

Economische effecten “wegwerkzaamheden”



Amsterdam, september 2018
In opdracht van AWWN

Economische effecten “wegwerkzaamheden”

Doorrekening van ideeën voor de wereld van werk

Bas ter Weel
Siemen van der Werff
Johannes Hers



seo economisch onderzoek

“De wetenschap dat het goed is”

SEO Economisch Onderzoek doet onafhankelijk toegepast onderzoek in opdracht van overheid en bedrijfsleven. Ons onderzoek helpt onze opdrachtgevers bij het nemen van beslissingen. SEO Economisch Onderzoek is gelieerd aan de Universiteit van Amsterdam. Dat geeft ons zicht op de nieuwste wetenschappelijke methoden. We hebben geen winst oogmerk en investeren continu in het intellectueel kapitaal van de medewerkers via promotietrajecten, het uitbrengen van wetenschappelijke publicaties, kennisnetwerken en congresbezoek.

SEO-rapport nr. 2018-83

ISBN 978-90-6733-944-5

Informatie & Disclaimer

SEO Economisch Onderzoek heeft op de verkregen informatie en data geen onderzoek uitgevoerd dat het karakter draagt van een accountantscontrole of due diligence. SEO is niet verantwoordelijk voor fouten of omissies in de verkregen informatie en data.

Copyright © 2018 SEO Amsterdam. Alle rechten voorbehouden. Het is geoorloofd gegevens uit dit rapport te gebruiken in artikelen, onderzoeken en collegesyllabi, mits daarbij de bron duidelijk en nauwkeurig wordt vermeld. Gegevens uit dit rapport mogen niet voor commerciële doeleinden gebruikt worden zonder voorafgaande toestemming van de auteur(s). Toestemming kan worden verkregen via secretariaat@seo.nl

Samenvatting

Minder complexe re-integratieregels hebben op de langere termijn een positief effect op de werkgelegenheid. Zekerheden voor werkgevers en werknemers in combinatie met het beperken van fiscale voorzieningen kunnen de werkgelegenheid verhogen op een kostenneutrale manier. Het succes van het competentiepaspoort hangt af van de acceptatie en het gebruik ervan en de WerknaarwerkWet zal waarschijnlijk meer mensen van werk naar werk laten bewegen zonder werkloos te worden.

In de publicatie *Wegwerkzaamheden: 10 ideeën voor de wereld van werk* schetst AWWN een nieuwe inrichting voor de sociale zekerheid en de arbeidsmarkt in Nederland. De aanleiding is het veranderende speelveld als gevolg van globalisering en technologische ontwikkeling, een flexibelere manier van werken en ondernemen en een samenleving met heterogene voorkeuren voor werk en vrije tijd. Deze veranderingen zetten druk op de institutionele vormgeving en leiden steeds vaker tot ongewenste scheidslijnen en ongelijkheid die moeilijk zijn uit te leggen.

De AWWN-agenda kent drie speerpunten:

- *Meedoen*: ieder individu in Nederland moet de kans krijgen naar vermogen te participeren;
- *Presteren*: gerichtere investeringen in mensen en hun kennis en vaardigheden;
- *Organiseren*: nieuwe principes voor arbeidscontracten, zekerheden ongeacht de arbeidsrelatie en collectieve afspraken die recht doen aan pluriformiteit.

Dit onderzoek beoordeelt vier maatregelen die horen bij deze speerpunten. De beoordeling vindt plaats door kosten en effecten zoveel mogelijk te beschrijven in termen van werkgelegenheid en gevolgen voor de overheidsfinanciën.

Uniformering re-integratiedienstverlening

De begeleiding naar betaald werk van mensen met werkloosheids-, bijstands- en arbeidsongeschiktheidsuitkeringen wordt geüniformeerd en deels geautomatiseerd. De uitvoering van re-integratie verandert. UWV Werkbedrijf blijft uitkeringen verstrekken, werkzoekenden registreren en bestanden bijhouden en de afstand van werkzoekenden tot de arbeidsmarkt bepalen. Re-integratiedienstverlening wordt aanbesteed en private partijen voeren de re-integratiedienstverlening uit. UWV Werkbedrijf, gemeenten en private partijen combineren verschillende taken en verantwoordelijkheden in een publiek-private samenwerking, zodat werkzoekenden en werkgevers zo goed mogelijk worden geholpen. Per individu wordt de afstand tot werk bepaald met data-analyse. De kosten liggen in het veranderen van het stelsel. Daarnaast ontstaan kosten voor de aanbesteding van de dienstverlening. Op langere termijn heeft de maatregel waarschijnlijk een positief effect op de werkgelegenheid. Intensiever gebruik van data-analyse zorgt voor geschikte vormen van re-integratiedienstverlening en meer efficiëntie. Integrale re-integratiedienstverlening voor personen die tussen uitkeringen wisselen heeft waarschijnlijk ook positieve gevolgen. Daarnaast worden meer prikkels ingebouwd om tot effectievere begeleiding te komen, specifiek voor de WW- en arbeidsongeschiktheidsuitkeringen. De productiviteit neemt waarschijnlijk ook toe, omdat er betere matches tussen werkzoekenden en banen tot stand komen en mensen eerder aan het werk komen. De precieze kwantitatieve effecten zijn moeilijk in te schatten, maar wanneer bijvoorbeeld de uitgaven aan WW-uitkeringen met 1 procent dalen levert dat een besparing van € 48 mln. per jaar op.

Competentiepaspoort

Het competentiepaspoort is gericht op kennis en vaardigheden van werkenden. Het gaat erom dat op objectieve wijze duidelijk wordt wat mensen kunnen en willen. De ontwikkeling van het paspoort wordt mede gefinancierd door de Rijksoverheid in de vorm van een aanbesteding waaraan private partijen kunnen meedoen (cofinanciering). Hierdoor komen vraag en aanbod waarschijnlijk effectiever en efficiënter bij elkaar, waardoor de match tussen werknemer en werkgever verbetert en het na matching duidelijk wordt op welke terreinen scholing vereist is. Het succes van het competentiepaspoort hangt voor een groot deel af van de schaal waarop het paspoort wordt ingezet door werkgevers en werkzoekenden.

WerknaarwerkWet

In de WerknaarwerkWet worden middelen die beschikbaar zijn voor re-integratie van met ontslag bedreigden ingezet om werkloosheid te voorkomen. Het gaat om reguliere middelen die beschikbaar zijn voor ondersteuning vanuit de WW. Het doel van het 'naar voren halen' van deze middelen is het stimuleren van werk-naar-werktransities voor met ontslag bedreigden. Het invoeren van de WerknaarwerkWet heeft positieve effecten op de werkgelegenheid, omdat het waarschijnlijk leidt tot een lagere instroom in de WW en meer van werk-naar-werktransities. De maatregel heeft ook een positief effect op de overheidsfinanciën omdat de uitkeringslasten dalen en de belastingopbrengsten stijgen omdat meer mensen werken. Een precieze inschatting van de omvang van de effecten is niet te geven.

Huis van zekerheid

Het huis van zekerheid bestaat uit maatregelen gericht op het uitbreiden van sociale zekerheid naar zzp'ers, het beperken van administratieve en financiële lasten van loondoorbetaling bij ziekte, het beperken van de generieke zelfstandigenaftrek, het handhaven van de startersaftrek en MKB-winstvrijstelling en het stimuleren van pensioenopbouw door zelfstandig ondernemers. Per saldo zijn de directe kosten van de voorstellen onder het huis van zekerheid positief voor de overheidsfinanciën. De opbrengst van het beperken van de generieke zelfstandigenaftrek is groter dan de kosten van de andere maatregelen. De lasten voor werkgevers en zelfstandigen nemen toe, door de aanpassing van de loondoorbetaling, introductie van een verplichte arbeidsongeschiktheidsverzekering voor zelfstandigen en het beperken van de zelfstandigenaftrek. Bij loondoorbetaling bij ziekte is het voorstel om de duur afhankelijk te maken van de kansen op herstel (op basis van data-analyse en binnen de grenzen van de privacywetgeving); dit kan de toename van lasten voor werkgevers en negatieve effecten op de werkgelegenheid beperken. De negatieve effecten van deze maatregelen op de werkgelegenheid kunnen verder worden beperkt door de budgettaire opbrengsten gericht terug te sluiten. Effecten op productiviteit zijn beperkt, maar mogelijk licht positief als gevolg van samenstellingseffecten.

Inhoud

Samenvatting	i
1 Inleiding	1
2 Trends	3
2.1 Meedoen.....	3
2.2 Presteren	5
2.3 Organiseren	7
3 Uitwerking van de voorstellen	9
3.1 Meedoen.....	9
3.2 Presteren	11
3.3 Organiseren: het huis van zekerheid	13
4 Effecten van de voorstellen	15
4.1 Wijze van beoordelen	15
4.2 Meedoen.....	15
4.3 Presteren: WerknaarwerkWet.....	19
4.4 Organiseren: het huis van zekerheid	21
5 Conclusies	29
Literatuur	31

1 Inleiding

Het plan Wegwerkzaamheden van AWWN bestaat uit drie onderdelen: meedoen, presteren en organiseren. Op alle drie terreinen staat de Nederlandse arbeidsmarkt er relatief goed voor, maar AWWN wil nog meer mensen laten delen in de welvaart, de productiviteit verder verhogen en de sociale zekerheid moderniseren.

In de publicatie *Wegwerkzaamheden: 10 ideeën voor de wereld van werk* schetst AWWN een nieuwe inrichting voor de sociale zekerheid en de arbeidsmarkt in Nederland. Het plan is gebaseerd op input van een door AWWN geïnitieerde denktank, aangevuld met de opbrengst van zestig gesprekken. AWWN heeft SEO Economisch Onderzoek gevraagd om een aantal van de voorstellen te beschouwen op kosten en effectiviteit.

De aanleiding voor de voorstellen zijn veranderingen op de arbeidsmarkt en in de samenleving die AWWN signaleert. Deze veranderingen zetten druk op de sociale zekerheid en leiden steeds vaker tot ongewenste scheidslijnen en ongelijkheid die moeilijk zijn uit te leggen. AWWN heeft daarom het initiatief genomen voor een agenda met ideeën voor verbetering van de werking van de arbeidsmarkt, nieuwe manieren van werken waardoor de productiviteit omhoog gaat en de organisatie van de bijbehorende en maatschappelijk gewenste zekerheden. Deze agenda gaat uit van het vasthouden en uitbouwen van de sterke punten van de Nederlandse economie en de Nederlandse arbeidsmarkt, waarbij een aantal knellende problemen wordt opgelost.

Het AWWN-rapport schetst drie centrale ontwikkelingen die van belang zijn voor een efficiënt werkende arbeidsmarkt en die druk zetten op de bestaande instituties:

1. De veranderende economie (als gevolg van globalisering) waardoor nieuwe kansen ontstaan om meer mensen te laten meedoen en productiever aan de slag te gaan;
2. De veranderende manier van werken (als gevolg van nieuwe technologie en met name digitalisering) waardoor scholing, werk en zorgtaken in een ander daglicht komen te staan;
3. De veranderende samenleving (als gevolg van demografie) waardoor de preferenties van ouderen de overhand lijken te krijgen en de productie van goederen en diensten verandert.

Uit de probleemanalyse volgt dat de Nederlandse instituties onvoldoende zijn meebewogen met deze ontwikkelingen en dat onderhoud gewenst is. Dit onderhoud dient met een zekere urgentie te worden opgepakt.

Op basis van de drie speerpunten meedoen, presteren en organiseren heeft AWWN concrete maatregelen en voorstellen geformuleerd die uitgaan van de goede uitgangspositie van de Nederlandse arbeidsmarkt.

Bij *meedoen* gaat het om een uniform regime voor de begeleiding naar werk en om een eenduidige wijze waarop een minimuminkomen in de markt kan worden gezet. Bij de begeleiding naar werk moet het duidelijk zijn waar en hoe werknemer/opdrachtnemer en werkgever/opdrachtgever elkaar kunnen vinden, en wat de werknemer in de aanbieding heeft op het gebied van kennis en vaardigheden. Het doel van dit speerpunt is om:

- met minder complexe regels de prikkel en mogelijkheid om aan het werk te gaan te verhogen;

- het idee van functies en profielen los te laten en mensen te beoordelen op hun kennis en vaardigheden om een goede match tussen arbeidsvraag en arbeidsaanbod te realiseren;
- mensen die ondersteuning nodig hebben bij het vinden van werk en die een lage productiviteit hebben te helpen bij het verwerven van een volwaardige baan.

Bij *presteren* is het doel om preventief te werk te gaan en de banden tussen werkenden en werk in stand te houden en zo geen onnodige verliezen te leiden in termen van verdien capaciteit (werkenden) en productiviteit (bedrijven). Dit speerpunt kent een aantal dimensies:

- kansen om te investeren in nieuwe kennis en vaardigheden voor alle Nederlanders om aantrekkelijk te blijven op de arbeidsmarkt;
- mogelijkheden om studie en werk tijdens de loopbaan te combineren om de carrière nieuw leven in te blazen (of te herstarten);
- het preventief inzetten van uitkeringsvoorzieningen om niet bij werkloosheid maar juist daarvoor al te streven naar werkzekerheid.

Wat betreft het laatste punt zouden bij een dreigend einde van een arbeidsrelatie middelen – die nu worden ingezet om een uitkering mogelijk te maken – moeten worden ingezet om aan het werk te blijven. Op die manier blijven werkenden in het arbeidsproces en beweegt de arbeidsmarkt van een systeem met vooral inkomenszekerheid naar een systeem met meer nadruk op werkzekerheid.

Bij *organiseren* gaat het om het verbeteren van het systeem van sociale zekerheid voor alle werkenden. Op dit moment lopen regels en realiteit steeds vaker uiteen waardoor knelpunten ontstaan en werkgevers en werkenden manieren kiezen om de sociale zekerheid te ontwijken. Ook zijn de zekerheden die worden geboden scheef verdeeld: werkenden met de kleinste risico's zijn over het algemeen het best verzekerd en mensen met een hogere kans op een beroep op sociale zekerheid zijn juist minder goed verzekerd. Het doel van dit speerpunt is daarom om nieuwe afspraken te maken die een fundament leggen voor sociale zekerheid, inkomen en tarieven. Daarbij is het van belang dat iedereen meedoet en een beroep kan doen op sociale zekerheid als dat nodig is: een inclusieve sociale zekerheid waar iedere Nederlander aan bijdraagt en een beroep op kan doen.

