

Wet werk en zekerheid en de rol van sociale partners

Met de invoering van de Wet werk en zekerheid zal de maximale duur van de WW vanaf 2016 geleidelijk terug worden gebracht van 38 naar 24 maanden. Sociale partners hebben de mogelijkheid deze hervorming bovenwettelijk te repareren. Een spaarsysteem en een ademend systeem zijn innovatieve opties voor de sociale partners die de inkomensbescherming repareren zonder te veel moreel gevaar te creëren.

THOMAS VAN HUIZEN
Universitair docent
aan de Universiteit
Utrecht

Op 10 juni werd de Wet werk en zekerheid (WWZ) met een ruime meerderheid in de Eerste Kamer aangenomen. Met de invoering van de WWZ zal zowel de ontslagbescherming als de WW worden hervormd.

Het kabinet wil hiermee het functioneren van de arbeidsmarkt verbeteren en verwacht dat door de hervorming van de Werkloosheidswet (en het ontslagrecht) “de route van werk naar werk sterk [zal] worden verkort” (Regeerakkoord, 2012).

De voorgestelde WW-hervormingen houden in dat de maximale uitkeringsduur wordt verkort van 38 naar 24 maanden. Ook zal de opbouw van WW-rechten worden gewijzigd. In het huidige systeem bouwen werknemers per gewerkt jaar één maand WW-recht op. Onder het nieuwe regime geldt deze systematiek ook voor de eerste 10 gewerkte jaren, maar tellen alle gewerkte jaren boven de 10 nog maar voor een halve maand WW. Een werknemer die 38 jaar heeft gewerkt heeft dan recht op 24 in plaats van 38 maanden WW.

Een kortere WW heeft zowel negatieve als positieve welvaartseffecten. De traditionele discussie over de optimale hoogte en duur van werkloosheidsuitkeringen richt zich op de

afweging tussen de kosten van moreel gevaar en de baten van inkomensbescherming (Shavell en Weiss, 1979; Hopenhayn en Nicolini, 1997). Werkloosheidsverzekeringen hebben een negatieve invloed op het zoekgedrag van de werklozen: hoe hoger de uitkering, hoe minder intensief werklozen zoeken naar een baan en hoe minder zij geneigd zijn een aangeboden baan te accepteren. Kortom, uitkeringen met een langere duur leiden tot langere werkloosheidsduur (Tatsiramos en Van Ours, 2014).

Het is echter onduidelijk of de invoering van de Wet werk en zekerheid ook daadwerkelijk zal leiden tot sterkere arbeidsmarktprikkels en minder inkomensbescherming, omdat sociale partners de mogelijkheid hebben deze hervorming in cao's te repareren. Volgens de doorrekeningen van het CPB zullen de wijzigingen in de WW 20.000 extra banen opleveren – onder de veronderstelling dat de WW voor veertig procent van de werknemers niet wordt gerepareerd. Deze groei in werkgelegenheid neemt af met het percentage werknemers voor wie de WW-hervorming wordt gerepareerd (CPB, 2013).

De vraag is hoe de reparatie door de sociale partners vormgegeven kan worden, zodat de baten van inkomensbescherming gemaximaliseerd en de kosten van moreel gevaar geminimaliseerd worden. De sociale partners zouden de WW in de ‘oorspronkelijke’ staat kunnen herstellen, waarbij de te repareren WW-rechten worden gefinancierd door extra premies. Wanneer er gekozen wordt voor deze optie, zullen de positieve werkgelegenheidseffecten van de WWZ beperkt zijn. Het continueren van de huidige systematiek – die weinig activerend is – is daarom niet vanzelfsprekend. In plaats van restaureren zouden de sociale partners ook kunnen renoveren. Twee beleidsopties lijken in het bijzonder interessant: een spaar-WW en een ademend systeem.

