

7 Afrondende opmerkingen

In dit hoofdstuk motiveert de raad dat het wenselijk is zijn voorstellen in te voeren (paragraaf 7.1) binnen bepaalde randvoorwaarden (paragraaf 7.2). Ook plaatst hij zijn voorstellen in het perspectief van de komende advisering over de toekomst van de sociale zekerheid, naar aanleiding van de adviesaanvraag van 15 februari 2005 over het sociaal-economisch beleid op middellange termijn, en agendeert hij daarvoor enkele onderwerpen (paragraaf 7.3).

7.1 Wenselijkheid invoering raadsvoorstellen

In dit advies formuleert de raad voorstellen voor een weloverwogen hervorming van de WW en daarmee samenhangende regelingen zoals die welke verband houden met de ontslagpraktijk. Deze voorstellen zijn gericht aan de overheid. Daarnaast zijn in het bijzonder de voorstellen met betrekking tot preventie en reïntegratie ook gericht aan de partijen op het decentrale niveau; in dit verband wijst de raad op de *Aanbeveling van de Stichting van de Arbeid ter bevordering van preventie van werkloosheid en reïntegratie van werkloze werknemers* d.d. 15 april 2005.

Al met al betreft het in de zienswijze van de raad een evenwichtig geheel van voorstellen die onderling nauw samenhangen, inclusief de hierboven genoemde aanbeveling van de Stichting van de Arbeid.

Volgens de raad zal invoering van deze voorstellen leiden tot meer activerende elementen in de WW (en daarmee samenhangende regelingen) met het oog op een toekomstbestendige WW. Dit leidt tot een verbetering van de werking van de arbeidsmarkt in combinatie met een maatschappelijk aanvaardbare inkomensbescherming in geval van werkloosheid. Ook voorzien de voorstellen in een adequate aanpak van de huidige problemen met betrekking tot het reïntegratiebeleid en -instrumentarium opdat effectieve en duurzame reïntegratie van WW-uitkeringsgerechtigden en andere werkloze werknemers mogelijk is.

De raad concludeert dat dit advies dan ook volledig past in de toekomstagenda, zoals verwoord in de preambule van de kabinetsverklaring naar aanleiding van het Sociaal Akkoord¹ (zie de paragrafen 2.2 en 3.2.2).

1 In de preambule wordt gesteld dat het van belang is de economische groei, de concurrentiepositie van het bedrijfsleven en de werkgelegenheid duurzaam te verstevigen en dat de aanpak van de belangrijke uitdagingen waarvoor de Nederlandse samenleving staat (in het licht van demografische, internationale en technologische ontwikkelingen) alleen met betrokkenheid van sociale partners, en onder erkenning van hun eigen verantwoordelijkheden, tot duurzaam bevredigende resultaten kan leiden. De preambule vermeldt voorts dat het kabinet aan de SER advies zal vragen gericht op de middellange termijn en daarbij ook de thema's van kenniseconomie, sociale innovatie (arbeidsmarkt en sociale zekerheid) en verantwoordelijkheidsverdeling betrekken. De adviesaanvraag is op 15 februari 2005 ontvangen.

Vervolgens wijst de raad op de consequenties van de CPB-ramingen van de volume-effecten van de voorstellen² (zie paragraaf 5.4). Het geheel van voorstellen ten aanzien van de WW zelf leidt volgens de CPB-analyse tot een structurele initiële volumereductie ‘binnen de WW’ met circa 43.000 uitkeringsjaren, en indien rekening wordt gehouden met de volumestijging als gevolg van een gedragseffect en met een additioneel initieel volume-effect van maatregelen buiten de WW, dan is volgens het CPB sprake van een totale daling van het uitkeringsvolume met 37.000 uitkeringsjaren. In paragraaf 5.4.3 heeft de raad op basis van enkele kanttekeningen geconcludeerd dat een genuanceerde waardering nodig is van de raming dat de raadsvoorstellen per saldo leiden tot een daling van het totale uitkeringsvolume met 37.000 uitkeringsjaren; dit geldt ook voor de door het CPB geraamde budgettaire effecten.

De raad memoreert hier zijn twee belangrijkste kanttekeningen.

De eerste kanttekening betreft de zienswijze dat van de raadsvoorstellen buiten de WW, met name het voorstel tot invoering van een IOW, geen (structurele) initiële additionele volume-effecten uitgaan, aangezien deze regeling omstreeks 2010 moet worden geëvalueerd en in die zin vooralsnog als een tijdelijk arrangement kan worden gezien. Bij de toetsing van de volumetaakstelling op grond van het Sociaal Akkoord moet derhalve geen rekening worden gehouden met de door het CPB geraamde initiële additionele effecten van de voorgestelde invoering van de IOW.

De tweede kanttekening heeft betrekking op de vaststelling dat in de CPB-analyse geen rekening is gehouden met dan wel een beperkt volume-effect is toegekend aan een veelheid van raadsvoorstellen die ook een (initieel) volume-effect hebben. Daarbij gaat het in het bijzonder om de voorstellen met betrekking tot invoering van een poortwachters-toets, preventie van werkloosheid en reïntegratie van WW-uitkeringsgerechtigden. Naar het oordeel van de raad zullen deze leiden tot een verminderd beroep op de WW, en moet derhalve bij de toetsing van de raadsvoorstellen aan de WW-volumetaakstelling rekening worden gehouden met een grotere structurele beperking van het beroep op de WW, dan door het CPB is geraamd.

