

WW in de eenentwintigste eeuw¹

Jan van Ours

De Nederlandse arbeidsmarkt wordt beïnvloed door de recente conjuncturomslag en de daardoor oplopende werkloosheid. De Nederlandse regering is van plan wijzigingen in de WW door te voeren, met de bedoeling de activerende werking te versterken. De auteur tracht voorstellen te ontwikkelen voor een fundamentele verandering in de WW en beschouwt met name twee varianten: een aanscherping van de activerende werking door bijvoorbeeld trapsgewijze verlaging van de uitkering en een zogenoemde levensloop-WW, waarbij de werknemer een eigen spaarsaldo opbouwt voor werkloosheid zodat het verzekeringselement wordt afgezwakt. In beide gevallen neemt de rol van financiële prikkels toe (van de redactie).

De Nederlandse arbeidsmarkt wordt beïnvloed door de recente conjuncturomslag. Na een jarenlange daling van de werkloosheid is er sinds 2002 weer sprake van een oplopende werkloosheid.² De Nederlandse regering is mede daarom van plan een aantal wijzigingen door te voeren in

1 Dit artikel is gebaseerd op een position paper geschreven voor het Ministerie van Economische Zaken onder de titel 'WW in de eenentwintigste eeuw' (Den Haag, juli 2003).

2 Het aantal nieuwe WW-uitkeringen is fors toegenomen van 252.000 in 2001 naar 325.000 in 2002, terwijl in dezelfde periode het aantal beëindigde WW-uitkeringen slechts in geringe mate is toegenomen van 278.000 naar 287.000 en het aantal lopende WW-uitkeringen is toegenomen 166.000 naar 205.000. De meest recente informatie op dit moment (augustus 2003) is dat er in juni 2003 242.000 WW-uitkeringen zijn verstrekt (juni 2002: 177.000) terwijl er bijvoorbeeld volgens het CBS in maart 2003 124.000 vacatures waren (maart 2002: 178.000). De recente ongunstige ontwikkelingen nemen niet weg dat de structuur van de Nederlandse arbeidsmarkt in positieve zin is veranderd in de afgelopen decennia zodat de huidige problemen niet van structurele aard lijken te zijn (zie bijvoorbeeld Van Ours, 2003).

de WW. De bedoeling hiervan is om de activerende werking te versterken. Dit lijkt geen overbodige zaak. Ondanks dat er regelmatig sancties worden opgelegd³ blijkt dat naar schatting 25% van de WW'ers bewust weinig heeft gesolliciteerd en 15% bewust geen passend werk heeft geaccepteerd. Voor beide overtredingen van de WW-regelgeving geldt dat de helft deze overtreding meer dan eens heeft begaan. Bovendien blijkt dat ook nog ongeveer 15-20% de genoemde regels van regelmatig solliciteren en passend werk accepteren onbewust heeft overtreden (Verkoren *et al.*, 2002). Laatstgenoemde uitkomst spoort met onderzoek waaruit blijkt dat 60% van de uitkeringsgerechtigden niet of slechts beperkt op de hoogte is van het feit dat er plichten aan hun uitkeringsrecht zijn verbonden en dat, als niet wordt voldaan aan deze plichten, het uitkeringsrecht aangetast kan worden.⁴ Kortom, er zijn nogal wat WW'ers die de verplichtingen verbonden aan het verkrijgen van een uitkering bewust of onbewust niet nakomen. Doordat de werkloosheid langer duurt, daalt het effectieve aanbod van arbeid en ontstaat er een opwaartse druk op het loon.⁵ Dit heeft tot gevolg dat de werkgelegenheid kleiner is dan in een situatie waarin geen of weinig uitkeringsbescherming wordt geboden. Door de langere duur van de werkloosheid en het dalen van de werkgelegenheid is de werkloosheid groter dan het geval zou zijn wanneer de financiële prikkels voor werklozen in stand zouden blijven.

Tegen deze achtergrond worden in dit artikel voorstellen ontwikkeld die fundamentele verandering in de WW met zich meebrengen. Hierin wordt gezocht naar een andere balans tussen het verzekeringselement aan de ene kant en het gebrek aan financiële prikkels aan de andere kant. Uitgangspunt hierbij is dat werklozen invloed kunnen uitoefenen op hun eigen situatie. In principe kunnen ze zowel de kans beïnvloeden dat ze

3 Het sanctiepercentage – gedefinieerd als het aantal sancties als percentage van het aantal lopende uitkeringen – is sinds 1996 met de introductie van de nieuwe sanctiewet fors gestegen van ongeveer 17% tot 35%. Na 1998 daalt het sanctiepercentage weer tot ongeveer 25% in het jaar 2000.

4 Eindrapportage Campagne Wet Boeten, Maatregelen, Terug- en invordering, Rapportage ten behoeve van het Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid, Amsterdam, augustus 2002.

5 Werknemers zullen zich bij loononderhandelingen slechts in beperkte mate laten leiden door het werkloosheidsrisico indien ze in geval van werkloosheid recht hebben op een uitkering (Bovenberg, Van Dalen en Teulings, 2003).

worden ontslagen als de snelheid waarmee ze een nieuwe baan vinden. Alleen de mate waarin die invloed kan worden uitgeoefend verschilt van persoon tot persoon en hangt ook af van conjuncturele omstandigheden.

1 De WW in Nederland

De huidige WW dateert uit 1987. Sindsdien zijn de regels een aantal malen veranderd (UWV, 2002). De huidige regels om in aanmerking te komen voor een WW-uitkering zijn globaal genomen de volgende. De duur van de werkloosheidsuitkering hangt af van twee criteria. In de eerste plaats de zogenoemde wekeneis: de werknemer moet tenminste 26 weken in de 39 weken voorafgaande aan de werkloosheidsperiode hebben gewerkt. In de tweede plaats de zogenoemde vier uit vijf eis: in de vijf kalenderjaren voorafgaande aan de werkloosheid moet de werkloze loon hebben ontvangen gedurende minstens 52 dagen in vier kalenderjaren. Er kunnen drie uitkeringstypen worden onderscheiden. Indien de werkloze alleen aan de wekeneis voldoet, heeft hij recht op een kortdurende uitkering gedurende zes maanden van 70% van het minimumloon of het laatstverdiende loon indien dat lager is dan het minimumloon. Indien de werkloze ook voldoet aan het vier uit vijf criterium, heeft hij recht op een loongerelateerde uitkering van 70% van het laatstverdiende loon.⁶ De duur van de uitkering hangt af van het arbeidsverleden (nu nog grotendeels fictief, bepaald op basis van leeftijd). Iemand met een arbeidsverleden van vier jaar heeft bijvoorbeeld recht op een loongerelateerde uitkering van zes maanden terwijl bij een arbeidsverleden van veertig jaar de maximale uitkeringsduur gelijk is aan vijf jaar. Tot voor kort had de werkloze daarna recht op een verlengde uitkering gedurende twee jaar van maximaal 70% van het minimum loon. In augustus 2003 is deze verlengde uitkering plotseling afgeschaft.⁷

6 In alle gevallen geldt dat er wat betreft de hoogte van de uitkeringen een ondergrens bestaat die bepaald wordt door het sociale minimum en een bovengrens die wordt bepaald door het maximum dagloon.

7 Andere wijzigingen die wellicht op afzienbare termijn worden aangebracht hebben betrekking op de sollicitatieplicht voor ouderen, het vervangen van het fictieve door het feitelijke arbeidsverleden, een aanscherping van de wekeneis en het afschaffen van de kortdurende uitkering.