EEN SPAAR-WW

In het debat rondom werkloosheidsverzekeringen wordt de introductie van een spaarsysteem regelmatig naar voren gebracht als een mogelijke hervormingsoptie. Spaarsystemen voor werk-

loosheid hebben niet alleen aandacht gekregen in de internationale literatuur (Stiglitz en Yun, 2005; Feldstein en Altman, 2005; Bovenberg *et al.*, 2008), maar spelen ook een rol in de Nederlandse beleidsdiscussie: zo rapporteerde de werkgroep brede heroverwegingen over een spaarsysteem in de WW (Ministerie van Financiën, 2010), berekende het CPB in een studie de welvaartseffecten van zo'n hervorming (Jongen en Van Vuren, 2008) en beschreven Goudswaard en Nijboer (2008) in de *ESB* de voor- en nadelen van een spaarsysteem.

In een spaar-WW financieren werklozen hun eigen werkloosheid met verplicht opgebouwde spaartegoeden. De internationale literatuur richt zich met name op fundamentele hervormingen, waarbij het huidige verzekeringssysteem volledig wordt vervangen door een spaarsysteem. Deze hervormingen zijn theoretisch interessant omdat ze moreel gevaar beperken en, gecombineerd met verzekeringselementen, het niveau van inkomensbescherming op peil houden. Wanneer men rood kan staan en het negatieve saldo aan het eind van het werkzame leven wordt kwijtgescholden, kan een spaarsysteem dezelfde inkomensbescherming bieden als het huidige systeem. Werknemers krijgen toegang tot het opgebouwde spaarsaldo wanneer zij de pensioenleeftijd bereiken: de prikkel om een baan te zoeken dan wel werkloosheid te vermijden bestaat dan in feite uit een pensioenbonus. Onderzoek laat zien dat een dergelijke hervorming de werkloosheid drastisch kan verlagen. Zo claimen Brown *et al.* (2008) dat een spaarsysteem de werkloosheid met zo'n dertig tot vijftig procent kan verminderen. Deze schattingen veronderstellen (impliciet) dat zoekgedrag sterk wordt beïnvloed door langetermijnprikkels. Werknemers ontvangen een hogere pensioenbonus wanneer zij voor de pensioengerechtigde leeftijd minder vaak of korter werkloos zijn geweest: voor de meeste werknemers is dit een prikkel op de (zeer) lange termijn. Echter, studies in gedragseconomie laten zien dat gedrag met name beïnvloed wordt door kortetermijnprikkels (DellaVigna, 2009): het zoekgedrag van werklozen is consistent met deze inzichten (DellaVigna en Paserman, 2005; Van Huizen en Plantenga, 2014). Op basis van deze bevindingen kan verwacht worden dat de positieve effecten van een spaar-WW op het zoekgedrag beperkt zijn (Van Huizen en Plantenga, 2011). Meer in het algemeen blijken bonussen voor het accepteren van werk weinig effectief, zelfs als die 'al' na zes maanden worden uitbetaald (Van der Klaauw en Van Ours, 2013). Bonussen die pas na de pensioengerechtigde leeftijd uit worden betaald zullen daarom naar verwachting weinig positieve effecten hebben op het arbeidsmarktgedrag.

Hoewel een volledige hervorming daarom niet veelbelovend lijkt, is een spaarsysteem voor de reparatie van de WW wel een interessante optie: de reparatie is namelijk van belang voor werknemers met een lang arbeidsverleden. Immers, alleen werknemers die langer dan tien jaar hebben gewerkt zullen onder de WWZ minder WW-rechten hebben. Deze groep heeft voldoende tijd om een spaartegoed op te bouwen. Een werknemer die bijvoorbeeld na twintig dienstjaren zijn baan verliest, heeft in het nieuwe systeem recht op vijftien in plaats van twintig maanden WW. Na vijftien maanden werkloosheid zou de werkzoekende nog vijf maanden werkloosheid kunnen financieren uit het WW-spaarpotje dat gedurende twintig arbeidsjaren is opgebouwd. Bovendien is voor deze groep werknemers de pensioenleeftijd en daarmee de

toegang tot het WW-spaartegoed relatief dichtbij, waardoor de arbeidsmarktprikkels sterker zijn.

