

Toekomstverkenning WW

1 Aanleiding, probleemstelling en opzet

1.1 Aanleiding

De huidige Werkloosheidswet (WW) is tot stand gekomen bij de herziening van het sociale zekerheidsstelsel in 1987. Hoewel er daarna vele malen aan de WW is gesleuteld, is deze qua opzet en uitgangspunten grotendeels gebaseerd op de ideeën over inkomenszekerheid en kennis van de arbeidsmarkt van medio jaren '80. Het is de vraag of de WW is toegesneden op actuele en voorziene demografische, sociaal-economische en maatschappelijke ontwikkelingen. Voor de toekomstbestendigheid van de WW zijn met name de onderstaande ontwikkelingen van belang:

Vergrijzing

Naar verwachting zullen in 2040 tegenover elke 10 werkenden in Nederland 4,3 gepensioneerden staan. Momenteel zijn dat er 2,2. Het effect van vergrijzing op de WW is niet op voorhand duidelijk, maar door een toenemend aandeel ouderen mag verwacht worden dat de gemiddelde leeftijd van de beroepsbevolking toeneemt. Doordat ouderen een hoger gemiddeld verblijfsrisico in de WW kennen, kan het beroep op de WW door vergrijzing toenemen. Vergrijzing leidt echter ook tot een dalend arbeidsaanbod, waardoor bij een gelijkblijvende vraag naar arbeid het werkloosheidsrisico daalt.

Individualisering en flexibilisering

De afgelopen decennia is een grotere differentiatie in samenlevingsvormen en levenlopen ontstaan. Dit kan van invloed zijn op de behoefte aan sociale zekerheid. De toenemende participatie van vrouwen maakt gezinnen bijvoorbeeld minder kwetsbaar voor arbeidsmarktrisico's omdat partners inkomensverlies van één gezinslid beter kunnen opvangen. De toegenomen flexibiliteit op de arbeidsmarkt heeft additioneel arbeidsaanbod opgeroepen en kansen geboden. Ook veranderen mensen vaker van baan, waardoor arbeidsmarktrisico's frequenter voorkomen.

Technologische ontwikkeling

Door een toenemende complexiteit in productieprocessen neemt de vraag naar hoger opgeleiden toe in verhouding tot de vraag naar lager opgeleiden ("skill biased technological change")¹. De beloningsverschillen tussen hoger en lager opgeleiden nemen hierdoor toe. Ook werkloosheidsrisico's gaan verder uit elkaar lopen. Naar verwachting zal het aandeel lager opgeleiden in de werklozenpopulatie toenemen. De gemiddelde verblijfsduur in de WW van deze groep is relatief lang.

Twee belangrijke aspecten van de toekomstbestendigheid van de WW zijn financierbaarheid (financiële soliditeit) en legitimiteit (maatschappelijk draagvlak). Bij *financierbaarheid* gaat het om de vraag of bij voortzetting van de bestaande uitkerings- en financieringssystematiek in de toekomst problemen te verwachten zijn in de werkloosheidsfondsen. Deze vraag ligt met name in het verlengde van de vergrijzingsproblematiek.

Legitimiteit betreft de mate waarin werknemers en werkgevers - als belanghebbenden en financiers van de WW - zich in de werkloosheidsverzekering herkennen. De WW is een collectieve verzekering met een hoge mate van risicosolidariteit. Gedurende de 1^e helft van de jaren negentig nam circa 10% van alle werknemers 58% van de totale werkloosheid voor hun rekening.² Een toenemende individualisering kan ertoe leiden dat collectieve arrangementen als (te) knellend worden ervaren. Maatschappelijke preferenties kunnen dan opschuiven in de richting van een meer individueel vormgegeven WW, die meer keuzevrijheid biedt en combinaties van en overgangen tussen activiteiten in verschillende levensfasen meer ondersteunt. Bij de beoordeling van de toekomstbestendigheid van de WW spelen, naast een afweging tussen solidariteit en keuzevrijheid, meer dilemma's een rol, zoals

¹ R. de Mooij en P. Tang, *Four Futures of Europe*, CPB 2003

² J. de Koning, P.J. van Nes & C. van der Veen, *Patronen van Werkloosheid*, Den Haag, 1998.

de afweging tussen doelmatigheid en rechtvaardigheid.³ Inkomensherverdeling uit hoofde van rechtvaardigheid gaat veelal ten koste van de doelmatigheid van het economische proces. De keuzes en afwegingen die in deze dilemma's worden gemaakt, zijn van belang voor de legitimiteit van het stelsel en voor de mate waarin de WW in financiële zin houdbaar is en blijft.

De legitimiteit van de WW vergt eveneens een vormgeving die voldoende rekening houdt met de *beïnvloedbaarheid van het werkloosheidsrisico*. Het bestaan van een werkloosheidsverzekering lokt als zodanig de verzekerde gebeurtenis – werkloosheid – uit (moral hazard). Het werkloosheidsrisico kan op verschillende niveaus worden beïnvloed: door de werkgever, door de werknemer en sectoraal. De WW vergemakkelijkt het gebruik van oproepcontracten en herhaalde contracten voor bepaalde tijd door werkgevers. Een WW-uitkering verbetert de terugvalpositie bij ontslag, hetgeen voor *werkenden* aanleiding kan zijn zich minder in te spannen in hun baan. Dit vergroot de ontslagkans en daarmee de instroomkans in werkloosheid. Een hoge WW-uitkering kan er verder toe leiden dat *werklozen* minder intensief naar werk zoeken waardoor de kans op uitstroom uit werkloosheid afneemt. Een vergelijkbaar gedragseffect kan optreden voor werklozen die zijn aangewezen op de onderkant van de arbeidsmarkt. Bij een hoge uitkering zal het potentieel arbeidsinkomen niet opwegen tegen de kosten: *armoedeval*.

Een effectieve bestrijding van moral hazard geschiedt door prikkels te leggen op het niveau waar het risico het sterkst beïnvloed kan worden. De huidige WW bevat financiële prikkels en administratieve voorschriften die het ontstaan of het voortduren van de werkloosheid beogen te beïnvloeden. In het kader van deze toekomstverkenning is aan de orde of deze “prikkels” voldoende effectief zijn.

De vergrijzing, de individualisering en de technologische ontwikkeling zijn van invloed op het beroep op de WW en op de effecten van de WW op de arbeidsmarkt. Het genoemde rapport Four Futures of Europe en ook het rapport van de European Employment Taskforce “Jobs, Jobs, Jobs, Creating more employment in Europe”, nopen tot heroverweging van arbeidsmarktinstuties om het aanpassingsvermogen van de arbeidsmarkt te vergroten en de arbeidsmarktdeelnemers te bevorderen. Met het oog op deze ontwikkelingen heeft het kabinet besloten een verkennende notitie te presenteren, waarin de toekomstbestendigheid van de werkloosheidsverzekering centraal staat. Het kabinet zal over deze verkenning advies vragen aan de Sociaal-Economische Raad.

1.2 Probleemstelling en opzet studie

Tegen de hierboven geschetste achtergrond, worden in deze studie de volgende drie vragen behandeld:

1. Wat zijn de functies en de karakteristieken van de huidige WW?
2. Welke effecten heeft de WW op de arbeidsmarkt en welke gevolgen hebben genoemde trends en arbeidsmarktontwikkelingen voor de toekomstbestendigheid van de WW?
3. Welke mogelijkheden zijn er om de toekomstbestendigheid van de WW te verbeteren?

Ter beantwoording van deze vragen is de volgende opzet gekozen. In hoofdstuk 2 wordt (de ontwikkeling van) de huidige werkloosheidsverzekering beschreven. Hierbij wordt ook positie van de WW in internationaal perspectief beschouwd. Vervolgens staat in hoofdstuk 3 de rol van de WW op de arbeidsmarkt centraal. Hierbij gaat het vooral om de relaties tussen de WW en arbeidsmarktprestaties, zoals werkloosheid, arbeidsmobiliteit en arbeidsmarktflexibiliteit. Dit hoofdstuk behandelt ook de gevolgen van de vergrijzing en de individualisering voor de financierbaarheid en legitimiteit van de WW.

In hoofdstuk 4 worden mogelijke aangrijpingspunten voor beleid behandeld die kunnen bijdragen aan de toekomstbestendigheid van de WW. Hierbij komen zowel aanpassingen in de polisvoorwaarden, als alternatieve financieringsvormen aan de orde.

³ Zie bijvoorbeeld C. Teulings, R. van der Veen & W. Trommel, *Dilemma's van Sociale Zekerheid*, Den Haag, 1997

2 De huidige werkloosheidsverzekering

2.1 Functies van de WW

De WW biedt werknemers een verzekering tegen inkomensverlies bij werkloosheid. Werknemers hebben hierdoor de zekerheid dat zij bij werkloosheid tijdelijk een zelfstandig loonvervangend inkomen ontvangen. Deze *inkomensgarantie* voorkomt dat zij na hun ontslag direct een beroep op bijstand moeten doen, dan wel afhankelijk zijn van een partner of moeten interen op hun vermogen. De WW kent daarnaast een *herverdelingsfunctie*. De uniforme premie subsidieert in feite personen met een groot werkloosheidsrisico, ten laste van personen met een klein risico op werkloosheid. Naast deze *risicosolidariteit* kent de WW ook een vorm van *inkomenssolidariteit*. Dit is het gevolg van de franchise in de Awf-premie ter hoogte van het wettelijk minimumloon. De franchise kent een inkomenspolitieke achtergrond, en staat haaks op het verzekeringskarakter van de WW.

De WW spreidt het inkomensverlies bij werkloosheid over de beroepsbevolking, waardoor vraaguitval wordt voorkomen (*stabilisatiefunctie*).⁴ Het belang hiervan is beperkt. Belangrijker zijn de functies die de WW vervult op de arbeidsmarkt ("smeermiddel").

Bij de *circulatiefunctie* fungeert de WW als een "zoeksubsidie". Door de inkomensgarantie hebben ontslagen werknemers meer tijd een baan te zoeken die bij hun past. Dit draagt bij aan een efficiënte allocatie. Aan de circulatiefunctie zit ook een negatieve kant. Langer zoeken naar een baan leidt tot minder participatie en tot onnodige uitkeringslasten. De tijdelijkheid van de inkomensgarantie is van belang omdat deze voorkomt dat de circulatiefunctie van de WW teveel in het gedrang komt. De WW kan tot slot ook fungeren als *motor van dynamiek* op de arbeidsmarkt. Hierbij gaat het om baan-baan mobiliteit en baancreatie en -destructie. De tijdelijke inkomensgarantie reduceert het risico van de werknemer bij de overgang naar een andere baan, ook als de nieuwe baan een proeftijd kent of tijdelijk is. Door baanmobiliteit ontstaan vacatures die ook aan inactieven kansen bieden op een baan. Een hoge baanmobiliteit leidt tot minder langdurig werklozen en tot meer uitstroom van inactieven uit reïntegratietrajecten naar werk.

Bij het proces van baancreatie en -destructie is de veronderstelling dat een adequate werkloosheidsverzekering ertoe bijdraagt dat werknemers eerder bereid zijn hun baan op te geven indien deze niet meer productief is. Betrokkenen streven naar een nieuwe baan die wel productief is en past bij hun vaardigheden⁵. De inkomensgarantie maakt het mogelijk niet-productieve banen op te heffen en nieuwe banen te creëren, resulterend in een productiviteitswinst.⁶

2.2 De ontwikkeling van de WW in vogelvlucht

2.2.1 De jaren vóór 1987

In de jaren tachtig is om budgettaire redenen verschillende keren ingegrepen in de uitkeringsvoorwaarden voor de oude WW en de toenmalige WWV. De hoogte van beide werkloosheidsuitkeringen is stapsgewijs verlaagd van 80 en 75% van het dagloon naar 70%. De gezamenlijke uitkeringsduur van de WW en WWV was tot 1984 voor alle leeftijdsgroepen 2½ jaar. Voor jongeren is de gezamenlijke uitkeringsduur van de WWV in 1984 bekort tot 12 maanden. Voor oudere werklozen is deze duur verlengd tot 7½ jaar, voor werknemers vanaf 57½ jaar. Werknemers die werkloos werden op de leeftijd van 50 jaar of ouder, konden na afloop van de loongerelateerde uitkering een beroep doen op een tijdelijke regeling die voorzag in een uitkering op bijstandsniveau zonder vermogenstoets.

