



Centraal Planbureau



Kansrijk arbeidsmarkt- beleid

Kansrijk arbeidsmarktbeleid

Centraal Planbureau

Kansrijk arbeidsmarktbeleid
CPB (Centraal Planbureau)

Den Haag, 2015
ISBN: 978-90-5833-686-6

Opmaak
Textcetera, Den Haag

Drukkerij
De Swart Den Haag

U kunt de publicatie downloaden via de website www.cpb.nl. Delen uit deze publicatie mogen worden overgenomen op voorwaarde van bronvermelding: CPB (2015), *Kansrijk arbeidsmarktbeleid*. Den Haag: Centraal Planbureau.

Inhoud

Voorwoord 7

Samenvatting 9

1 Inleiding 23

1.1 De serie Kansrijk Beleid 23

1.2 Kansrijk arbeidsmarktbeleid 26

1.2.1 Het doel van arbeidsmarktbeleid 26

1.2.2 Afwegingen 27

1.2.3 Evidentie van effecten 29

1.2.4 Juridische en uitvoeringstechnische haalbaarheid 31

1.2.5 Keuze van de beleidsopties 31

1.3 Leeswijzer 31

2 Fiscaal beleid en de uitruil tussen arbeidsparticipatie en gelijkheid 35

2.1 Inleiding 35

2.2 Marginale druk, participatiebelasting en gedragsreacties 39

2.2.1 Marginale druk 39

2.2.2 Participatiebelasting 43

2.2.3 Gedragsreacties op marginale druk en participatiebelasting 46

2.3 Generieke wijzigingen in fiscaal beleid 52

2.3.1 Schijftarieven 52

2.3.2 Algemene heffingskorting 54

2.3.3 Zorgtoeslag 55

2.3.4 Btw 55

2.4 Arbeidskorting en werkgeverslasten 56

2.4.1 Arbeidskorting 56

2.4.2 Werkgeverslasten 57

2.5 Kindregelingen 59

2.5.1 Kinderbijslag en kindgebonden budget 59

2.5.2 Combinatiekorting en kinderopvangtoeslag 60

Bijlage: Beschrijving belastingstelsel anno 2015 63

3	Sociale zekerheid	71
3.1	Inleiding	71
3.2	Bijstand	74
3.2.1	Hoogte bijstand	74
3.2.2	Duur bijstand	76
3.2.3	Bereik bijstand	77
3.2.4	Voorwaarden bijstand	79
3.2.5	Uitvoering en risicoverdeling bijstand	80
3.3	Werkloosheid	81
3.3.1	Hoogte werkloosheidsverzekering	82
3.3.2	Duur werkloosheidsverzekering	85
3.3.3	Bereik werkloosheidsverzekering	87
3.3.4	Voorwaarden werkloosheidsverzekering	88
3.3.5	Uitvoering en risicoverdeling werkloosheidsverzekering	89
3.4	Ziekte	91
3.4.1	Hoogte regeling voor ziekte	92
3.4.2	Duur regeling voor ziekte	93
3.4.3	Bereik regeling voor ziekte	95
3.4.4	Uitvoering en risicoverdeling voor regeling ziekte	95
3.5	Arbeidsongeschiktheid	97
3.5.1	Hoogte regelingen arbeidsongeschiktheid	98
3.5.2	Duur regelingen arbeidsongeschiktheid	101
3.5.3	Bereik regelingen arbeidsongeschiktheid	101
3.5.4	Uitvoering en risicoverdeling regelingen arbeidsongeschiktheid	102

4	Ontslagbescherming	107
4.1	Inleiding	107
4.2	Ontslagbescherming voor vaste contracten	109
4.2.1	Effecten van ontslagbescherming	114
4.2.2	Conclusie	118
4.3	Ontslagbescherming naar onderdeel bij vaste contracten	118
4.3.1	Inleiding	118
4.3.2	Procedurele belemmeringen	119
4.3.3	Opzegtermijn	123
4.3.4	Ontslagvergoeding / transitievergoeding	126
4.3.5	Bescherming tegen onrechtmatig ontslag	130
4.3.6	Collectief ontslag	133
4.4	Bescherming voor flexwerkers	135
4.4.1	Tijdelijke contracten	135
4.4.2	Tijdelijke contracten	139

Referenties	145
--------------------	------------

Afkortingen	156
--------------------	------------

Voorwoord

Bijdragen aan Beter Onderbouwd Beleid is het doel van de serie Kansrijk Beleid die het Centraal Planbureau, het Sociaal en Cultureel Planbureau en het Planbureau voor de Leefomgeving voornemens zijn te publiceren. Inzicht in de effectiviteit van beleid helpt beleidsmakers bij het maken van gefundeerde keuzes. In de reeks zal een breed spectrum aan onderwerpen in beeld worden gebracht.

Kansrijk Arbeidsmarktbeleid is de eerste uitgave in de Serie Kansrijk Beleid en belicht de effecten van beleidsmaatregelen op het gebied van *fiscale stimulering van arbeidsparticipatie*, *sociale zekerheid* en *ontslagbescherming*. In een volgende uitgave van deze serie komen andere vormen van arbeidsmarktbeleid zoals *activerend arbeidsmarktbeleid*, *loonvorming* en *pensioenen/AOW* aan bod.

Beleid heeft effect op diverse dimensies; in de economie gaat het vaak om afruilen. Daarom biedt Kansrijk Arbeidsmarktbeleid inzicht in de effecten op diverse indicatoren: werkgelegenheid, maar ook inkomensongelijkheid en productiviteit, naast budgettair beslag. Om bij te dragen aan de discussie over de vormgeving van de welvaartsstaat bevat dit boek een actueel overzicht van de inzichten vanuit de economische literatuur en CPB-modellen.

Aan dit boek hebben meerdere medewerkers van het CPB meegewerkt. Marloes de Graaf-Zijl heeft het project met vaste hand geleid en tot een goed einde gebracht. Egbert Jongen, Henk-Wim de Boer, Peter Dekker, Miriam Gielen en Arjen Quist hebben het hoofdstuk Fiscaal beleid voor hun rekening genomen. Rob Euwals, Krista Hoekstra en Maarten Berg zijn verantwoordelijk voor het hoofdstuk Sociale Zekerheid. Anja Deelen en Thomas van Huizen zijn de auteurs van het hoofdstuk over Ontslagbescherming.

Leden van de klankbordgroep en verscheidene CPB-collega's hebben waardevolle input geleverd door mee te lezen en eerdere versies van commentaar te voorzien. Daarbij verdient Bert Smid speciale vermelding als kritische lezer aan het eind van het proces. Daarnaast bedanken de auteurs de academici Paul de Beer, Koen Caminada, Pieter Gautier, Bas Jacobs, Ruud Muffels, Jan van Ours, Evert Verhulp, vanuit de beleidsdepartementen Niels Achterberg, Malou Bosch, Maurice Doll, Niels Muselaers, Arjan Soede, van de WRR Monique Kremer, van de SER Roland Zwiers en van het UWV Ed Berendsen.

Laura van Geest



Samenvatting

Inzicht in de effectiviteit van beleidsinspanningen kan beleidsmakers helpen bij het maken van goed gefundeerde keuzes. Deze eerste uitgave van Kansrijk Arbeidsmarktbeleid belicht de effecten van beleidsmaatregelen op het gebied van *fiscale stimulering van arbeidsparticipatie*, *sociale zekerheid* en *ontslagbescherming*. In een volgende uitgave van deze serie komen *activerend arbeidsmarktbeleid*, *loonvormingsbeleid* en *pensioenen/AOW* aan bod.

Arbeidsmarktbeleid heeft tot doel het functioneren van de arbeidsmarkt te verbeteren. Dit beleid bestaat om marktfalen en maatschappelijk onwenselijke uitkomsten van een vrij werkende arbeidsmarkt te adresseren. Wanneer als gevolg van marktmacht een partij op de arbeidsmarkt te veel invloed heeft op de lonen en op de werkgelegenheid, kunnen niet-optimale uitkomsten tot stand komen. Dit kan reden zijn voor beleid zoals minimumlonen en ontslagbescherming. Doordat de arbeidsmarkt ongelijke uitkomsten genereert, is er een maatschappelijke behoefte aan herverdeling en het stabiliseren van inkomensschokken. Doordat herverdeling en veel verzekeringen in de private markt niet tot stand komen, is er reden voor sociale uitkeringen en progressieve belastingen. Al deze regelgeving brengt echter verstoringen met zich mee, doordat mensen en bedrijven hun gedrag aanpassen als gevolg van de regelgeving. Arbeidsmarktbeleid is erop gericht om deze verstoringen zoveel mogelijk te beperken en zo het publieke belang te dienen.

Keuzes in arbeidsmarktbeleid zijn grotendeels een normatieve afweging tussen herverdeling en economische efficiëntie. De overheid kan sleutelen aan bijvoorbeeld het niveau van herverdeling, de mate van verzekering en ontslagbescherming met als doel de herverdeling of mate van verzekering te verbeteren, of met als doel de werkgelegenheid of productiviteit te verhogen. In veel gevallen werken beide tegen elkaar in. Beleid dat herverdeling bevordert, remt vaak de werkgelegenheid en productiviteit. We beperken ons tot het in kaart brengen van de verschillende economische en sociale effecten van beleidsmaatregelen. De lezer kan zich op basis van de plussen en minnen op de verschillende sociale en economische arbeidsmarktuitkomsten een eigen indruk vormen van de wenselijkheid van de beleidsopties.

Maatregelen hebben veelal een symmetrisch effect; het effect van een verhoging heeft het tegenovergestelde effect van een verlaging van dezelfde grootte. In het geval van symmetrische effecten presenteren we in deze publicatie de participatieverhogende variant. De lezer kan op basis hiervan zelf bepalen hoe een bepaald sociaal effect (bijvoorbeeld meer herverdeling of gelijkere kansen voor groepen mensen) bereikt kan worden met de kleinste negatieve gevolgen voor de economische efficiëntie.

Dit boek presenteert structurele effecten, dat wil zeggen de effecten die op lange termijn optreden, waarbij bijvoorbeeld de werkloosheid weer is teruggekeerd naar haar evenwichtsniveau. Dit impliceert onder andere dat de structurele werkgelegenheid vooral wordt gedreven door de effecten op het arbeidsaanbod en op de structurele werkloosheid. Op lange termijn ontstaat er immers altijd werkgelegenheid zolang bedrijven geld kunnen verdienen door het beschikbare arbeidsaanbod in dienst te nemen, of mensen als zelfstandige een eigen bedrijf kunnen starten. De kortetermijneffecten kunnen afwijken van de langetermijneffecten omdat mensen en bedrijven tijd nodig hebben om hun gedrag aan te passen en omdat het bij een laagconjunctuur langer kan duren voordat mensen hun voorkeuren kunnen realiseren.

De evidentie op de drie terreinen is gebaseerd op inzichten uit de wetenschappelijke literatuur, in combinatie met doorrekeningen met het microsimulatiemodel MISCIM. MISCIM is de voornaamste bron voor de inschatting van effecten van fiscale maatregelen. Sociale zekerheid en ontslagbescherming leunen zwaarder op de empirische evidentie in de wetenschappelijke literatuur.

Fiscale stimulering van arbeidsparticipatie

De afgelopen decennia is de mate waarin de arbeidsparticipatie afhangt van financiële prikkels, sterk afgenomen. Vooral de keuze om al dan niet te werken kan nog worden beïnvloed met financiële prikkels, met name voor moeders met jonge kinderen. De keuze voor het aantal dagen of uren per week is veel minder gevoelig voor fiscale prikkels dan in het verleden. Tabel 1 toont de gevolgen van enkele mogelijke wijzigingen in fiscaal beleid waarbij arbeidsparticipatie een rol speelt. De maatregelen zijn opgedeeld in generieke maatregelen (schijftarieven, algemene heffingskorting en btw), maatregelen gericht op werkenden (arbeidskorting en werkgeverslasten) en specifieke maatregelen voor werkende ouders.

Beperkt effect generiek fiscaal beleid

Generiek fiscaal beleid heeft slechts een gering effect op de arbeidsparticipatie. Het verlagen van de schijftarieven verlaagt met name de marginale belastingdruk, die in theorie werknemers stimuleert om meer uren per week te werken. Maar doordat de keuze voor het aantal uren per week nauwelijks reageert op financiële prikkels, is het effect klein. Ditzelfde geldt voor de indirecte belastingen (btw). Ook het verlagen van de algemene heffingskorting, die het netto inkomen van iedereen verlaagt, heeft vanwege het generieke karakter geen grote effecten. De spreekwoordelijke uitzondering op de regel is de zorgtoeslag. Het verlagen van de zorgtoeslag heeft een aanzienlijk positief effect op de arbeidsparticipatie. De keerzijde is dat dit ook leidt tot een aanzienlijke stijging van de inkomensongelijkheid.

Tabel 1

Overzicht structurele effecten wijzigingen fiscaal beleid (a)

Maatregel	Economische effecten			Inkomensongelijkheid	
	Ex-ante budget-tair effect	Werk-gelegenheid (arbeids-jaren) (c)	Productiviteit (d)	Totaal (Gini-coëfficiënt)	Specifiek
	mld euro (b)	procentuele mutaties			kwalitatief
Schijftarieven, Algemene heffingskorting en btw (§2.3)					
Lager tarief 1e schijf	-1,5	0,0	0,0	-0,3	Lage inkomens profiteren relatief het meest
Lager tarief 2e schijf	-1,5	+0,1	0,0	+0,2	Midden en hoge inkomens profiteren
Lager tarief 3e schijf	-1,5	+0,1	0,0	+0,6	Midden en hoge inkomens profiteren
Lager tarief 4e schijf	-1,5	0,0	0,0	+1,0	Hoge inkomens profiteren
Lagere algemene heffingskorting	+1,5	+0,1	0,0	+0,5	Lage inkomens gaan er relatief het meest op achteruit
Lagere zorgtoeslag	+1,5	+0,4	-0,1	+1,4	Lage inkomens gaan erop achteruit
Lagere btw	-1,5	0,0	0,0	0,0	Alle inkomensgroepen profiteren
Arbeidskorting en werkgeverslasten (§2.4)					
Arbeidskorting generiek verhogen	-1,5	+0,1	0,0	+0,1	Alle werknemers profiteren
Arbeidskorting onderkant verhogen	-1,5	+0,2	-0,1	-0,3	Met name werknemers met een laag inkomen profiteren
Lagere WW-premie	-1,5	+0,1	0,0	NB	Alle werknemers profiteren
Loonkostensubsidie onderkant	-0,7	+0,1	0,0	NB	Met name werknemers met een laag inkomen profiteren
Kindregelingen (§2.5)					
Kinderbijslag verlagen	+0,5	+0,1	0,0	+0,2	Inkomen ouders met jonge kinderen daalt
Kindgebonden budget verlagen	+0,5	+0,3	0,0	+0,5	Inkomen ouders met jonge kinderen en een laag inkomen daalt
Inkomensafhankelijke combinatiekorting verhogen	-0,5	+0,2	0,0	0,0	Inkomen tweeverdieners en werkende alleenstaanden met jonge kinderen stijgt
Kinderopvangtoeslag verhogen	-0,5	+0,1	0,0	0,0	Inkomen tweeverdieners en werkende alleenstaanden met jonge kinderen stijgt

(a) Voor een gedetailleerde beschrijving van de varianten, zie paragrafen 2.3 t/m 2.5.

(b) Structureel effect, (+) = verbetering overheidsfinanciën (ombuiging of lastenverzwaring).

(c) Een werkgelegenheidseffect van +0,1% komt overeen met een toename van 7000 arbeidsjaren.

(d) Effect op gemiddelde productiviteit doordat groepen met een hogere of lagere productiviteit meer of minder gaan participeren.

Fiscale subsidiëring van werk meest effectief voor onderkant arbeidsmarkt

Ook de effectiviteit van fiscale subsidiëring van werk via een arbeidskorting of lagere werkgeverslasten is door de reeds hoge arbeidsparticipatie tegenwoordig gering, vooral als deze generiek worden ingezet. De resterende personen die niet actief zijn op de arbeidsmarkt, zijn moeilijker te prikkelen om te gaan werken. Bovendien is de groep werkenden tegenwoordig groot, waardoor de kosten van een hogere arbeidskorting en lagere werkgeverslasten hoog zijn. Als de hogere arbeidskorting of loonkostensubsidie gericht wordt op de lagere inkomens, dan wordt deze effectiever. Ook daalt de inkomensongelijkheid dan sterker. Bij lastenverlichting gericht op de onderkant van het loongebouw daalt echter de gemiddelde arbeidsproductiviteit, omdat met name personen met een lager dan gemiddelde productiviteit worden gestimuleerd om (meer) te gaan werken. Het effect op de productie is daarom vergelijkbaar met de generieke lastenverlichting voor werkenden of hun werkgevers.

Kindregelingen meest effectief in stimuleren arbeidsparticipatie

Fiscaal beleid specifiek gericht op moeders met jonge kinderen zorgt voor de grootste verhoging van de arbeidsparticipatie. De gepresenteerde aanpassingen in de kindregelingen bereiken met een kleinere budgettaire impuls (0,5 miljard euro per variant) minimaal evenveel verhoging van de arbeidsparticipatie als generieke maatregelen met 1,5 miljard euro. Wel verhogen sommige van deze maatregelen de inkomensongelijkheid, doordat ze voor gezinnen een aanzienlijke inkomensverlaging impliceren. Juist deze inkomensdaling maakt het, in geval van lagere kinderbijslag of lager kindgebonden budget, aantrekkelijker om te gaan werken. Het effect van een verlaging van het kindgebonden budget is groter dan het effect van een verlaging van de kinderbijslag, zowel in termen van arbeidsparticipatie als in termen van inkomensongelijkheid.

Niet alleen het inperken van inkomensondersteuning voor ouders met jonge kinderen verhoogt de arbeidsparticipatie, maar ook het verhogen van subsidies voor deze groep. De inkomensafhankelijke combinatiekorting stimuleert moeders met jonge kinderen om (meer) te gaan werken. Ook een verhoging van de kinderopvangtoeslag levert werkgelegenheid op. Vanuit de overheidsfinanciën gezien heeft een verhoging van de kinderopvangtoeslag echter als nadeel dat deze leidt tot substitutie van informele door formele kinderopvang. Hij is daardoor minder effectief dan een verhoging van de inkomensafhankelijke combinatiekorting.

Socialezekerheidsbeleid

Maatregelen die de hoogte, het bereik en de duur van de socialezekerheidsuitkeringen beperken, leveren vrijwel altijd meer werkgelegenheid en productie op. De productiviteit per werknemer neemt vaak af, omdat de werkgelegenheid aan de onderkant van de markt wordt gecreëerd. Het beperken van de voorzieningen leidt echter ook tot meer inkomensrisico's, meer inkomensongelijkheid en minder herverdeling over de levensloop. Tabel 2 toont de verwachte effecten van wijzigingen in het socialezekerheidsbeleid. De

maatregelen zijn opgedeeld in maatregelen gericht op de bijstand, op de werkloosheidsuitkeringen en op ziekte- en arbeidsongeschiktheidsregelingen.

Uitkeringshoogte beïnvloedt structurele werkgelegenheid

Verlaging van uitkeringen voor bijstand, werkloosheid of arbeidsongeschiktheid vergroot de structurele werkgelegenheid en leidt tot minder overheidsuitgaven. Participatie wordt aantrekkelijker. Dat leidt ertoe dat mensen sneller een baan accepteren en minder lang in uitkeringssituaties zitten. De structurele werkgelegenheid neemt toe. Daar staat tegenover dat het risico op armoede en op een terugval in inkomen toeneemt. Bovendien daalt de gemiddelde productiviteit. Het verhogen van uitkeringen heeft het tegenovergestelde effect.

Bereik en voorwaarden in bijstand bepalend voor structurele werkgelegenheid

Naast het niveau van de uitkering zijn in de bijstand vooral het bereik en de voorwaarden waaraan bijstandsgerechtigden moeten voldoen om een uitkering te kunnen krijgen, van belang voor de structurele uitkomsten. Zo kunnen regelingen zoals de ANW in de bijstand worden opgenomen, zodat bijhorende (partner- en vermogens-)toetsen en verplichtingen van toepassing worden, wat de aantrekkelijkheid van de uitkering verlaagt en de structurele werkgelegenheid bevordert. Het tegenovergestelde is het geval als een regeling zoals de IOW blijft bestaan. Beperking van de toegang tot de bijstand, bijvoorbeeld op basis van verblijfsduur in Nederland, is juridisch moeilijk haalbaar.

Maximale duur WW-uitkering beïnvloedt structurele werkloosheid en werkgelegenheid

Voor de WW geldt dat het verkorten van de maximale WW-duur een sterker effect heeft op de structurele werkgelegenheid dan het verlagen van de uitkering. Het verlengen van de maximale duur heeft het tegenovergestelde effect en leidt tot een lagere structurele werkgelegenheid en meer overheidsuitgaven. Naast de maximale duur zou de opbouw van WW-rechten aangepast kunnen worden. Meer opbouw leidt tot extra uitgaven en een verlies van werkgelegenheid, terwijl minder opbouw leidt tot een besparing en toename van de werkgelegenheid. Een ander alternatief is een maximale WW-duur die afhankelijk is van de conjunctuur: de maximale duur is dan korter tijdens hoogconjunctuur en langer bij laagconjunctuur, wat de verzekeringswaarde verhoogt.¹ Afhankelijk van het ontwerp, hoeft deze vormgeving op lange termijn geen effect te hebben op het overheidsbudget.

Risicoverdeling van WW-uitkering tussen werkgevers en werknemers belangrijk

Ook zijn bij de WW uitvoering en risicoverdeling belangrijk voor de structurele uitkomsten. Premiedifferentiatie in de WW-premies, waarbij werkgevers die veel werknemers de WW insturen meer premie betalen, levert structurele werkgelegenheid op, zonder

1 In laagconjunctuur hebben mensen minder invloed op de lengte van hun verblijf in de uitkeringen en hebben daarom meer behoefte aan inkomensverzekering dan in hoogconjunctuur.

extra lasten voor de overheid. Door de financiële verantwoordelijkheid voor het eerste half jaar van de WW volledig bij werkgevers te leggen, kan de structurele werkgelegenheid verhoogd worden, terwijl ook het saldo voor de overheidsfinanciën positief uitvalt. In beide gevallen worden begeleiding van werknemers en van-werk-naar-werktransities aantrekkelijk voor werkgevers, en wordt ontslag kostbaarder en dus ontmoedigd. Een goede afstemming met het ontslagbeschermingsbeleid is belangrijk. Hoge barrières voor ontslag kunnen immers ten koste gaan van de productiviteit. Tevens bestaat het risico dat hoge werkgeverslasten zorgen voor afwenteling richting meer zzp'ers.

In het alternatief waar de verantwoordelijkheid meer richting werknemer geschoven wordt middels een spaar-WW, stijgt ook de structurele werkgelegenheid, terwijl het ook gunstig is voor het overheidsbudget. Deze vormgeving doet echter afbreuk aan de verzekeringsfunctie van de WW.

Minder loondoorbetaling bij ziekte kost werkgelegenheid

In het huidige stelsel is de rol van werkgevers bij ziekte en arbeidsongeschiktheid groot, wat risico's van risicoselectie en meer gebruik van andersoortige arbeidsrelaties met zich meebrengt. Het beperken van deze rol van de werkgever, door de periode van loondoorbetaling bij ziekte te verkorten naar één jaar, zorgt voor verlies aan werkgelegenheid. De WIA-instroom neemt toe, doordat loondoorbetaling bij ziekte een effectief instrument is tegen instroom in de arbeidsongeschiktheid. Het is moeilijk werknemers te re-integreren als de band met de werkgever wegvalt. Dit is uiteindelijk kostbaar voor werkgevers. Alternatieve vormgevingen zijn een arbeidsongeschiktheidskeuring na één jaar loondoorbetaling, of het collectief verzekeren van het tweede jaar voor kleine werkgevers. Deze varianten geven geen verlies van werkgelegenheid.

Het introduceren van een regeling voor risqué social in de arbeidsongeschiktheid geeft een groot gedeelte van de arbeidsongeschikten een uitkering op bijstandsniveau en resulteert daarmee in een besparing en een positief werkgelegenheidseffect. Meer periodieke herkeuringen zijn geen effectief instrument om de kosten van arbeidsongeschiktheid te verminderen, doordat de kosten van de herkeuringen hoog zijn, terwijl relatief weinig personen weer arbeidsgeschikt verklaard worden.

Tabel 2

Overzicht structurele effecten van beleidsopties m.b.t. sociale zekerheid

	Economische effecten			Welvaartseffecten	
	Ex-ante budgettair effect (a)	Werk- gelegen- heid (b)	Productivi- teit (c)	Ongelijkheid	Overig
	mld euro	in %	kwalitatief	kwalitatief	kwalitatief
Bijstand (§3.1)					
Uitkering 10% omlaag	+0,6	+0,4	Afname	Toename	Vooral alleenstaande ouders
Beperkte toegang migranten	-	-	-	Toename	Armoede onder migranten
ANW afschaffen	+0,2	+0,1	Gelijk	Toename	-
IOW behouden	-0,1	-0,1	Gelijk	Afname	Meer verzekering over levensloop
Zoekperiode	-	-	-	-	-
Sollicitatieplicht alleenstaande ouders	0,0	0,0	Gelijk	-	-
Werkloosheid (§3.2)					
Uitkering naar 60%	+0,6	+0,2	Afname	Toename	Minder verzekering
Maximum dagloon modaal	+0,4	+0,2	Afname	-	Minder verzekering voor hogere inkomens
Maximale duur één jaar (d)	+0,6	+0,3	Lichte afname	Toename	Minder verzekering
Duur één jaar en hogere uitkering	0,0	0,0	-	-	-
Maximale duur drie jaar (e)	-0,5	-0,1	Lichte toename	Afname	Werknemers met lange carrière meer verzekering
Duur afhankelijk conjunctuur	0,0	0,0	Gelijk	-	Meer verzekering
Opbouw één maand/jaar	-0,2	-0,1	Lichte toename	Lichte afname	Meer verzekering
Opbouw halve maand/jaar	+0,3	+0,1	Lichte afname	Lichte toename	Minder verzekering
Premiedifferentiatie	0,0	+0,1	Lichte afname	-	Meer risico's voor werkgevers
Werkgevers half jaar verantwoordelijk	+0,9	+0,2	Afname	-	Meer risico's voor werkgevers
Spaar-WW eerste half jaar	+0,9	+0,3	Afname	-	Minder verzekering

Tabel 2

Overzicht structurele effecten van beleidsopties m.b.t. sociale zekerheid (vervolg)

	Economische effecten			Welvaartseffecten	
	Ex-ante budgettaire effect (a)	Werkgelegenheid (b)	Productiviteit (c)	Ongelijkheid	Overig
	mld euro	in %	Kwalitatief	Kwalitatief	Kwalitatief
Ziekte (§3.3)					
LDB maximaal 140%	-	-	-	Toename	-
LDB naar één jaar (f)	-2,2	-0,3	Toename	Toename	Minder risico's werkgevers
Toets na één jaar	-0,1	0,0	-	Toename	Lagere lasten werkgevers
Kleine werkgevers collectief	0,0	0,0	-	Gelijk	Minder re-integratie bij kleine werkgevers
Arbeidsongeschiktheid (§3.4)					
IVA-uitkering 70%	+0,2	+0,1	Afname	Toename	-
Wajong uitkering 70% WML	+0,2	+0,1	Afname	Toename	-
Maximumdagloon modaal (f)	+0,6	+0,3	Afname	-	Minder verzekering voor hogere inkomens
WGA-uitkering 60% (f)	+0,3	+0,3	-	Toename	-
Periodieke herkeuringen	0,0	0,0	Lichte afname	-	-
Regeling risque social (f)	+1,3	+0,6	Afname	Toename	Minder verzekering
Premiediff. afschaffen	0,0	-0,1	Lichte toename	-	Minder risico's voor werkgevers
Loondispensatie	+0,5	0,0	Gelijk	Lichte toename	
Quotum	0,0	+0,1	Afname	Afname	-

- (a) Structureel effect. (+) = verbetering overheidsfinanciën (ombuiging of lastenverzwaring).
- (b) De effecten bij versoberingen treden op indien niet wordt gerepareerd, bij reparatie neemt het effect op werkgelegenheid af en bij volledige reparatie is het effect zelfs nul. De mate van reparatie heeft geen effect op het ex-ante budgettaire effect.
- (c) Effect op gemiddelde productiviteit doordat groepen met een hogere of lagere productiviteit meer of minder gaan participeren.
- (d) Zonder enige reparatie.
- (e) Reparatie zoals afgesproken in Sociaal Akkoord komt te vervallen.
- (f) Vanwege de systematiek van lastendeckende WGA-premies kan verwacht worden dat de opbrengsten / kosten worden doorberekend via lagere / hogere premies.

Ontslagbescherming

Het verschil in regulering tussen tijdelijke en vaste contracten is in geen enkel ander OESO-land zo hoog als in Nederland, ook na de invoering van de Wet Werk en Zekerheid (WWZ).² De Nederlandse arbeidsmarkt krijgt hierdoor een steeds meer gesegmenteerd karakter. Groepen werkenden hebben verschillende rechten en de doorstroming naar de contracten met de meeste rechten (vaste arbeidscontracten) is beperkt. Werkgevers gebruiken steeds vaker arbeidsrelaties waarvoor geen of weinig ontslagbescherming geldt, in toenemende mate ook zzp-constructies. Conjuncturele schokken concentreren zich bij de groepen zonder vast contract. Bovendien heeft deze groep lagere lonen en minder opleidingskansen. Tabel 3 presenteert enkele beleidsopties om de ontslagbescherming te hervormen. In tegenstelling tot financieel beleid en sociale zekerheid hebben maatregelen op dit terrein geen duidelijke implicaties voor het overheidsbudget. De gevolgen voor de werkgelegenheid zijn over het algemeen klein of onbekend. Veeleer hebben de maatregelen effect op de arbeidsmobiliteit, en daarmee op de arbeidsproductiviteit en op de kansen en rechtsgelijkheid van groepen werknemers.

De segmentering van de arbeidsmarkt zou verminderd kunnen worden door ontslagvergoedingen uit te breiden naar situaties waarin ook een kort³ tijdelijk contract niet wordt verlengd, zoals in sommige andere landen met succes is toegepast. De arbeidsmobiliteit en (daarmee) de productiviteit zouden gebaat zijn bij het vervangen van het lifo-onderdeel in het afspiegelingsbeginsel door een alternatieve selectieregel bij collectief ontslag. Ook het verlagen of meeneembaar maken van het transitiebudget zou de vrijwillige arbeidsmobiliteit bevorderen.

-
- 2 De situatie na de inwerkingtreding van de WWZ is uitgangspunt bij onze stukken over ontslagbescherming.
 - 3 Met de WWZ wordt een transitievergoeding alleen verplicht gesteld voor contracten die na twee jaar of langer niet worden verlengd.

Tabel 3

Overzicht structurele effecten van beleidsopties m.b.t. ontslagbescherming

Maatregel	Economische effecten			Ongelijkheid
	Werkgelegenheid	Productiviteit	Efficiency ontslagstelsel	
Versoepelen ontslagbescherming algemeen (§ 4.2.1 / § 4.2.2)	Geen duidelijk positief of negatief effect, vanwege zowel meer ontslag als aanname	Betere allocatie werknemers verhoogt productiviteit, mogelijk negatief effect voor zover bescherming innovatie stimuleert	Afhankelijk van vormgeving	Afhankelijk van vormgeving
I Vaste contracten:				
1) Procedurele belemmeringen (§ 4.3.2)				
Eén route			Transpanter, efficiënter stelsel	
Naar repressief stelsel	Geen	Betere allocatie werknemers verhoogt productiviteit	Uitvoering sneller/ eenvoudiger; sluit aan op toename ontslag met wederzijds goedvinden	Onbekend
Ontslagbelasting en aannamesubsidie	Geen	Betere allocatie werknemers verhoogt productiviteit	Sneller / eenvoudiger / goedkoper, minder restricties op ontslag	Kleiner verschil vaste-tijdelijke contracten: minder gebruik tijdelijke contracten
2) Opzegtermijn (§ 4.3.3)				
Lange transferperiode	Werkloosheids-cijfer geflatteerd door langer in dienst houden werknemer	Uitstel intensief zoeken; mogelijk betere match door langere zoektijd	Langere ontslagperiode dus strikter, minder efficiënt ontslagstelsel	Minder kansen voor outsiders door striktere bescherming insiders
3) Ontslagvergoeding (§ 4.3.4)				
– Verlaging opbouw / afschaffen progressie/ verlagen maximum	Geen	Betere allocatie werknemers verhoogt productiviteit		Minder terughoudendheid aanname ouderen; kleiner verschil vaste-tijdelijke contracten
– Afbouw in periode voorafgaand aan AOW	Geen	Onbekend	Onbekend	Minder terughoudendheid aanname ouderen

Tabel 3

Overzicht structurele effecten van beleidsopties m.b.t. ontslagbescherming (vervolg)

Maatregel	Economische effecten			Ongelijkheid
	Werkgelegenheid	Productiviteit	Efficiency ontslagstelsel	
– Geen recht bij ontslag door arbeidsongeschiktheid (AO)	Geen	Onbekend	Bij volledige AO: vermindering deadweight-loss transitievergoeding	Minder voorkeur korte contracten
‘Portable’ transitievergoeding	Geen	Voor werknemer kleinere rem op vrijwillige mobiliteit, betere allocatie	Administratiekosten individuele accounts, controle aanwending, voor werkgever kleinere rem op ontslag.	Geen
Lichter regime MKB	Geen	Betere allocatie werknemers verhoogt productiviteit MKB	Onbekend	Meer rechtsongelijkheid kleine vs. grote bedrijven
4) Bescherming tegen onrechtmatig ontslag (§ 4.3.5)				
Beperken hoger beroep	Geen	Onbekend	Snel duidelijkheid, ondersteunt nut preventieve toets	Mogelijk minder maatwerk in uitspraken
Verlengen proeftijd	Geen	Onbekend	Versoepeling, want ontslaan tijdens proeftijd kan zonder meer	Tijdelijke contracten en proeftijd zijn communicerende vaten
5) Collectief ontslag (§ 4.3.6)				
Loting i.p.v. afspiegelingsbeginsel	Geen	Meer vrijwillige mobiliteit, betere allocatie, hogere productiviteit	Meer kans op stigmatisering van ontslag	Lange baanduren meer kans op ontslag
Terugkeer naar LIFO	Geen	Minder vrijwillige mobiliteit ouderen, lagere productiviteit	Negatief: regels wijken verder af van wat de markt wil, dus nog terughoudender bij aanname	Jongeren / korte baanduren meer kans op ontslag
II Tijdelijke contracten (§ 4.4.2):				
Beperken gebruik:				
– Tijdelijke contracten alleen voor tijdelijke werkzaamheden	Wrs. negatief; werkgevers terughoudend met aanname	Onbekend	Hoge handhavingskosten	Substitutie door payrollen, uitzendwerk en zzp.

Tabel 3

Overzicht structurele effecten van beleidsopties m.b.t. ontslagbescherming (vervolg)

Maatregel	Economische effecten			Ongelijkheid
	Werkgelegenheid	Productiviteit	Efficiency ontslagstelsel	
– Ketenbepaling verruimen	Geen	Onbekend	Onbekend	Effecten t.a.v. doorstroming naar vast werk nog onduidelijk. Verruiming maakt flexwerkers aantrekkelijk t.o.v. zzp'ers.
– Maatwerk bij ketenbepaling	Geen	Stimulering innovatie	Onbekend	Rechtsongelijkheid tussen bedrijven
Herinvoeren BBA voor zzp'ers met weinig opdrachtgevers	Geen	Onbekend	Onbekend	Verkleint verschil met werknemers in loondienst
Eén contract: wegnemen verschillen in beëindigingskosten van vaste en tijdelijke contracten	Geen	Versoepeling zorgt voor betere allocatie en stijging productiviteit	Nog in geen enkel land ingevoerd. Nadeel: geen tijdelijke contracten meer voor echt tijdelijk werk	Betere doorstroming dus gelijkere kansen in- en outsiders
Verenigd contract: beperking definitie onrechtmatig ontslag	Geen	Versoepeling zorgt voor betere allocatie en stijging productiviteit	Tijdelijk contract blijft beschikbaar	Betere doorstroming dus gelijkere kansen in- en outsiders
Transitie tijdelijk – vast financieel stimuleren	Geen	Versoepeling zorgt voor betere allocatie en stijging productiviteit	Onbekend	Betere doorstroming, dus gelijkere kansen in- en outsiders.

FEEN

Inleiding

1.1 De serie Kansrijk Beleid

Inzicht in de beschikbare kennis in binnen- en buitenland over de effectiviteit van beleid is zinvol, omdat het beleidsmakers helpt bij het maken van goed gefundeerde keuzes. Ook legt dit inzicht kennislacunes bloot, wat kan helpen bij het prioriteren van onderzoek. De serie Kansrijk Beleid richt zich op (potentiële) beleidsopties waarvoor overtuigende wetenschappelijke kennis over de effectiviteit beschikbaar is. De serie geeft daarmee de huidige stand van onze kennis weer en bevat geen nieuw onderzoek. Kennislacunes geven natuurlijk wel aan waar nieuw onderzoek relevant lijkt.

Ook als overtuigend is aangetoond dat een bepaald beleidsinstrument effectief was, is voorzichtigheid geboden bij de toepassing van dit resultaat. Relatief veel informatie is gebaseerd op buitenlands onderzoek. Het is op voorhand niet duidelijk in hoeverre die kennis ook geldig is in de Nederlandse situatie. Zo zijn de sociaaleconomische, culturele en biofysische omstandigheden in het buitenland vaak anders dan in Nederland. Een goede analyse van de gevolgen van deze verschillen in context tussen landen voor de effectiviteit van interventies, zoals de infrastructuur, wetgeving, sociale normen, formele en informele instituties en financieringsstructuren, is dan ook noodzakelijk.

