

10. Werkloosheid

Rapport brede heroverwegingen

Datum April 2010

Colofon

Werkgroep 10. Werkloosheid

Bijlage(n) 4

Inlichtingen **Inspectie der Rijksfinanciën**
Bureau Beleidsonderzoek
T 070-342 7335
e-mailadres BBO@minfin.nl

Inhoud

Samenvatting—7

1 Inleiding—21

2 Arbeidsmarkt—23

2.1 Inleiding—23

2.2 Trends—23

2.3 Problemen—23

2.4 Conclusie—29

3 Werkloosheid—31

3.1 Functies werkloosheidsverzekering: arbeidsmarkt en inkomensbescherming—31

3.2 Recht op en financiering van de WW—33

3.3 Uitvoering van de WW—34

3.4 Grondslag en raming WW—35

3.5 Conclusie—36

4 Varianten—37

4.1 Basisvariant 10.A—38

4.2 Variant 10.B—42

4.3 Variant 10.C—45

4.4 Variant 10.D—48

4.5 Overzicht alle varianten—51

Referenties—53

Bijlage 1 Taakopdracht—55

Bijlage 2 Samenstelling werkgroep—57

Bijlage 3 Groslijst—59

Bijlage 4 Notitie CPB: Doorrekening voor werkgroep werkloosheid—67

Samenvatting

Arbeidsmarkt en werkloosheid

Hoge werkloosheid is tijdelijk

Momenteel loopt de werkloosheid op. Het CPB verwacht dat in 2010 en 2011 ongeveer een half miljoen mensen werkloos is. De economische crisis raakt veel mensen. Deze crisis is echter niet permanent. De arbeidsmarkt zal in de toekomst juist krap zijn. Nederland zal zich moeten inzetten om alle talenten op de arbeidsmarkt te benutten.

Breed arbeidsmarktperspectief

De werkgroep beziet werkloosheid vanuit een breed arbeidsmarktperspectief. De instroom in de WW wordt beïnvloed door de opleiding van werknemers en de mate van ontslagbescherming. Uitstroom uit de WW is onder andere afhankelijk van voorwaarden, verplichtingen, duur en hoogte van WW-uitkeringen. Re-integratiebeleid kan de WW-uitstroom bevorderen.

Nederlandse arbeidsmarkt functioneert in vele opzichten goed...

De Nederlandse arbeidsmarkt functioneert in vele opzichten goed, ook gezien vanuit internationaal perspectief. Dit is mede te danken aan de structurele hervormingen van de afgelopen jaren. Participatiebevorderend beleid en het toenemende opleidingsniveau hebben geleid tot een sterke toename van het arbeidsaanbod (vooral van vrouwen, maar ook van ouderen). De Nederlandse arbeidsmarkt heeft een groot flexibel segment dat het ondernemingen mogelijk maakt om snel te reageren op nieuwe ontwikkelingen.

...wat niet betekent dat er geen problemen zijn

Dit neemt niet weg dat er problemen zijn op de Nederlandse arbeidsmarkt:

- de arbeidsmarkt voor ouderen functioneert niet goed: oudere werknemers bevinden zich in een 'gouden kooi';
- de uitstroom uit de WW naar werk is na een jaar zeer beperkt;
- het ontslagstelsel is weinig transparant, kostbaar, leidt tot rechtsongelijkheid en draagt niet bij aan participatie;
- het verschil in rechtspositie tussen werknemers zonder en met een vast contract (vaak geduid als insiders en outsiders) belemmert de doorstroom en leidt ertoe dat niet iedereen daar wordt ingezet waar dat het meest productief is.

De werkgroep hanteert als uitgangspunt dat alle varianten, naast het opbrengen van tenminste 20 procent besparing, bijdragen aan het mitigeren van deze problemen op de arbeidsmarkt.

Toenemende participatie ouderen, maar hun arbeidsmarkt functioneert niet goed...

Hoewel de arbeidsparticipatie van 55-65 jarigen tussen 2001 en 2008 is toegenomen van 35 tot 47 procent, kent de arbeidsmarkt voor ouderen weinig dynamiek. De arbeidsmobiliteit van 55-59 jarigen (1-2 procent) bedraagt slechts een derde van die van 40-44 jarigen, terwijl van de 60-plussers jaarlijks minder dan 1 procent mobiel is (CPB, 2009). Daarnaast is de WW-uitstroom van ouderen naar werk veel lager dan gemiddeld. Dit leidt tot langdurige werkloosheid. Vanuit internationaal perspectief is de maximale WW-duur erg lang. Ouderen overbruggen soms via cumulatie van ontslagvergoeding en WW-uitkering de periode tot pensioen.

...oorzaken bekend

Belangrijke oorzaken zijn zonder twijfel beeldvorming en culturele patronen. Daarnaast spelen leeftijdsafhankelijke elementen in de sociale zekerheid een rol. Daaronder vallen ontslagbescherming en -vergoedingen die stijgen met de leeftijd, de opbouw van WW-rechten en diverse regelingen gericht op oudere werklozen, zoals de IOAW.¹ Deze regelingen bestendigen een lage mobiliteit en een weinig dynamische arbeidsmarkt voor ouderen.

Verschillen tussen insiders en outsiders relatief groot

Het onderscheid tussen het flexibele en het vaste segment van de arbeidsmarkt is in Nederland groot. Een flexibele arbeidsmarkt draagt bij aan de mogelijkheden om schokken in de economie op te vangen en geeft bedrijven mogelijkheden om in te spelen op wisselende omstandigheden.

Wanneer werknemers beperkte mogelijkheden hebben om tot de insiders (met een vast contract) te gaan behoren en gevangen blijven in minder productieve, onzekere en tijdelijke banen is er sprake van een ongewenste situatie. Dit lijkt vooral voor de allochtone groepen, jongeren, lager opgeleiden en oudere werklozen het geval.

Ontslagstelsel

Het Nederlandse ontslagstelsel wordt gekenmerkt door hoge kosten. De verschillende procedures (UWV, kennelijk onredelijk ontslag, ontbindingsprocedure) liggen daaraan ten grondslag. Het stelsel is niet gericht op activering, heeft geleid tot juridisering van ontslag en de uitkomst van de verschillende procedures verschilt, waardoor voor werknemers rechtsongelijkheid ontstaat. Effect hiervan is onder andere dat insiders (met vaste contracten) langer behouden worden dan outsiders, terwijl hiervoor geen economische reden hoeft te zijn.

Frictie tussen arbeidsmarkt- en inkomensbeschermingsfunctie van de WW

De werkgroep constateert frictie tussen de twee functies die de Nederlandse werkloosheidsverzekering vervult. Aan de ene kant vervult de WW een arbeidsmarktfunctie. De WW wordt ingezet als overbrugging tussen twee banen. De uitkering biedt ontslagen werknemers de gelegenheid om een bij hun opleiding en vaardigheden passende baan te vinden. Dit leidt tot een efficiëntere allocatie van talenten op de arbeidsmarkt. Aan de andere kant fungeert de verzekering als een instrument van inkomensbeleid. De loongerelateerde WW-uitkering kent een maximale duur van 3 jaar en 2 maanden. Tijdens de laatste jaren van die periode vindt transitie naar nieuw werk niet of slechts zelden plaats. Een te lange inkomensbescherming schaadt de arbeidsmarktfunctie van de WW.

Arbeidsmarktfunctie centraal

De werkgroep beveelt aan beide doelen helder van elkaar te scheiden en geeft in overweging de werkloosheidsverzekering te richten op één doel, de arbeidsmarktfunctie.

Varianten

Twee zaken vooraf...

Een tweetal zaken ligt buiten de directe opdracht van de werkgroep, maar verdient bij doorvoering van wijzigingen in de WW aandacht. Ten eerste zijn dat de bovenwettelijke regelingen voor overheids personeel, die veelal langdurige aanvullingen na de reguliere WW-periode omvatten. Het ligt voor de hand dat als de WW wordt herzien, ook deze overheidsregelingen overeenkomstig worden

¹ Wet inkomensvoorziening oudere en gedeeltelijk arbeidsongeschikte werkloze werknemers.

aangepast. Datzelfde geldt wanneer het arbeidsrechtelijke regime in de private sector wordt versoepeld: de arbeidsrechtelijke reglementen voor overheidspersoneel zullen dan opnieuw moeten worden doordacht om eventuele belemmeringen voor mobiliteit tussen overheid en private sector te voorkomen. In de tweede plaats betreft het de O&O-fondsen. De fondsen worden slechts beperkt ingezet voor intersectorale mobiliteit. Een meer op het individu gerichte regeling zou beter aansluiten bij de arbeidsmarkt en leiden tot een effectievere besteding van middelen.

Presentatie varianten

De werkgroep heeft varianten uitgewerkt die inzicht geven in de fundamentele keuzes en afwegingen bij het verbeteren van de werking van de arbeidsmarkt.

De basisvariant (10.A) is gericht op de arbeidsmarktfunctie en beperkt zich voornamelijk tot maatregelen in de WW. Varianten 10.B, 10.C en 10.D voegen aan de basisvariant een aanzienlijke aanpassing van het ontslagstelsel toe. Middelen ter compensatie van inactiviteit (ontslagvergoedingen) worden aangewend ter voorkoming van werkloosheid. Dit leidt tot een productievere inzet van middelen dan in het huidige systeem.

De basisvariant levert een besparing op van 20 procent van de grondslag (WW uitgaven), de andere varianten leiden tot substantieel hogere besparingen. Hierdoor wordt inzichtelijk dat het wegnemen van ondoelmatigheden in het ontslagstelsel sterk kan bijdragen aan het besparen op de WW-uitgaven. Het bereiken van de budgettaire taakstelling door een combinatie van aanpassingen in de WW en het ontslagrecht kan dus ofwel leiden tot grotere besparingen, ofwel tot minder ingrijpende wijzigingen in de WW.

Naast de vier gepresenteerde varianten is nog een groot aantal andere varianten en maatregelen denkbaar. Daartoe voegt de werkgroep een groslijst met knoppen bij (zie bijlage 3). Ter illustratie van de mogelijkheden worden in de groslijst twee varianten beschreven die de basisvariant amenderen, elk vanuit een ander doel. Variant 10.E is gericht op het beter laten functioneren van de flexibele schil en het verbeteren van de positie van werknemers met een kortdurende contract. Variant 10.F ontziet werknemers met een relatief laag inkomen.

Variant 10.A Basisvariant

In de basisvariant wordt de WW gericht op de arbeidsmarktfunctie. Hierbij past een maximale, loongerelateerde WW-duur van 1 jaar. Daarna is er een vervolgitkering op sociaal minimumniveau zonder partner- en vermogenstoets van maximaal een half jaar. De IOAW vervalt. Lange vervolgitkeringen, zoals de IOAW, bevestigen en bestendigen de weinig dynamische arbeidsmarkt voor ouderen.

Ontslagvergoedingen worden gemaximeerd op 1 jaarsalaris en 75.000 euro. De uitgaven aan re-integratie en uitvoering dalen in verhouding met de duurverkortung. Herhaald gebruik van de WW komt voortaan tot uitdrukking in de opgebouwde WW-rechten.

Werknemers die jarenlang bij hetzelfde bedrijf werkten, hebben soms moeite om na ontslag weer een baan te vinden. Om de inzetbaarheid van deze groep te vergroten worden twee gerichte maatregelen voorgesteld: de loonverzekering en een individueel trekkingsrecht voor scholing. De loonverzekering zorgt ervoor dat bij acceptatie van een baan onder het oude loonniveau een jaar lang loonaanvulling

wordt gegeven. Dit vermindert de kans op langdurige werkloosheid en maakt overstappen naar een baan met een (tijdelijk) lager salaris mogelijk. Het trekkingsrecht voor scholing is gericht op ontslagen werknemers en draagt ertoe bij dat zij zich kunnen scholen voor een nieuwe baan.

De basisvariant leidt tot een daling van de werkloosheid met 60.000. Meer mensen worden gestimuleerd tijdig ander werk te aanvaarden. De besparing op de grondslag bedraagt in 2015 0,9 miljard (20 procent) en structureel 1,2 miljard (27 procent). Ontslagkosten (niet in de grondslag) dalen met circa 0,4 miljard euro.

Variant 10.B

Variant 10.B verschilt op twee onderdelen van de basisvariant. Het ontslagstelsel wordt fundamenteel herzien en werkgevers worden financieel verantwoordelijk gemaakt voor de eerste periode van de WW.

Er komt één wettelijk vastgelegde ontslagprocedure voor vaste contracten met een voorgeschreven ontslagvergoeding van een kwart maandsalaris per dienstjaar (met een maximum van 6 maandsalarissen). Het duale stelsel vervalt. De preventieve toets op ontslag verdwijnt, evenals de kantonrecht route. De daling van ontslagkosten voor werkgevers (van circa 3,4 miljard naar circa 2,2 miljard) wordt aangewend door de rekening van de eerste 6 maanden van de WW bij hen te leggen (kosten 1 miljard). Werkgevers hebben hierdoor belang bij het voorkomen van werkloosheid en het begeleiden naar nieuw werk van werknemers. Middelen die eerder waren gericht op de compensatie voor inactiviteit (ontslagvergoeding) worden nu gericht op activiteit (voorkomen instroom en verblijf in de WW).

De rechtsgelijkheid voor werknemers neemt door één heldere procedure toe. De gedragseffecten voor werknemers zijn vergelijkbaar met die in de basisvariant. De werkloosheid daalt met 65.000 uitkeringsjaren. Deze variant leidt tot besparingen van 1,9 miljard (43 procent) in 2015 en structurele besparingen van 2,2 miljard (50 procent).

Variant 10.C

Variant 10.C kent hetzelfde ontslagstelsel en dezelfde verantwoordelijkheid van werkgevers voor de eerste WW-periode als variant 10.B. De variant verschilt op twee punten van 10.B. Ten eerste wordt er geen ontslagvergoeding verstrekt. In de tweede plaats moet een werkloze na 6 maanden een door hemzelf gespaard spaartegoed aanspreken (spaar-WW).

Ter financiering van de periode van werkloosheid na een half jaar worden werknemers verplicht jaarlijks fiscaal gefacilieerd een kwart maandsalaris te sparen. Het spaartegoed is na 24 jaar genoeg voor maximaal 6 maanden uitkering, waardoor een werkloze in totaal maximaal 1 jaar van inkomen is verzekerd, voordat een eventueel beroep op bijstand kan worden gedaan. Als het spaartegoed onvoldoende is, kan er worden geleend.

Deze variant leidt tot de grootste structurele besparing op de WW-uitgaven: 3,1 miljard (69 procent). De besparingen in 2015 zijn beperkter, 2,2 miljard (50 procent). De ontslagkosten voor werkgevers dalen met circa 2 miljard euro. Gesaldeerd met de verantwoordelijkheid voor de eerste periode van de WW (1 miljard) resulteert een kostenbesparing voor werkgevers van circa 1 miljard. Werkgevers hebben een prikkel om werknemers te helpen bij de re-integratie en het vinden van een nieuwe baan. Werknemers kennen een zeer sterke prikkel om werk

te zoeken en te aanvaarden. Effect is een sterke daling van de werkloosheid met 105.000. De inkomenseffecten voor werklozen zijn relatief groot.

Variant 10.D

Ook in deze variant wordt het huidige ontslagstelsel herzien. De criteria voor ontslag worden versoepeld en de uitkomsten van de verschillende procedures gelijkgetrokken, waardoor het aantal procedures via de kantonrechter beperkt kan blijven. De ontslagkosten worden in deze variant beperkt tot maximaal 9 maandsalarissen en aangewend voor vermindering van de publieke werkloosheidslasten. Hiertoe worden de huidige opzegtermijnen voor de werkgever verlengd en de hoogte van ontslagvergoedingen beperkt. Zo komt bij alle ontslagroutes een 'voorportaal' voor de WW tot stand: het recht op een uitkering wordt maximaal 9 maanden uitgesteld. Tijdens de opzegtermijn krijgt de werknemer loon doorbetaald en heeft hij een financiële prikkel om vervangend werk te vinden. Als de werknemer eerder werk vindt, wordt de resterende opzegtermijn uitgekeerd. Hij is vrijgesteld van werkzaamheden en heeft een sollicitatieplicht. Sociale partners kunnen het voorportaal benutten om werkloosheid zoveel mogelijk te voorkomen. Door toename van het aantal 'van-werk-naar-werk' transitie zijn minder werknemers aangewezen op de WW.

Variant 10.D versterkt de verantwoordelijkheid van de werkgever voor het voorkomen van werkloosheid. De aanpassing van het ontslagrecht neemt de rechtsongelijkheid van de verschillende ontslagroutes weg. De variant kent de langste inkomensbescherming (maximaal 9 maanden opzegtermijn plus 18 maanden WW). De kosten voor werkgevers dalen op macroniveau met circa een half miljard euro. De variant leidt tot minder instroom in de WW en een daling van de werkloosheid met 75.000. De besparing op de grondslag in 2015 bedraagt 1,2 miljard (27%), de structurele besparing 1,5 miljard (33%).

Besparingen^{2,3}

In onderstaande tabel worden de besparingen in 2015 van de verschillende varianten gepresenteerd. De grondslag is 4,45 miljard euro. De gedragseffecten als gevolg van de duurverkortingen zullen zich dan nog niet volledig voordoen. Daarom worden ook de besparingen in de structurele situatie weergegeven.

² De ramingen in dit rapport komen overeen met de cijfers in de Notitie van het CPB in bijlage 4. Wel is de presentatie soms anders. Zo worden in dit rapport de structurele effecten en effecten in 2015 *op de grondslag* vermeld. Het CPB geeft in de tabellen doorgaans de totale besparingen weer (dus ook besparingen die buiten de grondslag worden gerealiseerd). Ook zijn er afrondingsverschillen.

³ De cijfers in dit rapport zijn resultaten van inschattingen. De ex ante besparingen zijn het zekerst, de gedragseffecten onzekerder en de inschatting van de ontslagkosten zijn met de grootste onzekerheden omgeven, zie ook voetnoot 28.

Tabel Besparingen varianten op grondslag in 2015 en in structurele situatie (in miljoenen en percentages), grondslag voor beide is 4.450 mln

	Besparing in mln op grondslag (2015)	Besparing in % op grondslag (2015)	Structurele besparing in mln	Structurele besparing in %
10.A Basisvariant	876	20%	1.180	27%
10.B	1.911	43%	2.239	50%
10.C	2.208	50%	3.088	69%
10.D	1.188	27%	1.490	33%

Thema 10 Werkloosheid

Beleidsvariant A Basisvariant

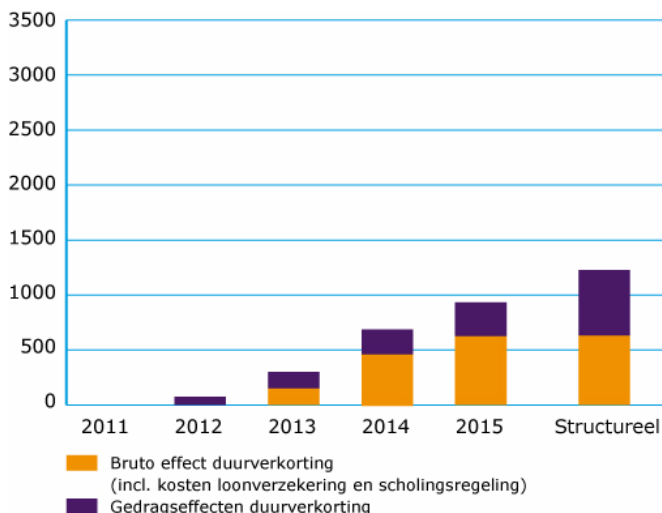
Besparingen in 2011-2015, in mld. euro's

	2011	2012	2013	2014	2015	Structureel
Variant 10.A	0	0,1	0,3	0,7	0,9	1,2
Basisvariant						

Omschrijving variant

- De WW-duur wordt 1 jaar, gevolgd door een vervolgitkering van 6 maanden op sociaal minimumniveau (zonder partner- en vermogenstoets).
- De IOAW, een aanvullende regeling voor oudere werklozen, wordt afgeschaft.
- De WW-duur bij herhaalwerkloosheid wordt beperkt door verdiscontering met eerder WW-gebruik.
- Het re-integratiebudget en de uitvoeringskosten worden proportioneel beperkt.
- Er komt een gerichte, individuele regeling voor scholing bij ontslag.
- Er wordt een loonverzekering (inkomstenverrekening) geïntroduceerd van maximaal 1 jaar bij acceptatie van een baan met inkomen onder het oude loonniveau.
- Ontslagvergoedingen worden gemaximeerd op een jaarsalaris en 75.000 euro.

Besparingen basisvariant 10.A



Onderbouwing en maatschappelijke effecten

- De variant is gericht op de arbeidsmarktfunctie van de WW. WW-ers worden gestimuleerd om zo snel mogelijk een bij hun capaciteiten passende baan te accepteren. De benodigde periode is maximaal een jaar.
- De vervolgitkering dient ervoor om werknemers die langdurig premie hebben betaald niet onmiddellijk terug te laten vallen op de bijstand met partner- en vermogenstoets.
- De scholingsregeling en loonverzekering zijn gerichte maatregelen om ontslagen werknemers met enig arbeidsverleden te ondersteunen bij het vinden van een nieuwe baan.
- Door de kortere WW-duur wordt langdurige werkloosheid voorkomen. Werklozen accepteren sneller een nieuwe baan. De werkloosheid neemt af met 55.000 (inclusief de niet in de grondslag opgenomen IOAW is dit 60.000). De WW wordt als alternatieve uittreedroute minder aantrekkelijk.
- De ontslagkosten voor werkgevers dalen met circa 0,4 miljard euro.
- De overheidsuitgaven aan de WW dalen in 2015 met 0,9 miljard euro (20%). De structurele besparing bedraagt 1,2 miljard (27%).

Implementatie

- Huidige werklozen worden ontzien. Wetgeving kan worden aangepast per 1 januari 2012. Per 1 januari 2015 zijn de maatregelen geëffectueerd.
- De structurele effecten treden later op, omdat het arbeidsaanbod, de arbeidsvraag en de lonen langzaam naar het structurele niveau groeien. Ongeveer de helft van de gedragseffecten wordt na 2015 gerealiseerd.

Thema 10 Werkloosheid

Beleidsvariant B

Besparingen in 2011-2015, in mld. euro's

	2011	2012	2013	2014	2015	Structureel
Variante 10.B	0	1,1	1,3	1,7	1,9	2,2

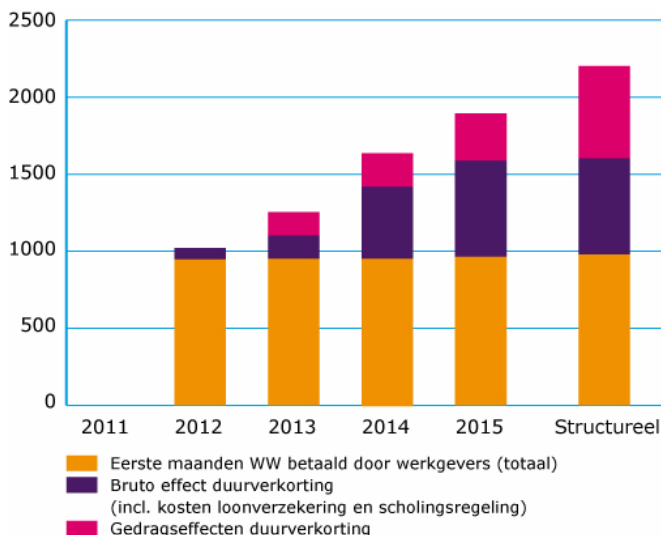
Omschrijving variant

- Het huidige ontslagstelsel wordt fundamenteel herzien. Het duale stelsel verdwijnt. De preventieve toets verval, evenals de kantonrechtformule. Er komt een bij wet geregelde route voor ontslag.
- De opzegtermijn gaat standaard naar 2 maanden.
- De ontslagvergoeding bedraagt een kwart maandsalaris per dienstjaar met een maximum van een half jaarsalaris.
- Werkgevers worden financieel verantwoordelijk voor de eerste periode van de WW. De periode is maximaal een half jaar en afhankelijk van het aantal dienstjaren en het arbeidscontract. Werkgevers betalen 1 maand WW per dienstjaar (met een minimum van 3 maanden voor vaste contracten).

