

Datum : 13 januari 2006
Aan : Ministerie van SZW

Effecten versoepeling ontslagrecht en preventieprikkel

Het ministerie van SZW heeft het CPB gevraagd de effecten van de voorgenomen versoepeling van het ontslagrecht en de voorgenomen invoering van een preventieprikkel in de WW te analyseren (zie Bijlage A). In de analyse van het CPB staat centraal dat de arbeidsmarktproblematiek van oudere werknemers gelegen is in de veelal hoge loonkosten van oudere werknemers in verhouding tot de productiviteit.¹ Bij de analyse van de voorgenomen maatregelen kunnen verschillende doelstellingen in de beschouwing worden betrokken, zoals:

- vergroting van de arbeidsmarktdynamiek;
- verhoging van de participatiegraad van oudere werknemers;
- beperking van afwenteling en nalatig gedrag ('moral hazard') van werkgevers en werknemers met betrekking tot de WW.

Het relatieve belang van de verschillende doelstellingen is mede bepalend voor het oordeel over de maatregel. Deze notitie geeft aan wat de effecten zijn van de maatregelen op de onderscheiden doelstellingen.

Wat betreft de versoepeling van het ontslagrecht is het kabinet in de eerste plaats voornemens het last in/first out (lifo)-beginsel te vervangen door het afspiegelingsbeginsel bij de ontslagselectie bij een bedrijfseconomisch ontslag. Deze maatregel vermindert de ontslagbescherming van zogenoemde insiders en vergroot de arbeidsmarktperspectieven van outsiders, zodat de arbeidsmarktdynamiek toeneemt.² De maatregel zal er toe leiden dat bij ontslagen ouderen relatief meer getroffen worden dan nu en relatief een groter beroep zullen doen op de WW. Op korte termijn zal de werkgelegenheid van ouderen afnemen. Door de vermindering van de ontslagbescherming worden ouderen wel meer geprikkeld om hun loonkosten-arbeidsproductiviteitsverhouding te verbeteren, bijvoorbeeld via scholing.

Tevens is het kabinet van plan CAO-partijen de mogelijkheid te bieden om eigen ontslagcriteria overeen te komen. Het effect hiervan op de arbeidsmarktdynamiek en de

¹ Dit in navolging van een eerdere CPB Notitie: CPB, Stimulering arbeidsvraag oudere werknemers, CPB Notitie 2003/76 (opgenomen in Bijlage B).

² Zie ook R.A. de Mooij, Towards efficient unemployment insurance in the Netherlands, CPB Memorandum 100, 2004.

participatiegraad van ouderen valt op voorhand niet aan te geven, omdat onduidelijk is in welke richting afgeweken zal worden van het afspiegelingsbeginsel. Werkgevers zullen er waarschijnlijk naar streven om meer ouderen met een ongunstige loon/arbeidproductiviteit-verhouding te ontslaan, terwijl vakbonden naar verwachting juist zullen opkomen voor de belangen van hun oudere leden.

Weliswaar kan een verdere versoepeling van het ontslagrecht de arbeidsdynamiek vergroten, maar tevens nemen de mogelijkheden tot moral hazard toe. Zo zouden sociale partners er voor kunnen kiezen om ouderen bij voorrang te ontslaan en om daarbij de WW als vervroegde uittredingsroute te benutten. Immers, naast de nieuwe levensloopfaciliteit en de mogelijkheid van vervroegde ingang van het ouderdomspensioen blijft de WW over als nagenoeg enige vervroegde uittredingsroute. VUT en prepensioen verdwijnen, terwijl de toegang tot een arbeidsongeschiktheidsregeling belangrijk is bemoeilijkt. Door de vergrijzing van het werknemersbestand zou de druk op deze uittredingsroute in de toekomst nog verder kunnen toenemen. Wel geldt dat de WW door de afschaffing van de vervolgitkering, de inkorting van de duur van de loongerelateerde WW-uitkering³ en de herinvoering van de sollicitatieplicht voor ouderen minder aantrekkelijk wordt als uittredingsroute.⁴ De doorgaans beperkte pensioenopbouw⁵ tijdens een WW-periode maakt de WW bovendien geen aantrekkelijke uittredingsroute, alhoewel ontslagvergoedingen dit nadeel voor werknemers kunnen verlichten. Werknemers met een hoog inkomen ervaren bovendien de maximering van de WW-uitkering.