De effectiviteit van beleidsinstrumenten kan afnemen naarmate er reeds meer middelen op dat instrument worden ingezet. Als de introductie van bepaald beleid in een land aantoonbaar positieve effecten heeft, betekent het daardoor niet automatisch dat uitbreiding van dat beleid in een ander land of sector waar dat beleid, of beleid met een soortgelijk doel, al bestaat eveneens nuttig is. Landen verschillen immers in de mate waarin ze bepaald beleid al hebben ingevoerd.

Bovendien is het van belang oog te hebben voor de context waarin maatregelen worden voorgesteld. Er kan sprake zijn van interactie tussen maatregelen of stapeling van beleid. Bij de bepaling van wat kansrijk is, worden deze mogelijke effecten, waar passend en bekend, benoemd.

Effecten

Waar we in de serie Kansrijk Beleid over 'effecten' spreken, hebben we het over de volgende drie soorten effecten:

1. Bewijs over de *richting* van een effect, bijvoorbeeld bewijs dat de werkgelegenheid waarschijnlijk zal stijgen of dalen als gevolg van een maatregel (causaliteit).

2. Bewijs over de *omvang* van een effect. Bijvoorbeeld bewijs dat de werkgelegenheid waarschijnlijk zal dalen met een bepaalde omvang of binnen een bepaalde bandbreedte als gevolg van een maatregel.
3. Bewijs over de *welvaartseffecten* van een maatregel, d.w.z. bewijs over het teken (positief of negatief) van het saldo van de baten en kosten van alle gemeten en meetbare effecten van de maatregel. Hierbij gaat het om welvaart in brede zin, waarin de effecten op de kwaliteit van leven hier en nu alsook elders en later in beeld zijn.

De kennis over deze soorten effecten verschilt sterk per beleidsterrein. Elke studie in de Kansrijkserie zal duidelijk aangeven hoe hiermee omgegaan wordt. Daarnaast zal worden beschreven wat bekend is over mogelijke onbedoelde bijeffecten van een maatregel.

Soorten van kennis

Voor uitspraken over de drie soorten effecten zijn diverse bronnen van informatie beschikbaar, elk met zijn voor- en nadelen. Een combinatie van bronnen en invalshoeken is daarom wenselijk. In de Kansrijkserie maken we gebruik van verschillende soorten kennis.

Empirische studies lijken op het eerste gezicht ideaal. Ze geven immers direct een indicatie van teken en omvang van een maatregel. Binnen de categorie empirische studies zijn experimenten, mits goed opgezet, waarschijnlijk het meest betrouwbaar. In zo'n experiment gaat het om twee vergelijkbare groepen in termen van bijvoorbeeld personen, bedrijven of regio's. Op de ene groep wordt het beleid wel toegepast en op de andere niet. De verschillen die zich na enige tijd manifesteren, moeten dan haast wel het gevolg van dat beleid zijn.

Experimenten zijn breed ingevoerd in alle wetenschappelijke disciplines. Ze hebben verschillende vormen, zoals laboratorium- en veldexperimenten. Daarnaast bestaan er ook zogenaamde quasi- of natuurlijke experimenten waarbij het creëren van een controlegroep een bijeffect is van de manier waarop een maatregel is opgezet. Stel bijvoorbeeld dat een subsidie wordt verleend aan de beste 25% van een groot aantal ingediende projectvoorstellen. Dan hebben de voorstellen in de 20%-30% kwaliteitsrange ongeveer dezelfde kwaliteit, maar die in de 20%-25% krijgen een subsidie en de andere niet. Het volgen van de tweede groep (de beste verliezers) is dan zinvol als controlegroep voor de eerste groep. Als bijvoorbeeld zou blijken dat in beide groepen ongeveer evenveel projecten daadwerkelijk worden uitgevoerd, heeft de subsidie weinig effect.

Als er geen sprake is van een experiment (en er dus geen controlegroep is waar het beleid niet is toegepast) is het vaak veel moeilijker om vast te stellen of een gevonden correlatie tussen beleid en bepaalde indicatoren ook daadwerkelijk een causaal verband inhoudt. De link tussen correlatie en causaliteit is een van de moeilijkste onderwerpen in empirisch onderzoek. Die link kan ook allerlei vormen hebben. Voorbeeld: er is een sterke correlatie tussen de tijdstippen waarop mensen hun verlichting aan- en uitzetten. Ze doen het licht aan als het donker wordt en weer uit als ze naar bed gaan. In dit geval is er geen sprake van

een direct causaal verband: als iemand zijn verlichting aanzet, is dat niet ingegeven door het feit dat anderen hun licht aandoen. Evenmin heeft de individuele beslissing om het licht aan te doen gevolgen voor de beslissingen van anderen om het licht aan te doen. Wel is er sprake van een onderliggend causaal verband: het donker worden en het naar bed gaan verklaren dat de verlichting in dezelfde periode wordt aan- en uitgeschakeld. Deze causale verbanden zijn verschillend van aard. Het tijdstip van zonsondergang is een gegeven. Daar kan het beleid niets aan veranderen. Het gemiddelde tijdstip van naar bed gaan is gedrag dat wel kan worden beïnvloed, bijvoorbeeld via het invoeren van de zomertijd.

Theoretische argumenten zijn waardevol om te begrijpen hoe een bepaald onderdeel van onze maatschappij werkt. Ze helpen de empirische informatie te duiden. Echter, theoretische argumenten geven meestal slechts aan dat onder een aantal omstandigheden bepaalde effecten te verwachten zijn. Om te beoordelen of een theorie een correcte weergave geeft van de realiteit, is empirische validatie gewenst. Daarnaast wijst de theorie vaak op verschillende mechanismen die elkaar kunnen versterken, maar ook tegenwerken. Daarom is de bepaling van de uiteindelijke effecten vrijwel altijd een empirische kwestie, ook al zouden we weten dat de theoretische argumenten op zich valide zijn.

Bij grotere beleidsmaatregelen treden naast de primaire of beoogde effecten vaak allerlei extra effecten op die het oorspronkelijke effect kunnen verminderen of juist versterken. Om dit goed te onderzoeken dienen deze extra effecten ook meegenomen te worden in de studie. In de praktijk gebeurt dat soms via *modellen* die bestaan uit stelsels van theoretische of econometrisch gefundeerde vergelijkingen. Het gebruik van modellen kent echter ook zijn problemen. Zelfs als de afzonderlijke vergelijkingen uitvoerig wetenschappelijk getoetst zijn, geldt dat meestal niet voor de samenhang tussen al die vergelijkingen en dus voor het totale model. Het model is dan gebaseerd op wetenschappelijke studies, en daarmee ook *state of the art*, maar toch is over de validiteit van de modeluitkomsten weinig bekend. Naast modellen kunnen combinaties van kwantitatief en kwalitatief onderzoek (bijvoorbeeld case studies) inzichten bieden. Bij grote wijzigingen zijn deze beide benaderingen het beste wat de wetenschap te bieden heeft en daarmee ook een valide input voor de Kansrijkstudies.

Tot slot zijn *indicatorstudies* een nuttig startpunt voor de diagnose van hoe ons land er internationaal voorstaat en welke beleidsonderwerpen zinvol zijn voor nadere analyse. Landen proberen ieder voor zich en vanuit hun specifieke economische, culturele, historische en politieke achtergrond optimaal beleid te voeren. Verschillen in aanpak en uitkomsten kunnen daarbij interessante en nuttige informatie geven over mogelijke richtingen voor Nederlands beleid.

Deze soorten kennis hebben dus een sterk complementair karakter. Voor een zo betrouwbaar mogelijk beeld van de effecten van beleid zijn al deze kennisbronnen nodig, althans voor zover deze beschikbaar zijn.

1.2 Kansrijk arbeidsmarktbeleid

Deze eerste uitgave in de reeks over kansrijk beleid gaat over arbeidsmarktbeleid. De onderwerpen *fiscale prikkels*, *sociale zekerheid* en *ontslagbescherming* staan centraal. In een volgende uitgave van deze serie komen *activerend arbeidsmarktbeleid*, *loonvormingsbeleid* en *pensioenen/AOW* aan bod. Voor een breed palet aan beleidsopties presenteren we de verwachte arbeidsmarkteffecten. De lezer kan zich op basis van deze plussen en minnen op de verschillende sociale en economische arbeidsmarktuitkomsten een eigen indruk vormen van de wenselijkheid van de beleidsopties.

1.2.1 Het doel van arbeidsmarktbeleid

Arbeidsmarktbeleid heeft tot doel het functioneren van de arbeidsmarkt te verbeteren. Dit beleid bestaat om marktfalen en maatschappelijk ongewenste uitkomsten van een vrij werkende arbeidsmarkt te adresseren. Wanneer als gevolg van marktmacht een partij op de arbeidsmarkt te veel invloed heeft op de lonen en op de werkgelegenheid, kunnen niet-optimale uitkomsten tot stand komen. Dit kan reden zijn voor beleid zoals minimumlonen en ontslagbescherming. Doordat de arbeidsmarkt ongelijke uitkomsten genereert, is er een maatschappelijke behoefte aan herverdeling en het stabiliseren van inkomensschokken. Doordat herverdeling en veel verzekeringen in de private markt niet tot stand komen, is er reden voor sociale uitkeringen en progressieve belastingen. Al deze regelgeving brengt echter verstoringen met zich mee, doordat mensen en bedrijven hun gedrag aanpassen als gevolg van de regelgeving. Arbeidsmarktbeleid is erop gericht om deze verstoringen zoveel mogelijk te beperken, en zo het publieke belang te dienen.

Wanneer werkgevers en werknemers in volledig vrije onderhandelingen de lonen en werkgelegenheid bepalen, dan leidt dat niet altijd tot sociaal optimale uitkomsten. Als er bijvoorbeeld sprake is van machtsongelijkheid tussen de vragende partij op de arbeidsmarkt (grote bedrijven) en individuele aanbieders van arbeid dan kunnen bedrijven een groot deel van de toegevoegde waarde zich toe-eigenen door de lonen te laag te zetten (Manning 2005).¹ Het is dan in het publieke belang dat instituties zoals het minimumloon en collectieve loononderhandelingen het functioneren van de arbeidsmarkt verbeteren.² Ook het beschermen van werknemers tegen willekeurig ontslag is vanuit deze optiek ingegeven. De overheid kan dus vanuit dit marktfalen redenen hebben om in te grijpen op de arbeidsmarkt, waarmee uiteraard niet is gezegd dat ieder individu evenveel nut heeft van dat overheidsingrijpen. Bovendien is lastig vast te stellen tot welke hoogte dergelijk beleid ten goede komt aan de werking van de arbeidsmarkt en vanaf welk punt het juist belemmerend gaat werken.

- 1 Aanpassingskosten, zoekfricties en bedrijfsspecifieke investeringen spelen hierbij een belangrijke rol. Zie bijvoorbeeld Malcomson (1997) voor een beschrijving van dit hold-upprobleem.
- 2 Onder andere Metcalf (2008) toont aan dat het minimumloon in Groot-Brittannië geen negatieve effecten op de werkgelegenheid heeft gehad. Hij geeft daarvoor meerdere mogelijke verklaringen, waar marktmacht van bedrijven er één van is.

Inkomensbescherming is onderdeel van het arbeidsmarktbeleid. Denk hierbij aan het verzorgen van een sociaal vangnet via de bijstand en het verschaffen van verzekeringen tegen inkomensverlies vanwege werkloosheid, ziekte, arbeidsongeschiktheid of ouderdom. Dit inkomensbeleid beïnvloedt het functioneren van de arbeidsmarkt enerzijds omdat het (arbeidsmarkt)gedrag van mensen die weten dat ze recht hebben op een uitkering, verandert. Ze zoeken bijvoorbeeld minder hard naar een baan als ze langdurig recht hebben op een uitkering. En als ze werk hebben, doen ze minder om die baan te behouden dan wanneer er geen uitkeringen zouden zijn. Anderzijds is het voor het verschaffen van uitkeringen noodzakelijk om belastingen en premies te innen. Die belastingen en premies verstoren het arbeidsmarktgedrag eveneens. Mensen houden immers minder over van iedere verdiende euro, waardoor ze een andere afweging maken tussen het aantal uren vrije tijd en het aantal uren dat ze willen werken. En bedrijven die veel kosten hebben van het in dienst hebben van personeel, zullen minder banen aanbieden.

Het is lastig om vast te stellen wat de onderdelen van een optimaal arbeidsmarktbeleid zijn. Als het minimumloon te hoog wordt vastgesteld, of het collectief onderhandelde loon te hoog is, dan leidt dit tot minder werkgelegenheid dan sociaal wenselijk is. Ligt het te laag, dan kan dit ten koste gaan van de inkomenszekerheid van groepen werknemers. Wanneer de bescherming van werknemers tegen baan- of inkomensverlies te groot is, dan kan dit ten koste gaan van de werkgelegenheid. De crux ligt in het woord “te”. Wanneer is iets te veel, te hoog of te laag? Bovendien hangen onderdelen van het arbeidsmarktbeleid met elkaar samen en is er vaak sprake van een uitruil tussen verschillende effecten. Arbeidsmarktbeleid is bijvoorbeeld succesvol als het de aansluiting tussen vraag en aanbod verbetert zonder dat dit de zekerheid van werknemers al te zeer aantast, of als het het arbeidsaanbod vergroot zonder de inkomensongelijkheid te vergroten.

1.2.2 Afwegingen

Bij het maken van keuzes in arbeidsmarktbeleid spelen afwegingen tussen herverdeling en economische efficiëntie een cruciale rol. De overheid kan sleutelen aan bijvoorbeeld het niveau van herverdeling, de mate van verzekering en ontslagbescherming met als doel de herverdeling of mate van verzekering te verbeteren, of met als doel de werkgelegenheid of productiviteit te verhogen. In veel gevallen werken beide tegen elkaar in. Beleid dat herverdeling bevordert, remt vaak de werkgelegenheid en productiviteit. Of het draaien aan een knop kansrijk is of niet, hangt dus af van de invloed op enerzijds de beoogde sociale uitkomsten (mate van bescherming, verzekering, herverdeling) en anderzijds de gevolgen voor de economische efficiëntie.

Binnen de reeks ‘Kansrijk beleid’ hanteren we zoveel mogelijk het welvaartspectief. ‘Kansrijk’ is een welvaartsbegrip; beleid is kansrijk als het de sociale welvaart verhoogt. Als we de vraag stellen of arbeidsmarktbeleid kansrijk is, dan stellen we dus eigenlijk de vraag of bepaalde veranderingen in het arbeidsmarktbeleid de algehele welvaart van de Nederlandse bevolking verhogen. Uitspraken over welvaartsverbeteringen zijn op dit terrein echter bijzonder lastig. Daarvoor zouden we de socialewelvaartsfunctie moeten kennen, oftewel de voorkeuren voor de verschillende sociale en economische uitkomsten.

Een objectieve sociale welvaartsfunctie is niet vast te stellen, omdat deze afhankelijk is van (politieke) voorkeuren. De weging van de uitkomsten verschilt tussen mensen en tussen politieke partijen. De ene persoon hecht meer waarde aan inkomens- of baan zekerheid dan een ander. De ene partij hecht meer belang aan herverdeling dan de andere. Daardoor is het niet mogelijk om een eenduidig antwoord te geven op de vraag of een bepaalde maatregel de sociale welvaart verhoogt of verlaagt.

De rol van het CPB is het in beeld brengen van de afwegingen, van de verschillende effecten die resulteren op het moment dat de overheid aan de beleidsknoppen gaat draaien. De lezer kan vervolgens zelf een afweging maken tussen de voors en tegens (en zo de eigen socialewelvaartsfunctie optimaliseren). Daarbij maken we waar mogelijk onderscheid naar de volgende economische effecten en sociale effecten:

Economische effecten:

- Structurele werkgelegenheid, ofwel het effect van beleid op de werkgelegenheid op de lange termijn (rond het jaar 2040). Voor veel maatregelen duurt het lang voordat het volledige effect is bereikt, zeker nu de vraag naar arbeid onder druk staat door de conjunctuur. De structurele werkgelegenheid wordt berekend als het effect op het structurele arbeidsaanbod minus de structurele werkloosheid. Dus als het structurele arbeidsaanbod stijgt, of de structurele werkloosheid daalt, dan neemt de structurele werkgelegenheid toe. Op lange termijn ontstaat immers altijd werkgelegenheid zolang bedrijven geld kunnen verdienen door het beschikbare arbeidsaanbod in dienst te nemen, of mensen als zelfstandige een eigen bedrijf starten.³
- Overheidsbudget, ofwel het directe effect van beleid op de overheidsuitgaven op de lange termijn. Dit budgettaire beslag wordt berekend zonder macro-economische doorwerking en indirecte effecten. Het wordt daarom ook wel het ex-ante budgettaire beslag genoemd. Bijvoorbeeld het feit dat een bijstandsuitkering effect kan hebben op kosten in de zorg en het onderwijs, blijft buiten beschouwing in dit ex-ante effect. Wegleffecten door veranderingen in gebruik van sociale zekerheid en toeslagen worden wel meegenomen in de berekeningen. Een voorbeeld hiervan is de weglek van verkorting van een WW-uitkering richting een groter beroep op de bijstand.
- Arbeidsproductiviteit, ofwel de productie per gewerkt uur. De productiviteit stijgt bijvoorbeeld als mensen sneller of vaker terecht komen in de banen waar hun productiviteit het best tot zijn recht komt, of wanneer er veel wordt geïnvesteerd in menselijk kapitaal. Maar er spelen ook samenstellingseffecten. In sommige beleidsvoorstellen daalt de gemiddelde productiviteit omdat met name mensen aan de onderkant van de arbeidsmarkt (met een lager dan gemiddelde productiviteit) aan de slag gaan.
- De bureaucratie die regelgeving met zich meebrengt, bijvoorbeeld de kosten van het ontslagstelsel (denk aan de kosten van het juridische apparaat) of het stelsel van

3 Op korte termijn zijn conjuncturele beperkingen in de arbeidsvraag een belemmering. De structurele effecten abstraheren van deze conjuncturele beperkingen van de arbeidsvraag.

uitkeringsverstrekking en belasting- en premie-inning (de kosten van het UWV en de belastingdienst). De kosten die de uitvoering van deze regelingen met zich meebrengen, verstoren een efficiënte werking van de arbeidsmarkt.

Sociale effecten:

- Inkomensongelijkheid onder de Nederlandse bevolking. De mate waarin het gestandaardiseerde nominaal beschikbaar huishoudinkomen verschilt tussen huishoudens is een belangrijke indicator voor de gelijkheid in een land. In welvaartsstaten, zoals de Nederlandse, is vaak een breed draagvlak voor herverdeling om de inkomensongelijkheid te beperken.
- Segmentering van de arbeidsmarkt in termen van vaste versus flexibele werknemers en zzp'ers, van jonge versus oude werkenden, of van andere groepen. Bij segmentering hebben sommige mensen betere kansen, betere banen, beter loon en betere kwaliteit van werk dan andere en hebben mensen in de lage kansgroep weinig mogelijkheden om daar uit te komen. Er is bijvoorbeeld sprake van een gesegmenteerde arbeidsmarkt wanneer een bepaalde groep mensen (denk aan jongeren) op flexibele dienstverbanden werkt zonder dat ze dat graag willen, terwijl ze in die dienstverbanden minder rechten hebben dan mensen met een vast dienstverband en weinig kansen hebben om door te stromen naar een vast dienstverband.

Maatregelen zijn vaak, maar niet altijd, gericht op bepaalde groepen in de samenleving. De omvang van een groep, de huidige situatie van die groep en de gevoeligheid van de groep voor beleid bepalen samen hoe kansrijk maatregelen zijn in het bereiken van beleidsdoelen. De opbrengst van extra werkgelegenheid, hogere inkomens of betere arbeidsmarktkansen in een specifieke groep is hoger naarmate de groep groter is. Maar omdat bepaalde problematiek omvangrijker is in bepaalde groepen, is de urgentie om daar met beleid in te grijpen ook groter. Anderzijds kan het vanuit sociale oogpunten wenselijk of minder wenselijk zijn om bepaalde groepen met beleid te bereiken (denk aan arbeidsongeschikten, bijstandsmoeders, ouderen), maar dat laatste is vooral een normatieve afweging.

Dat groepen verschillend reageren op beleid ligt deels aan hun financiële positie, deels aan het huidige niveau van participatie, deels aan individuele voorkeuren en sociale normen. In groepen waarin de huidige participatie al hoog ligt, valt nauwelijks nog participatiewinst te behalen. In groepen met een sterke sociale norm om niet te werken, bijvoorbeeld laagopgeleide allochtone moeders van jonge kinderen, is een grotere stimulans nodig om mensen te bewegen zich over die sociale norm of sterke individuele voorkeur heen te zetten. Waarbij de (normatieve) vraag is of het wenselijk is om de desbetreffende groep te stimuleren om meer te werken.

1.2.3 Evidentie van effecten

Binnen de reeks Kansrijk Beleid hanteren we zoveel mogelijk het welvaarts perspectief. Maatschappelijke kosten-batenanalyses zijn daarvoor een gebruikelijk instrument. Op het terrein van arbeidsmarktbeleid zijn dergelijke analyses niet beschikbaar. We beperken ons

tot het benoemen van de evidentie van het effect op de afzonderlijke terreinen, zonder ze samen te nemen tot één totaaleffect. Zoals eerder gezegd zouden we de afzonderlijke effecten tegen elkaar moeten afwegen om een totaaleffect te berekenen en zo'n afweging is zeer subjectief. De afweging tussen ongelijkheid en economische efficiëntie raakt immers de kern van de verschillen tussen politieke partijen.⁴

De evidentie op de afzonderlijke terreinen is gebaseerd op inzichten uit de wetenschappelijke literatuur, in combinatie met uitkomsten van eigen analyses met het model MICSIM. Qua wetenschappelijke literatuur benutten we vooral inzichten uit de empirische literatuur (dus niet alleen puur theoretische analyses of theoretische modeluitkomsten). Bij de empirische studies beperken we ons niet tot zuivere experimenten (zie paragraaf 1.1), want die zijn in de arbeidseconomie schaars. Wel beperken we ons tot studies en overzichtsstudies die gepubliceerd zijn in peer-reviewed tijdschriften en eerdere CPB-publicaties. Waar mogelijk gebruiken we empirische evidentie voor Nederland zelf, maar als die niet beschikbaar is, dan vatten we de uitkomsten van onderzoek op buitenlandse gegevens samen. Deze resultaten laten zich niet altijd rechtstreeks vertalen naar de Nederlandse situatie, omdat de institutionele context vaak bepalend is voor de uitkomsten. Empirische studies geven indicaties van het effect 'aan de marge', dat wil zeggen van een marginale (kleine) wijziging op het punt waar het beleid in het desbetreffende land zich op dat moment bevindt. Grote veranderingen van beleid hebben andere effecten dan het veelvoud van kleine. Een verhoging van de arbeidskorting met vijfhonderd euro per maand heeft bijvoorbeeld niet het effect van honderd maal het effect van een verhoging van vijf euro.

MICSIM is het CPB-microsimulatiemodel voor de analyse van de wijzigingen in het belastingstelsel en een deel van de sociale zekerheid (bijstand en WW). Met MICSIM kunnen de effecten van beleidswijzigingen op het overheidsbudget, de inkomensongelijkheid en de structurele werkgelegenheid integraal worden bepaald. De kracht van het model is de actuele empirische basis, het onderscheid tussen verschillende groepen met uiteenlopend arbeidsmarktgedrag en een gedetailleerde en actuele modellering van het belastingstelsel. Zie Jongen e.a. (2014) voor een uitgebreide beschrijving van het model en de onderliggende empirische analyses. Ook hier geldt dat het effect 'aan de marge' geldt.

In termen van de in 1.1 genoemde typologie van effecten presenteert deze studie bij de fiscale en sociale zekerheidsmaatregelen veelal bewijs over de omvang van een effect. Bijvoorbeeld bewijs dat de werkgelegenheid waarschijnlijk zal stijgen met een bepaalde omvang als gevolg van een maatregel. Bij ontslagbescherming is de omvang van de

4 Hierbij abstraheren we van het feit dat te grote ongelijkheid negatieve gevolgen voor de economische efficiëntie kan hebben. Het is nog onvoldoende duidelijk of het huidige Nederlandse niveau van inkomensongelijkheid zich op een punt bevindt waar toename van de ongelijkheid ten koste zou gaan van de economische efficiëntie. Zie ook de CPB-reactie op de OESO-studie over de relatie tussen inkomensongelijkheid en economische groei, 22 december 2014.

effecten over het algemeen niet te geven, doordat het beschikbare bewijs ontbreekt of niet eenduidig is. Bij ontslagbescherming presenteren we daarom bewijs over de richting van een effect.

Maatregelen hebben veelal een symmetrisch effect; het effect van een verhoging heeft precies het tegenovergestelde effect van een verlaging van dezelfde grootte. In het geval van symmetrische effecten presenteren we in deze publicatie de participatieverhogende variant. Als een maatregel niet-symmetrische effecten heeft, dan presenteren we beide varianten.

1.2.4 Juridische en uitvoeringstechnische haalbaarheid

Deze studie bevat meerdere voorbeelden van beleidsopties, waarvan we de bovengenoemde effecten in kaart brengen. Daarbij beperken we ons zoveel mogelijk tot maatregelen die juridisch haalbaar zijn. Sommige maatregelen zijn in de uitvoering lastig te realiseren en kunnen daardoor alleen tegen hoge maatschappelijke kosten en/of pas na verloop van jaren worden ingevoerd. Als dit aan de hand is, dan melden we dat bij de desbetreffende maatregelen.

1.2.5 Keuze van de beleidsopties

De beleidsopties die we in deze publicatie bespreken, zijn in overleg met een klankbordgroep van beleidsmakers, uitvoerders en academici tot stand gekomen. Verder hebben we bij de keuze van de gepresenteerde beleidsopties de volgende bronnen gebruikt:

- Voorstellen ingediend in eerdere verkiezingsprogramma's of tegenbegrotingen
- Voorstellen ingediend bij de brede heroverwegingen
- In de wetenschappelijke literatuur of door de OESO veel besproken beleidsopties
- Een eigen inschatting van de belangrijkste beleidsknoppen

1.3 Leeswijzer

Hoofdstuk 2 bespreekt het fiscale arbeidsmarktbeleid, hoofdstuk 3 het socialezekerheidsbeleid en hoofdstuk 4 het beleid omtrent ontslagbescherming. Per hoofdstuk komen de beleidsknoppen waar beleidsmakers aan kunnen draaien, aan de orde. Per beleidsknop geven we eerst inzicht in de stand van het huidige Nederlandse beleid in internationaal perspectief, gevolgd door een korte samenvatting van de wetenschappelijke inzichten over de effecten van het draaien aan de desbetreffende beleidsknop. Tot slot volgt de bespreking van een of meer concrete beleidsopties op het desbetreffende terrein.

Ieder hoofdstuk beschouwt de maatregelen op het desbetreffende terrein op zichzelf en abstraheert van interacties met andere beleidsterreinen. Deze interacties zijn er echter wel degelijk. Zo is er bijvoorbeeld interactie tussen sociale zekerheid en fiscaliteit, omdat voor de financiering van de uitkeringen belasting of premies geheven moeten worden. Evenzeer geldt een samenhang tussen ontslagbescherming en sociale zekerheid, doordat er minder noodzaak is voor ontslagbescherming als de inkomensbescherming goed is

geregeld. Een andere interactie tussen sociale zekerheid en ontslagbescherming bestaat doordat de lasten op arbeid die het gevolg zijn van verplichtingen in het kader van loon- doorbetaling bij ziekte, of premieheffing voor sociale regelingen, tijdelijke arbeidscontracten, uitzend-, detacherings- of zzp-constructies, aantrekkelijker maken. Deze interacties worden benoemd als ze belangrijk zijn, maar worden niet in detail uitgewerkt in deze publicatie. Het is nuttiger dit te bezien aan de hand van een concreet, bij voorkeur onderling goed afgestemd, pakket van maatregelen.

TWEE

Fiscaal beleid en de uitruil tussen arbeidsparticipatie en gelijkheid

2.1 Inleiding

Een belangrijk doel van fiscaal beleid is het herverdelen van inkomen.¹ Niet iedereen wordt met hetzelfde talent geboren of krijgt dezelfde mogelijkheden om zich te ontplooiën. Dit leidt tot verschillen in inkomens en daarmee tot consumptiemogelijkheden. Door belasting te heffen op hoge inkomens en uitkeringen en toeslagen uit te keren aan lage inkomens worden inkomensverschillen verkleind.

Herverdeling kent echter een prijs in termen van een verlies aan doelmatigheid. Het inkomen van iemand is het product van zijn of haar inspanning én verdientalent. De overheid neemt echter alleen het inkomen waar. Door herverdeling van hoge inkomens naar lage inkomens wordt naast het verdientalent ook de inspanning belast. Daardoor spannen mensen zich minder in en als de maatschappelijke baten van meer inspanning aan de marge hoger zijn dan de maatschappelijke kosten, dan leidt dit tot doelmatigheidsverliezen.

Bij het inrichten van het belastingstelsel lopen beleidsmakers dus aan tegen een uitruil tussen gelijkheid enerzijds en doelmatigheid anderzijds; een hogere doelmatigheid is doorgaans alleen te bereiken met een toename in de ongelijkheid (Okun, 1975). Waar precies het optimum ligt, is daarbij niet uniek te bepalen, dit hangt mede af van de subjectieve voorkeuren voor herverdeling. Deze voorkeuren kunnen verschillen tussen personen/partijen. Maar bij een gegeven voorkeur voor herverdeling is gedegen kennis van de effecten van beleidswijzigingen op de inkomensverdeling en de doelmatigheid wel van cruciaal belang om een weloverwogen beleidskeuze te maken.

Dit hoofdstuk geeft inzicht in de effecten van wijzigingen in fiscaal beleid op zowel de doelmatigheid als op de inkomens(on)gelijkheid. Als indicatoren van het effect op de doelmatigheid presenteren we het effect op de werkgelegenheid (in arbeidsjaren) en op de

1 Andere belangrijke doelen van fiscaal beleid zijn het financieren van publieke goederen en het corrigeren van marktprijzen voor externe effecten (voor een overzicht zie Stiglitz, 1999).

Tabel 2.1

Overzicht structurele effecten wijzigingen fiscaal beleid (a)

Maatregel	Economische effecten			Inkomensongelijkheid	
	Ex-ante budget-tair effect	Werk-gelegenheid (arbeids-jaren) (c)	Productiviteit (d)	Totaal (Gini-coëfficiënt)	Specifiek
	mld euro (b)	procentuele mutaties			kwalitatief
Schijftarieven, Algemene heffingskorting en btw (§2.3)					
Lager tarief 1e schijf	-1,5	0,0	0,0	-0,3	Lage inkomens profiteren relatief het meest
Lager tarief 2e schijf	-1,5	+0,1	0,0	+0,2	Midden en hoge inkomens profiteren
Lager tarief 3e schijf	-1,5	+0,1	0,0	+0,6	Midden en hoge inkomens profiteren
Lager tarief 4e schijf	-1,5	0,0	0,0	+1,0	Hoge inkomens profiteren
Lagere algemene heffingskorting	+1,5	+0,1	0,0	+0,5	Lage inkomens gaan er relatief het meest op achteruit
Lagere zorgtoeslag	+1,5	+0,4	-0,1	+1,4	Lage inkomens gaan erop achteruit
Lagere btw	-1,5	0,0	0,0	0,0	Alle inkomensgroepen profiteren
Arbeidskorting en werkgeverslasten (§2.4)					
Arbeidskorting generiek verhogen	-1,5	+0,1	0,0	+0,1	Alle werknemers profiteren
Arbeidskorting onderkant verhogen	-1,5	+0,2	-0,1	-0,3	Met name werknemers met een laag inkomen profiteren
Lagere WW-premie	-1,5	+0,1	0,0	NB	Alle werknemers profiteren
Loonkostensubsidie onderkant	-0,7	+0,1	0,0	NB	Met name werknemers met een laag inkomen profiteren
Kindregelingen (§2.5)					
Kinderbijslag verlagen	+0,5	+0,1	0,0	+0,2	Inkomen ouders met jonge kinderen daalt
Kindgebonden budget verlagen	+0,5	+0,3	0,0	+0,5	Inkomen ouders met jonge kinderen en een laag inkomen daalt
Inkomensafhankelijke combinatiekorting verhogen	-0,5	+0,2	0,0	0,0	Inkomen tweeverdieners en werkende alleenstaanden met jonge kinderen stijgt
Kinderopvangtoeslag verhogen	-0,5	+0,1	0,0	0,0	Inkomen tweeverdieners en werkende alleenstaanden met jonge kinderen stijgt

(a) Voor een gedetailleerde beschrijving van de varianten, zie paragrafen 2.3 t/m 2.5.

(b) Structureel effect, (+) = verbetering overheidsfinanciën (ombuiging of lastenverzwarening).

(c) Een werkgelegenheidseffect van +0,1% komt overeen met een toename van 7000 arbeidsjaren.

(d) Effect op gemiddelde productiviteit doordat groepen met een hogere of lagere productiviteit meer of minder gaan participeren.

productiviteit (per arbeidsjaar).^{2,3} Als indicator van het effect op de inkomensongelijkheid presenteren we het effect op de ongelijkheid in huishoudinkomens (met als ongelijkheidsmaatstaf de Gini-coëfficiënt van het gestandaardiseerde nominaal beschikbaar huishoudinkomen). Per maatregel wordt bovendien aangegeven voor welke inkomensgroepen de koopkrachteffecten het grootst zijn.

Tabel 2.1 geeft een overzicht van de effecten van de fiscale maatregelen die in dit hoofdstuk worden gesimuleerd. Met deze lijst van maatregelen is gepoogd de effecten van de belangrijkste 'knoppen' in Box 1 van de loon- en inkomstenbelasting, de toeslagen en de kindregelingen te beschrijven. Daarnaast zijn veel besproken varianten uit recente beleidsanalyses (voor o.a. de verkiezingsprogramma's) toegevoegd, zoals een generieke btw-variant en wijzigingen in de werkgeverslasten. De gesimuleerde effecten zijn afgerond op één decimaal om schijnzekerheid te voorkomen. De richting van de varianten (intensivering dan wel ombuiging) is zo gekozen dat de variant de werkgelegenheid stimuleert. Een impuls in omgekeerde richting levert bij eenzelfde budgettaire impuls (in absolute termen) bij benadering gespiegelde effecten op.⁴ Voor zover dat niet het geval is, wordt dat beneden vermeld. De varianten zijn daarnaast in principe 'schaalbaar'; een twee keer zo grote variant geeft bij benadering een twee keer zo groot effect, afgezien van verschillen die ontstaan door afronding. Voor zover de varianten niet schaalbaar zijn, wordt dat beneden vermeld.

Voor het simuleren van de effecten is het MICSIM-model gebruikt.⁵ Een korte beschrijving van het MICSIM-model is beneden opgenomen in een box. Met MICSIM kunnen de effecten van maatregelen in het stelsel van belastingen, uitkeringen en toeslagen op de werkgelegenheid, de productiviteit en de inkomensongelijkheid integraal worden gesimuleerd. Daarnaast is het met MICSIM mogelijk om het zogenaamde ex-ante budgettair beslag van maatregelen te bepalen. Het budgettair beslag is het effect van een maatregel op het saldo van de overheidsfinanciën, en ex ante betekent dat het effect van de werk-

-
- 2 Let wel: dit is slechts een indicator van het effect op de doelmatigheid. Doorgaans wordt het zogenoemde dode-gewicht-welvaartsverlies (deadweight loss) gebruikt als indicator van het effect op de doelmatigheid (Jacobs, 2008). Daarbij zijn naast het effect op de werkgelegenheid ook het effect op het marginaal nut van inkomen en het marginaal nut van vrije tijd van belang. Het berekenen van het dode-gewicht-welvaartsverlies, en andere vormen van 'welvaartsanalyse', zijn in het gehanteerde instrumentarium (een random utility model) echter niet triviaal (zie Creedy e.a., 2011).
 - 3 We houden in de analyse geen rekening met wijzigingen in de uitvoeringskosten van het belastingstelsel. Bij het merendeel van de varianten worden echter geen regelingen afgeschaft of geïntroduceerd (de loonkostensubsidie gericht op de onderkant betekent wel de introductie van een nieuwe regeling) en zijn de effecten op de uitvoeringskosten waarschijnlijk beperkt.
 - 4 De werkgelegenheidseffecten van pakketten van maatregelen zijn doorgaans goed te benaderen door de som te nemen van de effecten van de individuele maatregelen. Bij een cumulatie van maatregelen gericht op de onderkant kunnen interactie-effecten tussen maatregelen echter een rol gaan spelen.
 - 5 Een overzicht van het model, de onderliggende empirische analyses en enkele kanttekeningen is te vinden in Jongen e.a. (2014).

gelegenheidseffecten op de overheidsfinanciën niet wordt meegenomen. Hierdoor is het mogelijk de effecten van varianten af te zetten tegen de budgettaire impuls en is het mogelijk de effecten van varianten met een vergelijkbare budgettaire impuls onderling te vergelijken. De kracht van het MICSIM-model zit hem voorts in de actuele empirische basis, het onderscheid tussen verschillende groepen personen en huishoudens met uiteenlopend arbeidsmarktgedrag en een gedetailleerde en actuele modellering van het belasting- en socialezekerheidsstelsel. Zoals ieder model kent ook MICSIM echter zijn beperkingen. Zo is het met MICSIM vooralsnog niet mogelijk om de gedragseffecten te bepalen van wijzigingen in fiscale maatregelen voor zelfstandigen en wijzigingen in fiscale maatregelen rond pensionering. Wijzigingen in deze maatregelen zijn dan ook niet meegenomen in de navolgende analyse.