⁴ D. Acemoglu & R. Shimer, Efficient Unemployment Insurance, *Journal of Political Economy*, 1999.

⁵ U. Kock, *Social benefits and the Flow Approach to the Labor Market*, Amsterdam, 2002.

⁶ D. Acemoglu en R. Shimer, Productivity Gains From Unemployment Insurance, *Journal of Economic Literature*, 1999.

2.2.2 De stelselherziening van 1987

De nieuwe WW van 1987 was gericht op vereenvoudiging en modernisering van de werkloosheidsverzekering, maar ook op consolidatie van de bezuinigingen van vóór 1987. Gelijke behandeling van mannen en vrouwen, respectievelijk kostwinners en niet-kostwinners was eveneens een hoofddoelstelling. De nWW bood een individueel uitkeringsrecht, onafhankelijk van vermogen of partnerinkomen. De werknemer die voldeed aan de referte-eisen (wekeneis en arbeidsverledeneis), kreeg recht op een loongerelateerde uitkering van minimaal 6 maanden en maximaal 5 jaar. Na afloop van de verlengde uitkering kwam de werkloze in aanmerking voor een vervolguitkering van (destijds) één jaar. Voor werknemers die werkloos werden na de leeftijd van 57½ jaar, duurde de vervolguitkering tot 65 jaar. Voor werknemers die werkloos werden op 50 jarige leeftijd of ouder, werd voor de periode na afloop van de WW een bijzondere voorziening zonder vermogenstoets geïntroduceerd, de IOAW.

Bij de formulering van de referte-eisen voor de WW werd meer rekening gehouden met deeltijdwerk en flexibele arbeid. Vóór 1987 moest een werkloze in het jaar voor werkloosheid minstens 130 dagen hebben gewerkt om in aanmerking te komen voor WW. Vanaf 1987 was het voldoende als er binnen een referteperiode van 52 weken, in tenminste 26 weken arbeid als werknemer was verricht. Deeltijdwerkers en flexwerkers konden zo eenvoudiger aan deze voorwaarde voldoen.

2.2.3 De jaren negentig: nadruk op volume- en sanctiebeleid

De jaren negentig stonden in het teken van terugdringing van het WW-volume en verbetering van de rechtmatigheid bij de uitkeringsverstrekking. Beide speerpunten leidden tot een beleid gericht op het verstrekken van een WW-uitkering aan alleen diegene die daar *echt* op is aangewezen. Van dit beleid gingen sterke impulsen uit op activering, sanctionering en intensivering van het reïntegratiebeleid. Dit leidde stapsgewijs tot een ruimere invulling van het begrip passende arbeid en tot een strakkere beoordeling van sollicitatieactiviteiten. De meest omvattende intensivering van het sanctiebeleid vond plaats in het kader van de *Wet boeten en maatregelen*. Met deze wetswijziging is het sanctiebeleid vanaf 1 augustus 1996 sterker gericht op het beheersen van moral hazard. De werknemer die zelf schuld heeft aan werkloosheid krijgt in beginsel geen WW-uitkering meer. Datzelfde geldt voor de werknemer die zich niet voldoende heeft verzet tegen een mogelijk vermijdbaar ontslag. De sancties werden over de gehele linie aangescherpt. Weigering van passende arbeid en meermalen onvoldoende solliciteren leidt tot stopzetting van de uitkering.

Per 1 maart 1995 zijn de uitkeringsvoorwaarden van de WW aangescherpt. De loongerelateerde uitkering wordt voorbehouden aan werknemers die én aan de verscherpte wekeneis (26 uit 39 weken) voldoen én aan de verscherpte arbeidsverledeneis (in 4 van de 5 voorliggende kalenderjaren over ten minste 52 dagen loon ontvangen). Voor deze werknemers werd de duur van de vervolguitkering verlengd tot 2 jaar. Werknemers die alleen aan de wekeneis voldoen krijgen alleen nog een kortdurende minimumuitkering.

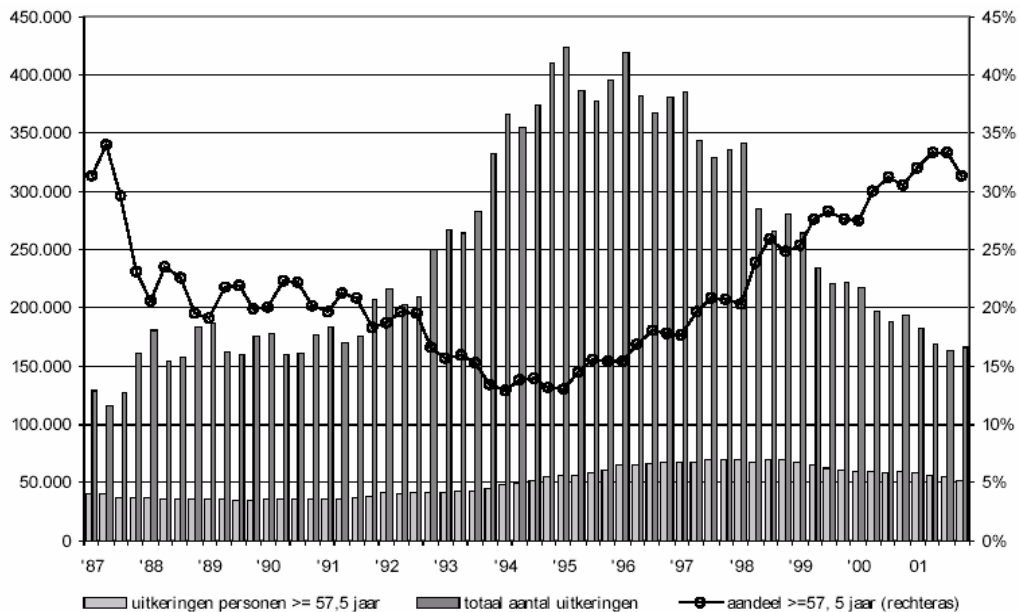
Vanaf 1996 is het scholings- en reïntegratiebeleid voor WW-gerechtigden meer gestructureerd. Dit heeft geresulteerd in de “sluitende aanpak” voor werklozen, op grond waarvan in beginsel iedere werkloze uiterlijk na één jaar een aanbod krijgt voor werk of scholing. De doelmatigheid van het reïntegratiebeleid voor WW-gerechtigden is vanaf 2000 verbeterd door een vrije inkoop van reïntegratiediensten mogelijk te maken.

2.2.4 Eind jaren '90: Aandacht voor de oververtegenwoordiging van ouderen in de WW

Door de hoogconjunctuur daalde het WW-volume vanaf 1995 snel. Jaarlijks stroomden veel meer werklozen uit de WW dan er nieuwe werklozen bijkwamen. De nieuwe werklozen kenden gemiddeld een korte verblijfsduur. De WW-bestanden kregen daarmee een “dubbel gezicht”. Bij de groepen tot 55 jaar was sprake van een laag bestand bij een verhoudingsgewijs hoge in- en uitstroom en een gemiddeld korte verblijfsduur. Bij werknemers vanaf 55 jaar was de instroomkans iets hoger, maar

was vooral de gemiddelde verblijfsduur lang, door een zeer geringe uitstroom naar werk. Het resultaat was dat ouderen een steeds groter aandeel vormden in het lopende WW-bestand (figuur 2.1).

Figuur 2.1 Lopende uitkeringen WW 57 1/2 jaar en ouder, 1987 t/m 2002 (eindkwartaalstanden)



Bron: UWV (2002). Jaaroverzicht WW 2001

De oververtegenwoordiging van ouderen is mede het resultaat van het langdurig laten voortbestaan van bijzondere regelingen die begin jaren '80 in het leven zijn geroepen om ouderen op de arbeidsmarkt plaats te laten maken voor jongeren. De minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid had in 1982 een richtlijn uitgevaardigd die het voor werkgevers mogelijk maakte om ouderen bij voorrang te ontslaan. Werklozen van 57½ jaar en ouder zijn in 1984 vrijgesteld van de verplichtingen gericht op werkherhaling. Ook nadat de ouderenrichtlijn bij ontslag in 1994 was ingetrokken duurde het tot 2004 voor de sollicitatieplicht voor oudere werklozen opnieuw werd ingevoerd.

2.3 Huidige vormgeving WW

2.3.1. Verzekerden

De WW verzekert alle personen die in Nederland (rechtmatig) arbeid als werknemer verrichten. Het werknemersbegrip is primair afgeleid van de bepaling van de arbeidsovereenkomst in artikel 7:610 van het Burgerlijk Wetboek. Sinds 1 januari 2001 zijn ook werknemers met een publiekrechtelijke dienstbetrekking (overheidswerknemers) verzekerd voor de WW. Daarnaast verzekert de WW een aantal categorieën werkenden, waarvan de maatschappelijk positie overeenkomstig met positie van degene die op grond van een arbeidsovereenkomst werkt. Over de reikwijdte en de afbakening van het werknemersbegrip in de werknemersverzekeringen is in november 2003 advies gevraagd aan de SER.

2.3.2. Uitkeringsvoorwaarden voor de WW

De werknemer moet om voor WW in aanmerking te komen, aan 3 voorwaarden voldoen. Hij moet allereerst natuurlijk werkloos zijn, dat wil zeggen een voldoende aantal arbeidsuren hebben verloren, geen recht hebben op loondoorbetaling over de verloren uren en voor arbeid beschikbaar zijn.

In de tweede plaats moet de werkloze werknemer voldoen aan de referte-eis. In een periode van 39 weken voorafgaand aan de werkloosheid moet hij in ten minste 26 weken als werknemer hebben gewerkt.

In de derde plaats mag er geen sprake zijn van een grond voor uitsluiting van het recht op een WW-uitkering. Voorbeelden van uitsluitingsgronden zijn verblijf in buitenland, anders dan wegens vakantie en gedetineerd zijn.

Om voor een loongerelateerde WW-uitkering in aanmerking te komen, moet de werknemer aan de wekeneis én aan de arbeidsverledeneis voldoen. In dat geval bedraagt de uitkering 70% van het dagloon; de duur is ten minste 6 maanden en maximaal (bij 40 arbeidsjaren) 5 jaar. De werknemer die alleen aan de wekeneis voldoet heeft recht op een kortdurende uitkering van maximaal 70% van het wettelijk minimumloon.

Het kabinet heeft het voornemen om het recht op WW te reserveren voor werknemers die zowel voldoen aan een verscherpte wekeneis (39 uit 52 weken), als aan de arbeidsverledeneis. De kortdurende uitkering wordt in dit voornemen afgeschaft. Op 18 november 2003 is hierover separaat advies gevraagd aan de SER.

2.3.3 Financiering

De WW wordt bekostigd uit de sectorale wachtgeldfondsen (Wgf) en het Algemene Werkloosheidsfonds (AWf). Beide fondsen heffen premies over het loon van de werknemer. De premie voor het Wgf komt volledig voor rekening van de werkgever. De AWf-premie wordt bij werkgevers en werknemers geheven. De Wgf-en zijn verantwoordelijk voor de eerste 6 maanden van de uitkering. De wachtgeldpremies zijn per sector verschillend en in sommige sectoren gedifferentieerd. Na 6 maanden komt de uitkering ten laste van het AWf. Het premiepercentage van het AWf is voor alle werkgevers gelijk. Sectoren met een hoog werkloosheidsrisico worden als gevolg hiervan gesubsidieerd door sectoren met een laag risico.

