

Met de WW en het ontslagrecht aan het werk voor een flexibele arbeidsmarkt

Samenvatting

0. Samenvatting en conclusies

De arbeidsmarktfuncties van de WW en van het ontslagrecht

De inrichting van het sociale stelsel en van de WW en het ontslagstelsel in het bijzonder, is van essentieel belang voor een flexibele werking van de arbeidsmarkt en voor de economische prestaties van Nederland, nu en in de toekomst. De Werkloosheidswet (WW) heeft als doel om werknemers een tijdelijke *inkomensbescherming* te bieden bij werkloosheid. Het bieden van inkomensbescherming is een doel op zich, maar heeft daarnaast ook *arbeidsmarktfuncties*. Door het bieden van inkomensbescherming fungeert de WW als “zoeksubsidie”. Daarnaast wordt het risico van werknemers bij de overgang naar een andere baan gereduceerd, waardoor de arbeidsmarktdynamiek wordt bevorderd. Tegelijk moet de inkomensbescherming zo zijn vormgegeven dat deze werklozen voldoende *activeert*.

Daarbij is ook de relatie met het ontslagrecht van belang omdat er een zekere mate van uitruil bestaat tussen ontslagbescherming en sociale zekerheid. Een hoge uitkering of ruime toetredingsvoorwaarden maken werknemers bijvoorbeeld meer ontvankelijk voor het accepteren van een lagere ontslagbescherming. Stringente ontslagbescherming biedt een hoge mate van inkomensbescherming aan werkenden en kan bijdragen aan een beperking van de instroom in de werkloosheidsregelingen, maar het kan tegelijk ook de uitstroom beperken doordat het voor werklozen moeilijker wordt zich een plek op de arbeidsmarkt te veroveren. Het kabinet is van oordeel dat de vormgeving van de WW en de inrichting van het ontslagrecht, moeten bijdragen aan (inkomens)bescherming en activering, maar ook een efficiënte en flexibele allocatie van vraag en aanbod op de arbeidsmarkt dienen te bevorderen. Wat betreft het ontslagrecht dragen de heroverweging van het last in-first out-beginsel (lifobeginsel), waarover eerder aan de Stichting van de Arbeid advies is gevraagd en thans een standpunt over wordt ingenomen en het tegengaan van onnodige ontslagprocedures (zoals bijvoorbeeld door het beperken van de verwijtbaarheidstoets WW) hieraan substantieel bij. Ook op het terrein van de WW worden door het kabinet, in aansluiting op het advies van de Sociaal Economische Raad, vergaande maatregelen voorgesteld die bijdragen aan de flexibilisering van de arbeidsmarkt.

Huidige WW-knelpunten op de arbeidsmarkt

Een belangrijke constatering is dat de huidige vormgeving van de WW voor het merendeel van de werklozen geen belemmering vormt om weer snel uit te stromen naar werk. Twee op de drie WW-gerechtigden heeft binnen zes maanden een nieuwe baan. Maar er zijn ook knelpunten. Er is een geconcentreerd en langdurig gebruik van de WW door ouderen, laagopgeleiden en allochtonen. Een ander probleem is dat de uitstroom naar werk niet altijd langdurig is, waardoor sprake is van een geconcentreerd gebruik in de vorm van herhalingswerkloosheid. De oorzaken voor deze concentratie van werkloosheid zijn divers. Voor de eerst genoemde groepen geldt dat ze een moeilijke arbeidsmarktpositie hebben vanwege meer persoonsgebonden factoren als opleidingsniveau en/of leeftijd. Daarnaast kan de vormgeving van de WW een rol spelen. Bijvoorbeeld de potentiële uitkeringsduur voor ouderen of de uitkeringshoogte in relatie tot het relevante loon bij laagopgeleiden.

Trends leiden tot een verscherping van de knelpunten.

Trends als technologisering, flexibilisering en internationalisering van de arbeidsmarkt kunnen tot gevolg hebben dat de vraag naar lager opgeleide werknemers verder afneemt en dat werknemers niet meer levenslang verbonden zijn aan één werkgever. Dit kan er toe leiden dat het werkloosheidsrisico voor laagopgeleiden, ouderen en allochtonen toeneemt (“tweedeling op de arbeidsmarkt”). Deze tweedeling kan leiden tot een verdere versterking van de concentratie van het gebruik van de WW en maakt het noodzakelijk dat de vormgeving van de WW bijdraagt aan een goede werking van de arbeidsmarkt. Dit vormt de uitdaging voor de toekomst.

De uitdagingen voor een solide en solidair stelsel

Een solide en solidaire WW zal op deze uitdaging in samenhang met andere arrangementen, zoals het ontslagrecht, een antwoord moeten bieden. Werknemers en uitkeringsgerechtigden moeten er ook in de toekomst op kunnen vertrouwen dat de WW solide is en afdoende inkomensbescherming blijft bieden. Dit betekent dat de WW de werking en de dynamiek van de arbeidsmarkt moet blijven versterken, de zogeheten circulatie- en irrigatiefunctie, maar tegelijk ook moeten activeren tot een

optimale inzet op de arbeidsmarkt. Daar waar mogelijk moet instroom in de WW worden voorkomen door preventieve maatregelen en uitstroom worden bevorderd door curatieve maatregelen. Hierbij is employability een centrale invalshoek. Een solide WW kan zo ook solidair blijven. Het gaat daarbij om solidariteit tussen jong en oud en tussen hoog en laag opgeleid over het totaal van de levensduur bezien. Wel zal een beroep op solidariteit altijd gepaard moeten gaan met een beroep op de eigen verantwoordelijkheid. De kansen die werknemers hebben moeten ze aangrijpen en benutten. De legitimiteit van de WW vergt daarom een vormgeving die voldoende rekening houdt met het niveau waarop het werkloosheidsrisico kan worden beïnvloed. Werkgevers, werknemers en overheid hebben daarbij elk hun eigen verantwoordelijkheid.

Preventie van werkloosheid

Waar baanzekerheid afneemt en de vraag naar hoger opgeleiden toeneemt, vormt de preventie van werkloosheid door het bevorderen van employability de uitdaging voor de toekomst. De 'moderne' werknemer moet meer dan nu het geval is kennis en vaardigheden op peil houden, zodat hij te allen tijde goed toegerust is om de arbeidsmarkt te kunnen betreden. Daar ligt allereerst een gezamenlijke verantwoordelijkheid voor werkgevers en werknemers. De O&O-fondsen spelen daarbij een centrale rol. Daarnaast kan de overheid een faciliterende taak worden toegedicht. Bijvoorbeeld door het preventief aanwenden van WW-reïntegratiemiddelen in de vorm van experimenten.

Het uitkeringstelsel bij werkloosheid

Het kabinet is van mening dat de juiste balans gevonden dient te worden, waardoor de WW zowel inkomensbescherming biedt, de arbeidsmarktdynamiek bevordert en activeert. De voorstellen van de raad om de toetredingseis voor de WW aan te scherpen naar 26 uit 36 weken en de verlaagde wekeneis (grotendeels) af te schaffen zullen, evenals de kabinetsvoorstellen, leiden tot een beperking van de instroom in de WW. De raad stelt verder voor de kortdurende uitkering te vervangen door een loongerelateerde uitkering van drie maanden. De hoogte van de loongerelateerde uitkering bedraagt de eerste twee maanden 75%. Deze tijdelijke verhoging zal het verschil tussen de uitkering en het te verdienen loon verminderen en verscherpt daardoor, met name aan de onderkant van de arbeidsmarkt, de armoedeval. Door het voorstel van de raad om de duur van de WW te beperken tot drie jaar en twee maanden, waarbij in de opbouw van de uitkering een glijdende relatie wordt gelegd met de duur van het arbeidsverleden, wordt een stap verder gezet op de weg die door dit kabinet is ingezet ten aanzien het bevorderen van de arbeidsparticipatie van ouderen. Dit voorstel zal er toe leiden dat de maximale duur van de WW-uitkering voor vrijwel alle leeftijden zal afnemen. Het accent van de duurverkortening ligt daarbij op oudere werknemers. Dit is in lijn met het kabinetsbeleid om de arbeidsparticipatie van ouderen te bevorderen. Het kabinet beoordeelt deze voorstellen daarom positief. Mede ook vanuit de gedachte dat het merendeel van de werklozen, die relatief snel weer uitstromen naar arbeid, van deze verkortening geen nadeel zal ondervinden. De doelstelling van de WW om een tijdelijke inkomensbescherming te bieden en daarmee als zoeksubsidie te fungeren blijft daarbij intact. Het voorstel van de raad om de huidige verlaagde wekeneis van 16 uit 39 voor musici en artiesten te handhaven, neemt het kabinet over.

Financiering van de WW

De raad stelt tevens een geleidelijke verschuiving in de financiering van de WW voor, waarbij de wachtgeldpremie uit een werkgevers- en een werknemersdeel zal gaan bestaan en bij het Awf voor een tripartiete financieringen gekozen wordt. Ook wordt voorgesteld de Awf-franchise af te schaffen. De raad stelt voor dit te bezien in het perspectief van structureel lastendekkende premies en te komen tot een geleidelijke invoering van dit nieuwe financieringsregime. Samen met de invoering van de IOW zullen deze voorstellen er toe leiden dat per saldo sprake zal zijn van een aanzienlijke belasting van de schatkist en wijzigingen in het inkomensbeeld in vergelijking met de huidige situatie. Het kabinet is van oordeel dat het door de raad voorgestelde financieringsregime nader onderzoek vergt. Daarbij moet worden bezien of dit gerealiseerd zou kunnen worden met inachtneming van een evenwichtige koopkracht- en lastenontwikkeling en mede tegen de achtergrond van de door het kabinet geformuleerde EMU-doelstelling. Daarbij zullen ook de voorstellen van de Stichting van de Arbeid met betrekking tot de WGA-premielastverdeling betrokken moeten worden.

Reïntegratie

De raad stelt een aanpak voor waarbij bij het voortduren van werkloosheid tegelijkertijd sprake is van een toename van het beschikbare reïntegratie-instrumentarium, een verzwaring van de reïntegratieverplichtingen voor de uitkeringsgerechtigde en een verschuiving van het reïntegratie-initiatief van de uitkeringsgerechtigde naar de uitvoeringsorganisatie. Gedurende de eerste maanden ligt het initiatief voor reïntegratie-inspanningen vooral bij betrokkene zelf. Na 3 maanden vindt een zeer intensieve poortwachertoets plaats op deze reïntegratie-inspanningen. Bij een negatieve uitkomst zal dit leiden tot een sanctie of weigering van de uitkering. In dit kader adviseert de raad te komen tot meer maatwerk door de ketenpartners en wijst daarbij op de ontwikkeling van het casemanagement bij UWV. Daarbij is ook een goede en vroegtijdige inschatting van de afstand tot de arbeidsmarkt nodig (op basis van risicoprofielen). UWV moet hiertoe ook meer ruimte krijgen in de aanbesteding van reïntegratietrajecten door meerjarige contracten en meer ruimte voor inzet van scholing. Ook bepleit de raad een intensiever gebruik van de individuele reïntegratie-overeenkomsten (IRO). Daarnaast is een goede samenwerking in de keten UWV, CWI en gemeenten nodig nu uitkeringen verkort worden. Daarbij is ook een goed klant volgsysteem van belang. De uitgangspunten van het huidige kabinet komen voor een groot deel overeen met de voorstellen van de raad. De raad legt de nadruk niet zozeer op een geheel nieuwe invalshoek, maar op het verbeteren van het huidige beleid.

Inkomensvoorziening ouderen

De raad stelt voor een inkomensvoorziening voor oudere werklozen (IOW) in te stellen, waarbij werknemers die tussen hun 50-ste en 60-ste werkloos zijn geworden na afloop van de WW in aanmerking komen voor een uitkering op minimumniveau zonder vermogenstoets. Voor werknemers die na hun 60-ste werkloos zijn geworden geldt ook geen partnerinkomenstoets. Naar het oordeel van de raad moet dit IOW-regime omstreeks 2010 worden geëvalueerd en kan het in die zin vooralsnog als een tijdelijk arrangement worden gezien. Het kabinet stemt in met de voorgestelde inkomensvoorziening voor ouderen. Mede in het perspectief van komende ontwikkelingen op de arbeidsmarkt en de aankomende vergrijzing stemt het kabinet ermee in dat de IOW als een tijdelijk arrangement dient te worden gezien. Daarvoor zal het kabinet in de regeling een horizonbepaling opnemen, waarbij de regeling eindigt in 2011. Voorts zal de IOW in 2010 worden geëvalueerd.

Sollicitatieverplichting

De raad stelt voor om in de WW een bevoegdheid voor het UWV op te nemen om werknemers individueel te ontheffen van de sollicitatieverplichting. Het betreft volgens de raad een uiterste optie op grond van de individuele omstandigheden en de individuele kansen van de sollicitatieplichtige op de arbeidsmarkt. Ook voor de IOW stelt de raad voor dat gemeenten de beleidsvrijheid krijgen om werknemers op dezelfde gronden te ontheffen van de sollicitatieplicht. Het kabinet stemt in met het voorstel van de raad om het UWV en de gemeenten de bevoegdheid te geven om in individuele gevallen een werknemer te ontheffen van de sollicitatieverplichting. Het kabinet zal hiervoor, mede in het licht van het ontbreken van een financiële prikkel voor het UWV, een strikte normering opstellen. Voor een individuele ontheffing van een WW-gerechtigde kan aanleiding bestaan indien er sprake is van een, door individuele omstandigheden ingegeven, gebleken onmogelijkheid om arbeid te vinden. Redenen voor individuele ontheffing kunnen gelegen zijn in een gebleken grote afstand tot de arbeidsmarkt en het in aanzienlijke mate verrichten van mantelzorg of vrijwilligerswerk. Volgens het kabinet dient de algemene situatie op de arbeidsmarkt geen rol te spelen bij die beoordeling nu in economisch moeilijke tijden het voor iedere werkloze, jong of oud, lastig is om aan de slag te komen. Het moet altijd gaan om een beoordeling van de omstandigheden van het individu. Ook voor de IOW zal individuele ontheffing op grond van individuele omstandigheden mogelijk zijn. Met instemming wordt geconstateerd dat de raad ervan uit gaat dat de uitvoering geacht wordt slechts in zeer incidentele en bijzondere gevallen van de mogelijkheid tot vrijstelling gebruik te maken. Zowel de regeling in de WW als in de IOW worden in 2010 geëvalueerd.

Ontslagrecht en praktijk

De raad ondersteunt de doelstelling om de activerende werking van de WW te versterken en de dynamiek op de arbeidsmarkt te vergroten, maar acht anticumulatie van ontslagvergoedingen op WW-uitkeringen hiervoor geen geschikt middel. De raad verwacht dat dit ten koste gaat van de arbeidsmobiliteit en de flexibiliteit op de arbeidsmarkt. De kosten voor werkgevers en voor de ontslagpraktijk zullen toenemen. Mede in het licht van de voorstellen van de raad ter verbetering van de werkloosheidspreventie en de activerende werking, stemt het kabinet ermee in om af te zien van de anticumulatie van ontslagvergoedingen op WW-uitkeringen.

Voorts heeft het kabinet de raad op 2 december 2004 in een aparte adviesaanvraag, die geen onderdeel vormde van het Sociaal Akkoord, verzocht te adviseren over enkele voorstellen voor deregulering van de WW, waaronder het beperken van de verwijtbaarheidstoets. De raad is voorstander van het dereguleringsvoorstel van het kabinet om de toets op verwijtbare werkloosheid te beperken. Hij acht dit van groot belang voor een versoepeling van de ontslagpraktijk en voor een verbeterde werking van de arbeidsmarkt. Het voorstel zal de pro forma-problematiek terugdringen, met als gevolg een aanzienlijke kostenreductie voor werkgevers, werknemers en voor de rechtspraktijk. Het voorstel van de raad om de verwijtbaarheidstoets nog verder te beperken, neemt het kabinet niet over. Dit voorstel beperkt te zeer de mogelijkheden om vanuit de WW onwenselijk gedrag tegen te gaan. Het bezwaar van de raad dat met de kabinetsvoorstellen de onduidelijkheid nog niet volledig is ondervangen, zal worden weggenomen door expliciet te bepalen dat het niet voeren van verweer niet als verwijtbaar handelen kan worden aangemerkt. Met deze toevoeging ziet het kabinet in het voorstel van de raad voor verdere beperking, geen aanleiding om zijn oorspronkelijke voornemen te wijzigen.

In zijn advies over het sociaal economisch beleid op middellange termijn zal de raad een nadere analyse van het ontslagrecht in algemene zin opnemen. Daarbij zal de raad aandacht besteden aan de ontslagprocedures en de ontslagvergoedingssystematiek. In verband hiermee schort het kabinet zijn standpunt over de inrichting van het ontslagstelsel op. Na ommekomst van het advies zal hij zich zonodig verder beraden op de ontslagvergoedingenpraktijk. Wel neemt het kabinet een aantal maatregelen met betrekking tot het ontslagrecht (waaronder het lifo-beginsel) en de WW (verwijtbaarheidstoets). Hiermee wordt een aanzienlijke versoepeling van de ontslagpraktijk gerealiseerd. De heroverweging van het lifo-beginsel houdt in dat in het vervolg het afspiegelingsbeginsel zal worden gehanteerd bij de bepaling van de ontslagkeuze bij een bedrijfseconomisch ontslag. Voorts zal aan CAO partijen de mogelijkheid worden geboden afwijkende ontslagcriteria overeen te komen. Daarbij zal het kabinet aanvullende maatregelen, zoals premiedifferentiatie in de WW, invoeren ter voorkoming van onevenredige ontslagen van ouderen.

Financiële en budgettaire gevolgen

In het kader van het Sociaal Akkoord heeft het kabinet aangegeven dat een SER advies over de toekomstbestendigheid van de WW zeer zwaarwegend zal zijn indien dit (volgens CPB-ramingen) vorm geeft aan eenzelfde volumereductie in de WW. Indien sprake is van maatregelen buiten de WW worden de bredere financiële en economische effecten door het kabinet in de beoordeling betrokken. De effecten van de voorstellen voor de toekomstige inrichting van het uitkeringssysteem bij werkloosheid zijn in onderstaande tabel weergegeven.

	Kabinetsbeleid	SER
volume-effecten (dzd)		
Directe effecten WW	-43	-43
Totaal effect (incl gedrag)	-43	-42
budgettair excl uitvoeringskosten (mln)	-430	-370
besparing uitvoeringskosten	-50	-25
Totale lasten	-480	-395

Concluderend kan gesteld worden dat het SER-pakket in volume-termen 1.000 minder oplevert dan het kabinetsbeleid (42.000 versus 43.000). Budgettair blijft het SER-pakket ruim 80 mln achter op het kabinetsbeleid (395 mln versus 480 mln).

Deregulering WW en administratieve lasten

De raad stemt in met de dereguleringsvoorstellen van het kabinet op het terrein van de WW.

De voorstellen van het kabinet zullen, vooral als gevolg van het beperken van de toets op verwijtbaarheid van werkloosheid, naar schatting leiden tot een vermindering van de administratieve lasten en ontslagkosten met circa €95 mln.

Met de WW en het ontslagrecht aan het werk

voor een flexibele arbeidsmarkt

Kabinetsstandpunt

Inhoudsopgave

0. Samenvatting en conclusies

ANALYSEKADER

- 1. De arbeidsmarktfuncties van de WW en van het ontslagrecht**
- 2. Huidige WW-knelpunten op de arbeidsmarkt**
- 3. Trends leiden tot een verscherping van de knelpunten**
- 4. De uitdagingen voor een solide en solidair stelsel**

KABINETSSSTANDPUNT

- 5. SER advies en kabinetsstandpunt**
 - 5.1. Preventie van werkloosheid**
 - 5.2. Het uitkeringstelsel bij werkloosheid**
 - 5.3. De financiering van de WW**
 - 5.4. Reïntegratie en handhaving**
 - 5.5. Inkomensvoorzieningen na afloop van de WW**
 - 5.6. Sollicitatieverplichting**
 - 5.7. Deregulering**
- 6. Ontslagrecht en praktijk**
 - 6.1. Algemeen**
 - 6.2. Het ontslagstelsel**
 - 6.3. Het ontslagstelsel in internationaal perspectief**
 - 6.4. Inrichting ontslagstelsel**
 - 6.5. Ontslagvergoedingen**
 - 6.6. Maatregelen gericht op versoepeling van het ontslagrecht en de ontslagpraktijk**
 - 6.7. Employability en ontslag**
- 7. Financiële en budgettaire gevolgen**
 - 7.1. Uitkeringen, uitkeringslasten en uitvoeringskosten**
 - 7.2. Administratieve lasten en werkgeverslasten**

1. De arbeidsmarktfuncties van de WW en van het ontslagrecht

De inrichting van het sociale stelsel is van essentieel belang voor een flexibele werking van de arbeidsmarkt en voor de economische prestaties van Nederland, nu en in de toekomst. Dat geldt in het bijzonder voor de WW en voor het ontslagrecht al dan niet in onderling verband bezien.

De WW heeft in dit verband een aantal functies. Allereerst biedt de WW werknemers een verzekering tegen inkomensverlies bij werkloosheid, waardoor zij *tijdelijk* een zelfstandig loonvervangend inkomen ontvangen. Het bieden van inkomensbescherming bij werkloosheid is een doel op zich, maar heeft daarnaast ook arbeidsmarktfuncties. Allereerst fungeert de WW als zoeksubsidie, de zogeheten irrigatiefunctie. Ontslagen werknemers krijgen meer tijd een baan te zoeken die bij hun kennis en vaardigheden past. De WW als inkomensgarantie draagt zodoende bij aan een efficiënte(re) allocatie op de arbeidsmarkt.¹ Daarnaast kan de WW fungeren als motor van arbeidsmarktdynamiek. Daarbij gaat het zowel om banenstromen (het proces van baandestructie en -creatie) als om werknemersstromen (in- en uitstroom naar en van werkloosheid en baanwisselingen). De functie van de WW in deze processen staat bekend als de circulatiefunctie.² De tijdelijke inkomensgarantie die de WW biedt, reduceert het risico van de werknemer bij de overgang naar een andere baan, zodat meer mensen van baan durven te wisselen. Door baanmobiliteit ontstaan vacatures die ook aan inactieve baanzoekers bieden. Een hoge baanmobiliteit kan dus bijdragen aan minder langdurige werkloosheid en het terugdringen van de non-participatie. Daarmee wordt de insider-outsider problematiek teruggedrongen en de allocatie op de arbeidsmarkt verbeterd. Bij het proces van baancreatie en -destructie is de veronderstelling dat een adequate WW-verzekering ertoe bijdraagt dat werknemers eerder bereid zijn hun baan op te geven indien deze niet rendabel is. Ze zoeken dan een nieuwe baan die wel productief is en past bij hun vaardigheden.³ De inkomensgarantie maakt het mogelijk onrendabele banen op te heffen en nieuwe banen te creëren, resulterend in een productiviteitswinst.⁴ De WW draagt zo bij aan een meer doelmatige werking van de arbeidsmarkt.

De met sociale zekerheid verbonden herverdeling en inkomensbescherming kan ook leiden tot een verlies aan doelmatigheid.⁵ Achterliggende gedachte hierbij is dat premies, belastingen en uitkeringen de efficiënte allocatie van arbeid kunnen verstoren en de prikkel tot het verrichten van betaalde arbeid kunnen verminderen. Belasting- en premieheffing leiden tot een wig tussen brutoloonkosten en netto-inkomen, waardoor de vraag naar en het aanbod van arbeid kunnen afnemen. Bovendien kan de inkomensbescherming die de WW biedt uitkeringsparameters (voorwaarden, hoogte en duur) impliceren die vanuit arbeidsmarktperspectief suboptimaal zijn. Ruimhartige uitkeringen kunnen voor werknemers aanleiding zijn zich minder in te spannen om hun baan te behouden of voor werklozen om een baan te verwerven. Ook werkgevers kunnen tijdelijk verminderde bedrijvigheid, reorganisaties en het afvloeien van oudere werknemers op anderen afwentelen. Dit kan leiden tot minder doelmatige ontslagbeslissingen en verminderde investering in menselijk kapitaal.⁶ In dergelijke gevallen, waarbij sprake is van moral hazard, botst het bieden van inkomensbescherming met het streven mensen zo snel mogelijk terug te leiden naar de arbeidsmarkt.

¹ Langer zoeken naar een baan kan echter ook leiden tot minder participatie en tot onnodige uitkeringslasten. De tijdelijkheid van de inkomensgarantie in de WW is van belang omdat deze voorkomt dat de irrigatiefunctie teveel in het gedrang komt.

² Er bestaat overigens overlap tussen de irrigatie- en circulatiefuncties van de WW.

