

Werkloosheid voorkomen, beperken en goed verzekeren



Werkloosheid voorkomen, beperken en goed verzekeren

Een toekomstbestendige arbeidsmarktinfrastructuur
en Werkloosheidswet

AAN DE MINISTER VAN SOCIALE ZAKEN EN WERKGELEGENHEID

NR.2 - FEBRUARI 2015

Sociaal-Economische Raad

De Sociaal-Economische Raad (SER) adviseert het kabinet en het parlement over de hoofdlijnen van het te voeren sociaal en economisch beleid en over belangrijke wetgeving op sociaal-economisch terrein. Ook is de SER betrokken bij de uitvoering van enkele wetten.

De SER is in 1950 bij wet ingesteld. Zitting in de SER hebben vertegenwoordigers van ondernemers en van werknemers, en kroonleden (onafhankelijke deskundigen). De raad is een onafhankelijk orgaan dat door het gezamenlijke Nederlandse bedrijfsleven wordt gefinancierd.

De SER wordt bij de uitvoering van zijn functies bijgestaan door een aantal vaste en tijdelijke commissies. Enkele vaste commissies zijn onder bepaalde voorwaarden ook zelfstandig werkzaam.

Actuele informatie over de samenstelling en de werkzaamheden van de SER en zijn commissies, persberichten en het laatste nieuws zijn te vinden op de website van de SER. Ook alle adviezen die sinds 1950 zijn verschenen, zijn daar te vinden. Adviezen van de laatste jaren zijn ook in gedrukte vorm verkrijgbaar. Het SERmagazine brengt maandelijks nieuws en achtergrondinformatie over de SER, de overleconomie en belangrijke sociaal-economische ontwikkelingen.

Sociaal-Economische Raad
Bezuidenhoutseweg 60
Postbus 90405
2509 LK Den Haag
T 070 3499 499
E communicatie@ser.nl
www.ser.nl

©2015, Sociaal-Economische Raad
Alle rechten voorbehouden
Overname van teksten is toegestaan onder bronvermelding
ISBN 978-94-6134-070-2

Inhoudsopgave

Voorwoord	7
Samenvatting	9
1. Inleiding	21
2. Probleemanalyse	27
2.1 Inleiding	27
2.2 Knelpunten op de arbeidsmarkt	28
2.3 Knelpunten in de arbeidsmarktinfrastructuur en in de WW	35
2.3.1 Preventie werkloosheid kan beter en intensiever	36
2.3.2 Bestrijding werkloosheid kan sneller en effectiever	40
2.3.3 Verzekeringskarakter WW in het gedrang: polisvoorwaarden WW bieden onvoldoende zekerheid en stabiliteit	43
2.4 Visie sociaal akkoord	48
2.5 Bestaand en voorgenomen beleid aanpak knelpunten	49
2.5.1 Verbetering en intensivering preventie werkloosheid	49
2.5.2 Vergroting effectiviteit bestrijding werkloosheid	55
2.5.3 Versterking verzekeringskarakter WW	57
2.5.4 Conclusie	58
3. Doelen advies	59
3.1 Noodzakelijke aanvullende veranderingen	59
3.2 Randvoorwaarden	61
4. Arbeidsmarktinfrastructuur	65
4.1 Algemeen – soepeler overgang naar (ander) werk	65
4.2 Huidige arbeidsmarktinfrastructuur	67
4.3 Knelpunten	70
4.4 Aanbevelingen	74

5.	Regie: inspraak, afstemming, samenwerking	79
5.1	Algemeen – sociale partners nemen verantwoordelijkheid	79
5.2	Huidige regie over WW en arbeidsmarkt	80
5.3	Succesfactoren en knelpunten	83
5.4	Nieuwe situatie en aanbevelingen	85
6.	Financiering werkloosheidsverzekeringen	91
6.1	Algemeen – financiering door werknemers en werkgevers	91
6.2	Een door werkgever en werknemer gezamenlijk gedragen WW-premie	93
6.3	Een lastendeckende stabiele WW-premie	96
6.4	Randvoorwaarden en effecten	103
6.5	Financiering en uitvoering private aanvullende werkloosheidsverzekering	106
7.	Transitie	109
7.1	Inleiding	109
7.2	Pilots richting nieuwe arbeidsmarktinfrastructuur en regie	109
7.3	Overgang nieuwe financiering werkloosheidsverzekeringen	112
Bijlagen		
1	Adviesaanvraag Rol sociale partners bij toekomstige arbeidsmarktinfrastructuur	117
2	Advies Calamiteitenregeling WW	123
3	Verslag Hoe werken we in de toekomst? In dialoog met de SER over de arbeidsmarkt	129
4	Verslag technische werkgroep	193
5	Reactie VSO op het ontwerpadvies	209
6	Samenstelling commissie Toekomstige arbeidsmarktinfrastructuur en Werkloosheidswet	211



Voorwoord

Voorwoord

Van nazorg naar voorzorg, ofwel problemen voorkomen in plaats van ze laten ontstaan en voortduren. Dat is ook in het geval van werkloosheid de opdracht. Uiteraard is werkloosheid afhankelijk van de economische conjunctuur en dynamiek. Maar ook werkgevers, werknemers, uitkeringsgerechtigden en uitvoeringsorganen kunnen een zekere invloed hebben op het voorkomen en voortbestaan van werkloosheid.

Het voorkomen en beperken van werkloosheid lukt nog onvoldoende. Nog te veel mensen zijn op zoek naar ander werk: sommigen omdat hun baan dreigt te verdwijnen of omdat hun contract afloopt, anderen omdat zij geen werk meer hebben. Voor veel werklozen geldt bovendien dat zij lang aan de kant staan en er maar niet in slagen een baan te vinden. Dit is zowel om economische als om sociale redenen onaanvaardbaar.

Met dit advies willen we een proces op gang brengen dat gericht is op het intensiveren van de preventie van werkloosheid. We willen stimuleren dat mensen zich bijvoorbeeld via scholing toerusten op veranderingen in hun werk en op de arbeidsmarkt. We willen daarnaast zorgen voor een soepeler overgang van bedreigd werk naar nieuw werk, en van werkloosheid naar werk. Ook moeten werkzoekenden eerder en gericht ondersteund worden. Verder is van belang dat betrokken partijen op regionaal en sectoraal niveau beter gaan samenwerken.

Het voorstel van de SER is om in elke arbeidsmarktregio een onafhankelijk adviescentrum op te richten voor ondersteuning van werk-naar-werk en begeleiding, primair gericht op het voorkomen van werkloosheid. Het voorstel sluit goed aan bij de verschuiving van diverse onderdelen van het arbeidsmarktbeleid naar het regionale niveau. De SER adviseert voor de uitwerking van dit plan een praktijkgerichte benadering: via pilots ervaring opdoen en van die ervaringen leren om de adviescentra uiteindelijk op de meest effectieve manier in te richten.

Een accent op preventie van werkloosheid noodzaakt ook om diegenen die invloed kunnen uitoefenen op het ontstaan en voortbestaan van werkloosheid, aan te spreken op hun verantwoordelijkheid. Dat zijn in de eerste plaats sociale partners. Dit advies bevat daarom voorstellen, uitgaande van eerdere afspraken in het sociaal akkoord, voor veranderingen in de regie over de WW, de arbeidsmarktinfrastructuur en de financiering van de WW. Deze veranderingen moeten leiden tot een betere afstemming en samenwerking tussen partijen op centraal en decentraal niveau en tot herstel van het verzekeringskarakter van de WW.

Dit advies kwam tot stand in een intensieve dialoog met belanghebbenden en betrokkenen, deskundigen en vertegenwoordigers van werkgevers en van werknemers. Het is voorbereid door een commissie onder voorzitterschap van prof. dr. Romke van der Veen. Ik dank Romke en de leden van de commissie voor het vele werk dat zij hebben verricht.

Mariëtte Hamer
Voorzitter SER

Samenvatting

Dit advies is een vervolg op het akkoord dat centrale werkgevers- en werknemersorganisaties op 11 april 2013 sloten en het daaropvolgende sociaal akkoord van sociale partners en kabinet. Dit advies neemt de afspraken uit deze akkoorden als gegeven en verkent hoe deze verder gestalte kunnen krijgen¹. Het gaat in het bijzonder om de afspraken over de arbeidsmarktinfrastructuur en de Werkloosheidwet (WW). Deze afspraken moeten in samenhang worden gezien met de afspraken die op aanpalende terreinen zijn gemaakt, zoals het ontslagrecht en het flexrecht. In zijn adviesaanvraag vraagt het kabinet de SER dan ook “de wettelijke wijzigingen die door het kabinet zullen worden doorgevoerd op het terrein van WW, ontslagrecht en flexrecht als uitgangspunt te nemen”. In het akkoord van centrale werkgevers- en werknemersorganisaties (*Perspectief voor een sociaal en ondernemend land*) hebben deze gesteld dat een herschikking van de (financiële) verantwoordelijkheden in de WW noodzakelijk is en dat deze herschikking moet samengaan met een grotere verantwoordelijkheid van sociale partners in de arbeidsmarktinfrastructuur: meer investeringen en inspanningen om werkloosheid te voorkomen en de duur ervan te beperken. In dit advies werkt de raad deze visie uit. Hij stelt daarbij veranderingen voor op drie terreinen:

1. De dienstverlening om met werkloosheid bedreigde of geconfronteerde mensen naar ander werk te begeleiden te intensiveren (arbeidsmarktinfrastructuur)
2. Afstemming en samenwerking tussen overheden, UWV en sociale partners op centraal en decentraal niveau te versterken (regie)
3. De financiering van de WW en van private aanvullende verzekeringen op cao-niveau te veranderen (financiering werkloosheidsverzekeringen).

Probleemanalyse

Een belangrijke reden om de arbeidsmarktinfrastructuur, regie en financiering van de werkloosheidsverzekering te wijzigen, is de toenemende dynamiek op de arbeidsmarkt. Door deze dynamiek zal het in de toekomst voor werkenden en werkgevers noodzakelijk zijn om met de arbeidsmarkt ‘mee te bewegen’. Van werkgevers wordt verwacht dat de arbeidsorganisatie ontwikkelingsmogelijkheden biedt, van werknemers dat hun kennis en vaardigheden up-to-date zijn, van de start tot het einde van de loopbaan.

¹ De leden Van Geest en Swank, benoemd namens CPB resp. DNB, steunen het advies niet. Het CPB heeft bij eerdere gelegenheid geconstateerd dat de werkgelegenheidseffecten van de Wet werk en zekerheid worden beperkt als gevolg van het sociaal akkoord. Dit advies leidt tot een verdere vermindering van deze effecten door de uitwerking hiervan. DNB is tegen een brede en uniforme reparatie van de beperking van de maximale duur van de WW-uitkering tot 24 maanden, consistent met eerdere publieke uitingen van DNB over de werking en de functie van de WW.

Het voorkomen en beperken van werkloosheid lukt echter nog onvoldoende. Nog te veel mensen zijn op zoek naar ander werk: sommigen omdat hun baan dreigt te verdwijnen, anderen omdat zij geen meer werk hebben. Ook zijn er relatief veel werklozen die al lang aan de kant staan en er maar niet in slagen een baan te vinden.

Activiteiten om werkloosheid te voorkomen, zoals scholing, zijn in veel gevallen effectief, maar kunnen vaker en eerder worden ingezet. Sociale partners ondernemen al goede initiatieven om werknemers van de ene naar de andere baan te begeleiden. Het gaat daarbij echter om initiatieven in een beperkt aantal regio's en sectoren en daarmee zijn ze niet voor iedereen toegankelijk.

Ook na ontslag of het beëindigen van een arbeidscontract is begeleiding nodig. In de eerste drie maanden van de WW-uitkering is de kans op het vinden van een baan het grootst. UWV draagt verantwoordelijkheid voor bemiddeling en re-integratie van WW-gerechtigden, maar heeft met de meeste van hen in deze periode als gevolg van overheidsbezuinigingen slechts zeer beperkt persoonlijk contact. Voor degenen die niet binnen drie maanden de WW uitstromen, betekent dit een verspilling van kostbare tijd waarin (praktijk)kennis van werk- en ontwikkelmogelijkheden onbenut is gebleven.

Verder constateert de raad dat er een scheiding is tussen de fasen vóór en tijdens het beroep op de WW. Activiteiten vóór ontslag of het eind van het arbeidscontract zijn veelal initiatieven van sociale partners en O&O-fondsen; die vinden plaats op sectoraal niveau. UWV is actief tijdens de WW-uitkering en is georganiseerd op regionaal niveau. De overdracht tussen partijen en van het ene naar het andere niveau loopt nog niet soepel.

De komende jaren zullen – als gevolg van het sociaal akkoord, de Participatiewet en de oprichting van de Werkbedrijven – onderdelen van het arbeidsmarktbeleid naar het regionale niveau verschuiven. Daardoor worden decentrale partijen belangrijker en in het verlengde daarvan ook hun rol bij activiteiten en beleid op regionaal niveau. Het sectorale niveau blijft tegelijkertijd onverminderd van belang. Een goede afstemming tussen deze niveaus is daarom onontbeerlijk.

Ten slotte constateert de raad dat – gegeven de afspraken uit het akkoord van centrale werkgevers- en werknemersorganisaties – er veranderingen nodig zijn in de financiering van de werkloosheidsverzekering. De WW is een werknemersverzekering die zorgt voor het opvangen van (een gedeelte van het) verlies van inkomen bij werkloosheid. Werknemers betalen echter sinds 2009 geen WW-premie meer. Ook

hebben de centrale werkgevers- en werknemersorganisaties in hun akkoord gesteld dat de WW steeds meer instrument is geworden van breder politiek beleid ten aanzien van de overheidsfinanciën, het algemene lastenbeeld en de koopkracht. Het verzekeringskarakter van de WW is door deze ontwikkelingen in het gedrang gekomen.

Om de in de probleemanalyse genoemde knelpunten weg te nemen, zijn al diverse maatregelen genomen. Prikkel om werkloosheid te voorkomen zijn door onder meer de Wet werk en zekerheid (WWZ) versterkt. Ook de Beleidsagenda 2020 uit 2011 – afgesproken door sociale partners in de Stichting van de Arbeid –, de sectorplannen en het kabinetsprogramma voor duurzame inzetbaarheid dragen hieraan bij. In de samenwerking tussen decentrale partijen is al het nodige verbeterd door invoering van de arbeidsmarktregio's en de Werkpleinen. Ook de Werkbedrijven, die zich richten op werkzoekenden met een arbeidsbeperking, spelen een belangrijke rol in het vinden van oplossingen voor regionale arbeidsmarktproblemen. De raad constateert dat de wijzigingen in de goede richting gaan, maar dat er – in het verlengde van het sociaal akkoord – meer en verdere aanpassingen nodig zijn om transitie van-werk-naar-werk en van-werkloosheid-naar-werk te stimuleren.

Doelen advies

In de *eerste* plaats wil de raad bijdragen aan verbetering van de arbeidsmarktdienstverlening, in lijn met het akkoord van centrale werkgevers- en werknemersorganisaties. Hij pleit ervoor activiteiten in de fase vóór ontslag te intensiveren en werkzoekenden in de WW eerder, persoonlijker en intensiever te ondersteunen. In de *tweede* plaats wil de raad voorstellen doen waardoor activiteiten van de partijen vóór en tijdens werkloosheid beter op elkaar aansluiten en daarbij rekening houden met de verschuiving van verantwoordelijkheden naar het regionale niveau. In de *derde* plaats wil de raad afspraken uit het akkoord van centrale werkgevers- en werknemersorganisaties over de financiering van de werkloosheidsverzekering uitwerken, mede met het oog op het versterken van het verzekeringskarakter van de WW.

Arbeidsmarktinfrastructuur

De huidige arbeidsmarktinfrastructuur kent een scheiding tussen de fasen vóór en tijdens het beroep op de WW: in deze fasen zijn verschillende actoren en instanties actief en verantwoordelijk. In de periode vóór ontslag of het einde van het arbeidscontract spannen vooral werknemers, werkgevers, O&O-fondsen en sociale partners zich in. Daarna verschuift de verantwoordelijkheid naar UWV dat is gevestigd aan de regionale Werkpleinen. Sociale partners zijn weliswaar goed op de hoogte van wat er in arbeidsorganisaties en op de werkvloer gebeurt, maar hebben weinig zicht

op wat er gebeurt zodra werknemers in de WW komen en UWV verantwoordelijk is voor de begeleiding. Omgekeerd heeft UWV geen formele taak in de fase vóór de WW en is het daardoor zelden of slechts zeer beperkt bij van-werk-naar-werktrajecten betrokken. De overdracht van het sectorale naar het regionale niveau verloopt door deze scheiding nog niet soepel. Dit heeft mede tot gevolg dat mensen in de periode tussen ontslagdreiging of einde van het contract en instroom in de WW te weinig ondersteuning krijgen.

In de fase vóór de WW weten van-werk-naar-werkprojecten mensen effectief naar ander werk te begeleiden, zo blijkt uit het onderzoek Evaluatie Experiment Van werk naar werk (2012). De projecten hebben nog wel onvoldoende bereik. De raad is van oordeel dat de initiatieven uitgebreid moeten worden en wil dat in de Stichting van de Arbeid nieuwe en bestaande projecten worden aangemoedigd.

Volgens de raad bevat het akkoord van centrale werkgevers- en werknemersorganisaties aanknopingspunten om een soepeler overgang van werk naar werk en van werkloosheid naar werk te bevorderen. In hun akkoord stellen sociale partners dat zij verantwoordelijk willen zijn voor het beleid ten aanzien van preventie, ondersteuning, bemiddeling en re-integratie. Zij zien hierbij “een uitvoerende rol van de vakbeweging in de WW [...]”. Gegeven deze afspraak is de raad van oordeel dat deze afspraak geconcretiseerd kan worden door in elke arbeidsmarktregio of aan het Werkplein een onafhankelijk adviescentrum voor werk-naar-werk en begeleiding op te richten. Werkenden kunnen bij dreigend of naderend ontslag bij het adviescentrum terecht voor advies over de juiste wegen naar nieuw werk.

De adviescentra kunnen ondersteuning bieden bij ontslag en het aanvragen van de WW-uitkering, de oriëntatie op werkmogelijkheden in en buiten de sector en op loopbaanmogelijkheden. Ook kunnen de adviescentra doorverwijzen naar passende dienstverleners, zowel van-werk-naar-werkprojecten als re-integratiebureaus, opleidings- en scholingsinstituten en bureaus voor loopbaantrajecten en vacaturebemiddeling.

De diensten van de adviescentra staan open voor alle werknemers die met werkloosheid worden bedreigd of recent de WW zijn ingestroomd: met of zonder cao, met of zonder vaste arbeidsovereenkomst. Het accent ligt bij werknemers die zich in de fase bevinden voorafgaand aan beroep op de WW. De dienstverlening kan onder voorwaarden doorlopen in de WW. Dat geldt in beginsel voor WW-gerechtigden in de eerste drie tot zes maanden van hun werkloosheid, die zonder extra begeleiding geen werk kunnen vinden én voor wie een traject bij het adviescentrum al is gestart voordat zij de WW instroomden. Als gevolg van overheidsbeleid is de begeleiding

door UWV aan WW-gerechtigden in de eerste maanden van de WW zeer beperkt. De adviescentra kunnen hun diensten daarom ook in de WW-periode aanbieden, voor zover die niet strijdig zijn met de eisen die in de (hieronder genoemde) aanbestedings-procedure zijn gesteld.

De dienstverlening van adviescentra is complementair aan de (digitale) dienstverlening van UWV. Claimbeoordeling, uitkeringsverstrekking, polisadministratie, bemiddeling en re-integratie van WW-gerechtigden blijven de verantwoordelijkheid van UWV. Op regionaal niveau zal het adviescentrum met UWV en eventueel met gemeenten goede afspraken maken over de afstemming van de dienstverlening. In het akkoord van de centrale werkgevers- en werknemersorganisaties is gesteld dat sociale partners een uitvoerende rol zien voor de vakbeweging in de WW. De raad adviseert om ruimte te scheppen voor de vakbonden in de infrastructuur van de arbeidsmarkt. De raad is van oordeel dat waar publieke middelen worden ingezet ter bekostiging van de voorgestelde dienstverlening van de adviescentra, ook andere partijen dan de vakbeweging op basis van een openbare aanbesteding de taken van deze centra kunnen uitvoeren. Volgens de raad is het denkbaar dat het UWV-kantoor in de betreffende regio opdrachtgever van de aanbesteding is.

Verder adviseert de raad om de adviescentra en de dienstverlening uit de WW-premies (AWf) te financieren. Ook de financiering van de vervolgactiviteiten zoals opleiding, loopbaan- en re-integratietrajecten waarnaar adviescentra verwijzen, komt uit de WW. De raad is van oordeel dat de dienstverlening van de adviescentra inclusief de vervolgactiviteiten op termijn en, uitgaande van gelijkblijvende omstandigheden, tot een vermindering van het beroep op de WW moet leiden. In dat geval zullen de centra per saldo geen groot beslag leggen op het AWf.

De raad stelt voor met de dienstverlening in de adviescentra en de vervolgactiviteiten eerst door middel van pilots (zie verder, onder transitie) ervaring op te doen en de effecten op het beroep op de WW onderdeel van een niet-vrijblijvende evaluatie van deze pilots te maken. Hij beveelt aan om vóór de start van de pilots effectiviteitsmaatstaven te ontwikkelen zodat bij een evaluatie aan het eind van 2019 kan worden vastgesteld of de dienstverlening van de adviescentra voldoende kosteneffectief is en of werkzoekenden effectief door de adviescentra worden ondersteund.

Regie: inspraak, afstemming, samenwerking

Doel van de adviescentra is te zorgen voor een betere verbinding van dienstverlening vóór en tijdens het beroep op de WW. Ook de verantwoordelijke organisaties in deze fasen moeten beter met elkaar verbonden zijn. Sociale partners willen zich inzetten om deze verbindingen tot stand te brengen én willen bijdragen aan een

betere werking van de arbeidsmarkt en de WW als geheel. Daarom nemen zij – gegeven het akkoord van centrale werkgevers- en werknemersorganisaties – een grotere rol en regie op zich in het tot stand brengen van arbeidsmarktbeleid op centraal, sectoraal en regionaal niveau.

Op het *centrale niveau* behouden regering en parlement de politieke eindverantwoordelijkheid voor de wettelijke werkloosheidsverzekering (WW). Uitgaande van het sociaal akkoord bepleit de raad evenwel dat sociale partners op basis van hun (praktijk)kennis van de arbeidsmarktinfrastructuur en de WW, hun huidige en in dit advies beoogde rol in het sectorale en regionale arbeidsmarktbeleid (waaronder de Werkpleinen en Werkbedrijven) en hun financiële verantwoordelijkheid voor de WW, een zwaarwegende adviesrol krijgen op centraal niveau. De raad is van oordeel dat de centrale adviesrol het best kan worden uitgeoefend door de Stichting van de Arbeid. De Stichting van de Arbeid zal zich daarbij ook buigen over de werking van de arbeidsmarkt en de passendheid van de arbeidsmarktinfrastructuur en, indien nodig, doet zij daarover aanbevelingen aan de minister van SZW en aan cao-partijen.

Op het *sectorale niveau* pleit de raad ervoor dat cao-partijen een ruimere mogelijkheid krijgen om te adviseren over de vaststelling van de sectorfondspremies. Ook kunnen zij de Stichting van de Arbeid vanuit hun sectorale perspectief adviseren over gewenst beleid. Cao-partijen maken daarnaast afspraken over private aanvullende verzekeringen voor werkloosheid op cao-niveau. Verder bevatten cao's, net zoals nu al gebeurt, afspraken over loopbaanbeleid, scholing en vitaliteit. Sectoraal opdrachtgeverschap voor van-werk-naar-werkprojecten blijft mogelijk.

In het akkoord van centrale werkgevers- en werknemersorganisaties stelden deze dat regionale werkgevers en vakbondsbestuurders samen met de wethouders van betrokken gemeenten regionaal arbeidsmarktbeleid tot stand brengen dat rekening houdt met sectorale afspraken en regionale uitvoering. Ook volgens de raad is afstemming op het *regionale niveau* essentieel om een verbinding tot stand te brengen tussen de (inter)sectorale aanpak van de sociale partners en initiatieven en beleid voor de regionale arbeidsmarkt. Voor deze decentrale verbinding zijn de arbeidsmarktregio's en de Werkpleinen van belang. De Werkbedrijven vormen een belangrijke schakel in de regionale afstemming ten behoeve van de doelgroep van de Participatiewet.

De raad zal bijdragen aan de uitwisseling van ervaringen en het opbouwen van kennis door jaarlijks een bijeenkomst te organiseren met mensen en partijen die actief zijn op de 35 Werkpleinen en in de 35 Werkbedrijven.

Financiering werkloosheidsverzekeringen

Werkgevers en werknemers gaan samen verantwoordelijkheid dragen voor de arbeidsmarktinfrastructuur en de regie over de WW. Het is van belang dat de financiering van de WW hierop aansluit. Daarnaast moet het verzekeringskarakter van de WW worden versterkt.

In het akkoord van centrale werkgevers- en werknemersorganisaties is de afspraak gemaakt dat werknemers en werkgevers weer gezamenlijk de WW gaan betalen. Uitgangspunt daarbij is dat de premieverdeling tussen werkgevers en werknemers fiftyfifty is. Gegeven deze afspraak, stelt de raad voor de WW-premie te bepalen op basis van de middelen die nodig zijn voor de uitkeringen inclusief de uitvoering hiervan en voor effectieve vormen van preventie, bemiddeling en re-integratie. Onder de uitgaven aan preventie vallen de kosten van de adviescentra, hun dienstverlening alsook de vervolgcactiviteiten waarnaar zij doorverwijzen. In het akkoord tussen sociale partners en kabinet is afgesproken dat de invoering van de fiftyfifty premieverdeling budgettair- en lastenneutraal wordt ingevoerd. Dit laatste betekent dat werkgevers en werknemers gecompenseerd moeten worden zodra als gevolg van de nieuwe financiering negatieve effecten optreden.

Ook is in het akkoord van centrale werkgevers- en werknemersorganisaties afgesproken de werknemerspremie uit het brutoloon te heffen en het WGA-verhaal dat nu op nettobasis plaatsvindt, te herzien in een brutopremiebetaling. Daarmee worden de WW-premie en de WGA-premie een uitzondering op de Wet Uniformering Loonbegrip (WUL), enigszins vergelijkbaar met de pensioenpremie. Sociale partners hebben er in hun akkoord op aangedrongen de WUL zodanig aan te passen dat dit mogelijk is. Bij de voorbereiding van dit advies zijn alternatieven verkend, maar geen van alle laat én de WUL intact én kan rekenen op voldoende draagvlak van sociale partners. Gebleken is dat duidelijk zichtbare, evenredige belasting van werkgevers en werknemers alleen mogelijk is bij een heffing van de werknemersbijdrage uit het brutoloon. Daar staat tegenover dat met het uitzonderen van de WW-premie en de WGA-premie van het met de WUL ingevoerde uniforme loonbegrip de met de WUL bereikte vereenvoudiging wordt aangetast.

In het akkoord van centrale werkgevers- en werknemersorganisaties is afgesproken het verzekeringskarakter van de WW te versterken. De raad adviseert daartoe de premie voor het Algemeen Werkloosheidsfonds (AWf) vanaf 2020 structureel lastendekkend vast te stellen. Dat kan door de gemiddelde jaarlijkse werkloosheidslasten over een periode van tien jaar als uitgangspunt te nemen. Zo is de fluctuatie van de lastendekkende premie beperkt en is de premievaststelling transparant. Daarnaast kan UWV aan de hand van regelgeving de premievaststelling autonoom calculeren.

Een vooraf afgesproken systeem kan verkeerd uitpakken indien er onverwachte effecten optreden of als zich onvoorziene omstandigheden in de WW voordoen. De raad adviseert daarom een onafhankelijke stabilisatiecommissie in te stellen, die in noodgevallen of als de systematiek tijdelijk niet blijkt te werken, kan beslissen af te wijken van de afgesproken systematiek.

Met betrekking tot de sectorfondsen (Sfn) adviseert de raad de huidige premievaststelling te handhaven.

Private aanvullende verzekeringen in cao's

Per 1 januari 2016 wordt de maximale duur van de WW-uitkering op grond van de WWZ afgebouwd van 38 naar 24 maanden. Ook de opbouw van de WW wordt beperkt. Met private aanvullende verzekeringen op cao-niveau kunnen sociale partners de huidige hoogte en duur van de werkloosheidsuitkeringen, en de daaraan gekoppelde WGA-uitkeringen, handhaven. Zij hebben in hun akkoord afgesproken deze werkloosheidsverzekeringen zo snel mogelijk, en uiterlijk per 2020, te zullen realiseren.

Ingeval afspraken worden gemaakt over private aanvullende werkloosheidsverzekeringen, beveelt de raad aan om de mogelijkheid te scheppen om deze verzekeringen te laten uitvoeren door UWV of een andere publieke partij in de keten van werk en inkomen, bijvoorbeeld de Sociale Verzekeringsbank (SVB). Als de minister van SZW daarvoor geen instemming verleent, dan is te overwegen de uitvoering in handen te leggen van een andere partij, zoals een uitvoerder van een aanvullende pensioenregeling. Zou UWV de private aanvullende werkloosheidsverzekering uitvoeren, dan is een uniforme regeling voor deze verzekering een vereiste, zo stelt UWV. Sociale partners zullen samen met UWV moeten beoordelen of dit mogelijk is. Vervolgens zullen sociale partners moeten bepalen of een uniforme regeling een uniforme premie impliceert of een cao-sectorspecifieke premie. Beide varianten kennen voor- en nadelen.

Indien de WW-premie uit het brutoloon wordt geheven en indien bij het vormgeven van de private aanvullende verzekering zo veel mogelijk uniformiteit wordt betracht, ligt het in de rede om de werknemerspremie voor de private aanvullende verzekeringen eveneens uit het brutoloon te heffen. Daarmee wordt ook deze premie een uitzondering op de WUL. Deze zal net als de eerder genoemde uitzondering gevolgen hebben voor de werking van de WUL.

Het CPB heeft bij de behandeling van het wetsvoorstel Wet Werk en Zekerheid een doorrekening gemaakt van de werkgelegenheidseffecten van de WW-maatregelen². Volgens het CPB is “de werkgelegenheidsstijging kleiner als de WW-maatregelen – conform de afspraken in het sociaal akkoord – bovenwettelijk worden gerepareerd voor alle werknemers die onder een cao vallen. [Dit] effect is groter als de bovenwettelijke reparatie van de WW-maatregelen in lijn blijkt te zijn met de huidige mate van bovenwettelijke aanvullingen in de WW”³. Uit de kabinetsreactie kan worden afgeleid dat de grootte van dit effect mede afhankelijk is van de wijze waarop de eventuele reparaties worden vormgegeven: collectief dan wel individueel. Daarnaast ligt het volgens de raad in de rede bij de raming van werkgelegenheidseffecten de voorstellen voor de dienstverlening van de adviescentra, inclusief de vervolgcactiviteiten, te betrekken. Met betrekking tot de dienstverlening van de adviescentra, inclusief de vervolgcactiviteiten is de raad van oordeel dat deze op termijn en, uitgaande van gelijkblijvende omstandigheden, tot een vermindering van het beroep op de WW moet leiden.

Transitie

De beoogde ingangsdatum voor de voorstellen van de raad is 1 januari 2020. Op sommige onderdelen zal de transitie eerder van start gaan. Zo stelt de raad voor de werknemerspremie voor de WW geleidelijk in te voeren. Dat geldt ook voor de premies voor de private aanvullende werkloosheidsverzekeringen in cao's.

De raad pleit ervoor om – gegeven het akkoord van centrale werkgevers- en werknemersorganisaties – in de periode tot 2020 in verschillende pilots na te gaan hoe de beoogde arbeidsmarktinfrastructuur en de sectorale en regionale regie in de praktijk uitwerken. Hij kiest daarmee voor een praktijkgerichte benadering zodat partijen voldoende tijd en ruimte krijgen om de voorstellen sectoraal en regionaal in te vullen. De raad acht het van belang partijen eerst ervaring te laten opdoen met de voorstellen en te leren van de implementatie ervan. De pilots zijn gericht op de aanbevolen adviescentra, op de uitvoering door verschillende partijen en op de ontwikkeling van hun taken, hun doelgroepen en de plek waar zij gevestigd zijn. Verder is het mogelijk om in de pilots ervaring op te doen met zowel sectorale als regionale regie, waaronder het verknopen van activiteiten op sectoraal en regionaal niveau. De aanbestedingsprocedure voor de dienstverlening van de adviescentra kan even-

2 Het betreft: het verkorten van de maximumuitkeringsduur naar twee jaar en het hierop aanpassen van de opbouw van WW-rechten; de maatregel dat mensen na een half jaar in plaats van een jaar, werk beneden het loon- en opleidingsniveau van hun vorige baan moeten accepteren; en het introduceren van de inkomensverrekening.

3 CPB (2013) *Gevolgen Wet Werk en Zekerheid voor werkgelegenheid*, 27 november 2013, p. 2 en p. 8.

eens onderdeel worden van de pilots. De pilots kunnen een eerste indicatie geven van de effectiviteit en de werkbaarheid van de voorstellen van de raad. Wanneer zij uiterlijk in 2019 worden afgerond, kunnen zij nog voor de definitieve invoering van de voorstellen in 2020 worden geëvalueerd. Bij de invoering kunnen dan de lessen uit goede praktijkvoorbeelden worden benut. Bij deze evaluatie zal de raad een rol vervullen. Als uit een betrouwbare en valide evaluatie blijkt dat de pilots (of onderdelen daarvan) doelmatig en doeltreffend zijn, dan moeten deze worden verankerd in de arbeidsmarktinfrastructuur en regie die vanaf 1 januari 2020 worden ingevoerd.



Advies

1 Inleiding

Dit advies is een vervolg op het sociaal akkoord dat het kabinet en de centrale organisaties van werkgevers en van werknemers op 11 april 2013 hebben gesloten en op het akkoord van centrale werkgevers- en werknemersorganisaties onderling. Die bevatten een groot aantal afspraken over het sociaal-economisch beleid van de komende jaren. Uitgangspunt daarbij is dat de verantwoordelijkheden op het terrein van de arbeidsmarkt opnieuw worden geordend en dat deze ordening beter is afgestemd op de toekomst.

Dit advies neemt de afspraken uit de akkoorden als gegeven en verkent hoe deze verder gestalte kunnen krijgen. Het gaat in het bijzonder om de afspraken over de arbeidsmarktinfrastructuur en de Werkloosheidswet (WW). Deze afspraken moeten in samenhang worden gezien met de afspraken die op aanpalende terreinen zijn gemaakt, zoals het ontslagrecht en het flexrecht. Technologische, economische en demografische ontwikkelingen zorgen ervoor dat de arbeidsmarkt constant verandert. Door deze dynamiek zal het in de toekomst voor werkenden en werkgevers noodzakelijk zijn om met de arbeidsmarkt ‘mee te bewegen’. Voor werknemers betekent dit regelmatig overstappen van de ene naar de andere baan, functie of sector en voor werkgevers zorgen voor voldoende ontwikkelmogelijkheden binnen arbeidsorganisaties. Die zogenoemde transities moeten snel en soepel verlopen. Dit impliceert dat het voorkomen van werkloosheid en het verkorten van de duur ervan nog belangrijker worden dan nu al het geval is. De vernieuwde verantwoordelijkheidsverdeling moet hieraan bijdragen.

De afspraken in genoemde akkoorden hebben betrekking op onder meer de werking van de arbeidsmarkt en de sociale zekerheid. De resultaten van het sociaal akkoord zijn vastgelegd in de brief *Resultaten sociaal overleg* die de minister en de staatssecretaris van Sociale Zaken en Werkgelegenheid (SZW) op 11 april 2013 naar de Tweede Kamer hebben gestuurd (hierna: het sociaal akkoord). De afspraken die sociale partners in de Stichting van de Arbeid hebben gemaakt, zijn vastgelegd in het document *Perspectief voor een sociaal en ondernemend land: uit de crisis, met goed werk, op weg naar 2020* (hierna: het akkoord van centrale werkgevers- en werknemersorganisaties)⁴. Een van de afspraken in het sociaal akkoord is dat de SER om advies wordt gevraagd over de sociale infrastructuur van de arbeidsmarkt en de gevolgen van de wijzigingen in de verantwoordelijkheidsverdeling. Daarnaast is afgesproken

4 Brief van 11 april 2013 van de minister en de staatssecretaris van SZW aan de Tweede Kamer over *Resultaten sociaal overleg*; Stichting van de Arbeid (2013) *Perspectief voor een sociaal én ondernemend land: uit de crisis, met goed werk, op weg naar 2020*, Den Haag.

dat de SER de financiering van de werkloosheidsverzekeringen en de relatie met het EMU-saldo aan de orde stelt.

In hun brief aan de Tweede Kamer delen de minister en de staatssecretaris van SZW mee dat “het kabinet verheugd [is] met de inzet en de voorstellen van de Stichting van de Arbeid, zoals vastgelegd in ‘Perspectief voor een sociaal en ondernemend land’ en dat op basis daarvan gefundeerde tripartiete afspraken zijn gemaakt”.

Adviesaanvraag

Met zijn brief van 10 juli 2013 vraagt het kabinet de raad om te adviseren over de verantwoordelijkheidsverdeling in de financiering van de werkloosheidswet (WW) en om verder invulling te geven aan de in het sociaal akkoord geschetste visie op een toekomstbestendige arbeidsmarktinfrastructuur – en met name de rol van werkgevers en werknemers hierin⁵. Het kabinet verwijst in de adviesaanvraag naar de hierboven genoemde akkoorden, formuleert een kader en een denkrichting, en noemt een aantal voorwaarden waarmee de raad bij zijn voorstellen rekening heeft te houden. Zo vraagt het kabinet de raad om in zijn advies recht te doen aan de lessen uit de parlementaire enquête uitvoeringsorganen sociale verzekeringen (commissie-Buurmeijer). Tevens verzoekt het kabinet de raad de wijzigingen op het terrein van WW, ontslagrecht, flexrecht en de Participatiewet bij zijn advies als uitgangspunt te nemen.

Focus advies

In het akkoord van centrale werkgevers- en werknemersorganisaties hebben sociale partners afgesproken om te komen tot een herschikking van publieke en private verantwoordelijkheden met betrekking tot de WW, zowel wat de regie en de financiering van de WW betreft als met betrekking tot de polisvoorwaarden, in het bijzonder de uitkeringsduur en -opbouw. Daarbij is het doel dat de WW weer functioneert als een werknemersverzekering; een verzekering met robuuste polisvoorwaarden waarop werkgevers en werknemers kunnen vertrouwen. Deze herschikking van (financiële) verantwoordelijkheden moet samengaan met een grotere verantwoordelijkheid van sociale partners in de arbeidsmarktinfrastructuur⁶: meer investeringen en inspanningen om werkloosheid te voorkomen door preventie van werkloosheid, bemiddeling naar ander werk en re-integratie. Verder vereisen de

⁵ Bijlage 1 bevat de adviesaanvraag.

⁶ Met de term arbeidsmarktinfrastructuur bedoelt de raad het geheel aan actoren, met hun eigen rollen en verantwoordelijkheden, die relevant zijn voor het functioneren van de arbeidsmarkt en voor de preventie en bestrijding van werkloosheid in het bijzonder. Het gaat daarbij om alle arbeidsmarktpartijen inclusief de samenwerkingsverbanden en instituties waarin deze partijen participeren.

genoemde verantwoordelijkheden een grotere rol van sociale partners in de regio⁷ op de arbeidsmarkt: in het arbeidsmarktbeleid op centraal, sectoraal en regionaal niveau.

De raad werkt de visie in het akkoord van centrale werkgevers- en werknemersorganisaties verder uit. De raad beantwoordt de afzonderlijke vragen uit de adviesaanvraag van het kabinet. Daarnaast komt hij tegemoet aan de wens om de consequenties van het sociaal akkoord voor sociale partners, rijksoverheid, gemeenten, Werkbedrijven en UWV verder te doordenken in het licht van de voor 2020 gewenste situatie.

De adviesaanvraag bevatte ook een specifieke vraag over de nieuwe calamiteitenregeling WW, namelijk hoe die past in een socialezekerheidsstelsel waarin sociale partners meer verantwoordelijkheid dragen. Op deze vraag heeft de raad gereageerd met zijn *Briefadvies Calamiteitenregeling WW van 22 augustus 2014*⁸. Hij gaat ervan uit dat de reactie van het kabinet op het briefadvies onderdeel wordt van de kabinetsreactie op het onderhavige advies.

Het kabinet heeft de raad gevraagd aandacht te besteden aan sectorale en intersectorale scholing en mobiliteit en aan goed werkgever- en werknemerschap gericht op gezondheid en duurzame participatie. De raad zal op deze onderwerpen nader ingaan in zijn lopende en komende trajecten *Leren in de toekomst* en *Werken en leven in de toekomst*.

Totstandkoming

Het dagelijks bestuur van de SER heeft de voorbereiding van dit advies opgedragen aan de ad-hoccommissie Toekomstige Arbeidsmarktinfrastructuur en Werkloosheidswet⁹. De voorzitter van de Werkkamer (het overleg- en samenwerkingsverband van de Stichting van de Arbeid en de Vereniging van Nederlandse Gemeenten) nam als waarnemend lid deel aan deze voorbereidingscommissie¹⁰. Ook heeft het Verbond Sectorwerkgevers Overheid (VSO) gereageerd op het advies¹¹.

De commissie achtte het bij haar voorbereiding van het advies noodzakelijk een brede groep van experts, ervarings- en praktijkdeskundigen te raadplegen. Daarom

7 Onder regie wordt in dit advies de afstemming en samenwerking tussen actoren op de arbeidsmarkt verstaan. Zie verder hoofdstuk 5.

8 SER (2014) *Advies Calamiteitenregeling WW*, Den Haag. Zie bijlage 2.

9 De samenstelling van de commissie is in bijlage 6 opgenomen.

10 Daarmee is tegemoetgekomen aan het verzoek van het kabinet om in de adviesvoorbereiding ook de inbreng van de Vereniging van Nederlandse Gemeenten mogelijk te maken.

11 De brief van het VSO met een reactie op de achterbanversie van het ontwerpadvies is in bijlage 5 opgenomen.

heeft zij bijeenkomsten georganiseerd met binnenlandse en buitenlandse deskundigen en betrokkenen om kennis te nemen van hun inzichten en ervaringen. In november 2013 organiseerde de commissie een deskundigenbijeenkomst waarin zij in gesprek ging met Nederlandse experts uit wetenschap en praktijk over instrumenten, prikkels en maatregelen die effectief zijn gebleken om mensen aan het werk te houden of weer aan het werk te helpen. Voor verschillende fasen van werk en werkloosheid is ook geïnventariseerd welke verbeteringen volgens de experts wenselijk en mogelijk zijn. Hierdoor heeft de commissie meer inzicht gekregen in de onderzoeksbevindingen en de visie van experts met betrekking tot de arbeidsmarktinfrastructuur en WW.

In februari 2014 heeft de commissie samen met de Universiteit Utrecht en het Instituut Gak een internationale conferentie georganiseerd over de vraag of en wat Nederland kan leren van de Belgische, Franse en Zweedse praktijk als het gaat om de arbeidsmarktinfrastructuur en de sociale zekerheid¹². Deskundigen uit deze drie landen gaven inzicht in de invloed die sociale partners in betreffende landen hebben op het beleid ten aanzien van de arbeidsmarkt en de sociale zekerheid en welke rol zij vervullen bij de uitvoering van de relevante regelingen. Deze invloed verschilt in alle drie de landen duidelijk van de situatie in Nederland.

In het voorjaar van 2014 organiseerde de commissie vier zogeheten dialoogbijeenkomsten. In Den Bosch, Zwolle en Utrecht vonden regionale dialoogbijeenkomsten plaats en in Den Haag een sectorale dialoogbijeenkomst. Zo creëerde de commissie de gelegenheid om met meer dan 400 personen aan meer dan 50 tafels een dialoog te voeren over de toekomst van de arbeidsmarkt. Doel van de bijeenkomsten was om knelpunten en kansen op de arbeidsmarkt te inventariseren en uitleg te geven over het sociaal akkoord. Daarnaast beoogden de bijeenkomsten meer mensen van buiten de SER te betrekken bij de voorbereiding van dit advies. Er is gesproken over de kansen die mensen zien voor het behoud van werk of het weer vinden van werk, over de belemmeringen die zij daarbij ervaren en over de vraag hoe de werking van de arbeidsmarkt kan verbeteren.

Voor een ruime diversiteit aan inzichten en ervaringen zijn mensen met zeer diverse achtergronden uitgenodigd. De deelnemers hadden uiteenlopende posities en uiteenlopende perspectieven op de arbeidsmarkt: aan tafel zaten werkgevers uit de private en de overheidssector¹³, werknemers en ambtenaren van gemeenten en

12 In zijn adviesaanvraag van 10 juli 2013 verzoekt de minister van SZW de SER om de ervaringen met van-werk-naar-werkarrangementen in het buitenland mee te nemen in de adviesvoorbereiding. Zie verder par. 4.3.

13 Het kabinet heeft in de adviesaanvraag vermeld het op prijs te stellen als de SER "in de adviesvoorbereiding ook de inbreng zoekt van de publieke werkgevers, verenigd in het Verbond Sectorwerkgevers Overheid (onder meer gezien het belang van intersectorale mobiliteit) en de Vereniging van Nederlandse Gemeenten".

rijksoverheid, werkzoekenden, vakbondsbestuurders, medewerkers van UWV en van uitzend-, bemiddelings-, en re-integratiebureaus. In de sectorale bijeenkomst zijn mensen uit de sectoren ICT, Bouw en Zorg met elkaar in dialoog gegaan. Wat de deelnemers aan de vier dialoogbijeenkomsten de SER hebben meegegeven, is opgenomen in het verslag *Hoe werken we in de toekomst?*¹⁴.

De raad heeft dit advies vastgesteld in zijn openbare vergadering van 20 februari 2015.

Leeswijzer

Na dit inleidende hoofdstuk bevat het advies zes hoofdstukken. Hoofdstuk 2 behandelt de probleemanalyse met een schets van de ontwikkelingen en knelpunten op de arbeidsmarkt en van de maatschappelijke en beleidsmatige context. In hoofdstuk 3 komen de uitgangspunten voor een nieuw stelsel aan de orde.

Na deze meer beschouwende hoofdstukken volgt de kern van het advies met voorstellen van de raad. Hoofdstuk 4 is gewijd aan de infrastructuur van de arbeidsmarkt met voorstellen voor de verbetering van de preventieve dienstverlening, de dienstverlening tijdens de WW en de samenwerking tussen actoren. Hoofdstuk 5 behandelt de invulling van de regie van sociale partners over de WW, zowel centraal als decentraal. Hoofdstuk 6 gaat over de financiering van de WW en van private aanvullende werkloosheidsverzekeringen. In hoofdstuk 7 komen de voorstellen voor de transitie naar het nieuwe stelsel aan de orde.

14 Zie bijlage 3. Zie: <http://www.ser.nl/nl/publicaties/overige/2010-2019/2014/werken-toekomst-arbeidsmarkt.aspx>

2 Probleemanalyse

2.1 Inleiding

Nederland krabbelt op uit een periode met economisch zwaar weer. De arbeidsmarkt heeft onder de crisis te lijden gehad. De eerste tekenen van herstel zijn zichtbaar, maar de situatie blijft zorgelijk. De werkloosheid is naar Nederlandse maatstaven hoog en de hoge werkloosheid duurt langer dan voorzien. De komende jaren zullen daarom in het teken staan van het aan het werk helpen van werkzoekenden die nu nog aan de kant staan en van het voorkomen van werkloosheid van diegenen die met ontslag worden bedreigd. Dat is een belangrijke opgave die niet op zichzelf staat.

Diverse ontwikkelingen op technologisch, economisch en demografisch gebied nopen tot grotere dynamiek op de arbeidsmarkt. Overstappen van de ene naar de andere baan, functie of sector komt al vaak voor, maar zal in de toekomst nog gebruikelijker worden. Het voorkomen van werkloosheid en het verkorten van de duur ervan worden daarmee nog belangrijker dan nu al het geval is. Het is de vraag of de organisatie van de arbeidsmarkt en de bijbehorende infrastructuur goed op deze ontwikkelingen zijn toegesneden en daarmee toekomstbestendig zijn.

In het sociaal akkoord en in het akkoord van centrale organisaties van werkgevers en werknemers zijn de grote lijnen voor een toekomstbestendige arbeidsmarkt en de sociale zekerheid geschetst. Dit SER-advies geeft uitwerking aan die visie en richt zich in het bijzonder op de verbetering van de transitie van werk naar werk en van werkloosheid naar werk en op de financiering van de werkloosheidsverzekeringen.

In dit hoofdstuk komen eerst de knelpunten op de arbeidsmarkt aan bod (par.2.2): knelpunten gelet op de ontwikkelingen die zich nu en (naar verwachting) in de toekomst voltrekken. Vervolgens wordt ingezoomd op de belemmeringen die werknemers en werkgevers ervaren in de transitie van werk naar werk en van werkloosheid naar werk (par. 2.3). De visie van centrale werkgevers- en werknemersorganisaties om deze belemmeringen weg te nemen, wordt daarna geschetst (par. 2.4). In paragraaf 2.5 komt het beleid aan bod – deels al ingezet, deels voorgenomen in het sociaal akkoord – dat werkloosheid moet voorkomen en verminderen. Daaruit volgt in paragraaf 2.6 het antwoord op de vraag op welke onderdelen aanvullingen op bestaand beleid nodig zijn.

2.2 Knelpunten op de arbeidsmarkt

Ontwikkelingen op de arbeidsmarkt

Diverse technologische, economische en demografische ontwikkelingen beïnvloeden de werking van de arbeidsmarkt. Innovaties veranderen de inhoud en organisatie van werk. Robotisering, ‘the cloud’, mobiel internet en vernieuwbare energie zijn voorbeelden van technologische ontwikkelingen die de economie ingrijpend veranderen¹⁵. Enerzijds vergemakkelijken ze de uitvoering van werkzaamheden en creëren ze nieuwe functies. Anderzijds kunnen ze leiden tot het verdwijnen van producten en diensten en soms ook banen, zeker op lager en middelbaar niveau. Complete productieprocessen zijn erdoor aan het veranderen¹⁶. Toegevoegde waarde en groei worden in de industrie niet meer zozeer gerealiseerd door fabricage en assemblage, maar door innovatie, marketing en slimmere distributie ofwel: dienstverlening. Het samenspel tussen de industrie en dienstensector is daarmee bepalend voor het succes van de economie.

Productieprocessen concentreren zich al lang niet meer in één land, maar strekken zich uit over de gehele wereld. Nederlandse bedrijven maken deel uit van internationale waardeketens waarbij bedrijven in verschillende landen bijdragen aan één product. De schakels in de keten liggen niet vast: de productie kan plaatsvinden in steeds andere bedrijven in telkens weer andere landen. Daardoor is het van toeneemend belang dat de beroepsbevolking voldoende aanpassingsvermogen heeft en voor wisselende functies kan worden ingezet.

Voldoende aanpassingsvermogen zal in de toekomst nog belangrijker worden. Een demografische ontwikkeling als de vergrijzing en de daarop gebaseerde verhoging van de pensioenleeftijd versterken de noodzaak om wendbaar te blijven. Dat geldt voor de economie als geheel, maar ook voor werkenden en werkgevers. Van werkgevers wordt verwacht dat de arbeidsorganisatie ontwikkelingsmogelijkheden biedt. Van werknemers wordt verwacht dat hun kennis en vaardigheden up-to-date zijn en blijven, van de start tot het einde van de loopbaan. Dit bevordert dat werkenden zich in de toekomst soepel over de arbeidsmarkt kunnen bewegen en de overstap kunnen maken van de ene naar de andere functie, naar een ander bedrijf, een andere branche of sector. Is een periode van werkloosheid onafwendbaar, dan moet er een werkloosheidsverzekering zijn die robuust is en waarop werknemers en werkgevers kunnen vertrouwen.

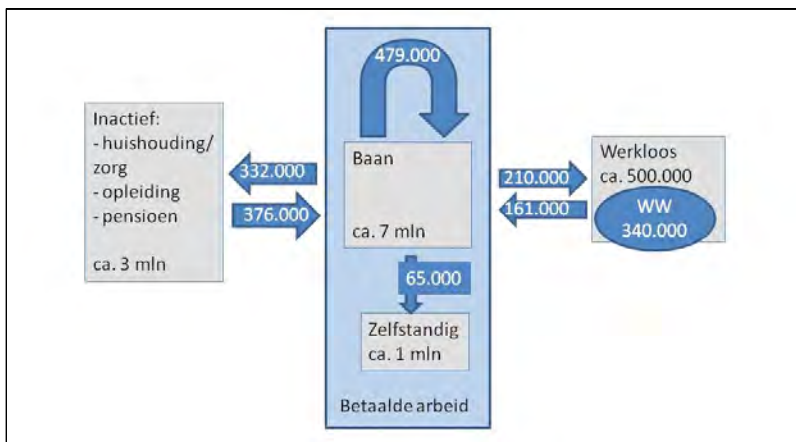
¹⁵ Manyika, J., M. Chui, J. Bughin, R. Dobbs, P. Bisson & A. Marrs (2013) *Disruptive technologies: Advances that will transform life, business, and the global economy*, McKinsey Global Institute.

¹⁶ Zie ook de brief van 19 december 2014 van de ministers van SZW en OCW aan de Tweede Kamer: *Effect van technologische ontwikkelingen op de arbeidsmarkt*.

De arbeidsmarkt is dynamisch

De arbeidsmarkt is constant in beweging. Er stromen mensen de arbeidsmarkt op en af en mensen op de arbeidsmarkt veranderen van baan (zie figuur 2.1). Het aantal banen dat wordt aangeboden en in korte tijd weer wordt vervuld, is groot. Het merendeel van deze bewegingen naar en op de arbeidsmarkt komt tot stand zonder hulp van buitenaf: mensen vinden daarin hun eigen weg.

Figuur 2.1 Stromen op de arbeidsmarkt, 2012



Bron: Geconstrueerd op basis van CBS (2013) en CBS Statline.

De grootste dynamiek vindt plaats op de arbeidsmarkt zelf. Was het eerder gewoon om een werkzaam leven lang in één organisatie of functie te werken, nu is het gebruikelijker om tussentijds meerdere keren over te stappen van de ene naar de andere baan. In 2012 wisselden 479.000 werknemers van werkgever. Binnen bedrijven vinden nog veel meer baanwisselingen plaats.

Met banen worden allerlei soorten dienstbetrekkingen bedoeld: vaste banen, tijdelijke banen en banen op basis van een oproep- of uitzendcontract. De diversiteit in arbeidsrelaties neemt toe en het aantal mensen met een flexibel contract stijgt gestaag¹⁷. In 2005 had iets minder dan 1 op de 7 werknemers een flexibele arbeidsrelatie, eind 2014 is dat 1 op de 5¹⁸. Deze groep wisselt vaker van werkgever dan

¹⁷ Onder mensen met een flexibel contract worden verstaan: werknemers met een tijdelijk dienstverband met uitzicht op vast, werknemers met een tijdelijk dienstverband van 1 jaar of langer, werknemers met een overig tijdelijk dienstverband, oproep-/invalkrachten en uitzendkrachten.

¹⁸ CBS Statline (2014) *Werknemers met een flexibele en een vaste arbeidsrelatie*, 2004-derde kwartaal 2014.

werknemers in vaste dienst: ze zijn verantwoordelijk voor ongeveer de helft van het totale aantal baanwisselingen.

Figuur 2.1 geeft de stromen weer van het jaar 2012. Dit is het meest recente jaar waarvoor alle stromen op de arbeidsmarkt bekend zijn. Het was echter geen gemiddeld jaar. In 2012 liet de economische crisis diepe sporen na. De werkloosheid liep op en het aantal baanwisselingen was lager dan in eerdere jaren. In 2008 wisselde 21 procent van de werknemers in de voorgaande twee jaren van werkkring, in 2012 was dat 13 procent¹⁹.

Eind 2012 waren 500.000 mensen werkloos. Iets meer dan twee derde van hen ontving een uitkering op basis van de WW. Voor Nederland is dat een ongekend groot aantal. De instroom was in 2012 bovendien hoger dan de uitstroom: 210.000 mensen vroegen een WW-uitkering aan, terwijl de uitkering van 161.000 WW-gerechtigden eindigde vanwege uitstroom naar werk. In februari 2014 werd het hoogste werkloosheidspercentage in tien jaar bereikt; toen was 9,1 procent van de beroepsbevolking werkloos. Hoewel een voorzichtige daling van de werkloosheid is ingezet, blijft de werkloosheid hoog met 8 procent eind 2014. Bijna 420.000 mensen ontvangen op dit moment een WW-uitkering²⁰. Daarvan is ongeveer 5 procent jonger dan 25 jaar. Bijna 30 procent van de mensen met een WW-uitkering is 55 jaar of ouder.

Werkloosheid voorkomen lukt nog onvoldoende

Karakteristiek voor het werkloosheidsrisico is dat het zich bij economische neergang in veel gevallen massaal en in golven kan voordoen, ook per bedrijf gezien, zonder dat bedrijven daarop greep hebben of dat zij dat kunnen voorzien²¹. De economische conjunctuur en dynamiek zijn dan bepalend voor het ontstaan en het voortbestaan van werkloosheid, en daarmee voor het beroep op de WW. Naast extern bepaalde factoren kunnen ook werkgevers, werknemers, uitkeringsgerechtigden en de uitvoeringsorganen het ontstaan en voortbestaan van werkloosheid in zekere mate beïnvloeden.

Tegen deze achtergrond is het belangrijk dat het voorkomen van werkloosheid al begint ver voordat sprake is van ontslag. Het beste medicijn tegen werkloosheid is immers inzetbaar zijn én blijven. Scholing is een effectief instrument voor de primaire preventie van werkloosheid. Het aantal Nederlandse werknemers dat een

19 SCP (2015) *Aanbod van Arbeid 2014: Arbeidsdeelname, flexibilisering en duurzame inzetbaarheid*, Den Haag, p. 59.

20 CBS StatLine (2014) *Aantal WW-gerechtigden in oktober 2014*.

21 SER (2005) *Advies Toekomstbestendigheid Werkloosheidswet*, Den Haag, p. 35; SER (1997) *Advies Werken aan zekerheid*, Den Haag, p. 105 en p. 295.

kortere of langere opleiding volgt, ligt boven het Europese gemiddelde. Toch is daarmee niet gezegd dat leven lang leren een vanzelfsprekend onderdeel van de loopbaan is geworden. Wat tijd en middelen betreft die aan scholing worden besteed, loopt Nederland achter ten opzichte van andere Europese landen. Een werknemer in Nederland besteedt tijdens zijn carrière zo'n 0,6 jaar aan scholing, waar dat in Zweden en Finland 1,8 jaar is²². Ook volgen werknemers vaak korte trainingen die op de huidige functie en werkzaamheden zijn gericht. Scholing die bruikbaar is in een andere sector komt minder voor. Dit leidt in de praktijk tot mismatches tussen kennis en vaardigheden van werknemers en de door werkgevers gevraagde competenties. Aan de hogere eisen die werkgevers stellen als het gaat om automatisering en digitalisering, kunnen niet genoeg werknemers voldoen. Werkgevers in technische en ICT-beroepen geven aan dat zij daardoor gekwalificeerd personeel tekortkomen²³.

Het voorkomen van werkloosheid wordt nog dringender wanneer een ontslag ophanden is. Ook voor deze secundaire preventie van werkloosheid bestaan veel goede initiatieven, zoals sectorale en regionale van-werk-naar-werkprojecten en bedrijfsgebonden outplacementtrajecten. Werknemers- en werkgeversorganisaties spelen in beide type activiteiten vaak een rol. Hoe vaak en waar deze activiteiten precies plaatsvinden, is lastig te overzien. Zeker is wel dat van-werk-naar-werkprojecten en outplacement nog niet in alle gevallen van dreigende werkloosheid worden aangeboden. Zo bieden bedrijven naar schatting in 18 procent van de ontslaggevallen outplacement aan²⁴. Voor het mkb liggen de percentages nog iets lager: van de bedrijven met minder dan 10 werknemers voert 9 procent van-werk-naar-werkbeleid, van de bedrijven met 10 tot 20 werknemers 16 procent²⁵. Onderzoek laat zien dat een aanbod voor een traject vaak onderdeel is van een sociaal plan, al zijn de cijfers behoorlijk verouderd. Van de werknemers die tussen 2004 en 2007 werkloos werden binnen een collectief ontslag en die onder een sociaal plan vielen, kon drie kwart aanspraak maken op een traject²⁶. Volgens branchevereniging OVAL leidden sociale plannen in 2011 tot circa 9300 van-werk-naar-werktrajecten. Het bereik van van-werk-naar-werkprojecten is vermoedelijk kleiner dan van outplacement. Dat is jammer, want uit onderzoek onder een aantal projecten blijkt dat werknemers en

22 WRR (2013) *Rapport Naar een lerende economie: Investeren in het verdienvermogen van Nederland*. Den Haag, p. 310.

23 UWV (2014) *Sectoren in beeld: Ontwikkelingen, kansen en uitdagingen op de arbeidsmarkt. Hoofdpijnen*. Amsterdam, 4 december 2014, p. 7.

24 Knegt, R. & F. Tros (2007) *Ontslagkosten van werkgevers*, Hugo Sinzheimer Instituut (HSI), Amsterdam, p. 29.

25 EIM/Panteia (2010) *Van werk naar werk in het MKB: Eindrapportage*, in opdracht van ministerie EZ, Zoetermeer, p. 22.

26 Van den Berge, W. & De Graaf-Zijl, M. (2013) Outplacement in Nederland vooral effectief voor ouderen, *Aan de slag*, 13, pp. 18-21.

werkgevers positief zijn over de kwaliteit van de ondersteuning en het verloop van het proces²⁷. Algemeen beeld is dan ook dat in de secundaire preventie nog kansen onbenut blijven.

Werkloosheid duurt langer dan nodig

Als voorkomen van werkloosheid niet mogelijk is, is het zaak deze zo kort mogelijk te laten duren. Dat lukt nog niet altijd. Of, zoals de minister van SZW in zijn adviesaanvraag aan de SER opmerkt: “Veel mensen zijn dagelijks op zoek naar werk, te veel met te weinig succes”²⁸. Het aantal WW-gerechtigden zal met het verwachte aantrekken van de economie in de komende jaren gestaag afnemen, toch verdwijnt daarmee de werkloosheid niet.