In dit rapport beoordelen we de drie speerpunten op onderdelen. Om tot een beoordeling te komen beschrijven we in hoofdstuk 2 een aantal belangrijke trends die de aanleiding vormen voor het AWWN-initiatief en in hoofdstuk 3 de voorstellen. In hoofdstuk 4 gaan we in op de verwachte effecten van de concrete voorstellen in termen van kosten en effecten. Hoofdstuk 5 concludeert.

2 Trends

De Nederlandse arbeidsmarkt presteert gemiddeld gezien goed. Er staan echter ook groepen aan de kant, de productiviteitsgroei is relatief laag en de arbeidsmarktinstabiliteit knellen steeds vaker.

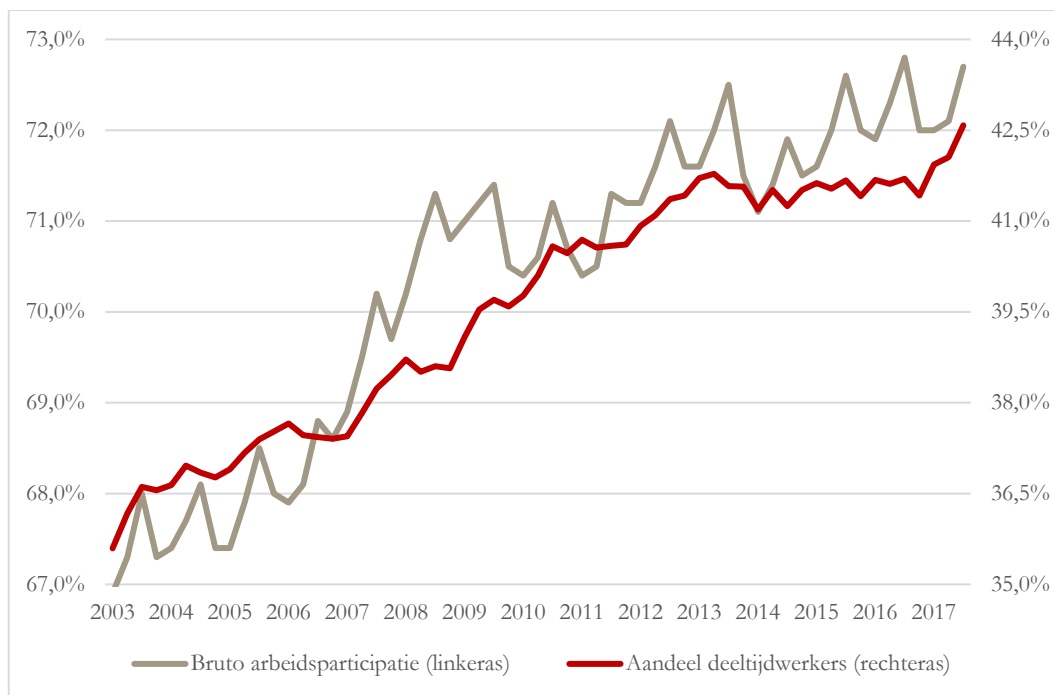
AWVN wil werkzaamheden initiëren die Nederland als inclusief en competitief kennisland op de kaart zetten en gelooft dat een agenda voor de wereld van werk daaraan kan bijdragen. Die agenda kent drie speerpunten:

- *Meedoen*: ieder individu in Nederland moet de kans krijgen naar vermogen te participeren;
- *Presteren*: Nederland kan bogen op een van de best opgeleide beroepsbevolkingen en dat moet zo blijven door gerichtere investeringen in mensen en hun kennis en vaardigheden;
- *Organiseren*: nieuwe principes voor arbeidscontracten, zekerheden ongeacht de arbeidsrelatie en collectieve afspraken die recht doen aan de pluriformiteit.

2.1 Meedoen

De arbeidsparticipatie is de afgelopen 15 jaar flink gestegen (Figuur 2.1). De totale bevolking in de leeftijd 15-65 jaar is vanaf 2003 toegenomen van 10,9 mln. naar 11,1 mln. Van deze mensen behoorden er begin 2003 7,2 mln. tot de beroepsbevolking en eind 2017 8,0 mln. De bruto arbeidsparticipatie is gestegen van 66,9 procent in 2003 naar 72,7 procent in 2017 (Figuur 2.1, gemeten op de linker as).

Figuur 2.1 Arbeidsparticipatie is sterk toegenomen, vooral door toename deeltijdwerkers



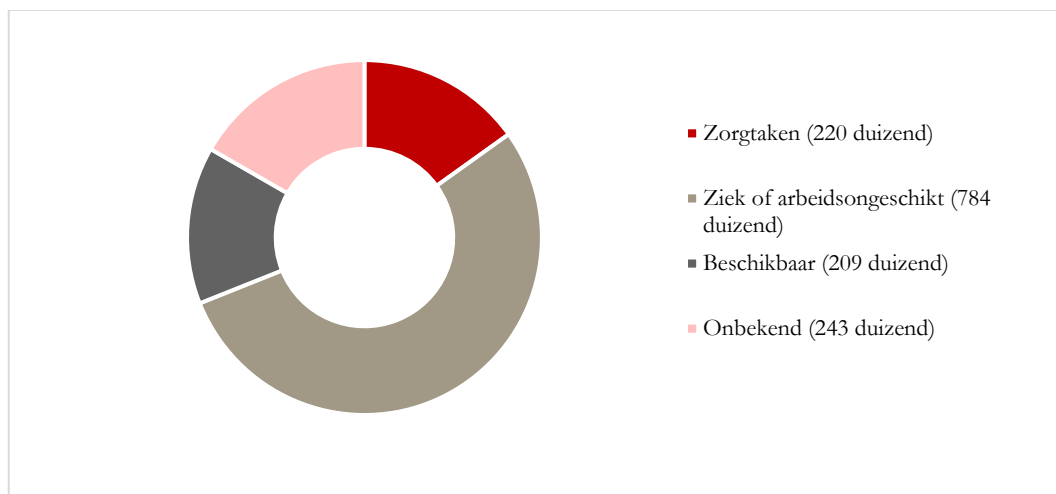
Bron: CBS

De stijging van de participatie kan volledig worden toegeschreven aan de toename van het aantal mensen dat in deeltijd werkt. Het aantal werkenden dat fulltime werkt is stabiel op ongeveer 4,4 mln., terwijl het aantal deeltijders is gestegen van 2,5 mln. in 2003 naar bijna 3,3 mln. eind 2017. Hun aandeel is opgelopen van ruim 35 procent in 2003 naar 42,5 procent eind 2017 (Figuur 2.1, gemeten op de rechteras). Door de mensen die in deeltijd werken worden nu wel meer uren gemaakt dan 15 jaar geleden. Het aandeel deeltijders dat meer dan 20 uur per week werkt is gestegen van bijna 74 procent in 2003 naar ruim 80 procent in 2018.

Van de mensen die op dit moment actief meedoen op de arbeidsmarkt – gedefinieerd als de werkzame beroepsbevolking – zijn er steeds meer werkzaam op flexibele basis. Het aantal werkenden dat geen vast dienstverband bij een werkgever heeft, is in de periode 2003-2018 met 1 mln. gestegen naar 2,6 mln. Van deze werkenden zijn er begin 2018 ruim 1,2 mln. actief als zelfstandig ondernemer (met of zonder personeel) en ruim 1,3 mln. werkzaam op basis van een flexibel dienstverband. De groei van het aandeel zelfstandigen is in deze periode 4 procentpunt geweest tot 16,1 procent van de werkzame beroepsbevolking, terwijl het aandeel werkenden met een flexibel contract is toegenomen van 10,4 procent naar 17,6 procent in 2018. Opvallend is dat het aantal mensen dat werkzaam is op basis van een vast dienstverband sterk is gedaald tijdens de grote recessie en de afgelopen twee jaar op de golven van de verbeterende conjunctuur weer flink toeneemt, van 4,8 mln. in 2015 naar 5,1 mln. eind 2017. Vooral hoogopgeleiden met relatief schaarse kennis en vaardigheden profiteren van deze conjuncturele verbetering van de arbeidsmarkt.

De afgelopen decennia is beleid gevoerd om meer mensen te laten meedoen op de Nederlandse arbeidsmarkt. De participatie van vrouwen is sterk toegenomen als gevolg van emancipatie en verder gestimuleerd door fiscale prikkels. Met het oog op de vergrijzende beroepsbevolking worden ouderen gestimuleerd om langer door te werken, bijvoorbeeld door het optrekken van de pensioenleeftijd, en is er meer aandacht voor duurzame inzetbaarheid, zoals tweede carrières en deeltijd-pensioenen. Ook is geïnvesteerd in het verder terugdringen van het aantal voortijdige schoolverlaters, zodat iedereen met voldoende kennis en vaardigheden de arbeidsmarkt betreedt. Ten slotte worden werkenden vaker gestimuleerd te investeren in scholing gedurende hun loopbaan. Vooral hoger opgeleide werknemers maken gebruik van deze mogelijkheden.

Figuur 2.2 1,5 mln. mensen staan aan de kant, 2018



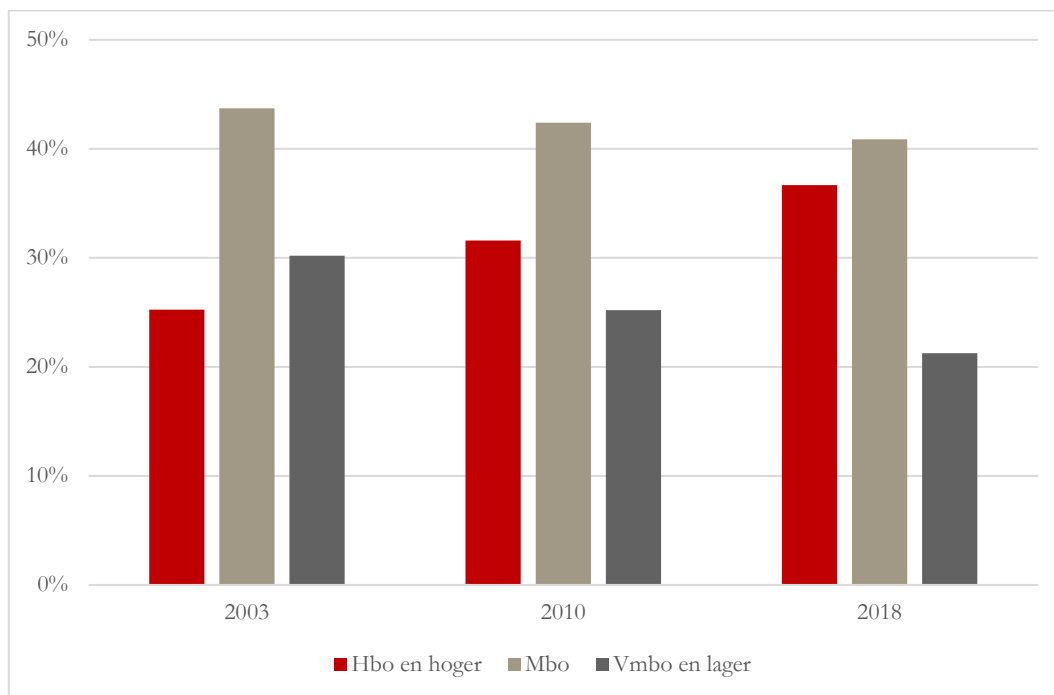
Bron: CBS

Ondanks deze over het algemeen bemoedigende cijfers en de inzet van beleid staan er nog veel mensen aan de kant. De werkloosheid daalt snel en ligt medio 2018 rond de 350 duizend. Er zijn echter ruim 400 duizend mensen die meer uren zouden willen werken. Voor anderen is de combinatie van werk en zorgtaken zwaar waardoor ze een hogere kans op uitval hebben. En weer anderen ervaren onvoldoende prikkels om mee te doen omdat hun inspanningen niet lonen. In totaal zijn er begin 2018 bijna 1,5 mln. Nederlanders die niet meedoen, omdat ze niet kunnen of willen werken (Figuur 2.2). Ruim 200 duizend mensen geven aan dat dit vanwege zorgtaken in het gezin is en bijna 800 duizend mensen zijn vanwege ziekte of arbeidsongeschiktheid (tijdelijk) niet of slechts gedeeltelijk beschikbaar voor werk. Ten slotte bestaat er een groep van ruim 200 duizend Nederlanders die niet actief op zoek zijn naar werk, maar wel graag zouden willen werken.

2.2 Presteren

Nederland heeft een hoogopgeleide beroepsbevolking in vergelijking met andere landen en vergeleken met een aantal decennia geleden. Het opleidingsniveau is de afgelopen jaren sterk toegenomen als gevolg van jonge aanwas die veel vaker hoogopgeleid is dan de uittredende beroepsbevolking (Figuur 2.3). In 2003 waren er 2,3 mln. Nederlanders met een Hbo-opleiding of hoger, in 2018 3,9 mln. Het aantal hoogopgeleide werkenden in de beroepsbevolking is daarmee gestegen van 25,3 procent naar 35,8 procent. Het aandeel laagopgeleiden neemt sterk af. Op dit moment heeft ongeveer een vijfde van de beroepsbevolking ten hoogste een Vmbo-diploma.

Figuur 2.3 Gestegen opleidingsniveau in de Nederlandse beroepsbevolking



Bron: CBS

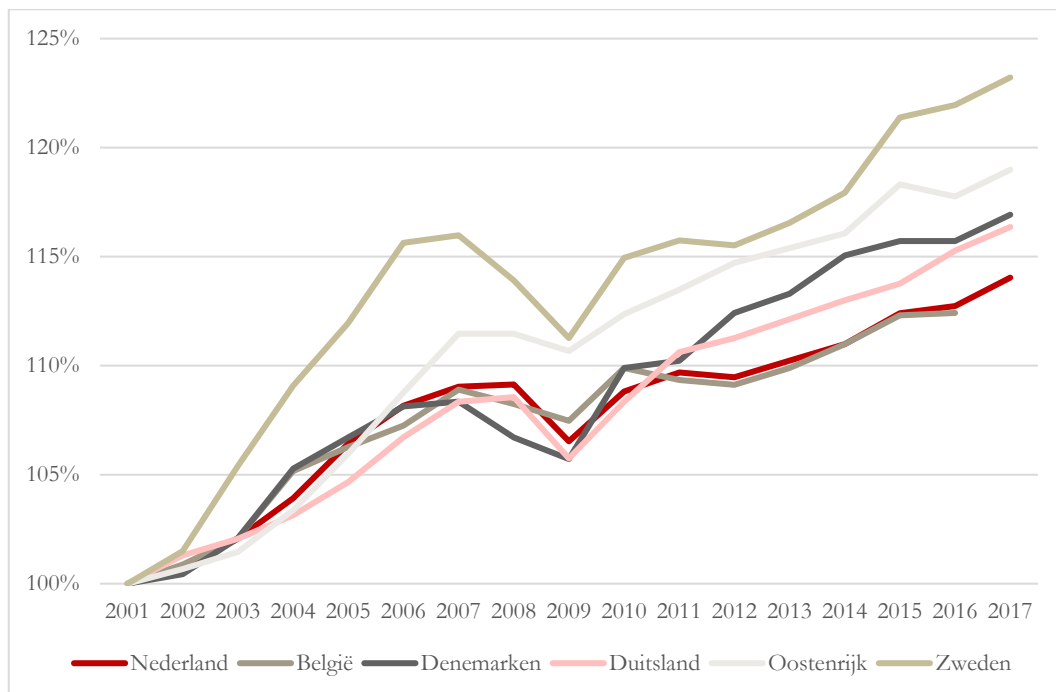
Deze hoogopgeleide beroepsbevolking is een belangrijke motor voor productiviteitsgroei in een wereld waarin de productie is opgeknipt in internationale waardeketens. Ook worden hoogopge-

leide werknemers steeds vaker ingezet bij activiteiten die eerder door minder hoogopgeleide werknemers werden uitgevoerd. Met name als het gaat om geavanceerde werkzaamheden in de industrie en dienstverlening is dit het geval, omdat het werk een stuk complexer is geworden.