Mede op basis van de kanttekeningen is het volgens de raad redelijkerwijs aannemelijk dat zijn voorstellen ertoe leiden dat materieel wordt voldaan aan de WW-volumetaakstelling zoals verwoord in de kabinetsverklaring naar aanleiding van het Sociaal Akkoord. Ook als rekening zou worden gehouden met de hier relevante additionele volume-effecten buiten de WW (en dus met het effect op het totale uitkeringsvolume) kan redelijkerwijs worden aangenomen dat de raadsvoorstellen leiden tot een structurele volumereductie van om en nabij 43.000 uitkeringsjaren. Het gaat hier om eenzelfde structurele WW-volume-reductie als de kabinetsvoorstellen tot afschaffing van de kortdurende WW-uitkering, aanscherping van de WW-referte-eisen en gedeeltelijke verrekening van ontslagvergoedingen met een WW-uitkering. In dit verband memoreert de raad de mededeling van het kabinet dat voorstellen van de raad voor het kabinet ‘zeer zwaarwegend’

2 De CPB-analyse is opgenomen in bijlage 10.

zullen zijn, als deze voorzien in eenzelfde WW-volumereductie (volgens CPB-ramingen) als de desbetreffende kabinetsvoorstellen³.

De raad dringt erop aan dat deze kanttekeningen en beschouwingen ten volle te betrekken bij de weging en beoordeling van de voorstellen in dit advies. Met het oog daarop gaat hij ervan uit dat het kabinet ook de sociaal-economische effecten in bredere zin in zijn afweging zal betrekken. Volgens hem zou deze afweging evenzeer betrekking moeten hebben op de maatschappelijke effecten van een meer activerende inrichting van de WW in samenhang met voorstellen tot preventie van werkloosheid en reïntegratie van werkloze werknemers. Niet minder belangrijk is volgens de raad het brede maatschappelijke draagvlak voor het in dit advies gepresenteerde integrale pakket van voorstellen.

In samenhang met zijn oordeel dat invoering van zijn voorstellen zal leiden tot een meer activerende WW die voorziet in een maatschappelijk aanvaardbare inkomensbescherming, komt de raad – mede op basis van de genoemde CPB-analyse – tot de conclusie dat de raadsvoorstellen voor een hervorming van de WW en daarmee samenhangende regelingen, in de plaats moeten komen van de drie hierboven genoemde kabinetsvoorstellen.

7.2 Randvoorwaarden invoering raadsvoorstellen

Het pleidooi van de raad om al zijn voorstellen als integraal pakket in te voeren, neemt niet weg dat hij aanbeveelt dat enkele daarvan geleidelijk en binnen bepaalde randvoorwaarden worden ingevoerd.

In de *eerste plaats* dient naar het oordeel van de raad bij de invoering van de voorstellen rekening te worden gehouden met de mogelijkheden van de betrokken instanties en partijen om deze voorstellen effectief en efficiënt uit te voeren.

In dit verband wijst de raad erop dat zijn voorstellen ten aanzien van de WW en daarmee samenhangende regelingen tot gevolg zullen hebben dat een deel van de (voorheen) WW-uitkeringsgerechtigden sneller dan thans zullen zijn aangewezen op de dienstverlening van de gemeenten voor zowel de inkomensondersteuning als voor ondersteuning bij het zoeken naar en het vinden van werk (zie ook paragraaf 5.3.1). Dit heeft voor de gemeenten grote gevolgen op het terrein van uitvoering en financiering van regelingen, hetgeen ook geldt voor de reïntegratie van de betrokkenen. Zo kan worden verwacht dat de werklozen die voorheen een beroep konden doen op een WW-uitkering maar in de voorgestelde regeling onder de werkingssfeer van de IOW en WWB komen te vallen of aangemerkt dienen te worden als niet-uitkeringsgerechtigden, aangewezen zullen zijn op snellere en meer actieve bemiddeling van CWI en gemeenten.

In dit verband wijst de raad op de huidige gebrekkige effectiviteit van de uitvoering van het reïntegratie- en het sanctiebeleid. Uitgaande van zijn voorstellen tot verbetering van

3 Kabinetsverklaring naar aanleiding van het Sociaal Akkoord (zie bijlage 2).

het reïntegratiebeleid en -instrumentarium (zie paragraaf 5.2.5) vraagt hij de aandacht voor een goede verdeling van verantwoordelijkheden (ten aanzien van de besluitvorming, de financiering en de uitvoering van de reïntegratie) tussen de betrokken actoren: gemeenten, werknemers en werkgevers (in sectoren), uitvoeringsinstanties (UWV en CWI) en private partijen (zoals reïntegratiebedrijven). Deze verantwoordelijkheidsverdeling moet zijn gericht op een adequate en effectieve inzet van de reïntegratiemiddelen en ter voorkoming van afwentelingsgedrag. De raad stelt voor dat de RWI hierover nader advies uitbrengt. In dit verband verwijst hij ook naar het voornemen van de staatssecretaris van SZW om de wetenschappelijke top in Nederland te zullen vragen hem van advies te dienen “om meer eenduidig en gezaghebbend het inzicht in de netto-effectiviteit van het reïntegratiebeleid te vergroten⁴”.

