

# Fiscalisering van de WW

Het tekort van het Algemeen werkloosheidsfonds (AWf) dat in 2013 met ruim vier miljard euro dreigt op te lopen tot een totaal van acht miljard euro, wordt uit de algemene middelen gefinancierd. Het betekent een onbedoelde fiscalisering van de WW, waarbij zzp'ers en ouderen meebetalen aan een regeling die in beginsel een werknemersverzekering is. Het sociaal akkoord beoogt deze fiscalisering terug te draaien. Dit moet echter koopkrachtneutraal, wat een flinke versobering van de WW als werknemersverzekering betekent, waarbij een deel van de kosten van werkloosheid toch via een andere weg op de belastingbetalers wordt afgewenteld.

**FRANK DEN BUTTER**

Hoogleraar aan de Vrije Universiteit Amsterdam

**D**e rapportage van de Uitvoeringsorganisatie Werknemersverzekeringen (UWV) over de ontwikkelingen van de relevante wetten en fondsen lijkt op het eerste gezicht wat taaie en saai te kosten. Toch geeft de Januarinota 2013 (UWV, 2013) tussen de regels en tabellen door zicht op een opvallende trend. Er is een tekort ontstaan in het AWf omdat in de afgelopen jaren de uitgaven veel hoger zijn dan de ontvangsten uit premiebetalingen. Uit dit fonds worden onder meer de WW-uitkeringen na de eerste zes maanden werkloosheid, de loonbetalingsverplichtingen en de ziekte-uitkeringen voor een aantal groepen betaald. Daarbij zal dit tekort volgens de ramingen in 2013 nog sterk oplopen. Tegenover de lasten van 7,4 miljard euro staan uit premiebetalingen verkregen baten van 3,3 miljard euro. Het geraamde tekort bedraagt dus ongeveer 4,1 miljard euro waardoor het negatieve 'vermogen' van het fonds oploopt van 3,8 miljard euro in 2012 tot bijna 8 miljard euro in 2013. De overheid staat garant voor deze fondsen zodat het tekort

van 4,1 miljard euro in 2013 wordt bijgesteld uit de algemene middelen. Een belangrijke reden van het oplopen van het tekort op de AWf is het op nul stellen van het werknemersdeel van de AWf-premie in 2009, waardoor de fondsinkomsten structureel lager uitvallen dan voorheen.

Daarbij komt dat het tekort van de AWf voor 2013 waarschijnlijk nog hoger uitkomt dan de in januari geraamde 4,1 miljard euro, nu het Centraal Planbureau in het CEP 2013 (maart 2013) de raming van het aantal werklozen met 40.000 personen ten opzichte van de MEV 2013 (september 2012) heeft opgehoogd – van 520.000 naar 560.000. Ook de meest recente gegevens van het CBS over de stijging van de werkloosheid en het toegenomen beroep op de WW doen vermoeden dat het tekort in de komende jaren hoger dan 4,1 miljard zal uitkomen.

## FISCALISERING VAN DE WW

In feite betekent een bijpassing van de overheid van het tekort op het AWf, dat de WW – en de overige uit dit fonds betaalde uitkeringsregelingen – ten dele gefiscaliseerd zijn. Alle belastingbetalers betalen mee, dus ook de zelfstandigen zonder personeel (zzp'ers) en renteniers – vooral gepensioneerde ouderen – die geen aanspraak kunnen maken op deze uitkeringen.

Op zich is de fiscalisering van uitkeringen in de sociale zekerheid geen bijzonderheid. Ook de AOW en de AWBZ worden voor een belangrijk deel uit de algemene middelen betaald. Daar gaat het bovendien om veel grotere bedragen dan bij de AWf, namelijk om een kleine elf miljard euro per verzekering die het Rijk meebetaalt (in 2012) (Gielen *et al.*, 2012). De AOW en AWBZ zijn echter volksverzekeringen en geen werknemersverzekeringen zoals de WW. In beginsel bestaat er bij deze regelingen geen verband tussen de mate waarin premie is betaald en het recht op uitkering. Vanuit dat perspectief is het uitzonderlijk dat de WW-uitkeringen na zes maanden vanaf 2009 voor meer dan de helft door het Rijk worden gefinancierd. Het betekent een vermenging tussen het Bismarck-model (werknemersverzekering) en het Beveridge-model (volksverzekering, sociale voorziening) van sociale zekerheid. Een belangrijk onderscheid tussen beide modellen is dat het

Bismarck-model in beginsel niet, en het Beveridge-model wel tot herverdeling tussen verschillende groepen in de samenleving leidt. In de WW als werknemersverzekering geldt wel een zekere mate van risicosolidariteit tussen de werknemers. Dat vormt een bescheiden bron van herverdeling.