De groei van de arbeidsproductiviteit in Nederland is vanaf 2001 ongeveer 14 procent (Figuur 2.4). Het niveau van de arbeidsproductiviteit in Nederland is traditioneel hoog, maar de groei is de afgelopen twee decennia laag vergeleken met een aantal andere Europese economieën. De trends in Nederland en in België zijn laag vergeleken met de groei in bijvoorbeeld Zweden (23 procent), Oostenrijk (19 procent) en Denemarken (17 procent). Ook in Duitsland (een van de belangrijkste handelspartners) is de groei van de productiviteit hoger geweest.

Een oorzaak van de geringe groei is het hoge niveau van de productiviteit, omdat in Nederland relatief weinig uren worden gewerkt maar wel veel wordt gerealiseerd. Daarnaast wordt vaak gewezen op vergrijzing als oorzaak, omdat meer middelen gaan naar minder productieve output als zorg en omdat een vergrijzende beroepsbevolking minder productief is. Een andere oorzaak zijn onze arbeidsmarktinstituten die mobiliteit van arbeid richting nieuwe productieve activiteiten niet stimuleren. Het gaat bijvoorbeeld om verschillen in ontslagbescherming tussen mensen met een vast en flexibel contract, het ontwerp van ons pensioenstelsel (tweede pijler) en het grote belang van verworven rechten op basis van het aantal gewerkte jaren (bij dezelfde werkgever). Ten slotte is de participatie sterk toegenomen met deeltijders die vaak minder productief zijn doordat zij zijn ingestroomd in banen in de dienstensector die minder productief zijn en is de werkloosheid onder lager opgeleiden gedaald en relatief gering in vergelijking met andere landen. Hierdoor daalt de productiviteitsgroei vooral als gevolg van samenstellingseffecten.

Figuur 2.4 Groei van de arbeidsproductiviteit in Nederland is relatief laag sinds 2001



Bron: OESO

Noot: De arbeidsproductiviteit is als een index (2001=1) gemeten en beschrijft de output per gewerkt uur.

Er ontstaan als gevolg van technologische ontwikkeling nieuwe banen en werkgelegenheid. Aan de bovenkant van de markt, waar vooral vraag is naar analytische vaardigheden en aan de onderkant van de markt, waar vooral vraag is op de markt naar persoonlijke dienstverlening (personenvervoer, maaltijdbezorging, schoonmaak etc.). Hierdoor groeit de werkgelegenheid aan de uiteinden van de inkomensverdeling.

Lager en middelbaar opgeleiden en vooral ouderen in het middensegment zijn kwetsbaarder voor veranderingen op het werk dan hoger opgeleiden. Zij hebben vaker een specialisme dat zich kenmerkt door een hoog belang van een beperkt aantal taken. Wanneer deze taken onder druk komen te staan – door automatisering of internationale handel – ontstaat een kwetsbare arbeidsmarktsituatie. Deze situatie vraagt om investeringen in onderwijs, vooral tijdens de carrière, om het verdienvermogen van mensen te handhaven. Het cruciale vraagstuk is hoe investeringen zo worden vormgegeven dat de werkenden die het meest de druk voelen van een veranderende arbeidsmarkt gaan investeren. Het lijkt er op dit moment op dat juist degene die het meest baat heeft bij investeringen in kennis en vaardigheden deze investeringen niet doet of niet in staat is ze te doen. Dat gaat ten koste van hun inzetbaarheid en van de productiviteitsgroei in Nederland.

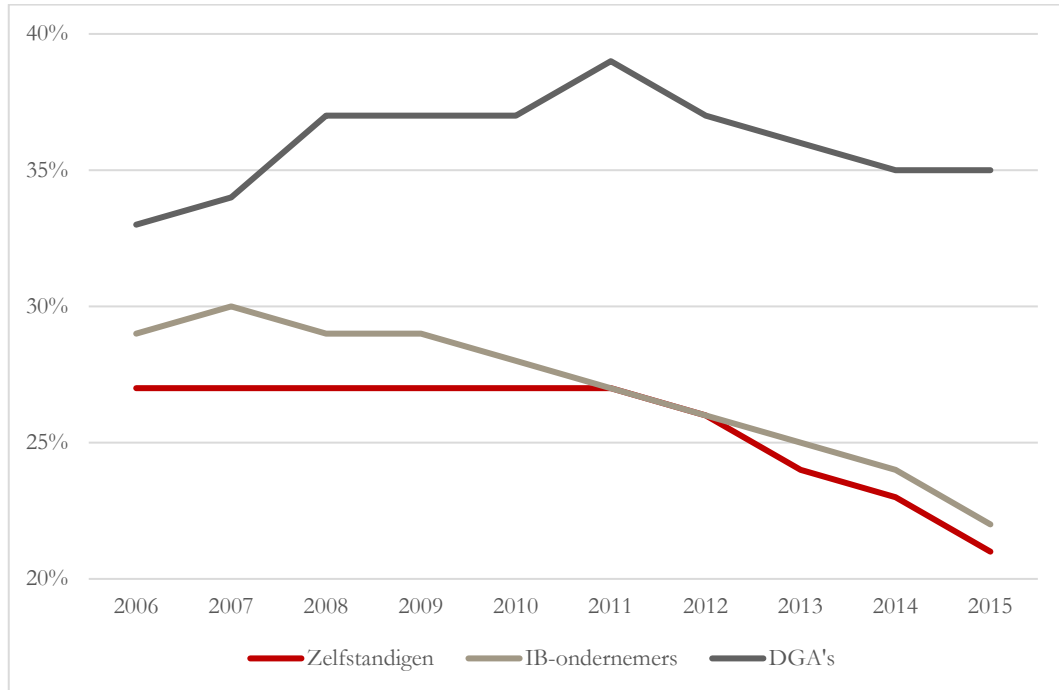
2.3 Organiseren

De organisatie van de arbeidsmarktinstituties en de sociale zekerheid is de afgelopen jaar meer decentraal ingestoken en werkenden zijn als individu verantwoordelijker geworden voor hun eigen inkomen en hun eigen (sociale) verzekeringen. We zijn van een universele verzorgingsstaat, waarin werkenden vooral werknemers met een vast dienstverband waren en als zodanig bescherming genoten, bewogen naar een verzorgingsstaat die meer op afstand staat en contracten en sociale voorzieningen van verschillende typen en niveaus toelaat. Deze tendens is ingegeven door de druk op de verzorgingsstaat, waardoor de overheid heeft gestreefd naar een vergroting van de arbeidsdeelname van bepaalde groepen. Dat heeft geleid tot een hogere mate van zelfredzaamheid, een verhoging van het kennisniveau van de gehele beroepsbevolking en een overheid die het bestaansminimum waarborgt voor degenen die niet beschermd zijn door decentrale collectiviteiten. Dit zou ervoor moeten zorgen dat het draagvlak voor collectieve voorzieningen wordt verbreed en dat sociale cohesie in de toekomst in Nederland gewaarborgd kan blijven.

De arbeidsmarktparticipatie is sterk toegenomen (zie Figuur 2.1) en het opleidingsniveau van de bevolking is sterk gestegen (Figuur 2.3). In combinatie met de verschillende trends heeft decentralisatie van voorzieningen echter geleid tot maatschappelijk ongewenste situaties waardoor de groep die de verzekeringen het hardst nodig heeft, minder toegang heeft (Euwals e.a., 2016). Ook daalt de verzekeringsgraad in deze groep, als het gaat om arbeidsongeschiktheid (Figuur 2.5). Het gaat hierbij vooral om werkenden met flexibele contracten en een groep zelfstandigen met een relatief laag inkomen. Veel van deze mensen hebben alternatieve inkomensbronnen om zich in geval van ziekte te redden, maar een kwart van de populatie zelfstandigen heeft bijvoorbeeld onvoldoende alternatieven om ziekte of arbeidsongeschiktheid op te vangen. Er bestaat een groot verschil met werknemers. Mogelijk is een deel van de werkenden in Nederland (met name zelfstandigen) in toenemende mate onderverzekerd.

Als gevolg van vergrijzing wordt dit vraagstuk urgenter. Vanuit verzekeringsoogpunt ontstaan immers ongunstige cohorteffecten: de kans op instroom in bijvoorbeeld de WIA (WGA en IVA) neemt toe naarmate de beroepsbevolking vergrijst, terwijl de jonge gezonde populatie die vooral premie bijdraagt relatief kleiner wordt. Door beleidsmaatregelen die langer doorwerken verder stimuleren neemt dit ongunstige cohorteffect nog verder toe.

Figuur 2.5 Dalende verzekeringsgraad



Bron: CPB (2016)

Tegelijkertijd vervagen sectoren – door technologische ontwikkeling en globalisering – waardoor het organiseren van verzekeringen langs sectorale instituties lastiger is vol te houden. Dit wordt nog eens versterkt door een groep succesvolle mensen die kiest voor het ondernemerschap en niet als vanzelf risico's meer wil delen met werkenden in dezelfde sectoren. Hierdoor ontstaat druk op de solidariteit en de neiging om uit het systeem van de sociale zekerheid te stappen, waardoor het stelsel minder aantrekkelijk en minder houdbaar wordt.

3 Uitwerking van de voorstellen

De AWWN-publicatie Wegwerkzaamheden bevat voorstellen die het in potentie voor werkenden eenvoudiger maken om aan de slag te gaan of te blijven, die het voor bedrijven aantrekkelijker maken om hun arbeidsvraag duurzamer te vervullen en die mogelijk leiden tot een toename van de werkgelegenheid.

Dit hoofdstuk bespreekt de maatregelen die AWWN voorstelt op het terrein van meedoen, presteren en organiseren. Het doel van dit hoofdstuk is de maatregelen te interpreteren zodat in het volgende hoofdstuk een analyse van kosten en effecten gemaakt kan worden.

3.1 Meedoen

AWVN heeft verschillende knelpunten geïdentificeerd die belemmerend werken voor de arbeidsparticipatie, vooral aan de onderkant van de markt. Het eerste knelpunt is dat er te veel verschillende types uitkeringen met daaraan gekoppelde procedures zijn voor mensen die om verschillende redenen niet werkzaam zijn of zich zelfs niet aanbieden op de arbeidsmarkt. Het tweede knelpunt is dat de visie op werk te veel gericht is op functies en beroepen die worden uitgevoerd in sectoren en branches en te weinig op de competenties van mensen. Het derde knelpunt is het gebrek aan ondersteuning voor mensen met een te lage productiviteit om in een reguliere baan te kunnen functioneren. Het laatste knelpunt is dat er te veel gefocust wordt op betaald werk en te weinig op andere vormen van meedoen en productie die maatschappelijk waardevol zijn.

Er zijn verschillende maatregelen mogelijk die zijn gericht op het verhogen van de maatschappelijke en arbeidsparticipatie. In deze analyse behandelen we de vereenvoudiging van regels (“4 × 1”) en het matchen van vraag en aanbod op basis van competenties middels een competentiepaspoort. Het voorstel “4 × 1” is erop gericht om het knelpunt van de verschillende uitkeringen met hun verschillende systemen en procedures voor werkzoekenden en werkgevers sterk te vereenvoudigen. Deze maatregel grijpt aan op het eerste geïdentificeerde knelpunt. Het competentiepaspoort is erop gericht om het knelpunt dat er in de arbeidsmarkt te weinig naar competenties wordt gekeken om vraag en aanbod bij elkaar te brengen.

Maatregelen gericht op het derde en het vierde knelpunt worden in deze analyse niet nader bekeken. Dit zijn voorstellen die zich richten op mensen met een te lage productiviteit om regulier betaald werk te verrichten en op maatschappelijke participatie. De SER heeft studie gedaan naar de combinatie van werken, zorgen en leren en de voorstellen van AWWN om te experimenteren op de markt voor persoonlijke dienstverlening komen overeen met dit SER-advies (SER, 2016).

4 × 1

De door AWWN voorgestelde 4 × 1-maatregel bestaat uit vier deelmaatregelen. Deze zijn:

- één uniform regime voor de begeleiding naar werk;
- één platform voor alle werkzoekenden en werkgevers;
- één systeem waarin werkzoekenden geregistreerd staan; en
- één regeling om tot het minimumloon te komen.

Een groot deel van 4 × 1 bestaat uit het uniformeren van de verschillende regimes voor de begeleiding naar betaald werk van uitkeringsgerechtigden. Er wordt voorgesteld om de verschillende regelingen voor WW-, Participatiewet-, en AO-gerechtigden samen te voegen. Op dit moment ligt de verantwoordelijkheid voor de re-integratie van werklozen die een uitkering ontvangen bij de uitkerende instantie. Dat is in het geval van de werkloosheidswet en de verschillende arbeidsongeschiktheidswetten UWV. Voor het uitvoeren van de Participatiewet ligt die verantwoordelijkheid bij gemeenten. Dit betekent dat een uitkeringsgerechtigde van wie de WW-uitkering afloopt en die vervolgens een bijstandsuitkering vanuit de Participatiewet ontvangt onder een ander re-integratieregime valt. Door de re-integratie van werklozen samen te voegen, wordt de uitvoering van re-integratie losgekoppeld van de uitkering en worden de regimes gelijkgesteld tussen verschillende uitkeringen.

