

Premiedifferentiatie in de Werkloosheidswet

Vanaf 2006 moeten werkgevers in vijf sectoren een hogere premie betalen voor werknemers met een contract korter dan een jaar. Alleen in de bouwsector in 2006 heeft de systematiek geleid tot een lagere WW-instroom. Gemiddeld over alle sectoren heeft de systematiek niet geleid tot een lagere instroom in de WW. Het zijn vooral werkgevers die met hoge seizoenswerkloosheid te maken hebben die bekend zijn met de premiedifferentiatie maatregel.

Op 1 januari 2006 is in een vijftal sectoren met een hoge seizoenswerkloosheid de premiegroepensystematiek (pgs) binnen de WW ingevoerd. Het betreft de agrarische sector, de bouwsector, de horecasector, de schilderssector en de sector van culturele instellingen. In deze sectoren is de hoogte van de werkgeverspremie WW afhankelijk gemaakt van de duur van het contract met een werknemer. Dit nieuwe beleid was niet zonder precedent, want in de schildersector en de agrarische sector was al vóór 2006 een vergelijkbare vorm van premiedifferentiatie van kracht. In het schildersbedrijf betaalden werkgevers in het zomerseizoen een hogere premie dan in het winterseizoen. In de agrarische sector werd voor werknemers met een contract voor onbepaalde tijd een lage premie in rekening gebracht en voor alle andere contracten in beginsel een hoge premie (SER, 2005).

Het eerste doel van de pgs is om te voorkomen dat werkgevers de kosten van seizoensgebonden vraaguitval afwentelen op andere werkgevers. Een tweede doel is om reeds bestaande vormen van premiedifferentiatie te uniformeren en de uitvoerbaarheid ervan te vergroten (SER, 2005).

Seizoenwerkloosheid en afwentelingsgedrag

Seizoenwerkloosheid treedt op in sectoren waar sprake is van seizoensgebonden pieken en dalen in de vraag naar arbeid. In de slappe periode staan werkgevers voor de keuze om hun werknemers in dienst te houden of ze te ontslaan. Dankzij de WW kunnen werkgevers hun werknemers ontslaan zonder het risico te lopen dat zij uitwijken naar een andere sector om werk te vinden. Op het moment dat de vraag weer aantrekt is er een pool van werklozen waaruit de werkgevers weer personeel kunnen aantrekken om hun productiecapaciteit uit te breiden. Hierdoor kunnen bovendien de lonen laag blijven. Door werknemers te ontslaan wentelen werkgevers de kosten van vraaguitval af op andere werkgevers (De Beer *et al.*, 2009).

Vormgeving

De nieuwe regeling houdt in dat bij een dienstverband van minder dan één jaar werkgevers een relatief hoge WW-premie betalen en bij een dienstverband van een jaar of langer geldt een relatief lage premie. De financiële prikkel van deze maatregel werkt direct bij het aannemen van personeel, en niet pas achteraf bij het ontslaan van personeel. Wanneer een werknemer met een contract langer dan een jaar tussentijds ontslagen wordt, wordt met terugwerkende kracht de hogere premie toegepast. De hogere premie geldt ook wanneer een werknemer meerdere keren aansluitend achter elkaar een kort contract heeft. In dat geval wordt dus niet met terugwerkende kracht een lagere premie toegepast. In tabel 1 wordt het verschil tussen de WW-premie voor korte en lange contracten weergegeven. In de bouwsector is in 2008 en 2009 geen WW-premie geheven en was er dus geen verschil tussen de premie voor korte en lange contracten.

In de Verenigde Staten bleek de pgs te leiden tot een kleiner beroep op de werkloosheidsuitkering en tot een afvlakking van conjunctuurschommelingen en van het seizoenspatroon, vooral in de bouw en in de productie van duurzame gebruiksgoederen (Meyer, 2002; Card en Levine, 1994). Dit wijst erop dat premiedifferentiatie er in de praktijk toe kan leiden dat werkgevers de lasten van het ontslaan van werknemers in mindere mate kunnen afwentelen op andere werkgevers en mogelijk minder mensen ontslaan. In de Verenigde Staten was er sprake van een vorm van premiedifferentiatie waarbij werkgevers die meer mensen ontsloegen meer premie moesten betalen. In Nederland is gekozen voor een vorm van premiedifferentiatie die gekoppeld is aan de duur van het contract. Voordeel hiervan is dat de systematiek eenvoudig toepasbaar is en een directe prikkel geeft. Verwacht mag worden dat het effect van een directe prikkel vooraf groter is dan een prikkel achteraf na