In de *tweede plaats* is de raad van oordeel dat zijn voorstellen voor een hervorming van de uitkeringsregimes op grond van de WW en van de inkomensvoorzieningen voor oudere werklozen alleen mogen gelden voor zogeheten nieuwe gevallen. Dit wil zeggen dat deze voorstellen alleen aan de orde zijn voor werknemers die werkloos worden na invoering van deze voorstellen en dat de bestaande rechten van de huidige uitkeringsgerechtigden gehandhaafd blijven (overgangsrecht⁵). In dit verband dringt de raad erop aan te voorkomen dat in concrete, uitzonderlijke omstandigheden een negatieve prikkel uitgaat van de invoering van zijn voorstellen⁶.

Wel beveelt hij met klem aan dat zijn voorstellen voor een verbetering en meer effectieve benutting van het reïntegratiebeleid en -instrumentarium onverwijld van toepassing zijn; dit geldt ook voor de voorstellen voor een vereenvoudiging van de uitvoering van de WW en voor een verbetering van de handhaving van de WW.

In de *derde plaats* vraagt de raad aandacht voor de gevolgen van de voorgestelde hervorming van de WW voor het Fonds Voorheffing Pensioenen (FVP). Hoewel invoering van de raadsvoorstellen met betrekking tot de WW (als gevolg van de koppeling tussen de FVP-pensioenopbouw en de loongerelateerde WW-uitkering) zal leiden tot het teruglopen van de FVP-lasten, blijft de situatie van dit fonds dat door zijn middelen heen raakt, problematisch. De raad beveelt aan te zoeken naar een gepaste oplossing hiervoor en verwijst in dit verband naar de lopende besprekingen in het kader van de Stichting van de Arbeid.

4 Brief van 11 maart 2005 van de staatssecretaris van SZW aan de Tweede Kamer (vergaderjaar 2004-2005, 28 719, nr. 5).

5 Het betreft hier de zogeheten eerbiedigende werking (zie: Eerste Kamer, vergaderjaar 1999-2000, 25 900, nr.87b (*Toetsingskader overgangsrecht*)).

6 Dit impliceert onder meer dat werknemers die onder de huidige WW een bepaald uitkeringsrecht hebben opgebouwd dáárop nog een beroep kunnen doen als zij na invoering van de WW-voorstellen van de raad betaalde arbeid (gaan) verrichten en kort daarna werkloos worden en beroep doen op de WW. Indien dit niet het geval zou zijn is de kans aanwezig dat de betrokkenen niet worden gestimuleerd om weer aan het werk te gaan.

In de *vierde plaats* ligt het volgens de raad in de rede om bij de invoering van de voorstellen negatieve sociaal-economische effecten te voorkomen dan wel op te vangen. In dit verband gaat hij ervan uit dat in het bijzonder zijn voorstellen voor een verandering van het WW-financieringsregime kunnen leiden tot uiteenlopende inkomens-, arbeidskosten- en andere sociaal- en financieel-economische effecten.

Het betreft de voorstellen in verband met:

- de financiering van de lasten van de WW-uitkeringen tijdens de eerste zes maanden, uit sectorale premies die voor de helft door de werkgever en voor de helft door de werknemer worden betaald;
- de financiering van de lasten van de WW-uitkeringen na de eerste zes maanden uit landelijke premies en uit algemene middelen, waarbij de werkgever, de werknemer en de overheid elk een derde van deze lasten dragen⁷;
- de afschaffing Awf-franchise of de premievrije voet.

De raad bepleit een geleidelijke overgang naar het voorgestelde financieringsregime zodat reparatie of compensatie van negatieve effecten mogelijk is.

Daarbij kunnen ook de gevolgen van de premiebetaling voor de nieuwe WGA (loonaanvulling gedeeltelijk arbeidsgeschikten) worden betrokken⁸. Tevens ligt het voor de hand bij de voorgestane geleidelijke overgang rekening te houden met de te voorziene toename van het beroep op algemene middelen, als gevolg van de raadsvoorstellen met betrekking tot:

- de financiering van een deel van de WW-uitkeringslasten;
- de beperking van de WW-uitkeringsduur met de daaruit voortvloeiende mogelijke verschuiving van lasten naar de WWB/IOW(IOAW);
- de inkomensvoorzieningen voor oudere werklozen met onder meer de vrijstelling van bepaalde toetsen.

In de *vijfde plaats* beveelt de raad aan de invoering van zijn voorstellen ook te plaatsen in het perspectief van de door hem voorgestane structureel lastendekkende premiestelling voor de WW. Terzijde merkt hij op dat te verwachten is dat invoering van zijn voorstellen zal leiden tot een daling van de premies op grond van de WW.