Bij de gesimuleerde effecten op de werkgelegenheid en de productiviteit met MICSIM is het belangrijk te vermelden dat het gaat om structurele oftewel langetermijneffecten van beleidswijzigingen.⁶ Omdat personen en bedrijven tijd nodig hebben om hun gedrag aan te passen, en omdat de conjunctuur invloed kan hebben op de effecten, zullen de effecten op korte termijn afwijken van de lange termijn.⁷

De belangrijkste bevindingen in dit hoofdstuk zijn wat de beleidsvarianten betreft als volgt:

- Het effect van generieke maatregelen op de werkgelegenheid en productie is over het algemeen gering. Generieke maatregelen zijn het verlagen (of verhogen) van de schijftarieven, de algemene heffingskorting of de btw. De spreekwoordelijke uitzondering op de regel is de zorgtoeslag. Het verlagen van de zorgtoeslag heeft een aanzienlijk positief effect op de werkgelegenheid en productie. Dit gaat dan wel ten koste van een aanzienlijke stijging in de inkomensongelijkheid.
- Een hogere arbeidskorting of loonkostensubsidie gericht op de onderkant levert (per euro) meer werkgelegenheid op dan voornoemde generieke maatregelen. Het effect op de productie is echter vergelijkbaar omdat vooral laagproductieve arbeid wordt gestimuleerd.
- De grootste effecten op de werkgelegenheid zijn te vinden bij de wijzigingen in de kindregelingen. Het verhogen van de inkomensafhankelijke combinatiekorting is daarbij de meest effectieve intensivering, en het verlagen van het kindgebonden budget de meest effectieve ombuiging. Het verlagen van het kindgebonden budget leidt wel tot een aanzienlijke toename in de inkomensongelijkheid.

De uitkomsten in tabel 2.1 worden in dit hoofdstuk verder toegelicht. Deze toelichting wordt voorafgegaan door een korte bespreking van de marginale druk en de

6 Als vuistregel geldt dat de langetermijneffecten worden gerealiseerd binnen een periode van tien jaar.

7 Voor een analyse van de korte- en middellangetermijneffecten van generieke wijzigingen in fiscaal beleid wordt het macromodel Saffier van het CPB gebruikt, zie CPB (2010).

participatiebelasting in het huidige stelsel (de basis), en de mate waarin verschillende groepen op de arbeidsmarkt daarop reageren. Met deze informatie vooraf zijn de varianten en de effecten beter te begrijpen.

2.2 Marginale druk, participatiebelasting en gedragsreacties

De analyse start met een korte beschrijving van het huidige stelsel aan de hand van de zogenaamde marginale druk en participatiebelasting; de resultaten van het geheel aan heffingen, kortingen, toeslagen en subsidies.⁸ De marginale druk geeft weer hoeveel procent van een bruto-inkomensstijging *niet* resulteert in een hoger nominaal beschikbaar huishoudinkomen (NBI). De participatiebelasting geeft weer hoeveel procent van het bruto inkomen bij de overgang naar werk *niet* resulteert in een hoger NBI. De marginale druk en participatiebelasting hangen af van het (potentiële) persoonlijk bruto inkomen, het inkomen van een eventuele partner, de persoonlijke werksituatie en de werksituatie van een eventuele partner, de aanwezigheid van kinderen, de woonsituatie en het vermogen. De marginale druk is relevant voor de keuze voor het aantal uren of dagen per week dat gewerkt wordt. De participatiebelasting is relevant voor de keuze om al dan niet te werken. Voor zowel de marginale druk als de participatiebelasting is naast de cijfers voor Nederland ook een korte internationale vergelijking opgenomen op basis van cijfers van de OESO.

Na de beschrijving van de marginale druk en de participatiebelasting in het huidige stelsel volgt een korte bespreking van de gedragseffecten van wijzigingen in de marginale druk en de participatiebelasting, voor verschillende demografische groepen. Daaruit blijkt dat het huidige stelsel al in zekere mate rekening houdt met de verschillen in gedragsreacties.

2.2.1 Marginale druk

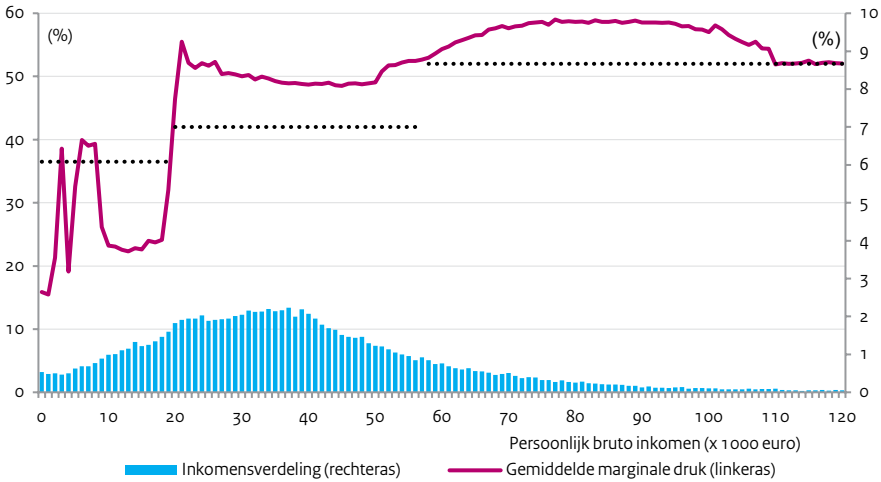
Figuur 2.1 geeft voor verschillende niveaus van het persoonlijk bruto inkomen van werkkenden per inkomensklasse van 1000 euro de gemiddelde marginale druk (linker as) en het aandeel werkkenden dat met die marginale druk te maken heeft (rechter as).⁹ De drie horizontale stippellijnen geven de hoogte van de schijftarieven van de loon- en inkomstenbelasting weer (voor personen jonger dan 65 jaar). Door diverse inkomensafhankelijke regelingen wijkt de marginale druk af van de schijftarieven. Figuur 2.2 maakt inzichtelijk welke regelingen hier achter zitten middels een decompositie van de marginale druk. Daarbij worden de volgende componenten onderscheiden: (1) de schijftarieven

8 Een overzicht van de onderliggende regelingen is opgenomen in de bijlage.

9 Voor de berekening van de marginale druk wordt een brutoloonstijging van 3% toegekend aan een grote, representatieve steekproef van werkkenden (het Inkomenspanelonderzoek van het CBS).

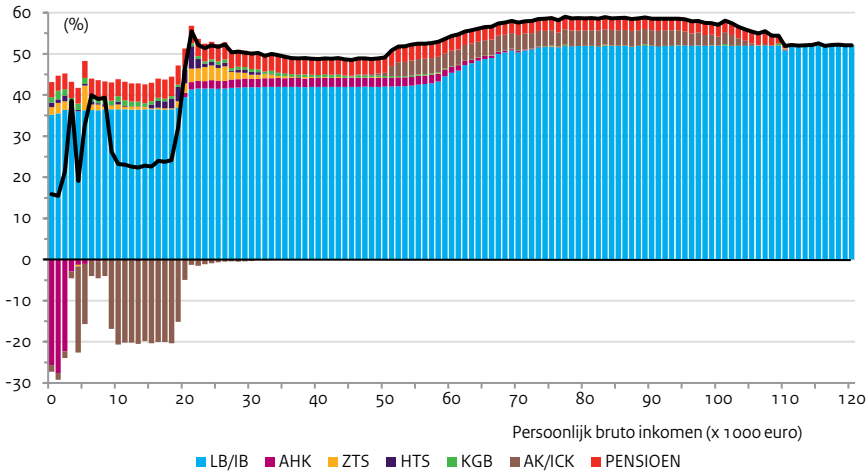
Figuur 2.1

Marginale druk en verdeling van werknemers naar persoonlijk bruto inkomen, 2015



Figuur 2.2

Decompositie marginale druk naar persoonlijk bruto inkomen, 2015



(LB/IB)¹⁰, (2) de algemene heffingskorting (AHK), (3) de zorgtoeslag (ZTS)¹¹, (4) de huurtoeslag (HTS), (5) het kindgebonden budget (KGB), (6) de arbeidskorting en de inkomensafhankelijke combinatiekorting (AK/ICK), en (7) het werknemersdeel van de pensioenpremies (PENSIOEN).¹²

Voor personen met een inkomen in de eerste schijf ligt de marginale druk vrijwel altijd lager dan het eersteschiiftarief. Dit komt door de algemene heffingskorting¹³ en de opbouw van de arbeidskorting en de inkomensafhankelijke combinatiekorting. Voor personen met een inkomen in de tweede schijf ligt de marginale druk hoger dan het tweedeschiiftarief. Dit komt door de afbouw van de algemene heffingskorting, de zorgtoeslag, de huursubsidie, en het kindgebonden budget. Daarnaast zorgt ook de pensioenpremie voor een hogere marginale druk in alle schijven (tot de maximumpremielgrens in de vierde schijf).¹⁴ Voor personen in de derde en vierde schijf is de marginale druk hoger dan het schiiftarief door de pensioenpremies en door het afbouwen van respectievelijk de algemene heffingskorting en de arbeidskorting. De gemiddelde marginale druk voor inkomens boven de 100.000 euro is lager dan voor inkomens net onder de 100.000 euro door het einde van de afbouw van de arbeidskorting en het aftoppen van de pensioenpremies.

Figuren 2.1 en 2.2 geven gemiddelden van de marginale druk over verschillende huishoudtypen, en over meest- en minstverdieners. Tussen deze groepen bestaan echter grote verschillen in marginale druk. Tabel 2.2 slaat twee vliegen in één klap. Deze tabel presenteert enerzijds de verschillen in marginale druk voor acht verschillende groepen: alleenstaanden, alleenverdieners, meestverdieners en minstverdieners, en dan voor iedere groep zonder en met kinderen.¹⁵ Daarnaast geeft tabel 2.2 voor deze acht groepen

- 10 Door aftrekposten kan het belastbaar inkomen afwijken van het persoonlijk bruto inkomen. Hierdoor wordt de gemiddelde marginale druk bij de overgang van de eerste naar de tweede schijf, en van de derde naar de vierde schijf 'uitgesmeerd' over een breder inkomenstraject (er is géén sprong bij een bepaald persoonlijk bruto inkomen). Het tarief van de tweede en derde schijf is bovendien gelijk, daarom is er géén sprong bij het aflopen van de tweede schijf in de gemiddelde marginale druk.
- 11 In de berekening van de marginale druk zijn de Zvw-premies niet meegenomen omdat deze niet in het traject van bruto naar netto inkomen zitten. Omdat er géén koppeling is tussen de individuele baten van zorg en de hoogte van de Zvw-premie is dit feitelijk ook een belasting.
- 12 In de berekening van de marginale druk is geen rekening gehouden met de effecten van de afbouw van de kinderopvangtoeslag bij een stijging van het inkomen en van de kosten van extra kinderopvang bij uitbreiding van de arbeidsduur.
- 13 Een fiscale partner kan zijn of haar algemene heffingskorting niet volledig verzilveren tegen het inkomen van de andere fiscale partner, bij een stijging van het inkomen kan de persoon dan een groter deel van de algemene heffingskorting verzilveren.
- 14 De individuele pensioenopbouw is gekoppeld aan de individuele pensioenpremies. Het is daarom op voorhand niet duidelijk of pensioenpremies moeten worden meegenomen in de marginale druk (Bovenberg e.a., 2008).
- 15 Quist (2015) geeft de marginale druk voor deze acht groepen naar persoonlijk bruto inkomen, en de decompositie per groep naar regelingen voor Nederland.

Tabel 2.2

Internationale vergelijking marginale druk per huishoudtype, 2012

Country	Nederland	Frankrijk	Duitsland	Noorwegen	Spanje	Zweden	Engeland	VS	OESO	Eurozone
Alleenstaand, geen kinderen (67-100% AW)	49	32	50	37	32	30	32	29	36	39
Alleenstaand, 2 kinderen (33-67%AW)	36	58	86	49	19	49	80	70	50	44
Alleenverdiener, geen kinderen (67-100% AW)	54	39	45	37	32	30	32	26	35	38
Alleenverdiener, 2 kinderen (67-100% AW)	81	48	49	37	32	36	81	45	46	44
Meestverdiener, geen kinderen (67-100% AW)	48	32	48	37	32	30	32	27	35	38
Meestverdiener, 2 kinderen (67-100% AW)	48	32	48	37	32	30	32	27	36	39
Minstverdiener, geen kinderen (33-67% AW)	44	37	46	33	30	29	32	27	31	34
Minstverdiener, 2 kinderen (33-67% AW)	36	28	46	33	24	29	32	27	35	36

Bron: OESO, Tax-Benefit Models (december 2014). AW=Average Worker wage: in 2012 gelijk aan 47.075 euro in Nederland. Kinderen zijn 4 en 6 jaar oud. Kinderopvangtoeslag en kosten kinderopvang worden (net als in figuren 2.1 en 2.2) niet meegenomen. De partner van de meest- en minstverdiener verdient 67% van het AW.

internationaal vergelijkbare cijfers voor een selectie van landen, en het gemiddelde voor de OESO en de eurozone. De cijfers zijn voor 2012, het meest recente jaar waarvoor internationaal vergelijkbare cijfers voorhanden zijn.¹⁶

De marginale druk voor alleenstaanden zonder kinderen ligt ongeveer 10%-punt hoger dan het gemiddelde voor de OESO en de eurozone, en hetzelfde geldt voor meestverdiemers (zowel zonder als met kinderen) en minstverdiemers zonder kinderen in stellen waarin beide partners werken. Alleenverdiemers hebben een aanzienlijk hogere marginale

¹⁶ De cijfers zijn afkomstig van het OESO Tax-Benefit model (versie december 2014). Daarbij zij opgemerkt dat de 'marginale' bruto-inkomensstijging die de OESO hanteert, fors groter is dan de brutoloonstijging van 3% die in de rest van dit onderzoek wordt gebruikt. Zie Quist (2015) voor een toelichting bij de gehanteerde methoden.

druk in Nederland dan in de andere landen, vooral alleenverdieners met kinderen. Dit is het gevolg van de cumulatie van inkomensafhankelijke regelingen voor deze groep. De marginale druk voor tweede verdieners met kinderen is in lijn met de andere landen van de OESO en eurozone. De marginale druk voor alleenstaande ouders is gemiddeld ongeveer 10%-punt lager dan in de andere landen, waarin internationaal overigens wel een flinke spreiding zit. Bovendien presenteert de OESO cijfers voor 2012. Door het verhogen van het tarief in de eerste schijf en het verlagen van de afbouwgrens voor de inkomensafhankelijke regelingen is de marginale druk voor alleenstaande ouders tussen 2012 en 2015 opgelopen.

2.2.2 Participatiebelasting

Figuur 2.3 geeft voor verschillende niveaus van het persoonlijk bruto inkomen van werkkenden de gemiddelde participatiebelasting (linker as) en het aandeel werkkenden dat met die participatiebelasting te maken heeft (rechter as).¹⁷ Figuur 2.4 bevat de decompositie naar regelingen. Een belangrijk nieuw element bij de participatiebelasting ten opzichte van de marginale druk is de bijstand die een persoon verliest bij de overgang naar werk.¹⁸

Voor de meeste mensen is de participatiebelasting lager dan de marginale druk: over de eerste verdiende euro's wordt minder belasting betaald dan over de laatste euro's. Dit komt deels door de oploep in de schijftarieven met een hoger inkomen en ook door de algemene heffingskorting, de arbeidskorting en de inkomensafhankelijke combinatiekorting. Maar met name bij de lage en middeninkomens worden de fiscale voordelen bij de overgang naar werk deels weer tenietgedaan door het verlies aan bijstand.

Achter de gemiddelden gaan wederom grote verschillen schuil tussen huishoudtypen en tussen meest- en minstverdieners.¹⁹ Tabel 2.3 slaat wederom twee vliegen in één klap en presenteert voor acht groepen op de arbeidsmarkt de participatiebelasting en een internationale vergelijking daarvan met zeven andere landen en met het OESO- en

17 Om de participatiebelasting te bepalen wordt eerst het (nominaal beschikbaar) inkomen berekend als iemand niet werkt en dus een looninkomen heeft van nul. Vervolgens wordt bepaald of het huishouden onder de bijstandsnorm komt door dit loonverlies. Als dit het geval is en er is onvoldoende partnerinkomen en vermogen, dan wordt het huishoudinkomen aangevuld tot de bijstandsnorm. Dit levert een NBI op als de persoon niet zou werken. Vervolgens wordt het verschil genomen tussen het NBI als de persoon werkt en het NBI als de persoon niet werkt.

De participatiebelasting is dan 1 minus het verschil in de NBI's gedeeld door het brutoloon.

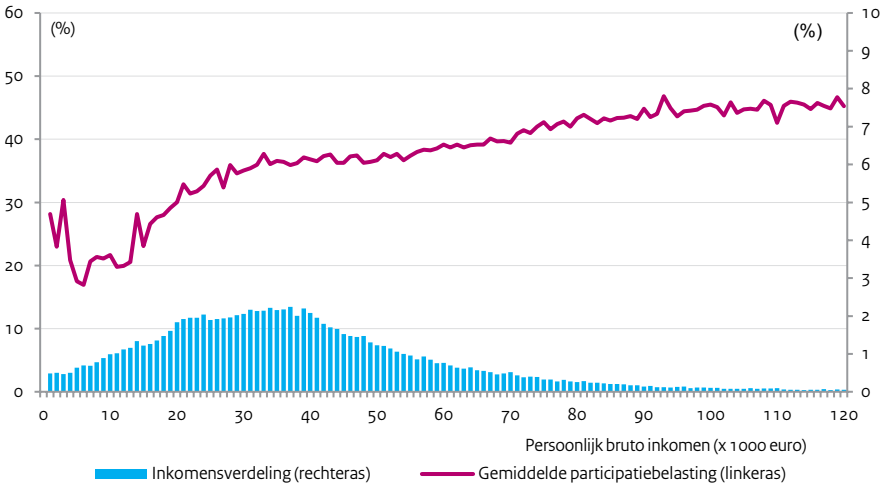
We berekenen de participatiebelasting alleen voor werkkenden. Niet-werkenden zijn in de plaatjes dus niet meegenomen. Voor deze groep zou dan een bruto loon voorspeld moeten worden.

18 We gaan er in deze berekeningen van uit dat iemand die niet werkt niet in aanmerking komt voor de WW of een arbeidsongeschiktheidsuitkering.

19 Quist (2015) geeft de participatiebelasting voor deze acht groepen naar persoonlijk bruto inkomen, en de decompositie per groep naar regelingen voor Nederland. Caminada (2015, p. 6, figuur 1) laat zien dat mede door de verschillen tussen huishoudtypen er een aanzienlijke spreiding is in de belastingdruk per inkomensklasse.

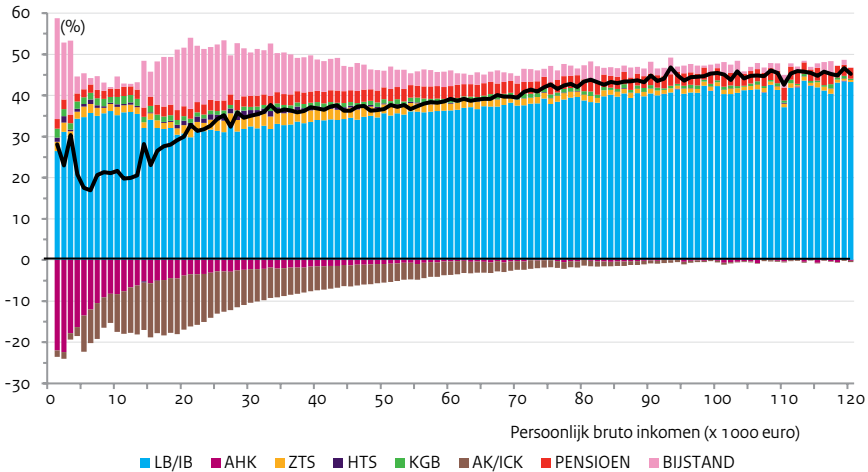
Figuur 2.3

Participatiebelasting en verdeling van werknemers naar persoonlijk bruto inkomen, 2015



Figuur 2.4

Decompositie participatiebelasting naar persoonlijk bruto inkomen, 2015



Tabel 2.3

Internationale vergelijking participatiebelasting per huishoudtype, 2012

Country	Nederland	Frankrijk	Duitsland	Noorwegen	Spanje	Zweden	Engeland	VS	OESO	Eurozone
Alleenstaand, geen kinderen (100% AW)	71	47	61	56	40	57	53	28	48	50
Alleenstaand, 2 kinderen (67%AW)	61	60	76	74	50	58	70	38	56	54
Alleenverdiener, geen kinderen (100% AW)	78	50	63	66	42	64	59	27	53	54
Alleenverdiener, 2 kinderen (100% AW)	82	56	70	77	42	69	78	42	59	57
Meestverdiener, geen kinderen (100% AW)	41	33	46	32	27	25	25	27	30	32
Meestverdiener, 2 kinderen (100% AW)	41	36	47	32	27	27	42	33	36	35
Minstverdiener, geen kinderen (50% AW)	34	32	43	27	19	20	17	26	26	26
Minstverdiener, 2 kinderen (50% AW)	37	38	46	27	20	24	52	39	35	30

Bron: OESO, Tax-Benefit Models (december 2014). AW=Average Worker wage: in 2012 gelijk aan 47.075 euro in Nederland. Kinderen zijn 4 en 6 jaar oud. Kinderopvangtoeslag en kosten kinderopvang worden (net als in figuren 2.1 en 2.2) niet meegenomen. De partner van de meest- en minstverdiener verdient 67% van het AW.

eurozone-gemiddelde, wederom voor 2012.²⁰ De participatiebelasting is in Nederland internationaal gezien relatief hoog. Dit komt voor een belangrijk deel door de bijstand die internationaal gezien relatief hoog is ten opzichte van het gemiddeld netto loon (zie hoofdstuk 3 over de sociale zekerheid). Met name de participatiebelasting voor alleenstaanden en alleenverdieners springt er internationaal gezien uit, deze is een stuk hoger dan in de andere landen. De participatiebelasting voor alleenstaande ouders en minstverdieners met kinderen is daarentegen niet veel hoger dan gemiddeld.

²⁰ De participatiebelasting wordt door de OESO berekend voor een aantal prototype-huishoudens en gaat ervan uit dat het huishouden géén vermogen bezit en een woning huurt. In de berekeningen in figuren 2.3 en 2.4 wordt wel rekening gehouden met vermogen en het onderscheid tussen huurders en woningeigenaren. Hierdoor is de participatiebelasting zoals berekend door de OESO over het algemeen wat hoger (huishoudens verliezen dan altijd de bijstand en een deel van de huurtoeslag bij de overgang naar werk), vooral bij alleenstaanden zonder kinderen en alleenverdieners. Voor de internationale vergelijkbaarheid worden in tabel 2.3 de OESO-cijfers voor Nederland gepresenteerd. Zie Quist (2015) voor een toelichting bij de gehanteerde methoden.

2.2.3 Gedragsreacties op marginale druk en participatiebelasting

Er bestaan dus aanzienlijke verschillen in de marginale druk en de participatiebelasting tussen verschillende demografische groepen. De vraag is dan hoe de verschillende groepen reageren op (wijzigingen in) de marginale druk en de participatiebelasting? Recent CPB-onderzoek geeft hiervan een gedetailleerd beeld (Jongen e.a., 2014).

Beneden worden deze gedragsreacties gepresenteerd in de vorm van arbeidsaanbodelasticiteiten. De arbeidsaanbodelasticiteit geeft aan met hoeveel procent het aantal gewerkte uren stijgt als het uurloon met 1 procent stijgt. Stel dat het loon stijgt met 1% en het aantal gewerkte uren met 0,2%, dan is de arbeidsaanbodelasticiteit dus $0,2\%/1\%=0,2$. Een stijging in het uurloon heeft daarbij zowel een inkomens- als een substitutie-effect. Deze effecten spelen ook bij de beleidsvarianten een belangrijke rol en daarom worden deze begrippen hier kort toegelicht.²¹ Het inkomenseffect van een verhoging van het uurloon is het effect dat een hoger uurloon leidt tot meer inkomen bij een gegeven hoeveelheid gewerkte uren. Hierdoor neemt de waarde van een extra euro inkomen af en dit heeft een negatief effect op het aantal gewerkte uren. Empirisch blijken inkomenseffecten meestal klein te zijn, maar met name voor lage inkomens kan het belang ervan toenemen (Meghir en Phillips, 2010). Het substitutie-effect van een verhoging van het uurloon is het effect dat een hoger uurloon leidt tot een hogere opbrengst van een extra uur werken, terwijl de kosten van een uur minder vrije tijd gelijk blijven. Dit heeft een positief effect op het aantal gewerkte uren. Empirisch blijken substitutie-effecten groter te zijn dan inkomenseffecten en zal een loonsverhoging doorgaans leiden tot een toename van het aantal gewerkte uren.

Figuren 2.5 en 2.6 geven de empirisch bepaalde arbeidsaanbodelasticiteiten van verschillende demografische groepen op de Nederlandse arbeidsmarkt. Bij samenwonende stellen wordt daarbij onderscheid gemaakt tussen de eigen arbeidsaanbodelasticiteit in figuur 2.5 (het eigen loon neemt met 1% toe) en de kruiselingse arbeidsaanbodelasticiteit in figuur 2.6 (het loon van de partner neemt met 1% toe). Figuur 2.5 geeft ook een decompositie van de totale arbeidsaanbodelasticiteit in de elasticiteit van de participatie in personen enerzijds en de arbeidsduur per werkende anderzijds. Dit onderscheid speelt een belangrijke rol bij de effectiviteit van verschillende vormen van fiscaal beleid.

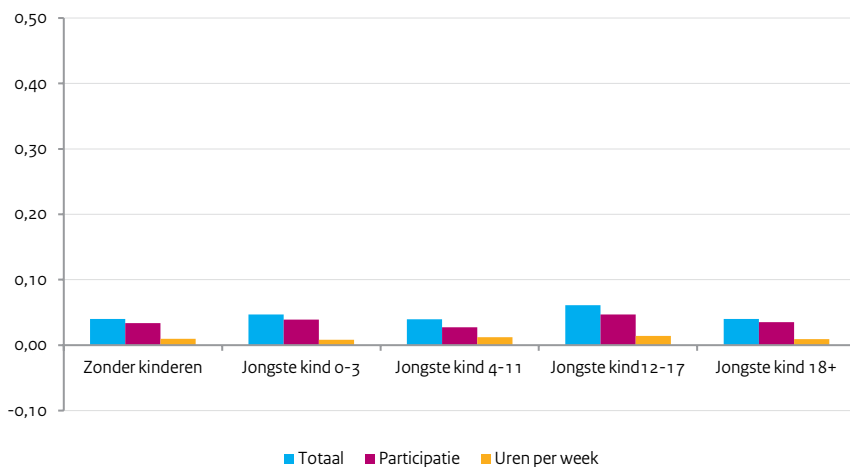
Figuur 2.5 laat zien dat de eigen arbeidsaanbodelasticiteit van mannen in samenwonende stellen klein is. De mannen zijn daarbij gegroepeerd naar de leeftijd van het jongste kind. Voor al deze mannen geldt dat hun arbeidsparticipatie nauwelijks reageert op een verandering in hun loon en hetzelfde geldt voor het loon van hun partner, zie figuur 2.6. Voor zover er al een reactie is, dan is dat in het aantal mannen dat participeert. Het effect op het aantal uren per week is beperkt.

21 Daarnaast is het voor de welvaartseffecten van beleidswijzigingen ook belangrijk onderscheid te maken tussen inkomens- en substitutie-effecten. Alleen substitutie-effecten leiden tot welvaartsverliezen of –winsten, inkomenseffecten niet. Zie bijvoorbeeld Jacobs (2008) voor een verdere toelichting.

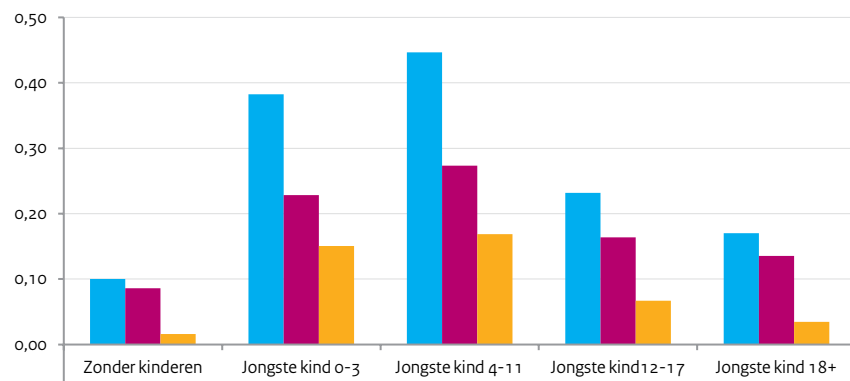
Figuur 2.5

Procentuele mutatie gewerkte uren bij een stijging van het uurloon met 1 procent, voor verschillende typen huishoudens en opgesplitst naar participatie en uren per week

a) Mannen in samenwonende stellen



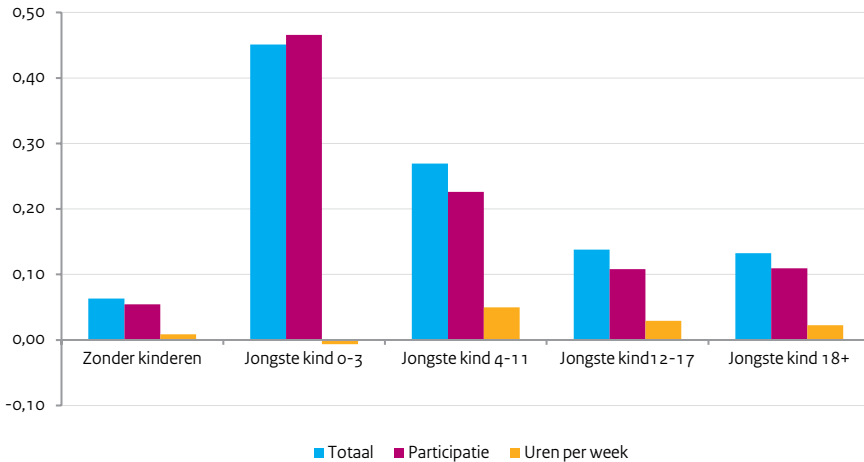
b) Vrouwen in samenwonende stellen



Figuur 2.5

Procentuele mutatie gewerkte uren bij een stijging van het uurloon met 1 procent, voor verschillende typen huishoudens en opgesplitst naar participatie en uren per week (vervolg)

c) Alleenstaanden en alleenstaande ouders



Bron: Jongen e.a. (2014).

De arbeidsparticipatie van vrouwen in samenwonende stellen reageert veel sterker op financiële prikkels. Dit geldt met name voor vrouwen in samenwonende stellen met jonge kinderen en in mindere mate voor vrouwen in samenwonende stellen zonder kinderen. Wederom wordt de reactie vooral gedreven door het aantal vrouwen dat wil werken, maar bij vrouwen in samenwonende stellen is het effect op het aantal uren per werkende ook aanzienlijk. Figuur 2.6 laat zien dat vrouwen in samenwonende stellen ook relatief sterk negatief reageren op het loon van hun partner. Een loonsverhoging van de man (bijvoorbeeld door een lager derde- of vierdeschijftarief) leidt dan tot minder gewerkte uren van de vrouw.

Figuur 2.5 laat zien dat alleenstaanden zonder kinderen niet sterk reageren op financiële prikkels, terwijl alleenstaande ouders met jonge kinderen juist sterk reageren. Het effect op het aantal uren per werkende is daarbij wel kleiner bij alleenstaande ouders (meestal een vrouw) dan bij vrouwen in samenwonende stellen met jonge kinderen. Alleenstaande ouders die werken, doen dat meestal relatief veel dagen per week ten opzichte van werkende vrouwen in samenwonende stellen. Hierdoor is er minder ruimte om meer uren te werken.

De arbeidsaanbodelasticiteit van vrouwen is de afgelopen decennia flink gedaald. Theeuwes en Woittiez (1992) concludeerden dat deze elasticiteit ongeveer 1 was in de jaren tachtig van de vorige eeuw. De voorgaande analyse, op basis van data eind jaren nul, levert

een waarde op die vaak (aanzienlijk) lager is dan 0,5 (afhankelijk van de leeftijd van het jongste kind). Dit is in lijn met de bevindingen van Blau en Kahn (2007) voor de VS. Zij vinden voor Amerikaanse vrouwen een daling van 0,8 in 1980 naar 0,4 in 2000. De daling van de arbeidsaanbodelasticiteit reflecteert de sterke toename van de arbeidsparticipatie van vrouwen in de afgelopen decennia. Hierdoor is het moeilijker geworden om de arbeidsparticipatie van vrouwen verder te verhogen. Omdat een belangrijk deel van de participatie-effecten uit deze groep komt, is ook het effect van wijzigingen in de inkomstenbelasting op de totale arbeidsparticipatie flink afgenomen.

Leggen we de gedragsreacties van de verschillende demografische groepen naast de participatiebelasting en marginale druk per groep, dan zien we dat het belastingstelsel al in zekere mate rekening houdt met de verschillen in gedragsreacties. De participatiebelasting voor alleenstaanden zonder kinderen en alleenverdieners is relatief hoog, maar deze groepen zijn ook relatief ongevoelig voor financiële prikkels. De participatiebelasting voor minstverdieners is relatief laag, vanuit participatieoogpunt gunstig omdat deze groep daar relatief sterk op reageert. Ook de relatief lage marginale druk voor minstverdieners met een inkomen in de eerste schijf is gunstig, omdat zij nog in zekere mate reageren op de financiële prikkel om meer uren per week te werken. Daarentegen is de participatiebelasting voor alleenstaande ouders nog steeds relatief hoog²², de keerzijde van de inkomensondersteuning voor alleenstaande ouders die niet of weinig dagen per week werken.

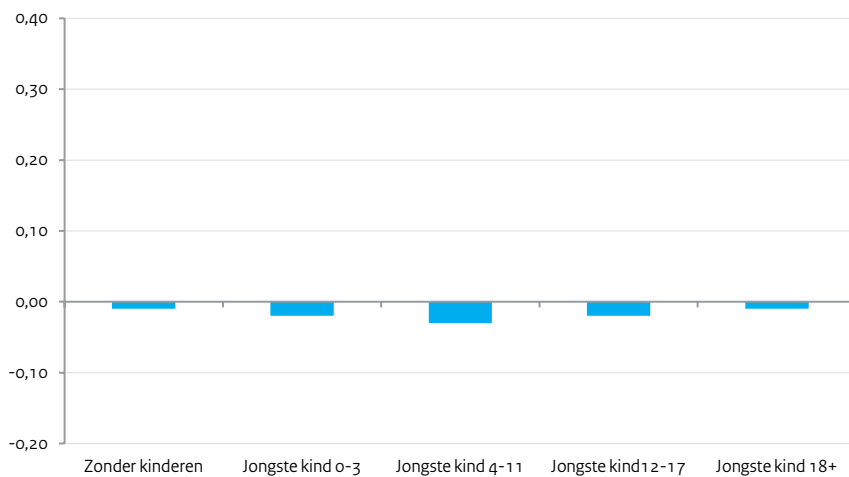
De uitkomsten van het recente empirisch onderzoek zijn verwerkt in het nieuwe CPB-model MICSIM (zie de box). Beneden volgt een toelichting bij de gesimuleerde effecten van de maatregelen in tabel 2.1.

22 Ondanks de wijzigingen in de kindregelingen per 1 januari 2015 die werken voor alleenstaande ouders financieel aantrekkelijker hebben gemaakt.

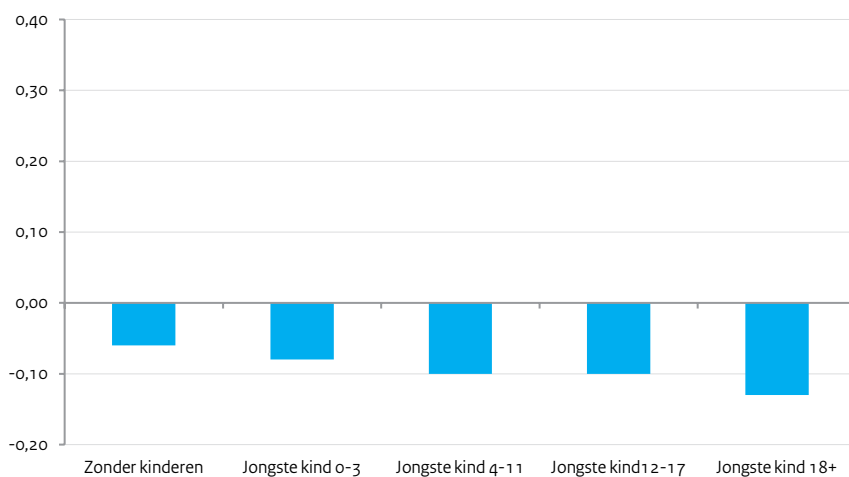
Figuur 2.6

Procentuele mutatie gewerkte uren bij een stijging van het uurloon van de partner met 1 procent, voor verschillende typen huishoudens

a) Mannen in samenwonende stellen



b) Vrouwen in samenwonende stellen



Bron: Jongen e.a. (2014).

MICSIM (1)

Met MICSIM kunnen de effecten van maatregelen in het stelsel van belastingen, uitkeringen, toeslagen en subsidies op de overheidsfinanciën, de inkomensongelijkheid, de werkgelegenheid en de productiviteit integraal worden gesimuleerd.