³ U. Kock, *Social Benefits and the Flow Approach to the Labour Market*, Academisch proefschrift, Vrije Universiteit Amsterdam, 2002.

⁴ D. Acemoglu en R. Shimer, "Productivity Gains From Unemployment Insurance", *Journal of Economic Literature*, 1999.

⁵ Okun heeft gewezen op de doelmatigheidsverliezen die samenhangen met herverdeling en daarbij het voorbeeld van de lekkende emmer gebruikt. De inkomensherverdeling van rijk naar arm kan worden vergeleken met het overbrengen van water in een lekke emmer. Uiteindelijk komt maar een deel van de inkomensoverdracht, maar niet zonder (doelmatigheids)verlies, tot stand.

⁶ CPB, "Towards Efficient Unemployment Insurance in the Netherlands", CPB Memorandum 2004/03, Den Haag, 2004.

Bij de analyse van de rol van de WW op de arbeidsmarkt is ook de relatie met het ontslagrecht van belang. Een meer stringent ontslagrecht kan bijdragen aan een beperking van de instroom in de werkloosheidsregelingen, maar kan tegelijkertijd leiden tot een beperking van de uitstroom. Hoewel het niveau van de werkloosheid in dat geval per saldo niet significant verandert door de mate van ontslagbescherming, kan de werkloosheidsduur wel toenemen. De vormgeving van het ontslagrecht moet een efficiënte allocatie van vraag en aanbod op de arbeidsmarkt niet belemmeren, maar tegelijkertijd bescherming bieden aan werknemer tegen onrechtvaardig ontslag. Een te stringent ontslagrecht is vanuit dat perspectief onwenselijk; het biedt weliswaar een ruimhartige bescherming aan werkenden, maar doet dat in zo sterke mate dat het voor werklozen bijna onmogelijk wordt zich een plek op de arbeidsmarkt te verwerven. Er is dan sprake van een insider-outsider-problematiek. Een voor de hand liggende oplossing hiervoor is het verminderen van insidermacht door het voor werkgevers eenvoudiger te maken werknemers te ontslaan. Hierdoor kan de instroom in kortdurende werkloosheid toenemen. Deze hoeft niet problematisch te zijn wanneer ook de uitstroom uit werkloosheid wordt bevorderd. Dit kan het geval zijn als er sprake is van soepele ontslagpraktijk, zonder overigens daarbij het belang van bescherming tegen onrechtvaardig ontslag uit het oog te verliezen. Immers, werkgevers zullen hierdoor minder huiverig zijn personeel aan te nemen. In aanvulling hierop kan de uitstroom worden bevorderd door activerende maatregelen. Hierbij kan worden opgemerkt dat niet op voorhand duidelijk is of het verminderen van de insider-outsider-problematiek voor alle probleemgroepen in de WW relevant zal zijn. Dit geldt bijvoorbeeld voor ouderen.

Het kabinet is van oordeel dat de vormgeving de WW en van het ontslagrecht (en de aansluiting tussen beide) een efficiënte en flexibele allocatie van vraag en aanbod op de arbeidsmarkt moet bevorderen en tegelijkertijd een zekere mate van bescherming moet bieden aan werknemers. Het verminderen van de administratieve lasten bij ontslagprocedures, zoals die in het kader van de WW bij de toetsing van de verwijtbaarheid van het ontslag aan de orde zijn, zal hieraan ook bijdragen. De uitdaging bestaat er in daarbij het optimum te vinden door een goede maatvoering, waardoor de WW en het ontslagrecht zowel inkomensbescherming bieden als bescherming tegen onrechtvaardig ontslag, maar tegelijkertijd de arbeidsmarktdynamiek bevorderen én activeren. Het kabinet is van oordeel dat het hierna beschreven pakket aan maatregelen aan deze wens tegemoet komt.

2. Huidige WW-knelpunten op de arbeidsmarkt

Een toekomstbestendige WW moet niet alleen een motor voor de arbeidsmarktdynamiek zijn, maar ook activerend werken. Van belang is te onderkennen hoe dit op dit moment in de praktijk uitwerkt. Geconstateerd kan worden dat de instroom in de WW in Nederland niet hoog is in vergelijking met het buitenland. Er zijn wel risicogroepen met een relatief grote kans om (bij herhaling) werkloos te worden en de WW in te stromen, zoals laagopgeleiden en allochtonen. De instroom in werkloosheidsregelingen hoeft geen groot probleem te vormen, als de dynamiek op de arbeidsmarkt zodanig is dat men snel weer uit kan stromen. Voor het merendeel van de werklozen is dit het geval en vormt de WW geen belemmering om snel werk te vinden. Twee op de drie WW-ontvangers maakt minder dan zes maanden gebruik van de WW. Zo bezien kent de WW een redelijke mate van dynamiek. Er is echter ook een groep die vanwege de slechte arbeidsmarktpositie of vormgeving van de WW relatief lang gebruik maakt van de WW. In de adviesaanvraag over de toekomst van de WW heeft het kabinet geconcludeerd dat het hier vooral ouderen, lager opgeleiden en allochtonen betreft die langdurig of bij herhaling gebruik maken van de WW. Ook de SER concludeert in zijn analyse van de WW-problematiek dat vooral het langdurig gebruik van de WW door ouderen en lager opgeleiden, waaronder allochtonen, een probleem vormt.

Ouderen

Wanneer gekeken wordt naar de dynamiek in het WW-bestand, dan is de groep ouderen een aandachtspunt. Hoewel de instroom niet uitzonderlijk hoog en over de jaren redelijk stabiel is, zijn ouderen wel oververtegenwoordigd in de WW vanwege de lage uitstroom. Ouderen kennen daardoor een gemiddeld lange uitkeringsduur in vergelijking met andere leeftijdscategorieën (tabel 1, bijlage). De moeizame uitstroom en de lange gemiddelde uitkeringsduur kunnen zowel met de

arbeidsmarktpositie van ouderen (vanwege tekortschietend opleidingsniveau, verschil tussen productiviteit en beloning, stigmatisering door werkgevers, etc.) als met de vormgeving van de WW te maken hebben. Voor ouderen lijkt er een positief verband te bestaan tussen de potentiële en de gerealiseerde uitkeringsduur.⁷

Laagopgeleiden

Het opleidingsniveau is van invloed op de uitkeringsduur. (tabel 2, bijlage) Laagopgeleiden zijn twee keer zo vaak werkloos als andere groepen⁸ en sterk oververtegenwoordigd in de groep mensen die tijdens hun werkzame leven in totaal het langst werkloos zijn.⁹ De relatief lange uitkeringsafhankelijkheid van deze groep hangt vooral samen met een problematische positie op de arbeidsmarkt maar ook met de vormgeving van de WW. Wat betreft het eerste geldt voor veel laagopgeleiden dat ze - juist vanwege het tekortschietende opleidingsniveau - een productiviteit hebben die achterblijft bij de totale loonkosten voor de werkgever (productiviteitsval). Hierdoor is het voor werkgevers onaantrekkelijk laagopgeleiden aan te nemen, waardoor deze groep buiten de arbeidsmarkt blijft staan en met langdurige werkloosheid wordt geconfronteerd. Naast een productiviteitsval is er vaak sprake van een armoedeval. Doordat laagopgeleiden zijn aangewezen op werk aan de onderkant van de arbeidsmarkt waar de beloning relatief laag is, is er weinig stimulans om een baan te accepteren wanneer er sprake is van een uitkeringsalternatief.

Etnische minderheden

Vooral 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 en dergelijke een rol. Opvallend daarbij is dat het vooral jongeren zijn die een relatief groot beslag op de WW leggen en dat oudere niet-westerse allochtonen ondervertegenwoordigd zijn in de WW. De grootste oververtegenwoordiging bestaat in de bijstand. Een verklaring hiervoor vormt de relatief grote instroom in de WW en een lagere uitstroom naar werk. Hieruit komt het beeld naar voren dat niet-westerse allochtonen op jongere leeftijd frequenter werkloos worden en de WW instromen en met het stijgen van de leeftijd relatief minder vaak weer uitstromen naar werk, maar meer naar bijstand en vervolgens langdurig in de bijstand blijven. Oudere niet-westerse allochtonen maken hierdoor relatief minder vaak gebruik van de WW als route voor vervroegde uittreding (tabel 3, bijlage).

Herhalingswerklozen

Herhalingswerklozen nemen een groot deel van de totale werkloosheid voor hun rekening. Uit onderzoek uit 2000 blijkt dat onder de huidige werklozen met een leeftijd tussen de 15 en 55 jaar 78% al eens eerder werkloos is geweest. Tevens blijkt uit dit onderzoek dat los van persoonskenmerken de kans op langdurige werkloosheid toeneemt als men eerder werkloos is geweest.¹⁰ Op life-time-basis bezien wordt de helft van het WW-beslag benut door 4% frequente gebruikers. Ook internationaal gezien is aandacht voor het sterk geconcentreerde karakter van werkloosheid en het fenomeen herhalingswerkloosheid van groot belang, zo blijkt uit OECD-studies.¹¹

Sectorale concentraties (werkgevers)

Naast het geconcentreerde gebruik van de WW door bepaalde groepen (tabel 4, bijlage) is er sprake van sectorale concentraties; seizoens- en cyclische werkloosheid. De instroomkans in de WW is met name groot in sectoren waar de werkgelegenheid seizoensafhankelijk is (agrarisch bedrijf, bouw, stukadoorsbedrijf, schildersbedrijf), maar ook in een aantal andere sectoren (telecommunicatie, culturele instellingen, uitzendbedrijf).¹² De blijfkans in de WW is in die sectoren over het algemeen juist lager. De blijfkans is met name hoog bij verzekeringen, banken en in de industrie

⁷ Zie J. van Ours, "WW in de 21^e eeuw", *Ministerie van Economische Zaken*, Den Haag, 2003.

⁸ CBS, Enquête Beroepsbevolking.

⁹ NEI, *Patronen van Werkloosheid*, Rotterdam, 1998.

¹⁰ P. Frijters e.a., *Herhalingswerkloosheid*, Ministerie van SZW, 2000.

¹¹ OECD, *Employment Outlook 2002*

¹² Zie *WW-Monitor 4^e kwartaal 2002*, UWV, Amsterdam, 2003.

(elektrotechniek, chemie en voedingsindustrie).¹³ In deze sectoren is werkloosheid langdurig. Het gaat hierbij vooral om sectoren met veel hoog opgeleid personeel. Een mogelijke verklaring is hier het gebruik van de WW als alternatieve uittreedroute voor oudere werknemers.

Geconcludeerd kan worden dat de oorzaken voor deze concentratie van werkloosheid divers zijn. Voor alle genoemde groepen geldt dat ze een moeilijke arbeidsmarktpositie hebben vanwege meer persoonsgebonden factoren als opleidingsniveau en/of leeftijd. Daarnaast kan de vormgeving van de WW een rol spelen.

3. Trends leiden tot een verscherping van de knelpunten

In de adviesaanvraag over de toekomstbestendigheid van de WW heeft het kabinet geconcludeerd dat voor de positie op de arbeidsmarkt van de hiervoor genoemde probleemgroepen een aantal toekomstige trends van groot belang zijn¹⁴.

Vergrijzing

Naar verwachting zullen in 2040 tegenover elke 10 werkenden in Nederland 4,3 gepensioneerden staan. Momenteel zijn dat er 2,2. In feite is er sprake van een dubbele vergrijzing: niet alleen het aandeel ouderen stijgt, ook de gemiddelde leeftijd van de groep ouderen neemt toe. De vergrijzing kan een effect hebben op het werkloosheidsrisico en de werkloosheidsduur. Omdat ouderen een hoger gemiddeld verblijfsrisico in de WW kennen, kan het totale beroep op de WW door vergrijzing - onder gelijkblijvende omstandigheden - toenemen. Bovendien zijn ouderen minder mobiel dan jongere leeftijdsgroepen. Een verouderende beroepsbevolking kan daarom gepaard gaan met minder baanmobiliteit (er van uitgaande dat ouderen ook in de toekomst minder mobiel zijn). Dit kan leiden tot een langere WW-duur. Vergrijzing leidt er waarschijnlijk ook toe dat het arbeidsaanbod daalt, waardoor bij een gelijkblijvende vraag naar arbeid het werkloosheidsrisico, ook dat van ouderen, daalt. De effecten van vergrijzing op werkloosheid kunnen dus deels tegen elkaar in werken.

Individualisering en flexibilisering

Er is de afgelopen decennia een grotere variëteit aan samenlevingsvormen en levenslopen 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 het 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. Een verdere flexibilisering van de arbeidsmarkt kan leiden tot een toename van het werkloosheidsrisico. De werkloosheidsduur daarentegen zou kunnen afnemen; immers, wanneer er als gevolg van flexibilisering sprake is van meer mobiliteit op de arbeidsmarkt, neemt de macht van insiders af. Daarmee wordt langdurige werkloosheid onder outsiders teruggedrongen.

Technologische ontwikkeling en internationalisering

Door een toenemende complexiteit in productieprocessen (technologiesering) neemt de vraag naar hoger opgeleiden toe in verhouding tot de vraag naar lager opgeleiden.¹⁵ Vanwege de relatieve afname van de vraag naar laagopgeleiden, leidt technologiesering ertoe dat het werkloosheidsrisico voor deze groep toeneemt. Voor hoogopgeleiden neemt het werkloosheidsrisico daarentegen juist af. In samenhang hiermee wordt het ook steeds eenvoudiger productie te verplaatsen en geldt steeds vaker de wereld als relevante markt. Dit kan ertoe leiden dat het aandeel laag betaalde arbeid afneemt en het werkloosheidsrisico voor laagopgeleiden toeneemt. De gemiddelde verblijfsduur van deze groep in de WW is relatief lang, waardoor de concentratie van het WW-gebruik kan verscherpen.

Geconcludeerd kan worden dat de hiervoor de genoemde trends ertoe kunnen leiden dat de concentratie in het gebruik van de WW de komende decennia verscherpt. Ook de raad noemt de

¹³ Zie *Blijfkansen WW 1998-2000*, Lisv, Amsterdam, 2001.

¹⁴ Zie R. de Mooij en P. Tang, *Four futures of Europe*, CPB, 2003

¹⁵ Zie bijvoorbeeld R. de Mooij en P. Tang, *Four Futures of Europe*, CPB, Den Haag, 2003.

hiervoor genoemde trends en concludeert dat thans niet eenduidig te beantwoorden is of deze ontwikkelingen de toekomstbestendigheid van de WW onder druk zetten. Wel kan individualisering van invloed zijn op het maatschappelijke en financiële draagvlak van de WW als arrangement.

4. De uitdagingen voor een solide en solidair stelsel

De hiervoor beschreven functies van de WW, de knelpunten in het gebruik van de WW en de toekomstige ontwikkeling in het licht van trends, vragen om een stelsel van instituties en arrangementen dat ook in de toekomst solide en solidair is. Soliditeit en solidariteit vormen de fundamenten waarop een toekomstbestendige WW steunt:

- *Solide*: Een solide WW betekent allereerst een WW die gelet op de trends zoals vergrijzing en technologische ontwikkeling, ook in de toekomst betaalbaar blijft. Werknemers en uitkeringsgerechtigden moeten er op kunnen vertrouwen dat de WW ook in de toekomst zekerheid blijft bieden op werk en op inkomensbescherming. Daarbij moet de ingezette verschuiving van een WW die primair gericht was op het bieden van inkomensbescherming naar een WW, waarbij activering meer voorop staat, worden doorgezet. Employability is daarbij een sleutelwoord en een evenwichtige balans tussen rechten en plichten een voorwaarde.
- *Solidair*: Een solidaire WW waarborgt de inkomensbescherming voor werknemers die door werkloosheid worden getroffen. Het gaat daarbij om solidariteit tussen jongeren en ouderen en tussen hoger en lager opgeleiden. Wel zal een beroep op solidariteit altijd gepaard moeten gaan met een beroep op de eigen verantwoordelijkheid. De kansen die werknemers hebben moeten ze aangrijpen en benutten. Dit vergroot de legitimiteit en het draagvlak van de WW. De legitimiteit van de WW vergt daarom een vormgeving die voldoende rekening houdt met de beïnvloedbaarheid van het werkloosheidsrisico. Het bestaan van een werkloosheidsverzekering kan als zodanig de verzekerde gebeurtenis – werkloosheid – in de hand werken (moral hazard). Het werkloosheidsrisico kan op verschillende niveaus worden beïnvloed: door de werkgever, door de werknemer en sectoraal. Een effectieve bestrijding van moral hazard geschiedt door prikkels en verevening van risico's te leggen op het niveau waar het risico het sterkst beïnvloed kan worden.

Daarnaast geldt nog een aantal randvoorwaarden waaraan een toekomstbestendige WW moet voldoen.

- *Voorzorg*: Het WW-stelsel en aanverwante instituties moeten ook prikkelen tot een pro-actieve houding van alle betrokken actoren (werknemers, werkgevers en uitvoerders) om werknemers zoveel en zolang mogelijk verbonden te houden met de arbeidsmarkt. Tijdige scholing, investeren in de employability van werknemers, of een overstap naar werk dat minder belastend is, moet door het stelsel worden aangemoedigd. Het stelsel moet zo preventief werken.
- *Prikkels*: Het WW-stelsel moet een evenwichtige balans bieden tussen rechten en plichten van werknemers en tussen prikkels gericht op de aanbodzijde van de arbeidsmarkt (werknemers) en prikkels gericht op de vraagzijde van de arbeidsmarkt (werkgevers). Alleen op deze wijze kan de WW bijdragen aan de arbeidsmarktdynamiek.
- *Maatwerk*: Het WW-stelsel moet ook maatwerk bieden. Daarbij zal allereerst moeten worden ingespeeld op het geconcentreerde gebruik van de WW bij ouderen, herhalingswerklozen, allochtonen, lager opgeleiden en in bepaalde sectoren.
- *Draagvlak*: Het stelsel moet goed handhaafbaar zijn en de baten en lasten moeten voor iedere werknemer in redelijke balans zijn, zodat men zich in het stelsel blijft herkennen. Mensen die kunnen werken moeten zo snel mogelijk weer terug naar de arbeidsmarkt. Werkgevers en sectoren moeten risico's van verminderde bedrijvigheid niet op de WW afwentelen. Misbruik van uitkeringen moet worden bestreden. Daarmee versterkt het maatschappelijk draagvlak en de legitimiteit van het stelsel.

In het verlengde van de hiervoor beschreven beleidsfilosofie en op grond van de analyse kan een set van criteria worden opgesteld die samen een afwegingskader vormen. Deze zijn in onderstaande tabel opgenomen.

Beoordelingskader

I Beschermingsdoelstelling WW
<ul style="list-style-type: none"> • <i>Inkomensbescherming</i>: de mate waarin het stelsel inkomensbescherming biedt.
II Arbeidsmarktfuncties WW
<ul style="list-style-type: none"> • <i>Irrigatiefunctie</i>: de mate waarin het stelsel bijdraagt aan een efficiënte match van vraag en aanbod op de arbeidsmarkt; • <i>Circulatiefunctie</i>: de mate waarin het stelsel bijdraagt aan dynamiek van de arbeidsmarkt;
III Vereisten WW-stelsel
<ul style="list-style-type: none"> • <i>Solide</i>; in de toekomst betaalbaar; • <i>Solidair</i>: evenwichtige herverdeling tussen jong en oud, tussen hoger en lager opgeleiden; • <i>Preventief</i>: voorkomen dat mensen hun baan verliezen; • <i>Prikkelend</i>; evenwichtige balans tussen rechten en prikkels; • <i>Draagvlak</i>; breed draagvlak en baten en lasten voor werkgevers en werknemers in evenwicht.
IV Activering WW
<ul style="list-style-type: none"> • <i>Moral hazard</i>; de mate waarin het stelsel bijdraagt aan vermindering van het werkloosheidsrisico; • <i>Instroom WW</i>: de mate waarin instroom in de werkloosheid beperkt wordt; • <i>Uitstroom WW</i>; de mate waarin uitstroom uit de werkloosheid bevorderd wordt.
V Trends
<ul style="list-style-type: none"> • De mate waarin het stelsel inspeelt op trends als vergrijzing, individualisering en flexibilisering, technologisering en internationalisering.
VI Knelpunten:
<ul style="list-style-type: none"> • Geconcentreerd gebruik van de WW door bepaalde groepen en in bepaalde sectoren bezien in het licht van de doelstellingen van de WW.

5. SER advies en kabinetsstandpunt

De raad heeft op 15 april 2005 geadviseerd over de huidige WW. Op dit moment beschikt het kabinet over voldoende inzichten om tot een standpunt te komen over de wijze waarop de activerende werking van de WW, in het licht van de hiervoor beschreven functies van de WW, de probleemgroepen in de WW en de te verwachten trends, verbeterd kan worden. Hiervoor is geconcludeerd dat de concentratie van werkloosheid samenhangt met de moeilijke arbeidsmarktpositie die genoemde groepen hebben vanwege meer persoonsgebonden factoren als opleidingsniveau of leeftijd. Ook kan de vormgeving van de WW een rol spelen. Voorstellen voor beleid zullen hierop in moeten haken. Daarbij kan enerzijds gedacht worden aan voorstellen die de employability van genoemde groepen bevorderen en anderzijds aan een wijziging van de polisvoorwaarden van de WW zelf en aan voorstellen op het terrein van het ontslagrecht. Ook in het advies van de raad komen we de benadering langs verschillende sporen tegen. Het advies van de raad heeft betrekking op preventie van werkloosheid en reïntegratie, de polisvoorwaarden WW, de financiering van de WW, een voorziening voor ouderen, de sollicitatieplicht, het ontslagrecht en ontslagvergoedingen en deregulering en administratieve lasten. Op deze onderwerpen zal hierna achtereenvolgens worden ingegaan.

5.1 Preventie van werkloosheid

Ten aanzien van de preventie van werkloosheid of van het beroep op de WW wordt door de raad het volgende gesteld:

- Preventie van werkloosheid is primair de verantwoordelijkheid van werkgever en werknemers op ondernemingsniveau en van sociale partners op het niveau van de sector (CAO-niveau). Daarnaast kunnen op macroniveau het algemeen sociaal-economisch beleid en het scholings- en onderwijsbeleid een bijdrage leveren aan het voorkómen van werkloosheid. Dat geldt ook voor beleid gericht op de vergroting of verbetering van de combineerbaarheid van arbeid- en zorgtaken bijvoorbeeld via kinderopvang;
- Preventie is zowel mogelijk via een aanpassing van het arbeidsvolume (door middel van interne herplaatsing, detachering, het gebruik van schilcontracten etc.) als via het op peil houden van kennis en vaardigheden. Hiervoor kunnen afspraken worden gemaakt op decentraal niveau, bijvoorbeeld in CAO's;
- Zowel private als publieke financiering kunnen bij de preventie van werkloosheid een rol spelen. Wat betreft het eerste wijst de raad op de mogelijkheid om hierover in CAO's afspraken te maken (bijvoorbeeld door de inzet van O&O-gelden of een deel van de loonruimte). Daarnaast bepleit de raad een ruimere inzet van publieke middelen. In dit verband wordt een aantal opties genoemd, zoals het beter monitoren van arbeidsmarktontwikkelingen, het preventief aanwenden van WW-middelen, het inzetten van middelen op basis van de Wet REA en benutting van artikel 130 WW. Ten slotte wordt gewezen op het belang van fiscale faciliteiten en ESF-cofinancieringsprojecten en het bevorderen dat mensen over een voldoende startkwalificatie beschikken.

Het kabinet deelt de visie van de raad dat maatregelen op zowel centraal als decentraal niveau kunnen bijdragen aan de preventie van werkloosheid en van het beroep op de WW. Op centraal niveau komt dit tot uitdrukking in een aantal beleidsmaatregelen die het kabinet al heeft genomen met als doel de werkgelegenheid te bevorderen en daarmee het werkloosheidsrisico (preventief) te reduceren. Daarbij kan in het bijzonder worden gedacht aan loonmatiging en beleid op het terrein van scholing en onderwijs. Daarnaast juicht het kabinet preventiemaatregelen op decentraal niveau toe, voorzover deze er niet toe leiden dat de flexibiliteit en dynamiek van de arbeidsmarkt worden belemmerd. Ook mag het niet leiden tot een overmatige bescherming van insiders ten koste van outsiders of het niet tot stand komen van noodzakelijke reorganisaties. Overigens deelt het kabinet het oordeel van de raad dat ook in de huidige situatie werkgevers en werknemers al een prikkel hebben gericht op de preventie van werkloosheid, namelijk het risico van inkomensverlies voor de werknemer en het voorkómen van ontslagkosten en van de kosten van het werven van nieuw personeel voor de werkgever.