De totale kosten van de WW zijn in tabel 2.1. in beeld gebracht.

Tabel 2.1: Overzicht WW lasten (exclusief overheid)

Jaar	Totaal uitgekeerd (x € 1 mld)	Uitvoeringskosten (x 1 mld)	Totale WW uitgaven (x 1 mld)	Totaal loonbedrag verzekerden ¹⁾ (x € 1 mld)	Uitgaven als % van verzekerde loonsom ²⁾	Vermogen fondsen ³⁾ (x 1 mld)
1987	1,4	0,2	1,6	67	2,1	1,3
1988	1,7	0,2	2,0	69	2,5	1,9
1989	1,7	0,2	2,0	73	2,4	3,0
1990	1,8	0,2	2,0	78	2,3	3,4
1991	2,0	0,2	2,3	83	2,4	3,1
1992	2,5	0,3	2,8	88	2,9	2,2
1993	3,3	0,4	3,7	91	3,6	1,5
1994	4,1	0,5	4,5	93	4,4	0,8
1995	4,1	0,5	4,6	94	4,4	0,5
1996	4,0	0,5	4,5	96	4,2	-0,1
1997	3,6	0,5	4,0	101	3,5	-0,4
1998	2,8	0,5	3,3	113	2,5	0,5
1999	2,3	0,5	2,8	114	2,0	1,8
2000	1,9	0,5	2,5	123	1,5	4,0
2001	1,9	0,6	2,4	133	1,4	5,5
2002 ⁴⁾	2,6	0,5	3,1	140	2,2	7,1

Bron: UWV, *Kroniek van de sociale verzekeringen 2002: wetgeving en volume-ontwikkeling in historisch perspectief*.

1) Vanaf 1998 geldt er een franchise, deze is hier echter niet afgetrokken van de verzekerde loonsom om een betere vergelijking te bevorderen.

2) Het risico percentage is berekend op basis van de verzekerde loonsom zonder aftrek franchise.

3) Vermogen van Wgf en AWf samen, inclusief ZW.

4) 2002 Cijfers WW kosten volgens Rijksbegroting 2004 Sociale Zaken en Werkgelegenheid.

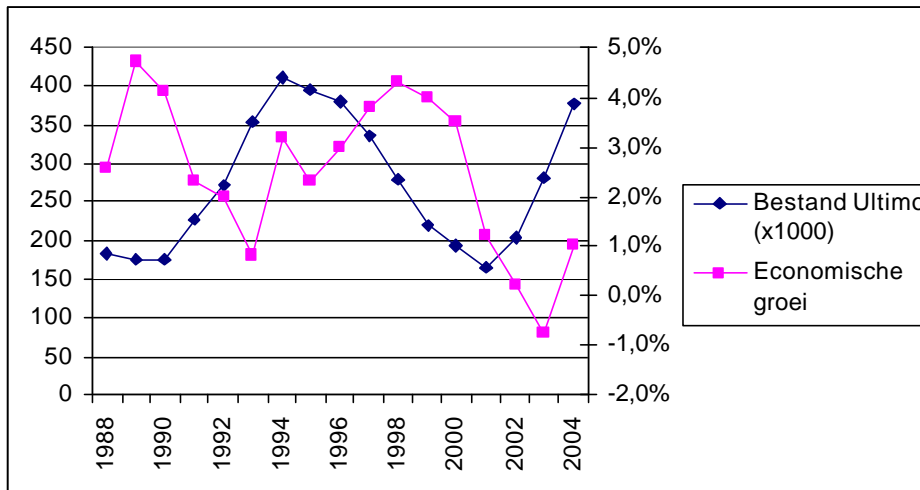
Overheidswerkgevers zijn eigenrisicodragers voor het WW-risico. De uitkeringen aan werkloze overheidswerknemers worden in rekening gebracht bij de werkgever. De overheidswerkgever is dan ook geen WW-premie verschuldigd. Wel kan hij op het loon van de werknemer een bedrag inhouden

dat overeenkomt met het werknemersdeel van de AWf-premie. In 2002 bedroegen de lasten van de WW-uitkeringen voor overheidswerknemers in totaal 52 mln.

De overheidswerkgever is een premie verschuldigd voor het Uitvoeringsfonds voor de overheid (UFO). Uit deze premie worden onder andere de vangnet-ZW uitkeringen en de uitvoeringskosten voor de WW bekostigd.

Het beroep op de WW wordt in hoofdzaak bepaald door de conjunctuur. De invloed van de conjunctuur komt duidelijk naar voren wanneer de economische groei wordt gerelateerd aan de omvang van het WW-bestand. Figuur 2.2 toont verder aan dat de omvang van het WW-bestand vertraagd reageert op conjuncturele omslagen. Zo zullen werkgevers bij een conjuncturele neergang niet direct het personeelsbestand reduceren, maar eerst afwachten of de neergang van langere duur is. Anderzijds zal een opleving van de economie niet meteen gepaard gaan met een grootscheepse toename van de werkgelegenheid. Zo blijkt de huidige laagconjunctuur, die in de 1^e helft van 2001 is ingezet, pas in de 1^e helft van 2002 geleid te hebben tot een substantiële groei van het aantal WW-uitkeringen.

Figuur 2.2 Samenhang omvang WW-bestand met economische groei



2.3.5. Knelpunten huidige vormgeving: complexiteit, uitvoeringsproblemen en administratieve lasten

De houdbaarheid en legitimiteit van de WW zijn gediend bij een zo eenvoudig en inzichtelijk mogelijke regeling. Werknemers en werkgevers moeten, als meest betrokkenen bij en financiers van de WW, inzicht hebben in de belangrijkste kenmerken. De vormgeving van de WW moet voorkomen dat veelvuldig gegevens bij werkgevers en werknemers worden opgevraagd waarvan het belang voor hen onduidelijk is. Ook de uitvoering is gebaat bij een heldere en goed uitvoerbare regeling. Het streven naar eenvoud kan conflicteren met andere uitgangspunten voor een houdbare WW, zoals het tegengaan van moral hazards en versterking van prikkels gericht op uitstroom of beperking van de instroom. In dat geval is een expliciete afweging van deze uitgangspunten van belang.

Bij een aantal aspecten van de huidige WW is het de vraag of die afweging thans op een goede wijze heeft plaatsgevonden. In het bijzonder speelt deze vraag bij de vormgeving van de functie van het UWV als poortwachter voor de WW. In de eerste plaats gaat het daarbij om de mate waarin het arbeidsovereenkomstenrecht bepalend moet zijn voor het recht op een werkloosheidsuitkering. Voorwaarde voor de WW is dat de werknemer geen recht heeft op doorbetaling van het loon. In de tweede plaats gaat het om een onderdeel van de toetsing aan verwijtbare werkloosheid. In beide gevallen is het uitgangspunt dat een werknemer niet de vrije keuze heeft om een beroep te doen op de WW, als hij zijn werkgever kan aanspreken op, of zou hebben kunnen aanspreken op (door)betaling van het loon. Om te voorkomen dat lasten op de WW worden afgewenteld, is een complexe uitvoeringspraktijk ontstaan, gebaseerd op veelal gedetailleerde regelingen. Voorbeelden

hiervan zijn de wijze waarop het UWV na dient te gaan of een werkloze werknemer met een overwegend positieve kans van slagen een beroep op loondoorbetaling zou kunnen doen, en het onderzoek naar de vraag of de werknemer zich voldoende adequaat heeft verzet tegen zijn ontslag of het voornemen daar toe. In beide gevallen dient het UWV vaak complexe arbeidsrechtelijke situaties te beoordelen. Dit betreft tijdrovende en belastende onderzoeken, terwijl de winst in termen van bespaarde WW-lasten, relatief gering is.

De wetgever heeft diverse dammen opgeworpen om afwenteling van werkgeverslasten op de WW tegen te gaan. Ook hierbij is veelal sprake van ingewikkelde regelgeving. Werkloosheid met een cyclisch karakter leidt op dit moment niet tot een uitkeringsrecht, tenzij de werkloosheid een strikt klimatologische oorzaak heeft. Deze regeling is uitvoeringstechnisch complex en enigszins arbitrair. Naar verwachting kan een beperkte vorm van premiedifferentiatie een goed alternatief vormen voor deze ingewikkelde regels en een even effectieve dam opwerpen tegen deze afwentelingsmogelijkheid.

2. 4 De WW internationaal bezien.

Deze paragraaf bevat een samenvatting van de internationale vergelijking die uitgebreider en gedetailleerder is opgenomen in bijlage 1. De analyse in deze paragraaf is beperkt tot enkele belangrijke systeemkenmerken en de volumina in de uitkeringen, respectievelijk de positionering van de WW in het sociaal stelsel. Kernvraag is of en in hoeverre de Nederlandse WW afwijkt van hetgeen in het buitenland gebruikelijk is.

Het stelsel van sociale zekerheid in Nederland is niet duurder dan in de ons omringende landen. Dit geldt evenzeer voor de uitgaven aan de WW. Voor het aantal uitkeringsgerechtigden is gekeken naar de I/A ratio. Dit verhoudingsgetal geeft de verhouding tussen mensen met een uitkering (inactieven) en werkenden (actieven) in voltijdeenheden. Ook hier geldt dat het Nederlandse stelsel goed scoort⁷. Als gevolg van de economische ontwikkelingen kan de relatieve positie van Nederland in 2003 zijn veranderd.

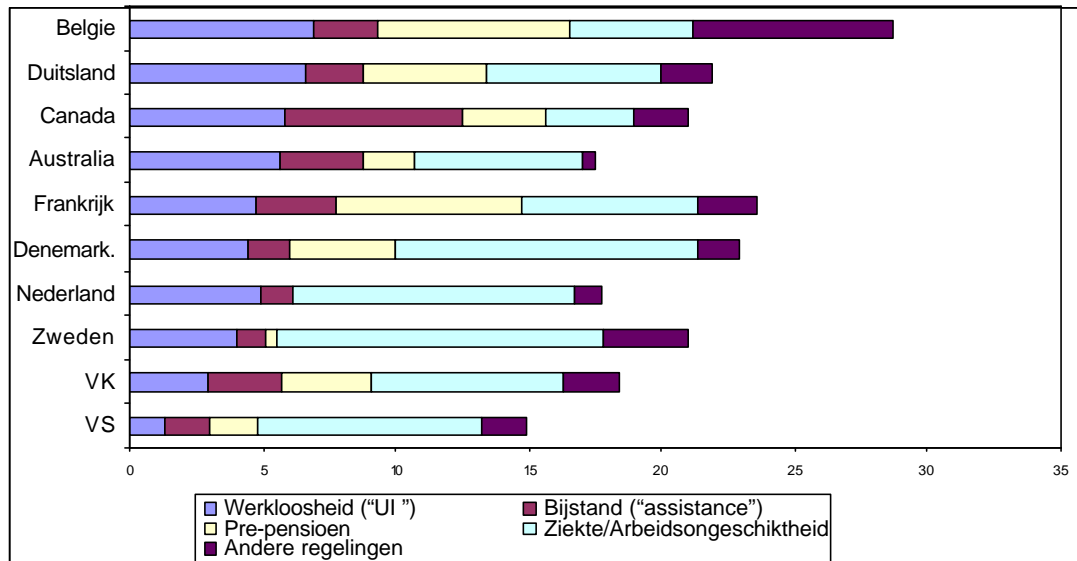
In figuur 2.3 is de uitkeringsafhankelijkheid in beeld gebracht voor 1999. Daaruit blijkt dat de totale uitkeringsafhankelijkheid relatief laag is, maar dat Nederland in verhouding met andere landen relatief veel WW-ers telt. De WW is voor Nederland de op één na belangrijkste regeling wat het volume van uitkeringsgerechtigden betreft. Op basis van de werkloosheidontwikkeling tot medio 2003 kan verwacht worden dat de uitkeringsafhankelijkheid in Nederland sterker is gestegen dan in andere landen. De relatief gunstige positie van Nederland wordt hiermee enigszins genuanceerd.⁸

Naar leeftijd is het aantal jongere uitkeringsgerechtigden laag en het aandeel oudere uitkeringsgerechtigden in Nederland hoog. Eenzelfde beeld bestaat ook in andere landen met uitzondering van de VS en het Verenigd Koninkrijk. De oververtegenwoordiging van ouderen in de werkloosheidsregeling is in Nederland relatief sterker dan in andere Europese landen. Dit beeld is vertekend. Sommige landen staan toe dat oudere werklozen (vervroegd) overstappen naar de pensioenregeling (Duitsland, Frankrijk, Zweden) of eventueel de VUT.