Naast de uitgebreide wettelijke regelingen maken werkgevers en werknemers in cao's soms aanvullende afspraken over werkloosheid. Deze afspraken hebben dan betrekking op aanvullingen op de loongerelateerde uitkering, ophoging van de aan het minimumloon gerelateerde uitkering, de duur van de uitkering en loonaanvulling in geval van het aangaan van een nieuwe baan. De financiële gevolgen van het werkloos worden zijn ook afhankelijk van inkomensafhankelijke regelingen. In Rezvani en Hendrix (2002) wordt berekend dat vanwege de toeslagenwet, huursubsidie, kwijtschelding en formele kinderopvang de netto inkomensteruggang aanzienlijk geringer is dan 30% van het laatstverdiende loon die lijkt te gelden wanneer alleen de formele kant van de WW-regelingen wordt bekeken. In genoemde studie wordt berekend dat voor een alleenverdiener op het niveau van het minimumloon bij werkloosheid het inkomen slechts 8% achteruitgaat.⁸

De WW wordt gefinancierd uit premies. Een deel van de premie is bestemd voor de wachtgeldfondsen, het andere deel is bestemd voor het Algemeen Werkloosheidsfonds (AWf). Het eerste half jaar dat een werknemer werkloos is, komt ten laste van het wachtgeldfonds van de sector waar de werknemer werkzaam is. De premie wordt volledig door de werkgevers opgebracht. Na een half jaar neemt het AWf de WW-uitkering over. Per 1 januari 2003 bedraagt de premie voor het AWf 7,35%, waarvan 1,55% voor de werkgever en 5,80% voor de werknemer. Het maximum premiedagloon voor de WW-berekening bedraagt 165 euro, het franchise werkloosheidsfonds bedraagt 57 euro.⁹ Met de WW-uitkeringen zijn forse bedragen gemoeid. Zo werd in 2001 bijna 2 miljard euro aan WW-uitkeringen betaald en bedroegen de uitvoeringskosten van de WW bijna 600 miljoen euro. Ondanks dat de WW wordt gefinancierd uit premies is er toch een spaarelement aangezien, zoals eer-

8 Voor alleenstaanden is dat 26% en voor een eenoudergezin 17%. Bij deze berekeningen is overigens nog geen rekening gehouden met de effecten van bijvoorbeeld gemeentelijke regelingen. Indien de betreffende individuen geen eigen vermogen hebben, ontstaat door de toeslagenwet inkomensverlies voor minimumloners bij de overgang naar een WW-vervolguitkering terwijl bij de overgang naar de bijstand zich alleen inkomenseffecten voordoen bij tweeverdieners. Bij individuen met een eigen vermogen kunnen zich wel inkomenseffecten voordoen omdat de bijstand anders dan de WW een vermogensstoets kent.

9 Premievrije voet (ook wel: franchise) is een vast bedrag per dag dat voor iedere werknemer buiten de premieberekening blijft.

der aangegeven, de potentiële uitkeringsduur afhangt van het arbeidsverleden. Met andere woorden, hoe langer men premie betaalt des te meer rechten men opbouwt.

Tabel 1 WW doorstroming en bestand naar leeftijd (2001)

	Beëindigde uitkeringen (1000)	Nieuwe uitkeringen (1000)	Lopende uitkeringen (1000)
15-24 jaar	29,5	30,3	6,7
25-34 jaar	84,1	79,9	30,0
35-44 jaar	71,8	67,1	34,0
45-54 jaar	56,5	50,8	32,9
55-64 jaar	36,0	23,5	62,1
Totaal	277,9	251,6	165,7

In tabel 1 wordt voor 2001 een overzicht gegeven van de doorstroming en het bestand van de WW onderscheiden naar leeftijd. In totaal zijn er in 2001, 278.000 WW-uitkeringen beëindigd, zijn er 252.000 begonnen en bedroeg het gemiddeld aantal lopende uitkeringen 166.000. Voor alle leeftijdscategorieën met uitzondering van de laagste leeftijdscategorie geldt dat er meer uitkeringen beëindigd zijn dan dat er zijn begonnen. Voor de laagste leeftijdscategorie is het aantal lopende uitkeringen aanmerkelijk kleiner dan voor de andere leeftijdscategorieën.

Tabel 2 WW kenmerken naar leeftijd (2001)

	Instroompercentage ^{a)}	Uitkeringspercentage ^{a)}	Verwachte duur ^{b)}	Uitstroom binnen zes maanden ^{c)}
15-24 jaar	2,7	0,6	2,7	94,2
25-34 jaar	4,8	1,9	4,4	74,8
35-44 jaar	4,5	2,3	5,9	67,2
45-54 jaar	4,6	3,0	7,4	59,8
55-64 jaar	6,3	14,3	25,0	27,8
Totaal	4,4	2,9	7,5	65,8

a) In procenten van het aantal verzekerden

b) In maanden; berekend als de verhouding tussen het aantal lopende uitkeringen en het gemiddelde van beëindigde en nieuwe uitkeringen (*12).

c) Procenten van de totale uitstroom; inclusief uitkeringsduur onbekend

In tabel 2 worden enkele kenmerken van de WW weergegeven waarbij de getallen uit tabel 1 genormaliseerd zijn. Zoals blijkt uit de eerste kolom van tabel 2 is het instroompercentage het kleinste voor de jongste categorie, 2,7%, en het grootst voor de oudste categorie, 6,3%. Werknemers in de leeftijd 25-54 jaar hadden in 2001 een vergelijkbare kans van ongeveer 4,5% om werkloos te worden. Het uitkeringspercentage neemt duidelijk toe met de leeftijd. Terwijl van de laagste leeftijdscategorie slechts 0,6% van de verzekerden een WW-uitkering had, was dit voor de hoogste leeftijdscategorie 14,3%.

Door de verhouding te nemen tussen het aantal lopende uitkeringen en de gemiddelde doorstroming, kan worden berekend dat de gemiddelde duur van een WW-uitkering 7,5 maanden bedroeg. De derde kolom van tabel 2 laat duidelijk zien dat de gemiddelde uitkeringsduur toeneemt met de leeftijd. Voor de leeftijdscategorie 15-24 jaar bedroeg de gemiddelde uitkeringsduur 2,7 maanden, voor de leeftijdscategorie 45-54 jaar bedroeg de gemiddelde uitkeringsduur 7,4 maanden. Er is wat betreft de dynamiek in de werkloosheid een duidelijk onderscheid naar leeftijd. Door de indeling in leeftijdscategorieën lijkt deze grens te liggen bij het vierenvijftigste levensjaar. Echter, in werkelijkheid ligt de grens waarschijnlijk bij 57 1/2 jaar. Voor werklozen die op de eerste dag van hun werkloosheid 57 1/2 jaar of ouder zijn, geldt namelijk dat ze recht hebben op een werkloosheidsuitkering tot hun vijfenzestigste jaar en vanaf die leeftijd hebben ze recht op AOW. Vandaar dat de gemiddelde uitkeringsduur in de leeftijdscategorie 55-64 jaar zelfs ruim twee jaar is. De laatste kolom van tabel 2 laat een zelfde beeld zien in termen van het percentage werklozen dat binnen een half jaar de WW verlaat. Voor de laagste leeftijdscategorie is dat ruim 94%, voor de hoogste leeftijdscategorie slechts 28%. Het is duidelijk dat de verschillen in uitkeringspercentage naar leeftijd vooral toegeschreven moeten worden aan verschillen in uitkeringsduur en veel minder aan verschillen in instroom. Dit roept de vraag op in hoeverre de potentiële uitkeringsduur invloed heeft op de gerealiseerde uitkeringsduur. Het zou kunnen zijn dat werklozen hun gedrag op de arbeidsmarkt aanpassen aan de potentiële uitkeringsduur. Indien deze langer is zullen de werklozen in dat geval minder intensief zoeken naar een baan of kieskeuriger zijn in het accepteren van een baan. Een indicatie dat een dergelijke relatie niet denkbeeldig is komt naar voren uit onderzoek van Lindeboom en Theeuwes (1993). Uit een onderzoek onder werklozen in Leiden blijkt dat er in de snel-

heid waarmee WW'ers een baan vinden geen verschil bestaat tussen de leeftijdscategorieën 17-30 jaar en 31-45 jaar. Het bijzondere hiervan is dat de WW-gegevens dateren uit het begin van de jaren tachtig toen er nog geen leeftijdsafhankelijk verschil bestond in potentiële WW-uitkeringsduur. Blijkbaar is het verschil in uitstroombnelheid pas ontstaan nadat er bij de herziening van de WW in 1987 verschillen in potentiële uitkeringsduur zijn geïntroduceerd.