Sinds het midden van de jaren negentig tot 2004 heeft de overheid de Awf-premies boven het lastendekkende niveau vastgesteld, onder meer met het oog op het wegwerken van toen bestaande vermogenstekorten. Een ander motief tot premievaststelling boven het lastendekkend niveau ligt in het verlengde van de invoering van de Europese Monetaire Unie (EMU) in 1994. Sindsdien tellen de exploitatie- en vermogenssaldi van de sociale

7 De gedeeltelijke verschuiving van deze lasten naar niet-actieven kan gunstig uitpakken voor het arbeidsaanbod.

8 In dit verband heeft de raad kennis genomen van de brief van 11 maart 2005 van de minister van SZW aan de Tweede Kamer in verband met de invoering van de wet Werk en Inkomen naar arbeidsvermogen (WIA). Daarin schrijft de minister dat de eventuele wijzigingen die de regering zal aanbrengen in de WW (naar aanleiding van het SER-advies over de WW) gevolgen hebben voor de loongerelateerde WGA-uitkering. De regering hanteert daarbij als uitgangspunt dat wijzigingen in de WW ook zullen worden doorgevoerd in de WIA, tenzij er gegronde redenen zijn om dat niet te doen (Tweede Kamer, vergaderjaar 2004-2005, 30 034, nr. 5).

fondsen mee bij de berekening van het EMU-saldo en de EMU-schuld. Dit heeft tot gevolg dat het terugbrengen van het vermogen van het Awf naar de 'Reserve dekking werkloosheidslasten', bijvoorbeeld als gevolg van een premieverlaging, leidt tot een negatieve beïnvloeding van het EMU-saldo en de EMU-schuld.

De raad stelt vast dat de Awf-vermogenstekorten onder meer door de gunstige economische ontwikkelingen zijn omgezet in aanzienlijke vermogensoverschotten. Niettemin worden de Awf-premies nog steeds boven het lastendeckende niveau vastgesteld daar waar structurele exploitatie- en vermogenssaldi verzekeringstechnisch niet wenselijk en niet nodig zijn⁹. De premiegelden dienen immers alleen ter financiering van de verzekerde risico's en niet ter financiering van collectieve uitgaven die daarmee geen verband houden.

De raad heeft zich in eerdere advisering over deze kwestie uitgesproken. Hier herhaalt hij dat hij "ten principale van mening is dat er in de WW sprake dient te zijn van een structureel lastendeckende premiestelling"¹⁰. Er moet een kostendeckende premiestelling gelden op basis van overwegingen van verzekerings- en financieringstechnische aard, waaronder ook overwegingen met betrekking tot een stabiele premie. Daarbij horen ook neutrale vermogensposities in de desbetreffende sociale fondsen. Het premiebeleid ten aanzien van deze verzekeringen heeft wel invloed op de lasten- en inkomensontwikkeling, maar moet volgens de raad niet langer worden gebruikt als instrument van het budgettaire macro-economische beleid. De raad heeft deze opvatting in juni 2004 nog bevestigd in zijn advies *Beoordeling kabinetsvoornemens Aanpassing toetredingsvoorwaarden WW*¹¹.

Naar het oordeel van de raad biedt de voorgestelde hervorming van de WW een passende gelegenheid om het beleid met betrekking tot de vaststelling van de WW-premies los te koppelen van het macro-budgettaire beleid dat is geënt op het totaal van de collectieve financiën en waarin de beleidsafwegingen worden gemaakt tegen de achtergrond van de EMU-doelstellingen. De raad zal hierop nader ingaan in zijn komende advies over het sociaal-economisch beleid op middellange termijn¹².

In dit verband constateert de raad dat de wachtgeldpremies jaarlijks lastendeckend worden vastgesteld en daarmee neutraal uitwerken voor het EMU-saldo¹³. Naar zijn oordeel mogen de sectorale wachtgeldpremies (waaruit de lasten van de WW-uitkeringen tijdens

9 Dit geldt niet in 2004 en 2005. Tussen eind 2003 en eind 2004 is het Awf-vermogen gedaald van 6,6 naar 5,5 miljard euro, hetgeen betekent dat is ingeteerd met benedenlastendeckende premies. Voor ultimo 2005 is een vermogen van 5,1 miljard euro geraamd.

10 SER-advies *Sociaal-economisch beleid 2002-2006*, op.cit., p. 225 e.v.; zie ook: SER-advies *Werken aan Zekerheid*, op.cit., p. 290.

11 SER-advies *Beoordeling kabinetsvoornemens Aanpassing toetredingsvoorwaarden WW*, op.cit., p. 21.

12 Op 15 februari 2005 heeft de raad een adviesaanvraag over het sociaal-economisch beleid op middellange termijn ontvangen.

13 Dit neemt niet weg dat wijzigingen in de gemiddelde wachtgeldpremie gecompenseerd worden door wijzigingen in belastingen of sociale premies met het oog op een evenwichtig lasten- en koopkrachtbeeld.

de eerste zes maanden worden bekostigd) ook in de toekomst niet worden betrokken in een macro-budgettair beleid dat is gekoppeld aan het EMU-saldo. Deze zienswijze sluit aan bij de voorstellen in dit advies die erop zijn gericht om het regime tijdens de eerste periode van een WW-uitkering vooral sectoraal te oriënteren (zie paragraaf 3.3), hetgeen leidt tot een grotere verantwoordelijkheid van sociale partners.

Ten slotte heeft de raad in dit verband goede nota genomen van het recente pleidooi van de minister-president om het klassieke onderscheid tussen het domein van de belastingen en dat van de werkgevers- en de werknemerspremies weer ‘in ere te stellen’; daardoor zijn de lasten en lusten van werknemersregelingen bij bedrijven en werknemers direct voelbaar (‘boter bij de vis’)¹⁴. Dit neemt niet weg dat er goede redenen zijn voor het voorstel voor een gedeeltelijke financiering uit de algemene middelen, van de lasten van de WW-uitkeringen na de eerste zes maanden¹⁵.