⁷ De Nederlandse I/A-ratio voor de bevolking van 15-64 jaar was in 1999 31.6 en daalt naar 29.7 in 2001. De ratio ligt in 2003 op 32 ¼ en zal in 2004 naar verwachting stijgen tot 34 ¼ .
Bron: CPB, *Macro Economische Verkenningen 2004*.

⁸ In figuur 2.2 is weergegeven de uitkeringsafhankelijkheid als % van de bevolking in 1999. Onder de veronderstelling dat alleen de werkloosheidsontwikkeling effect heeft op de uitkeringsafhankelijkheid, zal de uitkeringsafhankelijkheid van Nederland relatief ten opzichte van andere landen stijgen. De stijging is overigens maar beperkt omdat de groei van de werkloosheid in Nederland pas in 2002 ontstond. Daarnaast is de werkgelegenheid in Nederland sinds 1999 tot 2002 nog wat harder gegroeid dan in andere landen zodat dit gegeven erop duidt dat uitkeringsafhankelijkheid als percentage van het arbeidsvolume een minder sterke stijging zal hebben ondergaan.

Figuur 2.3 Uitkeringsafhankelijkheid in % van de bevolkingsgroep 15-64 jaar, 1999



Bron: OESO, *Employment outlook 2003*

Wat systeemkenmerken betreft zijn referte-eisen, hoogte en duur van de uitkering en de eisen die worden gesteld aan actief zoekgedrag belangrijke elementen. 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 (26 weken uit 39 én 4 uit 5 jaar) maken de Nederlandse regeling relatief strikt wat betreft de technische toetredingsvoorwaarden. 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. 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.

In nagenoeg alle onderzochte landen is de uitkering loongerelateerd. Uitzonderingen zijn het Verenigd Koninkrijk en Australië waar de uitkering een vast bedrag is. Bruto uitkeringen zijn moeilijk vergelijkbaar omdat er dan geen rekening wordt gehouden met de effecten van de belastingheffing, eventuele huursubsidie, kinderbijslagen en toeslagen voor lagere inkomens. De OECD berekent daarom zogenaamde netto vervangingspercentages voor verschillende huishoudtypes. Hieruit blijkt dat een aantal landen kent een gemiddeld vervangingspercentage⁹ van 70% of meer. Dat zijn Denemarken (73%), Nederland (77%), Frankrijk (79%), Duitsland (79%) en Zweden (80%). Duidelijk lager liggen de uitkeringen in het Verenigd Koninkrijk en de Verenigde Staten. Gedifferentieerd naar de verschillende inkomensniveaus blijkt dat eigenlijk alle landen aan de onderkant een goede inkomensbescherming bieden (een inkomensniveau van 2/3 van modaal). Voor deze inkomensniveaus biedt België 84% en Nederland 86% van het vroegere inkomen bij werkloosheid. In Duitsland, Frankrijk, Denemarken en Zweden ligt dit tegen de 90% of zelfs hoger. Ook hier vormen de Angelsaksische landen (het Verenigd Koninkrijk en de Verenigde Staten) de

⁹ Berekend als gemiddelde van de net replacement rates voor 6 huishoudtypes zoals in de in bijlage zijn weergegeven

uitzondering. Voor de hogere inkomensniveaus (1.5 keer modaal) hebben Duitsland, Frankrijk en Nederland hogere vervangingspercentages dan de andere landen.

De uitkeringsduur varieert sterk tussen de landen. In de Angelsaksische landen, uitgezonderd Australië, is de duur vaak beperkt tot ruwweg een half jaar. België en Australië kennen de langste duur, namelijk tot aan de pensioenleeftijd. 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.

In Nederland is het opbouwkarakter 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-jareis 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 niet korter dan in Denemarken, Frankrijk, België en Australië. In Denemarken ligt het uitkeringsniveau hoger, nl. op 90% (tot een maximum) en in Frankrijk liggen de netto werkloosheidsuitkeringen op hetzelfde niveau als in Nederland.¹⁰ De combinatie van hoogte en duur met de al bovengenoemde hoge replacement rates leidt ertoe dat voor de meeste oudere werklozen de Nederlandse WW - in vergelijking met regelingen in andere landen - een relatief royale uitkering biedt. Dit beeld vraagt om nuancering omdat in andere landen ouderen via andere routes (zie boven) uittreden.

Bij het bestuderen van recente Europese beleidsontwikkelingen op het gebied van de uitkeringsduur valt met name Duitsland op. De Duitse regering heeft in 2003 besloten tot een ingrijpende hervorming van de werkloosheidsverzekering. Hierbij is de maximale uitkeringsduur met ingang van 2004 verkort naar 12 maanden. Voor werknemers boven de 57 jaar is de uitkering verkort van 32 naar 18 maanden. Tegelijkertijd is de leeftijd waarop werklozen met pensioen kunnen gaan, verlaagd van 60 naar 58 jaar. De duurverkortings van de werkloosheidsuitkering is niet van toepassing op werknemers die op 1 januari 2004 al 55 jaar of ouder waren.

2.5 Samenvattend

De WW vervult diverse functies waarvan het bieden van inkomenszekerheid de belangrijkste is. Een tijdelijke inkomensgarantie bij werkloosheid kan, via de circulatiefunctie en als motor van arbeidsmarktdynamiek, de werkgelegenheid stimuleren.

Het opbouwkarakter, de verhouding tussen de duur van de verzekering en de WW-aanspraken is de afgelopen decennia gaandeweg versterkt. Hiermee is een versterking van de legitimiteit beoogd: wie meer heeft bijgedragen, verkrijgt meer rechten. De keerzijde hiervan is dat het activerende karakter van de WW, vooral voor werknemers vanaf 57½ jaar is afgenomen.

Via diverse ingrepen in de polisvoorwaarden en door een intensiever volume en sanctiebeleid is de WW in de afgelopen decennia geleidelijk meer gericht op activering en ten dienste komen te staan van de arbeidsmarkt.

Uit de internationale vergelijking blijkt dat de Nederlandse WW op de vergeleken elementen een wisselende positie bekleedt, maar dat Nederland op geen enkel specifiek element een uitzonderlijke positie inneemt. De WW biedt aan werklozen van 57,5 jaar en ouder met een loongerelateerde uitkering een relatief royale uitkering. In de andere onderzochte landen treden werkloze ouderen echter vaak via andere routes uit het arbeidsproces.

¹⁰ 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 uittreding uit het arbeidsproces mogelijk vanaf 56,5 jaar.

Het streven naar rechtmatigheid en het tegengaan van moral hazard heeft geleid tot complexe en administratief belastende regelingen. Voor een houdbare WW is meer aandacht nodig voor inzichtelijkheid en uitvoerbaarheid van de regeling.

3 Relatie tussen de WW en de arbeidsmarkt

3.1 Inleiding

Laagopgeleiden, etnische minderheden en ouderen zijn oververtegenwoordigd in het werklozenbestand (zie bijlage 2). De oorzaken hiervan zijn waarschijnlijk meervoudig: individu gebonden knelpunten zoals onvoldoende opleiding en taalachterstand, institutionele factoren zoals te hoge loonkosten (productiviteitsval), de armoedeval, te weinig kinderopvangfaciliteiten en andere factoren zoals de slechts langzaam wijzigende houding van werkgevers en werknemers tegenover werkende ouderen.

De vraag is of de huidige vormgeving van de WW bijdraagt aan deze oververtegenwoordiging van verschillende groepen in de WW. In dit hoofdstuk gaan wij daarom in op de relatie tussen de WW en de arbeidsmarkt. Ten eerste staan we stil bij factoren die van invloed zijn op het in- en uitstroomgedrag van werknemers in de WW. Vervolgens gaan we in op de huidige en toekomstige knelpunten in de WW.

3.2 Factoren van invloed op in- en uitstroomgedrag in de WW

Hieronder worden WW-relevante factoren bekeken die van invloed zijn op de werkloosheid:

1. Factoren van invloed op het instroomgedrag WW
2. Factoren van invloed op het uitstroomgedrag WW

Ad 1 Invloed van factoren op instroom WW

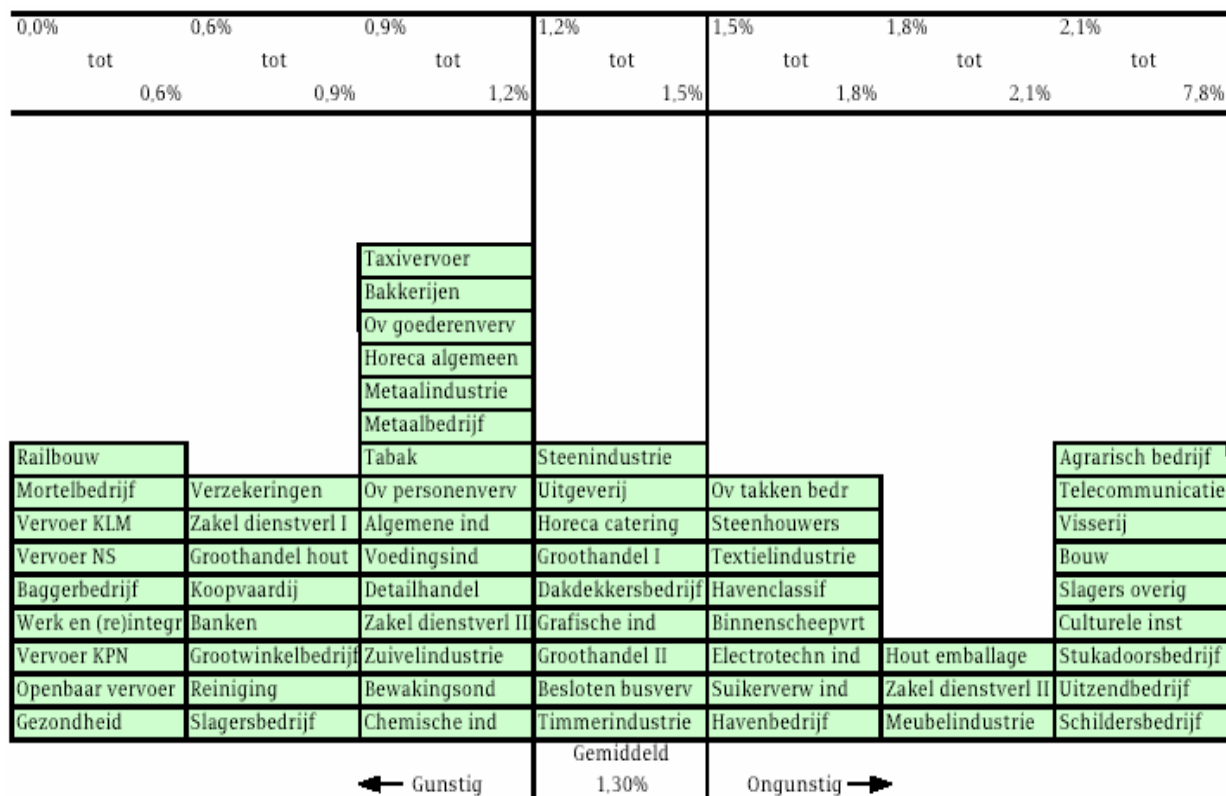
Diverse factoren zijn van invloed op de instroom in werkloosheid. De meest bepalende factor is de conjuncturele situatie. Daarnaast kunnen de hoogte en duur van uitkeringen de instroom in de WW beïnvloeden. Andere belangrijke institutionele factoren zijn de referte-eisen in de WW en het ontslagrecht. Hoe strenger beide zijn, hoe lager de instroom in de WW is. In vergelijking met het buitenland zijn de referte-eisen in Nederland strikt. De striktheid van het ontslagstelsel¹¹ is in internationaal perspectief gematigd: het kent strikte procedurele vereisten, maar relatief soepele bepalingen inzake opzegtermijnen en ontslagvergoedingen en een gemiddeld beschermingsniveau tegen onredelijk ontslag. Vooral door de Wet Flexibiliteit en zekerheid (Flexwet) is het ontslag versoepeld en de flexibiliteit op de arbeidsmarkt vergroot. Overigens heeft ontslagbescherming niet alleen gevolgen voor de instroom in de WW, maar ook voor de uitstroom. Indien ontslagbescherming het ontslaan van mensen minder eenvoudig maakt, dan vergroot dit de risico's van werkgevers bij het aannemen van mensen.