MICSIM is een microsimulatiemodel. Voor ruim 100.000 personen in huishoudens wordt de arbeidsparticipatie-beslissing gemodelleerd. Voor huishoudens met kinderen jonger dan 12 jaar wordt daarnaast ook de keuze voor formele kinderopvang gemodelleerd. Om de analyse numeriek hanteerbaar te houden wordt een structureel discreet keuzemodel gebruikt voor de arbeidsparticipatie-kinderopvangbeslissing. Iedere volwassene in een huishouden kan kiezen uit zes opties voor de arbeidsparticipatie: 0, 1, 2, 3, 4 of 5 dagen per week werken. Huishoudens met jonge kinderen kunnen daarnaast kiezen uit vier opties voor formele kinderopvang: 0, 1, 2 of 3 dagen formele kinderopvang per week. Een huishouden met twee volwassenen en jonge kinderen kan dan kiezen uit $6 \times 6 \times 4 = 144$ opties. De kans dat een bepaalde optie wordt gekozen, wordt bepaald door de hoeveelheid netto inkomen, vrije tijd en formele kinderopvang, de preferenties over netto inkomen, vrije tijd en formele kinderopvang en daarnaast nog een storingsterm (omdat niet iedereen met dezelfde kenmerken dezelfde keuze maakt).

Het netto inkomen voor iedere arbeidsparticipatie-kinderopvangoptie wordt berekend met een geavanceerd belastingprogramma (MIMOSI), dat voor iedere optie bovendien alle belastingen, premies, toeslagen, uitkeringen en subsidies berekent. De preferenties zijn geschat met behulp van paneldata voor de periode 2006-2009. De dataset bevat een grote hoeveelheid waarnemingen en bevat naast financiële gegevens ook informatie over demografische kenmerken, zoals opleiding en etniciteit. Met deze dataset is het mogelijk de preferenties van een groot aantal verschillende demografische groepen nauwkeurig te bepalen. Met behulp van steekproefgewichten van het CBS kunnen de uitkomsten per huishouden worden geaggregeerd tot macrototalen.

Een beleidssimulatie werkt dan als volgt. Eerst worden de netto inkomens in iedere arbeidsparticipatie-kinderopvangoptie in de basis bepaald. Deze inkomens, in combinatie met de hoeveelheid vrije tijd en kinderopvang, bepalen in combinatie met de preferenties vervolgens het nut voor de verschillende opties en de keuze over deze opties in de basis. Een beleidssimulatie levert een andere set van netto inkomens op. Dit leidt tot andere nutsniveaus en daarmee tot andere keuzes voor arbeidsparticipatie en kinderopvang. De uitkomsten van de basis en de variant worden vervolgens geaggregeerd en het verschil geeft het effect van de beleidswijziging.

MICSIM (1) (vervolg)

De eigenschappen van het structurele model zijn getoetst aan de uitkomsten van quasi-experimentele studies naar de participatie-effecten van wijzigingen in fiscaal beleid in Nederland (Bosch en Van der Klaauw, 2012, Bosch en Jongen, 2013, Bettendorf e.a., 2014 en Bettendorf e.a., 2015). In deze studies wordt het effect van een beleidswijziging op de arbeidsparticipatie bepaald aan de hand van een vergelijking van de arbeidsparticipatie van een behandelde groep en een controlegroep voor en na een beleidswijziging. Een simulatie van dezelfde beleidswijzigingen in MICSIM levert participatie-effecten op die overeenkomen met de uitkomsten van de quasi-experimentele studies. De arbeidsaanbodelasticiteiten voor de verschillende demografische groepen en beslissingsmarges zijn in lijn met de bevindingen van de internationale literatuur die gebruik maakt van data voor de 21ste eeuw (zie Bargain e.a., 2014).

Zoals ieder model kent ook MICSIM echter zijn beperkingen. Zo is het met MICSIM vooralsnog niet mogelijk om de gedragseffecten te bepalen van wijzigingen in fiscale maatregelen voor zelfstandigen en wijzigingen in fiscale maatregelen rond pensionering. Verder abstraheert het model van potentieel relevante effecten van wijzigingen in fiscaal beleid op bijvoorbeeld de scholingsbeslissing, de opbouw van menselijk kapitaal meer algemeen, belastingontwijking- en ontduiking en immigratie en emigratie. De empirische kennis over het kwantitatieve belang van deze mechanismen is echter nog beperkt.

(1) Zie Jongen e.a. (2014) voor meer details.

2.3 Generieke wijzigingen in fiscaal beleid

De eerste set van varianten betreft generieke wijzigingen in fiscaal beleid. Bij deze generieke varianten wordt niet expliciet onderscheid gemaakt tussen demografische groepen of beslissingsmarges. Achtereenvolgens worden de effecten besproken van het verlagen van de schijftarieven, het verlagen van de algemene heffingskorting, het verlagen van de zorgtoeslag, en het verlagen van de btw.

2.3.1 Schijftarieven

Uit de voorgaande analyse blijkt dat de marginale druk in Nederland internationaal gezien relatief hoog is. Het verlagen van de schijftarieven verlaagt de marginale druk. Beneden volgt een bespreking van de effecten van het verlagen van de schijftarieven per schijf.

Beleidsoptie: verlagen tarief eerste schijf

Het verlagen van het eersteschijftarief, met een budgettair beslag van 1,5 miljard euro²³, heeft vrijwel géén effect op de werkgelegenheid en productiviteit. Voor vrouwen in samenwonende stellen met jonge kinderen maakt een lager eersteschijftarief (meer) werken financieel aantrekkelijker, zij gaan meer participeren. Mannen in samenwonende stellen met jonge kinderen zitten met hun inkomen meestal in een hogere schijf. Een lager eersteschijftarief is voor hen alleen een financiële meevaller, de waarde van een extra euro arbeidsinkomen neemt dan bij een gegeven aantal gewerkte uren af. Zij gaan dan wat minder uren werken door het inkomenseffect. Dezelfde effecten treden in mindere mate ook op bij samenwonende stellen zonder jonge kinderen. Alleenstaande ouders gaan minder werken. Een lager eersteschijftarief betekent voor hen een verhoging van de netto bijstand. Hierdoor wordt het voor sommige alleenstaande ouders minder interessant om te werken. Het saldo-effect op de participatie van alleenstaanden is nihil. De inkomensongelijkheid daalt omdat het inkomen van lage inkomens relatief meer stijgt dan gemiddeld.

Beleidsoptie: verlagen tarief tweede schijf

Het verlagen van het tweedeschijftarief, wederom met een budgettair beslag van 1,5 miljard euro²⁴, leidt tot een stijging van de werkgelegenheid met 0,1%. Het effect op de werkgelegenheid is voor alle demografische groepen positiever dan bij de eersteschijfvariant. Een groot deel van de werkende populatie heeft een bruto inkomen in de tweede schijf en een lager tweedeschijftarief betekent dat meer werken netto meer oplevert (substitutie-effect). Voor alleenstaande ouders levert werken dan ook meer op, terwijl de netto bijstand gelijk blijft. Alleenstaande ouders gaan meer werken. Het effect op de productiviteit is nihil. De inkomensongelijkheid neemt in deze variant toe. Met name de midden- en hoge inkomens profiteren van deze maatregel.

Beleidsoptie: verlagen tarief derde schijf

De effecten van het verlagen van het derdeschijftarief, met een budgettair beslag van 1,5 miljard euro²⁵, lijken veel op de effecten van het verlagen van het tweedeschijftarief. Het effect op de werkgelegenheid van mannen in samenwonende stellen is echter groter, het merendeel van deze mannen heeft een bruto inkomen in de derde schijf en voor hen stijgt de opbrengst van meer werken (substitutie-effect). Het effect op hun partners is juist kleiner, hun inkomen valt vaak niet in de derde schijf en door het hogere inkomen van de man daalt voor hen de waarde van een extra euro (dit lijkt op het (eigen) inkomenseffect). De inkomensongelijkheid neemt meer toe bij het verlagen van het derdeschijftarief dan bij het verlagen van het tweedeschijftarief. Met name de midden- en hoge inkomens profiteren van deze maatregel.

23 Een daling van het tarief in de eerste schijf met 0,8%-punt.

24 Een daling van het tarief in de tweede schijf met 2,1%-punt.

25 Een daling van het tarief in de derde schijf met 3,4%-punt.

Beleidsoptie: verlagen tarief vierde schijf

Het effect van het verlagen van het vierdeschijftarief, met een budgettair beslag van 1,5 miljard euro²⁶, op de werkgelegenheid is kleiner dan bij het derdeschijftarief. Relatief veel mannen hebben een hoog inkomen en zij zijn juist relatief ongevoelig voor een ander marginaal tarief in termen van gewerkte uren (het substitutie-effect is voor hen klein). Daarnaast gaan de vrouwen van mannen met hoge inkomens juist minder werken vanwege het hogere huishoudinkomen (dit lijkt wederom op het (eigen) inkomenseffect). Het effect op de productiviteit is ook bij deze variant nihil. De inkomensongelijkheid neemt meer toe bij het verlagen van het vierdeschijftarief dan bij het verlagen van het derdeschijftarief. Met name hoge inkomens profiteren van deze maatregel.

De analyse in deze variant blijft beperkt tot het effect op het aantal gewerkte uren en de samenstelling daarvan over minder en meer productieve werknemers. Empirische studies naar de elasticiteit van de belastinggrondslag concluderen dat voor hoge inkomens juist andere effecten belangrijk zijn, zoals belastingontwijking. De verstoring van hogere top-tarieven is daarom groter dan het effect op de werkgelegenheid en de hier berekende productiviteit (zie Saez e.a., 2012b, en Jacobs e.a., 2013).

2.3.2 Algemene heffingskorting

Een andere generieke manier om de participatiebelasting te verlagen, en daarmee de arbeidsparticipatie te verhogen, is het verlagen van de algemene heffingskorting.²⁷

Beleidsoptie: verlagen algemene heffingskorting

Het verlagen van de algemene heffingskorting, met een budgettaire besparing²⁸ van 1,5 mld euro²⁹, leidt tot een beperkte toename van de werkgelegenheid. Door een lagere algemene heffingskorting daalt het inkomen van iedereen met inkomen; de waarde van een extra euro arbeidsinkomen neemt daardoor enigszins toe. Door het inkomenseffect gaan mensen iets meer werken. Daarnaast gaan alleenstaanden en alleenstaande ouders in de bijstand er wat meer op achteruit dan werkende alleenstaanden en alleenstaande ouders. Alleenstaanden en alleenstaande ouders in de bijstand ontvangen 70% van het sociaal minimum waar de algemene heffingskorting (bijna) twee keer in zit.³⁰ Het effect op

26 Een daling van het tarief in de vierde schijf met 5,2%-punt.

27 Dat een verlaging van de algemene heffingskorting de participatiebelasting verlaagt, lijkt in tegenspraak met de decompositie van de participatiebelasting in figuur 2.4. Waar in deze variant wel rekening mee wordt gehouden, en in figuur 2.4 niet, is dat een verlaging van de algemene heffingskorting leidt tot een daling van het sociaal minimum. Een lagere algemene heffingskorting leidt via een lager sociaal minimum tot een lagere bijstand. Een lagere bijstand leidt tot een lagere participatiebelasting.

28 Merk op dat bij deze variant is gekozen voor een ombuiging omdat dit de arbeidsparticipatie bevordert.

29 Een verlaging van de algemene heffingskorting met 150 euro.

30 De 'dubbele' algemene heffingskorting in het sociaal minimum wordt in de toekomst afgebouwd. Hierdoor wordt het effect van het verlagen van de algemene heffingskorting op de werkgelegenheid ten opzichte van de basis in de toekomst kleiner.

de productiviteit is nihil. Lagere inkomens gaan er in absolute en in relatieve zin meer op achteruit dan de midden- en hogere inkomens. De inkomensongelijkheid neemt toe.

2.3.3 Zorgtoeslag

Veel huishoudens, met name lagere inkomens, ontvangen zorgtoeslag.³¹ Omdat de zorgtoeslag afneemt met inkomen leidt de zorgtoeslag tot een stijging van de participatiebelasting en de marginale druk (zie paragraaf 2.2). Een manier om de participatiebelasting en de marginale druk te verlagen, en daarmee de werkgelegenheid te verhogen, is het verlagen van de zorgtoeslag.

Beleidsoptie: verlagen zorgtoeslag

Het verlagen van de zorgtoeslag, met een budgettaire besparing van 1,5 mld euro³², heeft een relatief groot effect op de werkgelegenheid van 0,4%. Alleenstaanden en stellen in de bijstand gaan er in inkomen het meest op achteruit en dit prikkelt deze groep om te gaan participeren. Daarnaast levert (meer) werken dan meer op voor tweede verdiemers in huishoudens met een relatief laag inkomen; zij gaan hierdoor ook meer participeren. De productiviteit van de nieuwe werknemers is wel wat lager dan gemiddeld, waardoor de productiviteit per gewerkt uur daalt met 0,1%. De inkomensongelijkheid neemt in deze variant toe. Vooral huishoudens met een laag inkomen gaan erop achteruit.

2.3.4 Btw

In de marginale druk en de participatiebelasting in paragraaf 2.1 is de btw weliswaar niet meegenomen, maar een lagere btw leidt via lagere prijzen net als lagere schijftarieven tot een hoger reëel netto inkomen. In de variant beneden wordt de aannahme gemaakt dat de verlaging van de btw volledig wordt doorgegeven aan consumenten in de vorm van lagere prijzen, in lijn met de bevindingen van Vrijburg e.a. (2014). Een manier om de effectieve marginale druk en de participatiebelasting op looninkomen te verlagen is dan het verlagen van de btw-tarieven.

Beleidsoptie: verlagen btw

Het effect van het verlagen van de btw, met een budgettair beslag van 1,5 mld euro³³, op de werkgelegenheid en productiviteit is nihil. De lagere btw leidt tot lagere prijzen en dit verhoogt zowel de netto uitkeringen als het netto loon in reële termen. De financiële prikkel om (meer) te gaan werken neemt maar weinig toe, waardoor het effect op de werkgelegenheid bescheiden blijft. De inkomensongelijkheid blijft ongewijzigd, lage inkomens profiteren relatief net zoveel van de lagere consumentenprijzen als midden en hoge inkomens.

31 In 2015 ontvangen naar verwachting 4,2 miljoen huishoudens zorgtoeslag.

32 De normpercentages van de zorgtoeslag worden met 65% verhoogd, voor alleenstaanden van 2,4 naar 4,0% en voor samenwonende stellen van 5,3 naar 8,7%.

33 Zowel het algemene als het lage tarief wordt verlaagd met 0,7%-punt. In het budgettair beslag zijn de lagere btw-lasten voor de overheid niet meegenomen.

2.4 Arbeidskorting en werkgeverslasten

De tweede set van varianten betreft een viertal lastenverlichtingen voor werknemers dan wel werkgevers. De varianten voor werkgeverslasten met MICSIM zijn nog niet eerder gepresenteerd, deze varianten worden daarom voorafgegaan door een korte uiteenzetting van de gehanteerde methodologie.

2.4.1 Arbeidskorting

De participatiebelasting is voor de meeste groepen in Nederland relatief hoog. Een directe manier om de participatiebelasting te verlagen is het verhogen van de arbeidskorting. Dit geldt met name voor een verhoging van de arbeidskorting voor lage inkomens, voor wie de participatiekeuze het meest relevant is. Beneden worden de effecten gepresenteerd van zowel een generieke verhoging van de arbeidskorting als van een verhoging van de arbeidskorting gericht op de onderkant van het loongebouw.

Beleidsoptie: verhogen arbeidskorting

Een generieke verhoging van de arbeidskorting, met een budgettair beslag van 1,5 mld euro³⁴, leidt tot een toename van de werkgelegenheid, met 0,1%.³⁵ De werkgelegenheid van alle demografische groepen neemt toe, maar vooral de participatie van vrouwen in samenwonende stellen en alleenstaande ouders neemt toe omdat deze groepen relatief gevoelig zijn voor financiële prikkels. Via het inkomenseffect heeft een generieke verhoging van de arbeidskorting een negatief effect op het aantal uren per werkende, maar dit effect is beperkt. Het effect op de productiviteit is nihil. Werkenden profiteren van de hogere arbeidskorting. De inkomensongelijkheid neemt toe.

Beleidsoptie: verhogen arbeidskorting onderkant

Een verhoging van de arbeidskorting gericht op de lage inkomens, wederom met een budgettair beslag van 1,5 mld euro³⁶, is effectiever dan een generieke verhoging van de arbeidskorting in termen van het stimuleren van de werkgelegenheid.³⁷ De werkgelegenheid

34 Het maximale bedrag van de arbeidskorting wordt verhoogd met 245 euro door het opbouwpercentage te verhogen van 19,7 naar 22,0%.

35 Afgerond is dit hetzelfde als het verlagen van het tarief in de tweede en derde schijf. Niet afgerond heeft het generiek verhogen van de arbeidskorting een groter effect.

36 Het maximale bedrag van de arbeidskorting wordt verhoogd met 441 euro door het opbouwpercentage te verhogen van 19,7 naar 23,9%, en de verhoogde arbeidskorting af te bouwen vanaf 34.000 euro met een afbouwpercentage van 4,0%. De arbeidskorting voor de hoogste inkomens blijft ongewijzigd, maar wordt al bij een lager inkomensniveau bereikt (96.000 euro in plaats van 101.000 euro).

37 Dit resultaat lijkt sterk op het resultaat van Saez (2002) die laat zien dat een arbeidskorting gericht op de onderkant een relatief effectieve maatregel is wat betreft herverdeling en werkgelegenheid wanneer de participatiekeuze belangrijker is dan de uren-per-week-keuze.

neemt toe met 0,2%.³⁸ Het verlagen van de lasten aan de onderkant van het loongebouw is effectiever omdat de participatiekeuze met name daar relevant is. Omdat minder productieve personen worden gestimuleerd om te gaan werken, daalt de productiviteit in deze variant met 0,1%. De arbeidskorting gericht op de onderkant leidt tot een daling van de inkomensongelijkheid, daar waar de generieke verhoging van de arbeidskorting tot een lichte stijging leidt.

Bij het verhogen van de arbeidskorting, en dan vooral bij een verhoging gericht op de onderkant, kan een verzilveringsprobleem optreden als een huishouden onvoldoende belasting betaalt om de (volledige) korting te gelde te maken. Bij samenwonende stellen zal dit probleem overigens minder vaak optreden omdat de arbeidskorting overdraagbaar is tussen fiscale partners. Een verdere verhoging van de subsidies voor huishoudens met een laag arbeidsinkomen en een verzilveringsprobleem kan via een toeslag gebeuren. Dit vergroot wel het aantal toeslagen en daarmee de uitvoeringskosten van het stelsel.

2.4.2 Werkgeverslasten

Op de lange termijn maakt het in principe niet uit of een belasting wordt geheven op, of een subsidie wordt gegeven aan, de aanbod- of de vraagzijde van een markt, zolang de prijs zich kan aanpassen. Dit staat ook wel bekend als de Wet van Dalton (Dalton, 1936). De verdeling van belasting/subsidie over vraag en aanbod wordt uiteindelijk bepaald door de prijsgevoeligheid van vraag en aanbod. Wanneer het aanbod relatief inelastisch is, en de vraag relatief elastisch, dan slaat de belasting/subsidie grotendeels neer bij de aanbodzijde van de markt. Dit is de empirisch relevante casus voor de arbeidsmarkt. Het aanbod van werknemers is relatief ongevoelig voor het nettoloon in vergelijking met de arbeidsvraag die juist relatief gevoelig is voor de loonkosten (tussen de loonkosten en het nettoloon zitten de belastingen, premies en subsidies), bedrijven zijn mobiel. Een daling van de werkgeverslasten zal zich dan op de lange termijn vertalen in een hoger brutoloon, en daarmee ook een hoger nettoloon, terwijl de loonkosten min of meer ongewijzigd blijven.

Dat de werkgeverslasten en -subsidies op de lange termijn neerslaan bij werknemers, blijkt uit empirisch onderzoek met geaggregeerde data, zie bijvoorbeeld het overzicht en de meta-analyse in Melguizo en Gonzalez-Paramo (2013). Een analyse van Saez e.a. (2012a) suggereert daarbij dat de 'afwenteling' van werkgeverslasten en -subsidies niet op individueel niveau plaatsvindt.³⁹ De uitkomsten van de studies op basis van geaggregeerde data en op basis van microdata zijn consistent met elkaar wanneer de afwenteling op een hoger niveau dan het individu plaats vindt.

38 Het effect van het verhogen van de arbeidskorting aan de onderkant is wat hoger in deze publicatie dan in Jongen e.a. (2015), 0,17% (afgerond 0,2%) i.p.v. 0,14% (afgerond 0,1%), omdat in de huidige publicatie ook het effect op het aantal WW'ers is meegenomen.

39 Werknemers in Griekenland die in verschillende jaren zijn aangenomen, kennen zelfs vijftien jaar na indiensttreding nog een verschil in loonkosten en nettoloon.

Op basis van bovenstaande empirische kennis zijn de werkgeverslastenvarianten als volgt gesimuleerd. Als door een beleidswijziging de werkgeverslasten dalen, dan worden vervolgens de brutolonen verhoogd totdat de loonkosten weer gelijk zijn aan het niveau in de basis (ex ante, dus nog zonder wijzigingen in de werkgelegenheid). Meer specifiek wordt daarbij aangenomen dat de afwenteling plaatsvindt op de brutolonen per opleidingsniveau. We onderscheiden daarbij drie opleidingstypen (tussen haakjes het hoogst genoten opleidingsniveau): laag (BO en VMBO), middelbaar (MBO, HAVO en VWO) en hoog (HBO en WO). De stijging van de brutolonen leidt vervolgens tot een stijging van de nettolonen, waarop de werknemers reageren.

Beleidsoptie: verlagen WW-premie

Het verlagen van de WW-premie voor werkgevers, met een budgettair beslag van 1,5 mld euro^{40,41}, leidt tot een toename van de werkgelegenheid met 0,1%. Het substitutie-effect van de stijging in de lonen is groter dan het inkomenseffect. Het effect op de productiviteit is nihil. Voor de werkgeverslastenvarianten is het effect op de inkomensongelijkheid niet direct te bepalen, maar net als bij de arbeidskorting profiteren uiteindelijk de werknemers van deze maatregel.

Beleidsoptie: loonkostensubsidie onderkant

De introductie van een loonkostensubsidie voor werkgevers van werknemers met een relatief laag uurloon, met een budgettair beslag van 0,7 mld euro⁴², leidt tot een toename van de werkgelegenheid met 0,1%. Bij de vormgeving en de hoogte van de subsidie is daarbij aangesloten bij de SPAK (Specifieke Afdrachtkorting) van vóór het jaar 2006. Het effect op de productiviteit is bij deze impuls negatief maar beperkt (afgerond 0). Wederom presenteren we geen effect op de inkomensongelijkheid, maar het is aannemelijk dat de inkomensongelijkheid daalt omdat met name werknemers met een relatief laag uurloon profiteren van de maatregel.

Bij een verdere verhoging van de loonkostensubsidie aan de onderkant kan een verzilveringsprobleem optreden. Omdat de subsidie vervalt bij een bepaald uurloon, neemt bij een verdere verhoging van de subsidie bovendien het risico toe dat werkgevers en werknemers het uurloon en het aantal gewerkte uren dat wordt opgegeven aan de fiscus gaan manipuleren om in aanmerking te komen voor de subsidie. Dit kan de effectiviteit van de maatregel verlagen.

40 Het AWF-premiepercentage voor werkgevers wordt verlaagd met 0,9%-punt.

41 In tegenstelling tot een verhoging van bijvoorbeeld de arbeidskorting lekt een deel van de lagere werkgeverslasten dan weg naar de inkomstenbelasting, waardoor het netto loon minder stijgt dan het bruto loon. Hiermee wordt in het ex-ante bedrag geen rekening gehouden.

42 Een werkgever ontvangt voor een werknemer met een uurloon tussen 100 en 115% van het wettelijk minimumuurloon een loonkostensubsidie. De subsidie is maximaal 2000 euro bij een 38-urige werkweek en is naar rato lager indien de werknemer minder dan 38 uur per week werkt.

Aan de onderkant van de arbeidsmarkt kan de symmetrie tussen subsidies voor werkgevers en werknemers worden doorbroken door het wettelijk minimumloon (WML), meer specifiek kan een arbeidskorting het WML niet verlagen en een loonkostensubsidie wel. Daarvan wordt in deze variant geabstraheerd. De analyse in De Boer (2014) suggereert dat onvrijwillige werkloosheid, bijvoorbeeld door het bestaan van een WML, op de lange termijn maar een marginale rol speelt bij de beleidsvarianten. Bij de huidige stand van de conjunctuur zal onvrijwillige werkloosheid een belangrijkere rol spelen, maar we presenteren in deze studie alleen effecten voor de lange termijn.

2.5 Kindregelingen

Tot slot volgt een bespreking van de effecten van wijzigingen in de kindregelingen. Vooral moeders met jonge kinderen zijn relatief gevoelig voor financiële prikkels, met name bij de participatiekeuze, maar ook nog bij de uren-per-week-keuze. Onderstaande varianten grijpen aan bij de keuzes van deze gevoelige groep. Achtereenvolgens worden de effecten besproken van het verlagen van de kinderbijslag, het verlagen van het kindgebonden budget, het verhogen van de inkomensafhankelijke combinatiekorting en het verhogen van de kinderopvangtoeslag. Bij de kindregelingen is gekozen voor een kleinere budgettaire impuls van 0,5 mld euro per variant (in tegenstelling tot 1,5 mld euro bij de voorgaande varianten). Met name bij de intensiveringen lijkt een impuls van 1,5 mld euro onwaarschijnlijk. De inkomensafhankelijke combinatiekorting wordt dan erg hoog in vergelijking met andere (persoonsgebonden) fiscale kortingen, en bij de kinderopvangtoeslag zou dat leiden tot een dermate lage ouderbijdrage dat huishoudens voor andere redenen dan arbeidsparticipatie formele kinderopvang gaan gebruiken.

2.5.1 Kinderbijslag en kindgebonden budget

Eerst worden effecten gepresenteerd van twee kindregelingen die niet dan wel alleen indirect afhankelijk zijn van arbeidsparticipatie. De kinderbijslag verlaagt de gemiddelde belastingdruk voor ouders, maar heeft geen effect op de marginale druk of participatiebelasting. Het kindgebonden budget is inkomensafhankelijk. Een lager kindgebonden budget verlaagt zowel de participatiebelasting als de marginale druk.

Beleidsoptie: verlagen kinderbijslag

Een lagere kinderbijslag, met een budgettaire besparing van 0,5 mld euro⁴³, leidt tot een stijging van de werkgelegenheid met 0,1%. Een lagere kinderbijslag maakt werken niet direct financieel aantrekkelijker (de financiële opbrengst van werken verandert niet), maar bij een lager inkomen stijgt wel de waarde van een extra euro inkomen (inkomenseffect). Vooral ouders die niet werken, worden hierdoor geprikkeld om arbeid te gaan aanbieden, vanwege het lagere inkomen. Het effect op de productiviteit is nihil.

43 Het vaste bedrag per kind wordt verlaagd met 125 euro per jaar.

De inkomensongelijkheid neemt toe. Ouders met jonge kinderen en met een laag huishoudinkomen gaan er relatief (in procenten) meer op achteruit.

Beleidsoptie: verlagen kindgebonden budget

Het verlagen van het kindgebonden budget leidt, wederom voor een budgettaire besparing van 0,5 mld euro⁴⁴, tot een groter effect op de werkgelegenheid (0,3%) dan het verlagen van de kinderbijslag. Het kindgebonden budget is een inkomensafhankelijke subsidie voor huishoudens met een kind jonger dan achttien jaar. Niet-werkenden ontvangen daarom meestal een hoger kindgebonden budget dan werkenden. Bovendien verhoogt het kindgebonden budget de participatiebelasting voor (potentiële) minstverdieners in huishoudens met een relatief laag huishoudinkomen. In de variant wordt het maximumbedrag per kind verlaagd. Het afbouwpercentage blijft hetzelfde; het afbouwtraject wordt dus verkort. Werken of meer werken wordt dan financieel aantrekkelijker. Het inkomenseffect en het substitutie-effect werken in deze variant dezelfde kant op. Het effect op de productiviteit is nihil. De inkomensongelijkheid neemt in deze variant meer toe dan bij de kinderbijslagvariant. Ouders met jonge kinderen met een laag huishoudinkomen gaan er in deze variant zowel relatief als absoluut meer op achteruit.

2.5.2 Combinatiekorting en kinderopvangtoeslag

Een andere manier om de participatiebelasting en marginale druk voor ouders van jonge kinderen te beïnvloeden, is via de inkomensafhankelijke combinatiekorting en de kinderopvangtoeslag. Zowel een verhoging van (het inkomensafhankelijke deel van) de inkomensafhankelijke combinatiekorting, als de kinderopvangtoeslag verlagen zowel de participatiebelasting als de marginale druk.

Beleidsoptie: verhogen inkomensafhankelijke combinatiekorting

Het verhogen van subsidies voor werkende moeders met jonge kinderen doet relatief veel. Het verhogen van de inkomensafhankelijke combinatiekorting, met een budgettair beslag van 0,5 mld euro⁴⁵, leidt tot een toename van de werkgelegenheid met 0,2%. Meer specifiek wordt in deze variant de maximale korting verhoogd door het opbouwpercentage te laten stijgen. Deze maatregel stimuleert een groep die relatief gevoelig is voor financiële prikkels, alleenstaande ouders en minstverdieners met jonge kinderen. Bovendien is deze groep ook te prikkelen om wat meer uren per week te gaan werken. Het effect op de productiviteit is nihil. De totale inkomensongelijkheid neemt door deze maatregel niet toe⁴⁶,

44 De bedragen per kind worden verlaagd met 45%. Conform het huidige stelsel wordt het kindgebonden budget afgebouwd vanaf een huishoudinkomen van 19.463 euro, met een percentage van 6,75%.

45 Het maximumbedrag van de inkomensafhankelijke combinatiekorting wordt verhoogd met 1.119 euro door het opbouwpercentage te verhogen van 4,0 tot 8,0%.

46 Door het gebruik van equivalentiefactoren hebben huishoudens met kinderen ceteris paribus een lager gestandaardiseerd inkomen dan huishoudens zonder kinderen. Het verhogen van het inkomen van huishoudens met een relatief hoog inkomen maar met kinderen kan dan de (gestandaardiseerde) inkomensongelijkheid doen afnemen.

binnen de groep van ouders met jonge kinderen gaan met name huishoudens met een relatief hoog huishoudinkomen erop vooruit.

Bij het verhogen van de inkomensafhankelijke combinatiekorting kan een verzilveringsprobleem optreden als een huishouden onvoldoende belasting betaalt om de (volledige) korting te gelde te maken. Dit is vooral een potentieel probleem bij de groep van alleenstaande ouders. Bij samenwonende stellen zal dit probleem zich nauwelijks voordoen omdat de inkomensafhankelijke combinatiekorting overdraagbaar is tussen fiscale partners.

Beleidsoptie: verhogen kinderopvangtoeslag

Een hogere kinderopvangtoeslag is, wederom met een budgettair beslag van 0,5 mld euro⁴⁷, per euro minder effectief dan een verhoging van de inkomensafhankelijke combinatiekorting in termen van werkgelegenheid. Huishoudens ontvangen kinderopvangtoeslag als alle ouders in het gezin werken, dan wel deelnemen aan een traject naar werk, en het huishouden gebruik maakt van formele kinderopvang. Het is daarmee ook een impliciete subsidie op werk. De hogere kinderopvangtoeslag stimuleert de arbeidsparticipatie, maar leidt ook tot substitutie van informele door formele opvang. Dit leidt tot additionele budgettaire kosten. Hierdoor neemt het effect op de arbeidsparticipatie per extra euro subsidie af.⁴⁸ Maar zelfs wanneer rekening wordt gehouden met de additionele kosten van substitutie van informele door formele opvang, levert een extra euro aan kinderopvangsubsidies bij het huidige niveau van de ouderbijdrage meer werkgelegenheid op dan bijvoorbeeld het verlagen van de schijftarieven. Het effect van de hogere kinderopvangtoeslag op de productiviteit is nihil. Net als bij de inkomensafhankelijke combinatiekorting neemt de totale inkomensongelijkheid door deze maatregel niet toe en gaan binnen de groep van ouders met jonge kinderen met name huishoudens met een relatief hoog huishoudinkomen erop vooruit.

47 De kinderopvangtoeslag naar huishoudinkomen wordt dusdanig verhoogd dat de ouderbijdrage voor alle inkomensniveaus met 38% daalt. In absolute termen is het voordeel groter voor huishoudens met een hoger inkomen omdat zij in de basis per uur een hogere ouderbijdrage betalen. In het budgettair beslag zijn de kosten van substitutie van informele door formele kinderopvang meegenomen.

48 Een potentieel voordeel van de kinderopvangtoeslag is wellicht dat deze meer zichtbaar is dan bijvoorbeeld de inkomensafhankelijke combinatiekorting. Onderzoek voor de VS suggereert dat informatie over beleid een belangrijke rol kan spelen bij de effecten van beleid (Chetty, 2015).

Bij de kinderopvangtoeslag is het belangrijk te vermelden dat er grenzen zijn aan de mate waarin de kinderopvangtoeslag nog kosteneffectief verhoogd kan worden. De budgettaire kosten van substitutie van informele door formele opvang nemen disproportioneel toe wanneer de ouderbijdrage erg laag wordt. Ouders gaan dan formele kinderopvang gebruiken om andere redenen dan arbeidsparticipatie.⁴⁹

⁴⁹ Zie Jongen (2010) voor een analyse van 'gratis' kinderopvang. In het huidige stelsel is het aantal uren waarvoor toeslag kan worden ontvangen, gekoppeld aan het aantal uren dat ouders werken, maar het merendeel van de ouders gebruikt op dit moment een kleiner aantal uren dan waarvoor zij subsidie kunnen ontvangen.

Bijlage: Beschrijving belastingstelsel anno 2015

Tabel B.1

Tarieven, kortingen, toeslagen en de bijstand in 2015 (voor personen jonger dan 65)

Regeling	Inkomenstraject (in euro's)	Tarief	Maximum jaarbedragen (€)
Inkomstenbelasting	0 - 19.822	36,5%	7.234
	19.822 - 33.569	42,0%	13.016
	33.589 - 57.585	42,0%	23.094
	> 57.585	52,0%	
Algemene heffingskorting	0 - 19.822		2.203
	19.822 - 56.935		2.203 - 2,32% x (belastbaar inkomen - 19.822)
	> 56.935		1.342
Arbeidskorting	0 - 9.010		1,8% x arbeidsinkomen
	9.010 - 19.463		163 + 19,7% x (arbeidsinkomen - 9.010)
	19.463 - 49.770		2.220
	49.770 - 100.670		2.220 - 4,0% x (arbeidsinkomen - 49.770)
	> 100.670		184
Inkomensafhankelijke combinatiekorting	0 - 4.857		0
	4.857 - 32.832		1.033 + 4,0% x (arbeidsinkomen - 4.857)
	> 32.832		2.152
Kinderbijslag			0 t/m 5 jaar: 767 per kind 6 t/m 11 jaar: 931 per kind 12 t/m 17 jaar: 1095 per kind
Kindgebonden budget			1 kind: 1.032 2 kinderen: 1.823 3 kinderen: 2.006 Elk volgende kind: 106 extra Alleenstaande ouder kop: 3.050
	Inkomen < 19.676		
	Inkomen > 19.676		Max. bedrag - 6,75% x (arbeidsinkomen - 19.676)
Zorgtoeslag	0 - 19.500		Alleenstaand: 936
	0 - 19.000		Stel: 1788
Huurtoeslag	Inkomen < 21.950		Eenpersoonshuishouden: 4079
	Inkomen < 29.800		Meerpersoonshuishouden: 3759
Kinderopvangtoeslag			90,7% kosten 1e kind 93,3% kosten volgend kind
Bijstand			Alleenstaande (ouder): 11.530
			Gehuwden/samenwonenden: 16.471

De loonheffing in box 1 is progressief door de algemene heffingskorting en de oploep van de tarieven in de vier schijven. De inkomensgrenzen met bijbehorende schijftarieven worden weergegeven in tabel B.1. De rechterkolom bevat de maximale heffing over het totaal van de schijven.

Heffingskortingen worden in mindering gebracht op de loonheffing. Daarbij kan onderscheid gemaakt worden tussen niet-arbeidgerelateerde kortingen en arbeidgerelateerde kortingen. Onder de eerstgenoemde categorie valt de algemene heffingskorting, onder de laatstgenoemde categorie de arbeidskorting en de inkomensafhankelijke combinatiekorting⁵⁰.

Iedereen heeft recht op de algemene heffingskorting⁵¹. Vanaf 1 januari 2014 is de AHK inkomensafhankelijk geworden. Tabel B.1 geeft de inkomensgrenzen met bijbehorende kortingen weer voor personen jonger dan de AOW-leeftijd. De algemene heffingskorting bedraagt 2.203 euro tot de bovengrens van de eerste schijf en daalt daarna met 2,32% per meer verdiende euro tot 1.342 euro voor een belastbaar inkomen dat net onder de bovengrens van de derde schijf ligt. Daarboven blijft de algemene heffingskorting constant.

De arbeidskorting is een inkomensafhankelijke heffingskorting voor mensen met inkomen uit tegenwoordige arbeid. Tabel B.1 bevat de inkomensgrenzen met bijbehorende arbeidskorting. De arbeidskorting loopt op met 1,81% van het inkomen tot een inkomen van 9.010 euro. Daarna stijgt de arbeidskorting 19,68% per meer verdiende euro tot een inkomen rond het WML. Daarboven blijft de arbeidskorting constant op het maximale niveau van 2.220 euro. Vanaf een inkomen van 49.770 euro daalt de arbeidskorting met 4% van het inkomen tot 184 euro bij een inkomen van 100.670 euro. Daarboven blijft de arbeidskorting constant.

De inkomensafhankelijke combinatiekorting is een korting voor (alleenstaande) werkende ouders met kinderen tot 12 jaar. Om in aanmerking te komen voor de inkomensafhankelijke combinatiekorting, moet het arbeidsinkomen van de minstverdiende partner hoger zijn dan 4.857 euro. Voor elke euro boven deze grens loopt de inkomensafhankelijke combinatiekorting op met 4% tot maximaal 2.152 euro.

50 Ook de werkbonus valt onder de arbeidgerelateerde kortingen. Omdat de werkbonus op een zeer beperkte groep van toepassing is (in 2015 voor personen met geboortjaar 1950, 1951 of 1952) wordt het hier buiten beschouwing gelaten.