De structurele werkloosheid blijft een punt van zorg: werkloosheid die ontstaat omdat arbeidsplaatsen niet aansluiten op wat werkzoekenden kunnen bieden. Het CPB voorziet hierin een lichte daling²⁹. Van hysteresis – c.q. een toename van de structurele werkloosheid als gevolg van een economische crisis – lijkt vooralsnog geen sprake. Zorgwekkend is wel dat er – ook bij de huidige relatief hoge werkloosheid – voor vacatures geen geschikte kandidaten te vinden zijn. Het bestaan van krapteberoepen toont aan dat er een mismatch is op de arbeidsmarkt. Krapteberoepen bevinden zich in uitvoerende technische functies (monteurs, lassers), het technisch kader (tekenaars, constructeurs), ICT (programmeurs), onderwijs (specifieke vakken), bepaalde financiële beroepen (actuarissen en fiscalisten) en specifieke delen van de zorg (wijkverpleegkundigen, specialisten ouderengeneeskunde)³⁰.

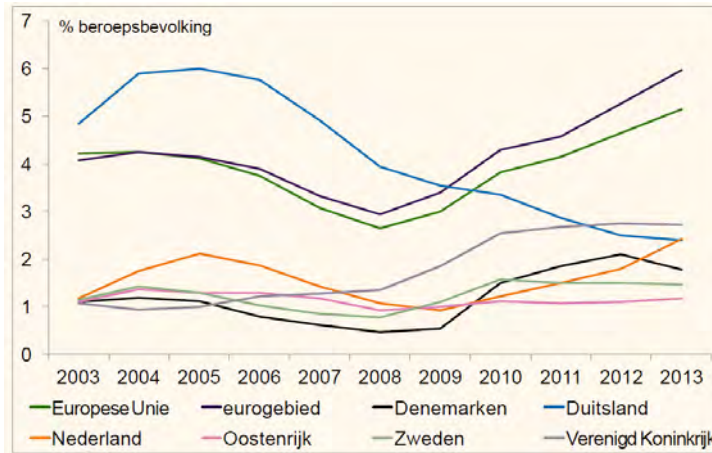
27 Visscher, K., M. de Groot, S. van Eck, N. van Gestel, I. Borghouts (2012) *Evaluatie Experiment Van werk naar werk: eindreportage*. Capgemini Consulting & Universiteit van Tilburg, pp. 53-56.

28 Zie de adviesaanvraag in bijlage 1, eerste pagina.

29 CPB (2014) *The Dutch labour market during the Great Recession*, Den Haag, pp. 36-42.

30 UWV (2014) *Sectoren in beeld: Ontwikkelingen, kansen en uitdagingen op de arbeidsmarkt: Hoofdlijnen*, Amsterdam, 4 december 2014, p. 7.

Figuur 2.2 Langdurige werkloosheid in Europese landen tussen 2003 en 2013



Bron: CPB (2014) *Macro Economische Verkenning [MEV] 2015: Broos herstel, koopkracht stijgt*, p. 45.

Ook de duur van de werkloosheid van mensen met een WW-uitkering baart zorgen. In 2014 was ruim 45 procent van de werklozen langer dan een jaar werkloos³¹. In de afgelopen vijf jaar is dit percentage verdrievoudigd. De langdurige werkloosheid neemt nog toe, terwijl de kortdurende werkloosheid aan het afnemen is. In andere EU-landen is het herstel wel ingezet: daar vlakt de groei van de langdurige werkloosheid af of is er sprake van een daling. De relatief slechte score van Nederland is niet enkel te wijten aan de economische crisis; ook vóór 2008 kende Nederland relatief veel langdurig werklozen (zie figuur 2.2). En juist bij langdurig werklozen ligt het gevaar op de loer dat zij zo lang aan de kant staan dat zij de aansluiting bij de arbeidsmarkt niet meer kunnen vinden. Zij lopen risico op atrofie, het 'verslijten' van kennis door het langdurig niet gebruiken ervan³².

De uitstroom naar werk vindt vooral in de eerste vier maanden van de WW plaats. Daarna neemt de uitstroom snel af (zie figuur 2.3). Wie niet vroeg vanuit een WW-uitkering ander werk vindt, ziet zijn kans op een baan rap kleiner worden en loopt het risico op langdurige inactiviteit.

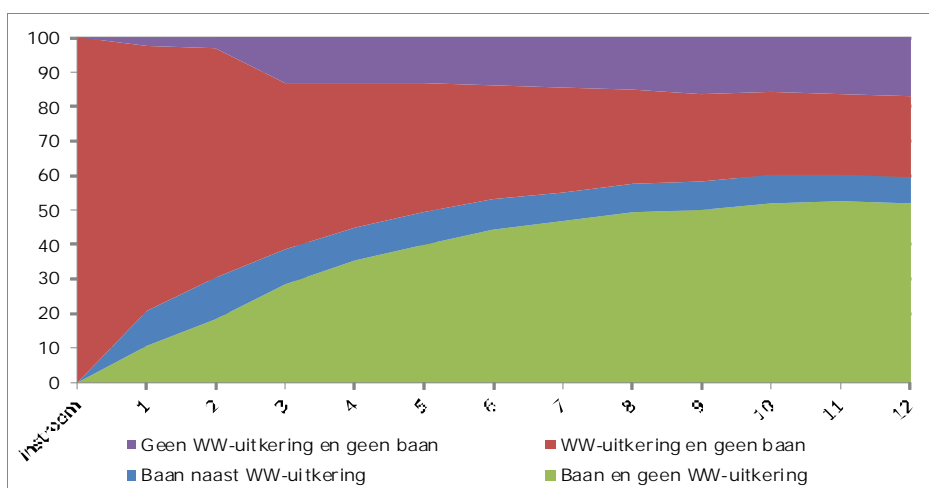
Voor dit effect zijn verschillende oorzaken aan te wijzen. Vaak nemen na verloop van tijd de motivatie en het zelfvertrouwen van werklozen af: dat bemoeilijkt het

³¹ CBS Statline (2014) *(Langdurige) werkloosheid in het derde kwartaal van 2014*.

³² Dorenbosch, L. & J. Sanders (2010) *Werk maken van VWNW mobiliteit: Tien initiatieven voor van werk naar werk mobiliteit en hun passendheid voor het Nederlandse MKB*, TNO, Hoofddorp.

vinden van werk. Ook kan een lange werkloosheidsduur – al dan niet terecht – door een potentiële werkgever worden opgevat als een indicatie van de lagere kwaliteit van een werknemer. Verder kunnen werklozen die geruime tijd geen werk hebben, de vaardigheden verliezen die nodig zijn om een vacature te vervullen. Het is daarmee van groot belang voor werklozen en degenen die hen begeleiden om al vroeg in de WW-uitkeringsperiode alle zeilen bij te (kunnen) zetten.

Figuur 2.3 WW-uitkerings- en baansituatie een jaar na instroom in de WW, 2010

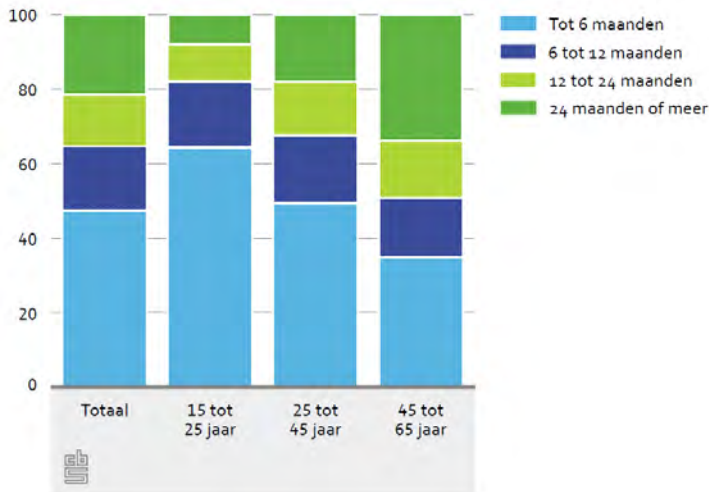


Bron: geconstrueerd op basis van CBS Statline.

Van sommige werkzoekenden is bekend dat zij langer doen over het vinden van werk dan anderen. Gemiddeld genomen hebben lageropgeleiden, ouderen en personen met een niet-westers allochtone achtergrond meer moeite om vanuit de WW uit te stromen naar werk (zie tabel 2.1). Zo was het uitstroompercentage van niet-westers allochtonen met een WW-uitkering tussen 2006 en 2012 42,5 procent, terwijl dat van autochtonen 57,4 procent is³³. Werknemers van 45 jaar en ouder hebben weliswaar een kleinere kans dan jongere leeftijdsgroepen om werkloos te worden, maar als ze eenmaal in de WW terechtkomen, vinden zij moeilijk een baan. Eén op de drie oudere werkzoekenden komt pas na twee jaar aan de slag (zie figuur 2.4). Door de vergrijzing en de verhoging van de pensioengerechtigde leeftijd wordt een oplossing voor dit probleem acuter.

33 Inspectie SZW (2014) *Kans op (duurzame) uitstroom naar werk voor oudere Ww'ers: Nota van Bevindingen*.

Figuur 2.4 Verwachte baanvindduur naar leeftijd



Bron: CBS (2013) *Verwachte baanvindduren werkloze 45-plussers*, Sociaal-economische trends, p. 4.

Tabel 2.1 Uitstroombestand naar achtergrondkenmerken, 2013

	Totaal	55-65 jaar
Totaal	54,2	33,7
Man	58,0	36,0
Vrouw	58,0	29,6
Autochtoon	57,4	34,2
Westers allochtoon	53,1	34,0
Niet-westers allochtoon	42,5	26,5

Bron: geconstrueerd op basis van Inspectie SZW (2014) *Kans op (duurzame) uitstroom naar werk voor oudere Ww'ers: Nota van Bevindingen*, Den Haag, pp. 15-17.

2.3 Knelpunten in de arbeidsmarktinfrastructuur en in de WW

Het lukt al met al onvoldoende om werkloosheid te voorkomen en de duur ervan te bekorten. Daarvoor zijn oorzaken aan te wijzen in de verschillende fasen van de keten van werk – al dan niet via werkloosheid – naar werk, startend bij indienst-treding van de werknemer tot het vinden van werk vanuit een situatie van werkloosheid. In tabel 2.2 zijn de fasen van de keten weergegeven, inclusief de verantwoordelijke actoren. Paragraaf 2.3.1 gaat in op de fasen 1 tot en met 4 en de punten die effectieve preventie van werkloosheid in de weg staan. Paragraaf 2.3.2 is gewijd aan de knelpunten die bestaan bij de bestrijding van werkloosheid in de fasen 5 en 6.

In paragraaf 2.3.3 komen de ontwikkelingen in de polisvoorwaarden van de WW aan bod en de verbeteringen die hierin gerealiseerd kunnen worden.

Tabel 2.2 Fasen in de keten van werk – eventueel via werkloosheid – naar werk

	Fase	Aandachtspunt	Betrokken actoren
0.	Vorbereiding: initieel onderwijs	Aansluiting onderwijs – arbeidsmarkt	- Leerlingen/studenten - Onderwijsinstellingen - Kenniscentra (mbo)
1.	Indiensttreding	Duurzame participatie	- Werknemers en werkgevers - Vakbonden en werkgeversorganisaties (cao) - O&O-fondsen
2.	Stabiele baan		
3.	Ontslagdreiging / aflopen contract	Van-werk-naar-werk	- Werknemers en werkgevers - Vakbonden en werkgeversorganisaties (sociaal plan) - Van-werk-naar-werkprojecten - Uitzendbureaus / re-integratiebedrijven - UWV (incidenteel)
4.	Ontslag / einde contract		
5.	Werkloosheid (WW en bovenwettelijke aanvullingen in cao's)	Passend werk Uit de uitkering	- UWV - Uitzendbureaus / re-integratiebedrijven
6.	Werkloosheid (bijstand)		- Gemeenten - Uitzendbureaus / re-integratiebedrijven

2.3.1 Preventie werkloosheid kan beter en intensiever

Duurzame participatie nog geen praktijk van alledag

Het voorkomen van werkloosheid begint met het vergroten van duurzame participatie. Van werknemers wordt verwacht dat zij met de ontwikkelingen in functie of beroep meebewegen; van werkgevers wordt verwacht dat zij de juiste ontwikkelmogelijkheden bieden.

Het belang van het bevorderen van duurzame participatie wordt breed onderkend. Werkgevers en werknemers zetten zich via talloze initiatieven in om scholing en een leven lang leren – beide onmisbaar voor duurzame participatie – op de agenda van bedrijven en van cao-onderhandelaars en op de politieke agenda te krijgen. Ook overheid en onderwijs dragen daaraan bij.

Een voorbeeld van een succesvol project is Excelleren.nu van de ministeries van SZW en OCW en van MKB-Nederland. Het project liep tussen 2010 en 2012 en bereikte in die periode bijna 700 bedrijven uit het midden- en kleinbedrijf. Excelleren.nu heeft hen ondersteund bij het in de praktijk brengen van leren op de werk-

vloer³⁴. Degelijke initiatieven werpen hun vruchten af: vrijwel alle bedrijven hebben beleid op het gebied van duurzame inzetbaarheid³⁵. Ongeveer vier op de tien werkenden heeft in de twee jaar voorafgaand aan een enquête van het SCP scholing gevolgd³⁶.

Toch blijkt het lastig activiteiten tot de dagelijkse werkpraktijk te laten behoren. Activiteiten concentreren zich bij grote bedrijven en zijn vaak gericht op het beter laten functioneren van het personeel in de huidige baan of organisatie. Werknemers maken niet altijd gebruik van de scholingsmogelijkheden die hun geboden worden. Er zijn signalen dat bepaalde groepen achterblijven zoals laagopgeleiden, ouderen, flexwerkers, zelfstandigen en werkzoekenden³⁷. Zij zouden minder van scholingsmogelijkheden profiteren. Een ander knelpunt is dat initiatieven om werknemers breder inzetbaar te laten zijn, zoals scholing, worden genomen als de huidige baan al op de tocht staat. Vaak voelen werkgever en werknemer pas de noodzaak om te investeren als werkloosheid dreigt.

Dat het nodig is om al vanaf de eerste stappen in een loopbaan in duurzame participatie te investeren, is nog geen gemeengoed. Eén van de verklaringen voor het ontbreken van een dergelijke leercultuur is dat het scholingsaanbod te inflexibel en weinig vraaggericht is³⁸. Leren tijdens de loopbaan is nog te weinig aantrekkelijk. Daarnaast kan het werk een belemmering vormen, omdat een cursus onverenigbaar is met de werktijden of omdat de werkgever de cursus niet vergoedt. Soms weerhouden gezondheidsklachten en privéomstandigheden werknemers van het volgen van scholing³⁹. Ten slotte ontbreekt het bij sommige werknemers aan de bereidheid om een training of onderwijs te volgen⁴⁰.

Onvoldoende bereik van-werk-naar-werkactiviteiten

In de huidige aanpak van werkloosheid ligt de nadruk op nazorg, namelijk bemiddeling en re-integratie als werkloosheid al is ingetreden. Het is effectiever om werkloosheid bij dreigend ontslag of bij het aflopen van het arbeidscontract te voorkomen, maar dit gebeurt nog maar mondjesmaat. Ook de deelnemers aan de dialoogbijeenkomsten (zie hoofdstuk 1) stelden dat in dit deel van de keten winst valt te behalen⁴¹.

34 Zie verder: *Eindrapportage Excelleren.nu: Haal het beste uit je mensen* op <http://www.mkb.nl/index.php?pageID=14&dossierID=531504>

35 Borghouts-Van de Pas, I. & P. Donker Van Heel (2012) *Duurzame inzetbaarheid op bedrijfsniveau: Quicksan 2012*, Ecorys, Rotterdam. In opdracht van het ministerie van SZW.

36 SCP (2015) *Aanbod van Arbeid 2014: Arbeidsdeelname, flexibilisering en duurzame inzetbaarheid*, Den Haag, p. 75.

37 SCP (2015) *Aanbod van Arbeid 2014: Arbeidsdeelname, flexibilisering en duurzame inzetbaarheid*, Den Haag, pp. 77-78.

38 Adviescommissie 'Flexibel hoger onderwijs voor werkenden (2014) *Flexibel hoger onderwijs voor volwassenen: Adviesrapport*, pp. 4-6; SER (2012) *Werk maken van scholing: Advies over de post-initiële scholingsmarkt*.

39 Pleijers, A. (2010) Werk vaak belemmering voor cursusdeelname, *CBS Webartikel*, 27-10-2010.

40 Onderwijsraad (2012) *Over de drempel van postinitieel leren*, Den Haag, pp. 14-15.

41 Zie bijlage 3, pp. 18-21 (147-150).

In sectoren en regio's zijn in de afgelopen jaren, onder andere door sociale partners, verschillende goede initiatieven ondernomen om werknemers van de ene naar de andere baan te begeleiden. Onderzoek naar negen door het Rijk gesubsidieerde van-werk-naar-werkprojecten in de periode 2010-2012 laat bijvoorbeeld zien dat dergelijke initiatieven succesvol zijn in het voorkomen van werkloosheid⁴². Van de deelnemers die ten tijde van het onderzoek hun traject hadden afgerond, had 66 procent een nieuwe baan gevonden. In vier projecten liep het percentage van-werk-naar-werktransities van werknemers die een traject hadden voltooid zelfs op tot boven de 80 procent.

Daarvoor is een aantal succesfactoren aan te wijzen, waaronder het voortbouwen van projecten op bestaande instituties (zoals de samenwerking tussen sociale partners, scholingsinstituten en kenniscentra), draagvlak voor de projecten bij vakbonden en werkgevers(organisaties) en deelname van individuele werkgevers, werknemers en vakbonden. Wel zijn de projecten kwetsbaar. De projecten komen voor in een beperkt aantal regio's en sectoren en zijn daarmee lang niet voor iedereen toegankelijk. Ze zijn vooral daar te vinden waar al veel goede initiatieven voor scholing en loopbaanontwikkeling ontplooid worden.

Factoren die succes belemmeren zijn dat de initiatieven niet op elkaar afgestemd zijn en individuele werkgevers en werknemers lang niet altijd weet hebben van de projecten waaraan zij zouden kunnen deelnemen. Daarnaast zijn de projecten meestal van tijdelijke aard, mede omdat structurele financiering en inbedding in de bestaande sectorale (cao's, sociale plannen) en regionale (Werkplein) structuur ontbreken. Financiering geschiedt nu bijvoorbeeld door tijdelijke nationale en gemeentelijke subsidies en subsidies van het Europees Sociaal Fonds (ESF). Gelet op deze laatste factor is er een stabiele financiële stimulans nodig om het succes van van-werk-naar-werkprojecten uit te breiden.

Aansluiting verschillende fasen niet optimaal

Zoals al uit tabel 2.1 bleek, zijn er verschillende partijen in de keten van werk naar werk. De verantwoordelijkheden in de fasen zijn verdeeld over private en publieke partijen en zij opereren niet allemaal op hetzelfde niveau (sector, branche, regio, gemeente, landelijk). Daardoor weten werkgevers en werknemers niet altijd bij welke instantie of organisatie zij voor ondersteuning bij het voorkomen van (langdurige) werkloosheid terecht kunnen.

42 Visscher, K., M. de Groot, S. van Eck, N. van Gestel, I. Borghouts (2012) *Evaluatie Experiment Van werk naar werk: eindreportage*, Capgemini Consulting & Universiteit van Tilburg.

In het eerste deel van de keten, vóór de ontslagaanzegging of vóór het aflopen van het arbeidscontract, zijn het vooral werkgevers(organisaties) en werknemers(organisaties) die activiteiten ondernemen. Zij faciliteren scholing, outplacement of andere trajecten om werkloosheid te voorkomen. Zogenaamde Leerwerkloketten voorzien in advies over scholing en leerwerktrajecten. Dit zijn samenwerkingsverbanden van het Uitvoeringsinstituut Werknemersverzekeringen (UWV), gemeenten, onderwijsinstellingen, kenniscentra en bedrijfsleven. Sectorale arrangementen zoals cao's, sociale plannen en het aanbod van O&O-fondsen zijn behulpzaam bij het volgen van scholing. In sommige gevallen worden de activiteiten uitbesteed aan outplacement- of re-integratiebureaus. In het tweede deel van de keten, nadat het contract beëindigd is, draagt UWV de primaire verantwoordelijkheid voor alle inspanningen om werklozen weer aan het werk te krijgen. Werkgevers en werknemers kunnen terecht bij de regionale vestiging van UWV die onderdeel is van het Werkplein. Voor werkgevers is aan het Werkplein het werkgeversservicepunt gevestigd, een loket van UWV en gemeenten gezamenlijk, waar werkgevers met vacatures terecht kunnen die ze beschikbaar willen stellen voor werkzoekenden met een uitkering. Ook de bovengenoemde leerwerkloketten zijn aan de Werkpleinen gevestigd. Bij de Werkpleinen zijn daarnaast veelal private intermediairs en re-integratiebedrijven betrokken.

Er is een scheiding tussen enerzijds sectorale partijen die zich bijna uitsluitend richten op de preventie van werkloosheid en anderzijds regionale Werkpleinen die hoofdzakelijk bezig zijn met de bestrijding ervan. De overdracht van de ene naar de andere partij (sociale partners – UWV – gemeenten) en van het ene naar het andere niveau (sectoraal – regionaal) verloopt niet soepel⁴³. Zo blijken trajecten die zijn ingezet vóór ontslag of het einde van het contract, zoals trajecten voor scholing of outplacement, niet altijd voortgezet te kunnen worden tijdens de periode van beroep op de WW. En andersom komt het niet vaak voor dat begeleiding die UWV tijdens de WW inzet, al voor het ontslag of het einde van het contract start. Het gebeurt in de praktijk bijvoorbeeld alleen bij omvangrijke collectieve ontslagen of faillissementen dat, al dan niet in samenwerking met UWV, een mobiliteitscentrum wordt opgezet: een centrum voor het naar werk begeleiden van werknemers die door ontslag worden bedreigd.

43 Zie o.a. Inspectie SZW (2013) *Regierol gemeenten bij arbeidsmarktbeleid*; Donker Van Heel, P. & M. Wilkens (2010) *Onderweg naar morgen: Arbeidsmarktbeleid van gemeenten en sociale partners samen*, Ecorys, in opdracht van de Raad voor Werk en Inkomen, Den Haag; Gestel, N. van, P. de Beer & M. van der Meer (2010) *Het hervormingsmoeras van de verzorgingsstaat: Veranderingen in de organisatie van de sociale zekerheid*, Amsterdam University.

In de komende jaren zullen – als gevolg van het sociaal akkoord, de Participatiewet en de oprichting van de Werkbedrijven – diverse onderdelen van het arbeidsmarktbeleid naar het regionale niveau verschuiven. Daardoor worden decentrale partijen belangrijker en in het verlengde daarvan ook hun rol bij activiteiten en beleid op regionaal niveau. Het sectorale niveau blijft tegelijkertijd onverminderd belangrijk, vooral waar het gaat om het maken van afspraken over en het initiëren en financieren van van-werk-naar-werkinitiatieven. Een goede aansluiting tussen deze twee decentrale niveaus is daarom onontbeerlijk.

2.3.2 Bestrijding werkloosheid kan sneller en effectiever

Begeleiding komt laat, is onpersoonlijk en maakt weinig gebruik van (praktijk)kennis. Hoe goed de ‘voorzorg’ ook is georganiseerd, begeleiding na ontslag of het beëindigen van een contract blijft nodig. Wanneer een werknemer de WW instroomt, is het belangrijk dat hij of zij zo snel mogelijk aan de slag gaat met het zoeken naar werk, dat hij of zij daarbij onafhankelijk advies kan inwinnen en dat werk- en ontwikkelmogelijkheden zo veel mogelijk worden benut. In de eerste drie maanden van werkloosheid is de kans op het vinden van een baan het grootst. UWV heeft in de eerste drie maanden echter geen of zeer beperkt persoonlijk contact met de meeste WW-gerechtigden. Verder is er in de afgelopen jaren bezuinigd op het bemiddelings- en re-integratiebudget van UWV. Daardoor kan UWV een werkzoekende vrijwel nooit in een re-integratie- of scholingstraject plaatsen. Tijdens de dialoogbijeenkomsten behoorde late begeleiding in de WW dan ook tot de meest genoemde knelpunten⁴⁴. Nadelig is ook dat UWV minder dan sociale partners (praktijk)kennis heeft van de werkvloer, waardoor het zicht van UWV op werk- en ontwikkelmogelijkheden voor werkzoekenden niet optimaal is.

In de eerste drie maanden van de WW zijn voor de meeste WW-gerechtigden alleen e-diensten van UWV (Werk.nl) beschikbaar, zoals webinars, online competentietests en online trainingen. Daarna volgt het eerste persoonlijke gesprek met de Adviseur Werk van UWV. Persoonlijk contact is er vervolgens weer in de zevende en tiende maand, al kan ook dit contact via Werk.nl plaatsvinden. De vestigingen van UWV die onderdeel zijn van het project *Activeren en Controleren geeft Effect* (ACE, voorheen ProPOM), vormen een uitzondering. Deze adviseurs komen vaker en eerder in contact met werkzoekenden (zie par. 2.5.2). Juist persoonlijke gesprekken met WW-gerechtigden zijn effectief, zo blijkt uit onderzoek van SEO⁴⁵. Een-op-eengesprek

⁴⁴ Zie bijlage 3, pp. 23-24.

⁴⁵ Heyma, A. & S. van der Werff (2014) *Een goed gesprek werkt: (Kosten)effectiviteit van re-integratiedienstverlening UWV voor de WW-instroompopulatie 2008-2010*, SEO Economisch Onderzoek, Amsterdam.

ken met een adviseur vergroten de kans op werkherleving. Dat wordt ook zo ervaren door de deelnemers van de dialoogbijeenvaksten⁴⁶.

Het verleggen van het eerste contactmoment naar drie maanden na de intrede van de werkloosheid is een maatregel uit 2011 en een gevolg van overheidsbezuinigingen op het budget van UWV. Reden om de meer persoonlijke ondersteuning later aan te bieden was de bevinding dat de meeste werkzoekenden in de eerste fase van de WW-uitkering op eigen kracht of met behulp van alleen digitale instrumenten een nieuwe baan vinden. Pervers effect van deze maatregel is echter dat werkzoekenden die niet binnen drie maanden uitstromen, daarna een (nog) kleinere kans hebben om werk te vinden. Dan zijn al drie kostbare maanden verspild waarin (praktijk)-kennis van werk- en ontwikkelmogelijkheden onbenut is gebleven. Zeker voor werkzoekenden die beperkte WW-rechten hebben opgebouwd is dit nadelig, aangezien zij dan het einde van de uitkeringsduur al hebben bereikt.

Gebrekk aan maatwerk

Het tekort aan (persoonlijke) begeleiding treft met name die werklozen extra hard van wie al op voorhand duidelijk is dat zij niet op eigen kracht ander werk kunnen vinden. Zij komen (nog) verder van de arbeidsmarkt af te staan. Van sommige (persoons)kenmerken is bekend dat deze samenhangen met een kleinere kans op werkherleving, zoals een lagere opleiding, een hogere leeftijd, een sociaal-economisch zwakke regio en een lange werkloosheidsduur. Ook 'zachte' kenmerken spelen een rol: motivatie, employability en psychologisch kapitaal⁴⁷.

UWV experimenteert al wel enige tijd met het instrument 'Werkverkenner' dat individuele arbeidsmarktkansen berekent. Dit verbetert de inzichten in het aanbod van werkzoekenden. Het op basis daarvan aanbieden van maatwerk per werkzoekende staat echter nog in de kinderschoenen⁴⁸. Alleen voor 50-plussers en niet-digivaardigen is enige dienstverlening op maat mogelijk (zie paragraaf 2.5.2).

Scholing volgen tijdens de WW-periode vormt een ander struikelblok. Het is niet eenvoudig om vrijstelling van de sollicitatieplicht te krijgen teneinde een opleiding of cursus te volgen. Een werknemer heeft daarvoor een toezegging nodig van een toekomstige werkgever dat hij of zij na het volgen van de opleiding in dienst kan treden. Is er geen toekomstige werkgever, dan moet de werknemer aantonen dat de

⁴⁶ Zie bijlage 3, pp. 23-24.

⁴⁷ SEOR (2007) *Effecten van zachte kenmerken op de reïntegratie van de WW-, WWB- en AO-populatie*, literatuurstudie in opdracht van ministerie SZW.

⁴⁸ UWV (2014) *Ontwikkeling en invoering van de Werkverkenner*, in: *UWV Kennisverslag 2014-2*, pp. 27-34.

scholing arbeidsmarktrelevant is. Dat betekent verantwoording afleggen over het beroep of de functie waartoe de scholing opleidt en welke vacatures hij of zij er mee kan vervullen. Ook moet de scholing aan wettelijke vereisten voldoen, zoals de eis dat een opleiding of cursus niet langer dan een jaar duurt. Als een werknemer er niet in slaagt de arbeidsmarktrelevantie van de te volgen opleiding aan te tonen, blijft hij of zij ook tijdens het volgen van de opleiding verplicht tot solliciteren⁴⁹. Verder heeft UWV geen middelen voor scholing beschikbaar, omdat het re-integratiebudget sinds enkele jaren is geschrapt. Sommige werklozen lopen tegen het probleem aan dat zij een eigen idee om aan werk te komen niet aan een Adviseur Werk kunnen voorleggen. Het aantal contactmomenten is daarvoor te klein en de adviseur moet zich bij de beoordeling van een idee houden aan strenge regels en voorschriften. Dit regime stuit op weerstand van zowel werkzoekenden als werkgevers die een werkzoekende in dienst willen nemen⁵⁰.

Inconsistent beleid

De beperkte dienstverlening door UWV vloeit voort uit de bezuinigingen die vanaf 2011 bij UWV zijn doorgevoerd. De ondersteuning is daardoor beperkt en veelal digitaal van karakter. Activiteiten gericht op de re-integratie van werkzoekenden vinden vrijwel niet meer plaats.

Het contrast met de eerdere aanpak is groot. Tot 2012 voerden adviseurs van UWV met alle WW-gerechtigden één of meer persoonlijke gesprekken en boden hun trajecten aan, variërend van beperkte ondersteuning tot scholing, coaching of andere ingekochte dienstverlening. In 2010 gaf UWV 165 miljoen uit aan de inkoop van re-integratietrajecten bij re-integratiebedrijven, veel meer dan voor dat jaar was begroot. Daarmee bevond Nederland zich onder de landen die relatief veel uitgeven aan actief arbeidsmarktbeleid⁵¹. Achteraf werd betwijfeld of dit geld wel effectief is besteed. Evaluatieonderzoeken zijn kritisch over de effectiviteit van een dergelijke sluitende aanpak⁵². Beter is het om selectief dienstverlening aan te bieden, namelijk alleen aan degenen die zonder ondersteuning niet binnen afzienbare tijd een baan kunnen vinden.

Ook werkgevers hebben baat bij effectieve ondersteuning van werkzoekenden met een afstand tot de arbeidsmarkt. Begeleiding of bijscholing kan de kans op een

49 Beleidsregels Protocol Scholing 2014, nr. 3772, 12 februari 2014.

50 Zie onder andere het *Zwartboek UWV*, een verzameling van klachten over UWV door regionale krant De Stentor. <http://www.destentor.nl/extra/zwartboek-uwv>, en de brief van de minister van SZW aan de Tweede Kamer *Reactie op Zwartboek UWV* van 10 juli 2014.

51 RWI (2011) *Factsheet re-integratie 2011-2012*, p. 23.

52 Lammers, M., L. Kok & C. Wunsch (2013) *Langetermijneffecten van re-integratie*, SEO Economisch onderzoek, Amsterdam. In opdracht van het ministerie van SZW.

match met een vacature vergroten. Vanaf 2012 koopt UWV echter geen re-integratiediensten meer in. Naar verwachting benaderen de UWV-uitgaven aan re-integratie in 2014 0 (met uitzondering van het *Actieplan 50pluswerk*). In korte tijd is het bemiddelings- en re-integratiebeleid daarmee radicaal gewijzigd. Er is behoefte aan effectief bemiddelings- en re-integratiebeleid dat stabiel en consistent is, dat meer rekening houdt met de behoeften van werkzoekenden en werkgevers.

2.3.3 Verzekeringskarakter WW in het gedrang: polisvoorwaarden WW bieden onvoldoende zekerheid en stabiliteit

Verzekeringskarakter WW in het gedrang

De WW is oorspronkelijk opgezet als een sociale werknemersverzekering gebaseerd op de zogeheten verzekeringsgedachte: een verzekering biedt een voorziening voor het dekken van de inkomensgevolgen van het intreden van bepaalde risico's voor werknemers. Bij de vormgeving van de WW is het verzekeringsmodel echter niet strikt toegepast: de WW bevat elementen van solidariteit (zie box 2.1).

Box 2.1 Verzekeringsgedachte, equivalentie en solidariteit in de WW

In het klassieke verzekeringsmodel is sprake van causale relaties tussen risico en premie, tussen risico en prestaties en tussen premie en prestaties (zogeheten equivalentie of evenredigheid).

De equivalentie in de WW betekent dat er een relatie is tussen betaalde premie en uitkeringshoogte. De uitkeringen zijn gebaseerd op het laatstverdiende loon (tot het maximumdagloon). Daarnaast is er een relatie tussen de betaalde premie en de maximale uitkeringsduur.

Het verzekeringskarakter van de WW komt behalve via de hierboven genoemde equivalentie, ook tot uiting in de financiering uit lastendekkende premies.

De premies worden betaald door werkgevers én werknemers en de premieopbrengsten worden alleen gebruikt voor het doel van de desbetreffende verzekering: het verstrekken van uitkeringen.

Tot slot komt het verzekeringskarakter ook tot uiting in de polisvoorwaarden, zoals de toetredingseisen en de hoogte en duur van de uitkering. Uitgangspunt is dat dit verworven rechten zijn.

Solidariteit komt in de WW tot uiting in de financiering op omslagbasis, hetgeen inhoudt dat premieplichtigen (werkenden) betalen voor diegenen die op hetzelfde moment werkloos zijn. Een ander element van solidariteit is de wettelijke verzekeringsplicht; deze is gericht op het voorkomen van risicoselectie en averechtse selectie. Daarnaast beogen de verevening van risico's op landelijk niveau (via het AWf) en op sectoraal niveau (via sectorfondsen) solidariteit, in het laatste geval binnen sectoren.

Aldus zorgt de WW als werknemersverzekering voor het opvangen van (een gedeelte van) het verlies van inkomen bij werkloosheid. De regeling gaat uit van het laatstverdiende loon en wordt in beginsel uit premies van werkgevers en/of werknemers gefinancierd. Dat maakt werknemersverzekeringen mede tot een verantwoordelijkheid van sociale partners.

In de afgelopen decennia heeft een aantal ontwikkelingen en beleidsmaatregelen gevolgen gehad voor het verzekeringsgehalte van de WW. Zo worden de premies sinds 2009 niet meer door werkgevers en werknemers samen opgebracht: in 2009 is de werknemerspremie op nul gezet en per 2013 formeel afgeschaft, waardoor er sinds 2013 alleen nog sprake is van een werkgeverspremie⁵³.

Daarnaast zijn de sectorpremies voor de eerste zes maanden van werkloosheid wel lastendekkend, maar is de AWf-premie voor de periode daarna niet lastendekkend⁵⁴. Bij het AWf lijkt er weinig samenhang tussen premies en uitgaven, bij de sectorfondsen lijken premies en uitgaven redelijk gelijk op te gaan. In 2008 en 2009 en na 2011 zijn de sectorpremies bijvoorbeeld gemiddeld genomen sterk gestegen als gevolg van de stijgende werkloosheid. Het jaarlijks saldo van AWf-inkomsten en -uitgaven was in 2008 nog positief (+2,0 miljard euro), maar is sindsdien negatief (naar schatting voor 2013: -4,4 miljard euro). Het AWf-vermogen is in dezelfde periode veranderd van zeer positief (2008: +9,1 miljard euro) naar zeer negatief (raming 2014: -11,5 miljard euro). De overheid vult een tekort in het AWf aan uit de algemene middelen. Daarmee zijn de WW-premies in toenemende mate gefiscaliseerd. Ook worden de WW-premies gezien in het kader van het geïntegreerd middelenbeheer en zijn de WW-uitgaven en -inkomsten onderdeel van het beleid ten aanzien van het EMU-saldo (zie box 2.2).

53 Bij de sectorfondsen is de werknemerspremie per 1998 afgeschaft.

54 Per sectorfonds is de financiering in principe lastendekkend. Verschillen kunnen voortkomen uit het bereiken van het lastenplafond (uitsmeren conjunctuurschokken), uit de keuze om in te teren op het vermogen of dit juist op te bouwen en door uiteindelijke afwijkingen t.o.v. gebruikte ramingen.

Box 2.2 WW en EMU-saldo

Het EMU-saldo (saldo in het kader van de Economische en Monetaire Unie) is het verschil tussen de inkomsten en de uitgaven van de totale collectieve sector in een jaar. Dit betekent dat niet alleen de financiën van de rijksoverheid meetellen voor het EMU-saldo, maar ook die van de premiegefinancierde sectoren zoals sociale zekerheid en zorg, de lagere overheden en zelfstandige bestuursorganen.

De WW-uitgaven vallen onder de uitgavenkant van de begroting. Deze uitgaven moeten binnen een vast reëel uitgavenkader blijven. Er zijn drie de elkaders: Rijksbegroting in enge zin, Sociale Zekerheid en Arbeidsmarkt (SZA) en Zorg. Tegenvallers dienen binnen het kader gecompenseerd te worden.

Uitgavetegenvallers moeten dus worden opgevangen met extra bezuinigingen en niet met hogere belastingen of premies. Wel is het mogelijk om uitgaven tijdelijk buiten het betreffende kader te plaatsen; dat gebeurde in 2008 met de WW-uitgaven voor de duur van de crisis. In de huidige kabinetsperiode vallen de WW-uitgaven weer binnen het SZA-kader.

In de laatste begrotingsronde is dit kader opnieuw vastgesteld, waardoor op dit moment niet in de begroting gesneden hoeft te worden ten behoeve van de geraamde stijging in de werkloosheidsuitgaven.

Tot de inkomstenkant van de begroting worden inkomsten gerekend die vallen onder de definitie van een collectieve last: belastingen en premies, waaronder ook de premies voor de werknemersverzekeringen. Voor de inkomsten geldt dat een reëel inkomstenkader wordt vastgesteld.

In dit kader wordt de lastenontwikkeling over de komende kabinetsperiode vastgelegd. Die lastenontwikkeling moet over het geheel van de kabinetsperiode constant blijven: beleidsmatige lastenverzwaringen moeten tijdens de kabinetsperiode worden gecompenseerd door lastenverlichtingen elders en andersom. De begrotingsregels zorgen ervoor dat endogene ontwikkelingen binnen de inkomsten niet relevant zijn voor het inkomstenkader. Inkomstenmeevallers mogen niet gebruikt worden voor extra uitgaven, maar komen ten gunste van het EMU-saldo. Inkomstentegenvallers hoeven niet gecompenseerd te worden door extra bezuinigingen en belasten het EMU-saldo. Dit maakt het begrotingsbeleid minder gevoelig voor conjuncturele schommelingen.

Concreet betekent dit dat de WW-premie-inkomsten (in het inkomstenkader) niet direct reageren op de WW-uitgaven (in het uitgavenkader). Zo wordt automatisch gecorrigeerd voor onder andere sterke conjunctuurschommelingen. Een sterk stijgende werkloosheid leidt niet automatisch tot hogere WW-premies, die een negatieve economische spiraal verder zouden versterken. Anderzijds leiden tegenvallende belasting- en premie-inkomsten niet tot een beperking van de WW-uitgaven.

Vervolgens werden de WW-premieopbrengsten tot 2014 ook benut voor andere doeleinden dan de bekostiging van de uitgaven voor de WW-uitvoering en WW-uitkeringen. De ZW-uitkeringen voor vangnetters en de uitkeringen in het kader van de Wet Arbeid en Zorg (WAZO) werden uit het AWf gefinancierd. De ZW- en WGA-uitkeringen voor flexibele krachten en uitgaven voor kinderopvang werden (via een aparte opslag) uit de sectorfondsen bekostigd.

Deze ontwikkelingen hebben ertoe geleid dat in de afgelopen jaren het onderscheid tussen werknemersverzekeringen, volksverzekeringen en sociale voorzieningen is vervaagd (zie box 2.3). Daardoor is sprake van een diffuse verdeling van verantwoordelijkheden en worden de verantwoordelijkheden niet (volledig) gedragen of mogelijk afgewenteld, zoals in het akkoord van centrale werkgevers- en werknemersorganisaties is gesteld.

Box 2.3 Volksverzekeringen, werknemersverzekeringen en sociale voorzieningen

Volksverzekeringen en werknemersverzekeringen verschillen van elkaar wat de kring van verzekerden (inwoners respectievelijk werknemers) betreft, maar bovenal op het punt van de relatie tussen premie en inkomen en de relatie tussen uitkering en gedeerd inkomen.

De werknemersverzekeringen zijn van oudsher vooral gebaseerd op het equivalentiebeginsel: verzekeringen kennen een relatie tussen enerzijds de hoogte van de premie en anderzijds de hoogte van het loon en de hoogte van de uitkering.

De volksverzekeringen zijn vooral gebaseerd op het solidariteitsbeginsel; zij kenmerken zich door het ontbreken van een relatie tussen premie en hoogte van de uitkering. Bovendien bieden de op solidariteit gebaseerde volksverzekeringen een *flat rate*-uitkering, gebaseerd op het sociaal minimum.

Alle wettelijke sociale verzekeringen zijn gebaseerd op het zogenoemde omslagstelsel. Dit houdt in dat de verzekerden per jaar de premie betalen die nodig is ter dekking van de in dat jaar aan anderen – uitkeringsgerechtigden in dat jaar – te verstrekken uitkeringen.

De sociale voorzieningen worden gefinancierd uit algemene middelen, voorzien in een middengetoetste uitkering, en voorzien niet in een van rechtswege geldend recht op prestatie of voorziening.

Ook is de WW-financiering steeds meer instrument geworden van breder politiek beleid ten aanzien van de overheidsfinanciën, het algemene lastenbeeld en de koopkracht. Daarnaast heeft de WW-premieheffing steeds meer een open-eindekarakter gekregen met als risico dat de loonkosten stijgen.

Al met al kan worden gesteld dat het verzekeringskarakter van de WW de laatste jaren is afgenomen en dat de financiering van de WW de afgelopen jaren steeds meer verstatelijk is.

Eenzelfde beweging naar meer invloed van de centrale overheid op de WW geldt ook voor de uitvoering van de WW. Sociale partners zijn met de invoering van de Wet Structuur Uitvoeringsorganisaties Werk en Inkomen (SUWI) in 2002 volledig uit de uitvoering van de WW verdwenen. Verantwoordelijkheden zijn verlegd van overwegend privaat naar volledig publiek. Daarmee is de eerder beschreven scheiding versterkt tussen enerzijds de fasen vóór ontslag waarin sociale partners verantwoordelijkheid dragen en anderzijds de fase na ontslag waarin zij geen verantwoordelijkheid hebben.

Diverse deskundigen zijn kritisch over het op afstand zetten van sociale partners in deze fase⁵⁵. Sociale partners zijn nauw betrokken bij de arbeidsmarkt en hebben door hun contact met individuele werkgevers en werknemers goed zicht op wat er in arbeidsorganisaties en op de werkvloer gebeurt. Deze kennis en ervaring kunnen beter worden gebruikt bij het ontwikkelen van het arbeidsmarkt- en WW-beleid.

Doordat het verzekeringskarakter van de WW in het gedrang is gekomen, is de grondgedachte vervaagd dat de WW primair een verzekering biedt tegen werkloosheid. Verder is de (financiering van de) WW steeds vaker instrument geworden voor

55 Zie o.a. Gestel, N. van, P. de Beer & M. van der Meer (2010) *Het hervormingsmoeras van de verzorgingsstaat: Veranderingen in de organisatie van de sociale zekerheid*, Amsterdam University Press; Pennings, F. (2013) Sociale partners en uitvoering sociale zekerheid: terug naar af of nieuwe mogelijkheden? *Tijdschrift Recht en Arbeid*, 5(12), pp. 5-11.

het bereiken van bredere politieke doeleinden, met steeds veranderende polisvoorwaarden (toetredingsvoorwaarden; uitkeringshoogte en -duur) en wisselende middelen voor bemiddeling en re-integratie als gevolg. Tegelijkertijd hebben werknemers, werkgevers en uitvoerders juist behoefte aan stabiliteit van de WW.

2.4 Visie sociaal akkoord

In hun akkoord stelden sociale partners al vast dat de gesignaleerde knelpunten uit de weg moeten worden geruimd om de arbeidsmarkt van de toekomst goed te laten werken. In een aanpak van de knelpunten hebben zij een natuurlijke rol, aangezien zij de arbeidsmarkt goed kennen en goed op de hoogte zijn van de behoeften, mogelijkheden en belangen van werknemers, werkzoekenden en werkgevers.

Sociale partners willen daarom meer verantwoordelijkheid nemen voor het voorkomen van werkloosheid en het verkorten van de duur ervan. Deze grondgedachte vloeit rechtstreeks voort uit het akkoord van centrale werkgevers- en werknemersorganisaties en het sociaal akkoord. Uitgangspunt van deze akkoorden is dat de verantwoordelijkheden op het terrein van de arbeidsmarkt, met inbegrip van de ontslagbescherming en de sociale zekerheid, toekomstbestendig worden geordend. Of, zoals het in het akkoord van centrale werkgevers- en werknemersorganisaties is verwoord: “De verantwoordelijkheden voor problemen moeten komen te liggen bij diegenen die baat hebben bij de oplossing daarvan. Dit geeft een nieuwe impuls aan het zelforganiserend vermogen van de samenleving en aan het mobiliseren van burgers en ondernemers, om te handelen vanuit eigen kracht. Dit impliceert een herordening van instituties en daardoor ook minder afwenteling tussen instituties en een grotere slagvaardigheid. Dit vereist ook een fundamentele vernieuwing van de sociale zekerheid en andere instituties op de arbeidsmarkt.”

In het akkoord is afgesproken te komen tot een herschikking van publieke en private (wettelijke en bovenwettelijke) verantwoordelijkheden met betrekking tot de WW, zowel wat de regie en de financiering van de WW betreft als bij de polisvoorwaarden (in het bijzonder de uitkeringsduur en -opbouw). Daarmee moet de WW weer gelden als een werknemersverzekering met robuuste polisvoorwaarden waarop werkgevers en werknemers kunnen vertrouwen. De herschikking van de verantwoordelijkheden moet samengaan met meer investeringen van alle actoren om werkloosheid te voorkomen (preventie via van-werk-naar-werkarrangementen) en om mensen vanuit werkloosheid aan werk te helpen (re-integratie). Streven is om alle activiteiten in de verschillende fasen van de keten van werk naar werk goed op elkaar te laten aansluiten, met als resultaat een integrale aanpak. Decentrale partijen en cao-partijen

nemen waar mogelijk initiatief binnen landelijke kaders. In het bepalen van de landelijke kaders spelen sociale partners een belangrijke rol.

Sociale partners hebben al een verantwoordelijkheid voor onder meer het overeenkomen van cao's en het afsluiten van sociale plannen bij (dreigende) werkloosheid. De beoogde herordening van verantwoordelijkheden op het terrein van de WW voegt daaraan toe: een grotere verantwoordelijkheid voor de arbeidsmarktinfrastuctuur, regie over de werkloosheidsverzekeringen en financiering daarvan.

2.5 Bestaand en voorgenomen beleid aanpak knelpunten

Een deel van de afspraken in het sociaal akkoord is direct omgezet in beleid dat eerdergenoemde knelpunten aanpakt. Maar ook voorafgaand aan en na het sociaal akkoord zijn maatregelen genomen die werkloosheid moeten voorkomen en de duur ervan bekorten. De raad komt in dit advies daarom niet voor alle knelpunten met oplossingen: wel reikt hij (in de hoofdstukken 4, 5 en 6) oplossingen aan voor de knelpunten die resteren na de ingevoerde en voorgenomen maatregelen. In deze paragraaf komt het bestaande en voorgenomen beleid aan de orde.

2.5.1 Verbetering en intensivering preventie werkloosheid

Beleidsagenda 2020

De Stichting van de Arbeid presenteerde in juni 2011 de *Beleidsagenda 2020: investeren in participatie en inzetbaarheid*⁵⁶. Zij doet daarin aanbevelingen om de positie van oudere werknemers op de arbeidsmarkt te versterken. Het is te beschouwen als rouwteplanner voor werknemers, werkgevers en kabinet, niet alleen met het oog op ouderen maar op alle werknemers. Van alle werknemers wordt immers verwacht dat zij langer doorwerken en duurzaam participeren. Afspraken gaan verder dan scholing en vitaliteitsbevordering. Ook zijn er instrumenten opgenomen voor intersectorale mobiliteit, om van-werk-naar-werk te komen, en om de re-integratie van werkzoekenden te stimuleren (zie box 2.4).

De Beleidsagenda bevat ook richtsnoeren voor flankerend overheidsbeleid dat het langer laten doorwerken en de mobiliteit van werknemers kan ondersteunen. Voorbeelden zijn een mobiliteitsbonus voor werkgevers en werknemers, een premiekorting voor werkgevers die oudere werknemers in dienst nemen en een compensatieregeling voor werkgevers die met een zieke werknemer te maken krijgen. Een

56 Stichting van de Arbeid (2011) *Beleidsagenda 2020: investeren in participatie en inzetbaarheid*, Den Haag.

beperkt deel van deze voorstellen is uitgevoerd, omdat het kabinet op het beleid voor langer doorwerken bezuinigingen heeft doorgevoerd. Wel zijn initiatieven als het *Programma duurzame inzetbaarheid* (zie box 2.5) en het *Actieplan 50pluswerkt* (zie verderop) in lijn met de uitgangspunten van de Beleidsagenda.

Box 2.4 Instrumenten uit de Beleidsagenda 2020

De instrumenten uit de Beleidsagenda 2020 zijn in vier categorieën onderverdeeld. Een aantal voorbeelden.

1. *Employability en scholing*
 - Ontwikkelen en stimuleren van loopbaanbeleid op sector- en brancheniveau.
 - Intensiveren van inzetbaarheids- en scholingsarrangementen door het introduceren van een persoonlijk ontwikkelingsbudget dat mee te nemen is naar een andere werkgever.
2. *Vitaliteit, gezondheid en arbo*
 - Introduceren van een persoonlijke inzetbaarheidsscan en mede op basis daarvan nagaan of een functie passend is en/of kan worden aangepast.
3. *Arbeidskosten en productiviteit*
 - Generieke ontsiaatregelen omvormen als blijkt dat deze geen bijdrage leveren aan de participatie en inzetbaarheid van oudere werknemers.
4. *Mobiliteit*
 - In kaart brengen van doorstroom- en loopbaanmogelijkheden om daarmee loopbaanpaden van werknemers te kunnen uitstippelen.
 - Bevorderen van sectoroverstijgende baanmobiliteit door om- of bijscholing aan te bieden of het afspreken van van-werk-naar-werktrajecten op onderneming en branche-/sectorniveau.
 - Bevorderen van samenwerking tussen sectoren en O&O-fondsen.

De Beleidsagenda heeft een goede doorwerking gehad op cao- en bedrijfsniveau. Uit enquêtes onder 400 bedrijven blijkt dat vrijwel alle bedrijven één of meer van de in de Beleidsagenda genoemde personeelsinstrumenten inzet⁵⁷. Een analyse van de Algemene Werkgevers Vereniging Nederland (AWVN) bevestigt dit: drie van de vier cao's bevatten afspraken over duurzame inzetbaarheid⁵⁸. Activiteiten komen veruit het vaakst voor bij bedrijven met een cao. Bijzonder is dat deze afspraken er zijn

57 Borghouts-Van der Pas, I. & P. Donker Van Heel (2012) *Duurzame inzetbaarheid op bedrijfsniveau: Quickscan 2012*, Ecorys, in opdracht van het ministerie van SZW; Borghouts-Van der Pas, I. & P. Donker Van Heel (2013) *Duurzame inzetbaarheid op bedrijfsniveau: Quickscan 2013*, Ecorys, in opdracht van het ministerie van SZW.

58 AWVN (2013) CAO-seizoen 2013: *Een dubbel beeld: Sterke verschillen in loonstijging*, <http://www.awvn.nl/smart-site.net?id=23080>

gekomen ondanks de economische crisis. Punt van aandacht is wel dat grote bedrijven een voorsprong hebben op mkb-bedrijven. In het mkb worden minder vaak instrumenten voor duurzame participatie ingezet.

Van de instrumenten in de Beleidsagenda blijken sommige vaker te worden geïmplementeerd dan andere. Afspraken over scholing en vitaliteitsbevordering komen bijvoorbeeld meer voor dan afspraken over mobiliteit en re-integratie (zie tabel 2.3). Vrijwel alle onderzochte cao's bevatten in 2012 een onderdeel scholing. De aangeboden scholingsarrangementen zijn meestal gericht op de huidige functie. Afspraken over sectoroverstijgende scholing zijn minder gebruikelijk. Iets soortgelijks geldt voor mobiliteitsafspraken. Overstappen binnen een bedrijf of sector wordt volop aangemoedigd, maar afspraken over het maken van stappen naar buiten zijn nog schaars. En ook afspraken over van-werk-naar-werktrajecten en werkgelegenheidsprojecten met werkgevers in de sector of regio komen nog niet veel voor⁵⁹.

Tabel 2.3 Duurzame inzetbaarheid in cao's, 2012

duurzame inzetbaarheid	aantal cao's	% werknemers
gezondheid	89	94
scholing	98	100
mobiliteit	47	46
onderzoek	45	45
totaal ¹	100	100

¹ In cao's kunnen meerdere afspraken voorkomen, zodat het totaal niet gelijk is aan de som van alle onderzochte aspecten.

Bron: Ministerie van SZW (2013) *Cao-afspraken 2012*, p. 31.

Kabinetsbeleid duurzame participatie en leven lang leren

Ook het kabinet onderkent de noodzaak van leven lang leren en duurzame participatie. Vanaf 2012 loopt het *Programma duurzame inzetbaarheid*, dat tot doel heeft instrumenten en mogelijkheden voor duurzame inzetbaarheid onder de aandacht te brengen (zie box 2.5). Voor leven-lang-leren voert het kabinet aanvullend beleid. Zo financiert het ministerie van SZW sinds enige jaren de leerwerkloketten: regionale centra die advies geven over scholing en leerwerktrajecten.

In zijn brief van eind oktober 2014 aan de Tweede Kamer kondigt het kabinet bovendien maatregelen aan die de scholingsmogelijkheden voor werknemers beter en

59 Borghouts-Van der Pas, I. & P. Donker Van Heel (2012) *Duurzame inzetbaarheid op bedrijfsniveau: Quickscan 2012*, Ecorys, Rotterdam, in opdracht van het ministerie van SZW; Borghouts-Van der Pas, I. & P. Donker Van Heel (2013) *Duurzame inzetbaarheid op bedrijfsniveau: Quickscan 2013*, Ecorys, Rotterdam, in opdracht van het ministerie van SZW.

aantrekkelijker moeten maken⁶⁰. Zo stelt het kabinet voor om in de komende jaren te experimenteren met flexibiliteit en maatwerk in opleidingen, waardoor mensen makkelijker een opleiding kunnen volgen naast hun werk. Daarvoor stelt het een budget van 65 miljoen euro beschikbaar. Ook wil het kabinet certificaten voor kwalificaties en keuzedelen in het mbo introduceren, waardoor ook degenen die geen volledig diploma kunnen behalen een bewijs hebben dat zij over bepaalde competenties of vaardigheden beschikken. Daarnaast wordt een leven-lang-lerenkrediet ingevoerd en kunnen studenten die het hoger onderwijs instromen, gebruikmaken van scholingsvouchers. Ten slotte zullen ten minste 1000 mkb-bedrijven met extra middelen worden gestimuleerd om instrumenten voor duurzame inzetbaarheid in te zetten.

Box 2.5 Programma duurzame inzetbaarheid

In 2012 heeft het kabinet het *Programma duurzame inzetbaarheid* gestart, met als doel duurzame inzetbaarheid te agenderen en concretiseren voor werkgevers en werknemers. Het programma is een aanvulling op beleidsinspanningen en wet- en regelgeving op de terreinen gezond en veilig werken (met name arbo-beleid), scholing en arbeidsmobiliteit. Het programma sluit aan bij de praktijk van de werkvloer en zorgt voor verspreiding van kennis en concrete ervaringen. Daarnaast zijn voor werkgevers en sectoren financiële middelen beschikbaar via het ESF (tot 22 miljoen euro in 2020) en de sectorplannen (tot 600 miljoen euro in 2015). Via activiteiten van het programma zijn tussen 2012 en 2014 circa 6000 werkgevers en werknemers bereikt door deelname aan bijeenkomsten en meer dan 500.000 werkgevers en werknemers via de website.

Bron: Kamerbrief minister SZW *Voortgang programma duurzame inzetbaarheid*, 13 mei 2014.

Sectorplannen en brug-WW

Onderdeel van de afspraken in het sociaal akkoord zijn de sectorplannen. Sinds eind 2013 kunnen sociale partners in een sector of regio, eventueel samen met andere relevante partijen zoals onderwijsinstellingen, provincies en gemeenten, een plan indienen dat de gevolgen van de recessie in hun sector of regio kan verzachten en dat kan zorgen voor een betere werking van de arbeidsmarkt op langere termijn. Voor de cofinanciering van de sectorplannen heeft het kabinet voor 2014 en 2015 600 miljoen euro beschikbaar gesteld. Sociale partners leggen minimaal

60 Kamerbrief van de ministers OCW en SZW *Leven lang leren* van 31 oktober 2014.

hetzelfde bedrag bij, waardoor de investering in totaal meer dan 1,2 miljard euro bedraagt. De derde tranche van de sectorplannen, die start vanaf januari 2015⁶¹, zal zich specifiek gaan richten op het bevorderen van van-werk-naar-werk en van-werkloosheid-naar-werk.

Ook wordt vanaf de derde tranche de brug-WW in de sectorplannen geïntroduceerd. Deze regeling biedt financiële ondersteuning aan werknemers die met ontslag worden bedreigd en aan werkzoekenden die in een sector aan de slag willen waarin een tekort is. Voor de uren die de werkzoekende aan om- of bijscholing besteedt, krijgt hij in plaats van salaris een WW-uitkering. Dit bespaart de nieuwe werkgever transitiekosten en ontslaat de werknemer van zijn sollicitatieverplichting.

Wet Werk en Zekerheid: transitievergoeding

Met het sociaal akkoord is het fundament gelegd voor de Wet Werk en Zekerheid (WWZ). De WWZ brengt wijzigingen aan in de WW, het ontslagrecht en de rechtspositie van flexibele werknemers (zie box 2.6).

Eén van de nieuwe elementen van het ontslagrecht is de transitievergoeding. Elke werknemer die ten minste twee jaar in dienst is geweest van een werkgever en van wie de arbeidsovereenkomst is geëindigd of niet is voortgezet, heeft recht op een transitievergoeding die is gerelateerd aan het loon en het aantal dienstjaren. Dit betekent dat de vergoeding zowel voor werknemers in tijdelijke als in vaste dienst geldt. Ook is de vergoeding niet afhankelijk van de ontslagroute (via UWV of kantonrechter). De transitievergoeding is een compensatie voor het ontslag en stelt de werknemer in staat om de transitie naar een andere baan te vergemakkelijken, doordat hij met de vergoeding extra scholing of opleiding kan betalen. De verwachting is dat dit voor werknemers de prikkel vergroot om in de eigen inzetbaarheid te investeren en dat de transitievergoeding zo zorgt voor meer van-werk-naar-werktransities.

Van belang is dat de vergoeding onder voorwaarden kan worden verrekend met investeringen die een werkgever eerder in de ontslagen werknemer heeft gedaan. Deze verrekeningsmogelijkheid stimuleert partijen om al ruim voor een eventueel ontslag in beeld is, te werken aan preventie van werkloosheid. De regelgeving bevat een omschrijving van de transitiekosten en inzetbaarheidskosten die in mindering kunnen gebracht worden op de transitievergoeding van de werknemer aan wie de transitievergoeding verschuldigd is.

⁶¹ De sectorplannen zijn in drie rondes of tranches toegekend. Tussen oktober en december 2013 konden de eerste sectorplannen worden ingediend (eerste tranche), van april tot mei 2014 de volgende reeks plannen (tweede tranche) en begin 2015 zal nog een derde en laatste tranche volgen.

Op grond van het op 30 januari 2015 gepubliceerde *Besluit voorwaarden in mindering brengen kosten op transitievergoeding* zijn de te verrekenen transitiekosten gericht op het voorkomen van werkloosheid of het bekorten van de periode van werkloosheid van de werknemer. Het gaat dan bijvoorbeeld om kosten voor scholing of een outplacementtraject. Op grond van genoemd besluit mogen inzetbaarheidskosten in mindering worden gebracht als zij zijn gemaakt voor activiteiten die tot doel hebben de bevordering van de inzetbaarheid van de werknemer buiten de organisatie van de werkgever. Deze kosten kunnen in mindering worden gebracht, tenzij de verworven kennis en vaardigheden zijn aangewend om een functie bij de werkgever uit te oefenen⁶².

Box 2.6 Wet Werk en Zekerheid

Met de totstandkoming van het sociaal akkoord is het fundament gelegd voor de Wet werk en zekerheid (WWZ). In juni 2014 heeft het parlement de WWZ aangenomen. De WWZ wijzigt diverse wettelijke bepalingen. Een aantal hoofdpunten.

1. Ontslagrecht

- Werkgevers hebben niet een langer een keuze tussen ontslagroutes. UWV toetst ontslagen die verband houden met bedrijfseconomische omstandigheden of met langdurige arbeidsongeschiktheid. Ontbinding via de kantonrechter kan alleen bij een verstoorde arbeidsverhouding, disfunctioneren of andere in de persoon van de werknemer gelegen redenen. De wijziging gaat in per 1 juli 2015.
- Bij het eindigen of niet voortzetten van een arbeidsovereenkomst van ten minste twee jaar is de werkgever een transitievergoeding verschuldigd. De vergoeding kan de werknemer inzetten voor zijn transitie naar ander werk. De transitievergoeding wordt ingevoerd per 1 juli 2015.