LUCY KOK
Clusterhoofd bij SEO
Economisch Onderzoek

LARS HEUTS
Onderzoeker bij Regio-
Beleidsplanonderzoek

BOB VAN WAVEREN
Clustermanager bij Regio-
Beleidsplanonderzoek

Tabel 1

Premieverschillen tussen lange en korte contracten in procenten van het loon.

| | 2006 | 2007 | 2008 | 2009 | 2010 | 2011 |
|-------------------------------|-------|------|------|------|------|------|
| Agrarische sector | 11,45 | 9,05 | 8,74 | 4,60 | 5,98 | 5,61 |
| Bouw | 7,89 | 1,00 | 0,00 | 0,00 | 1,28 | 1,95 |
| Schilderssector | 10,00 | 5,39 | 3,63 | 3,59 | 3,60 | 3,70 |
| Horeca | 7,91 | 2,49 | 2,46 | 1,87 | 3,72 | 3,00 |
| Culturele instellingen | 9,90 | 4,87 | 5,50 | 4,58 | 6,20 | 6,29 |

Bron: Heuts *et al.*, 2010

instroom in de WW, omdat de prikkel vooraf direct merkbaar is bij het aannemen van personeel. Uit onderzoek naar premiedifferentiatie in de WAO blijkt dit ook (Koning, 2009). Nadeel is dat er geen een-op-eenrelatie is tussen de extra WW-lasten die een werkgever veroorzaakt en de hoogte van de premie. Wanneer na een kort contract geen gebruik van de WW volgt of wanneer het contract wordt omgezet in een vast contract, moet toch de hogere premie worden betaald.

Inzicht in de effecten van de pgs is verkregen door een kwantitatieve analyse van WW-bestanden die bestaan uit gekoppelde datasets van UWV en CBS, en door een enquête onder werkgevers, alsmede aanvullende interviews met hen.

Ontwikkeling seizoenspatroon instroom WW

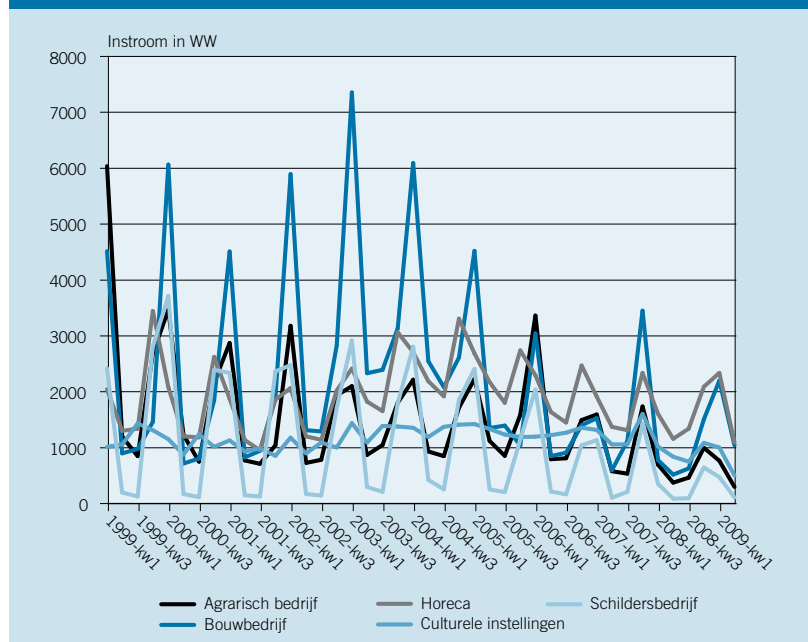
Een eerste indicatie van het verwachte negatieve effect van de pgs op de WW-instroom kan worden opgemaakt uit figuur 1. Deze geeft de instroom per kwartaal weer vanaf 1999 in de vijf sectoren waarin premiedifferentiatie is ingevoerd. In de meeste sectoren waarvoor de pgs geldt, is sprake geweest van een duidelijke verandering in de ontwikkeling van de WW-instroom. De WW-instroompieken zijn in de agrarische sector, schilderssector, bouwsector en de horecasector de afgelopen jaren minder sterk geworden. Toch lijkt het niet waarschijnlijk dat dit te maken heeft met de pgs, want 2006, het jaar waarin de pgs is ingevoerd, vormt geen duidelijk omslagpunt in deze ontwikkeling. De sector van culturele instellingen toont een ander, minder sterk fluctuerend patroon. In deze sector is wel sprake van een hoge WW-instroom, maar deze hangt niet samen met de seizoenen. Uit de recente ontwikkeling van de WW-instroom in de vijf sectoren valt dus af te leiden dat het verwachte negatieve effect daadwerkelijk is opgetreden.