Het mogelijke probleem van verhoogde instroom in de WW als gevolg van moral hazard zou in principe op verschillende manieren aangepakt kunnen worden, zoals bijvoorbeeld premiedifferentiatie, verlaging van de WW-uitkering, verkorting van de WW-duur en/of anticumulatie van de WW-uitkering met ontslagvergoedingen. Een andere methode om desgewenst onevenredig ontslag van ouderen tegen te gaan is om afwijkingen van het afspiegelingsbeginsel bij collectieve ontslagen niet toe te staan. Dit laatste heeft natuurlijk geen invloed op individuele ontslagen waarbij moral hazard eveneens aan de orde kan zijn.

De voorgenomen positieve preventieprikkels grijpt direct aan bij het loonkostenprobleem van oudere werknemers. Via herverdeling van de premielast worden de relatieve loonkostenverhoudingen tussen ouderen en jongeren in het algemeen meer richting de productiviteitsverhoudingen gestuurd. Dat zal ertoe leiden dat werkgevers op termijn relatief meer oudere werknemers in dienst houden/nemen en minder jonge werknemers. Voor jongeren

³ De maximale WW-duur van 38 maanden geldt bovendien alleen voor diegenen met een arbeidsverleden van 38 jaar of meer.

⁴ De toegang tot de nieuwe Inkomensvoorziening voor Oudere Werklozen (IOW) na afloop van de WW is aan iets minder strenge toetsen onderhevig dan de huidige IOAW, maar vooralsnog is de IOW een tijdelijke voorziening, zodat de IOW structureel geen nieuwe uittredingsroute oplevert.

⁵ Bovendien wordt per 1 januari 2008 de bijdrageregeling van de Stichting Financiering Voortzetting Pensioenverzekeringen (FVP) beëindigd. Onder voorwaarden levert de Stichting FVP momenteel een bijdrage aan de beperking van de pensioenbreuk bij werkloosheid.

met een ongunstige loonkosten-productiviteitsverhouding verslechtert de arbeidsmarktpositie enigszins. De precieze omvang van dit substitutie-effect is moeilijk in te schatten. Het effect op de macro werkgelegenheid zal gering zijn. Doordat de zoeeffectiviteit van jonge werklozen gemiddeld hoger ligt dan die van oudere werknemers, kan de doorstroming op de arbeidsmarkt iets verbeteren en daardoor de evenwichtswerkloosheid wat lager uitkomen. Budgettair kan door de verschuiving van oude naar jonge werklozen een geringe opbrengst resulteren. De uitkeringslasten voor jonge werknemers liggen gemiddeld lager dan voor oude werknemers, met name doordat ouderen langer aanspraak op WW kunnen maken.

De positieve preventieprikkel zal het beroep van ouderen op de WW wat beperken en structureel enig tegenwicht bieden aan de effecten van versoepeling van het ontslagrecht op de WW-instroom van ouderen. De premievrijstelling voor oudere werknemers maakt het bovendien aantrekkelijker voor werkgevers om in de scholing van oudere werknemers te (blijven) investeren. In termen van de eerder geformuleerde doelstellingen vergroot de positieve preventieprikkel de werkgelegenheid van ouderen, maar leidt het niet tot een vermindering van de moral hazard in de WW.

De negatieve prikkel houdt in dat de werkloosheidslasten van werknemers van 55 jaar en ouder die in de WW zijn ingestroomd, bij de ex-werkgever in rekening worden gebracht via een opslag op de premie. Daarbij geldt een vrijstelling voor werknemers die pas na hun 50ste bij hun laatste werkgever in dienst zijn getreden. De laatste jaren is volgens SZW van de circa 30 000 55-plussers die de WW zijn ingestroomd, circa 75-80% na hun 50ste bij hun laatste werkgever in dienst getreden. De negatieve preventieprikkel zou dan slechts betrekking gehad hebben op 7500 à 6000 WW'ers, zodat de macro-economische effecten van de maatregel vooralsnog beperkt zijn. Wel zou het effect in de toekomst kwantitatief aan belang kunnen winnen door de vergrijzing van het werknemersbestand en het afsluiten van andere uittredingsroutes voor oudere werknemers. In het geformuleerde voorstel worden de totale premie-opslagen teruggesluisd via een algemene verlaging van de basispremie WW.⁶

