

Sociale zekerheid en arbeidsmarkt in het Regeerakkoord

Pierre Koning

Ondanks de invoering van de Participatiewet in 2013 en de Wet Werk en Zekerheid (WWZ) in 2015 door Rutte II, komt ook Rutte III met een aanzienlijk aantal nieuwe plannen voor de arbeidsmarkt en sociale zekerheid. Deze plannen hebben vooral tot doel om werkgeversverplichtingen – zowel bij ontslag als bij ziekte en arbeidsongeschiktheid – te verlichten. Tegelijkertijd wil het nieuwe kabinet tijdelijke werknemers meer bescherming bieden en arbeidsongeschikten en arbeidsgehandicapten meer prikkelen tot het verrichten van arbeid. Als geheel ogen de veelal gedetailleerd uitgeschreven plannen doordacht en consistent en passen ze bij een centrumrechtse coalitie. Alleen is het de vraag of alle extra wetgeving altijd gaat werken en of sociale partners en gemeenten – die nodig zijn voor de implementatie – straks wel in de geest van het Regeerakkoord gaan handelen.

1 Inleiding

Toegegeven, het is niet eenvoudig om snel en doeltreffend het Regeerakkoord te kenschetsen als het om sociale zekerheid en arbeidsmarkt gaat. Dat, terwijl de eerste passage van hoofdstuk 2 nog helder aanvangt: verantwoordelijkheden voor de arbeidsrelatie liggen te eenzijdig bij de werkgever en kwetsbare groepen blijven hangen in tijdelijke banen of schijnzelfstandigheid. Hoog tijd derhalve om arbeidsinstituten en het stelsel van sociale zekerheid zo in te richten dat nu echt ‘vast minder vast’ en ‘flex minder flex’ worden.

Lezen we echter verder, dan passeert een lange lijst gedetailleerd uitgeschreven maatregelen de revue. De tekst lijkt dan ook op adviezen van de Sociaal-Economische Raad (SER): veel gedetailleerde jargonesque uitweidingen over voorgenomen beleid, maar daarin ook veel tekst die dat beleid weer conditioneert. Laat ik desalniettemin een poging doen om de belangrijkste maatregelen proberen te benoemen. Ik zal daarbij een indeling maken naar drie beleidsdossiers: (1) WW en ontslagbescherming; (2) Regelingen voor ziekte en arbeidsongeschiktheid; en (3) De Wet Werk en Bijstand (WWB).

2 WW en ontslagbescherming

Het Regeerakkoord maakt eens te meer duidelijk dat de coalitie streeft naar een nieuwe balans op de arbeidsmarkt, waarin flex minder flex is en vast minder vast. Grofweg de helft van alle plannen grijpt hier dan ook op aan. Het minder vast maken van vaste contracten zou vooral moeten komen van de volgende drie plannen:

- *WW-premiedifferentiatie* naar type contract: het idee is WW-premies van werkgevers niet alleen tussen sectoren te laten verschillen, maar ook tussen vaste en tijdelijke contracten binnen sectoren. Dit neemt de impliciete WW-subsidie op tijdelijke banen weg, zodat vaste banen aantrekkelijker worden. Let wel: het kabinet wil dit “gaan bekijken” en “het gesprek aangaan” met sociale partners.
- Introductie van een *cumulatiegrond* voor ontslag: versoepeling van gronden voor ontslag doordat meerdere ontslaggronden meegewogen kunnen worden (in plaats van één hoofdgrond).
- Uitsluiting van transitievergoedingen in sommige gevallen, o.a. bij ontslag als een langdurig arbeidsongeschikte werknemer ontslagen wordt of als er al een cao-regeling bestaat.

Deze voorstellen lijken rechttoe rechtaan, maar de uitwerking ervan is niet altijd evident. Zo is het de vraag of sociale partners meegaan met de WW-premiedifferentie en of kantonrechters de cumulatiegrond in onversneden vorm overnemen (ervaringen met wetswijzingen door de WWZ stemmen niet zo hoopvol). Bovendien zal werkgevers er veel aan gelegen zijn om gronden te vinden voor vrijstelling van de transitievergoeding.