Sociale partners kunnen ervoor kiezen om een spaarsysteem in te voeren zonder kredietfaciliteit, de grootste kostenpost van een spaar-WW. Voor de reparatie van de WW is een kostbare kredietfaciliteit minder noodzakelijk. Deze faciliteit is vooral belangrijk voor werknemers met een kort arbeidsverleden. Werknemers die korter dan tien jaar hebben gewerkt, zullen wellicht nog niet veel spaartegoed hebben opgebouwd, maar voor deze groep verandert de opbouw van WW-rechten niet onder de nieuwe systematiek.

Hoewel een spaarsysteem in principe ook wettelijk geregeld kan worden, heeft een regeling via cao's een aantal voordelen. Omdat het spaartegoed vrij komt op de pensioengerechtigde leeftijd is het mogelijk om een spaar-WW te integreren in pensioenregelingen, die voor de meeste werknemers collectief geregeld zijn. Zo zou het spaartegoed dat voor werkloosheid is opgebouwd gebruikt kunnen worden om een pensioengat te dichten. Ook zou de pensioenpremie omlaag kunnen wanneer er voldoende spaartegoed is opgebouwd in de WW-regeling. Daarnaast is het denkbaar dat de opgebouwde spaartegoeden ingezet kunnen worden om investeringen in (om)scholing te bekostigen. Dit zou kunnen worden gestimuleerd met bijdragen uit sectorfondsen. Een spaar-WW zou dus kunnen worden geïntegreerd in collectieve pensioen- en scholingsregelingen.

Het repareren van de WW via een spaarsysteem is een interessante hervormingsoptie omdat de WWZ alleen de werkloosheidsrechten van werknemers met een lang arbeidsverleden aantast. Omdat werknemers de periodes van werkloosheid financieren die onder de WWZ niet langer met eigen spaartegoed beschermd worden, zal de reparatie wel de inkomensbescherming (grotendeels) op peil houden, maar de kosten van moreel gevaar niet verhogen. Een spaarsysteem past bovendien in een modern systeem van sociale zekerheid, waarbij meer nadruk ligt op eigen verantwoordelijkheid.

EEN ADEMENDE WW

In een alternatief systeem wordt de WW-duur alleen verlengd in economisch slechtere tijden. Verschillende economen argumenteren dat de kosten van moreel gevaar afhankelijk zijn van de economische conjunctuur: in slechte tijden zijn deze kosten laag en in goede tijden hoog (Landais *et al.*, 2010; Michailat, 2012). Een langere duur van WW-uitkeringen tijdens recessies zou de welvaart dus kunnen verhogen.

Dit idee heeft tot nu toe weinig aandacht gekregen in de literatuur, terwijl het mechanisme eenvoudig is. In tijden van economische groei zijn arbeidsmarktfricties de voornaamste oorzaak van werkloosheid. Door het verkorten van uitkeringen wordt het zoekgedrag van werklozen gestimuleerd en zal de werkloosheid dalen. Dit is het traditionele argument voor het verkorten van uitkeringen: het verlaagt de kosten van moreel gevaar. Echter, in tijden van recessie is de werkloosheid hoog vanwege een gebrek aan banen. Er is sprake van 'rantsoening' van banen (Michailat, 2012). Als het aanbod van banen beperkt is zal een intensivering van het zoekgedrag een negatieve externaliteit creëren: wanneer een werkloze intensiever zoekt naar een baan, vergroot hij of zij zijn kansen een baan te vinden, maar worden tegelijkertijd de kansen voor andere werklozen verkleind. Het zoekgedrag van

