

De crisisbegroting van Sociale Zaken en Werkgelegenheid

Laveren tussen schatkist en arbeidsmarktbeleid

*O.P van Vliet**

Samenvatting

Dit artikel bespreekt de begroting van het Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid. Deze begroting is erop gericht om, ondanks de recessie, werknemers betrokken te houden bij de arbeidsmarkt. Het kabinet heeft werktijdverkorting en de deeltijd-WW in het leven geroepen om een overreactie van bedrijven op de recessie te voorkomen. In dit artikel worden kanttekeningen geplaatst bij de veronderstelling dat een overreactie zal plaatsvinden, omdat bekend is dat bedrijven doen aan 'labour hoarding'. Naast maatregelen om de gevolgen van de recessie te beperken, bevat de begroting ook een aantal bezuinigingsvoorstellen. Daardoor ontstaat een situatie waarin wordt bezuinigd op re-integratie ten tijde van een stijgende werkloosheid. Dit leidt tot de vraag hoe effectief actief arbeidsmarktbeleid eigenlijk is tijdens recessies. Op basis van theoretische inzichten blijkt het moeilijk, te concluderen of het gunstig is om actief arbeidsmarktbeleid tijdens recessies te intensiveren of niet. Wel lijkt het waarschijnlijk dat tijdens een recessie een andere mix van activerende beleidsinstrumenten optimaal is.

Trefwoorden: rijksbegroting, Sociale Zaken, arbeidsmarkt

Introductie

De recessie waar Nederland zich op dit moment in bevindt, heeft grote gevolgen voor de begroting van het Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid (SZW). Volgens ramingen van het CPB (2009) loopt de werkloosheid in 2010 op tot acht procent van de beroepsbevolking, ofwel 615.000 mensen. Het kabinet heeft maatregelen genomen om de gevolgen voor de arbeidsmarkt te beperken, maar is daarin beperkt door de snel verslechterde overheidsfinanciën. Het CPB (2009) schat dat het begrotingstekort in 2010 oploopt tot meer dan zes procent van het bbp. In dit artikel, dat de begroting van SZW voor 2010 (Tweede Kamer, 2009-2010a) bespreekt, komen dan ook zowel stimulerings- als bezuinigingsmaatregelen aan de orde. Eén van de meest in het oog springende voornemens van het kabinet is het verhogen van de AOW-leeftijd. Echter, omdat hieraan reeds volop aandacht wordt besteed in het maatschappelijke en wetenschappelijke debat, wordt voor dit onderwerp verwezen naar andere literatuur (Bovenberg, 2009; Jacobs, 2009; Verbon, 2009) en belicht dit artikel het overige kabinetsbeleid op het terrein van sociale zekerheid en arbeidsmarkt.

Verleden jaar stond de begroting van SZW nog volop in het teken van het verhogen van de arbeidsparticipatie. De Commissie Bakker had immers becijferd dat de komende jaren grote tekorten op de arbeidsmarkt zullen ontstaan. Hoewel van dergelijke tekorten vanwege de stijgende werkloosheid het komende jaar geen sprake is, verwacht het kabinet dat dit wel weer het geval zal zijn zodra de recessie voorbij is. De crisismaatregelen van het kabinet, vooral de werktijdverkorting en de deeltijd-WW, zijn dan ook gericht op het betrokken houden van werknemers bij de arbeidsmarkt. Omdat

de crisismaatregelen uit het afgelopen jaar doorwerken in de begroting voor het komende jaar, worden deze maatregelen besproken in paragraaf 2. Vanwege de stijgende uitgaven gaat SZW ook bezuinigen. Een van de posten waarop wordt bezuinigd is re-integratie, wat nogal opmerkelijk is in een periode van stijgende werkloosheid. Omdat opvallend genoeg weinig bekend is over de effectiviteit van activerend beleid tijdens recessies, gaat paragraaf 3 hierop in. Naast beleid dat gerelateerd is aan werkloosheid, bevat de begroting van SZW ook een aantal andere opvallende voorstellen, welke worden besproken in paragraaf 4. Het artikel besluit met een conclusie.

