

The background of the page features a large, 3D, light-colored 'STAL' logo on a textured wall. The letters are blocky and cast shadows, giving them a three-dimensional appearance. A semi-transparent horizontal band is overlaid across the middle of the image, containing the text 'SAMENVATTING'.

## SAMENVATTING



## Samenvatting

*De raad formuleert in dit advies een integraal pakket van voorstellen om de Werkloosheidswet (WW) te hervormen. De belangrijkste doelstelling daarvan is de WW meer toekomstbestendig te maken in het perspectief van huidige en toekomstige sociaal-economische ontwikkelingen. Zo kan de WW beter worden toegesneden op een transitionele en flexibele arbeidsmarkt en op de veroudering van de beroepsbevolking. In samenhang met zijn voorstellen voor hervorming van de WW doet de raad voorstellen gericht op preventie van dreigende werkloosheid en op reïntegratie van werkloze uitkeringsgerechtigden.*

### *Preventie*

Volgens de raad moet onnodig beroep op de WW allereerst worden voorkomen door een adequaat *preventiebeleid*. Werkgevers en werknemers op ondernemingsniveau en sociale partners op het niveau van de sector (CAO-niveau) zijn hiervoor primair verantwoordelijk. De raad neemt dan ook met instemming kennis van de *Aanbeveling van de Stichting van de Arbeid ter bevordering van preventie van werkloosheid en reïntegratie van werkloze werknemers d.d. 15 april 2005*.

De raad doet concrete voorstellen met het oog op preventie van werkloosheid. Deze zijn vooral gericht tot werkgevers en werknemers op het decentrale niveau. Daarbij gaat het onder andere om mogelijkheden tot aanpassing van het arbeidsvolume, waarbij overtollig personeel in een andere onderneming wordt herplaatst of elders ingezet. Aan de orde komt ook verhoging van de inzetbaarheid van werknemers. In dit verband is het behalen van een startkwalificatie (onder verantwoordelijkheid van de overheid) van groot belang. Voor de financiering van preventie bepleit de raad een ruimere inzet van publieke middelen.

Het *uitkeringssysteem bij werkloosheid* dat de raad voorstaat, bestaat uit de WW en een wettelijke inkomensvoorziening voor oudere werklozen (IOW). De voorstellen zouden volgens de raad in de plaats moeten komen van het wetsvoorstel tot afschaffing van de kortdurende WW-uitkering en tot aanscherping van de *referte-eis* en het kabinetsvoornemen tot gedeeltelijke verrekening van de ontslagvergoeding met een WW-uitkering.

### *Werkloosheidswet*

Voor de inrichting van de WW stelt de raad de volgende basiselementen voor.

- **Toegangsvoorwaarden**

De raad stelt voor dat als voorwaarde voor het recht op een WW-uitkering zal gelden dat een werkloze werknemer in 26 weken (met tenminste 5 arbeidsuren per week) arbeid moet hebben verricht tijdens de periode van 36 weken die aan zijn werkloosheid onmiddellijk vooraf is gegaan. De voorgestelde *referte-eis* zou moeten gelden voor alle sectoren. Vooruitlopend op een structurele oplossing van beroepsproblemen van

musici en artiesten, stelt de raad voor de huidige voor hen geldende wekeneis (16 uit 39 weken) te handhaven.

Volgens de raad zouden werknemers op basis van een relatief soepele toetredingstoets in aanmerking moeten kunnen komen voor een WW-uitkering. De huidige toets op verwijtbaarheid van de werkloosheid moet daarom worden beperkt tot gevallen waarin de werknemer zelf ontslag neemt en gevallen waarin de werknemer vanwege een dringende reden op staande voet is ontslagen dan wel de arbeidsovereenkomst wegens een dringende reden is ontbonden. Dit impliceert volgens de raad een belangrijke versoepeling van de ontslagpraktijk<sup>1</sup>.

- Hoogte en duur van de WW-uitkering

De raad stelt voor dat de WW voorziet in een loongerelateerde uitkering die maximaal 3 jaar en 2 maanden (38 maanden) duurt. In de eerste 2 maanden bedraagt de uitkering 75 procent en daarna 70 procent van het laatstverdiende loon tot het maximumdagloon. Een eventuele ontslagvergoeding mag niet in mindering worden gebracht op de uitkering.

Werknemers die alleen voldoen aan de referte-eis (26 uit 36 weken) hebben gedurende maximaal 3 maanden recht op een WW-uitkering.