De auteur heeft verklaard dit artikel alleen te publiceren in ESB en niet elders

te publiceren in wat voor medium dan ook. Het is wel toegestaan om het artikel voor eigen gebruik en voor publicatie op een intranet van de werkgever van de auteur aan te wenden.

de werkloze verkort dus de eigen werkloosheidsduur, maar verlengt die van anderen. Het stimuleren van zoekgedrag – bijvoorbeeld door uitkeringen te verlagen of door meer in te zetten op actief arbeidsmarktbeleid – heeft daarmee weinig effect op de totale (macro-)werkloosheid. Recent empirisch onderzoek ondersteunt dit theoretische inzicht: het stimuleren van zoekgedrag heeft een relatief klein effect op de totale werkloosheid in economisch slechte tijden (Rothstein, 2011;

Schmieder *et al.*, 2012). Dit impliceert dat de optimale duur van uitkeringen anticyclisch is.

De VS is een van de weinige landen met een anticyclisch systeem. Onder ‘normale’ omstandigheden is de maximale duur van een werkloosheidsuitkering 26 weken, maar de duur kan tijdens economisch slechtere tijden worden verlengd met maximaal 20 weken via het ‘Extended Benefits’-programma. Dit recht op een langere uitkeringsduur ontstaat wanneer de werknemer zijn baan verliest in een staat waarin de hoogte en toename van het werkloosheidspercentage hoger zijn dan bepaalde grenswaarden. Hoewel de exacte grenswaarden verschillen tussen staten is een veelvoorkomende variant een werkloosheidspercentage van 8 procent (of 6,5 procent voor een verlenging van 13 weken) en een werkloosheidsgroei van 10 procent gedurende de laatste twee jaar. Dit systeem bestaat al sinds 1970, maar is de afgelopen decennia gedurende recessies (tijdelijk) uitgebreid. Zo werd de totale duur tijdens de huidige recessie door middel van het zogeheten Emergency Unemployment Compensation-programma verlengd tot maximaal 99 weken (Rothstein, 2011; Whittaker en Isaacs, 2012).

Een dergelijk ademend systeem zou ook in Nederland geïntroduceerd kunnen worden via de bovenwettelijke reparatie van de WWZ. Zonder reparatie zijn de negatieve effecten van de hervorming (minder inkomensbescherming) voornamelijk in tijden van recessie merkbaar, terwijl de positieve effecten (minder moreel gevaar) ontstaan wanneer de economie weer aantrekt. Wanneer de reparatie door de sociale partners wordt vormgegeven als een ademend systeem, worden deze negatieve effecten van de WWZ beperkt, terwijl de positieve effecten grotendeels behouden blijven.

Omdat werklozen alleen in economisch slechte tijden toegang hebben tot de bovenwettelijke bescherming, is deze reparatie minder kostbaar dan een volledige, onvoorwaardelijke reparatie. Zowel werknemers als werkgevers hebben baat bij een lagere reparatiepremie. Uiteraard hangt de hoogte van de premie sterk af van de gewenste grenswaarden: lagere grenswaarden zullen zich vertalen in hogere uitgaven en daarmee hogere premies. De onderhandelingen over deze grenswaarden kunnen op sectorniveau plaatsvinden. Een voordeel van het bovenwettelijk regelen van de ademende component van de WW is dat naast algemene economische omstandigheden ook ontwikkelingen binnen sectoren meegenomen worden voor het vaststellen van de specifieke grenswaarden. Het is dan mogelijk dat werknemers in krimpende sectoren recht hebben op een verlenging van de uitkeringsduur, ook als het landelijke werkloosheidspercentage relatief laag ligt.

TOT SLOT

De bovenwettelijke reparatie van de WW kan op verschillende manieren worden vormgegeven: de sociale partners kunnen kiezen voor het continueren van de huidige systematiek of voor meer innovatieve opties. Een spaarsysteem en een ademend systeem repareren de inkomensbescherming grotendeels, maar leiden slechts tot een beperkte toename van moreel gevaar. De reparatie van de WWZ leidt daarom niet noodzakelijk tot een verdamping van de positieve werkgelegenheidseffecten van de hervorming. In beide varianten krijgt het Nederlandse systeem van werkloosheidsverzekeringen een meer activerend karakter.