Er zijn ook maatregelen die bescherming pogen te bieden aan flexibele arbeidskrachten:

- Vanaf de start van hun contract gaan ook werknemers met contracten van korter dan twee jaar al een transitievergoeding opbouwen.
- Gelijke arbeidsvoorwaarden voor payrollers als voor andere werknemers, en een ‘fundamentele herziening’ om materieel en formeel werkgeverschap bij elkaar te brengen.
- Het tegengaan van overmatig gebruik nulurencontracten bij beroepen waarbij permanente beschikbaarheid niet vereist is.

Afgezien van de instelling van een transitievergoeding voor tijdelijke contracten, is het ook bij deze maatregelen onduidelijk wat er nu precies gaat gebeuren: wie is aan zet, het kabinet of sociale partners? En hoe ver kunnen en willen de coalitiepartijen gaan om payrollers en nulurencontracten daadwerkelijk aan banden te leggen?

Tot slot komt het nieuwe kabinet met een aantal maatregelen die veranderingen in de ‘ketenbepaling’ van de WWZ ongedaan maken. Zo mogen sommige werkgevers – zoals scholen – al eerder dan binnen een tussenpoos van zes maanden een nieuw tijdelijk contract aan dezelfde persoon aanbieden en dient na drie in plaats van twee jaar een vast

contract te worden aangeboden. Per saldo is lastig aan te geven wat hiervan de consequenties zullen zijn, maar het initiële effect is in ieder geval dat tijdelijke contracten langer zullen doorlopen.

3 Ziekte en arbeidsongeschiktheid

Het mag geen verrassing heten dat het kabinet voor werkgevers met minder dan 25 werknemers de loondoorbetaling in het tweede ziektejaar wegneemt en vervangt door een collectieve, uniforme werkgeverspremie. Het nieuwe kabinet is nog een stapje verder gegaan door ook de periode waarvoor premiedifferentiatie geldt in de WGA (wet Werkhervatting Gedeeltelijk Arbeidsgeschikten) te verkorten van tien naar vijf jaar. Deze maatregelen sluiten aan op de gedachte dat werkgevers minder verplichtingen moeten dragen, zodat zij eerder (vast) personeel zullen aannemen.

Gegeven de consensus over een publieke verzekering voor het tweede ziektejaar, zouden we bijna vergeten dat momenteel de grote meerderheid van kleine werkgevers in Nederland eigenlijk al verzekerd is voor het risico van verzuim – maar dan bij een private verzekeraar. Dit betekent dat er materieel niet zoveel verandert voor die werkgevers. Zij zullen dus ook niet meer geneigd zijn nieuw personeel aan te nemen bij een publieke verzekering. Kwalijker is dat als private verzekeraars momenteel bijdragen aan de preventie en re-integratie zieke werknemers, de overstap leidt tot hoger verzuim. CPB (2017) raamt hiervoor dan ook een verhoging van werkgeverslasten van 0,4 mld euro.

Naast de verlichting van de verplichting voor loondoorbetaling zijn er meer wapenfeiten voor regelingen voor ziekte en arbeidsongeschiktheid. Hiervoor is geput uit het dit voorjaar verschenen rapport van het Interdepartementale Beleidsonderzoek (IBO) 'Geschikt voor de arbeidsmarkt' (Ministerie van Financiën, 2017). Interessant zijn vooral de voorstellen om (voormalig) werknemers in de WGA meer te prikkelen tot werk. Zo mogen gedeeltelijk arbeidsongeschikten in de eerste vijf jaar van de uitkeringsperiode meer dan de ingeschatte resterende verdien capaciteit verdienen, zonder dat dit leidt tot een herkeuring. Ingrijpender wellicht is de maatregel dat arbeidsongeschikten die over een verdien capaciteit van meer dan 1% en minder dan 20% van hun voormalige loon beschikken, straks ook minimaal de helft van diezelfde verdien capaciteit moeten benutten om nog een genereuze arbeidsongeschiktheidsuitkering van 70% van het laatstverdiende loon te mogen ontvangen. Het is nog de vraag of deze maatregel voor alle lopende gevallen gaat gelden of alleen de nieuwe WGA-instroom treft.