Voor het recht op een uitkering langer dan 3 maanden geldt tevens de zogeheten jareneis: in de 5 jaar voorafgaand aan de werkloosheid moet in ten minste 4 jaar zijn gewerkt.

Na de derde uitkeringsmaand neemt de uitkeringsduur toe met het arbeidsverleden, dat wil zeggen met 1 maand per gewerkt jaar. Volgens deze systematiek heeft een werkloze werknemer met een arbeidsverleden van 4 jaar gedurende maximaal 4 maanden recht op een WW-uitkering. Voor een werkloze werknemer met een arbeidsverleden van 38 jaar of meer bedraagt de maximale uitkeringsduur 38 maanden.

De voorstellen betekenen een wezenlijke verandering ten opzichte van het huidige WW-regime. In de kern komen deze voorstellen uit op een relatief hoge uitkering bij het begin van de werkloosheid, een volledig loongerelateerde uitkering, en een met het arbeidsverleden klimmende uitkeringsduur die korter is dan de huidige maximale duur van de uitkering.

De voorstellen impliceren een integratie van de huidige kortdurende uitkering in de loongerelateerde uitkering. Hiermee beoogt de raad dat werknemers met een kort arbeidsverleden (starters en herintreders) of met een flexibel arbeidspatroon recht blijven houden op een WW-uitkering. Zij kunnen dan hun inspanningen zoveel moge-

---

1 Zie het SER-advies *Ontslagpraktijk en Werkloosheidswet* dat de raad gelijktijdig met het voorliggende advies uitbrengt.

lijk richten op het vinden van werk. Ten opzichte van de huidige kortdurende WW-uitkering (maximaal 6 maanden, 70 procent minimumloon) voorziet het voorstel van de raad in een hogere maar korter durende uitkering.

- **Financiering**

De raad stelt een verandering voor van de financiering van de WW-lasten, ten aanzien van zowel de lasten tijdens de eerste zes maanden van de WW-uitkeringen als de lasten van de WW-uitkeringen na zes maanden. Bij de premievaststelling wordt rekening gehouden met de volgende uiteenlopende lasten: uitkeringsgelden, uitvoeringskosten en reïntegratiegelden (scholing, werkervaringsplaatsen) die uitdrukkelijk tot uiting moeten komen in de periodieke financiële nota's van het UWV met betrekking tot de wachtgeldfondsen.

De lasten van WW-uitkeringen tijdens *de eerste zes maanden* blijven bekostigd uit sectorale premies. De raad stelt voor dat de werkgever en de werknemer elk de helft van de sectorale premie gaan betalen.

Hij voert daartoe aan dat het voortbestaan van werkloosheid in met name de eerste zes maanden van de werkloosheid vooral te beïnvloeden is door werkgevers en werknemers in de sector. Daarom moeten zij een financieel belang hebben bij een beperking van de uitkeringslasten gedurende de eerste zes maanden. In het verlengde daarvan ligt het in de rede de (wachtgeld)premie gelijkmatig over werkgever en werknemer te verdelen.

Daarnaast bepleit de raad dat sectoren de beleidsvrijheid krijgen om verdergaande premiedifferentiatie door te voeren. Daarmee kunnen de sectoren een beleid voeren gericht op een vermindering van de lasten tijdens de eerste maanden met een WW-uitkering; dit leidt tot een lagere sectorale WW-premie. De voorgestelde beleidsvrijheid noopt tot een aanpassing van de huidige SUWI-structuur; in dit verband merkt de raad op dat een eventuele wijziging van de uitvoeringsorganisatie van de WW aan de orde kan zijn bij een fundamentele herinrichting van de sociale zekerheid.

Naar het oordeel van de raad is het voortbestaan van werkloosheid *na de eerste zes maanden* in veel mindere mate te beïnvloeden door de actoren in de sector. De werkloosheid is dan in toenemende mate een collectief maatschappelijk risico. Het ligt in de rede dat de lasten van de WW-uitkeringen dan worden betaald uit landelijke premies en algemene middelen. De werkgever, de werknemer en de overheid moeten elk een derde van deze lasten dragen.

Verder is de raad voorstander van een geleidelijke afschaffing van de Awf-franchise (premienvrije voet). Dit leidt tot vereenvoudiging en tot versterking van de equivalentie.

Ten slotte bepleit de raad een geleidelijke overgang naar het voorgestelde financieeringsregime zodat reparatie en compensatie van negatieve effecten mogelijk zijn.