7.3 Toekomst sociale zekerheid

Met de adviesaanvraag van 3 februari 2004 is de raad ook advies gevraagd over beleidsmodaliteiten die leiden tot een fundamentele verandering van de werkloosheidsverzekering en, in het verlengde daarvan, de sociale zekerheid (zie kader).

Fundamentele aanpassingen WW

Een bijlage van de adviesaanvraag van 3 februari 2004 bevat een beschrijving van de volgende modaliteiten die een fundamentele aanpassing van de WW inhouden.

Ten eerste, een spaar-WW waarbij op individuele basis wordt gespaard voor de dekking van het werkloosheidsrisico.

Een zuivere spaar-WW is in zijn meest fundamentele vorm gebaseerd op de financiering van de WW-uitkeringen door individuele spaarfondsen in plaats van collectieve arrangementen. Het op individuele basis sparen voor de dekking van het werkloosheidsrisico zou *enerzijds* leiden tot een sterkere prikkel om *moral hazard* te beperken aangezien het werkloosheidsrisico in financiële zin niet langer op anderen kan worden afgewenteld. *Anderzijds* impliceert deze modaliteit een verlies van risicosolidariteit door het wegvallen van de ‘solidariteitspremie’ aan werknemers met een hoog werkloosheidsrisico.

Ten tweede, een regeling met individuele spaarelementen en een collectieve financiering.

14 Inleiding *Op eigen kracht: van verzorgingsstaat naar participatiemaatschappij* van 22 januari 2005 van minister-president Balkenende tijdens de Bilderbergconferentie van de Stichting NCW (zie: www.minaz.nl).

15 Zie paragraaf 5.2.4. In dit verband is van belang dat werkloosheid na zes maanden in toenemende mate een collectief maatschappelijk risico is dat gedeeld wordt door werkgevers, werknemers en de gehele samenleving.

Dit is een gematigde spaar-WW met een onderscheid tussen de financiering en de prestaties.

De huidige collectieve financiering zou in stand kunnen blijven terwijl spaarfondsen worden benut om de WW-uitkering aan te vullen. De aanvullingen kunnen betrekking hebben op de uitkeringshoogte (i.e. aanvulling van een collectieve basisvoorziening met individuele besparingen) en op de uitkeringsduur (i.e. een collectieve basisvoorziening van een beperkte duur, na afloop waarvan individuele besparingen moeten worden aangesproken). Met betrekking tot de prestaties kan sprake zijn van verschillende bestedingsdoelen (verlof, WW), waarbij behoud van solidariteit kan betekenen dat het opnemen van verlof bijvoorbeeld niet leidt tot een aantasting van WW-rechten.

Ten derde, een vorm van levensloopsparen op basis van een zogeheten drie-pijlermodel.

In een zogeheten levensloop-WW spelen zowel individuele spaarelementen als collectieve financiering een rol. Het meest direct komt dit tot uitdrukking in het zogenaamde drie-pijlermodel zoals voorgesteld door Leijnse c.s.¹⁶. Dat pijlermodel kan betrekking hebben op oude of klassieke risico's (waaronder het werkloosheidsrisico) en zogeheten nieuwe risico's.

De eerste pijler, gevormd door een publieke verzekering op landelijk niveau, geeft dekking voor risico's die niet beïnvloedbaar zijn. Zij bestaat uit generieke en verplichte regelingen voor alle werknemers die een (basis)dekking geven als een bepaald risico zich voordoet. De basisdekking kan zowel een voorziening op minimumniveau zijn als een inkomensgerelateerde uitkering, al dan niet van beperkte duur.

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

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

- Bron: Adviesaanvraag van 3 februari 2004 over de toekomstbestendigheid van de WW, bijlage 4 bij de notitie *Toekomstverkenning WW*.

16 F. Leijnse, K.P. Goudswaard, J. Plantenga en J.P. van den Toren, *Anders denken over zekerheid: levenslopen, risico en verantwoordelijkheid*, Den Haag 2002.

Voor de raad is het evident dat aan de beleidsmodaliteiten die strekken tot een fundamentele aanpassing van de WW ook aspecten verbonden zijn die een bredere strekking hebben dan de WW. De in de adviesaanvraag geschetste modaliteiten impliceren een fundamenteel andere inrichting van de sociale zekerheid door een herijking van individuele en collectieve verantwoordelijkheden. Een grondige verkenning en een afgewogen beoordeling van deze beleidsmodaliteiten moeten volgens de raad dan ook in een breder kader plaatsvinden en overschrijden de reikwijdte van dit advies.

De raad wil de beleidsmodaliteiten voor een fundamentele aanpassing van de WW daarom betrekken bij de voorbereiding van zijn reactie op enkele adviesvragen uit de adviesaanvraag van 15 februari 2005 van de ministers van EZ en van SZW over het sociaal-economisch beleid op middellange termijn, met name de adviesvragen die betrekking hebben op de toekomstige inrichting van de sociale zekerheid¹⁷ (zie kader).