De maatregel vormt een prikkel om minder werknemers van 55 jaar en ouder te ontslaan waarvoor het vrijstellingsregime niet geldt. Structureel nemen echter door de negatieve prikkel de (verwachte) loonkosten toe van oudere werknemers die op hun 49ste al in dienst waren bij de werkgever, zodat voor deze groep de loonkosten-productiviteitsverhouding verslechtert. Dit geeft aanleiding tot substitutie-effecten tussen verschillende leeftijdscategorieën werknemers. De prikkel om oudere werknemers waarvoor het vrijstellingsregime niet geldt, voor hun 55ste te ontslaan, neemt toe, evenals de prikkel om geen werknemers die net iets jonger zijn dan 50 jaar,

⁶ CPB Notitie 2003/76 werkt de optie uit dat de premie-opslagen worden teruggesluisd via een premieverlaging voor de desbetreffende groep ouderen, zodat de loonkosten van ouderen gemiddeld niet stijgen door de maatregel. In combinatie met de positieve preventieprikkel is deze optie echter niet mogelijk, omdat dan al geen WW-premie meer betaald wordt voor ouderen.

aan te nemen. Per saldo zullen werkgevers naar verwachting structureel eerder minder dan meer ouderen in dienst willen houden/nemen vanwege de voorgenomen negatieve prikkel.

Toevoeging van de negatieve prikkel aan de positieve prikkel levert derhalve geen bijdrage aan de nagestreefde verhoging van de werkgelegenheid van ouderen. Wèl vermindert de ontslagboete de moral hazard in de WW, maar daar staat tegenover dat de ontslagbescherming van 55-plussers vergroot wordt, wat ten koste gaat van de doelstelling om de arbeidsmarktdynamiek te vergroten. In het licht van de drie doelstellingen die in de inleiding zijn genoemd, ontstaat zo een gemengd beeld van het effect van de negatieve preventieprikkels.

De introductie van een leeftijdsspecifiek element bij premiedifferentiatie vormt een aspect waardoor de uit de literatuur bekende relatie tussen versoepeling van ontslagbescherming en invoering van premiedifferentiatie verandert. Uit de literatuur is bekend dat ontslagbescherming en premiedifferentiatie ('experience rating') alternatieven zijn om werkgevers te confronteren met ontslagkosten (zie De Mooij, 2004). Dit werkt welvaartsverhogend omdat werkgevers bij ontslagbeslissingen op deze wijze worden gedwongen rekening te houden met de externe kosten van hun beslissingen zoals werkloosheidsuitkeringen. Vermindering van ontslagbescherming kan in het algemeen gecompenseerd worden door 'experience rating'. De introductie van een leeftijdsspecifiek element bij premiedifferentiatie biedt echter de mogelijkheid om de premieboete bij voorbaat te ontlopen door oudere werknemers tijdig te vervangen door jongere werknemers. Daarnaast beperkt een ruime vrijstelling het effect van het premiedifferentiatie-instrument.

Tot slot kan worden opgemerkt dat de Pemba-prikkel in de WAO om een aantal redenen niet zonder meer te vergelijken is met de voorgestelde negatieve preventieprikkels voor werkgevers in de WW.⁷ Arbeidsongeschiktheid is een onafhankelijk risico dat een individu treft, terwijl werkloosheid een afhankelijk risico is dat meerdere individuen tegelijkertijd kan treffen als gevolg van een conjuncturele neergang. Werkgevers dienen bij een collectief ontslag bovendien te kiezen welke werknemers worden ontslagen, gegeven een bepaald ontslagcriterium. Voordat personen een beroep kunnen doen op een arbeidsongeschiktheidsregeling, krijgen zij voorts hun loon geheel of gedeeltelijk doorbetaald bij ziekte.

Bovenstaande verschillen hebben consequenties voor de effectiviteit van pemba respectievelijk de preventieprikkels. Pemba prikkelt werkgevers zowel tot preventieve maatregelen om arbeidsongeschiktheid te voorkomen als tot reïntegratie-activiteiten voor zieke werknemers tijdens de periode van loondoorbetaling. Werkgevers kunnen echter geen preventie-activiteiten uitvoeren ter voorkoming van een recessie, hooguit zorgen voor goed geschoolde werknemers die bij een conjunctuurherstel weer snel aan de slag kunnen komen.