LITERATUUR

- Bovenberg, A.L., M.I. Hansen en P.B. Sørensen (2008) Individual savings accounts for social insurance: Rationale and alternative designs. *International Tax and Public Finance*, 15(1), 67–86.
- Brown, A.J.G., J.M. Orszag en D.J. Snower (2008) Unemployment accounts and employment incentives. *European Journal of Political Economy*, 24(3), 587–604.
- CPB (2013) Gevolgen Wet Werk en Zekerheid voor werkgelegenheid. CPB Notitie, 27 november.
- DellaVigna, S. (2009) Psychology and economics: Evidence from the field. *Journal of Economic Literature*, 47(2), 315–372.
- DellaVigna, S. en M.D. Paserman (2005) Job search and impatience. *Journal of Labor Economics*, 23(3), 527–588.
- Feldstein, M. en D. Altman (2007) Unemployment insurance savings accounts. In: Poterba, J.M. (red.) *Tax policy and the economy*, Vol. 21. Cambridge: MIT Press, 35–64.
- Goudswaard, K. en H. Nijboer (2008) Sociaal sparen als hervormingsoptie. *ESB*, 93(4535), 294–297.
- Hopenhayn, H.A. en J.P. Nicolini (1997) Optimal unemployment insurance. *Journal of Political Economy*, 105(2), 412–438.
- Huizen, T.M. van, en J. Plantenga (2011) Labour markets effects of unemployment accounts: Insights from behavioural economics. *CESifo Economic Studies*, 57(4), 581–604.
- Huizen, T.M. van, en J. Plantenga (2014) Job search behaviour and time preferences: testing exponential versus hyperbolic discounting. *De Economist*, te verschijnen.
- Jongen, E.L.W. en A.H. van Vuren (2008) Individuele spaarrekeningen voor werkloosheid: Mirakel of mythe? *CPB Document*, 169.
- Klaauw, B. van der, en J.C. van Ours (2013) Carrot and stick: How re-employment bonuses and benefit sanctions affect exit rates from welfare. *Journal of Applied Econometrics*, 28(2), 275–296.
- Landais, C., P. Michailat en E. Saez (2010) Optimal unemployment insurance over the business cycle. *NBER Working Paper*, 16526.
- Michailat, P. (2012) Do matching frictions explain unemployment? Not in bad times. *American Economic Review*, 102(4), 1721–1750.
- Ministerie van Financiën (2010) *Werkloosheid. Rapport brede heroverwegingen*. Den Haag: Ministerie van Financiën.
- Regeerakkoord (2012) *Bruggen slaan. Regeerakkoord VVD-PvdA*. Den Haag: VVD-PvdA.
- Rothstein, J. (2011) Unemployment insurance and job search in the Great Recession. *NBER Working Paper*, 17534.
- Schmieder, J.F., T. von Wachter en S. Bender (2012) The effects of extended unemployment insurance over the business cycle: Evidence from regression discontinuity estimates over 20 years. *Quarterly Journal of Economics*, 127(2), 701–752.
- Shavell, S. en L. Weiss (1979) The optimal payment of unemployment insurance benefits over time. *Journal of Political Economy*, 87(6), 1347–1362.
- Stiglitz, J.E. en J. Yun (2005) Integration of unemployment insurance with retirement insurance. *Journal of Public Economics*, 89(11–12), 2037–2067.
- Tatsiramos, K. en J.C. van Ours (2014) Labor market effects of unemployment insurance design. *Journal of Economic Surveys*, 28(2), 284–311.
- Whittaker, J.M. en K.P. Isaacs (2012) Extending unemployment compensation benefits during recessions. *Congressional Research Service Report*, RL34340.