In tabel 3 wordt aangegeven op welke wijze WW-uitkeringen in 2001 zijn beëindigd. Hierbij wordt een onderscheid gemaakt tussen werkhervatting, maximum duur en overig (65 jaar, arbeidsongeschiktheid, ziektewet enzovoort)¹⁰. De helft van de WW'ers verlaat de WW vanwege werkhervatting terwijl ruim 12% de maximum duur overschrijdt. Ook hier is er een duidelijk onderscheid naar leeftijd. Terwijl van de categorie 55-64 jaar slechts 20% een baan vindt, vindt van de jongere leeftijdscategorieën ruim de helft een baan. Voor deze categorieën jongere werklozen geldt dat het verschil in uitkeringsduur nauwelijks effect heeft op de kans om een baan te vinden of op de kans om de maximum uitkeringsduur te overschrijden. Ook dit wijst op een relatie tussen potentiële uitkeringsduur en gerealiseerde uitkeringsduur.

Tabel 3 Beëindigde uitkeringen naar soort en leeftijd in procenten (2001)

	Werk- hervatting	Maximum- duur	Overig	Totaal
15-24 jaar	55.3	7.5	37.3	100.0
25-34 jaar	53.7	7.4	38.9	100.0
35-44 jaar	54.3	7.9	37.7	100.0
45-54 jaar	50.3	9.4	40.4	100.0
55-64 jaar	20.3	41.7	38.1	100.0
Totaal	49.0	12.4	38.6	100.0

Van degenen die werk vinden doet in het begin van de jaren negentig 85% dit binnen een half jaar. In de tweede helft van de jaren negentig is dit percentage gezakt tot 75%. Van de totale uitstroom uit de WW

¹⁰ Van de 38,6% waarvan om een 'overige reden' de WW-uitkering werd beëindigd was 12,2% vanwege een ZW-uitkering, 3,5% wegens niet beschikbaar zijn, 3,4% wegens het ontbreken van een werkbriefje en 19,5% om overige redenen. Het is niet uit te sluiten dat tot deze laatste categorie ook het niet-geregistreerd vinden van een baan behoort.

stroomt in het begin van de jaren negentig 70-75% binnen een half jaar uit. Aan het eind van de periode is dit percentage gezakt tot 60-65%. Deze daling is toe te schrijven aan de veranderde samenstelling van het WW-bestand. In 1990 bijvoorbeeld bestond het WW-bestand voor 15% uit personen in de leeftijd van 15-24 jaar en voor 24% uit personen in de leeftijd van 55-64 jaar. In 2000 waren deze percentages 4% voor de jongste leeftijdscategorie en 36% voor de oudste leeftijdscategorie. In de loop van de jaren negentig is het aandeel van de werklozen die snel een baan vinden aanmerkelijk gedaald en dat van de werklozen die langzaam een baan vinden snel toegenomen met als gevolg een forse daling van de gemiddelde uitstroomsnelheid.

2 Optimale werkloosheidsverzekering

Theoretisch onderzoek. In theorie vloeien de problemen verbonden aan een private werkloosheidsverzekering voort uit het bestaan van asymmetrische informatie, het gegeven dat werkloosheidsrisico's niet onafhankelijk zijn en uit onzekerheid met betrekking tot toekomstige ontwikkelingen.¹¹ De asymmetrische informatie houdt in dat de werknemer zijn werkloosheidsrisico beter kan inschatten dan de verzekeraar. Een verzekeraar die de werkloosheidspremie zou vaststellen op basis van het gemiddelde werkloosheidsrisico zal niet interessant zijn voor werknemers met een kleine kans op werkloosheid. Bij een gegeven premie is de verzekeraar vooral aantrekkelijk voor werknemers met een groot werkloosheidsrisico (ongewenste selectie). De verzekeraar maakt verlies of moet de premies omhoog doen en wordt dan nog minder aantrekkelijk voor werknemers met een laag werkloosheidsrisico. Ook na het afsluiten van een werkloosheidsverzekering is er sprake van asymmetrische informatie. Het gedrag van een werkloze is voor de verzekeraar niet gemakkelijk te controleren. Een werkloze met uitkering kan minder hard op zoek gaan naar een baan dan de verzekeraar vooraf had ingeschat (gebrek aan financiële prikkels). Ook de werkgever kan zijn gedrag veranderen omdat er een werkloosheidsverzekering bestaat. Hij

¹¹ In Centraal Planbureau (1997) hoofdstuk 6 wordt een inzichtelijke behandeling gegeven van deze problematiek. Ook Holmlund (1998) geeft een mooi overzicht van de theorie van de werkloosheidsverzekering.

kan sneller tot ontslag overgaan of minder activiteiten ontplooiën om ontslag te voorkomen. Hierdoor neemt de ontslagkans toe en is het werkloosheidsrisico groter dan vooraf door de verzekeraar werd ingeschat.

Bij een gegeven premie kan aan ongewenste selectie iets worden gedaan indien de verzekeraar gaat selecteren op potentiële werkloosheidsrisico's en alleen werknemers met een laag risico accepteert. Een andere mogelijkheid is dat werknemers zichzelf selecteren indien de verzekeraar premies differentieert en een lage premie aan een hoog eigen risico en een hoge premie aan een laag eigen risico koppelt. Werknemers met een hoog werkloosheidsrisico zullen kiezen voor een hoge premie en een laag eigen risico. Beide mogelijkheden staan op gespannen voet met de solidariteitsgedachte en daarom wordt veelal gekozen voor het instellen van een verplichte werkloosheidsverzekering. Dan doet zich geen ongewenste selectie voor, maar het gebrek aan financiële prikkels blijft bestaan.

Ook het gegeven dat werkloosheidsrisico's niet onafhankelijk zijn, is een complicerende factor voor een private werkloosheidsverzekering (al dan niet verplicht). In een economische depressie worden veel werknemers tegelijk werkloos. Indien conjunctuurgolven goed voorspelbaar zouden zijn, zou hiermee in de premieberekening rekening gehouden kunnen worden.¹² Echter, de onvoorspelbaarheid maakt dat er in de tijd aanpassingen van WW-premies plaats moeten vinden. Alleen de overheid heeft de macht om belastingen en premies zodanig aan te passen dat er ook een werkloosheidsverzekering kan worden geboden in het geval van gecorreleerde risico's en onvoorziene gebeurtenissen. Daarom is er sprake van een verplichte en collectieve WW-verzekering.