Crisismaatregelen in het afgelopen jaar

Werktijdverkorting en deeltijd-WW

Het afgelopen jaar heeft SZW verschillende maatregelen genomen om de gevolgen van de recessie voor de arbeidsmarkt op te vangen, die in de begroting voor 2009 niet waren voorzien. In november 2008 werd bedrijven de mogelijkheid geboden om gebruik te maken van de regeling werktijdverkorting. Door deze regeling konden werkgevers de werkweek van werknemers verkorten. Voor het aantal uren dat werknemers minder werkten, ontvingen zij een werkloosheidsuitkering, gebaseerd op hun WW-rechten. Voor de werkgever gold een inspanningsverplichting tot scholing en detachering van de werknemers. De gedachte achter de regeling werktijdverkorting was dat door de abrupte vraaguitval, in combinatie met terughoudendheid in kredietverstrekking door banken vanwege de financiële crisis, ook gezonde bedrijven in de problemen zouden komen. Dit zou tot een overreactie leiden, waarbij bedrijven meer mensen zouden ontslaan dan achteraf nodig zou blijken. De werktijdverkorting was daarom bedoeld om bedrijven de rust te gunnen om de situatie goed te kunnen beoordelen, ten einde een overmatig verlies van werkgelegenheid en menselijk kapitaal te voorkomen. Dit zou in het bijzonder schadelijk zijn wanneer bedrijven werknemers met specifieke vakkennis zouden moeten ontslaan (Tweede Kamer, 2008-2009a).

De regeling werktijdverkorting liep af in maart 2009, maar is in april voortgezet in de vorm van de deeltijd-WW (Tweede Kamer, 2008-2009b). Net als bij de werktijdverkorting werkt een werknemer in de deeltijd-WW een aantal uren per week minder, waarvoor de werknemer een werkloosheidsuitkering ontvangt. Deze uitkering gaat ten koste van de opgebouwde WW-rechten, maar over de gewerkte uren worden nieuwe rechten opgebouwd. Anders dan in het geval van de gewone WW, zijn werknemers niet verplicht te solliciteren of een re-integratietraject te volgen. De deeltijd-WW is een ruimere regeling dan de werktijdverkorting, omdat voor de laatste alleen bedrijven in aanmerking kwamen met een omzetverlies van minimaal 30 procent, terwijl voor de deeltijd-WW in principe alle bedrijven in aanmerking komen. In juni is de regeling stopgezet, omdat het maximumbudget van 375 miljoen euro was bereikt. Vervolgens is de deeltijd-WW in juli weer heropend en werd het budget opgehoogd tot 950 miljoen euro. Ook zijn de voorwaarden om gebruik te maken van de deeltijd-WW aangescherpt. Zo kan een bedrijf bijvoorbeeld korter van de regeling gebruik maken naarmate het aandeel van het personeelsbestand van een bedrijf dat in de deeltijd-WW zit groter is. Eind augustus 2009 hadden in totaal 35.716 mensen een uitkering ontvangen op grond van de deeltijd-WW en is hieraan 330 miljoen euro uitgegeven (Tweede-Kamer, 2009-2010).

Kanttekeningen bij de deeltijd-werkloosheidsuitkering

Hoewel de deeltijd werkloosheidsuitkering¹ in veel landen een populair instrument is tijdens recessies, is een aantal kanttekeningen te plaatsen. Ten eerste is het de vraag of door een dergelijke regeling geen bedrijven overeind worden gehouden die vanwege structurele economische veranderingen na de recessie alsnog zullen verdwijnen (Euwals e.a., 2009a). Om dat te voorkomen zou de duur van de regeling zo moeten zijn dat die alleen voor gezonde bedrijven lang genoeg is (OESO, 2009). Het probleem daarbij is uiteraard dat beleidsmakers aan het begin van een recessie niet weten hoe lang die zal duren. In de Nederlandse deeltijd-WW is een prikkel tot zelfselectie ingebouwd om vooral gezonde bedrijven van de regeling gebruik te laten maken. De regeling staat namelijk voor alle bedrijven open, maar werkgevers moeten de helft van de uitkeringen terugbetalen als zij werknemers ontslaan binnen drie maanden na gebruikmaking van de regeling.