4 De WWB

Met de invoering van de Participatiewet in 2013 is de uitvoering van de WWB, Wajong en de Sociale Werkvoorziening (SW) in handen gekomen van de gemeenten. Het Regeerakkoord onderstreept het belang van deze decentralisatie, maar blijkt enkele

voorstellen is het nieuwe kabinet kennelijk eigenlijk niet tevreden zoals het nu gaat. Sterker nog: de coalitiepartijen willen sturender optreden in het bijstandsbeleid van gemeenten. Het goede nieuws voor gemeenten is dat er 0,1 mld euro in 2021 en structureel 0,5 mld euro per jaar extra beschikbaar komt, maar dan wel met de dwingende mededeling dat dit op termijn tot 20.000 extra beschutte arbeidsplaatsen voor mensen met een lichamelijke, verstandelijke of psychische beperking moet leiden. Kennelijk vertrouwt het kabinet niet op de afwegingen die gemeenten zelf maken bij de inzet van re-integratieinstrumenten.

Inmenging in het bijstandbeleid van gemeenten zien we in het Regeerakkoord ook terug enkele andere fronten:

- Mensen met beperkingen in de bijstand die beschut werk verrichten, ontvangen straks een loondispensatie die onder het Wettelijk Minimumloon (WML) mag liggen. Dit wijkt af van de huidige situatie waarin een minimaal inkomen ten bedrage van het WML is gegarandeerd.
- Er komen afspraken met gemeenten over het dwingende karakter van de tegenprestatie die bijstandsccliënten moeten leveren.
- Verkleining van de armoedeval die ontstaat door armoedebeleid dat sommige gemeenten voeren.

5 Per saldo

Overzien we de voorstellen van het nieuwe kabinet, dan zijn verschillende patronen zichtbaar: minder werkgeversverplichtingen, minder oneigenlijk gebruik van flexibele contracten en meer activering voor arbeidsongeschikten en mensen in de bijstand. Dit is ook wat je zou verwachten van een centrumrechts kabinet. Wellicht is ook een compliment op zijn plaats bij al die plannen: zorgvuldig en kundig is nagegaan waar zo gericht mogelijk – en zonder zware ideologische koerswijzigingen – de aangegeven koers te volgen is. Het nieuwe kabinet heeft duidelijk geluisterd naar experts en heeft serieus gekeken naar eerdere ambtelijke rapporten, zoals het IBO-rapport ‘Geschikt voor de arbeidsmarkt’ (Ministerie van Financiën, 2017).

Zoomen we echter in op de individuele voorstellen, dan zijn er vraagtekens over de realisatie ervan. Soms is sprake van een welhaast blind vertrouwen in het vermogen van wetgeving om precies vrijstellingen van nieuwe bepalingen af te kunnen bakemen – denk daarbij vooral aan het ontslagdossier. Ervaringen uit het verleden leren echter dat wetgeving er zo niet eenvoudiger op wordt en dat werkgevers er veel aan gelegen is om gaatje in de wet te vinden om sommige verplichtingen – zoals bijvoorbeeld de ketenbepaling bij ontslag – te ontwijken.

Het nieuwe kabinet heeft ook een sterk vertrouwen in het organiserend vermogen van sociale partners en van gemeenten. Bij de sociale partners is dat vertrouwen verrassend,

gezien de verdeeldheid in de SER op het arbeidsmarktdossier. Gaan vakbonden en werkgevers straks echt de ruimte invullen die ze krijgen – en dan ook nog eens in de geest van het Regeerakkoord? Evenzo is het de vraag of gemeenten zitten te wachten op een directieve hand vanuit Den Haag. Er zal daarom straks veel doorzettingsvermogen, geduld en overtuigingskracht nodig zijn bij het nieuwe kabinet. En bovendien veel vertrouwen in de toekomst. Maar dat is gelukkig juist het motto van het nieuwe kabinet.

Auteur

Pierre Koning (e-mail: p.w.c.koning@vu.nl) is werkzaam als hoogleraar 'Arbeidsmarkt en sociale zekerheid' aan de Vrije Universiteit Amsterdam en als UHD aan de Universiteit Leiden.

Referenties

- CPB, 2017, Analyse economische en budgettaire effecten van de financiële bijlage van het Regeerakkoord, CPB notitie 10 oktober 2017. <https://www.cpb.nl/publicatie/analyse-economische-en-budgettaire-effecten-van-de-financiele-bijlage-van-het-Regeerakkoord>
- Ministerie van Financiën, 2017, IBO Geschikt voor de arbeidsmarkt. Mogelijkheden om de arbeidsparticipatie in de WIA te bevorderen. <https://www.rijksoverheid.nl/documenten/rapporten/2017/04/26/interdepartementaal-beleidsonderzoek-%E2%80%9Cgeschikt-voor-de-arbeidsmarkt>