⁶² In artikel 7:673, zesde lid, BW is bepaald dat onder bij of krachtens algemene maatregel van bestuur te bepalen voorwaarden, op de transitievergoeding in mindering kunnen worden gebracht. In de *eerste plaats* kosten van maatregelen in verband met het eindigen of niet voortzetten van de arbeidsovereenkomst, gericht op het voorkomen van werkloosheid of het bekorten van de periode van werkloosheid van de werknemer. Het gaat dan bijvoorbeeld om kosten voor scholing of een outplacementtraject. In de *tweede plaats* gaat het om kosten verband houdende met het bevorderen van de bredere inzetbaarheid van de werknemer die tijdens de arbeidsovereenkomst zijn gemaakt. Deze zogeheten inzetbaarheidskosten mogen in mindering worden gebracht op de transitievergoeding als zij zijn gemaakt voor activiteiten die tot doel hebben de bevordering van de inzetbaarheid van de werknemer buiten de organisatie van de werkgever. Met andere woorden, deze kosten kunnen in mindering worden gebracht tenzij de verworven kennis en vaardigheden zijn aangewend om een functie bij de werkgever uit te oefenen.

2. Werkloosheidswet

- De opbouw van de uitkeringsduur in de WW wordt vertraagd. Gedurende de eerste tien jaar blijft de huidige opbouw gehandhaafd (1 maand uitkering per jaar arbeidsverleden). Na tien jaar geldt dat elk jaar arbeidsverleden tot een halve maand extra WW-duur leidt. De wetswijziging gaat in per 1 januari 2016. Het arbeidsverleden dat werknemers tot 2016 hebben opgebouwd wordt niet aangetast, zodat de daarvoor opgebouwde WW-rechten intact blijven.
- De maximale uitkeringsduur van de WW wordt geleidelijk teruggebracht van 38 naar 24 maanden. Vanaf 1 januari 2016 zal de maximale WW-duur per kwartaal met één maand afnemen. Tegen 2020 is de nieuwe maximale duur bereikt.
- Met de WWZ scherpt het kabinet het criterium passende arbeid aan. Niet na 12 maar na 6 maanden is alle werk passend. Deze wijziging gaat in per 1 juli 2015.
- De inkomstenverrekening vervangt de urenverrekening. Niet het aantal uren werk dat een werkzoekende kan werken is bepalend voor de verrekening met de (resterende) WW-uitkering, maar de inkomsten die de werknemer met de baan genereert. De inkomstenverrekening wordt van kracht op 1 juli 2015.

3. Flexibele arbeid

- Eén van de maatregelen om de positie van flexibele werknemers te versterken is de aanpassing van de ketenbepaling. De maximumtermijn voor tijdelijke contracten is niet langer drie maar twee jaar en de periode waarbinnen contracten als opeenvolgend worden gezien, wordt verlengd van drie naar zes maanden. Deze wijziging wordt ingevoerd per 1 juli 2015.

2.5.2 Vergroting effectiviteit bestrijding werkloosheid

Wet Werk en Zekerheid: passende arbeid

Aan het recht op een WW-uitkering is de verplichting verbonden om op zoek te gaan naar passende arbeid. Wat passende arbeid is, verandert naarmate de werkloosheid langer duurt. Met de WWZ scherpt het kabinet het criterium passende arbeid aan. In de eerste zes maanden van de WW-uitkering kan de werkzoekende zich net als nu richten op een baan op het niveau van de baan die hij of zij heeft verloren. Deze tijd kan de werkzoekende benutten om werk te vinden dat het beste aansluit bij zijn of haar vaardigheden en kwalificaties. Vervolgens wordt echter niet na twaalf maanden – zoals tot 2015 gold – maar al na zes maanden alle werk als passend beschouwd. Volgens het kabinet geeft de maatregel een sterke prikkel om al in een eerder stadium van werkloosheid werk op een (iets) lager niveau of tegen een (iets) lager loon te aanvaarden. Het belang van de werknemer om al direct bij de

start van de WW-uitkering op zoek te (kunnen) gaan naar een nieuwe baan neemt daarmee toe.

Experimenten UWV

UWV is vanaf april 2011 een aantal experimenten gestart om te onderzoeken of een financiële prikkel voor UWV-vestigingen zou leiden tot een besparing op de uitkeringen. Die experimenten (destijds onder de naam ProPOM) creëerden voor een aantal regionale UWV-vestigingen meer ruimte om een eigen invulling te geven aan begeleiding en ondersteuning van een deel van de bij de vestiging ingeschreven werkzoekenden. Het enige doel dat zij moesten nastreven was het beperken van de uitkeringslasten.

De resultaten zijn veelbelovend: de vestigingen wisten een besparing op de uitkeringslasten WW te realiseren van gemiddeld 2 procent. Dit was vooral te danken aan het intensiveren van de interventies aan het begin van de werkloosheidsperiode: vrijwel alle vestigingen kozen voor meer persoonlijk klantcontact direct na intrede in de WW, in plaats van na drie maanden. Er gaat een vervolgproject van start dat ProPOM zal opvolgen, onder de naam ACE⁶³. ACE heeft een looptijd van vier jaar.

Actieplan 50pluswerkt

Omdat oudere werklozen over het algemeen meer moeite hebben om werk te vinden vanuit een uitkering, heeft de minister van SZW eind 2012 67 miljoen euro beschikbaar gesteld voor het *Actieplan 55pluswerkt* (nu: *50pluswerkt*). UWV voert het Actieplan uit. Het biedt activiteiten aan na drie maanden werkloosheid en uitsluitend aan oudere werkzoekenden. Het plan omvat activiteiten als netwerktrainingen en de inzet van adviseurs van UWV, inspiratiedagen voor werkzoekenden en werkgevers, subsidies voor scholingsvouchers en plaatsingsfees voor intermediairs. In een brief aan de Tweede Kamer rapporteert de minister van SZW dat vooral de netwerktrainingen en inspiratiedagen succesvol zijn⁶⁴. Naar scholingsvouchers en plaatsingsfees is echter minder vraag dan geraamd. De regelingen hebben niet genoeg bekendheid en veel van de aanvragen worden afgewezen omdat ze niet voldoen aan de criteria van de regeling. Daarop heeft de minister enkele aanpassingen in de subsidieregeling doorgevoerd, waaronder een uitbreiding van de doelgroep naar werklozen van 50 jaar en ouder (in plaats van 55 jaar). Het project loopt nog tot en met 2016.

63 Niet te verwarren met het van-werk-naar-werkproject ACE, het Arbeidsmobiliteitscentrum West-Brabant.

64 Kamerbrief *Evaluatie Actieplan UWV 55pluswerkt*, 25 juni 2014.

Arbeidsmarktregio's, Werkpleinen en Werkbedrijven

In 2012 hebben UWV en gemeenten besloten te gaan samenwerken vanuit 35 arbeidsmarktregio's. Aanleiding voor deze overeenkomst is de Wijziging Wet SUWI (uit 2012) waarin onder andere is vastgelegd dat er één aanspreekpunt moet zijn voor werkgevers en werkzoekenden en dat informatie over vacatures, het werkzoekendenbestand en andere arbeidsmarktinformatie transparant en toegankelijk moet zijn. Het is de bedoeling dat de 35 arbeidsmarktregio's elk één Werkplein hebben waar werkzoekenden en werkgevers terecht kunnen. In 2012 waren er nog 60 Werkpleinen, in 2015 moet de samenvoeging tot 35 Werkpleinen zijn voltooid. Elke arbeidsmarktregio geeft zelf invulling aan de samenwerking tussen UWV en gemeenten. In de ene arbeidsmarktregio is de dienstverlening meer vanuit één centraal Werkplein georganiseerd dan in de andere. Systemen om vacatures en werkzoekenden met elkaar te verbinden zijn (nog) niet in elke regio geüniformeerd. Ook de mate van afstemming met uitzendbureaus en werkgevers- en werknemersorganisaties verschilt per regio.

In het sociaal akkoord is afgesproken dat vanaf 1 januari 2015 per arbeidsmarktregio één Werkbedrijf wordt opgezet. Daarin participeren gemeenten, werkgevers- en werknemersorganisaties en UWV. Zij stemmen hun beleid af met onderwijsinstellingen en cliëntenraden van uitkeringsgerechtigden. De Werkbedrijven zijn verantwoordelijk voor het realiseren van de baanafspraken uit het sociaal akkoord voor werkzoekenden met een arbeidsbeperking, zoals de doelgroep van de Participatiewet en Wajongers met arbeidsvermogen. Daarmee spelen zij een belangrijke rol in het vinden van oplossingen voor regionale arbeidsmarktproblemen⁶⁵.

2.5.3 Versterking verzekeringskarakter WW

In zijn advies *Toekomstbestendigheid Werkloosheidswet* (2005) stelde de SER dat de WW een wettelijk verplichte, collectieve risicoverzekering moet blijven. In het verlengde hiervan hebben sociale partners in het akkoord van centrale werkgevers- en werknemersorganisaties gesteld dat het verzekeringskarakter van de WW hersteld moet worden, zodat de stabiliteit van het WW-beleid verbetert en de WW beter is toegesneden op de behoeften van werkzoekenden en werkgevers.

Tegen die achtergrond pleiten zij voor een andere financiering van de WW: premiebetaling door werkgevers en werknemers gezamenlijk en beiden voor de helft. Ook moet de premie structureel lastendeckend zijn: inkomsten en uitgaven moeten aan

⁶⁵ Zie verder de algemene maatregel van bestuur van 4 september 2014: Besluit houdende wijziging van het Besluit SUWI in verband met het stellen van regels voor de regionale samenwerking tussen colleges, UWV en werknemers- en werkgeversorganisaties.

elkaar gekoppeld zijn. Om te zorgen dat de door werkgevers en werknemers opgebrachte WW-middelen effectief worden besteed, moeten sociale partners, die tezamen goed zicht hebben op wat nodig en effectief is, bij het beleid ten aanzien van de WW en de arbeidsmarkt worden betrokken. Sociale partners en kabinet hebben de SER gevraagd deze afspraken verder uit te werken. De nadere uitwerking komt in dit advies aan de orde.

In het akkoord van centrale werkgevers- en werknemersorganisaties hebben sociale partners ook afspraken gemaakt om de zekerheid en stabiliteit van de polisvoorwaarden van WW te garanderen. Door de beperking van de opbouw en duur van de WW als gevolg van de WWZ, is daaraan behoefte. Sociale partners hebben in hun akkoord afgesproken, en later nog eens bevestigd in een brief van de Stichting van de Arbeid⁶⁶, dat zij met private aanvullende verzekeringen op cao-niveau de huidige (voorafgaand aan invoering van de WWZ) opbouw en duur van uitkeringen zullen handhaven.

2.5.4 Conclusie

Bovenstaand – reeds ingezet en voorgenomen – beleid draagt bij aan een betere werking van de arbeidsmarkt. De maatregelen gaan de goede richting uit en op een heel aantal vlakken bieden deze nu al meer prikkels voor transities van werk naar werk en van werkloosheid naar werk dan enkele jaren geleden. Toch constateert de raad dat nog niet alle knelpunten zijn opgelost. In hoofdstuk 3 schetst hij de benodigde aanvullende veranderingen die hij verder in dit advies uitwerkt.

66 Brief Stichting van de Arbeid over aanvullende verzekering opbouw en duur WW in cao's van 11 juli 2014.

3 Doelen advies

Verbeteringen zijn nodig in de keten van werk naar werk, van werkloosheid naar werk en in de polisvoorwaarden van de WW. In paragraaf 3.1 schetst de raad de volgens hem benodigde aanvullende verbeteringen om de in hoofdstuk 2 geschetste problemen effectief te kunnen aanpakken. Paragraaf 3.2 is gewijd aan de randvoorwaarden die de raad hanteert bij het formuleren van zijn aanbevelingen in de volgende hoofdstukken.

3.1 Noodzakelijke aanvullende veranderingen

Aanpak duurzame participatie voortzetten

Op het terrein van duurzame participatie zijn in de afgelopen jaren verschillende goede initiatieven in gang gezet die hun vruchten beginnen af te werpen. De *Beleidsagenda 2020* blijkt een werkbaar kompas voor decentrale partijen om beleid te ontwikkelen dat werknemers vitaal en inzetbaar moet houden. De aanbevelingen zijn gericht op de arbeidsmarktsituatie in 2020 en zijn daardoor onverminderd actueel, ook en misschien wel nog meer na de totstandkoming van het sociaal akkoord. Werkgevers- en werknemersorganisaties moeten blijven toezien op de implementatie van de Beleidsagenda en zullen zich inspannen om de instrumenten die nog niet zijn geïmplementeerd opnieuw onder de aandacht te brengen. Met het *Programma duurzame inzetbaarheid*, de leerwerkloketten en de plannen met betrekking tot leven-lang-leren ondersteunt het kabinet de door sociale partners ingezette lijn. Uit die plannen vloeien de komende jaren maatregelen voort die naar verwachting de ontwikkeling van werkenden extra zullen stimuleren. Ook de mogelijkheid om investeringen in werknemers te verrekenen met de transitievergoeding bij ontslag die in 2016 wordt ingevoerd, kan een impuls geven aan loopbaan- en scholingstrajecten.

De nieuwe maatregelen op het gebied van duurzame participatie moeten nog hun beslag krijgen. De implementatie ervan ligt bij werknemers, werkgevers, O&O-fondsen en onderwijsinstellingen. Voorlopig is er daarom geen noodzaak om op centraal niveau aanvullend beleid vorm te geven. Het is zelfs onwenselijk om dergelijk beleid te maken terwijl lopende of voorgenomen maatregelen nog niet zijn geïmplementeerd. Een stapeling van maatregelen is ongewenst.

Intensiveren activiteiten in de fase vóór ontslag

Voor de periode waarin ontslag dreigt of het einde van het contract nadert, is volgens de raad wel aanvullend beleid nodig. Van-werk-naar-werktransities vinden nog onvoldoende plaats en van-werk-naar-werkprojecten zijn nog te weinig structureel.

De Beleidsagenda heeft op het vlak van mobiliteit nuttige instrumenten aanbevolen, maar deze worden nog niet vaak genoeg ingezet. Sectorplannen en de brug-WW stimuleren weliswaar de transitie van baan naar baan, maar hebben een beperkte looptijd. Centrale werkgevers- en werknemersorganisaties zullen daarom ook na afloop van deze plannen decentrale partijen moeten stimuleren tot voortzetting en intensivering van de activiteiten.

Verder zijn verbeteringen in de keten nodig: op het moment dat werknemers met ontslag worden bedreigd of het einde van de arbeidsovereenkomst nadert. Of, gereedeneerd vanuit het perspectief van werkgevers: wanneer in een bedrijf ontslagen op handen zijn of de contracten van tijdelijke werknemers aflopen. In dit onderdeel van de keten is behoefte aan onafhankelijk advies over de gevolgen van ontslag en WW en over mogelijkheden om ander werk te vinden. Dergelijke ondersteuning is er op dit moment onvoldoende. Niet alle mogelijkheden om werkloosheid te voorkomen worden benut.

Eerder en gericht ondersteunen van werkzoekenden

De ondersteuning van mensen met een WW-uitkering moet op orde zijn. Voor een deel van de werkzoekenden is de huidige digitale dienstverlening voldoende. Er is echter ook een groep voor wie de geboden ondersteuning tekortschiet, waardoor zij er niet in slagen ander werk te vinden en nog verder van de arbeidsmarkt af komen te staan. Deze groep moet eerder geïdentificeerd worden en passende en – zo nodig – persoonlijke begeleiding worden geboden. Ook is het van belang dat de begeleiding zo veel mogelijk gebruikmaakt van de (praktijk)kennis van de arbeidsmarkt en van bestaande ontwikkel- en werkmogelijkheden. In het huidige beleid is maar voor een beperkte doelgroep, waaronder 50-plussers, intensieve ondersteuning beschikbaar. Deze doelgroep is te smal; er zijn meer uitkeringsgerechtigden met een kleine kans op werk. Snel uitstromen naar passend werk wordt voor werklozen ook belangrijker omdat het criterium passende arbeid wordt aangescherpt. Het is voor werkzoekenden, werkgevers en de economie als geheel ongunstig als veel werkzoekenden op een baan of functie onder hun niveau terecht komen terwijl dat met adequate ondersteuning voorkomen had kunnen worden.

Betere samenwerking tussen actoren

In diverse onderdelen van de keten verloopt de samenwerking tussen de partijen niet optimaal. Tussen de fase van dreigende werkloosheid en de fase waarin iemand een beroep doet op de WW lijkt een schot te staan. Sociale partners dragen bij aan de preventie van werkloosheid onder meer door activiteiten in cao's en sociale plannen af te spreken en door van-werk-naar-werkprojecten te initiëren (zie verder in

par. 4.2 en 5.2). Ze hebben echter weinig zicht op wat er gebeurt zodra werknemers beroep doen op een WW-uitkering en UWV verantwoordelijk is voor de begeleiding. UWV heeft, als gevolg van wet- en regelgeving, geen taak in de pre-WW-fase. Daardoor zijn de activiteiten in de verschillende fasen – die vóór ontslag of einde van het contract, werkloosheid en een beroep op de WW – niet goed op elkaar aangesloten. De betrokkenheid van sociale partners bij de arbeidsmarkt, alsook hun kennis van en ervaring met de werking van de arbeidsmarkt, moeten beter worden benut. Sociale partners willen daarom meer verantwoordelijkheid op zich nemen: niet alleen in de fase vóór werkloosheid, maar ook na aanvang van de WW-uitkering.

De ontwikkeling van de 35 arbeidsmarktregio's vormt een belangrijke stap naar een betere samenwerking tussen actoren, maar is nog onvoldoende. Met het sociaal akkoord, de Participatiewet en de oprichting van de Werkbedrijven is de verantwoordelijkheid voor diverse onderdelen van het arbeidsmarktbeleid naar het regionale niveau verschoven. Het belang van aansluiting tussen de verschillende decentrale niveaus, het regionale en het sectorale niveau, neemt daarmee toe. Daarom willen sociale partners graag bijdragen aan een betere afstemming tussen regionaal beleid en sectorale initiatieven.

Herstel verzekeringskarakter WW

In paragraaf 2.5.3 is aangegeven dat het herstel van het verzekeringskarakter van de WW door diverse afspraken in het akkoord van centrale werkgevers- en werknemersorganisaties en het sociaal akkoord reeds in gang is gezet. Een aantal van die afspraken, onder andere over een door werknemers en werkgevers gedeelde WW-premie, betrokkenheid van sociale partners bij het WW-beleid en meer robuuste WW-polisvoorwaarden, moeten nog nader worden uitgewerkt. Dat komt in dit advies aan de orde.

3.2 Randvoorwaarden

In de komende hoofdstukken schetst de raad zijn aanbevelingen voor de arbeidsmarktinfrastructuur, regie over de arbeidsmarkt (en met name de werkloosheidsverzekeringen) en financiering van de WW. Bovenstaande noodzakelijke verbeteringen zijn daarvoor leidend. Daarbij hanteert hij de hieronder genoemde randvoorwaarden.

Ten eerste is het de bedoeling dat de afgesproken wijzigingen in de verantwoordelijkheden met betrekking tot arbeidsmarkt en sociale zekerheid en in de regie op deze beleidsterreinen, zo veel mogelijk plaatsvinden binnen het huidige stelsel van

sociale zekerheid. In de afgelopen decennia is immers het stelsel van de sociale zekerheid – inclusief de WW – drastisch veranderd. De laatste ronde van aanpassingen dateert uit 2012 met de Wijziging Wet SUWI. De evaluatie van die wetswijziging loopt nog. Een greep uit de veranderingen van de afgelopen vijftien jaar: in 2002 kwamen de Centra voor Werk en Inkomen (CWI) en het UWV in de plaats van de Arbeidsvoorziening en de uitvoeringsinstanties werknemersverzekeringen, om in 2009 te fuseren tot één publieke uitvoeringsorganisatie, UWV. In de re-integratie van werkzoekenden zijn in 2002 elementen van marktwerking geïntroduceerd die aanvankelijk zouden worden uitgebreid. De laatste vijf jaar is de re-integratie echter in het publieke domein getrokken en voert UWV de meeste ondersteunende activiteiten zelf uit. Daarnaast is de dienstverlening van UWV na 2011 omgezet van zeer intensief en persoonlijk naar beperkt en digitaal.

De deelnemers van de dialoogbijeenkomsten van de SER hebben erop gewezen dat een reeks van grote wijzigingen de infrastructuur ontoegankelijk en ontransparant maakt, zeker voor de ‘afnemers’ van de dienstverlening⁶⁷. Grote structuurwijzigingen zijn bovendien kostbaar en tijdrovend. Verschillende deskundigen concluderen dat de arbeidsmarkt niet gebaat is bij nog een grote wijziging in de structuur van de sociale zekerheid⁶⁸. Daarom gaat de raad in zijn advies uit van de huidige keten en van de bestaande verantwoordelijke actoren. De voorstellen van de raad zijn erop gericht de werking van de huidige keten te verbeteren.

Ten tweede neemt de raad de lessen uit het verleden van de sociale zekerheid uiterst serieus⁶⁹. In 1993 verscheen het rapport van de Enquêtecommissie uitvoeringsorganen sociale verzekeringen (commissie-Buurmeijer)⁷⁰. De commissie stelde dat de verantwoordelijkheidsverdeling in de sociale verzekeringen, en dan met name in de toenmalige WAO, niet doeltreffend was. Het tijdig en juist verstrekken van uitkeringen stond boven doelstellingen als een correcte claimbeoordeling en beperking van het beroep op de werknemersverzekeringen. De commissie raadde daarom aan uitvoering en toezicht met betrekking tot de sociale verzekeringen te scheiden. De raad neemt de conclusies van de commissie-Buurmeijer in acht. Uitvoerende taken als het verstrekken van uitkeringen, de claimbeoordeling en het bijhouden van de

67 Zie bijlage 3, pp. 24-25, 30 (153-154, 159).

68 Gestel, N. van, P. de Beer & M. van der Meer (2010) *Het hervormingsmoeras van de verzorgingsstaat: Veranderingen in de organisatie van de sociale zekerheid*, Amsterdam University Press; PriceWaterhouseCoopers (2006) *SUWI-evaluatie 2006: Een evaluatie van de Wet Structuur Uitvoeringsorganisatie Werk en Inkomen (Wet SUWI)*, Den Haag. In opdracht van het ministerie van SZW.

69 In zijn adviesaanvraag vraagt het kabinet dat de SER recht doet aan de lessen uit de parlementaire enquête uitvoeringsorganen sociale verzekeringen, zoals verwoord door de commissie-Buurmeijer. Daarbij wijst het kabinet op de uitgangspunten voor de werknemersverzekeringen: onafhankelijke claimbeoordeling, uitvoering en toezicht.

70 Tweede Kamer (1992-1993) 22 730, nrs. 7-8.

polisadministratie horen bij een onafhankelijke partij te liggen. Randvoorwaarde is dan ook dat UWV verantwoordelijk blijft voor genoemde taken.

Een derde randvoorwaarde is dat de raad niet met een blauwdruk komt voor de arbeidsmarktinfrastructuur of de regie over de werkloosheidsverzekeringen. De analyse in hoofdstuk 2 laat namelijk zien dat het vooral partijen op decentraal niveau zijn die kunnen bijdragen aan het voorkomen en bekorten van werkloosheid. Het zonder overleg of ruimte opleggen van oplossingen door de overheid of door sociale partners (op centraal niveau) is niet effectief. Sectorale partijen als werknemers- en werkgeversorganisaties en O&O-fondsen, en regionale partijen als UWV en gemeenten, kunnen meestal goed overzien wat in de betreffende context nodig is om werkzoekenden aan werk te helpen en om werkgevers van dienst te zijn. Centrale regels hebben daarentegen als risico dat de uitvoering star en inflexibel wordt. De raad wil daarom ruimte laten voor een regionale en sectorale invulling van zijn aanbevelingen, als ook voor proefprojecten of pilots.

Wel kunnen overheid en centrale werkgevers- en werknemersorganisaties decentrale partijen stimuleren om uitvoering aan de aanbevelingen te geven, bijvoorbeeld door voor ruimte te zorgen om kansrijke ideeën uit te proberen en daarvan te leren. In de afgelopen jaren zijn in diverse regio's en sectoren interessante samenwerkingen gestart. Te denken is aan van-werk-naar-werkprojecten en de experimenten op de Werkpleinen naar aanleiding van het UWV-project ProPOM. Deze bevinding resulteert in de vierde randvoorwaarde, namelijk dat de aanbevelingen in dit advies ruimte moeten geven aan bestaande goede initiatieven en de daarbij betrokken professionals, en deze waar mogelijk moeten stimuleren.

4 Arbeidsmarktinfrastructuur

4.1 Algemeen – soepeler overgang naar (ander) werk

In hoofdstuk 2 constateert de raad dat de huidige inrichting en werking van de arbeidsmarktinfrastructuur een soepele overgang van werk naar werk en van werkloosheid naar werk in de weg staan. In de fase voor ontslag of het einde van het arbeidscontract gebeurt nog te weinig om te voorkomen dat werkenden de WW instromen of tijdig vanuit werkloosheid nieuw werk vinden. Daarnaast worden kennis van en ervaring met de arbeidsmarkt van sociale partners, in het bijzonder waar het gaat om de sectoren, onvoldoende benut bij het ontwikkelen van het arbeidsmarkt- en WW-beleid.

De huidige arbeidsmarktinfrastructuur kent een scheiding tussen de fasen vóór en tijdens werkloosheid, in die zin dat in de verschillende fasen andere actoren en instanties actief zijn en verantwoordelijkheid dragen.

In de periode vóór ontslag of het einde van het arbeidscontract spannen individuele werknemers en werkgevers, sociale partners en O&O-fondsen zich – op het niveau van de onderneming en de sector – in om werkloosheid te voorkomen. Door hun nauwe betrokkenheid bij de arbeidsmarkt en door hun intensieve contact met individuele werkgevers en werknemers hebben sociale partners goed zicht op wat er in arbeidsorganisaties en op de werkvloer gebeurt.

Na ontslag of het einde van een contract verschuift de verantwoordelijkheid voor de begeleiding naar werk naar het regionaal georganiseerde UWV. De overdracht van het sectorale naar het regionale niveau verloopt echter niet soepel, waardoor werknemers en werkzoekenden een scheiding ervaren tussen enerzijds de preventie van werkloosheid en anderzijds de bestrijding ervan. Dit zal in de (nabije) toekomst des te sterker spelen. Met de invoering van de WWZ en de Participatiewet en de oprichting van Werkbedrijven verschuiven nog meer onderdelen van het arbeidsmarktbeleid naar het regionale niveau, terwijl tegelijkertijd sectorale initiatieven van belang blijven.

Gelet op deze ontwikkelingen is het noodzakelijk om de overdracht van het sectorale naar regionale niveau te versoepelen en de afstemming tussen beide niveaus te verbeteren.

De scheiding tussen de fasen vóór en tijdens de WW-uitkering heeft mede tot gevolg dat mensen in de periode tussen ontslagdreiging of aflopen van het contract en instroom in de WW weinig ondersteuning krijgen. Dat geldt in het bijzonder wanneer sprake is van lange ontslagprocedures. In het geval dat er in een cao of sociaal

plan van-werk-naar-werktrajecten of outplacement worden afgesproken, kan de betrokkene hulp verwachten bij het zoeken naar ander werk. Met de meeste WW-gerechtigden heeft UWV in de eerste drie maanden echter geen of zeer beperkt persoonlijk contact. Dat is op zich geen probleem voor wie het in de eerste maanden lukt een andere baan te vinden. Maar wie dat niet lukt, verliest kostbare tijd. Juist bij de start van het werkzoekproces zijn de kansen op werk het grootst⁷¹.

In de periode tussen de ontslagaanzegging en de start van de WW-uitkering slagen verschillende van-werk-naar-werkprojecten erin de verbinding te leggen tussen sectoren en regio's. De projecten zijn effectief in het begeleiden van mensen naar ander werk. Deze projecten concentreren zich echter vooral op bepaalde sectoren, waardoor ze niet voor iedereen toegankelijk zijn. De projecten zijn bovendien niet structureel georganiseerd. Ook is de begeleiding hoofdzakelijk gericht op de periode waarin werknemers nog een arbeidsovereenkomst hebben en houdt een traject op zodra zij de WW instromen.

Om deze knelpunten weg te nemen, wil de raad dienstverlening bevorderen voor alle werknemers die in de fasen voor en na ontslag op zoek zijn naar werk. Allereerst is het daarvoor gewenst dat meer bedrijven en sectoren van-werk-naar-werktrajecten aanbieden. Het delen van goede praktijken kan daaraan een impuls geven.

Volgens de raad bevat het akkoord van centrale werkgevers- en werknemersorganisaties aanknopingspunten om de hierboven genoemde knelpunten weg te nemen en een soepeler overgang van werk naar werk en van werkloosheid naar werk te bevorderen. De centrale werkgevers- en van werknemersorganisaties stellen in dit akkoord dat zij "een uitvoerende rol [zien] van de vakbeweging in de WW op Werkpleinen bij bemiddeling, ondersteuning, competentietestcentra, mobiliteitscentra en loopbaanondersteuning".

De raad stelt voor deze afspraak te realiseren door in elk van de 35 arbeidsmarktregio's een adviescentrum voor werk-naar-werk en begeleiding te realiseren, waar werkenden, werkzoekenden en mensen die tijdens een traject van een adviescentrum de WW zijn ingestroomd, terecht kunnen voor onafhankelijk advies. Het accent van de dienstverlening ligt bij werkenden die zich bevinden in de fase voorafgaand aan beroep op de WW.

De adviescentra kunnen ondersteuning bieden bij ontslag, informatie en advies geven en doorverwijzen naar ter zake gespecialiseerde partijen. Deze dienstverle-

71 Vries, M. de (2014) Werk vinden tijdens de WW, in: *UWV Kennisverslag 2014-I*, pp. 17-22.

ning is complementair aan de dienstverlening van UWV. De raad stelt voor de adviescentra te financieren uit de WW.

In het verlengde van het akkoord van de centrale werkgevers- en werknemersorganisaties ziet de raad een rol voor vakbonden in deze adviescentra. De raad adviseert daartoe ruimte te scheppen in de infrastructuur van de arbeidsmarkt. Waar publieke middelen worden ingezet ter bekostiging van de voorgestelde dienstverlening van de adviescentra, kunnen ook andere partijen dan de vakbeweging, op basis van een openbare aanbesteding, de taken van de adviescentra uitvoeren.

Dit hoofdstuk geeft de aanbevelingen van de raad weer ten aanzien van de infrastructuur van de arbeidsmarkt. Eerst wordt kort de huidige inrichting van de infrastructuur geschetst (par. 4.2). Daarna komen de knelpunten in het stelsel nader aan bod (par. 4.3), waarna ten slotte de aanbevelingen volgen die de knelpunten kunnen wegnemen (par. 4.4).

4.2 Huidige arbeidsmarktinfrastructuur

De raad verstaat onder arbeidsmarktinfrastructuur het geheel aan actoren, met hun eigen rollen en verantwoordelijkheden, die relevant zijn voor het functioneren van de arbeidsmarkt en de preventie en bestrijding van werkloosheid in het bijzonder. Het gaat daarbij om alle arbeidsmarktpartijen, inclusief de samenwerkingsverbanden en instituties waarin deze partijen participeren. Concreet zijn dat:

- arbeidsmarktpartijen zoals UWV, gemeenten, vakbonden, werkgeversorganisaties, uitzendbureaus en re-integratiebedrijven;
- instituties waarin arbeidsmarktpartijen samenwerken en die wettelijk verantwoord zijn en/of een lange traditie kennen, zoals het cao-overleg, O&O-fondsen, de regionale Werkpleinen en de Werkbedrijven die nu in oprichting zijn;
- informele samenwerkingsverbanden van arbeidsmarktpartijen in de regio of sector, zoals van-werk-naar-werkprojecten en publiek-private samenwerkingsverbanden.

De inrichting van de arbeidsmarktinfrastructuur is verschillend voor de uiteenlopende fasen waarin een werkende of werkzoekende zich kan bevinden. In figuur 4.1 op de volgende pagina is de infrastructuur per fase van de keten weergegeven, waarbij onderscheid is gemaakt naar actoren in het publieke domein en het private domein, en in de invloedssfeer van sociale partners.

Figuur 4.1 Arbeidsmarktinfrastructuur binnen de fasen van de keten van werk – al dan niet via werkloosheid – naar werk

	0. Voorbereiding	1. Indiensttreding	2. Stabiele baan	3. Ontslagdreiging / aflopen contract	4. Ontslag / einde contract	5. Werkloosheid (WW + bovenwettelijk)	6. Werkloosheid (bijstand)
Publiek domein	Onderwijs (primair, secundair, beroepsonderwijs, hoger onderwijs)				UWV	UWV	Gemeenten
						Werkpleinen	
						Werkgeversservicepunten	
	Leerwerkloketten					Leerwerkloketten	
Sociale partners	Sectorplannen						
	Vakbonden						
	Werkgevers					Werkgevers (werving personeel)	
	Cao's						
	O&O-fondsen						
	Sociale plannen Van-werk-naar-werkprojecten						
Privaat domein	Intermediairs / re-integratiebedrijven				Intermediairs / re-integratiebedrijven		
	Publiek-private samenwerking (met uitzendbureaus)					Publiek-private samenwerking (met uitzendbureaus)	
	Commerciële opleiding- en onderwijsinstellingen: (post)initiele scholing						

De infrastructuur is – als fase 0 van de voorbereiding van werk buiten beschouwing blijft – grofweg langs twee dimensies georganiseerd: het niveau waarop de partij of het samenwerkingsverband opereert (sectoraal of regionaal) en de fase in de keten waarin zij actief zijn (voor of tijdens werkloosheid). De twee dimensies hangen nauw met elkaar samen:

- In het middelste deel (de fasen 1, 2 en 3), vóór ontslag of het einde van het arbeidscontract maar na afloop van het initieel onderwijs, is de infrastructuur hoofdzakelijk sectoraal georganiseerd. In cao's en sociale plannen maken werkgevers(organisaties) en vakbonden afspraken over scholing, ontwikkeling en van-werk-naar-werktrajecten en -activiteiten. Ook (sectorale) O&O-fondsen dragen bij aan de ontwikkeling van werknemers. Sociale partners kunnen trajecten gericht op primaire preventie (duurzame participatie) of secundaire preventie van werkloosheid (van werk naar werk) zelf uitvoeren, maar schakelen ook veelvuldig gespecialiseerde partijen als opleidingsinstituten en re-integratiebedrijven in. Werknemers hebben in deze fasen dus vooral met sectorale partijen te maken. UWV kan een rol spelen in de fase van ontslagdreiging indien het betrokken is bij van-werk-naar-werkinitiatieven (mobiliteitscentra). Verder kunnen werkgevers en werknemers advies inwinnen via de website van UWV en via de leerwerkloketten en werkgeversservicepunten.

- In het laatste deel van de keten (de fasen 4, 5 en 6), als de WW-uitkering is gestart, verschuift de arbeidsmarktinfrastructuur van het sectorale naar het regionale niveau. UWV voert de WW uit en is met regionale kantoren gevestigd op de 35 Werkpleinen. Werkzoekenden hebben met deze regionale kantoren te maken, al is de meeste dienstverlening digitaal. Als een werkzoekende vanuit een WW-uitkering de bijstand (Wet Werk en Bijstand) instroomt, komt hij of zij bij de gemeente terecht die eveneens aan het Werkplein gevestigd is. UWV en gemeenten werken sinds de invoering van de wet SUWI steeds nauwer samen zodat werkzoekenden minder overstapproblemen ervaren.

Box 4.1 Van-werk-naar-werkprojecten: voorbeelden

C3 werkt! is een initiatief van sociale partners in de creatieve sector (onder meer grafimedia, podiumkunsten en uitgeverijen) en maakt deel uit van het Grafisch Opleidingscentrum (GOC). C3 richt zich op instroom in de sector en duurzame inzetbaarheid, en op uitstroomtrajecten voor werknemers binnen en buiten de sector. De trajecten zijn meestal onderdeel van de cao. Deelnemers worden bijgestaan door een regionale mobiliteitsadviseur. Tot de instrumenten behoren loopbaan-scans, e-portfolios, scholing, een online vacaturebank en EVC-certificaten. Subsidies van branchefondsen, bijdragen van werkgevers (bijvoorbeeld uit een sociaal plan) en eventueel een bijdrage van werknemers zelf, maken financiering van de trajecten mogelijk. Gemiddeld helpt C3 75 procent van de deelnemers aan een nieuwe baan. Ook van de 55-plussers die gemiddeld moeilijker plaatsbaar zijn, vindt bijna de helft een nieuwe baan. Voor ruim 40 procent van de deelnemers gaat het om een baan in een andere sector. Dat is belangrijk, omdat in delen van de creatieve sector de werkgelegenheid structureel afneemt.

Het Arbeidsmobiliteitscentrum (ACE) is een initiatief van werkgevers en de regionale MKB-vereniging in West-Brabant. Het bestaat uit een netwerk van 1000 werkgevers(verenigingen) in de regio, afkomstig uit sectoren als detailhandel, bouw, zorg en techniek. Kerntaak van ACE is het uitwisselen van kennis en personeel. In ACE+ werken HR-medewerkers samen met opleiders, HR-dienstverleners en bemiddelaars om de duurzame inzetbaarheid van werknemers in de regio te vergroten. Dat doen zij bijvoorbeeld door HR-instrumenten onderling uit te wisselen en te testen. In het Transfercentrum van ACE kunnen werknemers, op voordracht van hun werkgever, terecht om een andere functie te zoeken. Het centrum helpt de werknemer, al dan niet via scholing, aan een nieuwe werkplek bij één van de werkgevers uit het ACE-netwerk.

Stichting Scholing en Werkgelegenheidsfonds (SSWF) is een initiatief van FNV Havens en CNV Vakmensen. SSWF geeft uitvoering aan een mobiliteitscentrum en zet cursussen, workshops en trainingen in voor werknemers die ontslagen (dreigen te) worden. Als extra service aan werknemers biedt SSWF het beheer van ontslagvergoedingen en wend- en weerbaarheidsbudgetten aan. Momenteel richt SSWF zich specifiek op havenbedrijven in Rotterdam, waaronder het Noorse terminalbedrijf Odfjell dat in 2013 een omvangrijk collectief ontslag doorvoerde. In het geval van Odfjell is in het sociaal plan afgesproken dat SSWF een fonds opricht met door de werkgever beschikbaar gestelde middelen voor ontslagvergoedingen en van-werk-naar-werk-budgetten. SSWF keert de vergoedingen uit, adviseert werknemers bij hun transitie en huurt gespecialiseerde opleidings- en re-integratiebureaus in om betrokkenen van werk naar werk te helpen. SSWF wordt bipartiet bestuurd.

4.3 Knelpunten

In de huidige arbeidsmarktinfrastructuur werken veel verschillende instanties actief met elkaar samen op Werkpleinen of in andere verbanden. Ook is er ruimte voor partijen om uit eigen beweging initiatieven te starten die mensen van werk naar werk kunnen brengen. Toch draagt de infrastructuur niet optimaal bij aan preventie en bestrijding van werkloosheid.

Belangrijk knelpunt is de scheiding tussen de sectorale en regionale organisatie van de infrastructuur. Vóór de fase van werkloosheid kunnen sociale partners met instrumenten op sectoraal niveau van-werk-naar-werktrajecten aanbieden waaraan werknemers kunnen meedoen. Sociale partners hebben mogelijkheden om de doorstroom van WW'ers naar werk te bevorderen, bijvoorbeeld op grond van sociale plannen.

Deze mogelijkheden worden echter weinig of niet benut.

Dit is mede een gevolg van de huidige inrichting van de instituties op het terrein van de arbeidsmarkt en de sociale zekerheid. Vanaf de start van een WW-uitkering ligt de verantwoordelijkheid voor de begeleiding van werkzoekenden immers bij UWV, dat in tegenstelling tot cao-partijen regionaal is georganiseerd. Werknemers die werkloos zijn geworden, zijn dan aangewezen op het (digitale) Werkplein in hun regio. Sociale partners zijn, anders dan uitzendbureaus en re-integratiebedrijven, niet bij de Werkpleinen aangesloten. UWV heeft geen formele taak in de fase vóór de WW en is daardoor zelden of slechts zeer beperkt bij van-werk-naar-werktrajecten betrokken.

Dit verschil in organisatieniveau van de instanties heeft tot gevolg dat mensen de scheiding tussen de fasen voor en tijdens werkloosheid als een schot ervaren⁷².

Het belang van de aansluiting tussen regio's en sectoren neemt de komende jaren toe. Met de invoering van de Wet Werk en Zekerheid en de Participatiewet en de oprichting van de Werkbedrijven zullen meer activiteiten voor werkzoekenden op het niveau van de 35 arbeidsmarktregio's worden ondernomen. Tegelijkertijd blijft ook de sector onverminderd belangrijk, vooral waar het om het initiëren en financieren van van-werk-naar-werkinitiatieven gaat. Een goede aansluiting tussen deze twee decentrale niveaus is daarom onontbeerlijk.

Een ander ongewenst effect van de strikte rolverdeling tussen sociale partners en UWV is dat mensen aan weerszijden van het schot weinig mogelijkheden hebben tot begeleiding. Vóór de ontslagaanzegging of het aflopen van een arbeidscontract zijn werknemer en werkgever samen verantwoordelijk voor scholing en ontwikkeling. Zij kunnen voor advies over leerwerktrajecten terecht bij leerwerkloketten. Arrangementen in cao's of van O&O-fondsen kunnen scholing en ontwikkeling stimuleren, maar gelden niet voor iedereen. Na de ontslagaanzegging volgt de opzegtermijn, een periode die, afhankelijk van cao, sociaal plan en/of arbeidscontract, vaak meerdere maanden duurt, maar waarin ook lang niet iedereen ondersteund wordt bij het vinden van ander werk. Dit is alleen het geval als een onderneming, cao of sociaal plan een van-werk-naar-werk- of outplacementtraject aanbiedt. Bij werknemers met een tijdelijke arbeidsovereenkomst is vaak enkele maanden voor het einde van het contract duidelijk dat de werkgever het dienstverband niet zal voortzetten. Ook voor die werknemers zijn de mogelijkheden tot begeleiding vóór werkloosheid beperkt. Het tekortschieten van ondersteuning geldt eveneens voor de eerste maanden na het beroep op de WW. Pas na drie maanden in de WW heeft een werkzoekende het eerste persoonlijke gesprek met UWV.

Zo kan er voor sommigen een half jaar verstrijken zonder dat hun adequate, persoonlijke ondersteuning is geboden. Voor wie het zonder ondersteuning lukt om een andere baan op niveau te vinden is dit overkomelijk. Maar wie dat niet lukt, verliest kostbare tijd. Hierdoor ontbreekt dienstverlening juist op het moment in de keten waarop werkzoekenden de beste kansen hebben om nieuw werk te vinden⁷³. Een periode waarin bovendien (praktijk)kennis over werk- en scholingsmogelijkheden goed gebruikt kan worden. In verschillende landen zijn positieve ervaringen opgedaan met

72 Zie ook het verslag van de dialoogbijeenkomsten in bijlage 3, pp. 30-32.

73 Lammers, M, L. Kok & C. Wunsch (2013) *Langetermijneffecten van re-integratie*, SEO economisch onderzoek, Amsterdam. In opdracht van het ministerie van SZW.

werkwijzen die juist op dat moment van-werk-naar-werk actief stimuleren en die daarbij gebruikmaken van (praktijk)kennis van sociale partners (zie box 4.2).

De meer informele samenwerkingsverbanden in Nederland, waaronder van-werk-naar-werkprojecten, slagen er deels in om de brug te slaan tussen de fase van preventie van werkloosheid en de fase van bestrijding ervan. Daarmee bevorderen zij de samenwerking tussen regio's en sectoren. Toch zijn ook deze projecten meestal op de gebruikelijke manier georganiseerd: ze vinden meestal in een regio óf in een sector plaats en sectorgebonden projecten komen vaker voor dan regionale projecten. Ook richt de begeleiding zich hoofdzakelijk op de fase voordat de WW-uitkering start; het traject stopt als betrokkenen de WW instromen. Sociale partners hebben vaak een centrale rol in de projecten, terwijl samenwerking met UWV en gemeenten minder gebruikelijk is. Er zijn wel voorbeelden waarbij UWV en gemeenten betrokken zijn, bijvoorbeeld bij het mobiliteitscentrum voor de ontslagen medewerkers van Philip Morris en van Aldel⁷⁴.

Box 4.2 Van-werk-naar-werkaanpak in Zweden en Oostenrijk

In **Zweden** zijn van-werk-naar-werkvoorzieningen structureel in de infrastructuur ingebed. De voorzieningen zijn vastgelegd in door werknemers- en werkgeversorganisaties afgesloten transitieakkoorden. Deze akkoorden worden niet zoals sociale plannen in Nederland afgesloten als een bedrijf te maken heeft met een collectief ontslag, maar al veel eerder. De akkoorden gelden voor een hele sector of meerdere sectoren. Ook kleine bedrijven kunnen daardoor gebruikmaken van de arrangementen. De akkoorden bevatten doelstellingen met betrekking tot het aantal werknemers dat bij (dreigend) ontslag minimaal herplaatst moet worden. Ongeveer drie kwart van de beroepsbevolking valt onder een akkoord. Gemiddeld genomen kunnen werknemers met een flexibele arbeidsovereenkomst minder vaak aanspraak maken op een traject. De voorzieningen worden gefinancierd uit een door werkgevers betaald transitiefonds. Een beroep op het fonds kan al plaatsvinden voordat het ontslag is aangezegd. Goede effectiviteitsstudies zijn schaars, maar de resultaten van case-studies zijn veelbelovend. Zo vond Borghouts-Van der Pas (2012) dat 76 procent van de deelnemers binnen de duur van de door haar onderzochte trajecten een nieuwe baan vond, en dat 8 procent een bedrijf startte. Ruim 80 procent van de deelnemers was tevreden met de dienstverlening^a.

⁷⁴ Gemeenteblad Bergen op Zoom, no. 48013, 1 september 2014; Kamerbrief van de minister van SZW over Oprichting mobiliteitscentrum Aldel en getroffen toeleveranciers, 7 februari 2014.

Oostenrijk kent een publieke arbeidsvoorzieningsorganisatie die zich inzet voor van-werk-naar-werkvoorzieningen, de *Arbeitsstiftung*. In de besturen van deze sectoraal en regionaal georganiseerde stichtingen zijn sociale partners vertegenwoordigd. Bovevallige medewerkers worden door de Arbeitsstiftung al voordat zij werkloos zijn, actief ondersteund bij het zoeken naar een andere baan. Ook netwerken (*Qualifizierungsverbände*) van werkgevers dragen bij door trainingen en opleidingen aan werknemers aan te bieden. Evenals in Zweden zijn in Oostenrijk geen systematische effectiviteitsonderzoeken gedaan. Casestudies laten zien dat 75 procent van de deelnemers drie maanden na het einde van een traject werk heeft gevonden. Bij de controlegroep die geen traject volgde, was dit 49 procent. Ook na 2 jaar bleef het verschil ongeveer 20 procentpunten^b.

a Borghouts-Van de Pas, I.W.C.M. (2012) *Securing job to job transitions in the labour market: A comparative study of employment security systems in European countries*.

b Borghouts-Van de Pas, I.W.C.M. (2012) *Securing job to job transitions in the labour market: A comparative study of employment security systems in European countries*.

Daarbij komt dat van-werk-naar-werkprojecten nog onvoldoende worden benut. De projecten zijn vrij incidenteel en versnipperd. Bovendien zijn ze maar voor een beperkt deel van de werkende beroepsbevolking toegankelijk. De trajecten worden aangeboden in goed georganiseerde bedrijven en sectoren. Vaak moeten werknemers aan de eisen van een specifieke cao of sociaal plan voldoen om van de voorzieningen gebruik te kunnen maken. Werknemers met een tijdelijk contract vallen hier bijvoorbeeld vaak buiten. Werkgevers en werknemers weten de projecten bovendien niet altijd te vinden. Het is wenselijk dat meer werknemers die ontslagen zijn / dreigen te worden of van wie het contract binnen afzienbare tijd afloopt, ondersteuning krijgen en op van-werk-naar-werkvoorzieningen beroep kunnen doen. Structurele inbedding van de projecten in de infrastructuur kan de projecten stimuleren, mits er voor partijen ruimte blijft om zelf initiatieven te starten die aansluiten bij de omstandigheden in de sector of regio.

Tot slot verdient het de aandacht dat UWV geen of zeer beperkt diensten verleent aan groepen die geen of alleen kortdurende WW-rechten hebben, zoals werknemers met een flexibele arbeidsovereenkomst en jongeren. De laatsten hebben vaak maximaal drie maanden een WW-uitkering. In geval van werkloosheid doen deze groepen vrij snel een beroep op de gemeenten voor een WWB-uitkering. Ook de circa 1 miljoen werknemers in de overheidssector kunnen maar beperkt terecht bij UWV-dienstverlening, omdat hun werkgever eigenrisicodragers is.

4.4 Aanbevelingen

In het akkoord van centrale werkgevers- en werknemersorganisaties hebben sociale partners tot doel gesteld de hierboven geformuleerde knelpunten in de infrastructuur op te heffen:

Deze infrastructuur moet bijdragen tot werkzekerheid. Zij moet gericht zijn op (...) het voorkomen van werkloosheid (via van-werk-naar-werkarrangementen) en het aan werk helpen van werkloze werknemers (re-integratie). Daartoe moet deze infrastructuur de (inter)sectorale aanpak van sociale partners op decentraal niveau verbinden met de initiatieven en het beleid voor de regionale arbeidsmarkt en vice versa⁷⁵.

De raad is van mening dat initiatieven gericht op het begeleiden van werk naar werk uitgebreid moeten worden. Vanuit de Stichting van de Arbeid zullen werknemers(organisaties) en werkgevers(organisaties) worden aangemoedigd om nieuwe van-werk-naar-werkinitiatieven te starten en deelname aan bestaande projecten te bevorderen. Juist ook projecten die het overstappen van de ene naar de andere sector bevorderen, verdienen een stimulans. Cao-partijen worden aangespoord om bestaande goede initiatieven als voorbeeld te nemen (zie box 4.1).

In het akkoord van de centrale werkgevers- en van werknemersorganisaties uit april 2013 stellen sociale partners dat zij per 1 januari 2020 verantwoordelijk willen zijn voor het beleid ten aanzien van preventie, ondersteuning, bemiddeling en re-integratie (regie WW). Zij zien hierbij “een uitvoerende rol van de vakbeweging in de WW op Werkpleinen bij bemiddeling, ondersteuning, competentietestcentra, mobiliteitscentra, loopbaanondersteuning. Ook de door de FNV op te richten vakbondshuizen zullen hierbij een rol spelen”.

De raad is van oordeel dat deze afspraak geconcretiseerd kan worden door op elk Werkplein ‘een adviescentrum voor werk-naar-werk en begeleiding’ in te richten. Werkenden kunnen bij dreigend of naderend ontslag bij het adviescentrum terecht voor advies over de juiste wegen naar nieuw werk. Het adviescentrum kan de volgende activiteiten aanbieden:

- Ondersteuning bij de aanvraag van een werkloosheidsuitkering en begeleiding tijdens de eerste periode na ontslag. Daartoe behoort ook het beantwoorden van eventuele vragen over rechten en plichten in de WW.

⁷⁵ Stichting van de Arbeid (2013) *Perspectief voor een sociaal én ondernemend land: uit de crisis, met goed werk, op weg naar 2020*, Den Haag, p. 8.

- Oriëntatie op werkmogelijkheden in en buiten de sector, in en buiten de regio: door zicht te verschaffen op vacatures, arbeidsmarktontwikkelingen en beroeps-eisen.
- Oriëntatie op loopbaanmogelijkheden, via loopbaanadvies en competentietesten.
- Doorverwijzing naar passende dienstverleners, zowel van-werk-naar-werkprojecten in een voor de werkzoekende relevante sector of regio, als re-integratiebureaus, opleidings- en scholingsinstituten, en bureaus voor loopbaantrajecten en vacaturebemiddeling.

Het voorgestelde adviescentrum komt volgens de raad tegemoet aan de behoefte aan aanvullende dienstverlening op die momenten waarop structurele ondersteuning nu ontbreekt: bij dreigend ontslag, als het einde van een contract nadert, en direct na ontslag. De adviescentra kunnen onderdeel zijn van de lokale vestiging van het Werkplein en kunnen een plek krijgen in de online omgeving ervan. De centra kunnen zich ook elders in de arbeidsmarktregio vestigen.

Op deze wijze fungeren de adviescentra niet alleen als dienstverlener voor mensen die met werkloosheid zijn bedreigd of geconfronteerd, maar ook als voorportaal van bestaande en nieuwe van-werk-naar-werkprojecten. Wanneer deze projecten hun effect (blijven) bewijzen, zal het besef over het nut en de mogelijkheden van dergelijke initiatieven groter worden en zal de prikkel voor arbeidsorganisaties en cao-partijen om van-werk-naar-werkarrangementen af te spreken sterker worden.

De diensten van de adviescentra staan open voor alle werknemers die met werkloosheid worden bedreigd of recent de WW zijn ingestroomd: met of zonder cao en met of zonder vaste arbeidsovereenkomst. Daarmee wordt bereikt dat de arbeidsmarktinfrastructuur ook recht doet aan mensen met uiteenlopende arbeidsrelaties (bijvoorbeeld flexwerkers)⁷⁶.

Het accent van de diensten ligt bij werknemers die zich in de fase bevinden voorafgaand aan beroep op de WW. De dienstverlening van adviescentra kan onder voorwaarden doorlopen in de WW-periode. Dat geldt in beginsel voor WW-gerechtigden in de eerste drie tot zes maanden van hun werkloosheid die zonder extra begeleiding geen ander werk kunnen vinden én voor wie een traject bij het adviescentrum al is gestart voordat zij de WW instroomden.

De afbakening van de doelgroep kan onderdeel zijn van de pilots die later in dit hoofdstuk en in hoofdstuk 7 aan de orde komen.

⁷⁶ In zijn adviesaanvraag van juli 2013 legde het kabinet de raad hierover een specifieke vraag voor.

Persoonlijke ondersteuning van WW-gerechtigden, en in het bijzonder van mensen met een afstand tot de arbeidsmarkt, vergroot de kansen op werk en is kosteneffectief⁷⁷. Het is vervolgens logisch – en voor begeleider en werkzoekende wel zo prettig – als een werkzoekende niet halverwege van begeleider hoeft te veranderen. Als gevolg van overheidsbeleid is de begeleiding door UWV aan WW-gerechtigden in de eerste maanden van de WW zeer beperkt⁷⁸. De adviescentra kunnen hun diensten daarom ook in de WW-periode aanbieden, voor zover die niet strijdig zijn met de eisen die in de aanbestedingsprocedure zijn gesteld.

Doel van de adviescentra is te zorgen voor betere verbinding van dienstverlening vóór en tijdens het beroep op de WW. De dienstverlening van adviescentra aan WW-gerechtigden is complementair aan de (digitale) dienstverlening van UWV. Claimbeoordeling, uitkeringsverstrekking, polisadministratie, matching van werkzoekenden met vacatures en re-integratie van WW-gerechtigden blijven de verantwoordelijkheid van UWV. Zo toetst UWV vanaf het begin van de WW-periode de (wettelijk vastgelegde) voorwaarden waaraan WW-uitkeringsgerechtigden moeten voldoen⁷⁹. Een risico van het doorlopen van de dienstverlening van de adviescentra tot in de WW-periode is dat de rolverdeling tussen het adviescentrum en UWV diffuser wordt. Ook moet de dienstverlening van de adviescentra goed zijn afgestemd op die van de gemeenten.

Als stelregel kan worden gehanteerd dat een adviescentrum pas als dienstverlener voor WW-gerechtigden optreedt als hierover op regionaal niveau goede afspraken zijn gemaakt met UWV en eventueel met gemeenten (zie hoofdstuk 5). In de afspraken staat het belang van goede en transparante begeleiding van de individuele werkzoekende voorop; dit belang gaat boven dat van de betrokken instituties. De pilots bieden de mogelijkheid om ervaring op te doen met de afstemming tussen UWV en de adviescentra (zie hoofdstuk 7).

De adviescentra zijn onafhankelijk van UWV en van de werkgever bij wie de werknemer in dienst is (geweest). Daardoor kunnen de centra werknemers en uitkeringsgerechtigden onafhankelijk en deskundig advies bieden.

77 Heyma, A. & S. van der Werff (2014) *Een goed gesprek werkt: (Kosten)effectiviteit van re-integratiedienstverlening UWV voor de WW-instroompopulatie 2008-2010*.

78 Zoals reeds is opgemerkt is vanaf de eerste werkloosheidsdag UWV-ondersteuning beschikbaar. Voorafgaand aan het intreden van werkloosheid biedt UWV toegang tot informatie. Dat doet het in toenemende mate digitaal. Daarnaast biedt het informatie, advies en ondersteuning via leerwerkloketten, werkgeversservicepunten en arbeidsjuridische diensten.

79 Meer concreet: de wettelijk vastgelegde sollicitatieverplichting wordt niet terzijde geschoven als een adviescentrum een WW-uitkeringsgerechtigde stimuleert tot het volgen van scholing.

Zoals eerder is vermeld, is in het akkoord van de centrale werkgevers- en werknemersorganisaties gesteld dat sociale partners een uitvoerende rol zien voor de vakbeweging in de WW. De raad adviseert om daartoe ruimte te scheppen in de infrastructuur van de arbeidsmarkt. Daarbij overweegt hij dat de vakbeweging kennis van de arbeidsmarkt en een vertrouwensbasis bij werkzoekenden – zowel leden als niet-leden – kan inzetten om deze rol in te vullen.

De raad is van oordeel dat waar publieke middelen worden ingezet ter bekostiging van de voorgestelde dienstverlening van de adviescentra, ook andere partijen dan de vakbeweging op basis van een openbare aanbesteding door UWV de taken van deze centra kunnen uitvoeren.

Doel is per arbeidsmarktregio een uitvoerder aan te wijzen die het best in staat is de diensten van het adviescentrum in de betreffende arbeidsmarktregio te vervullen. De uitvoerende partij wordt daarom per arbeidsmarktregio aangewezen op basis van een transparante aanbestedingsprocedure, waarbij, zoals eerder gezegd, verschillende partijen kenbaar kunnen maken dat zij de dienstverlening van het desbetreffende adviescentrum willen uitvoeren. Volgens de raad is het denkbaar dat het UWV-kantoor in de betreffende regio opdrachtgever van de aanbesteding is. Bijgevolg kan UWV niet zelf in de aanbesteding meedingen.

De aanbesteding moet binnen landelijke kaders worden uitgevoerd. De minister van SZW stelt deze kaders vast, mede op basis van zwaarwegend advies van sociale partners en na overleg met UWV (zie hoofdstuk 5). Deze landelijke kaders moeten voldoende ruimte bieden voor een regionale invulling, in die zin dat rekening wordt gehouden met de afspraken tussen UWV, gemeenten, sociale partners en onderwijs in de desbetreffende arbeidsmarktregio.

Tot 2020 zullen verschillende uitvoerders door middel van pilots de opzet en uitwerking van de dienstverlening beproeven. Een dergelijke praktijkgerichte benadering is volgens de raad van belang om verschillende partijen ervaring te laten opdoen met de voorstellen en te leren van de implementatie ervan. Het geeft partijen tijd en ruimte om een sectorale en regionale invulling te geven aan de nieuwe onderdelen van de arbeidsmarktinfrastructuur. Er kan bijvoorbeeld ervaring worden opgedaan met: de doelgroep waaraan adviescentra dienstverlening kunnen aanbieden (voor en in de WW), de afbakening van de dienstverlening van enerzijds de adviescentra en anderzijds UWV, de plek waar de adviescentra gevestigd zijn (al dan niet aan Werkpleinen) en de precieze taken die zij kunnen vervullen (zie hoofdstuk 7). Via de pilots kan worden gezien of en op welke wijze Europese aanbestedingsregels consequenties hebben voor de inrichting van deze procedure.

Aangezien de opdracht van de adviescentra is gericht op het voorkomen én beperken van werkloosheid en daarmee het verminderen van het beroep op de WW, ligt het volgens de raad in de rede dat de financiering van de centra en de dienstverlening geschiedt uit WW-premies (AWf). Ook de financiering van de vervolgactiviteiten op het gebied van re-integratie, opleiding en scholing en loopbaantrajecten (waarnaar vanuit de adviescentra verwezen kan worden) komt uit de WW.

De raad is van oordeel dat de dienstverlening van de adviescentra, inclusief de vervolgactiviteiten, op termijn en, uitgaande van gelijkblijvende omstandigheden, tot een vermindering van het beroep op de WW moet leiden, waardoor de centra per saldo geen groot beslag zullen leggen op het AWf. Om de kosteneffectiviteit van de dienstverlening te kunnen vaststellen is een goede monitoring van de adviescentra nodig. De raad stelt daarom voor met de dienstverlening in de adviescentra en de vervolgactiviteiten waarnaar zij doorverwijzen, eerst door middel van pilots ervaring op te doen. De effecten van de dienstverlening op het beroep op de WW worden vervolgens onderdeel van een niet-vrijblijvende evaluatie van deze pilots. De raad beveelt aan om vóór de start van de pilots effectiviteitsmaatstaven te ontwikkelen zodat bij een evaluatie aan het eind van 2019 kan worden vastgesteld of de dienstverlening van de adviescentra voldoende kosteneffectief is en of werkzoekenden effectief door de adviescentra worden ondersteund.

De financiering van de adviescentra uit WW-premies laat onverlet dat sectorale, regionale of ondernemingsgebonden van-werk-naar-werkinitiatieven net als nu gefinancierd blijven uit cao-middelen, O&O-fondsen, sociale plannen en andere bronnen. Ook kunnen werknemers de transitievergoeding die vanaf 2016 met de invoering van de WWZ wordt geïntroduceerd, inzetten om de overgang van werk naar werk te bevorderen. Het adviescentrum kan mensen doorverwijzen naar passende dienstverleners en informeren over adequate inzet van hun transitievergoeding.

De raad adviseert de aftrekbaarheid van scholingskosten in de inkomstenbelasting in deze gevallen uit te breiden, zodat ook uitgaven aan outplacement en employability die werknemers uit hun transitievergoeding betalen aftrekbaar zijn. Dat is ook in overeenstemming met de mogelijkheid die werkgevers nu reeds hebben om kosten voor transitie af te trekken.