Voorts deelt het kabinet in z'n algemeenheid de visie van de raad dat bij WW-preventie zowel private als publieke middelen een rol kunnen spelen. Een (te) strikte scheiding tussen de verantwoordelijkheden is in dit geval niet efficiënt. Dit leidt er immers toe dat er een breuk ontstaat in de keten van preventie en reïntegratie op (bijvoorbeeld) de ontslagdatum. Het verdient de voorkeur dat de beschikbare private en publieke middelen (en kennis) elkaar aanvullen en versterken, waardoor synergie kan worden bereikt.

Ten aanzien van private financiering ondersteunt het kabinet het pleidooi van de raad voor een betere en bredere inzet van O&O-gelden voor de preventie van werkloosheid. Desalniettemin is het kabinet van oordeel dat de beslissingsbevoegdheid over de inzet van deze en andere middelen op decentraal niveau ligt. Ten aanzien van de inzet van publieke middelen neemt het kabinet op de door de raad genoemde opties het volgende standpunt in:

Arbeidsmarktontwikkelingen monitoren

Het kabinet deelt de visie van de raad dat het van belang is arbeidsmarktontwikkelingen goed te monitoren zodat tijdig inzicht bestaat in de te verwachten werkloosheidsontwikkelingen en daarop zoveel mogelijk geanticipeerd kan worden. De activiteiten van de CWI's spelen daarbij een belangrijke rol. Het gaat dan ook om zaken als een goede informatievoorziening ten aanzien van werkzoekenden en vacatures die de transparantie en daarmee de matching op de arbeidsmarkt kunnen bevorderen. Voorts kan met het oog op preventie worden gewezen op de mogelijkheid om bemiddelingsactiviteiten bij het CWI te starten voordat een dreigend ontslag daadwerkelijk is geëffectueerd (zie ook hieronder).

Preventief aanwenden van WW-middelen en instrumenten als genoemd in de Werkloosheidswet

De Werkloosheidswet kent twee instrumenten die (onder andere) ingezet kunnen worden voor de preventie van werkloosheid. Het betreft het wetsvoorstel preventieve inzet¹⁶ en het experimenteerartikel. Daarnaast is er de mogelijkheid voor het UWV om gebruik te maken van de zogenoemde vrije ruimte in de aanbestedingsprocedure. De vrije ruimte in de aanbestedingsprocedure is beschikbaar voor innovatieve en experimentele reïntegratiemethoden. Ideeën uit het veld kunnen zo buiten de aanbestedingsprocedure om gehonoreerd worden. De vrije ruimte leent zich bij uitstek voor het gezamenlijk (sociale partners op sectorniveau en UWV) ontwikkelen en financieren van initiatieven ter voorkoming van werkloosheid (bijvoorbeeld middels werk naar werk trajecten).

Het wetsvoorstel preventieve inzet vervangt het experiment preventieve inzet dat van kracht is vanaf augustus 2000 tot de invoering van het wetsvoorstel. Het wetsvoorstel, dat afhankelijk van de duur van de parlementaire behandeling op 1 juli 2005 in werking zou kunnen treden, maakt het mogelijk om publieke reïntegratiemiddelen tot vier maanden voor de eerste WW-dag in te zetten. De evaluatie van het experiment preventieve inzet heeft aanleiding gegeven tot een drietal wijzigingen in het wetsvoorstel ten opzichte van het experiment. Zo is de eis dat preventieve trajecten alleen ingezet kunnen worden bij collectieve ontslagaanvragen losgelaten. Ook is de voorwaarde geschrapt dat het traject vóór de eerste WW-dag moet zijn afgerond. Hiermee komt het wetsvoorstel tegemoet aan de wens van de raad met betrekking tot het dóórlopen van betreffende reïntegratietrajecten als betrokkene toch ontslagen wordt. Voorts is er wel een aanvullende eis opgenomen, namelijk dat preventieve trajecten in lijn met het reguliere reïntegratiebeleid alleen ingezet kunnen worden voor met ontslag bedreigde werknemers met een grote afstand tot de arbeidsmarkt. Hiermee wordt nadrukkelijk beoogt dat de bemiddelingsactiviteiten van met ontslag bedreigde werknemers met een kleine afstand tot de arbeidsmarkt, in ieder geval met betrekking tot preventie, een verantwoordelijkheid is van de sociale partners. Dit is in overeenstemming met het advies van de raad ten aanzien van het reïntegratiebeleid, waarover wordt opgemerkt dat er sprake dient te zijn van een geleidelijke verschuiving van het

¹⁶ Wijziging van de Werkloosheidswet in verband met het preventief inzetten van reïntegratie-instrumenten, het opdragen van de reïntegratie taak aan overheidswerkgevers, het ondersteunen van WAO-herbeoordeelden bij scholing, het subsidiëren van scholing in het kader van de Wajong en enkele andere wijzigingen in wetten die de reïntegratie-instrumenten betreffen, Kamerstukken II, 2003-2004, 30 016.

reïntegratie-initiatief van de uitkeringsgerechtigde naar de uitvoeringsorganisatie, met uitzondering van werkzoekenden die bij aanvang al een grote kans op langdurige werkloosheid hebben.

Sinds 1 oktober 2004 is er daarnaast een gewijzigd experimenteerartikel in de WW van kracht. Experimenten kunnen een belangrijke bijdrage leveren aan het flexibel inspelen op nieuwe behoeften en ontwikkelingen. Het experimenteerartikel maakt het mogelijk om reïntegratiemiddelen breder in te zetten dan het in de wet vastgelegde instrumentarium. Dit biedt de mogelijkheid om vanuit het veld aangedragen pilots te financieren die met de huidige WW-artikelen niet mogelijk zijn. De experimenten worden door de wetgever of de minister dus niet van bovenaf opgelegd. Het is op basis van het experimenteerartikel mogelijk geworden dat jongeren met een WW-uitkering gebruik kunnen maken van door werkgevers aangedragen werkervaringsplaatsen, de zogenoemde JOP-stages.

De raad geeft in haar advies aan dat, gezien de verantwoordelijkheid van sociale partners met betrekking tot preventief beleid, enige terughoudendheid bij het inzetten van publieke middelen passend is. Het kabinet onderschrijft deze opvatting. Arrangementen waarbij private en publieke partijen samenwerken aan één en dezelfde doelstelling (het voorkomen en/of verkorten van uitkeringsafhankelijkheid) werken alleen als de belangen van de verschillende (private en publieke) actoren dezelfde zijn. Anders bestaat het risico dat werkgevers en werknemers hun verantwoordelijkheid afwentelen op het publieke domein (dead weight loss). Het kabinet is derhalve voornemens om bij de evaluatie van het wetsvoorstel preventieve inzet en de evaluatie van de pilots op basis van het experimenteerartikel, een evenwichtige verdeling van private en publieke inspanningen mee te wegen bij het effectiviteitsvraagstuk van genoemd instrumentarium.

Het kabinet is geen voorstander van de inzet van WW-middelen ter voorkoming van ontslag als zodanig. Verwezen zij in dit verband naar de brief van de Minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid betreffende de evaluatie van de Werktijdverkortingsregeling¹⁷. De argumenten tegen een verruiming van de WTV regeling gelden (mutatis mutandis) ook voor andere voorstellen waarbij beoogd wordt met inzet van WW middelen ontslag te voorkomen, zoals onder meer aan de orde bij het in het advies genoemde "schilcontract".

Tegelijkertijd is in genoemde brief opgemerkt, dat het voordelig kan zijn om personeel in dienst te houden in tijden waarin het economisch tijdelijk minder goed gaat. De band tussen (gekwaliceerde) werknemers en bedrijf blijft behouden in afwachting van het aantrekken van de activiteiten, waardoor zowel ontslag, het opnieuw werven en scholen van personeel en de daarmee verband houdende kosten worden voorkomen. Dat zou ook kunnen leiden tot een besparing op WW-gelden en op uitgaven voor reïntegratie. Aan de inzet van WW-middelen kleven echter te veel bezwaren. Het kabinet is er dan ook voorstander van, dat bedrijven en zo mogelijk sectoren zelf voorzieningen treffen in tijden dat het goed gaat waarop een beroep kan worden gedaan in mindere tijden. Uiteindelijk is het ook in hun eigen belang om gekwalificeerd personeel in dienst te houden (of voor de sector te behouden), als er binnen afzienbare termijn perspectief is op herstel en zijn zij ook zelf het beste in staat om daarbij de juiste afweging te maken.

Startkwalificaties, O&O- en ESF-gelden

Investeringen in scholing en employability verhogen het kwalificatieniveau van de beroepsbevolking en hebben daardoor macro-economisch gezien een gunstig effect op het effectief arbeidsaanbod (bemiddelbaarheid; grotere in- en externe inzetbaarheid van werknemers) en op de Nederlandse concurrentiepositie (kenniseconomie). Om scholing van werknemers te bevorderen kan de werkgever nu reeds gebruik maken van een aantal faciliteiten. Zo kan de werkgever gebruik maken van de WVA-onderwijs op basis waarvan hij een tegemoetkoming kan krijgen in de kosten van het opleiden van een werknemer via een 'duale leerweg' (in het kader van de Beroepbegeleidende leerweg of het HBO). Ook kan de werkgever op basis van de WVA-startkwalificatie een fiscale tegemoetkoming krijgen in onder meer begeleidingskosten als hij een voormalig werkloze werknemer opleidt tot startkwalificatieniveau. Ten slotte kunnen ESF- en Equalmiddelen worden benut. De benutting van

¹⁷ Kamerstukken II, 2004-2005, 29 800 XV, nr.6

deze middelen kan verder worden bevorderd. Zoals de raad terecht opmerkt is het O&O-fondsen inmiddels toegestaan om zogenoemde algemeen verbindend verklaarde middelen als cofinanciering voor ESF-projecten in te zetten. Ter bevordering van de scholing van werknemers tot startkwalificatieniveau wordt verder ingezet op het realiseren van duale trajecten (de combinatie van werken en leren). In overleg met de betrokken partijen (bedrijfsleven, gemeenten en onderwijs) wordt door het kabinet bezien onder welke randvoorwaarden (ook financieel) duale trajecten verder vorm kunnen krijgen. Daarbij zal ook Erkenning van Verworven Competenties (EVC) een rol spelen. EVC betekent dat ook buiten het formele onderwijs verworven competenties herkend en vervolgens erkend kunnen worden via een certificaat of diploma. Mede met het kenniscentrum EVC waarin onder meer sociale partners en het CWI zijn vertegenwoordigd, wordt ingezet op een brede implementatie van EVC.

5.2 Het uitkeringsstelsel bij werkloosheid

De raad stelt voor de huidige wekeneis aan te scherpen van 26 uit 39 naar 26 uit 36 weken. Daarbij moet per gewerkte week ten minste sprake zijn van vijf arbeidsuren. De raad stelt voor de huidige verlaagde wekeneis van 16 uit 39 weken voor musici en artiesten te handhaven, zolang er nog geen structurele regeling voor handen is voor deze sector. Werklozen die alleen voldoen aan de wekeneis hebben recht op drie maanden loongerelateerde uitkering. De hoogte van de loongerelateerde uitkering is 75% gedurende de eerste twee maanden en 70% gedurende de verdere uitkeringsduur. Werknemers die tevens voldoen aan de arbeidsverledeneis krijgen recht op een verlenging van de loongerelateerde uitkering. De raad stelt voor de maximale duur van de WW te beperken tot drie jaar en twee maanden. De raad stelt verder voor de koppeling van de duur van het arbeidsverleden aan de duur van de WW-uitkering te wijzigen. Bij een arbeidsverleden van vier jaar of meer neemt de uitkeringsduur toe met één maand per extra gewerkt jaar (tot maximaal 38 maanden). Deze opbouw impliceert ten opzichte van de kabinetsvoorstellen een gunstiger regime voor jongeren en starters en een korter durende loongerelateerde uitkering voor ouderen.

Hiervoor heeft het kabinet al beschreven dat de inrichting van de WW van essentieel belang is voor de werking van de arbeidsmarkt. Door het bieden van inkomensbescherming kan de WW bijdragen aan een doelmatig werkende arbeidsmarkt. De inkomensbescherming van de WW kan een doelmatige werking van de arbeidsmarkt ook in de weg staan indien deze bescherming leidt tot minder doelmatige ontslagbeslissingen van werkgevers of minder inspanningen van de werknemer om het werk te hervatten. Het kabinet is van oordeel dat hierin een goede balans gevonden dient te worden.

De raad legt hierbij andere accenten dan in de oorspronkelijke kabinetsvoorstellen het geval was, maar er zijn ook overeenkomsten in de benadering. Het kabinet constateert instemmend dat ook in de voorstellen van de raad, evenals in de kabinetsvoorstellen, sprake is van een aanscherping – zij het een beperkte - van de toetredingsvoorwaarden voor de WW. De raad stelt voor de wekeneis aan te scherpen van 26 uit 39 weken naar 26 uit 36 weken, waarbij per week minimaal vijf uur is gewerkt. De voorwaarde van de raad dat in een week minimaal vijf uur moet zijn gewerkt zal een rol spelen bij het terugdringen van (zeer) kleine rechten.

Het kabinet had het voornemen de wekeneis aan te scherpen naar 39 uit 52 weken. De raad beoogt hiermee, net als het kabinet bij zijn voornemen, een meer duurzame band met het arbeidsproces voorwaarde te laten zijn voor het recht op uitkering. Het kabinet onderschrijft deze overweging maar zou daarbij voorkeur hebben voor een sterkere aanscherping. Knelpunten in de WW zoals het geconcentreerde gebruik van de WW bij seizoenswerkloosheid en andere vormen van herhalingswerkloosheid worden met een beperkte aanscherping minder teruggedrongen dan in de oorspronkelijke voorstellen van het kabinet. Ook zal het participatie bevorderend effect dat kan worden verwacht bij een sterkere aanscherping zich minder voordoen. Het kabinet is daarbij wel zeer verheugd dat de raad, net als het kabinet eerder, voorstelt het besluit verlaagde wekeneis voor seizoenwerknemers af te schaffen. In het terugdringen van seizoenwerkloosheid zal dit zeker een rol spelen.

Het kabinet had het voornemen voor onregelmatig werkende musici en artiesten de huidige verlaagde wekeneis van 16 uit 39 aan te scherpen en daarbij, als tijdelijke uitzondering, de huidige wekeneis van 26 uit 39 in te voeren. De raad geeft aan dat er twee redenen zijn om voor deze groep een uitzondering

te maken op de algemene wekeneis. Allereerst is er in deze beroepsgroep veelal sprake van kortstondige dienstverbanden. Ten tweede is er afhankelijkheid van overheidssubsidies wat het vinden van alternatieven voor WW-gebruik lastig maakt. De raad onderkent deze specifieke problematiek voor deze beroepsgroep. Tegen die achtergrond beveelt de raad aan dat de overheid haar verantwoordelijkheid neemt en hierover in overleg treedt met de betreffende sociale partners teneinde te zoeken naar een structurele oplossing en voorsnog de huidige wekeneis van 16 uit 39 te handhaven. Het kabinet geeft graag gehoor aan het voorstel van de raad om in overleg met sociale partners te zoeken naar een structurele oplossing. Verder zal het kabinet voorsnog de verlaagde wekeneis voor musici en artiesten handhaven, maar daarbij wel bezien op welke wijze en in welke mate de hieruit voortvloeiende WW lasten voor eigen risico van de sector kunnen worden gebracht.

De raad formuleert de voorstellen met betrekking tot de wekeneis uitdrukkelijk in samenhang met het voorstel de kortdurende uitkering te handhaven. Zoals bekend was het kabinet voornemens de kortdurende uitkering, voor werknemers die alleen aan de wekeneis voldoen, af te schaffen om zo het recht op WW-uitkering voor te behouden aan werknemers met een langdurige band met de arbeidsmarkt. Gedachte daarbij was dat de circulatiefunctie en irrigatiefunctie van de WW bij jongere werknemers met een kort arbeidsverleden minder van belang is dan de activerende werking. In de voorstellen van de raad wordt de kortdurende uitkering vervangen door een loongerelateerde uitkering van 3 maanden. Met dit voorstel beoogt de raad dat werknemers met een kort arbeidsverleden of flexibel arbeidspatroon recht blijven houden op WW-uitkering. Dit zal, volgens de raad, een positief effect hebben op hun arbeidsaanbod en zoek- en acceptatiegedrag en leidt tot versterking van het equivalentiebeginsel waarop de WW gebaseerd is. Na weging van de verschillende aspecten verbonden aan (het handhaven van) de kortdurende uitkering kiest de raad voor een kortere, maar hogere uitkering voor werknemers met een kort arbeidsverleden. Bezien vanuit het totaal van de voorstellen van de raad en gelet op het voorstel van de raad om ook de duur van de (kortdurende) uitkering te beperken voor werknemers met een gering arbeidsverleden, waardoor het activerende karakter van de WW ook voor deze groep versterkt wordt, kan het kabinet instemmen met de voorstellen van de raad met betrekking tot de wekeneis en de kortdurende uitkering.

De raad stelt tevens voor gedurende de eerste twee maanden een hogere uitkering te verstrekken van 75% van het laatst verdiende loon. De raad acht deze uitkeringshoogte gedurende de eerste twee maanden verantwoord omdat dit uitkeringsgerechtigden een relatief hoge mate van inkomenszekerheid biedt zodat zij hun inspanningen zoveel mogelijk kunnen richten op het zoeken en vinden van werk. Daarnaast ervaren uitkeringsgerechtigden al na twee maanden een tastbare financiële prikkel die hun zoekgedrag zal stimuleren. Daarnaast merkt de raad op dat door de voorgestane verkorting van de maximum uitkeringsduur het moment van een mogelijk grote inkomstenverlaging dichterbij brengt.

Het verhogen van de WW-uitkering gedurende de eerste twee maanden zal gedurende deze maanden gevolgen hebben voor de verhouding tussen de netto-uitkering en het netto-inkomen dat iemand met betaalde arbeid kan verdienen (replacementrate). In de adviesaanvraag over de toekomstbestendigheid van de WW is aangegeven dat de netto replacementrate WW vooral voor de lagere inkomens al relatief hoog is. In onderstaande tabel worden de replacementrates voor de WW weergegeven.

67% modaal						100% modaal						150% modaal					
geen kinderen			2 kinderen			geen kinderen			2 kinderen			geen kinderen			2 kinderen		
Alleen staander	één- die ner	Twee die ner	Alleen staander	één- die ner	Twee die ner	Alleen staander	één- die ner	Twee die ner	Alleen staander	één- die ner	Twee die ner	Alleen staander	één- die ner	Twee die ner	Alleen staander	één- die ner	Twee die ner
79	88	85	85	89	85	71	74	83	78	78	83	61	63	74	65	64	74

Bron: OECD, 2004, *Benefits and Wages: OECD Indicators*.

Het verhogen van de replacementrate vermindert de prikkel om werkloosheid te voorkomen dan wel om snel uit de WW te stromen. Met name aan de onderkant van de arbeidsmarkt zou dit de armoedevalproblematiek kunnen versterken en ertoe kunnen leiden dat het geconcentreerde gebruik

van de WW (door lager opgeleiden en allochtonen) toeneemt. De in aanvang hogere WW-uitkering kan hierbij als een 'fuik' werken. De in aanvang hogere uitkering zal tevens tot gevolg hebben dat de WW een meer aantrekkelijk alternatief wordt in sectoren waar nu al sprake is van cyclische en seizoenwerkloosheid. De vraag is dan of het negatieve effect op het voorkomen van uitkeringsafhankelijkheid en op het zoekgedrag bij aanvang van de uitkering niet groter zal zijn dan het positieve effect van de uitkeringsverlaging na twee maanden. Gezien het voorgaande heeft het kabinet aanzienlijke reserves ten aanzien van de voorgestelde tijdelijke verhoging van het uitkeringspercentage. Omdat het voor de raad een belangrijk onderdeel is van het voorgestelde systeem zal het kabinet dit, gelet op het totale pakket van maatregelen, echter toch overnemen.

In de voorstellen van de raad wordt de maximale duur van de WW-uitkering teruggebracht van vijf jaar naar drie jaar en twee maanden. In de opbouw van de uitkering wordt een (nog) directere relatie gelegd tussen de duur van het arbeidsverleden en de duur van de uitkering. Met dit voorstel van de raad om de maximale duur van de WW te beperken tot drie jaar en twee maanden wordt een stap verder gezet op de weg die door dit kabinet enige tijd geleden al is ingezet met het afschaffen van de vervolguitkering. De voorstellen van de raad zullen er, evenals het afschaffen van de vervolguitkering, toe leiden dat de maximale duur van de WW-uitkering voor vrijwel alle leeftijden zal afnemen. Het accent van de duurverkortung ligt daarbij op oudere werknemers.

Voor de groepen die langdurig gebruik maken van de WW, zoals bijvoorbeeld ouderen, betekent de verkortung van de uitkering dat de activerende werking van de WW wordt versterkt. Dit is in lijn met het kabinetsbeleid om de arbeidsparticipatie van ouderen te bevorderen en ook relevant in het perspectief van de wijzigingen van regelingen die nu een rol kunnen spelen bij het uittreden uit het arbeidsproces (VUT, WAO, etc.). De resterende maximale uitkeringsduur van 38 maanden is daarbij zolang dat ook werknemers met een moeilijke positie op de arbeidsmarkt weer kunnen reïntegreren. Het kabinet beoordeelt deze voorstellen daarom positief, mede vanuit de gedachte dat het merendeel van de werklozen relatief snel weer uitstroomt naar arbeid en van deze verkortung geen nadeel zal ondervinden. De doelstelling van de WW om een tijdelijke inkomensbescherming te bieden en daarmee als zoeksubsidie te fungeren blijft geheel intact.

In de voorstellen van de raad blijft de arbeidsverledeneis (4 uit 5 eis) en de opbouw van feitelijk arbeidsverleden grotendeels ongewijzigd. Op één punt stelt de raad een wijziging voor.

Wil een jaar meetellen als feitelijk arbeidsverleden dan dient niet alleen over 52 dagen loon te zijn ontvangen, maar er dient ook sprake te zijn van 200 arbeidsuren in dat jaar. Dit voorstel van de raad sluit aan bij zijn voorstel met betrekking tot de wekeneis (minimaal vijf arbeidsuren per week) en leidt volgens de raad tot een forse beperking van het aantal zogenoemde kruimeluitkeringen. De raad geeft in overweging om op een later moment met het oog op de invoering van de polisadministratie een keuze te maken tussen ofwel 52 loondagen ofwel 200 arbeidsuren. Bij die afweging moeten de gevolgen voor de administratieve lasten worden betrokken en moet rekening worden gehouden met de notie dat een eis van alleen 200 arbeidsuren een aanmerkelijke verlichting is ten opzichte van de huidige invulling.

Het kabinet neemt dit voorstel van de raad graag over. Het terugdringen van kruimeluitkeringen leidt tot een wenselijke vereenvoudiging van de uitvoering. Daarbij is de eis van 200 arbeidsuren niet onevenredig zwaar. Immers met een dienstbetrekking van vier uur per week kan aan deze eis worden voldaan. Op een later moment zal het kabinet bezien of de aansluiting tussen de polisadministratie en de opbouw van feitelijk arbeidsverleden optimaler kan. De door de raad genoemde aspecten zullen hierbij worden betrokken.

De raad geeft verder in overweging het verzorgingsforfait ruimer in te vullen, in die zin dat ook perioden waarin de werknemer naast heeft verzorgd, kunnen worden gelijk gesteld met tijdvakken waarin loon uit arbeid is ontvangen. De raad acht een dergelijke verruiming wenselijk voor de verbetering van de arbeidsmarktpositie van in het bijzonder herintreders. De raad geeft daarbij wel aan dat de handhaving en de controle van een ruimer ingevuld verzorgingsforfait bijzondere aandachtspunten vormen ter voorkoming van oneigenlijk gebruik.

Het kabinet neemt aan dat de raad hierbij doelt op perioden waarin mantelzorg is verricht, voor het verzorgen van jonge kinderen bestaat immers al een regeling. Het kabinet staat in beginsel niet onwelwillend tegenover een dergelijke faciliteit voor die situaties waarbij mantelzorg niet te

combineren is met (deeltijd)arbeid. Voorwaarde is voor het kabinet dat het uitvoeringstechnisch zo vorm kan worden gegeven dat de regeling zowel uitvoerbaar is als controleerbaar. Het kabinet zal in overleg met het UWV bekijken of dit gerealiseerd kan worden.

Zoals de minister van SZW bij brief van 11 maart 2005 aan de Kamer heeft gemeld¹⁸, is het uitgangspunt dat wijzigingen in de WW ook zullen worden doorgevoerd in de WIA, tenzij er gegronde redenen zijn om dat niet te doen.