51 In 2024 vervalt de uitbetaling van de algemene heffingskorting aan minstverdienende partners die voor 1 januari 1963 geboren zijn en de algemene korting niet kunnen verzilveren tegen het eigen inkomen. Daartoe wordt de uitbetaling aan de minstverdienende partner vanaf 2009 in een periode van 15 jaar stapsgewijs afgebouwd. Voor 2015 betekent dit dat 53,33% van de algemene heffingskorting van de minstverdienende partner uitbetaald wordt.

Kinderbijslag kan worden aangevraagd bij de Sociale Verzekeringsbank (SVB). De hoogte van de kinderbijslag hangt af van de leeftijd van het kind. Tabel B.1 bevat de bedragen per jaar per kind⁵².

Het kindgebonden budget betreft een inkomensafhankelijke bijdrage in de kosten voor kinderen tot 18 jaar. De hoogte hangt af van het verzamelinkomen, het aantal kinderen en hun leeftijd. Het kindgebonden budget wordt hoger naarmate er meer kinderen in het huishouden zijn. Het totale verzamelinkomen tot waarbij het maximale bedrag aan kindgebonden budget ontvangen wordt, is 19.676 euro. Bij inkomens hierboven wordt het bedrag afgebouwd met 6,75% van het meer verdiende inkomen. Tabel B.1 bevat de maximale bedragen voor verschillende huishoudtypes.

De kinderopvangtoeslag is een inkomensafhankelijke bijdrage in de kosten van formele⁵³ kinderopvang. Per kind kan maximaal voor 230 uur per maand kinderopvangtoeslag worden verkregen. De maximale uurtarieven voor dagopvang, buitenschoolse opvang en gastouderopvang zijn vastgesteld op resp. 6,84, 6,38 en 5,48 euro. Tot een huishoudinkomen van 17.918 euro wordt 90,7% van de kosten van het eerste kind vergoed en 93,3% van de kosten van elk volgende kind. De procentuele bijdrage voor het eerste kind wordt afgebouwd tot 18% bij een inkomen van circa 105.000 euro en de bijdrage voor elk volgende kind wordt afgebouwd tot 58,2% bij een inkomen van circa 175.000 euro. Daarboven blijven beide percentages constant.

De zorgtoeslag is een bijdrage in de kosten van de Nederlandse zorgverzekering. Huishoudens met lage inkomens ontvangen een zorgtoeslag ter compensatie van de nominale premie. Alleenstaanden (met toeslagpartner) met een inkomen tot 19.500 euro (19.000 euro) ontvangen 78 euro (149 euro) zorgtoeslag per maand. Per 500 euro die men meer verdient, daalt de zorgtoeslag met 5 à 6 euro.

De huurtoeslag betreft een bijdrage in de huurkosten. De hoogte van de huurtoeslag hangt zowel af van de hoogte van het inkomen als van de hoogte van de huur. Ook geldt een vermogenstoets. Het maximale inkomen voor eenpersoons- en meerpersoonshuishoudens is respectievelijk 21.950 en 29.800 euro. De maximale huurgrens is vastgesteld op 710,68 euro per maand. Voor jongeren onder de 23 jaar is deze maximale huurgrens vastgesteld op 403,06 euro.

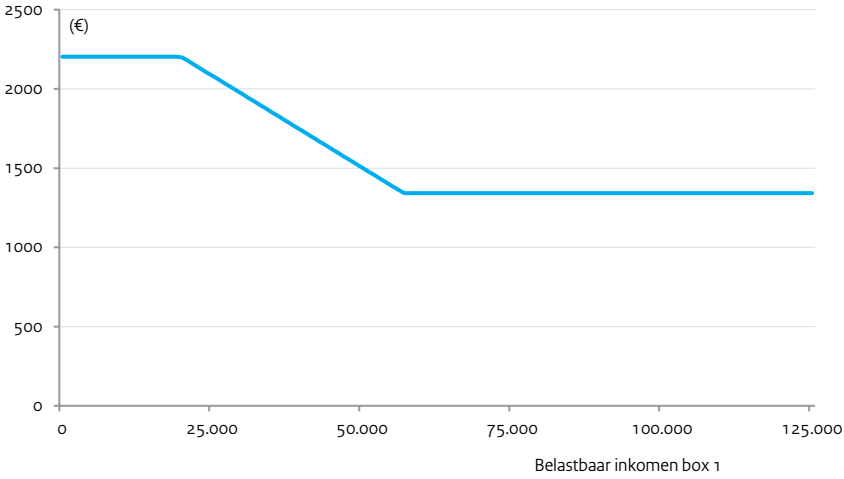
52 Om in aanmerking te komen voor kinderbijslag mogen kinderen van 16 en 17 jaar niet meer verdienen dan de bijverdiengrens.

53 Het kindercentrum of gastouderbureau moet geregistreerd zijn bij het Landelijk Register Kinderopvang en Peuterspeelzalen.

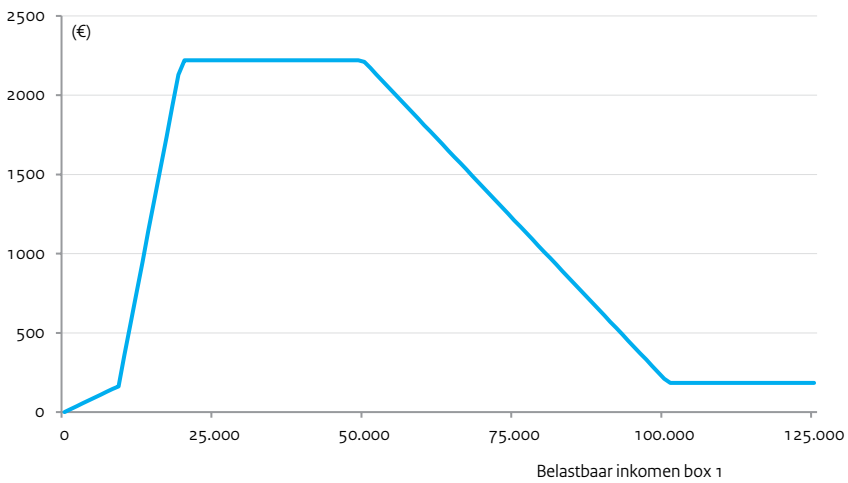
Figuur B.1

Visualisatie inkomensafhankelijke kortingen en toeslagen anno 2015

Algemene Heffingskorting



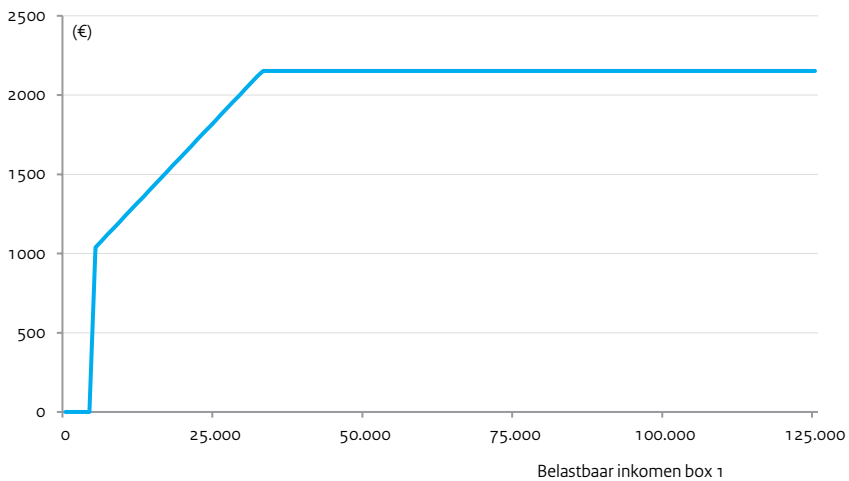
Arbeidskorting



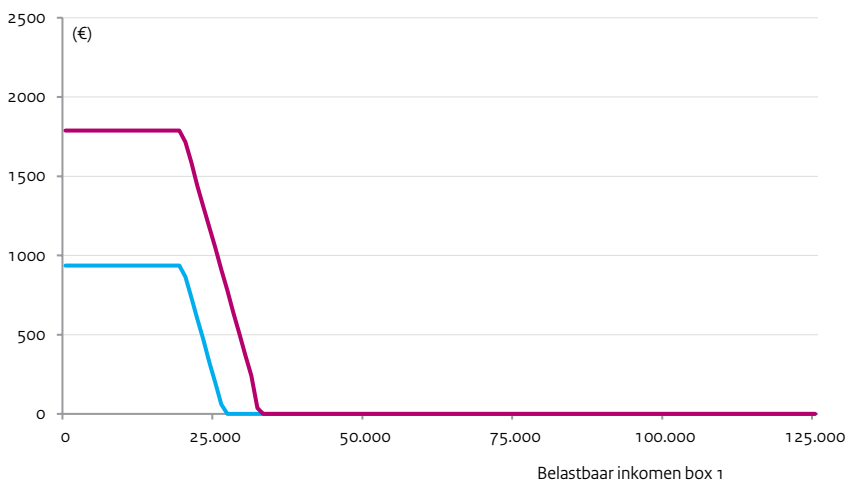
Figuur B.1

Visualisatie inkomensafhankelijke kortingen en toeslagen anno 2015 (vervolg)

Inkomensafhankelijke combinatiekorting



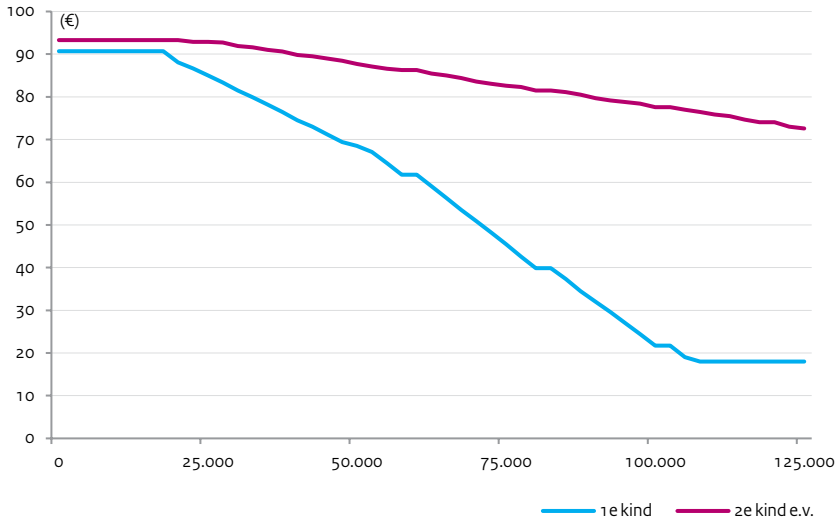
Zorgtoeslag



Figuur B.1

Visualisatie inkomensafhankelijke kortingen en toeslagen anno 2015 (vervolg)

Kinderopvangtoeslag: procentuele vergoeding



Kindgebonden budget



DRIE

Sociale zekerheid

3.1 Inleiding

Sociale zekerheid is een door de overheid georganiseerd stelsel dat erop is gericht om alle ingezetenen een bepaald minimaal niveau van materiële welvaart te garanderen. De overheid organiseert het stelsel omdat verzekering van inkomen moeilijk of zelfs niet op de markt tot stand komt. Mensen met observeerbare risico's kunnen zich moeilijk of alleen tegen hoge premies verzekeren. Indien de markt niet mag selecteren op dergelijke risico's, kunnen mensen met weinig risico eruit stappen waardoor de premies oplopen. Verder zal bij een crisis het werkloosheidsrisico voor veel werknemers tegelijk optreden, waardoor een private verzekeraar kan omvallen. In dit hoofdstuk bespreken we de regelingen voor bijstand, werkloosheid, ziekte en arbeidsongeschiktheid. Bij deze regelingen gaat het om inkomensoverdrachten tussen huishoudens. Pensioenen en AOW en de inzet van re-integratietrajecten worden in een toekomstige publicatie besproken.

Sociale zekerheid is in de eerste plaats een verzekering tegen het verlies van (arbeids)inkomen. Veel mensen hebben voorkeur voor een relatief constant inkomens- en welvaartsniveau over de levensloop. Voor die zekerheid zijn ze bereid te betalen. Naast voordeel uit verzekering kan een bijkomend maatschappelijk voordeel zijn dat mensen minder gericht zijn op 'overleven' waardoor ze meer aandacht krijgen voor zaken op de lange termijn.

Sociale zekerheid is in de tweede plaats een manier van herverdeling. De herverdeling is deels tussen mensen voor wie wel of niet een bepaald risico is opgetreden, zoals werkloosheid en arbeidsongeschiktheid, deels tussen mensen met een hoge en lage verdien capaciteit en deels over de levensloop. In het laatste geval gaat het bijvoorbeeld om de behoefte aan verzekering van inkomen op latere leeftijd, omdat tegenvallende inkomsten niet meer goed kunnen worden opgevangen door meer of langer te werken.

Hoewel sociale zekerheid nuttige functies vervult, heeft deze ook een keerzijde. Een ruimhartige sociale zekerheid verzwakt namelijk de prikkels om te gaan werken. Dat levert minder premie- en belastinginkomsten op, terwijl de kosten voor uitkeringen toenemen. De beleidsuitdaging is om een efficiënt en fraudebestendig stelsel voor de sociale zekerheid te organiseren dat op de lange termijn houdbaar is.

Tabel 3.1 geeft een overzicht van de maatregelen en de effecten die we in het hoofdstuk bespreken. De effecten op productiviteit en ongelijkheid zijn kwalitatief weergegeven. Het effect op productiviteit is een samenstellingseffect, doordat groepen met een hogere

Tabel 3.1

Overzicht structurele effecten van beleidsopties m.b.t. sociale zekerheid

	Economische effecten			Welvaartseffecten	
	Ex-ante budgettair effect (a)	Werkgelegenheid (b)	Productiviteit (c)	Ongelijkheid	Overig
	mld euro	in %	kwalitatief	kwalitatief	kwalitatief
Bijstand (§3.1)					
Uitkering 10% omlaag	+0,6	+0,4	Afname	Toename	Vooral alleenstaande ouders
Beperkte toegang migranten	-	-	-	Toename	Armoede onder migranten
ANW afschaffen	+0,2	+0,1	Gelijk	Toename	-
IOW behouden	-0,1	-0,1	Gelijk	Afname	Meer verzekering over levensloop
Zoekperiode	-	-	-	-	-
Sollicitatieplicht alleenstaande ouders	0,0	0,0	Gelijk	-	-
Werkloosheid (§3.2)					
Uitkering naar 60%	+0,6	+0,2	Afname	Toename	Minder verzekering
Maximum dagloon modaal	+0,4	+0,2	Afname	-	Minder verzekering voor hogere inkomens
Maximale duur één jaar (d)	+0,6	+0,3	Lichte afname	Toename	Minder verzekering
Duur één jaar en hogere uitkering	0,0	0,0	-	-	-
Maximale duur drie jaar (e)	-0,5	-0,1	Lichte toename	Afname	Werknemers met lange carrière meer verzekering
Duur afhankelijk conjunctuur	0,0	0,0	Gelijk	-	Meer verzekering
Opbouw één maand/jaar	-0,2	-0,1	Lichte toename	Lichte afname	Meer verzekering
Opbouw halve maand/jaar	+0,3	+0,1	Lichte afname	Lichte toename	Minder verzekering
Premiedifferentiatie	0,0	+0,1	Lichte afname	-	Meer risico's voor werkgevers
Werkgevers half jaar verantwoordelijk	+0,9	+0,2	Afname	-	Meer risico's voor werkgevers
Spaar-WW eerste half jaar	+0,9	+0,3	Afname	-	Minder verzekering

Tabel 3.1

Overzicht structurele effecten van beleidsopties m.b.t. sociale zekerheid (vervolg)

	Economische effecten			Welvaartseffecten	
	Ex-ante budgettaire effect (a)	Werk- gelegen- heid (b)	Productivi- teit (c)	Ongelijkheid	Overig
	mld euro	in %	Kwalitatief	Kwalitatief	Kwalitatief
Ziekte (§3.3)					
LDB maximaal 140%	-	-	-	Toename	-
LDB naar één jaar (f)	-2,2	-0,3	Toename	Toename	Minder risico's werkgevers
Toets na één jaar	-0,1	0,0	-	Toename	Lagere lasten werkgevers
Kleine werkgevers collectief	0,0	0,0	-	Gelijk	Minder re-integratie bij kleine werkgevers
Arbeidsongeschiktheid (§3.4)					
IVA-uitkering 70%	+0,2	+0,1	Afname	Toename	-
Wajong uitkering 70% WML	+0,2	+0,1	Afname	Toename	-
Maximumdagloon modaal (f)	+0,6	+0,3	Afname	-	Minder verzekering voor hogere inkomens
WGA-uitkering 60% (f)	+0,3	+0,3	-	Toename	-
Periodieke herkeuringen	0,0	0,0	Lichte afname	-	-
Regeling risique social (f)	+1,3	+0,6	Afname	Toename	Minder verzekering
Premiediff. afschaffen	0,0	-0,1	Lichte toename	-	Minder risico's voor werkgevers
Loondispensatie	+0,5	0,0	Gelijk	Lichte toename	
Quotum	0,0	+0,1	Afname	Afname	-

(a) Structureel effect, (+) = verbetering overheidsfinanciën (ombuiging of lastenverzwaring).

(b) De effecten bij versoberingen treden op indien niet wordt gerepareerd, bij reparatie neemt het effect op werkgelegenheid af en bij volledige reparatie is het effect zelfs nul. De mate van reparatie heeft geen effect op het ex-ante budgettaire effect.

(c) Effect op gemiddelde productiviteit doordat groepen met een hogere of lagere productiviteit meer of minder gaan participeren.

(d) Zonder enige reparatie.

(e) Reparatie zoals afgesproken in Sociaal Akkoord komt te vervallen.

(f) Vanwege de systematiek van lastendekkende WGA-premies kan verwacht worden dat de opbrengsten / kosten worden doorberekend via lagere / hogere premies.

of lagere productiviteit meer of minder gaan participeren. De ongelijkheid wordt doorgaans vergroot wanneer het recht op een uitkering wordt beperkt. Maatregelen zonder cijfers kunnen we om uiteenlopende redenen niet kwantificeren.

De tabel presenteert het dilemma van beleid op het gebied van sociale zekerheid: het verlagen van uitkeringen, beperken van de toegang of verkorten van de duur van uitkeringen levert een positief budgettair effect en meer werkgelegenheid op, maar de ongelijkheid neemt toe en bepaalde groepen worden geconfronteerd met minder verzekering en/of negatieve inkomenseffecten. Bij sociale zekerheid speelt de afweging tussen deze uitkomsten bijzonder sterk en de uitdaging voor beleid is om sociaal wenselijke uitkomsten te genereren zonder de prikkels voor arbeidsparticipatie al te sterk te ontmoedigen en het overheidsbudget al te sterk te belasten.

De opzet van dit hoofdstuk is als volgt. In de volgende paragrafen worden bijstand, WW, ziekte en arbeidsongeschiktheid besproken. Voor elk beleidsterrein wordt ingegaan op hoogte, duur, bereik en voorwaarden van de uitkering en uitvoering en risicodeling van de regeling. Per thema worden de huidige instituties beschreven, wetenschappelijke literatuur besproken en een aantal beleidsvarianten uitgewerkt.

3.2 Bijstand

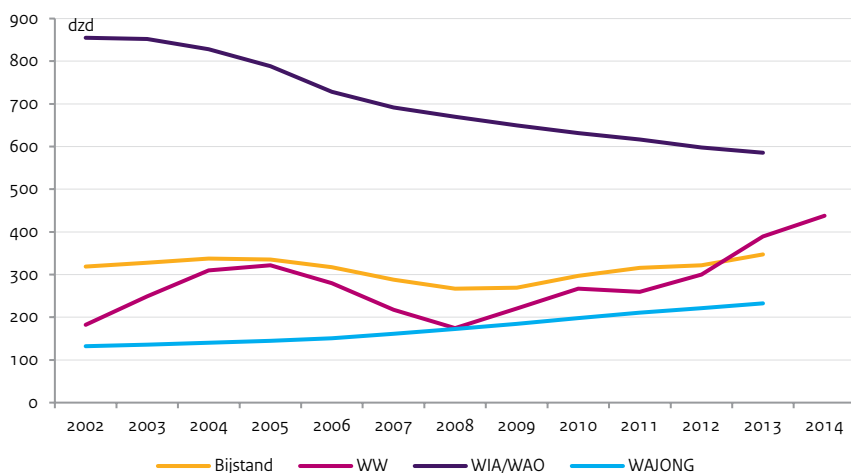
De bijstand biedt inkomensbescherming en geldt als sociaal minimum. De uitvoering van de regeling dient rekening te houden met het negatieve effect op het arbeidsaanbod. De afweging tussen herverdeling en werkgelegenheid, zoals besproken in hoofdstuk 1, geldt namelijk sterk voor de bijstand. Hier treedt een duidelijke interactie op met beleid op het gebied van inkomstenbelastingen: het dient namelijk wel financieel te lonen om te gaan werken (zie hoofdstuk 2). Naast een beleidskeuze ten aanzien van de hoogte van de bijstand liggen er ook belangrijke beleidsvraagstukken bij voorwaarden, uitvoering en risicoverdeling.

Het aantal bijstandsontvangers hangt deels samen met de conjunctuur, zie figuur 3.1. Desondanks blijft ook in economisch goede tijden een grote groep mensen aangewezen op de Wet Werk en Bijstand (WWB). De figuur bevat jaargemiddelden, eind 2014 ligt het aantal rond de 375.000. Tabel 3.2 laat zien dat meer vrouwen dan mannen een uitkering ontvangen. Jongeren hebben beperkt recht op bijstand zodat deze groep niet sterk vertegenwoordigd is. Wel ontvangen relatief veel (niet-westerse) allochtonen een uitkering.

3.2.1 Hoogte bijstand

De hoogte van een bijstandsuitkering in Nederland hangt af van het wettelijk minimumloon (via de netto-nettokoppeling), leeftijd en woonsituatie. De hoogte van de bijstand is niet gemakkelijk te vergelijken tussen landen, omdat elk land zijn eigen systeem van toeslagen kent. Uit figuur 3.2 blijkt dat Nederland, zonder rekening te houden met huursubsidie en kijkend naar alleenstaanden, qua hoogte van de bijstandsuitkering na Ierland en Noorwegen op de derde plaats in Europa komt. Inclusief huursubsidie komt Nederland na Ierland, Denemarken, Groot-Brittannië en Zweden. Nederland scoort in de Europese middenmoot voor een eenoudergezin met twee kinderen.

Figuur 3.1
Aantallen uitkeringsgerechtigden, 2002-2014



Bron: CBS Statline. WIA en WAO bevat ook WAZ (arbeidsongeschiktheidsverzekering zelfstandigen).

Tabel 3.2
Demografische kenmerken uitkeringsgerechtigden, in fracties, 2013

	Bijstand	WW	WIA/WAO	Wajong	Bevolking
Man	0,43	0,56	0,50	0,55	0,50
Vrouw	0,57	0,44	0,50	0,45	0,50
Leeftijd 15-24	0,06	0,06	0,00	0,30	0,18
Leeftijd 25-34	0,21	0,19	0,04	0,29	0,19
Leeftijd 35-44	0,24	0,24	0,14	0,17	0,21
Leeftijd 45-54	0,27	0,28	0,29	0,15	0,23
Leeftijd 55-AOW	0,21	0,24	0,52	0,09	0,20
Autochtoon	0,40	0,74	0,77	0,80	0,79
Westerse allochtoon	0,11	0,12	0,09	0,08	0,09
Niet-westerse allochtoon	0,48	0,14	0,14	0,12	0,12

Bron: CBS Statline. WIA en WAO bevat ook WAZ.

Een lage bijstandsuitkering gaat ten koste van de beschermende functie, terwijl een hoge bijstand tot de zogenaamde 'armoedeval' leidt. Omdat het bestaansminimum relatief hoog is in Nederland, is de beschermende functie relatief goed geregeld. Maar de armoedeval is daardoor groot: voor veel uitkeringsgerechtigden loont het weinig om te gaan werken (zie ook hoofdstuk 2). Bijstandsgerechtigden die gaan werken verliezen namelijk behalve hun uitkering ook (gedeeltelijk) hun recht op toeslagen, bijzondere bijstand en gratis toegang tot gemeentelijke voorzieningen.

Hoe hoger de uitkering hoe hoger het aantal personen met een uitkering, zo blijkt uit empirisch onderzoek. De samenhang varieert tussen studies, maar is eenduidig qua richting. Diverse empirische studies laten dit voor meerdere landen zien (Blank, 1989, Fitzgerald, 1991, Moffitt, 1992, Hoynes en MaCurdy, 1994, Hansen et al., 2013). Van den Berg (1990) vindt voor Nederland dat de toename van de uitkering met 1% leidt tot een langer verblijf in de uitkering met 0,1% voor hoogopgeleiden tot 0,6% voor middelbaar en laagopgeleiden. Op basis van een natuurlijk experiment in Canada vinden Fortin et al. (2004) en Lemieux et al. (2007) dat bij dezelfde verhoging het verblijf in de uitkering met 0,3% tot 0,5% toeneemt.

Beleidsoptie: verlagen of verhogen bijstandsuitkering

Het verlagen (verhogen) van de bijstandsuitkering leidt tot een daling (stijging) van overheidsuitgaven en een toename (afname) van de werkgelegenheid.¹ Een verlaging van de uitkering met 10% leidt tot een verlaging van de overheidsuitgaven met 0,6 mld euro, terwijl de werkgelegenheid met 0,4% toeneemt (tabel 3.1). Het werkgelegenheidseffect van het verlagen van de bijstand is gesimuleerd met het MICSIM-model (zie hoofdstuk 2). MICSIM is een structureel model, de preferenties zijn geschat op recente Nederlandse data. Merk op dat het positieve effect op de werkgelegenheid op lange termijn geldt, tijdens de huidige hoge werkloosheid zal het enige tijd duren voordat bijstandsgerechtigden een baan vinden. Verder leidt een verlaging tot meer inkomensongelijkheid. De maatregel treft veel alleenstaande ouders, omdat zij een relatief grote groep in de bijstand vormen (Jongen et al., 2015). De gemiddelde productiviteit neemt naar verwachting af door het samenstellingseffect: vooral mensen met een lage opleiding betreden de arbeidsmarkt. Een verhoging van de uitkering levert een verhoging van de overheidsuitgaven op die ongeveer net zo groot is als bij een verlaging, en ook het effect op de werkgelegenheid is ongeveer symmetrisch.

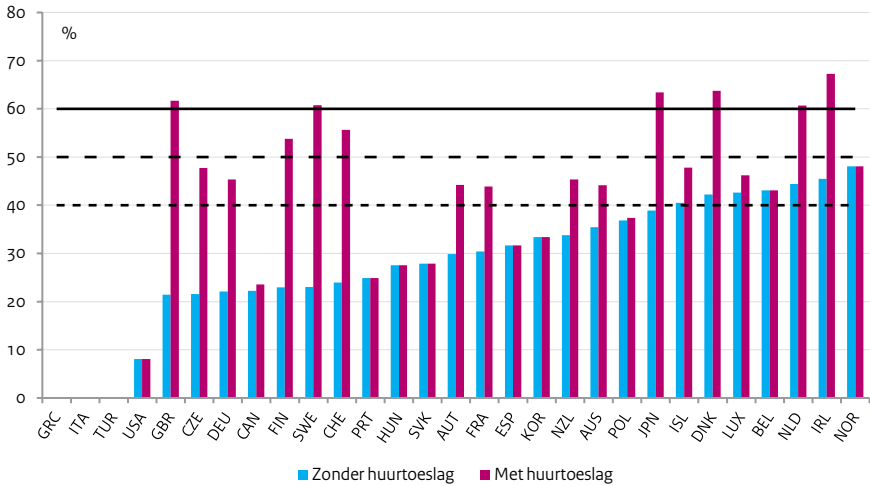
3.2.2 Duur bijstand

De maximale duur van een bijstandsuitkering is nauwelijks een relevant issue in het Nederlandse beleidsdebat. Gegeven het doel – het bieden van een sociaal minimum dat voor ingezetenen en onder alle omstandigheden van toepassing is – is de mogelijkheid

1 Overigens neemt de hoogte van de bijstandsuitkering de komende jaren af vanwege de geleidelijke afbouw van de dubbele heffingskorting in het referentieminimumloon.

Figuur 3.2

Netto bijstandsuitkering als percentage van het netto mediane inkomen, 2009



Bron: OECD Employment Outlook 2011, Figuur 1.12.

van langdurig gebruik van de voorziening onvermijdbaar in sommige gevallen. Om die reden bespreken we voor de uitkeringsduur dan ook geen beleidsopties.

3.2.3 Bereik bijstand

De bijstand staat in principe open voor elk huishouden zonder voldoende inkomen of vermogen om in het levensonderhoud te voorzien. Wanneer mensen vermogen hebben boven een bepaalde grens, dan moeten ze eerst dat vermogen aanspreken. Verder hebben jongeren tot 27 jaar beperkt recht op bijstand als ze geen arbeid accepteren en/of geen opleiding volgen. De doelgroep van de WWB wordt per 2015 uitgebreid door de Participatiewet, die over mensen met een arbeidsbeperking gaat.

In vrijwel alle Westerse landen wordt bijstand getoetst voor middelen van bestaan. Omdat het om een sociaal minimum gaat, is alleen sprake van een recht op uitkering als geen andere middelen beschikbaar zijn. Ook inkomstenbronnen zoals rente, alimentatie, royalty's of incidentele inkomsten tellen mee. Meestal is er ook een partner of -familietoets, dat wil zeggen een inkomensstoets op huishoudniveau. In hoeverre ook op vermogen wordt getoetst, verschilt per land.

Een voordeel van middelentoetsen, zoals de vermogens- en inkomensstoetsen, is dat de regeling gericht wordt op diegenen die het echt nodig hebben. Een nadeel is dat het voor mensen minder aantrekkelijk wordt om vermogen op te bouwen. Mensen die vermoeden dat ze in de toekomst geen inkomen hebben, kunnen besluiten weinig vermogen op te bouwen omdat ze het vermogen eerst moeten opeten voordat ze recht op bijstand

hebben. Verder nemen de uitvoeringskosten toe omdat controle op inkomen en eigen vermogen toegepast moet worden.

Beleidsoptie: beperking bijstand voor migranten

Een mogelijke beleidsoptie die aangrijpt op het bereik van de bijstand, is een ingroeimodel waarbij migranten slechts na een aantal jaar verblijf in Nederland recht hebben op een volledige bijstandsuitkering. In het verleden zijn pleidooien gehouden voor een uitzonderingspositie voor immigranten die gedurende een bepaalde periode geen aanspraak zouden kunnen maken op de bijstand. Dit is echter in strijd met het gelijkheidsbeginsel en het non-discriminatiebeginsel in de Nederlandse Grondwet en discriminatieverboden in internationale verdragen die Nederland heeft ondertekend. We beschouwen deze maatregel daarom als juridisch gecompliceerd en bepalen geen budgettair en werkgelegenheidseffect.

Beleidsoptie: afschaffen ANW

Een tweede beleidsoptie is het afschaffen van de Algemene Nabestaandenwet (ANW). Nabestaanden kunnen op grond van de ANW een uitkering krijgen van maximaal 70% van het wettelijk minimumloon (WML). Inkomsten worden (gedeeltelijk) afgetrokken van de uitkering, maar de bijverdienregeling is ruimer dan in de WWB. Verder geldt in de ANW geen vermogenstoets en hebben nabestaanden geen arbeid- en re-integratieverplichting.

Afschaffen van de ANW betekent dat alleen nabestaanden zonder voldoende inkomen of vermogen in aanmerking komen voor de WWB. De uitgaven van de ANW verdwijnen en maken gedeeltelijk plaats voor hogere uitgaven in de bijstand. Per saldo resulteert een structurele besparing van 0,2 miljard euro. Nabestaanden worden geprikkeld om actief te worden op de arbeidsmarkt. Doordat de prikkels uit de WWB gaan gelden, zal een groter gedeelte van de nabestaanden arbeid gaan aanbieden. Het bestand in de ANW is op lange termijn ongeveer 30.000 personen, rekening houdend met de verhoging van de AOW-leeftijd. Daarbij nemen we aan dat circa 65% van de ANW'ers niet in aanmerking zou komen voor bijstand vanwege de inkomens- en vermogenstoets. Van het gedeelte dat zijn of haar ANW-uitkering verliest, nemen we aan dat de helft zich terugtrekt van de arbeidsmarkt en de helft arbeid gaat aanbieden. We schatten het werkgelegenheidseffect op 0,1%.

Beleidsoptie: behouden IOW voor oudere werklozen

Een derde beleidsoptie voor het bereik van de bijstand is het behouden van de Inkomensvoorziening Oudere Werklozen (IOW). De IOW is momenteel een tijdelijke regeling: ouderen die werkloos zijn geworden op hun 60^e of ouder, kunnen na het doorlopen van de WW-uitkering aanspraak maken op een IOW-uitkering. Deze loopt door tot het bereiken van de pensioengerechtigde leeftijd. De IOW-uitkering bedraagt 70% van het minimumloon en kent geen vermogenstoets of toets op het inkomen van de partner. Verder wordt inkomen van een IOW-gerechtigde voor 30% vrijgelaten.

De IOW vermindert de activerende werking voor oudere werklozen, omdat zij na hun WW wel recht hebben op IOW terwijl vaak geen recht op WWB zou bestaan. Van de mensen die

de WW uitstromen vanwege het bereiken van de maximale WW-duur, stroomt ruim 15% door naar bijstand. We nemen dus aan dat van het structurele IOW-volume slechts 15% in aanmerking zou komen voor bijstand. Het structurele IOW-volume bedraagt ruim 10.000 uitkeringsjaren, rekening houdend met de verhoging van de AOW-leeftijd. Een blijvende IOW houdt dus meer ouderen in een uitkering. We nemen aan dat zonder IOW de helft van de oudere werklozen zich zou terugtrekken van de arbeidsmarkt en de helft arbeid zou aanbieden. De extra uitgaven van een structurele IOW bedraagt 0,1 miljard euro terwijl de werkgelegenheid naar verwachting afneemt met 0,1%. De mate van verzekering over de levensloop neemt toe, werknemers krijgen meer prikkel om te sparen en consumptie over de levensloop te verdelen, omdat ze minder risico lopen het vermogen te moeten opeten bij baanverlies.

3.2.4 Voorwaarden bijstand

Voor bijstandsontvangers gelden verplichtingen. Zo is er de verplichting om naar werk te zoeken, al kunnen gemeenten in specifieke gevallen ontheffing verlenen. Verder mag de gemeente een “tegenprestatie naar vermogen” vragen. Omvang, karakter en periode van de verplichting kan per gemeente en per individu verschillen.

Een belangrijke verplichting voor de meeste bijstandsontvangers is de sollicitatieplicht. Wanneer men ‘algemeen geaccepteerde arbeid’ krijgt aangeboden, moet men deze aanvaarden of afstand doen van de uitkering. Het criterium van ‘algemeen geaccepteerde arbeid’ is een verzwaaring tegenover het vroegere criterium van ‘passende arbeid’. Algemeen geaccepteerde arbeid moet in beginsel een maatschappelijk nuttig doel dienen, waarbij activering een doel op zichzelf kan zijn. De achterliggende filosofie is dat deelname aan het arbeidsproces een vorm van maatschappelijke integratie is.

De sollicitatieplicht kan als beleidsinstrument versterkt worden door naast controle ook sancties als beleidsinstrument in te zetten. Meerdere landen gebruiken dit instrument; in Duitsland bijvoorbeeld verliezen uitkeringsgerechtigden 10% of 30% van hun uitkering als ze hun inspanningsverplichting onvoldoende nakomen. Empirisch onderzoek laat zien dat sancties de uitstroom van uitkering naar werk stimuleren (Grubb, 2000; Grogger en Karoly, 2005; Haskins en Blank, 2004; Muller en Steiner, 2008; Boockman et al., 2009). Voor Nederland vinden Van den Berg et al. (2004) dat de transities van bijstand naar werk meer dan verdubbelden na het opleggen van een boete.

Een andere verplichting is het leveren van een tegenprestatie (‘work first’), zoals het vervullen van plantsoendiensten. De uitkering wordt minder aantrekkelijk, doordat men minder vrije tijd heeft en ook minder mogelijkheden om eventueel zwart bij te klussen. Een mogelijk gevaar is verdringing van reguliere banen op korte termijn; op lange termijn is sprake van evenwicht op de arbeidsmarkt. Koning (2009) vindt dat gemeenten goede ervaringen melden voor ‘work first’. Verder kunnen mensen met bijstand verplicht worden mee te werken aan re-integratietrajecten. Het thema re-integratie wordt in een toekomstige publicatie verder uitgewerkt.

Beleidsoptie: zoekperiode voor bijstand

Voor het ontvangen van een bijstandsuitkering kan een zoekperiode worden opgelegd. Bolhaar et al. (2014) wijst uit dat voor aanvragers met enige perspectieven op de arbeidsmarkt, zogenaamde trede-4 WWB'ers, een zoekperiode tot minder uitgaven aan bijstand en meer werkgelegenheid leidt. De zoekperiode heeft vooral een effect voor hoogopgeleiden, voor laagopgeleiden en oudere werkzoekenden is het effect kleiner. Voor laagopgeleide ouderen is er zelfs geen effect. De onderzoeksresultaten kunnen dus niet worden doorgetrokken naar groepen met minder goede perspectieven op de arbeidsmarkt, ofwel WWB'ers met een lagere trede. De budgettaire en werkgelegenheidseffecten van de maatregel op landelijk niveau zijn onduidelijk omdat niet bekend is in hoeverre gemeenten de maatregel al doorvoeren. Tot slot is het goed richten van de maatregel zinvol, omdat voor groepen met minder goede perspectieven op de arbeidsmarkt een negatief inkomenseffect kan optreden.