⁷ Zie ook CPB, Premiedifferentiatie in de WAO. En in de WW?, Speciaal Onderwerp in CEP 1997

Een soort wachtperiode voordat men de WW instroomt, ontbreekt bovendien.⁸ Na ontslag ontbreekt een relatie tussen werkgever en werknemer, zodat de werkgever weinig invloed kan uitoefenen op de reïntegratie-activiteiten van een werkloze ex-werknemer.

De overeenkomst tussen de Pemba-prikkel in de WAO en een negatieve preventieprikkel in de WW is dat beide maatregelen gericht zijn op bestrijding van moral hazard in de verzekering omdat de instroomkans in beide gevallen niet exogeen is. Vanwege het bestaan van een poortwachterstoets en strenge keuringen lijken de mogelijkheden tot moral hazard in de WAO/WIA geringer dan momenteel in de WW.

⁸ Wel kunnen werkgevers bij te voorziene ontslagen op termijn vanwege structurele redenen preventief hun werknemers om- of bijscholen dan wel een outplacementprocedure laten volgen.

Bijlage A



Ministerie van Sociale Zaken
en Werkgelegenheid

Directie FEZ

Centraal Planbureau
Prof. dr. C. van Ewijk
Postbus 80510
2508 GM Den Haag

Postbus 90801
2509 LV Den Haag
Anna van Hannoverstraat 4
Telefoon (070) 333 44 44
Telefax (070) 333 40 33

Uw brief

Ons kenmerk
FEZ/ASV/2006/1282

Doorkiesnummer
(070) 333 4359

Onderwerp
Effecten versoepeling ontslagrecht en
preventieprikkel

Datum
4 januari 2006

Contactpersoon
A.L.J. Veraart

Geachte heer Van Ewijk,

Het kabinet is voornemens om het ontslagrecht op een aantal punten te versoepelen. Daarbij voorziet zij dat dit mogelijk zal leiden tot onevenredige ontslagen van ouderen, zoals ook wordt opgemerkt in de CPB-notitie "Stimulering arbeidsvraag oudere werknemers" (CPB, 2003, nr 76). Om dat tegen te gaan heeft het kabinet besloten een preventieprikkel in te voeren met het oogmerk enerzijds om daar tegenwicht aan te bieden, anderzijds om werkgevers te stimuleren te investeren in ouderen om ontslag of (langdurige) werkloosheid te voorkomen. Met deze brief leggen wij het CPB een aantal vragen voor over de mogelijke effecten van het complex van deze maatregelen.

Wij zouden het zeer op prijs stellen als het CPB uiterlijk dinsdag 10 januari 12.00 uur zou willen reageren.

Versoepeling ontslagrecht

Het kabinet heeft voorgesteld om CAO-partners de mogelijkheid te geven eigen ontslagcriteria overeen te komen die bij een ontslag om bedrijfseconomische redenen in aanmerking zullen worden genomen. Hierdoor wordt - wat betreft de ontslagkeuze - maatwerk beter mogelijk en kan (als dat wenselijk wordt geacht) ook rekening worden gehouden met het functioneren van werknemers. De maatregel maakt onderdeel uit van de maatregelen te komen tot een heroverweging van het lifo-beginsel waar de TK in de motie Verburg/Noorman-den Uyl¹ om heeft verzocht. Als CAO partijen besluiten tot het overeenkomen van eigen ontslagcriteria, dan zullen - als de werknemer bezwaar maakt tegen het ontslag - daarop gebaseerde ontslagen niet langer worden getoetst door CWI, maar door CAO partijen zelf. De beschreven versoepeling van het ontslagrecht kan leiden tot een vergroting van de werkgelegenheid en minder langdurig verblijf in de WW. De genoemde versoepeling van het ontslagrecht kan er echter ook toe leiden, dat ouderen eerder voor ontslag in aanmerking komen dan anders het geval was en dat de verblijfsduur in de WW niet afneemt.