Adviesaanvraag sociaal-economisch beleid op middellange termijn en toekomst sociale zekerheid

Volgens het kabinet is op termijn een andere verantwoordelijkheidsverdeling nodig tussen de overheid, sociale partners en individuele werkgevers en burgers met betrekking tot het terrein van werk en inkomen. De uitdaging is om binnen het sociale stelsel een verschuiving te bewerkstelligen van ‘baanzekerheid’ naar ‘werkzekerheid’. Een toekomstbestendige inrichting van de sociale zekerheid die hierbij past, ondersteunt het activeren van onbenut arbeidspotentieel en accommodeert het investeren in kennis en vaardigheden. Een meer dynamische arbeidsmarkt zorgt hierbij voor een omgeving waarin kennis en vaardigheden optimaal kunnen worden benut en waarin mensen die (tijdelijk) buiten het arbeidsproces staan meer kans op werk hebben.

Het kabinet vraagt de raad om een reactie op de contouren die in de notitie *Nieuwe accenten op het terrein van werk en inkomen* geschetst worden. Het kabinet verzoekt de raad daarbij in elk geval in te gaan op de mogelijkheid en wenselijkheid om een verschuiving te bewerkstelligen van baanzekerheid naar werkzekerheid en daarbij ook de circulatiefunctie van de sociale zekerheid, de flexibiliteit van de arbeidsmarkt en een leven lang leren te betrekken. Verder verzoekt het kabinet de raad in het bijzonder in te gaan op de wenselijkheid om binnen het socialezekerheidsstelsel collectieve arrangementen gedeeltelijk te vervangen door spaar- en/of verzekeringselementen, nader in te gaan op de afweging tussen individuele spaar- en/of verzekeringselementen en spaar- en/of verzekeringselementen die georganiseerd worden door werknemers en werkgevers op CAO-niveau, en aandacht te geven aan de mogelijkheden van een integratie van dergelijke arrangementen met de levensloopregeling.

17 Te raadplegen via www.ser.nl.

Naar het oordeel van de raad moeten zijn voorstellen voor een weloverwogen hervorming van de WW en daarmee samenhangende regelingen, ook worden geplaatst in het perspectief van de ontwikkeling van een visie op een toekomstbestendige sociale zekerheid. Hij wijst in dit verband in het bijzonder op zijn voorstellen gericht op:

- een meer activerende werking van de WW die ertoe moet bijdragen dat de arbeidsmarkt optimaal functioneert;
- versoepeling van de ontslagpraktijk door een aanzienlijke beperking van de toetsing van de verwijtbaarheid van werkloosheid bij de toegang tot de WW;
- bevordering van preventie van werkloosheid en verbetering van het voor WW-uitkeringsgerechtigden geldende reïntegratiebeleid en -instrumentarium;
- de handhaving van de kortdurende WW-uitkering (in aangepaste vorm), zodat een WW-uitkering fungeert als een sociale investering in duurzame reïntegratie, in de eerste plaats gericht op het vinden van een nieuwe baan dan wel het weer snel op peil brengen van het menselijk kapitaal van ontslagen werknemers, en niet primair op het bieden van een vervangingsinkomen met extra vrije tijd¹⁸.

Met het onderhavige advies loopt de raad in zekere zin vooruit op zijn komende reactie op de adviesvragen uit de adviesaanvraag van 15 februari 2005 over het sociaal-economisch beleid op middellange termijn, die betrekking hebben op de toekomstige inrichting van de sociale zekerheid.

In dit verband heeft de raad kennis genomen van de nota *Nieuwe accenten op het terrein van werk en inkomen* van 21 september 2004 (zie kader) en van andere recent gepubliceerde nota's en rapporten met visies op de toekomst van de sociale zekerheid en de verzorgingsstaat¹⁹.

18 Hierbij wordt aangesloten bij een dynamische benadering van de sociale zekerheid (zie CPB, *Naar een toekomstbestendig stelsel voor arbeidsmarkt en sociale zekerheid*, op.cit.). In deze zienswijze vergroot de sociale zekerheid als een smeermiddel voor de arbeidsmarkt de economische dynamiek. Mede dankzij de inkomenszekerheid die de sociale zekerheid biedt zullen werknemers niet krampachtig aan hun oude baan vasthouden wanneer deze onproductief is geworden. Ook kan de sociale zekerheid prikkels bieden om de toegang tot de arbeidsmarkt vanuit een situatie van werkloosheid of non-participatie te bevorderen. Zo worden de processen van baancreatie en baanvernietiging niet onnodig afgeremd en draagt de sociale zekerheid bij tot het opheffen van starheden op de arbeidsmarkt. Daartegenover staat de remmende werking van bepaalde socialezekerheidsregelingen, waarbij wordt uitgegaan van de vaststelling dat de sociale zekerheid een impliciete belasting voor werkenden kan betekenen (zie: OECD, *Economic Policy Reforms: Going for Growth*, Parijs 2005).

19 Zie bijvoorbeeld: CPB, *Naar een toekomstbestendig stelsel voor arbeidsmarkt en sociale zekerheid*, Den Haag 28 februari 2005; SCP, *Toekomst arbeidsmarkt en sociale zekerheid*, Den Haag maart 2005; RMO, *Tussen vangnet en trampoline: Over de inzet van publieke middelen voor participatie en zekerheid*, Den Haag 2005; WRR, *Toekomstbestendig Stelsel Arbeidsmarkt en Sociale Zekerheid*, Den Haag, 2005; Vereniging VNO-NCW, *Nederland moet actiever: werk(en) in de kenniseconomie 2010*. Den Haag, juli 2004. Zie verder het zogeheten Baliemanifest *Sociale zekerheid als investering: Naar een hervormingsagenda voor de sociale zekerheid*, Amsterdam, oktober 2004. Dat manifest bevat onder meer een nieuwe optiek voor een benadering van de sociale zekerheid (van kostenpost naar investeringsproject) en de contouren van een nieuw stelsel met verschillende arrangementen voor de dekking van klassieke risico's (werkloosheid en arbeidsongeschiktheid) en nieuwe risico's (verbonden met het verrichten van zorg dan wel het volgen van scholing).