Ten tweede beperkt de deeltijd-WW de dynamiek op de arbeidsmarkt doordat deeltijdwerklozen niet hoeven te solliciteren (Euwals e.a., 2009a). Omdat vacatures ook tijdens recessies bestaan, is het mogelijk efficiënter wanneer deze zouden worden vervuld.

Ten derde is het de vraag hoe plausibel de veronderstelling is dat de recessie tot een overreactie zou leiden waarbij het aantal ontslagen inefficiënt hoog is. Immers, het is een bekend economisch verschijnsel dat bedrijven in mindere tijden 'arbeidskrachten oppotten', beter bekend als 'labour hoarding', door meer werknemers in dienst te houden dan nodig is voor het huidige productieniveau (Taylor, 1972). Dit doen werkgevers om kennis en ervaring in huis te houden zodat zij snel de productie kunnen opschroeven wanneer de vraag weer aantrekt en om te besparen op kosten voor het ontslaan en aannemen van personeel. De vraag rijst nu dus waarom bedrijven gesubsidieerd moeten worden om mensen in dienst te houden die zij toch al niet zouden ontslaan. Bovendien is de mogelijkheid om arbeidskrachten op te potten nog eens uitgebreid door een versoepeling van het ontslagrecht. Per 1 augustus 2009 kan een werkgever een werknemer namelijk buiten het afspiegelingsbeginsel houden als diens kennis en bekwaamheden als onmisbaar worden beschouwd voor de onderneming.

Een argument dat voor de deeltijd-werkloosheidsuitkering zou pleiten en dat specifiek is voor de huidige recessie, is dat bedrijven onvoldoende krediet konden krijgen voor het oppotten van arbeidskrachten doordat de recessie is begonnen met een crisis in de financiële sector. Echter, om dit probleem op te lossen, is beleid dat gericht is op het stimuleren van kredietverstrekking volgens de OESO (2009) te prefereren boven een deeltijd-werkloosheidsuitkering. De Nederlandse regering heeft dan ook vanaf oktober 2008 kredietverstrekking gestimuleerd door de reeds bestaande regeling Besluit Borgstellingskrediet MKB, waarbij de overheid garant staat voor leningen van banken aan het midden- en klein bedrijf, te verruimen. Daarnaast heeft de overheid, eveneens vanaf oktober 2008, garant gestaan voor onderlinge leningen van banken, met als doel de kredietverlening aan bedrijven te waarborgen. Toch achtte het kabinet deze maatregelen kennelijk als ontoereikend voor bedrijven om een maatschappelijk efficiënt teveel aan

1 Hiermee wordt een meer algemene categorie van instrumenten als werktijdverkorting en deeltijd-WW bedoeld.

arbeidskrachten in dienst te houden en is naast deze maatregelen de deeltijd-werkloosheidsuitkering in het leven geroepen.

Overige crisismaatregelen

Het kabinet heeft nog een aantal andere initiatieven ontplooid. Eind 2008 is begonnen met het inrichten van mobiliteitscentra. Dit zijn regionale centra die als doel hebben om vraag en aanbod op de arbeidsmarkt beter op elkaar af te stemmen door mensen van werk naar werk te begeleiden en werkzoekenden te begeleiden met scholing. In feite gaat het hier om een intensievere vorm van de reguliere dienstverlening van het CWI, waarbij wordt geprobeerd om maatwerk te leveren aan bijvoorbeeld grote bedrijven of aan regio's. In de zomer van 2009 meldde SZW dat de mobiliteitscentra succesvol waren. Echter, uit een eenvoudige vergelijking van in- en uitstroomcijfers van de WW met andere jaren, blijkt dat deze claim moeilijk valt hard te maken (Dekker, 2009). Andere manieren waarop het kabinet probeert om het functioneren van de arbeidsmarkt te versoepelen zijn omscholingssubsidies en het vergoeden van de helft van de kosten van het traject voor het ervaringscertificaat (EVC: Erkennen van Verworven Competenties), waarmee werknemers hun competenties kunnen vastleggen.