5 Regie: inspraak, afstemming, samenwerking

5.1 Algemeen – sociale partners nemen verantwoordelijkheid

In het voorgaande hoofdstuk heeft de raad aanbevelingen geformuleerd voor de infrastructuur van de arbeidsmarkt. Beschreven is hoe de voorgestelde adviescentra in elk van de arbeidsmarktregio's de activiteiten voor werkenden voorafgaand aan werkloosheid en de activiteiten in de eerste periode van werkloosheid beter met elkaar verbinden. De centra doen dat door mensen die met werkloosheid worden bedreigd of geconfronteerd, te helpen bij het vinden van hun weg naar nieuw werk. Daarnaast moeten er ook tussen de verantwoordelijke organisaties betere verbindingen worden gelegd: vooral tussen organisaties die betrokken zijn bij activiteiten voordat sprake is van werkloosheid en organisaties die betrokken zijn nadat werkloosheid is ingetreden. Dat impliceert ook betere afstemming tussen sectorale initiatieven van sociale partners en het regionale arbeidsmarktbeleid van gemeenten. Sociale partners hebben in hun akkoord afgesproken zich te willen inzetten om deze verbindingen tot stand te brengen én willen bijdragen aan een betere werking van de arbeidsmarkt en de WW als geheel. Daarom opteren zij voor een grotere rol en regie in het – samen met andere betrokken partijen – tot stand brengen van arbeidsmarktbeleid op centraal, sectoraal en regionaal niveau.

In het akkoord van centrale werkgevers- en werknemersorganisaties stelden sociale partners dat zij “per 1 januari 2020 verantwoordelijk [worden] voor het beleid ten aanzien van preventie, ondersteuning, bemiddeling en re-integratie ('Regie WW)’⁸⁰. Momenteel liggen de bevoegdheden tot het aanpassen van de WW en het WW-beleid bij de wetgever en de minister van SZW. UWV voert het beleid van de minister uit. Sociale partners hebben echter door de praktijkervaringen van hun medewerkers en leden goed zicht op de ontwikkelingen op de arbeidsmarkt en in de infrastructuur. Deze kennis en ervaring zullen verder toenemen nu zij ook op andere onderdelen van de arbeidsmarkt een actievere rol gaan spelen, bijvoorbeeld bij de uitvoering van de Participatiewet. Dergelijke inzichten kunnen behulpzaam zijn bij het ontwikkelen van effectief arbeidsmarkt- en WW-beleid, hetgeen volgens de raad pleit voor een grotere rol van sociale partners met betrekking tot de WW. Nu werknemers en werkgevers de WW volledig gaan financieren, neemt bovendien

⁸⁰ Stichting van de Arbeid (2013) *Perspectief voor een sociaal én ondernemend land: uit de crisis, met goed werk, op weg naar 2020*, Den Haag, p. 18.

hun belang bij de WW verder toe. Daarom is een aanpassing van de rollen op centraal niveau nodig, “waarbij sprake is van een gezamenlijke regie van overheden en sociale partners”, zoals in eerdergenoemd akkoord is gesteld⁸¹. Uitgaande van die afspraak adviseert de raad op centraal niveau een zwaarwegende adviesrol voor sociale partners, zowel over de besteding van de WW-middelen als bij de monitoring van de arbeidsmarktinfrastructuur en de WW.

Dit hoofdstuk bevat de voorstellen van de raad met betrekking tot de regie over de WW en de arbeidsmarkt. Na een beknopte weergave van de huidige inrichting van de regie (par. 5.2), komen de knelpunten en succesfactoren in het stelsel aan bod (par. 5.3) waarna ten slotte de aanbevelingen volgen die de knelpunten kunnen wegnemen (par. 5.4).

5.2 Huidige regie over WW en arbeidsmarkt

Regie is geen vastomlijnd begrip. In dit advies ligt de nadruk op het bereiken van afstemming en samenwerking tussen actoren op de arbeidsmarkt. Betere afstemming en samenwerking moeten ervoor zorgen dat de transities van werk naar werk eerder en sneller verlopen en dat werkloosheid verminderd wordt⁸². Het is niet wenselijk om één partij als een regisseur alle andere partijen te laten aansturen. Effectiever is het om de voorwaarden te creëren waaronder optimale afstemming en samenwerking tussen diverse partijen tot stand kunnen komen. Dit kan onder andere door regelmatig overleg tussen partijen te organiseren of een partij de bevoegdheid te geven inspraak te hebben in het handelen van een andere partij.

In tabel 5.1 staat voor elk van de zeven onderscheiden fasen in de keten van werk naar werk welke organisaties een verantwoordelijkheid hebben naast de individuele werknemer/werkzoekende en zijn (voormalig) werkgever.

81 Stichting van de Arbeid (2013) *Perspectief voor een sociaal én ondernemend land*, p. 8.

82 Inspiratie voor deze beschrijving is ontleend aan een onderzoek in opdracht van het ministerie van BZK: Partners+Pröpfer (2004) *Lokale regie uit macht of onmacht? Onderzoek naar de optimalisering van de gemeentelijke regiefunctie*, p. 13. De Inspectie SZW heeft het regieconcept uit dit rapport gebruikt bij het beoordelen van de regierol van gemeenten bij het regionaal arbeidsmarktbeleid (Inspectie SZW (2013) *Regierol gemeenten bij regionaal arbeidsmarktbeleid*, juni 2013).

Tabel 5.1 Verantwoordelijke organisaties in de keten van werk naar werk

	Fase	Aandachtspunt	Verantwoordelijke organisaties
0.	Vorbereiding: initieel onderwijs	Aansluiting onderwijs - arbeidsmarkt	- Onderwijsinstellingen - Stichting Beroepsonderwijs en Bedrijfsleven (SBB) en de kenniscentra (mbo)
1.	Indiensttreding	Duurzame participatie	- Vakbonden en werkgeversorganisaties - O&O-fondsen
2.	Stabiele baan		
3.	Ontslagdreiging / aflopen contract	Van-werk-naar-werk	- Vakbonden en werkgeversorganisaties - O&O-fondsen - UWV (incidenteel)
4.	Ontslag / einde contract		
5.	Werkloosheid (WW en bovenwettelijke aanvullingen in cao's)	Passend werk Uit de uitkering	- UWV - Uitzendbureaus / re-integratiebedrijven
6.	Werkloosheid (bijstand)		- Gemeenten - Uitzendbureaus / re-integratiebedrijven

In de huidige situatie is er in elk van de zeven onderscheiden fasen een andere vorm van regie:

- De rijksoverheid is verantwoordelijk voor het initieel onderwijs (fase 0). Afstemming tussen onderwijs en arbeidsmarkt voor het mbo gebeurt onder meer via de Stichting Beroepsonderwijs en Bedrijfsleven (SBB) en de Kenniscentra voor Beroepsonderwijs en Bedrijfsleven (KBB's). Sociale partners zijn bij SBB en de KBB's betrokken.
- Collectieve afspraken over duurzame participatie maken sociale partners, onder meer in cao's. Een deel van de uitvoering van de afspraken wordt gefinancierd uit O&O-fondsen. Bij ontslag(dreiging) (fasen 3 en 4) spelen sociale plannen – opgesteld door werkgevers en vakbonden in overleg met de ondernemingsraad – een belangrijke rol.
- UWV is verantwoordelijk voor bemiddeling en re-integratie van WW-gerechtigden (fase 5), zij het dat UWV soms ook in de fasen 3 (ontslagdreiging) en 4 (ontslag) opereert. Het gaat dan om betrokkenheid bij van-werk-naar-werkprojecten (mobiliteitscentra), werkgeversservicepunten en leerwerkloketten, en het beschikbaar stellen van informatie via de website Werk.nl.

UWV is een zelfstandig bestuursorgaan (ZBO) en werkt in opdracht van het ministerie van SZW. Dat ministerie bepaalt in overleg met de Raad van Bestuur van UWV het centrale beleid: daarbinnen hebben regionale vestigingen van UWV beperkte ruimte om eigen beleid te voeren. UWV had bijvoorbeeld totdat het re-integratiebudget van overheidswege werd afgeschaft een uitbestedings-

plicht: re-integratieactiviteiten op basis van de WW werden door opleidings- en re-integratiebureaus uitgevoerd. Ook stelt het ministerie van SZW de budgetten voor de verschillende taken van UWV van tevoren vast. Van deze budgetsystematiek gaat echter geen prikkel uit tot het beperken van het beroep op de WW. Sinds enige tijd wordt wel geëxperimenteerd met een grotere prikkel en meer vrijheidsgraden binnen de regionale UWV-vestigingen (project ProPOM/ACE, zie hoofdstuk 2).

- Gemeenten zijn verantwoordelijk voor bemiddeling en re-integratie van bijstandsgerechtigde werkzoekenden (fase 6). Zij hebben meer beleidsvrijheid dan UWV. Gemeenten kunnen eigen verordeningen voor de uitvoering van de Wet werk en bijstand (WWB) opstellen, hebben geen uitbestedingsplicht en verdelen hun eigen budget. Gemeenten die hun budget niet volledig gebruiken, kunnen de overtollige middelen op een ander beleidsterrein inzetten; overschrijding van het budget komt echter voor eigen rekening.
- De minister van SZW is verantwoordelijk voor de werking van het gehele stelsel met betrekking tot de arbeidsmarktinfrastructuur en de WW en legt daarover verantwoording af aan het parlement. Gebruikelijk is dat de minister voornemens tot grote wijzigingen in het stelsel vooraf bespreekt met sociale partners. De minister is ook verantwoordelijk voor de polisvoorwaarden van werknemersverzekeringen, inclusief de premievaststelling.

In de verschillende fasen speelt dus steeds een andere combinatie van partijen een rol. Tot voor kort was er echter weinig contact tussen partijen in de opeenvolgende fasen.

In de periode voorafgaand aan het sociaal akkoord zijn er tussen partijen al nieuwe vormen van samenwerking en afstemming ontstaan, over de grenzen van de genoemde fasen heen:

- *De 35 arbeidsmarktregio's en Programmaraad.* Op 11 juli 2012 is overeenstemming bereikt tussen VNG, UWV en het ministerie van SZW over de 35 regio's van waaruit gemeenten en UWV de dienstverlening aan werkgevers en werkzoekenden coördineren. Deze samenwerking vloeit voort uit de wet SUWI. De indeling in 35 regio's is 'van onderop', door gemeenten zelf, tot stand gekomen. Voor elk van de 35 arbeidsmarktregio's is één centrumgemeente aangewezen die als regisseur van de regionale arbeidsmarkt moet opereren. Op dit moment zijn gemeenten en UWV volop bezig met de nadere uitwerking van de samenwerking in de arbeidsmarktregio's. Ondersteuning van de regio's gebeurt onder andere vanuit de Programmaraad, een samenwerking van Divosa, VNG, UWV en Cedris.

- *Werkpleinen.* Elke arbeidsmarktregio heeft een fysiek en/of digitaal Werkplein waar UWV en gemeenten werkzoekenden en werkgevers ondersteunen. Ook zijn er op de Werkpleinen andere organisaties te vinden die diensten aanbieden op het gebied van werk, opleiding en re-integratie. Gemeenten en UWV voeren overleg binnen de Werkpleinen. Sociale partners waren tot voor kort slechts bij uitzondering bij de samenwerking op de Werkpleinen betrokken.
- *Bestuurlijk overleg VNG en StvdA.* Op centraal niveau zijn de voorzitters van de VNG en de Stichting van de Arbeid (StvdA) op 14 maart 2013 overeengekomen om hun samenwerking te intensiveren. Reden hiervoor was allereerst de decentralisatie van het Rijk naar gemeenten van diverse onderdelen van het arbeidsmarktbeleid. Daarnaast vonden zij betere samenwerking tussen gemeenten en sociale partners noodzakelijk om de arbeidsmarkt soepel te laten werken. De besturen van VNG en de StvdA hebben afgesproken om enkele keren per jaar bij elkaar te komen voor overleg.
- *De Werkkamer.* VNG en de Stichting zijn bovendien overeengekomen dat zij periodiek zullen overleggen over de verbinding tussen landelijk, sectoraal en regionaal arbeidsmarktbeleid in de daartoe in 2013 geformeerde 'Werkkamer'. UWV neemt als waarnemer deel aan de gesprekken. De Werkkamer beoogt het onderlinge overleg en de samenwerking te intensiveren. In eerste instantie zijn de activiteiten van de Werkkamer gericht op het bevorderen van een betere samenwerking in de 35 arbeidsmarktregio's tussen gemeenten en sociale partners. De Werkkamer komt maandelijks bij elkaar.

5.3 Succesfactoren en knelpunten

In de 35 arbeidsmarktregio's en op de Werkpleinen werken regionale vestigingen van UWV en gemeenten samen. Op die manier zorgen de partijen, die elk verantwoordelijk zijn voor een bepaalde groep van werkzoekenden, voor een betere overdracht van werkzoekenden van de ene naar de volgende fase in de keten. In alle regio's is de samenwerking heel intensief. Op basis van de SUWI-wetgeving zijn 35 regionale werkgeversservicepunten tot stand gebracht van UWV, gemeenten en soms ook andere partijen samen. Vanuit deze servicepunten hebben medewerkers van UWV en ambtenaren van de gemeente contact met werkgevers uit de regio. Dit voorkomt dat een werkgever door meerdere instanties wordt benaderd voor het plaatsen van werkzoekenden. UWV en gemeenten werken samen om maximaal te kunnen inspelen op vragen van werkgevers en hun passende kandidaten vanuit zowel de WW als de WWB te kunnen aanbieden.

Op de Werkpleinen vindt – naast de samenwerking tussen gemeenten en UWV – ook samenwerking met uitzendbureaus en re-integratiebedrijven plaats. In 2012 hebben UWV en de uitzendbureaus bijvoorbeeld een convenant gesloten waarin is afgesproken dat op de Werkpleinen speeddates van uitzendbureaus met werkzoekenden plaatsvinden⁸³. Ook hebben gemeenten, UWV en uitzendbureaus eerder samengewerkt aan de ontsluiting van het werkzoekendenbestand, onder andere met behulp van het project *Samen voor de klant*⁸⁴.

De Inspectie SZW concludeerde in 2013 dat er nog veel belemmeringen zijn om binnen en tussen gemeenten goed samen te werken en de regie te voeren in het regionale arbeidsmarktbeleid. Hoewel het inspectierapport vooral betrekking heeft op de periode vóór het opstarten van de 35 arbeidsmarktregio's en er sindsdien veel ten goede is veranderd, worden hieronder enkele bevindingen uit het rapport gepresenteerd. Zo is vastgesteld dat UWV, werkgevers en onderwijsinstellingen druk uitoefenen op de centrumgemeente om zo veel mogelijk beleidsmatig af te stemmen tussen gemeenten in de regio. Gemeenten hebben echter eigen (budgettaire) verantwoordelijkheden, waardoor de meerwaarde van samenwerking voor hen niet altijd evident is. Bovendien vormen binnen gemeenten de afdelingen economische zaken (vooral gericht op het versterken van de vraag naar arbeid) en werk & inkomen (vooral gericht op het herstellen van verstoringen tussen vraag en aanbod op de arbeidsmarkt) nog te zeer gescheiden werelden⁸⁵. Hierin speelt ook mee dat de afdeling werk & inkomen vooral opereert vanuit de arbeidsmarktregio's, terwijl werkgevers en onderwijsinstellingen vooral actief zijn binnen sectoren.

Een betere samenwerking tussen UWV (fase 5) en gemeenten (fase 6), zoals vanaf 2012 is vormgegeven, is gunstig voor werkzoekenden en werkgevers. Het is goed dat deze samenwerking steeds concreter vorm krijgt en dat de Programmaraad de voortgang volgt en aanjaagt.

Nadeel is wel dat de samenwerking met andere partijen die in eerdere fasen actief zijn, uitblijft. In fase 3 en 4 zijn naast individuele werknemers en werkgevers, vooral vakbonden en werkgeversvertegenwoordigers verantwoordelijk voor de preventie van werkloosheid, ook in hun hoedanigheid als bestuurders van O&O-fondsen. In hoofdstuk 4 is al geconstateerd dat een gat gaapt van soms wel zes maanden tussen de ondersteuning van werknemers in deze fasen en de eerste afspraak met een adviseur van UWV in de fase daarop (fase 5). De overgang is allerminst soepel.

83 <http://www.abu.nl/nieuwsberichten/website/persberichten/ondertekening-samenwerking-uwv-en-abu-in-aanwezigheid-van-hoge-europese-ambtenaar>

84 <http://www.samenvoordeklant.nl/werkzoekendenbestand>

85 Inspectie SZW (2013) *Regierol gemeenten bij regionaal arbeidsmarktbeleid*, juni 2013.

Hetzelfde geldt voor de overgang op het aansturingsniveau: de plannen die door sociale partners voor de preventie van werkloosheid zijn ontwikkeld, worden niet goed afgestemd op het bemiddelings- en re-integratiebeleid van UWV. In sectoren wordt bijvoorbeeld regelmatig budget vrijgemaakt voor scholing van werknemers die ontslagen zijn of dreigen te worden, terwijl UWV – op basis van de huidige wet- en regelgeving – geen scholing aanbiedt in de eerste maanden van de WW-uitkering en vrij strenge vereisten hanteert voor het volgen van scholing tijdens de WW-periode.

Sociale partners zijn nauw betrokken bij de praktijk van werknemers, werkzoekenden en werkgevers. Zij hebben kennis en ervaring die nuttig kunnen zijn. Een betere verbinding is ook op dit niveau wenselijk om de kansen op werk in deze cruciale periode te kunnen signaleren en aan te grijpen.

In het akkoord van centrale werkgevers- en werknemersorganisaties is erop aangedrongen om de “(inter)sectorale aanpak van sociale partners op decentraal niveau [te verbinden] met de initiatieven en het beleid voor de regionale arbeidsmarkt en vice versa”⁸⁶. De samenwerking tussen UWV en gemeenten focust hoofdzakelijk op de regio, terwijl van-werk-naar-werkinitiatieven veelal sectoraal georganiseerd zijn. De Werkkamer is gericht op het overbruggen van de afstand tussen sociale partners (op nationaal niveau) en gemeenten (via de VNG) en legt daarmee een verbinding tussen de fasen 3, 4 en 6. De Werkkamer functioneert tot nu toe alleen op nationaal niveau en is nog nauwelijks toegekomen aan de opdracht om regionaal en sectoraal beleid te verbinden.

5.4 Nieuwe situatie en aanbevelingen

Beoogde regie

In het akkoord van centrale werkgevers- en werknemersorganisaties zijn afspraken gemaakt om een betere afstemming tussen sociale partners, UWV en gemeenten mogelijk te maken. Ook is een grotere rol afgesproken voor sociale partners in de regie, zowel met betrekking tot de beoogde arbeidsmarktinfrastructuur in zijn geheel als meer specifiek voor de WW. In beide gevallen is daarvoor herschikking of herdefiniëring nodig van de rollen van overheid en sociale partners op verschillende niveaus. Voor de WW heeft de herschikking betrekking op “zowel de regie en

⁸⁶ Stichting van de Arbeid (2013) *Perspectief voor een sociaal én ondernemend land: uit de crisis, met goed werk, op weg naar 2020*, Den Haag; Kamerbrief van de minister van SZW *Resultaten sociaal overleg* van 11 april 2013, p. 8.

de financiering van de WW als op de polisvoorwaarden (in het bijzonder de uitkeringsduur en -opbouw)”⁸⁷.

In het akkoord van centrale werkgevers- en werknemersorganisaties is bij de eerste schets van de contouren van een nieuwe arbeidsmarktinfrastructuur afgesproken dat “regionale werkgevers en vakbondsbestuurders samen met de wethouders van betrokken gemeenten een regionaal arbeidsmarktbeleid tot stand brengen dat soelaas biedt voor een verknoping tussen landelijke sectorale afspraken en regionale uitvoering”⁸⁸. Centraal staat een gedeelde verantwoordelijkheid om iedereen die kan werken (WW, WWB, niet-uitkeringsgerechtigden) ook daadwerkelijk aan werk te helpen. Om dit te bereiken wordt publiek-private samenwerking uitgangspunt bij arbeidsbemiddeling. Zoals geschetst in de paragrafen 2.3 en 3.1 bepalen nu de volgende actoren de bemiddeling naar werk: werkgevers/werknemers al dan niet op grond van een sociaal plan óf UWV/gemeenten na ontslag, wanneer betrokkene in de WW of de bijstand komt.

Voor de bemiddeling van mensen met een functiebeperking (Wajong, WSW) komen er nieuwe samenwerkingsverbanden in de vorm van de 35 Werkbedrijven. Hier krijgt de gedeelde verantwoordelijkheid van werkgevers, vakbonden en regionale bestuurders duidelijk gestalte. UWV is aan deze partijen toegevoegd vanwege zijn voortgezette verantwoordelijkheid voor een deel van de huidige Wajong-populatie (de Wajongers met arbeidsvermogen)⁸⁹. Aldus staan bij de Werkbedrijven de gemeenten aan het roer, maar zijn daarnaast werkgevers, werknemersorganisaties en UWV aangesloten. Andere (meer secundair) betrokken partijen bij de Werkbedrijven zijn SW-bedrijven, onderwijsinstellingen en cliëntenorganisaties. De Werkkamer heeft begin 2014 algemene uitgangspunten voor de vormgeving van de Werkbedrijven geformuleerd. Deze zijn vertaald in een in oktober 2014 gepubliceerde algemene maatregel van bestuur van de Participatiewet⁹⁰.

87 Stichting van de Arbeid (2013) *Perspectief voor een sociaal én ondernemend land: uit de crisis, met goed werk, op weg naar 2020*, p. 17-18. Op p. 5 van het Sociaal Akkoord wordt gesproken over “inzet en regie van overheid en sociale partners” voor een “moderne infrastructuur”.

88 Stichting van de Arbeid (2013) *Perspectief voor een sociaal én ondernemend land*, p. 9.

89 Tijdens de parlementaire behandeling van het wetsvoorstel voor de Participatiewet is besloten dat de huidige Wajongers met arbeidsvermogen niet overgaan naar de bijstand, zoals aanvankelijk werd voorgesteld. Daarom zal ook UWV deelnemen aan het overleg in de Werkkamer over de vormgeving van het Werkbedrijf en zijn bestuur.

90 De zogeheten AMvB Werkbedrijven (Besluit houdende wijziging van het Besluit SUWI met het stellen van regels voor de regionale samenwerking tussen colleges, UWV en werknemers- en werkgeversorganisaties) bevat een aantal regels waaraan de regionale samenwerking tussen colleges, UWV en werknemers- en werkgeversorganisaties moet voldoen. Het doel van het besluit (op 17 oktober 2014 gepubliceerd in het Staatsblad) is het laten ontstaan van regionale samenwerkingsverbanden, die op praktische en werkbare wijze zonder onnodige bureaucratie invulling geven aan een eenduidige regionale aanpak voor bedrijven en voor mensen met een arbeidsbeperking. Hiermee stijgt de kans op succesvolle plaatsing. Daarbij wordt aangesloten op al bestaande regionale infrastructuur zoals werkpleinen en werkgeversservicepunten en wordt gebruikgemaakt van expertise bij gemeenten en UWV.

In het sociaal akkoord en het akkoord van centrale werkgevers- en werknemersorganisaties zijn ook wijzigingen in de WW overeengekomen die richting geven aan de invulling van de regie over de WW. Werkgevers en werknemers gaan op 50/50-basis structureel lastendekkende WW-premies betalen. In het verlengde daarvan krijgen sociale partners een zwaarwegende adviesrol bij de vaststelling van de premies en zorgen zij ervoor dat de minister van SZW niet langer vrijelijk de AWF-premie kan veranderen om een gewenst koopkracht- of lastenbeeld te creëren. Wat de polisvoorwaarden betreft hebben sociale partners gesteld dat zij beogen de WW als werknemersverzekering te behouden met de huidige polisvoorwaarden, waarbij zij “een grotere rol van cao-arrangementen in de verzekering tegen werkloosheid mogelijk [achten]”.

Aanbevelingen

Gegeven de hierboven genoemde afspraken doet de raad aanbevelingen voor de drie niveaus van regie: centraal, sectoraal en regionaal. Hij bepleit dat sociale partners op alle drie niveaus een grotere rol op zich nemen.

Op het centrale niveau behouden regering en parlement de politieke eindverantwoordelijkheid voor de wettelijke werkloosheidsverzekering (WW), inclusief de inzet van WW-middelen voor preventie, bemiddeling, re-integratie en arbeidsmarktinformatie. De raad bepleit evenwel dat sociale partners op basis van hun (praktijk)kennis van de infrastructuur en de WW, hun huidige en in dit advies beoogde rol in het sectorale en regionale arbeidsmarktbeleid (waaronder de Werkpleinen en Werkbedrijven) en hun financiële verantwoordelijkheid voor de WW, een zwaarwegende adviesrol krijgen op centraal niveau. Het gaat dan om de systematiek voor vaststelling van premies, de wijze van bemiddelen en vacaturevervulling, het beleid ten aanzien van scholing tijdens WW, werktijdverkorting en deeltijd-WW, en het beleid met betrekking tot opvang en ondersteuning van werkzoekenden en re-integratie (gebruikmakend van adviescentra en gespecialiseerde uitvoerders). Ook komt sociale partners op nationaal niveau volgens de raad een zwaarwegende adviesrol toe over de landelijke kaders waarbinnen de aanbestedingsprocedures voor de adviescentra worden uitgevoerd. Zoals vermeld in par. 4.4 stelt de minister van SZW deze kaders vast.

De raad is van oordeel dat de centrale adviesrol het best kan worden uitgeoefend door de Stichting van de Arbeid. De Stichting zal zich daarbij ook buigen over de werking van de arbeidsmarkt en de passendheid van de arbeidsmarktinfrastructuur. Verondersteld mag worden dat de Stichting waar het gaat om het regionale arbeidsmarktbeleid, ook met gemeenten overlegt via bijvoorbeeld de Werkkamer.

Indien nodig doet de Stichting, in het verlengde van haar adviesrol, aanbevelingen aan de minister van SZW en aan cao-partijen, en formuleert zij adviezen over te verzamelen en vooral structureel beschikbaar te stellen arbeidsmarktinformatie voor de 35 regio's.

Met betrekking tot het sectorale niveau pleit de raad ervoor dat cao-partijen een ruimere mogelijkheid krijgen om te adviseren over de vaststelling van de sectorfondspremies, waarbij specifiekere informatie over (sub)sectoren beschikbaar wordt gesteld dan nu voorhanden is. De eindverantwoordelijkheid voor het vaststellen van de premies blijft bij het ministerie van SZW liggen. UWV maakt de berekeningen die noodzakelijk zijn voor de vaststelling van de premies.

Cao-partijen maken daarnaast afspraken over de private aanvullende verzekeringen op cao-niveau. Verder bevatten cao's, net zoals nu al gebeurt, afspraken over bijscholing en loopbaanbeleid, over preventiebeleid, over instroom en scholing en over vitaliteit. Uiteraard blijft sectoraal opdrachtgeverschap voor van-werk-naar-werk-initiatieven mogelijk. Het initiatief in de grafische sector (C3) is een goed voorbeeld (zie box 4.1 voor een beschrijving van dit initiatief).

Voorts adviseren cao-partijen de Stichting van de Arbeid vanuit hun sectorale perspectief, bijvoorbeeld wanneer er sprake is van een tijdelijke neergang in de sector of wanneer er omgekeerd behoefte is aan gekwalificeerde krachten.

In hun akkoord stelden de centrale werkgevers- en werknemersorganisaties dat regionale werkgevers en vakbondsbestuurders samen met de wethouders van betrokken gemeenten regionaal arbeidsmarktbeleid tot stand moeten brengen dat rekening houdt met sectorale afspraken en regionale uitvoering. Ook volgens de raad is afstemming op het regionale niveau essentieel om een decentrale verbinding tot stand te brengen tussen de (inter)sectorale aanpak van de sociale partners en initiatieven en beleid voor de regionale arbeidsmarkt. Voor deze decentrale verbinding zijn de arbeidsmarktregio's en de Werkpleinen van belang. Gemeenten, UWV en andere organisaties bieden hier diensten aan op het gebied van werk, opleiding en re-integratie.

De Werkbedrijven vormen een belangrijke schakel in de regionale afstemming ten behoeve van de doelgroep van de Participatiewet. In deze bedrijven werken gemeenten, UWV, werkgeversorganisaties en vakbeweging samen om mensen met een arbeidsbeperking aan het werk te krijgen. De inrichting van de Werkbedrijven wordt thans, binnen de kaders van de AMvB, nader uitgewerkt.

In pilots kan ervaring worden opgedaan met het verknopen van sectorale en regionale activiteiten (zie hoofdstuk 7). Ook gemeenten kunnen daarbij aansluiten.

Bestaande initiatieven kunnen onderdeel van de pilots worden. Ook is het belangrijk dat kennis van succesvolle samenwerkingsprojecten zo veel mogelijk wordt benut, zoals van de sectorplannen en de samenwerkingsprojecten in verband met de jeugd. De raad kiest met deze pilots voor een praktijkgerichte benadering zodat partijen voldoende tijd en ruimte krijgen om de voorstellen sectoraal en regionaal in te vullen. Hij acht het van belang partijen eerst ervaring te laten opdoen met de voorstellen en te leren van de implementatie ervan.

De monitoring en begeleiding van de pilots vinden plaats afhankelijk van de wijze van financiering ervan. Het ligt volgens de raad voor de hand dat de Stichting van de Arbeid bij de monitoring van de pilots betrokken wordt. Indien de overheid financiële middelen aan de pilots bijdraagt, nemen het ministerie van SZW en de Stichting samen beslissingen over de inrichting van de pilots.

De raad zal bijdragen aan de uitwisseling van ervaringen en het opbouwen van kennis over regionale afstemming door jaarlijks een bijeenkomst te organiseren voor mensen en partijen die actief zijn op de 35 Werkpleinen en in de 35 Werkbedrijven.

6 Financiering werkloosheidsverzekeringen

6.1 Algemeen – financiering door werknemers en werkgevers

Sociale partners hebben in hun akkoord afgesproken dat zij samen verantwoordelijkheid gaan dragen voor de arbeidsmarktinfrastructuur en voor de regie over de WW. In het akkoord is gesteld dat de financieringswijze van de WW moet aansluiten op deze gezamenlijke verantwoordelijkheid, zodat het verzekeringskarakter van de WW wordt versterkt. Daarmee wordt het onderscheid tussen de werknemersverzekering WW enerzijds en volksverzekeringen en voorzieningen anderzijds helderder. Ook hiervoor zijn wijzigingen in de financiering van de WW noodzakelijk.

Door de invoering van de WWZ zal vanaf 2016 de wettelijke werkloosheidsverzekering voor werknemers bestaan uit de WW met een maximumuitkeringsduur van 24 maanden. Daarnaast komen er, zoals afgesproken in het akkoord van centrale werkgevers- en werknemersorganisaties, private aanvullende verzekeringen die de opbouw van WW-rechten aanvullen na de tiende maand tot een maximale uitkeringsduur van 38 maanden. In het sociaal akkoord wordt dit als volgt verwoord: “Het kabinet zal het publiek gefinancierde deel van de WW beperken tot 24 maanden. Sociale partners zullen via cao-afspraken de verantwoordelijkheid nemen voor een privaat gefinancierd deel van de WW, waardoor de duur gelijk kan blijven (38 maanden).”

De WW is een door de overheid verplicht gestelde werknemersverzekering met voor alle werknemers gelijke polisvoorwaarden. De aanvullende verzekeringen, zoals bedoeld in het akkoord van centrale werkgevers- en werknemersorganisaties, zijn door werkgevers en werknemers overeengekomen private verzekeringen om de uitkering op basis van de WW aan te vullen. Deze worden per cao geregeld en kennen gelijke polisvoorwaarden voor iedereen die onder de cao valt. Werkgevers en werknemers financieren gezamenlijk zowel de WW als de aanvullende verzekeringen.

Sociale partners hebben in het sociaal akkoord en in het akkoord van centrale werkgevers- en werknemersorganisaties afspraken gemaakt met de bedoeling deze afspraken een onverbrekelijk samenhangend pakket te laten vormen. Dat geldt bijvoorbeeld voor de door werkgever en werknemer gedragen WW-premie én voor de private aanvullende verzekeringen die de opbouw van WW-rechten aanvullen na de tiende maand tot een maximale uitkeringsduur van 38 maanden.

De centrale werkgevers- en werknemersorganisaties hebben in hun akkoord de afspraak gemaakt dat werknemers en werkgevers weer gezamenlijk de WW gaan

betalen. Ook is afgesproken dat de financiering van de WW en WGA geschiedt via een lastendeckende premie. Uitgangspunt van het akkoord is dat de premieverdeling tussen werkgevers en werknemer in 2020 fiftyfifty is, te bereiken op een koopkracht-neutrale wijze. Deze premieverdeling zal budgettair en lastenneutraal worden ingevoerd, zo delen de bewindspersonen van SZW mee in hun brief van 11 april 2013⁹¹. Uitgaande van het akkoord van centrale werknemers- en werkgeversorganisaties beginnen werknemers vanaf 1 januari 2016 WW-premie te betalen, waarbij een geleidelijke opbouw plaatsvindt. In het akkoord van centrale werkgevers- en werknemersorganisaties is afgesproken dat “de werknemerspremie voor de WW wordt betaald uit het brutoloon. In dit kader wordt het WGA-verhaal, dat nu op netto basis plaatsvindt, herzien tot bruto premiebetaling”. Ook dringen centrale werkgevers- en werknemersorganisaties er in hun akkoord op aan dat “de Wet financiering sociale verzekeringen en de Wet Uniformering Loonbegrip (WUL) zodanig worden aangepast, dat dit ook mogelijk is”. Bij de voorbereiding van dit advies zijn verschillende alternatieven verkend⁹², maar geen van alle kan rekenen op voldoende draagvlak van sociale partners én laat de WUL intact. De WW-premie en de WGA-premie worden immers uitgezonderd van het met de WUL ingevoerde uniforme loonbegrip voor de loonbelasting, de premies volksverzekeringen en werknemersverzekeringen, en de inkomensafhankelijke bijdrage Zorgverzekeringswet, waarmee de met de WUL bereikte vereenvoudiging wordt aangetast.

In eerdergenoemd akkoord is afgesproken dat de gezamenlijke premiebetaling moet samengaan met het vaststellen van de WW-premie op een structureel lastendeckend niveau. Ook is gesteld dat de gezamenlijke premiebetaling onlosmakelijk verbonden is met de verschuiving tussen de WW-premie en de premie voor de particulier af te spreken werkloosheidsregelingen.

Gegeven de afspraken in het sociaal akkoord stelt de raad voor de WW-premie te bepalen op basis van de middelen die nodig zijn voor de uitkeringen inclusief de uitvoering hiervan en voor effectieve vormen van preventie, bemiddeling en re-integratie van WW-gerechtigden. Onder de uitgaven aan preventie vallen de kosten van de adviescentra en hun dienstverlening, alsook kosten van de vervolgactiviteiten op het gebied van re-integratie, opleiding en scholing en loopbaantrajecten waarnaar vanuit de adviescentra verwezen kan worden. De raad is van oordeel dat deze vormen van preventie op termijn en, uitgaande van gelijkblijvende omstandigheden, tot een vermindering van het beroep op de WW moeten leiden.

⁹¹ Brief van 11 april 2013 van de minister en de staatssecretaris van SZW aan de Tweede Kamer over *Resultaten sociaal overleg*, p. 7.

⁹² Deze verkenning is opgenomen in bijlage 4.

Uitgangspunt is een WW-premie die de uitgaven dekt: zowel de uitgaven van de sectorfondsen voor de eerste zes uitkeringsmaanden als de uitgaven van het Algemeen Werkloosheidsfonds (AWf) voor de, uitkeringsmaanden 7 tot en met 24 (conform de WWZ). De raad beveelt voor de AWf-premie een systematiek aan die lastendekkend is op de lange termijn: een structureel lastendekkende premie. De meest eenvoudige manier om een dergelijke premie te bepalen is op basis van een langjarig voortschrijdend gemiddelde, bijvoorbeeld over een periode van tien jaar. Dit maakt de premie veel minder procyclisch dan zonder een dergelijke demping het geval zou zijn. Daarnaast kan een in te stellen onafhankelijke stabilisatiecommissie bij onvoorziene omstandigheden (tijdelijke) afwijkingen van de systematiek toestaan.

Met private aanvullende verzekeringen kunnen de huidige opbouw en duur van de WW-uitkeringen worden gehandhaafd zodra deze door de inwerkingtreding van de WWZ worden beperkt. Sociale partners hebben in hun akkoord afgesproken deze private aanvullende werkloosheidsverzekeringen op cao-niveau te gaan realiseren. Deze afspraak is herhaald in het sociaal akkoord.

In paragraaf 6.1 werkt de raad zijn voorstel voor een gezamenlijk gedragen WW-premie uit. In paragraaf 6.2 schetst hij hoe tot een stabiele lastendekkende premie voor de WW kan worden gekomen en welke keuzes de raad daarvoor adviseert. In paragraaf 6.3 plaatst de raad zijn voorstellen tegenover de randvoorwaarden die het kabinet in de adviesaanvraag heeft geformuleerd. Tot slot komen in paragraaf 6.4 de financiering en de uitvoering van de private aanvullende werkloosheidsverzekeringen in cao's aan de orde.

6.2 Een door werkgever en werknemer gezamenlijk gedragen WW-premie

Huidige situatie

UWV voert op dit moment in opdracht van het ministerie van SZW de publieke werknemersverzekeringen uit. Dat houdt in dat UWV uitkeringen verstrekt en werkzoekenden bemiddelt naar werk. De uitgaven die samenhangen met de negen door UWV uitgevoerde wetten met betrekking tot werknemersverzekeringen, worden gefinancierd via zeven door UWV beheerde fondsen.

Van deze fondsen financieren de Sectorfondsen (Sfn) en het Algemeen Werkloosheidsfonds (AWf) de WW. De Sfn omvatten 61 sectorale fondsen met alle een eigen, sectorale premie die de uitkeringen voor het eerste half jaar werkloosheid dekken. Het AWf heeft een uniforme premie en financiert de uitkeringen na het eerste half

jaar werkloosheid. Werkgevers betalen momenteel zowel de Sfn-premie als de AWf-premie. Werknemers betaalden in het verleden mee aan de AWf-premie, maar sinds 2009 is het werknemersdeel van de AWf-premie op nihil gesteld en in 2013 met de invoering van de WUL afgeschaft. De WUL heeft het loonbegrip voor loonbelasting, premies volksverzekeringen en premies werknemersverzekeringen, waaronder de WW, geüniformeerd. De Belastingdienst int de WW-premie (als onderdeel van de loonheffing) bij de werkgever.

Situatie vanaf 2020

In het sociaal akkoord is afgesproken dat werkgevers en werknemers ieder de helft van de WW-premie betalen. In het akkoord van centrale werkgevers- en werknemersorganisaties is afgesproken dat de werknemerspremie wordt geheven over het brutoloon. Daarmee wordt de WW-premie een uitzondering op de WUL, enigszins vergelijkbaar met de pensioenpremie. In het akkoord van centrale werkgevers- en werknemersorganisaties is afgesproken dat het WGA-verhaal, dat nu op nettobasis plaatsvindt, verandert in een brutopremiebetaling.

De premie is voor de werknemer aftrekbaar voor de loonheffing en voor de werkgever aftrekbaar voor de winstheffing. Dit betekent dat de brutopremieafdracht aan de WW-fondsen gedeeltelijk wordt gedragen door de fiscus.

Startpunt van het bruto-nettotraject is de in de cao bepaalde grondslag voor de pensioenheffing. Daar gaat vervolgens de pensioenpremie af en komen bijtellingen zoals de auto van de zaak bij. Dit resulteert in de grondslag voor de WW-premieheffing. Hiervan wordt het werknemersdeel van de WW-premie afgetrokken, waardoor de grondslag voor de overige premieheffing en belasting ontstaat. Tot slot brengt de fiscus de overige premieheffing en de belasting in mindering op de grondslag met als resultante het nettoloon.

Door op deze manier de premie te verdelen over werkgevers en werknemers is direct duidelijk en goed zichtbaar dat werkgevers en werknemers ieder de helft van de premie betalen, in lijn met de afspraak uit het sociaal akkoord. De betaling van het werknemersdeel van de premie uit het brutoloon herstelt de situatie van vóór 2009. Bovendien vindt daardoor geen dubbele belastingheffing plaats over de afspraak en de uitkering, wat wel het geval zou zijn als werknemers hun deel van de premie uit het nettoloon zouden betalen. In box 6.1 is met een getallenvoorbeeld weergegeven hoe de premiebetaling uit het brutoloon werkt. De verdeling van de premies over werkgevers en werknemers heeft overigens geen betrekking op thans bestaande boven- en nawettelijke aanvullingen op de WW.

Tot 2013 gold voor de AWF-premie een franchise: over de eerste 17.229 euro werd geen premie betaald. De franchise is afgeschaft met de invoering van de WUL om een uniform loonbegrip te bereiken. Het ligt in de rede om de franchise WW niet opnieuw in te voeren⁹³.

Box 6.1 Voorbeeld met getallen van de brutoloonvariant

Het volgende voorbeeld met fictieve getallen kan de werknemerspremie uit brutoloon verder verduidelijken.

Als de totale benodigde premieopbrengsten in een jaar 4 miljard euro zijn (zie onderstaande tabel), impliceert dit dat zowel werkgevers als werknemers 2 miljard euro premie moeten betalen. De werknemers betalen 2 miljard euro uit hun brutoloon en de fiscus zal daardoor 0,7 miljard euro aan inkomsten derven. Werkgevers betalen 2 miljard euro aan de WW-fondsen en de fiscus zal daardoor 0,7 miljard euro aan inkomsten derven. Zo betalen werkgevers en werknemers evenveel en komt de benodigde 4 miljard euro in de WW-fondsen.

	Nieuwe WW-premie		Belastingeffect	Totaal	
	bruto	netto		bruto	netto
Werkgevers	2,0	1,3	-0,7	2,0	1,3
Werknemers	2,0	1,3	-0,7	2,0	1,3
Ontvangsten rijk	4,0	2,6	-1,4	4,0	2,6
Inkomsten fonds	4,0			4,0	

Bron: Geconstrueerd door het SER-secretariaat op basis van cijfers UWV.

⁹³ In zijn advies over de WW (2005) stelde de raad een geleidelijke afschaffing van de AWF-franchise of premievrije voet voor. Hij beoogde daarmee een vereenvoudiging van de financieringssystematiek en een versterking van het equivalentiebeginsel. Verder heeft afschaffing van de franchise een vermindering van de administratieve lasten tot gevolg. (SER (2005) Advies *Toekomstbestendigheid Werkloosheidswet*, p. 82).

Een werkgroep van de commissie die dit advies heeft voorbereid, heeft zich breed georiënteerd op alternatieven voor de premieheffing bij werknemers waarbij het uniforme loonbegrip niet wordt aangetast, onder andere door de premieheffing te laten plaatsvinden uit het nettoloon. Gebleken is echter dat duidelijk zichtbare, evenredige belasting van werkgevers en werknemers alleen mogelijk is bij een heffing van de werknemersbijdrage uit het brutoloon. Een bijkomend voordeel is dat er dan geen dubbele heffing plaatsvindt. Daar staat tegenover dat met het uitzonderen van de WW-en de WGA-premies van het met de WUL ingevoerde uniforme loonbegrip de met de WUL bereikte vereenvoudiging wordt aangetast. In bijlage 4 zijn de alternatieven die door de werkgroep zijn onderzocht weergegeven.

6.3 Een lastendekkende stabiele WW-premie

Huidige financiering Sfn en AWf

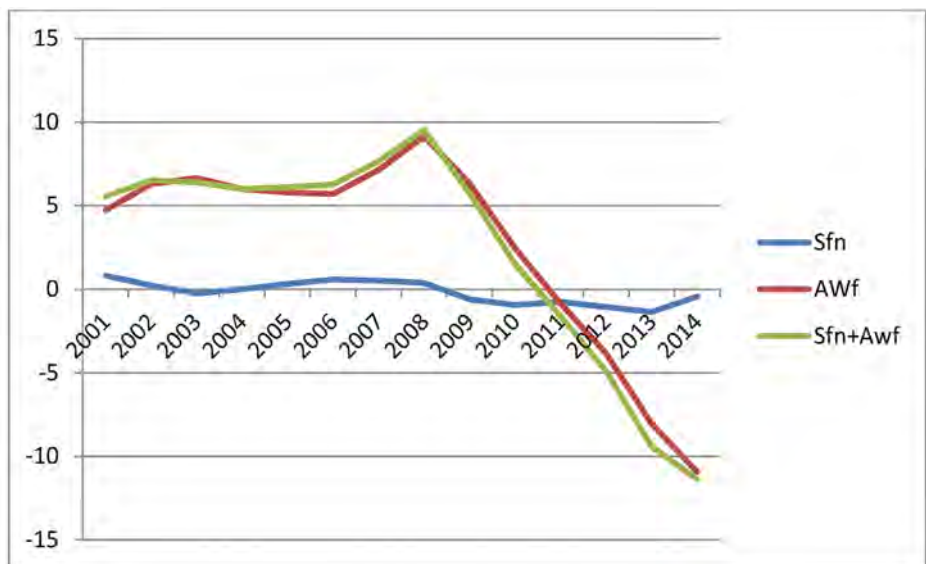
De Sfn en het AWf financieren de WW-lasten voor werkgevers in de marktsector (marktwerkgevers). De Sfn financieren de uitkeringen voor het eerste half jaar werkloosheid. Daarnaast financiert het Sfn een deel van de uitvoeringskosten die samenhangen met de uitvoering van de WW door UWV, waaronder ook bemiddeling van WW-gerechtigden. Het AWf financiert de WW-uitkeringen na het eerste halfjaar werkloosheid, ZW-uitkeringen voor zieke werklozen, uitbesteding re-integratie voor bepaalde groepen van WW-gerechtigden en een deel van de uitvoeringskosten WW, waaronder ook bemiddeling van WW-gerechtigden.

Er is een verschil in de premievaststelling tussen Sfn en AWf. Momenteel stelt UWV de Sfn-premie vast. Dit gebeurt in principe lastendekkend. Op basis van de verwachting van het komende jaar en de vermogenspositie van het desbetreffende sectorfonds stelt UWV de premie voor het jaar vast. UWV is verplicht om via de premie de vermogensoverschotten of -tekorten in drie jaar te laten inlopen. De Sfn kennen ook een lastenplafond. Als een sector dit plafond te boven gaat, neemt het AWf de lasten daarboven over. Deze twee mechanismen voorkomen uitschieters in de Sfn-premie en beperken vermogensoverschotten of -tekorten. Eind 2014 zal het vermogenstekort naar verwachting 440 miljoen euro bedragen (zie figuur 6.1).

Het Rijk stelt de AWf-premie vast. Deze wordt over het algemeen niet lastendekkend vastgesteld. Voor het Rijk zijn bij het bepalen van de AWf-lasten de AWf-uitgaven niet doorslaggevend. Het hanteert in de praktijk een vast tarief, namelijk een percentage van de totale loonsom. Dit tarief wijzigt het Rijk in voorkomende gevallen ten behoeve van het EMU-saldo, om inkomenspolitieke redenen of omdat de gemiddelde Sfn-premie wijzigt. In de periode 2001-2010 heeft dit tot een vermogensover-

schot in het AWf geleid (zie figuur 6.1). Dat overschat was in 2008 op een hoogtepunt met ruim 9 miljard euro. Sinds 2009 is de AWf-premie te laag om de lasten te dekken. Hierdoor heeft het AWf sinds 2011 een tekort dat eind 2014 ongeveer 11 miljard euro bedraagt. De grote daling van het vermogen is een gevolg van het in 2009 op nihil stellen van het werknemersdeel van de AWf-premie en van het sterk oplopen van het aantal WW-uitkeringen als gevolg van de economische crisis.

Figuur 6.1 Vermogen van Sfn en AWf (2001-2014, in miljarden euro's)



Bron: geconstrueerd door het SER-secretariaat op basis van cijfers UWV.

Situatie vanaf 2020

(1) Structureel lastendekkende WW-premies

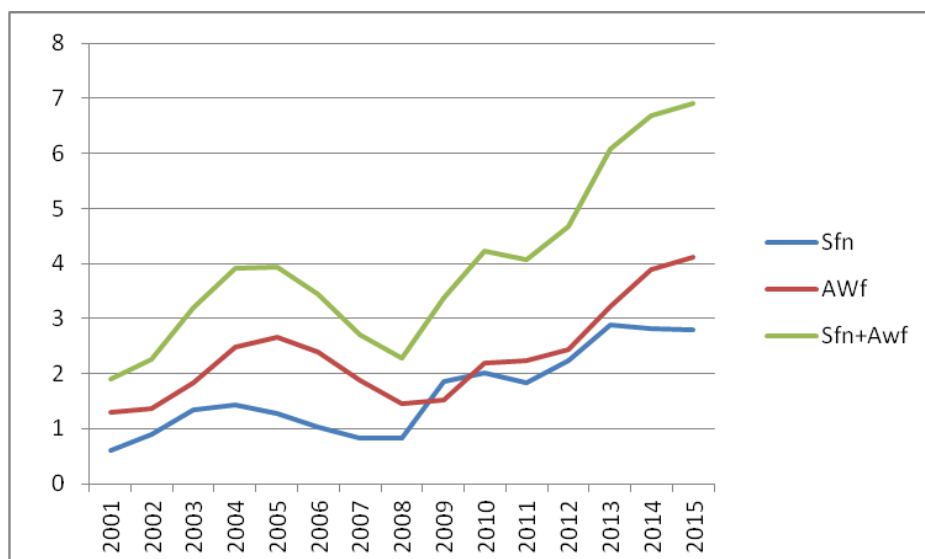
In het akkoord van centrale werkgevers- en werknemersorganisaties is het doel geformuleerd om het verzekeringskarakter van de WW te versterken. Gegeven de afspraken in het akkoord adviseert de raad om ook de AWf-premie vanaf 2020 structureel lastendekkend vast te stellen. Een sterker verzekeringskarakter rechtvaardigt bovendien het gezamenlijk betalen van de AWf-premie door werkgevers en werknemers. Lastendekkend wil zeggen dat de premie zo wordt vastgesteld dat de premiebaten de uitgaven ten laste van het AWf dekken. Het EMU-saldo en de inkomens-

politiek spelen dan geen rol meer bij het bepalen van de AWf-premie. Dit voorkomt grote vermogensoverschotten en -tekorten.

De uitgaven van de WW-fondsen zijn conjunctuurgevoelig (zie figuur 6.2). In een laagconjunctuur is de werkloosheid hoog en daarmee ook het aantal WW-uitkeringen en de WW-uitkeringslasten. In een hoogconjunctuur zijn de lasten juist laag. Een strikt lastendeckende WW-premie zou sterk fluctueren.

Daarom adviseert de raad een *structureel* lastendeckende premie. Hiermee wordt een aantal nadelen vermeden. Een belangrijk nadeel van een fluctuerende WW-premie is de onzekerheid bij werkgevers en werknemers over hun lasten. Daarnaast is het procyclische karakter van de WW-lasten een probleem. Immers: een hoge WW-premie in laagconjunctuur zorgt voor hogere lasten van bedrijven op het moment dat ze het al moeilijk hebben, wat kan leiden tot meer faillissementen en minder werkgelegenheid. Een structureel lastendeckende WW-premie middelt jaarlijkse fluctuaties uit. Tegelijkertijd komen ontwikkelingen in de WW, zoals de structurele werkloosheidsontwikkelingen, aanpassingen in de polisvoorwaarden en loonontwikkelingen na verloop van tijd wel tot uitdrukking. De raad vindt het verder wenselijk dat de premievaststelling helder en transparant plaatsvindt op basis van regels die – nadat ze zijn opgesteld – niet jaarlijks ter discussie komen te staan.

Figuur 6.2 Lasten ontslagwerkloosheid Sfn en AWf (2001-2015, in miljarden euro's)



Bron: geconstrueerd door het SER-secretariaat op basis van cijfers UWV.

(2) Relatie AWf-premie, Sfn-premies en premies op basis van cao-afspraken

Het gezamenlijk door werkgevers en werknemers betalen van de WW-premie moet volgens het akkoord van centrale werkgevers- en werknemersorganisaties samengaan met het vaststellen van een structureel lastendeckende WW-premie. De afspraak in dit akkoord om de premie fiftyfifty te verdelen is bovendien onlosmakelijk verbonden met de verschuiving tussen de WW-premie en de premie van de privaat af te spreken werkloosheidsregelingen.

Er zijn verschillende varianten denkbaar voor de wijze van uitwerking van deze afspraken voor zowel de Sfn-premies als de AWf-premie. De raad acht het van belang dat er geen sprake is van een bovengemiddelde premie als gevolg van de differentiatie van het (eventuele) werknemersdeel van de Sfn-premie. Voor die sectoren waarin het werknemersdeel lager uitkomt dan het werkgeversdeel in de Sfn-premie, vindt vervolgens een correctie plaats via het AWf. Deze correctie betreft het verschil tussen het gemiddelde en het bovengemiddelde deel van de (eventuele) werknemerspremie voor de Sfn. Uitgangspunt is dat voor het macrototaal van Sfn-/Awf-premies op een fifty-fifty premieverdeling tussen werkgevers en werknemers wordt uitgekomen. Daarnaast is de raad in meer algemene zin van oordeel dat uiteenlopende overwegingen een rol spelen bij de vormgeving van de WW-premies en de uitwerking ervan voor de Sfn-premies en de AWf-premie. Deze overwegingen hebben betrekking op het realiseren van de koopkrachtneutraliteit en ook van de lastenverdeling op basis van risico, alsmede op het feit dat meebetalen in de onderscheiden compartimenten van de WW-financiering een versterking van de regie van sociale partners legitimeert.

(3) Handhaven premievaststelling Sfn

De raad adviseert de huidige manier om de Sfn-premie vast te stellen te handhaven. Deze premie kent twee instrumenten om de premie niet te veel te laten fluctueren, te weten: de vermogensinteringstermijn en de lastenplafonds. Als een extra instrument zoals een langjarig gemiddelde de Sfn verder zou stabiliseren, dan verdwijnt de prikkelwerking om werkloosheid te voorkomen.

Het voorstel tot handhaving van de premievaststelling Sfn geldt voor alle sectoren, ook al beseft de raad dat sommige sectoren bijzondere kenmerken hebben, zoals een relatief sterke conjunctuurgevoeligheid of een stimulerende functie in de mobiliteit op de arbeidsmarkt. Die bijzondere kenmerken rechtvaardigen een discussie over een afwijkende financiering van de werklozen uit deze sectoren via het AWf of via het sectorfonds. Bij die discussie kunnen sociale partners uit de desbetreffende sector betrokken worden.

Tot slot is de raad van oordeel dat binnen de sectoren zo veel mogelijk sprake moet zijn van een balans tussen enerzijds de kostenmakers en anderzijds de kostendragers. Dat impliceert dat de subsectoren van waaruit het meest beroep wordt gedaan op WW-uitkeringen die worden bekostigd op basis van de sectorpremie, ook het grootste deel van de desbetreffende lasten dragen, en vice versa. In dit verband wijst de raad erop dat bepaalde WW-premiegroepen een relatief hoge Sfn-premie hebben, terwijl de desbetreffende werknemers in geval van een kortdurend dienstverband nauwelijks of geen WW-uitkeringsrechten opbouwen. Een specifiek aandachtspunt in dit verband is dat kortdurend werk zoals zogeheten piekarbeid nauwelijks WW-lasten met zich brengt.

De in hoofdstuk 5 voorgestelde specifiekere informatie over (sub)sectoren kan worden benut om te komen tot de beoogde balans tussen enerzijds de kostenmakers en anderzijds de kostendragers.

(4) Vaststellen AWf-premie op grond van langjarig gemiddelde van werkloosheidslasten

Om de AWf-premie tegelijk stabiel en lastendeckend te laten zijn, beveelt de raad aan om de premie vast te stellen op basis van de gemiddelde jaarlijkse werkloosheidslasten over een periode van tien jaar. UWV berekent eerst de gemiddelde AWf-lasten van de afgelopen tien jaar en deelt vervolgens dit bedrag op de totale loonsom; daaruit volgt het percentage voor de AWf-premie.

In box 6.2 is op basis van gegevens van UWV een schatting van de gemiddelde jaarlijkse uitgaven weergegeven en is een bijpassende premie berekend op basis van een voortschrijdend tienjarig gemiddelde.

Box 6.2 AWf: gemiddelde uitgaven in de periode 2003-2012 en bijpassende premie

Voor deze berekening is de periode 2003-2012 gekozen, omdat dit de meest recente periode van tien jaar betreft waarover definitieve cijfers beschikbaar zijn. De lasten die zijn meegenomen, zijn: ontslagwerkloosheid, faillissementsuitkeringen en werktijdverkortingsuitkeringen, sociale lasten, uitvoeringskosten inclusief bemiddeling en arbeidsmarktinformatie. In de berekening zijn de ZW-lasten voor zieke werklozen en re-integratielasten niet meegenomen. Hiervoor moet nog worden bepaald of deze ten laste van het AWf komen, dan wel hoe hoog ze zullen zijn. De re-integratielasten zijn, afgezet tegen het totaalbedrag aan AWf-lasten, de afgelopen jaren niet substantieel geweest: circa 10 miljoen euro. De ZW-lasten voor zieke werklozen hebben in potentie wel een substantiële impact op het premiepercentage. In 2013 bedroegen de ZW-lasten circa 500 miljoen euro.

Naast de totale AWf-lasten is ook de totale loonsom weergegeven. Uit de verhouding tussen totale lasten en de loonsom kan het premiepercentage worden berekend. Zoals blijkt uit de tabel in deze box zou een lastendekkende AWf-premie op basis van het tienjarig gemiddelde uitkomen op 1,79 procent.

Wanneer hieraan de gemiddelde lasten voor zieke werklozen over de periode 2003-2012 worden toegevoegd, zou de premie uitkomen op 1,98 procent.

Deze premies zijn berekend op basis van de uitgaven; daarbij is geen rekening gehouden met de al bestaande vermogenstekorten.

Uitgaven AWf	(€ mln.)
Ontslagwerkloosheid	2.113
Overige uitkeringen	148
Sociale lasten	452
Uitvoeringskosten	431
Totale lasten	3.144
Loonsom	175.500
Premiepercentage (%)	1,79

De werkelijke AWf-premie voor 2014 bedraagt 2,15 procent. Deze premie is echter nog te laag om het vermogenstekort niet verder te laten oplopen. Om het tekort niet verder te laten oplopen, had de premie voor 2014 3,78 procent moeten zijn.

Bron: UWV, eigen bewerking SER-secretariaat.

Het vaststellen van de AWF-premie op basis van een tienjarig gemiddelde kent verschillende voordelen. Zo is de fluctuatie van de lastendeckende premie beperkt en is de premievaststelling eenvoudig en transparant. Daarnaast kan UWV aan de hand van regelgeving de premievaststelling autonoom calculeren. Het CPB hoeft geen berekeningen te maken ten behoeve van deze premievaststelling. Bij een alternatief dat is onderzocht bij de voorbereiding van dit advies is dat wel het geval (zie box 6.3).

Box 6.3 CPB-methode voor premie gebaseerd op structurele werkloosheid

Toepassing van de CPB-methode voor vaststelling van een stabiele premie verloopt als volgt.

Allereerst wordt op basis van de bestaande CPB-formule de evenwichtswerkloosheid berekend. Het CPB bepaalt deze werkloosheid op basis van de wig, de replacement rate en de kosten van kapitaal. De wig geeft het verschil aan tussen wat een werkgever betaalt aan arbeidskosten en wat de werknemer overhoudt als beschikbaar inkomen. De replacement rate is een indicator voor de financiële mogelijkheden waarop een werknemer terug kan vallen bij het verlies van een baan, waaronder een WW-uitkering of WWB-uitkering. Vervolgens vindt een schatting plaats van relatie tussen de evenwichtswerkloosheid en het aandeel WW-gerechtigden in de beroepsbevolking. Dit geeft aan wat de premie moet zijn in geval van evenwichtswerkloosheid.

Nadeel van deze methode is dat de vertaling van structurele werkloosheid naar WW-lasten complex is. Hierdoor kan discussie ontstaan over aannames en schattingen. Daarnaast kunnen nieuwe realisaties en bijstellingen in CBS-cijfers en nieuwe economische inzichten van het CPB tussentijds tot andere uitkomsten leiden.

Een nadeel van de methode van het langjarig gemiddelde is dat deze is gebaseerd op ontwikkelingen uit het verleden en daarmee niet anticipeert op verwachte ontwikkelingen. Wijzigingen in de polisvoorwaarden en loonstijgingen werken bij gebruik van deze methode vertraagd door. Correctiefactoren voor een wijziging in de polisvoorwaarden en voor loonstijgingen kunnen dit ondervangen, maar dit vermindert de eenvoud en transparantie; bovendien geeft dit aanleiding voor discussie over de wijze waarop de correctiefactoren bepaald moeten worden. In deze situatie kan een stabiliteitcommissie uitkomst bieden.

(5) Instellen onafhankelijke stabilisatiecommissie

UWV kan de AWF-premie op grond van een langjarig gemiddelde van werkloosheidslasten zelfstandig vaststellen. Een vooraf afgesproken systeem kan echter verkeerd uitpakken indien er onverwachte effecten optreden of als zich onvoorziene omstandigheden in de WW voordoen. Daarom adviseert de raad om een stabilisatiecommissie in te stellen die in noodgevallen of als de systematiek tijdelijk niet goed blijkt te werken, kan beslissen af te wijken van de afgesproken systematiek. De commissie kan ook rekening houden met nieuwe voorspellingen waarmee zij de nodige flexibiliteit in de systematiek brengt. Zij moet worden samengesteld uit onafhankelijke deskundigen. Daardoor kan zij los van de belangen van overheid en sociale partners beoordelen of de systematiek adequaat is voor het bereiken van een stabiele premie en of er sprake is van goed fondsenbeheer.

6.4 Randvoorwaarden en effecten

In zijn adviesaanvraag stelt de minister van SZW enkele randvoorwaarden aan de nieuwe financiering van de WW: budgetneutraliteit, koopkrachtneutraliteit, handhaving van de concurrentiepositie en respectering van de WUL. Volgens de raad is het niet mogelijk een stelsel te ontwerpen dat aan al deze voorwaarden tegelijkertijd voldoet. In deze paragraaf licht hij toe hoe de voorstellen zich verhouden tot deze voorwaarden.