Effect premiedifferentiatie

Om nader te toetsen of de pgs effect heeft gehad op de instroom in de WW, is een analyse verricht op gegevens over instroom in de WW op persoonsniveau in de periode 1999 tot en met de eerste vier maanden van 2009. De analyse maakt gebruik van het feit dat de premiedifferentiatie op een bepaald moment in de tijd voor een deel van de sectoren is ingevoerd. In de agrarische sector en de schilderssector was de gehele periode al een vergelijkbare vorm van premiedifferentiatie van kracht. In de bouw, de horeca en de sector van culturele instellingen is premiedifferentiatie in 2006 ingevoerd. In de overige sectoren was de hele periode geen sprake van premiedifferentiatie. De waarnemingen voor sectoren in jaren waarin hier geen premiedifferentiatie is ingevoerd, fungeren als controlegroep voor de waarnemingen van sectoren in jaren waarin deze wel is ingevoerd. De controlegroep bevat ook de bouw in 2008 en 2009, toen er in deze sector geen sprake was van premiedifferentiatie. Omdat de sectoren waarin premiedifferentiatie is ingevoerd

Figuur 1

WW-instroom per kwartaal (1999 – 2009).



Bron: Heuts et al., 2010

verschillen van de controlegroep, is een rechtstreekse vergelijking niet mogelijk. Aan de hand van de verschil-in-verschilmethode is een vergelijking tussen het verschil in ontwikkeling tussen de twee groepen sectoren echter mogelijk. Om het effect van premiedifferentiatie te meten is de instroom in de WW verklaard uit persoonskenmerken, baankenmerken, conjunctuurvariabelen en jaardummy's die het effect van jaarspecifieke conjunctuur kunnen opvangen, maar ook andere gebeurtenissen die gekoppeld zijn aan een bepaald jaar, bijvoorbeeld beleidswijzigingen. Vanaf 2008 zijn de jaardummy's niet algemeen opgenomen maar per sector, omdat de economische crisis verschillend uitpakte per sector. Om het effect van premiedifferentiatie te meten is een verklarende variabele toegevoegd die 1 is wanneer in een sector in een bepaald jaar sprake is van premiedifferentiatie en 0 wanneer dat niet zo is. Een model waarin deze variabele generiek werd opgenomen liet geen effect zien van premiedifferentiatie. Daarom is de variabele per sector opgenomen. Tabel 2 bevat de schattingsresultaten, waarbij de gevonden waarden wel informatie geven over de richting van het effect maar niet over de absolute omvang.

Uit tabel 2 blijkt ten eerste dat de pgs alleen binnen de bouwsector heeft geleid tot een lagere WW-instroom. Dit effect geldt alleen voor 2006 omdat er alleen toen verschil was tussen de hoge en lage premie (tabel 1). Ten tweede blijkt dat er voor de horecasector en de sector van culturele instellingen geen effect van de pgs waarneembaar is. Omdat in de agrarische sector en de schilderssector al vóór 2006 sprake was van een vorm van premiedifferentiatie, is hier verondersteld dat in alle jaren de pgs van toepassing was. Een model waarbij werd verondersteld dat ook in deze sectoren in 2006 de pgs is ingevoerd leidde niet tot significant andere resultaten. De nieuwe vorm van premiedifferentiatie werkt daar kennelijk net zo sterk als de oude.