Naast deze institutionele regelingen zijn er factoren die nauw samenhangen met de (sectorale) verdeling van de werkgelegenheid en die van invloed zijn op de instroom in werkloosheid. Het betreft herhalingswerkloosheid, cyclische werkloosheid en de blijfkans in de WW. Herhalingswerkloosheid wordt veroorzaakt door seizoenscycli, het zoekproces (vooral jongeren) en flexibele arbeidscontracten en komt op grote schaal voor.

De sectorale werkgelegenheid bepaalt voor een deel de herhalingswerkloosheid. Uit figuur 3.1 blijkt de variatie in het WW-gebruik per sector. In sectoren met veel seizoenswerkloosheid is de instroom in de WW relatief groot, maar de gemiddelde uitkeringsduur kort. Cyclische werkloosheid hangt hier nauw mee samen: in enkele (vooral seizoensgebonden) sectoren belandt een bepaalde groep werknemers jaarlijks in dezelfde periode in de WW. In de afgelopen jaren bestond ongeveer 6% van de WW-instroom uit cyclische werkloosheid, dit zijn circa 14.000 uitkeringen per jaar. Naast de instroomkans in de WW is de verblijfsduur in de uitkeringssituatie van belang voor het sectorale beroep op de WW.

¹¹ Zie voor een uitgebreidere beschrijving van de ontslagwetgeving bijlage 2 paragraaf 2.2.

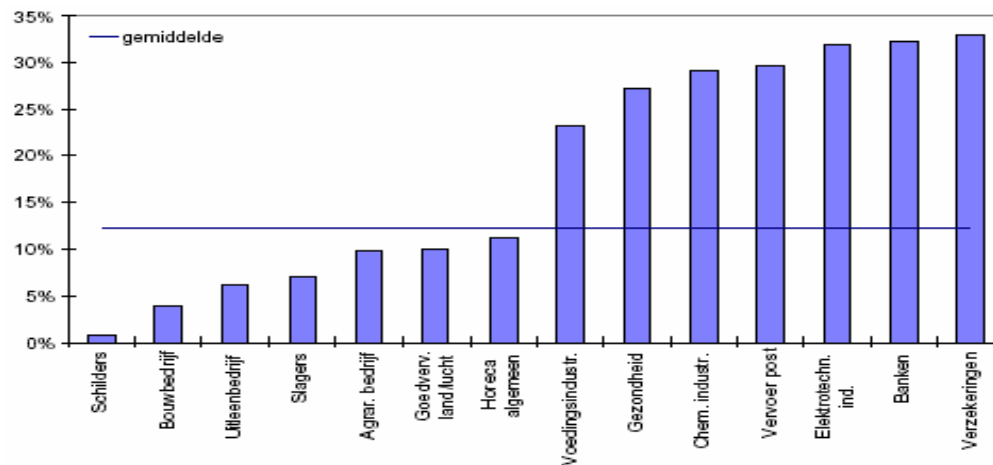
Figuur 3.1 Instroomkans¹⁾ in de WW per sector in het 4^e kwartaal van 2002



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 3.2 geeft de blijfkans in de WW na 12 maanden weer. Gemiddeld is minder dan 15% van de WW-instroom één jaar na instroom nog in de WW.¹²

Figuur 3.2 Blijfkans in de WW na 12 maanden, periode 1998-2000



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

¹² Bij deze analyse is gekeken naar de jaren 1998-2000, jaren van aanzienlijke economische voorspoed. De grafiek toont de sectoren met de sterkst van het gemiddelde afwijkende blijfkans.

Ad 2 Invloed van factoren op het uitstroomgedrag WW

In bijlage 2 zijn schattingsresultaten opgenomen van de verschillen in uitstroompercentages uit de WW tussen groepen die verschillen wat betreft leeftijd (tabel B2.5) opleidingsniveau (tabel B2.6) en etnische afkomst (tabel B2.7). Vooral de verschillen tussen de leeftijdscohorten zijn groot. Zoals al aangegeven is de feitelijke uitkeringsduur van 55-64 jarigen ruim drie maal langer dan die van 25-54 jarigen (tabel 3.1). Uit tabel 3.1 blijkt ook dat van 55-64 jarigen die uit de WW stromen slechts 20% uitstroomt naar werk (kolom 5), terwijl dit percentage voor de jongere leeftijdsgroepen gemiddeld 50% is. Verder stroomt van alle WW-ers in de leeftijd van 55 tot 65 jaar bijna 28% (kolom 4) binnen 6 maanden uit: van de jongste groep is dat 94%.

Tabel 3.1 Overzicht WW-kenmerken naar leeftijd; 2001

Leeftijds- Groepen	Instroom in % ^b	Aandeel leeftijdsgroep in totaal ^a	Verwachte Duur in maanden ^b	Uitstroom WW-ers in 6 maanden ^b	Werk- hervatting	Max. duur	Overig	Totaal
	(1)	(2)	(3)	(4)	(5)	(6)	(7)	(8)=3+4+5
15 t/m 24 jaar	2,7	6,0	2,7	94,2	55,3	7,5	37,3	100
25 t/m 34 jaar	4,8	22,5	4,4	74,8	53,7	7,4	38,9	100
35 t/m 44 jaar	4,5	24,5	5,9	67,2	54,3	7,9	37,7	100
45 t/m 54 jaar	4,6	20,5	7,4	59,8	50,3	9,4	40,4	100
55 t/m 64 jaar	6,3	26,2	25,0	27,8	20,3	41,7	38,1	100
Totaal	4,4	100,0	7,5	65,8	49,0	12,4	38,6	100

^a Bron: cijfers afkomstig van UWV (2003)

^b Bron: J. van Ours, "WW in de 21^e Eeuw", position paper voor het Ministerie van Economische Zaken, 2003

Er zijn meerdere factoren die de toename van de feitelijke uitkeringsduur met de leeftijd kunnen verklaren. Zo is de werkhervattingskans van ouderen (boven de 57,5 jaar) kleiner dan die voor jongeren. Ouderen hebben minder kans op een baan. Dit verklaart gedeeltelijk waarom ouderen langer een beroep doen op WW. Daarnaast wordt de WW door ouderen de facto in veel gevallen gebruikt als route voor vervroegde uittreding. Hierin speelt mee dat hervatting van werk minder snel verloopt doordat de potentiële uitkeringsduur van ouderen langer is (zij hebben langer recht op een loongerelateerde WW-uitkering), hetgeen een negatief effect heeft op hun reïntegratieprikkel. Deze relatie wordt bevestigd door het (schaarse) empirische onderzoek naar de relatie tussen de potentiële uitkeringsduur en de uitstroomkans uit werkloosheid. Rond het moment dat de maximale uitkeringsduur wordt bereikt, wordt een verhoogde kans op uitstroom geregistreerd.¹³

Uit de schattingsresultaten (bijlage 2) blijkt verder dat de kans op langdurige werkloosheid voor laagopgeleiden, werklozen met een niet-Europese afkomst en voor personen die gedeeltelijk arbeidsgeschikt zijn, de gemiddelde kans op werkloosheid ruim overstijgt.

Ten aanzien van de hoogte van de WW-uitkering concluderen de schaarse empirische studies dat de averechtse prikkels die van de uitkeringshoogte uitgaan kleiner zijn dan die van de potentiële uitkeringsduur. In een overzichtsstudie van Frederiksson en Holmlund over activeringsprikkel die uitgaan van een dalend verloop van de uitkeringshoogte over de uitkeringsduur, concluderen de auteurs dat een dalend verloop van uitkeringen betere zoekprikkel genereert dan een constante uitkering.¹⁴ 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.¹⁵ Er zijn geen gegevens beschikbaar waaruit zou kunnen worden afgeleid dat deze werkhervatting ook een structureel karakter heeft gehad.

¹³ J. van Ours, "WW in de 21^e Eeuw", position paper voor het Ministerie van Economische Zaken, Den Haag, 2003.

¹⁴ P. Fredriksson & B. Holmlund, "Improving Incentives in Unemployment Insurance: A Review of Recent Research", IFAU Uppsala, 2003.

¹⁵ UWV, *Op Weg naar Werk*, 2003; Lisv, *Blijfkansen WW 1998-2000*, 2001.

De uitkeringshoogte speelt ook een rol in combinatie met de *armoedeval* en/of *werkloosheidsval*. Laag opgeleiden die een relatief hoog inkomen hadden in hun laatste baan (75% boven het minimumloon of meer) hervatten het werk minder snel dan laagopgeleiden zonder een hoog loon, omdat de overgang van WW naar betaald werk financieel niet voor hen loont. De baanzoekduur is voor hen 11% langer. Het betreft hier overigens een groep van geringe omvang. Dat betaald werk financieel moet lonen blijkt ook uit onderzoek van het SCP¹⁶. Het SCP heeft onderzocht welk percentage WW-ers werk zou aanvaarden zonder dat zij er ten opzichte van hun uitkering financieel op vooruit zouden gaan. Driekwart van de niet-werkende uitkeringsontvangers zegt bereid te zijn een baan te vinden waarmee ze er financieel niet op vooruit gaan. Van de (ex-)uitkeringsontvangers die inmiddels weer werken, blijkt een aanzienlijk deel (33% van de WW'ers) ook daadwerkelijk met een dergelijke baan genoegen te hebben genomen.

3.3 Huidige WW-knelpunten op de arbeidsmarkt

De instroom in werkloosheidsregelingen hoeft geen groot probleem te vormen, als de dynamiek op de arbeidsmarkt maar groot genoeg is. Theeuwes stelt dat in Nederland de kans om werkloos te worden veel kleiner is dan in de Verenigde Staten, maar als je eenmaal werkloos bent is het moeilijk om weer een baan te vinden.¹⁷ De WW-knelpunten laten zich goed omschrijven aan de hand van categorieën werklozen, namelijk ouderen, laagopgeleiden, etnische minderheden, arbeidsgehandicapten, herhalingswerklozen en sectorale concentraties (werkgevers).