Beleidsoptie: sollicitatieplicht alleenstaande ouders

Een beleidsoptie is een sollicitatieplicht voor alleenstaande ouders. Gemeenten kunnen aan alleenstaande ouders met kinderen jonger dan vijf jaar een tijdelijke ontheffing van arbeidsverplichtingen verlenen. Opheffing van deze ontheffingsmogelijkheid zou de activerende werking van de bijstand voor deze groep doen toenemen. Het is echter onduidelijk of een sollicitatieplicht voor deze groep tot veel extra arbeidsaanbod leidt. Gemeenten kunnen individuele gevallen nog steeds uitzonderen van sollicitatieverplichting. En zij zullen dit mogelijk voor alleenstaande ouders met jonge kinderen blijven doen. Daarnaast slaagt een gedeelte van de groep alleenstaande ouders mogelijk niet in het vinden van een baan vanwege een grote afstand tot de arbeidsmarkt. Omdat het een kleine groep betreft, is de structurele besparing minder dan 0,1 miljard euro en ook het effect op de werkgelegenheid is gering.

3.2.5 Uitvoering en risicoverdeling bijstand

Gemeenten voeren de WWB uit en hebben beleidsvrijheid op het gebied van re-integratie van bijstandsgerechtigden. Gemeenten krijgen van het Rijk een inkomensdeel voor de financiering van de uitkeringen en een participatiebudget voor re-integratieactiviteiten. Eventuele tekorten op het inkomensdeel moet de gemeente zelf aanvullen, terwijl eventuele overschotten een extraatje vormen. Ze hebben dus financieel belang bij een afname van instroom en een toename van de uitstroom. Dit geeft een prikkel om het participatiebudget efficiënt in te zetten, zodat extra middelen uit het inkomensdeel gegenereerd worden.

Decentralisatie van de financiering, een belangrijk kenmerk van de WWB, heeft in Nederland geleid tot minder gebruik van de bijstand (Stegeman en Van Vuuren, 2006). Ook Van Es (2010) merkt op dat door budgettering en decentralisering van bijstand naar gemeenten de uitstroom uit de bijstand is toegenomen. Deels kwam dit door uitstroom naar de Wajong. Dit probleem is ondervangen doordat in de Participatiewet ook gedeeltelijk of niet-duurzaam arbeidsongeschikten onder verantwoordelijkheid van de gemeenten gaan vallen. Hoewel gemeenten weinig beleidsvrijheid hebben op het gebied van de

uitkering zelf, slagen gemeenten er inderdaad in relatief kosteneffectieve re-integratiemethoden in te zetten (CPB, 2013a).

Decentralisatie geeft gemeenten financiële prikkels om het beroep op de bijstand te beperken, maar deze prikkelwerking wordt verminderd doordat voor veel gemeenten sprake is van historische budgettering of compensatie via de zogenoemde vangnetten (CPB, 2014). De verdeling van het bijstandsbudget naar gemeenten gaat deels via een objectief verdeelmodel en deels op basis van historische uitgaven. Daarbij kent het verdeelmodel zogenaamde ex-ante en ex-post vangnetten. Het eerste vangnet beoogt het verschil tussen budget en historische uitgaven te beperken en het tweede vangnet beoogt het verschil tussen budget en daadwerkelijk uitgaven te beperken.

3.3 Werkloosheid

De werkloosheidsverzekering is in de eerste plaats een verzekering tegen inkomensverlies door baanverlies. De meeste mensen hebben voorkeur voor een stabiel consumptiepatroon over de levensloop en bijvoorbeeld Gruber (1997) laat zien dat de verzekering inderdaad helpt bestedingen over de levensloop constant te houden. Door deze werking van de verzekering is er een aantal gunstige neveneffecten:

- Macro-economische stabilisatie. De verzekering maakt de economie minder gevoelig voor conjuncturele schokken. Zelfs als tijdens een crisis veel mensen hun baan kwijtraken, blijft de consumptie op peil zodat niet nog meer banen verloren gaan.
- Betere allocatie op de arbeidsmarkt. Door het inkomen krijgen mensen meer tijd om de juiste baan te zoeken waardoor productiviteit en welzijn toenemen. Chetty (2008), Boeri en Macis (2008), Tatsiramos (2009) en De Groot en Van der Klaauw (2014) vinden dat de verzekering tot hogere lonen in nieuwe baan leidt, waarbij Lalive (2007) overigens geen effect vindt.
- Hogere participatie. Het mogelijke recht op een uitkering kan mensen stimuleren een baan te zoeken; dit wordt ook wel het 'aanspraak-effect' genoemd (Holmlund, 1998).

De verzekering heeft een belangrijk ongunstig neveneffect, namelijk dat zij mensen minder stimuleert een baan te zoeken en te accepteren. Na het baanbrekende werk van Mortensen (1977) en Burdett (1979) is voor veel landen aangetoond dat werklozen minder hard zoeken door de verzekering. Daarnaast kunnen vooral werknemers met een minder sterke binding met de arbeidsmarkt zich minder inspannen voor het behoud van hun baan (Karni, 1999). Verder doet zich voor ouderen het zogenaamde 'eindspel-effect' voor: bij het naderen van de pensioenleeftijd nemen de prikkels tot participatie af (Euwals et al., 2013). Tot slot versterkt de verzekering de onderhandelingspositie van werknemers. Dit drijft lonen op, wat enerzijds goed is voor werknemers, maar waardoor anderzijds baancreatie achterblijft (Mortensen en Pissarides, 1999).

De vormgeving dient de voor- en nadelen af te wegen, waarbij de verzekeringsfunctie en stabilisatie belangrijke voordelen zijn. Betere allocatie en stabilisatie treden op, maar de prikkels om actief te zoeken naar een baan nemen af.

Het aantal uitkeringsgerechtigden hangt samen met de conjunctuur, zie figuur 3.1. Ook in economisch goede tijden is sprake van werkloosheidsuitkeringen. Deze werkloosheid is deels een uitdrukking van zoekfricties, want ook tijdens hoogconjunctuur kost het tijd een baan te vinden. De lange duur van de uitkering en van werkloosheid is echter ook deels een uitdrukking van het eerder genoemde ongunstige neveneffect op het zoekgedrag. Financiële prikkels en voorwaarden van de uitkering, zoals sollicitatieplicht en mogelijke sancties, spelen een belangrijke rol.

Uit tabel 3.2 blijkt dat iets meer mannen dan vrouwen aanspraak maken op een werkloosheidsuitkering. Vrouwen hebben meer breuken in hun carrière en bouwen daardoor minder rechten op. Daarnaast werken vrouwen meer in sectoren die minder conjunctuurgevoelig zijn, zoals onderwijs en zorg. Ouderen en in mindere mate ook allochtonen maken vaker aanspraak op een werkloosheidsuitkering.

3.3.1 Hoogte werkloosheidsverzekering

In Nederland bedraagt de WW-uitkering 75% van het laatstverdiende loon gedurende de eerste twee maanden van werkloosheid en 70% na die tijd, waarbij sprake is van een maximum door het zogenaamde maximumdagloon. Voor mensen die een deel van hun gewerkte uren verliezen, is de uitkering evenredig lager. Beleid op het gebied van sociale zekerheid kan niet worden losgezien van de mogelijkheden om via cao's versoberingen te repareren, zie tekstkader over bovenwettelijke aanvullingen. Veel cao's bieden de werknemers een bovenwettelijke werkloosheidsuitkering, zodat het uitkeringspercentage hoger is. De landing in de WW is dan zachter, maar de prikkels voor werknemers om een baan te zoeken nemen wel af.

De meeste OESO-landen hebben een werkloosheidsverzekering die op onze WW lijkt. Landen verschillen daarbij in de hoogte van de uitkering, het verloop van de hoogte over de tijd, de duur en de fiscale behandeling. Landen zoals Groot-Brittannië en Polen hebben bijvoorbeeld dezelfde werkloosheidsuitkering voor iedereen. Verschillende onderzoeken wijzen uit dat de werkloosheidsregeling in Nederland relatief gunstig is (Tatsiramos en Van Ours 2014, Caminada en Van Vliet, 2012, Jongen, 2010). Dit blijkt ook uit figuur 3.3 die de verhouding tussen de uitkeringshoogte en het loon weergeeft; Nederland staat daarin op de zesde plaats. De Wet Werk en Zekerheid beperkt de Nederlandse verzekering.

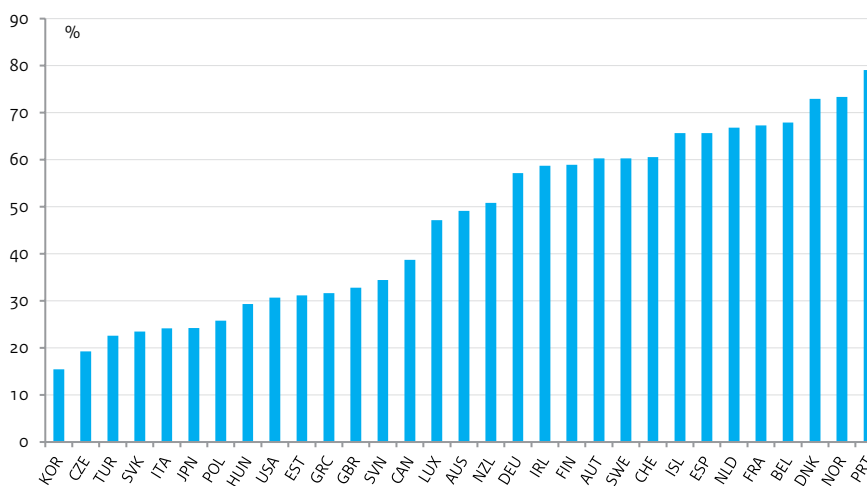
Een hoge uitkering maakt de regeling aantrekkelijk zodat werklozen langer in de uitkering verblijven. Studies tonen een positieve relatie aan tussen de hoogte van de uitkering enerzijds en het werkloosheidsniveau of de individuele verblijfsduur in de regeling anderzijds (Tatsiramos en Van Ours, 2014). Een verhoging van de uitkering met 1% leidt tot meer personen in deze uitkering, de toename varieert van 0,1% (Scarpetta, 1996, Nickell, 1997, Bassanini en Duval, 2006), 0,2% (Layard et al. 1991) en 0,4% (Lalive et al., 2006) tot 0,5%

(Roed en Zhang, 2003). Van den Berg (1990) vindt voor Nederland een relatief lage toename van 0,1%, terwijl Bloemen (2008) een toename van 0,35 tot 0,5% vindt. In de navolgende varianten wordt gerekend met een elasticiteit van 0,5%.

Beleids optie: verlaging van de uitkering naar 60% van het laatstverdiende loon

Het verlagen van de WW-uitkering naar 60% van het laatstverdiende loon leidt tot minder verzekering voor werknemers met een loon tussen het sociaal minimum en het maximumdagloon. Werknemers met een laag loon vallen terug op bijstandsniveau, terwijl werknemers met een hoog loon tegen de grens van het maximumdagloon aanlopen, zodat het effect voor deze groep ook beperkt is. Door de minder goede verzekering neemt de ongelijkheid toe. Werklozen ondervinden een sterkere prikkel om een baan te zoeken en te accepteren. De maatregel levert naar schatting een besparing op van 0,6 miljard euro terwijl de structurele werkgelegenheid met 0,2% toeneemt. Bij deze beleids optie veronderstellen we dat de uitkering voor alle werknemers daadwerkelijk naar 60% gaat, ofwel er vinden geen reparaties in cao's plaats. Mochten reparaties optreden, dan blijft de budgettaire opbrengst gelijk, maar het effect op de werkgelegenheid neemt af. Een verhoging van de uitkering leidt tot vergelijkbare effecten, maar dan in de tegengestelde richting. In de volgende paragraaf bekijken we ook een verhoging van de uitkering in combinatie met een duurverkortung, mensen zijn dan op korte termijn beter verzekerd maar dienen wel snel een nieuwe baan te vinden.

Figuur 3.3
Gemiddelde netto vervangingsratio over twee jaar werkloosheid, 2009



Bron: OECD Employment Outlook 2011, Figuur 1.11. De vervangingsratio is de uitkeringshoogte ten opzichte van het gemiddelde bruto loon.

Reparatie door bovenwettelijke aanvullingen in cao's

Reparaties van versoeringen door volledige of gedeeltelijke bovenwettelijke aanvullingen doen het effect van versoeringen op de werkgelegenheid, ongelijkheid en inkomensonzekerheid geheel of deels teniet. In deze publicatie doen we weinig uitspraken over de mate van eventuele reparaties bij versoeringen. De mate van reparatie hangt namelijk sterk af van de politieke en maatschappelijk context waarin de reparatie wordt uitgevoerd.

Bovenwettelijke aanvullingen bij werkloosheid, ziekte en arbeidsongeschiktheid beïnvloeden het gedrag van werknemers en hun werkgevers. Werknemers zijn namelijk beter verzekerd en kunnen daardoor minder moeite doen om werkloosheid, ziekte of arbeidsongeschiktheid te voorkomen of te verlaten. Werkgevers kunnen met hogere kosten geconfronteerd worden en minder werkgelegenheid creëren. Een versoering van een wettelijke regeling leidt tot een verlaging van de collectieve lasten en in geval van volledige reparatie, tot een evenredige verhoging van de private lasten voor werkgevers. Het effect op het EMU-saldo en de totale lasten voor werkgevers zijn nul indien de versoering gepaard gaat met een evenredige verlaging van de werkgeverspremies; de lasten worden dan alleen verschoven van het collectieve naar het private domein. De prikkels voor de werkgever veranderen desondanks als de aanvulling rechtstreeks door de individuele werkgever betaald wordt; bij een regeling in de vorm van bijvoorbeeld een sectorfonds zal daar minder sprake van zijn. Bij minder dan een evenredige verlaging van de premies verbetert het EMU-saldo en nemen de totale lasten voor werkgevers toe.

De huidige omvang van bovenwettelijke aanvullingen verschilt tussen cao's en tussen de verschillende regelingen. Van de werknemers die onder een cao vallen, heeft ongeveer de helft recht op een aanvulling op de WW, loondoorbetaling en/of arbeidsongeschiktheidsuitkering. De aanvulling op de WW is met minder dan 4% van de totale WW-uitgaven relatief beperkt (Cuelenaere et al, 2014). Bij de reparatie van de WW-duur zoals afgesproken in het Sociaal Akkoord, zal de aanvulling van de WW fors toenemen. Veel werknemers hebben bij ziekte recht op het volledige loon gedurende het eerste ziektejaar, de aanvullingen vormen dan ook bijna 30% van het totale doorbetaalde loon. In het tweede ziektejaar vormen de aanvullingen circa 13% van het totale doorbetaalde loon (Cuelenaere et al., 2014). Ook bij arbeidsongeschiktheid is sprake van aanvullingen: bovenwettelijke aanvullingen zijn met ongeveer 3 en 2% van de totale uitgaven voor de WGA en IVA relatief gering. De huidige geringe omvang bij werkloosheid en arbeidsongeschiktheid wil niet zeggen dat de aanvullingen van weinig belang zijn voor de werking van de arbeidsmarkt. De aanvullingen kunnen ertoe leiden dat werkgevers de kosten proberen te vermijden.

Reparatie door bovenwettelijke aanvullingen in cao's (vervolg)

Het Sociaal Akkoord illustreert het belang van de context waarin een versobering plaatsvindt. Op dit moment heeft minder dan de helft van de werknemers met een cao recht op een aanvulling van de WW in de vorm van een langere duur en bij een groot deel is sprake van aanvullende voorwaarden. In het Sociaal Akkoord hebben werkgevers- en werknemersorganisaties de intentie uitgesproken het derde WW-jaar en de opbouw te repareren. Deze context maakt een hogere mate van reparatie waarschijnlijk. CPB (2013b) gaat uit van een reparatie voor 60% van de werknemers, waarbij 80% een maximum vormt omdat zoveel werknemers onder een cao vallen en 40% een minimum omdat de helft van de werknemers met een cao ook zonder akkoord recht heeft op een aanvulling. Zonder reparatie zou de duurverkortung van de WW naar maximaal twee jaar leiden tot een toename van de werkgelegenheid van ongeveer 0,2%. De veronderstelde mate van reparatie van de WW-duur vermindert het positieve effect op de werkgelegenheid tot ongeveer 0,1%. Bij volledige reparatie is het effect van de duurverkortung op de werkgelegenheid nul.

Beleids optie: verlaging van het maximumdagloon naar modaal

Een verlaging van het maximumdagloon naar modaal, waarbij de hoogte van de uitkering 70% blijft, leidt tot minder verzekering voor werknemers met loon dat iets boven modaal ligt en dat lager is dan het huidige maximumdagloon. Hogere inkomens kunnen het risico (deels) zelf dragen omdat zij goede perspectieven hebben op de arbeidsmarkt. Daarnaast kan de verdien capaciteit door ontslag zijn gedaald, waardoor een hoge uitkering een obstakel is bij het accepteren van een minder goed betaalde baan. Tegelijkertijd met het maximumdagloon wordt ook het maximumpremie loon verlaagd, wat zou leiden tot minder premie-inkomsten. Omdat hogere inkomens een relatief laag risico op werkloosheid hebben en daardoor netto bijdragen aan de verzekering, neemt het gemiddelde lastendekkende premiepercentage toe. Daardoor kan voor werknemers met een laag inkomen een negatief koopkrachteffect optreden. Verder betreft een verlaging van het maximumdagloon niet alleen uitkeringen voor werkloosheid, maar bijvoorbeeld ook voor arbeidsongeschiktheid (zie paragraaf 3.4). Het budgettaire effect voor de werkloosheidsregeling wordt berekend op een besparing van 0,4 miljard euro en het effect op de werkgelegenheid is 0,2%. Ook hier geldt dat we geen reparatie veronderstellen. Het effect op de werkgelegenheid wordt kleiner indien reparatie wel optreedt.

3.3.2 Duur werkloosheidsverzekering

Het aantal uitkeringsmaanden hangt af van het aantal jaren dat men gewerkt heeft. Het maximum is nu nog 38 maanden, maar wordt in lijn met de Wet Werk en Zekerheid (2015) stapsgewijs verlaagd naar 24 maanden. Wanneer men een nieuwe baan accepteert voordat de maximale WW-duur is gebruikt en men opnieuw werkloos wordt, dan herleeft de oude WW voor zover men nog maanden over heeft.

De maximale WW-duur in Nederland is op dit moment relatief lang (e.g. Jongen, 2010). In vergelijking met andere Europese landen staat Nederland met een maximale termijn van 38 maanden op een derde plaats (Tatsiramos en Van Ours 2014), achter België waar geen limiet geldt en Portugal waar men maximaal 72 maanden krijgt. Duitsland, Denemarken, Noorwegen en Spanje hanteren een maximum van twee jaar, wat met de Wet Werk en Zekerheid dus ook voor Nederland gaat gelden. In veel landen is de maximale duur korter, in Groot-Brittannië geldt bijvoorbeeld een maximale duur van een half jaar.

De duur is een belangrijk aspect van de werkloosheidsverzekering. Enerzijds heft een langere duur een mogelijke liquiditeitsrestrictie op bij werklozen zodat ze meer tijd hebben de juiste baan te zoeken. Anderzijds is een langdurig verblijf in een werkloosheidsuitkering slecht voor de positie op de arbeidsmarkt. De werknemer verliest binding met de arbeidsmarkt, zijn kennis veroudert en het kan leiden tot stigmatisering. De duur van de uitkering is belangrijker voor het functioneren van de arbeidsmarkt dan de hoogte van de uitkering (Krueger en Meyer, 2002, Lalive et al., 2006). Vanuit de functie van de arbeidsmarkt dient de maximale duur van de verzekering niet lang te zijn (Card en Levine, 2000).

Landen met een lange maximale duur hebben doorgaans een gemiddeld langere werkloosheidsduur (Layard et al., 1991, Nickell en Layard, 1999). Voor veel landen is vastgesteld dat een langere maximale werkloosheidsverzekering leidt tot een zwakkere prikkel om te werken (Hunt, 1995, Carling et al., 1996, Winter-Ebmer 1998, Roed en Zhang 2003, Adamchik, 1999 en Van Ours en Vodopivec, 2006) Empirisch onderzoek laat zien dat mensen intensiever gaan zoeken naarmate het einde van de uitkering dichterbij komt (Van Ours en Vodopivec, 2006, Katz en Meyer, 1990 en Meyer, 1990). Dat geldt ook voor Nederland (Van den Berg, 1990 en Boone en Van Ours, 2012). Lindeboom en Theeuwes (1993) schatten dat een verkorting van de maximale duur met een week leidt tot een verkorting van de werkloosheidsduur van ongeveer een week.

Beleidsoptie: verkorten van WW-duur naar één jaar

De WW-duur zou verder verkort kunnen worden tot 12 maanden. De duur van de WW is door de Wet Werk en Zekerheid beperkt tot maximaal 24 maanden. De opbouw van het recht op WW is een maand per gewerkt jaar voor de eerste tien jaar en vervolgens een halve maand per gewerkt jaar. Een werknemer moet dus 38 jaar hebben gewerkt om een maximaal recht van 24 maanden te bereiken. Het verkorten van de maximale WW duur naar één jaar, waarbij in het geheel geen reparatie meer optreedt, leidt tot een toename van de werkgelegenheid met ongeveer 0,3%. Het werkgelegenheidseffect betreft dus niet alleen de duurverkorting naar één jaar; ook het niet doorgaan van de in het Sociaal Akkoord afgesproken reparatie door sociale partners heeft een effect op de werkgelegenheid (zie kader over bovenwettelijke aanvullingen). Mocht toch reparatie optreden, dan leidt dat vanzelfsprekend tot een kleiner effect op de werkgelegenheid. De budgettaire opbrengst is ongeveer 0,6 miljard euro, onafhankelijk van de mate van reparatie.

Beleids optie: verkorten van WW-duur naar één jaar én verhogen van de uitkering

Een verkorting van de uitkeringsduur naar één jaar met een uitkeringshoogte van 90% in de eerste twee maanden en 80% in de overige maanden, biedt werknemers een betere verzekering tegen inkomensverlies in het eerste jaar. Langdurig werklozen hebben daarentegen minder inkomensbescherming. Wel leidt de duurverkorting tot meer druk om binnen een jaar een baan te vinden. Hierdoor zal langdurige werkloosheid afnemen. Op de lange termijn is het effect op het overheidsbudget en de werkgelegenheid gering. De effecten verschillen echter wel over de economische cyclus; tijdens een crisis neemt de mate van verzekering af doordat er weinig banen zijn.

Beleids optie: het terugbrengen van de maximale WW-duur naar drie jaar

Het terugdraaien van de verkorting van de WW-duur tot 24 maanden heeft alleen zin als ook de opbouw wordt aangepast, zonder dergelijke aanpassing zullen zeer weinig werknemers meer dan twee jaar recht op WW halen. Omdat we veronderstellen dat voor ongeveer 60% van de werknemers de WW-duur sowieso al wordt gerepareerd, heeft deze maatregel gevolgen voor slechts 40% van de werknemers. De afname van de werkgelegenheid wordt hierdoor beperkt tot 0,1%. De budgettaire kosten hangen niet af van de mate van reparatie en zijn ongeveer 0,5 miljard. Door de maatregel nemen de inkomenszekerheid en de mate van herverdeling toe.

Beleids optie: WW-duur afhankelijk van de conjunctuur

Een andere beleids optie is om de WW-duur conjunctuurafhankelijk te maken. Het argument daarvoor is om meer verzekering te bieden in tijden dat het echt nodig is, tijdens een economische crisis is het namelijk moeilijker om een baan te vinden. In de meest recente crisis werd in de Verenigde Staten de WW-duur van 26 weken verlengd tot een maximum van 99 weken. De keerzijde blijft echter dat de prikkel voor werklozen minder wordt om snel een nieuwe baan te zoeken. Het beeld dat de maatregel de werkloosheid zou verhogen, wordt door de empirie bevestigd. Fujita (2011), Mazumder (2011) en Farber en Valletta (2013) claimen dat de hoge werkloosheid in de VS in 2010 en 2011 deels kan worden toegeschreven aan de verlenging van de WW-duur. Bij deze variant veronderstellen we dat de maatregel budgetneutraal op de langere termijn wordt ingevoerd, en dat de WW-duur dus korter wordt dan de huidige twee jaar in de hoogconjunctuur. Het effect op de structurele werkgelegenheid is gering, wel neemt de werkloosheid gedurende een crisis toe. De maatregel leidt tot meer verzekering, omdat juist in tijden dat weinig banen beschikbaar zijn, de duur langer is. Wel is van belang dat in economisch goede tijden de duur daadwerkelijk wordt teruggebracht.

3.3.3 Bereik werkloosheidsverzekering

De huidige werkloosheidswet biedt een uitkering aan werknemers die hun baan hebben verloren en die beschikbaar zijn voor arbeid. De duur is afhankelijk van het arbeidsverleden. Volgens de referentie-eis dient men van de afgelopen 36 weken ten minste 26 weken te hebben gewerkt om recht te hebben op WW. De werkloosheid mag niet verwijtbaar zijn, wat inhoudt dat men niet zelf ontslag mag hebben genomen of op staande voet zijn ontslagen.

Het bereik van de verzekering wordt in belangrijke mate bepaald door de referentie-eis. Deze eis heeft invloed op de participatie en het gebruik van de uitkering. Indien men zich gemakkelijk kan kwalificeren voor een uitkering, kunnen mensen gaan participeren om een recht op te bouwen. Empirisch onderzoek laat zien dat wanneer men een bepaalde periode gewerkt moet hebben om in aanmerking te komen voor de uitkering, de stroom van werk naar werkloosheid toeneemt vanaf het punt dat men aan de eisen voldoet (Christofides en McKenna, 1995, Green en Sargent, 1998, Winter-Ebmer, 2003). Het aanscherpen van de referentie-eis leidt dus tot minder instroom in de verzekering.

Beleidsoptie: terugbrengen van de opbouw naar een hele maand per gewerkt jaar

De opbouw van het recht op WW is volgens de Wet Werk en Zekerheid een maand per gewerkt jaar voor de eerste tien jaar en vervolgens een halve maand per gewerkt jaar. Een werknemer moet 38 jaar hebben gewerkt om een maximaal recht van 24 maanden te bereiken. De opbouw van de WW-duur kan worden versneld door terug te gaan naar één maand per gewerkt jaar. Dan heeft men na 24 jaar de maximumopbouw bereikt, in plaats van de huidige 38 jaar. Werknemers bouwen meer rechten op, zodat ze langer in de uitkering verblijven en minder snel weer aan het werk gaan. De inkomenszekerheid en de mate van herverdeling nemen toe. Dit kost 0,2 miljard euro en leidt tot 0,1% minder werkgelegenheid.

Beleidsoptie: opbouw naar een halve maand per gewerkt jaar

Wanneer de opbouw van WW-rechten wordt verlaagd naar een halve maand per gewerkt jaar, dient men 48 jaar te werken om het volledige recht van twee jaar volgens de Wet Werk en Zekerheid op te bouwen. Omdat de pensioenleeftijd stijgt, is het mogelijk om een volledig recht op te bouwen en ook daadwerkelijk te gebruiken, maar daarvoor moet men dus wel een lang arbeidsverleden hebben. De maatregel bespaart 0,3 miljard euro structureel en leidt tot 0,1% meer werkgelegenheid. De inkomenszekerheid en mate van herverdeling nemen wel af, vooral jonge werknemers hebben minder rechten en zijn daarom minder goed verzekerd tegen werkloosheid.

3.3.4 Voorwaarden werkloosheidsverzekering

Wie een WW-uitkering wil krijgen, moet zich inspannen om 'passende arbeid' te krijgen. Volgens de Wet Werk en Zekerheid (2015) is al het werk na een half jaar al 'passend'. Men moet zich inschrijven bij het UWV, dat digitale coaching verleent. Na een jaar moet men zich inschrijven bij een uitzendbureau. Eén sollicitatie per week is verplicht, waarbij men steeds minder kritisch mag zijn in de functiekeuze. Bij onvoldoende inspanning volgt een boete of stopzetting van de uitkering.

Indien een uitkeringsgerechtigde zich niet aan de voorwaarden houdt, dan kan een sanctie worden opgelegd. Onderzoek van bijvoorbeeld Van der Klaauw et al. (2008) laat zien dat waarschuwingen en sancties, zoals het korten van de uitkering bij te weinig inspanning, een positief effect hebben op de werkgelegenheid. Bij sancties gaan uitkeringsgerechtigden eerder aan het werk dan zonder sanctiebeleid. We beschrijven geen variant van dit beleid omdat het al wordt toegepast.

3.3.5 Uitvoering en risicoverdeling werkloosheidsverzekering

De uitvoering van de werkloosheidsverzekering ligt bij de centrale overheid. Het UWV keert uitkeringen uit, voert controles uit of werklozen hun plichten nakomen en zet sanctie- en integratie-instrumenten in. Het UWV kan werklozen ook toestemming geven om onder voorwaarden met behoud van uitkering als zelfstandige te starten. Alternatieve vormen van risicoverdeling zijn mogelijk. Zo kunnen gemeenten, bedrijfsverenigingen of sociale partners betrokken zijn. Tot slot kan de verantwoordelijkheid in handen van de werknemer gelegd worden middels een spaar-WW.

Werkgevers betalen sectoraal gedifferentieerde premies voor het eerste half jaar werkloosheid, maar lopen desondanks geen risico wanneer ze iemand ontslaan. De maatschappelijke kosten van werkloosheid worden dus afgewenteld op de maatschappij. Werkgevers lopen wel minder financiële risico's bij het aannemen van mensen. De overheid is eigenrisicodragers.

In het vervolg beschouwen we een aantal beleidsopties met een alternatieve risicoverdeling. Ieder van de opties brengt uitvoeringskosten met zich mee en daarnaast kent iedere optie haar eigen uitvoeringsproblematiek.

Beleidsoptie: premiedifferentiatie

Een eerste alternatieve vorm van risicoverdeling is de uitvoering in handen van de centrale overheid te houden, maar werkgevers individueel gedifferentieerde premies te laten betalen. Bij premiedifferentiatie betalen werkgevers een hogere premie indien ze veel mensen in de verzekering laten stromen. De hogere premie is een financiële prikkel om de instroom te beperken. Dergelijke financiering vindt plaats in de Verenigde Staten. Empirisch onderzoek laat zien dat premiedifferentiatie inderdaad tot een lagere instroom in de verzekering leidt (Feldstein, 1978, Anderson en Meyer, 1993, 2000, Alessie en Bloemen, 2000, 2004). Het instrument kan budgetneutraal worden ingezet zodat de totale lasten van werkgevers niet toenemen. Door de financiële prikkel voor individuele bedrijven kan de werkgelegenheid toenemen met 0,1%. De risico's voor bedrijven bij het aannemen van personeel nemen toe waardoor het kan leiden tot meer risicoselectie. Bijvoorbeeld door alleen werknemers met belangrijke kennis en vaardigheden in vaste dienst te nemen. Compenserende maatregelen kunnen in de sfeer van ontslagbescherming liggen (zie Hoofdstuk 4).

Beleidsoptie: werkgevers betalen eerste halve jaar van de WW

Een tweede alternatieve vorm van risicoverdeling is om werkgevers voor het eerste half jaar de WW van door hen ontslagen werknemers te laten betalen. Deze verantwoordelijkheid kan op verschillende manieren worden ingevuld, waarbij ieder model zijn eigen uitvoeringsproblematiek kent. Een eenvoudige vorm is een verlenging van de opzegtermijn die dan deels in de plaats komt van de uitkering. De werkgever krijgt dan een prikkel om een overbodige werknemer te helpen een nieuwe baan te vinden. De opzegtermijn zal echter afhangen van de verblijfsduur bij het bedrijf en dat geeft werkgevers ook een prikkel een werknemer tijdelijk te plaatsen bij een ander bedrijf, waarop die de werknemer

ontslaat. Zolang het recht van de werknemer onaangetast blijft, kan de werkgever daarmee de kosten toch op het collectief blijven afwentelen. Een tweede, meer complexe vorm is om werknemers wel direct in de werkloosheidsregeling te laten stromen, waarbij werkgevers de eerste zes maanden van de uitkering betalen. Omdat ook deze vergoeding afhankelijk zal zijn van de verblijfsduur bij het bedrijf, blijven eerder genoemde prikkels aanwezig. Tot slot kunnen werkgevers collectief verantwoordelijk gemaakt worden, waarbij de uitvoeringsproblemen bij de werkgevers komen te liggen. Daarbij is er een afruil tussen werkgevers verantwoordelijk maken enerzijds en hen niet ontmoedigen om mensen aan te nemen anderzijds. Ook kunnen sociale partners gezamenlijk verantwoordelijk worden gemaakt. De budgettaire opbrengst van het eerste halve jaar WW wordt geraamd op 0,9 miljard euro, waarbij oplossingen gevonden moeten worden voor bijvoorbeeld ontwijkingsgedrag van werkgevers. Het effect op de werkgelegenheid is positief met 0,2%, omdat werkgevers terughoudender zullen zijn bij het ontslaan van personeel. Risicoselectie is een mogelijk probleem en compenserende maatregelen op het gebied van ontslagbescherming liggen voor de hand (zie hoofdstuk 4).

Beleidsoptie: spaar-WW

Een derde alternatieve vorm van risicoverdeling is om die bij de werknemers te leggen. De verzekering wordt dan betaald van een individuele spaarrekening waarvoor men verplicht spaart. Wanneer men aan het einde van het arbeidsleven geld overheeft, wordt dat toegevoegd aan het pensioen. Voor zover de werknemer een negatief saldo mag hebben op de spaarrekening, behoudt de werknemer toegang tot inkomen tijdens werkloosheid. Als negatieve saldi aan het eind van het werkzame leven worden kwijtgescholden, behoudt de werknemer een verzekering tegen een laag levensinkomen door werkloosheid. Een voordeel van de spaar-WW is dat de mogelijkheid van een extra pensioen een prikkel is voor het individu om zo weinig en kort mogelijk werkloos te zijn. Daar staat tegenover dat sommigen met dat potje juist vervroegd kunnen uittreden. Uit onderzoek blijkt dat slechts een deel van het vermogen gebruikt wordt voor vervroegde uitreding (Euwals et al, 2009) zodat het positieve effect op participatie slechts voor een klein deel wordt tenietgedaan. Ook is er met een spaar-WW minder verzekering. Werknemers die relatief vaak of lang werkloos zijn, ondervinden weinig financiële prikkels van het nieuwe stelsel en hebben een lager levensloopinkomen onder een spaar-WW dan onder de huidige WW. In een dynamisch simulatiemodel vinden Jongen en Van Vuren (2009) een duidelijk positief effect op de werkgelegenheid. Van Huizen en Plantenga (2011) vinden ook een positief, maar wel geringer effect. Tabel 3.1 presenteert een variant waarin een negatief saldo bij pensionering wordt kwijtgescholden, terwijl een positief saldo wel kan worden doorgeschoven naar pensioen. De besparing bedraagt 0,9 miljard euro, terwijl de werkgelegenheid met 0,3% toeneemt. De mate van verzekering neemt vooral af voor hoge inkomens, voor lage inkomens is dat minder het geval door het kwijtschelden van negatieve saldi.

3.4 Ziekte

Gegeven het bestaan van een sociaal minimum is het de vraag in hoeverre de overheid verantwoordelijkheid dient te nemen voor regelingen voor ziekte en arbeidsongeschiktheid. Een eerste reden om beleid op ziekte en arbeidsongeschiktheid te richten is verzekering van arbeidsinkomen. Deels spelen hierbij dezelfde afwegingen als bij werkloosheid: meer verzekering leidt tot meer herverdeling en minder werkgelegenheid. Een tweede reden voor beleid is preventie door werknemer én werkgever. Onderzoek laat zien dat werknemers lang kunnen doorwerken en grotere gezondheidsklachten riskeren als het arbeidsinkomen niet verzekerd is in het geval van ziekte (Lovell, 2004). Dit kan op langere termijn tot een lagere productiviteit leiden. Ook speelt de werkgever een belangrijke rol, omdat die verantwoordelijk is voor de arbeidsomstandigheden en preventief beleid.

In veel landen waaronder Nederland vallen ziekte en arbeidsongeschiktheid onder verschillende regelingen. Daarom kiezen we ervoor deze apart te bespreken. Dat neemt niet weg dat de problematiek grote raakvlakken vertoont. Vrijwel altijd gaat ziekte vooraf aan arbeidsongeschiktheid. In deze paragraaf bespreken we dus ziekte, maar bij iedere beleidsknop dient de samenhang met arbeidsongeschiktheid meegewogen te worden.

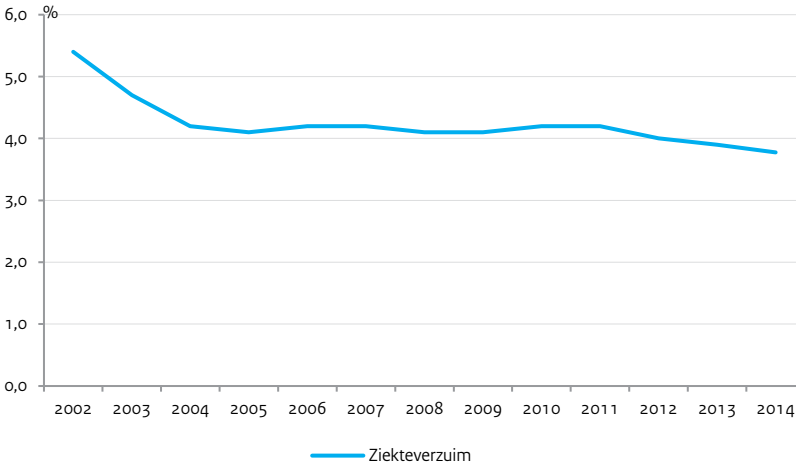
De Nederlandse regeling met twee jaar loondoorbetaling bij ziekte is uitzonderlijk in een internationaal perspectief (OESO, 2010). Door de loondoorbetalingsplicht worden de kosten van ziekte voor werkgevers hoger, wat leidt tot meer preventie en inspanningen voor terugkeer naar werk. Friperon en De Jong (2013) vinden internationaal geen significante relatie tussen loondoorbetaling bij ziekte en uitkomsten op de arbeidsmarkt zoals verzuim, terwijl Sonsbeek en Gradus (2013) stellen dat de verlenging van de loondoorbetaling en de invoering van de WIA wel hebben geleid tot een lagere instroom in arbeidsongeschiktheid in Nederland. De instroom in deze regelingen is duidelijk gedaald in de afgelopen tien jaar, de vraag is welke onderdelen van het beleid succesvol zijn geweest (Euwals et al, 2014).