De fiscalisering van werkloosheidsuitkeringen hoeft op zichzelf nog geen probleem te zijn, omdat het als een politieke keuze kan worden gezien dat ouderen en zzp'ers aan de werkloosheid meebetalen. Zo beschrijven Gielen *et al.* (2012) hoe de premiebetalingen en de mate waarin de overheid tekorten op de sociale voorzieningen uit algemene middelen aanvult, de manier vormt om de koopkracht van de verschillende groepen in de samenleving af te stemmen op de wensen van de politiek (kader 1). De zzp'ers hebben via de zelfstandigenaftrek bijvoorbeeld een belastingvoordeel waarvan het nog helemaal de vraag is of deze vanuit het oogpunt van het bevorderen van de welvaart te billijken valt (Van Vuuren, 2012). Wellicht biedt het feit dat de zzp'ers met de fiscalisering van de WW in het nadeel zijn hiervoor compensatie. De herverdeling van de zzp'ers en de

ouderen naar de werklozen vindt echter impliciet plaats. Het is niet het gevolg van een bewuste politieke keuze om, zoals in Duitsland, de voorziening voor werkloosheid te doen opschuiven in de richting van een volksverzekering (kader 2).

#### HET SOCIAAL AKKOORD

Recent heeft het kabinet echter wel een expliciete keuze gemaakt voor het te prefereren model voor sociale zekerheid. In de nacht van 11 op 12 april 2013 hebben de sociale partners met het kabinet overeenstemming bereikt over het in de Stichting van de Arbeid onderhandelde sociaal akkoord (Stichting van de Arbeid, 2013). Hierbij wordt het probleem van de fiscalisering onderkend en wordt aangegeven dat de sociale partners het karakter van de WW als werknemersverzekering willen herstellen. Het plan is dat vanaf 1 januari 2020 de sociale partners de regie over de WW gaan voeren en dat de financiering van de WW (en WGA: Werkhervatting Gedeeltelijk Arbeidsgeschikten) zal geschieden door een lastendekkende premie van werkgevers en werknemers. Daarbij wordt het AWF, waarschijnlijk via fondsvorming, benut om conjuncturele schommelingen op te vangen zodat de premielasten niet procyclisch uitwerken. Het uitgangspunt is dat de premieverdeling in 2020 voor de helft neerslaat op werkgevers en voor de andere helft op werknemers. De werknemers beginnen vanaf 1 januari 2016 premie te betalen waarbij een geleidelijke opbouw plaatsvindt. Het betekent dat de sociale partners, en daarmee ook het kabinet, ervoor hebben gekozen de WW als werknemersverzekering te laten bestaan. In die zin is dus niet gekozen voor het Duitse model met een verschuiving van Bismarck naar Beveridge.

Een belangrijke voorwaarde uit het sociaal akkoord is echter dat de premiestelling vanaf 2020 koopkrachtneutraal dient te zijn. De vraag is of die voorwaarde te rijmen valt met stopzetting van de fiscalisering van de WW. Het is daarentegen waarschijnlijk dat er in de periode tot 1 januari 2016, en zelfs later, tot januari 2020 sprake zal zijn van een voortgezette of zelfs verdergaande fiscalisering van de WW. Te verwachten valt dat bij het voortduren van de crisis de tekorten in het AWF bij de huidige premiestelling nog zullen oplopen en dat dit fonds dus zwaar op de algemene middelen zal blijven drukken. En het is niet gezegd dat per 1 januari 2016 de crisis voorbij is, zoals het sociaal akkoord, en in het kielzog daarvan de regering, veronderstellen. De overgang naar een lastendekkende premie zal dan niet alleen duur kunnen uitpakken voor werkgevers en werknemers, maar ook voor de overheid en belastingplichtigen.

Al met al is het vooralsnog onduidelijk welke risico's de plannen rondom het sociaal akkoord met zich meebrengen voor de overheidsfinanciën en de belastingbetaler. Hierbij zou een doorrekening zijn van de plannen behulpzaam zijn, waarbij ook aandacht wordt besteed aan de mogelijkheid van een voortgaande fiscalisering van de WW. Aan dit aspect is in de politieke discussie over het sociaal akkoord nauwelijks aandacht besteed.

#### UITWEG

De uitweg uit het probleem van fiscalisering is een sterke verobering van de WW, of anders gezegd, een inperking van de mogelijkheden om een beroep op de WW te doen. Dit kan echter alleen in combinatie met een ingrijpende hervorming van de arbeidsmarkt (kader 3). Maar hoe die hervorming er

### Politieke interventie in het fondsenbeheer

KADER 1

Vanwege de afstemming op politieke wensen ten aanzien van de koopkracht en de werkgeverslasten zijn fondstechnische overwegingen (lastendekkende premie) steeds meer op de achtergrond geraakt. Die politieke overwegingen hebben de overhand gekregen in het fondsenbeheer. De tekorten duiden er dus niet op dat UWV het AWF slecht beheert. De berekeningen van UWV tonen welke gevolgen de door de overheid opgelegde premiestelling voor het fondsenbeheer heeft (UWV, 2012). Daarmee wordt aan de politiek duidelijk gemaakt welke consequenties de politiek wenselijk geachte premiestelling heeft.