Ouderen

In de jaren tachtig van de vorige eeuw is de WW een belangrijke uittreedroute voor oudere werknemers geworden. Het streven was hierop ook gericht. Toen was nog de gedachte dat ouderen plaats moesten maken voor jongeren (vanwege de hoge jeugdwerkloosheid). Inmiddels is dit geen optie meer hoewel de jeugdwerkloosheid ook nu weer hoog is. Vanwege de vergrijzing zijn ouderen én jongeren de komende jaren voor de arbeidsmarkt hard nodig. Het kost echter tijd voordat de houding van werkgevers en werknemers ten aanzien van oudere werknemers is bijgesteld in de door het kabinet gewenste richting. De WW is dan ook nog steeds een belangrijke alternatieve route voor ouderen om vervroegd uit te treden. Dit heeft een hogere gemiddelde WW-duur tot gevolg.

De uitstroom van ouderen uit regelingen als de WW is meestal richting een andere uitkering, niet zelden het ouderdomspensioen. 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 uittrekking via de ene route financieel onaantrekkelijker te maken, neemt de uitstroom via routes die als alternatief fungeren toe. Deze lijn doortrekkend mag verwacht worden dat door aanpassingen in WAO, VUT en prepensioen een grotere druk op de WW zal komen te staan. In bijlage 3 wordt nader ingegaan op het gebruik van de WW als alternatieve route om vervroegd uit het arbeidsproces te treden.

Laagopgeleiden

Het opleidingsniveau is van invloed op de uitkeringsduur; laagopgeleiden kennen een relatief lange uitkeringsafhankelijkheid. Dit probleem wordt versterkt door de armoedeval. Doordat laagopgeleiden aangewezen zijn op werk aan de onderkant van de arbeidsmarkt is er weinig stimulans voor hen om een laag betaalde baan te accepteren. Bij de WW komt dit tot uiting in de lange WW-uitkeringsduur van laagopgeleiden die in hun vorige baan een relatief hoog inkomen genoten. Het potentieel arbeidsinkomen weegt voor deze groep niet op tegen hun uitkeringsinkomen. Overigens zijn er ook beter opgeleide werklozen met een ongunstige verhouding tussen hun potentieel inkomen en het huidige uitkeringsinkomen (werkloosheidsval) Het gaat hier vooral om werklozen die de loongerelateerde uitkering dreigen te verliezen.

¹⁶ SCP, *De Uitkering van de Baan. Reintegratie van Uitkeringontvangers: Ontwikkelingen in de Periode 1992-2002*, Den Haag, 2003.

¹⁷ J. Theeuwes, *Epur si muove. En toch beweegt het*. Lemma BV, Utrecht 2003.

Etnische minderheden

Voor niet-westerse allochtonen maken langdurig gebruik van een uitkering. Deels hangt dit samen met persoonskenmerken, zoals een laag opleidingsniveau, taalachterstand en culturele opvattingen over werken. Daarnaast spelen ook vooroordelen van werkgevers e.d. een rol.

Arbeidsgehandicapten

Mensen met een samenloop van een WW-uitkering met een arbeidsongeschiktheidsuitkering blijken meer moeite te hebben om uit de WW te komen. Op dit moment kent 10 tot 15 procent van de WW'ers een dergelijke samenloop.

Herhalingswerklozen

Herhalingswerklozen nemen een groot deel van de totale werkloosheid voor hun rekening. Het gaat hierbij vooral om laagopgeleiden, allochtonen en personen die in het verleden lang gebruik hebben gemaakt van de WW. Door herhalingswerkloosheid was medio jaren negentig circa 10 procent van de werklozen verantwoordelijk voor bijna 60 procent van de totale werkloosheid. Er zijn geen signalen dat de huidige situatie heel anders is. Dat betekent dat een grote groep werknemers premie betaalt maar geen beroep doet op een WW-uitkering.

Sectorale concentraties (werkgevers)

Er zijn sectoren met een meer dan gemiddelde WW-instroom. Dit wordt vooral veroorzaakt door cyclische/seizoensmatige arbeid, zoals in de landbouwsector, het bouw- en schildersbedrijf. Daarnaast zijn er sectoren waaruit weinig personen de WW instromen. In sommige van deze sectoren is echter het probleem dat de werkloosheid hier langdurig is. Het gaat hierbij vooral om sectoren met veel hoog opgeleid personeel, zoals het bank- en verzekeringswezen, de zakelijke dienstverlening en de elektrotechnische industrie. Een mogelijke verklaring is het gebruik van de WW als alternatieve uitredroute voor oudere werknemers.

3.4 Toekomstige ontwikkelingen

Zoals in hoofdstuk 1 is opgemerkt, zijn drie trends waarschijnlijk van invloed op de legitimiteit en de financierbaarheid van de WW in de toekomst. In deze paragraaf gaan wij in op deze trends. Achtereenvolgens staan wij stil bij de invloed van 1) de vergrijzing, 2) individualisering en flexibilisering en 3) technologische ontwikkeling op de WW.

Ad.1. Vergrijzing

Naar verwachting zullen in 2040 tegenover elke 10 werkenden in Nederland 4,3 gepensioneerden staan. Momenteel zijn dat er 2,2. Het effect van vergrijzing op de WW is niet op voorhand duidelijk. Door een toenemend aandeel ouderen mag verwacht worden dat de gemiddelde leeftijd van de beroepsbevolking toeneemt. Aangezien ouderen een hoger gemiddeld verblijfsrisico in de WW kennen, kan hierdoor het beroep op de WW door vergrijzing toenemen. Overigens leidt de vergrijzing ook tot een dalend arbeidsaanbod, waardoor bij een gelijkblijvende vraag naar arbeid het werkloosheidsrisico daalt.

Om een indicatie te geven van het effect van de vergrijzing op de WW is in tabel 3.2 het effect van de verandering van de samenstelling van de beroepsbevolking naar leeftijd op het gemiddelde WW-*risico* weergegeven. Hierbij is uitgegaan van een gelijkblijvend verschil in WW-*risico* tussen de verschillende leeftijdsgroepen.¹⁸ Tevens is weergegeven welke extra lasten met deze stijging gemoeid

¹⁸ Bij deze statische benadering van de effecten van de vergrijzing op de WW wordt geen rekening gehouden met demografische en institutionele veranderingen op de arbeidsmarkt en de invloed daarvan op de relatieve werkloosheidsrisico's. Over de periode van 2010 tot 2035 neemt de totale beroepsbevolking naar verwachting geleidelijk af met 5% van 7,3 tot 6,9 miljoen. Bij een gemiddelde groei van de economie zal de vraag naar arbeid juist toenemen. De krapte op de arbeidsmarkt die hierdoor ontstaat, verlaagt waarschijnlijk het gemiddelde risico om in de WW te komen, en dus ook het risico voor de oudste groep.

zijn, zowel in een periode van hoogconjunctuur als in een periode van laagconjunctuur. Als gevolg van het grotere aandeel ouderen in de beroepsbevolking kan het gemiddelde WW-risico met ruim 10%-punten stijgen. De extra WW-lasten liggen tussen €300 miljoen en €600 miljoen.

Tabel 3.2 Effect verandering beroepsbevolking naar leeftijd op WW-risico (%) en WW-lasten (mln €)

	Effect op gemiddeld WW-risico (%)	Extra WW-lasten bij hoogconjunctuur	Extra WW-lasten bij laagconjunctuur
2005	4	100	200
2010	8	200	400
2015	9	200	400
2020	11	300	500
2025	12	300	600
2030	11	300	600
2035	8	200	400
2040	6	100	300
2045	6	200	300
2050	8	200	400

Bron: eigen berekeningen SZW

Ad.2. Individualisering en flexibilisering

De afgelopen decennia is een grotere differentiatie in samenlevingsvormen en levenslopen ontstaan. Dit kan van invloed zijn op de behoefte van verzekerden aan de WW. De toenemende participatie van vrouwen heeft er namelijk voor gezorgd dat gezinnen bijvoorbeeld minder kwetsbaar zijn voor arbeidsmarktrisico's omdat partners inkomensverlies van één gezinslid beter kunnen opvangen. Ook veranderen mensen vaker van baan (mobiliteit), waardoor nieuwe arbeidsmarktrisico's worden geïntroduceerd. De toegenomen flexibiliteit op de arbeidsmarkt heeft er bovendien voor gezorgd dat de traditionele arbeidsrelatie steeds minder vaak voorkomt.

De bovenstaande ontwikkelingen kunnen de behoefte aan flexibiliteit in de WW-regeling doen toenemen. In plaats van collectieve en generieke regelingen kan de behoefte aan meer op het individu toegesneden regelingen (maatwerk) in de WW toenemen. Hierdoor kan de legitimiteit van de regeling gewaarborgd blijven.

Ad.3. Technologische ontwikkeling

Door een toenemende complexiteit in productieprocessen neemt de vraag naar hoger opgeleiden toe in verhouding tot de vraag naar lager opgeleiden ("skill biased technological change")¹⁹. De beloningsverschillen tussen hoger en lager opgeleiden nemen hierdoor toe. Ook werkloosheidsrisico's gaan verder uit elkaar lopen. Naar verwachting zal het aandeel lager opgeleiden in de werklozenpopulatie toenemen. Zoals we hebben gezien in de vorige paragraaf is de gemiddelde verblijfsduur van deze groep in de WW relatief lang.

De technologische ontwikkeling kan gevolgen hebben voor de legitimiteit van de WW-regeling. Indien er binnen de WW sprake is van een concentratie van het gebruik bij bepaalde groepen en deze zich in de ogen van de niet-gebruikers onvoldoende inspannen om instroom in de WW te voorkomen of uitstroom te bevorderen, dan kan het draagvlak van de regeling eroderen. De collectieve regeling kan hierdoor onder druk komen te staan.

¹⁹ R. de Mooij en P. Tang, *Four Futures of Europe*, CPB 2003

3.5 Samenvattend

Toekomstbestendigheid betekent dat de WW activerend moet werken, dat wil zeggen zowel vergroting van de arbeidsparticipatie als terugdringing van de uitkeringsafhankelijkheid ondersteunt. Beide doelstellingen zijn economisch en sociaal noodzakelijk. Economisch om de verzorgingsstaat financieerbaar te houden, sociaal omdat werk de beste garantie is tegen armoede en sociale uitsluiting.

Instroom WW

De instroom in de WW is geen groot probleem. Deze is in Nederland niet hoog in vergelijking met het buitenland. Er zijn wel risicogroepen met een relatief grote kans om bij herhaling werkloos te worden (laagopgeleiden, allochtonen). De lage instroom in de WW is toe te schrijven aan de strikte referentie eisen en - in mindere mate - de ontslagwetgeving.

Naar sector bezien zijn er grote verschillen ten aanzien van de instroom in werkloosheid. Er zijn sectoren met een meer dan gemiddelde WW-instroom, vooral veroorzaakt door cyclische en/of seizoensmatige arbeid, zoals in de landbouwsector, het bouw- en schildersbedrijf. In het algemeen betreft het hier jaarlijks terugkerende, korte perioden van werkloosheid.

Uitstroom WW

Voor het merendeel van de werklozen vormt de WW geen belemmering om snel werk te vinden. Twee op de drie WW-ontvangers maakt minder dan 6 maanden gebruik van de WW. Zo bezien kent de WW een redelijke mate van dynamiek. Er is echter ook een groep die relatief lang van de WW gebruik maakt. Dit geldt in de eerste plaats voor ouderen. De baanzoekduur van ouderen is drie maal hoger dan de gemiddelde baanzoekduur. Bovendien stroomt slechts een klein aandeel van hen (20%) binnen 6 maanden uit naar werk. Deels komt dit doordat ouderen een lage kans op werk hebben. Anderzijds spelen ook de langere maximale uitkeringsduur en de vrijstelling van de arbeidsverplichtingen een rol. Het percentage ouderen dat de volledige uitkeringsduur bereikt (circa 42%), geeft aan dat de WW voor ouderen nog steeds een alternatieve uittreedroute is.