Overige als in de basisvariant:

- WW-duur naar 1 jaar, vervolguitering van 6 maanden op sociaal minimumniveau (zonder partner- en vermogenstoets)
- IOAW wordt afgeschaft
- Beperking WW-duur bij herhaalwerkloosheid
- Korting op re-integratiebudget en UWV
- Individuele regeling voor scholing bij ontslag
- Introductie loonverzekering

Besparingen basisvariant 10.B



Onderbouwing en maatschappelijke effecten

- De huidige rechtsongelijkheid tussen werknemers die wordt veroorzaakt door de gekozen ontslagroute wordt opgeheven. Alle werknemers ontvangen een leeftijdsonafhankelijke vergoeding, gebaseerd op het aantal dienstjaren.
- Het verschil in bescherming tussen werknemers met een vast en een flexibel contract wordt beperkt.
- De ontslagkosten voor werkgevers dalen van 3,4 miljard naar 2,2 miljard euro per jaar. Dit schept ruimte voor een grotere financiële verantwoordelijkheid van werkgevers voor de WW.
- De financiële verantwoordelijkheid voor de eerste maanden van de WW leidt voor werkgevers tot extra kosten van 1 miljard. Per saldo dalen de met ontslag gepaard gaande kosten voor werkgevers met circa 0,2 miljard.
- Werkgevers hebben een prikkel om het WW-gebruik te beperken. Dit leidt tot een daling van de werkloosheid met 3.000.
- Daarnaast leidt de duurverkortung voor werknemers ertoe dat zij sneller een baan zullen accepteren.
- De werkloosheid daalt in deze variant met 60.000 (inclusief afschaffing van de IOAW met 65.000). De besparingen op de grondslag in 2015 bedragen 1,9 miljard (43%). De totale structurele besparingen bedragen 2,2 miljard (50%).

Implementatie

- Huidige werklozen worden ontzien. Wetgeving kan worden aangepast per 1 januari 2012. Per 1 januari 2015 zijn de maatregelen geëffectueerd.
- De structurele effecten treden later op, omdat het arbeidsaanbod, de arbeidsvraag en de lonen langzaam naar het structurele niveau groeien. Ongeveer de helft van de gedragseffecten wordt na 2015 gerealiseerd.

Thema 10 Werkloosheid

Beleidsvariant C

Besparingen in 2011-2015, in mld. euro's

	2011	2012	2013	2014	2015	Structureel
Variant 10.C	0	1,2	1,6	2,0	2,2	3,1

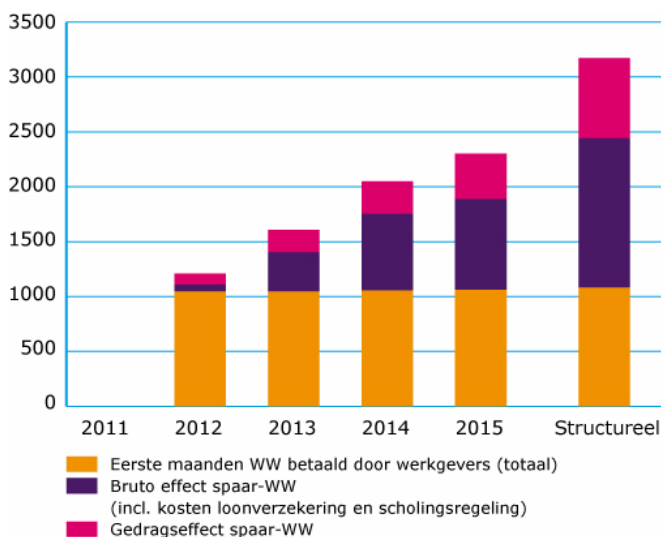
Omschrijving variant

- Het huidige ontslagstelsel wordt fundamenteel herzien. Het duale stelsel verdwijnt. De preventieve toets vervalt, evenals de kantonrecht route. Er komt een bij wet geregelde route voor ontslag.
- De opzegtermijn gaat standaard naar 2 maanden. De ontslagvergoeding wordt op 0 gesteld.
- Werkgevers worden financieel verantwoordelijk voor de eerste periode van de WW. De periode omvat maximaal een half jaar en is afhankelijk van het aantal dienstjaren en het arbeidscontract. Werkgevers betalen 1 maand WW per dienstjaar (met een minimum van 3 maanden voor vaste contracten).
- De WW-duur wordt beperkt tot 6 maanden.
- Daarna volgt een spaar-WW van maximaal 6 maanden. Werknemers sparen verplicht en fiscaal gefacilieerd een kwart maandsalaris per jaar.
- Bij tekort op de spaarrekening kan worden geleend. Bij een overschot aan het einde van het werkzame leven worden middelen bij het pensioenvermogen gevoegd.

Overige als in de basisvariant:

- IOAW wordt afgeschaft
- Korting op re-integratiebudget en UWV
- Individuele regeling voor scholing bij ontslag

Besparingen basisvariant 10.C



Onderbouwing en maatschappelijke effecten

- De huidige rechtsongelijkheid tussen werknemers die wordt veroorzaakt door de gekozen ontslagroute wordt opgeheven.
- Het verschil in bescherming tussen werknemers met een vast en een flexibel contract wordt beperkt.
- De ontslagkosten voor werkgevers dalen van circa 3,4 miljard naar circa 1,4 miljard euro per jaar. Dit schept ruimte voor een grotere financiële verantwoordelijkheid van werkgevers voor de WW.
- De financiële verantwoordelijkheid voor de eerste maanden van de WW leidt voor werkgevers tot extra kosten van 1 miljard euro. Per saldo dalen de met ontslag gepaard gaande kosten voor werkgevers met circa 1 miljard euro.
- Werkgevers hebben een prikkel om het WW-gebruik te beperken. Dit leidt tot een additionele daling van de werkloosheid met 3.000.
- Daarnaast leidt de duurverkortings voor werknemers ertoe dat zij sneller een baan zullen accepteren.
- De werkloosheid daalt door de variant met 100.000 (inclusief afschaffen IOAW 105.000).
- De besparing bedraagt 2,2 miljard (50%) in 2015 en structureel 3,1 miljard (69%). Een deel daarvan kan worden teruggesluisd via lagere premies.

Implementatie

- Deze variant vergt een grootschalige hervorming en dient op onderdelen nader te worden uitgewerkt. Wetgeving zou op 1 januari 2012 kunnen worden aangepast.
- De variant vergt een overgangperiode. De financiering verschuift van een omslagstelsel naar een gedeeltelijk kapitaaldeckingsstelsel. Dit betekent dat enige tijd 'dubbele premies' zullen moeten worden opgebracht.
- De structurele effecten treden later op, vanwege het ingroeipad en omdat het arbeidsaanbod, de arbeidsvraag en de lonen langzaam naar het structurele niveau groeien.

Thema Werkloosheid

Beleidsvariant 10.D

Besparingen in 2011-2015, in mld. euro's

	2011	2012	2013	2014	2015	Structureel
Variant 10.D	0	0,4	0,6	1,0	1,2	1,5

Omschrijving variant

- Het huidige ontslagstelsel wordt aangepast. De criteria voor ontslag worden versoepeld. De uitkomsten van de verschillende ontslagprocedures worden gelijkgetrokken, waardoor het aantal procedures via de kantonrechter beperkt kan blijven.
- Middelen die werkgevers nu aan ontslagvergoedingen besteden, worden omgezet in een verlenging van de opzegtermijn (maximaal 9 maanden).
- Tijdens de opzegtermijn blijven werknemers in dienst. Hierdoor stromen minder mensen in de WW. Dit bespaart publieke werkloosheidsuitgaven. Dit private voorportaal geldt voor alle ontslagroutes.
- De verlengde opzegtermijn geldt niet als de financiële positie van een bedrijf dat niet toelaat.
- De variant kent de langste inkomensbescherming (9 maanden opzegtermijn + 18 maanden WW).
- Optioneel kan premiedifferentiatie op grond van het onderscheid vaste/flexibele contracten aan de variant worden toegevoegd.

Overige als in de basisvariant:

- WW-duur naar 1 jaar, vervolgitkering van 6 maanden op sociaal minimumniveau (zonder partner- en vermogenstoets)
- IOAW wordt afgeschaft
- Beperking WW-duur bij herhaalwerkloosheid
- Korting op re-integratiebudget en UWV
- Individuele regeling voor scholing bij ontslag
- Introductie loonverzekering

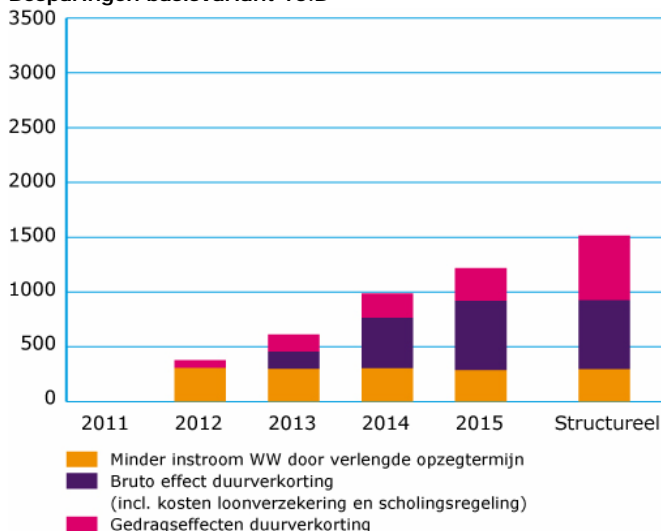
Onderbouwing en maatschappelijke effecten

- De huidige rechtsongelijkheid tussen werknemers die wordt veroorzaakt door de gekozen ontslagroute wordt opgeheven. Werknemers ontvangen een ontslagvergoeding in de vorm van een verlengde opzegtermijn. Deze verlengde opzegtermijn vormt een nieuw voorportaal voor de WW.
- De verantwoordelijkheid van de werkgever voor het voorkomen van werkloosheid wordt versterkt. Hierdoor daalt de WW-instroom.
- Het voorportaal bevordert dat werknemers van werk naar werk gaan zonder gebruik te maken van de WW. Dit biedt sociale partners de ruimte om werk te maken van deze transitie.
- De ontslagkosten van werkgevers dalen met circa 0,5 miljard.
- De daling van de WW-instroom, de duurverkorting en de overige maatregelen leiden tot een afname van de werkloosheid met 65.000 (inclusief het afschaffen van de IOAW met 75.000).
- De besparing op de grondslag in 2015 bedraagt 1,2 miljard (27%). De besparing is 280 miljoen hoger dan in de basisvariant door beperking van de WW-instroom. De structurele besparing bedraagt 1,5 miljard (33%).

Implementatie

- Huidige werklozen worden ontzien. Wetgeving kan worden aangepast per 1 januari 2012. Per 1 januari 2015 zijn de maatregelen geëffectueerd.
- De structurele effecten treden later op, omdat het arbeidsaanbod, de arbeidsvraag en de lonen langzaam naar het structurele niveau groeien. Ongeveer de helft van de gedragseffecten wordt na 2015 gerealiseerd.

Besparingen basisvariant 10.D



1 Inleiding

De werkgroep heeft de opdracht gekregen beleidsvarianten te ontwikkelen die structureel besparen op de WW-uitgaven, inclusief de uitgaven aan re-integratie en uitvoering (zie bijlage 1). Gevraagd is, waar relevant, verbinding te maken met aanverwante thema's. In dit rapport wordt een aantal varianten geschetst die ieder bijdragen aan een verbeterde werking van de arbeidsmarkt en die de budgettaire taakstelling van 20 procent bereiken.

De varianten bieden, in combinatie met de in bijlage 3 bijgevoegde inventarisatie van individuele maatregelen, inzicht in de relevante afwegingen voor besluitvorming.

De werkgroep heeft veel baat gehad bij werk van anderen over de arbeidsmarkt en de bereidwilligheid van dhr. Bakker (voorzitter commissie arbeidsparticipatie), bestuurders en medewerkers van UWV, SER, SCP, OESO, CPB, CNV, VNG, de gemeente Rotterdam, FNV, MKB/VNO, ABU, het Verbond van Verzekeraars en academici om hun visie op de arbeidsmarkt met de voorzitter, de leden of het secretariaat te delen.

Op grond daarvan stelt de werkgroep vast dat de Nederlandse arbeidsmarkt overwegend goed functioneert. Er is een behoorlijke dynamiek op de arbeidsmarkt. Werknemers gaan van baan naar baan, er komt nieuwe werkgelegenheid bij en oude verdwijnt. Circa 10 tot 20 procent van de transities loopt via de werkloosheidsverzekering (CBS, 2008). De instroom in de werkloosheidsverzekering is laag vergeleken met andere (Europese) landen. Dat geldt ook voor het volume. Het merendeel van de mensen dat instroomt in de WW heeft binnen 6 maanden tot een jaar een nieuwe baan.

Ondanks de globaal goed functionerende Nederlandse arbeidsmarkt, is er een aantal breed gedeelde problemen. Het betreft het functioneren van de arbeidsmarkt voor ouderen, het ontslagstelsel en de verschillende positie van insiders en outsiders. De werkgroep hanteert als uitgangspunt dat beleidsvarianten moeten bijdragen aan het oplossen van die problemen.

In de basisvariant die de werkgroep schetst, klinkt sterk de gedachte door om de werkloosheidsverzekering te reserveren voor het arbeidsmarktdoel: inkomensverzekering voor de periode tussen twee banen. Momenteel wordt met de werkloosheidsverzekering ook een tweede, meer inkomenspolitiek, doel gediend: het bieden van een uitkering gerelateerd aan het oude salarisniveau gedurende maximaal 3 jaar en 2 maanden. Deze periode geeft niet het signaal om weer snel aan de slag te gaan. De transitie naar werk na een jaar werkloosheid is zeer beperkt. Bestending van werkloosheid moet worden voorkomen. De combinatie van beide doelen in de huidige werkloosheidsverzekering is niet optimaal. Het tweede doel (het bieden van inkomensbescherming) brengt met zich mee dat het voor de arbeidsmarkt zo belangrijke eerste doel niet optimaal wordt bereikt.

De andere varianten maken inzichtelijk dat hervorming van het ontslagstelsel in combinatie met het vergroten van de verantwoordelijkheid van werkgevers voor de WW-instroom kan leiden tot grotere besparingen. In bijlage 3 is nog een tweetal

varianten opgenomen om te illustreren hoe, afhankelijk van het doel of gezichtspunt, andere varianten kunnen worden samengesteld met behulp van de groslijst. Er is een variant geschetst waarin de positie van werknemers met een flexibel contract wordt versterkt (variant 10.E) en één waarin lage inkomens worden ontzien (variant 10.F). Met behulp van de knoppen in de groslijst kunnen andere, samenhangende pakketten worden gevormd.

De gepresenteerde varianten van de werkgroep kennen soms raakvlakken met andere werkgroepen. Zo heeft werkgroep 16 (Belasting- en premieheffing) een variant opgenomen, waarin wordt gekomen tot een loonsomheffing. Overname van dit voorstel betekent onder andere dat vormen van premiedifferentiatie en daarmee de huidige financieringsstructuur van de WW verdwijnt en op een andere wijze vormgegeven zou moeten worden, bijvoorbeeld via verhaal door het UWV. In dit rapport is verder geabstraheerd van interferentie met dat voorstel.

De gepresenteerde varianten kunnen, na verdere technische uitwerking en vervatting in een wetsvoorstel, voor het eerst per 1-1-2012 van kracht zijn. Een meer geleidelijke invoering is ook mogelijk.

2 Arbeidsmarkt

2.1 Inleiding

De werkgroep beziet de WW vanuit een breed arbeidsmarktperspectief. De WW is onderdeel van de sociale zekerheid. Naast de sociale zekerheid hebben ook andere factoren invloed op de WW-populatie. Zo is de instroom in de WW afhankelijk van de opleiding en capaciteiten van werknemers. De samenstelling van de instroom is afhankelijk van bijvoorbeeld de ontslagbescherming. De uitstroom uit de WW is onder andere afhankelijk van de vormgeving van de WW, waaronder voorwaarden, verplichtingen, duur en hoogte. Re-integratiebeleid kan de WW-uitstroom bevorderen.

De werkgroep schetst varianten die, naast het bereiken van besparingen, bijdragen aan een betere werking van de arbeidsmarkt. De werkgroep ziet, mede op grond van eerdere analyses van de arbeidsmarkt, een aantal trends en problemen. Deze worden in de paragrafen 2.2, 2.3 en 2.4 besproken.

2.2 Trends

Arbeidsparticipatie gestegen, maar beroepsbevolking krimpt...

In de afgelopen 40 jaar is de beroepsbevolking gegroeid van 4,7 naar 7,5 miljoen. De arbeidsparticipatie is gestegen van 58 procent in 1970 naar 68 procent in 2006. De verwachting is dat de stijging in de participatie mede door aanpassingen van het pensioenstelsel en de arbeidsongeschiktheidsregelingen doorzet. De potentiële beroepsbevolking (het aantal mensen tussen de 20-64 jaar) bereikt in 2010 de maximale omvang (10,1 miljoen personen), en daalt naar ongeveer 9,8 miljoen personen in 2025.⁴

... samenstelling en aanpassingsvermogen belangrijk

Een daling van de beroepsbevolking leidt niet zonder meer tot tekorten op de arbeidsmarkt. De veranderende samenstelling zorgt echter wel voor spanning. Het percentage ouderen in de beroepsbevolking zal fors stijgen, van 15 procent in 2010 naar meer dan 20 procent in 2025.⁵

De andere samenstelling zal de binnenlandse consumptie verschuiven in de richting van meer arbeidsintensieve diensten als zorg en persoonlijke dienstverlening (CPB, 2004). Als werknemers onvoldoende gekwalificeerd zijn om deze verschuiving te accommoderen, stijgt de werkloosheid.

Om dit te voorkomen, zal van deelnemers op de arbeidsmarkt een groot aanpassingsvermogen worden gevraagd (Euwals e.a., 2009). Het beleid en de arbeidsmarktinstituties dienen hen daarin te ondersteunen.

2.3 Problemen

De werkgroep onderkent vier problemen met betrekking tot de arbeidsmarkt: de arbeidsmarkt voor ouderen functioneert niet goed: oudere werknemers bevinden zich in een 'gouden kooi';

- de uitstroom uit de WW naar werk is na een jaar zeer beperkt;
- het ontslagstelsel is weinig transparant, kostbaar, leidt tot rechtsongelijkheid en draagt niet bij aan participatie;

⁴ Euwals e.a. (2009); de verhoging van de pensioenleeftijd is nog niet in deze cijfers verwerkt.

⁵ Idem, waardoor dit effect nog sterker zal zijn.

- het verschil in rechtspositie tussen werknemers zonder en met een vast contract (vaak geduid als insiders en outsiders) maakt dat de doorstroom wordt belemmerd en niet iedereen daar wordt ingezet waar dat het meest productief is.

In dit hoofdstuk wordt ingegaan op drie van deze problemen, de beperkte uitstroom uit de WW komt in hoofdstuk 3 aan de orde.

2.3.1 Ouderen

Arbeidsparticipatie ouderen laag, maar neemt toe...

De arbeidsparticipatie van ouderen van 55-64 jaar ligt in vergelijking met andere landen op een relatief laag niveau (47 procent).⁶

De afgelopen jaren is de arbeidsparticipatie echter sterk gestegen. In 2008 werkte 47 procent van alle personen van 55-64 jaar, tegenover minder dan 35 procent in 2001 en zelfs 25 procent midden jaren negentig.

...arbeidsmarkt voor ouderen functioneert niet goed...

Ondanks de stijgende participatie van ouderen, werkt de arbeidsmarkt voor deze groep niet goed. De hogere participatiegraad krijgt voornamelijk vorm door ouderen die hun bestaande werk blijven doen. De baan-baanmobiliteit van ouderen in de leeftijdscategorie 60-64 jaar is minder dan 1 procent (CPB, 2009).

Een structureel achtergestelde situatie van ouderen op de arbeidsmarkt is zowel vanuit economisch als vanuit maatschappelijk perspectief ongewenst. De afgelopen jaren is een aantal stappen gezet en zijn diverse (fiscale) maatregelen genomen om de positie van ouderen zowel aan de vraagkant als aan de aanbodkant te verbeteren.⁷ Hoewel de huidige ontslagbescherming en vormgeving van de WW zeker niet de enige oorzaken zijn, dragen zij bij aan het bestendigen van dit probleem.

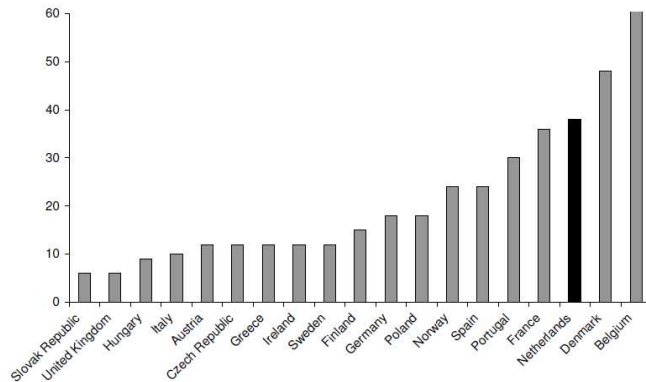
...langdurige werkloosheid

Ouderen worden niet vaker werkloos. De instroom in de WW is gemiddeld lager dan voor andere groepen. Ouderen zijn echter wel meer dan anderen langdurig werkloos. De gemiddelde werkloosheidsduur van 55-64 jarigen is 31 maanden, tegenover 19 maanden voor de andere leeftijdscategorieën. De langdurige (meer dan een jaar) werkloosheid ligt op 68 procent, die voor andere leeftijdscategorieën op 43 procent. Ook vanuit internationaal perspectief is de maximum WW-duur in Nederland lang, zie figuur 2.1. Ouderen die hun baan kwijtraken hebben grote moeite weer een nieuwe baan te vinden. De kans dat een 55-jarige werknemer die zijn baan verliest binnen twaalf maanden weer werkt, is 26 procent. Voor de gemiddelde werknemer bedraagt dit percentage 51 procent (CPB, 2009).

⁶ In Duitsland (52 procent), Finland (57 procent), het Verenigd Koninkrijk (58 procent), Denemarken (64 procent), Noorwegen (69 procent) en Zweden (75 procent) is de arbeidsparticipatie bijvoorbeeld hoger (CPB, 2009).

⁷ Zo is de doorwerkbonus geïntroduceerd en krijgen werkgevers premiekortingen voor het in dienst hebben van ouderen (6.500 euro per jaar) en het in dienst nemen van oudere langdurig werklozen. In de arbeidsmarktbrief die de minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid in december 2009 naar de Tweede Kamer zond, is beschreven dat de fiscale subsidiëring van ouderen van 62-64 jaar ligt rond de 10.000 euro per werknemer per jaar. Voor oudere werklozen kan de subsidie –als ze weer gaan werken- oplopen tot meer dan 50.000 euro over de gehele periode.

Figuur 2.1 Maximum WW-duur in maanden in een selectie van OECD-landen, 2007



Bron: CPB (2009)

Oorzaken bekend...