Nieuwe accenten op het terrein van werk en inkomen

In de nota *Nieuwe accenten op het terrein van werk en inkomen* stelt het kabinet dat uitgangspunt én ijkpunt van een toekomstbestendig socialezekerheidsstelsel zou moeten zijn dat “het stelsel niet alleen de gewenste inkomensbescherming biedt maar daarnaast de burgers (en werkgevers) aanmoedigt om hun eigen risico’s ten gunste te beïnvloeden, en dus vermijdbaar en onbedoeld gebruik van sociale zekerheid terugdringt. Dit impliceert een herijking van individuele en collectieve verantwoordelijkheden”. Zo kan binnen een volledig publiek stelsel van sociale zekerheid bij de burger een grotere verantwoordelijkheid worden gelegd voor (deels) beïnvloedbare risico’s. Dit kan gepaard gaan met “een versoering van collectieve arrangementen waarbij tegelijkertijd spaar- en/of verzekerings-elementen kunnen worden geïntroduceerd; die elementen kunnen individueel zijn, maar ook georganiseerd worden door werkgevers en werknemers op CAO-niveau”.

- Bron: Tweede Kamer, vergaderjaar 2004-2005, 29 804, nr. 1.

Verder neemt de raad zich voor om bij zijn reactie op de adviesvragen (in de adviesaanvraag over het sociaal-economisch beleid op middellange termijn) over de toekomst van de sociale zekerheid ook te zullen ingaan op enkele aspecten met betrekking tot de WW in relatie tot (de toekomst van) het stelsel van sociale zekerheid.

In de *eerste plaats* wil de raad nader ingaan op de consequenties van zijn voorstellen tot hervorming van de WW voor de vaststelling van de WW-premies, dit mede in relatie tot zijn pleidooi voor het vaststellen van lastendeckende premies voor de werknemersverzekeringen (zie paragraaf 7.2).

In de *tweede plaats* neemt de raad zich voor nader in te gaan op de consequenties van een hervorming van de WW in samenhang met een eventuele fundamentele verandering van de sociale zekerheid voor de uitvoering van de sociale zekerheid. Zoals verwoord in paragraaf 5.2.1 gaat hij in dit advies uit van de uitvoering van de WW door het UWV. De raad acht het denkbaar dat na aanpassing van de SUWI-wetgeving een verruiming tot stand kan komen van de mogelijkheden om een sectorale invulling te geven aan de eerste periode van een WW-uitkering, gekoppeld aan de daaraan voorafgaande fase van preventie van werkloosheid. Ook acht de raad het denkbaar dat op termijn andere keuzen worden gemaakt, zoals over de uitvoering van de WW gedurende de eerste zes maanden van de WW-uitkering, door private organen die aan sectoren zijn verbonden. In het verlengde hiervan is het denkbaar dat wettelijke mogelijkheden worden geboden op basis waarvan partijen op sectoraal niveau de polisvoorwaarden met betrekking tot de eerste zes maanden van de WW-uitkering vaststellen. Daarbij zouden zij een relatie kunnen leggen met onder meer het beleid gericht op preventie van werkloosheid en reïntegratie van WW-uitkeringsgerechtigden.

Ten slotte zal daarbij ook worden ingegaan op de implicaties van het raadsvoorstel dat de sectoren de beleidsvrijheid krijgen om verdergaande premiedifferentiatie door te voeren (zie paragraaf 5.4.2.) welke noopt tot een aanpassing van de huidige SUWI-structuur. Bij de dan te maken afweging moet afdoende rekening worden gehouden met alle relevante aspecten zoals de eventuele instelling van een instantie per sector met een rechtens afdwingbare bevoegdheid tot het vaststellen en opleggen van premie, de gevolgen voor de premieverdeling tussen werkgevers en werknemers en de uitvoeringstechnische haalbaarheid van de heffing en inning van de gedifferentieerde premies.

In de *derde plaats* wil de raad nader ingaan op de relatie tussen de recent door de Staten-Generaal aangenomen levensloopregeling en de WW (zie kader) en daarbij ook de modaliteiten betrekken voor een fundamentele aanpassing van de WW, genoemd in de adviesaanvraag van 3 februari 2004 (zie hierboven). In dit verband stelt hij vast dat het niet mogelijk is het individueel spaartegoed op basis van deze regeling met benutting van de fiscale faciliteiten te gebruiken als aanvulling op een WW-uitkering of een daaropvolgende minimumuitkering (zonder korting) dan wel voor de bekostiging van scholings- en reïntegratie-activiteiten. Evenmin kan het genoemde spaartegoed worden gebruikt om werknemers – ook bij de voorgestelde aanpassing van de WW-referte-eisen (zie paragraaf 5.2.2) – behulpzaam te zijn om ervoor te zorgen dat perioden van arbeidsinkomen elkaar zoveel mogelijk opvolgen dan wel dat zij zelf sparen voor zekere perioden van werkloosheid. Ten slotte is het niet mogelijk het spaartegoed van de levensloopspaarrekening met behoud van de fiscale voordelen in te zetten in een periode vlak voor de pensioeningangsdatum terwijl er in die periode (dus voorafgaand aan het pensioen) geen sprake meer is van een dienstbetrekking^{20, 21}.