Op het uitstroombegedrag zijn ook persoonsgebonden kenmerken van invloed. Een hoge leeftijd, laag opleidingsniveau, een niet-Europese afkomst en een onvolledige arbeidsgeschiktheid zijn de grootste risicofactoren. Personen met een of meer van deze kenmerken komen moeilijk aan het werk en zijn zodoende langdurig op een uitkering aangewezen.

Doorstroom WW

Door de lage in- en uitstroom is de doorstroom in de WW laag. Dit betekent dat in Nederland de werkloosheid door een veel kleinere groep mensen wordt gedragen dan in landen waar de instroom en uitstroom uit de WW hoog zijn (zoals in de Verenigde Staten en Denemarken). De vier groepen met het hoogste werkloosheidsrisico zijn laagopgeleiden, etnische minderheden, gedeeltelijk arbeidsgeschikten en herhalingswerklozen. Deze groepen overlappen elkaar gedeeltelijk. Zo is een groot deel van de etnische minderheden laag opgeleid en bestaat de groep herhalingswerklozen vooral uit laagopgeleiden en etnische minderheden. Herhalingswerklozen nemen een groot deel van de totale werkloosheid voor hun rekening.

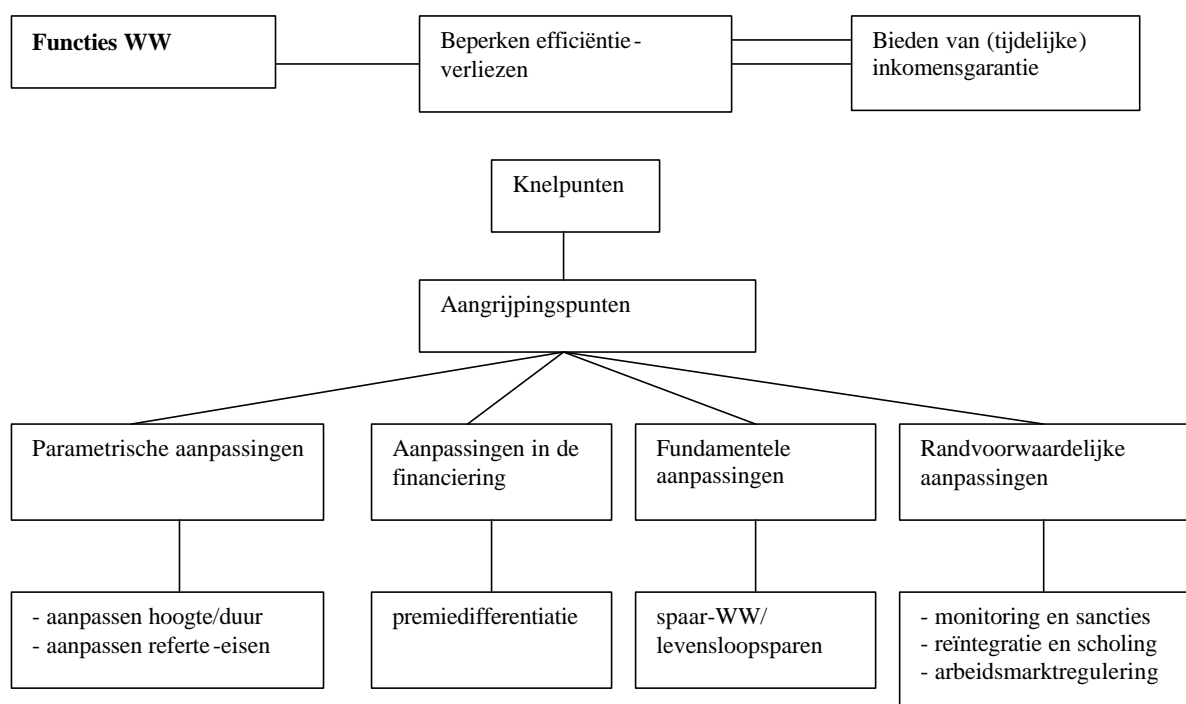
De beschreven trends (vergrijzing, individualisering/flexibilisering en technologische ontwikkeling) kunnen ertoe leiden dat het gemiddelde werkloosheidsrisico (en daarmee de WW-lasten) in de komende jaren toeneemt en bovendien de behoefte aan meer individuele arrangementen groter wordt.

4 Toekomstbestendigheid: aangrijpingspunten voor beleid

4.1 Aangrijpingspunten voor beleid

Op basis van de bevindingen uit hoofdstuk 3 kan een aantal aangrijpingspunten voor beleid worden onderscheiden. Eén en ander is weergegeven in figuur 4.1. Er wordt allereerst een onderscheid gemaakt tussen aanpassingen in de polisvoorwaarden van de bestaande WW (“parametrische” aanpassingen, zoals hoogte en duur van de uitkering en referte-eisen) en wijzigingen in de financieringsstructuur. Daarnaast kan een aantal meer “randvoorwaardelijke” instrumenten worden genoemd; monitoring en sancties, reïntegratie en scholing, arbeidsmarktregulering. In het vervolg worden de belangrijkste uitgangspunten van de modaliteiten weergegeven, inclusief de belangrijkste voor- en nadelen. Een meer uitgebreide beschrijving is opgenomen in de bijlage 4.

Figuur 4.1 Hoofdroutes voor beleid



Bij dergelijke aanpassingen moet rekening worden gehouden met de bestaande institutionele inrichting en met de dilemma's die een rol spelen bij de vormgeving van de WW. Landen maken hierin verschillende keuzes, onder andere omdat de doelen die met werkloosheidsvoorzieningen worden nagestreefd verschillen. Zo legt bijvoorbeeld de Verenigde Staten het accent op doelmatigheid, een sterke prikkelwerking en flexibiliteit, terwijl in Nederland een zekere mate van inkomensbescherming, naast activering (onder het motto: “sociaal voor wie niet kan werken, streng voor wie niet wil werken”), als belangrijke randvoorwaarde geldt. De gekozen positie hangt sterk samen met de maatschappelijke preferenties in een land. Deze vormen als het ware het kader waarbinnen aanpassingen in sociale zekerheidsregelingen zoals de WW kunnen plaatsvinden. De keuzes die daarbij worden gemaakt hebben belangrijke gevolgen voor de *legitimiteit* van het stelsel, de mate waarin het stelsel op maatschappelijke steun kan rekenen en daarmee ook in *financiële* zin houdbaar is en blijft.

4.2.1 Parametrische aanpassingen

Aanpassen hoogte en/of duur van de uitkering

Aanpassingen in hoogte en/of duur kunnen de activerende werking van de WW 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.

Aanpassingen in hoogte en/of duur kunnen ook nadelen met zich meebrengen:

- 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.

De mate waarin deze voor- en nadelen zich zullen voordoen, hangt samen met de manier waarop de aanpassingen worden vormgegeven. De verschillende modaliteiten variëren enerzijds in de intensiteit en richting van activeringsprikkels en anderzijds in de mate waarin de bovengenoemde nadelen zich zullen voordoen. Natuurlijk is het ook mogelijk verschillende modaliteiten ten aanzien van uitkeringshoogte en –duur te combineren.

Mogelijke modaliteiten uitkeringshoogte

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.

Mogelijke modaliteiten uitkeringsduur

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 potentiële 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 activeringsprikkels voor ouderen, die thans een relatief groot beroep doen op de WW.

In algemene zin kan worden gezegd dat bovengenoemde nadelen zich bij een verkorting van de maximale duur van de WW of bij een trapsgewijze verlaging van de uitkeringshoogte in mindere mate zullen voordoen dan bij bijvoorbeeld een generieke verlaging van de uitkeringshoogte of een verkorting van de uitkeringsduur over het gehele opbouwtraject.

Aanscherpen referte-eisen

Aanscherping van de referte-eisen gaat gepaard met minder instroom in de WW. Hiermee wordt het opbouwkaracter van de WW versterkt, omdat alleen werknemers voor de WW in aanmerking komen die al langere tijd werknemer zijn geweest. Vanwege het versterkte opbouwkaracter zal de toegankelijkheid van de WW voor jongeren en herintreders worden beperkt. Ook werknemers met flexibele arbeidscontracten zullen minder snel aan de toetredingsvoorwaarden voldoen. Mede daardoor neemt de instroom in de Wet Werk en Bijstand toe. De verwachte omvang hiervan is niet op voorhand vast te stellen. Overigens kan worden opgemerkt dat Nederland in internationaal opzicht relatief stringente referte-eisen kent.

4.2.2 Aanpassingen in de financiering

Premiedifferentiatie

In een systeem van premiedifferentiatie (zie verder bijlage 4 B) wordt de door de werkgever te betalen werkloosheidspremie gekoppeld aan de WW-lasten die door het bedrijf, via ontslag van werknemers, worden gegenereerd.²⁰ Premiedifferentiatie is dus een instrument om tot een specifiekere toerekening van verzekeringsrisico's te komen. Daarmee wordt de instroom in werkloosheid beperkt. De mate van premiedifferentiatie is daarbij een belangrijke keuze.²¹ Enigerlei vorm van beperking van premiedifferentiatie kan met name soelaas bieden voor kleine werkgevers (vanwege de sterke premiefluctuaties). Nadeel is dat hierdoor ook de beoogde financiële prikkelwerking wordt beperkt. Premiedifferentiatie betekent een verschuiving van loonkosten (WW-premies) naar ontslagkosten: het gedifferentieerde deel van de uitkeringslasten maakt deel uit van de ontslagkosten. Van de verhoging van de ontslagkosten is een aantal effecten te verwachten. Allereerst een negatief effect op zowel het ontslaan als aannemen van personeel met per saldo een hogere werkgelegenheid, lagere werkloosheid en lagere collectieve lasten. Daarnaast hogere kosten bij het aanpassen van de omvang van het personeelsbestand, leidend tot een inefficiëntere arbeidsmarkt en een negatief effect op de bedrijfswinsten. Voorts 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.

Voor Nederland is in opdracht van SZW enkele jaren geleden onderzoek verricht met naar de effecten van het invoeren van premiedifferentiatie in de WW.²² Vanwege de hogere ontslagkosten voor oudere werknemers en langere uitkeringsaanspraken is daarbij 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

20 De introductie van een vorm van eigen risico voor werkgevers kan als een variant op ondernemingsgewijze premiedifferentiatie worden gezien. Eigen risico dragen beoogt eveneens de financiële verantwoordelijkheid van de individuele werkgever voor het werkloosheidsrisico te vergroten ter ontlasting van het sectorale en nationale collectief. In vergelijking met premiedifferentiatie is sprake van een meer rechtstreekse en daardoor intense kostenconfrontatie. Premiedifferentiatie op basis van de door een werkgever gerealiseerde lasten zal leiden tot een aanzienlijke stijging van de administratieve lasten en uitvoeringskosten. Werkgevers worden immers belanghebbende bij alle WW-toekenningen en wijzigingen. De gevolgen voor de uitvoering en administratieve lasten kunnen worden beperkt door te differentiëren op grond van de aard van het arbeidscontract. De hogere premie kan voor werkgevers een prikkel zijn om herhalingswerkloosheid terug te dringen. Premiedifferentiatie in de vorm van premiegroepen op basis van de aard van het arbeidscontract stimuleert werkgevers om langdurige contracten aan te gaan. Dit kan wel een nadelig effect hebben op flexibele arbeid. In enkele wachtgeldfondsen wordt nu al gebruik gemaakt van premiegroepen.

²¹ Er kan worden opgemerkt dat de overheidswerkgevers op dit moment al de maximale variant van premiedifferentiatie kennen, het eigenrisicodragen voor de volledige WW-uitkeringslasten. Het effect hiervan op de WW-instroom en het WW-volume is zichtbaar in de relatief en absoluut lagere cijfers ten opzichte van de marktsector (zelfs als rekening wordt gehouden met het ingroeimodel omdat de WW nog pas kort geldt voor de overheidswerknemers).