¹ Kamerstukken II, 2003-2004, 29 200 XV, nr. 48

Preventieprikkel

Het kabinet heeft aangegeven dat zij om mogelijk onevenredig ontslag van ouderen tegen te gaan aanvullend beleid zal ontwikkelen. Het kabinet stelt hierbij de zogenoemde preventieprikkel voor. De voorziene vormgeving en doelgroep van de preventieprikkel wordt in de bijlage nader toegelicht. De preventieprikkel kan bestaan uit alleen een positieve prikkel of een combinatie van positieve en negatieve prikkels. De maatregel moet tegenwicht bieden tegen de mogelijke consequenties van de versoepeling van de ontslagpraktijk: verhoogde uitstroom van ouderen uit het arbeidsproces en een verhoogde instroom in de WW. Daarnaast heeft deze het oogmerk om werkgevers te stimuleren om te investeren in het vergroten van de inzetbaarheid van hun oudere werknemers, dan wel om te voorzien in een outplacementtraject waarmee (langdurige) werkloosheid kan worden voorkomen. De wijze waarop de prikkel is vormgegeven, voorkomt ook de verhoging van de loonkosten van oudere werknemers, zoals genoemd in de gememoreerde CPB-notitie 2003/76. De preventieprikkel moet tevens voorkomen dat de WW na de versoepelingen in het ontslagrecht en de beperking van de toets op verwijtbare werkloosheid als route voor vervroegde uittreding gaat fungeren. De ervaringen met de Wet Premiedifferentiatie en marktwerking bij arbeidsongeschikten (Pemba), op grond waarvan de WAO-lasten worden doorberekend aan de individuele werkgever, tonen aan dat een dergelijke prikkel effectief is.

Vragen aan het CPB

1. Leidt deze aanpassing van het ontslagrecht, gegeven een aantal recente participatiebevorderende maatregelen², mogelijk tot een nieuwe uittredingsroute voor ouderen via de WW?
2. Als de preventieprikkel bestaat uit een combinatie van positieve en negatieve prikkels, zoals verwoord in de bijlage:
 - a. In welke mate gaat de voorgenomen preventieprikkel het gebruik van de WW als uittredingsroute voor ouderen tegen die het gevolg kan zijn de versoepeling van het ontslagrecht? Is hierbij sprake van een tijdelijk of een structureel effect?
 - b. In welke mate zal de preventieprikkel werkgevers stimuleren om te investeren in oudere werknemers c.q. outplacement voorzieningen teneinde ontslag of (langdurige) werkloosheid te voorkomen. En kan geduid worden welke effecten verwacht mogen worden met betrekking tot de arbeidsparticipatie van ouderen en de instroom (en/of verblijfsduur) van ouderen in de WW, de totale instroom in de WW, de werkgelegenheid voor ouderen en de totale werkgelegenheid?
3. Wat zijn de antwoorden op de vragen 2a en 2b als de preventieprikkel louter uit een positieve prikkel bestaat ?

De Directeur Financieel-Economische Zaken,

(dr. R.H.J.M. Gradus)

² Tot de participatiebevorderende maatregelen behoren de afschaffing van de fiscale facilitatie van vut/prepensioen (waaronder het onder omstandigheden aanmerken van ontslagvergoedingen als verkapte VUT regeling), de verkorting maximale WW-duur tot 3 jaar en 2 maanden en de herinvoering van de sollicitatieplicht.

Bijlage: Voorgenomen uitwerking preventieprikkel

Doel van de preventieprikkel

De maatregel moet tegenwicht bieden tegen de vermoedelijke consequenties van de versoepeling van de ontslagpraktijk, die immers tot een verhoogde uitstroom van ouderen uit het arbeidsproces zou kunnen leiden en tot een verhoogde instroom in de WW en heeft ook het oogmerk om werkgevers te stimuleren te investeren in oudere werknemers om ontslag of langdurig verblijf in de WW te voorkomen. Door een financiële prikkel te introduceren krijgen werkgevers een sterker belang om te investeren in het vergroten van de inzetbaarheid van hun oudere werknemers, dan wel om te voorzien in een outplacementtraject waarmee werkloosheid kan worden voorkomen. De wijze waarop de prikkel is vormgegeven, voorkomt ook de verhoging van de loonkosten van oudere werknemers. De preventieprikkel moet tevens voorkomen dat de WW na de versoepelingen in het ontslagrecht en de beperking van de toets op verwijtbare werkloosheid als route voor vervroegde uittreding gaat fungeren. De ervaringen met de Wet Premiedifferentiatie en marktwerking bij arbeidsongeschikten (Pemba), op grond waarvan de WAO-lasten worden doorberekend aan de individuele werkgever, tonen aan dat een dergelijke prikkel effectief is.