Werkgeversperceptie effect premiedifferentiatie

Naast de kwantitatieve analyse is een enquête gehouden onder 4860 werkgevers in de vijf sectoren waarin de pgs is ingevoerd. Op deze manier is een generaliseerbaar beeld verkregen van de effecten van de pgs op het feitelijk gedrag van werkgevers voor wat betreft het aannemen van personeel. In de enquête is in april 2010 gevraagd of werkgevers vinden dat zij op het moment van enquêteren te maken hadden met seizoenswerkloosheid, of werkgevers bekend waren met de pgs en of deze gevolgen had voor hun aannamebeleid. Om te beginnen met de seizoenswerkloosheid: de enquête leert dat 59 procent van de uiteindelijk 540

respondenten aangeeft dat zijn bedrijf hiermee nooit te maken heeft gehad. Nog eens zeventien procent geeft aan dat dit voorheen wel het geval was, maar op het moment van enquêteren niet meer. Bij opsplitsing naar de sectoren blijkt dat in de horeca, bouw en culturele sector het seizoenswerkloosheidskarakter van het bedrijf aanzienlijk minder vaak wordt herkend. Schilders en agrariërs herkennen het juist vaker.

Uit de enquête blijkt vervolgens dat 43 procent van de werkgevers goed bekend is met de nieuwe maatregel. Werkgevers in de agrarische sector en schilderssector zijn over het algemeen beter bekend met de systematiek dan werkgevers in de andere sectoren. Dit komt waarschijnlijk doordat deze sectoren vóór de invoering van de pgs al een vorm van premiedifferentiatie kenden. Werkgevers die aangeven dat zij te maken hebben met seizoenswerkloosheid blijken vaker bekend met de pgs (63 procent) dan werkgevers die nooit met seizoenswerkloosheid te maken hadden (36 procent). Verder blijken bedrijven met meer dan vijftig werknemers beter bekend met de pgs (58 procent) dan bedrijven met minder dan vijftig werknemers (39 procent).

In totaal geeft negentien procent van alle respondenten aan dat de pgs gevolgen heeft gehad voor hun aannamebeleid. In de agrarische sector en schilderssector ligt dat aandeel iets hoger (dertig procent), in de bouw, de culturele sector en de horeca ligt het lager (respectievelijk vijf, tien en vijftien procent). Werkgevers in de agrarische en schilderssector waren al bekend met een vorm van premiedifferentiatie en hielden er daardoor vermoedelijk ook vóór 2006 al rekening mee bij het aannamebeleid. In de bouw was op het moment van enquêteren al twee jaar geen sprake van premiedifferentiatie omdat er geen WW-premie werd geheven. Het is daarom niet verrassend dat maar weinig werkgevers zeggen dat de pgs effect heeft op hun aannamebeleid.

De werkgevers in de culturele sector hebben nauwelijks te maken met seizoensgebonden pieken en dalen in de vraag naar arbeid. De hoge WW-instroom wordt veroorzaakt doordat werkgevers zoals omroepen en theaters veelal op projectbasis werken. Werkgevers in deze sector geven aan dat zij werknemers niet op een contract voor langer dan een jaar aan kunnen nemen als het project maar drie maanden duurt. Doordat er geen seizoenspatroon is, is het vooraf onzeker of er na een paar maanden weer werk is voor dezelfde werknemer. In de horeca is iets meer sprake van een seizoenspatroon dan in de culturele sector, maar veel minder dan in de schilderssector, de bouw en de agrarische sector. Binnen twee sectoren bestaan bovendien duidelijke verschillen tussen onderliggende subsectoren. Zo komt seizoenswerkloosheid binnen de bouw met name binnen de infrastructuurtak voor en minder in de bouw- en utiliteitstak. Ook binnen de agrarische sector hebben sommige subsectoren wel en andere subsectoren niet te maken met seizoenswerkloosheid. Dat suggereert dat de pgs in sommige subsectoren een duidelijker effect heeft dan in andere subsectoren.

Conclusie

Premiedifferentiatie binnen de WW heeft geleid tot een lagere WW-instroom in de bouwsector. In de schilderssector en agrarische sector werkt de systematiek niet sterker dan eerder ingevoerde vormen van premiedifferentiatie. In de horeca en sector van culturele instellingen werkt de premiedifferentiatie niet. Werkgevers in deze twee sectoren geven aan dat zij niet te maken hebben met seizoenswerkloosheid en matig bekend zijn met de systematiek.