Opgemerkt zij dat UWV nog wel een actieve rol heeft bij de premiestelling voor de sectorfondsen waaruit de eerste zes maanden van werkloosheid worden betaald. Over het algemeen keurt het Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid (SZW) deze premies zonder meer goed. Deze sectorfondsen vertonen dan ook geen grote tekorten. Weliswaar hebben de gezamenlijke sectorfondsen momenteel een tekort van bijna één miljard euro, maar in de premiestelling voor het komende jaar stelt UWV voor iedere sector een premie vast die een individueel tekort van die sector voor minstens een derde inloopt.

### Duitsland

KADER 2

Een WW die niet langer uitsluitend uit premieopbrengsten kan worden betaald, krijgt meer het karakter van een volksverzekering dan van een werknemersverzekering. Daarmee schuiven deze sociale voorzieningen op in de richting van het Beveridge-model. Eenzelfde verschuiving van het Bismarck-model van sociale zekerheid (met een aan het loon en arbeidsverleden gerelateerde werkloosheidsverzekering) naar het Beveridge-model van sociale voorzieningen heeft in Duitsland plaatsgevonden (Eichhorst *et al.*, 2010). Een grote stap is hier gemaakt in 2005 met de maatregelen die bekend staan als Hartz IV. Deze veranderingen waren zeer ingrijpend en hebben in belangrijke mate bijgedragen aan de huidige gunstige ontwikkeling van de Duitse economie en arbeidsmarkt (Krebs en Scheffel, 2013). In het nieuwe stelsel van Hartz IV is de hoogte, maar vooral ook de duur van de werkloosheidsuitkeringen sterk teruggebracht. Toegevoegd is een soort basisvoorziening voor langdurig werklozen en anderen die actief op zoek zijn naar een baan. Deze wordt uit de algemene middelen gefinancierd en er geldt een vermogenstoets. Deze uitkering is gekoppeld aan een actieve arbeidsbemiddeling en verplichting om aangeboden banen te aanvaarden. Daarnaast is er nog een op de individuele behoeften toegesneden systeem van bijstandsregelingen.

## Ontslagrecht en baan-baan-mobiliteit

KADER 3

In het sociaal akkoord worden allerlei plannen aangekondigd die moeten bevorderen dat baanwisselingen vaker dan nu het geval is zonder een tussentijdse periode van werkloosheid plaatsvinden. Dat zal inderdaad het beroep op de WW doen verminderen. Wanneer men dreigt te worden ontslagen, is de kans op het vinden van een nieuwe baan groter vanuit de bestaande baan – baan-baan-mobiliteit – dan als werkloos.

Een optie hierbij is een regeling met verlengde ontslagtermijn met loondoorbetaling. Hierbij krijgen degenen die werkloos dreigen te raken, de gelegenheid langer vanuit hun bestaande baan een nieuwe baan te zoeken. Deze regeling kan gekoppeld worden aan de plannen tot herziening van het ontslagrecht. Indien het ontslag het gevolg is van een faillissement moet een aparte regeling gelden. Meer in algemene zin ligt het daarbij in de rede om de periode van loondoorbetaling na aanzegging van ontslag af te stemmen op het arbeidsmarktverleden en de kansen op de arbeidsmarkt van de individuele uitkeringsgerechtigde. Vooral voor ouderen is de kans dat zij een nieuwe baan vinden wanneer zij werkloos zijn, zeer klein – al is deze de afgelopen periode enigszins gestegen (Raterink en Koning, 2013). Daarbij kan in zo'n nieuwe regeling de mogelijkheid worden geboden om met de werkgever een afruil af te spreken tussen salarisverlaging en een langere ontslagtermijn (Den Butter, 2013). Dit alles kan bijdragen tot een aanzienlijke verlaging van de kosten van werkloosheid – en overigens ook van de in feite geregistreerde werkloosheid. Maar zulke doorbetalingsregelingen brengen ook weer kosten met zich mee, die als lastenverzwaring neerslaan en daarmee koopkrachtverschuivingen oproepen. Het is inderdaad gewenst deze nieuwe opzet van de sociale zekerheid goed te overdenken en onderwerp van overleg tussen sociale partners en de overheid te maken.

ook uit gaat zien, een deel van de voorzieningen voor werkloosheid en van de regelingen om werkloosheid te voorkomen zal uit de algemene middelen worden betaald. Een dergelijke hervorming van de arbeidsmarkt heeft namelijk tot gevolg dat er toch een verschuiving van een werknemersverzekering naar een volksverzekering plaatsvindt voor werklozen. Voor de zzp'ers, en ook voor de gepensioneerden, levert dit terugdraaien van de fiscalisering van de WW in beginsel een lastenverlichting op. Aan de andere kant kan de financiering van de sociale voorzieningen uit algemene middelen – of via een geormerkte premieheffing – een lastenverzwaring voor de zzp'ers en gepensioneerden betekenen.