*Reïntegratie WW-gerechtigden*

In de eerste periode van werkloosheid staat in beginsel sectorale (her)oriëntatie op werk voorop. Mede door de sectorale financiering van de WW-uitkeringen in deze periode hebben de actoren in de sector financieel belang bij het ontplooiën van reïntegratieactiviteiten. Daarbij moet ook de inzet van publieke middelen mogelijk zijn.

Na het einde van de derde uitkeringsmaand moet een zogeheten *poortwachterstoets* plaatsvinden. Daarbij onderzoekt het UWV of de werkloze zich voldoende heeft gehouden aan de formele reïntegratieverplichtingen. Het gaat er vooral om of de werkloze naar omstandigheden op adequate wijze gebruik heeft gemaakt van de aangeboden mogelijkheden. Valt de toets negatief uit, dan volgt een sanctie. Een mogelijke sanctie is dat de werkloze werknemer niet langer in aanmerking komt voor een WW-uitkering.

WW-uitkeringsgerechtigden moeten beschikbaar zijn voor de arbeidsmarkt en moeten zich ongeacht hun leeftijd voldoende inspannen om passende arbeid te verkrijgen. De raad stelt voor dat het UWV de beleidsvrijheid krijgt om bij de toepassing van de sollicitatieplicht afdoende rekening te houden met de reële arbeidsmarktkansen van de WW-gerechtigde (maatwerk) en om de inhoud van de sollicitatieplicht aan te passen. Hij gaat ervan uit dat het UWV terughoudend omgaat met de genoemde beleidsvrijheid en dat de Inspectie Werk en Inkomen hierop adequaat toezicht houdt.

Volgens de raad moeten zijn voorstellen voor het WW-uitkeringsregime samengaan met veranderingen in het reïntegratiebeleid en het reïntegratie-instrumentarium. De raad acht het noodzakelijk dat het reïntegratiebeleid verbetert en dat het reïntegratie-instrumentarium meer effectief wordt benut. *Maatwerk* moet centraal staan in de uitvoering van het reïntegratiebeleid.

Om een grotere effectiviteit te bereiken, bepleit de raad om in een zo vroeg mogelijk stadium de afstand tot de arbeidsmarkt te bepalen. Daarmee is het mogelijk bemiddeling en reïntegratie toe te spitsen op de te verwachten behoefte van de werkzoekende en kunnen CWI en UWV bepalen op welk moment de bemiddeling en reïntegratie het meeste effect hebben.

De raad is verder voorstander van persoonsgebonden budgetten. Daarbij kan het gaan om de individuele reïntegratieovereenkomst waarbij het UWV de middelen beheert. Een andere mogelijkheid is de optie van een persoonsgebonden budget waarbij de WW-uitkeringsgerechtigde zelf de beschikking krijgt over de in te zetten middelen.

*Inkomensvoorzieningen na afloop WW-uitkering*

Na het beëindigen van een WW-uitkering kunnen werkloze werknemers een beroep doen op een uitkering op grond van de Wet Werk en Bijstand (WWB) of – onder bepaalde voorwaarden – op een inkomensvoorziening voor oudere werklozen (IOW). In beide gevallen betreft het regelingen met uitvoering door de gemeenten en financiering uit de algemene middelen.

De raad bepleit voor werkloze werknemers die werkloos worden wanneer zij 50 jaar of ouder zijn en die langer dan 6 maanden recht op een WW-uitkering hebben gehad, een

afzonderlijke inkomensvoorziening waarop zij na afloop van hun WW-uitkering een beroep kunnen doen. Deze inkomensvoorziening voor oudere werknemers is een aparte vangnetregeling voor ouderen met een (zeer) zwakke arbeidsmarktpositie. Voor de inrichting van de voorziening gaat de raad uit van de vroegere WW-vervolguitkering en in het bijzonder van de huidige IOAW (Wet Inkomensvoorziening Oudere en Gedeeltelijk Arbeidsongeschikte Werknemers). Met de voorziening moet worden voorkomen dat betrokkenen in armoede vervallen of te maken krijgen met negatieve effecten van vermogenstoetsen.

De raad stelt voor binnen de IOW onderscheid te maken tussen werklozen die bij aanvang van de werkloosheid 50 jaar of ouder zijn en werklozen die bij aanvang van de werkloosheid 60 jaar of ouder zijn.