Werkloosheidsgerelateerde maatregelen in het komend jaar

Actief arbeidsmarktbeleid tijdens een recessie

Door de recessie nemen de uitgaven van SZW aanzienlijk toe als gevolg van het stijgend aantal verstrekte werkloosheidsuitkeringen. Ook door de stimuleringsmaatregelen waartoe het kabinet heeft besloten in het aanvullende regeerakkoord, zoals het opzetten van mobiliteitscentra en de deeltijd-WW, stijgen de uitgaven. Daarnaast heeft SZW te maken met zogenaamde uitvoeringstegenvallers, zoals extra AOW-uitgaven en een tegenvallende daling van de WAO-uitgaven. Hoewel het kabinet nog wil wachten met grootscheepse bezuinigingen voor het op orde brengen van de overheidsfinanciën, wordt ook het komende jaar al bezuinigd. Zo wordt in 2010 bijvoorbeeld 75 miljoen euro bezuinigd op re-integratie, wat oploopt tot 159 miljoen euro in 2011. Om deze besparing te realiseren, zullen re-integratiemiddelen selectiever worden ingezet.² Dit is opmerkelijk, aangezien de doelen op het gebied van re-integratie, die het kabinet heeft opgesteld in het kader van de Lissabon-strategie en de Europese Werkgelegenheidstrategie, nog niet in zicht zijn. Dit is onlangs nog eens bevestigd in een rapport van de Algemene Rekenkamer (Tweede Kamer, 2009-2010c). Het kabinet streeft ernaar om in 2010 alle jongeren die meer dan zes maanden werkloos zijn en alle volwassenen die meer dan een jaar werkloos zijn te ondersteunen met re-integratie. In 2008 was dat nog maar bij 50 procent van de jongeren en 39 procent van de volwassenen het geval. Naast het feit dat bezuinigingen op re-integratie waarschijnlijk niet zullen helpen bij het halen van deze doelstellingen, lijkt het paradoxaal om ten tijde van een toenemende werkloosheid te bezuinigen op activiteiten om mensen vanuit een situatie van werkloosheid aan het werk

² Een deel van deze bezuiniging wordt behaald door een aanpassing van de reserveringsregeling van het participatiebudget van gemeentes. Dit houdt in dat gemeentes vanaf 2010 nog maar 25 procent in plaats van 60 procent van de niet bestede middelen kunnen meenemen naar een volgend jaar. Vanaf 2012 wordt het participatiebudget gekort. Daarnaast wordt het budget van het UWV gekort.

te helpen. Het is een bekend verschijnsel dat vanwege budgettaire krapte, tijdens vele recessies in een groot aantal landen, de uitgaven aan actief arbeidsmarktbeleid weliswaar stijgen, maar minder dan evenredig met het aantal werklozen. Dit kan ook wel de '*activeringsparadox*' worden genoemd. De meer fundamentele vraag hierbij is of intensivering van actief arbeidsmarktbeleid tijdens recessies nuttig is. Het antwoord op deze vraag hangt uiteraard af van de effectiviteit van activerend beleid.

De effectiviteit van verschillende typen activerend beleid is door economen veelvuldig onderzocht. Uit een meta-analyse van Kluve (2006) op basis van 95 Europese evaluatiestudies, blijkt dat arbeidsbemiddeling, sancties op uitkeringen en prikkels voor de private sector zoals loonkostensubsidies effectiever zijn dan training, het creëren van banen in de publieke sector en jeugdprogramma's. Gezien het positieve effect van arbeidsbemiddeling, lijkt de keuze van het kabinet om mobiliteitscentra op te zetten een verstandige. Sancties op het niet nakomen van verplichtingen die aan werkloosheidsuitkeringen verbonden zijn, zoals actief op zoek gaan naar werk, leiden tot een hogere uitstroom. Dit komt door zowel de dreiging die uitgaat van sancties als door het daadwerkelijk opleggen van sancties, wat blijkt uit een studie op basis van Nederlandse data uit de jaren negentig van Abbring e.a. (2005). Uit een internationale vergelijking (Van Vliet, 2010) blijkt dat de verplichtingen en sancties bij werkloosheidsuitkeringen in Nederland al tot de hoogste van Europa behoren. Bij de omscholingsubsidies, zoals die door het kabinet zijn voorgesteld, zouden op basis van bovenstaande onderzoeksresultaten voor training vraagtekens worden geplaatst. Echter, uit een overzichtsstudie van Goudswaard en Caminada (2009) blijkt dat bepaalde typen training voor bepaalde groepen op de arbeidsmarkt wel een positief effect kunnen hebben.