Het geschetste beeld wekt geen verwondering. Leeftijdsafhankelijke elementen van arbeidsmarktinstuties en in de sociale zekerheid dragen hieraan bij, waaronder ontslagbescherming en -vergoedingen die stijgen met de leeftijd, de opbouw van WW-rechten gerelateerd aan het arbeidsverleden en diverse regelingen gericht op oudere werklozen (zoals de IOAW). Deze regelingen kunnen ertoe leiden dat de werkloosheidsverzekering wordt gebruikt als overbrugging naar pensioen.

De huidige vormgeving van het ontslagstelsel biedt oudere werknemers een relatief grote bescherming en remt de mobiliteit. In 2006 is met de introductie van het afspiegelingsbeginsel ter vervanging van het last-in-first-out principe het verschil in bescherming tussen jongeren en ouderen enigszins beperkt. Daar staat tegenover dat de in 2008 overeengekomen aangepaste kantonrechttersformule een zwaarder gewicht toekent aan leeftijd.⁸

Vanuit internationaal perspectief wordt er relatief weinig geïnvesteerd in de inzetbaarheid van werknemers (CPB, 2009). In Nederland neemt ruim 42 procent van alle werknemers en 30 procent van de oudere werknemers deel aan scholing. In Scandinavische landen liggen deze percentages tussen de 70 en 80 procent voor alle werknemers en tussen de 62 en 72 procent voor de 55-64 jarigen.

Daar komt bij dat de huidige vormgeving van scholing via O&O-fondsen niet leidt tot een optimale verdeling van scholingsmiddelen. De O&O-fondsen richten zich voornamelijk op de opbouw van sectorspecifiek menselijk kapitaal en niet zozeer op kennis en vaardigheden die werknemers nodig hebben als zij in een andere sector moeten gaan werken.

Ook cultuur en beeldvorming zijn van groot belang voor de aannamebereidheid van bedrijven (Ecorys, 2009). Dit neemt niet weg dat aanpassingen in de sociale zekerheid naar verwachting een belangrijke bijdrage kunnen leveren aan een kanteling van het perspectief naar een leeftijdsneutrale arbeidsmarkt.

⁸ Het relatieve verschil in bescherming is door de nieuwe formule vergroot: jonge werknemers krijgen bij ontslag via de kantonrechter minder ontslagvergoeding, ouderen relatief meer. Het verschil bedroeg maximaal 2 maal de opbouw per jaar dat men in dienst was en is in de huidige praktijk een factor 4 geworden: een halve maand per dienstjaar voor de werknemers tot 35 jaar en 2 maanden voor 55-64 jarige werknemers.

2.3.2 *Ontslagstelsel*

Veel discussie over ontslagstelsel...

Al decennia bestaat er brede discussie over het proces rond de beëindiging van arbeidsovereenkomsten.⁹ De verschillende procedures (UWV, kennelijk onredelijk ontslag, ontbindingsprocedure) die - al dan niet volgtijdelijk - bij ontslag (kunnen) worden gevoerd, vormen daarvan mede de oorzaak. Het stelsel is onoverzichtelijk en heeft geleid tot juridisering van ontslag. De vergoedingspraktijk (met soms erg hoge vergoedingen) is niet gericht op activering, maar op compensatie. Deze draagt op geen enkele wijze bij aan het vinden van een nieuwe baan, in tegendeel.

...dat ook nadelig uitpakt voor werknemers

Vanuit het perspectief van werkzoekenden vormt het huidige stelsel een belemmering voor werkgevers om personeel in (vaste) dienst te nemen. Dat is voor hen nadelig. Bovendien leidt het stelsel tot rechtsonzekerheid en ongelijkheid. Het is immers de werkgever die bepaalt langs welke weg ontslag wordt gerealiseerd met als gevolg, dat bij eenzelfde ontslaggrond, de werknemer die via het UWV wordt ontslagen geen aanspraak heeft op een vergoeding en de werknemer wiens arbeidsovereenkomst wordt ontbonden via de kantonrechter veelal wel. Dergelijke vormen van onzekerheid en ongelijkheid zijn ongewenst.

Ontslag gepaard met hoge kosten...

Ontslagprocedures gaan gepaard met aanzienlijke kosten. De gemiddelde totale ontslagkosten per geval bedragen ongeveer 25.000 euro. De kantonrecht route is gemiddeld ruim twee maal zo duur als de UWV-route. HSI (2007) schatte de totale ontslagkosten op macroniveau op 4 miljard euro. Als de uitschieters naar boven en naar beneden worden weggelaten komt HSI op totale kosten van ruim 3,3 miljard euro, waarvan de helft van de kosten via de kantonrechter wordt veroorzaakt, een kleine miljard via het CWI (nu UWV) en de rest voortkomt uit ontslag in onderling overleg (ruim 610 mln), overheidsbeëindigingen (129 mln) en ontslag op staande voet (28 mln), zie tabel 2.1.

⁹ Ook de motie Koşer Kaya/Van Hijum vraagt aandacht voor het ontslagstelsel, zie Tweede Kamer 2009-2010, 32 123 XV, nr. 46.

Tabel 2.1 De macrokosten van ontslag in 2006 (op basis van 95-procentsgemiddelde)

	Berekend aantal beëindigingen in duizenden	Totale kosten van beëindigingen in mln	Duur van de procedure in maanden
Vergunning CWI collectief	10,0	159,3	5,2
Vergunning CWI individueel	61,9	827,0	5,7
<i>Vergunning CWI totaal</i>	<i>71,9</i>	<i>986,3</i>	<i>5,6</i>
Ontbinding kantonrechter	55,2	1.573,6	5,0
Ontslag op staande voet	15,2	27,5	0
In onderling overleg	50,5	610,2	4,7
Overheidsbeëindiging	4,3	129,3	9,3
Totaal	197,2	3.327	5,3

Bron: HSI (2007)

Ontslagbescherming belangrijk...

De positieve invloed die uitgaat van ontslagbescherming is dat het bijdraagt aan een gezond werkklimaat en de bereidheid van werknemers te investeren in zichzelf ten behoeve van de onderneming. Daarmee is ontslagbescherming niet alleen in het belang van werknemers, maar ook van werkgevers. Loyaliteit en bestendige relaties kunnen bijdragen aan verantwoordelijkheidsgevoel en inzet en daarmee de last van coördinatie, sturing of controle verminderen.

... maar in huidige systeem geen verband tussen vergoeding en arbeidsmarktpositie

Er lijkt geen verband te zijn tussen het krijgen van een vergoeding en de arbeidsmarktpositie van de werknemer. Ontslagen werknemers die binnen 3 maanden nieuw werk vinden, krijgen gemiddeld zelfs een iets vaker een vergoeding dan anderen, zie tabel 2.2. Mensen met een hoger salaris ontvangen gemiddeld – ook in relatief opzicht – een hogere vergoeding dan werknemers met een lager salaris.¹⁰ In zekere zin is dit contra-intuïtief. Juist mensen met een hoger salaris hebben een betere positie op de arbeidsmarkt en zullen sneller in staat zijn een nieuwe baan te vinden.

Tabel 2.2 Voorkomen en hoogte van de ontslagvergoeding naar arbeidsmarktpositie na beëindiging contract

	Wel eenmalig bedrag als tegemoetkoming	Gemiddelde hoogte van het eenmalige bedrag	Hoogte van vergoeding bij beëindiging in onderling overleg
Werk binnen 3 maanden	50%	23.609	20.495
Werkloos/werkzoekend	42%	20.084	18.384
Gestopt met betaald werk	31%	40.671	42.103

Bron: HSI (2007)

¹⁰ Gemiddelde vergoeding in maandsalarissen tot 1.700 euro (2,29 mnd); 1.700-2.160 euro (1,95 mnd), 2.160-2.700 euro (2,01 mnd); 2.700-3.600 euro (3,01 mnd), meer dan 3.600 euro (5,35 mnd).

2.3.3 Permanente contracten en flexibele schil

Onderscheid kortdurende en vaste contracten is groot...

Het onderscheid tussen het flexibele en het vaste segment van de arbeidsmarkt is in Nederland groot. Nederland kent een gemiddelde mate van ontslagbescherming als wordt gekeken naar de gewogen OECD-index. Werknemers met vaste contracten genieten relatief veel bescherming en flexibele contracten kennen, ook vanuit internationaal perspectief, juist weinig bescherming (CPB, 2006 en WRR, 2007).

...maar is niet op voorhand problematisch.

Een groot verschil in bescherming hoeft niet op voorhand een probleem te zijn. Een flexibele arbeidsmarkt (alsmede een flexibele schil) draagt bij aan de mogelijkheden om schokken in de economie op te vangen en geeft bedrijven mogelijkheden om in te spelen op wisselende omstandigheden.

Flexibele schil vangt klappen op...

De klap van een conjuncturele neergang komt voornamelijk neer bij jongeren, minder hoog opgeleiden, en allochtonen (RWI, 2008 en SCP, 2009). Ook de gegroeide groep zzp-ers neemt een steeds groter deel voor haar rekening (CPB, 2010).

De instroom in de WW komt voor bijna de helft voort uit tijdelijke contracten, terwijl slechts ongeveer 9 procent van de verzekeringspopulatie bestaat uit werknemers met een flexibel contract (contract van beperkte duur en/of niet voor vast aantal uren).¹¹ Werknemers met een tijdelijk contract zijn dus sterk oververtegenwoordigd in de WW-instroom. Ongeveer 30 procent van de instroom komt van werknemers met een vast contract. Zij nemen naar schatting een kleine 50 procent van de uitgaven voor hun rekening.¹² De overige instroom komt van mensen die voorafgaand aan de WW geen baan hadden. Zij komen bijvoorbeeld uit de Ziektewet en arbeidsongeschiktheidsregelingen. Ook dit is een substantiële groep.

...wat kan leiden tot marginale positie...

Een deel van de flexibele werknemers heeft een beperkte mogelijkheid om tot de insiders (met een vast contract) te gaan behoren en blijft gevangen in minder productieve, minder betaalde, onzekere en tijdelijke banen.

Dekker (2007) constateert dat noch de opstaptheorie (flexibele banen zijn een opstap naar vaste banen) noch de doodlopende straat theorie (mensen blijven permanent gevangen in marginale banen) het hele verhaal van de flexibele schil vertelt. Beide zijn aan de orde. Wel vindt hij dat er duidelijke *scarring effects* (negatieve afhankelijkheid op gebied van loon en arbeidsmarktkansen) verbonden zijn aan het hebben van een flexibele baan.¹³ Beleid zou erop gericht moeten zijn om de doorstroomkans naar vast werk te vergroten. De huidige strikte bescherming van insiders maakt dit in Nederland moeilijk.

¹¹ Bron: CBS Statline

¹² Deze verhouding wijzigt bij een kortere WW-duur. Werknemers met een vast contract zullen hun WW-rechten gemiddeld sterker zien teruglopen dan werknemers met een kortdurend contract (die over gemiddeld minder WW-rechten beschikken).

¹³ Flexibele arbeid is in het onderzoek ruim gedefinieerd: alle contracten die niet voor onbepaalde tijd zijn, inclusief kleine deeltijdbanen.

...herhaalwerkloosheid...

De geconstateerde herhaalwerkloosheid bevestigt deze analyse. Ongeveer 10 procent van alle werknemers die na een uitkering van korter dan 6 maanden is uitgestroomd naar werk, stroomt na een werkzame periode van korter dan een jaar opnieuw de WW in. De helft van de WW-uitstroom doet in de 6 jaren daarna opnieuw beroep op de WW.

Tijdelijk werk en flexwerk zijn vanuit het oogpunt van arbeidsmarktdynamiek positief. Het leidt echter ook tot levenslopen, waarbij tijdelijk werk en gebruik van de sociale zekerheid elkaar afwisselen.

Over een arbeidsleven maakt ongeveer 60 procent van de beroepsbevolking nooit gebruik van de WW (SEOR, 2004). Ongeveer 30 procent van de WW-gebruikers doet dat meerderde malen. Herhaalde werkloosheid doet zich dus regelmatig voor.

...sub-optimale allocatie...

Tevens leidt het ontslagstelsel ertoe dat bedrijven niet altijd de werknemers kunnen behouden die het meest productief zijn. Dit verstoort een optimale allocatie van arbeid over ondernemingen. Door het ontslagstelsel worden insiders (met vaste contracten) langer behouden dan werknemers met een kortdurend contract, terwijl hiervoor geen economische grond hoeft te zijn. Dit gaat ten koste van de economische groei en welvaart.

Een vergrijzende beroepsbevolking vergt structuurverschuivingen in de economie, terwijl onvoldoende nieuwe aanwas beschikbaar is om aan de arbeidsvraag in groeisectoren te voldoen. Er zal meer intersectorale mobiliteit noodzakelijk zijn, ook van de werknemers met een vast contract. De huidige vormgeving van de bescherming van insiders remt de mobiliteit. Werknemers verliezen immers hun opgebouwde bescherming bij acceptatie van een nieuwe baan.

...en rechtvaardigheidsvragen

Ook vanuit rechtvaardigheidsoogpunt kunnen kanttekeningen bij de huidige verdeling van risico's worden geplaatst. De motie Vermeij e.a. vraagt dan ook aandacht voor voorstellen om de tweedeling op de arbeidsmarkt te verkleinen en de gehele beroepsbevolking te versterken.¹⁴

2.4

Conclusie

Trends zijn een dalende beroepsbevolking, een stijgende gemiddelde leeftijd van werknemers en een stijgende behoefte aan intersectorale mobiliteit.

Problemen op de arbeidsmarkt betreffen:

- de arbeidsmarkt voor ouderen functioneert niet goed: oudere werknemers bevinden zich in een 'gouden kooi';
- de uitstroom uit de WW naar werk is na een jaar zeer beperkt;
- het ontslagstelsel is weinig transparant, kostbaar, leidt tot rechtsongelijkheid en draagt niet bij aan participatie;
- het verschil in rechtspositie tussen werknemers zonder en met een vast contract (vaak geduid als insiders en outsiders) belemmert de doorstroom en leidt ertoe dat niet iedereen daar wordt ingezet waar dat het meest productief is.

Gezien de verwachte stijging van het aandeel ouderen op de arbeidsmarkt, zullen deze problemen in de toekomst actueel blijven. De problemen worden niet alleen

¹⁴ Zie Tweede Kamer Vergaderjaar 2009-2010, 32 123 XV, Nr. 29.

veroorzaakt door de huidige vormgeving van de WW en het ontslagstelsel. Deze dragen er echter wel aan bij. Een meer leeftijds- en sectoraal neutrale vormgeving van het ontslagstelsel, scholingsarrangementen en de WW leiden ertoe dat de arbeidsmarkt (nog) beter zal functioneren.

3 Werkloosheid

3.1 Functies werkloosheidsverzekering: arbeidsmarkt en inkomensbescherming

Om volgens de CBS-definitie als werkloze te worden aangemerkt, moet aan drie voorwaarden zijn voldaan; werklozen:

- moeten actief zoeken naar werk;
- minder dan twaalf uur per week werken;
- beschikbaar zijn voor een baan van twaalf uur of meer per week.

Niet iedereen die werkloos is, krijgt een uitkering op grond van de werkloosheidsverzekering. Oorzaak kan bijvoorbeeld zijn dat iemand nog niet eerder gewerkt heeft, herintreder is of te weinig arbeidsverleden heeft opgebouwd.

De werkloosheidsverzekering dekt het werkloosheidsrisico van werknemers. De verzekering komt tot uitbetaling na het ontstaan van werkloosheid door ontslag of verlies van gewerkte uren. De verzekering heeft in de eerste werkloosheidsperiode vooral een arbeidsmarktfunctie. Daarnaast vervult de WW een inkomensbeschermingsfunctie, zodat na ontslag niet onmiddellijk hoeft te worden teruggevallen op het sociaal minimum.

De arbeidsmarktfunctie kent drie onderdelen:

- ten eerste vormt de WW een zoeksubsidie: ontslagen werknemers krijgen tijd een baan te zoeken die bij hun kennis en vaardigheden past. Werknemers worden niet gedwongen om onmiddellijk een baan onder hun niveau te accepteren. Zo wordt voorkomen dat zij anderen verdringen en onnodig lang minder productief worden ingezet. De verzekering draagt zo bij aan een efficiënte(re) allocatie van arbeid;
- in de tweede plaats draagt de verzekering bij aan het nemen van risico's. Mensen durven van baan te wisselen, ook als zij daarbij een werkloosheidsrisico lopen;
- de derde arbeidsmarktfunctie omvat het ondersteunen van de mogelijkheid van de inzet van flexibele arbeidscontracten. Bedrijven met flexibele arbeidskrachten kunnen snel reageren op negatieve schokken en een groeiende vraag.

De vraag is hoe lang de WW de arbeidsmarktfunctie vervult. Tabel 3.1 geeft hiervan een indruk.

Tabel 3.1 Uitstroom WW door werkherleving naar moment van werkherleving en theoretische maximumduur (instroom 2007)

	Uitstroom vanwege werkherleving uit de WW			
	binnen 6 maanden	maand 6 tot 12	binnen 1 jaar	na 1 jaar
3-6 maanden WW recht	47%			
6-12 maanden WW recht	54%	+ 8%	62%	
12-18 maanden WW recht	51%	+ 14%	65%	+ 3%
18-24 maanden WW recht	51%	+ 13%	64%	+ 7%
Langere rechten	49%	+ 11%	60%	+ 8%

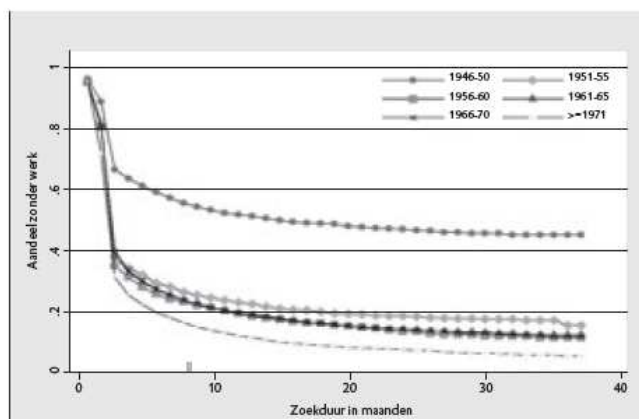
Bron: UWV

Uitstroom uit WW in eerste maanden het hoogst...

De tabel laat zien dat er na 12 maanden werkloosheidsuitkering bijna geen uitstroom naar werk meer plaatsvindt (slechts 3 tot 8 procent). De arbeidsmarktfunctie van de werkloosheidsverzekering, die als smeeroilie werkt om de overgang tussen banen te faciliteren, lijkt na 12 maanden vrijwel uitgespeeld.

Deze conclusie wordt ondersteund door WRR-onderzoek naar de gevolgen van massaontslag.¹⁵ Figuur 3.1 laat zien dat gedurende de eerste 6 maanden de baanvindkans het grootst is. Eenzelfde patroon, op andere niveaus, is te zien als onderscheid wordt gemaakt op basis van afkomst, geslacht en inkomen. Het verschil in arbeidsmarktkansen naar leeftijd is eveneens af te lezen uit de figuur. Deels zal dit endogeen zijn: ouderen hebben meer rechten en minder zoekprikkelers. Deels illustreert dit ook de gebrekkig functionerende arbeidsmarkt voor ouderen.

Figuur 3.1 Aandeel van de ontslagen werknemers dat na een bepaalde zoekduur nog geen nieuwe baan heeft gevonden, naar geboortecohort



Bron: WRR (2008)

...langdurig in de WW bestendigt gebruik...

Ook onderzoek van SEOR (2004) laat zien dat de kans om in de WW te blijven, toeneemt naarmate het verblijf in de WW langer is. De OESO (2009) trekt vergelijkbare conclusies op grond van een internationale vergelijking. De OESO constateert dat verlenging van de werkloosheidsuitkeringen de werkloosheid bestendigt.

Conclusie: scheidt arbeidsmarktfunctie en inkomensbeschermingsfunctie WW

De werkgroep beveelt aan de arbeidsmarktfunctie en de inkomensbeschermingsfunctie helder te scheiden en niet te laten vervullen door hetzelfde instrument. De WW zou gericht kunnen worden op de arbeidsmarktfunctie. Langdurig verblijf in een WW-uitkering leidt tot een verslechterde arbeidsmarktpositie. Een maximale duur van 38 maanden sluit niet aan bij een WW gericht op de arbeidsmarktfunctie. De arbeidsmarktfunctie lijkt een maximale duur van circa een jaar te rechtvaardigen. De beleidsvarianten in hoofdstuk 4 sluiten hierbij aan.

¹⁵ WRR (2009).

3.2

Recht op en financiering van de WW

De huidige vormgeving van de WW stoelt mede op het SER-advies over de WW uit juni 2005. Recht op WW ontstaat als wordt voldaan aan de wekeneis (26 uit 39 weken gewerkt). Dit recht omvat 3 maanden. Als ook wordt voldaan aan de jarenis (4 uit 5 jaren gewerkt), bestaat recht op een langere uitkering. De duur is afhankelijk van het arbeidsverleden: elk gewerkt jaar geeft recht op 1 maand langer WW.

Eerste periode: sectorfondsen

De eerste 6 maanden van de WW worden gefinancierd uit de sectorfondsen. Sectoren dragen een lastendekkende premie af voor deze periode. Sectoren kennen een relatief hoge premie als veel werknemers in de WW stromen en een relatief lage premie wanneer dit niet het geval is. Sectoren met veel flexibele arbeidskrachten betalen dan ook een hogere premie. De sectorpremie impliceert dat sectorale schokken ook door de sectoren (waar de klap valt) opgevangen moeten worden.

Dit werpt de vraag op welk niveau het meest geëigend is voor verevening van de WW-lasten: sectoraal of nationaal. In de huidige vormgeving is gekozen om binnen een bandbreedte schokken voor de eerste 6 maanden op te vangen binnen sectorfondsen, het werkloosheidsrisico wordt daarna nationaal verevend. Nationale verevening confronteert sectoren minder met hun WW-lasten en leidt tot meer afwenteling, maar voorkomt dat sectoren die worden getroffen door vraaguitval ineens meer premie moeten betalen.

Algemeen werkloosheidsfonds

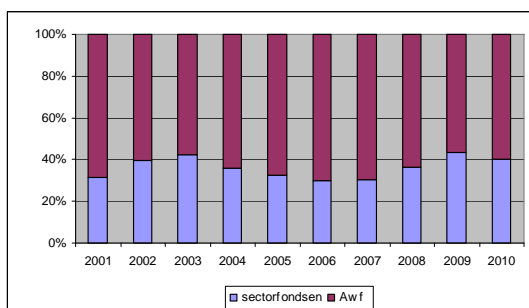
Na zes maanden worden WW uitkeringen gefinancierd uit het Algemeen Werkloosheidsfonds (AWf). Het fonds kent geen specifieke prikkels voor werkgevers en werknemers om WW-gebruik te beperken.

De werknemerspremie is per 1 januari 2009 vastgesteld op 0 procent. Het AWf wordt volledig gevoed door werkgevers. Bij de vaststelling van de AWf-premie spelen meer factoren een rol dan de dekking van de werkloosheidslasten en het fondsvermogen. De beslissingen over premiehoogtes zijn onderdeel van het totale macro-economische (koopkracht, lasten) en budgettaire beeld en staan daarom niet op zichzelf.

Aandeel financiering afhankelijk van conjunctuur...

In figuur 3.2 is te zien dat het aandeel van de sectorfondsen in de uitgaven afneemt in een hoogconjunctuur (minder dan 30 procent) en toeneemt in een laagconjunctuur (ruim 40 procent). De eerste 6 maanden vergen gemiddeld ongeveer 35 procent van het budget.

Figuur 3.2 WW-uitgaven naar fonds, procentuele verdeling sectorfondsen en Awf



Bron: Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid

3.3 Uitvoering van de WW

De WW wordt uitgevoerd door het UWV. De aansturing van het UWV, inclusief kostenbeheersing, is een verantwoordelijkheid van de minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid. De uitvoeringskosten bedragen ruim 10 procent van de uitkeringslasten. De kosten bestaan uit het vaststellen van de uitkeringsrechten, het verstrekken van de uitkering, het begeleiden en activeren van werklozen, het opleggen en controleren van naleving van de verplichtingen vanuit de WW en het verzamelen en registreren van de daartoe benodigde gegevens.