Voor de toegang tot het regime voor werklozen die *bij aanvang van de werkloosheid 60 jaar of ouder* zijn, geldt dat sprake moet zijn van een arbeidsverleden van ten minste 25 jaar. De uitkering ligt op het niveau van het individueel sociaal minimum (70 procent minimumloon) en daarvoor gelden geen vermogenstoets en geen toets op het partnerinkomen. De uitkering loopt maximaal tot aan de AOW-leeftijd. Verder gaat de raad ervan uit dat betrokkenen beschikbaar zijn op de arbeidsmarkt (sollicitatieplicht). Wel kunnen de gemeenten in individuele gevallen besluiten tot vrijstelling van de sollicitatieplicht en hen in plaats daarvan stimuleren tot maatschappelijke participatie.

Voor de toegang tot het regime voor werklozen die *bij aanvang van de werkloosheid 50 jaar of ouder* zijn, gelden de huidige toegangsvoorwaarden voor de IOAW. De uitkering bestaat uit een aanvulling van het gezinsinkomen tot het relevante sociale minimum, waarbij er geen vermogenstoets plaatsvindt. De uitkering loopt maximaal tot aan de AOW-leeftijd. De uitkeringsgerechtigden hebben de verplichting tot beschikbaarheid voor algemeen geaccepteerde arbeid. Volgens de raad moeten de gemeenten de beleidsvrijheid hebben om bij de toepassing van de sollicitatieplicht afdoende rekening te houden met de reële arbeidsmarktkansen van de IOW-gerechtigde (maatwerk) en om de inhoud van de sollicitatieplicht aan te passen. Hij gaat ervan uit dat de gemeenten daarmee terughoudend omgaan en dat zij daartoe worden gestimuleerd op basis van de budgetfinanciering op grond van het Fonds Werk en Inkomen.

De raad dringt erop aan de voorgestelde regelingen in verband met de sollicitatieplicht voor IOW-uitkeringsgerechtigden omstreeks 2010 te evalueren. Dit kan leiden tot een heroverweging van deze regelingen, alsook van de voorgestelde IOW. In die zin kan de IOW vooralsnog als een tijdelijk arrangement worden gezien.

#### *Volume-effecten*

Het CPB heeft de volume-effecten van de voorstellen (zoals neergelegd in een concept van het advies) geraamd. 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; indien rekening wordt gehouden met de volumestijging als gevolg van een gedragseffect en met een additioneel initieel volume-effect van maatregelen buiten de WW, is volgens het CPB sprake van een totale daling van het uitkeringsvolume met 37.000 uitkeringsjaren.

De raad plaatst bij deze raming enkele kanttekeningen. In de eerste plaats is hij van oordeel dat van de raadsvoorstellen buiten de WW, met name het voorstel tot invoering van een IOW, geen structurele volume-effecten uitgaan, aangezien deze regeling 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 initiële additionele effecten van de IOW.

In de tweede plaats is in de CPB-analyse geen rekening gehouden met, dan wel geen volume-effect 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 poortwachterstoets, preventie van werkloosheid en reïntegratie van WW-uitkeringsgerechtigden. Volgens 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.

De raad concludeert 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. Volgens hem is het 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.

#### *Tot slot*

De adviesaanvraag bevat enkele beleidsmodaliteiten die strekken tot een fundamentele aanpassing van de WW, zoals een spaar-WW en een levensloop-WW. Deze modaliteiten impliceren een fundamenteel andere inrichting van de sociale zekerheid door een herijking van individuele en collectieve verantwoordelijkheden. De raad kondigt aan deze modaliteiten te betrekken bij de voorbereiding van zijn reactie op de adviesaanvraag aan de raad van 15 februari 2005 over het sociaal-economisch beleid op middellange termijn. Hij neemt zich voor om bij zijn reactie op deze vragen, naast een analyse van de beleidsmodaliteiten die strekken tot een fundamentele aanpassing van de WW, ook te zullen ingaan op de volgende aspecten met betrekking tot de WW in relatie tot (de toekomst van) het stelsel van sociale zekerheid:

- 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.

- 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. Denkbare opties zijn een verruiming van de mogelijkheden om een sectorale invulling te geven aan de eerste periode van een WW-uitkering en uitvoering van de WW gedurende de eerste zes maanden van de WW-uitkering, door private organen die aan sectoren zijn verbonden.
- De relatie tussen de recente levensloopregeling en de WW, waarbij ook de modaliteiten voor een fundamentele aanpassing van de WW moeten worden betrokken.
- De kring van verzekerden op grond van de werknemersverzekeringen.
- De noodzaak van een beleid dat met het oog op preventie van werkloosheid erop is gericht dat werknemers over een goede startkwalificatie beschikken.

Ten slotte 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 ontslagvergoedingssystematiek.