Vormgeving van de preventieprikkel

Na overleg met UWV en de Belastingdienst is de navolgende combinatie van positieve en negatieve prikkels ontwikkeld, die samen de preventieprikkel vormen. De preventieprikkel kan per 1/1/2007 in werking treden. Uitvoeringstechnisch zijn er geen bezwaren.

a. Positieve prikkel

De positieve prikkel bestaat uit een vrijstelling op de WW-premie voor werkgevers voor elke oudere werknemer die men in dienst neemt (vanaf 50 jaar) of in dienst houdt (vanaf 55 jaar). Hierbij wordt aangesloten bij de al bestaande vrijstelling van de WAO-basispremie voor oudere werknemers op grond van de Wet financiering sociale verzekeringen (Wfsv). Tegenover deze premievrijstelling staat een premiestijging van het werkgeversdeel van de WW-premie voor werknemers onder de 50 jaar. Het gaat dan om een premiestijging voor werknemers onder de 50 jaar, in de orde van grootte van 0,2% op de sectorpremie of 0,35% op het werkgeversdeel van de Awf-premie, uitgaande van het premieniveau in 2006.³ Hiermee wordt budgettaire neutraliteit bereikt.

b. Negatieve prikkel

De negatieve prikkel is gericht op de werkgever die een oudere werknemer de WW in laat stromen. De werkloosheidslasten van deze oudere werknemer worden bij deze ex-werkgever in rekening gebracht via een opslag op de premie.

Het omrekenen van de WW-lasten van oudere werknemers tot een procentuele opslag op de premie impliceert een procesgang die vergelijkbaar is met de premiedifferentiatie Pemba en bestaat uit de volgende processtappen:

1. UWV stelt de individuele werkloosheidslasten van oudere werknemers per werkgever vast. Het betreft hier een berekening van de lasten uit het jaar t-2;
2. UWV rekent deze individuele werkloosheidslasten op basis van de totale loonsom van de werkgever uit het jaar t-2, om tot een procentuele opslag op de WW-premie;
3. Voor kleinere werkgevers (<25 werknemers) wordt gerekend met een bandbreedte (zie hieronder kleine werkgevers);

³ De gemiddelde sectorpremie voor 2006 is 1,48% en het werkgeversdeel van de Awf-premie voor 2006 is vastgesteld op 3,45%.

4. UWV bericht de Belastingdienst voor aanvang van het kalenderjaar over de opslag op de WW-premie per individuele werkgever;
5. De Belastingdienst zendt voor aanvang van het kalenderjaar een beschikking over de premie-opslag naar de werkgever;
6. De werkgever draagt in het jaar t de met de opslag verhoogde WW-premie af aan de Belastingdienst.

In het wetsvoorstel Wijziging WW-stelsel en ontslagrecht⁴ is een delegatiebepaling (die afhankelijk van de gekozen invulling van de preventieprikkel nog gewijzigd zal worden) opgenomen voor een algemene maatregel van bestuur waarin dit geregeld dient te worden.

Welke lasten worden doorberekend?

Hierbij staan twee varianten voor ogen:

- Variant I: de WW-lasten voor een half jaar doorberekenen of
- Variant II: de WW-lasten voor een jaar doorberekenen aan de ex-werkgever.

Bij variant I zou dit een premie-opslag van 4% betekenen bij een bedrijf met 10 werknemers, van 0,4% bij 100 werknemers en van 0,04% bij 1000 werknemers. Bij variant II is de premie-opslag steeds zo'n twee keer zo hoog.

Kleine werkgevers

Om de preventieprikkel betaalbaar te houden voor de kleinere werkgever (<25 werknemers) en omdat kleine werkgevers minder mogelijkheden hebben om bij ontslag een keuze te maken in het voordeel van ouderen, worden twee varianten onderzocht.

- Variant I: voor werkgevers met minder dan 25 werknemers geen premie-opslag;
- Variant II: voor werkgevers met minder dan 25 werknemers zal sprake zijn van een bandbreedte (minimum-maximum) in de premie-opslag.