De verantwoordelijkheid voor de uitvoering van de WW voor het onderdeel uitkeringsverzorging is vanaf 1995 in fasen overgegaan van sociale partners (de bedrijfsverenigingen) naar de overheid. Vanaf 2002 is de uitvoering van de WW geheel losgekoppeld van sociale partners en overgedragen aan het UWV.

Van verschillende kanten wordt erop aangedrongen om de verantwoordelijkheid voor de uitvoering van de WW (opnieuw) te beleggen bij sociale partners.¹⁶ Als argument daarvoor wordt aangevoerd dat zij het beste in staat zouden zijn om werkloosheid te voorkomen. Anderen pleiten voor het decentraliseren van uitvoering van de WW naar gemeenten.¹⁷ De redenering is dat bij budgettering van de kosten van de WW, gemeenten een financiële prikkel krijgen om het WW-volume te beperken en de uitvoeringskosten te verlagen.

Het verleden van de bedrijfsverenigingen biedt weinig aanknopingspunten voor een pleidooi voor een rol voor sociale partners. Ook op basis van inzichten in de literatuur is niet aannemelijk gemaakt dat een sectorale aanpak loont. Theoretisch kan worden beargumenteerd dat sociale partners meer prikkels zouden krijgen om het WW-gebruik in te dammen en re-integratie en preventie te verbeteren. Daarbij moet worden opgemerkt dat het re-integratiebudget slechts beperkt van omvang is en daarmee de mogelijke besparingen die sociale partners hierop kunnen realiseren. Bovendien staat er tegenover dat sectorale fondsen voor de WW mogelijk gepaard gaan met meer uitvoeringskosten, doordat er meer uitvoeringsorganisaties zijn. De WW kent een grote doorloopsnelheid, wat pleit voor een uitvoering en administratie op centraal niveau.

¹⁶ De (toenmalig) staatssecretaris van Financiën heeft dit op verzoek van Kamerlid Heerts naar aanleiding van de Algemene Financiële Beschouwingen per brief onder de aandacht van de werkgroep gebracht.

¹⁷ Zie bijvoorbeeld het advies van de Commissie Arbeidsparticipatie (2008).

Daarnaast is het risico op werkloosheid zowel sectoraal als regionaal gecorreleerd. Het verantwoordelijk maken van sectoren voor de WW versterkt de sectorale schokken. Dit geldt in versterkte mate in tijden van conjuncturele tegenwind. Fondsen zullen reserves moeten vormen om te voorkomen dat tijdens conjuncturele of sectorale schokken te weinig middelen beschikbaar zijn. Dit leidt tot hogere premies. Een alternatief is een intersectorale verzekeringsconstructie. Dit leidt echter weer tot afwentelingsmogelijkheden (waarvan inperking juist wordt beoogd).

3.4 Grondslag en raming WW

Als grondslag voor de besparingen heeft de werkgroep, net als andere werkgroepen, het jaar 2010 meegekregen. De WW-uitgaven inclusief re-integratie en uitvoeringskosten bedragen in 2010 6,7 miljard. Volgens de spelregels van de heroverwegingen moet in beeld worden gebracht hoe in 2015 20 procent bespaard kan worden op de grondslag in 2010. Dat betekent een opgave van ruim 1,3 miljard euro.

In 2015 is het werkloosheidsniveau en daarmee de grondslag naar verwachting gedaald tot 4,45 miljard. De evenwichtswerkloosheid is bij het maken van de berekeningen van de werkgroep geschat op 5½ procent. Deze wijkt licht af van de recente MLT-raming van het CPB, waarbij wordt uitgegaan van een structureel niveau van 5¼ procent.¹⁸

Het werkloosheidsniveau volgens de ramingen die ten grondslag liggen aan dit rapport is in 2015 436.000 personen en het structurele WW-volume in uitkeringsjaren bedraagt 206.000. Dat correspondeert met een budgettair beslag van 3,6 miljard.

Uit de WW worden ook andere uitkeringen gefinancierd, bijvoorbeeld in geval van loondoorbetalingsverplichtingen bij faillissementen, overgenomen verplichtingen en de (structurele) regeling voor werktijdverkorting (en in 2010 ook de deeltijd-WW).¹⁹ Deze uitgaven zijn onderdeel van de grondslag van de heroverwegingen en geraamd op 200 miljoen in 2015.

Voor de uitvoeringskosten (polisadministratie, vaststellen rechten, controle naleving sollicitatie- en re-integratieverplichtingen, gesprekken, etc.) is het volume en het aantal WW-aanvragen van belang. Deze zijn geraamd op structureel 400 miljoen.

Het re-integratiebudget (o.a. aanbestedingen) kent een dalende trend tot ongeveer 75 miljoen in 2015. De re-integratiekosten van UWV (o.a. werkcoaches) vertonen een vlakker verloop en zijn structureel op 125 miljoen gesteld.

De werkgroep zet de besparingen af tegen het structurele uitgavenniveau, 4,45 miljard, en niet tegenover de uitgaven in 2010 die door de crisis hoger liggen (en naar verwachting dus ook zonder maatregelen in 2015 al 20 procent lager zijn dan in 2010).

Binnen de WW is in beginsel sprake van meerjarig lastendeckende premies. Wanneer de besparingen die in dit rapport worden besproken één op één

¹⁸ Gezien de publicatiedatum van deze cijfers, 16 maart 2010, was het niet mogelijk deze nieuwe raming als uitgangspunt te nemen voor de doorrekeningen. De verschillen zijn echter niet van dien aard dat tot substantieel andere besparingen zou worden gekomen.

¹⁹ De regeling voor deeltijd-WW betreft een crisismaatregel. Deze loopt door tot 1 juli 2011 en behoort daarom niet tot de grondslag. Aangezien de werkgroep kijkt naar de structurele situatie is deze regeling niet verder in de analyses van de werkgroep meegenomen.

doorvertaald worden in een lagere premiestelling, leidt dit niet tot een verbetering van de overheidsfinanciën. Hiervan wordt in dit rapport geabstraheerd.

Mogelijkheden om toch tot een verbetering van de overheidsfinanciën te komen zijn:

- handhaving van de huidige premies;
- tegenover de lastenverlichting door lagere premies elders een compenserende lastenverzwaring realiseren.

Tabel 3.2 Grondslag in 2015 (in miljoenen)²⁰

1. WW-lasten	3.600
2. Overige WW-lasten (overgenomen verplichtingen, vorst-WW, wtv)	200
3. WW-uitvoeringskosten	400
4. Re-integratie WW (extern aanbesteed)	75
5. Uitvoeringskosten re-integratie WW (door UWV)	125
Totaal structurele grondslag	4.450²¹

3.5

Conclusie

De werkgroep onderscheidt twee functies die de WW momenteel vervult: de arbeidsmarktfunctie en het bieden van inkomensbescherming. Tussen deze functies bestaat frictie. Een te lange duur van de WW schaadt de arbeidsmarktfunctie, het beperken van de duur leidt tot verminderde inkomensbescherming. Beide doelen dienen helder van elkaar te worden gescheiden. De werkgroep geeft in overweging de WW alleen te richten op de arbeidsmarktfunctie.

²⁰ De grondslag in 2015 is gelijk aan de structurele grondslag.

²¹ De tabel telt niet precies op vanwege afrondingsverschillen.

4 Varianten

De werkgroep heeft vier varianten uitgewerkt die inzicht geven in fundamentele keuzes en afwegingen bij het verbeteren van de werking van de arbeidsmarkt. In de basisvariant 10.A zijn elementen opgenomen die de basis vormen voor de andere varianten:

- beperken van de WW-duur;
- afschaffen IOAW;
- beperken WW-duur bij herhaalwerkloosheid;
- besparing op re-integratie;
- introductie loonverzekering;
- gericht individueel trekkingsrecht voor scholing;
- beperkte herziening van het ontslagrecht.

De probleemanalyse leidt tot drie verdergaande varianten, die het verschil tussen insiders en outsiders beperken, het ontslagstelsel verbeteren (minder kosten, procedurele ruis en onzekerheid voor werknemers) en leiden tot een sterkere daling van de werkloosheid. De varianten vergen een aanzienlijke aanpassing van het ontslagstelsel.

De kosten die werkgevers door aanpassing van het ontslagstelsel besparen worden deels ingezet voor een grotere financiële verantwoordelijkheid voor de WW-instroom. Middelen ter compensatie van inactiviteit (ontslagvergoedingen) worden aangewend ter voorkoming van werkloosheid. Dat betekent een productievare inzet van middelen dan in het huidige systeem.

De basisvariant levert een besparing van 20 procent, de andere varianten leiden tot substantieel hogere besparingen. Hierdoor wordt inzichtelijk dat het wegnemen van ondoelmatigheden in het ontslagstelsel sterk kan bijdragen aan het besparen op de WW-uitgaven. Het bereiken van de budgettaire taakstelling door een combinatie van aanpassingen in de WW en het ontslagrecht kan dus ofwel leiden tot grotere besparingen, ofwel tot minder ingrijpende wijzigingen in de WW.

De vormgeving van de varianten is tevens visueel inzichtelijk gemaakt in de figuren 4.1 en 4.2 die zijn opgenomen aan het eind van dit hoofdstuk.

Naast de vier gepresenteerde varianten is nog een groot aantal andere varianten denkbaar. Daartoe voegt de werkgroep een groslijst met knoppenlijst bij (zie bijlage 3). Ter illustratie van de mogelijkheden worden in de groslijst twee varianten beschreven die de basisvariant amenderen, elk vanuit een ander doel. Variant 10.E is gericht op het beter laten functioneren van de flexibele schil en het verbeteren van de positie van werknemers met een kortdurende contract. Variant 10.F ontziet werknemers met een relatief laag inkomen.

De effecten van de varianten worden telkens in beeld gebracht op een viertal gebieden: arbeidsmarkt, werknemers, werkgevers en overheidsfinanciën.

Twee zaken vooraf...

Een tweetal zaken ligt buiten de directe opdracht van de werkgroep, maar verdient bij doorvoering van wijzigingen in de WW aandacht. Ten eerste de regelingen voor overheids personeel. De overheid (inclusief onderwijs) is volledig eigenrisicodragers

voor de WW en re-integratie. Daarbovenop zijn in cao's bovenwettelijke, vaak ook leeftijdsafhankelijke, afspraken gemaakt. Deze hebben veelal het karakter van een aanvulling op de WW-uitkering boven het maximumdagloon en / of verlenging van de duur (soms zelfs tot circa drie maal de duur in de marktsector). Ook kennen ambtenaren eigen regelingen voor ontslagbescherming.

De werkgroep kan niet treden in het domein van sociale partners in de overheidssectoren, maar merkt wel op dat het doorvoeren van wijzigingen als geschetst in de varianten leidt tot divergentie tussen regelingen in de private en publieke sector.²² Het ligt voor de hand dat als de WW wordt herzien, ook de overheidsregelingen overeenkomstig worden aangepast. Datzelfde geldt wanneer het arbeidsrechtelijke regime in de private sector wordt versoepeld: de arbeidsrechtelijke reglementen voor overheidspersoneel zullen dan opnieuw moeten worden doordacht om belemmeringen voor mobiliteit tussen overheid en private sector te voorkomen.

Ten tweede de positie van de O&O-fondsen. Ook deze vallen buiten het publieke domein. Vastgesteld wordt dat sectoren vrijwel geen prikkel hebben om intersectorale mobiliteit in de toekomst mogelijk te maken.²³ Een individualisering van de budgetten die gepaard gaan met scholing zou in cao's kunnen worden overwogen.

4.1 Basisvariant 10.A

Arbeidsmarktfunctie centraal

De basisvariant is gericht op de arbeidsmarktfunctie van de WW. Uit de voorgaande hoofdstukken is gebleken dat de arbeidsmarktfunctie maximaal een jaar WW rechtvaardigt. Hierbij wordt aangesloten in de basisvariant: de loongerelateerde duur wordt maximaal 1 jaar. Om werknemers met een langdurig arbeidsverleden niet direct te laten terugvallen op het inkomen van de partner of het eigen vermogen wordt een vervolgitkering van een half jaar op minimumniveau zonder partner- en vermogenstoets voorgesteld. Om hiervoor in aanmerking te komen, moeten –net als nu– rechten zijn opgebouwd.²⁴

Minder leeftijdsafhankelijke elementen

Om de WW niet als vervroegde uittredingsroute te laten fungeren en de leeftijdsafhankelijke elementen in het stelsel te beperken, vervalt de specifieke regeling voor oudere werklozen, de IOAW. Daarnaast worden ontslagvergoedingen gemaximeerd op 1 jaarsalaris en maximaal 75.000 euro. Hogere vergoedingen vergroten de ongelijkheid tussen insiders en outsiders en dragen bij aan inactiviteit.

Beperken herhaald gebruik WW

Herhaald gebruik van de WW komt regelmatig voor.²⁵ Om zoveel mogelijk te voorkomen dat werkloosheid zichzelf bestendigt, wordt eerder WW-gebruik in mindering gebracht op het WW-recht. Dit betekent dat als iemand eerder WW heeft

²² Overigens volgen de bovenwettelijke uitkeringen doorgaans wel veranderingen in de bestaande WW: een kortere WW-duur leidt in de meeste cao's tot minder bovenwettelijke aanspraken.

²³ Zie Maassen van den Brink en Groot (2009).

²⁴ Dit betekent bijvoorbeeld dat werknemers met 15 jaar arbeidsverleden, die nu recht hebben op 15 maanden WW, straks ook 15 maanden recht hebben: 12 maanden loongerelateerde WW en 3 maanden vervolgitkering op het niveau van het sociaal minimum.

²⁵ Instroom in de WW in 2007 geeft aan dat circa 50 procent van de instroom in de zes voorafgaande jaren ook een beroep deed op de WW (CBS, 2009).

genoten deze in mindering wordt gebracht op het WW-recht in de toekomst. Dit geldt alleen voor de WW-duur na 3 maanden, zodat altijd ten minste 3 maanden WW wordt geboden.²⁶

Beperken uitgaven re-integratie en uitvoeringskosten

De uitgaven aan re-integratie en uitvoering dalen in verhouding met de duurverkortung.

Inzetbaarheid vergroten: loonverzekering en trekkingsrecht scholing

De duurverkortung leidt ertoe dat veel meer mensen eerder een baan zullen accepteren. Om ook te stimuleren dat –indien nodig en na enige zoektijd- werklozen een baan accepteren onder het oorspronkelijke loonniveau wordt een loonverzekering geïntroduceerd. Als na een half jaar tot een jaar WW een baan wordt geaccepteerd, waarmee minder dan het oude loon wordt verdiend, bestaat er maximaal 1 jaar recht op loonaanvulling. Deze regeling kent dezelfde voorwaarden als de reeds bestaande inkomstenverrekening in de WW, die in de huidige WW echter alleen voor langdurig werklozen is. 70 procent van de verdiensten wordt verrekend met de WW-uitkering.²⁷ Zo wordt acceptatie van lager betaald werk aantrekkelijker. Om in aanmerking te komen voor de loonverzekering moet tenminste 20 jaar arbeidsverleden zijn opgebouwd. Vooral voor ouderen kan dit acceptatie van lagerbetaald werk (zogenaamde demotie) ondersteunen. Dit verlicht de aanpassingsproblemen en stimuleert gewezen werknemers een band te houden met de arbeidsmarkt. In totaal kan de maximale duur van WW-uitkering, vervolguutkering en loonaanvulling 2 jaar bedragen.

Om de inzetbaarheid te vergroten is een gericht individueel trekkingsrecht voor scholing in de basisvariant opgenomen. Activerend arbeidsmarktbeleid en de verwachte verschuivingen tussen sectoren vergen een soepele overgang van baan naar baan. Voldoende scholing en een snelle omscholing van de werknemers die zijn ontslagen, is daarvoor een belangrijke voorwaarde. Inzetbaarheid is vooral bij ouderen een probleem. Zij hebben wel werkervaring, maar vaak lang in één sector of bedrijf en te weinig in den brede. Uit evaluaties en onderzoek blijkt dat scholing vooral effectief is als het een gerichte scholing betreft en gebonden is aan concrete mogelijkheden voor werk. Omscholing of bijscholing van (vak)kennis kan bijdragen aan de verkorting van de periode tussen twee banen. Ontslagen werknemers met een arbeidsverleden van tenminste 20 jaar krijgen daarom een individueel trekkingsrecht voor scholing. Hiervoor is 150 miljoen euro per jaar beschikbaar.

²⁶ Voorbeeld: iemand heeft een arbeidsverleden van 16 jaar en belandt in de WW. Na 10 maanden wordt weer een baan gevonden en na een half jaar belandt deze persoon wederom in de WW. In de huidige situatie heeft deze persoon recht op 17 maanden WW (16 + 1 nieuw opgebouwd jaar), in de nieuwe situatie heeft hij / zij recht op 7 maanden (16 + 1 - 10 'gebruikte' maanden).

²⁷ Een voorbeeld verduidelijkt de werking van het voorstel. De werkloze die vóór zijn werkloosheid per week 600 euro verdiende, ontvangt een uitkering van 420 euro per week. Als hij met een nieuwe baan 400 euro gaat verdienen, wordt daarvan 280 euro (70 procent) verrekend met zijn uitkering. Er resteert dan een WW-uitkering van 140 euro. Zijn totale inkomen bedraagt 540 euro (400 + 140). De werkhervatting levert betrokkene per saldo een voordeel op van 120 euro.

4.1.1 *Effecten Variant 10.A*

Arbeidsmarkt

Het arbeidsaanbod en de vraag naar arbeid nemen toe. De beperktere WW-duur leidt ertoe dat WW-ers meer inspanningen doen om een baan te vinden en deze sneller zullen accepteren. Bovendien leidt een beperking van de duur tot iets minder onderhandelingsmacht bij werknemers, waardoor macro-economisch de loonstijging wordt beperkt. De werkloosheid daalt structureel met 60.000.

Werknemers

Werknemers hebben een verzekering voor de transitieperiode naar een andere baan, maar geen jarenlange garanties gerelateerd aan een eerder loonniveau. Werknemers hebben belang bij investeringen in hun eigen inzetbaarheid. Ervaren werknemers hebben een trekkingsrecht voor scholing als zij worden ontslagen. Werknemers met voldoende arbeidsverleden hebben daarnaast de verzekering dat zij ook bij acceptatie van lager betaald werk, nog enige tijd een aanvulling krijgen die is gebaseerd op hun eerdere loonniveau.

De duurbepanking leidt ertoe dat werknemers harder zoeken naar een baan. Er zullen dus minder mensen langdurig werkloos zijn. Een deel van de werknemers die langdurig werkloos blijft, gaat erop achteruit. Zij vallen terug op vermogen, de partner of de bijstand. De ontslagvergoedingen aan werknemers dalen door het maximaleren van de ontslagvergoeding met circa 0,4 miljard euro. Hierdoor wordt het moeilijker om de periode tot pensioen met behulp van ontslagmiddelen te overbruggen.

Werkgevers²⁸

Ontslagvergoedingen hoger dan een jaarsalaris en 75.000 euro komen niet meer voor. Dit leidt voor werkgevers tot een kostenbesparing van ongeveer 0,4 miljard euro op macroniveau.

Overheidsfinanciën

In tabel 4.1 worden de budgettaire effecten uitgesplitst. De duurverkorting levert een directe besparing op de werkloosheidsuitkeringen op van 605 miljoen. Door de duurverkorting vallen mensen die gebruik maken van de WW (en voldoende rechten hebben opgebouwd) sneller terug op de bijstand. De weglek die hiermee gepaard gaat, is al in dit bedrag verwerkt. Op basis van ervaringsgegevens van het UWV is de uitstroom in de bijstand na duurverkorting geschat op 30 procent.

Het gemiddeld gebruik van de WW daalt ook omdat mensen harder zoeken en sneller een baan accepteren, vanwege de beperking van de uitkeringsduur. Door dit gedragseffect daalt het gebruik van de WW en de bijstand. Bovendien zullen de lonen neerwaarts aanpassen en zal hierdoor de vraag naar arbeid iets stijgen. Dit levert een structurele besparing op van 585 miljoen.

Het beperken van herhaald WW-gebruik leidt tot een daling van de werkloosheid met 3.000 en een structurele besparing van 75 miljoen.

²⁸ De berekeningen van de ontslagkosten en de verlaging daarvan in dit rapport zijn gemaakt aan de hand van onderzoek van HSI (2007). Het onderzoek is gebaseerd op enquêtes onder circa 2.000 werkgevers en 10.000 werknemers en heeft het karakter van een momentopname. De met behulp van parameters uit het HSI-onderzoek geraamde effecten van ontslagvarianten zijn derhalve omgeven met grotere onzekerheidsmarges dan andere getallen in dit rapport.

De uitvoeringskosten zijn vooral geconcentreerd in de eerste periode (intakegesprek, polisvoorwaarden nagaan, WW-recht vaststellen). Beperking van de WW-duur tot 1,5 jaar leidt tot 10 procent minder uitvoeringskosten, een besparing van 40 miljoen. Voor inkoop van re-integratie is structureel 75 miljoen geraamd, voor re-integratiekosten door het UWV 125 miljoen. De combinatie van de duurverkorting en de substitutie van de scholingsregeling voor een deel van de re-integratiemiddelen leidt ertoe dat op deze posten initieel 70 miljoen kan worden bespaard. Structureel is de besparing door uitverdieneffecten minder en bedraagt deze 50 miljoen.

De totale structurele besparing op de werkloosheidslasten (WW en bijstand) bedraagt 1,2 miljard euro. In 2015 is ongeveer de helft van de gedragseffecten gerealiseerd. De totale besparing die relevant is voor de grondslag komt om die reden op 0,9 miljard uit, 20 procent van de grondslag.

De kosten van de loonverzekering bedragen 25 mln.

Het individueel trekkingsrecht voor scholing betreft een intensivering van 150 miljoen, inclusief uitvoeringskosten. Deze is geraamd op basis van de veronderstelling dat de helft van de ontslagen werknemers met 20 jaar arbeidsverleden hiervan gebruik maakt.

Voorts is er nog een aantal maatregelen die wel leiden tot besparingen, maar die niet worden gerekend tot de grondslag. Dat betreft het afschaffen van de IOAW (structureel 200 miljoen) en de doorwerking van de duurverkorting naar de Werkhervatting Gedeeltelijk Arbeidsgeschikten (structureel 60 miljoen) vanwege de koppeling van de duur van de WGA aan de WW-duur. In tabel 4.1 zijn de besparingen samengevat.

Tabel 4.1 Budgettaire effecten Variant 10.A Basisvariant (in mln)

	Besparing grondslag in 2015	Structurele besparing
WW-duur naar 1 jaar, 6 maanden vervolgtkering	605	605
Gedragseffecten duurverkorting	293	585
Besparing op uitvoeringskosten	30	40
Korting op re-integratie	60	50
Beperken herhaalwerkloosheid	63	75
Loonverzekering	-25	-25
Individuele regeling voor scholing	-150	-150
Totaal	876	1.180
Totaal besparingen in grondslag	20%	27%
IOAW afschaffen	150	200
Doorwerking naar loongerelateerde fase WGA	50	60
<i>Totaal inclusief besparingen buiten grondslag</i>	1.076	1.440

4.2

Variant 10.B

Deze variant bestaat uit twee onderdelen die de basisvariant aanvullen. Ten eerste wordt het ontslagstelsel herzien, ten tweede worden werkgevers financieel verantwoordelijk voor de eerste periode van de WW.

De variant beperkt de ontslagkosten en legt een heldere ontslagprocedure vast in de wet. Dit leidt tot meer rechtsgelijkheid voor werknemers. De duale route, waarin werkgevers de route kiezen en de uitkomst voor werknemers afhangt van deze keuze, wordt afgeschaft. De variant sluit aan bij (inter)nationale studies en rapporten dat het grootste probleem van het Nederlandse ontslagstelsel de procedurele kosten en hoge kosten voor vergoedingen zijn.²⁹ Deze worden door de eenvoudige procedure beperkt.

De besparing van ontslagkosten voor werkgevers wordt aangewend door de rekening van de eerste maanden van de WW bij werkgevers te leggen. Dit impliceert een vorm van premiedifferentiatie op bedrijfsniveau. Middelen die eerder waren gericht op de compensatie voor inactiviteit (ontslagvergoeding) worden nu gericht op activiteit (voorkomen instroom en verblijf in de WW).

De verschillende onderdelen van deze variant worden hieronder besproken.

Ontslag

- Er komt één route voor ontslag voor vaste dienstverbanden. Daarmee vervalt het huidige duale ontslagstelsel. Zowel de UWV-route (toestemmingsvereiste) als de ontbindingsprocedure via de kantonrechter komt te vervallen. Het huidige preventieve ontslagstelsel wordt omgezet in een civielrechtelijk repressief stelsel met een verplichte hoorprocedure in het bedrijf.
- Ontslag wordt genormaliseerd. Ontslag mag, mits er een vergoeding wordt betaald. Procedurele voorwaarden voor ontslag worden nader vastgelegd in de wet, zoals een verplichting om de opzegging schriftelijk met vermelding van de reden van ontslag en datum van opzegging te doen en het recht op hoor en wederhoor.
- De opzegtermijn bedraagt voor iedereen 2 maanden. Deze is in het huidige stelsel nog afhankelijk van de lengte het dienstverband (1 maand bij korter dan 5 jaar tot 4 maanden bij 15 jaar of langer). Tijdens de opzegtermijn wordt het loon doorbetaald en in tegenstelling tot de huidige situatie hoeft de werknemer niet te werken. Er is zodoende voldoende tijd om met behoud van loon nieuw werk te zoeken. De opzegtermijn gaat in op de eerste dag van de maand na de maand waarin de hoorprocedure is afgerond en de arbeidsovereenkomst wordt opgezegd.
- De wettelijk vastgelegde ontslagvergoeding bedraagt een kwart maandsalaris per dienstjaar met een maximum van een half jaarsalaris.³⁰ De opbouw is niet afhankelijk van de leeftijd.
- Als de werknemer meent dat het ontslag kennelijk ongegrond is, kan hij – na de hoorprocedure – bezwaar aantekenen bij de rechter. Dat geschiedt schriftelijk, waarbij de werknemer de deugdelijkheid van de beslissing en / of de wettelijk genormeerde ontslagvergoeding betwist. De rechterlijke beslissing vindt zoveel mogelijk plaats binnen de opzegtermijn. Het is aan de rechter te beoordelen wat de omvang van de schade is. Deze schadevergoeding is niet begrensd.

²⁹ Zie bijvoorbeeld CPB (2006) en de Adviescommissie Duaal Ontslagstelsel (2000).

³⁰ Vanzelfsprekend kunnen hiervoor ook andere parameters worden gekozen.

Eerste half jaar

- De WW gaat direct in na de opzegtermijn. De werknemer is gehouden aan de bijbehorende sollicitatie- en re-integratieverplichtingen. Zowel de referte-eisen als de hoogte van de uitkering verandert niet.
- De premiedifferentiatie op bedrijfsniveau is afhankelijk van het dienstverband: één maand per jaar (ook voor tijdelijke contracten), met een minimum van drie maanden voor mensen die vanuit een vast contract werkloos worden.³¹ Dit minimum kent een oploop van één maand extra per jaar vanaf het vierde jaar van het dienstverband. De maximale duur bedraagt 6 maanden.
- Het UWV keert de WW uit en verhaalt de kosten voor de eerste maanden WW op de werkgever.
- Sommige werknemers zullen enkele maanden WW hebben opgebouwd, terwijl de werkgever vanwege een korter durend dienstverband minder verplichtingen heeft.³² Het verschil tussen de premiedifferentiatie en de periode waarop een recht bestaat op WW vanwege het totale arbeidsverleden wordt aangevuld uit het AWf.
- De sectorfondsen worden afgeschaft.³³ Door het verhalen van de WW op werkgevers vindt premiedifferentiatie plaats op individueel bedrijfsniveau. De resterende WW-periode wordt gedekt uit het AWf.

Onderdelen als in de basisvariant

De volgende onderdelen uit de basisvariant komen ook hier terug:

- WW-duur van 1 jaar met een vervolguitkering van een half jaar;
- IOAW afschaffen;
- beperken WW-duur bij herhaalwerkloosheid;
- korting op re-integratiebudget en UWV;
- individuele scholingsregeling bij ontslag;
- loonverzekering.

4.2.1 Effecten variant 10.B

Arbeidsmarkt

De allocatie op de arbeidsmarkt wordt door de aanpassingen van het ontslagstelsel verbeterd. Werknemers zullen vanuit hun baan sneller een beter bij hun capaciteiten aansluitende functie bij een andere werkgever accepteren. Wel bestaat het risico dat minder productieve werknemers door werkgevers worden afgewenteld op de WW.

Tegenover dit risico staat dat de werkgever eigenrisicodragers wordt voor een deel van de WW. Als een werknemer in de periode van het eigen risico van de werkgever een baan vindt, hoeft de werkgever minder aan het UWV af te dragen. Werkgevers hebben dus een prikkel om de WW-duur te beperken. Ook zullen zij meer investeren om de baankansen van hun werknemers na ontslag te vergroten.

De werkloosheid daalt in deze variant met 65.000 in de structurele situatie.

³¹ Mogelijk lokt deze constructie 11-maandscontracten uit, zodat aan de betaling van de eerste maand WW wordt ontkomen. Om ontwijkgedrag te voorkomen, is ook een opbouw in het eerste jaar denkbaar. Bijvoorbeeld een minimum betaling van een kwart maand WW bij contracten van een maand, een halve maand bij contracten van een half jaar en een maand bij contracten van een jaar.

³² Voorbeeld is een werknemer die drie maal een jaarcontract bij een verschillende werkgever had en werkloos wordt. Deze heeft recht op 3 maanden WW. De laatste werkgever is verplicht hiervan 1 maand voor zijn rekening te nemen. De andere twee maanden worden gefinancierd uit het AWf.

³³ Dit betekent tevens dat alternatieven zullen moeten worden gevonden voor de nu via sectorfondsen gefinancierde WGA- en ZW-lasten voor vangnetgevallen en voor de mogelijkheid tot eigenrisicodragen voor de ziektewet. Naar verwachting zijn alternatieven mogelijk. Deze zijn in het kader van dit rapport nog niet uitgewerkt.

Werknemers

Het ontslagrisico wordt gelijk over werknemers verdeeld. Waar nu vooral de ouderen (en binnen het afspiegelingsbeginsel degenen met de meeste dienstjaren) worden ontzien, kan in de toekomst een keuze worden gemaakt voor de meest waardevolle werknemers voor het bedrijf. De huidige kantonrechtformule, die een dubbele stijging (met dienstjaren en leeftijd) kent, verdwijnt.

De gedragseffecten voor werknemers zijn iets sterker dan in de basisvariant. Zij hebben recht op een beperktere ontslagvergoeding, waardoor het inkomenseffect lager zal uitvallen en men meer zal participeren. Dit effect leidt tot 15 miljoen euro besparing op de grondslag in de structurele situatie.

Werkgevers

Door de introductie van een eenduidig, in de wet vastgelegd, ontslagstelsel en een verdere beperking van de ontslagvergoeding dalen de kosten van ontslag voor werkgevers van de huidige circa 3,4 miljard naar circa 2,2 miljard. Deze 2,2 miljard bestaat uit 1,4 miljard voor procedurele, juridische kosten en de loondoorbetaling tijdens de opzegtermijn en voor 0,8 miljard aan ontslagvergoedingen. De eenvoudige route zal ertoe leiden dat werkgevers makkelijker hun personeel kunnen ontslaan en dus sneller personeel zullen aannemen.

De financiering van de eerste WW-periode leidt tot ongeveer een miljard extra kosten voor werkgevers. Per saldo leidt deze variant tot een kostenbeperking voor werkgevers van circa 0,2 miljard euro. De effecten zijn echter niet gelijk verdeeld over werkgevers. Werkgevers betalen ook WW voor kortdurende arbeidscontracten, terwijl dat nu niet het geval is. Dat is gerechtvaardigd vanwege de hogere instroom. Bovendien vervallen de sectorfondsen en de daarbinnen variërende premies (momenteel tussen 0 en 10 procent). Werkgevers die relatief veel werknemers met een kortdurend contract bij de WW achterlaten, zullen te maken krijgen met een stijging van de kosten. Voor werkgevers met relatief veel langdurige arbeidscontracten (en die dat niet doen) geldt het omgekeerde.

Overheidsfinanciën

De relatief dure eerste periode wordt deels privaat gefinancierd. Dit levert ruim een miljard op bij gelijkblijvende premies, waarvan 35 miljoen wordt veroorzaakt door minder WW-gebruik.³⁴

De duurkorting en andere aanpassingen in het stelsel van de WW (loonverzekering, kortingen UWV en re-integratie, beperken herhaalwerkloosheid, etc.) leiden tot dezelfde effecten als in de basisvariant. Variant 10.B leidt in 2015 tot 1,9 miljard besparing (43%) en in de structurele situatie tot 2,2 miljard (50%). In tabel 4.2 worden de besparingen samengevat.

³⁴ Dit gedragseffect van het verantwoordelijk maken van werkgevers voor de WW is weggevalen in de afronding in de CPB-notitie en daardoor niet direct uit de daarin opgenomen tabellen 3 en 4 af te lezen.

Tabel 4.2 Budgettaire effecten variant 10.B (in mln)

	Besparing grondslag in 2015	Structurele besparing
WW-duur naar 1 jaar, 6 maanden vervolgitkering	605	605
Gedragseffecten duurverkorting	293	585
Eerste maanden WW werkgever	1057	1074
Besparing op uitvoeringskosten	0	10
Korting op re-integratie	60	50
Beperken herhaalwerkloosheid	63	75
Herziening ontslagstelsel	8	15
Loonverzekering	-25	-25
Individuele regeling voor scholing	-150	-150
Totaal	1.911	2.239
Totaal besparingen in grondslag	43%	50%
IOAW afschaffen	150	200
Doorwerking naar loongerelateerde fase WGA	50	60
<i>Totaal inclusief besparingen buiten grondslag</i>	<i>2.111</i>	<i>2499</i>

4.3

Variant 10.C

Variant 10.C kent dezelfde ontslagprocedure en verantwoordelijkheid van werkgevers voor de eerste WW-periode als variant 10.B. 10.C verschilt op twee punten van 10.B. Ten eerste wordt er geen ontslagvergoeding verstrekt. In de tweede plaats moet een werkloze na 6 maanden een door hemzelf gespaard spaartegoed aanspreken (spaar-WW).

De spaar-WW is in de literatuur geopperd als aantrekkelijke combinatie van verzekeren en sparen.³⁵ Voordeel van de spaar-WW is dat het moreel gevaar wordt beperkt en mensen sterke prikkels hebben om zo snel mogelijk een baan te zoeken en te accepteren. Bovendien gaat het bij de WW over de levensloop om een relatief beperkt risico. Daar staat tegenover dat naar schatting ongeveer 60 procent van de werknemers in Nederland nooit een beroep doet op de WW (SEOR, 2004).

Door de vrijwel volledige financiering van de WW door werkgevers en werknemers is het beperken van de WW-duur bij herhaalwerkloosheid en de loonverzekering overbodig. Wel wordt ook in deze variant de IOAW afgeschaft en vervalt een deel van de middelen voor re-integratie. Er zijn nog kosten voor het UWV (voor onder andere uitkeringsvaststelling en verstrekking voor de eerste maanden en het verhalen van de kosten op werkgevers). De individuele scholingsregeling voor ontslagen werknemers met 20 jaar arbeidsverleden is eveneens onderdeel van deze variant.

Vormgeving spaar-WW

- De vormgeving van de spaar-WW is als volgt. De werknemer financiert de tweede periode van maximaal zes maanden uit door hemzelf opgebouwde rechten.³⁶ De opbouw vindt plaats door middel van een verplichte premie

³⁵ Zie bijvoorbeeld Stiglitz en Yun (2005) en Bovenberg e.a. (2008).

³⁶ Er zou ook gekozen kunnen worden voor een andere verdeling, bijvoorbeeld de helft door de werkgever en de helft door de werknemer.

gedurende de tijd dat een werknemer een baan heeft. Er wordt een kwart maand, ongeveer 2 procent van de loonsom, per arbeidsjaar opgebouwd. De maximale omvang van de opgebouwde rechten bedraagt zes maanden. Deze omvang wordt bereikt na 24 jaar werken / premie betalen.

- De werknemer mag rechten verbruiken ter waarde van tweemaal zijn opgebouwde hoeveelheid rechten, met een maximum van zes maanden. Daartoe wordt een leenmogelijkheid gecreëerd. Bij een spaartegoed van twee maanden mag bijvoorbeeld een extra periode van twee maanden geleend worden, zodat een periode van vier maanden overbrugd kan worden.
- Aan het eind van het werkzame leven resteert er een positief of negatief saldo. Een positief saldo kan toegevoegd worden aan het pensioenvermogen, maar mag alleen worden opgenomen na het bereiken van de AOW-gerechtigde leeftijd om de prikkel tot vervroegde uittreding te beperken. Een negatief saldo wordt inkomensafhankelijk terugbetaald, bijvoorbeeld via een korting op het aanvullend pensioen. Kwijtschelding van een negatief saldo aan het einde van de carrière zou een prikkel voor het gebruik van werkloosheid als alternatieve pensioenroute geven.
- De regeling wordt ingebed in een nieuwe fiscale regeling: de spaar-WW.
- De opgebouwde rechten worden niet belast in box III. De omkeerregel is van toepassing op de ingelegde premie en de uitkering van rechten.
- Wanneer de systeemverandering ingaat per 2012, hebben werknemers nog geen tegoed opgebouwd. Om te voorkomen dat mensen die begin 2012 werkloos worden om die reden slechts recht hebben op maximaal 6 maanden WW, wordt het publiek gefinancierde eerste deel van de WW-periode geleidelijk afgebouwd van maximaal 12 maanden in 2012 (als in variant 10.B) naar 6 maanden vanaf 2024. Het WW-deel dat uit het spaartegoed wordt gefinancierd, wordt in die periode geleidelijk ingebouwd.

4.3.1 *Effecten variant 10.C*

Arbeidsmarkt

Wat betreft het ontslag gelden hier dezelfde effecten als onder variant 10.B. Werknemers kennen een sterke prikkel om te participeren. De financiële verantwoordelijkheid van werkgevers voor de eerste periode van de WW draagt bij aan een snellere werkhervatting. Door beide onderdelen daalt de werkloosheid met 105.000.

Werknemers

De collectieve werkloosheidsverzekering wordt verkort tot een half jaar. Werknemers kennen in deze variant de sterkste prikkel om werk te zoeken en te aanvaarden. Het effect is een sterke toename van de arbeidsparticipatie en een daling van de werkloosheid. De inkomenseffecten voor werknemers die langer dan een half jaar werkloos zijn, zijn relatief groot.

Werknemers sparen jaarlijks 2 procent van de loonsom, ongeveer 6 miljard. De besparingen lopen op termijn op tot 60 miljard euro. Een deel hiervan zullen werknemers minder zelf sparen. Werknemers die (vrijwel) nooit werkloos werden, gaan erop vooruit en krijgen een half jaarsalaris uitgekeerd bij pensionering. Werknemers ontvangen geen ontslagvergoedingen meer.

Werkgevers

Deze variant leidt tot de grootste besparingen op de kosten van werkgevers. De ontslagkosten op macroniveau dalen van circa 3,4 naar circa 1,4 miljard per jaar. Het verschil met variant 10.B (0,8 miljard euro) wordt verklaard, doordat de kosten van de ontslagvergoeding op 0 worden gesteld.

De extra kosten van de financiële verantwoordelijkheid voor de eerste periode van de WW bedragen 1 miljard, net als in variant 10.B. Per saldo besparen werkgevers ongeveer 1 miljard euro.

Werkgevers die relatief veel werknemers in dienst hebben met een vast contract profiteren hiervan. Werkgevers met veel flexibele arbeid krijgen te maken met een kostenstijging, omdat ook zij financieel verantwoordelijk worden voor de eerste periode van de WW.

Overheidsfinanciën

De spaar-WW betekent een fundamenteel andere inrichting van het huidige WW-stelsel. In de beschrijving van de variant is aangegeven hoe dit ingericht zou kunnen worden. Voorafgaand aan doorvoering zou nog een aantal zaken nader moeten worden uitgewerkt. Het gaat daarbij om de toepassing van de omkeerregel, die leidt tot een fiscale derving in de beginjaren van ongeveer 1,4 miljard en een structurele derving van 0 à 0,2 miljard, alsmede de inleg van de spaarpremie die leidt tot een opbrengst van 3,5 miljard in 2015. Bij nadere uitwerking zijn er tevens keuzes mogelijk ten aanzien van de financiering, de precieze vormgeving van het sparen, inclusief de fiscale facilitatie. Ook is onzeker of mensen de inleg als een individuele aanspraak beschouwen. Deze keuzes kunnen leiden tot een andere verdeling van de lasten, lagere gedragseffecten dan in de tabel weergegeven en een zowel op korte als lange termijn ander resulterend EMU-saldo ten opzichte van de presentatie in de tabel.

De geschetste variant leidt tot besparingen van ongeveer 2,2 miljard (50%) in 2015. Structureel leidt de variant tot de grootste besparingen van alle varianten: 3,1 miljard (69%). Tabel 4.3 vat de budgettaire effecten samen.

Tabel 4.3 Budgettaire effecten variant 10.C (in mln)

	Besparing grondslag in 2015	Structurele besparing
Spaar-WW (tweede half jaar)	815	1.357
Gedragseffecten duurverkorting	418	732
Eerste maanden WW werkgever	1.057	1.074
Besparing op uitvoeringskosten	0	10
Korting op re-integratie	60	50
Herziening ontslagstelsel	8	15
Individueel trekkingsrecht voor scholing	-150	-150
Totaal	2208	3.088
Totaal besparingen op grondslag	50%	69%
IOAW afschaffen	150	200
Doorwerking naar loongerelateerde fase WGA	50	60
<i>Totaal inclusief besparingen buiten grondslag</i>	2.408	3.348

4.4

Variante 10.D

Variante 10.D bestaat uit twee onderdelen die de basisvariant aanvullen: het vergroten van de verantwoordelijkheid van werkgevers voor werkloosheid en het wegnemen van de rechtsongelijkheid tussen ontslagroutes.

Middelen die werkgevers nu aan ontslagvergoedingen besteden, worden omgezet in een verlenging van de opzegtermijn. Hierdoor komt een privaat voorportaal voor de WW tot stand. Werknemers belanden bij ontslag dus niet direct in de WW. Het voorportaal bevordert dat werknemers van werk naar werk gaan zonder een beroep op de WW te hoeven doen. Sociale partners krijgen de ruimte om hierbij een rol te spelen.

Als de werknemer tijdens de verlengde opzegtermijn een nieuwe baan vindt, ontvangt hij het loon over het restant van die termijn als bedrag ineens. Zo wordt de werknemer gestimuleerd om snel te zoeken naar een nieuwe baan.

De opzegtermijn voor de werkgever wordt verlengd tot maximaal 9 maanden. Tijdens deze termijn bestaat er geen recht op WW. De vergoeding bij ontbinding door de kantonrechter wordt gemaximeerd op het loon over 9 maanden. Als de dienstbetrekking door de rechter wordt ontbonden of met wederzijds goedvinden beëindigd, wordt het recht op WW uitgesteld (een fictieve opzegtermijn). De huidige rechtsongelijkheid tussen de verschillende ontslagroutes wordt hierdoor weggenomen.

Aanpassing ontslagstelsel en consequenties voor WW

De variant gaat uit van het huidige ontslagstelsel.³⁷

- Het UWV verleent in deze variant, in tegenstelling tot nu, in beginsel een ontslagvergunning. Het UWV verleent een ontslagvergunning als er een bedrijfseconomische noodzaak is voor ontslag, om in de persoon van de werknemer gelegen redenen of bij een verstoorde arbeidsrelatie. Ook moeten mogelijkheden tot herplaatsing binnen de onderneming ontbreken. Alleen als er geen reële grond voor ontslag is, wordt geen vergunning verleend.
- De vergunning wordt door het UWV verleend onder de voorwaarde dat de werkgever een verlengde opzegtermijn in acht neemt. Inclusief de wettelijke opzegtermijn bedraagt deze termijn maximaal 9 maanden.
- De verlengde opzegtermijn geldt niet als het ontslag ernstig aan de werknemer is te wijten of als de slechte financiële positie van de werkgever geen langere opzegtermijn rechtvaardigt.
- Bij een niet-bedrijfseconomisch ontslag geldt ook geen verlengde opzegtermijn als de werkgever geen enkel verwijt treft en zich aantoonbaar heeft ingespannen om ontslag te voorkomen.
- Als de werknemer van oordeel is dat het contract ten onrechte is opgezegd of dat ten onrechte geen langere opzegtermijn in acht wordt genomen, kan hij bij de rechter een vordering instellen. De ontbindingsvergoeding wordt op dezelfde wijze bepaald en begrensd als de (verlengde) opzegtermijn: 1 maandsalaris maal het aantal dienstjaren met een maximum van 9 maanden.
- Als het ontslag aan de werkgever is te wijten, kan de werknemer – naast de verlengde opzegtermijn – bij de rechter een vordering voor een vergoeding instellen. Die vergoeding wordt in beginsel gemaximeerd op 1 maandsalaris maal het aantal dienstjaren met een maximum van 9 in aanmerking te nemen dienstjaren.

³⁷ Het voorportaal kan ook worden vormgegeven in een enkelvoudig ontslagstelsel, waarbij de UWV-procedure vervalt.

- Gedurende de opzegtermijn wordt de werknemer vrijgesteld van het verrichten van werkzaamheden. Hij kan zich daardoor tijdens de opzegtermijn volledig richten op het vinden van vervangend werk. Als dit tijdens de opzegtermijn lukt, krijgt hij het restant van het loon over de opzegtermijn uitgekeerd.
- De werknemer is tijdens de opzegtermijn verplicht zich in te spannen om ander werk te vinden. Als hij na afloop van de opzegtermijn een beroep doet op de WW, toetst het UWV of de werknemer aan zijn verplichtingen heeft voldaan.
- De toegang tot de ontbindingsrechter kan zich beperken tot de situatie waarin een opzegverbod geldt, als het UWV de vergunning heeft geweigerd of bij weigering van een vergunning zonder het in acht nemen van de verlengde opzegtermijn.
- Bij verwijtbaarheid van de werkgever kan de vergoeding op een hoger bedrag worden gesteld, maar in beginsel niet hoger dan 2 maal het maandsalaris maal het aantal dienstjaren (met een maximum van 9 dienstjaren).
- De werkgever kan, evenals sociale partners, de werknemer ondersteunen bij het vinden van ander werk. Bij een geringe kans op werkherleving kan het UWV daarnaast het publieke re-integratie-instrumentarium preventief inzetten.

Voorportaal WW

- De verlengde opzegtermijn geldt als voorportaal voor de WW. Als werkgever en werknemer besluiten tot een beëindiging met wederzijds goedvinden, wordt de toegang tot de WW uitgesteld tot na de opzegtermijn. Hetzelfde geldt voor de situatie waarin de arbeidsovereenkomst wordt ontbonden door de kantonrechter.³⁸ Gedurende de opzegtermijn moet de werknemer werk zoeken en accepteren. Daarbij kan gebruik worden gemaakt van het reguliere UWV-instrumentarium en de individuele scholingsregeling.
- Als de werknemer na het voorportaal aanspraak maakt op WW, wordt getoetst of hij zich voldoende heeft ingespannen om ander werk te verkrijgen. Deze toetsing geschiedt op overeenkomstige wijze als geldt voor WW-uitkeringsgerechtigden.
- In combinatie met de basisvariant is de maximale duur van inkomensbescherming 2 jaar en 3 maanden (9 + 18 maanden).

Optie: premiedifferentiatie

- Het is mogelijk om enige vorm van premiedifferentiatie (overeenkomstig de huidige systematiek van premiegroepen) toe te voegen aan deze variant. Zo wordt het hogere risico op WW-gebruik van flexibele krachten op de WW beprijsd en het verschil in arbeidsmarktpositie tussen insiders en outsiders teruggedrongen. Deze vorm van premiedifferentiatie is verder uitgewerkt in variant 10.E (zie bijlage 3).

Onderdelen als in de basisvariant

- WW-duur naar 1 jaar, vervolgitkering van 6 maanden op sociaal minimum (zonder partner- en vermogenstoets);
- IOAW afschaffen;
- Beperken WW-duur bij herhaalwerkloosheid;
- Korting op re-integratiebudget;
- Individuele scholingsregeling bij ontslag;
- Loonverzekering.

³⁸ Het uitstel van de toegang tot de WW is conform de reeds bestaande systematiek van een fictieve opzegtermijn in de WW (maar langer dan nu).

4.4.1 *Effecten variant 10.D*

Arbeidsmarkt

Van werk-naar-werk transitie worden gestimuleerd. Minder wisselingen zullen via de WW lopen. Het ontslagstelsel wordt meer op participatie gericht. De werkloosheid daalt met 75.000.

Werknemers

Werknemers krijgen loon doorbetaald tijdens de opzegtermijn. Ze krijgen niet langer een ontslagvergoeding bovenop de WW, maar een vergoeding die de WW uitstelt en in veel gevallen overbodig maakt.

Vergeleken met de huidige situatie, waarin de ontslagvergoeding bovenop de WW komt, verbetert de prikkel aanmerkelijk. Daarbij geldt dat de werknemer een prikkel heeft om snel nieuw werk te vinden, waardoor hij de rest van de verlengde opzegtermijn krijgt uitgekeerd. Werknemers die niet van-werk-naar-werk gaan, komen in de WW.

Werkgevers

De ontslagroutes zijn in dit model gelijkwaardig gemaakt. De ontslagvergoeding is in beginsel gemaximeerd op 9 maanden verlengde opzegtermijn. De kosten voor werkgevers dalen hierdoor met ongeveer een half miljard euro. Dat is iets meer dan in de basisvariant (circa 0,4 miljard euro). Werkgevers en sociale partners krijgen de ruimte om tijdens de verlengde opzegtermijn een rol te vervullen.

Overheidsfinanciën

Het verlengde voorportaal remt de instroom in de WW en daarmee het niveau. De duur van de WW is dezelfde als de basisvariant. De beperking van de instroom leidt tot een additionele daling van de uitvoeringskosten. Op de grondslag in 2015 wordt een besparing van 1,2 miljard (27%) gerealiseerd. De structurele besparing bedraagt 1,5 miljard (33%). De budgettaire effecten zijn samengevat in tabel 4.4.

Tabel 4.4 Budgettaire effecten variant 10.D (in mln)

	Besparing grondslag in 2015	Structurele besparing
Opzegtermijn en duurbepanking (1 jaar met vervolgitkering 6 maanden)	890	890
Gedragseffecten duurverkorting	290	580
Besparing op uitvoeringskosten	60	70
Korting op re-integratie	60	50
Beperken herhaald gebruik WW	63	75
Loonverzekering	-25	-25
Individuele regeling voor scholing	-150	-150
Totaal	1.188	1.490
Totaal besparingen op grondslag	27%	33%
IOAW afschaffen	150	200
Doorwerking naar loongerelateerde fase WGA	50	60
<i>Totaal inclusief besparingen buiten grondslag</i>	<i>1.388</i>	<i>1.750</i>

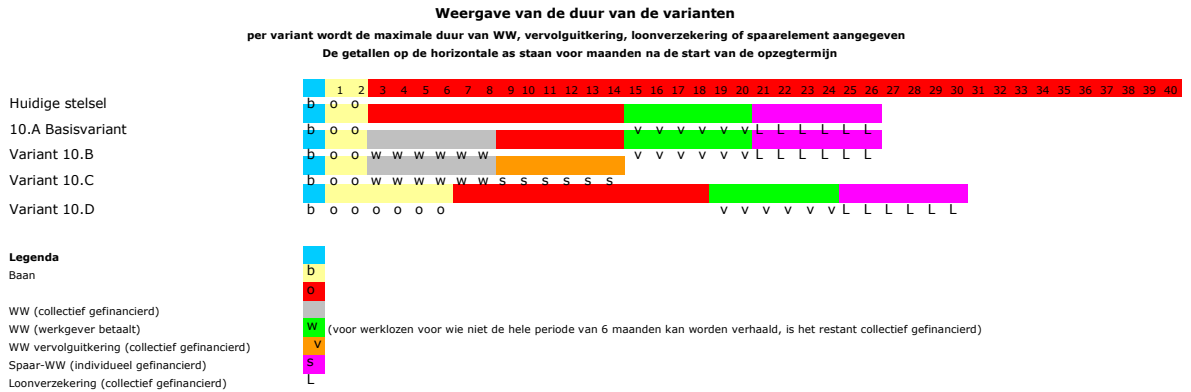
4.5**Overzicht alle varianten**

Tabel 4.5 vat de totale besparingen van alle varianten samen. In figuren 4.1 en 4.2 worden de ontslagroutes van de verschillende varianten schematisch vergeleken.

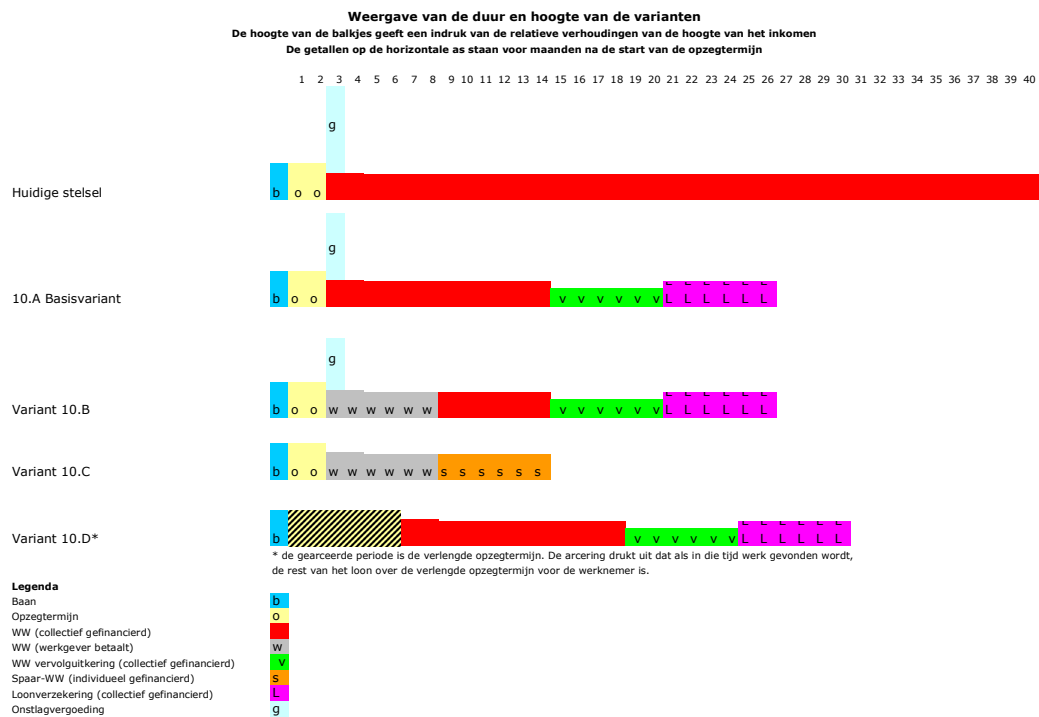
Tabel 4.5 Besparingen varianten op structurele grondslag (in miljoenen)

	Besparing in mln op grondslag (2015)	Besparing in % op grondslag (2015)	Structurele besparing in mln	Structurele besparing in %
10.A Basisvariant	876	20%	1.180	27%
10.B	1.911	43%	2.239	50%
10.C	2.208	50%	3.088	69%
10.D	1.188	27%	1.490	33%

Figuur 4.1 Schematische vergelijking ontslagroutes (duur)



Figuur 4.2 Schematische vergelijking ontslagroutes (duur en hoogte)



Referenties

Adviescommissie Duaal Ontslagstelsel (2000), *Rapport van de Commissie Duaal Ontslagstelsel*

Bovenberg, A.L., M.I. Hansen, and P.B. Sørensen (2008), Individual Savings Accounts for Social Insurance: Rationale and Alternative Designs, *International Tax and Public Finance*, 15(1), 67-86

Commissie Arbeidsparticipatie (2008), *Naar een toekomst die werkt*, Den Haag: Commissie Arbeidsparticipatie

CBS (2008), *Dynamiek in de sociale statistiek, nieuwe cijfers over de sociaal economische levensloop*, Den Haag: CBS

CBS (2009), *Dynamiek in de WW, uitkomsten en toelichting*, Den Haag: CBS

CPB (2010), *Centraal Economisch Plan 2010*, Den Haag: CPB

CPB (2006), *Employment Protection Legislation, Lessons from theoretical and empirical studies for the Dutch case*, Den Haag: CPB Document 135

CPB (2009), *Rethinking retirement, from participation towards allocation*, Den Haag: Bijzondere publicatie 80

CPB (2004), *Vier vergezichten op Nederland, productie, arbeid en sectorstructuur in vier scenario's tot 2040*, Den Haag: CPB, Publicatie 55

Dekker (2007), *Non-standard employment and mobility in the Dutch, German and British labour market*, Tilburg: dissertatie Universiteit van Tilburg

Ecorys (2009), *Overwegingen en gedrag van werkgevers bij aannamebeleid, onderzoek naar overwegingen bij het aannemen van mensen met een afstand tot de arbeidsmarkt*, Rotterdam: Ecorys

Euwals, R., Folmer, K., Knaap, T. En M. Volkerink (2009), *Bevolkingskrimp en arbeidsmarkt, hoofdstuk 6 in Bevolkingsvraagstukken in Nederland anno 2009. Van groei naar krimp; een demografische omslag in beleid*, Nimwegen, N. van en L. Heering (eds.), Werkverband Periodieke Rapportage Bevolkingsvraagstukken (WPRB). NIDI report nr. 80. Amsterdam: KNAW Press. 243 p.

Frederiksson, P. en B Holmlund (2003), *Improving Incentives in Unemployment Insurance: A Review of Recent Research*, Uppsala: Mimeo

HSI (2007), *Ontslagkosten van werkgevers*, Rapport uitgebracht aan de Ministeries van SZW, EZ en Financiën, Amsterdam: Hugo Sinzheimer Instituut.

Lalive, R. Van Ours, J. en J. Zweimüller (2006), How changes in financial incentives affect the duration of unemployment, *Review of Economic Studies*, 73, 1009-1038

Maassen van den Brink, H. en Groot (2009), *Werkt de markt voor bedrijfsgerelateerde scholing?*, 's Hetogenbosch: Expertisecentrum beroepsonderwijs

Miljoenennota 2010 (2009), Den Haag: Miljoenennota 2010

OESO (2009), *Welfare to work: lessons from OECD experience*, IES Annual public Employment Conference

RWI (2008), *Arbeidsmarktanalyse 2008*, Den Haag: Raad voor Werk en Inkomen

SCP (2009), *Werkloos in crisistijd, baanverliezers, inkomensveranderingen en sociale gevolgen; een verkenning*, Den Haag: SCP

SEOR (2004), *Patronen in het gebruik van de WW*, Rapport in opdracht van het Ministerie van SZW, Rotterdam: SEOR.

SER (2005), *Toekomstbestendigheid Werkloosheidswet*, Advies 2005/05, Den Haag: SER

SER (2005), *Invoering premiegroepen wachtgeldfondsen naar duur arbeidscontract*, Advies 2005/10, Den Haag: SER

Stiglitz, J en J. Yun (2005), Integration of Unemployment Insurance with Retirement Insurance, *Journal of Public Economics*, 89(11/12), 2037-2067

Van Ours, J en M Vodopivec (2006), How Shortening the Potential Duration of Unemployment Benefits Entitlement Affects the Duration of Unemployment: Evidence from a Natural Experiment, *Journal of Labor Economics*, 351-378

WRR (2007), *Investeren in Werkzekerheid*, Rapport 77, Amsterdam: Amsterdam University Press

WRR (2009), *Werk en inkomsten na massaontslag, de zekerheid is niet van de baan*, Amsterdam: Amsterdam University Press

Bijlage 1 Taakopdracht

Thema

Deze heroverweging betreft met name de Werkloosheidswet (WW). De WW is een werknemersverzekering; via de WW zijn werknemers (tot een bepaald maximum) verzekerd tegen de financiële gevolgen van werkloosheid. Het budgettaire beslag van de WW (inclusief re-integratie en uitvoering) belooft in 2010 bijna 7 mld. Hierbij moet worden aangetekend dat dit bedrag sterk wordt beïnvloed door de oplopende werkloosheid.

Opdracht aan de werkgroep

De werkgroep wordt gevraagd beleidsvarianten te ontwikkelen die structureel besparen op de hieronder genoemde uitgaven op dit thema, waarbij tenminste één variant (al dan niet bestaand uit verschillende subvarianten) structureel 20% van de netto uitgaven in 2010 bespaart, conform de spelregels van de brede heroverwegingen.¹ Afhankelijk van de inhoudelijke analyse kan de werkgroep ook besparingsvarianten presenteren die verdergaan. De beschrijving van de beleidsvarianten besteedt in ieder geval aandacht aan de volgende aspecten: doelmatigheid (gelet op de beoogde doelstelling), beheersbaarheid van de uitgaven, inkomenseffecten en uitvoerbaarheid.

De werkgroep wordt gevraagd, waar relevant, verbinding te maken met aanverwante thema's.

Afbakening

De heroverweging betreft in de instrumenten (a) tot en met (d) zoals opgenomen in tabel 1.

Samenstelling van de werkgroep

Voorzitter: dr. B. ter Haar (ministerie van VROM)

Leden: SZW, EZ, AZ, FIN en externe deskundigen

Tabel 1 De in de heroverweging minimaal te betrekken regelingen (mln euro)²

	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014
a) WW-uitkeringslasten	2.471	4.214	5.818	5.531			
b) WW-uitvoeringskosten	378	568	582	540			
c) WW-re-integratie	120	162	148	163			
d) WW-re-integratie uitv.	98	133	146	159			
Totaal³	3.067	5.077	6.694	6.393			

¹ Besparingen op collectieve verzekeringen leiden niet per definitie tot verbetering van het EMU saldo omdat tegenover lagere collectieve uitgaven ook lagere collectieve lasten staan. Een aanvullende lastenverzwaring, waarbij de totale lastendruk ongewijzigd blijft, verbetert het EMU saldo wel. De werkgroep wordt gevraagd de uitwerking hiervan in de varianten op te nemen.

² Cijfers op basis van de stand Ontwerpbegroting 2010. Om het effect van de conjunctuur inzichtelijk te maken, is 2008 toegevoegd. Cijfers voor 2012 en later ontbreken in afwachting van een nieuwe MLT-verkenning.

³ Voor zover op de hierbij genoemde artikelen apparaatsuitgaven niet zijn meegenomen, zal de werkgroep deze in principe alsnog meenemen.

Bijlage 2 Samenstelling werkgroep

Voorzitter:	dr. B. ter Haar	Ministerie van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer
Leden:	dr. T.R.P.J. Kroes	Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid
	dr. B. Leeftink	Ministerie van Economische Zaken
	drs. K.H. Ollongren	Ministerie van Algemene Zaken
	drs. R.M. van Opstal	Ministerie van Financiën
	drs. M.C. Wassenaar	Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid
Externe deskundige:	dr. R.W. Euwals	Centraal Planbureau
Secretariaat:	drs. H. Nijboer drs. R.G. de Boer	Ministerie van Financiën Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid

Bijlage 3 Groslijst

De groslijst bestaat uit de effecten van maatregelen die in de varianten zijn opgenomen. Bovendien is een aantal extra 'knoppen' opgenomen, die eveneens resulteren in besparingen. Deze knoppen worden gepresenteerd ten opzichte van de basisvariant (knoppen beginnend met nummer 2) en ten opzichte van het huidige stelsel (knoppen beginnend met nummer 3). Ter illustratie van het gebruik van de knoppen heeft de werkgroep twee extra varianten uitgewerkt en laten doorrekenen:

- variant 10.E is gericht op het verbeteren van de positie van flexibele arbeidskrachten en het laten functioneren van de flexibele schil;
- variant 10.F ontziet werknemers met lagere inkomens.

Toelichting

- In rij 1.1 tot en met 1.4 wordt de totale besparing van varianten 10.A tot en met 10.D weergegeven. Dit is exclusief de besparingen buiten de grondslag (op de IOAW en loongerelateerde WGA; deze bedragen respectievelijk 200 en 60 miljoen euro op structurele basis).
- In rij 1.5 en 1.6 worden de besparingen van de in deze bijlage opgenomen varianten 10.E en 10.F geschetst.
- Rij 2.1 tot en met 2.5 geven besparingen weer ten opzichte van de basisvariant (een WW-duur van 1 jaar met 6 maanden vervolgitkering).
- Rij 3.1 tot en met 3.14 laten zien wat de besparingen zijn van maatregelen ten opzichte van de huidige vormgeving van de WW.

Groslijst Werkgroep Werkloosheid³⁹							
nr.	Onderwerp/Variant	Budgettaire opbrengst in miljoen euro					structureel
		2011	2012	2013	2014	2015	
	Varianten⁴⁰						
1.1	10.A Basisvariant	-25	70	290	650	875	1180
1.2	Variant 10.B	-35	1110	1310	1670	1905	2230
1.3	Variant 10.C	-50	1210	1570	1980	2213	3088
1.4	Variant 10.D	-25	370	600	960	1185	1490
1.5	Variant 10.E	-25	70	330	780	1025	1355
1.6	Variant 10.F	-25	60	260	590	795	1060
	Knoppen ten opzichte van basisvariant						
2.1	Referte-eisen aanpassen: WW-opbouw 0,75 maand per arbeidsjaar		0	20	50	60	70
2.2	Referte-eisen aanpassen: WW-opbouw 0,5 maand per arbeidsjaar		0	60	150	190	240
2.3	Maximumdagloon naar modaal		80	-200	260	300	360
2.4	Maximumdagloon naar modaal, met 90% in eerste 2 mnd, 80% in volgende 4 mnd, erna 70%		-20	-50	-70	-80	-120
2.5	Beperken herhaald gebruik WW		0	20	50	63	75
	Knoppen ten opzichte van huidige WW						
3.1	24 maanden		40	150	320	420	580
3.2	18 + 6 maanden vervolgitkering		60	210	450	600	820
3.3	18 maanden		60	250	550	740	990
3.4	12 + 6 maanden		70	300	670	900	1190
3.5	12 + 3 maanden vervolgitkering		80	330	760	1020	1340
3.6	12 maanden		90	380	870	1160	1500
3.7	6 maanden		110	550	1340	1790	2210
3.8	WW-hoogte naar 60%		220	550	730	860	1160
3.9	WW-hoogte eerste 2 maanden naar 70%		60	60	70	70	100
3.10	Maximumdagloon naar modaal		170	430	580	680	910
3.11	Referte-eisen aanpassen: WW-opbouw 0,75 maand per arbeidsjaar		60	210	470	630	850
3.12	Referte-eisen aanpassen: WW-opbouw: 0,5 maand per arbeidsjaar		80	340	780	1050	1370
3.13	IOAW afschaffen		10	50	110	150	200
3.14	Beperken herhaald gebruik WW		10	40	90	130	150

³⁹ De varianten en maatregelen in deze tabel mogen niet bij elkaar worden opgeteld.

⁴⁰ De in de tabel opgenomen besparingen zijn besparingen die onderdeel uitmaken van de grondslag. De besparingen buiten de grondslag (het afschaffen van de IOAW en de doorwerking op de WGA-uitkeringen) zijn hierbij dus nog niet inbegrepen.

Variante 10.E

Variante 10.E is erop gericht de flexibele schil optimaal te laten functioneren en verschillen tussen insiders en outsiders te verminderen. Deze variant geeft rekenschap van het feit dat 70 procent van de instroom in de WW uit werknemers bestaat die geen vast contract hebben. Dit leidt tot afwenteling. Flexibele arbeid wordt dan ook meer beprijsd.

Omdat de minimale WW-duur van 3 maanden vaak net te kort is voor de transitie naar een nieuwe baan, worden de referentie-eisen aangepast ten faveure van werknemers met een beperkt arbeidsverleden. Ook de ketenbepaling wordt aangepast, zodat de doorstroming van werknemers naar een vast contract wordt gestimuleerd. De WW-duur wordt beperkt tot 1 jaar. De vervolguitzetting vervalt. Deze is minder van belang voor de flexibele schil.

Het onderscheid tussen contracten van bepaalde en onbepaalde duur is een belangrijke determinant voor het WW-gebruik. Daarop wordt de financieringsstructuur aangepast. Bedrijven betalen premie op basis van de contractduur van hun personeel, zoals nu reeds in enkele sectoren gebeurt in de zogenoemde premiegroepen. Een hogere premie voor niet-vaste contracten weerspiegelt het hogere WW-risico. Het wordt voor werkgevers financieel aantrekkelijker om werknemers een permanent contract aan te bieden, zodat de flexibele schil eerder doorstroomt naar een vast contract. De sectorfondsen worden afgeschaft. Het werkloosheidsrisico wordt nationaal verevend (en niet meer per sector). Het opvangen van onbeïnvloedbare sectorschokken wordt vervangen door een door bedrijven te beïnvloeden premie (de aan te bieden contractsoort).

Onderdelen

Referentie-eisen en ketenbepaling

- De arbeidsjareneis wordt aangepast naar 2 uit 3 jaren gewerkt (i.p.v. de huidige 4 uit 5). De opbouw bedraagt een maand plus een maand per jaar. Na 5 jaar arbeidsverleden is er dan 6 maanden WW. De opbouw vanaf het zesde jaar bedraagt een halve maand per jaar.
- De ketenbepaling wordt aangepast in die zin dat de periode waarbinnen opeenvolgende contracten kunnen worden gesloten zonder dat een vast contract ontstaat van 3 jaar wordt teruggebracht naar 2 jaar. Ook het aantal contracten zonder dat een vast contract ontstaat wordt teruggebracht van 3 naar 2. Het derde contract is een vast contract.⁴¹

Financiering

- De financiering van de WW wordt aangepast. De sectorfondsen worden afgeschaft. De WW wordt gefinancierd uit voor iedereen gelijke AWF-premies. Daarbovenop wordt voor kortdurende contracten een extra premie geheven.
- De nieuwe AWF-premie bedraagt ongeveer 4 procent. Deze premie vervangt in het voorstel de sectorpremie en de AWF-premie. Beide bedroegen in de afgelopen 4 jaren ongeveer 6 procent.
- Het premieplichtige inkomen waarover in het voorstel AWF-premie wordt geheven, kent in tegenstelling tot de huidige AWF-premie geen franchise, conform het wetsvoorstel uniformering loonbegrip.

⁴¹ De mogelijkheid tot afwijking van de ketenbepaling bij cao, ten nadele van de werknemer, wordt beperkt tot een nader aantal te bepalen contracten.

- Het verschil in premies tussen een vast contract (een jaar of langer) en een kortdurend contract is conform het SER-advies uit 2005 gezet op 1:5. De lage premie zou dan ongeveer 3 procent en de hoge premie 15 procent bedragen.

Duur

- De WW-duur is 1 jaar zonder vervolguitering, deze is voor de flexibele schil (outsiders) minder van belang.

Overige als in de basisvariant:

- IOAW afschaffen;
- Beperken WW-duur bij herhaalwerkloosheid;
- Korting op re-integratiebudget en UWV;
- Individuele scholingsregeling bij ontslag;
- Loonverzekering;
- Ontslagvergoeding maximeren op een jaarsalaris en 75.000 euro.

Effecten variant 10.E

Arbeidsmarkt

De combinatie van premiedifferentiatie naar contractvorm en de aanpassing van de ketenbepaling zal leiden tot een beperking van het verschil in behandeling tussen insiders en outsiders. Enerzijds genieten insiders minder bescherming door verkorting van de WW-duur naar een jaar, de andere opbouw van referte-eisen en de beperking van de ontslagbescherming. Anderzijds neemt de bescherming van werknemers met kortdurende contracten toe door de aanpassing van de referte-eisen. Bovendien zullen bedrijven door de premiedifferentiatie werknemers eerder een vast contract aanbieden. Per saldo zal de groep insiders groeien, maar zij zullen wel minder bescherming genieten.

Daarnaast zal mogelijk een weglek naar andere constructies ontstaan, zoals detachering en zelfstandig ondernemerschap. Ook kunnen werkgevers door de hogere loonkosten afzien van de inzet van arbeid met verlies van werkgelegenheid tot gevolg. Deze effecten zijn door de werkgroep niet nader in beeld gebracht. Door de duurverkorting neemt de werkloosheid af met 70.000.

Werknemers

Werknemers met een beperkt arbeidsverleden bouwen meer WW-rechten op. Het premieverschil zal ertoe leiden dat meer werknemers een vast contract zal worden aangeboden. Wel wordt flexibele arbeid duurder, wat zal leiden tot minder vraag naar flexibele arbeid.

Doordat de variant geen vervolguitering kent, leidt de duurverkorting tot iets verdergaande effecten dan de basisvariant. Minder gewezen werknemers worden langdurig werkloos. De groep die dat toch wordt, gaat erop achteruit doordat zij interen op hun vermogen, afhankelijk worden van het inkomen van hun partner of terugvallen in de bijstand. De ontslagvergoedingen nemen af met 400 miljoen euro.

Werkgevers

Voor werkgevers wordt de WW-last zowel meer voorspelbaar als meer beïnvloedbaar. Voorspelbaar, omdat de premie door de nationale verevening minder zal fluctueren dan de premie per sector. Beïnvloedbaar, omdat de premie afhankelijk is van het afgesloten contract.

Ter illustratie is het effect van de premiedifferentiatie op de uitzendsector in beeld gebracht. De uniforme AWF-premie leidt in vergelijking tot de huidige situatie (met

premiegroepen binnen de sectorfondsen) tot een verlaging van de premielasten voor de uitzendsector met ongeveer 500 miljoen euro. Oorzaak is de verevening van de relatief hoge lasten van de sectorfondsen.

De differentiatie naar contractvorm leidt tot een verhoging van de premielasten met circa 700 miljoen euro, doordat voor uitzendcontracten grotendeels de hoge premie geldt. Per saldo leidt dit voorstel als het in de jaren 2007-2010 had gegolden tot een stijging van de premielasten in de uitzendsector met circa 200 miljoen euro (36 procent). Daarbij moet worden opgemerkt dat gedragseffecten buiten beschouwing zijn gelaten. Te verwachten is dat werkgevers meer langdurende contracten en minder kortdurende contracten zullen aanbieden. De flexibele schil wordt hierdoor kleiner, waardoor het aanpassingsvermogen op de arbeidsmarkt wordt beperkt.

De maximering van de ontslagvergoeding tot maximaal 1 jaarsalaris en 75.000 euro leidt tot een kostenbesparing van 400 miljoen euro.

Overheidsfinanciën

De totale besparingen op de overheidsfinanciën zijn samengevat in tabel 1.

Tabel 1 Budgettaire effecten variant 10.E (in mln)

	Besparing grondslag in 2015	Structurele besparing
Beperken WW-duur 1 jaar	721	721
Gedragseffecten duurverkorting	318	635
Besparing op uitvoeringskosten	40	50
Korting op re-integratie	60	50
Beperken herhaald gebruik WW	63	75
Loonverzekering	-25	-25
Individueel trekkingsrecht voor scholing	-150	-150
Totaal	1.027	1.356
Totaal besparingen op grondslag	23%	30%
IOAW afschaffen	150	200
Doorwerking naar loongerelateerde fase WGA	50	60
<i>Totaal inclusief besparingen buiten grondslag</i>	<i>1.227</i>	<i>1.616</i>

Variant 10.F

Variant 10.F ontziet werknemers met relatief lage inkomens (vaak werknemers met kortdurende contracten, jongeren, allochtonen, etc.). De arbeidsmarktpositie van hoger betaalden is doorgaans beter dan die van lager betaalden. Hoger betaalden vinden sneller een nieuwe baan.

De WW-duur is hetzelfde als in de basisvariant: 1 jaar met 6 maanden vervolguitering op minimumniveau. Het maximumdagloon wordt verlaagd tot modaal (in de huidige WW is dit circa 1,5 maal modaal). Een lager maximumdagloon maakt een hoger uitkeringspercentage in de eerste maanden mogelijk. Het uitkeringspercentage wordt afgebouwd, zodat de prikkels voor werknemers om een baan te zoeken worden geïntensiveerd over de tijd. De huidige uitkeringshoogte van de WW (75 procent in de eerste 2 maanden, 70 procent in de periode erna) scheidt afstand tot het vroegere loon. Het zoeken naar werk is dus aantrekkelijk. Wel

geldt dat de afloop van de hoogte relatief vlak is, terwijl uit internationaal onderzoek blijkt dat een dalende uitkering tot verbeterde prikkels leidt (Fredriksson en Holmlund, 2003).⁴²

Het percentage bedraagt 90 procent gedurende de eerste 2 maanden, 80 procent voor de 4 maanden erop en 70 procent voor de periode erna.

Overige als in de basisvariant

- IOAW afschaffen;
- Beperken WW-duur bij herhaalwerkloosheid;
- Korting op re-integratiebudget;
- Individuele scholingsregeling bij ontslag;
- Loonverzekering;
- Ontslagvergoeding maximeren op een jaarsalaris en 75.000 euro.

4.5.1 *Effecten variant 10.F*

Arbeidsmarkt

Werknemers met relatief lage lonen worden gedurende de eerste maanden minder geprikkeld om een baan te zoeken. Dit verlengt de duur van de werkloosheid. Voor relatief hoge inkomens geldt het omgekeerde.

Voor beide groepen draagt het dalende uitkeringsniveau bij aan een sterkere zoekintensiteit over de periode. Men zal na enige tijd sneller een baan accepteren. Per saldo neemt de werkloosheid af met 60.000.

Werknemers

Deze variant leidt tot hogere uitkeringen voor lagere inkomens (vaak ook jongeren) en lagere uitkeringen voor hogere inkomens. De vervangingsratio voor hogere inkomens (vaak ouderen) wordt verlaagd, zodat zij meer prikkels krijgen om werk te zoeken en aanvaarden. Tevens zal echter de bereidheid tot mobiliteit en het nemen van risico verminderen voor met name hogere inkomens. Voor hen biedt de uitkering een lager niveau van bescherming.

Werknemers verliezen 400 miljoen euro aan ontslagvergoedingen.

Werkgevers

De maximering van de ontslagvergoeding tot maximaal 1 jaarsalaris en 75.000 euro leidt tot een kostenbesparing van 400 miljoen euro.

⁴² Het beperken van de duur is overigens een effectievere manier om werkhervatting te stimuleren dan het beperken van de hoogte, zie bijvoorbeeld Lalive e.a. (2006) en Van Ours en Vodopivec (2006).

Overheidsfinanciën

De effecten op de overheidsfinanciën zijn samengevat in tabel 2.

Tabel 2 Budgettaire effecten variant 10.F (in mln)

	Besparing grondslag in 2015	Structurele besparing
WW-duur naar 1 jaar, 6 maanden vervolgitkering, maximumdagloon naar modaal en hogere uitkeringen	561	561
Gedragseffecten	256	512
Besparing op uitvoeringskosten	30	40
Korting op re-integratie	60	50
Beperken herhaalwerkloosheid	63	75
Loonverzekering	-25	-25
Individueel trekkingsrecht voor scholing	-150	-150
Totaal	795	1.063
Totaal besparingen in grondslag	18%	24%
IOAW afschaffen	150	200
Doorwerking naar loongerelateerde fase WGA	50	60
<i>Totaal inclusief besparingen buiten grondslag</i>	<i>995</i>	<i>1.323</i>

Bijlage 4 Notitie CPB: Doorrekening voor werkgroep
werkloosheid

Nummer : 2010/14
Datum : 26 maart 2010
Aan : Werkgroep 10: Werkloosheid

Doorrekening voor werkgroep werkloosheid

De heroverwegingswerkgroep werkloosheid heeft het CPB verzocht tot doorrekening van een aantal hervormingsvarianten op het terrein van werkloosheid en werking arbeidsmarkt. De notitie bespreekt kwantitatieve effecten van wijzigingen in de toegang, hoogte en duur van de werkloosheidsregelingen, van structurele stelselwijzigingen in het ontslagrecht en van de introductie van een spaar-ww. De notitie geeft een overzicht en onderbouwing van de effecten van de besparingsopties die zijn opgenomen in de verschillende varianten. De indeling van de varianten volgt de nummering van het eindrapport. Er gelden de volgende uitgangspunten:

- *Structurele effecten*: de geraamde effecten gaan over de lange termijn en het deel dat in 2015 gerealiseerd zal zijn. Overgangsregelingen worden kort besproken.¹
- *Berekening besparingen*: bij alle varianten vindt doorrekening plaats van besparingen aan de uitgavenkant van de overheidsbegroting. De besparingen bestaan uit *ex ante besparingen*, i.e. de besparingen die worden gerealiseerd zonder rekening te houden met veranderingen in gedrag, en uit besparingen door gedragsveranderingen van individuen (*gedragseffecten*). Wanneer een uitkering wordt verlaagd, dan bestaat de *ex ante* besparing uit de directe bezuiniging die daaruit voortvloeit en het gedragseffect uit de besparing die voortvloeit uit het verminderde gebruik van de uitkering. Het laatste effect treedt op omdat individuen gevoelig zijn voor financiële prikkels. Een deel van de besparingen 'lekt weg' door toename in het gebruik van andere socialezekerheidsregelingen en toeslagen. De *ex ante* besparingen, inclusief de effecten door weglek, zijn overgenomen van berekeningen van het ministerie van SZW ten behoeve van de werkgroep. De gedragseffecten zijn door het CPB bepaald.
- *In- en uitverdieneffecten*: de berekeningen zijn exclusief lagere belastingopbrengsten door minder en lagere uitkeringen, en door hogere inkomensafhankelijke toeslagen. Ze zijn ook exclusief hogere belastingopbrengsten door werkgelegenheidsgroei. De extra kosten en baten

¹ In de regel wordt onder 'lange termijn' verstaan een periode van ongeveer tien jaar. Hierbij zij aangetekend dat veel sociale zekerheidsarrangementen al eerder een nieuw evenwicht kunnen bereiken. Zo kent de WW momenteel een maximale duur van 3 jaar en 2 maanden. Voor een spaar-ww dient een overgangsregeling te worden ingesteld.

zijn relevant voor de houdbaarheid voor de overheidsfinanciën. Ze behoren formeel echter niet tot de taakopdracht van de werkgroep en de effecten worden niet in deze notitie gerapporteerd.²

Iedere variant bestaat uit een pakket van meerdere maatregelen. De basis is de inperking van de ww-duur. In de basisvariant heeft de werkloze maximaal één jaar recht op een loongerelateerde ww-uitkering; aansluitend heeft hij maximaal zes maanden recht op een ww-vervolguitkering op het niveau van het sociale minimum (zonder partner- en vermogenstoets). Verder bevatten de meeste varianten een afschaffing van de ioaw, een beperking van herhaald ww-gebruik, een individueel recht op scholing en een korting op het re-integratiebudget.

De basisvariant levert 1 100 miljoen in 2015 op (tabel 1). Varianten 10.B en 10.C beperken de ontslagbescherming en introduceren premiedifferentiatie voor werkgevers. Variant 10.B levert 2 100 miljoen op. Variant 10.C beperkt de ww-duur tot maximaal één jaar en introduceert een spaar-ww. De variant levert 2 400 miljoen op. Variant 10.D hervormt de regeling voor ontslagbescherming en verlengt de opzegtermijn voor werkgevers. De variant levert 1 400 miljoen op. Variant 10.E beperkt de ww-duur tot maximaal één jaar en maakt onderscheid tussen vaste en tijdelijke contracten. De variant levert 1 250 miljoen op. Variant 10.F verlaagt het maximum dagloon en verhoogt de uitkeringsvoet. De variant levert 1 000 miljoen op.

Tabel 1: Overzicht van besparingen in miljoenen, zes varianten^a

	Besparing zonder gedrag ^b	Mutatie werkloosheid (in dzd)	Besparing met gedrag ^c	Besparing met gedrag, 2015 ^d
10.A (basisvariant)	- 700	- 60	- 1450	- 1100
10.B	- 1700	- 65	- 2500	- 2100
10.C	- 2400	- 105	- 3350	- 2400
10.D	- 1000	- 75	- 1750	- 1400
10.E	- 800	- 70	- 1600	- 1250
10.F	- 650	- 60	- 1300	- 1000

^b Afronding bij besparingen: 50-tallen, bij mutatie werkloosheid: 5-tallen. De besparingen en de mutatie werkloosheid betreffen de lange termijn, alleen de laatste kolom gaat over het jaar 2015.

^b De besparing zonder gedrag, ook wel de ex ante besparing genoemd, is berekend door SZW.

^c Het gedragseffect is berekend door CPB.

^d Berekend onder veronderstelling dat 50% van de gedragseffecten in 2015 zijn gerealiseerd. Voor de doorwerking van de loonvorming op het gedragseffect, zie Kranendonk en Verbruggen, 2006, SAFFIER, een 'multi-purpose'-model van de Nederlandse economie voor analyses op korte en middellange termijn, CPB Document 123. De gedragseffecten van de hervormingen gaan echter deels via veranderingen in zoekgedrag van werklozen. Vandaar dat de aanpassings-snelheid groter is dan in het genoemde document. De aanpassing van het gedragseffect in 2015 van variant 10.C gaat langzamer door de overgangsregeling van de spaar-ww.

² Deze effecten zijn in de regel kleiner dan de genoemde gedragseffecten. Maar ze zijn niet noodzakelijkerwijs gering, de varianten leiden tot een hogere werkgelegenheid en meer belastingopbrengsten. Bij de doorrekening van de verkiezings-programma's zal het CPB wel naar de volledige effecten op het EMU-saldo kijken, inclusief de in- en uitverdieneffecten.

Basisvariant (10.A)

In de basisvariant wordt de ww-duur beperkt tot maximaal anderhalf jaar. De werkloze heeft maximaal één jaar recht op een loongerelateerde ww-uitkering. Aansluitend heeft hij maximaal zes maanden recht op een ww-vervolguitkering op het niveau van het sociale minimum (zonder partner- en vermogenstoets). De regeling wordt uitgebreid met een loonverzekering van maximaal één jaar bij acceptatie van een baan met een inkomen onder het oude loonniveau. De ontslagvergoeding wordt gemaximeerd op één jaarsalaris en 75 000 euro. De ioaw wordt afgeschaft. De ww-duur bij herhaalwerkloosheid wordt beperkt door verdiscontering met eerder ww-gebruik. Er komt een individueel recht op scholing en het re-integratiebudget wordt gekort.

Tabel 2: Overzicht van besparingen in miljoenen, onderdelen van basisvariant (10.A) ^a

	Besparing zonder gedrag	Mutatie werkloosheid (in dzd)	Besparing met gedrag	Besparing met gedrag 2015
Inkorten maximum ww-duur ^b	- 600	- 50	- 1200	- 900
Loonverzekering ^c	30	nihil	30	30
Verlagen ontslagvergoeding ^d	nihil	nihil	nihil	nihil
Afschaffing ioaw	- 100	- 10	- 200	- 150
Beperking herhaald gebruik ww	- 50	- 5	- 80	- 60
Korting re-integratie	- 70	nihil	- 50	- 60
Besparing uitvoeringskosten ww ^e	- 10	0	- 40	- 30
Individueel recht scholing ^e	150	nihil	150	150
Doorwerking WGA	- 40	nihil	- 60	- 50
Totaal	- 700	- 60	- 1450	- 1100

^a Zie het rapport van de werkgroep voor de precieze omschrijving van de maatregelen. Afronding bedragen boven 100: 50-tallen, afronding beneden 100: 10-tallen. Door afronding tellen bedragen en mutatie werkloosheid niet precies op tot het totaal. Verder zie voetnoten tabel 1.

^b Maximale ww-duur één jaar, daarna maximaal zes maanden vervolguitkering op niveau sociaal minimum.

^c Maximaal één jaar.

^d Maximaal één jaarsalaris, niet hoger dan 75 000 euro.

^e Besparing met gedrag afkomstig van SZW.

De totale budgettaire besparing van de maatregelen in de basisvariant is 1 100 miljoen euro in 2015 (tabel 2). Het grootste deel van de besparing komt door de beperking van de ww-duur. Als gevolg hiervan gaan werklozen harder op zoek naar een baan en accepteren ze eerder een baan. Dit geldt voor werklozen die onder het huidige stelsel recht hebben op een uitkeringsduur van meer dan 18 maanden. Daarnaast geldt het deels ook voor werklozen die een recht hebben op een duur van minder dan 18 maanden. De laatste zes maanden van de uitkering zijn namelijk op een minimum niveau, en dat perspectief wenkt al aan het einde van het eerste jaar. Werklozen met een uitkering boven het minimum gaan er na een jaar financieel aanzienlijk op achteruit. Naast het effect op het zoekgedrag van werklozen verslechtert de onderhandelingspositie van werknemers met een lang arbeidsverleden. Als ze werkloos worden gaan ze er namelijk

aanzienlijk op achteruit tegenover de huidige situatie. Mede door de uitkering op minimum niveau. Daardoor dalen de lonen en de loonkosten voor vooral deze groep van werknemers. Dat zullen vooral oudere werknemers zijn. En bijvoorbeeld niet herintredende vrouwen of vrouwen die later in hun carrière weer meer uren willen werken. Door de dalende loonkosten neemt de arbeidsvraag toe en daalt de werkloosheid.

De loonverzekering maakt het accepteren van een baan relatief aantrekkelijk. Maar dan wel in de periode waarin de werkloze recht heeft op de loonaanvulling, in de periode daarvoor kan uitstel van het accepteren van een baan aantrekkelijk zijn. Het saldo effect op het zoekgedrag en daarmee op de werkloosheid is vermoedelijk gering.

De maximering van de ontslagvergoeding heeft slechts een gering effect op de mate van ontslagbescherming. Het effect van de maatregel op de werkloosheid is gering.³

Het huidige budgettaire beslag van de ioaw is gelijk aan circa 150 mln euro. Op termijn neemt het enigszins toe door de demografie en de toenemende participatie van ouderen. Vanwege dit laatste komen op termijn meer mensen in aanmerking voor de ww, en daarmee (deels) voor de ioaw. Verondersteld wordt dat het budgettaire beslag op de lange termijn gelijk is aan circa 200 mln euro. Het structurele ex ante budgettaire effect van afschaffing van de ioaw is gelijk aan dit bedrag verminderd met het verhoogde gebruik van alternatieve regelingen. In dit geval zal het gebruik van de ww toenemen. Ouderen met weinig vermogen komen in aanmerking voor een bijstandsuitkering, waardoor de sociale zekerheidsuitgaven met circa 100 mln euro toenemen. Voorts leidt afschaffing van de ioaw tot gedragseffecten die vergelijkbaar zijn met de gedragseffecten van de ww-duurverkorting. Mensen die dreigen langdurig werkloos te geraken gaan harder zoeken en zullen eerder een nieuwe baan accepteren. Daarnaast leidt de maatregel tot neerwaartse druk op de lonen, waardoor de werkgelegenheid toeneemt. Per saldo impliceert afschaffing van de ioaw een structurele besparing van circa 200 mln euro.

Herhaald gebruik van de ww zit vooral bij werknemers met tijdelijke contracten. Zij bouwen vaak voldoende rechten op om aanspraak te maken op een uitkering, en tussen twee contracten zit vaak een periode van werkloosheid. Naast het directe budgettaire effect heeft de maatregel ook een effect op het zoekgedrag van vooral deze groep werklozen.

Vanwege de duurverkorting van de ww wordt het re-integratiebudget gekort. De ex ante budgettaire besparing bedraagt 70 miljoen euro. Gegeven het gedragseffect dat al optreedt als gevolg van de duurverkorting kan het additionele gedragseffect van de onderhavige maatregel niet groot zijn. Het ligt echter wel in de rede dat de arbeidsmarktkansen van werklozen enigszins slinken als gevolg van deze korting op het re-integratiebudget.⁴ De structurele besparing inclusief gedragseffecten wordt geschat op 50 miljoen euro.

³ Het effect op de mate van ontslagbescherming is bepaald op basis van OECD, 2004, Employment Outlook, Employment Protection Regulation and Labour Market Performance, OECD Parijs.

⁴ Zie Bosch en Koning, 2008, De maatschappelijke baten van re-integratie doorgelicht, *Tijdschrift voor Arbeidsvraagstukken*, Vol. 24(1). Zij berekenen een gemiddeld inverdieneffect van re-integratie van 50%.

Variant 10.B

De ww-rechten van werknemers zijn als in de basisvariant. Dus maximaal één jaar recht op een loongerelateerde ww-uitkering en aansluitend maximaal zes maanden recht op een ww-ervolguitkering op het niveau van het sociale minimum (zonder partner- en vermogenstoets). De huidige regelingen voor ontslagbescherming worden vervangen door één in de wet vastgelegde procedure. Het huidige preventieve en duale ontslagstelsel wordt vervangen door een civielrechtelijk repressief stelsel. De werknemers kan uiteraard bij de rechter in beroep. De opzegtermijn gaat standaard naar 2 maanden. Na de opzegtermijn gaat de ww-periode in. Er is sprake van premiedifferentiatie voor werkgevers, de gebruikte ww-kosten van een voormalige werknemer worden deels op de werkgever verhaald (één maand per dienstjaar, minimaal drie maanden voor vaste contracten). Verder heeft de werknemer recht op een ontslagvergoeding van een kwart maandsalaris per dienstjaar, met een maximum van een half jaarsalaris. Tot slot als in de basisvariant: afschaffing ioaw, beperking herhaald ww-gebruik, individueel recht op scholing en korting re-integratiebudget.

Tabel 3: Overzicht van besparingen in miljoenen, onderdelen van variant 10.B^a

	Besparing zonder gedrag	Mutatie werkloosheid (in dzd)	Besparing met gedrag	Besparing met gedrag 2015
Inkorten maximum ww-duur ^b	- 600	- 50	- 1200	- 900
Loonverzekering	30	nihil	30	30
Premiedifferentiatie ^c	- 1050	- 5	- 1050	- 1050
Beperken ontslagbescherming ^d	nihil	nihil	- 20	- 10
Afschaffing ioaw	- 100	- 10	- 200	- 150
Beperking herhaald gebruik ww	- 50	- 5	- 80	- 0
Korting re-integratie	- 70	nihil	- 50	- 60
Besparing uitvoeringskosten ww	30	0	0	10
Individueel recht scholing	150	nihil	150	150
Doorwerking WGA	- 40	nihil	- 60	- 50
Totaal	- 1700	- 65	- 2500	- 2100

^a Zie voetnoten tabellen 1 en 2. Zie het rapport van de werkgroep voor precieze omschrijving van de maatregelen.