Met betrekking tot de mogelijke effecten op de werkgelegenheid en werkloosheid verwijst de raad naar de Memorie van Toelichting⁹⁴ bij het wetsvoorstel Wet Werk en Zekerheid en de daarin opgenomen kabinetsreactie op de CPB-doorrekening (zie box 6.4). Volgens het CPB is “de werkgelegenheidsstijging kleiner als de WW-maatregelen⁹⁵ – conform de afspraken in het Sociaal Akkoord – bovenwettelijk worden gerepareerd voor alle werknemers die onder een cao vallen. [Dit] effect is groter als de bovenwettelijke reparatie van de WW-maatregelen in lijn blijkt te zijn met de huidige mate van bovenwettelijke aanvullingen in de WW”⁹⁶. Uit de kabinetsreactie kan worden afgeleid dat de grootte van dit effect mede afhankelijk is van de wijze waarop de eventuele reparaties worden vormgegeven: collectief dan wel individueel (zie verder in par. 6.5).

⁹⁴ Tweede Kamer (2013-2014) 33 818, nr. 3, pp. 73-74.

⁹⁵ Het betreft: het verkorten van de maximumuitkeringsduur naar twee jaar en het hierop aanpassen van de opbouw van WW-rechten; de maatregel dat mensen na een half jaar in plaats van een jaar, werk beneden het loon- en opleidingsniveau van hun vorige baan moeten accepteren; en het introduceren van de inkomensverrekening.

⁹⁶ CPB (2013) *Gevolgen Wet Werk en Zekerheid voor werkgelegenheid*, 27 november 2013, p. 2 en p. 8.

Box 6.4 Werkgelegenheidseffecten WW-wijzigingen en reparaties via cao

De minister van SZW verwijst in de Memorie van Toelichting bij het wetsvoorstel Wet Werk en Zekerheid naar de CPB-doorrekening van de werkgelegenheidseffecten van deze wet. Volgens het CPB stijgt de structurele werkgelegenheid als gevolg van de WW-maatregelen met ongeveer 0,3 procent, ofwel ongeveer 20.000 voltijdbanen. Verder stelt het dat het werkgelegenheidseffect afhangt van de mate waarin de inperking van de WW wordt gecompenseerd door cao-aanvullingen na de wettelijke WW-duur. Het CPB stelt: "De stijging is onzeker, omdat niet bekend is in hoeverre sociale partners daadwerkelijk zullen overgaan tot het bovenwettelijk repareren van de WW-duurverkorting en opbouwbeperking via cao-afspraken. Als sociale partners conform de afspraken in het sociaal akkoord bovenwettelijk repareren voor alle werknemers die onder een cao vallen, dan resulteert een kleinere werkgelegenheidsstijging. Een grotere stijging resulteert als de bovenwettelijke reparatie in lijn is met de huidige prevalentie van bovenwettelijke aanvullingen in de WW."

De MvT bevat ook de reactie van het kabinet: "Het kabinet heeft echter de gegronde verwachting dat wanneer cao-partijen op dit punt afspraken zullen maken, deze hand in hand zullen gaan met afspraken om te investeren in duurzame inzetbaarheid, van-werk-naar-werk trajecten en re-integratie. Allereerst is namelijk van belang dat wanneer een dergelijke aanvulling wordt afgesproken, de financiering ervan volledig door werkgevers en/of werknemers uit de sector plaatsvindt. Werkgevers en werknemers in de sector krijgen langs deze weg een direct financieel belang om het beroep op de aanvullingen te beperken. Verder wordt deze verwachting gestaafd door de ambitie die sociale partners hebben uitgesproken in de afspraken tussen werkgevers- en werknemersorganisaties bij het sociaal akkoord over onder meer de opbouw van (inter)sectorale van-werk-naar-werkvoorzieningen. Dit zal naar verwachting leiden tot positievere arbeidsmarktuitkomsten dan waar het CPB nu rekening mee houdt."

Tot slot is het kabinet van oordeel dat aan het terugdringen van de (langdurige) werkloosheid ook wordt bijgedragen door het in de Wet Werk en Zekerheid opgenomen voorstel om de transitievergoeding onder voorwaarden te verrekenen met kosten die de werkgever bij dreigend ontslag heeft gemaakt. Het gaat dan bijvoorbeeld om van-werk-naar-werktrajecten en kosten die de werkgever eerder tijdens het dienstverband heeft gemaakt voor de bevordering van duurzame inzetbaarheid (zie par. 2.5).

Daarnaast ligt het volgens de raad in de rede bij de raming van werkgelegenheids-effecten van zijn voorstellen, te betrekken dat de dienstverlening van de adviescentra, inclusief de vervolgactiviteiten, op termijn en uitgaande van gelijkblijvende omstandigheden, tot een vermindering van het beroep op de WW moet leiden (zie par. 4.4).

Budgetneutraal

Het Nederlandse begrotingssaldo, aangeduid als het EMU-saldo, wordt volgens Europese regels vastgesteld. Dit saldo is het verschil tussen de inkomsten en uitgaven van de totale collectieve sector. Een budgetneutrale premievaststelling wil zeggen dat het EMU-saldo door de premievaststelling ongewijzigd blijft.

Het CBS bepaalt voor Nederland het EMU-saldo. Namens de EU ziet Eurostat hierop toe. Het CBS neemt voor het vaststellen van het EMU-saldo alle instellingen in de collectieve sector mee. Daarvoor is de entiteit van de instelling van belang. Het CBS stelt vast of het om een publieke of private instelling gaat en het bepaalt vervolgens het EMU-saldo aan de hand van de baten en lasten van de publieke instellingen. Van UWV als uitvoerder van de WW is vastgesteld dat het om een publieke instelling gaat. Alle baten en lasten van UWV, waaronder de WW-uitkeringen, vallen daarmee onder het EMU-saldo.

Ook in de door de raad beoogde toekomstige situatie met een structureel lastendekkende, stabiele WW-premie behoren de lasten en baten op grond van de WW tot het EMU-saldo. Elke verandering in de WW zal daardoor effect hebben op het EMU-saldo. De wijze van premievaststelling die de raad adviseert, is dan ook niet elk jaar budgetneutraal, maar wel over een periode van tien jaar. Uitgaande van een conjunctuurcyclus van ongeveer tien jaar zijn tijdens een laagconjunctuur de WW-lasten hoger dan de WW-baten (premiebaten). Dit is nadelig voor het EMU-saldo.

Andersom geldt dat tijdens een hoogconjunctuur de WW-baten hoger zijn dan de WW-lasten en dan is voordelig voor het EMU-saldo. Over een periode van tien jaar is het systeem echter budgetneutraal, aangenomen dat het huidige vermogenstekort van het AWf wordt weggewerkt (zie hoofdstuk 7).

Lastenneutraliteit en koopkrachtneutraliteit

In het akkoord tussen sociale partners en kabinet is afgesproken dat de invoering van de fiftyfifty premieverdeling “budgettair- en lastenneutraal worden ingevoerd”⁹⁷. De centrale werkgevers- en werknemersorganisaties hebben in hun akkoord afgesproken dat: “Uitgangspunt is dat de premieverdeling tussen werkgevers en werknemer in 2020 fiftyfifty is, te bereiken op een koopkrachtneutrale wijze”. Ook in zijn adviesaanvraag aan de SER stelt het kabinet dat er door de nieuwe premieverdeling

⁹⁷ Brief van 11 april 2013 van de minister en de staatssecretaris van SZW aan de Tweede Kamer over *Resultaten sociaal overleg*, p. 7.

“geen negatieve gevolgen [mogen] ontstaan voor de koopkracht”⁹⁸. Koopkrachtneutraliteit houdt in dat er per saldo geen lastenverschuivingen tussen burgers onderling plaatsvinden. Met lastenneutraliteit wordt bedoeld dat de lasten van werknemers en werkgevers op macroniveau niet mogen muteren. Dit betekent dat werkgevers en werknemers gecompenseerd moeten worden via fiscale instrumenten, zodra als gevolg van de nieuwe financiering negatieve effecten optreden⁹⁹.

Concurrentiepositie

De concurrentiepositie betreft de mogelijkheid van bedrijven om te concurreren met het buitenland. De invoering van de werknemerspremie in de WW zal de concurrentiepositie naar verwachting niet verslechteren, omdat de lasten op arbeid anders verdeeld worden maar per saldo gelijk blijven.

WUL

Indien de premieheffing van het werknemersdeel plaatsvindt uit het brutoloon, wordt de WW-premie een uitzondering op de WUL.

6.5 Financiering en uitvoering private aanvullende werkloosheidsverzekering

In het akkoord van centrale werkgevers- en werknemersorganisaties is afgesproken dat met aanvullende werkloosheidsverzekeringen de huidige opbouw en duur van de WW-uitkeringen, en de daaraan gekoppelde WGA-uitkeringen, worden gehandhaafd, zodra deze door de inwerkingtreding van de WWZ worden beperkt¹⁰⁰. Sociale partners hebben afgesproken deze private aanvullende werkloosheidsverzekeringen op cao-niveau zo snel mogelijk, en uiterlijk per 1 januari 2020, te zullen realiseren. De verzekeringen staan los van bestaande boven- en nawettelijke aanvullingen op de WW. In de bijlage ‘Overzicht van maatregelen’ bij het sociaal akkoord benoemen de bewindspersonen van SZW als maatregel nr. 26: “Sociale partners kunnen op CAO-niveau een aanvulling van 14 maanden WW introduceren. Deze afspraken worden in beginsel algemeen verbindend verklaard.”¹⁰¹

Indien de WW-premie uit het brutoloon wordt geheven en indien bij het vormgeven van de private aanvullende verzekering zo veel mogelijk uniformiteit wordt betracht,

⁹⁸ Zie de adviesaanvraag in bijlage 1, vijfde pagina (p. 120).

⁹⁹ Ervansatie kan echter nooit zo specifiek zijn dat er op microniveau (dat van individuen en huishoudens) geen enkele (sub)groep in koopkracht voor- of achteruitgaat.

¹⁰⁰ Zie brief Stichting van de Arbeid over aanvullende verzekering opbouw en duur WW in cao's van 11 juli 2014.

¹⁰¹ Dit heeft geen betrekking op ondernemingscao's en cao's waarbij alle werkgevers lid zijn van de betrokken werkgeversvereniging en de cao derhalve al voor de hele sector geldt.

ligt het volgens de raad in de rede om de werknemerspremie voor de private aanvullende verzekeringen eveneens uit het brutoloon te heffen. Daarmee wordt ook deze premie een uitzondering op de WUL (zie par. 6.2).

Ingeval afspraken worden gemaakt over private aanvullende werkloosheidsverzekeringen beveelt de raad aan om de mogelijkheid te scheppen om deze verzekeringen op cao-niveau te laten uitvoeren door UWV of een andere publieke partij in de keten van werk en inkomen, zoals bijvoorbeeld de Sociale Verzekeringsbank (SVB). Daarvoor is de instemming van de minister van SZW vereist. Indien deze instemming er echter niet komt, dan is te overwegen de uitvoering in handen te leggen van een andere partij, bijvoorbeeld een uitvoerder van een aanvullende pensioenregeling¹⁰². Voorwaarde is wel dat het UWV de relevante gegevens beschikbaar stelt.

Volgens de raad voorkomt uitvoering van de private aanvullende verzekeringen op cao-niveau door UWV dubbele administratie en overdrachtsproblemen. Van de zijde van UWV is meegedeeld dat dit een uniforme regeling vereist. Alleen dan kan UWV het uitkeringsrecht op grond van deze aanvullende arrangementen vaststellen. Verder heeft UWV kenbaar gemaakt dat voor deze uitvoering extra middelen en capaciteit nodig zijn. Rekening houdend met de vele veranderingen naar aanleiding van onder meer de WWZ en de Participatiewet, ontbreekt bij UWV thans de capaciteit om de private in cao's afgesproken aanvullende verzekeringen verantwoord uit te voeren. Een zorgvuldige en effectieve uitvoering van een uniforme regeling wordt vanaf circa 2017-2018 mogelijk geacht¹⁰³.

Een en ander impliceert dat sociale partners samen met UWV zullen moeten beoordelen of het mogelijk is om de private aanvullende werkloosheidsverzekeringen als een uniforme regeling vorm te geven, zoals UWV vereist¹⁰⁴. Het is aan cao-partijen om te besluiten over de uitvoering van deze verzekeringen.

Vervolgens zullen sociale partners moeten bepalen of een uniforme regeling een uniforme premie voor de aanvullende werkloosheidsverzekeringen impliceert of

102 In dit verband zij erop gewezen dat boven- en nawettelijke WW-uitkeringen voor ambtenaren van gemeenten nu worden uitgevoerd door organisaties als Loyalis e.d.

103 In hun brief van 11 april 2013 (aan de Tweede Kamer) in verband met de resultaten van het sociaal overleg merken de bewindspersonen van SZW op dat "pas in 2018 de eerste mensen de gevolgen ondervinden van de verkorting van de duur van de publiek gefinancierde WW; mensen die thans een WW-uitkering hebben van 38 maanden ervaren de gevolgen zelfs pas in 2019."

104 Brief van UWV van 27 oktober 2014 aan de Stichting van de Arbeid. Daarin staat: "U vraagt naar de betekenis van een mogelijke uitvoering door UWV van cao-aanvullingen in de WW. UWV zou de cao-aanvullingen alleen kunnen uitvoeren als deze conform de Wet Werk en Zekerheid worden vorm gegeven als een uniforme regeling. Uniform houdt daarbij in dat de regeling voor alle cao's gelijk luidt en langjarig en door één organisatie onder dezelfde voorwaarden wordt uitgevoerd. Alleen dan kunnen wij de aanvulling in onze systemen inpassen."

een cao-specifieke premie¹⁰⁵. In dit verband is van belang dat de Belastingdienst zowel de naar sector gedifferentieerde Sfn-premies als de AWf-premie int. De raad constateert dat er aan zowel een gedifferentieerde premie als een uniforme premie voor- en nadelen kleven. Een premie per cao heeft als voordeel dat het de prikkel voor cao-partijen vergroot om werkloosheid te voorkomen en de werkloosheidsduur te beperken¹⁰⁶ en dat elke sector zijn eigen lasten draagt. Een premie per cao heeft echter als nadeel dat de uitvoering complexer is dan bij een uniforme premie, waardoor de uitvoeringskosten en de administratieve lasten hoger worden. Sectoren met een relatief groot werkloosheidsrisico of met veel faillissementen kunnen te maken krijgen met een relatief hoge premie waardoor de loonkosten navenant hoger worden. Een per cao gedifferentieerde premie kan eveneens een belemmering vormen voor de intersectorale mobiliteit van werknemers. Om dit probleem op te lossen is een systeem denkbaar dat de uitkeringslasten tussen cao-sectoren onderling verrekent naar rato van de door de werknemer in verschillende sectoren opgebouwde rechten. Niet alleen de laatste werkgever moet dan de uitkeringslasten opbrengen, maar alle werkgevers voor wie de uitkeringsgerechtigde heeft gewerkt. Daardoor zouden cao-sectoren worden aangeslagen voor kosten van ontslag van werknemers die de cao-sector al enige tijd geleden hebben verlaten.

Een uniforme premie voor de aanvullende werkloosheidsverzekeringen heeft als voordeel dat deze eenvoudig is uit te voeren, waardoor de administratieve lasten beperkt blijven. Zo'n premie kan bovendien de intersectorale mobiliteit van werknemers bevorderen.

Nadeel van een uniforme premie is echter dat sectoren die slechts een beperkt beroep doen op de aanvullende verzekering, mogelijk toch een relatief hoge premie moeten betalen. Dit vergroot de kans dat deze sectoren een eigen fonds oprichten, waardoor de premie voor de sectoren die wel aan de eventuele collectieve (aanvullende) verzekering meedoen, hoger wordt (averechtse selectie).

De raad acht het denkbaar dit nadeel van naar cao's gedifferentieerde premies te ondervangen door cao-partijen bij elkaar aansluiting te laten zoeken om te komen tot zo groot mogelijke groepen (collectiviteiten), waarbinnen een uniforme premie voor de private aanvullende werkloosheidsverzekeringen wordt geheven. Dit model impliceert dat premieverschillen kunnen optreden tussen maar niet binnen dergelijke groepen.

105 Ook op andere onderdelen zullen sociale partners de vormgeving van de private aanvullende verzekeringen verder uitwerken, zoals: de wijze waarop de uitkeringsrechten van een werknemer die bij verschillende werkgevers heeft gewerkt, moeten worden verdeeld over de huidige en vorige werkgevers. Daarbij is van zwaarwegend belang dat de systematiek de (intersectorale) arbeidsmobiliteit niet belemmert.

106 Veronderstelling is dat cao-afspraken met een dergelijke premiestelling ondersteunend zijn aan de activerende arbeidsmarktfunctie van de WW. In zijn adviesaanvraag van juli 2013 heeft het kabinet hiervoor de aandacht van de raad gevraagd.

7 Transitie

7.1 Inleiding

In de vorige hoofdstukken heeft de raad, gegeven het sociaal akkoord en het akkoord van centrale werkgevers- en werknemersorganisaties, voorstellen geformuleerd voor de arbeidsmarktinfrastructuur, de regie over deze infrastructuur en de WW, en de financiering van de WW. Afspraak is om deze voorstellen in te voeren per 1 januari 2020. In de periode daarvóór zal de beoogde verandering al op sommige onderdelen in gang worden gezet. Zo is afgesproken om de werknemerspremie voor de WW geleidelijk in te voeren. Dit zou ook moeten gelden voor de invoering van de premies voor de private aanvullende verzekeringen ten behoeve van de opbouw en duur van de WW die bij cao zijn afgesproken.

Verder is in het akkoord van centrale werkgevers- en werknemersorganisaties afgesproken dat in de jaren tot 2020 experimenten met de nieuwe verantwoordelijkheidsverdeling kunnen plaatsvinden. Dit kan in enkele pilotsectoren waar die verantwoordelijkheidsverdeling als eerste vorm krijgt. De pilots kunnen betrekking hebben op zowel de nieuwe arbeidsmarktinfrastructuur als op vormen van sectorale en regionale regie.

Deze overgangperiode of transitie loopt samen met de invoering van onderdelen van de WWZ, waaronder de wijzigingen in de WW-polisvoorwaarden.

Uitgaande van de genoemde afspraken in het akkoord van centrale werkgevers- en werknemersorganisaties formuleert de raad in dit hoofdstuk enkele voorstellen voor de transitie in de periode tot 1 januari 2020.

7.2 Pilots richting nieuwe arbeidsmarktinfrastructuur en regie

De raad pleit ervoor om – gegeven het akkoord van centrale werkgevers- en werknemersorganisaties – in de periode tot 2020 in verschillende pilots na te gaan hoe de beoogde arbeidsmarktinfrastructuur en de sectorale en regionale regie in de praktijk uitwerken. Daarmee bepleit hij een praktijkgerichte benadering, omdat hij overtuigd is van het belang partijen eerst ervaring te laten opdoen met de voorstellen en te leren van de implementatie ervan. De voorstellen moeten zo goed mogelijk zijn ingebed in en afgestemd op de sectorale en regionale context. De pilots kunnen op korte termijn starten, zo mogelijk vóór 2016. Wanneer zij uiterlijk in 2019 wor-

den afgerond, kunnen zij nog voor de definitieve invoering van de voorstellen in 2020 worden geëvalueerd. Bij de invoering van het nieuwe stelsel per 1 januari 2020 kunnen dan eveneens de lessen uit goede praktijkvoorbeelden worden benut. Bij deze evaluatie zal de raad een rol vervullen. Daarmee wil hij ook uitdrukking geven aan zijn opvatting dat de pilots niet vrijblijvend kunnen noch mogen zijn. Als uit een betrouwbare en valide evaluatie blijkt dat de pilots (of onderdelen daarvan) doelmatig en doeltreffend zijn, dan moeten deze worden verankerd in de arbeidsmarktinfrastructuur en regie die vanaf 1 januari 2020 worden ingevoerd.

In deze paragraaf schetst de raad de hoofdlijnen van de aanbevolen pilots en geeft hij enkele concrete voorbeelden. Hij beoogt om vóór de zomer aanvullende voorstellen voor pilots voor te leggen en ziet ook het monitoren en evalueren van de pilots als zijn taak. Ook de door de raad voorgenomen jaarlijkse bijeenkomsten, waarop mensen en partijen die actief zijn op de 35 Werkpleinen ervaringen met regionale afstemming kunnen uitwisselen (zie par. 5.4), zullen bijdragen aan het (tussentijds) evalueren van pilots.

De raad stelt voor op korte termijn en liefst al vóór 2016 via pilots te testen hoe de voorgestelde nieuwe dienstverlening en regie met betrekking tot de arbeidsmarkt uitwerken. De pilots zijn gericht op de aanbevolen 'adviescentra voor werk-naar-werk en begeleiding', op de uitvoering door verschillende partijen en op de ontwikkeling van hun taken, hun doelgroepen en de plek waar zij gevestigd zijn. De pilots bieden verder de mogelijkheid om ervaringen op te doen met zowel sectorale als regionale regie, waaronder het verknopen van activiteiten op sectoraal en regionaal niveau. Het ligt in de rede om de pilots te organiseren op zowel sectoraal en regionaal niveau, als rond een bedrijf of beroep en daarbij enige flexibiliteit toe te staan. Aan te bevelen is de pilots te laten aansluiten bij de sectorplannen (zie par. 2.5.1) en andere bestaande goede initiatieven zoals van-werk-naar-werkprojecten (zie par. 4.2) en kennis van succesvolle samenwerkingsprojecten zo veel mogelijk te benutten, zoals sectorplannen en regionale projecten met betrekking tot de jeugd. Ook gemeenten kunnen bij de pilots worden betrokken.

De raad stelt voor pilots te ontwikkelen in lijn met de in par. 4.1 geschetste voorbeelden (zie box 4.1 met betrekking tot C3, ACE en SSWF) en andere bestaande voorbeelden zoals de stichting Participatiefonds voor het Primair en Speciaal Onderwijs¹⁰⁷. Ook de centrale werknemersorganisaties willen pilots opzetten¹⁰⁸.

De raad beveelt aan via de pilots na te gaan hoe de uitvoering van de dienstverlening door verschillende uitvoerders (vakbeweging en andere partijen) uitwerkt. Zij kunnen verschillende invullingen van het takenpakket van de adviescentra uittesten, zoals het afnemen van competentietests, opstellen van loopbaanadviezen en doorverwijzen naar gespecialiseerde partijen.

Ook kunnen de uitvoerders ervaring opdoen met het verlenen van diensten aan verschillende doelgroepen: zowel met ontslag bedreigde werknemers als WW-gerechtigden. Daarbij is vooral het beproeven van de dienstverlening tijdens de fase van beroep op de WW van belang. Zo kan worden nagegaan wat het beste moment is om de begeleiding over te dragen aan UWV. De uitvoerders zullen hierover op regionaal niveau goede afspraken moeten maken met UWV. Overigens bieden de pilots ook de mogelijkheid na te gaan of en op welke wijze adviescentra hun diensten aan doelgroepen kunnen aanbieden die in eerste instantie niet tot de genoemde doelgroepen behoren, zoals werknemers uit overheidssectoren.

Verder kan geëxperimenteerd worden met de plek waar de adviescentra zich vestigen: aan de Werkpleinen dan wel in een ander deel van de regio of in een sector. Een louter digitaal adviescentrum behoort eveneens tot de mogelijkheden.

107 De stichting Participatiefonds voor het Primair en Speciaal Onderwijs is gevraagd een pilot in te richten waarin onderzocht wordt of haar werkwijze model zou kunnen staan voor alle WW-eigenrisicodragers. Deze stichting is een zelfstandig bestuursorgaan (bestuurd door sociale partners) waarbij alle schoolbesturen in het primair onderwijs verplicht zijn aangesloten. Het fonds zorgt voor de verdeling van het financiële risico dat schoolbesturen in het primair onderwijs lopen als ze een dienstverband beëindigen. Al deze schoolbesturen betalen hiervoor premie. Om de uitkeringskosten zo laag mogelijk te houden, helpt het fonds werkzoekend onderwijspersoneel bij het vinden van een nieuwe baan. Ook werkt het fonds nauw samen met het zogeheten Vervangingsfonds: dat betaalt de kosten voor vervanging van onderwijspersoneel bij ziekte of afwezigheid en levert een bijdrage aan het terugdringen van ziekteverzuim en arbeidsongeschiktheid.

108 De FNV wil in een pilot in vier (UWV-)regio's een adviescentrum voor werkzoekenden en met werkloosheid bedreigde werknemers opzetten. In dit adviescentrum kunnen mensen terecht voor loopbaanondersteuning, informatie over rechten en plichten tijdens werkloosheid, hulp bij het vertalen van informatie uit sociale plannen naar de individuele situatie, financieel advies, zicht op baanopeningen tot en met het deelnemen aan workshops (bijvoorbeeld solliciteren en netwerken).

Het CNV wil in een pilot in vier arbeidsmarktregio's een adviescentrum voor werkenden opzetten waar dienstverlening wordt geboden aan werkenden die met werkloosheid worden bedreigd of net werkloos zijn geworden. De dienstverlening richt zich op advies, begeleiding, informatievoorziening en coaching rondom alles wat bijdraagt aan het vergroten van de eigen wendbaarheid. De doelen zijn: zorgen dat werkenden meer regie over de eigen loopbaan krijgen, van werk naar werk kunnen gaan en op een plek terecht komen waar zij hun talenten optimaal kunnen benutten.

De VCP beoogt een of meer pilots voor adviescentra rondom beroep en bedrijf, bij bedrijven waar personeel herplaatst moet worden. In het verleden zijn daarvan voorbeelden bekend bij DAF, Philips en meer recent Phillip Morris en Aldel.

Via de pilots kan worden gezien of en op welke wijze Europese aanbestedingsregels consequenties hebben voor de inrichting van de aanbestedingsprocedures. De pilots kunnen ten slotte een eerste indicatie geven van de effectiviteit en werkbaarheid van de adviescentra en kunnen inzichtelijk maken wat de effecten zijn op het beroep op de WW. Dat is van belang voor de financiering van de centra uit WW-premies (AWf). De raad beveelt aan om vóór de start van de pilots effectiviteitsmaten te ontwikkelen, zodat bij een evaluatie aan het eind van de pilotperiode in 2019 kan worden vastgesteld of de dienstverlening van de adviescentra voldoende kosten-effectief is en of werkzoekenden effectief door de adviescentra worden ondersteund.

Aangezien de pilots tot doel hebben werkloosheid en het beroep op de WW te voorkomen en te beperken, verzoekt de raad de minister van SZW om de pilots mee te financieren.

7.3 Overgang nieuwe financiering werkloosheidsverzekeringen

In deze paragraaf beschrijft de raad hoe de beoogde nieuwe financiering van de WW kan worden ingevoerd. Aansluitend gaat hij na hoe deze overgang zich verhoudt tot de door het kabinet in de adviesaanvraag geformuleerde randvoorwaarden.

Een gezamenlijk door werkgever en werknemer betaalde WW-premie

In het sociaal akkoord is afgesproken dat werknemers al gaan meebetalen aan de WW vóór 2020. De raad adviseert om de gezamenlijk gedragen WW-premie stapsgewijs in te voeren en zo snel mogelijk hiermee te starten. Dit geldt zowel voor de Sfn-premie als de AWf-premie.

Voordeel hiervan is dat werknemers geleidelijk meer worden belast, waardoor de koopkracht van jaar op jaar niet te veel wijzigt. De geleidelijke invoering van het werknemersdeel van de WW-premie maakt ook een geleidelijke, jaarlijkse koopkrachtcompensatie mogelijk, bijvoorbeeld via fiscale instrumenten. Hierbij is ook van belang: (a) dat verwacht mag worden dat de structurele WW-lasten geleidelijk zullen dalen als gevolg van de invoering van de WWZ per 1 januari 2016, die een geleidelijk afname van de maximale duur van de WW-uitkering inhoudt en (b) dat de bovenwettelijke lasten als gevolg van de afgesproken aanvullende verzekeringen voor de opbouw en duur van de WW geleidelijk zullen toenemen.

Een lastendekkende stabiele AWf-premie

De raad adviseert om de lastendekkende stabiele AWf-premie in één keer in te voeren en om op dat moment een stabilisatiecommissie in te stellen (zie par. 6.3).

De lastendekkende stabiele premie is een premie die wordt berekend door een langjarig gemiddelde te nemen van de lasten voor de WW. De raad adviseert om deze lastendekkende premie in één keer in te voeren. Dit houdt in dat op één moment wordt overgestapt van een systeem waarin het Rijk de AWf-premie vaststelt op basis van EMU-saldo en inkomenspolitiek naar een systeem waarbij UWV de AWf-premie calculeert op basis van het tienjarig gemiddelde. De minister stelt de premie vervolgens vast.

Geleidelijk overstappen is in dit geval niet mogelijk, gelet op het doel om met de premie de gemiddelde WW-lasten over een aantal jaren te dekken. Het meest logische moment om over te stappen op de lastendekkende stabiele premie is het moment waarop werknemers gaan meebetalen aan de WW. Dat is ook het beste moment voor het opheffen van het vermogenstekort in het AWf; een tekort dat is ontstaan als gevolg van het huidige systeem van premievaststelling AWf (zie verder).

Gelijktijdig met het instellen van een lastendekkende stabiele premie wordt een onafhankelijke stabilisatiecommissie benoemd. Deze commissie kan vanaf het begin de premiestelling volgen en ingrijpen als dat nodig is.

Vermogenstekort AWf

De raad adviseert om het vermogenstekort van het AWf aan te vullen, zodat het nieuwe systeem voor een lastendekkende stabiele premie zonder vermogenstekort kan starten. Het beste moment hiervoor is als het nieuwe systeem van premievaststelling AWf in werking treedt.

Het vermogenstekort van het AWf kan door het Rijk worden aangezuiverd zonder dat het EMU-saldo daardoor wijzigt. Daartoe wordt het tekort buiten het domein sociale zekerheid, maar binnen een ander domein van de overheid geplaatst.

Randvoorwaarden bij transitie

Het kabinet heeft in de adviesaanvraag enkele randvoorwaarden voor de financiering van de WW geformuleerd. Eventuele voorstellen van de SER dienen budgetneutraal en lastenneutraal te zijn en de concurrentiepositie van het bedrijfsleven te verbeteren.

De transitie is *budgetneutraal* als het EMU-saldo door de overgang naar een nieuw stelsel van WW-premievaststelling niet verandert. De overgang naar het nieuwe stelsel kan budgetneutraal plaatsvinden als het huidig vermogenstekort van het AWF naar een ander fonds of naar een ander domein van de overheid wordt geplaatst. Als werkgevers en werknemers bijdragen aan het wegwerken van het tekort, dan is het effect niet budgetneutraal, want dan leidt het tot een verbetering van het EMU-saldo.

Of de invoering *koopkracht- en lastenneutraal* is, is afhankelijk van de effecten in de loonruimte van de gewijzigde premieverdeling tussen werkgevers en werknemers en eventuele koopkrachtcompensatie bij invoering van een WW-werknemerspremie. De raad ziet geen redenen om aan te nemen dat de wijzigingen in de premieverdeling tot een andere *concurrentiepositie van het bedrijfsleven* zal leiden. Met het geleidelijk introduceren van een werknemerspremie in de WW ontstaat er een andere verdeling van de lasten op arbeid; per saldo wijzigen deze lasten echter niet.

Den Haag, 20 februari 2015

M. I. Hamer
voorzitter

V.C.M. Timmerhuis
algemeen secretaris



Bijlagen





Ministerie van Sociale Zaken en
Werkgelegenheid

> Retouradres Postbus 90801 2509 LV Den Haag

SER
T.a.v. de heer ir. W. Draijer
Postbus 90405
2509 LK 'S GRAVENHAGE

Postbus 90801
2509 LV Den Haag
Anna van Hannoverstraat 4
T 070 333 44 44
F 070 333 40 33
www.rijksoverheid.nl

Contactpersoon
mw. E.M. Splint-Dekker MSc

Onze referentie
2013-0000091738

Datum **10 JUL 2013**

Betreft Adviesaanvraag: Rol sociale partners bij toekomstige
arbeidsmarktinfrastructuur

Geachte heer Draijer,

Nederland kent een lange traditie van sociaal overleg. Het heeft ons land door moeilijke tijden geholpen. Het overleg in de polder bracht sociaaleconomische rust, een stabiele loonontwikkeling en een structureel sterke economie. Door te bouwen aan vertrouwen, werkgelegenheid te bevorderen en onze economie steeds opnieuw structureel te versterken.

Ook nu hebben kabinet en sociale partners elkaar gevonden op een structurele aanpak voor onze economie en arbeidsmarkt. De afspraken tussen kabinet en sociale partners zijn vastgelegd in de Kamerbrief *Resultaten sociaal overleg* van 11 april 2013. De sociale partners onderling hebben hun afspraken vastgelegd in de Stichting van de Arbeid, in het document *Perspectief voor een sociaal én ondernemend land: uit de crisis, met goed werk, op weg naar 2020*, dat als bijlage is gevoegd bij de Kamerbrief van 11 april. Doel van deze aanpak is zoveel mogelijk mensen een eerlijke kans te geven op werk en economische zelfstandigheid. Dat is noodzakelijk vanwege de ongunstige economische situatie waarin Nederland en Europa zich op dit moment bevinden. Veel mensen zijn dagelijks op zoek naar werk, te veel met weinig succes. Het is ook nodig vanwege de veranderingen die onze economie en arbeidsmarkt doormaken. De voortdurende veranderingen in de wereldeconomie en de technologie vragen ook bij bedrijven steeds opnieuw om aanpassingen. De vergrijzing en ontgroening vraagt om het inzetten van alle mensen die kunnen werken op de arbeidsmarkt. Dat biedt dus ook veel kansen voor de vele mensen die graag willen werken.

Op de arbeidsmarkt van de 21^e eeuw zullen mensen langer gezond doorwerken tot aan de pensioengerechtigde leeftijd en daarbij vaker wisselen van baan. Die toenemende mobiliteit, vrijwillig of als gevolg van dreigend ontslag, kan worden opgevangen als werknemers in staat zijn om gezond, geschoold en gemotiveerd het vervolg van hun loopbaan in eigen hand te nemen.

Tegen deze achtergrond hebben sociale partners, in hun beleidsagenda 2020, aangegeven dat zij in het kader van een brede herordening, hun verantwoordelijkheid op de arbeidsmarkt verdergaand oppakken. Het bieden

van werkzekerheid en het voorkomen van werkloosheid staat centraal, door te zorgen voor gezonde en goed geschoolde werknemers, die zo nodig makkelijk een andere baan kunnen vinden als ze dat willen of als dat nodig is. Door het bieden van begeleiding bij het vinden van ander werk. Door het creëren van kansen voor mensen met een beperking die zonder hulp van bedrijven, gemeenten, sociale partners en een financiële steun in de rug nauwelijks werk kunnen vinden. Door eerlijke contracten voor mensen met een tijdelijk of flexibel contract, waarbij er ook perspectief is op vast werk. Door mensen goede mogelijkheden te bieden arbeid en zorg te combineren.

Om die verantwoordelijkheid waar te kunnen maken hebben kabinet en sociale partners over de volle breedte van de arbeidsmarkt afspraken gemaakt. De rol van sociale partners bij de werknemersverzekeringen zal worden versterkt. In plaats van instroom in de WW komt de nadruk te liggen op het voorkomen van die instroom. Dat komt tot uitdrukking in de aandacht voor goed werkgeverschap en goed werknemerschap en begeleiding van werk naar werk door werkgevers ter voorkoming van ontslag en werkloosheid. De verantwoordelijkheid van de werkgever wordt bijvoorbeeld ondersteund door de introductie van een transitievergoeding bij beëindiging van vaste en tijdelijke arbeidsrelaties. Werknemers en hun organisaties vullen hun verantwoordelijkheid onder meer in door mee te betalen aan de WW-premie, hun rol bij het ondersteunen van werkzoekenden en via de gezamenlijk te ontwikkelen sociale infrastructuur van de arbeidsmarkt.

De wijziging van verantwoordelijkheden voor het voorkomen van en verzekeren tegen werkloosheid heeft ingrijpende gevolgen voor de sociale infrastructuur van de arbeidsmarkt. In feite moeten de consequenties van het Sociaal Akkoord voor sociale partners, Rijksoverheid, gemeenten, Werkbedrijven en UWV verder worden doordacht, mede in het licht van de per 2020 gewenste situatie. Hierbij is het onderscheid tussen werknemersverzekeringen, volksverzekeringen en voorzieningen en de daarbij behorende verantwoordelijkheidsverdeling van belang. Kabinet en sociale partners hebben afgesproken de SER hierover advies te vragen. Daarbij zou recht moeten worden gedaan aan de lessen van de commissie Buurmeijer en dienen de wettelijke wijzigingen die door het kabinet worden doorgevoerd op het terrein van WW, ontslagrecht, flexrecht en de participatiewet, als uitgangspunt. Deze adviesaanvraag staat los van de behandeling van de diverse wetsvoorstellen. Ik heb het genoegen u de adviesaanvraag in deze brief voor te leggen.

Centrale adviesvraag

Kabinet en sociale partners vinden een goed functionerende arbeidsmarkt en sociale zekerheid een gezamenlijke verantwoordelijkheid. Dit is in het belang van werknemers en werkgevers en is ook een maatschappelijk belang. Cruciaal is het vergroten van de (brede) inzetbaarheid. Voorkomen moet worden dat werknemers door gebrek aan scholing en vitaliteit moeten afhaken en vervolgens kansloos zijn op de arbeidsmarkt. Iedere werknemer is van jongs af aan een ouder wordende werknemer, dus is het verstandig -van jongs af aan - in inzetbaarheid te investeren. Dit betekent investeren in gezondheid, scholing¹ en mobiliteit. Langs deze weg moet, naarmate de baan zekerheid afneemt, de werkzekerheid toenemen.

¹ Met het oog op scholing wordt op korte termijn een voorstel gedaan door de convenantpartners (Rijksoverheid OCW, SZW, EZ en Stichting van de Arbeid) aan de Minister van Onderwijs over een nieuw systeem van validering van leerresultaten uit non-formeel en informeel leren. Daarnaast verschijnt deze zomer het advies van de commissie 'Flexibel hoger onderwijs voor werkenden'.

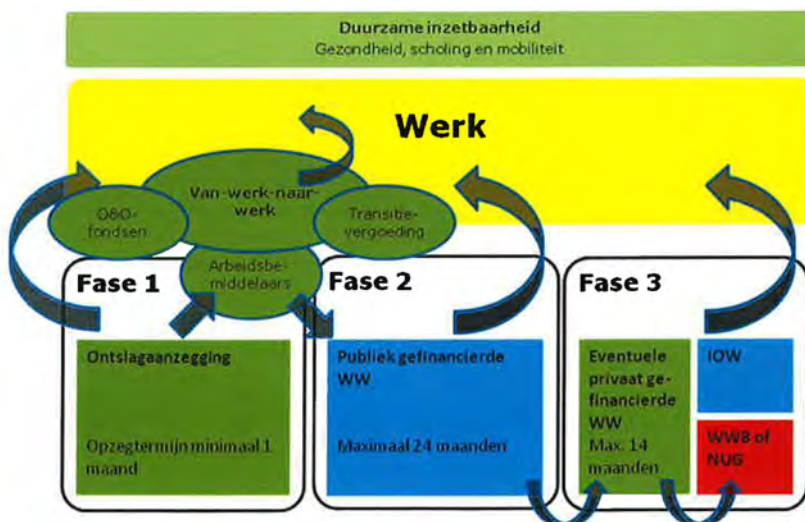
Bezien vanuit de individuele werknemer van de toekomst betekent dit dat de nadruk komt te liggen op het voorkómen van werkloosheid. De moderne arbeidsmarktinfrastructuur draait er om werknemers zo veel mogelijk op de arbeidsmarkt te houden en te voorkomen dat mensen (langdurig) een beroep moeten doen op de WW. Cao-afspraken en concrete plannen op sectorniveau gericht op inzetbaarheid zijn hierbij van groot belang. Tegelijkertijd worden ook de bestaande mechanismen aangepast: zij moeten het vinden en houden van werk ondersteunen, een goede balans bieden tussen flexibiliteit en zekerheid en meedoen van iedereen bevorderen.

Vanuit deze basis hebben kabinet en sociale partners gesproken over hervormingen, gericht op een evenwichtige, dynamische en activerende arbeidsmarkt, met een daarop toegesneden infrastructuur die doelmatig en doeltreffend werkt voor werkenden en werkzoekenden, en voor zelfstandigen en werkgevers. Hierbij heeft de verantwoordelijkheidsverdeling tussen overheid en sociale partners centraal gestaan.

Gegeven de hierboven geschetste benadering, vraagt het kabinet de SER te adviseren over de verantwoordelijkheidsverdeling in de financiering van de WW. Deze vraag komt voort uit de gedachte dat sociale partners bij uitstek de mogelijkheid hebben om het beroep op de WW te beperken door het bieden van werkzekerheid en het voorkomen van werkloosheid. Het kabinet vraagt de SER daarom tevens om verder invulling te geven aan de in het sociaal akkoord geschetste visie op een toekomstbestendige arbeidsmarktinfrastructuur – en met name de rol van werkgevers en werknemers hierin – waarbij de nadruk komt te liggen op het voorkómen van werkloosheid en het beperken van de werkloosheidsduur.

Kader en denkrichting

Indien gekeken wordt naar de fasen die een werknemer doorloopt indien er sprake is van (mogelijk uitzicht op) ontslag, wordt scherper zichtbaar welke arrangementen voor die werknemer van belang zijn en welke behoeften deze heeft in elk van de fasen (zie onderstaande figuur). In alle drie de fasen is het uiteindelijke doel om de werknemer in staat te stellen deel te nemen aan het arbeidproces, maar de instrumenten zijn verschillend in elke fase.



In de eerste fase gaat het om de inzet van werkgevers en werknemers op duurzame inzetbaarheid en van werk-naar-werk, zowel tijdens het dienstverband als in de periode van een ontslaanzaegging². Hiermee kan duurzame participatie worden gerealiseerd. De tweede fase beslaat de publiek gefinancierde WW. Het primaire doel van de WW is het opvangen van frictiewerkloosheid en conjunctuurschommelingen en het bieden van inkomenszekerheid in de (korte) periode tussen twee banen. De duur en opbouw van de WW wordt conform afspraken in het sociaal akkoord aangepast.

De laatste fase is de periode na de publiek gefinancierde WW. Sociale partners hebben aangegeven via aanvullende cao-afspraken invulling te willen geven aan een privaat gefinancierde WW na afloop van de wettelijk geregelde WW. Sociale partners kunnen zich daarbij richten op duur, hoogte en opbouw. Publieke inkomensvoorzieningen in deze periode zijn de WWB en (tot 2020) de IOW.

Bij de beantwoording van de centrale adviesvraag kunnen verschillende elementen uit de opeenvolgende fasen betrokken worden:

Fase 1:

- Hier ligt de uitdaging in het tot stand brengen van een bestendige van-werk-naar-werk aanpak en de inbedding daarvan in bestaande en toekomstige arbeidsmarktinstuties en instrumenten. Wat is de rol van private arbeidsbemiddelaars? Op welke manier kunnen O&O fondsen en individuele of cao-afspraken worden benut ten behoeve van een versterkte sectorale en intersectorale scholing en mobiliteit? Gezien de aanstaande hervorming van het ontslagrecht en de WW is ook de vraag hoe de transitievergoeding een stimulans kan vormen voor van-werk-naar-werk aanpak relevant. Welke lessen zijn te leren uit buitenlandse ervaringen met van-werk-naar-werk?
- Welke bestaande prikkels en eventueel nieuw te introduceren prikkels zetten werkgevers en werknemers ertoe aan om daadwerkelijk van-werk-naar-werk arrangementen tot stand te brengen en het beroep op de WW zo veel mogelijk te beperken? Hoe kan het moderniseren van cao-afspraken het van-werk-naar-werk-beleid ondersteunen?
- Hoe kunnen goed werkgeverschap en goed werknemerschap gericht op gezondheid, scholing, arbeidsmobiliteit, van-werk-naar-werk en duurzame participatie verder worden gestimuleerd?
- Sociale partners doen met het actieteam en via sectorale plannen al in 2013- 2015 ervaring op met van-werk-naar-werk en intersectorale mobiliteit. Deze crisisaanpak voor de korte termijn valt buiten het beslag van de adviesaanvraag. De opgedane ervaring kan uiteraard wel benut worden voor het versterken van de lange termijn infrastructuur.

Fase 2:

- Met het oog op fase 2 vraagt het kabinet aan de SER te adviseren over de financiering van de publieke WW die gezamenlijk door werkgevers en werknemers wordt opgebracht. Hoe kan een fifty-fifty-verdeling van een zuiver lastendekkende premie voor de publiek gefinancierde WW worden ingevoerd, waarbij wordt voldaan aan de voorwaarden van budgettaire en lastenneutraliteit? Met lastendekkend wordt bedoeld de kosten voor uitkeringen, uitvoering en indien nodig re-integratie door UWV. Tevens wordt het Algemeen Werkloosheidsfonds (Awf) benut om conjuncturele

² Daarbij spelen ook de beoordeling van het ontslag, de opzegtermijn, de transitievergoeding, inzet van O&O-fondsen, cao's, sociale en sectorale plannen en de inzet van private arbeidsbemiddelaars een rol.

schommelingen op te vangen. Volgens Europese definities tellen mutaties in de publiek gefinancierde WW mee in het EMU-saldo. De overgang naar een fifty-fifty-verdeling van de premies mag geen nadelige gevolgen hebben voor het EMU-saldo. Lastenneutraliteit betekent dat de lasten voor werkgevers en werknemers op macroniveau niet mogen muteren. Ook mogen geen negatieve gevolgen ontstaan voor de koopkracht en de concurrentiepositie van Nederland. Het kabinet verzoekt daarnaast om de in 2013 gerealiseerde uniformering van het loonbegrip en de daarbij behorende administratieve lastenverlichting overeind te houden.

- Het kabinet is daarbij ook geïnteresseerd in de vraag of en hoe premiedifferentiatie in de WW kan worden vormgegeven in het licht van goed werkgeverschap en de verantwoordelijkheid van werkgevers en werknemers voor het inperken van het beroep op de WW. Hoe kan worden voorkomen dat financiële prikkels leiden tot te grote drempels voor bedrijven in economisch slecht weer? Hoe kan rekening worden gehouden met de positie van kleine bedrijven?
- De SER wordt tevens gevraagd te bezien hoe de nieuwe calamiteitenregeling WW past binnen de in het sociaal akkoord geschetste visie op de rol van sociale partners bij de arbeidsmarkt en de sociale zekerheid. Ziet de raad in een veranderende rol van werkgevers en werknemers aanleiding om te komen tot een andere invulling van de regeling?

Fase 3:

- Voor wat betreft cao-afspraken over een aanvullende privaat gefinancierde WW in fase 3, verneemt het kabinet graag van de SER op welke wijze geborgd kan worden dat deze ondersteunend zijn aan de activerende arbeidsmarktfunctie van de ontslag- en WW-fase zoals kabinet en sociale partners die voor ogen hebben.

Naar een samenhangende arbeidsmarktinfrastructuur:

- Bezien vanuit de werknemer en de werkgever, is het van belang dat de verschillende fasen gezamenlijk een eenvoudig en overzichtelijk geheel vormen, die bijdragen aan werkzekerheid. De infrastructuur moet de (intersectorale) aanpak van sociale partners op decentraal niveau verbinden met de initiatieven en het beleid voor de regionale arbeidsmarkt en vice versa. Daarbij behoeft de samenhang tussen de fase van ontslagaanzegging (inclusief de totstandkoming van een bestendige van-werk-naar-werk aanpak), en activering in de publieke WW-fase en de periode daarna, bijzondere aandacht.
- De rollen, taken en verantwoordelijkheden van werkgevers en werknemers, het UWV en gemeenten (respectievelijk weergegeven in groen, blauw en rood in de figuur op pagina 3) moeten op elkaar afgestemd zijn. Ook de mate waarin betrokkenen worden gestimuleerd om beroep op de WW te voorkomen en zo kort mogelijk te laten duren, speelt hierbij een rol.
- Hoe kan de beoogde sociale arbeidsmarktinfrastructuur zo worden ingericht dat recht gedaan wordt aan mensen met uiteenlopende vormen van arbeidsrelaties (bijvoorbeeld flexwerkers)?
- In de regionale arbeidsmarktinfrastructuur is beoogd dat dienstverlening aan reguliere werkzoekenden, mensen met een afstand tot de arbeidsmarkt en mensen met een arbeidsbeperking samenkomt in circa 35 arbeidsmarktregio's met werkpleinen en werkbijeenkomsten. De regievraag daarbij is hoe deze structuur aan kan sluiten op sectorale structuren. Wie zijn de betrokken spelers, hoe werken deze spelers samen en hoe is de

verdeling van taken en verantwoordelijkheden? Wat is de optimale vormgeving van de re-integratie door UWV in de WW-fase?

- Binnen de Werkkamer wordt momenteel nagedacht over de infrastructuur voor de onderkant van de arbeidsmarkt. De SER wordt gevraagd ook de wettelijke wijzigingen die het kabinet met ingang van 1 januari 2015 doorvoert in de Participatiewet, mee te nemen in de bredere advisering over de sociale arbeidsmarktinfrastructuur van de toekomst.

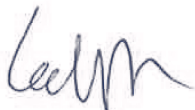
Rechtdoen aan de lessen van de commissie Buurmeijer

Gelet op de historische ervaringen met de uitvoering van de werknemersverzekeringen, vraagt het kabinet de SER in zijn advies recht te doen aan de lessen uit de parlementaire enquête uitvoeringsorganen sociale verzekeringen van 1993 (commissie Buurmeijer). Hoewel de conclusies vooral betrekking hadden op de WAO, onderschrijft het kabinet de uitgangspunten van een onafhankelijke claimbeoordeling, uitvoering en toezicht op de werknemersverzekeringen ook voor de nieuwe arbeidsmarktinfrastructuur en de WW. Het primaat voor vaststelling van de polisvoorwaarden moet bij de politiek liggen en financiële prikkels voor individuele werkgevers en werknemers spelen een belangrijke rol.

Het kabinet vraagt de SER de wettelijke wijzigingen die door het kabinet zullen worden doorgevoerd op het terrein van WW, ontslagrecht en flexrecht als uitgangspunt te nemen, evenals de bestaande financiële kaders. De voorstellen van de SER zouden moeten leiden tot een effectieve en doelmatige arbeidsmarktinfrastructuur, met een heldere rolverdeling en goede prikkels gericht op het voorkómen van werkloosheid en het beperken van de werkloosheidsduur.

Het kabinet ontvangt het advies graag uiterlijk in mei 2014. Ik zou het op prijs stellen als u in de adviesvoorbereiding ook de inbreng zoekt van de publieke werkgevers, verenigd in het Verbond Sectorwerkgevers Overheid (onder meer gezien het belang van intersectorale mobiliteit) en de Vereniging Nederlandse Gemeenten. Met het oog op de vormgeving van een bestendige van-werk-naar-werk aanpak, verzoek ik u tevens de recente ervaringen met Nederlandse van-werk-naar-werk pilots en soortgelijke arrangementen in het buitenland in uw adviesvoorbereiding mee te nemen.

Hoogachtend,
de Minister van Sociale Zaken
en Werkgelegenheid,



L.F. Asscher

Algemeen Secretariaat

SER

Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid
 T.a.v. de heer L.F. Asscher
 Postbus 90801
 2509 LV 'S-GRAVENHAGE

BETREFT Briefadvies Calamiteitenregeling WW**DEN HAAG** 22 augustus 2014**E-MAIL** n.achterberg@ser.nl**ONS KENMERK** 14.02387**TOESTELNUMMER** 070 3499 514**BIJLAGE(N)**

Geachte heer Asscher,

In uw adviesaanvraag 'Rol sociale partners bij toekomstige arbeidsmarktinfrastructuur' heeft u de SER gevraagd te adviseren over de verantwoordelijkheidsverdeling in de financiering van de Werkloosheidswet (WW) en om verder invulling te geven aan de in het sociaal akkoord geschetste visie op een toekomstbestendige arbeidsmarktinfrastructuur. Met zijn brief van 20 juni jl. heeft de SER u op de hoogte gebracht van de stand van zaken van de adviesvoorbereiding. Ook heeft hij aangegeven ernaar te streven zijn advies vóór 1 december 2014 vast te stellen. Over een specifiek onderdeel van de adviesaanvraag, te weten de Calamiteitenregeling WW, adviseert de SER u nu al zodat u dit advies kunt meewegen in de definitieve besluitvorming over de inwerkingtreding van deze regeling vóór de winter van 2016/2017.

De nieuwe voorziene Calamiteitenregeling WW

Bij bepaalde, niet-economische calamiteiten kan de werkgever een tijdelijke WW-uitkering aanvragen voor de werknemers die vanwege de calamiteit niet kunnen werken. Momenteel zijn hiervoor twee aparte regelingen: de regeling onwerkbaar weer (artikel 18 WW) en de regeling werktijdverkorting (artikel 8 BBA). Met de Calamiteitenregeling WW beoogt u beide regelingen samen te voegen. De nieuwe regeling heeft daarmee betrekking op WW-aanspraken in geval van zowel winterse omstandigheden als van andere, door de minister te bepalen, niet-economische calamiteiten.

In het geval van onwerkbaar weer bevat de nieuwe regeling als voorwaarde dat vanwege vorst, ijzel of sneeuwval minstens 20 procent van de totale arbeidscapaciteit in een kalenderweek niet kan worden benut gedurende meer dan drie weken in de periode 1 november tot 1 april. Daarmee vallen de eerste drie weken van een periode van onwerkbaar weer voor alle werkgevers onder het eigen ondernemersrisico. Deze uniforme eigenrisicoperiode is nieuw. Nu kennen verschillende sectoren en subsectoren nog verschillende eigenrisicoperioden die worden overeengekomen in de cao en uiteenlopen van nul tot zes weken (zie bijlage). Nieuw in de Calamiteitenregeling is ook dat de werkgever dagelijks een melding moet doen voor elke werknemer die niet kan

werken vanwege onwerkbaar weer, inclusief het aantal uren, het tijdvak, de functie van de werknemer en de reden voor het niet kunnen verrichten van arbeid. Het UWV beoordeelt op grond van deze dagmelding en de feitelijke situatie (het weer ter plaatse en de gevolgen daarvan voor de uitvoering van het werk) of de werkgever in aanmerking komt voor een WW-uitkering voor de betreffende werknemers. De uitvoeringsregels die het UWV hierbij hanteert worden eveneens geüniformeerd.

Ook in het geval van andere niet-economische calamiteiten die niet tot het normale werkgeversrisico kunnen worden gerekend geldt als voorwaarde dat minstens 20 procent van de totale arbeidscapaciteit onbenut blijft. Het gaat hier om lokale, regionale of andere calamiteiten die negatieve gevolgen hebben voor meer dan één onderneming en die door de minister als zodanig bekend zijn gemaakt¹. Anders dan bij onwerkbaar weer geldt hier een eigenrisicoperiode van twee weken. De werkgever moet voor deze calamiteiten wekelijks een melding doen voor elke werknemer (inclusief uren, tijdvak, functie en reden) op grond waarvan UWV beoordeelt of de werkgever in aanmerking komt voor een WW-uitkering voor deze werknemers.

Parlementaire behandeling en uitstel invoering

De per 1 januari 2013 in werking getreden Wet vereenvoudiging regelingen UWV bevat onder meer de Calamiteitenregeling WW. De Calamiteitenregeling WW is nog niet in werking getreden. De achtergrond hiervan is te vinden in de wetsgeschiedenis van de Wet vereenvoudiging regelingen UWV en de door de politiek gewenste sectorale betrokkenheid.

Op 27 augustus 2012 heeft de Stichting van de Arbeid de Tweede Kamer per brief haar kanttekeningen ten aanzien van de uniformiteit van de Calamiteitenregeling kenbaar gemaakt². Bij de behandeling van deze wet heeft de Tweede Kamer de motie Heerma aangenomen. Deze motie verzoekt de regering in overleg te treden met sociale partners over de mogelijkheid van meer maatwerk per sector of subsector³. In de Eerste Kamer is dit nogmaals bevestigd⁴ en door u is eveneens meerdere malen het belang van sectorale betrokkenheid onderstreept⁵.

In *Bijlage 1: Overzicht van maatregelen* bij het Sociaal Akkoord van 11 april 2013 onder punt 32 staat het volgende geschreven: "De nieuwe Calamiteitenregeling WW kent een eigen risicoperiode van drie weken⁶. De regeling zal worden betrokken in het SER-advies over *Toekomstige arbeidsmarkt en financiering WW*."⁷

¹ Voorbeelden hiervan uit het verleden zijn: het ontruimen van de Betuwe wegens hoog water, de vuurwerkram in Enschede, de aanslagen in de VS in 2001, de ramp met de kerncentrales in Japan en de stremming van het scheepvaartverkeer op de Rijn. Bij brand of blikseminslag kan in de plannen van de minister niet langer een beroep worden gedaan op de Calamiteitenregeling WW omdat de effecten zich meestal beperken tot een enkele onderneming en gedekt kunnen worden met een bedrijfsschadeverzekering.

² Brief Stichting van de Arbeid d.d. 27 augustus 2012 over Wetsvoorstel Wet vereenvoudiging regelingen UWV <http://www.stvda.nl/nl/publicaties/nota/2010-2019/2012/20120827-wetsvoorstel-wet-vereenvoudigingregelingen-uwv.aspx>.

³ Tweede Kamer (vergaderjaar 2012–2013) 33 327, nr. 16 (Gewijzigde motie van het lid Heerma ter vervanging van die is gedrukt onder nr. 12, voorgesteld 30 oktober 2012).

⁴ Handelingen Eerste Kamer der Staten-Generaal (vergaderjaar 2012–2013) 33 327 Vereenvoudiging regelingen UWV, nr. 6.

⁵ "In allerlei bewoordingen heb ik aangegeven dat ik, ook vanwege de economie, gevoelig ben voor de discussie over de risicotermijn en de redelijkheid daarvan, zoals die ook door de Stichting van de Arbeid is geëntameerd." en "Derhalve zeg ik de Eerste Kamer toe dat ik het overleg met de sociale partners niet zal laten stuklopen op de kwestie van de calamiteitenregeling." Zie ook voetnoot 7.

⁶ In eerdere plannen stonden wachttermijnen van zes en vier weken. Uiteindelijk heeft het kabinet bij het Sociaal Akkoord besloten er drie weken van te maken.

⁷ Bij de behandeling d.d. 14 februari 2014 door de Tweede Kamer van de Wet werk en zekerheid heeft minister Asscher nogmaals benadrukt dat de SER alle ruimte heeft in het geven van zijn advies:

Op 17 juni 2013 heeft de Stichting van de Arbeid de Tweede Kamer verzocht om de voorgenomen invoering van de nieuwe Calamiteitenregeling per 1 oktober 2013 uit te stellen⁸. Inmiddels had u de Tweede Kamer namelijk laten weten dat u de SER had verzocht zijn advies uiterlijk mei 2014 uit te brengen. Bovendien vond de informatiebijeenkomst voor de betrokken werkgeversorganisaties en vakbonden pas plaats nadat u het voornemen al bekend had gemaakt om de eigenrisicoperiode in het geval van onwerkbaar weer vast te stellen op drie weken. Tijdens deze bijeenkomst bleek dat de betreffende werkgeversorganisaties, branches en vakbonden de nieuwe Calamiteitenregeling niet werkbaar achten. Resultaat hiervan was dat u akkoord ging met uitstel tot 1 september 2014. Bij de indiening van de Wet werk en zekerheid bij de Tweede Kamer in november 2013 is vanuit uitvoeringstechnisch oogpunt uitstel tot 1 april 2016 aangekondigd.

Kortom, de SER heeft met zijn advisering alle ruimte om een andere inhoud te geven aan de Calamiteitenregeling. Indien de SER daar geen gebruik van wenst te maken, treedt de door het kabinet voorgestelde Calamiteitenregeling per 1 april 2016 in werking.

Overwegingen voor het advies

Al enige decennia is het zo dat werkgevers en werknemers bij cao afspraken maken voor de situatie van onwerkbaar weer die passend zijn bij de branche. In de cao spreken zij een sectorspecifieke eigenrisicoperiode (wachttijd) af⁹. Sommige branches hebben nu geen wachttijd. Andere zijn tevreden met een wachttijd van twee weken of wensen juist een wachttijd van zes weken. Dergelijke afspraken worden door de minister algemeen verbindend verklaard en door UWV uitgevoerd. Hierdoor verschillen de regelingen per sector met een daarbij behorende (geringe) premie die door de sector zelf wordt opgebracht. Er wordt een branchespecifieke premie berekend die is afgestemd op het gebruik, waardoor de premie voor de bouw bijvoorbeeld beduidend lager is dan die voor de bitumineuze dakdekkers. Procentueel is de opslag op de sectorpremie klein, voor individuele (kleine) ondernemers zijn de bedragen echter substantieel.

De nieuwe Calamiteitenregeling WW zal tot grote veranderingen voor branches leiden omdat de toegangsvoorwaarde is dat tenminste 20 procent van de totale arbeidscapaciteit per kalenderweek niet kan worden benut gedurende drie kalenderweken in de periode 1 november - 1 april. Onder de huidige regeling wordt de toegang tot de onwerkbaar weerregeling en de uitvoeringsbepalingen - vaak - in de cao bepaald. Met een uniforme wachttijd van drie weken in het geval van onwerkbaar weer en uniforme uitvoeringsbepalingen zou een einde gemaakt worden aan de mogelijkheid van maatwerk per cao dat recht doet aan de belangen en specifieke omstandigheden van de branches.

Advies

De SER adviseert handhaving van de bestaande onwerkbaarweerregeling (artikel 18 WW) en de werktijdverkortingsregeling (artikel 8 BBA) en van de daarbij behorende uitvoeringspraktijk. Dat betekent dat de werknemer geen loonverlies heeft als gevolg

⁸ "Aan de SER heb ik gevraagd om de Calamiteitenregeling te betrekken bij het advies over de toekomstige arbeidsmarktinfrastructuur. Ik had het daar net al even over. Dit heeft geen gevolgen voor de ruimte die de SER daarbij heeft om te adviseren. De SER heeft alle ruimte. Ik wacht het advies af en zal daarna bezien hoe de calamiteitenregeling moet worden aangepast."

⁸ Brief Stichting van de Arbeid aan de Tweede Kamer d.d. 17 juni 2013 over de Calamiteitenregeling.