Naast minder ziekteverzuim en minder instroom in arbeidsongeschiktheid heeft de loondoorbetaling mogelijk invloed op de vraag naar arbeid. Door de risico's die werkgevers lopen bij het aanstellen van personeel, worden ze terughoudend bij de creatie van banen en bij het aannemen van personeel op basis van een vast of tijdelijk contract. Enquêtes onder werkgevers bevestigen dat de loondoorbetaling invloed heeft op selectie op risico's voor gezondheid (Andriessen et al., 1995, Jehoel-Gijsbers en Hoff, 2001, Houtman et al., 2013). Vooral het midden- en kleinbedrijf hebben problemen met de verplichtingen die uit het huidige stelsel volgen (Panteia, 2014). De totale vraag naar arbeid hoeft echter niet te veranderen, omdat lonen zich kunnen aanpassen. Wel kan er een verschuiving van werkgelegenheid plaatsvinden van midden- en kleinbedrijf naar zzp'ers en grote bedrijven.

Het ziekteverzuim onder werknemers is de afgelopen jaren gedaald, zoals figuur 3.4 laat zien. Ziekteverzuim is deels conjunctureel: in tijden van laagconjunctuur is het verzuim lager. Werknemers lopen in dergelijke tijden meer risico op ontslag en waarschijnlijk zijn

Figuur 3.4

Ziekteverzuim werknemers, 2002-2014



Bron: CBS Statline. Het ziekteverzuimpercentage is het totaal aantal ziektedagen van werknemers, in procenten van het totaal aantal beschikbare (werk-/kalender)dagen van werknemers in de verslagperiode. Het ziekteverzuim is exclusief zwangerschaps- en bevallingsverlof.

ze daarom voorzichtiger met ziekmelden. Ook leidt laagconjunctuur via vermindering van werkdruk tot minder ziektegevallen (Stegeman, 2005). De daling over de afgelopen jaren gaat echter dwars door de conjunctuur heen want het verzuim steeg niet in de economisch goede jaren 2004 tot 2007. Bedrijven zijn de afgelopen jaren meer gaan doen aan preventie en waarschijnlijk heeft beleid bijgedragen aan deze verandering in gedrag.

3.4.1 Hoogte regeling voor ziekte

Volgens de Wet Verlenging Loondoorbetaling bij Ziekte (VLZ) is de werkgever wettelijk verplicht het loon van een zieke werknemer gedurende twee jaar door te betalen. Het doorbetaalde loon bedraagt minimaal 70% van het salaris en mag in het eerste jaar niet lager zijn dan het wettelijk minimumloon. In veel cao's is bepaald dat werkgevers het salaris aanvullen. Vaak wordt in het eerste jaar 100% doorbetaald en is in het tweede jaar sprake van een inkomensachteruitgang. De werkgever is gedurende de eerste twee ziektejaren verantwoordelijk voor begeleiding en re-integratie volgens de Wet Verbetering Poortwachter (WVP). Wanneer deze verplichtingen naar het oordeel van het UWV niet worden nagekomen, kan een loonsanctie in de vorm van een extra jaar loondoorbetaling worden opgelegd.

Een loondoorbetaling van 100% is internationaal niet uitzonderlijk, maar wel in combinatie met de lange maximale duur. In veel landen hangt de hoogte van de loondoorbetaling af van de periode die de werknemer voor de werkgever heeft gewerkt of de periode waarover de werknemer heeft bijgedragen aan de verzekering. Daarnaast kennen veel landen

een wachtperiode van drie dagen. In Nederland kan in de cao tot twee wachtdagen worden afgesproken: circa 34% van de cao's kent afspraken over wachtdagen bij ziekte (SZW, 2013). Nederland kent een maximumdagloon, ook veel andere landen kennen een bovengrens.

Beleids optie: doorbetaald loon bij ziekte maximeren op 140%

Wettelijk moet ten minste 140% loon worden doorbetaald over de eerste twee ziektejaren, maar in ruim de helft van de cao's zijn afspraken gemaakt dat meer dan 170% wordt doorbetaald (Cuelenaere et al., 2014). Bovenwettelijke aanvullingen op de loondoorbetaling betekent herverdeling van de loonruimte van gezonde naar zieke werknemers. Een hogere loondoorbetaling verkleint de prikkel voor werknemers om sneller terug te keren. Maar voor werkgevers wordt de prikkel tot re-integratie vergroot doordat de financiële schadelast bij ziekte hoger wordt. Een lagere loondoorbetaling leidt mogelijk tot minder ziekteverzuim, als het effect op de werknemers groter is dan via de werkgevers.

Bij beperking van de loonaanvulling moet rekening worden gehouden met de onderhandelingsvrijheid van sociale partners. De wetgever kan cao-bepalingen niet verbieden omdat dat ingrijpt op de collectieve onderhandelingsvrijheid en strijdig is met internationale afspraken zoals ILO-verdragen. In Nederland worden bepalingen van cao's vaak algemeen verbindend verklaard door de minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid. Een eerste invulling van de beperking is om bepalingen over bovenwettelijke aanvullingen niet algemeen verbindend te verklaren, maar dat stuit mogelijk op praktisch bezwaren. Selectief gebruik van algemeen verbindend verklaren betekent dat het instrument beleidsmatig wordt ingezet. Sociale partners zullen dit een inbreuk op hun onderhandelingsvrijheid vinden. Daarnaast moet een toetsingskader worden opgesteld waarin onderscheid wordt gemaakt tussen wat wel of niet algemeen verbindend kan worden verklaard. Een tweede en verdergaande invulling van de beperking is om cao's die ook maar één bepaling over bovenwettelijke aanvullingen bevatten, niet algemeen verbindend te verklaren. Dit heeft vergaande gevolgen voor de arbeidsmarkt: werkgevers die geen lid zijn van een werkgeversorganisatie, kunnen concurreren op lonen en andere voorwaarden met werkgevers die wel lid zijn. Loonvorming en het instrument algemeen verbindend verklaring komen aan de orde in een toekomstige publicatie.

Een mogelijke maatregel is fiscale ontmoediging door de bovenwettelijke loondoorbetalingen extra te belasten. Deze optie is mogelijk lastig in de uitvoering. Een andere mogelijkheid is om afspraken tussen overheid en sociale partners te maken om bovenwettelijke aanvullingen te beperken. Omdat onduidelijk is of het beperken van bovenwettelijke aanvullingen tot minder instroom in arbeidsongeschiktheid leidt, wordt voor deze maatregel geen budgettaire of werkgelegenheidseffect ingeboekt.

3.4.2 Duur regeling voor ziekte

Vanaf 2004 moeten Nederlandse werkgevers twee jaar loon doorbetalen bij ziekte. Daarvoor was de werkgever voor een kortere periode verantwoordelijk (twee weken, zes weken of een jaar) en werd de resterende duur van het ziekteverzuim (tot twee jaar)

collectief betaald. Tijdens deze periode kan de werkgever de werknemer niet ontslaan. Een lange periode van loondoorbetaling is goed voor de inkomensbescherming van werknemers, vooral voor werknemers met een vast contract die maximaal twee jaar loon doorbetaald krijgen.

In vrijwel alle landen betalen werkgevers mee in geval van ziekte, hoewel de lengte van de loondoorbetaling verschilt. Nederland is een absolute uitschieter met twee jaar 70 tot vaak 100% doorbetaald loon (Friperon en De Jong, 2013, Kok et al., 2013). In sommige andere landen duurt de loondoorbetaling enkele maanden (Oostenrijk zes tot twaalf weken, Duitsland zes weken, Luxemburg elf tot vijftien weken). In Frankrijk, Ierland, Italië en Japan wordt loon bij ziekte vergoed via een sociale verzekering. In veel landen zijn aanvullende afspraken gemaakt via collectieve overeenkomsten, bijvoorbeeld in Zwitserland tot zes maanden.

Er is consensus dat verlenging van de loondoorbetaling heeft geleid tot minder ziekteverzuim (Lindner en Veerman, 2003), een strenger verzuimbeleid (Lochem en Wijnands, 1995) en meer begeleiding van langdurig zieken en aanpassing van de werkplek (Van den Burg et al., 2010). Volgens Van Sonsbeek en Gradus (2013) heeft de invoering van de WIA en de verlenging van de loondoorbetaling tot een substantieel lagere instroom in arbeidsongeschiktheid geleid.

Beleidsoptie: verkorting duur loondoorbetaling naar één jaar

Een verkorting van de loondoorbetalingsduur naar één jaar betekent het terugdraaien van de Wet verlenging Loondoorbetaling bij Ziekte (Wet VLZ). We gaan ervan uit dat daarbij ook het ontslagverbod bij ziekte wordt beperkt tot één jaar. Het effect van inkorten van de loondoorbetalingsperiode van twee naar één jaar wordt geraamd op 2,2 mld euro extra overheidsuitgaven (CPB, 2015). Op korte termijn nemen de kosten voor werkgevers af vanwege het vervallen van het tweede jaar loondoorbetaling. Indien de hogere lasten worden doorberekend via hogere premies, dan resulteert op de lange termijn een lastenverzwaring doordat extra WIA-instroom vervolgens langdurig in de arbeidsongeschiktheidsuitkering blijft. Wel betekent het verkorten van de loondoorbetalingsperiode voor (kleine) werkgevers een afname van hun risico op langdurig ziekteverzuim en administratieve lasten die samenhangen met de re-integratie van zieke werknemers. De uitgaven van de overheid nemen verder toe via meer gebruik van andere onderdelen van sociale zekerheid en door hogere uitvoeringskosten. Per saldo neemt de inkomensbescherming toe, omdat meer werknemers een WIA-uitkering ontvangen, maar sommige groepen zien een vermindering van loondoorbetaling.

Door het hogere WIA-volume neemt het aantal personen dat structureel beschikbaar is voor de arbeidsmarkt, af. Deze afname van arbeidsaanbod leidt naar verwachting tot een verlies van structurele werkgelegenheid van ongeveer 0,3% (CPB, 2015).

3.4.3 Bereik regeling voor ziekte

Werknemers hebben recht op maximaal twee jaar loondoorbetaling bij ziekte. Daarnaast hebben ex-werknemers volgens de Ziektewet (ZW) recht op een uitkering, indien zij geen werkgever meer hebben die het loon doorbetaalt. De belangrijkste 'vangnetgroepen' zijn voormalige werknemers met een WW-uitkering, werknemers van wie het contract afloopt terwijl ze ziek zijn (einde dienstverbanders) en ziekte gerelateerd aan zwangerschap en bevalling. De uitkering bedraagt 70% van het laatstverdiende loon.

De helft van de instroom in de WIA vindt plaats vanuit de ZW, wat betekent dat deze groep oververtegenwoordigd is in de WIA-instroom. De Wet beperking ziekteverzuim en arbeidsongeschiktheid vangnetters (Wet BeZaVa) beoogt de instroom vanuit de ZW in de WIA terug te brengen. De wet past bijvoorbeeld premiedifferentiatie toe bij de ZW. Instroom in de ZW leidt nu dus ook tot een hogere premie voor bedrijven, net zoals bij de WGA het geval is. Om de maatschappelijke lasten van ziekteverzuim te beheersen, voorziet de wet ook in een toets op arbeidsongeschiktheid na één jaar. Personen die minder dan 35% ziek zijn, hebben geen recht meer op het tweede jaar ZW-uitkering.

Beleidsoptie: toets na één jaar loondoorbetaling op 35% arbeidsongeschiktheid

Analoog aan de modernisering van de ZW kan in de loondoorbetaling na één jaar ziekte door het UWV worden getoetst of een zieke werknemer meer of minder dan 35% arbeidsongeschikt is. In het geval dat de arbeidsongeschiktheid groter is dan 35%, heeft de werknemer nog (maximaal) één jaar recht op loondoorbetaling. Indien de arbeidsongeschiktheid minder is dan 35% en wel aan de Poortwachterstoets is voldaan, eindigt het recht op loondoorbetaling. De werknemer kan wel recht hebben op een WW- of bijstandsuitkering, indien hij of zij aan de voorwaarden voldoet.

In deze maatregel vervalt de loondoorbetalingsverplichting in het tweede jaar voor een gedeelte van de zieke werknemers. De afname van de werkgeverslasten ramen we op 0,4 miljard euro. Dit gaat ten koste van de inkomensbescherming van werknemers die minder dan 35% arbeidsongeschikt zijn. De maatregel heeft geen effect op de instroom in de WIA. Wel nemen de overheidsuitgaven toe met circa 0,1 miljard euro, als gevolg van extra keuringen voor arbeidsongeschiktheid door het UWV en wegtek naar bijstandsuitkeringen. Bij eventuele reparatie via de cao waardoor werkgevers toch in het tweede jaar loon doorbetalen, nemen de lasten voor werkgevers minder of zelfs niet af. We boeken geen effect in op de werkgelegenheid omdat er geen extra instroom is in de WIA.

3.4.4 Uitvoering en risicoverdeling voor regeling ziekte

In Nederland liggen de financiële risico's van ziekte voor een groot deel bij de werkgever. Zij kunnen kiezen of ze dit risico zelf dragen of zich verzekeren bij een private verzekeraar. Vooral kleine bedrijven maken gebruik van een verzekering: circa 80% van de bedrijven met minder dan 10 werknemers heeft een verzuimverzekering. Onder grote werkgevers met meer dan 100 werknemers is dit percentage circa 30% (APE, 2014).

Het opleggen van werkgeversverplichtingen leidt tot maatschappelijke baten als onderinvesteringen in gezondheid worden voorkomen, waarbij rekening gehouden dient te worden met risicoselectie door werkgevers. De loondoorbetaling kan bijdragen aan het tot stand komen van preventiebeleid (Euwals en Ter Weel, 2013, Euwals et al, 2014). Het stimuleren van preventie is voor de overheid belangrijk, omdat daarmee de uitkeringslasten gedrukt worden en de belastinginkomsten toenemen. Wel kan het ertoe leiden dat werkgevers meer op gezondheidsrisico's selecteren. Ouderen en personen met zichtbare gezondheidsrisico's komen dan moeilijker aan een baan. Risicoselectie kan een rol spelen bij het verlengen van tijdelijke contracten of het beëindigen van vaste dienstverbanden (zie Cuelenaere en Veerman, 2011, Houtman et al. 2013). De mogelijke risicoselectie hoeft niet tot minder werkgelegenheid te leiden omdat lonen zich kunnen aanpassen. Hierdoor gaan mensen met een gunstig risicoprofiel erop vooruit terwijl de anderen er juist op achteruit gaan. Vooral werknemers met een vast contract krijgen een sterkere onderhandelingspositie ('insiders'). Tot slot kunnen werkgevers meer zzp'ers inhuren.

De loondoorbetaling kan leiden tot een verandering in de productiestructuur. Grote bedrijven kunnen de risico's van de financiële verantwoordelijkheid beter dragen en ze zijn ook gevoeliger voor de bijbehorende prikkels. Kleine bedrijven kunnen de risico's minder goed dragen en zullen daardoor minder personeel aannemen. Lochem en Wijnands (1995) stellen vast dat grote bedrijven gevoeliger zijn voor prikkels dan kleine bedrijven. Dat sluit aan bij Veerman en Besseling (2001) die constateren dat ziekteverzuim in kleine bedrijven vaak als niet te beïnvloeden wordt beschouwd.

De loondoorbetaling neemt een drempel weg voor werknemers om zich ongezond te gedragen. Dit geldt zeker als doorbetaling via cao's wordt aangevuld tot 100%. Werknemer kunnen verantwoordelijk zijn voor de eerste twee ziektedagen wanneer dit in de cao wordt afgesproken. Dit 'eigen risico' maakt het minder aantrekkelijk om 'baaldagen' op te nemen. Als de werknemer binnen vier weken opnieuw ziek wordt, mag hij niet opnieuw worden gekort op zijn salaris. De werkgever kan de loonbetalingsverplichting opschorten als de ziekte opzettelijk is veroorzaakt, als de ziekte is verzwegen tijdens de sollicitatie, als het herstel door toedoen van de werknemer wordt vertraagd, als de werknemer passende arbeid ongegrond weigert, als de werknemer zich niet houdt aan controlevoorschriften of als de werknemer niet meewerkt aan re-integratie.

Beleidsoptie: verplichte publieke verzekering in tweede jaar voor kleine bedrijven

Loondoorbetaling bij ziekte kan vooral bij kleine bedrijven leiden tot risicomijdend gedrag waarbij ze minder personeel aannemen en op risico selecteren. Om dit gedrag te beperken is een verplichte publieke regeling voor kleine bedrijven (tot tien keer de gemiddelde loonsom) een beleidsoptie. Een publieke verzekering is doorgaans goedkoper dan een private verzekering en vermindert de administratieve lasten als gevolg van re-integratieverplichtingen. Kleine bedrijven blijven dan verantwoordelijk voor het eerste jaar van het verzuim en dienen werknemers te re-integreren. Vanaf het tweede jaar dragen kleine bedrijven een publieke, sectoraal gedifferentieerde premie af waarbij de re-integratieverplichting naar het UWV verschuift. Een dergelijke verzekering vermindert

de individuele financiële prikkels, waardoor het verzuim in het tweede jaar en de WIA-instroom toenemen. Per saldo is sprake van een lastenverzwaring. Deze is echter gering omdat het slechts een klein gedeelte van de werkgelegenheid betreft, kleine werkgevers, zowel publiek als privaat, een sectoraal gedifferentieerde premie betalen en financiële prikkels minder effect hebben op kleine werkgevers. Per saldo is de lastenverzwaring kleiner dan 0,1 miljard euro. Het werkgelegenheidseffect is negatief maar gering.

3.5 Arbeidsongeschiktheid

Een werknemer die twee jaar ziek is, kan beroep doen op de Wet Werk en Inkomen naar Arbeidsvermogen (WIA). De voorganger van de WIA – de Wet op de arbeidsongeschiktheidsverzekering (WAO) – staat alleen nog open voor personen die vóór 2004 ziek zijn geworden. De uitstroom, met name vanwege het bereiken van de pensioengerechtigde leeftijd, is veel groter dan de instroom en op lange termijn houdt de regeling op te bestaan.

De WIA maakt onderscheid tussen duurzaam volledig arbeidsongeschikten en gedeeltelijk arbeidsongeschikten. Het UWV stelt de mate van arbeidsongeschiktheid vast. De Inkomensvoorziening Volledig Arbeidsongeschikten (IVA) is voor mensen die voor minimaal 80% arbeidsongeschikt zijn (hooguit 20% van hun oude loon zouden kunnen verdienen) en die een uiterst geringe kans op herstel hebben. De IVA wordt gefinancierd uit landelijk uniforme premies. De uitkering bedraagt 75% van het laatstverdiende loon waarbij het maximumdagloon van toepassing is. Werknemers die meer dan 35% maar minder dan 80% arbeidsongeschikt zijn, of die meer dan 80% arbeidsongeschikt zijn en een kans op herstel hebben, komen in aanmerking voor de Werkhervattingsregeling Gedeeltelijk Arbeidsongeschikten (WGA). De uitkering wordt de eerste tien jaar gefinancierd met gedifferentieerde premies. Instroom leidt tot een hogere premie voor de werkgever en daarom loont het om te investeren in preventie.

De WGA-uitkering kent eerst een loongerelateerde fase. De hoogte en de duur hiervan zijn gelijk aan de WW: in de toekomst maximaal twee jaar. Na afloop van de loongerelateerde fase volgt de loonaanvullingsfase, op voorwaarde dat de gedeeltelijk arbeidsongeschikte minstens de helft van zijn verdien capaciteit benut. Als iemand bijvoorbeeld voor 50% arbeidsongeschikt is verklaard, moet hij minimaal 25% van zijn oude loon verdienen. Deze voorwaarde stimuleert om binnen hun mogelijkheden te blijven werken. Wie minder dan de helft van zijn verdien capaciteit benut, ontvang een vervolguutkering die afhankelijk is van het minimumloon.

Voor wie arbeidsongeschikt is geworden voor zijn of haar 18e verjaardag of tijdens studie, bestaat de Wet werk en arbeidsondersteuning jonggehandicapten (Wajong). Per 1 januari 2015 is de Participatiewet in werking getreden en bestaat nieuwe instroom in de Wajong uitsluitend uit volledig en duurzaam arbeidsongeschikten. Jonggehandicapten met

arbeidsvermogen vallen voortaan onder de verantwoordelijkheid van gemeenten. De hoogte van de Wajong-uitkering is 75% van het minimumloon.

Het aantal personen met een arbeidsongeschiktheidsuitkering volgens de WAO/WIA is in de afgelopen jaren gedaald, zie figuur 3.1. Daar staat tegenover dat het aantal personen met een Wajong-uitkering de afgelopen jaren is gestegen. Desondanks is het aantal personen met een uitkering voor arbeidsongeschiktheid (WAO, WIA en Wajong) tezamen duidelijk gedaald. De instroom in de WIA is momenteel zodanig laag dat een verdere daling van het aantal personen met een WIA- of WAO-uitkering wordt voorzien, hoewel die daling wordt getemperd door de verhoging van de AOW-leeftijd (Alblas en Koot, 2014). Desondanks zal ook in de komende jaren een aanzienlijk deel van de Nederlandse bevolking een uitkering krijgen in het kader van arbeidsongeschiktheid. Tabel 3.2 laat zien dat personen met WAO- of WIA-uitkering een hogere leeftijd hebben. Het risico om arbeidsongeschikt te worden neemt ook toe met leeftijd. De Wajong bevat momenteel nog vooral jongeren, maar dat is een gevolg van de relatief jonge leeftijd van de regeling zelf. Het zijn jongeren die instromen en de regeling moet nog haar volle omvang bereiken. Door de Participatiewet zal het aantal personen in de Wajong afnemen.

In Nederland hebben alle arbeidsongeschikte werknemers toegang tot deze regeling, in tegenstelling tot de meeste andere landen waar verschil gemaakt wordt tussen beroepsziekten en -ongevallen ('risque professionnel') en de alledaagse risico's in het persoonlijke leven ('risque social').

3.5.1 Hoogte regelingen arbeidsongeschiktheid

Een relatief hoge arbeidsongeschiktheidsuitkering leidt tot meer instroom en minder arbeidsaanbod. Net als bij werkloosheid bestaat een afruil tussen inkomensverzekering en activering. Een hoge uitkering heeft minder gevolgen voor de werkgelegenheid als de arbeidsbeperking objectief aangetoond kan worden. Het bestaansminimum zet een ondergrens aan de verzekering. Goede en objectieve diagnostische instrumenten zijn nodig indien het inkomensniveau van de verzekering boven het sociaal minimum ligt, zodat gebruik van de regeling door niet-arbeidsongeschikten wordt voorkomen. De netto-vervangingsratio voor arbeidsgehandicapten met weinig verdiencapaciteit ligt tegen de 100% in Nederland (OESO, 2010). Overigens is het voor arbeidsgehandicapten in Zwitserland, Denemarken en Finland nog onaantrekkelijker om te gaan werken, omdat de netto-vervangingsratio's daar boven de 100% kunnen liggen.

Diverse studies schatten de relatie tussen uitkeringshoogte en gebruik van de arbeidsongeschiktheidsregeling. Haveman en Wolfe (2000) vatten een aantal empirische studies samen en rapporteren een elasticiteit van bijna nul tot maximaal 1,8; ofwel een toename van de uitkeringshoogte met 1% leidt tot maximaal 1,8% meer uitkeringen. Gruber (2000) schat een uitkeringselasticiteit in Canada die gelijk is aan 1,5. Campolieti (2004) geeft aan dat de elasticiteit waarschijnlijk afhankelijk is van de toelatingseisen. Bij een strenge toelatingspraktijk is de elasticiteit lager.

Uitkeringshoogte en gebruik arbeidsongeschiktheidsverzekering

De uitkeringselasticiteit geeft het verband aan tussen de uitkeringshoogte en het gebruik van de uitkering. Ten eerste maakt een hogere uitkering de regeling aantrekkelijk voor nieuwe instroom. Ten tweede leidt een hogere uitkering tot een langere duur (minder uitstroom) voor wie eenmaal in de regeling zit. In de berekeningen van varianten op het gebied van arbeidsongeschiktheid wordt een elasticiteit van 0,5 gebruikt voor de IVA, WGA-volledig maar niet-duurzaam en Wajong en 1,5 voor de WGA gedeeltelijk arbeidsgehandicapten.

Voor IVA en Wajong geldt dat de aanvragers aan strenge keuringseisen moeten voldoen. Om in aanmerking te komen moet sprake zijn van volledig en duurzame arbeidsongeschiktheid. Herstel vindt dan ook nauwelijks plaats. Desondanks is de uitkeringselasticiteit waarschijnlijk niet nul. Hiervoor bestaan twee redenen.

Ten eerste is sprake van elasticiteit via de instroom. IVA en Wajong zijn relatief gunstige regelingen die aantrekkelijker zijn dan aanpalende regelingen zoals WGA of bijstand die een lagere uitkeringshoogte en meer prikkels kennen. De instroom is dus gevoelig voor 'moral hazard' wat betekent dat mensen graag zullen proberen in aanmerking te komen voor deze uitkering. Ondanks een strenge keuringspraktijk is de mate van arbeidsongeschiktheid nu eenmaal moeilijk objectief vast te stellen. In de IVA bestaat momenteel bijna de helft van de instroom uit doorstroom vanuit de WGA van mensen die in eerste instantie als 'niet-duurzaam arbeidsongeschikt' waren beoordeeld (UWV, 2015). Het betreft een populatie met klachten die moeilijker objectief vast te stellen zijn zodat 'moral hazard' een grotere rol speelt dan bij de directe instroom in de IVA.

Ten tweede is de uitstroom afhankelijk van de uitkeringshoogte. Mocht een IVA-uitkeringsgerechtigde of Wajonger onverhoopt (gedeeltelijk) herstellen, dan is de prikkel om arbeid aan te bieden in de regel gering. Een lagere uitkeringshoogte maakt dat het meer loont om in geval van een gezondheidsverbetering weer (gedeeltelijk) aan het werk te gaan.

De gehanteerde elasticiteit voor gedeeltelijk arbeidsongeschikten in de WGA is met 1,5 duidelijk hoger. Dit is op basis van voor Canada geschatte participatie-elasticiteiten (Gruber 1996, 2000), zie ook het kader 'Uitkeringshoogte en gebruik arbeidsongeschiktheidsverzekering' in de Brede Heroverweging 9 (Op afstand van de arbeidsmarkt).

In de berekeningen van de navolgende varianten wordt een elasticiteit voor de IVA, WGA-volledig maar niet-duurzaam en Wajong van 0,5 gehanteerd: een 1% toename van de uitkeringshoogte leidt tot 0,5% meer personen met die uitkering. De gehanteerde elasticiteit voor gedeeltelijk (dus niet-volledig) arbeidsgehandicapten in de WGA is 1,5: een 1% toename van de uitkeringshoogte leidt tot 1,5% meer personen met die uitkering.

Beleidsoptie: verlaging IVA-uitkering naar 70%

Een eerste beleidsoptie is een verlaging van de uitkeringshoogte van de IVA en de WAO van 75% naar 70% van het laatstverdiende loon. Een uitkeringsverlaging van de WAO heeft geen structureel effect omdat de WAO wordt uitgefaseerd. Een verlaging leidt alleen tot een besparing op de korte termijn. Wanneer de IVA-uitkering wordt verlaagd, heeft dat wel een blijvend effect. Uitgaande van structurele uitkeringslasten van 4 miljard euro en een structureel volume van 223.000 personen (Alblas en Koot, 2014) leidt verlaging van de uitkering tot 70% van het laatstverdiende loon tot 0,1% extra arbeidsaanbod en een besparing van 0,2 miljard euro. De mate van herverdeling en de inkomenszekerheid nemen af, vooral voor werknemers met een loon boven het sociaal minimum.

Beleidsoptie: verlaging Wajong-uitkering naar 70% WML

Een tweede beleidsoptie is een verlaging van de uitkeringshoogte van de Wajong (volledig en duurzaam arbeidsongeschikten) van 75% naar 70% WML. Uitgaande van een structureel Wajong-volume van 165.000 personen, structurele uitkeringslasten van 2,5 miljard euro (Alblas en Koot, 2014) en een elasticiteit van 0,5 neemt de werkgelegenheid toe met 0,1%. Daarnaast levert de verlaging een besparing op van circa 0,2 miljard euro. De maatregel betreft vooral personen met een geringe verdien capaciteit en de mate van herverdeling neemt af.

Beleidsoptie: verlaging maximumdagloon

Een derde beleidsoptie is het verlagen van het maximumdagloon naar modaal, zie ook de beleidsopties bij de WW in paragraaf 3.2. Omdat de omvang van de regelingen voor arbeidsongeschiktheid groter is dan voor de WW, is ook de besparing met 0,6 miljard euro groter. De uitkering in de IVA wordt aanzienlijk verlaagd, maar deze groep reageert niet bijzonder sterk op dergelijke financiële prikkels. Voor personen in de WGA veronderstellen we dat de financiële prikkel van groter belang is, omdat zij vaak nog gedeeltelijk kunnen werken en uitzicht op herstel hebben. De werkgelegenheid neemt naar verwachting met 0,3% toe.

Beleidsoptie: verlaging WGA-uitkering naar 60%

In deze variant wordt de maximale WGA-uitkering na de loongerelateerde fase verlaagd naar 60% van de grondslag. Deze verlaging geldt zowel voor de loonaanvullingsfase als voor de vervolguitkering. De WGA-uitkering wordt naar rato verlaagd, afhankelijk van het arbeidsongeschiktheidspercentage. De besparing op de WIA-uitgaven is 0,3 miljard euro. Als gevolg van een lagere uitkering, neemt het aantal personen met een WIA-uitkering af. De maatregel leidt naar verwachting tot 0,3% extra arbeidsaanbod.

3.5.2 Duur regelingen arbeidsongeschiktheid

De duur van de arbeidsongeschiktheidsregelingen is minder onderwerp van discussie dan beleidsknoppen zoals de duur van ziekteregelingen. Arbeidsongeschiktheid is vaak een langdurig probleem. Relevant is of wel of niet periodiek wordt herkeurd en of arbeidsongeschikten zich moeten herscholen en moeten zoeken naar ander werk. Aanscherping van deze beleidsknoppen kunnen de uitkeringsvolumes verlagen.

Beleids optie: periodieke herkeuringen

Een optie om de duur van arbeidsongeschiktheid te verkorten zijn periodieke herkeuringen. Het gaat om herbeoordelingen die bijvoorbeeld om de twee, vijf of tien jaar plaatsvinden. De budgettaire opbrengst is bij frequente herkeuringen waarschijnlijk negatief. De reden is dat de uitvoeringskosten voor een periodieke herkeuring voor alle WGA'ers hoog zijn. De kans dat een persoon minder arbeidsongeschikt wordt verklaard, is waarschijnlijk niet groot genoeg om de kosten te dekken. In de huidige herbeoordelingspraktijk blijft bijvoorbeeld bij circa 65% van de herbeoordeling van niet-duurzaam volledig arbeidsongeschikten de status ongewijzigd (APE, 2013). Hoe groot de doorstroomkansen precies zullen zijn bij periodieke herkeuring, is op voorhand niet te zeggen aangezien hiervoor in Nederland geen pilots en evaluaties zijn gedaan. Een groot gedeelte van de mensen die herkeurd worden, zal in de huidige uitkering blijven of mogelijk doorschuiven naar de duurdere IVA. Door de relatief lage kans op herstel is ook het effect op de werkgelegenheid gering.

3.5.3 Bereik regelingen arbeidsongeschiktheid

Het bereik van de arbeidsongeschiktheidsregelingen is een belangrijke beleidsknop. Voor 1967 kenden we in Nederland verschillende regelingen voor risico's die wel of niet samenhangen met werk. Met de WAO uit 1967 werd het verschil tussen het zogenaamde 'risque professionnel' en 'risque social' opgeheven. In veel landen wordt het verschil tussen de risico's wel gemaakt. De meeste landen die onderscheid maken, hanteren limitatieve lijsten van beroepsziekte. Er is sprake van een 'risque professionnel' als werknemers met een bepaald beroep een hoger risico lopen op bepaalde ziekten dan vergelijkbare werknemers. Wanneer het verschil ook in Nederland opnieuw wordt ingevoerd, zou de hoogte of de duur van de 'risque social'-regelingen versoerd kunnen worden. Een dergelijk beleid heeft substantiële economische en sociale effecten.

Beleids optie: regeling voor risque social

Een beleids optie is om onderscheid te maken tussen risque social en risque professionnel. Dat betekent dat de uitkering verschilt naar de aard van het opgetreden risico. De uitkering voor risque professionnel blijft gelijk aan de huidige WIA. Voor risque social volgt een uitkering op bijstandsniveau zonder middelen- of vermogenstoets. Volgens CBS (2014) is ongeveer 25% van het ziekteverzuim werkgerelateerd, ofwel betreft dit dus beroepsziekte of bedrijfsongeval. Voor beide uitkeringen blijft de beleidspraktijk van de huidige WIA gelden, zodat alleen de hoogte van de uitkering na de loongerelateerde fase aangepast wordt. De besparing als gevolg van de maatregel wordt geraamd op ongeveer 1,3 miljard euro. Indien de lagere lasten worden doorberekend via lagere premies, dan leidt dit tot

een lastenverlichting voor bedrijven. Werknemers zullen zich op de private markt kunnen verzekeren, zodat een schuif naar het private domein plaatsvindt.

Doordat werknemers die instromen onder het regime van *risque social*, minder uitkering zullen krijgen, blijft een groter deel van hen aan het werk. Als gevolg hiervan berekenen we een positief effect op de werkgelegenheid van ongeveer 0,6%. Bij reparatie en herverzekering wordt de toename van de werkgelegenheid geringer. De keerzijde van de sterkere prikkel om aan het werk te gaan, is dat veel arbeidsongeschikten in koopkracht er op achteruit gaan. Dit hangt af van de samenstelling van het huishouden en van het laatstverdiende loon. Werknemers met een loon op het niveau van het minimumloon gaan er nauwelijks op achteruit omdat het bestaansminimum gegarandeerd wordt. Werknemers met een hoger loon gaan er echter wel duidelijk op achteruit. Verder ontstaat uiteraard ook een grote ongelijkheid binnen de groep van arbeidsongeschikten: een bedrijfsongeval leidt tot een hogere uitkering dan een ongeval buiten werktijd.

3.5.4 Uitvoering en risicoverdeling regelingen arbeidsongeschiktheid

De uitvoering en het risico van ziekte en arbeidsongeschiktheid liggen in Nederland deels bij de werkgevers. Bedrijven hebben de keuze zich privaats te verzekeren (eigenrisicodragers) of publiek via het UWV. Het aandeel eigenrisicodragers is ruim 20% van het aantal bedrijven maar bijna 50% van de loonsom. Dit is omdat met name grote bedrijven ervoor kiezen om eigenrisicodragers te worden: 52% van de loonsom in grote bedrijven versus 30% van de loonsom in kleine bedrijven (UWV, 2014). In zowel publieke als private verzekering is sprake van premiedifferentiatie waarin met name de grootte van het bedrijf een rol speelt. Kleine bedrijven betalen premies die gebaseerd zijn op het sectorspecifieke risico op arbeidsongeschiktheid.

Ook in andere landen worden werkgevers medeverantwoordelijk gesteld voor de arbeidsongeschiktheid van (ex-)werknemers in de vorm van gedifferentieerde premies. Dat is bijvoorbeeld het geval in Finland (Korkeamäki en Kyrrä 2009), Canada (Hyatt en Thomason 1998) en Zwitserland. Wanneer de risico's in een bedrijf kleiner zijn dan in de sector krijgt men een bonus, terwijl men anders een boete (*malus*) betaalt. In veel landen bestaat alleen premiedifferentiatie voor grotere bedrijven. De verplichtingen tot re-integratie voor de werkgever verschillen aanzienlijk per land (OESO 2010, p. 128-129).

Beleidsoptie: loondispensatie in plaats van loonkostensubsidie

De overheid kan werkgelegenheid onder personen met een lage productiviteit, zoals arbeidsgehandicapten, stimuleren met een vorm van loonaanvulling. Het wordt dan financieel aantrekkelijker voor werkgevers om mensen met een productiviteit lager dan het minimum cao-loon aan te nemen. Nederlandse studies duiden op positieve resultaten (CPB 2006, 2013, UWV 2013), hoewel uit internationale empirische studies geen duidelijk oordeel komt over de effectiviteit van dit arbeidsmarktbeleid (Card et al. 2010, Kluge 2010).

In het geval van een loonkostensubsidie betaalt de werkgever het cao-loon en vult de gemeente het verschil tussen de loonwaarde en het minimumloon aan met een

loonkostensubsidie van maximaal 70% van het minimumloon. In het geval van loondispensatie betaalt de werkgever minder dan het gangbare loon en de werknemer ontvangt een aanvullende uitkering tot maximaal het minimumloon. Een overgang van loonkostensubsidie naar loondispensatie levert een bezuiniging van 0,5 miljard euro op omdat de laatste een duurder instrument is, onder andere omdat de subsidie ook de bijbehorende werkgeverslasten vergoedt. Het werkgelegenheidseffect is naar verwachting echter gering, omdat beide instrumenten voor de prikkel voor werknemers om zich aan te bieden op de arbeidsmarkt weinig verschillen. Voor werkgevers resulteert een lastenverlichting omdat zij niet meer het verschil tussen minimumloon en cao-loon hoeven te betalen.