5.3 De financiering van de WW

De raad stelt ook wijzigingen voor in de financiering van de WW lasten.

Conform de huidige situatie worden de lasten van de WW-uitkeringen tijdens de eerste zes maanden bekostigd uit sectorale premies. De raad stelt voor dat de werkgever en de werknemer elk de helft van de sectorale premie betalen. Daarnaast bepleit hij dat de sectoren de beleidsvrijheid krijgen om verdergaande premiedifferentiatie door te voeren.

Verder stelt de raad voor dat de lasten van de WW-uitkeringen na de eerste zes maanden worden betaald uit landelijke premies en uit algemene middelen. Daarbij moeten werkgevers, werknemers en de overheid elk een derde van deze lasten dragen. Ten slotte is de raad er voorstander van dat de Awf-franchise geleidelijk wordt afgeschaft.

Het kabinet onderschrijft dat in de financiering van de werkloosheidslasten de gezamenlijke verantwoordelijkheid van werkgevers, werknemers en overheid op een evenwichtige wijze tot uitdrukking dient te komen. In de adviesaanvraag over de toekomstbestendigheid van de WW heeft het kabinet aangegeven dat het bij de vormgeving van de WW en ook bij de inrichting van de financieringsstructuur van de werkloosheidsregelingen, van groot belang is dat daarbij voldoende rekening wordt gehouden met de beïnvloedbaarheid van het werkloosheidsrisico. Het werkloosheidsrisico kan op verschillende niveaus worden beïnvloed: door werkgevers, door werknemers en sectoraal. De financieringsstructuur moet daarbij aansluiten en op het juiste niveau stimuleren tot het beperken van het gebruik van de WW. Voor werkgevers en werknemers, maar ook voor de overheid, ligt er zo een belang om het beroep op werkloosheidsregelingen te beperken.

Wachtgeldpremie

Het kabinet is met de raad van mening dat bij de financiering van de WW – conform huidige situatie - onderscheid gemaakt moet worden tussen financiering van de WW-uitkering gedurende de eerste zes maanden en de financiering van werkloosheidsuitkeringen bij langer durende werkloosheid. Algemeen wordt onderkend dat het ontstaan en voortbestaan van werkloosheid gedurende de eerste periode vooral op sectoraal niveau en door de individuele werkgever en werknemer te beïnvloeden is en dat hier een gezamenlijke verantwoordelijkheid voor werkgevers en werknemers ligt. Dit impliceert dat de sector de meest efficiënte vereveningskring is voor financiering van kortdurende werkloosheid, maar dat tegelijk ook prikkels nodig zijn om individuele werkgevers en individuele werknemers te stimuleren het gebruik van de WW te beperken¹⁹. De huidige financiering van de eerste zes maanden werkloosheid sluit hierbij aan doordat de wachtgeldpremie, een werkgeverspremie is die per sector verschilt en daardoor werkgevers op sectorniveau stimuleert het gebruik van de WW te beperken. Premiedifferentiatie op bedrijfsniveau kan gelet op deze analyse eveneens een effectief instrument zijn omdat hierdoor individuele werkgevers gestimuleerd kunnen worden. Voor individuele werknemers is ook sprake van een prikkel, in de vorm van een ‘eigen risico’ omdat niet het volledige loon wordt doorbetaald bij werkloosheid. Het voorstel van de raad om de wachtgeldpremie gelijkmatig te verdelen over werkgevers en werknemers, zoals ook voor 1987 het geval was, kan er toe leiden dat ook voor werknemers op sectorniveau een stimulans ontstaat tot het beperken van het gebruik van de WW.

Hierbij is van belang te onderkennen dat de introductie van een werknemersdeel in de wachtgeldpremie invloed zal hebben op het bruto-nettotraject van werknemers. Zonder compenserende maatregelen zal het netto-inkomen van werknemers dalen, waarbij, afhankelijk van de

¹⁸ Kamerstukken II, 2004-2005, 30034, nr. 5.

¹⁹ Zie onder meer: L.J.M Aarts en PH.R. de Jong, Op zoek naar nieuwe collectiviteiten, Den Haag 1999. R. Alessie, Nieuwe financieringsvormen van de WW, Hugo Sinzheimer Instituut, 2000

hoogte van de sectorale premie, de effecten kunnen variëren. Bij een huidig gemiddeld niveau van de wachtgeldpremie van 1,8 procent bedragen deze effecten, afhankelijk van de huishoudcategorie en het inkomensniveau, tussen de -1/2 en -1 procent voor werknemers tussen WML-niveau en 2*modaal.

Daarnaast zal, afhankelijk van de conjunctuur en sectorale werkloosheidsontwikkelingen, deze werknemerspremie er toe leiden dat het netto-inkomen van werknemers per sector en per jaar uiteen gaat lopen. Bij een half-half verdeling van de wachtgeldpremie zal het vanwege de grote spreiding in deze premie (afhankelijk van het risicoprofiel van de sector) lastig zijn dit in het inkomensbeeld in te passen en via het gebruikelijke instrumentarium te compenseren. Dan wordt namelijk uitgegaan van een gemiddelde, waardoor eventuele spreiding niet in het beeld wordt meegenomen. Voor werknemers is er bovendien geen compensatie-instrument voorhanden dat de doelgroep precies benadert en dat kan worden ingezet om eventuele als ongewenst aangemerkte effecten te verminderen.

Het kabinet is van oordeel dat in een werkgevers- en werknemersdeel van de wachtgeldpremie tot uitdrukking kan komen dat er een gezamenlijke sectorale verantwoordelijkheid van werkgevers en werknemer is ten aanzien van het beperken van het gebruik van de WW. Wel wijst het kabinet op de gevolgen voor het inkomensbeleid die samen hangen met een werknemersdeel in de wachtgeldpremie. Het kabinet is van oordeel dat dit nader onderzoek vergt.

Beleidsvrijheid sectoren

De raad stelt voor dat de sectoren de beleidsvrijheid krijgen om verdergaande premiedifferentiatie door te voeren. Deze beleidsvrijheid zou mogelijk nopen tot aanpassing van de huidige uitvoeringsstructuur, waarover de raad, in meer fundamentele zin, in het advies over het sociaal-economisch advies op middellange termijn, zijn zienswijze kenbaar wil maken. Voorts heeft de raad ten aanzien van de door het kabinet voorgestelde invoering van premiegroepen in enkele wachtgeldfondsen aangegeven daarover een afzonderlijk advies te zullen uitbrengen. Op het moment dat de raad zijn zienswijze over de beleidsvrijheid voor sectoren en de uitwerking daarvan in de uitvoeringsstructuur kenbaar heeft gemaakt, zal het kabinet hierover een standpunt innemen.

Financiering langdurige WW uit algemene middelen

Met de raad is het kabinet van mening dat het voortbestaan van langdurige werkloosheid in mindere mate is te beïnvloeden door sectoren en dat derhalve voorzetting van de huidige landelijke financiering via het Algemeen Werkloosheidsfonds wenselijk is.

Daarbij stelt de raad voor de financiering van de Awf-lasten gedeeltelijk te fiscaliseren en te komen tot een tripartiete financiering van het Awf, waarbij werkgevers, werknemers en de overheid elk voor een derde bijdragen. Achterliggende gedachte hierbij is dat de overheid zo een belang krijgt bij het voorkomen van langdurige werkloosheid. Het voorstel van de Raad betekent in feite een terugkeer naar de tripartiete financiering van het Awf van voor 1987.

Bij de Stelselherziening in 1987 is deze tripartiete financiering van het Awf gewijzigd in een financiering uit werkgevers- en werknemerspremie. Daarbij stond een duidelijke verantwoordelijkheidsverdeling en een duidelijk onderscheid tussen loondervingverzekeringen en minimumbehoefte-regelingen voor ogen. Het opvangen van de gevolgen van loonderving werd tot de verantwoordelijkheid van sociale partners gerekend, waarbij de verzekering als meest wenselijke vorm werd gezien. Daarmee correspondeert een financiering via werkgevers- en werknemerspremies. Ten aanzien van de minimumbehoefte-functie werd aangegeven dat het hier meer een verantwoordelijkheid van de samenleving als geheel betreft. Bij de vormgeving prevaleert dan het voorzieningskarakter en een financiering uit de algemene middelen²⁰.

Het voorstel van de raad tot gedeeltelijke fiscalisering van de Werkloosheidswet zal er toe leiden dat ook niet-werknemers gaan bijdragen aan de loongerelateerde loondervingsverzekering, terwijl zij daar geen beroep op kunnen doen. Daarnaast zal ook de door de raad voorgestelde beperking van de duur van de WW in combinatie met de voorgestelde Inkomensvoorziening Oudere Werklozen er toe leiden dat een verschuiving optreedt in de werkloosheidslasten van premiefinanciering naar financiering uit de algemene middelen. Zonder nadere compensatie zou dit betekenen dat de lasten van werkgevers en

²⁰ Kamerstukken II, 1985-1986, 19261, nr. 3 pagina 95.

werknemers afnemen en die van niet-werknemers zullen toenemen. Het kabinet is dan ook van mening dat de voorgestelde verschuiving in de financiering van het Awf, gezien moet worden in het bredere geheel van het door de raad voorgestelde financieringsregime en de gevolgen die dit regime heeft voor de koopkracht- en lastenontwikkeling. Bij een grotere bijdrage uit de algemene middelen zet het kabinet vraagtekens als daar geen rechten voor een deel van de belastingbetalers tegenover staan. Dit is strijdig met de ook door de raad voorgestane versterking van het equivalentiebeginsel.

Afschaffing Awf-franchise en structureel lastendekkende premies

De raad stelt een geleidelijke afschaffing van de Awf-franchise voor en beoogt daarmee een vereenvoudiging aan te brengen in de financieringssystematiek en een versterking van het equivalentiebeginsel. Daarnaast heeft afschaffing van de franchise als gevolg dat eventuele wijzigingen in de Awf-premie meer inkomens- en lastenneutraal kunnen worden doorgevoerd. De franchise maakt arbeid aan de onderkant goedkoper, waar echter een verhoging van de marginale druk op loonniveaus boven WML-niveau tegenover staat.

Het kabinet onderkent deze afwegingen van de raad en verwijst daarbij onder meer naar analyses van de Studiegroep Begrotingsruimte en de werkgroep Belasting- en Premiestructuur.²¹ Ondermeer vanwege de franchise in de Awf-premie is het de afgelopen jaren lastig gebleken om de premie (structureel) lastendekkend vast te stellen. Immers een (forse) daling of stijging van de premies die zou resulteren in lastendekkende premies en een beperking van het vermogenoverschot, was vanwege de franchise moeilijk te combineren met een door het kabinet nagestreefde evenwichtige lasten- en koopkrachtontwikkeling. Een daling of stijging in de premie komt door de franchise automatisch terecht bij de hogere inkomens. Het bleek niet goed mogelijk dat met het fiscale instrumentarium te compenseren, waardoor gelet op de beoogde evenwichtige lasten- en koopkrachtontwikkeling, de factosprake was van een vrij constante premiestelling. Het door de raad geformuleerde bezwaar dat in de huidige vormgeving premieverlagingen niet ten goede komen aan de laagste inkomens, gaat voorbij aan het feit dat deze groep ook niet (op WML-niveau) of nauwelijks (vlak boven het WML) premie betaalt. Het daaruit voortvloeiende totale voordeel is groter dan het incasseren van een premieverlaging die in een verslechterende conjunctuur weer kan omslaan in het tegendeel.

Knelpunt bij het afschaffen van de franchise is dat dit vrijwel niet te realiseren is zonder ingrijpende gevolgen voor de koopkracht en het lastenbeeld, waarvoor geen gerichte compensatie mogelijk is. Er is geen instrument voorhanden dat de met afschaffing gepaard gaande negatieve effecten voor lage loonniveaus kan compenseren. Deze effecten kunnen vrij substantieel zijn en slaan onevenwichtig neer. Gemiddeld genomen bedragen deze na realisatie van de door de raad voorgestelde verschuivingen in de financieringsstructuur van het Awf tussen de -1 procent voor een alleenstaande ouder op WML-niveau en +1 ½ procent voor huishoudens op een inkomensniveau van 2*modaal. Hiervoor rest ter compensatie alleen de inzet van generiek instrumentarium wat gepaard gaat met een zeer substantieel budgettair beslag. Hierbij moet worden gedacht aan een bedrag van €1 à 1,5 miljard. Afschaffing van de franchise voor werkgevers leidt tot een verdere toename van de loonkosten op minimumloonniveau. Dit gaat in tegen het door het kabinet voorgestane beleid de werkgelegenheid op dit loonniveau te bevorderen, gegeven de samenstelling van het potentieel aan werkzoekenden waarin personen met een laag kwalificatieniveau sterk oververtegenwoordigd zijn.

Randvoorwaarden invoering financieringsvoorstellen

De raad bepleit een geleidelijke overgang naar het nieuwe financieringsregime en dit te plaatsen in het perspectief van structureel lastendekkende premies. In deze zienswijze zouden de sectorale wachtgeldpremies niet langer mogen worden betrokken in een macro-budgettair beleid dat is gekoppeld aan het EMU-saldo.

²¹ Stabiel en duurzaam begroten, Elfde Rapport van de Studiegroep Begrotingsruimte, Kamerstukken II, 2000-2001, 27 805, nr. 1 en Eindrapportage Werkgroep Belasting- en Premiestructuur, mei 2002.

Volgens de definitie van de Europese regelgeving²² vormen de sociale fondsen een onderdeel van het EMU-saldo. Hierdoor spelen de fondsen een rol bij een integrale afweging in het kader van het macrobudgettaire beleid. In het Strategisch Akkoord heeft het kabinet het uitgangspunt van (structureel) lastendekkende premies geformuleerd waarbij – met inachtneming van een ook na streven evenwichtig inkomensbeeld – rekening gehouden wordt met het afbouwen van bestaande vermogensoverschotten²³. Hiervoor is al aangegeven dat bij de wachtgeldfondsen in de huidige situatie al sprake is van lastendekkende premies. Mede vanwege de slechte conjuncturele situatie is in 2004 het vermogenoverschot in het Awf sterk teruggelopen. Ook in 2005 zal dit het geval zijn en is de facto sprake van een beneden lastendekkende premie.

Het kabinet is van oordeel dat het door de raad voorgestelde financieringsregime nader onderzoek vergt. Daarbij moet worden gezien of dit gerealiseerd zou kunnen worden met inachtneming van een evenwichtige koopkracht- en lastenontwikkeling en mede tegen de achtergrond van de door het kabinet geformuleerde EMU-doelstelling. Daarbij zullen ook de voorstellen van de raad met betrekking tot de door het kabinet minder wenselijk geachte voorgestelde verschuiving in de financiering van het Awf en de invoering van een IOW betrokken moeten worden en het te verwachten advies van de Stichting van de Arbeid met betrekking tot de WGA-premielastverdeling tussen werkgevers en werknemers. Daarnaast zullen de effecten van invoering van het nieuwe zorgstelsel meegenomen moeten worden. Een eerste globale inschatting van het per saldo effect van bovenstaande maatregelen is dat sprake is van een aanzienlijke belasting van de schatkist en wijzigingen in het inkomensbeeld in vergelijking met de huidige situatie.

Bij het onderzoek naar de voorstellen op het gebied van de financiering zal de positie van de overheidssector natuurlijk ook worden betrokken. De raad merkt op dat het voorstel niet impliceert dat de huidige systematiek van premiedifferentiatie in de overheidssector (eigenrisicodragerschap) wordt teruggedraaid. Echter ook bij handhaving van eigenrisicodragerschap voor overheidswerkgevers heeft een wijziging in financiering gevolgen voor de overheidssectoren onder andere door de afstemming van de hoogte van de zogenoemde pseudopremie WW op het werknemersdeel van de Awf-premie.

5.4 Reïntegratie en handhaving

De raad stelt een aanpak voor waarbij bij het voortduren van werkloosheid tegelijkertijd sprake is van een toename van het beschikbare reïntegratie-instrumentarium, een verzwaring van de reïntegratieverplichtingen voor de uitkeringsgerechtigde en een verschuiving van het reïntegratie-initiatief van de uitkeringsgerechtigde naar de uitvoeringsorganisatie. Uitzondering hierop vormen werkzoekenden die bij aanvang van de werkloosheid (op basis van een risicoprofiel) reeds een grote kans op langdurige werkloosheid hebben.

Gedurende de eerste drie maanden ligt het initiatief voor reïntegratie-inspanningen vooral bij betrokkene zelf. Daarbij zijn allerlei verplichtingen van kracht, die in beginsel even veel tijd vergen als het aantal verloren arbeidsuren. Na drie maanden vindt een zeer intensieve poortwachertoets plaats op deze reïntegratie-inspanningen. Bij een negatieve uitkomst kan dit leiden tot een sanctie of stopzetting van de uitkering. Dit laat onverlet dat deze verplichtingen ook in de eerste drie maanden al gelden. In dit kader adviseert de raad te komen tot meer maatwerk door de ketenpartners en wijst daarbij op de ontwikkeling van het casemanagement bij UWV. Daarbij is ook een goede en vroegtijdige inschatting van de afstand tot de arbeidsmarkt nodig (op basis van risicoprofielen). UWV moet meer ruimte krijgen in de aanbesteding van reïntegratietrajecten door meerjarige contracten en meer ruimte voor inzet van scholing. Ook bepleit de raad een intensiever gebruik van de individuele reïntegratie-overeenkomsten (IRO).

Daarnaast is een goede samenwerking in de keten UWV, CWI en gemeenten nodig. Daarbij is ook een goed klantvolgsysteem van belang.

²² Het Europees Stelsel van Rekeningen 1995

²³ Ten aanzien van de wachtgeldpremies wil het kabinet de kanttekening plaatsen dat de wachtgeldpremies in de huidige systematiek al op lastendekkend niveau worden vastgesteld en deze om die reden EMU-neutraal uitwerken.

De uitgangspunten van het huidige kabinetsbeleid met betrekking tot reïntegratie komen voor een groot deel overeen met de voorstellen van de raad. De raad legt de nadruk dan ook niet zozeer op een geheel nieuwe invalshoek, maar op het verbeteren van het huidige beleid en de huidige praktijk.

Maatwerk

Het kabinet onderschrijft de constatering van de raad dat reïntegratie maatwerk moet zijn en dat dat in de huidige praktijk niet altijd voldoende zichtbaar is. In dat kader zijn er het afgelopen jaar en worden er het komende jaar acties ondernomen die bijdragen aan het verbeteren van maatwerk. De uitvoeringsorganisaties dienen de cliënten voor wie zij reïntegratieverantwoordelijkheid dragen voldoende te kennen. Alleen met behulp van een professionele diagnose (ANKER-model²⁴) en een vast aanspreekpunt (reïntegratiecoach) kan een op maat gesneden instrumentarium worden ingezet.

Uitkeringsgerechtigden kunnen sinds juli 2004 gebruik maken van de individuele reïntegratieovereenkomst (IRO). De IRO maakt het mogelijk dat uitkeringsgerechtigden geen gebruik maken van door het UWV ingekochte reïntegratie-aanbod, maar dat zij zelf een reïntegratieplan opstellen en een reïntegratiebedrijf uitzoeken dat dat plan met hen wil uitvoeren. Inmiddels zijn er in 2004 reeds 4.400 IRO's gestart. In de zomer van 2005 zal de eerste evaluatie plaatsvinden. Daarin wordt de (voorlopige) effectiviteit van de IRO vergeleken met de effectiviteit van de reguliere trajecten en met het persoonsgebonden reïntegratiebudget (PRB).

In oktober 2005 is bij het UWV de reïntegratiecoach functioneel. Iedere uitkeringsgerechtigde krijgt hierdoor een vaste contactpersoon die hem of haar begeleidt gedurende de reïntegratie. De reïntegratiecoach is aanspreekpunt, bewaakt de voortgang, informeert de uitkeringsgerechtigde over de reïntegratiemogelijkheden, maar wijst hem ook op zijn rechten en plichten. De reïntegratiecoach krijgt daarmee een belangrijke taak in het verbeteren van een adequaat handhavings- en sanctiebeleid, ook tijdens het volgen van een reïntegratietraject.

In 2005 zullen CWI en UWV de diagnosestelling aan de poort verbeteren. Met de fasering, die vanaf juli 2005 ook voor de eerste WW-dag kan plaatsvinden, wordt een onderscheid gemaakt tussen uitkeringsgerechtigden met een kleine afstand tot de arbeidsmarkt en uitkeringsgerechtigden met een grote afstand tot de arbeidsmarkt. De eerste groep wordt geacht voldoende te zijn toegerust om eerst een periode zelf de weg naar werk te vinden. Uiteraard staan voor deze mensen wel de standaard bemiddelingsactiviteiten van het CWI ter beschikking. De tweede groep krijgt bij aanvang al te maken met intensieve hulp bij reïntegratie. Een snelle interventie geeft immers in die gevallen de grootste kans op succes. Om ervoor te zorgen dat deze hulp is toegesneden op de behoeften van de uitkeringsgerechtigden, ontwikkelt het UWV op dit moment een werkwijze waarbij middels profiling de competenties van de uitkeringsgerechtigden in kaart worden gebracht. Op basis van de deze uitkomsten wordt vervolgens het juiste reïntegratie-instrumentarium ingezet. Met dit zogenoemde ANKER-model wordt reeds een pilot uitgevoerd.

De profiling systematiek leidt tot een inschatting van de afstand tot de arbeidsmarkt op basis van competenties. De afstand wordt niet meer uitsluitend op basis van persoonskenmerken of arbeidsverleden bepaald, maar bijvoorbeeld ook op basis van de benodigde aanbodversterkende instrumenten, de regionale arbeidsmarktsituatie en de persoonlijke ambities van de cliënt. Op deze manier ontstaat er een geheel andere en voor dit doel homogener doelgroepindeling.

Starten als zelfstandig ondernemer

Het kabinet wil er in dit verband tevens op wijzen dat een regulier dienstverband niet de enige weg is naar uitkeringsonafhankelijkheid. Voor een deel van de uitkeringsgerechtigden behoort uitstroom naar zelfstandig ondernemerschap zeker tot de mogelijkheden die het waard is om onderzocht te worden. Zelfstandig ondernemerschap vanuit een uitkeringssituatie heeft in het verleden wellicht niet de aandacht gehad die het verdient, maar het kabinet is voornemens daar verandering in te brengen. In het eerste kwartaal van 2005 is een interdepartementale projectgroep van start gegaan die het imago van

²⁴ ANalyse Kansen En Risico's

zelfstandig ondernemerschap bij beleidsmakers, uitvoerders en uitkeringsgerechtigden gaat verbeteren. Daarnaast loopt een project om wettelijke belemmeringen voor het starten als zelfstandige vanuit de WW in kaart te brengen en op te heffen. De uitvoeringsorganisaties investeren in de kennis van personeel op dit gebied. Het UWV contracteert in 2005 reïntegratiebedrijven die gespecialiseerd zijn in de begeleiding naar zelfstandig ondernemerschap.

Poortwachertoets

Conform het advies van de raad is het kabinet van mening dat WW-uitkeringsgerechtigden met een kleine afstand tot de arbeidsmarkt tijdens de eerste fase van werkloosheid een grote eigen verantwoordelijkheid hebben bij de (her)oriëntatie op werk. Tevens deelt het kabinet de mening van de raad dat de inspanningen van de WW-gerechtigde in deze periode niet vrijblijvend mogen zijn. Derhalve staat het kabinet positief tegenover het voorstel om na drie maanden van werkloosheid een toetsmoment in te lassen, waarbij wordt beoordeeld in hoeverre de reïntegratie-inspanningen die betrokkene heeft verricht als adequaat zijn te bestempelen. Met name zou dan beoordeeld kunnen worden in hoeverre er gebruik is gemaakt van het door de sector, CWI en/of UWV beschikbaar gestelde instrumentarium. Het kabinet kan zich vinden in het voorstel van de raad om in samenwerking met de uitvoeringsorganisaties operationele en realiseerbare voorstellen voor een effectieve poortwachertoets te formuleren. Daarbij zijn een kosten-baten-afweging en werkbare afspraken over de taakverdeling binnen de keten, van groot belang. Van belang is ook dat er zorgvuldig wordt bekeken hoe deze toets zich verhoudt tot de al geldende activerings- en controle-instrumenten. Een punt van aandacht zal moeten zijn dat een uitkeringsgerechtigde natuurlijk nooit twee keer gestraft kan worden voor eenzelfde overtreding van een verplichting. Op het moment dat in de eerste drie maanden een betrokkene wordt gesanctioneerd voor te weinig solliciteren, kan dit feit bij de poortwachertoets niet nogmaals tot een korting op zijn uitkering leiden. Er zal een afweging gemaakt moeten worden tussen betrokkene aansporen, goede voorlichting, informeren over zijn verplichtingen en de gevolgen van niet naleving, en het moment waarop ook feitelijk opgetreden gaat worden tegen onvoldoende inspanningen. Hierin kan de reïntegratiecoach een spilfunctie vormen.