Het idee achter dit voorstel is dat de re-integratie effectiever verloopt door niet meer te kijken naar het type uitkering maar naar de afstand tot werk. Deze afstand wordt op basis van een grondige data-analyse bepaald. Voor WW-uitkeringsgerechtigden werkt UWV al met een dergelijk systeem (de Werkverkenner). Daarbij wordt op basis van harde en zachte kenmerken van de uitkeringsgerechtigde ingeschat wat de werkhervattingskans is. Vervolgens wordt advies gegeven over de naar verwachting meest succesvolle vorm van dienstverlening. Het toepassen van de uitkomsten van de Werkverkenner valt binnen de discretionaire bevoegdheid van de adviseur werk. Het voorstel van AVWN is breder dan de huidige Werkverkenner, omdat het uitkeringsgerechtigden van iedere uitkeringsvorm omvat. Het doel is dat het advies op basis van de kenmerken van de werkzoekende leidend is en in elk geval meer bindend dan nu met de Werkverkenner het geval is. Ook zal een onafhankelijke organisatie de data-analyse en de advisering voor effectieve dienstverlening uitvoeren.

De uitvoering van de re-integratie- en matchingsactiviteiten ligt in het AVWN-voorstel bij private aanbieders die samenwerken met gemeenten en UWV. Er is sprake van regionale aanbestedingen van gemeenten en UWV, waarbij de overheid de meest geschikte aanbieders selecteert. Hierbij blijft de verantwoordelijkheid voor het stelsel van uitkeringen en re-integratie wel bij de overheid. In vergelijking met het huidige systeem betekent dit dat de huidige werkgeversservicepunten opgeheven worden en worden vervangen door dienstverlening door private aanbieders. De huidige werkgeversservicepunten zijn samenwerkingen tussen UWV, gemeenten en andere regionale partijen. Ook de re-integratiedienstverlening wordt in het voorstel uitgevoerd door private aanbieders in plaats van door gemeenten en UWV. Dat betekent dat UWV Werkbedrijf en de sociale diensten van gemeenten aanzienlijk worden ingekrompen en plaatsmaken voor marktpartijen die de re-integratie uitvoeren. Zij behouden wel de taak om het stelsel van re-integratie te beheren en coördineren, maar voeren zelf geen re-integratieactiviteiten meer uit.

Voor de beoordeling van de maatregel nemen we aan dat de gemiddelde kosten die per uitkeringsontvanger gemaakt worden voor re-integratie- en matchingsactiviteiten gelijk blijven aan de kosten in 2017. Er is dus per uitkeringsontvanger geen sprake van een bezuiniging of intensivering op de re-integratie- en matchingsactiviteiten. De totale kosten zullen op termijn dalen indien sprake is van een daling van het aantal uitkeringsgerechtigden, doordat de uitkeringsgerechtigden sneller een nieuwe baan vinden.

In de beoordeling staan de hiervoor genoemde deelmaatregelen centraal. De uniforme regeling om tot het minimumloon te komen is niet in de beoordeling meegenomen. Deze regeling is namelijk beperkt uitgewerkt, waardoor er te weinig informatie beschikbaar is voor een oordeel. Over deze regelingen woedt op dit moment een maatschappelijke en politieke discussie, waarbij de actuele stand van zaken is dat het kabinet voorstelt om de loonkostensubsidie te vereenvoudigen en loondispensatie, zoals voorgesteld in het regeerakkoord, niet te gaan invoeren (Van Ark, 2018). Het CPB geeft aan dat een systeem van loondispensatie ten opzichte van loonkostensubsidie een structurele besparing van € 0,5 miljard oplevert (CPB, 2018). Deze besparing wordt veroorzaakt doordat loondispensatie werkgeverslasten verlaagt. Daar staat tegenover dat de pensioenopbouw van werkenden lager is en dat werken onder het minimumloon (zonder aanvullende uitkering) mogelijk wordt. Het CPB verwacht een gering positief werkgelegenheidseffect vanwege de lagere loonkosten van loondispensatie.

Competentiepaspoort

Het competentiepaspoort is gericht op competenties (kennis en vaardigheden) van werkenden en niet zozeer op hun diploma's. Het gaat erom dat duidelijk wordt wat mensen kunnen en willen. Hierbij is sprake van onderschrijving van de competenties door leidinggevenden, collega's en/of docenten. Het paspoort heeft gelijkenissen met het onderschrijven van competenties van werkenden zoals dat op dit moment bijvoorbeeld al op digitale platformen zoals LinkedIn plaatsvindt. Ook heeft het competentiepaspoort gelijkenissen met de Erkenning van Verworven Competenties (EVC), zoals deze nu al bestaat. Bij EVC's is echter sprake van een geformaliseerd traject, voordat sprake is van erkenning van competenties. Het voorgestelde competentiepaspoort is eenvoudiger te gebruiken.

Op dit moment bestaan er al initiatieven voor het ontwerp en gebruik van competentiepaspoorten. In het kader van het project House of Skills wordt in de regio Amsterdam bijvoorbeeld een competentiepaspoort ontwikkeld. Dit richt zich echter primair op mbo-leerlingen. Het door AWWN voorgestelde competentiepaspoort is breder, omdat het zich op alle sectoren en doelgroepen richt. Wel is het idee dat lessen die uit de huidige ontwikkelingen worden getrokken meegenomen worden in de ontwikkeling ervan.

Het voorgestelde competentiepaspoort wordt gefinancierd door de Rijksoverheid in de vorm van een aanbesteding waaraan private partijen kunnen meedoen. Daarbij kan bijvoorbeeld sprake zijn van cofinanciering door private partijen. Specifiek wordt gedacht aan cofinanciering vanuit de uitzendsector. Het budget voor de ontwikkeling en het gebruik van het competentiepaspoort sluit aan bij de kosten die nu gemaakt worden voor de huidige competentiepaspoorten.

3.2 Presteren

AWVN heeft verschillende knelpunten geïdentificeerd die mogelijk belemmerend werken voor de groei van de arbeidsproductiviteit. Het eerste knelpunt is dat de gelden die beschikbaar zijn voor scholing aan werkenden niet effectief en efficiënt worden besteed, omdat deze vooral gebruikt worden door hoger opgeleide werkenden en te weinig door lager opgeleide werkenden en zelfstandigen zonder personeel (zie CBS, 2016 en Gielen e.a., 2011). Bij deze laatste groepen is volgens studies die de afgelopen tijd zijn verricht veel te winnen met gerichte scholing en scholing die tot

stand komt in directe relatie tot de werkzaamheden. Scholing verhoogt de productiviteit en daarmee het inkomen. Daarnaast hebben beter geschoolde werkenden een veel lagere kans om werkloos te worden of zonder opdrachten te komen zitten (zie SER, 2016). Het tweede gesignaleerde knelpunt is dat scholingsgelden te weinig gericht zijn op de lange termijn en te veel worden ingezet op het verhogen van de productiviteit in de huidige functie. Het laatste knelpunt is dat te veel werkenden een negatief beeld hebben bij (formele) scholing als gevolg van negatieve leerervaringen of de tijd en middelen die ze moeten investeren zonder dat duidelijk is wat het oplevert.

Dat lager opgeleide werkenden minder scholing volgen is deels op rationale gronden te verklaren. Hoger opgeleide werknemers hebben namelijk vaak meer baat bij het onderhouden van hun kennis en vaardigheden dan lager opgeleide werknemers. Het verschil in scholingsdeelname kan voor een ander deel worden verklaard door een lagere scholingsbereidheid bij laagopgeleiden die ingegeven is door persoonlijke of psychologische barrières, zoals scholingsangst door slechte ervaringen in het verleden met leren en examineren (ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid, 2017). Een gebrek aan motivatie, beperkte scholingsmogelijkheden bij de werkgever en een verkeerde inschatting van het rendement van scholing door de werknemer en werkgever kunnen eveneens een rol spelen bij de lagere scholingsdeelname van lager opgeleide werknemers. Laagopgeleiden geven bovendien aan dat het nut van post-initiële scholing niet altijd duidelijk is en ze buiten werktijd niet altijd tijd vrij willen of kunnen maken om te investeren in hun kennis en vaardigheden.

Scholingsdeelname van lager opgeleiden levert winst op. Zo blijkt dat werknemers die in de afgelopen twee jaar post-initiële scholing volgden ongeveer twee procent minder kans maken om werkloos te raken. Dit geldt voor alle werkenden. Deelname aan post-initiële scholing kan daarnaast zorgen voor een hoger loon bij laagopgeleiden, een verbeterde interne inzetbaarheid en een hogere arbeidsproductiviteit (Fouarge e.a., 2010). Bij deze studies is zoveel mogelijk rekening gehouden met selectie-effecten, maar deze kunnen natuurlijk nooit helemaal worden uitgesloten.

Het AWWN-voorstel bevat verschillende maatregelen om deze knelpunten op te lossen en de productiviteit te verhogen. In deze analyse behandelen we de WerknaarwerkWet. In deze maatregel worden de gelden beschikbaar voor re-integratie (waaronder omscholing) in de tijd naar voren gehaald, van de periode van werkloosheid naar het moment dat werkenden met ontslag worden bedreigd.

De effectiviteit van scholingsvouchers is eerder geanalyseerd voor verschillende groepen op de arbeidsmarkt (zie CPB, 2015). Het CPB (2016a) concludeert over scholingsvouchers voor werkenden dat deze scholing licht bevorderen, maar tegelijkertijd erg kostbaar zijn. De oorzaak van de hoger kosten is een groot *deadweight loss*: de grote gebruikers van de vouchers scholen zich zonder vouchers ook. Het idee van de doorstartbaan en de vergroting van fiscale voordelen van scholing voor werkgevers, die ook door AWWN worden voorgesteld, worden niet nader geanalyseerd. Het CPB (2016a) concludeert dat fiscale instrumenten niet altijd scholingsdeelname van werkenden bevorderen en dat een goed ontwerp hiervan van groot belang is om een hoog *deadweight loss* te voorkomen.

WerknaarwerkWet

In de voorgestelde maatregel worden de gelden beschikbaar voor re-integratie (waaronder omscholing) van met ontslag bedreigde werkenden naar voren gehaald. Het gaat daarbij om gelden die

beschikbaar zijn vanuit de WW en beschikbaar komen zodra iemand werkloos wordt en recht krijgt op een WW-uitkering. Het gaat dus niet om de uitkering zelf, deze start nog altijd pas op het moment dat iemand daadwerkelijk werkloos wordt. Deze gelden voor re-integratie zijn aanvullend op eventuele financiering van een werk-naar-werk-traject vanuit de transitievergoeding. Het idee van het naar voren halen van een deel van de re-integratie is preventief, zodat werkenden eerder doormoeten van werk naar werk. Dit heeft als beoogd gevolg dat met ontslag bedreigde werkenden eerder een nieuwe baan vinden dan in de huidige situatie of überhaupt niet werkloos raken. Daarmee verschilt deze regeling aanzienlijk van de in 2010 en 2011 geldende deeltijd-WW. Hierin werd namelijk in plaats van het budget voor re-integratie de uitkering naar voren gehaald. Daardoor was destijds ook geen sprake van de koppeling van de naar voren gehaalde uitkering met activiteiten gericht op het vinden van nieuw werk. Uit de evaluatie van de deeltijd-WW is gebleken dat er niet geconcludeerd kon worden dat er een positief effect was op de werkgelegenheid of bedrijfsprestaties (De Groot e.a., 2012).

Deze maatregel is budgetneutraal. Het is de bedoeling dat de financiering geheel komt uit de beschikbare gelden die zijn gereserveerd voor de WW-uitkering als iemand werkloos wordt. In de uitvoering is het van belang dat sprake is van een gedegen toetsing of iemand die hiervan gebruik wil maken inderdaad met ontslag bedreigd wordt. Er ontstaat immers een risico dat onrechtmatig gebruik wordt gemaakt van deze vanuit de WW beschikbare gelden.

3.3 Organiseren: het huis van zekerheid

Wegwerkzaamheden bevat een aantal voorstellen op het terrein van de sociale zekerheid, gericht op het uitbreiden van sociale zekerheid (arbeidsongeschiktheidsverzekering) naar alle werkenden, het beperken van administratieve en financiële lasten van loondoorbetaling bij ziekte en het stimuleren van pensioenopbouw door zelfstandigen.

In de eerste plaats stelt AWWN voor om minimumtarieven te introduceren voor alle werkenden. Voor werknemers is er het minimumloon. Voor zelfstandigen moet er eveneens een algemeen tarief komen waarmee het mogelijk is om een inkomen te verdienen, premie te betalen voor een basis-arbeidsongeschiktheidsverzekering én een minimaal deel van het inkomen te sparen voor pensioen. Naar verwachting komt dit tarief daarmee hoger uit dan de € 15-18 per uur die in het Regeerakkoord is genoemd. Een verschil met het Regeerakkoord is dat er in dit voorstel geen arbeidsovereenkomst wordt vastgesteld.

Ten tweede wordt voorgesteld om de loondoorbetaling bij ziekte in de eerste plaats te individualiseren en differentiëren naar herstelkans en tegelijkertijd te verkorten tot gemiddeld één jaar. Het voorstel is om de duur afhankelijk te maken van de kansen op herstel (op basis van data-analyse en binnen de grenzen van de privacywetgeving). In geval van ziekte zal een onafhankelijke instantie (UWV) herstelkansen vaststellen. Vervolgens worden de uitkomsten van deze toets richtinggevend voor re-integratie: bij volledige arbeidsongeschiktheid zonder uitzicht op terugkeer naar werk wordt de loondoorbetalingsperiode korter en stoppen de re-integratieverplichtingen. De arbeidsongeschiktheidsverzekering gaat dan eerder in. Maar als de terugkeer naar de eigen werkplek na het eerste jaar reëel is, dan houdt de werkgever de verplichting om een werknemer terug naar werk te begeleiden. In dat geval kan de loondoorbetalingsperiode dus langer worden dan een jaar, en in het

voorstel van AWVN ook langer dan twee jaar. Voor deze groep blijft de band met de werkgever dus langere tijd bestaan, en dat is bevorderlijk voor de kans op re-integratie (zie Euwals e.a., 2015).

Ten derde wordt een verplichte arbeidsongeschiktheidsverzekering voor alle werkenden (dus inclusief zelfstandigen) ingevoerd. Voor de verzekering geldt een acceptatieplicht en een lastendekkende premie. De verzekering wordt uitgevoerd door private verzekeraars. Als dit ook geldt voor werknemers wordt uitvoering van de WGA (in elk geval de eerste 10 jaar) voor hen geheel overgeheveld naar private verzekeraars. Voor de concrete uitwerking veronderstellen we in lijn met eerder uitgewerkte varianten de introductie van een verzekering op minimumniveau (70 procent van het wettelijk minimumloon (WML)) voor zelfstandigen (zie ministerie van Financiën, 2015 en CPB, 2017). De verplichte premie wordt bepaald door het premiepercentage maal het minimumloon, dan wel de winst uit de eigen onderneming als die lager is dan het minimumloon. Deze verplichte verzekering gaat gelden voor zowel startende als bestaande zelfstandigen.

Daarnaast wil AWVN dat de pensioenopbouw in de tweede pijler eenvoudiger en vanzelfsprekender wordt voor alle werkenden. Uitgangspunt is dat het voor werkenden – ongeacht hun positie op de arbeidsmarkt – mogelijk moet zijn om tegen de tijd van het pensioen over voldoende middelen te beschikken om een fatsoenlijke oude dag te hebben, in aanvulling op de AOW. Dat zou bijvoorbeeld kunnen doordat pensioenfondsen en -regelingen toegankelijk(er) worden voor groepen die nu niet automatisch aangesloten zijn bij een pensioenfonds. Een voorbeeld is het bedrijfstakpensioenfonds in de schildersbranche dat zowel voor werknemers als voor zelfstandigen toegankelijk is. Deze maatregel is echter niet af te dwingen, want uiteindelijk is het aan de pensioenfondsbesturen of en onder welke voorwaarden zij dit mogelijk willen maken. Daarnaast is het voor werkenden wellicht niet altijd interessant zich aan te sluiten bij een fonds. De overheid kan wel verplichten dat werknemers die zelfstandig worden standaard bij hun pensioenfonds aangesloten blijven, dan wel pensioenfondsen verplichten deze optie aan te bieden (ministerie van Financiën, 2015 en SER, 2015). Dit verlaagt de kans op selectie, waardoor werkenden pas willen toetreden als het op individueel niveau interessant is (*adverse selection*).

Ten slotte doet AWVN enkele aanvullende fiscale voorstellen. In de eerste plaats stelt AWVN voor de bestaande aftrekbaarheid van de arbeidsongeschiktheidspremies en pensioenpremies voor zelfstandigen uit te breiden, om te compenseren voor de verzekeringsplicht en te stimuleren dat zelfstandigen deelnemen aan een pensioenregeling. Ter compensatie kan de zelfstandigenaftrek worden afgeschaft. De fiscale faciliteit voor deze groep wordt dan specifiek gericht op zelfstandigen om hen te stimuleren om zich te verzekeren tegen arbeidsongeschiktheid en te sparen voor hun pensioen.

4 Effecten van de voorstellen

Het terugdringen van de complexiteit van re-integratie regels heeft een positief effect op de werkgelegenheid, maar leidt op korte termijn tot hogere kosten. Het vergroten van zekerheden door het verbeteren van de inkomensbescherming van zelfstandigen in combinatie met het beperken van de zelfstandigenaftrek leidt per saldo tot verbetering van de overheidsfinanciën, maar heeft een licht negatief voor de werkgelegenheid. Het succes van het competentiepaspoort hangt af van de acceptatie en het gebruik ervan en de WerknaarwerkWet zal waarschijnlijk meer mensen van werk naar werk laten bewegen zonder werkloos te worden.

Dit hoofdstuk beoordeelt de maatregelen die AWWN voorstelt op het terrein van meedoen, presenteren en organiseren. Het doel van dit hoofdstuk is de maatregelen kwalitatief en waar mogelijk kwantitatief te beoordelen in termen van kosten en effecten.

4.1 Wijze van beoordelen

De voorstellen zijn beoordeeld op verschillende criteria, zoals de kosten voor de samenleving en de overheid, en de effecten op inkomensbescherming, werkgelegenheid en productiviteit. Een beoordeling in termen van welvaartsbaten laten we achterwege, omdat veel effecten niet exact kunnen worden gekwantificeerd. De effecten worden kwalitatief geduid op basis van economische theorie en empirie en indien mogelijk gekwantificeerd op basis van eerdere berekeningen dan wel op basis van eigen berekeningen gebaseerd op parameters uit de economische literatuur. We toetsen niet expliciet op juridische haalbaarheid.

4.2 Meedoen

4 × 1: Uniformering re-integratiedienstverlening

Directe kosten en lasten

Het uniformeren van de verschillende regimes voor de begeleiding naar betaald werk van uitkeringsgerechtigden brengt verschillende kosten en lasten met zich mee. Hiervan is een gedeelte incidenteel (gekoppeld aan de transitie) en een gedeelte structureel.

Op de korte termijn is te voorzien dat er een direct negatief effect zal zijn op de werkgelegenheid van de werknemers die zich nu richten op re-integratie en werkgeversdienstverlening. Een deel van hen zal waarschijnlijk hun baan verliezen als gevolg van de privatisering van de uitvoering van re-integratieactiviteiten. Er is daarbij sprake van een verlies aan menselijk kapitaal, omdat een deel van de huidige expertise van deze werknemers verloren zal gaan (zie Van Gestel e.a., 2009). Wel is te verwachten dat een deel van deze werknemers vervolgens bij de private uitvoerders van re-integratieactiviteiten in dienst zal komen (vanwege hun expertise op het vlak van de uitvoering van re-integratie). Een tweede kostenpost is vastgoed. Te verwachten is dat een deel van deze kosten ontstaat vanwege langlopende huurcontracten die moeten worden afgekocht. Ook andere vormen

van transitiekosten zijn op de korte termijn voorstelbaar. Deze kosten zullen waarschijnlijk gedragen worden door de overheid en daarmee gefinancierd worden vanuit de belastingen.

Structureel worden kosten gemaakt voor de aanbestedingen van de dienstverlening, die in het huidige systeem niet worden gemaakt. De directe kosten van de re-integratiedienstverlening ten opzichte van de huidige situatie zullen iets lager worden, door de te verwachten daling van de uitkeringsduur van uitkeringsontvangers (zie hieronder). In 2017 had UWV aldus hun jaarverslag uitvoeringskosten van € 329 mln. voor de re-integratie van uitkeringsontvangers die onder hun verantwoordelijkheid vielen. Onder deze laatste kosten vallen ook de kosten van de dienstverlening die UWV zelf aanbiedt. Aanvullend daarop werd in 2017 voor € 200 mln. aan externe uitgaven gedaan voor re-integratie. In totaal waren er in 2017 1,27 mln. personen met een uitkering vanuit UWV, van wie ongeveer 100 duizend personen een IVA-uitkering ontvingen. Deze laatste groep is volledig arbeidsongeschikt en voor hen wordt geen re-integratie naar werk beoogd. Dat betekent dat er in 2017 ongeveer 1,17 mln. personen via UWV een uitkering ontvingen voor wie wordt beoogd dat zij het werk op korte termijn hervatten. De gemiddelde uitgaven voor re-integratie voor hen zijn daarmee ongeveer € 450 per persoon per jaar. We veronderstellen dat deze kosten lineair afnemen met de verwachte daling van het aantal uitkeringsontvangers en hun uitkeringsduur.

De totale kosten van re-integratiedienstverlening aan de doelgroep van de participatiewet zijn ongeveer € 500 mln. (Divosa, 2015). Deze worden gefinancierd vanuit de *integratie-uitkering sociaal domein* die in totaal in 2017 € 2,6 miljard was, maar onder andere ook de kosten voor de WSW omvat. In 2017 ontvingen 190 duizend personen met een bijstandsuitkering een re-integratievoorziening vanuit een gemeente. De gemiddelde uitgaven aan re-integratie voor hen per persoon per jaar zijn ongeveer € 2.650.

De gemiddelde uitgaven aan re-integratie voor ontvangers van alle relevante uitkeringen samen bedragen ongeveer € 750 per persoon per jaar. Een deel van dit budget is in AWWN-plannen beschikbaar voor re-integratie na uniformering en publiek-private samenwerking tussen UWV, gemeenten en private partijen. Binnen het budget vallen ook de kosten voor beheer en coördinatie van het stelsel, naast de uitvoeringskosten van re-integratie.

Effecten op inkomensbescherming, werkgelegenheid en productiviteit

Het uniformeren van de verschillende regimes voor de begeleiding naar betaald werk van uitkeringsgerechtigden heeft waarschijnlijk op lange termijn een positief effect op de werkgelegenheid. De reden voor dit positieve werkgelegenheidseffect is dat efficiëntere re-integratie zorgt voor een snellere uitstroom van werkloosheid naar werk.

Om het positieve effect op lange termijn te bereiken is het noodzakelijk dat de re-integratie van uitkeringsgerechtigden daadwerkelijk meer efficiënt wordt dan in de huidige situatie. Er zijn meerdere redenen waarom dat mogelijk is.

Als eerste kan dat zijn door het intensievere gebruik van data-analyse om te kiezen welke persoonlijke dienstverlening uitkeringsontvangers ontvangen. Dit geldt specifiek voor ontvangers van bijstands- en arbeidsongeschiktheidsuitkeringen, omdat voor hen data-analyse nog geen rol speelt in de keuze van re-integratiedienstverlening. Zij hebben wel een relatief grote afstand tot de arbeidsmarkt, wat maakt dat het voor hen niet eenvoudig is om werk te vinden. In 2017 stroomden 109

duizend personen in een bijstandsuitkering en 31 duizend personen in de WGA. Voor de groep WW-ontvangers zal het effect kleiner zijn, omdat data-analyse al intensief gebruikt wordt om de optimale re-integratiedienstverlening te bepalen. Het gaat om een grote groep van 472 duizend nieuwe instromers (in 2017) met een kleine afstand tot de arbeidsmarkt van wie meer dan de helft binnen een half jaar weer een baan vindt. Er is wel sprake van een advies en klantmanagers hebben uiteindelijk de keuze welke dienstverlening wordt ingezet. Uit de internationale literatuur blijkt dat advies op basis van een geautomatiseerd systeem vaak door klantmanagers in de wind wordt geslagen (Behncke e.a., 2009). De literatuur laat zien dat dit onterecht is, omdat klantmanagers niet beter zijn in het beoordelen van werkzoekenden dan geautomatiseerde systemen (Bell & Orr, 2002 en Lechner & Smith, 2007). Het is dus waarschijnlijk dat een grotere mate van automatisering leidt tot een grotere efficiëntie van re-integratiedienstverlening.

Als tweede kan de uniformering van re-integratie zorgen voor meer uitstroom. Hierbij valt specifiek te denken aan de groep werklozen die vanuit een andere uitkering de bijstand instroomt. Zij hebben nu namelijk te maken met een wisseling in het re-integratieregime zodra zij van uitkeringsregime wisselen. Deze groep omvat ongeveer 9 procent van de totale instroom in de bijstand (CBS, 2017) en is daarmee jaarlijks ongeveer 10 duizend personen groot. De rest van de jaarlijkse instroom in de bijstand komt niet uit een uitkering. Het is plausibel dat een integrale aanpak van re-integratie voor de groep die vanuit een andere uitkering de bijstand instroomt, tot een hogere uitstroom naar werk kan leiden. In welke mate uniformering voor andere groepen (dan zij die van uitkering wisselen) effectief is, is op dit moment niet goed in te schatten. Het is minder aannemelijk dat deze groepen van de uniformering op zichzelf profijt hebben. Ook is er bij bijvoorbeeld bijstandsgerechtigden vaak sprake van multiproblematiek, zoals de aanwezigheid van schulden of behoeftes aan andere vormen van hulpverlening door de gemeente. Zulke problemen worden idealiter integraal aangepakt. Het is in de vormgeving van de maatregel een aandachtspunt dat deze groepen begeleid blijven worden. Naar de effecten van uniformering van re-integratie is geen wetenschappelijk onderzoek verricht.

De derde reden voor een mogelijke snellere uitstroom naar werk is privatisering, waarbij met prestatieprikkels voor uitvoerders van re-integratiedienstverlening wordt gewerkt. Deze prikkels zorgen ervoor dat dienstverleners een direct financieel voordeel hebben als de re-integratie succesvol is, wat ervoor zorgt dat private aanbieders theoretisch effectiever en efficiënter opereren. Het CPB (2016a) geeft echter aan dat uit de literatuur niet blijkt dat privaat uitgevoerde re-integratietrajecten effectiever zijn dan publiek uitgevoerde re-integratietrajecten. Dit blijkt bijvoorbeeld uit onderzoek van Koning e.a. (2007). Voor uitkeringsregelingen die onder de verantwoordelijkheid van Nederlandse gemeenten vallen is op dit moment al sprake van een prikkelwerking. In de financiering van de bijstand vanuit de Rijksoverheid naar gemeenten zijn immers prikkels opgenomen (zie onder andere Tempelman e.a., 2018). Gemeenten hebben een financieel voordeel als zij relatief veel bijstandsontvangers weten te laten uitstromen. In het nieuwe stelsel blijft deze prikkel bestaan, maar besteden gemeenten de re-integratiedienstverlening aan. Die prikkelwerking is er niet voor de WW, WAO/WIA en Wajong die door UWV worden uitgevoerd. In het voorgestelde systeem wordt er wel een indirecte prikkel ingevoerd voor snelle uitstroom uit de WW. Dat leidt naar verwachting tot positieve effecten op de uitstroom. De mate waarin deze effecten daadwerkelijk optreden is vooraf niet te bepalen, want dat zal afhankelijk zijn van de uiteindelijke vormgeving en de effectiviteit en efficiëntie van de uitvoering.

Aanvullend op meer werkgelegenheid is ook een hogere productiviteit te verwachten. De reden is dat de kwaliteit van de matches tussen de nieuwe baan van uitkeringsontvangers en hun vaardigheden waarschijnlijk beter wordt als gevolg van de effectievere re-integratiedienstverlening. Als gevolg daarvan is te verwachten dat uitkeringsontvangers die een baan vinden een hogere productiviteit hebben dan nu het geval is. Dat betekent dat hun loon ook hoger wordt, wat gevolgen heeft voor de belastingopbrengsten. De kosten voor werkgevers worden ook hoger vanwege hogere lonen, maar daarvoor worden zij gecompenseerd door de productiviteitswinst. De te verwachten daling van het aantal uitkeringsontvangers zorgt ervoor dat de werkgeverspremies en de belasting kunnen dalen, omdat daar de sociale zekerheid uit wordt gefinancierd. Het is ook mogelijk dat de kwaliteit van matches juist slechter wordt, doordat er sneller (c.q. te snel) een baan wordt gevonden. Het is belangrijk om bij eventuele invoering te monitoren of dit inderdaad niet het geval is.

Stel dat de uitgaven aan WW-uitkeringen met één procent dalen als gevolg van de maatregelen uit 4 × 1, dan is de besparing over 2017 € 48 mln. Een daling van één procent aan arbeidsongeschiktheidsuitkeringen levert € 126 mln. op. Een daling van één procent aan uitkeringen die vallen onder de Participatiewet levert € 59 mln. op. Dalingen van arbeidsongeschiktheidsuitkeringen en uitkeringen die vallen onder de Participatiewet zijn echter minder waarschijnlijk, omdat de gemiddelde afstand van deze groep tot de arbeidsmarkt groter is dan die van WW-gerechtigden. Ook zijn er voor uitkeringen die vallen onder de Participatiewet al prikkels in het stelsel ingebouwd om uitstroom te bevorderen. Wel geldt voor arbeidsongeschiktheidsuitkeringen en uitkeringen die vallen onder de Participatiewet dat data-analyse voor deze groepen een groter effect kan hebben, omdat dat nu nog niet wordt gedaan. Voor WW-gerechtigden is wel al sprake van dienstverlening op grond van data-analyse.

Om een goede inschatting van de kwantitatieve effecten op de werkgelegenheid en uitgaven aan uitkeringen te kunnen maken, is het verstandig beleidsexperimenten uit te voeren met de maatregelen zoals in 4 × 1 voorgesteld. Een experiment kan bijvoorbeeld worden uitgevoerd door voor een deel van de groep nieuw ingestroomde WW'ers een wijze van re-integratie aan te bieden die aansluit bij 4 × 1 en te analyseren wat hier de gevolgen van zijn ten opzichte van de overige instroom. Het is wel van belang om evenwichtseffecten op de arbeidsmarkt in beschouwing te nemen, omdat de groepen direct met elkaar concurreren om (dezelfde) banen (Gautier e.a., 2018).

Competentiepaspoort

Directe kosten en lasten

Het competentiepaspoort brengt verschillende kosten en lasten met zich mee. De belangrijkste kostenpost zijn de kosten voor de ontwikkeling van het paspoort. De grootste uitdaging bij de ontwikkeling van het competentiepaspoort is het ontwerpen van de zogeheten taxonomie van vraag (taken relevant voor het uitoefenen van werk) en aanbod (kennis en vaardigheden van een werkende). De indeling van werktaken, zoals die in verschillende functies en sectoren voorkomen, moet op zodanig worden vormgegeven dat een voldoende generiek profiel ontstaat. De bijbehorende indeling van kennis en vaardigheden dient hierop aan te sluiten. De taxonomie moet voor de gehele breedte van de Nederlandse arbeidsmarkt van toepassing zijn, dus op alle functies, sectoren en opleidingsniveaus. Er kan bij het ontwerp worden aangesloten bij een aantal lopende initiatieven. In de regio Amsterdam wordt op dit moment bijvoorbeeld een 'skillspaspoort' ontwikkeld. Ook in Vlaanderen is een taxonomie voor de Belgische arbeidsmarkt gelanceerd en in Zweden

en Singapore wordt gewerkt aan een competentiepaspoort. Het is niet te zeggen wat deze kosten exact zijn. Wel is te verwachten dat de ontwikkelkosten maximaal enkele miljoenen euro's zullen zijn. Deze kosten zullen gedeeltelijk worden betaald door de overheid (dus indirect door burgers en bedrijven) en gedeeltelijk door private partijen.

Effecten op inkomensbescherming, werkgelegenheid en productiviteit

Het invoeren van een competentiepaspoort heeft waarschijnlijk een positief effect op de werkgelegenheid. De reden hiervoor is dat het paspoort zorgt voor betere matching van vraag en aanbod en zo leidt tot een snellere uitstroom naar werk van werklozen en meer baanwisselingen van werkenden.

Te verwachten is dat werkgevers door het competentiepaspoort beter weten welke potentiële werknemers geschikt zijn om hun vraag te vervullen. De informatieasymmetrie over de kennis en vaardigheden van een werknemer en de gevraagde competenties door de werkgever worden hierdoor verkleind. Dat betekent dat uitkeringsontvangers sneller een nieuwe baan zouden kunnen vinden en ook dat werknemers makkelijker van baan kunnen wisselen. Vooral tussen sectoren zou de matching kunnen verbeteren als wordt gezocht op kernvaardigheden. Hierbij is ook de verwachting dat de duur van openstaande vacatures korter wordt, omdat op een meer eenduidige wijze wordt geadverteerd. Zowel de kortere vacatureduur als de verbetering van de kwaliteit van matches tussen werkzoekende en vacature heeft als gevolg dat de productie van bedrijven hoger wordt. Dat betekent ook dat het loon van werknemers hoger wordt en de totale loonsom toeneemt, wat gevolgen heeft voor de belastingopbrengsten. De loonkosten voor werkgevers worden ook hoger, maar daarvoor worden zij gecompenseerd door de productiviteitswinst door betere matches. Aanvullend is de verwachting dat het aantal uitkeringsontvangers daalt. Dit zorgt ervoor dat de werkgeverspremies en de belasting kunnen dalen, omdat daar de sociale zekerheid uit wordt gefinancierd.

Of er inderdaad positieve effecten zullen zijn op de werkgelegenheid en productiviteit is afhankelijk van in hoeverre het competentiepaspoort breed gebruikt gaat worden door werkgevers en werknemers. Een brede adaptatie van het paspoort zal afhangen van de receptie van werkgevers en werknemers. Van de overheid kan hierbij worden verwacht dat zij een aanjagende rol speelt, bijvoorbeeld in het financieren en begeleiden van de zogeheten taxonomie en het gebruik van het paspoort als grote werkgever. Deze rol is nodig om de stap te kunnen maken van de huidige regionale en sectorale initiatieven naar een integrale landelijke uitrol.

4.3 Presteren: WerknaarwerkWet

Directe kosten en lasten

De WerknaarwerkWet brengt geen grote kosten met zich mee. Dit is het geval omdat het gaat om een verschuiving van het re-integratiebudget voor werklozen in de tijd, zonder dat dit budget verhoogd wordt. Wel zal de invoering gepaard gaan met de reguliere kosten die gemoeid zijn met wijzigingen in wetgeving, maar deze kosten zijn incidenteel.

Effecten op inkomensbescherming, werkgelegenheid en productiviteit

Het invoeren van een WerknaarwerkWet heeft waarschijnlijk een positief effect op de werkgelegenheid. De reden is dat het naar voren halen van re-integratie uitgaven zorgt voor een snellere

uitstroom naar werk van WW'ers. Daarbij is ook de verwachting dat een gedeelte van de met ontslag bedreigde werkenden hierdoor überhaupt niet meer in de WW instroomt, maar van werk naar werk stroomt. Een andere reden voor het positieve effect op de werkgelegenheid is dat de band tussen werkgever en werkende blijft bestaan. Hierdoor zijn beide partijen meer genegen om van werk naar werk te bewegen. Een belangrijk aandachtspunt is dat de financiering vanuit de WerknaarwerkWet alleen wordt gebruikt door daadwerkelijk met ontslag bedreigde werkenden. Er is namelijk een risico dat ook reguliere scholing voor werknemers vanuit deze WerknaarwerkWet wordt gefinancierd op het moment dat er niet voldoende controle is op de besteding van de beschikbare middelen. Dat betekent dat een onafhankelijke partij moet vaststellen of een werknemer inderdaad met ontslag bedreigd wordt. Daarnaast bestaat een risico dat werkgevers de WerknaarwerkWet gebruiken om geen transitievergoeding te hoeven betalen (omdat hun met ontslag bedreigden niet werkloos worden). In dat geval worden de kosten voor werk-naar-werk-trajecten afgewenteld op de overheid (en daarmee de belastingbetaler).

Om de arbeidsmarkt op deze manier inclusiever maken is het noodzakelijk dat vroegtijdige re-integratie van uitkeringsgerechtigden inderdaad effectief is. Dat betekent dat het moet leiden tot het eerder vinden van een nieuwe baan. Op basis van onderzoek blijkt dat re-integratiedienstverlening op de lange termijn positief bijdraagt aan de kans op werkhervatting van werkzoekenden (Heyma & Van der Werff, 2013 en Lammers e.a., 2013). Hierbij is het zogeheten *lock-in effect* een belangrijk aandachtspunt. Dit is het effect dat re-integratiedienstverlening op de korte termijn tot een kleinere kans op werk leidt. De reden is dat uitkeringsgerechtigden door re-integratietrajecten op korte termijn minder actief naar werk zoeken, omdat zij een re-integratietraject volgen en afmaken. Door het naar voren halen van de re-integratieactiviteiten voor de start van de uitkering, komt (een deel) van deze periode waarin het *lock-in effect* geldt voor de uitkeringsperiode te liggen. Daardoor zou dit effect verkleind kunnen worden, wat positief is voor de kans op nieuw werk.

Er ontstaat meer werkgelegenheid en het aantal WW-ontvangers en hun werkloosheidsduur daalt door het naar voren halen en anders besteden van uitkeringsgelden. De maatregel heeft een positief effect op de overheidsfinanciën, omdat er minder mensen werkloos raken. Werkgeverspremies en het belastingpercentage kunnen licht dalen, omdat de WW daaruit wordt gefinancierd. Een daling van de WW-uitkeringslasten van één procent als gevolg van het naar voren halen van de re-integratiegelden leidt tot een besparing van € 48 mln. per jaar. De voorwaarde om een besparing te behalen is dat het gebruik van de middelen uit de WerknaarwerkWet inderdaad alleen voor met ontslag bedreigde werkenden wordt aangewend en niet in de plaats komt van een transitievergoeding. De effecten zijn pas goed vast te stellen door het uitvoeren van een beleidsexperiment met deze maatregel, omdat het onduidelijk is wat de omvang van de daling is. Een experiment zou bijvoorbeeld uitgevoerd kunnen worden door in bepaalde sectoren het naar voren halen van WW-gelden toe te staan.

4.4 Organiseren: het huis van zekerheid

Minimumtarieven voor zelfstandigen

Directe kosten en lasten

Het is twijfelachtig of minimumtarieven voor zelfstandigen effectief zijn. Minimumtarieven kunnen er in theorie toe bijdragen dat ook zelfstandigen aan de onderkant van de arbeidsmarkt zich een inkomen boven het bestaansminimum kunnen verwerven en zich tegelijk kunnen verzekeren tegen arbeidsongeschiktheid en sparen voor hun pensioen. Voorwaarde is wel dat de maatregel effectief is. Er zijn redenen om aan te nemen dat uitvoering van de maatregel lastig is. In de eerste plaats is niet zeker dat deze juridisch (Europeesrechtelijk) houdbaar is, omdat de maatregel op gespannen voet staat met de Europese dienstenrichtlijn.¹ Ten tweede is de maatregel vermoedelijk lastig te handhaven. Veel zelfstandigen houden geen urenadministratie bij, maar voor de handhaving van de maatregel is een betrouwbare urenadministratie wel belangrijk – in de praktijk zijn voor veel zelfstandigen uren en tarieven immers uitwisselbaar. Zelfs als er een urenadministratie is, is deze voor de Inspectie SZW nauwelijks controleerbaar. Zowel zelfstandigen als opdrachtgevers hebben een prikkel om de maatregel te ontwijken. Mocht de maatregel ondanks deze problematiek effectief ingevoerd kunnen worden, dan is het effect vergelijkbaar met de invoering of verhoging van een minimumloon. Het effect is dan primair afhankelijk van de omvang van de populatie voor wie het minimumtarief bindend wordt. Op kosten voor de overheid en collectieve lasten zijn er in principe geen effecten (los van mogelijk hogere handhavingskosten voor de Inspectie SZW), ervan uitgaande dat het sociaal minimum niet wordt aangepast.

Effecten op inkomensbescherming, werkgelegenheid en productiviteit

De eventuele effecten op de inkomens van zelfstandigen zijn in de eerste plaats afhankelijk van de omvang van de populatie die door de maatregel geraakt wordt. Voor zover de groep die geraakt wordt het hogere uurtarief daadwerkelijk kan doorberekenen, leidt dat tot een hogere omzet en een hoger inkomen. Voor een deel van de zzp'ers zal de tariefstijging tot een daling van het aantal opdrachten leiden die het positieve effect op de omzet geheel of gedeeltelijk compenseert. Voor de zeer laag productieve zelfstandigen zal de tariefstijging dermate groot zijn dat de vraag naar hun diensten mogelijk geheel wegvalt. Tegenover deze negatieve effecten op de werkgelegenheid staat een positief effect doordat het verschil tussen het hebben van een uitkering en het inkomen als zelfstandige toeneemt, en dat leidt structureel tot een hoger arbeidsaanbod. Per saldo resulteert waarschijnlijk een beperkt negatief effect op de structurele werkgelegenheid van -0,1 à -0,2 procent, uitgaande van een minimumtarief van € 18 per uur in combinatie met een langere opdrachtduur of reguliere bedrijfsactiviteiten.² Naarmate het tarief hoger wordt gesteld of voor een grotere groep geldt door de aanvullende eisen los te laten, wordt het werkgelegenheidsverlies groter. Door samenstellingseffecten zal naar verwachting de gemiddelde productiviteit van zzp'ers toenemen. Daarnaast leiden minimumtarieven tot hogere arbeidsbesparende investeringen. Het positieve effect van een minimumloon op de productiviteit dat in empirische studies gevonden wordt is over het algemeen klein (bijvoorbeeld Riley & Rosazza Bondibene, 2015).

¹ Zie ministerie van Financiën, 2015 en berichtgeving in het FD 4 september 2018.

² Hierbij is uitgegaan van de veronderstelling dat circa 100.000 zelfstandigen door de maatregel geraakt worden in combinatie met een elasticiteit van -0,1 evenals in de inschatting van de werkgelegenheidseffecten van een verhoging van het WML zonder een gekoppelde verhoging van het sociaal minimum, zie CPB (2016a), blz. 60.

Loondoorbetaling naar gemiddeld 1 jaar

Directe kosten en lasten

Het AWWN-voorstel is om loondoorbetaling bij ziekte te individualiseren en differentiëren op basis van herstelkansen, en daarnaast te verkorten naar 1 jaar. Het voorstel is om de duur afhankelijk te maken van de kansen op herstel (op basis van data-analyse en binnen de grenzen van de privacy-wetgeving). Het is wel de vraag hoe uitvoerbaar deze maatregel is: waarschijnlijk is het niet eenvoudig om herstelkansen ex ante goed in te schatten. Daarnaast is het mogelijk dat de maatregel gerepareerd wordt in cao's. Verkorting van de loondoorbetaling bij ziekte naar 1 jaar leidt tot een hogere instroom in de WGA omdat het deel van de populatie dat in het tweede jaar van loondoorbetaling alsnog gere-integreerd zou zijn bij de eigen werkgever, nu in de WGA belandt. De uitstroomkans is dan klein, omdat de band met de werkgever is doorgesneden. Een eenvoudige verkorting van de loondoorbetaling voor alle bedrijven leidt dan in eerste instantie tot minder kosten van loondoorbetaling en minder (administratieve) lasten voor bedrijven.