Beleids optie: afschaffen premiedifferentiatie

Volgens het huidige beleid betalen werkgevers een gedifferentieerde premie en een mogelijke beleids optie is het afschaffen van premiedifferentiatie. Het afschaffen van premiedifferentiatie kan budgetneutraal worden vormgegeven, waarbij een gemiddeld hogere premie wordt berekend om de toename van de WIA-uitgaven te dekken. Door de verminderde financiële prikkel voor individuele bedrijven neemt de werkgelegenheid af met 0,1%. De omvang van de WIA zal naar verwachting met 5% tot 10% toenemen, zodat ook de premies met ongeveer hetzelfde percentage toenemen; er is dus sprake van lastenverzwaring voor bedrijven. Merk wel op dat de risico's voor bedrijven bij het aannemen van personeel afnemen en dat het daarom kan leiden tot minder risicoselectie. Verder zal bij dergelijk beleid de rol van de particuliere markt voor de WGA herzien moeten worden. Voor bedrijven met lage risico's wordt de publieke verzekering namelijk duurder, zodat zij zullen overstappen naar een private verzekeraar. Hierdoor kan het publieke stelsel met de slechte risico's blijven zitten.

Beleids optie: quotum voor arbeidsgehandicapten

Om te bevorderen dat werkgevers arbeidsgehandicapten aannemen, is het mogelijk bedrijven een quotum op te leggen. Als gevolg van de beperking van de Wajong en afschaffen van de Wet Sociale Werkvoorziening (WSW), zullen naar verwachting veel arbeidsgehandicapten (met loonkostensubsidie) aan de slag gaan. In het Sociaal akkoord heeft het kabinet met werkgevers afspraken gemaakt over een baangarantie voor arbeidsgehandicapten. Als het aantal afgesproken banen niet wordt gerealiseerd, treedt de quotumregeling in werking – na overleg met sociale partners en gemeenten. In plaats van de banenafpraak, zou direct een quotum ingevoerd kunnen worden.

In tegenstelling tot de banenafpraak wordt in een quotumregeling de prikkel gevoeld op bedrijfsniveau. Dit geeft een sterkere prikkel tot het aannemen van arbeidsgehandicapten. Werkgevers kunnen de heffing echter ook beschouwen als het afkopen van hun verplichting. Verder blijkt uit onderzoek (Lalive et al., 2009) dat de aangenomen arbeidsgehandicapten gedeeltelijk zijn aangetrokken uit bedrijven die (ruimschoots) voldoen aan het quotum, of niet onder het quotum vallen. Dit noemen we herschikking. In deze gevallen wordt geen boete betaald en vindt geen besparing op de uitkering plaats.

Een quotum zorgt voor extra werkgelegenheid zolang het quotumpercentage hoger ligt dan het aantal reeds werkzame arbeidsgehandicapten en het aantal plaatsen niet volledig wordt afgekocht met een boete of ingevuld met voorheen elders werkzame arbeidsgehandicapten. Het aantal werkzame arbeidsgehandicapten gaat zonder quotum al toenemen vanwege de beperking van de Wajong en inzet van loonkostensubsidies. De extra arbeidsgehandicapten op de arbeidsmarkt kunnen op korte termijn gedeeltelijk andere (laagproductieve) werknemers verdringen. Daarnaast brengt het quotum uitvoeringskosten met zich mee. Per saldo gaan we ervan uit dat een quotum geen besparing oplevert: herschikking leidt ertoe dat het quotum gedeeltelijk wordt ingevuld zonder besparing op uitkeringen of boete-inkomsten, daarna doen uitvoeringskosten de boete-inkomsten en besparing op uitkeringslasten teniet. Wel resulteert, bij een verondersteld quotumpercentage van 5%, een klein positief effect op de werkgelegenheid van 0,1%.

VIER

Ontslagbescherming

4.1 Inleiding

Het Nederlandse ontslagstelsel wijkt af ten opzichte van dat in veel andere OESO (Organisatie voor Economische Samenwerking en Ontwikkeling) landen, aangezien het verschil in bescherming tussen vaste en tijdelijke contracten relatief groot is. Dit komt vooral door de strikte bescherming bij vaste contracten, onder andere door procedurele belemmeringen. Wettelijke ontslagbescherming is nodig, bijvoorbeeld om te voorkomen dat werkgevers te gemakkelijk overgaan tot ontslag, wat hoge maatschappelijke kosten zoals werkloosheidsuitkeringen met zich meebrengt. Maar aangezien het huidige ontslagstelsel niet uitontwikkeld is, verkent dit hoofdstuk mogelijke interventies op het terrein van de ontslagbescherming.

In verschillende Europese landen is in de jaren tachtig en negentig de arbeidsmarkt geflexibiliseerd via een partiële hervorming van het ontslagrecht; de ontslagbescherming van werknemers in vaste dienst bleef grotendeels ongewijzigd, terwijl de regels rondom het gebruik van tijdelijke contracten werden versoepeld. In Nederland past de invoering van de Flexwet (1999) binnen deze algemene ontwikkeling. De Wet werk en zekerheid (WWZ) leidt per 1 juli tot nieuwe aanpassingen van de ontslagwetgeving. Zo wordt de maximale termijn voor achtereenvolgend gebruik van tijdelijke contracten verkort en wordt, de te volgen ontslagroute afhankelijk van het type ontslag en de ontslagvergoeding vervangen door het transitiebudget.

De vraag of het Nederlandse ontslagstelsel nog verder dient te worden aangepast, blijft ook na invoering van de WWZ actueel. De omgeving waarin werkgevers en werknemers keuzes maken, is aan verandering onderhevig. Ten eerste is het aantal tijdelijke contracten substantieel gestegen (ruim 30% van de werkgelegenheid (inclusief zelfstandigen zonder personeel; zzp'ers) was in 2013 voor bepaalde tijd, 70% voor onbepaalde tijd). De doorstroming van tijdelijke naar vast contracten in Nederland lijkt beperkt. Er zijn veel aanwijzingen dat tijdelijke werknemers in Nederland kwetsbaar zijn, niet alleen omdat de aanpassingen op de arbeidsmarkt zich bij deze groep concentreren, maar ook hebben zij vaak een lager loon en minder (formele) opleidingskansen. Een tweede trend is de sterke toename van het aantal zelfstandigen zonder personeel: van 5,9% van de werkzame beroepsbevolking in 1999 tot 10,8% in 2013. Deze groei is in internationaal perspectief hoog en verwacht wordt dat de groei nog verder doorzet, tot circa 15% in 2030 (IBO Zelfstandigen zonder personeel, 2015). Ten derde heeft een sterke toename plaatsgevonden in ontslag met wederzijds goedvinden. De versoepeling van de verwijtbaarheidstoets in 2006 heeft dit mogelijk gemaakt. In de periode 2004-2006 vond een kwart van de

ontbindingen plaats met wederzijds goedvinden, in 2011-2012 was dit toegenomen tot 61% (Hoevenagel et al., 2013). Tot slot wordt het ontslagstelsel gekenmerkt door een groot verschil in bescherming van vaste en tijdelijke contracten, vooral door strikte bescherming bij vaste contracten. Nuanceringen hierbij zijn dat bij het veel toegepaste ontslag met wederzijds goedvinden procedurele belemmeringen een minder grote rol spelen en dat ook het feit dat de bescherming van flexibele contracten iets lager ligt dan het OESO-gemiddelde, bijdraagt aan het verschil in bescherming tussen vast en flexibel. Gegeven deze trends en kenmerken verkennen we de mogelijkheden om de ontslagbescherming te hervormen, waarbij we vooral inzoomen op verlaging van de bescherming voor vaste contracten en het efficiënter maken van het ontslagstelsel.

Waarom is ontslagbescherming nodig en welke rol heeft de overheid hierin?

Ontslagbescherming zet een rem op ontslag. Een eerste functie van deze rem is de werknemer te beschermen tegen willekeur: ontslagverboden, het verbod op discriminatie en de definitie van (on)redelijk ontslag spelen hierbij een rol. Ten tweede heeft ontslagbescherming een verzekeringsfunctie, die zorgt dat onverwachte schokken in het inkomen (deels) worden opgevangen (Card et al., 2007, Pissarides, 2001). Hierbij zijn vooral de opzegtermijn en de ontslagvergoeding van belang, die via overdrachten van werkgever naar werknemer tot stand komen, maar dit zou in principe zonder tussenkomst van de overheid door de partijen zelf kunnen worden geïnitieerd. Een derde functie van ontslagbescherming is om de maatschappelijke kosten van ontslag te verminderen. Werkloosheid na ontslag kan namelijk tot aanzienlijke maatschappelijke kosten leiden: de werknemer maakt aanspraak op werkloosheidsuitkeringen of andere vormen van sociale zekerheid en participeert wellicht in (kostbare) re-integratieprogramma's. Werkgevers houden niet van zelf rekening met deze maatschappelijke kosten ('externaliteiten') wanneer zij beslissen om een werknemer te ontslaan. Om het ontslaggedrag van bedrijven te beïnvloeden is daarom een afdracht aan de overheid als derde partij noodzakelijk, bijvoorbeeld in de vorm van procedurele belemmeringen of een ontslagbelasting. De derde partij is nodig omdat werkgever en werknemer directe overdrachten tussen hen zouden kunnen compenseren door lagere loonafspraken en dan is er geen effect op het ontslaggedrag. Ten vierde kunnen er politiek-economische redenen zijn voor betrokkenheid van de overheid bij de vormgeving van ontslagbescherming, om te zorgen dat belangen van outsiders, werklozen en werknemers met een kwetsbare positie op de arbeidsmarkt, behartigd worden.

Ontslagbescherming heeft zowel positieve als negatieve effecten op de werkgelegenheid en andere economische uitkomsten, zoals de stromen op de arbeidsmarkt, de productiviteit, de efficiency van het ontslagstelsel en de kansen voor zwakkere groepen op de arbeidsmarkt. Soms vallen deze tegengestelde effecten tegen elkaar weg, soms is de richting van het effect duidelijk. Op basis van inzichten uit (recente) wetenschappelijke studies, zowel theoretisch als empirisch, probeert dit hoofdstuk meer inzicht te geven in de kosten en baten hervorming van ontslagbescherming: tot welke positieve effecten leidt een bepaalde hervorming, en met welke negatieve effecten moet rekening worden gehouden? We beschouwen daarbij de onderdelen (dimensies) waaruit

ontslagbescherming bestaat, denk aan procedurele belemmeringen, de ontslagvergoeding of de opzegtermijn, aangezien deze verschillende effecten kunnen hebben op de arbeidsmarkt. We bespreken per onderdeel een aantal beleidsopties. Sommige beleidsopties kunnen ook andersom worden ingezet (bijvoorbeeld een hogere in plaats van een lagere transitievergoeding); de effecten zijn dan symmetrisch, tenzij anders wordt aangegeven.

In dit hoofdstuk wordt expliciet onderscheid gemaakt tussen ontslagbescherming voor vaste werknemers en de bescherming voor meer flexibele vormen van arbeid. Sectie 4.2 en 4.3 richten zich op de bescherming van vaste contracten, waarbij 4.2 de effecten van het totale niveau van ontslagbescherming analyseert en 4.3 ingaat op verschillende dimensies van ontslagbescherming. De effecten van regels omtrent het gebruik en de bescherming van flexwerkers worden in sectie 4.4 behandeld. In sectie 4.3 en 4.4 worden hervormingsvoorstellen besproken.

4.2 Ontslagbescherming voor vaste contracten

Werkgevers kunnen uiteenlopende redenen hebben om een werknemer te ontslaan: het bedrijf verkeert in zwaar weer ('bedrijfseconomische redenen') of de werknemer functioneert onder de maat ('disfunctioneren'), is langdurig ziek of arbeidsongeschikt, of er is een ernstig conflict tussen de werknemer en de werkgever ('verstoorde arbeidsverhouding').

Met de invoering van de Wet Werk en Zekerheid (in 2015) is de ontslagreden bepalend voor de keuze tussen de UWV (Uitvoeringsinstituut Werknemersverzekeringen) route en de kantonrecht route¹: ontslag om bedrijfseconomische redenen en langdurige arbeidsongeschiktheid worden door het UWV behandeld, terwijl ontslag om andere redenen via de kantonrechter verloopt. Het UWV en de kantonrechter voeren een preventieve toets uit, waarbij wordt nagegaan of het ontslag rechtsgeldig is. Wanneer een werknemer via een van deze routes wordt ontslagen, heeft deze recht op een opzegtermijn en een zogenoemde transitievergoeding. De lengte van de opzegtermijn en de hoogte van de transitievergoeding zijn (onder andere) afhankelijk van de duur van het dienstverband (zie 4.3 voor meer details).

1 Onder de systematiek vóór de invoering van de WWZ konden werkgevers zelf kiezen voor een van de twee routes.

Tabel 4.1

Overzicht ontslagbescherming

Maatregel	Economische effecten			Ongelijkheid
	Werkgelegenheid	Productiviteit	Efficiency ontslagstelsel	
Versoepelen ontslagbescherming algemeen (§ 4.2.1 / § 4.2.2)	Geen duidelijk positief of negatief effect, vanwege zowel meer ontslag als aanname	Betere allocatie werknemers verhoogt productiviteit, mogelijk negatief effect voor zover bescherming innovatie stimuleert	Afhankelijk van vormgeving	Afhankelijk van vormgeving
I Vaste contracten:				
1) Procedurele belemmeringen (§ 4.3.2)				
Eén route			Transpanter, efficiënter stelsel	
Naar repressief stelsel	Geen	Betere allocatie werknemers verhoogt productiviteit	Uitvoering sneller/ eenvoudiger; sluit aan op toename ontslag met wederzijds goedvinden	Onbekend
Ontslagbelasting en aannamesubsidie	Geen	Betere allocatie werknemers verhoogt productiviteit	Sneller / eenvoudiger / goedkoper, minder restricties op ontslag	Kleiner verschil vaste-tijdelijke contracten: minder gebruik tijdelijke contracten
2) Opzegtermijn (§ 4.3.3)				
Lange transferperiode	Werkloosheids-cijfer geflatteerd door langer in dienst houden werknemer	Uitstel intensief zoeken; mogelijk betere match door langere zoektijd	Langere ontslagperiode dus strikter, minder efficiënt ontslagstelsel	Minder kansen voor outsiders door striktere bescherming insiders
3) Ontslagvergoeding (§ 4.3.4)				
– Verlaging opbouw / afschaffen progressie/verlagen maximum	Geen	Betere allocatie werknemers verhoogt productiviteit		Minder terughoudendheid aanname ouderen; kleiner verschil vaste-tijdelijke contracten
– Afbouw in periode voorafgaand aan AOW	Geen	Onbekend	Onbekend	Minder terughoudendheid aanname ouderen
– Geen recht bij ontslag door arbeidsongeschiktheid (AO)	Geen	Onbekend	Bij volledige AO: vermindering deadweight-loss transitievergoeding	Minder voorkeur korte contracten

Tabel 4.1

Overzicht ontslagbescherming (vervolg)

Maatregel	Economische effecten			Ongelijkheid
	Werkgelegenheid	Productiviteit	Efficiency ontslagstelsel	
'Portable' transitievergoeding	Geen	Voor werknemer kleinere rem op vrijwillige mobiliteit, betere allocatie	Administratiekosten individuele accounts, controle aanwending, voor werkgever kleinere rem op ontslag.	Geen
Lichter regime MKB	Geen	Betere allocatie werknemers verhoogt productiviteit MKB	Onbekend	Meer rechtsongelijkheid kleine vs. grote bedrijven
4) Bescherming tegen onrechtmatig ontslag (§ 4.3.5)				
Beperken hoger beroep	Geen	onbekend	Snel duidelijkheid, ondersteunt nut preventieve toets	Mogelijk minder maatwerk in uitspraken
Verlengen proeftijd	Geen	onbekend	Versoepeling, want ontslaan tijdens proeftijd kan zonder meer	Tijdelijke contracten en proeftijd zijn communicerende vaten
5) Collectief ontslag (§ 4.3.6)				
Loting i.p.v. afspiegelingsbeginsel	Geen	Meer vrijwillige mobiliteit, betere allocatie, hogere productiviteit	Meer kans op stigmatisering van ontslag	Lange baanduren meer kans op ontslag
Terugkeer naar LIFO	Geen	Minder vrijwillige mobiliteit ouderen, lagere productiviteit	Negatief: regels wijken verder af van wat de markt wil, dus nog terughoudender bij aanname	Jongeren / korte baanduren meer kans op ontslag
II Tijdelijke contracten (§ 4.4.2):				
Beperken gebruik:				
- Tijdelijke contracten alleen voor tijdelijke werkzaamheden	Wrs. negatief; werkgevers terughoudend met aanname	Onbekend	Hoge handhavingskosten	Substitutie door payroll, uitzendwerk en zzp.
- Ketenbepaling verruimen	Geen	Onbekend	Onbekend	Effecten t.a.v. doorstroming naar vast werk nog onduidelijk. Verruiming maakt flexwerkers aantrekkelijk t.o.v. zzp'ers.

Tabel 4.1

Overzicht ontslagbescherming (vervolg)

Maatregel	Economische effecten			Ongelijkheid
	Werkgelegenheid	Productiviteit	Efficiency ontslagstelsel	
– Maatwerk bij ketenbepaling	Geen	Stimulering innovatie	Onbekend	Rechtsongelijkheid tussen bedrijven
Herinvoeren BBA voor zzp'ers met weinig opdrachtgevers	Geen	Onbekend	Onbekend	Verkleint verschil met werknemers in loondienst
Eén contract: weg-nemen verschillen in beëindigingskosten van vaste en tijdelijke contracten	Geen	Versoepeling zorgt voor betere allocatie en stijging productiviteit	Nog in geen enkel land ingevoerd. Nadeel: geen tijdelijke contracten meer voor echt tijdelijk werk	Betere doorstroming dus gelijkere kansen in- en outsiders
Verenigd contract: beperking definitie onrechtmatig ontslag	Geen	Versoepeling zorgt voor betere allocatie en stijging productiviteit	Tijdelijk contract blijft beschikbaar	Betere doorstroming dus gelijkere kansen in- en outsiders
Transitie tijdelijk – vast financieel stimuleren	Geen	Versoepeling zorgt voor betere allocatie en stijging productiviteit	Onbekend	Betere doorstroming, dus gelijkere kansen in- en outsiders.

Naast ontslag via het UWV en de kantonrechter bestaat er een derde ontslagroute: ontslag met wederzijds goedvinden.² In dit geval wordt het dienstverband beëindigd door middel van een individuele overeenkomst tussen de werkgever en de werknemer. Hierbij is er op grond van de wet geen recht op een transitievergoeding; wel heeft de regeling een zekere reflexwerking op de afspraken die worden gemaakt over vergoedingen. Er is geen toestemming van het UWV of de kantonrechter vereist, waardoor deze route gemiddeld korter is dan de andere twee routes (Hoevenagel et al., 2013). Hoewel de route in principe niet nieuw is, heeft deze de laatste jaren wel aan populariteit gewonnen. In de periode 2004-2006 verliep nog ongeveer een kwart van de ontslagen via deze route, terwijl dit is opgelopen tot meer dan de helft van de ontslagzaken in de periode 2011-2012, dus meer dan het aantal ontslagen via het UWV en de kantonrechter tezamen (Hoevenagel et al., 2013). Deze forse toename is mogelijk geworden door de beperking van de verwijtbaar-

2 Een vaste werknemer kan ook via andere routes zijn baan verliezen: ontslag tijdens de proeftijd; ontslag op staande voet (om een dringende reden); ontslag wegens faillissementen. De laatste 'route' is in de crisisjaren een belangrijke reden van gedwongen ontslag: in 2010 was het aantal ontslagen door faillissement hoger dan het totale aantal ontslagen dat via de UWV en de kantonrechter plaatsvond.

heidstoets sinds oktober 2006: om in aanmerking te komen voor een WW-uitkering, hoeven werknemers zich niet meer pro forma te verzetten tegen ontslag met wederzijds goedvinden.³

De drie ontslagroutes gaan gepaard met uiteenlopende kosten voor de werkgever. Naast de kosten die samenhangen met de ontslagvergoeding en het doorbetalen van het loon tijdens de opzegtermijn, die vooral hoog zijn bij lange dienstverbanden, zijn er bijkomende kosten vanwege de juridische procedures (advocatenkosten e.d.). Hoevenagel et al. (2013) hebben becijferd dat de werkgever bij ontslag met wederzijds goedvinden (gemiddelde kosten ruim 22.000 euro) iets duurder uit is dan bij de UWV-route (ruim 18.000 euro), maar nog niet de helft uitgeeft van de gemiddelde kosten die bij de kantonrecht route worden gemaakt (ruim 51.000 euro). Hiervan ontvangt de werknemer circa 40% (bij de UWV-route) tot 65% (bij de kantonrecht route en ontslag met wederzijds goedvinden) in de vorm van vergoedingen. Een ander deel gaat naar de werknemer in de vorm van een opzegtermijn waarin zijn productiviteit laag is (UWV-route 29%, kantonrecht route 15% en ontslag met wederzijds goedvinden: 18% van genoemde werkgeverskosten). Aan procedurele en juridische kosten gaat in geval van de UWV-route 30% van het bedrag op, bij de kantonrecht route 19% en in geval van ontslag met wederzijds goedvinden: 15%. De procedurele en juridische kosten bepalen mede de efficiëntie van het ontslagstelsel.

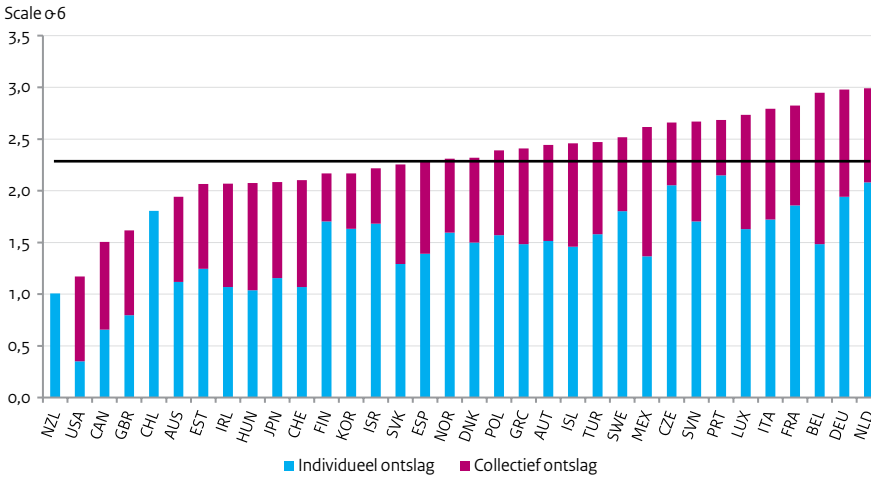
Onder de WWZ wordt de ontslagvergoeding voor werknemers vervangen door de lagere transitievergoeding, maar daar staat tegenover dat iedere ontslagene zowel een opzegtermijn, als een transitievergoeding krijgt, terwijl voorheen de UWV-route alleen recht gaf op een opzegtermijn en de ontslagvergoeding voorbehouden was aan de kantonrecht procedure (al was er in de praktijk vaak wel een vergoeding verschuldigd bij deze route op grond van sociale plannen). Anders dan nu het geval is, kan de volledige proceduretijd in mindering worden gebracht op de opzegtermijn, mits minimaal 1 maand resteert. Dit geldt zowel voor de route via het UWV, als die van de kantonrecht.

Vergeleken met andere OESO-landen is het Nederlandse stelsel van ontslagbescherming voor vaste werknemers relatief strikt. De OESO Employment Protection Legislation (EPL) indicator is een veelgebruikte indicator om de striktheid van ontslagbescherming te meten. De meest recente OESO-indicator voor ontslagbescherming bestaat uit 21 dimensies, waarvan er 13 betrekking hebben op de bescherming voor werknemers met vaste contracten en 8 de regelgeving rondom het gebruik van flexibele contracten meten. Figuur 4.1 toont de totaalscore voor vaste contracten voor individueel en collectief ontslag.⁴

3 Werknemers waren ‘verwijtbaar werkloos’ wanneer zij zich niet verzetten tegen ontslag: in dat geval hadden ze geen recht op een WW-uitkering.

4 De dertien dimensies specifiek voor vaste contracten komen uitgebreider aan bod in sectie 1.3; de acht dimensies voor tijdelijke contracten worden in 1.4 behandeld.

Figuur 4.1
Bescherming vaste contracten



Noot: De gegevens hebben betrekking op 2013. De OESO-indicator voor vaste contracten voor Nederland is (conform CPB 2013b) op twee punten aangepast om beter aan te sluiten bij de juridische realiteit (zie noten bij figuren 4.3 en 4.5 voor details). Deze aanpassingen compenseren elkaar grotendeels: de aangepaste indicator in de figuur bedraagt 2,99, de oorspronkelijke OESO-indicator 2,94. Invoering van de WWZ in 2015 heeft geen effect ten opzichte van de aangepaste index (CPB 2013b).

De OESO-indicator geeft slechts een globale indicatie van de positie van Nederland ten opzichte van andere landen. Om een nauwkeuriger beeld te krijgen, vergelijken we in sectie 4.3 de onderliggende dimensies. Een beperking van de indicator is dat de gewichten waarmee de verschillende aspecten van het ontslagstelsel worden ingewogen, enigszins arbitrair zijn. Deze gewichten zijn consistent over landen. Ontslag met wederzijds goedvinden wordt niet meegewogen in de indicator. De OESO EPL-indicator geeft namelijk de wettelijke ontslagbescherming weer (EPL staat voor ‘*Employment Protection Legislation*’), terwijl ontslag met wederzijds goedvinden (zowel voor Nederland als voor andere landen) niet bij deze wetgeving wordt meegerekend. De wettelijke regels kunnen wel invloed hebben op de afspraken die worden gemaakt bij ontslag met wederzijds goedvinden, omdat zij mede het speelveld bepalen.

4.2.1 Effecten van ontslagbescherming

De literatuur over de arbeidsmarkteffecten van ontslagbescherming richt zich op verschillende dimensies. De volgende vragen staan hierbij centraal:

1. Wat is het effect van ontslagbescherming op de *werkgelegenheid*?
2. Wat is het effect van ontslagbescherming op de *dynamiek op de arbeidsmarkt* (stromen)?
Leidt een soepeler stelsel van ontslagbescherming tot meer mobiliteit van de ene naar

- de andere baan (baanmobiliteit)? En wat zijn de effecten op de stromen naar en uit werkloosheid (werkloosheidsduur)?
3. Hoe beïnvloedt ontslagbescherming de *baankansen van verschillende groepen*: welke groepen werknemers hebben baat bij striktere ontslagbescherming? Verkleint ontslagbescherming de baankansen van bepaalde groepen?
 4. Wat zijn de effecten van ontslagbescherming op de *productiviteit*?

Effect op werkgelegenheid

De economische theorie geeft geen uitsluitsel over het effect van ontslagbescherming op het niveau van werkloosheid. Vanuit een traditionele (neoklassieke) economische benadering verslechteren instituties, zoals ontslagbescherming, het functioneren van de arbeidsmarkt: de relatief hoge werkloosheid in Europa in de jaren tachtig en negentig zou het gevolg zijn van het beperkte aanpassingsvermogen van rigide arbeidsmarkten. Volgens dit perspectief zou een versoepeling van het ontslagrecht een oplossing kunnen zijn voor dit probleem (OESO, 1994). Echter, theoretische modellen leiden niet tot eenduidige voorspellingen over de effecten van ontslagbescherming op het niveau van werkgelegenheid en werkloosheid (Bentolila en Bertola, 1990; Bertola, 1992; Ljungqvist, 2002, Holmlund, 2014). Aan de ene kant zijn werkgevers minder geneigd om hun werknemers te ontslaan wanneer de kosten van ontslag hoog zijn. Aan de andere kant nemen werkgevers deze toegenomen kosten mee in hun beslissing een werknemer aan te nemen en worden werkgevers dus terughoudender in het aannemen van mensen als zij weten dat ontslaan kostbaar is. Dit impliceert dat ook de stromen van werkloosheid naar werk afnemen en baancreatie en baandestructie dalen (Garibaldi, 1998; Mortensen en Pissarides, 1999). Het effect van een hervorming van het niveau van ontslagbescherming op de totale werkgelegenheid (en werkloosheid) is afhankelijk van welk van de twee tegenovergestelde effecten (effect op 'hiring' en 'firing') domineert.

In lijn met de theoretische voorspellingen laat een groot aantal simulatiestudies zien dat de effecten van ontslagbescherming op de werkgelegenheid inderdaad onduidelijk zijn: sommige studies vinden positieve effecten op het niveau van de werkgelegenheid, andere studies vinden negatieve effecten. In alle studies zijn de effecten op de werkgelegenheid niet significant of relatief klein. Een soortgelijke conclusie kan worden getrokken op basis van studies die gebaseerd zijn op landenvergelijken (OESO, 1999; 2004; Addison en Teixeira, 2001). Deze studies geven aan dat ontslagbescherming de werkloosheid kan verhogen (bijv. Lazear, 1990; Scarpetta, 1996) of kan verlagen (Di Tella et al., 2005). Over het algemeen wijzen deze studies op een kleine negatieve correlatie tussen ontslagbescherming en werkgelegenheid. De spreiding van de positieve en negatieve effecten is echter groot (voor een overzicht, zie Deelen et al., 2006: pp.37-45). Slechts een beperkt aantal studies onderzoekt het causale effect van ontslagbescherming met behulp van quasi-experimentele methoden (Micco en Pages (2006), Kugler en Pica (2008)). Ook zij vinden geen duidelijke positieve of negatieve effecten op de werkgelegenheid. MacLeod (2011) geeft een breed en 'up-to-date' overzicht van de literatuur op dit terrein en komt tot dezelfde conclusie.

Effect op arbeidsmarktdynamiek

Hoewel het effect van ontslagbescherming op het niveau van werkloosheid niet eenduidig is, leidt hoge ontslagbescherming wel duidelijk tot minder dynamiek op de arbeidsmarkt en lagere conjunctuurgevoeligheid van de werkgelegenheid. Ontslagbescherming beperkt niet alleen de stromen tussen werk en werkloosheid, maar ook vrijwillige mobiliteit van baan naar baan kan worden geremd als de opgebouwde rechten afhankelijk zijn van de baanduur bij de werkgever en men deze verliest in geval van baanmobiliteit. Beperkte stromen tussen werkloosheid en werk impliceert dat striktere ontslagbescherming de gemiddelde werkloosheidsduur verhoogt (e.g. Garibalidi, 1998). De werkgelegenheid is minder gevoelig voor schommelingen in de conjunctuur wanneer de kosten van ontslag hoger zijn (Hamermesh, 1998). Tijdens periodes van economische groei zullen werkgevers minder mensen aannemen omdat zij deze werknemers in de toekomst misschien moeten ontslaan. In tijden van recessie zijn werkgevers eerder geneigd om werknemers te behouden om zo de ontslagkosten te vermijden. Ontslagbescherming kan daarom worden gezien als een vorm van anticyclisch beleid.

116 Veel empirische studies bevestigen de voorspelling dat ontslagbescherming de dynamiek op de arbeidsmarkt verlaagt (Bassanini en Garnero, 2013) en de arbeidsmarkt minder conjunctuurgevoelig maakt (Micco en Pages, 2006; Messina en Vallanti, 2007). Ook studies die bijvoorbeeld veranderingen in de definitie van een 'klein' bedrijf benutten in situaties waar voor kleine bedrijven een soepeler ontslagregime geldt (Boeri en Jimeno, 2005; Bauernschuster, 2013; Kugler en Pica, 2008), bevestigen dat toegenomen ontslagkosten een negatief effect hebben op zowel het aantal in dienst genomen, als het aantal ontslagen werknemers. Deze effecten zijn het sterkst in sectoren waarin relatief veel dynamiek is (Kugler en Pica, 2008).

Effect op baankansen van verschillende groepen

Ontslagbescherming biedt vooral bescherming voor werknemers met een stabiele arbeidsmarktpositie ('insiders'). Als strikte ontslagbescherming werkgevers ontmoedigt om nieuw personeel aan te trekken, hebben groepen die toetreden tot de arbeidsmarkt ('outsiders') een kleinere kans om een baan te vinden.

Hoge ontslagkosten maken werkgevers niet alleen terughoudender in hoeveel personeel zij aannemen, maar ook kritischer over wie zij aanstellen. Immers, de kosten zijn hoog wanneer de 'match' tegenvalt en de werkgever een onproductieve werknemer wil ontslaan. De arbeidsmarktstatus van de kandidaat heeft een signaalfunctie: werkloze kandidaten kunnen als minder productief worden ingeschat dan kandidaten met een baan, waardoor werklozen moeilijker aan de slag komen (Kugler en Saint-Paul, 2004).

De negatieve effecten zijn geconcentreerd bij specifieke groepen. In termen van baankansen lijken vooral volwassen en middelbare mannen baat te hebben bij strikte ontslagbescherming, ten nadele van jongeren, immigranten en vrouwen (Lazear, 1990; Nickell, 1997; OESO, 2004), voor wie die een lagere kans op werk oplevert. Ook vergroot strikte bescherming voor vaste werknemers het aandeel jongeren, lager opgeleiden en

(allochtone) vrouwen op tijdelijke contracten (Kahn, 2007). Ontslagbescherming heeft dus effect op de demografische samenstelling van de werkgelegenheid: striktere ontslagbescherming verslechtert de relatieve arbeidsmarktpositie van groepen met een (relatief) grote afstand tot de arbeidsmarkt.

Effect op arbeidsproductiviteit

Theoretisch heeft ontslagbescherming zowel negatieve als positieve effecten op de productiviteit. Ontslagbescherming kan de productiviteit verlagen omdat het de dynamiek op de arbeidsmarkt beperkt. Werkgevers zijn geneigd om laagproductieve werknemers te behouden wanneer ontslagkosten hoog zijn. Ook zullen werknemers terughoudend zijn om vrijwillig over te stappen naar een andere baan als dit betekent dat ze de opgebouwde bescherming verliezen (als rechten zijn gekoppeld aan baanduur). Striktere ontslagbescherming belemmert dus dat werknemers in de banen terechtkomen waarin zij het meest productief zijn, er is dan geen 'efficiënte allocatie' op de arbeidsmarkt ('de juiste persoon op de juiste plek').

Een strikter stelsel van ontslagbescherming kan ook leiden tot een daling van de productiviteitsgroei als het innovatieprocessen vertraagt. Het idee is dat nieuwe technologieën (vooral) in nieuwe bedrijven worden ontwikkeld. Om uit te breiden moeten deze bedrijven werknemers die werkzaam zijn in de 'oude' economie, onttrekken (Bertola, 1994). De mogelijkheid om werknemers bij een verlies te ontslaan, beperkt het risico van de investering. Wanneer het moeilijk is om werknemers te ontslaan, dan nemen minder bedrijven het risico om in dynamische activiteiten te investeren (Bartelsman et al., 2015). Vooral bij bedrijvigheid die radicale innovaties doorvoert en daarbij grote risico's loopt, is de behoefte aan flexibiliteit groot (Scheele et al., 2013).

Ontslagbescherming kan ook positieve effecten hebben op de productiviteit. Ten eerste betekent lagere mobiliteit van werknemers tussen bedrijven een langere verblijfsduur binnen een bedrijf. Dit kan de prikkels verhogen om in menselijk kapitaal te investeren (Acemoglu en Pischke, 1999a; 1999b). Ten tweede: als een bedrijf zich er niet aan kan committeren om werknemers in het geval van tegenvallende resultaten in dienst te houden, dan kan dit leiden tot risicomijdend gedrag aan de kant van de werknemers; zij zullen minder bereid zijn werkzaamheden uit te voeren die met een kleine kans tot een innovatieve doorbraak leiden, maar een grote kans hebben op niets uit te lopen. Wettelijke ontslagbescherming kan erbij helpen om dit commitmentprobleem op te lossen (Acharya et al., 2010). Een derde theoretisch argument is dat ontslagbescherming zorgt voor sterkere prikkels om de meest productieve match te selecteren (Marinescu, 2009). Ten vierde kan strikte ontslagbescherming in kennisintensieve sectoren een positief effect hebben op innovatie, vooral als het gaat om innovatie die afhankelijk is van historisch geaccumuleerde, bedrijfsspecifieke en persoonsgebonden ervaringskennis (Kleinknecht, 2015).

Effecten van ontslagbescherming op het productiviteitsniveau zijn vooral met hulp van simulatiemodellen aangetoond. Een ontslagbelasting van een jaarsalaris verlaagt het

gemiddelde productiviteitsniveau met ongeveer 2 procent (Hopenhayn en Rogerson, 1993; Alvarez en Veracierta, 2001; Hobijn en Sahin, 2013). Soepeler ontslagbescherming stimuleert de productiviteitsgroei vooral in sectoren met relatief hoge onzekerheid en een hoge fluctuatie in de bedrijfsomvang (Bartelsman et al., 2004; 2015). Het idee is dat een rigide arbeidsmarkt de toestroom van werknemers naar deze sectoren afremt, omdat werkgevers terughoudend zijn met aanname van werknemers van wie ze niet gemakkelijk af kunnen als de resultaten tegen zitten.

Gezien de verschillende theoretisch mogelijke effecten die door elkaar spelen, is het niet verrassend dat empirische studies uiteenlopende resultaten tonen. Sommigen vinden een positief effect van strikte ontslagbescherming voor vaste banen op de economische groei en innovatieve activiteit (Acharya et al., 2010). Anderen vinden dat ontslagbescherming de productiviteitsgroei verlaagt, vooral in sectoren waar aanpassingen worden gemaakt via gedwongen ontslag in plaats van via grote interne arbeidsmarkten of vrijwillige mobiliteit (Bassanini et al., 2009). Daarnaast kunnen interactie-effecten met andere economische variabelen meespelen. Ook interactie met de coördinatie op de arbeidsmarkt (gecentraliseerde versus decentrale loonvorming) is van belang (Bartelsman et al., 2004). