

Vergaderjaar 2014–2015

29 544

Arbeidsmarktbeleid

Nr. 650

BRIEF VAN DE MINISTER VAN SOCIALE ZAKEN EN WERKGELEGENHEID

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 3 september 2015

Tijdens het ordedebat van 11 juni jl. heeft de heer Krol (50plus) gevraagd om een reactie op de CPB Policy Brief «Langdurige werkloosheid: Afwachten en hervormen» (Handelingen II 2014/15, nr. 95, item 5). Dit verzoek heeft de steun van uw Kamer gekregen. Door andere leden is in het ordedebat gevraagd in te gaan op de verschillende maatregelen die het CPB oppert in het rapport en de stand van zaken ten aanzien van het aangekondigde wetsvoorstel om de premiekorting voor ouderen inbaar te maken voor kleine bedrijven.

Met deze brief ga ik in op deze verzoeken. Allereerst ga ik in algemene zin in op de werkloosheidsontwikkeling en de arbeidsmarktpositie van ouderen. Vervolgens schets ik de belangrijkste bevindingen uit het CPB-rapport over langdurige werkloosheid en ik sluit af met een reactie op de voorstellen die het CPB doet. Daarbij besteed ik specifieke aandacht aan de genoemde punten.

Werkloosheidsontwikkeling en arbeidsmarktpositie van ouderen

Het afgelopen decennium is de arbeidsmarktpositie van ouderen in termen van arbeidsparticipatie sterk verbeterd. In 2003 bedroeg de netto arbeidsparticipatie van ouderen, het aandeel werkzame ouderen in de totale bevolking in de leeftijd tussen 55 en 65 jaar, 41,5%. De netto arbeidsparticipatie is de afgelopen jaren gestegen tot 59,9% in 2014. Ouderen werken dus steeds meer en hun positie ten opzichte van andere leeftijdsgroepen is verbeterd. Ouderen gaan ook steeds later met pensioen. De gemiddelde leeftijd waarop ouderen met pensioen gaan is het afgelopen jaar voor de achtste keer op rij gestegen tot gemiddeld 64,1 jaar. Deze gunstige ontwikkelingen zijn ook zichtbaar in het aantal ouderen

dat actief is op de Nederlandse arbeidsmarkt. Dat groeide in de periode vanaf 2003 met meer dan 500 duizend personen tot ruim 1,3 miljoen¹.

Dit beeld komt ook naar voren in onderzoek van de OECD. Uit het OECD-rapport «Ageing and Employment Policies: Netherlands» uit 2014 blijkt namelijk dat steeds meer ouderen bereid en in staat zijn om langer actief te blijven op de arbeidsmarkt. Nederland behoort zelfs tot de landen die op dit terrein de afgelopen jaren de meeste vooruitgang hebben geboekt.

Het beeld is echter beduidend minder rooskleurig wanneer ouderen hun baan verliezen en werkloos worden. Dat blijkt ook uit het CPB-rapport. Oudere werknemers verliezen niet vaker hun baan, maar als zij werkloos raken, is de kans op langdurige werkloosheid bijna twee keer zo groot als gemiddeld. Ongeveer 3% van de beroepsbevolking is langdurig werkloos (langer dan een jaar op zoek naar werk). Onder ouderen is dit 5%. Van de langdurige werklozen was vorig jaar bijna de helft 50 jaar of ouder.

Ouderen hebben na werkloosheid dus aanzienlijk meer moeite om weer aan de slag te gaan dan jongeren. Onderzoek naar de werkhervatting vanuit de WW onderstreept dit. Van de werklozen van 55 jaar heeft circa 45% binnen één jaar weer een baan gevonden. Bij werklozen van 60 jaar is dit percentage verder gedaald naar bijna 20%².

CPB Policy Brief «Langdurige werkloosheid: Afwachten en hervormen»

In de Policy Brief geeft het CPB aan dat de afgelopen jaren als gevolg van de crisis de langdurige werkloosheid is opgelopen. Op basis van eerdere crises en ervaringen uit andere landen stelt het CPB dat in het algemeen de langdurige werkloosheid zonder overheidsingrijpen daalt als de economie herstelt. Na eerdere recessies daalde de langdurige werkloosheid naar circa 1% van de beroepsbevolking. Dat is ook nu een reëel toekomstperspectief.

Het CPB constateert echter dat de langdurige werkloosheid onder ouderen geen conjunctureel maar een structureel probleem is. Ook voor aanvang van de crisis was al sprake van een stijging. Om de problemen voor oudere langdurig werklozen aan te pakken, zijn institutionele aanpassingen nodig, zo stelt het CPB. Het CPB stelt dat het tot nu toe gevoerde beleid onvoldoende effectief is om oudere werklozen aan een baan te helpen. Er zijn volgens het CPB meer fundamentele herzieningen noodzakelijk, zoals een werkloosheidsuitkering die daalt met de werkloosheidsduur, ontslagbescherming die minder afhangt van de lengte van het arbeidscontract en vermindering van de leeftijdsafhankelijke arrangementen in cao's. Ook wijst het CPB op de positieve effecten van gerichte en tijdige omscholing of een tijdelijke loonkostensubsidie bij het vinden van een baan.

Reactie

Ik beschouw de werkloosheid onder ouderen als een serieus probleem. Allereerst voor de betrokkenen zelf. Langdurige werkloosheid heeft inkomensgevolgen en kan gepaard gaan met een afname van kennis en vaardigheden. Langdurige werkloosheid heeft ook negatieve effecten op het zelfvertrouwen van betrokkenen. Daarnaast is sprake van econo-

¹ Indien ook rekening wordt gehouden met werkzame ouderen ouder dan 65 jaar dan waren er in het eerste kwartaal van 2015 zelfs ruim 1,5 miljoen ouderen actief op de arbeidsmarkt.

² CBS (2012), Werkhervattingskansen na instroom in de WW: leeftijd is niet het enige dat telt.

mische gevolgen door het onvoldoende benutten van capaciteiten, verminderde belastinginkomsten en hogere uitgaven aan sociale zekerheid.

Het kabinet neemt daarom gerichte maatregelen om het economisch herstel te ondersteunen en onderneemt acties om de werkloosheid onder kwetsbare groepen, zoals ouderen, te bestrijden. Een breed pakket van maatregelen, waaronder het «Actieplan 50plus werkt», ondersteunt ouderen bij het vinden van werk. Daarnaast is het voor werkgevers financieel aantrekkelijk om een oudere uitkeringsgerechtigde in dienst te nemen via de mobiliteitsbonus. Een werkgever die een oudere uitkeringsgerechtigde (van 56 jaar of ouder) in dienst neemt, ontvangt gedurende maximaal 3 jaar € 7.000 per jaar. Om voor indiensttreding een reëel beeld van de werknemer te krijgen kan een proefplaatsing helpen. In deze periode werkt de werknemer met behoud van uitkering. Ook in de sectorplannen is aandacht voor de arbeidsmarktpositie van ouderen. In de sectorplannen wordt ingezet op bij- of omscholing om vaardigheden en kennis van ouderen op peil te houden.

Ook met de hervormingen die het kabinet heeft doorgevoerd op het gebied van ontslag en WW worden belangrijke stappen gezet om de arbeidsmarktpositie van ouderen te versterken. Een aantal van deze maatregelen licht ik toe in reactie op de door het CPB voorgestelde maatregelen.

Ontslagbescherming

In het CPB-rapport wordt onder meer opgemerkt dat «de oploop van ontslagbescherming met senioriteit» een indirecte oorzaak is voor langdurige werkloosheid en een rem voor herstel. Naar aanleiding hiervan dient opgemerkt te worden dat de bescherming tegen ontslag (zoals via het vereiste van de redelijke grond) als zodanig niet oploopt met de duur van het arbeidsverleden (bij de werkgever in kwestie of het bredere arbeidsverleden van de werknemer). Meer specifiek geldt bij ontslag om bedrijfseconomische redenen ten aanzien van de ontslagvolgorde dat bij het vervallen van uitwisselbare functies de ontslagvolgorde wordt bepaald aan de hand van het zogenoemde afspiegelingsbeginsel, met als gevolg dat de ontslagen evenredig worden verdeeld over de werknemers binnen 5 leeftijdscategorieën. Binnen de leeftijdscategorie telt vervolgens de duur van het arbeidsverleden en daarmee de periode waarin de werkgever en werknemer in elkaar hebben geïnvesteerd. Een langdurig verblijf bij eenzelfde werkgever biedt echter geen garanties als het gaat om het voorkomen van ontslag.

Met de Wet Werk en Zekerheid (Wwz) zijn voorts belangrijke stappen gezet. Sinds 1 juli 2015 is de koppeling tussen de leeftijd en de hoogte van de vergoeding (transitievergoeding) bij ontslag los gelaten. Deze is enkel gekoppeld aan de duur van het dienstverband. Alleen in het kader van de overgang van het oude naar het nieuwe recht geldt nog tijdelijk tot 1 januari 2020 een verhoogde opbouw voor 50-plussers. Met de Wwz is verder de berekeningsmaatstaf (1/3 maandsalaris per dienstjaar en 1/2 maandsalaris per dienstjaar voor dienstjaren na het tiende jaar) aangepast en is deze beduidend lager dan de (leeftijdgerelateerde) berekeningsmaatstaf die gold bij de kantonrechtersformule van voor 1 juli 2015.

(Om)scholing

Het CPB stelt dat voor sommige langdurig werklozen omscholing kan helpen om hun positie op de arbeidsmarkt te verbeteren. Een deel van de werklozen kan niet in zijn oude beroep terugkeren, omdat daar minder

vraag naar is, bijvoorbeeld omdat door technologische ontwikkelingen de kennis en vaardigheden verouderd zijn. Dit geldt ook voor de groep oudere langdurige werklozen. Zij hebben vaak lang bij eenzelfde baas gewerkt, waardoor hun vaardigheden voor andere banen mogelijk minder relevant zijn.

Ik zie het belang van (om)scholing om de kans op het vinden van een baan te vergroten. Het kabinet kiest er daarbij voor om voor specifieke groepen omscholing in te zetten. Voor lang niet alle werklozen is scholing immers noodzakelijk om een nieuwe baan te vinden. Met het «Actieplan 50 plus werkt» heeft het kabinet scholingsvouchers geïntroduceerd. De scholingsvoucher is een subsidie, gericht op scholing, voor werkzoekenden of werkgevers die een 50-plusser in dienst nemen. Met mijn brief van 22 mei jl. heb ik uw Kamer geïnformeerd over de voortgang van het actieprogramma. Ook de 3^e tranche sectorplannen in combinatie met Brug-WW stimuleert omscholing van met werkloosheid bedreigde werknemers en werkzoekenden.

Tijdelijke loonkostensubsidie

Ook een tijdelijke loonsubsidie bij het vinden van een baan kan effectief zijn bij de bestrijding van langdurige werkloosheid, zo stelt het CPB. Langs verschillende wegen is hierin feitelijk al voorzien. Allereerst kunnen werkgevers die een werkloze in dienst willen nemen gebruik maken van een proefplaatsing. Voor een bepaalde periode loopt de uitkering dan door en heeft de werkgever geen loonkosten. Daarnaast kunnen werkgevers die een oudere uitkeringsgerechtigde in dienst nemen aanspraak maken op een premiekorting (mobiliteitsbonus). Tot slot kent de WW sinds 1 juli jl. een systeem van inkomstenverrekening. Wanneer een WW'er een baan accepteert met een lager loon dan voorheen, dat vult de WW dit gat voor de (resterende) WW-duur deels op.

Met betrekking tot de premiekorting is door de heer Dijkgraaf (SGP) verzocht om in te gaan op de stand van zaken ten aanzien van het aangekondigde wetsvoorstel om de premiekorting voor ouderen inbaar te maken voor kleine werkgevers. In mijn brief van 6 februari 2015³ heb ik uw Kamer de hoofdlijnen geschetst van het wetsvoorstel dat de verzilveringsproblematiek van de premiekortingen, wat met name speelt bij kleine bedrijven, oplost. Het idee achter de premiekortingen is dat het voor werkgevers aantrekkelijker is om werknemers uit kwetsbare groepen, zoals onder andere ouderen, aan te nemen. Om het instrument zo effectief mogelijk te laten zijn, zouden kleine en grote werkgevers in dezelfde mate van premiekortingen moeten kunnen profiteren. Bij een loonsom kleiner dan circa € 70.000 ontstaat nu echter een verzilveringsprobleem, omdat de af te dragen premies werknemersverzekeringen lager zijn dan de premiekorting. Het oplossen van deze verzilveringsproblematiek past goed in het beleid van het kabinet om de arbeidsparticipatie van kwetsbare groepen te bevorderen.

Om kleine werkgevers te stimuleren om werknemers uit kwetsbare groepen aan te nemen, stellen de Staatssecretaris van Financiën en ik voor de systematiek van het instrument premiekortingen om te vormen naar een nieuw instrument buiten de loonaangifte om. Het voornemen is de premiekorting, die thans door de werkgever zelf wordt geclaimd via de loonaangifte, te wijzigen in een uitbetaling door de Belastingdienst na afloop van het kalenderjaar. Het betreffende wetsvoorstel zal door de Staatssecretaris van Financiën aan uw Kamer worden aangeboden tezamen met het Belastingplan 2016.

³ Kamerstuk 29 544, nr. 588.

Vormgeving uitkeringen

Het CPB stelt voorts dat een genereus sociale-zekerheidsstelsel leidt tot meer langdurige werkloosheid en langzamer herstel uit een recessie. Volgens het CPB houden werklozen door hoge en lange uitkeringen langer vast aan een hoog loon en zijn ze slechts beperkt bereid om hun looneis te matigen. Het duurt daardoor mogelijk langer voordat ze werk vinden. Dit zogenaamde hoge reserveringsloon hangt, volgens het CPB, samen met de hogere lonen die ouderen hadden voordat zij werden ontslagen en met meer sociale zekerheidsrechten. Oudere werknemers met een langer arbeidsverleden hebben immers langer recht op een werkloosheidsuitkering dan jongeren met een kort arbeidsverleden.

Het CPB stelt dat langdurig werklozen hun kans om het werk te hervatten vergroten als zij hun gewenste loon verlagen. Lagere en kortere uitkeringen verlagen de looneis en vergroten zo de kans op werk, maar hebben als mogelijk nadeel dat werklozen een baan accepteren onder hun niveau. Het CPB noemt daarom een staffel in het uitkeringsniveau als mogelijke oplossing: naarmate de uitkering langer duurt, daalt de uitkeringshoogte.

De suggestie van het CPB met betrekking tot het stapsgewijs afbouwen van de hoogte van de WW-uitkering legt de focus te eenzijdig op het actief zoeken naar werk en vermindert de inkomensbescherming. Ik ben daarom geen voorstander van de voorstellen van het CPB met betrekking tot de hoogte en duur van de WW. Ik vind het belangrijk dat de WW een balans biedt tussen inkomenszekerheid en stimuleren van actief zoek gedrag. Deze balans is nu juist gevonden met de afspraken uit het sociaal akkoord en de Wwz. Met de Wwz wordt het actief zoeken naar werk meer dan voorheen gestimuleerd, maar langs andere weg dan het CPB voorstelt. Zo wordt met de Wwz de lengte van de WW-uitkering verkort, de maximale duur wordt stapsgewijs teruggebracht tot 2 jaar. Ook is hetgeen dat wordt verstaan onder passende arbeid aangescherpt en is door de invoering van inkomensverrekening werkhervatting tegen een lager loon lonend.

Cao's en ontsiemaatregelen ouderen

Het CPB concludeert dat een verlaging van de loonkosten het aantrekkelijker maakt om een oudere werkloze weer in dienst te nemen. Het CPB constateert daarbij terecht dat de sleutel tot verandering in belangrijke mate bij sociale partners ligt. Zij leggen in cao's immers de arbeidsvoorwaarden vast. De sociale partners verenigd in de Stichting van de Arbeid (StvdA) hebben in de beleidsagenda 2020 als doel gesteld dat de arbeidsparticipatie van 55-plussers in 2020 niet fundamenteel verschilt van de arbeidsparticipatie van 55-minners. Zij stellen in de beleidsagenda 2020 net als het CPB vast dat de met ontsiemaatregelen gepaard gaande extra arbeidskosten ertoe leiden dat de arbeidsmobiliteit van oudere werkenden en de werkhervattingskansen van oudere werklozen lager liggen in vergelijking met de mogelijkheden voor jongeren. De StvdA beveelt cao-partijen daarom aan bestaande generieke ontsiemaatregelen om te vormen indien blijkt dat deze feitelijk geen bijdrage leveren aan de participatie en inzetbaarheid van oudere werknemers. Zoals blijkt uit cijfers van de AWWN is in de praktijk zichtbaar dat in een toenemend aantal cao's ontsiemaatregelen worden omgezet naar generieke maatregelen. Ik onderschrijf deze ontwikkeling in de cao's.

De Minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid,
L.F. Asscher