Met het instellen van een verplichte en collectieve werkloosheidsverzekering is het probleem dat financiële prikkels onvoldoende kunnen zijn nog niet opgelost. Het bestaan van een werkloosheidsverzekering kan leiden tot ongewenst gedrag van werkgevers en werknemers. Hoe groter de groep werknemers waarover risicospreiding plaats vindt, des te anoniemer het gebruik van de werkloosheidsverzekering en des te gro-

¹² Bovenberg, Van Dalen en Teulings (2003) spreken in dit verband van 'fundamentele onzekerheid' en een 'incomplete markt'.

ter de kans op het ontbreken van financiële prikkels. Ten aanzien van een werkloosheidsverzekering bestaat er daarom een spanning tussen enerzijds solidariteit – wat vraagt om het spreiden van risico's over grote groepen – en anderzijds prikkels – wat baat heeft bij een decentraal niveau.

Fredriksson en Holmlund (2003) onderscheiden in hun overzichtsstudie verschillende instrumenten om prikkels te bevorderen zonder afbreuk te doen aan de bescherming die een werkloosheidsverzekering biedt. Zo kan de uitkeringshoogte over de duur van de werkloosheid veranderen of kan een systeem van monitoren en sancties worden geïntroduceerd.¹³ Op grond van hun overzichtsstudie concluderen Fredriksson en Holmlund (2003) dat een dalend verloop van uitkeringen betere zoekprikkels geeft dan een constante uitkering. Ze tekenen daarbij aan dat een hoge uitkering in het begin van de werkloosheid een opwaartse druk op het loon kan veroorzaken en ze stellen dat het optimaal kan zijn om een belasting te heffen op toetreding tot het uitkeringssysteem. Het introduceren van bijvoorbeeld een wachtperiode kan ontmoedigend werken ten aanzien van het gebruik van tijdelijke ontslagen. Voor zover werklozen binnen die wachtperiode weer een baan vinden worden ook de uitvoeringskosten verlaagd. Ten slotte concluderen ze dat er nauwelijks onderzoek is gedaan naar het effect van lenen en sparen in de context van een werkloosheidsverzekering. Wel stellen ze dat in het geval dat een werkloosheidsuitkering voor een deel vervangen wordt door private besparingen, hiervan ook een positieve financiële prikkel uitgaat doordat het saldo van de spaarrekening daalt over de duur van de werkloosheid.

Naar de effecten van monitoren en sanctioneren is eveneens theoretisch onderzoek verricht. Boone en Van Ours (2000a, 2000b) hebben bijvoorbeeld een algemeen evenwichtsmodel van de arbeidsmarkt ontwikkeld waarin individuen risico-avers zijn, de zoekinspanning endo-geen is en de lonen worden bepaald in onderhandelingen tussen de onderneming en de individuele werkloze. In dit model introduceren ze

¹³ Als derde instrument noemen Fredriksson en Holmlund (2003) *workfare*, dat soms wordt gebruikt als middel ter afschrikking van het gebruik van een werkloosheidsuitkering en soms de rol heeft van een sanctie. Naar *workfare* als geïntegreerd onderdeel van een uitkeringssysteem is weinig onderzoek verricht. Mede daarom wordt dit instrument hier verder buiten beschouwing gelaten.

een systeem van monitoren en sanctioneren waarbij ze veronderstellen dat werklozen de kans op een sanctie kunnen verkleinen door een grotere zoekinspanning. Ze onderscheiden ook een *ex-ante*-effect (werklozen zoeken harder om een sanctie te vermijden) en een *ex-post*effect (werklozen zoeken harder omdat ze een sanctie opgelegd hebben gekregen). Indien er weinig controle plaatsvindt is het *ex-post*effect belangrijker, wanneer er veel wordt gecontroleerd is het *ex-ante*-effect belangrijker. Boone *et al.* (2001) combineert Fredriksson en Holmlund (2001) en Boone en Van Ours (2000a). Dit onderzoek laat zien dat het bij niet al te hoge kosten van monitoren optimaal is een sanctiesysteem in te voeren.

Het stapsgewijze dalen van de werkloosheidsuitkering of het introduceren van monitoren en sanctioneren heeft in wezen dezelfde positieve effecten op het zoekgedrag van werklozen. In het eerste geval ligt de daling van de uitkering vast, in het tweede geval daalt de uitkering wanneer onvoldoende zoekactiviteiten worden ontplooid. Het verschil tussen beide is dat sancties voorkomen kunnen worden via actief gedrag van de werkloze. De voorgeprogrammeerde verlaging van de uitkering is alleen te vermijden via sneller uitstromen uit de werkloosheid, in het geval van sancties kan gedrag voorprogrammering voorkomen.

Empirisch onderzoek. Empirisch onderzoek naar het effect van het verloop van de uitkeringshoogte over de uitkeringsduur is schaars. Lindeboom en Theeuwes (1993) analyseren gegevens van werklozen in Leiden en besteden expliciet aandacht aan de vraag hoe de potentiële uitkeringsduur het gedrag beïnvloedt. Zij vinden dat de uitstroom uit de werkloosheid sterk toeneemt aan het eind van de uitkeringsperiode. Uit hun analyse komt naar voren dat dit effect vooral is toe te schrijven aan de verandering in het acceptatiegedrag van de werklozen. Als het einde van de uitkeringsperiode nadert accepteren werklozen sneller een baan dan wanneer ze nog geruime tijd recht hebben op een uitkering. Om de effecten van monitoren en sanctioneren in te kunnen schatten is een aantal experimenten verricht in de Verenigde Staten (VS), in

Engeland en Nederland. De experimenten in de VS laten zien dat het stellen van stringentere eisen aan werklozen wat betreft hun zoekgedrag leidt tot een daling van de werkloosheidsduur (Meyer, 1995). Experimenten in Engeland laten ook zien dat het aanscherpen van verplichtingen leidt tot een grotere uitstroom uit de werkloosheid. Van den Berg *et al.* (2003) hebben in Nederland een experimenteel onderzoek gedaan onder werklozen met een sterke arbeidsmarktpositie (zogenoemde fase 1 werklozen) die recht hadden op een loongerelateerde uitkering. Een groep werklozen werd wel en een andere groep werklozen werd niet blootgesteld aan activering en controlegesprekken. De werkhervattingkans blijkt door de controle niet toe te nemen. De onderzoekers wijten dit gebrek aan resultaat aan het feit dat de werklozen zelf al een redelijk goede arbeidsmarktpositie hadden en dat de bedoelde gesprekken kort waren. Ze sluiten niet uit dat een intensievere vorm van begeleiding van werklozen die verder van de arbeidsmarkt staan wel effect zal hebben. Het onderzoek laat zien dat het gemakkelijk is om aan sollicitatie-eisen te voldoen door meer aandacht te besteden aan formele (en gemakkelijk controleerbare) zoekkanalen en minder gebruik te maken van informele (en moeilijk te verifiëren) zoekkanalen. Naar de effectiviteit van monitoren en sanctioneren is ook econometrisch onderzoek verricht. In Nederland is onderzoek gedaan naar sancties in de WW (Abbring *et al.*, 1996, 1997) en naar sancties in de bijstand (Van den Berg *et al.*, 1998, 2004). Beide onderzoeken laten zien dat werklozen die een sanctie opgelegd hebben gekregen aanmerkelijk sneller uitstromen naar een baan dan werklozen die geen sanctie opgelegd hebben gekregen. Een vergelijkbare econometrische studie in Zwitserland (Lalive *et al.*, 2002) bevestigt deze resultaten en laat zien dat zowel de waarschuwing vooraf als de sanctie zelf een positief effect hebben op de uitstroom vanuit de werkloosheid naar een baan. Het eerstgenoemde effect, dat van de waarschuwing, duidt erop dat sommige werklozen de kans op een sanctie onderschatten en pas in actie komen als ze zich realiseren dat de kans op een sanctie erg groot is geworden.