In tweede instantie leidt het ook tot een hogere instroom in de WIA, en toename van de collectieve premies. Omdat de uitkeringsduur in de WIA veel langer is dan in de loondoorbetaling, kunnen de kosten en lasten voor werkgevers op langere termijn per saldo structureel toenemen met € 0,8 mld. (Hoekstra & Euwals, 2015).³ Dit is een bovengrens. De extra kosten van het voorstel van AWWN kunnen namelijk lager uitkomen als de inschatting van de herstelkansen door het onafhankelijk orgaan goed aansluit bij de gerealiseerde herstelkans. Voor de groep met een reële herstelkans wordt de loondoorbetaling dan immers verlengd voorbij het eerste jaar, blijft de band met de werkgever behouden, en kan betrokkene alsnog gere-integreerd worden in het tweede jaar. Als de herstelkansen nauwkeurig voorspeld worden, is er voor deze groep geen verschil met de huidige situatie. Voor de groep die per direct arbeidsongeschikt wordt verklaard (of in ieder geval eerder dan in de huidige situatie) worden de lasten (eerder) van de individuele werkgever (loondoorbetaling) naar het collectief (WIA) verschoven. Als de herstelkans voor deze groep nauwkeurig voorspeld wordt, leidt dit vooral tot het naar voren halen van de WIA voor een groep die er ook in het huidige stelsel uiteindelijk toch in terecht zou zijn gekomen. Als herstelkansen niet goed voorspeld worden, leidt dat tot extra kosten omdat mensen ten onrechte als arbeidsongeschikt bestempeld worden, terwijl zij in de huidige situatie uiteindelijk weer gere-integreerd zouden zijn. Omdat niet bekend is hoe goed herstelkansen te voorspellen zijn, zijn de extra kosten ten opzichte van de huidige situatie niet goed te kwantificeren. Ervan uitgaande dat voor een deel van de populatie de herstelkansen goed worden ingeschat, bedragen de extra lasten voor werkgevers in ieder geval minder dan de € 0,8 mld. van een eenvoudige verkorting naar 1 jaar over de hele linie. Voor de overheidsfinanciën is het effect van deze maatregel verwaarloosbaar omdat de eventuele extra uitkeringslasten voor de WIA in principe worden gefinancierd met hogere premies. De uitvoeringskosten nemen in ieder geval in eerste instantie toe doordat het systeem voor de herstelkansen moet worden opgezet.

Effecten op inkomensbescherming, werkgelegenheid en productiviteit

Het effect op de inkomensbescherming verschilt tussen groepen, en is afhankelijk van de kwaliteit van de bepaling van de herstelkansen. Meer werknemers ontvangen eerder dan in de huidige situatie een WIA-uitkering. Voor hen is de periode van loondoorbetaling dus korter. Als de inschatting van

³ Verkorting van loondoorbetaling naar 1 jaar leidt tot een lastenverlichting van € 1,3 mld., de toename van kosten en premies voor de WIA tot een verzwaring van € 2,1 mld. op lange termijn. Op korte termijn overheerst voor werkgevers het positieve effect van het vervallen van de lasten van de loondoorbetaling.

de herstelkans goed spoort met de werkelijke herstelkans, verandert er niets voor de werknemers die in de huidige situatie meer dan een jaar loondoorbetaling zouden ontvangen en in de loop van het tweede jaar re-integreren. Als herstelkans niet goed ingeschat worden, kunnen werknemers die anders binnen twee jaar weer gere-integreerd zouden zijn, ten onrechte als arbeidsongeschikt worden aangemerkt. Er is dan grote kans dat zij langdurig afhankelijk worden van een WIA-uitkering.

Verkorting van de loondoorbetaling naar 1 jaar over de hele linie heeft een negatief effect op de werkgelegenheid op lange termijn, omdat de instroom in de WIA stijgt en het WIA-volume toeneemt. Op termijn zijn er daardoor minder mensen beschikbaar op de arbeidsmarkt. Op lange termijn is het arbeidsaanbod bepalend voor de werkgelegenheid, en het arbeidsaanbod daalt. De afname van de structurele werkgelegenheid door een verkorting van de loondoorbetaling naar 1 jaar over de hele linie bedraagt ongeveer 0,3 procent (Hoekstra & Euwals, 2015). Mocht een goede voorspelling van de herstelkans echt mogelijk blijken dan kan dit verlies kleiner worden, omdat in dat geval de extra instroom in de WIA beperkt wordt doordat de loondoorbetalingsperiode voor zieke werknemers met een goede herstelkans langer blijft dan 1 jaar. Op korte termijn kunnen er positieve effecten zijn op de werkgelegenheid omdat het positieve effect van minder werkgeverslasten voor loondoorbetaling overheerst; dit kan in eerste instantie tot meer arbeidsvraag leiden. De risico's voor bedrijven bij het aannemen van personeel nemen af, en dat kan aanleiding zijn om meer personeel aan te nemen. Een substantieel effect op de productiviteit van deze maatregel is niet aannemelijk. Mogelijk leidt het via een samenstellingseffect tot een marginaal hogere productiviteit per gewerkt uur.⁴

Arbeidsongeschiktheidsverzekering zelfstandigen

Directe kosten en lasten

AWVN stelt een arbeidsongeschiktheidsverzekering voor alle werkenden voor. We operationaliseren dat hier met een arbeidsongeschiktheidsverzekering op minimumniveau voor zelfstandigen. De kosten van introductie van een verplichte arbeidsongeschiktheidsverzekering voor zelfstandigen op minimumniveau (70 procent WML) bedragen naar schatting € 1,3 mld. structureel (zie ministerie van Financiën 2015, en CPB, 2017).⁵ De bijbehorende bruto lastendeckende premie is even groot, maar omdat zelfstandigen de premie kunnen aftrekken van de belasting blijft daar € 0,7 mld. netto premie voor zelfstandigen van over (zie CPB, 2017). Als de aftrekbaarheid van de premies verder vergroot wordt, zoals AWVN voorstelt, worden de netto premies voor zelfstandigen lager – en dus de derving van belastinginkomsten groter. De uitkering van de verzekering is vervolgens wel belast, en die leidt op langere termijn tot extra belastinginkomsten. Per saldo is er op lange termijn nauwelijks sprake van een effect op de overheidsfinanciën. Wel worden de lasten voor zelfstandigen dus € 0,7 mld. hoger als gevolg van de verplichte arbeidsongeschiktheidsverzekering; dit komt hen dus uiteindelijk ten goede in de vorm van een betere inkomensbescherming (zie hierna).

⁴ Zie tabel 3.1, blz. 73 van CPB (2015).

⁵ Deze variant gaat uit van de huidige situatie van loondoorbetaling bij ziekte van 2 jaar. Als de loondoorbetaling wordt verkort naar (gemiddeld) 1 jaar zoals in het voorstel van AWVN, wordt de instroom in de arbeidsongeschiktheidsverzekering voor zelfstandigen naar verwachting hoger, en zullen de kosten en premielasten dus ook hoger zijn. De hier genoemde bedragen vormen dus een ondergrens voor de kosten en premielasten.

Private uitvoering van de WGA

AWVN stelt voor om nieuwe arbeidsongeschiktheidsverzekering voor zelfstandigen en de bestaande de arbeidsongeschiktheidsverzekering voor werknemers (Werkhervattingsregeling Gedeeltelijk Arbeidsgeschikten, WGA) te integreren en de uitvoering ervan geheel privaat te maken. Op dit moment wordt de WGA deels uitgevoerd door UWV en deels door private verzekeraars.

Als de uitvoering geheel privaat wordt gaat dit waarschijnlijk gepaard met flinke transitiekosten. Ten eerste moet er een acceptatieplicht voor private uitvoerders van de WGA worden geïntroduceerd, en gelijktijdig een verbod op premiedifferentiatie. Omdat het resultaat daarvan is dat er voor de verzekeraars niet-beïnvloedbare verschillen in populatiekenmerken kunnen ontstaan moet er een systematiek van risico-verevening tussen verzekeraars opgetuigd worden om dergelijke verschillen te compenseren. Kortom, er moet een vergelijkbare systematiek ontworpen worden zoals momenteel geldt in de Zorgverzekeringswet (ZVW). De transitie naar het huidige stelsel in de ZVW heeft ruim 10 jaar geduurd en is gepaard gegaan met aanzienlijke overgangskosten.

Daar staat tegenover dat er mogelijk op langere termijn een systeem resulteert dat tot een lagere schadelast en daarmee efficiëntiewinst voor de maatschappij als geheel leidt. Het is echter niet zeker dat een geheel private uitvoering van de WGA efficiënter is dan de huidige hybride uitvoering. Geheel private uitvoering van de WGA voor alle werkenden (inclusief zelfstandigen) maakt het voor private verzekeraars gemakkelijker om synergievoordelen te boeken door integratie van de verzekering van loondoorbetaling bij ziekte en de WGA. De mogelijkheden daarvoor worden immers groter als de WGA geheel privaat wordt uitgevoerd – op dit moment zijn veel kleine werkgevers privaat verzekerd voor loondoorbetaling en publiek voor de WGA. De prikkels voor vroegtijdige interventie in de loondoorbetalingsfase worden voor private verzekeraars sterker als zij ook verantwoordelijk worden voor de WGA, omdat zij daarmee 10 jaar WGA-lasten kunnen voorkomen. Aangetekend moet wel worden dat private verzekeraars de mogelijkheden die er zijn voor een integratie van beide deelmarkten op dit moment nauwelijks lijken te benutten (Euwals e.a., 2015). Een ander mogelijk voordeel is dat private verzekeraars hebben in theorie een sterkere prikkel hebben voor schadelastbeperking. In de praktijk blijkt dit tot op heden echter niet uit het beschikbare onderzoek (Euwals e.a., 2015).

Effecten op inkomensbescherming, werkgelegenheid en productiviteit

Door de introductie van de verplichte collectieve verzekering neemt de inkomensbescherming van zelfstandigen toe, en wordt het voor bepaalde groepen (met name zelfstandigen die taxeren een hoog arbeidsongeschiktheidsrisico te hebben) aantrekkelijker om als zelfstandige te werken. Ruim 27 procent van de zelfstandigen heeft nu onvoldoende financiële middelen om in geval van volledige arbeidsongeschiktheid de periode tot pensionering op te vangen (Berkhout & Euwals, 2016). Vooral voor deze groep is de inkomensbescherming van de verplichte collectieve verzekering belangrijk. Een voordeel van een verplichte verzekering is het tegengaan van onderverzekering, van selectie (slechte risico's kunnen zich niet of alleen tegen hoge premies verzekeren) en van afwenteling op de maatschappij – bijvoorbeeld via de bijstand.

Daar staat tegenover dat de verplichte premie een negatief inkomenseffect heeft voor zelfstandigen en/of een verhogend effect op de tarieven van zelfstandigen en wellicht niet aansluit bij de preferenties van (een deel van de) zelfstandigen. Doordat alle zelfstandigen verplicht verzekerd zijn, vindt er minder concurrentie plaats op de arbeidsvoorwaarde arbeidsongeschiktheidsverzekering. Deze maatregel heeft een beperkt negatief effect op de werkgelegenheid (afgerond -0,0 procent)⁶ en mogelijk op productiviteit, voornamelijk vanwege een hogere arbeidsongeschiktheid (als gevolg van de *moral hazard* van de verzekering) en gemiddeld hogere lasten op arbeid van zelfstandigen. Het effect op de werkgelegenheid is beperkt omdat zelfstandigen niet zozeer stoppen met werken als gevolg van de lastenverzwaring, maar vooral kiezen voor een carrière als werknemer. Het verschil in lasten tussen zelfstandigen en werknemers wordt door deze maatregel immers kleiner, waardoor de bestaande prikkels voor arbitrage tussen de verschillende contractvormen worden beperkt.

Stimuleren pensioensparen zelfstandigen

Directe kosten en lasten

Het voorstel van AWWN is om pensioenbesparingen onder zelfstandigen te stimuleren door fiscale prikkels daarvoor te versterken. Het is onzeker of dat zal leiden tot substantieel hogere (pensioen)besparingen onder zelfstandigen. Ervaringen in Nederland met bijvoorbeeld de levensloopregeling en de bestaande fiscale faciliteit voor zelfstandigen suggereren dat de stimulerende werking van de omkeerregeling op vrijwillige (pensioen)besparingen beperkt is. Ook onderzoek voor de VS laat zien dat fiscale prikkels wel een effect hebben, maar dat dit relatief beperkt is (Madrian, 2012). Naast uitbreiding van de fiscale prikkels, kunnen pensioenfondsen wettelijk verplicht worden om voormalig werknemers de mogelijkheid tot voortzetting van deelname aan het pensioenfonds te bieden, dan wel fondsen te verplichten om voormalig werknemers als stille keuze aangesloten te houden. In het eerste geval is het de vraag of de maatregel veel effect sorteert, omdat in de huidige situatie al 80 procent van de pensioenfondsen deze mogelijkheid biedt. Een stille keuze kan wel leiden tot meer zelfstandigen die aangesloten blijven bij het pensioenfonds van hun voormalige werkgever; de verwachting is dat de deelname in enige mate zal toenemen. De pensioenpremie blijft bij voortzetting van deelname fiscaal aftrekbaar.⁷ Op korte termijn leidt dit dus tot minder belastinginkomsten. Op lange termijn wordt over de uitkering belasting betaald, en komen deze belastinginkomsten dus (grotendeels) alsnog binnen; structureel heeft de maatregel geen effect op het EMU-saldo (ministerie van Financiën, 2015). Deze maatregelen bereiken geen zelfstandigen die voorheen niet als werknemer werkzaam waren.

Effecten op inkomensbescherming, werkgelegenheid en productiviteit

Overwegingen om pensioensparen van zelfstandigen te stimuleren zijn vergelijkbaar met die voor stimulering van een arbeidsongeschiktheidsverzekering voor zelfstandigen. Schaalvoordelen van pensioenfondsen zijn groot. De pensioenbeslissing is complex, individuen zijn kortzichtig en uitstelgedrag kan leiden tot onderverzekering. Het bestaan van de AOW beperkt wel het probleem

⁶ Gebaseerd op het werkgelegenheidseffect van een vergelijkbare beperking van de zelfstandigenaftrek, zie CPB (2016b), tabel 8.1.