Bovendien is het de vraag in hoeverre de onderzoeksresultaten met betrekking tot de effectiviteit van activerend beleid gelden onder de arbeidsmarktomstandigheden van een recessie. Tijdens een recessie is immers het aantal vacatures in verhouding tot het aantal werkzoekenden kleiner en is ook de samenstelling van de groep werkzoekenden gevarieerder dan onder 'normale' omstandigheden. Over de invloed van de conjunctuur op de effectiviteit van actief arbeidsmarktbeleid is nauwelijks literatuur voorhanden. Immers, in bijna alle empirische studies wordt juist gecontroleerd voor de conjunctuur. In theoretische zin kan worden beredeneerd dat de marginale kosten om iemand aan een baan te helpen groter zijn tijdens een recessie, omdat de baankansen kleiner zijn. Aan de andere kant zijn mogelijk de marginale baten ook groter, omdat iemand die tijdens een recessie zijn baan verliest waarschijnlijk langer werkloos is. Verder is een mogelijke lange-termijnbate van activerend beleid dat mensen bij de arbeidsmarkt betrokken blijven en dat de productiviteit van arbeid op peil blijft (OESO, 2009). Hoe een maatschappelijke kosten-batenanalyse uiteindelijk uitvalt, is uiteraard grotendeels afhankelijk van de typen activerend beleid die worden ingezet. Zo zijn de opportunitetskosten van training lager tijdens een recessie, omdat het aantal vacatures kleiner is en omdat de lonen lager liggen (OESO, 2009). Daardoor vallen tijdens een recessie de kosten van training in een kosten-batenanalyse lager uit. Ter illustratie, ditzelfde mechanisme is waar te nemen bij studenten die tijdens recessies langer blijven studeren. Hoewel de uitkomsten van de hierboven genoemde meta-analyse van Kluve (2006) laten zien dat training niet het meest effectieve type activerend beleid is, zouden beleidsmakers tijdens een recessie relatief meer moeten inzetten op training vanwege

lagere opportuniteitskosten. Zo bezien lijken de initiatieven van het kabinet om scholing te stimuleren tijdens de huidige recessie verstandig.

Veranderingen in de WW en IOW

Naast de bezuinigingen op re-integratie, heeft de recessie ook aanleiding gegeven om de werkloosheidsuitkeringen te veranderen. Een eerste verandering is dat het kabinet de duur van de Ziektewet (ZW) en de WW gaat 'anticumuleren'. Thans is het zo dat een werkloze die in de WW zit en zich ziek meldt, in de ZW belandt. Op dat moment wordt de WW-uitkering stopgezet, waardoor de WW-duur wordt verlengd met de periode dat men ziek is. Deze regeling kan vanuit twee perspectieven worden begrepen. In de eerste plaats kan het als rechtvaardigheid worden beschouwd om de WW-uitkering stop te zetten bij ziekte, omdat men dan niet in staat is om te solliciteren. In de tweede plaats kan een werkloze in de WW worden gezien als een werknemer die op weg is van de ene naar de volgende baan. De redenering luidt dan dat als een werknemer die wel een baan heeft recht heeft op de ZW, een werknemer die tijdelijk geen baan heeft dat recht ook moet hebben. Een nadeel van de regeling is dat de mogelijkheid om de duur van het WW-recht te verlengen met een ziekteperiode een prikkel in zich heeft om zo lang mogelijk in de ZW te blijven. Daarom is het nu al zo dat de WW pas wordt stopgezet na een ziekteperiode van 13 weken. Omwille van besparingsdoeleinden verandert het kabinet de regeling nu zodanig dat werklozen helemaal niet meer in de ZW terechtkomen.

Een tweede verandering, die overigens los staat van de recessie, heeft betrekking op het vervolg van een WW-uitkering, namelijk het in werking treden van de Inkomensvoorziening Oudere Werklozen (IOW). De IOW is in het leven geroepen ter compensatie van de duurverkorting van de WW. Vanaf 1 oktober 2006 is de maximale duur van een WW-uitkering teruggebracht van vijf jaar naar 38 maanden. Precies 38 maanden later treedt op 1 december 2009 de IOW in werking. Mensen van wie de WW-uitkering³ afloopt en die 60 jaar of ouder zijn, hebben recht op een IOW-uitkering.⁴ De hoogte van de uitkering is gelijk aan die van de bijstand, te weten 70 procent van het bruto minimumloon. Een IOW-gerechtigde heeft een sollicitatieplicht en is bovendien verplicht om mee te werken aan re-integratie naar werk (Tweede Kamer, 2008-2009c). Het verschil met de bijstand is dat IOW-gerechtigden niet eerst hun spaargeld en eigen huis hoeven 'op te eten'. De reden voor deze compensatie voor ouderen is dat vooral zij de nadelige effecten van de duurverkorting van de WW zouden ondervinden, vanwege hun ongunstige positie op de arbeidsmarkt (Tweede Kamer, 2006-2007). Immers, de arbeidsmarkt voor ouderen functioneert in Nederland matig (Euwals e.a., 2009b). Ongeacht of deze compensatie als rechtvaardig wordt beschouwd, impliceert de IOW een grotere mate van solidariteit met oudere werklozen dan met jongere werklozen. Een werkloze van 40 jaar zal immers na afloop van de WW wel zijn huis moeten opeten, terwijl een werkloze van 60 jaar dat niet hoeft.

3 Of loongerelateerde WGA-uitkering.

4 Het verschil tussen de IOW en de reeds bestaande Wet Inkomensvoorziening Oudere en gedeeltelijk Arbeidsongeschikte Werkloze werknemers (IOAW), is dat de laatstgenoemde ingaat vanaf 50 jaar en dat de IOW geen partnerinkomenstoets kent.

Andere beleidswijzigingen

AOW-partnertoeslag

Vanwege de gevolgen van de huidige recessie voor de arbeidsmarkt, is de begroting van SZW dit jaar sterk gericht op arbeidsmarktbeleid. Evenwel bevat de begroting ook een aantal andere noemenswaardige beleidsveranderingen. Zo zal met ingang van 2011 de AOW-partnertoeslag verdwijnen voor partners van 65-plussers jonger dan 55 jaar. Het kabinet beoogt hiermee de arbeidsparticipatie van mensen jonger dan 55 jaar te bevorderen en een besparing te realiseren die oploopt van 27 miljoen euro in 2011 tot 170 miljoen euro in 2014. Hiermee loopt het kabinet vooruit op de volledige afschaffing van de AOW-partnertoeslag in 2015. Opvallend is dat deze maatregel op betrekkelijk korte termijn ingaat, namelijk een jaar en vier maanden na de bekendmaking op Prinsjesdag 2009. Dit betekent dat huishoudens waarvan de kostwinnaar binnen enkele jaren de AOW-gerechtigde leeftijd zal bereiken, slechts beperkt de tijd hebben om hierop in te spelen. Het kabinet stelt 100 miljoen euro ter beschikking om te voorkomen dat mensen die door deze maatregel in de bijstand terechtkomen, vanwege de vermogenstoets gedwongen zouden worden hun huis te verkopen. Een andere bezuinigingsmaatregel met betrekking tot de partnertoeslag is dat deze vanaf 2011 met 6% wordt verlaagd voor huishoudens met een inkomen vanaf 20.000 euro.

Doorwerkbonus voor ouderen

Een tweede beleidsverandering, die eveneens tot doel heeft om de arbeidsparticipatie van oudere werknemers te bevorderen, betreft de doorwerkbonus. Met ingang van januari 2009 krijgen werknemers van 62 jaar en ouder een belastingkorting die kan oplopen tot 4.591 euro per jaar. Vanaf 2010 wordt de doorwerkbonus toegespitst op ouderen die daadwerkelijk werken, zoals de regeling ook oorspronkelijk was bedoeld. Dit houdt in dat mensen die via de levensloopregeling met vroegpensioen gaan, niet langer aanspraak kunnen maken op de doorwerkbonus.

Tijdelijke contracten voor jongeren

Sinds de Wet Flexibiliteit en Zekerheid in 1999 in werking is getreden, is op het verlengen van tijdelijke arbeidscontracten de zogenaamde 'ketenbepaling' van toepassing. Deze houdt in dat na een dienstverband van drie jaar of bij een vierde opeenvolgende arbeidsovereenkomst voor bepaalde tijd een arbeidsovereenkomst voor onbepaalde tijd ontstaat. De gedachte hierachter is om voor de werkgever voldoende flexibiliteit in zijn personeelsbestand te waarborgen en tegelijkertijd de werknemer inkomenszekerheid te bieden (Stichting van de Arbeid, 1996). Hoewel het maximum aantal verlengingen dus bedoeld is ter bescherming van de werknemer, is het nog maar de vraag in hoeverre deze regel inderdaad in het voordeel werkt van de werknemer. Immers, wanneer een werkgever geen behoefte heeft aan werknemers in vaste dienst, is een werknemer na het derde contract zijn baan kwijt. Het kabinet stelt nu voor om vanwege de recessie voor jongeren tot 27 jaar de ketenbepaling tijdelijk te verruimen, waardoor pas na vier jaar of bij het vijfde opeenvolgende contract een arbeidsovereenkomst voor onbepaalde tijd ontstaat. Daarbij veronderstelt het kabinet dat tijdens een recessie werkgevers na het aflopen van een derde tijdelijk contact minder snel een nieuwe tijdelijke werknemer, die moet worden ingewerkt, aantrekken, maar wel

een ingewerkte tijdelijke werknemer in dienst willen houden. Hoewel het verruimen van de ketenbepaling op zich een gunstige beleidsverandering voor de arbeidsmarkt lijkt, rijzen twee kritische vragen.

De eerste vraag is waarom de wetgever ook niet in betere economische tijden aan bedrijven met onzekere vooruitzichten de mogelijkheid wil bieden om ervaren tijdelijke werknemers langer in dienst te houden. De tweede vraag is waarom de verandering van de ketenbepaling alleen betrekking heeft op contracten van werknemers die jonger zijn dan 27 jaar. Zeker, de werkloosheid onder jongeren stijgt sneller dan onder dertigers en veertigers en het zijn vooral jongeren die een tijdelijk dienstverband hebben. Echter, als verwacht wordt dat door het verruimen van de ketenbepaling werkgevers tijdelijke werknemers langer in dienst houden, dan kan dat ook gunstig uitpakken voor oudere werknemers met een tijdelijk dienstverband.

Conclusie

Hoewel het kabinet verleden jaar nog volop inzette op het verhogen van de arbeidsparticipatie vanwege dreigende tekorten op de arbeidsmarkt, staat de begroting van SZW dit jaar in het teken van het beperken van de werkloosheid. Ondanks de stijgende werkloosheid streeft het kabinet ernaar om mensen betrokken te houden bij de arbeidsmarkt. Om een maatschappelijk inefficiënt aantal ontslagen te voorkomen, heeft het kabinet deeltijd-werkloosheidsuitkeringen ingezet. Het is echter de vraag hoe inefficiënt meer ontslagen zouden zijn en hoe efficiënt de deeltijd-werkloosheidsuitkeringen zijn.

De stijgende overheidsuitgaven als gevolg van de toenemende werkloosheid en de crisismaatregelen zullen op den duur omslaan in bezuinigingen. De aangekondigde 'brede heroverwegingen' zullen leiden tot diverse hervormingsvoorstellen op het terrein van de WW en actief arbeidsmarktbeleid. Toch bezuinigt het kabinet ook dit jaar al op enkele onderdelen. Zo wordt de duur van werkloosheidsuitkeringen verkort doordat zieke werklozen niet meer in de ziektewet belanden en verdwijnt de AOW-partnertoeslag al gedeeltelijk vanaf 2011. Verder is sprake van de activeringsparadox, waarbij bezuinigd wordt op re-integratie in een tijd van stijgende werkloosheid. Opmerkelijk genoeg is maar weinig bekend over de invloed van conjunctuur op de effectiviteit van actief arbeidsmarktbeleid. Empirisch onderzoek op dit terrein is dan ook zeker nodig. Wel is het op basis van theoretische inzichten aannemelijk dat de optimale mix van activerende beleidsinstrumenten tijdens een recessie anders is dan onder 'normale' omstandigheden. Daarom is de inzet van het kabinet op training waarschijnlijk verstandiger dan die op basis van de beschikbare overzichtsstudies lijkt.