3 De toekomst van de WW

Variante I: Aanscherping activerende werking¹⁴ Er is duidelijke kritiek op het opleggen van sancties.¹⁵ Dat neemt niet weg dat zowel uit theoretische studies als uit empirisch onderzoek blijkt dat sancties een stimulerende werking hebben op de zoekinspanningen van werklozen. Sanctiëring en monitoring kunnen de inactiverende werking van de WW verminderen. Blijkbaar lukt het werklozen slechts ten dele om via schijnactiviteiten te ontkomen aan hun verplichtingen. Een mogelijke verbetering van de huidige WW zou kunnen bestaan uit het verder aanscherpen van de activerende werking.

Om de activerende werking van de WW aan te scherpen zou het sanctiesysteem aangepast kunnen worden waarbij de hoogte van de sanctie c.q. de korting op de uitkering blijft zoals op dit moment het geval is. Afhankelijk van de aard van de overtreding varieert het sanctiepercentage van 5-20%.¹⁶ De huidige duur van de sanctie is veelal beperkt tot een maand of enkele maanden. Het sanctiesysteem zou aangescherpt kunnen worden door de duur van de sanctie onbeperkt te maken (dat wil zeggen tot het moment van werkaanvaarding). Herhaalde overtredingen leiden dan tot nieuwe sancties die, wegens de onbeperkte duur, een cumulatief karakter hebben. Afgezien van de uitbreiding van de sanctieduur kan het monitoren worden geïntensiveerd omdat gedragsreacties niet alleen afhangen van de straf na overtreding maar ook van de pakkans. Indien dit strengere sanctiesysteem leidt tot een te laag inkomen zou volgens de huidige regels een beroep gedaan kunnen worden op een bijstandsuitkering. Overigens zijn aan een bijstandsuitkering

¹⁴ Omdat dit alternatief niet veel verder gaat dan het veranderen van een aantal parameters van het huidige systeem is de uitwerking beknopt. In mijn oratie heb ik uitgebreid aandacht besteed aan deze variant (Van Ours, 1995)

¹⁵ Zo stelt Leijnse (2001) dat toetsing en controle steeds vaker wel op papier bestaan maar in de praktijk onuitvoerbaar blijken te zijn. Volgens hem lokt dit schijnactiviteiten uit om door de toetsing heen te komen. In de huidige Nederlandse uitvoeringspraktijk is een sanctie een straf die opgelegd wordt aan een uitkeringsgerechtigde, hetzij wegens fraude, hetzij bij het begaan van een andere overtreding. Een sanctie kan bestaan uit een *maatregel* (korting op een deel van de uitkering of weigering van de gehele uitkering) of een *boete* (vast bedrag per overtreding).

¹⁶ Dit laat onverlet dat bepaalde overtredingen ook bestraft kunnen worden met boeten.

ook verplichtingen verbonden. Overtreding hiervan kan weer aanleiding geven tot nieuwe sancties.

Een alternatief voor een strenger sanctiebeleid is het institutionaliseren van trapsgewijze verlaging van de WW. Hierbij speelt een rol dat veel werklozen snel een baan vinden en geen financiële prikkel behoeven. Daarom kan de WW in de eerste zes maanden van de werkloosheid onveranderd blijven. Na zes maanden zou de uitkering bijvoorbeeld gekort kunnen worden tot 60% van het laatstverdiende loon, na een jaar tot 50% van het laatstverdiende loon enzovoort.

In beide gevallen – strenger sanctiebeleid en trapsgewijze verlaging – zou de verlaging van de uitkering gepaard kunnen gaan met een complementair oplopend persoonlijk reïntegratiefonds gefinancierd uit de gekorte bedragen. Centraal staat de gedachte dat de bespaarde bedragen vanwege de opgelegde sancties of de trapsgewijze verlaging van de WW worden geïnvesteerd in de reïntegratie van de betreffende werkloze. De werkloze heeft zelf belang bij het efficiënt gebruiken van het reïntegratiebudget omdat dat zijn werkloosheidsduur verkort. Het voorstel houdt rekening met zelfredzaamheid van werklozen als onderdeel van een normaal functionerende arbeidsmarkt waarin kortdurige werkloosheid een rol speelt in een efficiënte allocatie en voor langer durende werkloosheid financiële prikkels worden geïntroduceerd.

Uiteraard is het geschetste systeem niet meer dan een voorbeeld met vrij willekeurig gekozen kortingspercentages en uitkeringstrajecten. Het is niet noodzakelijk dat de omvang van de sanctie even groot is als de bijdrage aan het reïntegratiefonds. Zo zouden de sancties met stappen van 10% kunnen oplopen in achtereenvolgende jaren terwijl de subsidies aan het fonds toenemen van 25% per jaar. Het gaat me niet zozeer om de exacte invulling van het systeem maar om de centrale gedachte dat er zowel aan de aanbod- als aan de vraagkant financiële prikkels nodig zijn.

Samenvattend heeft variant I de volgende karakteristieken: De eerste zes maanden zijn identiek aan het huidige systeem zowel qua uitkeringsrechten als qua financiering. In de periode daarna wordt de WW-uitkering trapsgewijs verlaagd of worden sancties strikter toegepast waarbij de duur van de sanctie niet langer beperkt is tot enkele maanden maar in principe van onbeperkte duur is. Dat wil zeggen, de sanctie

geldt totdat de werkloze een baan heeft gevonden of anderszins het uitkeringsstelsel verlaat. Desgewenst kan de werkloze een aanvraag indienen voor een bijstandsuitkering. Het door de dalende uitkering bespaarde bedrag wordt als premie gestort in een persoonlijk reïntegratiefonds.

Variant II: de levensloop-WW. Het tweede alternatief is de levensloop-WW, waarbij financiering van de uitkering niet plaatsvindt via een omslagstelsel maar via persoonlijke spaarrekeningen. Omdat aan een dergelijke vorm van werkloosheidsverzekering zowel in Nederland als in het buitenland ruimschoots aandacht is gegeven, begin ik met een kort overzicht van relevante publicaties, de buitenlandse studies eerst. In de studie van Feldstein en Altman (1998) worden de gevolgen onderzocht van de introductie van een spaar-WW in de Verenigde Staten. In het betreffende voorstel sparen werknemers 4% van hun loon op een speciale rekening die gebruikt wordt in tijden van werkloosheid.¹⁷ Indien de rekening een negatief saldo vertoont leent de overheid geld aan de betreffende werkloze. Bij een positief saldo wordt rente betaald en bij een negatief saldo wordt rente in rekening gebracht. Een positief saldo bij pensionering wordt omgezet in een pensioenrekening of bij overlijden uitgekeerd aan de nabestaanden. Een negatief saldo wordt bij pensionering of overlijden kwijtgescholden. Het idee is dat werkloosheid ten koste gaat van het financieel vermogen van de werkloze waardoor de kosten van de werkloosheid in de afwegingen van de werkloze worden verdisconteerd. De sleutelvraag is of de spaarrekeningen een significant deel van de werkloosheidsuitkeringen kunnen financieren of dat de concentratie van werkloosheid onder een relatief klein aantal individuen impliceert dat de overheid vooral moet bijspringen waardoor het gebrek aan financiële prikkels blijft bestaan. Om een antwoord te geven op deze vraag gebruiken Feldstein en Altman paneldata om effecten van de spaar-WW te simuleren.¹⁸ Het blijkt dat vrijwel iedereen

17 Verder wordt een overgangsperiode van vijf jaar verondersteld waarin individuen saldo opbouwen en werklozen uitkeringen krijgen volgens het huidige systeem.