Aanbestedingsprocedure

Sinds de inwerkingtreding van de Wet SUWI koopt het UWV reïntegratietrajecten in op de private markt met behulp van een aanbestedingsprocedure. De aanbestedingsprocedure heeft tot doel om op een transparante wijze reïntegratietrajecten in te kopen bij het reïntegratiebedrijf dat de beste prestaties levert tegen een goede prijs/kwaliteit verhouding. De aanbestedingsprocedure wordt jaarlijks geëvalueerd en indien nodig aangepast.

Het kabinet onderschrijft de constatering van de raad dat de relatief korte looptijd van de contracten tussen het UWV en de reïntegratiebedrijven ten koste gaat van een stabiele bedrijfsvoering bij die reïntegratiebedrijven. Reïntegratietrajecten kunnen twee jaar duren, maar binnen een jaar moeten reïntegratiebedrijven zich opmaken voor een nieuwe aanbestedingsronde. Er is hierdoor nauwelijks ruimte om te investeren in innovatie en duurzame partnership. Derhalve sluit het UWV (vanaf oktober 2004) meerjarige contracten af en kunnen contracten met de best presterende reïntegratiebedrijven worden verlengd. Uiteraard geldt hierbij de randvoorwaarde dat de markt open moet blijven om concurrentie en nieuwe aanbieders een kans te geven. Het kabinet zal in deze toezien op een gepaste maatvoering.

Samenwerken

Het kabinet is evenals de raad van mening dat overgangen in de keten van reïntegratie niet mogen leiden tot oponthoud, dubbel werk of zelfs het afbreken van trajecten. Het afgelopen jaar is geïnvesteerd in de ketensamenwerking om dergelijke situaties te voorkomen. In de ideale situatie merkt de uitkeringsgerechtigde niets van eventuele systeemovergangen.

Concreet zijn de volgende stappen ondernomen:

- Preventieve reïntegratietrajecten kunnen doorlopen tot na de eerste werkloosheidsdag. Het belangrijkste onderscheid tussen preventieve en reguliere trajecten (de tijdsduur) is daarmee verdwenen;

- Het UWV start binnen 20 werkdagen na het opstellen van een reïntegratievisie de reïntegratie-inspanningen, ongeacht de resterende WW-duur. Dat betekent dat iemand die op korte termijn zijn WW-uitkering verliest en vervolgens onder de verantwoordelijkheid van een gemeente komt, wel een regulier en door het UWV gefinancierd reïntegratietraject krijgt aangeboden, zo mogelijk na afstemming met de betreffende gemeente.
- In het SUWI-Ketenprogramma 2005 hebben de ketenpartners vastgelegd dat zij gaan werken aan een ‘parallelschakeling’ van de keten. Door vaststelling van gemeenschappelijke klantgroepen – klantprofielen – en het opstellen van een gemeenschappelijk beeld van de cliënt aan het begin van het proces, kan worden bepaald welke dienstverlening het best bij hem of haar past. Parallelschakeling houdt in dat alle bemiddelings- en reïntegratie-instrumenten gedurende het gehele ketenproces kunnen worden ingezet, waardoor individueel maatwerk kan worden geleverd. De ketenpartners hebben zich tot doel gesteld deze gemeenschappelijke klantprofielen in 2005 te ontwikkelen. Tevens wordt de dienstverlening aan de cliënt verbeterd door eenmalige gegevensuitwisseling en geautomatiseerde overdracht van gegevens.

Handhaving

Het kabinet onderschrijft de aanbevelingen die de raad doet met betrekking tot het sanctiebeleid. Het consequent en snel opleggen van sancties na het constateren van een overtreding van een verplichting draagt bij tot een succesvol sanctiebeleid. Bij onvoldoende medewerking aan reïntegratieverplichtingen dient het sanctiebeleid als middel om de uitkeringsgerechtigde te stimuleren. In de WW zal, evenals in de Wet Werk en Inkomen naar Arbeidsvermogen (WIA), de verplichting worden opgenomen dat als een reïntegratiebedrijf aan het UWV het gegronde vermoeden meldt dat een persoon onvoldoende medewerking verleent aan zijn reïntegratie, het UWV een besluit neemt omtrent de gehele of gedeeltelijke schorsing van de betaling van de uitkering voor de duur van ten hoogste acht weken. In die periode wordt onderzocht of er inderdaad een sanctie moet worden opgelegd. Vervolgens wordt de genomen beslissing teruggekoppeld naar het reïntegratiebedrijf.

5.5 Inkomensvoorzieningen na afloop van de WW

Onderdeel van het advies van de raad zijn de gedachten die de raad heeft over de voortzetting van een inkomensvoorziening na afloop van het recht op een WW-uitkering.

In zijn advies gaat de raad er vanuit dat werklozen na afloop van een WW-uitkering een beroep kunnen doen op de Wet werk en bijstand (WWB) of, onder bepaalde voorwaarden, op een structurele minimumvoorziening voor oudere werklozen (IOW).

De raad stelt voor werkloze werknemers die bij het begin van de werkloosheid ouder zijn dan 50 jaar een afzonderlijke voorziening voor waarop een beroep kan worden gedaan na afloop van een WW-uitkering die langer dan zes maanden heeft geduurd. Het betreft een afzonderlijke sociale vangnetregeling voor ouderen met een (zeer) zwakke arbeidsmarktpositie, waarmee kan worden voorzien in een maatschappelijk aanvaardbare inkomensbescherming. Een dergelijke voorziening acht de raad gerechtvaardigd om te voorkomen dat ouderen, gezien hun veelal precare arbeidsmarktpositie, in armoede vervallen of te maken krijgen met de negatieve effecten van de vermogenstoets. Voor de raad is het van groot belang dat de betrokken werkloze werknemer na afloop van een WW-uitkering die langer duurt dan zes maanden, niet of niet onmiddellijk te maken krijgen met een vermogenstoets als zij beroep doen op een uitkeringsregeling op minimumniveau. Hij acht dit een te grote overgang in de positie van de betrokkenen.

Voor de inrichting van de voorgestane inkomensvoorziening gaat de raad uit van de vroegere WW-vervolguitkering en in het bijzonder van de huidige IOAW. Ten aanzien daarvan geeft de raad in overweging op termijn te komen tot afzonderlijke regelingen voor (gedeeltelijk) arbeidsongeschikten en voor werklozen. Het kabinet onderschrijft dit.

In het advies worden twee uitkeringsregimes voorgesteld:

IOW-regime bij aanvang werkloosheid op 60-jarige leeftijd of ouder

De raad stelt een regime voor waarin (conform de vroegere WW-vervolguitkering) recht bestaat op een uitkering ter hoogte van het individueel sociaal minimum (70% van het wettelijk minimumloon)

zonder toets op vermogen en zonder toets op partnerinkomen. De uitkering loopt tot het bereiken van de AOW-leeftijd. Volgens de raad dienen in dit regime twee toegangsvoorwaarden te gelden. Als eerste toegangsvoorwaarde geldt dat de rechthebbende een WW-uitkering moet hebben ontvangen die langer duurt dan zes maanden en hij moet bij de aanvang van zijn werkloosheid 60 jaar of ouder zijn. Als tweede toegangsvoorwaarde geldt dat de rechthebbende een arbeidsverleden van tenminste 25 jaar moet hebben, waarbij voor de vaststelling van dit arbeidsverleden, gegeven de nog beperkte registratie van het feitelijke arbeidsverleden, vooralsnog wordt uitgegaan van het fictieve en het feitelijke arbeidsverleden.

Het voorstel voorziet in de voorgestane bescherming tegen negatieve inkomenseffecten door vermogens- en inkomensstoetsen voor oudere werklozen. Het kabinet stemt in met de voorgestelde inkomensvoorziening voor deze oudere werklozen. Het kabinet hecht evenwel eraan twee kanttekeningen te plaatsen.

Het kabinet is van mening dat de verkorting van de uitkeringsduur van de WW relevant is in het perspectief van de wijzigingen van regelingen die nu een rol kunnen spelen bij het uittreden uit het arbeidsproces (VUT, WAO, etc.). Zoals de raad aangeeft is bij de inrichting van de inkomensvoorziening voor ouderen uitgegaan van de vroegere vervolguutkering. Het voorstel voorziet na afloop van de overigens eveneens ongetoetste WW in een ongetoetste minimuminkomenvoorziening tot aan het 65^{ste} jaar. Hiermee wordt per saldo voor deze groep een uitkering voor werkloosheid van vijf jaar gehandhaafd. Dit zou er volgens het kabinet toe kunnen leiden dat de versterking van de activerende werking van de WW als gevolg van de voorgestelde verkorting van de uitkeringsduur voor deze groep gereduceerd wordt.

Voorts kan het voorstel naar de mening van het kabinet werkgevers en werknemers een route naar een vervroegde uittreding bieden. Dit risico kan worden versterkt doordat de raad de anticumulatie van ontslagvergoedingen afwijst. Individuele en collectieve afvloeiingsregelingen kunnen er zo aan bijdragen dat de WW en IOW als route voor vervroegde uittreding blijven functioneren. Werknemers krijgen door de ongetoetste uitkering een kleiner financieel belang bij een snelle werkhervatting. Het kan de weerstand van oudere werknemers tegen ontslag verkleinen en de werkhervatting van ouderen negatief beïnvloeden.

Zoals de raad aangeeft, vormen werklozen van 60 jaar en ouder (nog) een specifieke categorie binnen de groep werklozen. Dit hangt samen met factoren als de kansen op de arbeidsmarkt, de duur van de werkloosheid, en het opleidingsniveau. Het gaat volgens de raad vooral om gewezen WW-gerechtigden van 63 jaar en ouder die gezien de huidige arbeidsmarktsituatie weinig of geen reële kansen hebben op inschakeling in het arbeidsproces; ook kan het gaan om werkloze werknemers waarvoor geldt dat te weinig is geïnvesteerd in het behoud van hun maatschappelijk kapitaal. Zoals in paragraaf 5.6 is aangegeven, stelt het kabinet met instemming vast dat de raad voor deze uitkeringsgerechtigden een algemene sollicitatieplicht tot het aanvaarden van algemeen geaccepteerde arbeid voorstelt, waarbij de bevoegdheid bestaat om individuele gevallen op grond van individuele omstandigheden en kansen op de arbeidsmarkt een ontheffing te verlenen van de sollicitatieplicht. Met de raad is het kabinet van mening dat hiermee een belangrijk signaal uitgaat naar werknemers, werkgevers, uitkeringsgerechtigden en uitvoeringsinstanties om de arbeidsdeelname van ouderen te bevorderen. Dit geldt eveneens voor de door de raad naar analogie van de WWB voorgestelde financieringssystematiek. Het kabinet zal onderzoeken op welke wijze de uitvoering van de voorgestelde inkomensvoorziening kan plaatsvinden.

IOW-regime bij aanvang werkloosheid op 50-jarige leeftijd of ouder

De raad stelt een regime voor waarin (conform de huidige IOAW) recht bestaat op een uitkering die het gezinsinkomen aanvult tot het relevante sociaal minimum, waarbij er geen toets op het vermogen plaatsvindt. De uitkering loopt tot het bereiken van de AOW-leeftijd. Volgens de raad dienen in dit regime als toegangsvoorwaarden te gelden dat de rechthebbende een WW-uitkering moet hebben ontvangen die langer duurt dan 6 maanden en hij moet bij de aanvang van zijn werkloosheid 50 jaar of ouder zijn. Daarnaast gelden de huidige IOAW-toegangsvoorwaarden.

Het minder beschermende regime is een logisch gevolg van de constatering van de raad dat het hier om relatief jonge en dus meer kansrijke werkloze werknemers gaat. In de context van het totale advies is het gerechtvaardigd dat deze groep met een lang arbeidsverleden bescherming wordt geboden tegen de vermogenstoets van de WWB.

Zoals eerder aangegeven betekent de verkorting van de uitkering voor de groepen die langdurig gebruik maken van de WW, zoals bijvoorbeeld ouderen, dat de activerende werking van de WW wordt versterkt. Dit is in lijn met het kabinetsbeleid om de arbeidsparticipatie van ouderen te bevorderen en ook relevant in het perspectief van de wijzigingen van regelingen die nu een rol kunnen spelen bij het uitreden uit het arbeidsproces (VUT, WAO, etc.).

Een dergelijke doelstelling heeft het kabinet ook voor ogen bij het recentelijk aan de Tweede Kamer toegezonden wetsvoorstel²⁵. Dit voorstel strekt ertoe om in het kader van de IOAW ten aanzien van werkloze werknemers die werkloos zijn geworden tussen 50 jaar en 55 jaar een vermogenstoets te introduceren, met uitzondering van de eigen woning. Het wetsvoorstel vloeit voort uit de motie Verhagen c.s.²⁶, waarmee het eerdere kabinetsplan om de IOAW af te schaffen voor oudere werklozen die werkloos worden tussen het 50^{ste} en 55^{ste} jaar wordt versoepeld.

Het kabinet verwacht dat het introduceren van de vermogenstoets exclusief het eigen huis in de IOAW voor de betrokken werknemers zal leiden tot een normalisering van hun positie bij ontslag en een stimulans zal zijn om langer aan het werk te blijven dan wel eerder weer aan het werk te gaan. Nu het voorstel van de raad voorziet in een meer activerende werking van de WW door onder meer de duur van de WW te bekorten, wordt het doel van het voorstel van wet bereikt en zal het kabinet dit voorstel aanhouden tot na de evaluatie van de IOW.

Voor wat betreft de voorgestelde budgettering verwijst het kabinet naar hetgeen hierover is vermeld bij de inkomensvoorziening bij aanvang werkloosheid op 60-jarige leeftijd of ouder.

Tijdelijkheid

Ten aanzien van de inkomensvoorziening voor oudere werklozen geeft de raad aan “dat dit IOW-regime omstreeks 2010 moet worden geëvalueerd en dat het in die zin voorsnog als een tijdelijk arrangement kan worden gezien”.

Mede in het perspectief van komende ontwikkelingen op de arbeidsmarkt en de aankomende vergrijzing stemt het kabinet ermee in dat de IOW als een tijdelijk arrangement dient te worden gezien. Daarvoor zal het kabinet in de regeling een horizonbepaling opnemen, waarbij de regeling eindigt in 2011. Voorts zal de IOW in 2010 worden geëvalueerd.

Met het oog op de huidige arbeidsmarktsituatie acht het kabinet tot aan de evaluatie van de IOW de arbeidsparticipatie van ouderen voorsnog met voldoende waarborgen omkleed door de voorgestelde sollicitatieverplichting en de tijdelijkheid van de regeling.

5.6 Sollicitatieverplichting

De raad is van oordeel dat WW-uitkeringsgerechtigden ongeacht hun leeftijd zich via sollicitaties voldoende moeten inspannen om passende arbeid te verkrijgen. Van een ook voor ouderen geldende sollicitatieplicht gaat volgens de raad een belangrijk signaal uit in de richting van werknemers, werkgevers, uitkeringsgerechtigden en uitvoeringsinstanties om de arbeidsdeelname van ouderen te bevorderen. De raad stelt wel voor dat het UWV de beleidsvrijheid krijgt om bij de toepassing van de sollicitatieplicht afdoende rekening te houden met de reële arbeidsmarktkansen van de WW-gerechtigde (maatwerk). Afhankelijk van de reële arbeidsmarktkansen van de betrokkenen is een aantal opties denkbaar waarbij de uiterste optie is de mogelijkheid om in individuele gevallen tijdelijk vrijstelling van de sollicitatieplicht te verlenen. Volgens de raad moet de vrijstelling gebaseerd zijn op individuele omstandigheden en individuele kansen van de uitkeringsgerechtigde op de arbeidsmarkt. Het betreft dus niet een generiek vrijstellingsbeleid dat mee-ademt met de situatie op de arbeidsmarkt. De WW-gerechtigde moet dan wel ingeschreven staan bij CWI en passende arbeid accepteren, maar

²⁵ Voorstel van wet houdende wijziging van de Wet inkomensvoorziening oudere en gedeeltelijk arbeidsongeschikte werkloze werknemers in verband met het opnemen in deze wet van een vermogenstoets, waarbij het eigen huis buiten beschouwing wordt gelaten, ten aanzien van personen die werkloos worden tussen het 50^{ste} en 55^{ste} jaar, Kamerstukken II, 2004/05, 30048, nrs. 1-2

²⁶ Kamerstukken II, 2004/05, 29 800, nr. 4

hoeft zelf niet actief te solliciteren. Volgens de raad is deze beleidsvrijheid voor het UWV de pendant van de initiatieven van het UWV om te komen tot klantspecifieke, inhoudelijke controle op de sollicitatieactiviteiten. De raad gaat ervan uit dat UWV terughoudend omgaat met de voorgestelde beleidsvrijheid. Hij geeft zich ervan rekenschap dat het UWV een financiële prikkel ontbeert. Tegen die achtergrond beveelt de raad aan dat de Inspectie Werk en Inkomen adequaat toezicht houdt en dringt erop aan de voorgestelde regeling omstreeks 2010 te evalueren, hetgeen kan leiden tot een heroverweging.

Het kabinet stelt met instemming vast dat de raad uitgaat van een sollicitatieplicht voor alle uitkeringsgerechtigden ongeacht de leeftijd en dat individuele ontheffing van deze verplichting alleen als uiterste optie wordt voorgesteld. De WW kent op dit moment alleen de mogelijkheid om, bij ministeriële regeling, bepaalde groepen werknemers vrij te stellen van de sollicitatieverplichting. Van de mogelijkheid groepen werknemers vrij te stellen wordt zeer terughoudend gebruik gemaakt, omdat beschikbaarheid voor arbeid een essentiële voorwaarde is voor het ontvangen van WW-uitkering en vrijstelling van sollicitatieverplichtingen daarmee op gespannen voet staat. Hoewel het UWV ruimte heeft om rekening te houden met individuele omstandigheden bij de beoordeling of een werknemer in voldoende mate sollicitatieactiviteiten heeft verricht, heeft het UWV op dit moment niet de mogelijkheid om in bijzondere gevallen een werkloze tijdelijk volledig ontheffing te verlenen.

Het kabinet onderkent dat er nadelen verbonden zijn aan de beperking tot categorale vrijstellingen nu de mogelijkheid tot het leveren van maatwerk daarmee wordt beperkt. In tegenstelling tot de WW, kent de WWB wel de mogelijkheid om uitkeringsgerechtigden op grond van dringende redenen individueel ontheffing van de sollicitatieplicht te verlenen. Van belang hierbij is, zoals ook door de raad wordt vermeld, dat gemeenten een direct financieel belang hebben bij reïntegratie van uitkeringsgerechtigden en het UWV niet. Een ander belangrijk verschil in dit verband is dat WW-gerechtigden bij instroom vrijwel allemaal recente werkervaring hebben in tegenstelling tot WWB-gerechtigden. WW-gerechtigden hebben in het algemeen nog een directe band met de arbeidsmarkt en er zal dus niet snel aanleiding zijn tot het verlenen van een individuele ontheffing van de sollicitatieplicht. Een individuele ontheffingsbevoegdheid voor het UWV dient, ook naar de mening van het kabinet, zeer terughoudend te worden toegepast. Het kabinet zal daarom het gebruik van de bevoegdheid strikt normeren, zodat, zowel voor werknemers als het UWV, duidelijk is dat er alleen gebruik van kan worden gemaakt als “uiterste optie”. Bij die normering zullen onder andere de volgende uitgangspunten gehanteerd worden.

Voor een individuele ontheffing van een WW-gerechtigde kan aanleiding bestaan indien er sprake is van een, door individuele omstandigheden ingegeven, gebleken onmogelijkheid om arbeid te vinden. De mogelijkheden om de afstand tot de arbeidsmarkt te verkleinen (zoals bijvoorbeeld reïntegratietrajecten) moeten ook worden benut. Er kan dus reden zijn voor individuele ontheffing bij een gebleken grote afstand tot de arbeidsmarkt. Als daarvan sprake is kan het (in aanzienlijke mate) verrichten van mantelzorg of vrijwilligerswerk een rol spelen. De algemene situatie op de arbeidsmarkt kan volgens het kabinet geen rol spelen bij die beoordeling nu in economisch moeilijke tijden het voor iedere werkloze, jong of oud, lastig is om aan de slag te komen. Het moet altijd gaan om een beoordeling van de omstandigheden van het individu.

Daarnaast kan de beleidsvrijheid om tijdelijk individueel ontheffing te verlenen van de sollicitatieverplichting ook een rol spelen tijdens de eerste 13 weken van ziekte van een WW-gerechtigde (zie hiervoor paragraaf 5.7). Het kabinet stemt ook in met het voorstel van de raad om de voorgestelde regeling te evalueren omstreeks 2010 en de aanbeveling van de raad dat de IWI adequaat toezicht houdt op de omgang van UWV met de voorgestelde beleidsvrijheid.

Met betrekking tot de IOW-gerechtigden constateert het kabinet met instemming dat de raad een algemene sollicitatieplicht tot het aanvaarden van algemeen geaccepteerde arbeid voor stelt voor alle IOW-gerechtigden. De raad sluit hiermee naadloos aan bij het algemene uitgangspunt van het kabinet dat ouderen zo lang mogelijk actief moeten participeren op de arbeidsmarkt.

Thans is voor uitkeringsgerechtigden op grond van de IOAW en de WWB de mogelijkheid geregeld voor tijdelijke ontheffing van de sollicitatieplicht op grond van individuele in de persoon gelegen omstandigheden. De raad adviseert om gemeenten ook beleidsvrijheid te geven om bij de toepassing van de sollicitatieplicht rekening te houden met de reële arbeidsmarktkansen van de IOW-gerechtigde

(maatwerk). De mogelijkheid om al vanaf de leeftijd van begin 50 jaar de kansen op de arbeidsmarkt mee te laten wegen bij de beoordeling of een tijdelijke ontheffing in een individueel geval van toepassing dient te zijn, betekent een versoepeling ten opzichte van de huidige uitgangspunten waarin ontheffing op grond van de situatie op de arbeidsmarkt niet voor het bereiken van de leeftijd van 57,5 jaar aan de orde is. Het kabinet stelt daarbij echter met instemming vast dat de raad in zijn advies aangeeft dat uitsluitend in het uiterste geval een tijdelijke ontheffing van de sollicitatieplicht kan gelden en maakt daaruit op dat gemeenten geacht worden slechts in zeer incidentele en bijzondere gevallen van deze mogelijkheid gebruik te maken. Het feit dat de raad in zijn advies de passieve sollicitatieplicht handhaaft onderstreept naar het oordeel van het kabinet het belang dat de raad hecht aan arbeidsparticipatie van uitkeringgerechtigden en wordt door het kabinet onderschreven. Een weloverwogen en op de individuele persoon afgestemde inzet van reïntegratiemiddelen kan immers een wijziging in de individuele omstandigheden van de persoon tot gevolg hebben en kan de kans op de arbeidsmarkt weer vergroten, waardoor een ontheffing van de sollicitatieplicht in het geheel niet of slechts tijdelijk van toepassing behoeft te zijn.

Het kabinet heeft eveneens met instemming kennis genomen van het advies van de raad om personen die bij aanvang van de werkloosheid ouder zijn dan 60 jaar en aan wie ontheffing van de sollicitatieplicht is verleend, te stimuleren om zich beschikbaar te stellen voor maatschappelijke participatie. Het kabinet stemt ook in met het voorstel van de raad om de voorgestelde regeling omstreeks 2010 te evalueren.

5.7 Deregulering

In een adviesaanvraag van 2 december 2004 heeft het kabinet de raad gevraagd te adviseren over vier voorstellen die tot deregulering en vereenvoudiging van de uitvoering van de WW leiden. Op een van deze voorstellen – het beperken van de verwijtbaarheidstoets in de WW – wordt ingegaan in de paragraaf over ontslagpraktijk en WW (paragraaf 6). In deze paragraaf worden de andere dereguleringsvoorstellen behandeld: het voorstel met betrekking tot zieke werklozen, de urensystematiek bij kleine werkhervattingen en de herziening van hoofdstuk IV van de WW. Het dagelijks bestuur van de raad heeft de Commissie Sociale Zekerheid gemachtigd namens hem advies uit te brengen over deze drie dereguleringsvoorstellen.

Doorlopen WW-uitkering bij ziekte tijdens eerste 13 weken

Het kabinet stelt voor dat bij ziekte van een WW-gerechtigde de WW-uitkering 13 weken doorloopt. Hierdoor is niet meer in alle (kortdurende) ziektegevallen sprake van overgang van WW naar ZW en vice versa. Tijdens deze periode zullen zowel de verplichtingen van de WW als de ZW op de werknemer van toepassing zijn.