²² R. Alessie, H. Bloemen, R.H. van het Kaar & R. Knecht, Nieuwe Financieringsvormen van de WW, Ministerie van SZW, Den Haag, 2000.

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. 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 werkgelegenheid²³. 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 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.

4.2.3 Fundamentele aanpassingen (sparen versus verzekeren)

Spaar-WW / levensloopsparen

Een *spaar-WW* betreft een systeem waarbij op individuele basis wordt gespaard ter dekking van het werkloosheidsrisico (een uitgebreide beschrijving is te vinden in bijlage 4 C).²⁴ In de financiering treedt er dus een verschuiving op van het collectief naar het individu. Dit bouwt met name voort op de gedachte dat zowel de WW-in- als -uitstroom mede door het individu te beïnvloeden zijn. Doordat het werkloosheidsrisico in financiële zin niet langer op anderen afgewenteld kan worden, bestaat er een sterkere prikkel om moral hazard te beperken. Het is echter de vraag of deze prikkel voor herhalings- en langdurig werklozen erg sterk zal zijn. In bredere zin kan verder worden opgemerkt dat tegenover het beperken van moral hazard een verlies aan risicosolidariteit staat. Deze solidariteit uit zich in de huidige WW in de premie, die voor een deel het “eigen” werkloosheidsrisico dekt, en voor een ander deel een “solidariteitspremie” betreft aan werknemers met een hoog werkloosheidsrisico. In een spaarsysteem wordt dit tweede deel in feite overgeheveld naar de individuele werknemer. Dit draagt het gevaar in zich van een “tweedeling” tussen werknemers met een laag (met name hoogopgeleide mannen) en werknemers met een hoog werkloosheidsrisico (met name laagopgeleide(n) vrouwen)). Bij een gelijkblijvende herverdelingsdoelstelling zou de solidariteit dus gefinancierd moeten worden uit de algemene middelen, waardoor in een spaarsysteem de premiedruk weliswaar daalt, maar tegelijkertijd de belastingdruk stijgt. In een “zuiver” spaarsysteem echter vindt die verevening niet plaats en zal door bepaalde groepen werklozen eerder een beroep gedaan moeten worden op de bijstand. Dit leidt tot de eerder genoemde tweedeling.

De effecten van de introductie van een spaar-WW zijn voor Nederland recentelijk gesimuleerd.²⁵ Daaruit komt naar voren dat bijna de helft van de werklozen die onder het huidige systeem recht zouden hebben op WW in het spaarsysteem aangewezen raken op de bijstand of vanwege de inkomenstoets geen recht meer hebben op een uitkering. Anderzijds zullen werknemers met een laag

²³ *Centraal Economisch Plan*, CPB, Den Haag, 1997.

²⁴ Een systeem van vrijwillig sparen (bij niet sparen bestaat alleen recht op bijstand) en een combinatie van spaar-WW en collectieve verzekering (gedurende een bepaalde periode collectieve WW en daarna spaar-WW) zijn te beschouwen als varianten op een “zuivere” spaar-WW.

²⁵ N. Rezwani & P. Hendrix, “Het Verplichte Sparen voor het Werkloosheidsrisico”, Ministerie van SZW, ISBN 9059011627, Den Haag, 2002.

werkloosheidsrisico een aanzienlijk spaarsaldo hebben opgebouwd op 65-jarige leeftijd. De verplichting tot sparen leidt bij werknemers met een gering werkloosheidsrisico tot onnodige reserveringen, die vervroegde uittrekking kunnen stimuleren.

Er zijn aanpassingen denkbaar op een zuiver spaarsysteem om bepaalde ongewenste uitkomsten te verzachten. Zo zou een eventuele tweedeling kunnen 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. Verder zou het verlies aan risicosolidariteit beperkt kunnen worden door aan de collecterende zijde de huidige collectieve financiering in stand te houden en spaarfondsen te gebruiken om de WW-uitkering aan te vullen, in hoogte (dat wil zeggen een collectieve basisvoorziening die wordt aangevuld met individuele besparingen) of in de tijd (een collectieve basisvoorziening van een beperkte duur, na afloop waarvan individuele besparingen moeten worden aangesproken). Aan de distribuerende zijde kan sprake zijn van verschillende bestedingsdoelen (verlof, WW), waarbij behoud van solidariteit kan betekenen dat het opnemen van verlof bijvoorbeeld niet leidt tot een aantasting van WW-rechten. Het mogelijk negatieve effect van een spaarsysteem op de ouderenparticipatie zou kunnen worden geneutraliseerd door spaaroverschotten aan het einde van de loopbaan te oormerken, bijvoorbeeld ten behoeve van scholing. Hierdoor blijft het menselijk kapitaal van ouderen bovendien op peil, waardoor de kans op werkloosheid daalt. Ook dan moet er overigens steeds voldoende spaarsaldo beschikbaar blijven voor het geval de betreffende oudere werknemer toch nog werkloos wordt. Het ligt voor de hand bij de vormgeving van een spaarsysteem met dergelijke aspecten rekening te houden. Voorzover de deelname aan spaarsystemen vrijwillig is, doet zich ten slotte de vraag voor hoe dit zich verhoudt tot de vermogens- en inkomenstoetsen in de bijstand. Indien het gespaarde wordt weggetoetst, wordt sparen ontmoedigd.

Levensloopsparen (zie verder bijlage 4 D) is te beschouwen als een variant waarin zowel individuele spaarelementen als collectieve financiering een rol spelen. Het meest direct komt dit tot uitdrukking in het zogenaamde drie-pijlermodel. Het heeft betrekking op het gehele scala aan oude en nieuwe risico's, waaronder het werkloosheidsrisico. 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 werknemers die een (basis)dekking geven als een bepaald risico zich voordoet. De tweede pijler wordt gevormd door een mengvorm van sparen en verzekeren. Het gaat vooral om sectorale verplichte verzekeringen. Voor een deel zijn deze voorzieningen, 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.

Levensloopsparen kent grosso modo twee belangrijke voordelen: Ten eerste bieden de geïntegreerde spaarfaciliteiten 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. Ten tweede maakt organisatie op mesoniveau (CAO, bedrijfstak) een goede balans tussen solidariteit en doelmatigheid mogelijk. Zo kunnen ook rendementsrisico's binnen dergelijke collectiviteiten worden afgedekt. Als belangrijkste nadelen - voor het spaardeel binnen het drie-pijlerstelsel - geldt een aantal van de typische bezwaren die tegen sparen voor het werkloosheidsrisico als zodanig gelden en die bij de spaar-WW al aan de orde zijn geweest. Bovendien bestaat bij levensloopsparen het gevaar van afwenteling omdat het risico wordt gedeeld tussen verschillende niveaus. Het betreft hier in alle gevallen verwachte theoretische effecten.

4.2.3 “Randvoorwaardelijke” aanpassingen

Monitoring en sancties

Prikkels om uit de werkloosheid te stromen kunnen zowel beïnvloed worden door het aanpassen van de “pakkans” (oftewel: het versterken van monitoring/controle op zoekactiviteiten) als door de strengheid (dit is de hoogte) van de toegepaste sanctie. Er bestaat een uitruil tussen beide elementen: Hoe effectiever monitoring plaatsvindt, des te minder hoeft van het sanctie-instrument gebruik te worden gemaakt. Omgekeerd geldt dat hoe duurder monitoring is, hoe sterker gebruik gemaakt moet worden van het sanctie-instrument. Het effect van monitoring en sancties op de uitstroom uit werkloosheid is in ruime mate zowel theoretisch als empirisch onderzocht. Boone & Van Ours²⁶ laten zien dat vanwege het effect op de uitstroom de maatschappelijke welvaart kan toenemen. Het onderzoek van Boone et al. laat dezelfde uitkomst zien, mits de kosten van monitoring niet te hoog zijn.²⁷ Onderzoek dat zich meer exclusief richt op het effect van het toepassen van sancties op de uitstroomkans, laat overwegend zien dat het positieve effect relatief sterk is.²⁸

Reïntegratie en scholing

Bevordering van de uitstroom uit werkloosheid kan ook worden gestimuleerd via het reïntegratiebeleid. Dit geldt vooral wanneer het recht op een uitkering slechts wordt vernieuwd indien werklozen verplicht zijn aan hun eigen reïntegratie mee te werken. Dit gebeurt in landen als Denemarken en Zweden. Opmerkelijk is dat empirisch onderzoek aantoont dat de uitstroom niet alleen toeneemt aan het einde van een reïntegratietraject, maar ook voorafgaand aan de start daarvan.²⁹ Blijkbaar is in sommige gevallen de dreiging van deelname aan een reïntegratietraject al voldoende om de uitstroom te bevorderen. Beleid gericht op verbetering van de kennis en vaardigheden van werkenden draagt daarnaast bij aan vermindering van de instroom in de WW. Momenteel zijn er werknemers die hun baan verliezen doordat hun kennis en vaardigheden onvoldoende zijn als gevolg van technologische ontwikkelingen, kennisintensivering etc. Een goed personeels- en scholingsbeleid valt onder de verantwoordelijkheid van sociale partners.

Ontslagrecht

Werkgelegenheidsbescherming via een strikte ontslagwetgeving beperkt de instroom in werkloosheid, maar gaat ten koste van de arbeidsmarktpositie van toetreders (herintredende vrouwen en jongeren), belemmert de arbeidsmarktdynamiek en leidt - mede daardoor - tot een hogere langdurige werkloosheid. Ook gaat veel arbeidsmarktregulering gepaard met werkloosheid op termijn, doordat werkenden minder bereid zijn de lonen te matigen voor werkzoekenden (insider-outsider-problematiek). Arbeidsmarktflexibiliteit via soepele ontslagwetgeving, mogelijkheden van deeltijdarbeid, tijdelijke contracten etc. is een manier om het beroep op de WW te beperken en de WW-uitstroom te vergroten.

²⁶ J. Boone & J. van Ours, “Modeling Financial Incentives to Get Unemployed Back to Work”, CentER Discussion Paper 2000-02, Universiteit van Tilburg, 2000.

²⁷ J. Boone, P. Fredriksson, B. Holmlund & J. van Ours, “Optimal Unemployment Insurance with Monitoring and Sanctions”, Working Paper 2002: 21, IFAU, Uppsala, 2002.

²⁸ J. Abbring, G. van den Berg, & J. van Ours, “The Effect of Unemployment Insurance Sanctions on the Transition Rate from Unemployment to Employment”, Working Paper, Tinbergen Instituut, Amsterdam, 1998; G. van den Berg, B. van der Klaauw & J. van Ours, “Punitive Sanctions and the Transition Rate from Welfare to Work”, Discussion Paper, CentER, Universiteit Tilburg, 1998.

²⁹ J. Benus & T. Johnson, “Evaluation of the Maryland Unemployment Insurance Work Search Demonstration”, rapport tbv het Maryland Department of Labor, 1997; D. Black, J. Smith, M. Berger & B. Noel, “Is the Threat of Training More Effective than Training Itself? Experimental Evidence from the UI System”, University of Chicago, 1999.

4.3 Samenvattend

In dit hoofdstuk is aandacht besteed aan mogelijke aangrijpingspunten voor beleid teneinde de toekomstbestendigheid van de WW te verbeteren. Van een aantal modaliteiten zijn de voor- en nadelen beschreven. Harde conclusies zijn op basis hiervan niet te trekken. Echter, vanuit de in eerdere hoofdstukken beschreven trends is het ook meer fundamenteel nadenken over de uitgangspunten van de WW van belang. Daarbij mag geen enkele oplossingsrichting op voorhand worden uitgesloten, omdat eventueel nadelige effecten van bepaalde modaliteiten door fine tuning kunnen worden gemitigeerd. Vormgevingsaspecten spelen dus een belangrijke rol.