Daarbij ligt het in de rede dat ook zzp'ers gebruik kunnen maken van een werkloosheidsvoorziening. Deze kan evenzeer het karakter krijgen van een volksverzekering, waarbij ook werklozen die geen recht (meer) op WW hebben, gebruik van deze voorziening kunnen maken. Te denken valt aan een gedifferentieerde basisvoorziening naar Duits voorbeeld waarbij het arbeidsverleden, en dus de mate waarin belasting is betaald, kan meewegen in het niveau van de uitkering. In die zin verschilt dit type verzekering van de AOW als volksverzekering waar het arbeidsverleden geen rol speelt, maar alleen de tijd dat men ingezetere in ons land is geweest.

Het voordeel van zo'n basisvoorziening voor werkloosheid is dat de premiestelling, en dus de wijze van premieheffing, kan worden afgestemd op de politieke voorkeuren ten aanzien van de mate van solidariteit tussen de verschillende groepen en generaties Nederlanders. Met name geldt dit voor de solidariteit tussen enerzijds de ouderen en anderzijds de werklozen, waaronder de zzp'ers die niet van de werknemersverzekering gebruik kunnen maken.

### CONCLUSIE

Het overschot van twaalf miljard euro van de door UWV beheerde fondsen in 2009 slaat om in een tekort dat volgens de raming in 2014 ruim vier miljard euro zal bedragen. Dat is het gevolg van een andere premiestelling en van uitgavenverhogingen van de fondsen. Het verschil van zestien miljard euro leidt tot toename van de staatsschuld wanneer geen andere belastingmiddelen worden gevonden om het tekort van de fondsen te compenseren. Pregnant is de ontwikkeling van het AWf waar in 2013 een tekort van ruim vier miljard euro ontstaat. Financiering van dit tekort uit algemene middelen betekent dat de WW voor degenen die langer dan zes maanden werkloos zijn deels is gefiscaliseerd. Dat zal zeker tot 2016 het geval blijven. Daarna valt te bezien in hoeverre de in het sociaal akkoord afgesproken wijzigingen in het stelsel van sociale verzekeringen en voorzieningen tot een vermindering van deze fiscalisering leiden. Om de kosten van de WW als werknemersverzekering met kostendekkende premie in de hand te houden, kan de WW worden aangevuld met een gedifferentieerde basisvoorziening naar Duits model. Daar kan dan ook het groeiende leger zzp'ers gebruik van maken.

### LITERATUUR

- Bovenberg, L. en R. Gradus (2013) *Uitstel hervorming arbeidsmarkt zal zich gaan wreken*. Opinie op [www.mejudice.nl](http://www.mejudice.nl), 6 maart.
- Butter, F.A.G. den (2013) *Salarisverlaging houdt de ouderen aan het werk*. Opinie op [www.mejudice.nl](http://www.mejudice.nl), 16 januari.
- Eichhorst, W., M. Grienberger-Zingerle en R. Konle-Seidl (2010) *Activating labor market and social policies in Germany: from state protection to basic income support*. *German Policy Studies*, 6(1), 65–106.
- Gielen, M.D.A.C., S.J. Ottens en D.J. van Vuuren (2012) *Sociale premies als koopkrachtknoppen*. In: Donders, J.H.M. en C.A. de Kam (red.) *Jaarboek Overheidsfinanciën 2012*. Den Haag: Sdu, 77–91.
- Krebs, T. en M. Scheffel (2013) *Macroeconomic evaluation of labor market reform in Germany*. *IMF Working Paper*, 13(42).
- Raterink, M. en P. Koning (2013) *Werkhervatting door oudere werklozen*. *ESB*, 98(4654), 102–105.
- Stichting van de Arbeid (2013) *Perspectief voor een sociaal en ondernemend land: uit de crisis, met goed werk, op weg naar 2020*. Den Haag: Stichting van de Arbeid.
- UWV (2012) *Juninota 2012. Ontwikkelingen wetten en fondsen UWV 2012–2013*. Amsterdam: UWV.
- UWV (2013) *Januarinota 2013. Ontwikkelingen wetten en fondsen UWV 2012–2013*. Amsterdam: UWV.
- Vuuren, D.J. van (2012) *De fiscale behandeling van zelfstandigen, een kritische blik*. *CPB Policy Brief*, 2012(02).