De commissie kan instemmen met het voorstel. Zij waardeert het positief dat het voorstel bijdraagt tot vereenvoudiging van de uitvoering van de WW, zonder dat dit negatieve consequenties heeft voor de uitkeringsrechten. Ook acht zij van betekenis dat het voorstel kan bijdragen tot activering van WW-gerechtigden. Wel dient naar het oordeel van de commissie bij de toetsing van de sollicitatieplicht afdoende rekening te worden gehouden met de beperking van de WW-gerechtigde wegens zijn ziekte. De commissie beveelt aan de uitwerking in de praktijk via monitoring te volgen.

Herziening van hoofdstuk IV van de WW

Het kabinet heeft voorgesteld de regeling met betrekking tot het overnemen van uit de dienstbetrekking voortvloeiende verplichtingen bij betalingsonmacht van de werkgever (regeling van Hoofdstuk IV WW) aan te passen.

De commissie stelt vast dat het kabinet beoogt de regeling op een aantal punten te verhelderen, te actualiseren en beter af te stemmen op andere bepalingen in de WW. Het voorstel voor de wijze van berekening van de overname van het aantal vakantiedagen sluit daarbij aan bij de eerder naar voren gebrachte opvatting van de raad op dit punt. De voorstellen geven de commissie verder geen aanleiding tot het maken van opmerkingen.

Urenverrekening bij geringe werkhervatting

Het kabinet stelt voor dat in alle gevallen van werkhervatting door de WW-gerechtigde de hoofdregel gaat gelden dat de uitkering wordt verminderd met het aantal uren van de werkhervatting. Op grond van de huidige regeling wordt bij werkhervattingen van minder dan vijf uur en minder dan de helft van het aantal arbeidsuren van de werknemer 70% van het arbeidsinkomen op de uitkering in mindering gebracht. Met dit voorstel worden de regelgeving en de uitvoering eenvoudiger. Ook voor de werknemer wordt de regelgeving transparanter en begrijpelijker.

De commissie stelt vast dat de regeling van de inkomstenverrekening werkhervatting tegen een lager uurloon kan stimuleren, hetgeen de commissie op zichzelf genomen positief waardeert. Daar staat echter tegenover dat het hierbij gaat om een regeling die in de praktijk slechts een marginale betekenis heeft en dat het kabinetsvoorstel leidt tot een vereenvoudiging van de regelgeving in de WW op het punt van de systematiek bij werkhervatting. De commissie stemt daarom in met het kabinetsvoorstel.

Het kabinet is verheugd dat de commissie instemt met de voorstellen die leiden tot deregulering en vereenvoudiging van de uitvoering van de WW. Met betrekking tot de toetsing van de sollicitatieplicht van zieke werklozen bestaat voor UWV voldoende ruimte om rekening te houden met de beperkingen van de werkloze door ziekte. Deze beoordeling dient plaats te vinden op grond van individuele omstandigheden. In de situatie dat de werkloze door ziekte niet in staat zou zijn aan deze verplichting te voldoen, zal geregeld worden dat het UWV de werknemer tijdelijk kan ontheffen van zijn sollicitatieverplichting (zie paragraaf 5.6). De uitwerking in de praktijk zal worden gevolgd.

6. Ontslagrecht en praktijk

6.1 Algemeen

Ontslagbescherming heeft betrekking op de regels die van toepassing zijn op het ontslaan van werknemers (en indirect op het aannemen daarvan). Deze regels kunnen zijn vastgelegd in wetgeving, overeengekomen zijn door (vertegenwoordigers van) individuele werkgevers en werknemers, of worden afgeleid uit jurisprudentie. In arbeidsrechtelijke zin vindt ontslagbescherming zijn rechtvaardiging in de ongelijke economische positie tussen werknemer en werkgever. De werknemer is voor zijn inkomen immers in de regel geheel afhankelijk van zijn arbeid in de onderneming van de werkgever. Ontslag betekent in beginsel dan ook een onmiddellijke bedreiging van zijn middelen van bestaan. De (wettelijke) ontslagbescherming beoogt deze economische ongelijkheid te compenseren, teneinde een maatschappelijk en sociaal evenwicht te bewerkstelligen tussen de posities van werkgever en werknemer in het kader van de arbeidsrelatie.

In economische zin kan een aantal voor- en nadelen van ontslagbescherming worden onderscheiden. Voordelen zijn, dat ontslagbescherming investeringen in menselijk kapitaal aantrekkelijker maakt (vanwege bestendiger arbeidsrelaties) en werkgevers kan dwingen maatschappelijke kosten van ontslag te internaliseren in plaats van het voor rekening van het collectief te brengen. Een goed voorbeeld hiervan is dat de werkgever een deugdelijke reden moet hebben om een werknemer te kunnen ontslaan. Nadelen kunnen zijn gelegen in het verminderde aanpassingsvermogen van de economie en daarmee van een mogelijke misallocatie van arbeidskrachten (o.a. tussen krimpende en groeiende sectoren) alsmede in het optreden van de zogenoemde insider/outsider-problematiek. Deze laatste vloeit voort uit het feit dat er voor werkgevers kosten zijn verbonden aan het aanpassen van (de omvang van) het personeelsbestand. Dit gaat met name ten koste van toetreders op de arbeidsmarkt, zoals herintredende vrouwen, allochtonen en jongeren. Voor de werkgelegenheid van ouderen als groep is het effect tweeledig: hoewel deze groep bij uitstek profiteert van een hoge mate van ontslagbescherming (vanwege de hoge kosten verbonden aan ontslag), hebben ze mede daardoor ook een kleinere kans (na eventueel ontslag) aangenomen te worden. Hierbij zij overigens opgemerkt dat de kansen van verschillende groepen op de arbeidsmarkt ook van andere factoren afhangen dan alleen van de mate van ontslagbescherming.

Uit een overzicht van de internationale literatuur over ontslagbescherming blijkt dat de invloed van de mate van ontslagbescherming op het niveau van de totale werkgelegenheid en werkloosheid niet

eenduidig is vast te stellen²⁷. Ontslagbescherming vermindert werkgelegenheidsfluctuaties tijdens de conjunctuur. Tijdens hoogconjunctuur wordt de werkgelegenheid minder snel uitgebreid, maar daar staat tegenover dat in een laagconjunctuur deze ook minder inkrimpt. Hierdoor nemen zowel de baanstabiele als de werkloosheidsduur gemiddeld toe. In landen met “veel” ontslagbescherming is de gemiddelde duur van de arbeidsovereenkomst langer en neemt de baanmobiliteit vaker de vorm aan van baan naar baan. Dit correspondeert met het gegeven dat de kans op werkloosheid in dergelijke landen geringer is, wat ook geldt voor de kans op werkherleving na werkloosheid. Er bestaat een redelijke mate van overeenstemming wat betreft het effect van ontslagbescherming op de werkgelegenheid van verschillende groepen. Voor zowel vrouwen als jongeren wordt in het algemeen een lagere werkgelegenheidsgraad gevonden. Voor volwassen mannen is er geen effect. De gevonden empirische resultaten variëren overigens sterk per land.²⁸ Dat komt onder meer doordat ontslagbescherming slechts één van de instituties is die van invloed zijn op de werkgelegenheid en werkloosheid. Ontslagbescherming dient dan ook in een bredere institutionele context te worden gezien, naast bijvoorbeeld arbeidsvoorwaarden en sociale zekerheid.

Het spreekt voor zich, dat de mate waarin de voor- en nadelen en effecten van ontslagbescherming zich voordoen, afhankelijk is van de mate van ontslagbescherming die wordt geboden. De mate van bescherming wordt vervolgens weer bepaald, door ontslagcriteria, opzegverboden en opzegtermijnen en procedurele waarborgen die in het stelsel zijn aangebracht. Ook de mate waarin wordt gewerkt in vast dienstverband dan wel op basis van een tijdelijk contract is bepalend voor de mate van ontslagbescherming. Daaraan afgemeten geldt het Nederlandse ontslagrecht/stelsel als gematigd²⁹. Tegenover administratieve procedures die in beginsel in acht genomen moeten worden (CWI-toets), staan relatief soepele ontslagcriteria en opzegtermijnen. Bovendien kunnen bedoelde administratieve procedures worden ontweken door te kiezen voor de ontslagroute via de ontbindingsrechter.

6.2 Het ontslagstelsel

In Nederland geldt naast de bijzondere opzegverboden³⁰ een algemeen opzegverbod. Dat wil zeggen dat alvorens tot éézijdige opzegging door de werkgever kan worden overgegaan een vergunning is vereist van overheidswege (CWI-procedure). Daarbij toetst de CWI het ontslagvoornemen aan de regels van het Ontslagbesluit.

Ontslag wegens bedrijfseconomische redenen

Ingevolge het Ontslagbesluit dient de werkgever bij een bedrijfseconomisch ontslag aannemelijk te maken dat er een bedrijfseconomische noodzaak is voor het ontslag. Tevens dient hij de ontslagkeuze te verantwoorden aan de hand van het lifo-beginsel met afwijkingmogelijkheden. Als de werknemer geen bezwaar heeft tegen het ontslag en de keuzevolgorde, kan hij dat kenbaar maken in een zogenoemde verklaring van geen bezwaar, waarna vervolgens binnen twee weken een ontslagvergunning wordt verleend (de verkorte procedure). Als de werknemer wel bezwaar maakt, zal de procedure meer tijd in beslag nemen. Het merendeel van de ontslagaanvragen wordt evenwel binnen een periode van zes weken afgehandeld.

Ontslag om persoonlijke redenen

²⁷ Zie Rapport van de Adviescommissie Duaal Ontslagstelsel, *Afscheid van het Duale Ontslagrecht*, Den Haag november 2000, hoofdstuk 5 en OESO, *Employment Outlook 2004*, Parijs, 2004, pp. 76 e.v.

²⁸ Baker, D., Glyn, A., Howell, D. en J. Schmitt, “Labour Market Institutions and Unemployment: A Critical Assessment of Cross-Country Evidence”, in: *Fighting Unemployment: The Limits of Free Market Orthodoxy*, Oxford University Press, Oxford, 2004; CPB/SCP, *De Staat van de Europese Unie 2004*, Den Haag, 2004.

²⁹ Economisch gezien is een ontslagstelsel rigide als het strikte procedurele vereisten bevat, weinig flexibele bepalingen inzake opzegtermijnen en ontslagvergoedingen kent en een hoog niveau van bescherming biedt tegen onredelijk ontslag. Deze factoren tezamen genomen, geldt het Nederlandse ontslagrecht als ‘gematigd’ rigide: het kent zeer strikte procedurele vereisten, maar relatief soepele bepalingen inzake opzegtermijnen en ontslagvergoedingen en een gemiddeld beschermingsniveau tegen onredelijk ontslag (Rapport Adviescommissie Duaal Ontslagstelsel, pag. 45 jo OECD, *Employment Outlook June 1999*, p. 54-59).

³⁰ Zoals: het verbod tot opzegging bij ziekte, gedurende zwangerschap, in geval van OR-lidmaatschap e.a. (vgl. art. 7:670 BW).

Ook als het ontslagverzoek wordt ingediend wegens een in de persoon van de werknemer gelegen grond (bijv. disfunctioneren, verwijtbaar handelen of langdurig arbeidsongeschikt), dan wel het gevolg is van een verstoorde arbeidsrelatie, dient de werkgever aannemelijk te maken dat ontslag noodzakelijk is. Ook hier geldt, dat aanvragen in de regel binnen zes weken worden afgehandeld. Het komt uiteraard voor dat de procedure meer tijd vergt.

Geen ontslagvergunning vereist

Als werkgever en werknemer het eens zijn over de noodzaak van het ontslag dan kan de arbeidsovereenkomst met wederzijds goedvinden worden beëindigd en is geen vergunning vereist. Een vergunning is evenmin vereist bij een ontslag op staande voet, ontslag tijdens de proeftijd en bij faillissement van de werkgever.

Kennelijk onredelijk ontslag

Als de werknemer meent, dat hij ondanks de vergunningverlening door de CWI ten onrechte is ontslagen, dan wel aan hem onvoldoende financiële compensatie is geboden, kan hij een procedure wegens kennelijk onredelijk ontslag starten. De rechter kan de werkgever vervolgens opdragen de dienstbetrekking te herstellen (komt nauwelijks voor), of een schadevergoeding aan de werknemer toekennen (veelal gebaseerd op de zogenoemde kantonrechtersformule³¹). Tegen de uitspraak van de rechter staat hoger beroep open. Kennelijk onredelijk ontslagprocedures komen niet veel voor.

CWI-procedure kosteloos

De route via de CWI wordt over het algemeen bewandeld bij collectieve ontslagen. De route is vooral populair onder MKB-werkgevers, omdat het een kostenloze laagdrempelige procedure betreft, die een relatief grote mate van zekerheid biedt over de rechtmatigheid van het ontslag. Voorts kan de CWI de werkgever niet verplichten tot het betalen van een vergoeding. Dat wil overigens niet zeggen, dat er nimmer een vergoeding verschuldigd is. Op basis van een sociaal plan kan dat wel het geval zijn.

Verkorting opzegtermijn

Verder is van belang, dat als de procedure via de CWI wordt gevolgd, de opzegtermijn met een maand wordt verkort (tot maximaal drie maanden), met dien verstande, dat altijd een opzegtermijn van één maand in acht genomen moet worden. Met deze verkorting van de opzegtermijn wordt de (gemiddelde) behandelingsduur van een ontslagaanvraag door de CWI voor de werkgever (deels) gecompenseerd.

Ontbinding van de arbeidsovereenkomst

In plaats van de CWI om toestemming te vragen voor opzegging kan de werkgever er ook voor kiezen om de rechter te vragen de arbeidsovereenkomst te ontbinden, vaak onder gelijktijdige toekenning van een vergoeding (van beide routes wordt in de praktijk bijna even veel gebruik gemaakt³²). Voordeel van ontbinding van de arbeidsovereenkomst door de rechter is, dat geen opzegtermijn in acht genomen hoeft te worden. De rechter is in beginsel niet gehouden aan de criteria die gelden op grond van het Ontslagbesluit. In de praktijk echter worden die veelal wel gevolgd, althans als de werknemer inhoudelijk bezwaar maakt tegen de ontbinding. Voorts is tegen de uitspraak van de ontbindingsrechter geen hoger beroep mogelijk, noch beroep in cassatie. De route via de rechter is vooral onder grotere werkgevers populair. Dit mede vanwege de mogelijkheid van afkoop van ontslag waarvoor de CWI vermoedelijk geen vergunning zou verlenen, hetzij omdat het ontslag onvoldoende is onderbouwd, hetzij omdat niet aan de criteria wordt voldaan. Bij de vaststelling van de hoogte van een ontslagvergoeding wordt in de regel uitgegaan van de kantonrechtersformule.

³¹ De kantonrechtersformule luidt als volgt: $A \times B \times C = \text{ontslagvergoeding}$.

A = aantal gewogen dienstjaren (< 40 jaar = 1, 40 – 50 jaar = 1,5 en > 50 jaar = 2);

B = 1 maandloon werknemer;

C = correctiefactor 1, waarvan in bijzondere omstandigheden, gelegen in de risicosfeer werkgever of verwijtbaarheid werknemer, wordt afgeweken.

³² Bij de CWI in 2003: 85.881 ontslagaanvragen; bij de kantonrechter in 2003: 78.491 ontbindingsverzoeken; SZW-Ontslagstatistiek, Jaarrapportage 2003.

Pro forma-procedures

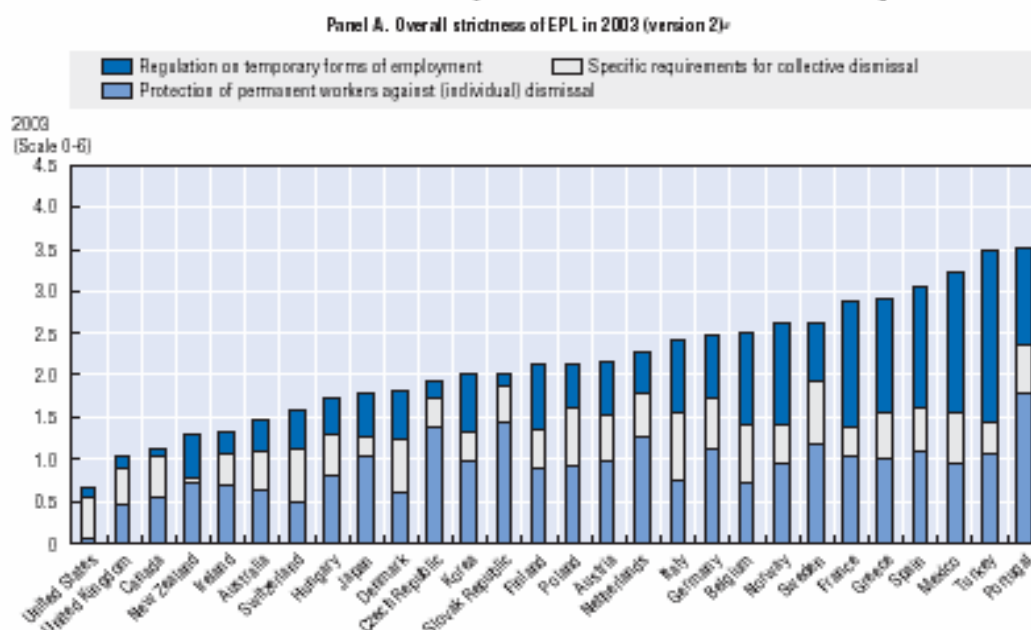
Zowel bij de CWI, als bij de rechter worden veel pro forma-procedures gevoerd. Bij deze procedures bestaat tussen de werknemer en de werkgever overeenstemming over de beëindiging van de arbeidsovereenkomst, maar wordt desondanks een ontslagprocedure gevoerd. De formele bekrachtiging van het ontslag, in de vorm van een ontslagvergunning dan wel een ontbindingsbeschikking, dient uitsluitend om ten behoeve van de aanspraak op een WW-uitkering de niet-verwijtbaarheid van de werknemer te kunnen aantonen. Het UWV dient op grond van de WW te onderzoeken of de werknemer verwijtbaar werkloos is. Daarvan is – onder meer – sprake als de werknemer ten onrechte heeft nagelaten een beroep te doen op de bescherming die het ontslagrecht hem biedt. Als het UWV vaststelt dat de werknemer verwijtbaar werkloos is, wordt de WW-uitkering in beginsel blijvend en volledig geweigerd. Omdat het oordeel van het UWV niet altijd goed voorzienbaar is, en de gevolgen van verwijtbare werkloosheid voor de werknemer zeer ingrijpend zijn, wordt in veel gevallen verzocht om een formele bevestiging van het ontslag door de CWI of de kantonrechter.

6.3 Het ontslagstelsel in internationaal perspectief

Door de OESO is een aantal malen een internationale vergelijking gemaakt van ontslagstelsels in de verschillende lidstaten. Doel hiervan was te komen tot één indicator die de mate van ontslagbescherming onderling vergelijkbaar maakt. In de meest recente *Employment Outlook* is een actualisatie van deze indicator opgenomen die betrekking heeft op het jaar 2003.³³ Voor Nederland is deze indicator samengesteld als het gewogen gemiddelde van de route via het CWI en de kantonrechter. Drie vormen van ontslag worden in beschouwing genomen: individueel ontslag van werknemers met een vast arbeidscontract, individueel ontslag van tijdelijke werknemers en collectief ontslag.

De verschillen in ontslagbescherming tussen de individuele OESO-lidstaten zijn groot. Gedurende de afgelopen 15 jaar is er sprake van enige convergentie in de regulering van ontslag, waarbij de landen met de sterkste beperkingen enigszins zijn opgeschoven richting de andere landen. Waar sprake was van deregulering had deze meestal betrekking op regels voor tijdelijk werk. De relatieve positie van landen ten aanzien van de score op de OESO-indicator is vrijwel gelijk gebleven. De VS, het VK en Canada zijn de landen met de minste beperkingen. Aan de andere kant van het spectrum bevinden zich de Zuid-Europese landen. Nederland neemt een middenpositie in (zie onderstaande figuur).

Chart 2.1. The overall summary index and its three main components



Bron: OESO (2004)

³³ OESO, *Employment Outlook 2004*, Parijs, 2004, hoofdstuk 2.

Uit de internationale vergelijking komt voor Nederland het beeld naar voren, dat in het geval van individuele ontslagen sprake is van procedurele vereisten met als gevolg een relatief lange termijn tot het moment van opzegging. Wel dient hierbij te worden opgemerkt, dat de proceduredtijd (deels) weer in mindering wordt gebracht op de opzegtermijnen, die in Nederland relatief kort zijn.

Ontslagvergoedingen zijn daarentegen weer hoog. Dit geldt vooral in het geval van ontslagen zonder redelijke grond en voor het verbreken van langdurige arbeidsrelaties. Verder blijkt dat de Nederlandse wetgeving inzake tijdelijk werk in internationaal perspectief gezien betrekkelijk liberaal is. Met betrekking tot extra regels ten aanzien van collectief ontslag neemt Nederland een middenpositie in. De onderlinge verschillen tussen de verschillende landen met betrekking tot collectieve ontslagprocedures zijn gering. De score van Nederland voor collectief ontslag is vrijwel gelijk aan landen zoals de VS en het VK, waarin de ontslagbescherming sterk geliberaliseerd is.

Op grond van deze vergelijking kan worden geconcludeerd, dat in vergelijking tot andere landen het Nederlandse stelsel in zijn geheel gezien niet als bijzonder belemmerend kan worden gekenschetst voor een goed functionerende arbeidsmarkt. Toch is er wel een aantal onderwerpen, dat in de maatschappelijke discussie over het ontslagrecht steeds naar voren komt en dat de flexibiliteit en de dynamiek op de arbeidsmarkt soms onnodig belemmert.

Het gaat dan met name om de volgende onderwerpen:

- De inrichting van het ontslagstelsel. Het duale karakter daarvan maakt het stelsel weinig inzichtelijk en kan qua (rechts)gevolgen voor de werknemer verschillend uitpakken afhankelijk van de door de werkgever gekozen route. Soms ook leidt het tot extra procedures wegens het niet kunnen toekennen van een vergoeding door de CWI, waardoor een werknemer of werkgever zich tot de kantonrechter wendt voor een vergoeding of ontbinding (met vergoeding) van de arbeidsovereenkomst.
- De hoogte van de (leeftijdgerelateerde) ontslagvergoedingen welke een belemmering vormt voor een soepel werkende arbeidsmarkt.
- De noodzaak om het zogenoemde lifo-beginsel te heroverwegen, zodat recht gedaan kan worden aan wensen om te komen tot meer diversiteit en flexibiliteit in de bedrijfsvoering.
- De relatie tussen ontslag en WW. Als gevolg van de verwijtbaarheidtoets in de WW worden veel onnodige pro-forma procedures gevoerd alleen ter wille van het veiligstellen van WW-rechten. Deze procedures leiden tot een onnodige belasting van de CWI en de rechterlijke macht en tot onnodige kosten voor werkgevers.
- Bij de toetsing door de CWI van de bedrijfseconomische noodzaak van ontslag is er sprake van doublures.
- Onnodige ontslagprocedures bij de CWI, wegens onbekendheid met de regelgeving.

Onderstaand zal het kabinet achtereenvolgens op deze onderwerpen nader ingaan. Hierbij zal tevens worden stilgestaan bij het advies van de Adviescommissie Duaal Ontslagstelsel. Ook zal worden ingegaan op de vraag, of in het kader van het ontslagrecht prikkels kunnen worden aangebracht waardoor werkgevers en werknemers worden gestimuleerd te investeren in employability.

6.4 Inrichting ontslagstelsel

Bij de behandeling in de Eerste Kamer van het wetsvoorstel Flexibiliteit en Zekerheid in 1998 werd door een aantal fracties de wens geuit een commissie van deskundigen in te stellen om aanbevelingen te doen over het ontslagstelsel. Naar aanleiding hiervan heeft de toenmalige minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid toegezegd een onafhankelijke commissie van deskundigen een toekomstverkenning te laten uitvoeren naar de inrichting van het (dual) ontslagstelsel en het standpunt van de regering hierover te zijner tijd kenbaar te maken³⁴. Deze toezegging heeft geleid tot het instellen van de Adviescommissie Duaal Ontslagstelsel. Deze commissie bood op 15 november 2000 haar advies 'Afscheid van het duale ontslagrecht' aan, aan de ministers van Sociale Zaken en Werkgelegenheid en van Justitie.