Premiedifferentiatie wordt door het Ministerie van SZW in de huidige vorm beschouwd als een eenvoudig toepasbaar instrument waarmee zeker is gesteld dat de lasten van WW-gebruik met een repeterend karakter worden gelegd waar zij worden veroorzaakt (Ministerie van SZW, 2010).

De effectiviteit van premiedifferentiatie kan vergroot worden door in te zetten op meer bekendheid van de systematiek onder werkgevers binnen de vijf sectoren. Uit de enquête onder werkgevers bleek dat minder dan de helft van de werkgevers goed bekend was met de premiedifferentiatie.

Met het oog op het doel van premiedifferentiatie, namelijk om seizoenswerkloosheid te voorkomen en in dat verband stabiele arbeidsrelaties te bevorderen, kan het nuttig zijn om de sectoren waarvoor premiedifferentiatie geldt, te heroverwegen. De sector van culturele instellingen en subsectoren binnen de agrarische

Tabel 2

Instroom in de WW.

| Afhankelijke variabele: instroom in de WW | |
|---|-------------|
| random effect logit model | Coëfficiënt |
| Premiedifferentiatie x sector | |
| Bouwbedrijf | -0,88*** |
| Horeca | 0,12 |
| Culturele instellingen | 0,17 |
| Conjunctuur | |
| Vacaturegraad een kwartaal vertraagd | -0,48*** |
| Consumentenvertrouwen | 0,01*** |
| Jaardummy's (referentie = 2006) | |
| 2000 | -0,90*** |
| 2001 | -0,46*** |
| 2002 | -0,16 |
| 2003 | 0,40*** |
| 2004 | 0,48*** |
| 2005 | 0,51*** |
| 2007 | -0,35*** |
| Jaardummy's x sector | |
| 2008 x controle sector | 0,09 |
| 2009 x controle sector | 0,38** |
| 2008 x agrarisch bedrijf | 0,61*** |
| 2009 x agrarisch bedrijf | 0,55 |
| 2008 x bouwbedrijf | -0,62*** |
| 2009 x bouwbedrijf | 0,28 |
| 2008 x horeca | -0,06 |
| 2009 x horeca | 0,98*** |
| 2008 x culturele instellingen | 0,16 |
| 2009 x culturele instellingen | 0,77*** |
| 2008 x schildersbedrijf | 0,23 |
| 2009 x schildersbedrijf | 0,42** |
| Constante | -6,17*** |
| Totaal aantal observaties | 231.428 |
| Log likelihood | -29.785 |

/ Significant op respectievelijk vijf- en eenprocentniveau.

Bron: Heuts et al., 2010

sector en bouwsectoren hebben namelijk niet te maken met seizoenswerkloosheid. Werkgevers kunnen dan de hogere premie niet ontwijken, waardoor het beoogde gedragseffect van premiedifferentiatie uitblijft.

LITERATUUR

- Beer, P. de, M. Hoogenboom, L. Kok en T. Schils (2009) *Wie zorgt voor zekerheid?* Amersfoort: Sdu uitgevers.
- Heuts, L., B. van Waveren, L. Kok, J. Prins en C. Tempelman (2010) *Evaluatie premiegroepen systematiek*. Amsterdam: Regio-plan/SEO Economisch Onderzoek.
- Card, D. en P. Levine (1994) Unemployment insurance taxes and the cyclical and seasonal properties of unemployment. *Journal of Public Economics*, 53(1), 1-29.
- Koning, P. (2009) Experience rating and the inflow into disability insurance. *De Economist*, 157(3), 315-335.
- Meyer, B. (2002) Unemployment and workers' compensation programmes: rationale, design labour supply and income support. *Fiscal Studies*, 23(1), 1-49.
- Ministerie van SZW (2010) *Aanbiedingsbrief onderzoeksrapport Evaluatie Premiegroepensystematiek WW*. Den Haag: Ministerie van SZW.
- Mooij, R.A. de (2004) Towards efficient employment insurance in the Netherlands. *CPB memorandum*, 100.
- SER (2005) *Advies invoering premiegroepen wachtgeldfondsen naar duur arbeidscontract*. Den Haag: Sociaal-Economische Raad.