⁹ Voor een beroep op de regeling Werkijdverkorting BBA moet sprake zijn van het gedurende ten minste twee kalenderweken niet kunnen benutten van ten minste 20 procent van de arbeidscapaciteit per week.

van de calamiteit omdat ofwel het loon wordt doorbetaald ofwel het loon wordt aangevuld tot 100% terwijl de werknemer een WW-uitkering ontvangt.

Met handhaving van de huidige regelingen voor onwerkbaar weer en werktijdverkorting wordt zodoende recht gedaan aan de in het sociaal akkoord afgesproken grotere verantwoordelijkheid van sociale partners ten aanzien van werkloosheid en WW. Immers, door uniformering van de eigenrisicoperiode en van de uitvoeringsregels impliceert de Calamiteitenregeling een kleinere verantwoordelijkheid dan nu het geval is.

Een calamiteitenregeling die uitgaat van uniformiteit in wachttijd en uitvoeringsbepalingen doet volgens de SER geen recht aan de verscheidenheid tussen en eigenheid van branches. De grootte van de onderneming, de bedrijfsvoering en de aard van de werkzaamheden en het beroep dat men op een sectorfonds wil toestaan spelen daarbij een rol. De SER is van mening dat werkgevers en werknemers binnen hun branche het beste kunnen inschatten onder welke omstandigheden gewerkt kan worden en waaraan zij behoefte hebben als er ten gevolge van onwerkbaar weer niet meer gewerkt kan worden. De SER adviseert daarom de mogelijkheid te behouden om op sectoraal niveau afspraken te maken. Werkgevers en werknemers kunnen zelf inschatten in welke gevallen sprake is van vorstverlet en wat tot het normale ondernemersrisico behoort. Maatwerk op cao-niveau waarbij branches zelf bepalen of zij een risicoperiode al dan niet collectief (gedeeltelijk) afdekken, hoeveel wachtdagen zij hanteren en welke uitvoeringsbepalingen zij gebruiken, is en blijft noodzakelijk om aan te sluiten bij de specifieke behoeften van branches. Het is daarbij van belang om uitvoeringsbepalingen op te stellen die enerzijds een goede controle op correct gebruik van de regeling mogelijk maken en anderzijds de administratieve lasten voor bedrijven en hun werknemers (en het UWV) niet te hoog laten oplopen.

De SER adviseert om branches de ruimte te geven voor sectorale regelingen, zowel wat betreft de eigenrisicoperiode als de uitvoeringsbepalingen. Dit kan door het bestaande artikel 7:628 BW te handhaven voor zover het de hierin voorziene cao-afwijkingmogelijkheid betreft, dan wel deze afwijkingmogelijkheid in het nieuwe artikel 7:628 BW mogelijk te maken onder intrekking van artikel 7:628 lid 9 BW. De sectorale uitzonderingsmogelijkheid beperkt zich uiteraard tot de omstandigheid van onwerkbaar weer.

Tot slot

De Tweede Kamer heeft met de motie Heerma benadrukt dat "beleid zich meer moet richten op het creëren van een omgeving waarin werknemers en werkgevers zich aangesproken en gestimuleerd voelen om zelf met oplossingen te komen voor maatschappelijke vraagstukken". In overeenstemming met deze filosofie dringt de SER erop aan de regelingen onwerkbaar weer en werktijdverkorting te handhaven en werkgevers en werknemers de eigen verantwoordelijkheid te geven die zij voor werkloosheid en WW willen nemen.

Hoogachtend,



A.J.M. Heerts
Wvd. voorzitter



V.C.M. Timmerhuis
Algemeen secretaris

BIJLAGE

Voorbeelden van cao-afspraken met betrekking tot onwerkbaar weer

In Nederland bestaan verschillende termijnen voordat beroep kan worden gedaan op de in de cao opgenomen regeling in geval van onwerkbaar weer. In de sector kleinmetaal wordt bijvoorbeeld geen wachttijd gehanteerd (nul werkdagen). De sector transport kent een wachttijd van twee weken (tien werkdagen), de sector bouw kent een wachttijd van drie weken (vijftien werkdagen) en de sector land- en tuinbouw kent een wachttijd van zes weken (dertig werkdagen). Dit laatste komt in de praktijk in veel winters neer op het niet hanteren van een regeling. Iedere sector, dat wil zeggen decentrale cao-partijen, maakt hierin zelf de afweging.

De bouw heeft strenge uitvoeringsbepalingen. Andere sectoren hebben mildere uitvoeringsbepalingen. Ook hierin kunnen werkgevers en werknemers op sectoraal niveau de juiste afweging maken. Zij kunnen beoordelen of regelingen werkbaar en veilig zijn voor werknemer en werkgever. Weersomstandigheden hebben niet in elke sector hetzelfde effect op de mogelijkheden om te werken.



VERSLAG

SER

Hoe werken we in de toekomst?

In dialoog met de SER over de arbeidsmarkt



SOCIAAL-ECONOMISCHE RAAD

Hoe werken we in de toekomst?

In dialoog met de SER over de arbeidsmarkt

VERSLAG VAN 4 BIJEENKOMSTEN IN DE REGIO



Inhoud

Voorwoord Wiebe Draijer	5
1 Opzet van de bijeenkomsten	6
Oogst dialogen	11
2 Aanbevelingen voor het voorkomen en bestrijden van werkloosheid	12
Fase 1 - Aansluiting van het onderwijs op de arbeidsmarkt	12
Fase 2 - Duurzame inzetbaarheid	19
Fase 3 - Van werk naar werk	28
Fase 4 - Vanuit een uitkering aan het werk	34
3 Brede aanbevelingen voor de arbeidsmarkt	43
4 Top 10 van concrete acties	55
5 Lijst van gesprekspartners	57

Voorwoord Wiebe Draijer

Meer dan 400 mensen aan meer dan 50 tafels in gesprek over de arbeidsmarkt van de toekomst; dat is wat de SER heeft losgemaakt door dit voorjaar het land in te gaan. Ons doel was om input op te halen voor het SER-advies over de toekomstige arbeidsmarktinfrastructuur en de WW. De omvang van dit verslag maakt direct duidelijk dat dit goed gelukt is. In Den Bosch, Zwolle, Utrecht en Den Haag hebben Bernard Wientjes (VNO-NCW), Ton Heerts (FNV) en ik toegelicht wat er is afgesproken in het Sociaal Akkoord dat sociale partners vorig jaar april met het kabinet sloten en heb ik opgeroepen met elkaar in gesprek te gaan. Het resultaat was dat aan alle tafels hardop is nagedacht wat er nodig is om de arbeidsmarkt goed te laten functioneren.

De reden om deze dialoogbijeenkomsten te organiseren is dat de SER vindt dat we alleen over de arbeidsmarkt kunnen adviseren als we daadwerkelijk weten wat er speelt. Aan de bijeenkomsten hebben mensen deelgenomen met heel uiteenlopende rollen op de arbeidsmarkt: werknemers in vast en flexibel dienstverband, intermediairs, zzp'ers, werkgevers, werklozen, UWV'ers en gemeenteambtenaren. Van de groenteteler tot de directeur van een lokale vestiging van het UWV, van de Wajonger tot de ondernemer die met nieuwe ICT-toepassingen vraag en aanbod op de arbeidsmarkt beter wil matchen, allemaal waren ze bereid om voor één dag hun ervaringen en hun denkkraacht in te zetten voor een beter werkende arbeidsmarkt.

Samen spraken we over knelpunten en kansen. Wat is jouw rol op de arbeidsmarkt en hoe ervaar je de arbeidsmarkt vanuit jouw huidige situatie? Wat gaat er goed en wat kan er beter? Aan de hand van dit soort vragen kwamen goede en slechte ervaringen met instanties en regelgeving aan

Er is aan alle tafels hardop nagedacht wat er nodig is om de arbeidsmarkt goed te laten functioneren.

bod, evenals met werkgevers en werknemers. Centraal stond de vraag hoe mensen gemakkelijker en vaker een overstap kunnen maken van werk naar werk zonder eerst een tijd werkloos te zijn. En wat te doen als iemand toch onverhoopt werkloos is geworden. Maar ook veel bredere observaties van de arbeidsmarkt van nu en in de toekomst zijn aan de orde gekomen.

De bijeenkomsten waren een geweldige ervaring. Ik had graag aan nog meer tafeldialogen deel willen nemen. Wat mij in het meeluisteren al snel duidelijk werd, is dat er een groot enthousiasme is om mee te denken. Deelnemers hebben mij verzekerd dat zij het heel waardevol vonden dat de SER met mensen in gesprek ging. Ik kan u verzekeren dat dit gevoel geheel wederzijds is. Wij hebben een goede impressie van wat er leeft en hebben tegelijk heel veel waardevolle ideeën meegekregen.

In dit verslag vindt u de rijke oogst van de bijeenkomsten gebundeld naar vier verschillende fasen op de arbeidsmarkt. Doordat elk gesprek uitgebreid is teruggekoppeld, is alles wat aan de tafels is besproken nogmaals tot ons is gekomen. Tegelijkertijd blijft dit verslag natuurlijk onze impressie van wat de deelnemers hebben verteld. Ik ga ervan uit dat zij veel van wat hier staat zullen herkennen. Dit is ook de oogst die wij zullen meenemen in de voorbereiding voor het SER-advies. De SER hoopt de deelnemers later dit jaar te kunnen uitnodigen voor een presentatie van het advies. U hoort dus nog van ons!

Wiebe Draijer
Voorzitter Sociaal-Economische Raad

1 Opzet van de bijeenkomsten

In totaal zijn er verspreid over het land vier dialoogbijeenkomsten gehouden: in Den Bosch (20 maart), Zwolle (26 maart), Den Haag (9 april, over de sectoren Zorg, Bouw en ICT) en Utrecht (16 april). Het streven was om met 400 mensen in dialoog te gaan aan 40 tafels. De belangstelling was uiteindelijk vele malen groter. Op verschillende locaties zijn extra dialoogtafels geplaatst om zo veel mogelijk mensen een kans te geven mee te praten. Uiteindelijk waren er 13 dialoogtafels in Den Bosch, 12 in Zwolle, 10 in Den Haag en 17 in Utrecht. Daarmee kwam het totaal op 52 tafels met 395 deelnemers. Inclusief de leden van de SER-commissie en de gespreksleiders zijn 482 mensen met elkaar in gesprek geweest.



Foto: Dijk Hol

Deelnemers

Om de diversiteit van de arbeidsmarkt zo goed mogelijk te representeren, zijn mensen met heel verschillende achtergronden uitgenodigd. Daarmee was de ruimte voor verschillende inzichten en standpunten zo groot mogelijk. In de infographics aan het einde van dit hoofdstuk is te zien welke uiteenlopende rollen de deelnemers op de arbeidsmarkt vervullen. Een van de lessen van de bijeenkomsten is dat deelnemers vaak meerdere rollen kennen. De zzp'er was vroeger werknemer, de werkloze was leidinggevende in een grote onderneming, de vakbondsvertegenwoordiger werkt tegelijkertijd op de personeelsafdeling.

Doel

Het belangrijkste doel van de bijeenkomsten was om de knelpunten te inventariseren die verschillende actoren op de arbeidsmarkt ervaren en de oplossingen die zij daarvoor zien. Daarnaast gaf het de centrale werknemers- en werkgeversorganisaties de kans om uit te leggen wat zij in het Sociaal Akkoord hebben afgesproken om de arbeidsmarkt beter te laten werken. Ook wilde de SER met de dialogen de betrokkenheid bij het advies over de WW en de arbeidsmarkt vergroten, vanuit de overtuiging dat een advies over deze onderwerpen niet kan zonder de inbreng van de actoren die uiteindelijk met het advies aan de slag gaan.

Programma

Voorafgaand aan de dialogen vond iedere keer een kort plenair programma plaats. Daarin interviewde dagvoorzitter Olga Plokhooij FNV-voorzitter, Ton Heerts en de voorzitter van VNO-NCW, Bernhard Wientjes. Tweemaal kwam in zijn plaats het hoofd Sociale Zaken van VNO-NCW, Ton Schoenmaeckers.

Daarnaast werd een speciaal voor deze gelegenheid ontworpen animatie vertoond, die de huidige werking van de arbeidsmarkt in beeld brengt. Het filmpje is via de SER-website te raadplegen.



Foto: Dirk Hol

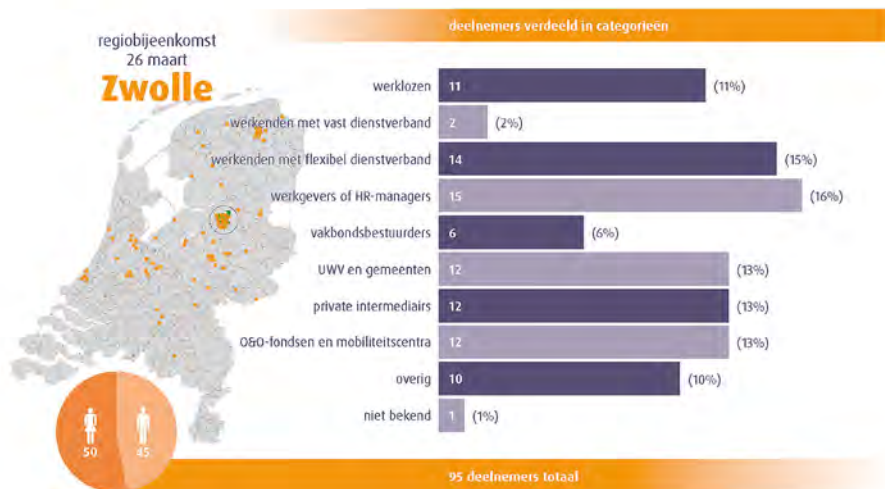
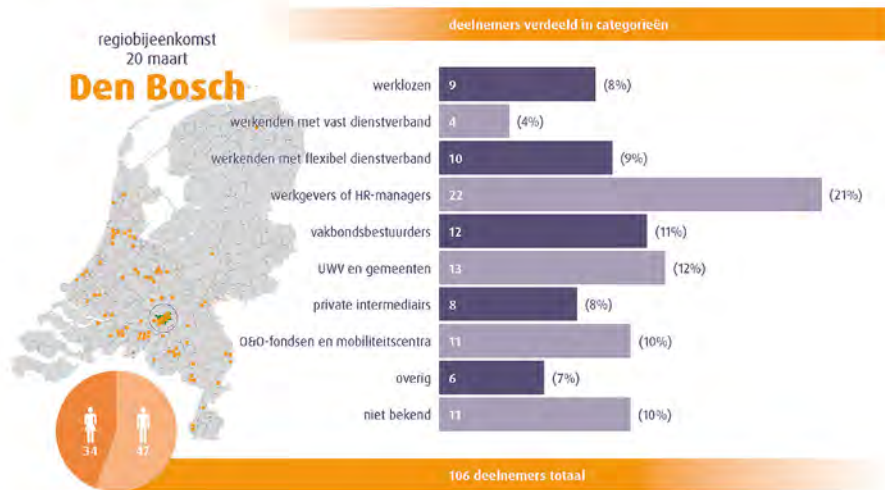
Dialogoog

Gespreksleiders begeleiden de dialoogtafels door vier onderdelen. Als eerste was er een kennismakingsronde. Daarna konden de deelnemers hun ervaringen met de arbeidsmarkt delen, waarbij de gespreksleiders vroegen stil te staan bij de verschillende fases van werk. In de derde ronde deelden deelnemers hun visie op de arbeidsmarkt. Tot slot konden zij in de laatste ronde aangeven welke activiteiten zij zelf kunnen ondernemen om de arbeidsmarkt te verbeteren. Elke ronde sloot af met het invullen van ophaalkaarten; iedere deelnemer kon daarop invullen welke inbreng niet verloren mocht gaan.

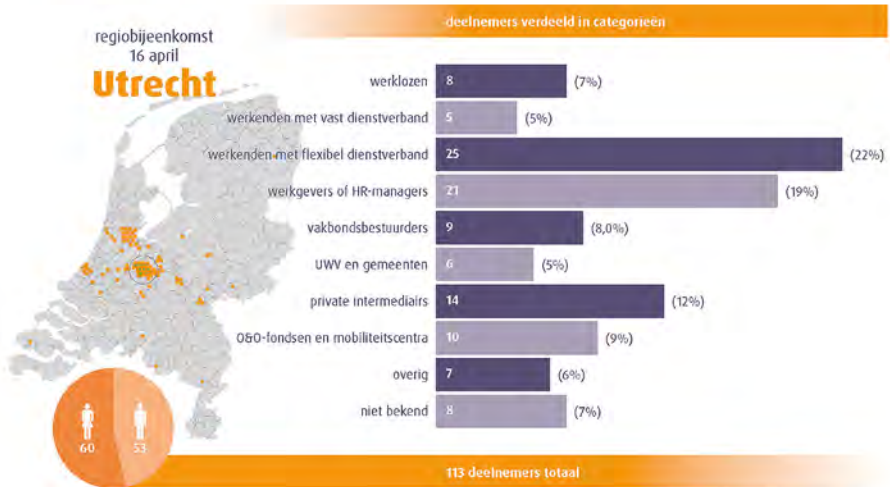
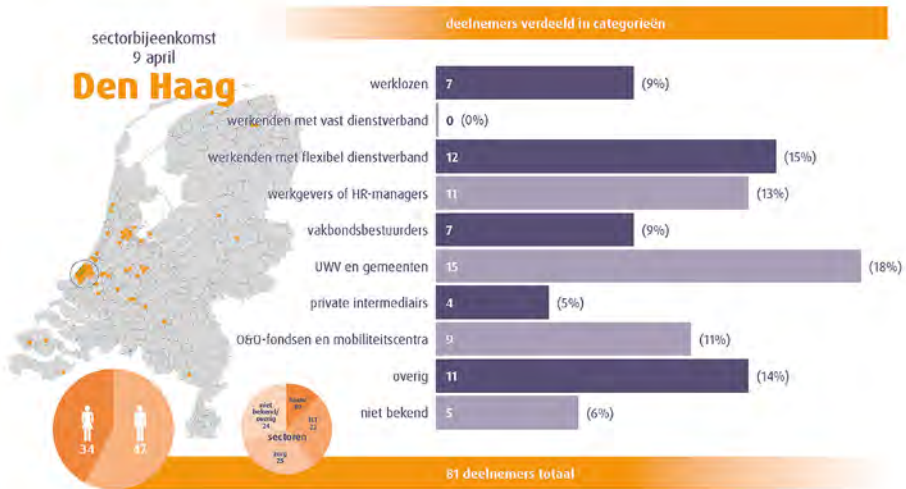
Verslaglegging

De gespreksleiders hebben direct na elke bijeenkomst de uitkomsten van hun dialoogtafel gedocumenteerd. Daarbij maakten zij gebruik van de ophaalkaarten en hun eigen aantekeningen. Dit verslag vat de uitkomsten van de 52 tafels samen.

TAW-dialogbijeenkomsten



TAW-dialogobijeenkomsten



Oogst dialogen

Centraal in de dialogen stond de vraag hoe mensen vaker van werk naar werk kunnen gaan zonder of door slechts minimaal van een WW-uitkering gebruik te maken. Dit hangt samen de aansluiting van het onderwijs op de arbeidsmarkt (fase 1), duurzame inzetbaarheid (fase 2), de transitie van werk naar werk (fase 3) en de uitstroom vanuit een uitkering naar werk (fase 4). Deze onderwerpen komen aan bod in hoofdstuk 2. In hoofdstuk 3 zijn bredere aanbevelingen van deelnemers voor de arbeidsmarkt weergegeven. In de tekst zijn verschillende citaten van deelnemers terug te vinden die een knelpunt of kans illustreren. Ook zijn boxen toegevoegd met bestaande goede voorbeelden die deelnemers hebben ingebracht. Onderstaande hoofdstukken vormen een impressie van de inbreng van de deelnemers en zijn dus geen standpunten van de SER. Uiteraard worden de aanbevelingen wel meegenomen in het advies dat de SER later dit jaar uitbrengt.

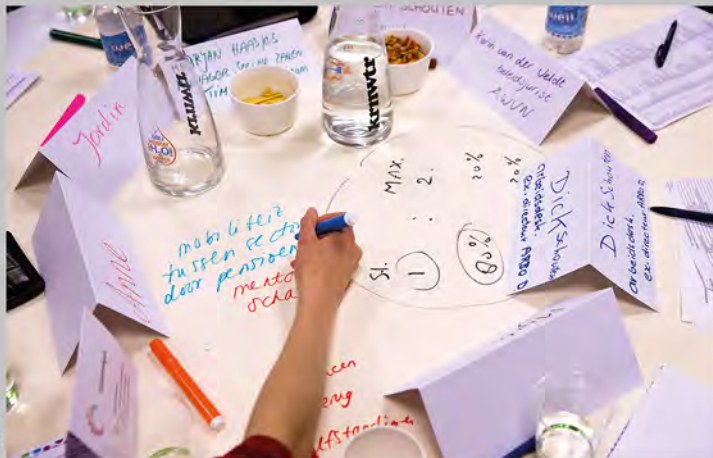


Foto: Dijk-Hol

2 Aanbevelingen voor het voorkomen en bestrijden van werkloosheid

Fase 1 – Aansluiting van het onderwijs op de arbeidsmarkt

Een succesvolle loopbaan, zonder lange perioden van inactiviteit of werkloosheid, begint met een goede basis in het onderwijs. Toch is de aansluiting tussen het onderwijs en de arbeidsmarkt nog niet optimaal. De ideeën van de deelnemers voor deze fase zijn in vier aanbevelingen onder te verdelen. Ten eerste zou elke opleiding, van welk niveau of richting dan ook, tijd moeten inruimen voor praktijkervaring. Ook arbeidsmarktvaardigheden, ondernemerschap en een loopbaanportfolio horen vanaf het begin in elke opleiding terug te keren. Daarnaast moeten onderwijs en bedrijfsleven elkaar vaker opzoeken om het opleidingsaanbod samen te stellen, medewerkers uit te wisselen en het werven van studenten voor het bedrijfsleven mogelijk te maken. De oproep aan werkgevers is om zich bij werving van nieuwe medewerkers niet blind te staren op een selectief aantal opleidingen, maar meer te kijken naar competenties. Daarmee worden de kansen voor werkzoekenden, van hoog- tot laagopgeleid, een stuk eerlijker verdeeld.

1. In elke opleiding ruimte voor praktijkervaring

Verklein de afstand tussen theorie en praktijk

Een betere aansluiting van het onderwijs op de arbeidsmarkt begint met het versleutelen van werk in het opleidingsprogramma. Deelnemers zien dat vooral de afstand tussen het hoger onderwijs en de beroepspraktijk groot is. Bij vakopleidingen zijn weliswaar verplichte stages ingevoerd, maar deze zijn nog niet in balans met de algemene vorming. Opvallend veel deelnemers pleiten voor een vakopleiding van 2,5 jaar onderwijs en 1,5 jaar werkervaring. Ook voor voortijdig

“Verbeter de aansluiting van het onderwijs op de arbeidsmarkt door leerlingen in het onderwijs, van welke richting of niveau dan ook, ten minste één jaar praktijkervaring op te laten doen.”



Foto: Dirk Hol

schoolverlaters zou de eis moeten zijn dat zij een stage lopen voordat zij bijvoorbeeld een uitkering kunnen aanvragen. Een stage is immers nog altijd de meest kansrijke route naar een baan.

Realistisch beeld van kansen op werk

Studenten kunnen de vraag wat zij met hun opleiding gaan doen vaak niet beantwoorden. Dat komt omdat toekomstplannen tot het laatst van de studie worden uitgesteld. Docenten stimuleren daarin te weinig. De loopbaan zou al vroeg bespreekbaar moeten zijn. In dat stadium is het ook nog mogelijk om studenten kennis te laten maken met verschillende sectoren. Stages, werkbezoeken of gastlessen moeten een standaardonderdeel van opleidingen vormen.

Het Lerend Wijkcentrum: praktijkervaring en maatschappelijke bijdrage

Een goed voorbeeld van een project dat werkervaring met maatschappelijk nut combineert is 'Het Lerend Wijkcentrum'. In 2007 startte het ROC Mondriaan in Den Haag dit project met Stichting MOOI, Hogeschool InHolland, de Haagse Hogeschool, VMBO Zuidwest en kenniscentrum Calibris. Kracht van het project is de praktijkervaring die jongeren van het mbo en hbo kunnen opdoen in het zorg- en welzijnsvak, terwijl zij samen met ondernemers, gemeenten en welzijnsorganisaties bijdragen aan sociale cohesie in de wijk. Bedoeling is dat beroepsonderwijs, bedrijfsleven en studenten in gelijke mate van het centrum profiteren. De studenten bedenken en organiseren activiteiten, uiteenlopend van opvang voor kleuters in de wijk, ondersteuning van bewoners bij de belastingaangifte tot het geven van Nederlandse les. De studenten worden in een reële beroepssituatie geplaatst en werken veel samen met lokale partners. Zij gaan niet naar school, maar krijgen ter plekke les. Daarnaast fungeert het centrum als wijksschool. Jongeren zonder startkwalificatie kunnen een praktische opleiding of cursus volgen, waarbij zij in aanraking komen met studenten van het wijkcentrum, die daarmee als rolmodel kunnen dienen.

Dit kan helpen om vooroordelen over beroepen of branches weg te nemen. Bij die vroege voorlichting hoort nadrukkelijk ook de optie om ondernemer te worden.

2. Haal het bedrijfsleven het onderwijs in

Leid op voor morgen

Studenten zouden niet alleen vaker een kijkje moeten nemen in het bedrijfsleven, het bedrijfsleven moet ook zelf de lesprogramma's in. Veelgehoord devies is: leid op voor het werk van morgen. Het onderwijs is nog te veel in zichzelf gekeerd om te begrijpen wat er op de arbeidsmarkt speelt. Om het inzicht te vergroten zou er meer dialoog met het bedrijfsleven moeten plaatsvinden. Scholen kunnen een voorbeeld nemen aan een aantal ROC's die hierin voorop lopen. De kennis over baankansen moeten scholen vervolgens zo transparant mogelijk communiceren. Ook moet het gemakkelijker worden om opleidingen waarin geen werk is op te heffen.

Docenten uit de praktijk

Een andere aanbeveling is om praktijkdocenten uit het bedrijfsleven les te laten geven. De TU Delft heeft bijvoorbeeld een jonge medewerker van een computerbedrijf in dienst. Andere deelnemers gaan verder. Zij achten het onderwijs niet in staat arbeidsmarktontwikkelingen bij te benen. Ze stellen voor om een deel van het onderwijsbudget aan bedrijven te verstrekken zodat zij zelf personeel kunnen opleiden. NS doet dit bijvoorbeeld voor treintechnici.

Vanuit het bedrijfsleven bekeken zijn er verschillende opties om de aansluiting op de arbeidsmarkt te verbeteren. Zij kunnen bijvoorbeeld meer doen aan campus recruitment, het werven van studenten tijdens hun studie, al vanaf het eerste studiejaar. Bij de Hogeschool Fontys organiseert een ICT-bedrijf jaarlijks de App Development Academy. Voor de student is dit een manier om de nieuwste ontwikkelingen aan den lijve te ondervinden, voor het bedrijf een uitgelezen kans om talent te scouten en later medewerkers rechtstreeks bij de opleidingsinstituten 'op te halen'.

"Ik heb ervaring met de samenwerking tussen bedrijven in het openbaar vervoer en mbo-instellingen. Wat mij opvalt, is dat de partijen elkaar zo slecht begrijpen. OV-bedrijven hebben beperkt zicht op de financiering van het ROC en welke eisen gelden bij het inrichten van een nieuwe opleiding, bijvoorbeeld het aantal leerlingen in een klas. Het ROC aan de andere kant heeft beperkt zicht op hoe de OV-sector werkt en hoe een werkdag eruitziet, bijvoorbeeld dat roosters niet het stramien van vaste lesdagen volgen. Het is nodig dat onderwijsinstellingen en sectoren zich beter in elkaar verdiepen zodat er reële mogelijkheden tot samenwerking ontstaan."

De Techniekagenda: Afstemmen arbeidsmarkt en onderwijs

De Techniekagenda Haaglanden bevat een pakket aan acties voor de periode tot 2015 gericht op het verbeteren van de aansluiting van het technisch onderwijs op de arbeidsmarkt in de regio Haaglanden. Meer dan 60 partners uit het onderwijs, kenniscentra, bedrijfsleven en de lokale overheden bundelen hun krachten. De agenda moedigt ondernemers aan om mee te denken over het ontwikkelen van curricula voor opleidingen en om

voldoende praktijkplekken beschikbaar te stellen. Onderwijsinstellingen hebben de opdracht competenties waar werkgevers veelvuldig om vragen in kaart te brengen en deze in het opleidingsaanbod op te nemen. Zo zijn docenten met een lokaal telecombedrijf in gesprek gegaan. Daarop is het keuzedeel Telecom ontwikkeld dat recent binnen een aantal mbo-opleidingen is geïntroduceerd.

3. Werken aan arbeidsmarktvaardigheden en een loopbaanportfolio

Jongeren activeren

De deelnemers valt op dat het tot jongeren en hun docenten niet goed is doorgedrongen dat de arbeidsmarkt van de toekomst een andere voorbereiding vereist. Bijvoorbeeld dat werk gepaard gaat met een leven lang leren, dat werk veel meer is dan een manier om geld te verdienen en dat ondernemen ook een optie is. Geen werk betekent niet meedoen, stilstaan en stigmatisering. Om dit te keren zouden we jongeren meer moeten confronteren met het feit dat ze zelf verantwoordelijkheid dragen voor hun loopbaan. Dat kan door hen mee te laten praten en denken over het onderwijs. Ook zou het onderwijs de belevingswereld van jongeren kunnen opzoeken door ze te stimuleren met digitale methoden. Daarbij zou er aandacht moeten zijn voor sociale vaardigheden, ondernemerschap en het aanleren van competenties die nodig zijn op de arbeidsmarkt. Concreet is de portfolioaanpak: laat jongeren vanaf de start van hun studie een loopbaanportfolio maken met daarin een goed cv, LinkedIn-profiel en een lijst van leer- en werkervaringen. Professionals uit de uitzendbranche kunnen hen begeleiden.

“Docenten adviseerden mijn dochter om eerst bij een grote organisatie aan de slag te gaan voordat ze zou beginnen met ondernemen. Waarom? Het onderwijs in Nederland bereidt jongeren nauwelijks voor op het werken als zelfstandige en op vaardigheden als budgetteren, terwijl die nodig zijn voor alle professionals om aan de slag te kunnen gaan.”

DeBroekriem: Versterk je arbeidsmarktvaardigheden

DeBroekriem is een platform voor jonge werkzoekenden. De kracht zit in de formule: werkzoekenden doen mee aan workshops en meet-ups die zij zelf (helpen) organiseren. Daarmee blijven de jongeren actief terwijl zij tegelijkertijd hun vaardigheden en netwerk uitbreiden. Het concept is onder andere ontstaan vanuit de observatie dat jongeren bij hun start op de

arbeidsmarkt niet goed weten wat van hen wordt verwacht, hoe ze moeten solliciteren en met wie ze moeten netwerken. DeBroekriem bestaat sinds 2012 en is sindsdien een groot succes. Meer dan 2000 jongeren hebben zich inmiddels bij het platform aangemeld en zijn er 68 events per maand, verspreid over 16 steden.

Internationale focus

Sommige deelnemers vragen aandacht voor de gebrekkige internationalisering van het onderwijs. Bij bijvoorbeeld opleidingen in de techniek proberen docenten zo goed als mogelijk de nieuwste technologische ontwikkelingen bij te brengen, terwijl deze daarvoor eigenlijk te snel gaan. Het zou beter zijn om leerlingen de bagage mee te geven om goed met veranderingen om te kunnen gaan. Dat betekent ook dat leerlingen gemakkelijker aansluiting vinden bij een internationale functie. In het buitenland is genoeg werk, maar werknemers zijn nauwelijks bereid die banen aan te pakken.

Laagdrempelige instroom

Er is veel meer aandacht nodig voor leerlingen die het onderwijs voortijdig verlaten. Een deel van de deelnemers is er voor de toetredingsdrempel voor mbo-2 te verlagen zodat laaggeschoolden minimaal een startkwalificatie kunnen behalen. Het gaat niet eens om het “scoren van een papiertje”, maar om de basisvaardigheden van werk onder

de knie te krijgen. Nu worden te veel mensen buitengesloten die daarmee nauwelijks meer kunnen ontsnappen aan laagwaardige arbeid.

4. Competentiegericht werven

Niet blindstaren op opleiding

Ten slotte wijzen deelnemers op de manier waarop werkgevers werven. Veel werkgevers richten zich uitsluitend op diploma's, soms zelfs van een specifiek opleidingsinstituut. Vooral de hoge eisen die werkgevers aan schoolverlaters stellen vallen op. Een vooropleiding is al gauw niet "hoog" genoeg, terwijl werkgevers nauwelijks weten wat een opleiding inhoudt. Zeker laaggeschoolde jongeren zijn hiervan de dupe. Zij worden verdrongen door hoogopgeleiden die bereid zijn onder hun niveau te werken. Werkgevers gaan daar vaak te makkelijk in mee. Bovendien moet er meer dialoog tussen onderwijs en bedrijfsleven plaatsvinden om vooroordelen over de aard van opleidingen weg te nemen.

Stel competenties en ervaring centraal

Breed gedragen opvatting is dat het beter bij deze tijd past om op competenties te werven. In sectoren als de ICT zijn veel werknemers autodidact. Een opleiding kan nooit in alle facetten van het vak voorzien. Voor hen, maar ook voor veel andere werknemers, zou een ervaringscertificaat (EVC) uitkomst bieden zodra werkgevers daar meer waarde aan zouden hechten. Een deelnemer wijst op het European Competence Framework waarin alle functiebeschrijvingen in de ICT staan, inclusief benodigde competenties en soft skills. Voordeel ten opzichte van het EVC is dat het een internationaal systeem is. Dat neemt ook de barrières weg om werknemers naar of uit het buitenland te halen.

Fase 2 – Duurzame inzetbaarheid

Duurzaam inzetbaar zijn is cruciaal om werkloosheid te voorkomen. Dat besef is bij iedereen inmiddels wel doorgedrongen. Toch vinden de deelnemers dat er te weinig actie ondernomen wordt om voortdurend aantrekkelijk te blijven voor de arbeidsmarkt. Vijf aanbevelingen moeten daarin een kentering brengen. Het start met het bevorderen van een ontwikkelcultuur, een omgeving waarin voldoende vertrouwen is om over ontwikkeling te praten, zonder dat daarbij meteen aan baanverlies wordt gedacht. Ten tweede vragen de deelnemers aandacht voor gesprekken op de werkvloer. Beschikbare tools zoals die in sectorplannen en cao's zijn vastgelegd staan te ver van werkenden af. Er is behoefte aan meer toegankelijke scholing. Dat kan onder andere door individuele budgetten en leermiles in te voeren. Vakbonden kunnen een grotere rol in deze fase opeisen door naast cao-afspraken ook zelf als aanjager voor duurzame inzetbaarheid op te treden voor hun leden en voor toekomstige leden. Tot slot zijn er verschillende ideeën om (inter)sectorale mobiliteit te bevorderen, via jobrotatie en job swapping en door de voorbeeldfunctie van directie en bedrijfs-alumni te benutten.

Foto: Olga Plokhooij



1. Zorg voor een ontwikkelcultuur

Duurzame inzetbaarheid is niet weg te denken uit de arbeidsmarkt van de toekomst, daarover zijn alle deelnemers het eens. Des te opvallender is het dat scholing en ontwikkeling lang niet overal van de grond komt. De intentie is er wel, zowel bij werkgevers als werknemers, maar het ontbreekt nog aan een goedgewortelde ontwikkelcultuur.

De basis is vertrouwen

Duurzame inzetbaarheid is een gedeelde verantwoordelijkheid. De werkende moet zelf nadenken over zijn of haar ontwikkeling en ontplooit eigen initiatieven. De werkgever heeft vooral een taak om duurzame inzetbaarheid regelmatig te bespreken en activiteiten te stimuleren. Beide partijen zullen echter alleen in beweging komen in een omgeving van vertrouwen. Crux is dat de individuele medewerker en leidinggevende durven uitspreken wat hun verwachtingen zijn. Dat is nu nog niet altijd het geval. Zo zijn er deelnemers die bang zijn zich te ontwikkelen of hun ontwikkelbehoefte uit te spreken, omdat ze verwachten dat ze er dan “als eerste uitliggen”.

Geen groepen langs de zijlijn

Opvallend is de overeenkomst tussen jong en oud. Jongeren hebben vaak minder baanzekerheid dan ouderen. Daardoor durven ze niet goed aan te geven wat ze nodig hebben om inzetbaar te blijven. Dit terwijl juist zij nog veel kennis en ervaring moeten opdoen. Voor ouderen geldt een andere situatie, maar wel met hetzelfde resultaat. Werknemers boven de 55 worden vaak overgeslagen bij ontwikkeltrajecten omdat ze “toch nog maar kort hoeven”. Veel 55-plussers willen wel graag aan hun ontwikkeling werken, maar zijn bang als duur of moeilijk te worden weggezet.

Voorlichting over het belang van duurzame inzetbaarheid, voor alle groepen, moet intensiever. Dat belang strekt verder dan de financieel-economische voordelen van duurzame inzetbaarheid, die wat de deelnemers betreft wat

“Wat olie is voor een machine, is aandacht voor een mens. Aandacht is dus niet iets softs, maar levert naast een goede werksfeer economisch voordeel op. Daar moeten bedrijven en werknemer zich meer bewust van zijn.”

veel aandacht krijgen. Houd het klein en persoonlijk en maak concreet waarom het belangrijk is wendbaar te zijn. Daarmee motiveer je mensen veel meer.

Ontwikkeling is meer dan scholing

Het gaat erom werknemers te verleiden in zichzelf te investeren. Vooral bij laagopgeleide werknemers kan dit een probleem zijn. Zij zien scholing nog vaak als straf. Juist voor deze groep kan het startpunt zijn om eigen kwaliteiten, behoeften en drijfveren in kaart te brengen. Die kunnen voor hen wel eens heel anders zijn dan voor hoogopgeleiden. Benadruk ook de verschillende manieren waarop je kunt ontwikkelen. Ontwikkelen is bijvoorbeeld ook vakgenoten ontmoeten, netwerken en conferenties bezoeken. Een andere, onderbenutte optie is het behalen van een ervaringscertificaat (EVC). Breed gesteund is de opvatting dat organisaties hier meer mee kunnen doen.

Ook bedrijven kunnen meer worden verleid. Vooral kleine bedrijven schrikken terug om in duurzame inzetbaarheid te investeren. Zijn er geen mechanismen om werkgevers te belonen voor hun inspanningen? Te denken is aan kortingen in de fiscale sfeer. Deelnemers doen een oproep om dit nader te onderzoeken.

Niet curatief maar preventief

Een ontwikkelcultuur kent nog een ander belangrijk uitgangspunt: ontwikkeling begint al vanaf het moment dat de werknemer bij een organisatie in dienst treedt. Deelnemers vinden dat bedrijven duurzame inzetbaarheid nog te vaak als lapmiddel inzetten zodra een reorganisatie in zicht is of bij slecht functioneren van een medewerker. Ook medewerkers zelf komen pas in beweging als het einde van het dienstverband in zicht is. Werkgevers moeten hun medewerkers daarom consequent en actief informeren

Geef een loopbaancoach cadeau

Een HR-directeur geeft aan dat er in zijn organisatie onvoldoende vertrouwen was om duurzame inzetbaarheid van de grond te krijgen. De medewerkers durfden niet aan te geven dat ze zich wilden ontwikkelen of misschien wel een andere baan zochten, uit angst voor ontslag. Opleiding had nog te veel de bijmaak van een

verplichting. Om duurzame inzetbaarheid in een positiever daglicht te stellen bedacht de directeur een project waarbij iedere medewerker die zich durfde uit te spreken een loopbaancoach 'cadeau' kreeg. Vanaf dat moment klopten werknemers uit zichzelf bij hem aan.

over ontwikkelmogelijkheden. Daarvoor moeten voldoende middelen zijn: "Put your money where your mouth is". Bij medewerkers moet ontwikkeling een veel nadrukkelijker onderdeel van hun functioneren worden, bijvoorbeeld door het in functioneringsgesprekken aan de kaak te stellen. De mogelijkheden mogen wat de deelnemers betreft nog wat meer gericht zijn op het ontwikkelen van zelflerend vermogen of het vermogen om mee te groeien in plaats van vaardigheden die alleen on the job van pas komen.

2. Geen tools maar gesprekken

Een breed gedragen opvatting is dat één-op-ééngesprekken en collectieve dialoog over scholing en ontwikkeling nuttiger zijn dan allerhande tools. Over sectorplannen bijvoorbeeld zegt een aantal deelnemers dat deze het individu vaak niet bereiken. Het gevoel is dat er te veel energie naar het maken van beleidsplannen gaat en te weinig naar de implementatie ervan. Dit is ook het geval bij cao's: mooie plannen sneuvelen omdat deze te weinig rekening houden

"Een cultureel probleem in Nederland is dat als je ergens goed in bent, er van je verwacht wordt dat je manager wordt. In veel andere landen werkt het zo dat als je ergens goed in bent, je in die baan mag blijven werken en jezelf daarin blijft ontwikkelen zodat je steeds beter wordt. Op die manier zijn de oudere medewerkers onmisbaar in plaats van dat werkgevers ze liever kwijt zijn omdat ze zich niet meer 'ontwikkelen'."

met de unieke wensen en behoeften van werknemers en HR-personeel. Het is daarom vooral aan HR-afdelingen om het gesprek te stimuleren. Het onderdeel maken van het functioneringsgesprek kan een goede eerste stap zijn. Pas het beloningssysteem aan zodat ook scholing, flexibiliteit en initiatief beloond worden. Zeker voor oudere werknemers of werknemers die lang in dienst zijn, is dit cruciaal. Elke drempel om te praten over duurzame inzetbaarheid moet worden weggenomen. En ook daar zijn technieken voor, zoals I-deals: een handleiding voor gesprekken tussen werknemer en de leidinggevende die moeten uitmonden in individuele afspraken over onder andere loopbaanontwikkeling.

3. Toegankelijke scholing

Geef bekendheid aan fiscale voordelen

Voorwaarde voor duurzame inzetbaarheid is dat opleidingen betaalbaar zijn en voor iedereen toegankelijk. Dit is nog niet geval voor groepen die een laag salaris hebben, zelfstandige zijn of bij een klein bedrijf werken. Zij zien nu vaak af van scholing vanwege de hoge kosten. Zeker nu bedrijven op het scholingsbudget besparen, komt de ontwikkeling van werknemers in gevaar. De overheid behandelt opleidingen

Smart Services Hub: antwoorden op toekomstige personeelsvragen

De Smart Services Hub is een samenwerking tussen 17 partners uit het onderwijs, bedrijfsleven en de lokale overheid in de regio Heerlen. Ze richten zich op de financiële- en zakelijke dienstverlening, een sector die een derde van de werkgelegenheid in deze regio uitmaakt. De sector innoveert in een razend tempo. Voornaamste doel van de hub is om te zorgen voor goed gekwalificeerd personeel om daarmee de dreigende

mismatch tussen vraag en aanbod van personeel af te wenden. Bedrijven uit het netwerk kunnen bij de hub terecht met hun personeelsbehoeften, onderwijsinstellingen komen voor advies over het lesprogramma. De partners in de hub bieden vervolgens hun scholing en expertise aan en geven leiding aan onderzoek naar de ontwikkeling van de regionale vraag.

“Ik heb als P&O-adviseur een zogenaamde loopbaan-APK ingevoerd. Twee keer per jaar voer ik een open gesprek met mijn medewerkers. Daarin probeer ik vooral te achterhalen wat medewerkers willen. Zo maakte ik eens mee dat een medewerker iets anders bleek te ambiëren dan ik had kunnen vermoeden. Ze had niet de juiste achtergrond of het netwerk, maar met een beetje ondersteuning wist ik haar zo ver te krijgen een opleiding te volgen en een bedrijf te benaderen voor een stage. Al snel ontstond er een hybride constructie: deels was ze nog bij ons in dienst, deels bij het andere bedrijf. Ze had het naar haar zin en even later maakte zij de complete overstap. Dit voorbeeld toont aan dat elke inzetbaarheidskwestie uniek is en dus maatwerk behoeft.”

al gunstig in fiscale zin, maar dit is nog niet bij iedereen bekend. Dit meer onder de aandacht brengen is stap één.

Leermiles en opleidingsrugzak

Het fiscale voordeel komt bovendien pas in beeld ná het volgen van een opleiding. Dat kan anders, bijvoorbeeld door een klein percentage van het loon weg te zetten voor scholing of door werknemers leermiles te laten sparen. Dat laatste gebeurt al bij een aantal grote bedrijven, maar het zou ook door de overheid of bij cao gestimuleerd kunnen worden zodat het ook voor het midden- en kleinbedrijf binnen handbereik ligt. Voor elk dienstjaar dat een werknemer heeft afgelegd of voor elke belangrijke klus of opdracht die hij of zij afrondt, ontvangt de werknemer punten die later voordelig in te zetten zijn voor een cursus of opleiding. Ook vakantierechten zouden werknemers kunnen inruilen tegen scholingspunten. Een puntenoverzicht zou je online moeten kunnen bekijken, zoals op de websites met pensioenoverzichten. Daarbij zouden scholingstips kunnen worden gevoegd, bijvoorbeeld over opleidingen voor functies waarin tekorten zijn. Dit sluit aan bij een ander idee dat veel genoemd is: de individuele opleidingsrugzak. Dit gaat nog iets verder omdat het een potje is dat meereist naar een volgende baan. Voor zzp'ers in het bijzonder zouden kennisvouchers kunnen worden verstrekt.

“Mobiliseer het stuwmeer aan vakantierechten dat veel werknemers hebben opgebouwd. Gebruik dit als fonds voor de ontwikkeling van vooral de oudere werknemer die zijn vakantierechten meestal toch niet kan of wil opmaken.”

Benut aanbod regulier onderwijs

Deelnemers opperden daarnaast om mbo- en hbo-instellingen vaker in te zetten voor postinitieel onderwijs, de scholing die de werkenden tijdens hun loopbaan volgen. Dit verkleint de afstand van scholen tot de arbeidsmarkt. Tegelijk stimuleert het werknemers om een (extra) diploma te halen. En dat hoeft niet niveaugebonden te zijn: academici kunnen bijvoorbeeld baat hebben bij een opleiding boekhouding. Om overzicht te houden in het aanbod kan een algemeen servicecentrum worden ingericht waarbij iedereen terecht kan. Is dit bijvoorbeeld te koppelen aan vestigingen van het UWV, de diensten Werk en Inkomen of aan de Werkpleinen?

4. Voorbij de cao als papieren tijger

Overstijgen sectorale grenzen

De cao is een uitstekend instrument om duurzame inzetbaarheid te bevorderen. Ook O&O-fondsen hebben een belangrijke functie. Nadeel is volgens de deelnemers dat deze vaak mobiliteit binnen de sector stimuleren, niet daarbuiten. O&O-fondsen en cao-partijen moeten bewuster aansturen op intersectorale mobiliteit, eventueel door extra middelen vrij te maken en met andere sectoren afspraken te maken. Bij sommige cao's en O&O-fondsen is de vraag of deze niet beter kunnen samenwerken of samengaan. Zij zouden een voorbeeld kunnen nemen aan de grafimedia-sector, waarin verschillende cao's op elkaar zijn afgestemd. Afsproken is dat iedere werknemer loopbaanbegeleiding kan krijgen, ook om transities buiten de sector te maken. Als dit niet voldoende vlot, zouden cao-partijen ook met bovensectorale afspraken kunnen komen.

Vakbond als aanjager

Hoewel de cao een belangrijke agendazettende functie heeft, is vaak een ‘papieren tijger’. Daarmee heeft de vakbond in de preventieve fase veel invloed, maar die is niet goed zichtbaar. De vakbond moet daarom ook zelf een rol vervullen als aanjager van duurzame inzetbaarheid. Dat kan zij doen door actiever op te treden als ambassadeur, werknemers te wijzen op loopbaanontwikkeling en met hen een ontwikkeltraject uit te stippelen.

5. Meer mobiliteit binnen en tussen banen

Proeven aan andere functies

Andere manieren om mobiliteit te stimuleren zijn job swapping of job rotation. Job swapping betekent het (tijdelijk) verruilen van functies, intern of extern en bijvoorbeeld tussen leidinggevende en medewerker. Job rotation gaat uit van het idee dat werknemers continu van functie veranderen. Shell heeft bijvoorbeeld het beleid dat elke werknemer na vijf jaar naar een andere functie overgaat, binnen de eigen vestiging of daarbuiten. De Universiteit van Amsterdam heeft succesvolle experimenten met job rotation uitgevoerd. Dit zijn alternatieven voor (dure) scholingstrajecten waaraan de meeste mensen niet snel denken, maar die minstens net zo leerzaam zijn.

“Ik heb me rond mijn dertigste compleet omgeschoold. Ik zag geen toekomst meer in de transportsector en heb toen het initiatief genomen om me te verdiepen in het socialezekerheidsrecht. Ik werk nu 20 jaar bij een verzekeraar en ben nog steeds trots dat ik toen die stap heb gemaakt. Nu ik de 50 gepasseerd ben, wil ik weer verder groeien, bijvoorbeeld in het mentoren van jonge werknemers. Mijn werkgever staat ervoor open en geeft me een paar uur per week om dit plan uit te voeren.”

“Ik was als HR-manager druk met beleid voor duurzame inzetbaarheid en bedacht me: hoe zit het eigenlijk met mijn eigen ontwikkeling? Vervolgens ging ik meer netwerken, waardoor ik geïnspireerd werd de opleiding strategisch HRM te volgen. Vanaf nu voer ik halfjaarlijkse gesprekken met medewerkers, omdat ik zelf heb gemerkt hoe belangrijk die zijn om aan je duurzame inzetbaarheid te gaan werken.”

Ook is het volgens de deelnemers aan te bevelen om te investeren in “bedrijfs-alumni”. Dus niet alleen binnen het onderwijs, maar bij alle organisaties. Voormalige werknemers kunnen enorm waardevol zijn om anderen te wijzen op carrièreopties en relevante contacten.

Wegnemen van belemmeringen

Belemmeringen voor mobiliteit zijn ook genoemd. Zoals het loongebouw dat hogere lonen en promotie stringent koppelt aan anciënniteit. Sommige deelnemers beschouwen dit als een gouden kooi van arbeidsvoorwaarden die lui maakt en een overstap naar een andere organisatie bemoeilijkt. Demotie of een stap terug kunnen doen, horen bij de moderne arbeidsorganisatie, zo stellen veel deelnemers. Dit vergt wel een cultuuromslag. Hetzelfde geldt voor pensioenrechten. Ook pensioenrechten weerhouden mensen van het maken van een overstap; soms terecht, vaak onterecht.

Een andere belemmering is dat ontwikkeltrajecten veelal toegespitst zijn op de eigen organisatie en niet op de carrière na de huidige werkgever. Een laatste punt is dat aan de top van organisatie verbazingwekkend weinig beweging is. Directie en management zouden het goede voorbeeld moeten geven in wat ze van werknemers vragen. Startpunt van een cultuurverandering is om als top zelf vitaal te blijven, bij te scholen en van positie en werkzaamheden te wisselen.

Fase 3 – Van werk naar werk

Idealiter gaan werknemers die met werkloosheid worden bedreigd over van de ene naar de andere baan. In de fase tussen de ontslagdreiging en het ontslag is er van alles mogelijk om een overgang van werk naar werk te stimuleren. De deelnemers doen 6 aanbevelingen. De transitievergoeding, of liever: het mobiliteitsbudget, is een goede eerste stap richting meer mobiliteit. Deelnemers pleiten ervoor om de vergoeding vroegtijdig in te zetten en de regie erover zo veel mogelijk bij werknemers te leggen. Eigen regie betekent echter niet dat zij deze vrijblijvend kunnen inzetten. Deelnemers hebben verder het gevoel dat bij ontslag het accent te veel op werkgeversverplichtingen is komen te liggen. Zij zouden juist moeten worden beloond voor goede inspanningen, bijvoorbeeld met een korting op de WW-premie. Ook om werknemers te activeren kan een beloning helpen, namelijk in de vorm van een werk- of terugkomgarantie. Sommige werknemers kunnen extra begeleiding gebruiken bij van-werk-naar-werktrajecten door de vakbond of een O&O-fonds. Een structureel banennetwerk is een andere kans om werknemers naar ander werk te begeleiden.

1. Geef werknemer regie over eigen transitiebudget en -traject

Preventief, niet-vrijblijvend budget

Het voorstel in de Wet Werk en Zekerheid om met transitievergoedingen in plaats van ontslagvergoedingen te werken, kan op grote instemming van de deelnemers rekenen. Wel moet dat transitiebudget zoveel als mogelijk preventief worden ingezet, zodat werknemers niet wachten met actie tot het ontslag. Het mag geen afkoopsom zijn. Dat besef moet ook beter tot vakbonden doordringen, die nog vaak gebrand zijn op het binnenhalen van een grote som geld bij collectief ontslag. Deelnemers pleiten er dan ook voor de term mobiliteitsbudget in plaats van beëindigingvergoeding te hanteren. Om de preventieve inzet te ondersteunen zou een transitiefonds of -tegoed nuttig kunnen zijn. Daarin storten werkgevers een voorschot op de transitievergoe-



Foto: Dirk Hol

ding, maar kunnen ook werknemers een deel van hun loon inbrengen. Het zou dan goed zijn om het vrijblijvende karakter van de vergoeding weg te nemen. Het budget moet zo veel mogelijk worden ingezet om van werk naar werk te gaan. Een aantal richtlijnen waaraan de vergoeding mag worden besteed, kan helpen.

Arbeidsmobiliteitsproject Den Haag: Van gemeenteambtenaar naar docent

Net als veel andere gemeenten werd de gemeente Den Haag geconfronteerd met forse bezuinigingen. In plaats van het moment af te wachten dat arbeidsplaatsen moesten verdwijnen, besloot de gemeente een preventief omscholingsproject op te zetten. In samenwerking met de Hogeschool Utrecht bood zij een

traject aan waarmee werknemers vrijwillig kennis konden maken met het beroep van docent. Medewerkers konden deelnemen aan colleges en meeloopdagen en konden daarvoor hun scholingbudget en adv-dagen inzetten. Acht medewerkers zijn zo geënthousiasmeerd geraakt dat ze nu (deels) werkzaam zijn in het onderwijs.

“Een ontslagvergoeding heeft een raar effect op mensen. Ooit heb ik zelf een vergoeding ‘opgestreken’. Ik moest een project afmaken en bleef tot het einde van mijn dienstverband aan het werk. Ik merkte dat degenen die met mij overbleven, allemaal zaten te wachten op een ontslagvergoeding. Slechts een handjevol mensen had eerder de overstap naar een andere functie gemaakt. Dit werkt niet stimulerend.”

Werknemers krijgen de regie

Daarnaast willen de deelnemers ervoor waken dat de vergoeding alleen voor de *happy few* is. Werknemers met allerlei contracten moeten er een beroep op kunnen doen. Daarbij moet het streven zijn om hen zo veel mogelijk zelf regie te geven over de besteding van het budget. Dat verhoogt het verantwoordelijkheidsgevoel en de motivatie, en daarmee de kans op succes. Daarmee hangt samen dat het budget beter besteed is aan individuele trajecten dan aan bureaus die collectieve trajecten uitzetten. De vergelijking wordt gemaakt met re-integratiegelden die in het verleden verplicht uitbesteed werden. De deelnemers zijn van mening dat werkzoekenden zelf veel meer uit het budget hadden kunnen halen.

2. Beloon goed werkgeverschap

Rond het ontslag zijn veel verplichtingen aan werkgevers opgelegd: het hanteren van de opzegtermijn, aanleveren van een personeelsdossier, betalen van een ontslagvergoeding, etc. Meer stimulerend zou het zijn om werkgevers die goed met hun boventallige personeel omgaan te belonen. Is het bijvoorbeeld mogelijk om werkgevers die al voor ontslag een werknemer naar ander werk begeleiden korting te geven op hun WW-premie? Een andere optie is om uitzendbureaus te belonen. Zij zouden bijvoorbeeld een extra *fee* kunnen krijgen als ze werknemers die met ontslag zijn bedreigd weten te bemiddelen naar werk.

Van officemanager naar ondernemer: een succesvol van-werk-naar-werktraject

Een deelnemer vertelt dat zij werkzaam was als officemanager bij een trainingsbureau. Toen de eigenaren aankondigden met het bureau te willen stoppen, hebben ze samen bekeken wat zij in haar verdere loopbaan kon doen. Ze wilde het liefst haar eigen onderneming starten en samen met haar werkgever stelde ze een

ondernemersplan op om secretariaatsdiensten aan te bieden. De werkgever werd haar eerste klant. Dit is inmiddels dertien jaar geleden en de deelnemer heeft er nog altijd geen spijt van. "Ik geloof in mezelf. Ik wist: wat er ook gebeurt, ik zal altijd een nieuwe manier vinden om geld te verdienen."

3. Neem angst werknemer weg door werkgarantie

Het valt de deelnemers op dat werknemers, zeker degenen die al heel lang ergens werken, niet gauw hun vinger opsteken als zij een outplacementtraject krijgen aangeboden. Het voelt alsof zij verworven rechten opgeven en tekenen voor ontslag. Om die onzekerheid weg te nemen, kunnen werkgevers denken aan een terugkomgarantie. Een andere mogelijkheid is om een outplacementtraject aan te bieden waar een werkgarantie aan vastzit. Dat hoeft niet altijd een volledige baan te zijn, maar kan ook een project naast de huidige baan betreffen. Een goed voorbeeld komt uit de technieksector waar bedrijven een omscholingstraject combineren met de garantie op een baan van minimaal 1 jaar. Werkgevers geven overigens aan dat dit nog niet zonder slag of stoot ging en er heel wat regeltjes 'overboord' moesten.

4. Begeleiding waar nodig maar geen extra instituties

De transitie van werk naar werk is in de eerste plaats aan werknemers en werkgevers. Toch kunnen andere partijen wel een impuls geven, zonder daarbij meteen nieuwe instituties op te richten. Deelnemers zien in deze fase bijvoorbeeld een rol weggelegd voor de vakbonden. Zij sluiten al vaak sociale plannen af, en dat is heel nuttig, maar daar

“Wat opvalt is dat collega’s gek reageren als je bijvoorbeeld na 19 jaar je baan opzegt – want dan zou je geen recht hebben op een WW-uitkering – of wanneer je overstapt van een ‘chique’ adviesbureau naar ‘maar’ een uitzendorganisatie. Kennelijk klampen mensen zich vast aan zekerheid en status.”

naast zouden zij werknemers kunnen helpen om beter op boventaligheid te anticiperen. Dat vraagt om vroegtijdige en meer individuele inspanningen. Een ander advies is om O&O-fondsen bij de uitvoering van van-werk-naar-werktrajecten te betrekken. Werklozen of bijna-werklozen zouden aanspraak kunnen maken op de middelen. Dat blijkt in de praktijk nog niet gemakkelijk.

Een deelnemer vertelt over een mobiliteitscentrum voor de techniek in Twente. Dit komt niet van de grond omdat werkgevers huiverig zijn mee te betalen. O&O-fondsen zouden een bijdrage kunnen leveren, maar die werken niet zomaar mee. Gemeenten en UWV zouden een rol moeten hebben, maar werkgevers zijn door eerdere ervaringen bang voor bureaucratie, knellende regels en belangentegenstellingen.

De deelnemers zijn bescheiden enthousiast over sectorplannen waarin van-werk-naar-werktrajecten voorkomen omdat dat dit vermoedelijk tot nieuwe instituties zal leiden die een hele ‘economie’ op gang brengen. Bovendien zijn de plannen sterk gericht op de sector, terwijl veel mensen een meer regionale oriëntatie hebben. De deelnemers prefereren maatwerk boven wat zij zien als *one-size-fits-all*.

5. Intersectorale bewegingen stimuleren

Een veelgehoord knelpunt is dat werknemers niet aan hun sector kunnen ‘ontsnappen’. Werknemers willen wel overstappen als hun baan op de tocht staat, maar krijgen daartoe geen kans. Bedrijven eisen vaak ervaring in een bepaalde branche, zelfs als het gaat om een beroep dat in meerdere sectoren voorkomt, zoals secretaresse. Ook voor deze fase geldt de oproep om de schotten tussen sectoren weg te halen. Sociale partners zouden dit een impuls kunnen geven

door meer kennis uit te wisselen door en over de sectoren heen. Mochten zij over willen gaan tot transitiefondsen, dan is dit dé kans om niet de traditionele sectorale lijnen te volgen. Voor inspiratie wijzen de deelnemers naar de brede transitiefondsen in Zweden. Een andere optie is om mobiliteitscentra intersectoraal of regionaal in te richten. Een laatste idee is om voor een aantal sectoren functies in kaart te brengen met de competenties en scholing die daarbij horen. Zo kunnen met ontslag bedreigde werknemer zich beter voorbereiden op een baan in een andere sector.

“Een allereerste stap naar meer mobiliteit is kennismaken met elkaar en met organisaties in andere sectoren. Dat kun je faciliteren door een ‘Dag van de mobiliteit’ te organiseren: uitwisselen, meelopen en netwerken op een positieve, vrijblijvende manier.”

6. Creëer een banennetwerk

Een volgens deelnemers onderbenutte mogelijkheid is een banennetwerk of -pool. Dat is een structureel netwerk tussen ondernemingen in een regio of sector die met elkaar afspreken personeel uit te wisselen zodra een bedrijf (tijdelijk) minder werk heeft. UWV zou hierbij ingeschakeld kunnen worden om een deel van de bemiddeling of scholing te verzorgen. Bestaande voorbeelden van banennetwerken zijn er wel, zoals ACE in West-Brabant (zie Hoofdstuk 3) en het netwerk van facilitaire dienstverleners in de regio Schiphol, maar deze lopen tegen verschillende obstakels aan. Zo is het moeilijk arbeidsvoorwaarden en type arbeidscontracten met elkaar te verenigen. Vraag is of voor dit soort initiatieven een uitzondering kan worden gemaakt op de regelgeving en op cao-afspraken.