18 Ze onderscheiden in hun simulaties vijf alternatieven die ik hier verder niet zal bespreken omdat de uitkomsten van de vijf alternatieven niet wezenlijk verschillen. Eventuele gedragseffecten voortvloeiend uit de spaar-WW (harder zoeken, sneller een baan accepteren) worden overigens in de berekeningen buiten beschouwing gelaten.

uiteindelijk een positieve balans heeft, ook degenen die werkloos zijn geweest. Ongeveer 5% van de werknemers zou aan het eind een negatief saldo op de WW-rekening hebben en de helft van alle werkloosheidsuitkeringen zou aan deze individuen worden uitbetaald. De totale kosten van het systeem (inclusief het kwijtschelden) zijn minder dan de helft van het huidige systeem. Het is duidelijk dat individuen met een positief WW-spaarsaldo (en die ook verwachten dat dit saldo positief blijft) de kosten van het werkloos zijn volledig internaliseren en daarom geen financiële prikkels hebben om de frequentie of de duur van de werkloosheidsuitkering op een inefficiënte manier te beïnvloeden. Voor individuen die verwachten aan het eind van hun arbeidzaam leven een negatief WW-spaarsaldo te hebben ontbreken nog steeds de financiële prikkels.

In de studies van Fölster (1999a, 1999b, 2001) is de centrale gedachte dat verplichte stortingen op een spaarrekening de huidige, door belastingen (en premies) gefinancierde uitkeringen vervangen. De spaarrekening is verzekerd in de zin dat de overheid alle schulden voor haar rekening neemt. De gedachte dat dit een werkbaar alternatief is, vloeit voort uit het inzicht dat de inkomensverdeling over de levenscyclus van een individu veel minder ongelijk is dan die tussen inkomens van individuen op een bepaald moment. Dit betekent dat belastingen die bedoeld zijn om te herverdelen tussen individuen op jaarbasis groter moeten zijn dan belastingen die zouden herverdelen over de levensloop van individuen. Daardoor wordt de belastingdruk aanzienlijk kleiner. Fölster laat met behulp van Zweedse paneldata zien wat de effecten zijn van het introduceren van een spaarsysteem. Evenals bij Feldstein en Altman (1998) worden hierbij gedragseffecten buiten beschouwing gelaten. In de simulaties worden de besparingen benut voor het betalen van werkloosheidsuitkeringen en wordt alleen belasting betaald als dekking voor negatieve balansen op het moment dat mensen met pensioen gaan. De simulaties hebben betrekking op een systeem dat niet alleen werkloosheidsuitkeringen vervangt maar ook ouderschapsverlof, ziekte-uitkeringen, kinderbijslag, bijstand, huursubsidie en arbeidsongeschiktheiduitkeringen (totaal 12,5% van het Zweedse bnp in 1995). De simulaties tonen aan dat 15-17% van de individuen geconfronteerd worden met een negatief eindsaldo (bij Feldstein en Altman was dat 5-7%). Een verschil is dat in het Zweedse voorbeeld ook individuen meegenomen zijn die vanwege verschillende vormen van arbeidsongeschiktheid

nooit werken terwijl bij Feldstein en Altman iedereen in het begin werk heeft. Een ander verschil is dat de Zweedse studie een veel bredere dekking geeft. Wel is het zo dat ook in het Zweedse systeem de totale overheidsbetalingen (aan degenen met de negatieve eindbalans) slechts 30% bedragen van de overdrachten in het huidige systeem. Hierdoor kunnen de marginale belastingvoeten aanmerkelijk dalen.

Stiglitz en Yun (2001) analyseren een vergelijkbaar systeem waarin een persoonlijke werkloosheidspaarrekening wordt gecombineerd met pensioensparen. In aanvulling op de spaarrekening blijft er ook een systeem van werkloosheidsuitkeringen bestaan dat wordt gefinancierd uit belastingopbrengsten. De verhouding tussen beide systemen wordt beïnvloed door het ontbreken van financiële prikkels bij een volledig collectieve verzekering. Indien er zo'n probleem niet bestaat is er geen behoefte aan een geïndividualiseerd systeem. Wanneer het werkloosheidsrisico toeneemt, wordt de behoefte aan een collectieve werkloosheidsverzekering groter.

Orszag en Snower (2002) verkennen de implicaties van het vervangen van een werkloosheidsuitkeringsstelsel door een werkloosheidspaarrekening. Hierin worden werknemers verplicht voortdurend bij te dragen aan hun werkloosheidsspaarrekening. In het nieuwe systeem kan de overheid herverdelen door een belasting te heffen op de bijdragen van de rijken en een subsidie te geven op de bijdragen van de armen. Wanneer de WW-spaarrekening van een individu terugvalt naar nul krijgt de werkloze recht op een bijstandsuitkering, onder dezelfde voorwaarden als onder het huidige systeem. Het nieuwe systeem zou als een omslagstelsel kunnen werken of als een volledig dekkend stelsel. In het laatste geval zouden de bijdragen berekend kunnen worden op een actuariële basis.

¹⁹ Volgens de SER (2001) houdt een spaar-WW rekening met wisselingen in het arbeidspatroon en bevat het een prikkel voor werklozen de periode van werkloosheid zo kort mogelijk te houden. Een nadeel is dat het verzekeringskarakter uit de WW zou verdwijnen en de solidariteit tussen werknemers met een hoog en met een laag werkloosheidsrisico wordt doorbroken. Ook vraagt de SER zich af hoe kan worden voorkomen dat een hoog individueel spaarsaldo leidt tot lagere arbeidsparticipatie wanneer individuen dit saldo aanwenden voor vervroegde pensionering.

Ook in Nederland heeft er discussie plaatsgevonden over individuele spaarrekeningen.¹⁹ Den Butter en Kock (2000) maken onder andere gebruik van de ideeën van Feldstein en Altman (1998) om de gevolgen van de introductie van WW-spaarfonds nader te bestuderen. Hun spaar-WW houdt in dat de kenmerken zoals hoogte en duur van de WW-uitkering ongewijzigd blijven. Verder blijven weigeringsgronden, sollicitatieplicht en eisen met betrekking tot passende arbeid eveneens ongewijzigd. De grondslag van het spaarpercentage is gelijk aan de huidige premiegrondslag voor de WW. Ten slotte zijn werknemers verplicht bijdragen te storten in het spaarfonds totdat er voldoende geld in het fonds zit om de verplichte periode van uitkering te financieren. Ze komen tot de conclusie dat de premielast omlaag gaat maar dat dit ten koste gaat van de risicosolidariteit.

In de studie van Rezvani en Hendrix (2002) is er ook een maximum inleg in het spaarfonds en wordt er op gewezen dat dit ertoe leidt dat na het bereiken van het maximum, het nettoloon voor de werknemers toeneemt. Dit heeft tot gevolg dat er voor deze werknemers een extra prikkel bestaat om te blijven werken en ontslag te voorkomen. Ook kan het tot gevolg hebben dat oudere werknemers goedkoper worden waardoor hun ontslagkans zou dalen. Bovendien zal een maximumgrens de mogelijkheden om met vervroegd pensioen te gaan beperken. Bij de spaar-WW-variant die in deze studie wordt uitgewerkt, blijft er in het begin van de werkloosheidsperiode enige risicosolidariteit bestaan. Wanneer werklozen wel voldoen aan de gestelde eisen voor een uitkering maar onvoldoende saldo op hun spaarrekening hebben, krijgen ze een werkloosheidsuitkering die wordt gefinancierd uit een collectief spaarfonds op bedrijfstakniveau. Ten behoeve van dit collectieve spaarfonds betalen werkgevers en werknemers een solidariteitspremie. Bij tekorten na zes maanden werkloosheid kan eventueel beroep worden gedaan op de bijstand. Op grond van simulatieberekeningen komen Rezvani en Hendrix (2002) tot de conclusie dat 63% van de werklozen en 12% van de werkenden door de introductie van een spaar-WW te maken krijgen met grotere financiële prikkels.