Het is ook denkbaar om louter de hiervoor omschreven positieve prikkel in te voeren. Zoals opgemerkt in de CPB-notitie van 2003 grijpt deze direct aan bij de productiviteitsverhouding, doch laat deze het ontslaggedrag ongemoeid.

Doelgroep

Op jaarbasis zijn de laatste jaren circa 30 duizend 55-plussers de WW ingestroomd. Uit cijfers van UWV valt op te maken dat de meerderheid hiervan, ongeveer 75-80%, pas na hun 50^e bij de laatste werkgever in dienst is getreden (van de WW-instroom in 2004). Een meerderheid van de huidige WW-instroom van 55 jaar en ouder zal dus onder de vrijstellingsregeling vallen. Als gevolg van de voorgenomen versoepelingen in het ontslagrecht en de beperking van uitstroombmogelijkheden, zal het percentage WW-ers met voorheen een langlopend dienstverband echter kunnen stijgen. De preventie-prikkel dient hier tegenwicht aan te bieden.

Uitvoeringskosten

Naar analogie van de afspraken tussen UWV en de Belastingdienst betreffende de premieheffing bij Pemba, zal UWV de premie-opslag berekenen en ligt de uitvoering bij de Belastingdienst. De uitvoeringskosten samenhangend met de berekening van de premie-opslag bedragen voor UWV € 400.000 incidenteel en € 200.000 structureel. De uitvoeringskosten van de Belastingdienst bedragen circa € 5,5 mln. incidenteel en maximaal € 3 mln. structureel.

⁴ Kamerstukken II, 2005-2006, 30370

Bijlage B

CPB Notitie



Nummer : 2003/76
Datum : 17 november 2003
Aan : Ministerie van SZW

Stimulering arbeidsvraag oudere werknemers

Het ministerie van SZW heeft het CPB gevraagd de effectiviteit te vergelijken van twee verschillende maatregelen die beide tot doel hebben de arbeidsvraag naar ouderen te stimuleren. Het betreft allereerst het wetsvoorstel WWOW (Werkgeversbijdrage Werkloosheidslasten Oudere Werknemers). Deze maatregel introduceert een boete voor werkgevers die een werknemer ouder dan 57,5 jaar ontslaan. Deze boete bedraagt 4000 euro per jaar dat de ontslagen werknemer een WW-uitkering ontvangt. De boete wordt niet opgelegd aan werknemers die na hun 50^e jaar in dienst zijn genomen. Bedrijven met minder dan 10 werknemers zijn eveneens vrijgesteld. Per saldo zal de maatregel daarmee betrekking hebben op ongeveer de helft van de werknemers ouder dan 57,5 jaar. De opbrengst van de boete wordt teruggesluisd via een generieke verlaging van een algemene werkgeverspremie. Daar tegenover staat het amendement van het kamerlid Aptroot, waarin wordt voorgesteld om werkgevers voor oudere werknemers vrij te stellen van premiebetaling WAO (boven 55 jaar) en WW (boven 60 jaar). Bovendien geldt deze vrijstelling voor werknemers die na hun 50^e jaar door de werkgever in dienst worden genomen. De kosten van de vrijstelling worden opgebracht door een verhoging van de werkgeverspremie voor werknemers jonger dan 55 respectievelijk 60 jaar.

Algemeen

In de kern is de reden om genoemde maatregelen te overwegen dat de verhouding tussen loon(kosten) en productiviteit bij oudere werknemers niet goed ligt¹. Voor grote groepen werknemers zal vanaf een bepaalde leeftijd de productiviteit afnemen (of minder sterk stijgen). Door allerlei instituties (cao's, ontslagbescherming, impliciete contracten, etc.) wordt het loon niet aangepast aan de lagere productiviteit. Werkgevers zijn daarom eerder geneigd om oudere werknemers te ontslaan dan jongere werknemers. Het wegnemen van de institutionele

¹ Ook in andere leeftijdsklassen vinden we groepen waarvan de productiviteit te kort schiet in verhouding tot het vigerende loonniveau. Bij ouderen is dit meer structureel aanwezig als gevolg van gemiddeld teruglopende productiviteit.

belemmeringen waardoor lonen zich meer aan de productiviteit aanpassen zou een "first best" oplossing zijn, maar is om diverse redenen (sociale en politieke) niet aan de orde. Als "second best" optie kan worden geprobeerd met additionele regelgeving de verstoring van de markt te "repareren".