C3 Werkt!: een intersectoraal van-werk-naar-werkproject

C3 is een initiatief van sociale partners in de creatieve industrie en maakt deel uit van Kenniscentrum GOC. C3 biedt loopbaantrajecten aan werknemers in de creatieve sector (grafimedia, podiumkunsten, uitgeverijen, etc.) en richt zich op het vergroten van de instroom in de sector, het versterken van duurzame inzetbaarheid van werknemers en de begeleiding naar een nieuwe baan, binnen of buiten de sector. Uitstroomtrajecten binnen en buiten de sector vormen de belangrijkste activiteit van C3. De trajecten zijn meestal vastgelegd in de cao en bieden baangarantie of een reëel perspectief op werk. Kandidaten worden bijgestaan door

een regionale mobiliteitsadviseur. Tot de instrumenten behoren loopbaanscans, e-portfolios, scholing, een online vacaturebank en EVC-certificaten. Subsidies van branchefondsen en bijdragen van werkgevers (bijvoorbeeld uit een sociaal plan) en, eventueel, van werknemers, maken financiering van de trajecten mogelijk.

Gemiddeld helpt C3 75 procent van de kandidaten aan een nieuwe baan, onder 55+ers is dit bijna de helft. Voor ruim 40 procent van de kandidaten gaat het om een baan in een andere sector. Dat is belangrijk omdat in delen van de creatieve sector de werkgelegenheid structureel afneemt.

Fase 4 – Vanuit een uitkering aan het werk

Niet alleen tijdens werk, ook in perioden van werkloosheid geldt dat uit moet worden gegaan van de zelfredzaamheid van mensen. Alleen voor de groepen die een afstand tot de arbeidsmarkt hebben, moet er intensieve ondersteuning zijn. Deelnemers pleiten tegelijkertijd voor eerdere en meer persoonlijke, 'lichtere' dienstverlening. Gevoel is dat daarvoor de bezuinigingen op het UWV te ver zijn doorgeschoten. Ook moet de dienstverlening minder ingegeven zijn door regels en beperkingen en meer door kansen en experimenten. Vraag is of UWV hiervoor de aangewezen partij is. In elk geval betekent het dat er voldoende middelen moeten zijn om te bemiddelen en re-integreren. De meeste deelnemers vinden dat de middelen te gering zijn, al zijn er binnen de beperkingen nog onbenutte mogelijkheden. Tot slot zijn er allerlei oplossingen aangedragen om de bemiddeling vanuit de WW te verbeteren, zoals werkervaring opdoen met behoud van uitkering, werkzoekenden samen een onderneming laten starten en het splitsen van één baan in verschillende functies voor meerdere werkzoekenden.

1. Zelfredzaamheid als het kan, ondersteuning als het moet

Oog voor verschillende groepen

Algemeen gevoel is dat het huidige beleid te weinig onderscheid maakt naar groepen binnen de WW. Het merendeel van de werkzoekenden is zelfredzaam en vindt snel een baan, een deel van de mensen benut hierbij de inspanningen van een private partij zoals een uitzendbureau. Intensieve begeleiding van deze personen is onnodig en kostbaar.

Een ander deel daarentegen heeft meer moeite om nieuw werk te vinden. Daar zou direct ondersteuning aan te pas moeten komen, misschien wel voor het ontslag of anders direct bij de start van de WW. Ondersteuning betekent dan niet dat een werkcoach voor de werkzoekende moet denken, maar met hem of haar. Dat gaat nog wel eens mis, valt deelnemers op. Uiteindelijk is het de werkzoekende die het heft in eigen handen moet nemen.



Foto: Dirk Hol

Deelnemers stellen dat een deel van de doelgroep niet gemotiveerd is om (in eerste instantie) uit de uitkering te komen. In de WW gaat het vooral om uitkeringsgerechtigden die een fikse ontslagvergoeding hebben gekregen of die niet beneden hun oude loon een baan willen aannemen. Deelnemers wijzen daarnaast op de armoedeval vanuit de bijstand: alleenstaande moeders die bijvoorbeeld een baan van 18 uur per week aangeboden krijgen, gaan doorgaans achteruit op hun inkomen omdat diverse toeslagen wegvallen. Ook is het risico dat als ze de baan verliezen, het 6 weken duurt voordat de bijstandsuitkering herleeft. Dit moet anders: werk moet altijd meer lonen dan een uitkering.

Jongeren wijzen op juiste loket

De deelnemers wijzen op twee groepen die bijzondere aandacht verdienen. Allereerst valt op dat jonge werkzoekenden niet weten waar ze terecht kunnen voor begeleiding. Omdat zij meestal geen recht hebben op een uitkering, althans niet op basis van de WW, zijn ze niet in beeld bij UWV. Ook gemeenten hebben maar beperkt zicht op deze groep. Toch zijn er bij beide instanties verschillende projecten om jongeren aan het werk te helpen. Die moet beter bekend worden gemaakt, bijvoorbeeld via het onderwijs.

Speciale aanpak voor 55-plussers

Een andere opvallende groep zijn de werkzoekenden boven de 55 jaar. Zij vertegenwoordigen niet de grootste groep WW'ers, maar blijven wel verreweg het langst in de WW. De baanvinkansen van deze groep zijn bijzonder laag. UWV organiseert netwerkbijeenkomsten om daar iets aan te doen en dat is goed, maar sommige deelnemers vinden dat dit het stigma rond leeftijd bevestigt. Beter is het om de netwerken breder open te stellen. Ook is het mogelijk om de groepen meer op beroep- of brancheniveau samen te stellen.

Andere deelnemers hebben minder moeite met de focus op één doelgroep. Zij zien dat 55-plussers de concurrentie met andere werkzoekenden niet aankunnen omdat ze een

mindset hebben die niet meer past bij het moderne solliciteren. Hun sollicitatie- en presentatievaardigheden kunnen worden verbeterd door middel van trainingen. Een ander, radicaler instrument is de no risk-polis voor 55-plussers. Dit neemt de angst bij werkgevers weg dat ouderen snel ziek zouden worden. De kosten ervan zijn beheersbaar, want ouderen worden, anders dan gedacht, niet vaker ziek dan jongere werknemers.

2. Contact: eerder en persoonlijker

Aan een meerderheid van de dialoogtafels zijn negatieve ervaringen gedeeld over de dienstverlening van UWV. Vaak was de kritiek gericht op de digitalisering, het late contactmoment en het gebrek aan flexibiliteit en maatwerk.

Het digitale kan het persoonlijke niet vervangen

Deelnemers keuren de door UWV (noodgedwongen) ingeslagen weg af waarbij er in de eerste drie maanden van de WW geen persoonlijk contact is. Breed gedeelde opvatting is dat bij (dreigende) werkloosheid de eerste maanden juist cruciaal zijn. Bij de intake van de WW zou er persoonlijk contact moeten zijn. Ontslag is een ingrijpende gebeurtenis die een persoonlijk gesprek meer dan rechtvaardigt. Toch is UWV onwrikbaar als een werkzoekende een verzoek doet om persoonlijke assistentie. Het UWV moet hierin volgens de deelnemers terug naar de menselijke maat. Een digitale helpdesk kan een persoonlijk gesprek niet vervangen.

Intake als natuurlijk selectiemoment

Een face-to-face intake is bovendien nuttig om werkzoekenden te wijzen op hun rechten en plichten in de WW. Daar gaat een activerende werking van uit, veel meer dan vanuit een standaard-e-mail. Daarnaast is de intake belangrijk om te bepalen wie op eigen kracht werk kan vinden en wie hulp nodig heeft. Ook dat is beter vast te stellen in een persoonlijk gesprek dan via Werk.nl. Nu dit moment pas na drie maanden plaatsvindt, is er al kostbare tijd verloren gegaan, zeker voor personen die een grote afstand tot de arbeidsmarkt hebben.

“Omdat we als UWV erg gekort zijn in onze budgetten, is digitalisering de enige manier om nog aan persoonlijke begeleiding te kunnen doen. In het verleden was de regel dat we pas na drie maanden contact opnamen om te zien of er begeleiding nodig is, nu zijn we bezig met een pilot om juist vanaf het begin te gaan bemiddelen, zodat de tijd tussen twee banen zo kort mogelijk wordt. Dat lijkt succesvol. Voor pilots zoals deze zijn wel middelen nodig en juist die zijn heel beperkt.”

3. Minder focus op regels, meer experimenten

De rol, het nut en de noodzaak van UWV moet stevig onder de loep worden genomen, vinden veel deelnemers. De deelnemers adviseren om naar een betere balans tussen UWV en de private markt te streven. De vakbond heeft een rol als stok achter de deur, om toe te zien op goede uitvoering van de WW en de Bijstand. Uitvoering van bemiddeling en re-integratie door vakbonden ligt minder voor de hand, zo vinden deelnemers, omdat daarvoor ervaring en innovatieve kracht ontbreekt.

Grootste bezwaar tegen het UWV is dat de organisatie eerder stoorzender is dan matchmaker. Dit heeft ermee te maken dat werkcoaches – die op zich capabel zijn – zo goed mogelijk de regels proberen uit te voeren in plaats van effectief te bemiddelen. Op het volgen van de regels worden zij primair afgerekend. Die perverse prikkels moeten verdwijnen. Sowieso kan het aantal regels worden teruggedraaid, zodat er meer ruimte is voor experimenten.

Het recente experiment ProPOM is veel deelnemende UWV-medewerkers goed bevallen, vooral omdat hiermee ruimte kwam om weer aan de voorkant van het WW-traject persoonlijke gesprekken te voeren. De UWV Banenmarkten uit het verleden worden ook als succesvol betiteld omdat ze zowel werkcoaches als werkzoekenden wisten te motiveren.

4. Te weinig middelen voor bemiddeling en re-integratie

Het beleid van UWV is slechts deels aan de organisatie zelf te wijten. In de afgelopen jaren zijn de middelen voor bemiddeling en re-integratie fors teruggeschoefd. Te fors, in de ogen van de deelnemers. Zo konden UWV en een kenniscentrum in de logistieke sector in het verleden een cursus bestuurder vorkheftruck aanbieden. Zeer praktisch en in die sector cruciaal om werk te vinden. De regels en het budget staan deze investering nu niet meer toe.

Zolang de middelen beperkt zijn, hebben deelnemers de volgende twee tips om toch tot efficiënte bemiddeling te komen.

"De regels van het UWV belemmeren je om stappen te zetten. Ik heb zelf weer nieuwe baan gevonden, maar wel via mijn eigen netwerk. Daar had ik UWV niet bij nodig. Sterker nog: ik vertelde het niet als ik een vrijwillig klusje deed. Daar reageerde UWV veel te lastig op."

UWV-pilot ProPOM: meer beleidsvrijheid en een helder doel

Van 2011 tot 2013 hebben zeven UWV-vestigingen in de pilot Professionele Prikkel Objectief Model (ProPOM) ruimte gekregen hun eigen dienstverlening voor werkzoekenden in te richten. Het enige doel waarop zij zich moesten richten was de beperking van de uitkeringslasten. Voor elke vestiging is berekend welke besparing realistisch is. Bovendien stimuleerde UWV onderlinge concurrentie door het inrichten

van een benchmark. Uit de evaluatie blijkt dat de vestigingen gemiddeld 2 procent meer besparingen op de uitkeringslasten realiseerden dan andere UWV-vestigingen. Dit was volgens UWV vooral te danken aan meer interventies aan de voorkant: bijna alle vestigingen kozen voor meer persoonlijk klantcontact, direct na toetreding in de WW, in plaats van na de drie maanden die nu gebruikelijk zijn.

Benut de kracht van uitzendbureaus

Uitzendbureaus kunnen nadrukkelijker een maatschappelijke taak krijgen en beter worden beloond wanneer zij WW-gerechtigden aan het werk weten te helpen.

Benut het gratis opleidingsaanbod

Re-integratiegelden zijn er vrijwel niet meer. Om toch om- of bijscholing aan te bieden zijn er alternatieven. Een deelnemer wijst op MOOC, wat staat voor 'massive online open courses'. Dit zijn gratis te volgen online universitaire cursussen. Via een betaald traject kunnen certificaten worden behaald. Werkcoaches van UWV zouden ook op dit soort mogelijkheden kunnen wijzen.

5. Beter inzicht in de vraag naar arbeid

Het valt deelnemers op dat gemeenten en het UWV niet goed op de hoogte zijn van de vraag naar arbeid. En dat terwijl zij als taak hebben de arbeidsmarkt transparanter te maken, op sectoraal en regionaal niveau. Werkcoaches hebben te weinig affiniteit met de bedrijven waar ze bijstands- of WW-gerechtigden zouden kunnen plaatsen. Het gaat niet alleen om coaching van de cliënt: je kunt pas matchen en bemiddelen als je ook de vraagkant kent. Dat strekt verder dan vacatures. Vraag en aanbod vinden elkaar tegenwoordig veel vaker via informele kanalen. Toch is het beleid van UWV en gemeenten nog altijd primair gericht op cv's en vacatureteksten. Ze zouden ook klussen- en projectenbanken kunnen inrichten. Dit is een gemiste kans.

"Het UWV moet zijn gereedschapskoffer terugkrijgen en medewerkers weer laten doen waar ze goed in zijn: een werkloze op weg helpen in de WW en ondersteunen bij het zoeken naar een baan."

6. Out-of-the-box oplossingen

Waar het beleid hoofdzakelijk aan ontbreekt is creativiteit. De deelnemers noemen tot slot de volgende onconventionele oplossingen om de bemiddeling naar werk vanuit een uitkering te bespoedigen.

- UWV zou vaker dan nu mogelijk is een proefperiode kunnen hanteren, waarbij werkzoekenden gedurende korte tijd met behoud van uitkering de kans krijgen om stages te lopen en werkervaring op te doen.
- Sta meer vrijwilligerswerk toe, zeker voor degenen die lang uit het arbeidsproces zijn. Meedoen op de arbeidsmarkt is belangrijker dan het krijgen van een vergoeding. UWV moet wel alert zijn op verdringing.
- UWV moet het mogelijk maken dat groepjes werkzoekenden samenkomen om onder deskundige begeleiding zelf een bedrijfje op te zetten.
- 'Loon naar waarde' inzetten voor oudere werkzoekenden. De werkgever betaalt voor het aantal uur dat de werkzoekende productief is, de rest vult het UWV aan.
- Meer publiek-private samenwerking en daarin creatief zijn, bijvoorbeeld door meerdere banen uit één functie te creëren. Een vacature van 40 uur kan zo door 2 tot 3 werkzoekenden worden ingevuld.
- De WW zou ook kunnen bestaan uit één jaar een uitkering en het tweede jaar een budget voor een gesubsidieerde baan bij een werkgever.
- Niet alle gelden hoeven te worden besteed aan coaching of training. Soms kan een baan binnen handbereik zijn door een (armlastige) werkzoekende bijvoorbeeld een brommer te laten aanschaffen. Het UWV moet vrijer zijn om daaraan geld uit te geven.
- Wanneer er vraag is naar laaggeschoold werk, maar werkzoekenden het werk niet willen vervullen, dan is het een optie om de baan aantrekkelijker te maken. Te denken is aan *gamification*: introduceer spelelementen in het werk.
- Een werkzoekende zou geleidelijk aan naar een zzp'er toe kunnen groeien. Dit komt in de plaats van het huidige beleid dat je na 6 maanden volledig zelfstandig bent.

- Laat werkcoaches een dag met een werkzoekende meelopen om zo het begrip te vergroten en een beter beeld te krijgen van de alledaagse belemmeringen die werkzoekenden ervaren.

Startersregeling: ondernemen vanuit de WW loont

Een positieve beoordeling krijgt de in 2013 aangepaste startersregeling. Voorheen kreeg je wanneer je vanuit de WW een onderneming startte een voorschot van het UWV. Zodra je aan de onderneming ging verdienen moest je het voorschot binnen twee jaar terugbetalen. Ook werden geïnvesteerde uren van de uitkering afgetrokken. Nu verlaagt UWV de WW-uitkering weliswaar naar 70

procent, maar alle inkomsten die je uit de onderneming haalt, mag je houden. Ook heb je geen sollicitatieverplichting in de eerste WW-periode en de eerste 6 weken zijn compleet vrijgesteld om een ondernemingsplan te maken. Als je binnen de herlevingsperiode stopt, kun je weer een beroep doen op je oude WW-rechten. Positief is dat het werkzoekenden meer ruimte geeft om creatief te zijn.

3 Brede aanbevelingen voor de arbeidsmarkt

Algemeen gevoel bij de deelnemers is dat de arbeidsmarkt in rap tempo verandert. Regels en instanties lopen daarbij achter, waardoor ze de werking van de arbeidsmarkt vaak niet verbeteren maar verslechteren. Belangrijk is goede informatie over ontwikkelingen op de arbeidsmarkt: waar ontstaat werk en waar verdwijnt het. Daarnaast is er ruimte nodig voor het benutten van kansen en voor experimenten. Regels en instanties moeten een steun in de rug zijn van goede initiatieven, zeker als ze werkloosheid tegengaan. Bij de nieuwe arbeidsmarkt past meer eigen verantwoordelijkheid, maar wel mét een goed en houdbaar vangnet. Dat vangnet is er voor alle werkenden. Scheidslijnen tussen insiders en outsiders moeten worden vermeden. Ook flexwerkers, jongeren en ouderen verdienen een volwaardige positie op de arbeidsmarkt.

In 2020 moet de arbeidsmarkt kortom open, dynamisch en kansrijk zijn. In zeven aanbevelingen schetsen de deelnemers wat daarvoor nodig is.



Foto: Dirk Hol

1 Zorg voor een paradigmaverschuiving: van baan naar werk

De deelnemers zien een fundamentele verandering in de manier waarop we naar arbeidsrelaties kijken. Een baan is niet langer de garantie voor zekerheid en inkomen, maar het werk zelf, in welke vorm of contractsrelatie dan ook. Opvallend vaak is door deelnemers de oproep gedaan om niet meer in vacatures, functies en salaris te denken maar in werk dat er ligt en klussen om te klaren. Daar hoort bij dat fluctuaties in de hoeveelheid werk, transities en frictiewerkloosheid normaler worden. Daar moeten we ons niet tegen verzetten. Beter is het om er individueel en collectief mee om te leren gaan.

“Tijdelijk werk en kleine baantjes hebben een negatieve en vaste banen een positieve connotatie. Daar moeten we iets aan doen: in onze mindset en in de gelijkheid van voorzieningen.”

Ook onbetaald werk is werk

De grens tussen onbetaald en betaald werk vervaagt. Toch krijgt onbetaalde arbeid nog weinig waardering. Het is volgens de deelnemers tijd dat vrijwilligerswerk, mantelzorg, kleine banen en incidentele klussen worden beschouwd als onmisbare bijdragen aan de economie. Dat dit nog niet het geval is, blijkt wel uit het feit dat werkzoekenden geen klussen of vrijwilligerswerk kunnen aannemen naast hun uitkering omdat het hen van betaald werk zou afhouden. Volgens de deelnemers miskent dit niet alleen het nut van het werk, ook ontnemt het werkzoekenden een kans om hun netwerk en ervaring te vergroten. Bovendien is en blijft onbetaald werk vaak een belangrijke opstap naar betaald werk.

Stimuleren ondernemerschap en employability

Meer beweging op de arbeidsmarkt betekent dat iedereen zich moeten voorbereiden op meer dynamiek in zijn of haar carrière. Werknemers kunnen wat initiatief en flexibiliteit betreft een voorbeeld nemen aan zzp'ers en kleine ondernemers. In de arbeidsmarkt van de toekomst zal iedereen een

beetje ondernemer zijn. Om overstappen naar een andere baan of sector te faciliteren, moeten werkgevers wel transparanter zijn over hun toekomstplannen en de plek die zij daarin voor het personeel zien.

“Om de arbeidsmarkt van 2020 goed te laten werken moeten we overstappen van ‘life time employment’ naar ‘life time employability’.”

Eigen verantwoordelijkheid

Veel meer dan voorheen is het mogelijk je eigen carrière vorm te geven. Het besef dat mensen zelf aan het roer staan van hun loopbaan en inzetbaarheid is nog niet bij iedereen doorgedrongen. Een reclamecampagne à la ‘een slimme meid is op haar toekomst voorbereid’ kan dit idee een impuls geven. De andere kant is dat overheidsinstanties voor eigen verantwoordelijkheid ook voldoende ruimte moeten geven. Het helpt als regels en mogelijkheden niet alleen begrijpelijk zijn voor hoger opgeleiden maar voor alle werkenden. De vakbonden kunnen hierin de rol van kritische partner spelen: zij wijzen werkenden op hun verantwoordelijkheid en ondersteunen hen zodat zij deze kunnen vervullen.

Zzp als volwaardige arbeidsrelatie

Het aantal zzp'ers neemt in rap tempo toe. Ondertussen zijn zij niet meer van de arbeidsmarkt weg te denken. Zzp'ers worden door veel deelnemers gezien als de voorbode van nieuwe arbeidsrelaties. Knelpunt is wel dat zij lang niet allemaal in hun eigen ontwikkeling investeren, zelfs niet in algemene ondernemersvaardigheden als acquireren, netwerken en boekhouden. Ander punt van aandacht is dat zzp'ers niet of nauwelijks verzekerd zijn of pensioen opbouwen. Die arrangementen moeten toegankelijker. Ook is de mogelijkheid geopperd om zzp'ers een transitiefonds te laten oprichten waaraan bedrijven die zzp'ers inhuren en zzp'ers zelf een afdracht kunnen doen. Of zo'n verzekering verplicht moet zijn, daarover verschillen de deelnemers van mening.

“Als zzp'er kan ik veel sneller dan voorheen schakelen tussen opdrachten en kan ik samenwerken met wie ik wil. Voordeel is dat er geen bureaus meer tussen mij en de opdrachtgever zitten. Zo ervaar ik veel directer de waarde die ik aan een organisatie kan toevoegen dan toen ik nog werknemer was.”

2. Behoud een goed vangnet

Met alle dynamiek die deelnemers voorzien is het belang van een goed vangnet in de toekomst des te groter. Het vangnet moet volgens velen toegankelijk zijn voor mensen in vaste dienst, flexwerkers en kleine zelfstandigen. Dat is niet alleen in het belang van de verzekerden, maar van iedereen. Wat we nu zien is dat flexibele werknemers en zelfstandigen niet altijd via een collectief verzekerd zijn. Een eigen fonds oprichten kan, maar de aarzeling is groot, omdat er aan het eind van de rit waarschijnlijk niets overblijft. Bovendien draagt een 'sterke' groep, die nauwelijks ziek is en weinig risico op arbeidsongeschiktheid heeft, nu niet bij aan de sociale zekerheid. Sommige deelnemers zien een oplossing in een stelsel waarbij de drie grote arbeidsrisico's – werkloosheid, arbeidsongeschiktheid en pensioen – via werkenden in plaats van via werkgevers verzekerd zijn.

3. Voorkom tweedeling op de arbeidsmarkt

Deelnemers maken zich zorgen over de scheidslijn die ontstaat tussen verschillende groepen op de arbeidsmarkt, terwijl er juist veel kansen schuilgaan in onderlinge samenwerking.

Ouderen en jongeren

Zowel jongeren als ouderen hebben nu moeite om werk te vinden of te behouden. Veel oudere werknemers zijn bereid een stap terug te doen. Verschillende deelnemers zien hierin een mogelijkheid om jongeren toegang te bieden tot de arbeidsmarkt. Nog vaker dan demotie of deeltijdpensioen klinkt het pleidooi om jong en oud te laten samenwerken: als mentor en coachee dan wel meester en gezelschap, of in een duobaan van intrede en uittrede. Het gaat daarbij niet

zozeer om een geleidelijke overheveling van salaris, maar om een overdracht van kennis en ervaring. In de cao voor slagersbedrijven is een dergelijke afspraak al gerealiseerd.

“Als 55-plusser kan ik niet zomaar meer een vaste baan vinden. Het zzp-schap geeft me nu flexibiliteit, ik pak alles aan. Toch blijft het ook na 8 jaar werken als zelfstandige, iedere dag spannend of ik voldoende inkomen kan verwerven. Gelukkig ben ik een optimist, kan ik anderen en mezelf motiveren en heb ik overtuigingskracht.”

Flex en vast

Net als zzp'ers hebben ook werknemers met een flexibel contract een belangrijke plek op de arbeidsmarkt verworven. Deelnemers waarschuwen voor de afstand die er tussen mensen met een vast en flexibel contract ontstaat. Een duidelijke meerderheid vindt dat de rechten gelijk getrokken moeten worden. Flex moet kwalitatief beter, in termen van scholing, carrièreperspectief en werkzekerheid. Flexibiliteit is nu nog een luxe die niet iedereen zich kan veroorloven. Vaak is een partner met een vaste baan nodig om voor een stabiel inkomen te zorgen.

“Ik ervaar niet dat ik zo flexibel kan werken dat ik mijn droombaan kan najagen. Dit heeft te maken met het feit dat ik een gezin heb met twee kinderen, een huis inclusief hypotheek en een vriendin die als zzp'er werkt. Dat vraagt van mij dat ik voor het steady inkomen zorg zodat we de vaste lasten kunnen betalen. Ik kan hierdoor nu nog niet kiezen voor flexibilisering.”

De stappen die in de Wet Werk en Zekerheid zijn voorgenomen om de balans tussen flex en vast te herstellen, vinden veel deelnemers onvoldoende. Een aantal suggereert dat contracten voor maximaal 5 jaar de norm zouden moeten zijn. De maatschappij is daarnaast onvoldoende ingesteld op flexibel werk. Onderzoek is nodig hoe we de wet- en regelgeving daarop kunnen afstemmen, bijvoorbeeld bij de aanvraag van een hypotheek. Ook vakbonden moeten zich nadrukkelijker inzetten om de verschillen tussen vaste en

flexibele medewerkers te verminderen. Ze leggen hun oor nog te eenzijdig te luister bij mensen met een vaste aanstelling. Is het een optie om het lidmaatschap anders te organiseren, zodat ook flexwerkers gemakkelijk lid kunnen worden?

“In de bouw is het een ongeschreven regel om de duur van tijdelijke contracten maximaal op te rekken. Vrijwel niemand krijgt een vast contract. De inkorting van de ketenbepaling zal een averechts effect hebben omdat een dienstverband dan nog eerder eindigt. Mensen gaan ervan uit dat flexwerkers weer in dienst komen als de crisis voorbij is, maar dat vraag ik me af. Bedrijven zijn nu gewend geraakt aan flexibiliteit, ik weet niet of ze dat willen opgeven. Beter is het om flexwerk goed te organiseren.”

4. Ga van onzekerheidsvermijding naar kansbenutting

Durf te experimenteren

De uitdagingen van deze tijd vragen om een nieuwe en frisse blik op de arbeidsmarkt. De traditionele reflex is om op risico's te reageren met strengere regelgeving, zo stellen veel deelnemers. Dit staat echter groei, innovatie en ondernemerschap in de weg. De wetgeving verdeelt de risico's bovendien ongelijk. Werkgevers hebben steeds meer moeite om aan alle verplichtingen van het arbeidscontract te voldoen. Een werknemer heeft bijvoorbeeld ongeveer twee maanden om een contract op te zeggen. Als een werkgever het contract wil beëindigen, dan moet er een uitgebreid dossier liggen en gaan er weken voorbij voor een aanvraag bij UWV in behandeling wordt genomen. De regels bij ziekte knellen mogelijk nog meer; vooral kleine ondernemers hebben moeite met het risico om twee jaar loon door te betalen bij ziekte. Past dat nog wel bij een wendbare arbeidsmarkt, vragen veel deelnemers zich af.

Het advies van deelnemers is om beter naar succesvolle pilots te kijken. In verschillende regio's en sectoren zijn creatieve oplossingen bedacht om met de veranderende arbeidsmarkt om te gaan. Toch kunnen deze experimenten nog niet op veel steun rekenen omdat ze niet binnen de huidige

structuren passen. Op het gebied van duurzame energie bestaan er talloze experimenten, waarom niet op het gebied van arbeidsparticipatie? Accepteer vervolgens dat niet alles lukt, evalueer grondig en verspreid de beste voorbeelden.

Basisinkomen

Opvallend veel deelnemers doen de oproep om meer onderzoek te doen naar een basisinkomen. Zij wijzen op leerzame experimenten in Engeland en Canada. Een basisinkomen zou uiteindelijk goedkoper zijn dan het ingewikkelde systeem van sociale zekerheid dat we nu hebben. Ook zijn deelnemers benieuwd naar de sociale effecten van het basisinkomen. Zou dit bijvoorbeeld een oplossing kunnen zijn om mantelzorgers en vrijwilligerswerkers te belonen?

5. Vereenvoudig regels en zorg voor minder instanties

Terug naar de menselijke maat

Aan de dialogotafels heerst het gevoel dat het aantal en de complexiteit van de regels voor zijn doorgeschoten, onder andere in de WW. Ook het aantal instanties en de lagen binnen deze instanties zijn te groot, waardoor direct contact en betrokkenheid tussen dienstverlener en werkzoekende verloren gaan. Gevoel is dat de regels vooral gericht zijn op het aanpakken van fraudeurs en niet op de grote groep die aan het werk wil. De deelnemers zien liever dat regelingen als de WW, Wajong en WIA uitgevoerd worden op basis van vertrouwen. Het willen vastleggen van alle instrumenten werkt averechts, omdat de praktijk anders uitwerkt dan op de tekentafel was voorzien.

Werkgevers willen “moeilijke” groepen best aannemen, maar worden afgeschrikt door de administratieve rompslomp. Zo geven enkele ondernemers aan dat loonkosten-subsidies niet zozeer tot participatie van kwetsbare groepen leiden maar tot oneerlijke concurrentie. Geef uitkeringsge-rechtigden daarom liever meer zeggenschap over hun eigen budget. Ook geven enkele deelnemers in overweging om de fondsen voor WW, bijstand, scholing en zorg samen te

voegen. Zouden de regelingen die verwant aan elkaar zijn zo niet meer in samenhang worden bekeken?

Oog voor het mkb

Volgens de deelnemers is er nu te weinig aandacht voor de positie van het midden- en kleinbedrijf, terwijl deze de ruggengraat van de Nederlandse economie vormen. Regelgeving vormt het grootste obstakel voor mkb'ers. Zij hebben ook andere wensen en behoeften dan grote ondernemingen en zitten door hun kleine schaal vaak tussen werknemers- en werkgeversbelangen in. Al moet direct worden erkend dat hét midden- en kleinbedrijf niet bestaat: er zijn verschillende typen zzp'ers, van schijnwerklozen tot bewuste zelfstandigen, en er zijn mkb'ers die werkgever zijn. Organisaties als de SER praten nog te veel in termen van werkgevers en werknemers.

6. Zorg voor veel meer samenwerking tussen sectoren en regio's

In het verlengde van de overgang van baan naar werk zien deelnemers de noodzaak van het ontschotten van de arbeidsmarkt, zowel tussen sectoren als instituties.

Meer maatwerk in (collectieve) arbeidsvoorwaarden

De cao-tafel is een belangrijke plek om afspraken te maken over arbeidsvoorwaarden. Toch stellen deelnemers de vraag of die sociale ordening past bij het functioneren van de arbeidsmarkt. We wensen meer flexibiliteit en mobiliteit en toch bouwen bijvoorbeeld werknemers met meerdere banen in verschillende sectoren een slecht pensioen op. Tegelijkertijd kunnen verschillen tussen cao's een belemmering zijn om een overstap te maken. De vraag is of de balans tussen wat er op cao-niveau geregeld is en wat werknemer en werkgever zelf kunnen afspreken, niet is doorgeslagen. Deelnemers geven aan behoefte te hebben aan maatwerk en cao's 'light'.

De Comfortabele Arbeidsovereenkomst: Ruimte voor maatwerk

De CNV Dienstenbond voert vanaf 2012 een pilot uit met de Comfortabele Arbeidsovereenkomst. Dit is een lichte cao met veel ruimte voor individuele afspraken en budgetten. De comfortabele arbeidsovereenkomst maakt het mogelijk om arbeidsvoorwaarden flexibel in te richten en creëert maatwerk, afgestemd op de wensen van werkgevers en werknemers. Doel van de cao is onder meer om bij te dragen aan de duurzame inzetbaarheid van medewerkers. Voorlichting van werkgever en werknemer via de digitale arbeidsvoorwaardentool staat voorop. Met de tool kunnen zij zelf een duurzaam inzetbaarheidsplan uitstippelen en

passende instrumenten uitkiezen. Per werknemer is er bovendien een individueel keuzebudget beschikbaar.

Helaas botsen de ideeën achter de Comfortabele Arbeidsovereenkomst in de praktijk met de regels van de Belastingdienst. Keuzebudgetten kunnen binnen de bestaande regels niet meegenomen worden naar het volgende kalenderjaar, omdat de Belastingdienst elk jaar fiscaal wil afhandelen. Dit voorkomt dat werknemers hun jaarbudgetten kunnen sparen voor bijvoorbeeld scholing.

Meer ruimte voor intersectorale mobiliteit

O&O-fondsen worden gezien als de instanties bij uitstek om de intersectorale mobiliteit van werkenden te bevorderen. Dat kunnen zij doen door zelf meer intersectoraal en regionaal te gaan samenwerken. Een goed voorbeeld is het O&O-fonds voor de installatietechniek, OTIB, dat met andere branches gezamenlijk loopbaanswitches van werknemers ondersteunt. Instituties die mobiliteit afremmen moeten herzien of zelfs geschrapt worden, zeggen sommige deelnemers. Als voorbeelden geven zij sectorgebonden pensioenfondsen en sociale plannen waarbij de functieduur in de sector onevenredig zwaar meetelt. Anderen gaan nog verder en stellen voor om pensioenfondsen op te heffen en het geld in te zetten voor de bevordering van mobiliteit. Zij wijzen op Denemarken, waar het pensioenstelsel nauwelijks een beletsel vormt.

Samenwerking tussen instanties

Veelvuldig werd gesproken over het belang van samenwerking op de arbeidsmarkt op alle mogelijke dimensies: lokaal, regionaal, intersectoraal en institutioneel. Deelnemers wijzen op de waarde van dialoog tussen verschillende belanghebbenden. De hokjesgeest is nog te wijdverbreid en de veronderstelling dat mensen zich binnen de grenzen van één regeling bewegen is ongegrond. Inspirerende voorbeelden van samenwerking zijn er al, zoals de publiek-private projecten van uitzendorganisaties en gemeenten. Ook het werkgeversnetwerk in West-Brabant, ACE, is een goed voorbeeld van de meerwaarde die samenwerking kan bieden.

7. Zorg voor goede arbeidsmarktinformatie

Analyses van vraag en aanbod, nu en in de toekomst
Voor zowel een korte- als een langetermijnvisie is goede informatie over de arbeidsmarkt nodig. Wat is de vraag en het aanbod van arbeid? Welke verschillen zijn er per regio? En hoe ontwikkelt zich dit in de toekomst, rekening houdend met bijvoorbeeld technologische vooruitgang? De huidige mismatch tussen vraag en aanbod toont volgens de deelnemers aan dat het inzicht nog te beperkt is. Er is behoefte aan een 'Wikipedia voor de arbeidsmarkt'.

ACE: samenwerking tussen regionale ondernemingen

ACE is een initiatief van werkgevers en de regionale mkb-organisatie in West-Brabant. Het bestaat uit een netwerk van 1000 werkgevers(verenigingen) in de regio, afkomstig uit sectoren als detailhandel, bouw, zorg en techniek. Kern van ACE is het uitwisselen van kennis en personeel.

In ACE+ werken HR-medewerkers samen met opleiders, HR-dienstverleners en

bemiddelaars aan plannen om de duurzame inzetbaarheid van werknemers in de regio te vergroten. HR-instrumenten worden onderling uitgewisseld en getest. In het Transfercentrum kunnen werknemers terecht, op voordracht van hun werkgever, om een andere functie te zoeken. Het centrum helpt de werknemer, al dan niet met scholing, aan een nieuwe werkplek bij één van de werkgevers uit het ACE-netwerk.

Universiteiten en onderzoeksbureaus zijn volgens de deelnemers uitstekend in staat om arbeidsmarktanalyses uit te voeren. In dit verband wijzen deelnemers op het Researchcentrum voor Onderwijs en Arbeidsmarkt (ROA) en op de arbeidsmarktmonitors in Amsterdam. Ook wijzen deelnemers op moderne tools die concrete voorspellingen mogelijk maken, zoals Future Search. Onder andere vakbonden en werkgeversorganisaties kunnen de informatie op sector- en bedrijfsniveau aanleveren. Belangrijk is dat de overheid veel vaker werkgevers en werknemers raadpleegt voordat zij onderzoek laten doen.

“Vakbonden zouden de inzichten van de sectoren die zij bedienen, moeten ontsluiten zodat zij werknemers preventief bewust kunnen maken van het belang in zichzelf te investeren, zodat zij fit blijven voor de arbeidsmarkt.”

Samenvoegen bestaande databanken

Daarnaast zou het goed zijn verschillende databanken te combineren als het om vacatures en werkzoekenden gaat, bijvoorbeeld van UWV, gemeenten en uitzendbureaus. Werkzoekenden, uitzendbureaus en ook werkgevers pleiten ervoor andere kenmerken dan alleen opleidingen en beroepen te registreren, bijvoorbeeld competenties, werkervaring en activiteiten naast het werk. Dat helpt niet alleen werkzoekenden en intermediairs, maar ook onderwijsinstellingen om hun aanbod te verbeteren.

Communiceer vervolgens helder over de uitkomsten van arbeidsmarktonderzoek en naar een breed publiek, bijvoorbeeld via een app of een programma op televisie.

“Er is genoeg aanbod van banen in ongeschoold werk en er is ook genoeg aanbod van werknemers, maar het sluit niet aan. We kunnen elkaar niet vinden. Daarom is het tijd voor een mobiliteitapp: een toegankelijke app die laat zien waar in jouw regio of sector werk is en wat je moet doen om daarvoor in aanmerking te komen.”

Werken in het Westen: De arbeidsmarkt als marktplaats

Op één van de dialoogtafels komt het project 'Werken in het Westen' ter sprake. Dit is een website op initiatief van overheidsinstanties in het westen van Nederland waar vacatures en werkzoekenden samenkomen. Bijzonder is dat deze informatie gebruikt wordt om e-learning en begeleiding af te stemmen. Het project is ontstaan vanuit het idee dat de arbeidsmarkt in feite een gewone markt is. Het is al gebruikelijk om te voorstellen wanneer wie welke vakantie gaat

boeken of in welke regio's een boek goed zal verkopen. Waarom zou de arbeidsmarkt ook niet zo kunnen werken? Op Werken in het Westen wordt dit concept beproefd. De website gebruikt de verzamelde data van vacatures en profielen om veelgevraagde competenties en werkzaamheden in beeld te brengen. Daarop worden het opleidingsaanbod en loopbaanadviezen afgestemd. Om de mismatch tussen vraag en aanbod te verhelpen zijn dit soort tools volgens de deelnemers de toekomst.

4 Top 10 van concrete acties

In de laatste ronde van de dialogen vroegen de gespreksleiders aan de deelnemers wat zij zelf kunnen doen om het door hun gewenste toekomstbeeld voor de arbeidsmarkt werkelijkheid te maken. De volgende tien suggesties geven een indruk van de activiteiten die deelnemers zelf in gang gaan zetten. Wie weet kunnen ze zo ook anderen inspireren om met concrete acties de werking van de arbeidsmarkt stapje voor stapje verder te verbeteren.

1. "Ik wil een 'buddy' zijn voor een jonge werkzoekende, dus hem of haar helpen bij het vinden van werk. Ik wil ook andere ouderen aanmoedigen zich in te zetten voor jongeren, om hun een plek op de arbeidsmarkt te geven."
2. "De omslag van werknemer naar zelfstandig ondernemer is een grote verandering, heb ik ervaren in mijn werk voor het UWV. Vaak wordt een starter vertraagd door de WW: de eerste tijd mag een starter nog geen opdrachten aannemen, anders raakt hij of zij de uitkering kwijt. Daarnaast rekent de WW af op werktijd en niet op inkomsten. Dit is niet ideaal, maar helaas niet iets dat de UWV kan veranderen, omdat het alleen een uitvoeringsorganisatie is. Toch ga ik vanuit het UWV werkzoekenden beter informeren over alle mogelijkheden van het ondernemerschap, ook binnen de kaders van de WW. Daarbij wil ik zoveel als mogelijk drempels wegnemen, uit onze ivoren toren stappen en gewoon bij de mensen langs gaan."
3. "Ik wil mensen binnen ons bedrijf helpen door inzicht te bieden in mogelijke (financiële) consequenties van stappen die ze in hun carrière zouden kunnen maken. Op deze manier kan ik werknemers stimuleren om ook buiten ons bedrijf te kijken".

4. "Ook als kleine organisatie willen we graag plek bieden aan iemand die op zoek is naar werk. We werken met z'n vieren en hebben het erg druk, vooral met de administratie. Ik ga voorstellen morgen een secretaresse aan te nemen. Morgen is de juiste dag daarvoor, dan is het secretaressedag."
5. "Ik ga de bemiddelingsrol op me nemen door 100 mensen uit de bijstand met interesse voor horeca uit te nodigen voor een ontmoeting met horecaondernemers. Hierbij regel ik een rondleiding en gesprekken tussen werkgevers en potentiële werknemers."
6. "In mijn organisatie wil ik nog meer sturing en invulling geven aan strategische personeelsplanning en de impact ervan tijdig delen met de medewerkers, zodat er gezamenlijk wordt toegewerkt naar duurzame inzetbaarheid."
7. "Ik wil graag een platform voor onderwijs, werkgevers, werknemers en werkzoekenden opzetten om zo tot een duidelijk profiel van de werkgelegenheid in de regio te komen. Zo kunnen onderwijs en bedrijfsleven elkaar beter vinden en komen lokale initiatieven om werkloosheid te bestrijden beter in beeld."
8. "Er moet meer experimenteer ruimte komen voor loopbaanontwikkeling, duurzame inzetbaarheid en van-werk-naar-werk. We moeten meer kunnen testen via pilots, eigen ruimte nemen en niet bang zijn om fouten te maken. Ik ga me daar binnen mijn eigen bedrijf voor inzetten".
9. "Ik ben al actief met TEAM 3.0. TEAM 3.0 heeft een aanpak ontwikkeld met een intensief trainingsprogramma gericht op zelfredzaamheid, talentontwikkeling en intrinsieke motivatie van werknemers. Werknemer helpen elkaar van werk naar werk en gaan in gesprek met werkgevers (organisaties) over toekomstige banen."
10. "Ik wil binnen ons bedrijf niet zomaar uitgaan van het arbeidscontract, maar van 'eigen afspraken', zonder ons al te zeer te laten hinderen door de regels of oude patronen. Misschien helpt het als werknemers en werkgevers zelf afspraken maken over wat er nodig is in de loopbaan. Ik wil dus gaan voor maatwerk."

5 Lijst van gesprekspartners

Marieke Abbink - Niels Achterberg - Iluska Adriaansens - Haske van Aken - Sippy van Akker - Erik Akkermans - John Albers - Xenia Alibaks - Tineke Arends - Gerda Arends - Zeki Arslan - Jaap Jan van Assen - Eric van Asten - B. van Asten - Tanny Augustinus - Miguel Ángel - Aznar Nieto - Letizia Baas - Ron van Baden - Erna Bak - Leon Bakker - Hanneke Bakker - Mascha van den Barselaar - Mark Bassie - Marco Bastian - Mirella Beekman - Henriette Beems - Roelien Benjamins - Ton Bennink - Angela Berende - Willem Jelle Berg - Henriette ten Berge - Albert Bergers - Olga Bernardez - Ton Besouw - Paul Bessems - Leni Beukema - Servaas Beunk - Lariesa Bierenbroodspot - Peter Bierens - Bert Blonk - Erik Boele-de Zeeuw - Marco Boersma - Lisette Bogaard - Bert van Boggelen - Moniek Bom - Irmgard Bomers - Christianne Bongers - Sven Bontje - Riky Boom - José Boone - Fedde Boonstra - C. van den Bos - Dineke Boshoven - Angélique Boter - Jannes Bouma - Martin Bourgonje - Barbera Bourne - Hennie Brakkee - Theo Brauers - Josien van Breda - Ineke van Bree - Jan Jacob Breimer - Ans Breuer - Ingrid van den Brink - Egberdien ten Brink-de Vries - Petra Brok - Arielle Brouwer - Joost Bruggeman - N. de Bruijnse - Yde van der Burgh - Henk Burks - Frits Bussemaker - Niekalbert Butz - Wieneke Buurman - Wim Cassee - Marcel Coffeng - Jasperina Copier - Orcun Coskun - Betty Dalhoeven - Marleen Damen - Josje Damsma - Coos Davidse - Ria De Graaf-Appelman - A.E.J. Dekker-Palm - Gerard Dekkers - Alfred van Delft - Jos Denneman - Arnold Devreese - Hans van Dijk - Douwe Dijkstra - Paula van Dijnen - Koen Dingemans - Gigi Dinger - Maarten Dolfing - Marieke Donders - John van Dongen - Wardy Doosje - Wil Dorenbos - Wiebe Draijer - Marlice Draijer - Ronald van Driel - Danielle Driessen - Leo Dubbeldam - Marieke Duijndam - Jolanda van Duin - Charlotte Dunlop - Flora van Eck - Wendy Edens - Johan van den Elzen - Peter Emor - Vanessa Engelhart - Ruud Erich - Gerard van Essen - Andre van den Eventuin - Marieke de Feyter - Jeroen Flier - Elly Fokke - Rene Fornier - Piet Fortuin - Saar Francken - Laurent Fraters-Yesiltepe -

Charissa Freese - Maarten Freriks - Josje Frietman - Linda Frietman - Marian van Galen - Natasja van der Geest - Rob van Gemert - Gilles Gerth - Monique van Gerwen - Brenda Gietema - André Gillet - André van Gils - Frank Goijarts - Peter van Gool - Andreas van den Goorbergh - Nicole van der Goorbergh - Petra van de Goorbergh - Jan Goossens - Saskia Gortz - Harry Govers - Thierry Le Grand - Hans van Grieken - Julia van Griendt - René Groen - Henry de Groot - Jack ter Haar - Bert de Haas - Marjan Haasjes - Heidi van Haastert - Niek de la Haije - Ruben Ham - Judith Hament - Lianne Hamstra - Emily Harmsen - Yong Haselaar - Mylène Hatzmann - Patricia Heerkens - Ton Heerts - Chiel van der Heide - Debbie Heijne - Joep Hendriks - Laurence Heruer - Peter van Heumen - Dirk van Hierden - Karen Hillege - Marjolein Hins - Hans Hoek - Ludwig Hoeksema - Erik Hofstra - Lia Hol - Nic van Holstein - Nathalie van Hooff - Kees Hoogendijk - Karin Hoogteijling - Marjolein ten Hoonte - Erik Hoorn - Martijn Hordijk - Siebren Houtman - Henk Jelt Hoving - Sjaak van der Hulst - Patrick Hungens - Fred Ijpma - Elles Janbroers - Joep Jansen - Tjerk Jansen - Myrte Janssen - Yvette Jeuken - Loes de Jong - Machteld de Jong - Iris de Jong - Marleen Joosten - Aad Jörgens - Joost Kamoschinski - Karin Kampert - Arie Kasper - Henriëtte Kassies - Johan Kerver - Roel Kiers - Sytsck Kiestra - Arie Klein - Luc van Klink - Rob van der Knaap - K. Kneefel - Hans Koehorst - Pieter Koevoets - Robine de Koff - Ton de Kok - Rob Koolen - Jurriën Koops - Peter Koppe - Charlotte Korbee - Ton de Korte - Martin Kothman - Ilona Kowalski - Karolus Kraan - Marion Kremer - Jelle Krol - Hans de Kruijff - Paul van Kruining - Angelique Kuin - Joanne Kuipers - Herma Kuperus - Jeannet van der Laan - Lenny van Laarhoven - Jan Lammers - Dennis van 't Land - Katja le Clerq - Suzanne Leclair - Jean-Paul Leenknecht - André van der Leest - Richard Leloux - Erik Lemans - Renate Lensen - Marianne Lentz - Diny Leppers - Margot van Lieshout - Take Ligteringen - Mariken Ligtvoet - Marion van Limpt - Jan Lindeman - Bernadette van Ling - Christel Logemann - Monique Loo - Joost van Loon - Jolanda Maas - Marion Man - Helma Marlet - Louis de Mast - Marc van der Meer - Patrick Meerts - Marijke Meester - Piet Meij - Patty Meijer - Petra Meijssen - Charlotte Mensink - Annemieke Methorst - Johan Middelkamp - Marlou Min - Corina Minnaar - Akbal Mohamed - Ruud Moison -

Roderik Mol - Mirjam van der Molen - Pieter Molijn - Rico Monasso - Fedde Monsma - Wilma Mout - Pauline Mudde - Shannah Mulder - Aukje Nauta - Bert Nederhoed - Esther Neven - Regina Nieboer - Karolien Niederer - Sasja Niemeijer - Ronald Nijboer - Lips Nijborg - Michel Nijlant - Neander Nijman - Els Nijssen - Paul van Nobelen - Gert Noortman - Gert-Jan van Oijen - Ramón Olaria - Roel Olivera - Arieke Omta - Anton Ooijen - Leonie Oosterwaal - Karin Oppelland - J. Otten - Petra van Oudenaarde - Dick Oudenampsen - Martin Overbeeke - Kees Pater - Edgar Peetam - Jeroen Pepers - Inge Perez - A. Peterson - Ina von Pickartz - Herman Plagge - Noor Plantinga - Olga Plokhooij - J. van Polen - Fred Polhout - Addy Pols-Molhoek - Kiki Poppes - Bernard Posthumus - Ineke Pothof - Ivo Poulissen - Marrije Prins - Herbert Prins - Carolien Pronk - Arno Pronk - Anne van Putten - Cees Quirijnen - Yannick Rademaker - Trishna Raghoebier - Charley Ramdas - Stanley Ramkhelawan - Sietse Rauwerdink - SN Reede - John van Reeuwijk - Timo de Regt - Claudy Regterschot - N. van der Reijden - Ingrid Rep - Frans Rewijk - Caroline Rietbergen - Marcella Rijkschroeff - Jasmijn Rijpsma - J.C. Rijkers - Ingrid Roelvink - Sanne Roemen - Erwin Rog - Sandra Ronde - Annemieke de Roode - Jan Roodt - Marion de Rooij - Marie-Thérèse Rooijackers - Wilma Roskam - Joyce van Rossum - Peter Ruijters - Ingrid Rustemeijer - Louis Rutten - Jules Sanders - Jörg Sauer - Karin Schagen - Gerard Scheenstra - Hans Scheffer - Lex Schellevis - Rianne van der Schilden - Annemiek Schilder - Ron Schipper - Ton Schoenmaeckers - Thérèse Schoenmakers - Annemarie Scholten - Paul Scholtz - Judith Schoorlemmer - Jolanda Schouten - Dick Schouten - Arie J. Schreuder - Marieke Schurink - Kitty Sies - Hans Sietsma - Folkert Sikkes - Jan Simons - Nico Sjerps - Rob Slagmolen - Vera Sleutels - Ben Slijkhuis - Ineke Slootweg - Ron Smeets - Aukje Smit - Henk Snijders - Sabrina Sombeek - Dirk-Peter Spaans - Louis Spaninks - Ronald Spans - Valentijn Spit - Camara van der Spoel - Peter Spoor - Marjolijn Staal-Zwetloot - Jan Stam - Natasja Stam - Joost van Staveren - Hans van der Steen - Jettie Steenbergen - Joke ter Stege - Adriana Stel - Anita van Stel - Rob Stelte - Roel Steringa - Willem Sterk - Leo Stevens - Y. van der Straaten - Lilian Sweens - Ton Tabben - Dick Teerling - Niek ter Horst - Jolanda Thelosen - Ingrid van Thiel - Peter Thijssen - Marjolein Thoma -

Merthe Tiemensma - Ingrid van Tienen - Helga Tienkamp - Sippy
 Tigchelaar - Margreet Tijms - Ton van Tilburg - Véronique
 Timmerhuis - Roelien Timmerman - Harriet van Tol - Michiel
 Tunnissen - Kees van Uitert - André Vaessen - Sander Vastbinder
 - Romke van der Veen - Anita van der Veen - Renate van der Veen
 - Vincent van Veen - Bart van 't Veer - Brian Veerkamp - Wilco
 Veldhorst - Karin van der Veldt - Cristel van der Ven - Erik
 Verbart - Jac Verbeek - Ronald Verhaaf - Jan Verheijen - Evert
 Verhulp - Ward Verkuylen - Pieter Vermeer - Pieter Vermunt - Piet
 Verrijt - Antoinette Verveen - Chris Vervloet - Rijk Verwoert - Piet
 Vessies - Yvon Veurman - Yvonne Vink - Jannie Visser - Jacco
 Vonhof - Peter Vonk - Lianne Vorstenbosch - Hilke de Vries -
 Robert-Jan de Vries - manon van der Wal - Esther van der Wal -
 Alma Wattimena - Nicolaas Weeda - Lisette van Weeren - Lucas
 van Wees - Anneke Weewer-Bakker - Jenny van de Weg - Bert
 Werkman - Henk Wesselo - Janke Westerhuis - Baudy Wiechers -
 Bernard Wientjes - Hans Wijers - Beatrijs Wijnberg - Frank de
 Wijs - Rob de Wilde - Pieter van de Winckel - Lia van Wingerden
 - Hermien Wiselius - Wim Wispelweij - Matthijs Witkam - Anton
 Witte - Martine Witteveen - Irene Wolff - Willemijn Wolters -
 Joliet Woordes - Anne Wouters - Margreet Xavier - Jeroen Zijlmans
 - Piet Zoetemeijer - Annette Zomerdijk - Yvonne Zonderop -
 Jacqueline Zuidweg - Femke Zwaal - Terry Zwartjes-Roosloot -
 Alfons Zwetsloot.

Colofon

Uitgave

Sociaal-Economische Raad
Bezuidenhoutseweg 60
Postbus 90405
2509 LK Den Haag

T 070 3499 499
E communicatie@ser.nl

www.ser.nl

Redactie

Niels Achterberg
Myrte Janssen
Neander Nijman
Olga Plokhooij
Anne Wouters-Megens

Projectteam

Adviseurs in Dialoog
Olga Plokhooij
Saar Francken

SER-secretariaat

Niels Achterberg
Arnold Devreese
Myrte Janssen
Jolanda Maas
Lilian Mijnaals
Neander Nijman
Iris Weimar
Anne Wouters-Megens

Gespreksleiders van Adviseurs in Dialoog

Gigi Dingler
Marieke Donders
Danielle Driessen

Julia van Griendt
Saar Francken
Loes de Jong
Karin Kampert
Suzanne Leclaire
Aukje Nauta
Paul van Nobelen
Karin Oppelland
Olga Plokhooij
Marrije Prins
Sanne Roemen
Renate van der Veen
Cristel van der Ven
Alma Wattimena
Femke Zwaal

Fotografie

Dirk Hol (coverfoto, pagina 6, 8, 11, 18,
29, 35 en 43)
Olga Plokhooij (pagina 19)

Vormgeving

Huisdrukkerij SER: Riccardo v.d. Does
(opmaak), Robby Gajadien (infographics
pagina 9 en 10)

© 2014, Sociaal-Economische Raad
Alle rechten voorbehouden
Overname van teksten is toegestaan
onder bronvermelding.

SER

SOCIAAL-ECONOMISCHE RAAD

Bezuidenhoutseweg 60

Postbus 90405

2509 LK Den Haag

T 070 3499 499

E communicatie@ser.nl

www.ser.nl

© 2014, Sociaal-Economische Raad



Verslag technische werkgroep

Inleiding en samenvatting

Een technische werkgroep onder leiding van Leo Stevens heeft de mogelijke varianten onderzocht voor: (a) een minder volatiele lastendekkende premie en (b) de mogelijke invullingen van een 50/50 premieverdeling. Doel van deze notitie is om verschillende varianten weer te geven met voor- en nadelen.

Twee varianten voor een minder volatiele lastendekkende premie ...

De commissie heeft zich uitgesproken voor een stabielere WW-premie die op lange termijn lastendekkend is. Een dergelijke premie is minder gevoelig voor conjuncturele schommelingen. Voor de invulling hiervan ziet de technische werkgroep twee varianten. In de tabel hieronder zijn deze varianten en hun voor- en nadelen kort weergegeven. Ook opgenomen is de optie om – in supplement op een van de varianten – een stabilisatiecommissie in te stellen. In paragraaf 2 is een uitgebreidere beschrijving opgenomen¹.

<i>Variant voor minder volatiele premie</i>	<i>Voordelen</i>	<i>Nadelen</i>
1. CPB variant Premie gebaseerd op evenwichtswerkloosheid CPB	<ul style="list-style-type: none"> - CPB berekent structurele werkloosheid al - wijzigingen in polisvoorwaarden werken in principe direct door in de premiehoogte 	<ul style="list-style-type: none"> - vertaling van werkloosheid naar WW-lasten is complex, er kan discussie ontstaan over aannamen/schattingen binnen de methodiek - bijstellingen en nieuwe inzichten kunnen tot premieschommelingen leiden - kan niet gebruikt worden voor sectorale premies
2. WW-lasten variant Premie gebaseerd op voortschrijdend gemiddelde	<ul style="list-style-type: none"> - eenvoudig en transparant methode is eerder toegepast (Tinbergen/Witteveen) - kan ook worden gebruikt voor sectorale premies 	<ul style="list-style-type: none"> - kijkt terug over periode van 10 jaar: actuele ontwikkelingen werken vertraagd door - nieuwe sectorindeling is niet (direct) mogelijk
Supplement: stabilisatiecommissie Voor noodgevallen	<ul style="list-style-type: none"> - flexibiliteit - verwachtingen kunnen rol spelen 	<ul style="list-style-type: none"> - discussie in commissie over WW-premie - effect WW-premie op EMU-saldo zorgt voor betrokkenheid Rijk

... en zeven varianten voor de invulling van een 50/50 premieverdeling

Voor de invulling van een 50/50-premierverdeling ziet de technische werkgroep zeven varianten. In de tabel hieronder zijn deze varianten en hun voor- en nadelen kort weergegeven. In paragraaf 3 is een uitgebreidere beschrijving opgenomen.

¹ Waar de commissie TAW zich nog over moet uitspreken is of een dergelijke minder volatiele premie wordt toegepast op alle premieonderdelen of alleen op de algemene premie (en daarmee de sectorale premie laat meebewegen met de conjunctuur).

<i>Variant voor 50/50 verdeling</i>	<i>Voordelen</i>	<i>Nadelen</i>
Varianten waarbij werkgevers en werknemers beiden premie betalen		
1. Pensioen variant Werknemers betalen 50% van de WW-premie uit bruto loon zoals bij pensioenpremies	<ul style="list-style-type: none"> - conform afspraak in SA - geen onderlinge verrekeningen tussen sociale partners nodig - geen dubbele belastingheffing 	<ul style="list-style-type: none"> - strijdig met WUL - geen budgettaire neutraliteit - geen koopkrachtneutraliteit - ingewikkeld bij meer dan één dienstbetrekking - uitgebreidere loonstrook
2. Compensatie variant zonder compensatie Aof Werknemers betalen 50% van de WW-premie uit netto loon, gedeeltelijke fiscale compensatie via arbeidskorting	<ul style="list-style-type: none"> - volgt intentie van de afspraak SA - WUL intact, maar eenvoudig wel aangetast 	<ul style="list-style-type: none"> - geld wordt rondgepompt - ingewikkeld bij meer dan één dienstbetrekking
3. Compensatie variant met compensatie Aof Werknemers betalen 50% van de WW-premie uit netto loon, volledige fiscale compensatie via arbeidskorting gefinancierd uit werkgeverspremie (Aof)	<ul style="list-style-type: none"> - volgt intentie van afspraak SA - WUL intact, maar eenvoudig wel aangetast - koopkrachtneutraal, hoewel compensatie niet 100% is lastenneutraal 	<ul style="list-style-type: none"> - geld wordt rondgepompt - AWF vs. Aof (overheidspersoneel) - dubbele belastingheffing - ingewikkeld bij meer dan één dienstbetrekking
4. Verschil in aftrekbaarheid variant Werknemers betalen premie uit hun netto loon, werknemers betalen minder omdat werkgevers premie kunnen aftrekken	<ul style="list-style-type: none"> - volgt intentie van afspraak SA - WUL intact, maar eenvoudig wel aangetast 	<ul style="list-style-type: none"> - door fiscale effecten is 50/50-verdeling minder zichtbaar - door premiedifferentie niet in alle gevallen 50/50 - belastingaftrek per bedrijf verschillend - ingewikkeld bij meer dan één dienstbetrekking - dubbele belastingheffing - geen koopkrachtneutraliteit
Varianten waarbij één partij premie betaalt en onderlinge verrekening plaatsvindt		
5. Verhaal variant Werkgevers betalen premie en verhalen (max. 50%) op werknemers	<ul style="list-style-type: none"> - WUL intact, eenvoudig wel aangetast - werkgevers en werknemers beslissen samen over toepassen en hoogte van verhaal, kan wel tot voortdurende onderhandeling leiden 	<ul style="list-style-type: none"> - sociale partners willen juist van verhaalconstructie WGA af (SA) - dubbele belastingheffing - premiedifferentiatie kan doorwerken in 50/50-verdeling - inkomenseffecten komen niet terug in koopkrachtplaatjes - niet loonkostenneutraal - ingewikkeld bij meer dan één dienstbetrekking
6. Onbelaste bijdrage variant Werknemers betalen premie en krijgen onbelaste bijdrage van hun werkgever(s)	<ul style="list-style-type: none"> - WUL intact, eenvoudig wel aangetast 	<ul style="list-style-type: none"> - minder zichtbaar dat bijdrages gelijk zijn - verschillen in belastingdruk en sectorpremie werken door - dubbele belastingheffing - geen koopkrachtneutraliteit - niet loonkostenneutraal - ingewikkeld bij meer dan één dienstbetrekking - afwijking van fiscale systematiek dat bijdrage geen loon is
Variant waarbij bijdrage van werknemers zichtbaar wordt gemaakt op de loonstrook		
7. Loonruimte variant Lasten van werknemersverzekeringen zichtbaar maken op loonstrook	<ul style="list-style-type: none"> - biedt inzicht in daadwerkelijke lasten van werknemersverzekeringen - eenvoudig - WUL intact - geen dubbele belastingheffing - meerdere dienstbetrekkingen geen probleem - koopkrachtneutraal - lastenneutraal 	<ul style="list-style-type: none"> - premieverdeling 50/50 is niet zichtbaar - uitgebreidere en daardoor minder overzichtelijke loonstrook

De notitie is als volgt opgebouwd. Allereerst wordt de huidige situatie kort geschetst in paragraaf 1. Vervolgens worden in paragraaf 2 twee varianten van een lastendekkende premie geschetst met voor- en nadelen. Bij beide varianten is het een optie om naast de set van rekenregels een stabilisatiecommissie in te stellen die in noodgevallen mag afwijken van de rekenregels. Hier wordt in een aparte subparagraaf op ingegaan. Daarna wordt in paragraaf 3 een beschrijving gegeven van zeven varianten van de 50/50- premieverdeling met voor- en nadelen.