Bovenberg (2001, 2002a, 2002b) heeft in diverse publicaties het idee van individuele spaarrekeningen als alternatief voor collectieve verzekeringen gepropageerd. Deze spaarrekeningen kunnen worden benut voor veel meer zaken dan alleen de gevolgen van de werkloosheid. Spaarregelingen sluiten volgens hem goed aan bij de toenemende

behoefte aan eigen keuzevrijheid in het licht van heterogene behoeften en een grotere diversiviteit in arbeidspatronen. Spaarregelingen bevorderen loonflexibiliteit en loonmatiging omdat de hoogte van het loon niet gelijk doorwerkt op de hoogte van de uitkering. Individuele spaarregelingen zorgen ook voor financiële prikkels. Als mensen sparen voor hun eigen WW-uitkering hebben ze er direct belang bij hun beroep op de spaarpot te beperken. Voor degenen die krediet hebben opgenomen moeten rechten (het krediet) worden gekoppeld aan plichten (om het krediet af te lossen door te werken). Voor degenen die voortdurend rood staan is volgens Bovenberg een streng sanctiebeleid noodzakelijk.

Leijnse *et al.* (2002) stellen voor een gevarieerdere levensloop te faciliteren door de opbouw van individuele aanspraken en introduceren een driepijlermodel. De eerste pijler bestaat uit generieke en verplichte regelingen voor alle burgers, die een (basis)dekking geven in geval een bepaalde situatie of een bepaald risico zich voordoet. De tweede pijler wordt gevormd door een mengvorm van sparen en verzekeren. De derde pijler bestaat uit individuele spaarvormen en verzekeringen voor individuen die een verdere aanvulling willen verzekeren.

De hier voorgestelde levensloop-WW heeft (uiteraard) een aantal overeenkomsten met eerdere voorstellen. Nieuw is dat wordt voorgesteld om in de eerste zes maanden van de werkloosheid de huidige WW in stand te houden. Pas daarna dient een werkloze een beroep te doen op de eigen spaarrekening. Het voordeel van een dergelijke overgangperiode is dat er niet te veel transactiekosten zijn bij de overgang naar het nieuwe systeem omdat de meeste werklozen vrij snel een baan vinden. Een overgangperiode voorkomt ook dat in sectoren met veel seizoenswerkloosheid de levensloop-WW een onaantrekkelijk alternatief wordt omdat het in het ene seizoen opgebouwde spaarsaldo in het volgende seizoen weer opgesoupeerd zou worden.

De levensloop-WW maakt deeltijdwerkloosheid mogelijk. In tijden van hoogconjunctuur waarin veel wordt overgewerkt kan er extra worden gespaard, in tijden van laagconjunctuur kan er korter worden gewerkt, kan er worden ontspaard (en is ontslag overbodig). Tot slot geeft de levensloop-WW de mogelijkheid om tussentijds te investeren in opleiding en zorg. Indien een werknemer een *sabbatical* wil nemen om te

investeren in zijn opleiding of een verlofperiode wil in verband met zorg voor kinderen of ouders, kunnen de besparingen in tact blijven en worden benut bij herintreding. Indien het spaarsaldo is uitgeput kan de werkloze een beroep doen op de bijstand onder de hiervoor geldende regels. Het is duidelijk dat ten aanzien van de bijstand zich eenzelfde gebrek aan financiële prikkels voordoet als bij de huidige WW, maar hiertegen kan het bestaande sanctiebeleid worden ingezet of de verscherpte vorm die in variant I is uitgewerkt. Over de hoogte van de spaarpremie is discussie mogelijk. Het is duidelijk dat een hogere spaarpremie voor sommigen het beroep op de bijstand doet verminderen terwijl het voor anderen een hoger eindsaldo met zich brengt.

Een levensloop-WW vergroot de financiële prikkels maar de prijs die soms wordt genoemd is dat die een vermindering van de risicosolidariteit tussen werknemers met een laag en een hoog werkloosheidsrisico met zich meebrengt. In het huidige systeem van werkloosheidsuitkeringen vindt een herverdeling plaats van degenen die weinig getroffen worden door werkloosheid naar degenen die frequent worden geconfronteerd met werkloosheid. Deze herverdeling is echter niet noodzakelijkerwijs van rijk naar arm. Er zijn werknemers met een hoog loon die regelmatig worden geconfronteerd met werkloosheid terwijl er ook werknemers zijn met een laag loon die zowat heel hun leven een vaste baan hebben en dus wel veel bijdragen aan het systeem maar slechts weinig of niet profiteren. Samenvattend heeft variant II, de levensloop-WW, de volgende karakteristieken. De eerste zes maanden zijn identiek aan het huidige systeem zowel qua uitkeringsrechten als qua financiering. De huidige premies voor het algemeen werkloosheidsfonds worden geïndividualiseerd en omgezet in persoonlijke levenslooprekeningen. Indien de werkloze langer dan zes maanden een WW-uitkering behoeft dan vindt de financiering plaats uit de persoonlijke levenslooprekening. De regelgeving (rechten en plichten) met betrekking tot de uitkering is niet wezenlijk anders dan de huidige regelgeving. Indien er geen positief saldo aanwezig is op genoemde rekening kan de werkloze een beroep doen op de bijstand onder de daarvoor geldende regels. Positieve saldo's aan het eind van het arbeidzame leven worden uitgekeerd in de vorm van pensioenen. De levenslooprekening blijft in stand ook indien het individu zich terugtrekt van de arbeidsmarkt. Dit bevordert de terugkeer naar de arbeidsmarkt op een later tijdstip.

4 Conclusies

Een optimale werkloosheidsverzekering moet aan een aantal eisen voldoen om te voorkomen dat een bescherming tegen een daling van het inkomen door werkloosheid ten koste gaat van prikkels voor het zoeken naar een baan en het aanvaarden van werk. Uitgaande van de eisen gesteld aan een optimale WW zijn twee mogelijke varianten geschetst die de werking van de WW zouden kunnen verbeteren. De eerste variant betreft een verandering van de parameters van het huidige systeem die de financiële prikkels tot werkaanvaarding vergroten. De tweede variant van de levensloop-WW betreft een fundamenteel andere opzet waarin interpersonele risicospreiding voor een deel wordt vervangen door intrapersonele risicospreiding.

In de eerste variant is de stimulans exogeen voor de individuele werkloze. Met het langer duren van de werkloosheid nemen prikkels aan de vraag- en aanbodzijde toe. In de tweede variant is de stimulans endogeen. Hoe langer de werkloze een baan zoekt, des te meer wordt zijn spaarrekening aangetast. Beide varianten hebben ook gemeen dat er in het begin van de werkloosheid niet veel verandert in vergelijking met de oude situatie. In de eerste zes maanden is er ook geen wezenlijk verschil tussen beide varianten en het huidige systeem. Dit vloeit voort uit het gegeven dat ook onder het huidige systeem veel werklozen slechts kort gebruik maken van een uitkering zodat de opbrengsten van een verandering in het systeem hier bescheiden zullen zijn en de kosten vrij groot.