³⁴ Kamerstukken I, 1997-1998, 25 263, nr.132g

De commissie adviseert de bestuurlijke preventieve ontslagtoetsing door de CWI af te schaffen en hiervoor in de plaats een repressief en uitsluitend civielrechtelijk ontslagstelsel in te voeren. Aldus vervalt de huidige toetsing van ontslag vooraf door een derde. Bedoeld ontslagstelsel dient echter wel, voorafgaande aan een opzegging, een verplichte hoorprocedure door de werkgever te bevatten. Ook dient in de wet te worden bepaald dat voor ontslag een redelijke grond is vereist (gelegen in het functioneren van de werknemer of het goed kunnen functioneren van de onderneming). Voorts dienen criteria te worden opgenomen, aan de hand waarvan bij een collectief ontslag de ontslagkeuze kan worden bepaald (conform het huidige Ontslagbesluit). In een zodanig ontslagstelsel kan de werkgever in beginsel de arbeidsovereenkomst altijd rechtsgeldig door opzegging beëindigen. Van ontbinding van de arbeidsovereenkomst door de rechter op verzoek van de werkgever is dan nog slechts sprake in het geval opzegging niet mogelijk is omdat er een opzegverbod geldt (bijvoorbeeld wegens ziekte van de werknemer). Indien de ontslagen werknemer zich niet met de opzegging kan verenigen, kan deze zich wenden tot de rechter die de opzegging kan vernietigen dan wel een schadevergoeding kan toekennen, als de hoorprocedure door de werkgever niet op de juiste wijze is gehouden of er een redelijke grond voor de opzegging ontbreekt. Tegen de uitspraak van de rechter staat hoger beroep open, ook indien het gaat om een rechterlijke beslissing inzake ontbinding van de arbeidsovereenkomst.

Door de minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid is het advies van de commissie - mede namens de minister van Justitie - ter kennisneming aan de Tweede en de Eerste Kamer gezonden en voor een reactie gezonden aan de Stichting van de Arbeid (Stichting), de Nederlandse Vereniging voor Rechtspraak (NVvR), de Nederlandse Orde van Advocaten (NOvA) en het toenmalige Landelijke instituut sociale verzekeringen (Lisv). De Stichting heeft bij brief van 15 juli 2003 gereageerd op het advies van de commissie. In die reactie wijst de Stichting het voorstel van de commissie voor een zuiver civielrechtelijk en repressief ontslagstelsel af. De Stichting pleit er unaniem³⁵ voor het huidige wettelijke duale ontslagsysteem intact te laten. De Stichting merkt hierbij op, dat het huidige duale preventief ontslagstelsel voorziet in een laagdrempelige, goedkope en relatief snelle beslissing over de vraag of een ontslag gerechtvaardigd is of niet. De Stichting acht dit belangrijk. De NVvR merkt op, dat zij het eens is met de door de commissie voorgestelde afschaffing van de preventieve toets door de RDA (thans: CWI). De NVvR betwijfelt echter, of een civielrechtelijk repressief ontslagstelsel een effectievere rechtsbescherming biedt en tot minder werklastverzwaring van de rechterlijke macht leidt. Zij meent dat in het rapport van de commissie onderbelicht is gebleven, waarom de bestuurlijke preventieve ontslagtoets door de RDA(CWI) niet vervangen zou kunnen worden door een civielrechtelijke preventieve toets door de rechter. De NOvA heeft geen bezwaar tegen verandering van het huidige duale ontslagstelsel in de door de commissie voorgestelde richting. Naar het oordeel van de NOvA komt een dergelijk stelsel meer tegemoet aan de eisen van deze tijd en sluit het ook beter aan bij het arbeidsrecht van de ons omringende landen. Het voormalig Lisv was van mening dat met het wegvallen van de preventieve ontslagtoets de uitvoeringskosten WW zullen toenemen. Tevens zal de uitvoeringsinstelling (thans: UWV) problemen kunnen ondervinden bij het doelmatig en rechtmatig vaststellen van een WW-uitkering. Deze gevolgen kunnen in meer of mindere mate worden beperkt door nadere uitvoeringsmaatregelen, zoals door het Lisv voorgesteld.

De raad heeft in zijn advies over de toekomstbestendigheid van de WW aangegeven, zich te hebben voorgenomen het ontslagrecht nader te analyseren en te betrekken bij de advisering over het sociaal-economisch beleid op middellange termijn. In het advies wordt opgemerkt, dat het daarbij onder meer gaat om de ontslagprocedure. Het kabinet houdt daarom de standpuntbepaling over de duale inrichting van het ontslagstelsel in beraad totdat het betreffende SER-advies is ontvangen.

6.5 Ontslagvergoedingen

Een belangrijk knelpunt wordt gevormd door de in het algemeen hoge ontslagvergoedingen, als gevolg van de toepassing van de kantonrechtformule. Hoge vergoedingen leiden tot hoge ontslagkosten en dragen daarmee niet bij aan een dynamische werking van de arbeidsmarkt. Het is mede om die reden,

³⁵ De Stichting merkt wel nog op, dat binnen de Stichting van de Arbeid de vigerende ontslagvergoedingenpraktijk uiteenlopend wordt gewaardeerd.

dat het kabinet voornemens was om de ontslagvergoeding wettelijk te normeren. Een dergelijke inperking van de vrijheid van partijen bij de arbeidsovereenkomst leidt volgens de Raad voor de rechtspraak tot een zeer ernstige extra belasting van de rechterlijke macht. De aan een dergelijke beleidsmaatregel klevende financiële en personele lasten zijn van dien aard, dat door het kabinet van wettelijke normering van de ontbindingsvergoeding is afgezien.

Het kabinet heeft in dit verband het voornemen ontwikkeld om ontslagvergoedingen te verrekenen met een WW-uitkering, voor zover die meer bedragen dan een vrij te laten bedrag. Deze vrijlating bedraagt een maandloon per dienstjaar, maar maximaal een jaarloon. Een beperking van de cumulatie van ontslagvergoedingen beoogt de werkhervatting door WW-gerechtigden te bevorderen, het gebruik van de WW als basis voor een afvloeiingsregeling tegen te gaan en te stimuleren dat bij sociale plannen en individuele afvloeiingsregelingen de nadruk meer komt te liggen op preventie van werkloosheid en werkhervatting.

De raad steunt deze doelen maar acht anticumulatie geen goed middel om deze te realiseren. Voor de activerende werking acht de raad de maatregel onnodig, ongewenst en qua resultaat onzeker. De beperkte anticumulatie van WW-uitkering en ontslagvergoeding zal volgens de raad het verzet van werknemers tegen hun ontslag aanwakkeren met als gevolg moeizamer en duurdere ontslagprocedures en een minder flexibele ontslagpraktijk. In voorkomende gevallen zullen werkgevers de financiële effecten van de verrekening compenseren, waardoor de WW-uitkering de facto wordt geprivatiseerd. Ook voorziet de raad een toename van de uitvoeringskosten voor de WW en van de kosten van de rechtspleging bij de kantonrechter en de CWI. Voorts acht de raad verrekening van ontslagvergoedingen een interventie in de vrijheid van collectief onderhandelen.

Het kabinet stelt vast dat de raad sterk afwijzend staat tegenover het voornemen om ontslagvergoedingen te verrekenen met een WW-uitkering. Het kabinet is van oordeel dat de anticumulatie van ontslagvergoedingen kan bijdragen aan een meer activerende WW, maar heeft oog voor de door de raad genoemde nadelen. Zwaarwegend daarbij is het mogelijk verstarrende effect op de arbeidsmarkt en op de ontslagpraktijk, alsmede de gevolgen daarvan voor de ontslagkosten van werkgevers en de belasting van de rechterlijke macht en CWI. Het advies van de raad bevat alternatieve maatregelen waarmee eveneens de activerende werking van de WW wordt versterkt en waarmee (langdurige) werkloosheid kan worden voorkomen. Met instemming heeft het kabinet kennis genomen van de aanbeveling van de Stichting van de Arbeid ter bevordering van preventie van werkloosheid en de reïntegratie van de werkloze werknemer, die werkgevers en werknemers – onder meer – oproept de employability van werknemers te bevorderen en in het kader van afvloeiingsregelingen in een zo vroeg mogelijk stadium te zoeken naar vervangende arbeid. Gelet op het advies van de raad en genoemde aanbeveling van de Stichting van de Arbeid is het kabinet bereid af te zien van het voornemen om ontslagvergoedingen met de WW-uitkering te verrekenen.

Niettemin blijft de ontslagvergoedingenpraktijk voor het kabinet een aandachtspunt. In dit verband heeft het kabinet er kennis van genomen, dat de raad in zijn advies over de WW heeft aangekondigd voornemens te zijn, het ontslagrecht nader te analyseren en daarbij tevens de ontslagvergoedingen systematiek te zullen betrekken in het kader van de adviesaanvraag over het sociaal-economische beleid op middellange termijn. Na ommekomst van dat advies zal het kabinet zich hierop verder beraden.

6.6 Maatregelen gericht op versoepeling van het ontslagrecht en de ontslagpraktijk

Het voorgaande betekent niet, dat het kabinet geen oog heeft voor problemen die zich thans in de praktijk van het ontslagrecht voordoen, mede in relatie tot de WW. Het kabinet stelt daarom de volgende maatregelen voor. Deze zullen op zichzelf al leiden tot een aanmerkelijke versoepeling van zowel het ontslagrecht als de ontslagpraktijk - en daarmee bijdragen aan een verdere flexibilisering van de arbeidsmarkt - zonder daarbij de bescherming van werknemers tegen onrechtvaardig ontslag aan te tasten.

6.6.1. Heroverweging lifobeginsel

In de notitie ‘Heroverweging van het Last in/first out-beginsel bij bedrijfseconomisch ontslag’ van de minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid³⁶ is onder meer aangegeven, dat dit beginsel in de praktijk doorgaans in het voordeel van oudere werknemers werkt. Deze werknemers hebben immers over het algemeen de langste dienstverbanden met de werkgever. Toepassing van deze vorm van bescherming tegen ontslag betekent tegelijkertijd, dat het beginsel nadelig is voor werknemers met kortere dienstverbanden (nieuwe toetreders) en een desincentive kan zijn voor deelname aan activiteiten gericht op verbetering van inzetbaarheid van werknemers met een langdurig dienstverband. Ook verhindert toepassing van het beginsel de werkgever om bij ontslag wegens bedrijfseconomische omstandigheden voldoende rekening te houden met verschillen tussen werknemers qua functioneren. Het lifo-beginsel kan hierdoor een belemmering zijn voor de noodzakelijke flexibiliteit in de bedrijfsvoering. In verband hiermee wordt in de motie van het lid Verburg c.s.³⁷ de regering verzocht het lifo-beginsel te heroverwegen.

De voorstellen tot heroverweging van het lifo-beginsel zijn bij brief van 25 mei 2004 voor een reactie toegezonden aan de Stichting. De Stichting zond haar (verdeelde) reactie terzake op 1 december 2004 aan de minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid. Rekening houdend met de reactie van partijen in de Stichting op de verschillende voorstellen heeft het kabinet besloten tot de volgende aanpassingen.

a. Afspiegeling hoofdregel

Bij een bedrijfseconomisch ontslag van 10 of meer werknemers kan een werkgever voor het bepalen van de ontslagkeuze thans kiezen tussen het lifo-beginsel (dienstjarenbeginsel) en het afspiegelingsbeginsel. Bij keuze voor het afspiegelingsbeginsel dient de werkgever het personeel, werkzaam op uitwisselbare functies die deels komen te vervallen, eerst in te delen in leeftijdsgroepen en daarna per leeftijdsgroep het lifo-beginsel toe te passen op de in elke leeftijdsgroep aanwezige werknemers. In de hiervoor genoemde notitie wordt voorgesteld, de genoemde keuzemogelijkheid en getalsgrens (10) los te laten. Hierdoor dient de werkgever voortaan bij ontslag van één of meer werknemers, werkzaam op uitwisselbare functies, altijd eerst het afspiegelingsbeginsel toe te passen en vervolgens (per leeftijdsgroep) het lifo-beginsel.

Hoewel de Stichting erkent, dat het vooropstellen van het afspiegelingsbeginsel bijdraagt aan een betere spreiding van een meervoudig ontslag over meerdere leeftijdsgroepen en het een zekere tempering oplevert van het effect van het lifo-beginsel, lopen de standpunten van partijen hierover toch uiteen. De werkgeversgeleding wil de keuzemogelijkheid van de werkgever behouden, omdat het gaat om keuze tussen twee objectieveerbare en legitieme beginselen, die ieder voor zich leiden tot een redelijk geachte uitkomst. De werknemersgeleding hecht echter aan een verplichte toepassing van het afspiegelingsbeginsel, teneinde werknemers vooraf zekerheid te verschaffen over de regels die gelden bij een bedrijfseconomisch ontslag.

Met het verplicht vooropstellen van het afspiegelingsbeginsel (toe te passen per categorie uitwisselbare functies) bij elk bedrijfseconomisch ontslag, wordt naar het oordeel van het kabinet tegemoet gekomen aan de motie Verburg c.s., waarin meer diversiteit in het personeelsbestand wordt bepleit en wordt tegelijkertijd recht gedaan aan de wenselijkheid voor ondernemingen om een zo evenwichtig mogelijke opbouw van het personeelsbestand na te streven. Het kabinet handhaaft dan ook het voornemen tot aanpassing van het Ontslagbesluit in vorenbedoelde zin.

b. Afwijkende selectiecriteria

In eerdergenoemde motie Verburg c.s. wordt eveneens gewezen op de behoefte aan meer flexibiliteit en zekerheid, als belangrijke voorwaarden om te komen tot een anticiperende en assertieve arbeidsmarkt. Met het oog hierop wordt in de notitie voorgesteld sociale partners de mogelijkheid te bieden andere selectiecriteria overeen te komen. Hierbij kan rekening worden gehouden met specifieke

³⁶ Kamerstukken II, 2003-2004, 29 200 XV, nr. 87

³⁷ Kamerstukken II, 2003-2004, 29 200 XV, nr. 48

omstandigheden in een onderneming of bedrijfstak. Tegelijkertijd kunnen daarbij afspraken worden gemaakt over maatregelen die gericht zijn op vergroting van de inzetbaarheid van werknemers en inspanningen van werkgevers op het terrein van outplacement.

Ook hierover hebben de werknemers- en werkgeversorganisaties verdeeld geadviseerd. VNO/NCW en LTO-Nederland stemmen hiermee in, mits de CWI de toepassing van de decentrale ontslagcriteria slechts marginaal toetst. Bovendien dient naar het oordeel van deze organisaties niet alleen met vakbonden, maar ook met een ondernemingsraad (OR) of personeelsvertegenwoordiging (PVT) afwijkende ontslagcriteria overeengekomen kunnen worden. Als de decentrale afspraken voldoen aan de eisen van rechtvaardigheid, objectiviteit, rationaliteit en toepasbaarheid stemt ook het CNV met het voorstel in. MKB Nederland, FNV en MHP wijzen alternatieve selectiecriteria af, omdat zij hechten aan eenduidigheid van de regelgeving bij bedrijfseconomisch ontslag en zij willen voorkomen dat hierdoor discussie over het ontslagstelsel wordt verplaatst naar de CAO-tafel. Indien toch wordt gekozen voor de mogelijkheid van het kiezen voor alternatieve selectiecriteria dan dient dit naar het oordeel van deze organisaties alleen mogelijk te zijn bij CAO. Voorts dienen alternatieve criteria naar hun oordeel te voldoen aan de eisen van rationaliteit, rechtvaardigheid, objectieve toepasbaarheid en toetsbaarheid. Een en ander ten behoeve van een consistent personeelsbeleid en in overeenstemming met de gelijke behandelingswetgeving. De CWI wijst op een aantal uitvoeringstechnische complicaties bij de toetsing van ontslagcriteria die door vakbonden en werkgevers(organisaties) zelf worden overeengekomen.

In de praktijk worden door werkgevers- en werknemersorganisaties bij reorganisaties thans al afwijkende selectiecriteria overeengekomen. CAO-partijen dragen in dat geval zelf de verantwoordelijkheid voor een rechtens correcte inhoud van de criteria en een zorgvuldige formulering en toepassing hiervan. Voorts wijst het kabinet erop, dat het bieden van deze mogelijkheid van belang kan zijn in het kader van door ondernemingen gevoerd beleid gericht op scholing en het vergroten van inzetbaarheid en vaardigheden van werknemers. Uit het advies over de toekomstbestendigheid van de WW blijkt, dat de raad unaniem voorstander is van het maken van dergelijke afspraken. Aldus kunnen bij reorganisaties hierop aansluitende ontslagcriteria worden geformuleerd aan de hand waarvan in voorkomende gevallen de ontslagkeuze kan worden bepaald. Het kabinet handhaaft dan ook het voornemen om afwijking bij CAO mogelijk te maken, waardoor voor werkgevers en werknemers (in onderling overleg) ruimte wordt gecreëerd om eigen criteria te ontwikkelen die bij ontslagen wegens bedrijfseconomische redenen in acht genomen dienen te worden. Wel meent het kabinet dat daarbij voorkomen moet worden, dat ouderen bij voorrang worden ontslagen en waarbij de WW als financieringsbron voor vervroegde uittreding dient. Dat zou immers haaks staan op het door het kabinet ingezette beleid. Het kabinet zal dan ook aanvullende maatregelen, zoals premiedifferentiatie in de WW, invoeren ter voorkoming van onevenredige ontslagen van ouderen.

Verder is het kabinet van oordeel, dat bij toepassing van door CAO-partijen vastgestelde ontslagcriteria het niet op de weg van de CWI ligt om tussen private partijen afgesproken ontslagcriteria toe te passen. Dat is aan partijen zelf en in laatste instantie aan de rechter. Daarnaast is toetsing door de CWI ook niet wenselijk vanwege de hierbij te verwachten uitvoeringstechnische problemen, zoals toename van de complexiteit van de beoordeling van ontslagverzoeken en de als gevolg daarvan verwachte langere doorlooptijden voor het verlenen van vergunningen. Dit betekent dat indien CAO-partijen ervoor kiezen om voor ontslag wegens bedrijfseconomische redenen afwijkende ontslagcriteria vast te stellen, bij ontslag geen ontslagvergunning van de CWI meer zal zijn vereist. Ter bescherming van de werknemer en om belasting van de rechterlijke macht te voorkomen zal erin worden voorzien, dat CAO-partijen in dat geval verplicht zullen zijn bezwaren van individuele werknemers tegen een voorgenomen ontslag zelf te toetsen, door middel van een op ondernemings- dan wel bedrijfstakniveau verplicht in te stellen bezwarenprocedure. Hiertoe zal het Buitengewoon Besluit Arbeidsverhoudingen 1945 (BBA 1945) en de Wet melding collectief ontslag worden aangepast.

In tegenstelling tot de wens van VNO NCW en LTO-Nederland om ook toe te staan, dat de werkgever met de ondernemingsraad of de personeelsvertegenwoordiging afwijkende ontslagcriteria

overeenkomt, wordt (mede gelet op de verdeeldheid tussen werkgevers- en werknemersorganisaties hierover) vastgehouden aan het instemmingsvereiste van de betrokken vakbonden hiervoor. Daarbij is voor het kabinet van bijzonder belang, dat – anders dan de ondernemingsraden en de personeelsvertegenwoordigingen – vooral de vakbonden beschikken over de nodige deskundigheid en ervaring om op het terrein van ontslag nadere afspraken te maken. De vakbonden hebben in dit verband thans al een belangrijke rol in het kader van de Wet melding collectief ontslag.

6.6.2. Beperking verwijtbaarheidstoets WW

Hierboven is de problematiek van de pro forma ontslagprocedures beschreven. Voorts heeft het kabinet de raad op 2 december 2004 in een aparte adviesaanvraag, die geen onderdeel vormde van het Sociaal Akkoord, verzocht te adviseren over enkele voorstellen voor deregulering van de WW, waaronder het beperken van de verwijtbaarheidstoets. Daarbij heeft kabinet voorgesteld om de toets op verwijtbare werkloosheid te beperken tot de situatie waarin de werknemer ontslag neemt en die waarin de werknemer ontslag krijgt als een voorzienbaar gevolg van verwijtbaar gedrag jegens de werkgever. Het kabinetsvoornemen heeft tot gevolg dat de werknemer die nalaat zich te verzetten tegen een (voorgenomen) ontslag, niet langer als verwijtbaar werkloos kan worden beschouwd. Dit zal leiden tot een aanzienlijke vereenvoudiging in de praktijk, omdat pro forma-verweer niet meer nodig zal zijn. Beëindiging van de arbeidsovereenkomst tussen partijen met ‘wederzijds goedvinden’, waarvoor geen vergunning van de CWI is vereist, ligt in die gevallen dan meer in de rede. Deze maatregel leidt niet alleen tot vereenvoudiging van de uitvoering van de WW, doch ook tot een betere aansluiting tussen de WW en het ontslagrecht, omdat een soepeler beëindiging van arbeidsovereenkomsten mogelijk wordt, zonder nadelige gevolgen voor de werknemer in het kader van de WW. Een situatie die meer vergelijkbaar is met het zogenoemde Deense model³⁸, waar ook sprake is van een soepele beëindiging van het dienstverband en waar de WW meer gericht is op activering en minder op instroombeperking. Het aantal pro forma-procedures bij de CWI en de rechter zal door deze maatregel naar verwachting substantieel afnemen. Een en ander zal voorts leiden tot een aanzienlijke verlaging van de ontslagkosten en van de administratieve lasten voor het bedrijfsleven. De lastenverlaging wordt geschat op €100 miljoen per jaar.

De raad staat positief tegenover het kabinetsvoornemen om de verwijtbaarheidstoets WW te beperken en is van oordeel, dat een vergaande vermindering van de pro forma-problematiek van groot belang is voor een versoepeling van de ontslagpraktijk en een verbeterde werking van de arbeidsmarkt. De raad merkt hierbij op, dat het terugdringen van de pro forma-problematiek van evident belang is voor een evenwichtig en doelmatig functionerend systeem van de werkloosheidsuitkering. Ook kan naar het oordeel van de raad door beperking van de verwijtbaarheidstoets een aanzienlijke kostenreductie voor werkgevers en werknemers worden bereikt. Voorts leidt een beperking van de verwijtbaarheidstoets tot vermindering van de belasting van de rechterlijke macht en van de uitvoeringskosten voor de CWI en de UWV.

De raad stemt in met het kabinetsvoorstel om de toets op verwijtbare werkloosheid te beperken tot werknemers die zelf ontslag nemen en werknemers die jegens de werkgever verwijtbaar handelen. Bij de laatste categorie adviseert de raad de toets op verwijtbare werkloosheid verdergaand te beperken tot de situatie waarbij de werknemer wegens een dringende reden op staande voet is ontslagen of diens arbeidsovereenkomst op verzoek van de werkgever op grond van een dringende reden is ontbonden. De raad grijpt hiermee aan bij de ontslagroute en niet bij de reden voor het ontslag (verwijtbaar gedrag jegens de werkgever). De raad is van oordeel dat deze afbakening voor partijen duidelijker is, waardoor ook voor dit element van verwijtbare werkloosheid pro forma procedures voorkomen kunnen worden.

Bij het advies van de raad om de toets bij ontslag op initiatief van de werkgever te beperken tot na een ontslag op staande voet of een ontbinding wegens dringende reden, merkt het kabinet op dat dit de mogelijkheden om gedrag tegen te gaan dat het intreden van het verzekerde risico bevordert (moral hazard), verder beperkt. De verplichting voor de werknemer om verwijtbare werkloosheid te

³⁸ Zie de notitie ‘Kiezen voor groei’ (Kamerstukken II, 2003-2004, 29 696, nr.1, pag. 18 e.v.)

voorkomen, heeft als doel de WW tegen dergelijk gedrag te beschermen. Voor de werkloosheidsverzekering is van belang dat kan worden opgetreden tegen gedrag waardoor de werknemer het verzekerde risico (werkloosheid) over zichzelf afroept. Het voorstel van de raad houdt hier onvoldoende rekening mee. Het voorstel leidt tot een toename van de WW-lasten van ongeveer €10 mln.

Het voorstel van de raad brengt voorts met zich mee dat de keuze voor de ontslagroute bepalend wordt voor het verkrijgen van een WW-uitkering. Verwijtbaar gedrag dat voorzienbaar leidt tot ontslag, kan niet door het UWV worden gesanctioneerd als een andere ontslagroute wordt gevolgd dan het ontslag op staande voet, respectievelijk een ontbinding wegens een dringende reden. Dit kan leiden tot ongelijke behandeling van gelijke gevallen en gaat ten koste van de legitimiteit van de WW. Het verdient daarom de voorkeur bij het verwijtbaarheids criterium vast te houden aan de reden voor het ontslag.