1. Huidige situatie

In deze notitie worden de mogelijkheden van een minder volatiele lastendekkende premie en een premieverdeling 50/50 onderzocht. In de huidige situatie is de WW-premie niet lastendekkend en wordt de WW-premie door werkgevers betaald.

In de huidige situatie bestaat er niet één WW-premie, maar zijn er twee premies waaruit naast WW-lasten ook lasten worden betaald die niet rechtstreeks voortvloeien uit werkloosheid. Er wordt geen re-integratie meer betaald uit de WW-premie. Voor de markt² zijn er gedifferentieerde premies per sector voor de eerste zes maanden WW en een uniforme premie voor de periode na zes maanden WW. De premies worden jaarlijks vastgesteld en geïnd bij werkgevers door de Belastingdienst. De sectorale premies worden geheven ten behoeve van de Sectorfondsen (Sfn) en de uniforme premie wordt geheven ten behoeve van het Algemene Werkloosheidsfonds (AWf).

De Sfn-premies zijn lastendekkend. UWV stelt op basis van de verwachting van jaar t en de vermogenspositie van het desbetreffende sectorfonds de premie voor jaar t vast. Ten aanzien van de vermogenspositie geldt dat een vermogensoverschot of -tekort in drie jaar moet worden afgebouwd. In uitzonderlijke situaties is een langere uitsmeerperiode mogelijk. De Sfn kennen ook een lastenplafond. Als een bepaalde sector dit lastenplafond overschrijdt, neemt het AWf de lasten boven het plafond over. Deze twee mechanismen voorkomen uitschieters in de premie. De manier waarop UWV de Sfn-premies vaststelt, is vastgelegd in de daarvoor in het leven geroepen regelgeving. De Sfn-premies zijn volatiel doordat ze meebewegen met de lastenontwikkeling. Bij de Sfn zijn de vermogensoverschotten of -tekorten beperkt doordat die overschotten en tekorten steeds via de premiëstelling worden beperkt. Eind 2013 bedroeg het tekort van de Sfn ruim 1 miljard euro.

De AWf-premie is niet lastendekkend. Deze uniforme premie wordt vastgesteld door SZW. Bij het vaststellen van de AWf-premie neemt SZW de Sfn-premies, het EMU-saldo en de lastenontwikkeling mee in zijn afweging. De vermogenspositie van het AWf is daarbij geen bepalende factor. Sinds 2009 is de AWf-premie te laag om de lasten op te brengen waardoor het AWf eind 2013 een tekort had van € 8 miljard.

Via de wet Geïntegreerd Middelenbeheer zijn de middelen van de sociale fondsen en het Rijk gebundeld. Hierdoor ontstaat een rentevoordeel, worden belegde middelen verrekend met de staatsschuld. De exploitatiesaldi van de fondsen tellen mee in het EMU-saldo. De WW maakt onderdeel uit van het EMU-saldo omdat iedere werknemer in Nederland bij wet verplicht verzekerd is voor werkloosheid en omdat de overheid verantwoordelijk is voor de vaststelling van de premie en uitkeringen. Private regelingen, zoals aanvullingen op de WW, vallen niet onder het EMU-saldo. Doordat de WW onderdeel uitmaakt van het EMU-saldo, blijft het Rijk uiteindelijk altijd financieel betrokken bij de WW.

² De overheid is eigenrisicodragers voor de WW.

In de huidige situatie ziet het bruto-netto-traject er als volgt uit. Startpunt is de in cao bepaalde grondslag pensioenheffing, waar vervolgens de pensioenpremie afgaat. Vervolgens worden daarbij bijtellingen zoals de auto van de zaak opgeteld. Dit is de grondslag voor premieheffing en loonheffing. Na aftrek van loonheffing ontstaat vervolgens het netto loon.

Uitgangspunt voor de notitie is een WW-premie die uit twee lastendekkende delen bestaat, een sectorale WW-premie en een landelijke uniforme premie³.

2. Minder volatiele lastendekkende premie

Voor het onderwerp lastendekkende premie heeft de commissie het volgende gesteld: *"Een stabiele WW-premie die op lange termijn lastendekkend is. Door de totale premie te enten op de structurele werkloosheid worden grote, procyclische, schommelingen in de premies vermeden. Omdat de feitelijke werkloosheid zich in principe rondom de structurele werkloosheid beweegt, is er op lange termijn sprake van lastendekkendheid. Dit betekent echter wel dat de overheid als buffer blijft functioneren. Een alternatief is om een fonds op te zetten waarin schommelingen worden opgevangen. In beide gevallen kan de WW daarmee blijven fungeren als een automatische stabilisator".*

Uit bovenstaande tekst blijkt dat er wordt gezocht naar een manier om de WW-premie te bepalen die los staat van de conjuncturele ontwikkeling. Immers als de WW-premie meebeweegt met de conjunctuur, wordt de conjuncturele golfbeweging hierdoor versterkt. Een hoge WW-premie in laagconjunctuur zorgt voor hogere lasten van bedrijven op het moment dat ze het al moeilijk hebben, wat zorgt voor meer faillissementen en minder werkgelegenheid. Het is de bedoeling dat andere ontwikkelingen in de WW, zoals de structurele werkloosheidsontwikkelingen, aanpassingen in de polisvoorwaarden en loonontwikkelingen wel in de WW-premie tot uitdrukking komen. Daarnaast is het wenselijk dat de premievaststelling helder en transparant plaatsvindt op basis van regels die - nadat ze zijn opgesteld - niet jaarlijks opnieuw tot discussie leiden.

In deze notitie worden twee mogelijkheden onderzocht voor een minder volatiele premie. De eerste methode is de *CPB variant*, die is gebaseerd op de evenwichtswerkloosheid zoals die jaarlijks wordt berekend door het CPB. De tweede methode is de *WW-lasten variant* waarbij de WW-premie wordt berekend op basis van een langjarig voortschrijdend gemiddelde van de WW-lasten. Deze twee methodes worden in paragraaf 2.3 aangevuld met de mogelijkheid van een *stabilisatiecommissie* die in bijzondere situaties kan bijsturen.

2.1 CPB variant

De CPB variant houdt in dat allereerst op basis van de bestaande CPB-formule de evenwichtswerkloosheid wordt berekend. De evenwichtswerkloosheid wordt door het CPB bepaald op basis van de wig, de replacement rate en de kosten van kapitaal. De wig geeft het verschil aan tussen wat een werkgever betaalt aan arbeidskosten en wat de werknemer overhoudt als beschikbaar inkomen; de replacement rate is een indicator voor de terugvalpositie van werknemers bij het verlies van hun baan. Vervolgens is de vraag hoe de premie als functie geschreven kan worden van de evenwichtswerkloosheid.

³ De WW-financiering bij de overheid blijft in dit stuk buiten beschouwing.

Allereerst stellen we de WW-premie vast als de totale WW-lasten gedeeld door de totale loonsom (waarbij rekening wordt gehouden met het maximum premieloon), terwijl de totale loonsom weer het product is van het aantal werknemers en het gemiddelde loon. Bij een laagconjunctuur stijgen de totale WW-lasten, neemt het aantal werknemers af en daalt het gemiddelde loon. De stijging van de totale WW-lasten is het belangrijkste effect. De vraag is welk aantal WW-ers hoort bij de evenwichtswerkloosheid. Hiervoor moet een relatie worden geschat tussen de evenwichtswerkloosheid en het aandeel WW-ers in de beroepsbevolking. Daarbij ontvangt een werkloze niet altijd WW, terwijl een WW-er in de Enquête Beroepsbevolking (bron voor de CPB variant) niet altijd aangeeft actief op zoek te zijn naar werk.

De voordelen van deze variant zijn:

- CPB berekent de structurele werkloosheid al. De laatste berekeningen zijn gepubliceerd in 2012⁴.
- Er wordt rekening gehouden met wijzigingen van de polisvoorwaarden. Wijzigingen in de polisvoorwaarden, zoals aanpassing van de WW-duur of de hoogte van de uitkering, hebben invloed op de variabelen die de structurele werkloosheid bepalen en/of op de variabelen die de relatie tussen de structurele werkloosheid en de WW-lasten bepalen en lopen dus automatisch mee.

De nadelen zijn:

- De vertaling van structurele werkloosheid naar WW-lasten is complex. Hierdoor kan discussie ontstaan over aannames en schattingen. De beperkte eenvoud en transparantie van de methodiek kan dit effect versterken.
- Nieuwe realisaties, bijstellingen in CBS-cijfers en nieuwe economische inzichten van het CPB kunnen tot andere uitkomsten leiden.
- Het is niet mogelijk om via deze variant sectorale premies te berekenen. De structurele werkloosheid wordt voor Nederland als geheel bepaald. De variabelen (wig, replacement rate en, in mindere mate, kosten van kapitaal) worden door het CPB niet sectoraal onderscheiden.

Premiedifferentiatie

Bij de nadelen is genoemd dat het niet mogelijk is om met de CPB variant sectorale premies te berekenen. Dit komt doordat het CPB alleen de evenwichtswerkloosheid vaststelt op nationaal niveau en niet per sector. Sectorale premies kunnen wel op een andere manier worden berekend en worden gecombineerd met de CPB variant voor de totale premie. Hierbij kan worden gedacht aan de volgende combinaties:

- A. De CPB variant voor de totale premie met het meerjarig voortschrijdend gemiddelde voor de sectorale premie.
- B. De CPB variant voor de totale premie met lastendeckende sectorpremie (vermogens op- en/of afbouw in drie jaar). De sectorpremie fluctueert dan wel met conjuncturele ontwikkelingen, de algemene premie veel minder.

Ad A) Stel dat via de CPB variant een premie van 3% wordt vastgesteld. En stel dat voor de eerste zes maanden WW een gemiddelde sectorpremie op basis van 10-jarig voortschrijdend gemiddelde van de lasten wordt vastgesteld op 1,5%. Dan wordt de uniforme premie $3\% - 1,5\% = 1,5\%$ en de sectorpremie wordt per sector berekend op 10-jarig voortschrijdend gemiddelde lasten van de sector. Bij sector X met een sectorpremie van 1% leidt dit tot een totale WW-premie van 2,5%.

⁴ CPB (2012) *Juniraming 2012: de Nederlandse economie tot en met 2017, inclusief Begrotingsakkoord 2013*, CPB Policy Brief 2012/01.

Ad B) Stel dat via de CPB variant een premie van 3% wordt vastgesteld. En stel dat de eerste zes maanden WW een gemiddelde sectorpremie wordt op basis van lastendekkende sectorpremies (vermogens op- en afbouw in vier jaar), die op 1,5% wordt vastgesteld. Dan wordt de uniforme premie $3\% - 1,5\% = 1,5\%$ en de sectorpremies worden per sector berekend met de lastendekkende sectorpremies. Bij sector X met een sectorpremie van 2% leidt dit tot een totale WW-premie van 3,5%.

2.2 WW-lasten variant

De WW-lasten variant houdt in dat de WW-premie wordt berekend op basis van een meerjarig voortschrijdend gemiddelde van de WW-lasten. De bedoeling is dat de premie wordt berekend op basis van een hele conjunctuurcyclus, dus bijvoorbeeld over een periode van 10 jaar. Berekend wordt hoe hoog de gemiddelde lasten waren die door een zuivere WW-premie worden gedragen. Vervolgens wordt dit gedeeld op de totale loonsom om tot een premie te komen. Dit kan zowel op totaalniveau als per sector worden berekend. Vervolgens schuift dit gemiddelde elk jaar een jaar op en zo vindt dus telkens een kleine aanpassing aan de WW-premie plaats.

Om een beeld te geven over de werking van de variant en de hoogte van een premie op basis van deze variant maken we een aantal berekeningen.

Tot een zuivere premie zouden kunnen worden gerekend:

- WW-uitkeringen, zowel ontslagwerkloosheid als faillissementsuitkeringen en calamiteitenuitkeringen.
- Sociale lasten (premies werknemersverzekeringen en inkomensafhankelijke bijdrage ZVW) over uitkeringen, voor WW-gerechtigden wordt ook premie betaald om verzekerd te zijn voor arbeidsongeschiktheid.
- Uitvoeringskosten, de kosten van UWV voor de uitvoering van de WW, dat wil zeggen verzekerde administratie, aanvraag, uitkeren, handhaven en bezwaar en beroep. Hierin zit ook arbeidsmarktinformatie.
- ZW-lasten voor zieke werklozen?
- Uitgaven voor bemiddeling, re-integratie en preventie?

Voor de laatste twee posten zal de commissie moeten beslissen of deze posten onderdeel uitmaken van een zuivere WW-premie. Over de vraag of bemiddeling, re-integratie en preventie in de toekomst uit de WW-premie wordt gefinancierd zal een aparte notitie worden uitgebracht en valt buiten de opdracht van de werkgroep en daarmee buiten deze notitie. In de berekeningen worden de ZW-lasten voor zieke werklozen en de uitgaven voor bemiddeling, re-integratie en preventie niet meegenomen.

In tabel 1 zijn op basis van gegevens van UWV de gemiddelde jaarlijkse kosten weergegeven. De periode 2003-2012 is gekozen omdat dit de meest recente periode van 10 jaar betreft waarover definitieve cijfers bekend zijn. Cijfers over ontslagwerkloosheid zijn op basis van levering van UWV. Cijfers over overige uitkeringen, sociale lasten en uitvoeringskosten zijn op basis van Financiële nota's van UWV met veronderstellingen afgeleid. De cijfers zijn verdeeld naar de huidige fondsen Sfn en Awf. Sfn financieren de eerste 6 maanden WW-uitkeringen en het Awf de WW-uitkeringen na de eerste 6 maanden.

Tabel 1 Gemiddelde jaarlijkse WW-lasten in de periode 2003-2012 (€ mln.)

	Sfn	AWf	Totaal
Ontslagwerkloosheid	1.470	2.113	3.583
Overige uitkeringen	103	148	251
Sociale lasten	256	452	708
Uitvoeringskosten	170	431	601
Totale lasten	1.999	3.144	5.143
Loonsom	175.500	175.500	175.500
premiepercentage (%)	1,14	1,79	2,93

Bron: Informatie UWV

Naast de WW-lasten is ook de totale loonsom weergegeven (€ 176 mld.) die nodig is voor de berekening van de premiepercentages. Zoals blijkt uit tabel 1 zou een premie op basis van de gemiddelde lasten uitkomen op 1,14% voor de Sfn en 1,79% voor het AWf. De premies 2014 zijn 2,68% voor de Sfn (calculatiepremie 2014 is 2,08%) en 2,15% voor het AWf (calculatiepremie 2014 is 3,78%). De premies uit tabel 1 zijn berekend op basis van de lasten en er is daarbij geen rekening gehouden met de vermogenstekorten. Dat wil zeggen dat met deze premiestelling de vermogenstekorten niet worden ingelopen.

De voordelen van deze variant zijn:

- Het is een eenvoudige en transparante variant. Het berekenen van een voortschrijdend gemiddelde is relatief gemakkelijk en het heeft daardoor meer overtuigingskracht dan een premie op basis van geschatte vergelijkingen.
- De methode is eerder toegepast in de periode eind jaren 50 tot begin jaren 90 (zie box 1: Methode van Tinbergen/Witteveen).
- Het is ook mogelijk om met deze methode sectorale premies te berekenen.

De nadelen zijn:

- Deze variant baseert de premie op ontwikkelingen in de WW-lasten in het verleden (bijv. laatste 10 jaar). Hierdoor wordt niet geanticipeerd op verwachte ontwikkelingen. Wijzigingen in de polisvoorwaarden werken in deze variant altijd vertraagt en indirect door. Dat geldt ook voor wijzigingen uit het recente verleden en de nabije toekomst. In de periode 2003-2012 is de maximale duur van de WW verkort van 60 naar 38 maanden en in 2015 wordt de maximale duur van de publieke WW verkort naar 24 maanden en de opbouw verkort⁵. Er wordt bij het bepalen van de gemiddelde WW-lasten beperkt rekening gehouden met loonstijgingen. Dit kan in deze variant leiden tot een te lage premie.
- Omdat de variant zich baseert op cijfers uit het verleden is het niet mogelijk om een geheel nieuwe sectorindeling te maken. Alleen sectorindelingen die aansluiten op de huidige indeling hebben cijfers over de periode 2003-2012. Voor andere indelingen (bijvoorbeeld naar cao) moet eerst de registratie aangepast worden en vervolgens begonnen worden met de opbouw van data.

Het eerste nadeel kan worden ondervangen door correctiefactoren in te voeren voor wijziging in de polisvoorwaarden en loonstijgingen. Dit vermindert echter de eenvoud en transparantie en geeft discussie over de bepaling van de correctiefactoren.

Premiedifferentiatie

In bovenstaande beschrijving van de WW-lasten variant is zowel het uniforme deel van de premie als het sectorale deel van de premie berekend op basis van meerjarig voortschrijdend gemiddelde. Dit heeft als nadeel dat de sectorale premies sterk worden gedempt omdat één jaar lasten slechts voor 1/10 in de premie meeweegt. Alternatief hiervoor is de variant waarbij een gemiddelde sectorpremie op basis van lastendeckende sectorpremies (vermogens op- en afbouw in drie jaar) wordt vastgesteld. Vervolgens wordt deze gemiddelde sectorpremie in mindering gebracht op de totale premie en worden de premies per sector vastgesteld op basis van verwachte lasten.

Box 1. Methode van Tinbergen/Witteveen

In het verleden is al gewerkt met een methode die lijkt op het WW-lasten variant. Sinds de inwerkingtreding van de WW in 1952 bestaat de financiering van de WW uit twee afzonderlijke delen te weten via een sectorale premie (toen voor de eerste 8 weken WW nu voor de eerste zes maanden WW) en via een uniforme premie. Sinds eind jaren vijftig tot begin jaren negentig werden deze sectorale premies vastgesteld op basis van een methode van Tinbergen en Witteveen. Deze methode is gebaseerd op de veronderstelling dat de conjunctuurcyclus zich voltrekt in een periode van 10 jaar. Om een hoge premie in tijden van laagconjunctuur te vermijden werd gekozen voor een premiepercentage dat overeenkomt met het ongewogen gemiddelde van de lasten in percentages van de verzekerde loonsom van de voorgaande tien jaar.

Bij de afschaffing van deze methode werd een aantal argumenten gegeven. Het belangrijkste probleem was dat door de crisis begin jaren tachtig de vermogenstekorten van verscheidene sectorfondsen te hoog opliepen en dat de tekorten aanhielden doordat als gevolg van de forse stijging in de werkloosheid in de jaren 1980-1984 de lasten sterk toenamen terwijl de premiestelling afgestemd bleef op relatief gunstige jaren. Daarnaast verkleint bij structurele krimp van een bedrijfstak het draagvlak van de premieplichtige populatie. In die tijd moesten de sectorfondsen lenen op de kapitaalmarkt of bij het AWF. Gevolg was dat er flinke renteloze voorschotten vanuit het AWF werden verstrekt. De methode van Tinbergen/Witteveen werd vervolgens vervangen door een premie op basis van een referentiemethode van vier jaar. Hierbij gaat het niet meer om de demping van effecten van de conjunctuur maar op de behoefte om de lastenontwikkeling sneller tot uitdrukking te brengen in de premie en een beperking van de fluctuatie in de premie. De huidige premievaststelling van de sectorale premies vindt plaats op basis van verwachtingen van de lasten.

2.3 Supplement: stabiliteitscommissie (aanvulling op varianten 1 en 2)

In de twee varianten die hiervoor zijn beschreven, wordt voor een vaste rekenregel gekozen die autonoom kan functioneren, dat wil zeggen: vooraf wordt een methode van berekening afgesproken en vervolgens kan dit systeem zonder overleg jaarlijks worden toegepast. Een vooraf afgesproken rekenregel kan echter slecht uitpakken doordat er onvoorziene effecten optreden of doordat de situatie wijzigt waardoor een rekenregel niet bestendig blijkt te zijn. Mocht blijken dat de gekozen rekenregel tijdelijk niet goed werkt dan is het nuttig om een stabilisatiecommissie te hebben die in noodgevallen mag afwijken van de afgesproken methode. Dit is dus een aanvulling op de voorgestelde varianten 1 en 2.

De voordelen zijn:

- Een stabiliteitscommissie geeft flexibiliteit. Onverwachte ontwikkelingen kunnen een vaste rekenregel op scherp zetten.
- Een commissie kan rekening houden met voorspellingen. Hier zijn natuurlijk ook risico's aan verbonden.

⁵ Aanvulling hierop tot 38 maanden zal sectoraal worden geregeld.

De nadelen zijn:

- Een stabiliteitscommissie kan jaarlijks tot discussie over de hoogte van de WW-premie leiden. Ook lobbyen bij de commissieleden is niet te voorkomen.
- De effecten van een besluit van de commissie over de WW-premie op het EMU-saldo zorgt voor betrokkenheid van het Rijk.

In het voorstel Financiering WW is een vergelijking gemaakt met de commissie Parameters in de pensioenwetgeving. Deze commissie bestaat sinds vorig jaar louter uit onafhankelijke deskundigen. Daarvoor participeerden ook sociale partners, DNB en CPB in deze commissie. Een commissie van onafhankelijke deskundigen heeft als voordeel dat zij zich volledig kan richten op de mogelijk niet goed werkende rekenregel. Over de samenstelling en bevoegdheden van een stabiliteitscommissie zal de TAW-commissie moeten beslissen.

3. Premieverdeling 50/50

In deze paragraaf wordt nader ingegaan op het onderdeel premieverdeling 50/50. Het gaat hierbij om de volgende afspraak uit het Sociaal Akkoord:

"Uitgangspunt is dat de premieverdeling tussen werkgevers en werknemers in 2020 50%-50% is, te bereiken op een koopkrachtneutrale wijze. Werknemers beginnen vanaf 1 januari 2016 premie WW te betalen, waarbij een geleidelijke opbouw plaatsvindt. De premie wordt betaald uit het bruto loon⁶".

In december 2013 is een werkgroep bijeen geweest, ook onder leiding van Leo Stevens. Deze heeft geconcludeerd dat het herinvoeren van een werknemerspremie uit het bruto loon, zoals die tot en met 2010 werd geheven, onverenigbaar is met de op 1 januari 2013 ingevoerde Wet Uniformering Loonbegrip (WUL)⁷. Aan de werkgroep is de vraag voorgelegd op welke wijze een oplossing kan worden gevonden voor de effecten van de niet-afrekbaarheid van werknemerspremie als gevolg van de WUL. Als vervolg hierop zijn nu verschillende varianten bekeken waarbij recht wordt gedaan aan de bedoeling dat werknemers en werkgevers allebei de helft van de WW-lasten opbrengen.

Onderzocht zijn de volgende zeven varianten:

Varianten waarbij werkgevers en werknemers beiden premie betalen:

1. *Pensioen variant*: Werknemers betalen uit hun bruto loon de helft van de premie en werkgevers betalen de andere helft.
2. *Compensatie variant zonder compensatie via het Aof*: Werknemers betalen uit hun netto loon de helft van de premie WW. De koopkracht wordt gerepareerd via de arbeidskorting.
3. *Compensatie variant met compensatie via het Aof*: Werknemers betalen uit hun netto loon de helft van de premie WW. Werkgevers betalen de helft van de WW-premie en een hogere Aof-premie. De koopkracht wordt gerepareerd via de arbeidskorting.
4. *Vershil in aftrekbaarheid variant*: Werknemers betalen premie uit hun netto loon, waarbij werknemers minder betalen dan werkgevers omdat er rekening mee wordt gehouden dat werkgevers de premie kunnen aftrekken.

⁶ Bron: Stichting van de Arbeid (2013), p. 18

⁷ De WUL is een tussenstap naar verdere vereenvoudigingen van het belastingstelsel.

Varianten waarbij één partij premie betaalt en onderlinge verrekening plaatsvindt:

5. *Verhaal variant*: De werkgevers betalen de WW-premie en het wordt mogelijk voor de werkgevers om maximaal de helft van de WW-premie te verhalen op de werknemer. Dit naar analogie van het WGA-verhaal.
6. *Onbelaste bijdrage variant*: De werknemers betalen de WW-premie en de werkgevers betalen de helft van de WW-premie als een onbelaste bijdrage aan de werknemers.

Variant waarbij bijdrage van werknemers zichtbaar wordt gemaakt op de loonstrook:

7. *Loonruimte variant*: Op de loonstrook wordt weergegeven hoeveel de werkgever voor betreffende persoon aan WW-premie betalen.

Allereerst zullen de varianten worden uitgeschreven en waar nodig via een cijfermatig voorbeeld worden verduidelijkt. Daarbij gaat het in eerste instantie om de totale premie om vervolgens daaraan premiedifferentiatie toe te voegen. Vervolgens worden de voor- en nadelen van de varianten weergegeven.

3.1 Variant 1: Pensioen variant

Bij de pensioen variant betalen de werkgever en werknemer ieder de helft van de WW-premie. Deze premie wordt geheven over het bruto loon. Daarmee wordt de WW-premie een uitzondering op de WUL, enigszins vergelijkbaar met de pensioenpremie. Het werknemersdeel van de premie zoals dat tot 2009 bestond, wordt dus opnieuw ingevoerd. De premie is voor de werknemer aftrekbaar voor de loonheffing en voor de werkgevers aftrekbaar voor de winstheffing. Dit betekent dat de bruto premieafdracht aan het fonds gedeeltelijk wordt gedragen door de schatkist.

Het bruto-netto-traject ziet er bij de pensioen variant als volgt uit. Startpunt is de in cao bepaalde grondslag pensioenheffing, waar vervolgens de pensioenpremie afgaat en bijtellingen zoals de auto van de zaak worden opgeteld. Dit is de grondslag premieheffing WW. Hiervan wordt het werknemersdeel van de WW-premie afgetrokken. Dit is de grondslag voor de overige premieheffing en belasting. Na aftrek van belasting ontstaat vervolgens het netto loon.

De voordelen zijn:

- De premies worden geheven uit het bruto loon conform de afspraak in het sociaal akkoord.
- Er zijn geen onderlinge verrekeningen noodzakelijk tussen werkgever en werknemer.
- Er vindt geen dubbele belastingheffing plaats over de aanspraak en de uitkering.

De nadelen zijn:

- Het is strijdig met de WUL, aangezien een grondslag voor de WW-premie ontstaat die afwijkt van de grondslag voor fiscaal loon en de overige premies. Het Rijk vindt het aantasten van de WUL zeer ongewenst.
- De grondslag voor de belasting en de overige premieheffing gaat omlaag, waardoor de belastinginkomsten dalen en het uitkeringsdagloon voor de overige uitkeringen daalt. Deze variant voldoet daarmee niet aan de randvoorwaarde van budgettaire neutraliteit.

- Aan de randvoorwaarde van koopkrachtneutraliteit wordt niet voldaan. Van koopkrachtneutraliteit is sprake als er als gevolg van de veranderingen in de financiering van de WW geen significante lastenverschuivingen plaatsvinden tussen groepen van burgers onderling. Het gaat daarbij om verschuivingen tussen bijvoorbeeld hoge en lage inkomens of tussen werknemers en niet-werknemers⁸.
- Deze variant is ingewikkeld bij meer dan één dienstbetrekking in verband met het premieloonmaximum per dienstbetrekking. De Belastingdienst zal achteraf een evenredige teruggaaf moeten uitvoeren indien een werknemer uit twee of meer dienstbetrekkingen in een jaar meer heeft verdiend dan het maximumpremieloon en indien over meer dan het maximumpremieloon premie is ingehouden. Dit levert aanzienlijke administratieve lasten op bij werkgevers en werknemers en uitvoeringskosten bij de Belastingdienst. Tevens is er een oplossing nodig om te voorkomen dat het inkomen dat door de werknemer bij de ene werkgever geniet bij de andere werkgever bekend wordt.
- De loonstrook wordt uitgebreid.

3.2 Variant 2: Compensatie variant zonder compensatie via Aof

Bij de compensatie variant betalen werknemers een premie die voldoende moet zijn om de helft van de WW-lasten op te brengen. Deze premie is op grond van de WUL fiscaal niet aftrekbaar. Dat betekent dat de premie wordt betaald uit het netto loon. De andere helft van de WW-lasten wordt opgebracht door werkgevers. De werknemers ontvangen ter compensatie van de niet-aftrekbaarheid een extra arbeidskorting.

Tabel 2 Compensatie variant zonder compensatie via het Aof (€ mln)

	Huidige WW-premie		Nieuwe WW-premie		Koopkrachtreparatie arbeidskorting		Totaal	
	Bruto	netto	bruto	netto	bruto	netto	bruto	netto
Werkgevers	4,0	2,6	2,0	1,3	-	0,0	2,0	1,3
Werknemers	0,0	0,0	-	2,0	-	-0,7	-	1,3
Ontvangsten Rijk	4,0	2,6	-	3,3	-	-0,7	-	2,6

In tabel 2 is de compensatie variant zonder Aof-compensatie met een getallenvoorbeeld weergegeven. Hierbij is aangegeven wat werkgevers en werknemers betalen en wat het Rijk ontvangt. In dit voorbeeld is geen onderscheid gemaakt tussen AWf en Sfn. Allereerst is de huidige situatie weergegeven, waarin de werkgever de volledige WW-premie betaalt. Dus stel dat totale structurele WW-lasten € 4 miljard bedragen, dan kost dat de werkgevers bruto € 4 miljard. Dit bedrag gaat naar de WW-fondsen. Door de aftrekbaarheid van de premies van belastingen is de netto premie voor bedrijven € 2,6 miljard. Werknemers betalen geen premie, dus de bruto opbrengsten van het Rijk zijn € 4 miljard en de netto opbrengsten zijn € 2,6 miljard.

Vervolgens kan de nieuwe situatie volgens de compensatie variant in de volgende twee stappen uiteen worden gezet:

1. Werkgevers en werknemers betalen ieder € 2 miljard. Werkgevers betalen de premie over het bruto loon, dit kost hen netto € 1,3 miljard. Werknemers betalen de premie over uit hun netto loon en betalen dus netto € 2,0 miljard.
2. Werknemers krijgen € 0,7 miljard koopkrachtreparatie via de arbeidskorting.

⁸ TAW/11. SZW. Memo financiering WW: overzicht exploitatiesaldo en randvoorwaarden.

Het resultaat is dat werkgevers en werknemers allebei de helft (1,3 miljard euro) van de uiteindelijke netto WW-premie (2,6 miljard euro) betalen.

De voordelen zijn:

- Volgt de intentie van de afspraak in het sociaal akkoord.
- De WUL blijft grotendeels in tact, dat wil zeggen het uniforme loonbegrip in enge zin, maar de eenvoud wordt wel aangetast.

De nadelen zijn:

- Geld wordt rondgepompt met daaraan verbonden nadelen.
- Als werknemers meer dan één dienstbetrekking hebben treden er problemen op bij overschrijding van het maximum dagloon, zoals ook beschreven bij variant 1.

3.3 Variant 3: Compensatie variant met compensatie Aof

Net als bij variant 2 betalen werknemers in deze variant een premie die voldoende moet zijn om de helft van de lasten WW op te brengen. Deze premie is op grond van de WUL fiscaal niet aftrekbaar. Dat betekent dat de premie wordt betaald uit het netto loon. De andere helft van de WW-lasten wordt opgebracht door werkgevers. De werknemers ontvangen in deze variant niet alleen extra arbeidskorting ter compensatie van de niet-aftrekbaarheid, maar een volledige compensatie voor de WW-premie die zij betalen.

Tabel 3 Compensatie variant met compensatie via het Aof (€ mln.)

	Huidige WW-premie		Nieuwe WW-premie		Loonkostenreparatie via Aof		Koopkrachtreparatie arbeidskorting		Totaal	
	bruto	netto	bruto	netto	bruto	netto	bruto	netto	bruto	netto
Werkgevers	4,0	2,6	2,0	1,3	2,0	1,3	0,0	0,0	4,0	2,6
Werknemers	0,0	0,0	-	2,0	0,0	0,0	-	-2,0	-	0,0
Ontvangsten Rijk	4,0	2,6	-	3,3	2,0	1,3	-	-2,0	-	2,6

In tabel 3 is deze compensatie variant met een getallenvoorbeeld weergegeven. Net als bij variant 2 is hierbij aangegeven wat werkgevers en werknemers betalen en wat het Rijk ontvangt. Ook in dit voorbeeld is geen onderscheid gemaakt tussen AWF en Sfn.

De nieuwe situatie volgens deze compensatie variant kan in de volgende drie stappen uiteengezet worden:

1. Werkgevers en werknemers betalen ieder 2 miljard euro. Werkgevers betalen de premie over het bruto loon, dit kost hen netto € 1,3 miljard. Werknemers betalen de premie over uit hun netto loon en betalen dus netto € 2,0 miljard.
2. Werkgevers betalen bruto € 2 miljard aan het Aof, dit kost hen netto uitgaande van een lastendruk van 35% € 1,3 miljard.
3. Werknemers krijgen € 2,0 miljard koopkrachtreparatie via de arbeidskorting.

Het resultaat is dat werkgevers en werknemer allebei de helft van de WW-premie betalen en dat iedereen per saldo even veel betaalt en ontvangt als in de huidige situatie.

De voordelen zijn:

- Volgt de intentie van de afspraak in het sociaal akkoord.
- De WUL blijft grotendeels in tact, dat wil zeggen het uniforme loonbegrip in enge zin, maar de eenvoud wordt wel aangetast.

- Koopkrachtneutraal. Door de reparatie via de arbeidskorting worden burgers gecompenseerd voor de premie die zij gaan betalen. De koopreparatie via de arbeidskorting werkt echter niet in alle gevallen 100%. Uitkeringsgerechtigden en AOW'ers ondervinden als gevolg van de netto-netto koppeling een verlaging van hun loon, maar ontvangen daarvoor geen compensatie via de arbeidskorting.
- Lastenneutraal. Door de extra bijdrage aan het Aof zijn de loonkosten voor werkgevers (ondanks een lagere WW-premie) uiteindelijk gelijk.

De nadelen zijn:

- Geld wordt rondgepompt met daaraan verbonden nadelen.
- De overheidswerkgevers zijn eigenrisicodragers voor de WW, maar niet voor de arbeidsongeschiktheidsverzekeringen. Dit leidt tot onevenwichtigheid bij de loonkostenreparatie via het Aof.
- Dubbele belastingheffing over de aanspraak en de uitkering.
- Als werknemers meer dan één dienstbetrekking hebben treden er problemen op bij overschrijding van het maximum dagloon, zoals ook beschreven bij variant 1.

3.4 Variant 4: Verschil in aftrekbaarheid variant

Bij variant 4 wordt afgestapt van de 50/50-premieverdeling in bruto-termen en overgestapt op een 50/50-verdeling in netto-termen. Op die wijze wordt ingecalculeerd dat de werknemers een premie betalen die op grond van de WUL fiscaal niet aftrekbaar is. Dat betekent dat de premie wordt betaald uit het netto loon.

Het werkgeversaandeel in de WW-premie is voor werkgevers in de profit sector aftrekbaar. Hun netto last is daardoor geringer. Uitgaande van een belastingdruk van stel 35% (vennootschapsbelasting samengevoegd met inkomstenbelasting op uitgedeelde winsten) dragen de werkgevers 65% zelf en wordt 35% gedragen door de schatkist. Als wordt uitgegaan van de strekking dat werknemers en werkgevers effectief een gelijk gedeelte van de premie dragen, moet de premiebijdrage voor het belastingeffect worden gecorrigeerd door het premieaandeel van de werkgevers te verhogen en van de werknemers te verlagen en zo effectief op nettobasis een 50/50-verdeling te realiseren. Werknemers en (vanwege de netto-netto koppeling) ook AOW'ers en uitkeringsgerechtigden, ervaren negatieve koopkrachteffecten door deze nieuwe WW-premie.

Stel de belastingdruk voor bedrijven in de profit sector is 35% (vennootschapsbelasting samengevoegd met inkomstenbelasting op uitgedeelde winsten). Dan dragen werkgevers 65% van de premiebetaling zelf en wordt 35% gedragen door de schatkist. De bruto premieverhouding op basis van de gewenste netto 50/50-verhouding is dan 60/40. Bij totale structurele WW-lasten van 4 miljard euro wordt 40% dus 1,6 miljard euro opgebracht door werknemers. Bij een totale loonsom van bijvoorbeeld 176 miljard euro betekent dit een premie van 0,9% voor werknemers. Dit percentage wordt door de Belastingdienst geheven over het bruto loon (zonder franchise, met max. dagloon). Het 60%-deel van de WW-lasten dus 2,4 miljard euro wordt opgebracht door werkgevers. Bij een totale loonsom van 176 miljard euro betekent dit een premie van 1,4%. De werkgevers ontvangen een belastingaftrek van 35%, zodat zij feitelijk zelf 1,56 miljard euro (60% van € 2,4 mld.) betalen. Deze verdeling heeft een aantal voor- en nadelen.

De voordelen zijn:

- Volgt de intentie van het sociaal akkoord dat werkgevers en werknemers ieder de helft van de WW-lasten betalen.
- De WUL blijft grotendeels in tact, dat wil zeggen het uniforme loonbegrip in enge zin, maar de eenvoud wordt wel aangetast.

De nadelen zijn:

- Het is door het fiscale effect minder zichtbaar dat werkgevers en werknemers, ondanks de verschillende premies een 50/50-premiebijdrage leveren.
- De effectieve verdeling is niet in alle gevallen 50/50 omdat door premiedifferentiatie per sector verschillen per sector ontstaan.
- Werkgevers betalen niet allemaal evenveel belasting. Overheden en ander ook andere werkgevers betalen geen vennootschapsbelasting. Bedrijven die tijdelijk geen winst maken ook niet en in het getallenvoorbeeld wordt daarom slechts een gemiddelde aangehouden, waardoor sommige bedrijven te veel en andere te weinig compensatie betalen.
- Als werknemers meer dan één dienstbetrekking hebben treden er problemen op bij overschrijding van het maximumpremieloon, zoals ook beschreven bij variant 1.
- Dubbele belastingheffing over de aanspraak en de uitkering.
- Aan de randvoorwaarde van koopkrachtneutraliteit wordt niet voldaan
- Werkgevers in de profit sector betalen relatief meer dan werkgevers in de non-profit sector.

3.5 Variant 5: Verhaal variant

Bij de verhaal variant betalen de werkgevers de volledige WW-premie en krijgen de mogelijkheid om maximaal de helft van hun netto premielast te verhalen op het netto loon van werknemers. Daarmee wordt dit onderdeel van de cao-onderhandelingen. Het verhaalde deel is geen negatief loonbestanddeel.

Deze methode is ontwikkeld naar analogie van het WGA-verhaal. Daarover wordt echter in het sociaal akkoord van april 2013 het volgende gezegd:

"In dit kader wordt het WGA-verhaal, dat nu op netto basis plaatsvindt, herzien tot bruto premiebetaling of afgeschaft. Sociale partners dringen er op aan dat de Wet financiering sociale verzekeringen en de Wet uniformering loonbegrip zodanig wordt aangepast, dat dit ook mogelijk is."

De voordelen zijn:

- WUL blijft intact, maar de eenvoud wordt wel aangetast.
- Sociale partners beslissen gezamenlijk aan de cao-tafel, zonder inmenging van de overheid, over de verantwoordelijkheidsverdeling in de financiering van de WW, dat wil zeggen wel of geen verhaal. Dit kan wel tot voortdurende onderhandeling leiden.

De nadelen zijn:

- De sociale partners hebben bij het sociaal akkoord aangegeven deze constructie voor het WGA-verhaal aan te willen passen of af te schaffen.
- Dubbele belastingheffing over de aanspraak en de uitkering.
- Premiedifferentiatie in de WW-premie kan doorwerken in de 50/50-verdeling.
- Als besloten wordt tot een verhaal op werknemers dan heeft dat materieel nadelige effect op de koopkracht van werknemers. Formeel is dat echter niet terug te zien in koopkrachtplaatjes.
- Geen lastenneutraliteit, omdat de werkgevers bij deze variant minder betalen dan in de huidige situatie.
- Als werknemers meer dan één dienstbetrekking hebben treden er problemen op bij overschrijding van het maximum dagloon, zoals ook beschreven bij variant 1.

3.6 Variant 6: Onbelaste bijdrage variant

Bij de onbelaste bijdrage variant int de Belastingdienst bij werknemers via inhouding op het loon de gehele premie ter dekking van de WW-lasten. Deze premie wordt op het netto loon in mindering gebracht. Vervolgens vergoeden de werkgevers 'hun' deel van de premie door een onbelaste bijdrage aan de werknemers. Werknemers en (vanwege netto-netto koppeling) ook AOW'ers en uitkeringsgerechtigden, ervaren negatieve koopkrachteffecten door deze nieuwe WW-premie.

Stel dat de totale structurele WW-lasten opnieuw 4 miljard euro zijn. Werknemers betalen een premie die de totale WW-lasten dekt. Bij een totale loonsom van 160 miljard euro betekent dit een premie van $4/160 = 2,5\%$. Werkgevers betalen dan onbelast 2,4 miljard euro aan werknemers. Werkgevers ontvangen een belastingaftrek van 35%, zodat zij feitelijk zelf 1,56 miljard euro betalen. Werknemers hebben van werkgevers 2,4 miljard euro gekregen en moeten zelf dus nog 1,6 miljard euro bijdragen.

De voordelen zijn:

- De WUL blijft intact, dat wil zeggen het uniforme loonbegrip in enge zin, maar eenvoud wordt wel aangetast.

De nadelen zijn:

- Het is door het fiscale effect minder zichtbaar dat werkgevers en werknemers, ondanks de verschillende premies tot een 50/50-premiebijdrage leveren.
- De effectieve verdeling is niet in alle gevallen 50/50, omdat niet alle werkgevers dezelfde belastingdruk hebben en door premiedifferentiatie.
- Dubbele belastingheffing.
- Aan de randvoorwaarde van koopkrachtneutraliteit wordt niet voldaan.
- Geen loonkostenneutraliteit aangezien werkgevers minder betalen dan in de huidige situatie.
- Als werknemers meer dan één dienstbetrekking hebben treden er problemen op bij overschrijding van het maximumpremieloon, zoals ook beschreven bij variant 1.
- In afwijking van de gebruikelijke fiscale systematiek zou wettelijk moeten worden bepaald dat het bedrag dat de werknemer uit de dienstbetrekking verplicht van de werkgever ontvangt als gedeeltelijke vergoeding voor de WW-premie, geen loon is uit dienstbetrekking. Dit is in strijd met de basisprincipes van het stelsel van belastingheffing en daarom niet acceptabel voor het Rijk.

3.7 Variant 7: Loonruimte variant

Bij de loonruimte variant wordt op de loonstrook zichtbaar gemaakt hoeveel werkgevers aan WW-premie betalen zonder dat het leidt tot andere geldstromen. Hierdoor blijkt hoeveel vanuit de loonruimte ingezet wordt voor de WW.

De voordelen zijn:

- Biedt duidelijk inzicht in de kosten van de werknemersverzekeringen.
- Eenvoudig te realiseren.
- WUL blijft intact.
- Geen dubbele belastingheffing bij de werknemer.
- Meerdere dienstbetrekkingen vormen geen probleem.
- Geen koopkrachtcompensatie nodig.

De nadelen zijn:

- Premieverdeling 50/50 is niet zichtbaar, zoals beoogd in het sociaal akkoord.
- Uitgebreidere en daardoor minder overzichtelijke loonstrook.

3.8 Extra variant premieverdeling 50/50

Variant 8: Verschil in aftrekbaarheid met rijksbijdrage variant

Bij variant 8 wordt uitgegaan van een 50/50-verdeling in netto termen. Er wordt ingecalculeerd dat de werknemers een premie betalen die op grond van de WUL fiscaal niet aftrekbaar is. Dat betekent dat de premie wordt betaald uit het netto loon. Uitgangspunt van deze variant is dat zowel werkgevers als werknemers gelijke premie betalen uit bruto loon. Bijvoorbeeld beiden 2%. Van de premie houdt de Belastingdienst gemiddeld 40% in dus 0,8% van de 2%. De werknemer betaalt hierdoor van zijn netto loon 1,2% en de Belastingdienst stort de ingehouden premie (0,8%) in het WW-fonds. Hierdoor betalen werkgever en werknemer dezelfde premie.

De voordelen zijn:

- Volgt de intentie van de afspraak in het sociaal akkoord.
- De WUL blijft grotendeels in tact, dat wil zeggen het uniforme loonbegrip in enge zin, maar de eenvoud wordt wel aangetast.
- Geen dubbele belastingheffing over de aanspraak en de uitkering.

De nadelen zijn:

- Het is minder zichtbaar dat werkgevers en werknemers ondanks de verschillende premies een 50/50-premiebijdrage leveren.
- Deze variant is ingewikkeld bij meer dan één dienstbetrekking in het geval dat de werknemer meer verdient dan het maximum dagloon. Het dagloon is het loon dat je gemiddeld per dag verdient. Een werknemer is verzekerd voor werkloosheid tot het maximum dagloon. Voor het loon boven het maximum dagloon krijgt hij geen WW-uitkering en hoeft er dus ook geen premie te worden afgedragen. Tot de invoering van de WUL werd de teveel betaalde premie gecorrigeerd door de Belastingdienst. Bij invoering van de WUL is dit afgeschaft zodat werkgevers met werknemers die twee dienstbetrekkingen hebben boven het maximum dagloon teveel premie betalen, ten gunste van andere werkgevers. Hierdoor is een vereenvoudiging gerealiseerd. Als werknemers mee betalen aan de WW dan moet de Belastingdienst de premiebetaling weer gaan corrigeren omdat het onaanvaardbaar is dat werknemers de helft van premie betalen over hun volledige loon terwijl ze geen recht hebben op een uitkering gebaseerd op hun volledige loon. De correctie levert aanzienlijke administratieve lasten op bij werkgevers en werknemers en uitvoeringskosten bij de Belastingdienst. Tevens is er een oplossing nodig om te voorkomen dat het inkomen dat door de werknemer bij de ene werkgever geniet bij de andere werkgever bekend wordt.
- Aan de randvoorwaarde van koopkrachtneutraliteit wordt niet voldaan.

VSO



VERBOND SECTORWERKGEVERS OVERHEID

Sociaal Economische Raad
T.a.v. Anne Wouters
Postbus 90405
2509 LK Den Haag

Datum:
10 februari 2015
VSO Kenmerk: VSO2015-0210
Uw Kenmerk:
Inlichtingen:
mw. J. Boere
T: 070-373 8844
M: 06-10846342
E: ludy.boere@vso.nl
www.vso-werkgevers.nl

Blad
1 van 1

Onderwerp
Reactie van VSO op het Ontwerpadvies Toekomstige
arbeidsmarktinfrastructuur en Werkloosheidswet

Geachte leden van de Commissie Toekomstige Arbeidsmarktinfrastructuur en WW,

Bij email van 2 februari jl. is de Stichting Verbond Sectorwerkgevers Overheid (VSO) gevraagd een reactie te geven op het ontwerpadvies Toekomstige Arbeidsmarktinfrastructuur en Werkloosheidswet.

Hierbij ontvangt u een algemene reactie op het ontwerpadvies.

Regionale adviescentra

Het VSO heeft veel waardering voor het ontwerpadvies en onderschrijft de doelstellingen namelijk intensievere begeleiding bij dreigende werkloosheid. De overheidswerkgevers onderschrijven niet de argumentatie voor het oprichten van adviescentra. Juist het eigen risicodragerschap van de overheidswerkgevers heeft er toe geleid dat in de publieke sector de afgelopen jaren sterk wordt ingezet op een Van Werk naar Werk beleid met een veelheid aan re-integratie instrumenten. Dit om het risico voor instroom in de WW te voorkomen. Overheidswerkgevers zijn zelf verantwoordelijk voor de re-integratie van de gewezen werknemers met een WW-uitkering. Het UWV heeft slechts een rol voor de basisdienstverlening. Daarnaast kennen eigen risicodragers een ander soort vangnet ten aanzien van bovenwettelijke en nawettelijke uitkeringen. De problematiek die de commissie TAW schetst ten aanzien van de aansluiting op het terrein van arbeidsmarktinfrastructuur en de regie daarop zoals die in het rapport voor de marktsector wordt geschetst speelt derhalve ook niet bij de overheidswerkgevers. Het VSO betreurt dat zij geen directe bijdrage heeft kunnen leveren aan de discussie in de commissie TAW. Mogelijk hadden de ervaringen van eigenrisicodragers het gedachtegoed van de commissie kunnen verrijken.

Vaststellen premie voor publiek gefinancierde deel van de WW

Het uitgangspunt van een premieverdeling van 50-50 voor werkgevers en werknemers van publiek gefinancierde WW leidt tot herinvoering van een pseudo WW-premie. Dit om de lasten van werknemers in de markt en overheidswerknemers gelijk te houden. Een pseudo WW-premie is niet nieuw. Het is in dit kader van belang dat de in het verleden tussen het Kabinet en overheidswerkgevers gehanteerde vergoedingensystematiek wordt gecontinueerd, dat wil

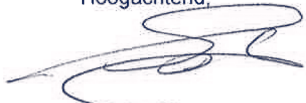
zeggen dat de introductie en doorontwikkeling van een pseudopremie kostenneutraal verloopt. Waar het gaat om compensatie van werknemers voor de pseudo WW-premie, moet naar de mening van het VSO de opbrengsten bij introductie niet worden afgeroomd maar beschikbaar blijven voor overheidswerkgevers. Op deze manier kunnen deze opbrengsten worden benut voor een inkomen neutrale introductie en kunnen toekomstige wijzigingen in de pseudo WW-premie worden verrekend met de loonbijstelling. Dit is een zaak van het Kabinet en overheidswerkgevers.

Het voorstel in het ontwerpadvies over de financiering ervan is tamelijk complex. De vraag is wat wel of niet moet meegenomen worden bij het vaststellen van de pseudo-WW premie. Het is juist dat de verdeling van de premie over werkgevers en werknemers over de publiek gefinancierde WW geen betrekking heeft op de thans bestaande boven- en nawettelijke aanvullingen op de WW. Boven- en nawettelijke WW is een afspraak die tussen sociale partners per overheidssector worden gemaakt en staan dus los van de WW. Dit geldt ook voor VWNW-beleid of andere regelingen die tussen sociale partners worden overeengekomen. Dit laat onverlet dat afspraken tussen sociale partners en de financiering ervan in het licht moeten worden gezien van de totale financiële lasten voor overheidswerkgevers in geval van wijziging van wet- en regelgeving. Ook de premieverdeling is in principe een onderwerp dat op de cao-tafels moet worden besproken.

Financiering en uitvoering van private aanvullende werkloosheidsvoorziening

Het VSO gaat er bij haar reactie van uit dat het ontwerpadvies inzake de financiering van de werkloosheidsregelingen niet geldt voor de overheidswerkgevers aangezien zij eigenrisico dragers zijn en in de publieke sector derhalve een ander systeem wordt gehanteerd. Het ontwerpadvies is op dit punt niet toepasbaar op de publieke sector. Het voorstel is namelijk geënt op de markt en houdt geen rekening met eigen risicodragers. Tevens wordt ingestoken op uitvoering door het UWV voor wat betreft het derde jaar WW. Dit is voor overheidswerkgevers niet noodzakelijk. Zij kunnen kiezen voor uitvoering door andere dienstverleners of een ander model dat aansluit bij het systeem van eigenrisico dragerschap. Een systeem van verrekening van uitkeringslasten tussen verschillende cao-partijen is buitengewoon complex en past niet bij het eigen risicodragerschap van overheidswerkgevers. Het VSO vindt het opvallend dat wordt gemeld dat reparatie van de wettelijke WW los staat van bestaande bovenwettelijke en nawettelijke uitkeringen. Het is aan sociale partners in de overheidssectoren om te bepalen wat in een cao wordt afgesproken en welke onderwerpen aan elkaar worden verbonden en wie de uitvoering ter hand neemt. Het is niet aan de SER noch aan de STAR om hierover uitspraken te doen richting de overheidswerkgevers. Het gesprek hierover vindt plaats tussen sociale partners in de publieke sector op de diverse cao tafels waarbij preventie het uitgangspunt is, binnen het systeem van eigen risicodragers.

Hoogachtend,



Sietske Pijpstra
Voorzitter VSO

Samenstelling Commissie Toekomstige Arbeidsmarkt- infrastructuur en Werkloosheidswet (TAW)

Leden

Onafhankelijke leden

prof.dr. R.J. (Romke) van der Veen (voorzitter)
prof.dr. B.E. (Barbara) Baarsma
prof.mr. E. (Evert) Verhulp

Ondernemersleden

mr.drs. S.R. (Sven) Bontje (VNO-NCW/MKB-Nederland)
drs. A. (Alfred) van Delft (VNO-NCW/MKB-Nederland)
drs. G.A.M. (Gerard) van der Grind (LTO-Nederland)
mr. A.P.M.G. (Ton) Schoenmaeckers (VNO-NCW/
MKB-Nederland)

Werknemersleden

W.J. (Willem Jelle) Berg (CNV)
E.M. (Edwin) Bouwers (FNV)
drs. L.R.M. (Leo) Hartveld (FNV)
drs. A.P.C.M. (Nic) van Holstein (VCP)

Adviserende leden

dr. R.W. (Rob) Euwals (CPB)
M. (Marloes) de Graaf-Zijl (CPB)
drs. M.H.W. (Michel) Rovers (UWV)

Ministeriële vertegenwoordigers

A.J. (Ayolt) de Groot (EZ)
drs. C.J. (Niels) Muselaers (Financiën)
A.E. (Anne) van Putten (SZW)
drs. C.P.C. (Corne) van de Sanden (BZK)
D. (Daniel) Waagmeester (SZW)

Plaatsvervangende leden

prof.dr. L.G.M. (Leo) Stevens

R. (Rob) Slagmolen

drs. C. (Cees) Oudshoorn

mr. M.E.J. (Marijke) Morsink
drs. C. (Caroline) Rietbergen
G. (Gerard) Veldhuis
E.H.J. (Elwin) Wolters MA

E.M. (Elise) Splint-Dekker

Secretariaat

drs. N. (Niels) Achterberg

mr. A. (Anne) Wouters-Megens MSc

dr. H.J. (Hanne) Groenendijk

drs. N. (Neander) Nijman

drs. A. (Arnold) Devreese

Publicatieoverzicht

Algemeen

Publicaties van de SER verschijnen digitaal. Alle publicaties zijn te downloaden op onze website. Sommige publicaties zijn in boekvorm te bestellen tegen vergoeding (€ 7,50). Kijk daarvoor onderaan de beginpagina van een publicatie.

Van de adviezen verschijnt eveneens een Engelstalige samenvatting. Deze is te vinden op de webpagina van het desbetreffende advies en de Engelstalige website van de SER.

Adviezen

Werkloosheid voorkomen, bewerken en goed verzekeren

2015, 216 pp., ISBN 978-94-6134-070-2, bestelnr: 15/2

Toekomst Pensioenstelsel

2015, 178 pp. 178, ISBN 978-94-6134-069-6, bestelnr: 15/1

Arbeidsmigratie

2014, 264 pp., ISBN 978-94-6134-068-9, bestelnr: 14/09

Grenswaarde voor 1,3-Butadieen

2014, 20 pp., ISBN 978-94-6134-066-5, bestelnr: 14/08

Betere zorg voor werkenden

2014, 90 pp., ISBN 978-94-6134-065-8, bestelnr: 14/07

Calamiteitenregeling WW

2014, 22 pp., ISBN 978-94-6134-064-1, bestelnr: 14/06

Instemmingsrecht OR over arbeidsvoorwaarde pensioenen

2014, 74 pp., ISBN 978-94-6134-063-4, bestelnr: 14/05

MVO-convenanten

2014, 68 pp., ISBN 978-94-6134-062-7, bestelnr: 14/04

Discriminatie werkt niet!

2014, 130 pp., ISBN 978-94-6134-061-0, bestelnr: 14/03

Grenswaarde voor arseen en anorganische arseenverbindingen

2014, 22 pp., ISBN 978-94-6134-060-3, bestelnr: 14/02

Benoemingsrecht voor de Sociaal-Economische Raad voor de zittingsperiode 1 april 2014 tot en met 31 maart 2016

2014, 16 pp., bestelnr: 14/01

Naar macrostabiele reële pensioenen

2013, 30 pp., ISBN 978-94-6134-059-7, bestelnr: 13/06

ILO-verdrag 170

2013, 76 pp., ISBN 978-94-6134-056-6, bestelnr: 13/05

- Grenswaarden voor chroom VI-verbindingen**
2013, 22 pp., ISBN 978-94-6134-055-9, bestelnr: 13/04
- Verbreding draagvlak cao-afspraken**
2013, 76 pp., ISBN 978-94-6134-054-2, bestelnr: 13/03
- Handmade in Holland: Vakmanschap en ondernemerschap in de ambachtseconomie**
2013, 96 pp., ISBN 978-94-6134-053-5, bestelnr: 13/02
- Make it in the Netherlands! Advies over binding van buitenlandse studenten aan Nederland**
2013, 58 pp., ISBN 978-94-6134-051-1, bestelnr: 13/01
- Naar een Energieakkoord voor duurzame groei**
2012, 32 pp., ISBN 978-94-6134-046-7, bestelnr: 12/07
- Naar een kwalitatief goede, toegankelijke en betaalbare zorg: een tussentijds advies op hoofdlijnen**
2012, 60 pp., ISBN 978-94-6134-045-0, bestelnr: 12/06
- Reactie op (conceptnota van wijziging) wetsvoorstel versterking bestuur pensioenfondsen**
2012, 19 pp., ISBN 978-94-6134-044-3, bestelnr: 12/05
- Verschuivende economische machtsverhoudingen**
2012, 228 pp., ISBN 978-94-6134-040-5, bestelnr: 12/04
- Alternatieve geschilbeslechting in de EU**
2012, 84 pp., ISBN 978-94-6134-043-6, bestelnr: 12/03
- Werk maken van scholing, advies over postinitiële scholingsmarkt**
2012, 144 pp., ISBN 978-94-6134-038-2, bestelnr: 12/02
- Voorlopige nanoreferentiewaarden voor synthetische nanomaterialen**
2012, 150 pp., ISBN 978-94-6134-035-1, bestelnr: 12/01
- Medezeggenschap en (I)MVO**
2011, 26 pp., ISBN 978-94-6134-033-7, bestelnr: 11/11
- Ontwikkeling door duurzaam ondernemen**
2011, 130 pp., ISBN 978-94-6134-032-0, bestelnr: 11/10
- Grenswaarden voor asbest**
2011, 22 pp., ISBN 978-94-6134-029-0, bestelnr: 11/09
- Klachtenbehandeling aanstellingskeuringen**
2011, 42 pp., ISBN 978-94-6134-027-6, bestelnr: 11/08
- Strategische Agenda Hoger Onderwijs, Onderzoek en Wetenschap**
2011, 56 pp., ISBN 978-94-6134-025-2, bestelnr: 11/07
- Tijden van de samenleving**
2011, 124 pp., ISBN 978-94-6134-024-5, bestelnr: 11/06
- Werk maken van baan-baanmobiliteit**
2011, 166 pp., ISBN 978-94-6134-023-8, bestelnr: 11/05
- Toekomst scholing en vorming leden ondernemingsraad**
2011, 44 pp., ISBN 978-94-6134-022-1, bestelnr: 11/04

Rapporten

Nederlandse economie in stabiel vaarwater: een macro-economische verkenning
2013, 64 pp., ISBN 978-94-6134-052-8

Nieuwe EU-voorstellen Regulering en toezicht financiële sector
2010, 64 pp., ISBN 978-94-6134-006-1

CSED-rapport: Naar een integrale hervorming van de woningmarkt
2010, 124 pp., ISBN 978-94-6134-004-7

Engelstalige publicaties

The Dutch Work Councils Act
Information brochure, 2011, 38 pp., ISBN 978-94-6134-028-3

The power of consultation: The Dutch consultative economy explained
General brochure, 2010, 34 pp., ISBN 978-94-6134-011-5

Europe 2020: The New Lisbon Strategy
Abstract, 2009, 40 pp., ISBN 90-6587-991-9, ordeno. 2009/04E

Nanoparticles in the Workplace: Health and Safety Precautions
Translation with abridged appendices, 68 pp., ISBN 90-6587-987-0, ordeno. 2009/01E

Social and Economic Council's Statement on International Corporate Social Responsibility
Statement, 2008, 91 pp., ISBN 90-6587-983-8

On sustainable globalisation: A world to be won
Abridged version, 2008, 132 pp., ISBN 90-6587-979-X, ordeno. 2008/06E

CAP Reform and Public Services of Agriculture
Abridged version, 2008, 52 pp., ISBN 90-6587-973-0, ordeno. 2008/05E

Overige publicaties

Leidraad personeelsvertegenwoordiging – met toelichting en bijlagen
2010, 104 pp., ISBN 90-6587-998-6

Voorbeeldreglement Ondernemingsraden – met toelichting en bijlagen
2010, 264 pp., ISBN 90-6587-997-8

Alle uitgaven zijn te bestellen:

- telefonisch bij de afdeling Verkoop (070 3499 671);
- via de website (www.ser.nl);
- door overmaking van de vermelde prijs op banknummer NL17INGB0667165908 ten name van de SER te Den Haag, onder vermelding van het bestelnummer en de titel.

Colofon

Uitgave

Sociaal-Economische Raad
Bezuidenhoutseweg 60
Postbus 90405
2509 LK Den Haag

T 070 3499 499

E communicatie@ser.nl

www.ser.nl

Tekst

Commissie Toekomstige Arbeidsmarktinfrastructuur en Werkloosheidswet (TAW)

Fotografie

Omslag: Shutterstock

Vormgeving en druk

2D3D, Den Haag (basisontwerp); Huisdrukkerij SER

© 2015, Sociaal-Economische Raad

Alle rechten voorbehouden

Overname van teksten is toegestaan onder bronvermelding.

ISBN 978-94-6134-070-2



SOCIAAL-ECONOMISCHE RAAD

Bezuidenhoutseweg 60

Postbus 90405

2509 LK Den Haag

T 070 3499 499

E communicatie@ser.nl

www.ser.nl

© 2015, Sociaal-Economische Raad

ISBN 978-94-6134-070-2