^b Als in basisvariant.

^c Werkgever betaalt mee aan ww-kosten van ontslagen werknemers.

^d Civielrechtelijk repressief stelsel, ontslagvergoeding kwart maandsalaris per dienstjaar (maximum half jaarsalaris).

De totale budgettaire besparing van de maatregelen is 2 100 miljoen euro in 2015 (tabel 3). Een deel van de besparing komt door de beperking van de uitkeringsduur, net als in de basisvariant. Een ander deel komt door de premiedifferentiatie. De herziening van het ontslagstelsel heeft een gering effect op de werkloosheid, maar er is wel een effect op de werking van de arbeidsmarkt.

Het nieuwe ontslagstelsel vereenvoudigt de procedures. Daardoor kunnen werkgevers makkelijker werknemers ontslaan. Ook wordt de ontslagvergoeding lager. Dit verlaagt de lasten

voor werkgevers. Ondanks de inperking van de rechten van werknemers is het effect op het niveau van de werkloosheid gering.⁵ Enerzijds kunnen werkgevers in het nieuwe stelsel makkelijker werknemers ontslaan. Anderzijds zullen ze ook sneller werknemers aannemen. De arbeidsmarkt wordt dynamischer en de in- en uitstroom van de ww neemt toe. Beiden nemen echter zodanig toe dat het niveau van de werkloosheid slechts in geringe mate lager wordt.

Naast de herziening van het ontslagstelsel verandert de introductie van premiedifferentiatie de prikkels voor werkgevers en werknemers. Het effect op de werkloosheid is wederom gering. Dat komt omdat de verschillende effecten van de maatregel elkaar grotendeels opheffen. Ten eerste betalen werkgevers mee aan werkloosheid en zullen ze minder snel werknemers ontslaan. Ten tweede zullen werkgevers meer gaan bijdragen aan de algemene kennis van werknemers zodat het vinden van een nieuwe baan bij werkloosheid makkelijker wordt. De eerste twee effecten hebben een drukkend effect op de werkloosheid. Deze effecten worden echter grotendeels teniet gedaan door het derde effect: werkgevers weten dat ze mee moeten betalen aan werkloosheid. Daarom zullen ze terughoudender worden bij het aannemen van werknemers. Verder verhoogt het ook de lasten voor werkgevers.

De herziening van het ontslagstelsel en de introductie van premiedifferentiatie samen stimuleren de werking van de arbeidsmarkt.⁶ De procedure voor ontslag wordt eenvoudiger en goedkoper, maar werkgevers betalen wel mee indien ze werknemers ontslaan (de vervuiler betaalt). Door het laatste aspect bespaart de overheid op de collectieve uitgaven.

De maatregelen pakken anders uit voor verschillende groepen werknemers. Werknemers met een lang arbeidsverleden gaan erop achteruit omdat hun recht op ontslagvergoeding wordt ingeperkt. Voor een deel is dit effect beoogd. Ze zullen langer op de arbeidsmarkt actief blijven doordat de lagere ontslagvergoeding het moeilijker maakt om vervroegd te stoppen met werken. Maar het blijft natuurlijk een inperking van hun rechten.⁷ Verder gaan werkgevers meebetalen aan werkloosheid van tijdelijke werknemers. Dat maakt een tijdelijke contract relatief duurder.

Voor de werkgevers als totale groep is de verandering niet bijzonder groot. Enerzijds is de procedure eenvoudiger en zijn de ontslagvergoedingen lager, maar anderzijds dienen ze mee te betalen aan de ww-regeling. Wel kunnen de maatregelen anders uitpakken voor verschillende groepen werkgevers. De effecten daarvan zijn moeilijk te kwantificeren.

De overige aspecten en hun effecten zijn gelijk aan de basisvariant. Dat geldt voor de loonverzekering, de afschaffing van de ioaw, en de beperking van herhaald ww-gebruik.

⁵ Voor een discussie van de effecten van ontslagbescherming op de arbeidsmarkt, zie Deelen, Jongen en Visser, 2006, *Employment protection legislation; lessons from theoretical and empirical studies for the Dutch case*, CPB Document 135.

⁶ Voor een economische onderbouwing van dit stelsel, zie Blanchard en Tirole, 2008, The joint design of unemployment insurance and employment protection: a first pass, *Journal of the European Economic Association*, Vol. 6(1), pp. 45-77.

⁷ Voor een bespreking van de invoeringsproblematiek van een dergelijk stelsel, zie Teulings, 2010, Inkomensprofielen, ontslagbescherming en de arbeidsmarkt voor oudere werknemers. In: R. Batenburg, P. de Beer, J. Mevissen en K. Tijdens (red.), *Arbeid in crisis*. Den Haag: Lemma (te verschijnen).

Variant 10.C

Werkgevers en werknemers worden samen verantwoordelijk voor de ww-regeling en de huidige regelingen voor ontslagbescherming worden vervangen door één procedure. De regeling voor ontslagbescherming is als in variant 10.B, maar dan zonder ontslagvergoeding. Het eerste half jaar van de ww-regeling is ook volgens variant 10.B, ofwel de ww-kosten worden verhaald op de werkgever (één maand per dienstjaar, minimaal drie maanden voor vaste contracten). Het tweede halve jaar wordt door de werknemer zelf gefinancierd uit opgebouwde rechten in de spaar-ww. Niet gebruikte rechten zijn vrij aanwendbaar aan het einde van het werkzame leven, terwijl eventuele tekorten worden verrekend met het pensioenvermogen. Verder als in de basisvariant: afschaffing ioaw, individueel recht op scholing en korting re-integratiebudget.

Tabel 4: Overzicht van besparingen in miljoenen, onderdelen van variant 10.C ^a

	Besparing zonder gedrag	Mutatie werkloosheid (in dzd)	Besparing met gedrag	Besparing met gedrag 2015
Premiedifferentiatie	- 1050	- 5	- 1050	- 1050
Spaar-ww ^{b,c}	- 1350	- 95	- 2100	- 1250
Beperken ontslagbescherming ^d	nihil	nihil	- 20	- 10
Afschaffing ioaw	- 100	- 10	- 200	- 150
Korting re-integratie	- 70	nihil	- 50	-60
Besparing uitvoeringskosten ww	60	0	- 10	0
Individueel recht scholing	150	nihil	150	150
Doorwerking WGA	- 40	nihil	- 60	- 50
Totaal	- 2400	- 105	- 3350	- 2400

^a Zie voetnoten tabellen 1 en 3. Zie het rapport van de werkgroep voor precieze omschrijving van de maatregelen.

^b Tweede half jaar, uitkering wordt gefinancierd uit gespaard vermogen in regeling voor spaar-ww. Voor de bepaling van het gedragseffect in 2015 wordt rekening gehouden met een overgangperiode van 12 jaar. Door deze periode is de besparing met gedrag in 2015 lager dan de besparing zonder gedrag (op de lange termijn). In de eerste jaren zullen de uitkeringen nog grotendeels uit de collectieve middelen betaald worden.

^c Bij de bepaling van het gedragseffect is uitgegaan van een regeling met sterke individuele prikkels. Collectieve elementen in de regeling kunnen de omvang van het gedragseffect enigszins temperen. Voor een preciezere duiding dient de regeling echter verder uitgewerkt te worden. Hetzelfde geldt voor de bepaling van de fiscale derving, zie ook het rapport van de werkgroep.

^d Civielrechtelijk repressief stelsel, geen ontslagvergoeding.

De totale budgettaire besparing van de maatregelen is 2 400 miljoen euro in 2015 (tabel 4). De regeling voor ontslagbescherming, inclusief het effect ervan is vrijwel conform variant 10.B. Alleen de ontslagvergoeding vervalt. Het grote verschil met de vorige variant komt door de afschaffing van de ww-regeling en de introductie van een spaar-ww.

Aan de vormgeving van de spaar-ww zitten twee aspecten die beiden een aanzienlijk effect hebben op het ww-gebruik. Ten eerste zijn de rechten van werknemers beperkter doordat het recht op een werkloosheidsuitkering nu maximaal één jaar is (afhankelijk van de omvang van

de besparingen). Door deze beperking van de ww-rechten zal het gebruik dalen. Ten tweede gaat een aanzienlijk prikkelende werking uit van de spaar-ww. Gebruik gaat immers ten koste van de eigen besparingen. Doordat een eventuele schuld op het einde van het werkzame leven wordt verrekend met het pensioenvermogen is er ook een prikkelende werking voor werknemers met een relatief laag inkomen. In het stelsel zullen vrijwel alle werklozen hun best doen om snel een nieuwe baan te vinden, zeker nadat de eerste periode van zes maanden voorbij is. Het effect is daarom bijna gelijk aan het effect van een inkorting van de maximum ww-duur naar zes maanden. Het effect is echter niet precies hetzelfde omdat een minder sterke financiële prikkel kan ontstaan voor werknemers met een laag pensioenvermogen. Bij deze groep is namelijk niets meer te halen. Extra inkomen uit arbeid wordt alleen gebruikt voor het aflossen van schulden. Het accepteren van een baan levert voor deze groep weinig voordeel op. Het probleem speelt echter voor een beperkte groep. Omdat gebruik van gespaard vermogen voor de meeste werknemers ten koste gaat van de eigen financiële middelen is het totale gedragseffect van de spaar-ww groot.⁸

De variant vereist een overgang van het huidige omslagstelsel voor de ww-regeling naar een kapitaaldekkingstelsel voor de spaar-ww. Omdat werknemers eerst voldoende rechten dienen op te bouwen zal er overgangsregeling nodig zijn. De variant voorziet in een overgangsperiode van 12 jaar. Het gedragseffect van de spaar-ww is nog relatief gering in 2015. In de jaren daarna neemt de omvang van het gedragseffect aanzienlijk toe en in het jaar 2024 wordt het volledige effect.

De variant bevat verder de afschaffing van de ioaw en de korting op het re-integratiebudget, de effecten daarvan zijn conform de basisvariant.

⁸ Voor een discussie van de effecten van een spaar-ww, zie Jongen en van Vuren, 2009, *Individuele spaarrekeningen voor werkloosheid: mirakel of mythe?* Kwartaalschrift economie, Vol. 6(1), pp. 29-58. Voor een economische onderbouwing van besparingen voor sociale verzekeringen, zie Bovenberg en Sorensen, 2004, *Improving the equity-efficiency trade-off: Mandatory savings accounts for social insurance*, *International Tax and Public Finance*, Vol. 11(4), 507-529.

Variant 10.D

De ww-regeling is als in de basisvariant: maximaal één jaar recht op een loongerelateerde ww-uitkering en aansluitend maximaal zes maanden recht op een vervolguitkering op het niveau van het sociale minimum (zonder partner- en vermogenstoets). De regelingen voor ontslagbescherming worden gewijzigd. De UWV procedure wordt de leidende route voor ontslag en verplicht de werkgever tot een opzegtermijn van maximaal negen maanden. Gedurende de opzegtermijn is de werknemer vrijgesteld van werkzaamheden. De werknemer krijgt het restant van het loon uitgekeerd als hij binnen de periode ander werk vindt. De ontslagvergoeding van de kantonrechter bedraagt in beginsel eveneens maximaal negen maanden en wordt, voor die gevallen waarin verwijtbaarheid van de werkgever aan de orde is, beperkt tot twee maal het maandsalaris per dienstjaar met een maximum van negen in aanmerking te nemen dienstjaren. Na de opzegtermijn volgt de normale instroom in de ww-regeling. Verder als in de basisvariant: afschaffing ioaw, beperking herhaald ww-gebruik, individueel recht op scholing en korting van het re-integratiebudget.

Tabel 5: Overzicht van besparingen in miljoenen, onderdelen van variant 10.D^a

	Besparing zonder gedrag	Mutatie werkloosheid (in dzd)	Besparing met gedrag	Besparing met gedrag 2015
Inkorten maximum ww-duur ^b	- 900	- 60	- 1450	- 1200
Loonverzekering	30	nihil	30	30
Herziening ontslagstelsel ^c	nihil	nihil	nihil	nihil
Afschaffing ioaw	- 100	- 10	- 200	- 150
Beperking herhaald gebruik ww	-50	- 5	- 80	- 65
Korting re-integratie	- 70	nihil	- 50	- 60
Besparing uitvoeringskosten ww	- 10	0	- 70	- 60
Individueel recht scholing	150	nihil	150	150
Doorwerking WGA	- 40	nihil	- 60	- 50
Totaal	- 1000	- 75	- 1750	- 1400

^a Zie voetnoten tabellen 1 en 2. Zie het rapport van de werkgroep voor precieze omschrijving van de maatregelen.

^b Als in basisvariant, maar dan na de opzegtermijn van maximaal negen maanden.

^c Hervorming huidige stelsel.

De totale budgettaire besparing van de maatregelen is 1 400 miljoen euro in 2015 (tabel 5). Het grote verschil met de basisvariant zit in de verlenging van de opzegtermijn. Werknemers zitten langer bij hun huidige werkgever en dat leidt tot een lagere instroom in de ww-regeling. De herziening van het ontslagstelsel heeft een gering effect op de werkloosheid, maar het verandert de prikkels voor werkgevers en werknemers.

De variant beoogt de rechtsongelijkheid tussen werknemers weg te nemen. Het bestaande stelsel van ontslagbescherming kent namelijk rechtsongelijkheid tussen werknemers. De ontslagroute via het UWV leidt alleen tot ontslag onder strikte voorwaarden, maar kent geen

ontslagvergoeding. De ontslagroute via de kantonrechter kan onder minder strikte voorwaarden tot ontslag leiden, maar kent wel een ontslagvergoeding. In tegenstelling tot varianten 10.B en 10.C worden de rechten van werknemers in variant 10.D nauwelijks beperkt. De reductie van de rechtsongelijkheid pakt wel anders uit voor verschillende groepen werknemers en werkgevers. Werknemers die in de oude situatie via het UWV zouden zijn ontslagen krijgen een verlenging van hun opzegtermijn. Daar staat tegenover dat de mogelijke ontslagvergoeding van oudere werknemers met een langdurig dienstverband wordt beperkt. De totale (geaggregeerde) mate van ontslagbescherming verandert hierdoor nauwelijks en het effect op het niveau van de werkloosheid is gering.⁹

Het effect van de verlenging van de opzegtermijn op werknemers is tweeledig. Ten eerste hebben werknemers een prikkel om snel een nieuwe baan te accepteren. Ze krijgen immers het overige salaris uitgekeerd. Dit zal vooral ten goede komen aan werknemers met goede arbeidsmarktperspectieven. Ten tweede hebben werknemers met minder goede perspectieven juist een beperktere prikkel. De periode waarin ze inkomen krijgen van de oude werkgever en uit de ww-regeling wordt immers verlengd.¹⁰ Deze verlenging geldt overigens in vergelijking met de basisvariant, door de inperking van de ww-duur wordt de totale duur van inkomensondersteuning voor een grote groep werknemers wel degelijk beperkt in vergelijking met de huidige regelingen. Door de tegengestelde prikkels van deze variant is het verschil in besparing zonder en met gedrag ongeveer even groot als in de basisvariant, in beide gevallen is het verschil 550 tot 600 miljoen euro.

De overige aspecten en hun effecten zijn gelijk aan de basisvariant. Dat geldt voor de loonverzekering, de afschaffing van de ioaw en de beperking van herhaald ww-gebruik.

⁹ Voor een discussie van de effecten van ontslagbescherming op de arbeidsmarkt, zie Deelen, Jongen en Visser, 2006, [Employment protection legislation; lessons from theoretical and empirical studies for the Dutch case](#), CPB Document 135. Het effect op de mate van ontslagbescherming is bepaald op basis van OECD, 2004, [Employment Outlook, Employment Protection Regulation and Labour Market Performance](#), OECD Parijs.

¹⁰ Voor een werknemer met minder goede perspectieven is het accepteren van een onaantrekkelijke baan in de eerste maanden niet bijzonder attractief. Weliswaar krijgt hij het resterende loon uitgekeerd, maar hij verliest ook aanspraak op een ww-uitkering. Daarmee verliest hij tijd en dus de kans om toch een aantrekkelijke baan te vinden. Het werkloosheidscijfer pakt overigens wel lager uit dan in de basisvariant omdat werknemers tijdens de opzegtermijn een baan hebben.

Variant 10.E

De variant maakt onderscheid naar werknemers met een vast en een tijdelijk contract. Verder worden de ww-rechten van werknemers beperkt tot een maximum duur van één jaar. Het eerste jaar met de loongerelateerde ww is hetzelfde als in de basisvariant, maar de vervolguitering van maximaal zes maanden komt te vervallen. De referte-eisen worden aangepast in het voordeel van werknemers met een beperkt arbeidsverleden. De arbeidsjareneis wordt aangepast naar twee uit drie jaren (i.p.v. huidige vier uit vijf). De opbouw bedraagt een maand plus een maand per jaar. De sectorfondsen worden afgeschaft en werkgevers betalen een hogere premie voor tijdelijke contracten. De ketenbepaling wordt aangepast: een vast contract moet worden aangeboden bij het derde (i.p.v. huidige vierde) contract of na het tweede (i.p.v. huidige derde) jaar. Verder als in de basisvariant: afschaffing ioaw, beperking herhaald ww-gebruik, individueel recht op scholing en korting re-integratiebudget.

Tabel 6: Overzicht van besparingen in miljoenen, onderdelen van variant 10.I^a

	Besparing zonder gedrag	Mutatie werkloosheid (in dzd)	Besparing met gedrag	Besparing met gedrag 2015
Inkorten maximum ww-duur ^b	- 700	- 60	- 1350	- 1050
Loonverzekering	30	nihil	30	30
Afschaffing ioaw	- 100	- 10	- 200	- 150
Beperking herhaald gebruik ww	- 50	- 5	- 80	- 60
Korting re-integratie	- 70	nihil	- 50	- 60
Besparing uitvoeringskosten ww	- 10	0	- 50	- 40
Individueel recht scholing	150	nihil	150	150
Doorwerking WGA	- 40	nihil	- 60	- 50
Totaal	- 800	- 70	- 1600	- 1250

^a Zie voetnoten tabellen 1 en 2. Zie het rapport van de werkgroep voor precieze omschrijving van de maatregelen.

^b Maximum ww-duur naar twaalf maanden, aanpassen referte-eis en ketenbepaling.

De totale budgettaire besparing van de maatregelen is 1 250 miljoen euro in 2015 (tabel 6).

Door de verdere beperking van de maximum ww-duur is de besparing groter dan in de basisvariant. De hogere premies voor tijdelijke contracten maakt dit arbeidscontract duurder tegenover andere soorten arbeidsrelaties.

In vergelijking met de basisvariant verandert het recht op ww op twee aspecten. Ten eerste wordt de referte-eis versoepeld. Hierdoor wordt de besparing lager, ongeveer 50 miljoen voor de besparing zonder gedrag. Het effect van de beperking van de maximum ww-duur is echter aanzienlijk groter. Hierdoor is de besparing duidelijk groter dan in de basisvariant.

In deze variant betalen werkgevers een hogere premie voor tijdelijke contracten. In het huidige stelsel hebben werknemers met een tijdelijk contract een aanzienlijk grotere kans gebruik te maken van de ww. Dit grote gebruik wordt in deze variant doorberekend in de vorm

van een hogere prijs voor de verzekering voor tijdelijke contracten. Dit heeft een effect op de werking van de arbeidsmarkt. Voor werkgevers worden tijdelijke werknemers duurder. Voor een deel zal dit worden afgewenteld op de lonen van tijdelijke werknemers. Ofwel, hun lonen worden lager. De positie van werknemers verbetert overigens door de lagere referentie-eis. Maar dat geldt voor alle werknemers en het compenseert niet specifiek werknemers met een tijdelijke contract.

De genoemde effecten maken het tijdelijke contract duidelijk minder aantrekkelijk voor zowel werkgevers als werknemers. Enerzijds zullen werkgevers tijdelijke contracten selectiever gaan gebruiken. Bijvoorbeeld door ze echt alleen aan te bieden bij tijdelijke klussen. Meer werknemers zullen hierdoor een vast contract aangeboden krijgen. Ofwel, het aantal 'insiders' op de arbeidsmarkt zal toenemen en deze 'insiders' genieten iets minder bescherming. Anderzijds zullen werkgevers ook uitwijken naar andere soorten arbeid. In plaats van tijdelijke werknemers zullen ze bijvoorbeeld meer zelfstandigen inhuren. Verder is het ook mogelijk dat werkgevers bepaalde werknemers in het geheel niet meer willen inhuren, ze kunnen immers moeilijker gebruik maken van de tijdelijke contracten. Het saldo effect van de tegengestelde effecten op de werkloosheid en de aard van de werkgelegenheid hangt af van veel aspecten en is moeilijk te bepalen.

Variant 10.F

De ww-regeling is hetzelfde als in basisvariant, maar er zijn belangrijke wijzigingen in het maximum dagloon en de hoogte van uitkering. Het maximum dagloon wordt verlaagd naar modaal en de hoogte van de uitkering bedraagt 90% in de eerste twee maanden, 80% voor de volgende vier maanden, en 70% voor de overige maanden. Verder als in de basisvariant: afschaffing ioaw, beperking herhaald ww-gebruik, individueel recht op scholing en korting van het re-integratiebudget.

Tabel 7: Overzicht van besparingen in miljoenen, onderdelen van variant 10.ii^a

	Besparing zonder gedrag	Mutatie werkloosheid (in dzd)	Besparing met gedrag	Besparing met gedrag 2015
Inkorten maximum ww-duur ^b	- 550	- 45	- 1050	- 800
Loonverzekering	30	nihil	30	30
Afschaffing ioaw	- 100	- 10	- 200	- 150
Beperking herhaald gebruik ww	- 50	- 5	- 80	-60
Korting re-integratie	- 70	nihil	- 50	- 60
Besparing uitvoeringskosten ww	- 10	0	- 40	- 30
Individueel recht scholing	150	nihil	150	150
Doorwerking WGA	- 40	nihil	- 60	- 50
Totaal	- 650	- 60	- 1300	- 1000

^a Zie voetnoten tabellen 1 en 2. Zie het rapport van de werkgroep voor precieze omschrijving van de maatregelen.

^b Als in basisvariant, maximum dagloon naar modaal en verhoging uitkeringsvoet in eerste maanden

De totale budgettaire besparing van de maatregelen is 1 000 miljoen euro in 2015 (tabel 7). De verlaging van het maximum dagloon leidt tot een besparing die groter is dan in de basisvariant. De hogere uitkeringsvoet leidt echter juist tot hogere uitgaven. Per saldo bespaart deze variant minder dan de basisvariant.

In deze variant neemt de inkomensbescherming voor werknemers met hoge lonen af, en voor werknemers met lage lonen neemt de bescherming juist toe. De verlaging van het maximum dagloon leidt tot een duidelijk lagere uitkering voor hogere inkomens. De hogere uitkeringsvoet compenseert die verlaging enigszins. Werknemers met een hoge lonen worden dus sterker geprikkeld snel een nieuwe baan te vinden. Voor werknemers met lage lonen geldt het tegenovergestelde. Het niveau van de uitkering gaat omhoog omdat de uitkeringsvoet hoger is, terwijl de verlaging van het maximum dagloon geen effect heeft. Tegenover de basisvariant worden zij minder sterk geprikkeld om snel een nieuwe baan te vinden. Tegenover de huidige situatie neemt die prikkel overigens nog wel toe, ook voor deze groep wordt de duur van de ww-uitkering duidelijk beperkt.