De raad voert tegen het kabinetsvoorstel aan dat dit de onduidelijkheid niet volledig wegneemt en daarmee niet alle pro forma procedures uitbant. Het kabinet vindt dit bezwaar niet zo zwaarwegend als de raad. In de eerste plaats is de voorzienbaarheid van het ontslag juist een belangrijk criterium voor de verwijtbaarheid van de werkloosheid. Een maatregel wegens verwijtbare werkloosheid kan alleen worden opgelegd als de werknemer redelijkerwijs kon voorzien dat op zijn gedrag jegens de werkgever ontslag zou volgen. De maatregel wegens verwijtbare werkloosheid is daarmee eveneens een voorzienbaar gevolg van dat gedrag. In de tweede plaats is een maatregel in deze situatie niet ingegeven door het al dan niet voeren van een verweer tegen het ontslag, maar door het aan dat ontslag voorafgaande gedrag jegens de werkgever. Een pro forma verweer tegen het ontslag zal de werknemer dan ook niet baten. Als de werknemer twijfelt aan de juistheid van het ontslag, kan hij dit natuurlijk wel inhoudelijk bij de CWI of de rechter aan de orde stellen. Een dergelijke actie kan mede ingegeven worden door de WW. Het bezwaar van de raad dat met de kabinetsvoorstellen de onduidelijkheid nog niet volledig is ondervangen, zal worden weggenomen door expliciet te bepalen dat het niet voeren van verweer niet als verwijtbaar handelen kan worden aangemerkt. Met deze toevoeging ziet het kabinet in het voorstel van de raad voor verdere beperking, geen aanleiding om zijn oorspronkelijke voornemen te wijzigen.

6.6.3. Beperkte toetsing bedrijfseconomisch ontslag

In het kader van de preventieve toetsing van ontslag door de CWI, wordt bij ontslagaanvragen wegens bedrijfseconomische omstandigheden getoetst of deze omstandigheden inderdaad noodzaken tot ontslag. De toetsing door de CWI van de noodzaak van een collectief ontslag is echter in die gevallen, waarin tussen werkgever en betrokken vakbonden in het kader van de Wet melding collectief ontslag hierover overleg heeft plaatsgevonden en overeenstemming is bereikt, in feite te beschouwen als een doublure die leidt tot (onnodige) extra kosten voor de werkgever. Om aan dit bezwaar tegemoet te komen, zal het Ontslagbesluit zodanig worden aangepast, dat de CWI de bedrijfseconomische noodzaak niet langer meer zal beoordelen als daarover overeenstemming bestaat tussen werkgever en betrokken vakbonden. De toetsing door de CWI van bedrijfseconomische ontslagen zal dan beperkt blijven tot de juiste toepassing van de wettelijke ontslagcriteria bij de ontslagkeuze. Hebben CAO-partijen afwijkende ontslagcriteria vastgesteld, dan vindt in het geheel geen toetsing meer plaats van de individuele ontslagen wegens bedrijfseconomische omstandigheden door de CWI, maar dienen partijen daarin zelf te voorzien (zie ook 6.6.1b).

6.6.4. Vergunningverlening bij langdurige arbeidsongeschiktheid

In de Wet verlenging loondoorbetalingsverplichting bij ziekte 2003 is geregeld, dat de verplichting tot loondoorbetaling bij ziekte wordt verlengd van één naar twee jaar. Enkele maanden voor het verstrijken van die twee jaar vindt er een toets plaats door het UWV, als de werknemer een aanvraag voor een arbeidsongeschiktheidsuitkering heeft ingediend. Bij deze toets wordt onder meer nagegaan of werkgever en werknemer zich voldoende hebben ingespannen voor reïntegratie. In dat kader wordt tevens bezien of de werkgever beschikt over passende arbeid voor de werknemer. Als de werkgever zich voldoende heeft ingespannen dan houdt de verplichting tot loondoorbetaling bij ziekte na twee jaar op. Als de werkgever zich - naar het oordeel van het UWV - onvoldoende heeft ingespannen voor reïntegratie dan wordt de verplichting verlengd met maximaal één jaar. Is er op het toetsingsmoment

andere passende arbeid beschikbaar, dan is de werkgever gehouden die arbeid aan de werknemer aan te bieden.

Door het verlengen van de verplichting tot loondoorbetaling bij ziekte van één naar twee jaar loopt de plicht tot loondoorbetaling gelijk op met de termijn gedurende welke het opzegverbod bij ziekte geldt. Bij verlenging van de verplichting wordt ook het opzegverbod verlengd. Als het UWV constateert, dat de werkgever aan zijn verplichtingen heeft voldaan, dan houdt niet alleen na twee jaar de verplichting van de werkgever tot loondoorbetaling bij ziekte op, maar is ook het opzegverbod bij ziekte niet langer van toepassing. Is het voor de werkgever en de betrokken arbeidsongeschikte werknemer mede op grond van de beoordeling door het UWV vervolgens duidelijk, dat

- er sprake is van volledige arbeidsongeschiktheid voor de overeengekomen werkzaamheden;
- de werkgever voldoende reïntegratie-inspanningen heeft gepleegd, doch zonder resultaat;
- de werknemer niet binnen een afzienbare termijn zal kunnen reïntegreren in passende arbeid bij de werkgever;

dan ligt beëindiging van de arbeidsrelatie door de werkgever door middel van een overeenkomst met de betrokken volledig arbeidsongeschikte werknemer (zonder tussenkomst van de CWI) meer in de rede. In de praktijk blijkt echter het misverstand te bestaan, dat ook als de werkgever en de betrokken langdurig arbeidsongeschikte werknemer het met elkaar eens zijn over de beëindiging van de arbeidsovereenkomst, er toch een vergunning van de CWI wordt verlangd voor opzegging van de arbeidsovereenkomst. Partijen kunnen echter eenvoudigweg volstaan met beëindiging van de arbeidsrelatie met wederzijds goedvinden. Ook dan wordt de arbeidsrelatie rechtsgeldig beëindigd. Bestaat er geen overeenstemming over beëindiging van de arbeidsovereenkomst dan is opzegging aangewezen en een vergunning van de CWI vereist. Ook kan in dat geval de rechter worden verzocht om de arbeidsovereenkomst te ontbinden.

Ook bestaat in de praktijk het misverstand, dat een ontslagvergunningsprocedure bij de CWI nodig is als op grond van door de UWV vastgestelde gedeeltelijke arbeidsongeschiktheid, door de betrokken werknemer nieuwe passende arbeid bij de eigen werkgever wordt aanvaard. Dat is evenmin het geval. In dat geval blijft de arbeidsverhouding immers in stand. Slechts de arbeidsvoorwaarden worden in onderling overleg tussen werkgever en werknemer aangepast aan de nieuwe arbeid. Alleen in de situatie waar een werknemer weigert de aangeboden arbeid te verrichten en de werkgever daarin aanleiding ziet de arbeidsovereenkomst op te zeggen, is daarvoor een vergunning van de CWI vereist.

Door voorlichting (zodanig in combinatie met verduidelijking van de betreffende bepaling in het Ontslagbesluit) zal aan het niet nodig zijn van het vragen van een ontslagvergunning in beide hiervoor genoemde situaties meer bekendheid worden gegeven, ten einde onnodige ontslagprocedures tegen te gaan. Naar verwachting zal dit leiden tot een substantiële vermindering van het aantal ontslagvergunningen.

6.7 Employability en ontslag

Bij de laatste begrotingsbehandeling van SZW zijn onder meer vragen gesteld over de relatie tussen employability en inspanningen door de werkgever en het verlenen van ontslagvergunningen door de CWI, dan wel het van invloed zijn daarvan op de hoogte van ontslagvergoedingen. In aanvulling op hetgeen hierover reeds is gesteld, merkt het kabinet nog het volgende op.

Employabilitybeleid, zoals door de raad in het WW-advies geformuleerd, omvat in beginsel alle maatregelen en instrumenten waarmee de inzetbaarheid van werknemers binnen en buiten de onderneming wordt vergroot. Te denken hierbij is aan taakverbreding, taakverrijking en taakrotatie en aan de ontwikkeling van competenties voor de eigen functie en voor andere functies al dan niet buiten de eigen onderneming. Employabilitybeleid kan daarmee een bijdrage leveren aan het voorkomen van ontslag. Bijvoorbeeld doordat werknemers wier arbeidsplaats in verband met een reorganisatie komt te vervallen, gezien hun verworven competenties, elders binnen de onderneming inzetbaar zijn. Employabilitybeleid kan echter ook een bijdrage leveren aan het voorkomen van (langdurige) werkloosheid. Bijvoorbeeld omdat ontslagen werknemers gemakkelijk inzetbaar blijken te zijn buiten de eigen onderneming. Of en in welke mate beide effecten zich (kunnen) voordoen, zal

enerzijds afhankelijk zijn van de inhoud van het employabilitybeleid, anderzijds van de vraag (op enig moment) naar de door met ontslag bedreigde werknemers ontwikkelde competenties.

Het voorkomen van ontslag, dan wel werkloosheid, is in het belang van zowel werkgevers, werknemers als overheid. Voor werkgevers gezien de kosten die vaak met het ontslaan van werknemers gepaard gaan, alsook gezien de kosten die gepaard gaan met het werven van nieuw (ander) personeel. Voor werknemers, gezien de inkomensachteruitgang waarmee ontslag gepaard kan gaan. En voor de overheid, gezien onder meer de kosten verbonden aan verblijf in de WW. Een ander belang is gelegen in het streven naar meer dynamiek op de arbeidsmarkt waar vergroting van de inzetbaarheid van werknemers uiteraard een bijdrage aan kan leveren. Gezien de hiervoor geschetste belangen kan de vraag worden gesteld, of bij het formuleren van het beleid met betrekking tot ontslag rekening dient te worden gehouden met de employability-inspanningen van de werkgever c.q. de werknemer. Tegelijkertijd wordt opgemerkt, dat hier wel de nodige haken en ogen aan zitten zoals onderstaand wordt toegelicht.

De beginselen van goed werkgeverschap en goed werknemerschap bieden aanknopingspunten voor de verplichting voor de werkgever zich in te spannen om de inzetbaarheid van de werknemer te vergroten en voor de verplichting van de werknemer om hieraan mee te werken, dan wel zelf hiervoor initiatieven te ontplooiën. Vraag is echter wel hoe ver die verplichtingen reiken. Kan bijvoorbeeld van een werkgever worden verlangd, dat hij faciliteiten biedt waardoor de werknemer ook buiten de eigen onderneming inzetbaar is, of beperkt die verplichting zich tot het laten ontwikkelen van competenties waardoor de werknemer breder inzetbaar is binnen de eigen onderneming (met als mogelijk effect dat hij ook makkelijker buiten de eigen onderneming werk zal kunnen vinden)? En kan bijvoorbeeld van de werknemer worden verlangd dat hij zich zelf inspanningen getroost en initiatieven onderneemt om breder inzetbaar te zijn binnen of buiten de onderneming? Een ander aspect betreft de maatvoering. Met andere woorden, wanneer hebben de werkgever en/of werknemer in voldoende mate aan die verplichtingen voldaan? Een relevante vraag daarbij is ook of van iedere werkgever en/of werknemer hetzelfde kan worden verlangd gezien de verschillen die er zijn. Bijvoorbeeld grote versus (zeer) kleine werkgever dan wel werknemers met potentie versus werknemers met weinig potentie tot het verrichten van andere dan de eigen (laaggeschoolde) arbeid.

Gezien de vragen die zich hierbij voordoen en de diversiteit aan situaties die zich in de praktijk kunnen manifesteren, acht het kabinet het stellen van regels hieromtrent door de overheid minder voor de hand liggend. Het kabinet meent dan ook, dat de primaire verantwoordelijkheid voor scholing en het vergroten van de inzetbaarheid van werknemers gelegd moet worden bij werkgevers en werknemers. Zij zijn het beste in staat hierbij maatwerk te leveren. Wel acht het kabinet het van belang ook het oordeel van de raad hierover te vernemen. Het kabinet zal de raad dan ook verzoeken in het advies over het sociaal-economisch beleid op middellange termijn aandacht te besteden aan het vraagstuk van employability in relatie tot ontslag.

Het kabinet meent verder, dat de overheid wel voorwaarden kan scheppen die het maken van afspraken over scholing en employability en het investeren daarin door werknemers stimuleren. Het voorstel te komen tot de mogelijkheid om bij CAO af te wijken van de in het Ontslagbesluit geformuleerde criteria die bij een ontslag om bedrijfseconomische redenen in acht dienen te worden genomen, draagt naar het oordeel van het kabinet hieraan bij. Dat voornemen biedt aan partijen immers een incentive om te komen tot afspraken over scholing en employability nu zij zelf daarop aansluitende ontslagcriteria kunnen ontwikkelen, waarbij bij de keuze wie voor ontslag wordt voorgedragen rekening kan worden gehouden met de inspanningen van de werknemer.

In dit verband is verder van belang dat het kabinet de scholing van werknemers via de inzet van middelen uit het Europees Sociaal Fonds en fiscale faciliteiten als de WVA-onderwijs en de WVA-startkwalificatie faciliteert. In samenwerking met onder meer werkgevers zet het kabinet in op de verdere implementatie van Erkenning van Verworven Competenties en duale trajecten (de combinatie van werken en leren). De WW kent verder de mogelijkheid van preventief scholen. Op grond hiervan kunnen werknemers die met ontslag bedreigd worden vanaf vier maanden voor de vermoedelijke ontslagdatum een reïntegratietraject krijgen van het UWV. Dit experiment zal worden dit jaar

opgenomen in de WW waardoor het een structureel instrument wordt.

7. Financiële en budgettaire gevolgen

7.1 Uitkeringen, uitkeringslasten en uitvoeringskosten

Het overleg dat een kabinetsdelegatie in het kader van het Sociaal Akkoord gevoerd heeft met delegaties van werkgevers- en werknemersorganisaties, verenigd in de Stichting van de Arbeid, heeft geresulteerd in een conceptverklaring van de Stichting van de Arbeid en een verklaring van het kabinet. In de tekst van de kabinetsverklaring is aangegeven dat een SER-advies over de toekomstbestendigheid van de WW zeer zwaarwegend zal zijn indien dit (volgens CPB-ramingen) vorm geeft aan een zelfde volumereductie in de WW. In dat licht is het kabinet bereid geweest de behandeling van de wetsvoorstellen inzake anticumulatie WW en de kortdurende uitkering aan te houden. Het kabinet gaat er vanuit, aangezien het hier om de WW gaat, dat alternatieve maatregelen ter invulling van de volumereductie gevonden moeten worden binnen de WW. Maatregelen buiten de WW, met volume-effecten in de WW (volgens CPB-ramingen), zijn niet beoogd met de kabinetsverklaring. In het geval dat dergelijke maatregelen in het licht van het SER-advies aan de orde zullen komen, zal het kabinet bij de weging van die voorstellen uiteraard niet kunnen volstaan met de toetsing aan de beoogde volume-effecten WW, maar zullen ook de bredere financiële en economische effecten door het kabinet in de beoordeling betrokken moeten worden.

De voorstellen voor de toekomstige inrichting van het uitkeringssysteem bij werkloosheid zijn doorgerekend door het CPB³⁹. De effecten van dit pakket worden hierna geschetst en vergeleken met de opbrengsten van het kabinetsbeleid.

De belangrijkste wijzigingen in de uitkeringsvoorwaarden die de raad voorstelt in haar pakket zijn:

- Referte-eis van 26 uit 36 in plaats van de huidige 26 uit 39 voor alle sectoren.
- Maximale duur van drie jaar en twee maanden i.p.v. huidige vijf jaar.
- De hoogte van de uitkering bedraagt gedurende de eerste twee maanden 75% van het laatste loon; de resterende WW-periode bedraagt de uitkering 70%
- Werknemers die tussen hun 50-ste en 60-ste werkloos zijn geworden komen na afloop van de WW in aanmerking voor een uitkering op minimumniveau zonder vermogenstoets, vergelijkbaar met de huidige IOAW. Dit betreft een tijdelijke regeling.
- Voor werknemers die na hun 60-ste werkloos zijn geworden geldt geen vermogens- én geen partnertoets voor de uitkering op minimumniveau na afloop van de WW. Ook dit betreft een tijdelijke regeling.

Onderstaande tabel toont de structurele bruto volume-effecten van het SER-pakket, in- en exclusief directe en indirecte (gedrags-)effecten op de WW. Daarnaast is een indicatie gegeven van de budgettaire consequenties, zowel exclusief als inclusief de uitvoeringskosten. Ter vergelijking worden ook de effecten van het kabinetsbeleid vermeld.

	Kabinetsbeleid	SER
volume-effecten (dzd)		
Directe effecten WW	-43	-43
Totaal effect (incl gedrag)	-43	-42
budgettair excl uitvoeringskosten (mln)	-430	-370
besparing uitvoeringskosten	-50	-25
Totale lasten	-480	-395

Bij de structurele effecten zijn de gevolgen van de inkomensvoorziening oudere werklozen op nul gezet. Dit onder de strikte voorwaarde dat er bij deze voorziening een expliciete horizonbepaling wordt opgenomen. Wanneer deze bepaling ontbreekt, zullen de effecten van de ouderenvoorziening mee dienen te worden genomen in het structurele beeld, waardoor het volume-effect van het pakket 4.000 lager uitkomt (38.000). De opbrengsten van het pakket zijn in dat geval ca. €50 mln lager (€320 mln excl. uitvoeringskosten en €345 mln incl. uitvoeringskosten).

³⁹ Zie CPB-notitie "Analyse SER-voorstel hervorming WW" (2500\9, dd 25 maart 2005).

De in de tabel gepresenteerde volume-en financiële effecten zijn exclusief de doorwerking naar de publieke sector omdat overheidswerkgevers eigenrisicodragers zijn voor de WW-lasten. Omdat overheidswerknemers sinds 2001 ook onder de WW vallen zullen maatregelen in de WW automatisch doorwerking kennen in de publieke sector. Dit geldt zowel voor het beleid uit het hoofdlijnenakkoord als voor het SER-advies. Bij de budgettaire effecten is rekening gehouden met de extra kosten in de bijstand die zich sowieso zullen voordoen, ongeacht het al dan niet tijdelijke karakter van de inkomensvoorziening ouderen. Voor de uitvoeringskosten is gerekend met een besparing van ca. €25 mln. als gevolg van het pakket. In deze besparing is nog niet het effect van een eventuele poortwachertoets en van extra preventiemaatregelen naar aanleiding van het advies op de uitvoeringskosten meegenomen. Dit geldt evenzeer voor het effect hiervan op de uitkeringslasten. Dergelijke maatregelen zijn pas te kwantificeren nadat deze verder uitgewerkt zijn. De besparing op uitvoeringskosten zou na uitwerking van deze maatregelen ca. €10 mln. lager uit kunnen komen. Concluderend kan gesteld worden dat het pakket in volume-termen nagenoeg hetzelfde oplevert als het kabinetsbeleid (42.000 versus 43.000). Budgettaire levert het pakket ruim €80 mln minder op (€395 mln versus €480 mln).

Zoals de minister van SZW bij brief van 11 maart 2005 aan de Kamer heeft gemeld, is het uitgangspunt dat wijzigingen in de WW ook zullen worden doorgevoerd in de WIA, tenzij er gegronde reden zijn om dat niet te doen. De voorstellen van de raad omtrent de WW leveren, indien doorgetrokken naar de WGA, structureel een additionele besparing op de WGA-lasten op. Deze is het saldo van de kosten van verhoging van het uitkeringsniveau gedurende de eerste twee maanden tot 75% van het laatstverdiende loon en de besparing door beperking van de duur van de loongerelateerde uitkering in de WGA. De additionele besparing is relatief bescheiden van omvang en ligt in de orde van grootte van €20 miljoen.

7.2 Administratieve lasten SER-pakket m.b.t. de uitkeringsvoorwaarden:

De administratieve lasten voor bedrijven op het terrein van de informatieverplichtingen WW zullen door de voorstellen van de raad naar verwachting per saldo licht kunnen dalen. Het gros van de administratieve lasten op WW-terrein (ruim €30 miljoen) ligt op het terrein van de aanvraagprocedure. De aanscherping van de toetredingsvoorwaarden zal naar de inschatting van het kabinet leiden tot vermindering van het aantal WW-aanvragen en daarmee samenhangende administratieve lasten voor werkgevers (invullen werkgeversverklaringen) van ca. €0,5 mln.

7.3 Uitvoeringskosten, administratieve lasten en werkgeverslasten maatregelen ontslagpraktijk Beperking van de verwijtbaarheidtoet WW:

Als gevolg van deze maatregel zullen minder ontslagaanvragen bij CWI en ontbindingsverzoeken bij de kantonrechter plaatsvinden. Dit volume-effect (minder ontslagprocedures) leidt tot een besparing op de uitvoeringskosten CWI van €1 à €2 miljoen en tot een administratieve lastenreductie voor werkgevers van €10 à €15 miljoen. De beperking van de verwijtbaarheidtoets levert verder tot een besparing op de overige werkgeverslasten (o.a. loonkosten) in de orde van grootte €75 à €85 miljoen.

Vergunningverlening bij langdurige arbeidsongeschiktheid

Als gevolg van deze maatregel zullen minder ontslagaanvragen bij met name CWI plaatsvinden. Dit volume-effect (minder ontslagprocedures) leidt tot een additionele besparing op de uitvoeringskosten CWI van circa €1 miljoen en een additionele administratieve lastenreductie voor werkgevers van om en nabij de €5 miljoen. De maatregel levert verder een besparing op de overige werkgeverslasten in de orde van grootte €10 miljoen.

Kabinetsvoornemens inzake ontslagrecht (lifo):

Op dit moment kan de werkgever kiezen tussen het toepassen van het lifo-beginsel of het afspiegelingsbeginsel bij bedrijfseconomisch ontslag. Met de voorgestelde maatregel wordt het afspiegelingsbeginsel verplicht vooropgesteld. Tegelijkertijd wordt voorgesteld dat hiervan afgeweken kan worden bij CAO. In de CAO kunnen afwijkende criteria worden overeengekomen die worden toegepast in geval van bedrijfseconomisch ontslag. In het geval sprake is van een dergelijke CAO-afpraak is een CWI-toets niet noodzakelijk. De mate waarin CAO's met afwijkende criteria worden

overeengekomen en het percentage werknemers dat onder dergelijke CAO's komt te vallen is relevant voor het bepalen van het effect op de administratieve lasten werkgevers en de uitvoeringskosten van het CWI. Hoe meer werknemers onder dergelijke CAO's komen te vallen, des te groter de besparing op de administratieve lasten van werkgevers en de uitvoeringskosten van de CWI. Een realistische inschatting van de mate waarin per CAO afwijkende criteria worden overeengekomen en hoe deze criteria vervolgens zullen luiden is niet goed mogelijk.

Bijlage

Bijlage: Tabellen

Tabel 1: WW-kenmerken naar leeftijd (2001)

Leeftijdsgroepen	Instroom in % ^b	Verwachte duur in maanden ^b	Uitstroom WW-ers in 6 maanden ^b	Uitstroom wegens werkhervatting
15 t/m 24	2,7	2,7	94,2	55,3
25 t/m 34	4,8	4,4	74,8	53,7
35 t/m 44	4,5	5,9	67,2	54,3
45 t/m 54	4,6	7,4	59,8	50,3
55 t/m 64	6,3	25,0	27,8	20,3
Totaal	4,4	7,5	65,8	49,0

^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

Tabel 2: WW-gerechtigde ontslagwerklozen 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 3 : Procentuele verschillen tussen verwachte uitkeringsduren naar 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)

Tabel 4: Personen in de WW en WW-beslag als percentage van het totaal (1998-2002)

<i>Kenmerk</i>	<i>WW-beslag</i>	<i>Personen</i>
<i>A: Geslacht</i>		
Man	65	56
Vrouw	35	44
	<i>100</i>	<i>100</i>
<i>B: Leeftijd</i>		
< 30jaar	16	32
30-39 jaar	19	27
40-49 jaar	19	21
50 jaar en ouder	45	20
	<i>100</i>	<i>100</i>
<i>C: Etniciteit</i>		
Autochtoon	90	86
Allochtoon	11	14
	<i>100</i>	<i>100</i>
<i>D: Frequentie</i>		
1x, korter dan 6 maanden	5,2	36,7
1x, tussen 6 maanden en 2 jaar	11,4	17,4
2x, korter dan 12 maanden	3,3	9,8
3x of vaker, korter dan 12 maanden	1,9	4,3
2x, langer dan 1 jaar	12,5	6,7
3x of vaker, langer dan 1 jaar	9,7	5,7
1x, tussen 2 en 5 jaar	32,8	14,2
1x, langer dan 5 jaar	23,2	5,1
	<i>100</i>	<i>100</i>

Bron: SEOR, *Patronen in het gebruik van de WW*, 2004, p. 39.