In beide varianten wordt er meer gevraagd van de zelfredzaamheid van de werklozen die gestimuleerd worden door financiële prikkels. De overeenkomst tussen beide alternatieven is dat er minder aandacht is voor risicospreiding en meer aandacht voor individuele verantwoordelijkheid. De eerste variant is gemakkelijker te introduceren omdat het slechts gaat om een verandering van parameters van het bestaande systeem. De tweede variant behoeft meer fundamentele veranderingen. Ondanks het verplichte karakter van de premiebetalingen legt deze variant meer nadruk op de eigen verantwoordelijkheid: voorkomen van ontslag, op peil houden van het menselijk kapitaal en snel vinden van een baan. De introductie van een levensloop-WW is geen eenvoudige zaak. Zoals in het bovenstaande is aangegeven, is de kennis over de

rechten en plichten verbonden aan de huidige WW van de doorsnede-werknemer beperkt. In de huidige structuur of de voorgestelde eerste variant zet het verscherpen van de activering weinig zoden aan de dijk indien mensen zich van die verscherping niet bewust zijn. De aan de tweede variant inherente activering zullen slechts dan tot hun recht komen indien de werknemer zich van de consequenties van het hebben van een levensloop-WW bewust is.

Het is niet eenvoudig tussen beide voorgestelde varianten een afweging te maken. Eerder is aangegeven dat de uitvoeringskosten van de huidige WW vrij hoog zijn. Het lijkt erop dat de eerste variant niet tot een aanmerkelijke besparing in de uitvoeringskosten zal leiden. Bij de tweede variant die meer een zelfregulerend karakter heeft, zijn besparingen op de uitvoeringskosten mogelijk maar zeker is dat niet. Beide varianten hebben een activerende werking waardoor de werkloosheidsuitkeringen minder een verzekeringskarakter hebben en meer een onderdeel worden van activerend arbeidsmarktbeleid.²⁰ Het is niet zonder meer zo dat de ene variant superieur is aan de andere. Beide varianten sluiten elkaar evenmin uit. Ook bij de introductie van een levensloop-WW zal er behoefte zijn aan een gericht sanctiebeleid voor degenen die hun spaarsaldo hebben opgebruikt en daardoor onder het bijstandregime vallen. De eerste variant is gemakkelijker te implementeren omdat het een intensivering en uitbreiding van het bestaande beleid betreft. De tweede variant vraagt om een grondige herziening maar is wellicht op lange termijn aantrekkelijker vanwege de grotere nadruk op de eigen verantwoordelijkheid.

Auteur

Jan van Ours, Universiteit van Tilburg, Departement Algemene Economie, vanours@uvt.nl

²⁰ Bij de levensloop-WW maakt de collectieve verzekering na zes maanden werkloosheid plaats voor de individuele verzekering.

Literatuur

- Abbring, J.H., G.J. van den Berg, P. Mullenders, en J.C. van Ours (1996) Sancties in de WW; een werkend perspectief, *ESB*, 81, 750-753.
- Abbring, J.H., G.J. van den Berg en J.C. van Ours (1997) The Effect of unemployment insurance sanctions on the transition rate from unemployment to employment, Working Paper Tinbergen Instituut, Amsterdam/Rotterdam.
- Van den Berg, G.J., B. van der Klaauw en J.C. van Ours (1998) Sancties in de bijstand vergroten de kans op werk, *ESB*, 83, 556-559.
- Van den Berg, G.J., B. van der Klaauw en J.C. van Ours (2004) Punitive sanctions and the transition from welfare to work, *Journal of Labor Economics*, forthcoming.
- Van den Berg, G.J., G. Homburg, L. Hospers en B. van der Klaauw (2003) Activering en controle weinig effectief, *ESB*, 88, 140-142.
- Boone, J. en J.C. van Ours (2000a) Modeling Financial Incentives to Get Unemployed Back to Work, CentER Discussion Paper, Universiteit van Tilburg.
- Boone, J. en J.C. van Ours (2000b) Harder straffen doet minder pijn, *ESB*, 85, 440-443.
- Boone, J., P. Fredriksson, B. Holmlund en J.C. van Ours (2001) Optimal unemployment insurance with monitoring and sanctions, Universiteit van Tilburg, CentER discussion paper, 2001-85.
- Bovenberg, L. (2001) Vergrijzing en menselijk kapitaal, in Gradus, R.H.J.M., J.J.M. Kremers en J. Van Sinderen (red.) *Nederland Kennisland*, Groningen: Stenfert Kroese, 139-160.
- Bovenberg, L. (2002a) Levensloop en sociale zekerheid, *ESB*, 87, 627-629.
- Bovenberg, L. (2002b) Nieuwe spelregels voor een nieuwe levensloop, in Van Dalen, Harry en Frank Kalshoven (redactie) *Meesters van de welvaart; top economen over Nederland*, Amsterdam: Uitgeverij Balans.
- Bovenberg, L., H. van Dalen en C. Teulings (2003) De calculus van het publieke belang, Den Haag, Ministeries van Economische Zaken en Financiën.
- Den Butter, F.A.G. en U. Kock (2000) Sparen in plaats van verzekeren, VU Research Memorandum, 2000-22.
- Centraal Planbureau (1997) *Challenging neighbours; rethinking German and Dutch economic institutions*, Berlin: Springer Verlag.

- Feldstein, M. en D. Altman (1998) Unemployment insurance savings accounts, NBER Working Paper 6860.
- Fölster, S. (1999a) Social Insurance based on personal savings, *Economic Record*, 75, 5-18.
- Fölster, S. (1999b) A theoretical analysis of social insurance based on personal savings accounts, Working paper, Institute of economics, University of Copenhagen.
- Fölster, S. (2001) An evaluation of social insurance savings accounts, *Public Finance and Management*, 1 (4), 420-448.
- Fredriksson, P. en B. Holmlund (2001) Optimal unemployment insurance in search equilibrium, *Journal of Labor Economics*, 19, 370-399.
- Fredriksson, P. en B. Holmlund (2003) Improving incentives in unemployment insurance: a review of recent research, Working paper 2003:5, Uppsala: IFAU.
- Holmlund, B. (1998) Unemployment insurance in theory and practice, *Scandinavian Journal of Economics*, 100, 113-141.
- Lalive, R., J.C. van Ours en J. Zweimüller (2002) The effect of benefit sanctions on the duration of unemployment, CEPR-Discussion Paper 3311.
- Leijnse, F. (2001) *De gevarieerde verzorgingsstaat*, oratie Universiteit van Amsterdam, Amsterdam: Vossiuspers UvA.
- Leijnse, F., K. Goudswaard, J. Plantenga, J.P. van den Toren (2002) Anders denken over zekerheid; levenslopen, risico en verantwoordelijkheid, Den Haag, Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid.
- Lindeboom, M. en J. Theeuwes (1993) Search, benefits and entitlement, *Economica*, 60, 327-346.
- Bruce Meyer, B. (1995) Lessons from the U.S. unemployment insurance experiments, *Journal of Economic Literature*, 33, 91-131.
- Ours, J.C., van (1995) Werkloosheid tussen moedwil en misverstand, *TPE*, 1996, 18, 7-35.
- Ours, J.C., van (2003) Has the Dutch miracle come to an end? CentER Discussion Paper, 03-32.
- Orszag, M. en D. Snower (2002) From unemployment benefits to unemployment accounts, IZA Discussion Paper no. 532, Bonn.
- Nahied Rezwani en Peter Hendrix (2002) Verplicht sparen voor het werkloosheidsrisico, Den Haag, Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid.

Sociaal-economische Raad (2001) *Levensloopbanen: gevolgen van veranderende arbeidspatronen*, Den Haag, Commissie Sociaal-Economische Deskundigen.

Joseph Stiglitz en Jungyoll Yun (2001) *Intregation of unemployment insurance with retirement insurance*, Columbia University Working Paper No. 0203-04, New York.

UWV (2002) *Kroniek van de Sociale Verzekeringen*.

Verkoren, A.J.M., R. van den Sigtenhorst, D. Ruimschotel (2002) *Naleving van sociale zekerheid; onderzoek naar naleven van regels in de Abw, WW en WAO*, Amsterdam: CMC/TII Company.