Olaf van Vliet

* De auteur is als onderzoeker werkzaam bij de Afdeling Economie en het Onderzoeksprogramma Hervorming Sociale Zekerheid, Universiteit Leiden. Hij bedankt Kees Goudswaard voor nuttig commentaar.

Literatuur

- Abbring, J.H., G.J. van den Berg en J.C. van Ours (2005), The Effects of Unemployment Insurance Sanctions on the Transition Rate from Unemployment to Employment, *The Economic Journal*, 115(505): 602-630.
- Bovenberg, L. (2009), De AOW en pensioenen van de toekomst, *Economisch Statistische Berichten*, 94(4570): 618-620.
- CPB (2009), *Macro Economische Verkenning 2010*, Den Haag: Centraal Planbureau.
- Dekker, R. (2009), Werkloze weinig gebaat bij mobiliteitscentra UWW, *Me Judice*, 7 juli 2009.
- Euwals, R., P. de Koning, D. van Vuuren en D. Webbink (2009a), Vallen en weer opstaan op de arbeidsmarkt, in: C. van Ewijk en C. Teulings: *De Grote Recessie: Het Centraal Planbureau Over de Kredietcrisis*. Amsterdam, Uitgeverij Balans: 110-126.
- Euwals, R., R. de Mooij en D. van Vuuren (2009b), *Rethinking Retirement: From Participation to Allocation*, Den Haag: CPB.
- Goudswaard, K. en K. Caminada (2009), Het belang van scholing, *Tijdschrift voor Openbare Financiën*, 41(1): 45-71.
- Jacobs, B. (2009), Politieke economie en methodologie van vergrijzingsommen, *Tijdschrift voor Openbare Financiën*, 41(4): 199-218.
- Kluge, J. (2006), *The Effectiveness of European Active Labor Market Policy*, Working Paper No. 2018. Bonn: IZA.
- OESO (2009), *OECD Employment Outlook: Tackling the Jobs Crisis*. Parijs.
- Stichting van de Arbeid (1996), *Nota 'Flexibiliteit en Zekerheid'*, Publicatienr. 2/96, Den Haag.
- Taylor, J. (1972), The Behaviour of Unemployment and Unfilled Vacancies: Great Britain, 1958-71. An Alternative View, *The Economic Journal*, 82(328): 1352-1365.
- Tweede Kamer (2006-2007), Memorie van Toelichting bij Regels voor een Inkomensvoorziening voor Oudere Werklozen (Wet inkomensvoorziening oudere werklozen), 30819, Nr. 3.
- Tweede Kamer (2008-2009a), Brief van de Minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid, 31371, Nr. 56.
- Tweede Kamer (2008-2009b), Brief van de Minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid, 31700 XV, Nr. 56.
- Tweede Kamer (2008-2009c), Nota naar aanleiding van het verslag over de Invoering en wijziging Wet inkomensvoorziening oudere Werklozen, 31893, Nr. 6.
- Tweede Kamer (2009-2010a), Memorie van Toelichting bij de Vaststelling van de begrotingsstaten van het Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid (XV) voor het jaar 2010, 32123, Nr. 2.
- Tweede Kamer (2009-2010b), Brief van de Minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid, 31371, Nr. 261.
- Tweede Kamer (2009-2010c), Brief van de Algemene Rekenkamer: Lissabonstrategie voor Duurzame Economische Groei en Werkgelegenheid in Europa, 32136, Nr. 1.
- Verbon, H.A.A. (2009), Het verhogen van de AOW-leeftijd volgens minister Donner, *Tijdschrift voor Openbare Financiën*, 41(3): 133-140.
- Vliet, O. van (2010), Divergence within Convergence: Europeanisation of Social and Employment Policies, *Journal of European Integration*, te verschijnen.