⁷ In de huidige situatie tot 10 jaar nadat men zelfstandig is geworden. Bij introductie van een stille keus ligt het voor de hand om dit maximum te schrappen.

van onderverzekering. Door alleen fiscale prikkels te versterken worden de nadelen van een verplichtstelling van pensioenopbouw voor zelfstandigen vermeden.⁸ Gezien het feit dat er geen grote effecten op de deelname verwacht worden, zal de inkomensbescherming van zelfstandigen niet substantieel verbeteren, maar zijn er ook geen negatieve economische gevolgen van hogere pensioenbesparingen en pensioenpremies op korte termijn, die een verplichtstelling mogelijk wel met zich zou brengen (ministerie van Financiën, 2015).

Fiscale voorstellen

Voorstellen, directe kosten en lasten

AWVN stelt voor de aftrekbaarheid van de premies van de arbeidsongeschiktheidsverzekering en pensioensparen voor zelfstandigen uit te breiden, zonder heel specifiek te worden over de invulling hiervan. Door de verplichtstelling van de arbeidsongeschiktheidsverzekering neemt de aftrek van deze premies op termijn in ieder geval al met € 0,6 mld. toe (zie hiervoor), dit is een lastenverlichting voor zelfstandigen. Dit bedrag neemt toe afhankelijk van de precieze vormgeving van een eventuele verruiming.

Ook stelt AWVN voor om de zelfstandigenaftrek te beperken ter compensatie van de verruimde aftrekbaarheid van arbeidsongeschiktheidsverzekering en pensioensparen voor zelfstandigen. Het is wel de bedoeling dat de startersaftrek en de MKB-winstvrijstelling behouden blijven. Het volledig afschaffen van de zelfstandigenaftrek levert (inclusief de doorwerking naar toeslagen en de inkomensafhankelijke bijdrage ZVW) een bedrag van circa € 2,2 mld. op en een lastenverzwaring voor zelfstandigen van dezelfde omvang (ministerie van Financiën 2015 en CPB, 2017).

Effecten op inkomensbescherming, werkgelegenheid en productiviteit

Er zijn economische argumenten die pleiten voor het afschaffen of sterk beperken van de zelfstandigenaftrek. Deze aftrek verstoort het speelveld tussen werknemers en zelfstandigen en er zijn geen positieve externe effecten die de omvang van de aftrek kunnen legitimeren (ministerie van Financiën, 2015 en Van Vuuren, 2012). Het beperken van de zelfstandigenaftrek heeft een negatief inkomenseffect voor zelfstandigen. Dat effect is relatief groot voor zelfstandigen aan de onderkant van de inkomensverdeling omdat de zelfstandigenaftrek een vast bedrag is, dat voor lagere inkomens een groter percentage van hun inkomen bedraagt. De lastenverzwaring voor zelfstandigen van het volledig afschaffen van de zelfstandigenaftrek heeft een negatief effect op de werkgelegenheid. Dat negatieve effect is relatief beperkt (-0,1 procent) ondanks het forse budgettaire beslag van de aftrek. Dat komt doordat het volledig afschaffen van de zelfstandigenaftrek er niet zozeer toe leidt dat mensen stoppen met werken, maar vooral dat zij besluiten om zich aan te bieden als werknemer (CPB, 2016b). Het beperken van de zelfstandigenaftrek, zoals AWVN voorstelt, beperkt daarmee duidelijk de prikkels voor arbitrage tussen contractvormen, en levert budgettaire dekking voor de andere fiscale voorstellen van AWVN, gericht op fiscale stimulering van de arbeidsongeschiktheidsverzekering en pensioensparen van zelfstandigen. Omdat het beperken van

⁸ Zoals het feit dat zelfstandigen al vermogen opbouwen in de onderneming, zij mogelijk meer behoefte hebben aan liquide vermogen voor investeringen, en bereid zijn langer door te werken en daarmee wellicht ander preferenties hebben ten aanzien van pensioenbesparingen. Ten slotte roept een verplichtstelling voor zelfstandigen ook de vraag op of er niet ook een verplichtstelling moet komen voor de 700 duizend werknemers die nu niet deelnemen aan een pensioenregeling.

de zelfstandigenaftrek vooral zelfstandigen aan de onderkant van de inkomensverdeling ontmoedigt om te werken, is het aannemelijk dat de maatregel een positief effect heeft op de gemiddelde productiviteit door een samenstellingseffect.

5 Conclusies

De maatregelen van AWWN dragen bij aan de discussie over nieuwe spelregels. Op het terrein van meedoen en presteren zijn efficiencywinsten mogelijk, maar moeten op korte termijn kosten worden gemaakt. Op het terrein van organiseren zijn de plannen per saldo positief voor inkomensbescherming van zelfstandigen en de overheidsfinanciën, maar licht negatief voor de werkgelegenheid.

De aard van de economie verandert. Er is globalisering en wereldwijde integratie van productie. De manier van werken en ondernemen verandert als gevolg van de mogelijkheden die digitalisering biedt. En de voorkeuren van de samenleving verschuiven door vergrijzing en nieuwe vormen van het combineren van werk, scholing en zorgtaken. Dit heeft gevolgen voor de kansen die verschillende groepen hebben op de arbeidsmarkt, een markt waarop de spelregels al tijden min of meer hetzelfde zijn gebleven. Dat knelt en daar wil AWWN wat aan doen. AWWN benoemt drie speerpunten: meedoen, presteren en organiseren.

In dit rapport hebben we een aantal van de voorgestelde maatregelen ten aanzien van de drie speerpunten bekeken en beoordeeld. De beoordeling heeft plaatsgevonden op basis van kosten en effecten, waar mogelijk effecten op werkgelegenheid. *Grosso modo* leiden de meeste maatregelen waarschijnlijk tot meer werkgelegenheid en meer zekerheden voor werkenden die sociale zekerheid ook echt nodig hebben, maar sommige maatregelen gaan gepaard met forse transitiekosten waardoor de opbrengsten onzeker zijn en bij andere is het de vraag of nieuwe tools in voldoende mate zullen worden ingezet.

Bij *meedoen* gaat het vooral om het vereenvoudigen van de spelregels. De complexiteit zorgt voor een blokkade om aan het werk te gaan. Het voorstel is om de arbeidsmarkt te 'ont-regelen'. Het omvat onder andere een uniform regime om mensen met alle vormen van uitkeringen aan het werk te helpen. Daarbij wordt de re-integratiedienstverlening die wordt ingezet gebaseerd op data-analyses. Deze vereenvoudiging gaat op korte termijn gepaard met forse transitiekosten omdat een aantal taken verdwijnen bij UWV Werkbedrijf en gemeenten. Deze taken moeten via de markt moeten worden georganiseerd en leiden tot publiek-private samenwerking. Op basis van de literatuur zijn er aanwijzingen dat er efficiencywinst te boeken is door op individueel niveau de meest geschikte re-integratieactiviteiten op basis van data-analyses te bepalen. Ook het opnemen van prikkels voor uitvoerders leidt waarschijnlijk tot efficiëntiewinst. Op termijn zou het voorstel daarom efficiënt zijn omdat het kosten bespaart en effectief omdat meer mensen aan het werk zijn. De omvang van de effectiviteit is moeilijk vast te stellen, maar bij een besparing van 1 procent van de WW of bijstandsuitgaven worden al tientallen miljoenen euro's bespaard.

Bij *presteren* is het doel om mensen van werk naar werk te begeleiden. Bij dreigend verlies van werk moeten de middelen die zijn bestemd voor een WW-uitkering naar voren worden gehaald en worden benut om mensen aan het werk te houden. De band tussen werkgever en werkende blijft zo bestaan, waardoor beiden een prikkel hebben om werk te behouden. Zo bewegen we van een systeem dat de nadruk legt op inkomenszekerheid naar een systeem waarin werkzekerheid belangrijker wordt. Het is waarschijnlijk dat de werkgelegenheid hierdoor stijgt, omdat mensen minder vaak en

lang werkloos zijn. Dit verkleint het leed als gevolg van werkloosheid en kan uiteindelijk leiden tot een besparing op WW-uitkeringen waardoor premies en lasten kunnen dalen.

Het *organiseren* van werk en inkomen gaat via het huis van zekerheid. Hier zijn de voorgestelde maatregelen het meest gedetailleerd uitgewerkt en is meer kennis beschikbaar over de effecten op basis van bestaande studies. Per saldo zijn de directe kosten van de voorstellen onder het huis van zekerheid positief voor de overheidsfinanciën. De opbrengst van het beperken van de zelfstandigenaftrek is groter dan de kosten van de andere maatregelen. De lasten voor werkgevers en zelfstandigen nemen toe, door de aanpassing van de loondoorbetaling bij ziekte, introductie van een verplichte arbeidsongeschiktheidsverzekering en het beperken van de zelfstandigenaftrek.

De inkomensbescherming van zelfstandigen verbetert, door de introductie van minimumtarieven, de verplichte arbeidsongeschiktheidsverzekering en enigszins door de fiscale faciliteiten voor pensioenbesparingen. Dat neemt niet weg dat een deel van de zelfstandigen er per saldo op achteruit kan gaan door het beperken van de zelfstandigenaftrek en premies voor arbeidsongeschiktheidsverzekering. Afgezien van de maatregelen rond loondoorbetaling, dragen deze maatregelen bij aan het verminderen van het verschil tussen de lasten voor werknemers en zelfstandigen en daarmee aan het beperken van de prikkels voor arbitrage tussen contractvormen. De tegenhanger is dat er per saldo beperkte negatieve werkgelegenheidseffecten zijn van introductie van minimumtarieven en arbeidsongeschiktheidsverzekering, aanpassing loondoorbetaling en beperken zelfstandigenaftrek. De negatieve effecten van deze maatregelen op de werkgelegenheid kunnen deels beperkt worden door de per saldo budgettaire opbrengst van de maatregelen gericht terug te sluisen, en afhankelijk van de vormgeving kan die terugsluis ook bijdragen aan het verder beperken van prikkels voor arbitrage tussen contractvormen. Effecten op productiviteit zijn op voorhand waarschijnlijk heel beperkt, maar mogelijk licht positief als gevolg van samenstellingseffecten.

Literatuur

- Behncke, S., M. Frölich & M. Lechner (2009). Targeting labor market programmes, results from a randomised experiment, *Swiss Journal of Economics and Statistics*, 145: 221-268.
- Bell, S.H. & L.L. Orr (2002). Screening (and creaming?) applicants to job training programs: the AFDC homemaker-home health aide demonstrations, *Labour Economics*, 9: 279-301.
- Berkhout, E. & R. Euwals (2016). *Zelfstandigen en arbeidsongeschiktheid*, CPB Policy Brief 2016/11.
- CBS (2016). *Een Leven Lang Leren in Nederland: Een Overzicht*. Den Haag: Centraal Bureau voor de Statistiek.
- CPB (2015). *The effect of schooling vouchers on higher education enrollment and completion of teachers: A regression discontinuity analysis*, CPB Discussion Paper 305.
- CPB (2016a). *Kansrijke Arbeidsmarktbeleid, deel 2*, CPB Boek 22.
- CPB (2016b). *Startnotitie Keuzes in Kaart 2018-2021: aanvullende informatie*, CPB Notitie.
- CPB (2017). *Keuzes in Kaart 2018-2021*, CPB Boek 28.
- CPB (2018). *Position paper Hoofddijnennotitie Loondispensatie Participatiewet*, CPB Notitie.
- Divosa (2015). *Factsheet bijstands- en participatiebudget 2015*.
- Euwals, R., K. Hoekstra & J. Hers (2015). *Verzekeren tegen arbeidsongeschiktheid*, CPB Policy Brief 2015/15.
- Financieel Dagblad (2018). *Kabinet stuit met zwp-plan op Europese wetgeving*. 4 september 2018.
- Fouarge, D., T. Schils & A. de Grip (2010). *Prikkels voor postinitiële scholing van laagopgeleiden*. Maastricht: ROA.
- Gautier, P., P. Muller, B. van der Klaauw, M. Rosholm & M. Svarer (2018). Estimating equilibrium effects of job search assistance. *Journal of Labor Economics*, 36: 1073-1125.
- Van Gestel, N.M., P.T. de Beer & M.M.J.M. van der Meer (2009). *Het Hervormingsmoeras van de Verzorgingsstaat: Veranderingen in de Organisatie van de sociale Zekerheid, 1980-2008*, Amsterdam University Press.
- Gielen, P., I. van der Neut & P. Nijman (2011). *Vakkrachten in Ontwikkeling. Praktische mogelijkheden om lager opgeleiden tot scholing te bewegen*. Tilburg: IVA beleidsonderzoek en advies.

- De Groot, N., R. Friperon, J. Weda & P. de Jong (2012). *Werkt werktijdverkorting? Evaluatie bijzondere werktijdverkorting en deeltijd-WW*, Den Haag: APE
- Hoekstra, K., & R. Euwals (2015). *Verkorting loondoorbetaling bij ziekte*, CPB Notitie.
- Koning, P., J. Noailly & S. Visser (2007). Do not-for-profits make a difference in social services? A survey study, *De Economist*, 155: 251-270.
- Lechner, M. & J. Smith (2007). What is the value added by caseworkers? *Labour Economics*, 14: 135-151.
- Madrian, B.C. (2012). Matching contributions and savings outcomes: a behavioural economics perspective, NBER Working paper 18220.
- Ministerie van Financiën (2015). *Eindrapport IBO Zelfstandigen zonder personeel*. Den Haag: Ministerie van Financiën.
- Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid (2017). *Monitor arbeidsmarkt, april 2017*. Den Haag: Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid.
- Riley R. & C. Rosazza Bondibene (2015), Raising the standard: minimum wages and firm productivity, NIESR Discussion Paper 449.
- SER (2015). *Toekomst pensioenstelsel*, Advies 15/01, Den Haag: SER.
- SER (2016). *Een werkende combinatie. Advies over het combineren van werken, leren en zorgen in de toekomst*, Den Haag: SER.
- Tempelman, C., S. Vriend, L. Kroon, R. Zwart & C. van Woerkens (2018). De verdeling van de bijstandsmiddelen 2019, SEO-rapport 2018-51, Amsterdam: SEO Economisch Onderzoek.
- Van Ark, T. (2018), Kamerbrief breed offensief om meer mensen met een beperking aan werk te hebben. Den Haag: Ministerie van SZW.
- Van Vuuren, D. (2012), *De fiscale behandeling van zelfstandigen: een kritische blik*, CPB Policy Brief 2012/2.



seo economisch onderzoek

Roetersstraat 29 . 1018 WB Amsterdam . T (+31) 20 525 16 30 . F (+31) 20 525 16 86 . www.seo.nl