Amendement Aptroot

Het amendement Aptroot grijpt rechtstreeks aan bij het probleem: via herverdeling van de premielast worden de relatieve loonkostenverhoudingen tussen ouderen en jongeren meer richting de productiviteitsverhoudingen gestuurd.² Dat zal ertoe leiden dat werkgevers op termijn relatief meer oudere werknemers in dienst houden/nemen en minder jonge werknemers. Voor jongeren met een ongunstige loonkosten-productiviteitsverhouding verslechtert de arbeidsmarktpositie enigszins. De precieze omvang van dit substitutie-effect is moeilijk in te schatten. Het effect op de macro werkgelegenheid zal gering zijn. Doordat de zoekeffectiviteit van jonge werklozen gemiddeld hoger ligt dan die van oudere werknemers, kan de doorstroming op de arbeidsmarkt iets verbeteren en daardoor de evenwichtswerkloosheid wat lager uitkomen. Budgettaire kan door de verschuiving van oude naar jonge werklozen een geringe opbrengst resulteren. De uitkeringslasten voor jonge werknemers liggen gemiddeld lager dan voor oude werknemers, met name doordat ouderen langer aanspraak op WW kunnen maken.

WWOW

De te betalen WWOW-boetes vormen een extra loonkostenbestanddeel specifiek voor oudere werknemers; de (verwachte) loonkosten van ouderen nemen door deze maatregel toe. Dit geldt weliswaar niet voor werknemers die na hun 50^e jaar in dienst zijn getreden, maar wel voor oudere werknemers die op hun 49^e jaar al in dienst waren. Voor deze groep verslechtert de loonkosten-productiviteitsverhouding, terwijl door de generieke premieverlaging jongere werknemers goedkoper worden. Structureel zullen werkgevers daardoor eerder minder dan meer ouderen in dienst willen houden/nemen.

De WWOW grijpt aan bij het ontslagmoment en kan worden beschouwd als een vorm van premiedifferentiatie³. Deze biedt oudere werknemers op korte termijn bescherming tegen (reorganisatie)ontslag. Daardoor zullen bij neergaande conjunctuur minder oudere werknemers worden ontslagen en, als keerzijde, meer jongere werknemers. Bij opgaande conjunctuur wordt

² In zoverre voor bepaalde groepen oudere werknemers het loon wel in overeenstemming is met de productiviteit, schiet de maatregel door. Voor deze groepen wordt de vraag naar arbeid teveel gestimuleerd, ten koste van jongere werknemers.

³ Zie "Premiedifferentiatie in de WAO. En in de WW?", CEP 1997, paragraaf IV.3, blz. 164.

dit geleidelijk geredresseerd, ouderen worden zo enigszins uit de conjuncturele wind gehouden, ten koste van jongeren, maar structureel verbetert hun positie niet. De WWOW-maatregel is effectief in de zin dat hij geheel is gericht op de doelgroep, namelijk bedrijven die werknemers moeten ontslaan. Bij reorganisaties wordt de ontslagkans verschoven naar werknemers onder de leeftijdsgrens van 57,5 jaar. Al met al zijn ook bij deze maatregel zowel de macro-effecten als de te verwachten budgettaire opbrengst gering.

Het nadelige effect van de WWOW op de loonkosten van ouderen kan worden voorkomen door de premieruggave te beperken tot de groep van werknemers van 57,5 jaar en ouder. Deze groep krijgt dan een algemene premieverlaging, vergelijkbaar met wat in het amendement Aptroot wordt voorgesteld, die wordt gefinancierd uit de opbrengsten van de WWOW-boetes. De gemiddelde loonkostenverhouding van ouderen versus jongeren verandert niet als de premieverlaging budgettair gelijk is aan de opbrengst van de boetes. Structureel heeft de gecombineerde maatregel dan een iets gunstiger effect op de werkgelegenheid van ouderen dan de WWOW. Bedrijven waar een gering risico bestaat op ontslag van ouderen ervaren de maatregel als een lastenverlichting; bedrijven met een hoog risico als een lastenverzwaring.