Fiscale levensloopregeling: levensloopsparen en WW-uitkering

Spaartegoed opgenomen van een levensloopspaarrekening (in het kader van de wet in verband met de fiscaal gefacilieerde levensloopregeling²¹) dient ter financiering van perioden van onbetaald verlof. Alleen bij opname van het spaartegoed in een periode van *onbetaald verlof* gelden de fiscale voordelen:

- de toepassing van de omkeerregel;
- de toekenning van heffingskortingen (levensloopverlofkorting van 189 euro per jaar die in de regeling is ingelegd en ouderschapsverlofkorting ter hoogte van 50 procent van het wettelijk minimumloon per opgenomen dag);
- de vrijstelling van de vermogensheffing in box III van de loon- en inkomstenbelasting.

20 Het spaartegoed van de levensloopspaarrekening kan met behoud van de fiscale voordelen wel worden benut voor onbetaald verlof in een periode net voorafgaand aan (pre)pensioen, op voorwaarde dat dan sprake is van een dienstbetrekking.

21 Staatsblad 2005, 115.

De fiscale voordelen zijn niet van toepassing bij opname van het spaartegoed buiten dienstbetrekking²² en dus ook niet in een periode van werkloosheid waarin het spaartegoed wordt aangewend als aanvulling op een WW-uitkering. Het niet van toepassing zijn van de omkeerregel houdt in dat het spaartegoed opgenomen buiten dienstbetrekking, wordt aangemerkt als loon (inkomen) uit vroegere dienstbetrekking en dat daarover in één keer loonbelasting tegen het marginale tarief wordt geheven. Met andere woorden, er dient met de fiscus in één keer te worden afgerekend tegen het marginaal tarief als loon uit vroegere dienstbetrekking.

Zolang de ex-werknemer (bijvoorbeeld een werkloze WW-uitkeringsgerechtigde) na het einde van een dienstbetrekking (bijvoorbeeld door ontslag) het tegoed van de fiscale levensloopregeling laat staan, blijven de fiscale voordelen in stand. Het is voor de ex-werknemer echter niet langer mogelijk om fiscaal gefacilieerd aan deze regeling te doteren. Zodra hij het tegoed opneemt terwijl er nog geen nieuwe dienstbetrekking is – en daarmee dus ook geen sprake is van onbetaald verlof – vervallen de fiscale voordelen of treden fiscale sancties in.

Na afrekening met de fiscus over het niet voor onbetaald verlof aangewende tegoed resteert nettovermogen, dat de ex-werknemer vrij kan besteden, bijvoorbeeld voor consumptieve doeleinden, als aanvulling op een WW-uitkering (zonder korting) of voor de bekostiging van kosten van scholing tijdens een periode van werkloosheid.

22

In de *vierde plaats* is de raad voornemens nader in te gaan op de kring van verzekerden op grond van de werknemersverzekeringen (zie paragraaf 5.2.2 en het advies *Personenkring werknemersverzekeringen*) in relatie tot de toekomst van de sociale zekerheid.

In de *vijfde plaats* neemt de raad zich voor het ontslagrecht nader te analyseren en te betrekken bij de beantwoording van de adviesaanvraag over het sociaal-economisch beleid op middellange termijn, gelet op de samenhang met het WW-stelsel zoals aangegeven in dit advies en in het advies *Ontslagpraktijk en Werkloosheidswet*. Daarbij gaat het onder meer om ontslagprocedures en om de ontslagvergoedingsystematiek²³.

22 De levensloopregeling is een regeling die onlosmakelijk verbonden is met de dienstbetrekking. Slechts voor zover er sprake is van een dienstbetrekking is het mogelijk om onbetaald verlof op te nemen. Onbetaald verlof is immers de keerzijde van de contractueel overeengekomen arbeidsplicht.

23 Zie in dit verband: Stichting van de Arbeid, *Advies inzake het rapport van de adviescommissie duaal ontslagstelsel*, publicatie 7/03, Den Haag 2003 (www.stvda.nl).

In de *zesde plaats* wil de raad nader ingaan op de noodzaak van een beleid dat met het oog op preventie van werkloosheid erop is gericht dat werknemers over een goede startkwalificatie beschikken²⁴ (zie paragraaf 4.4).

Den Haag, 15 april 2005

H.H.F. Wijffels
voorzitter

N.C.M. van Niekerk
algemeen secretaris

24 Met de adviesaanvraag van 15 februari 2005 van de ministers van EZ en SZW over het sociaal-economisch beleid op middellange termijn, is de raad onder meer gevraagd in te gaan op de ontwikkeling van Nederland naar een kennis-samenleving en de daaruit voortvloeiende verandering van de arbeidsmarktpositie van laagopgeleiden. De raad is gevraagd kenbaar te maken of dit aanleiding geeft voor aanpassing van het arbeidsmarktbeleid en zo ja, hoe deze aanpassing er dan uit zou moeten zien.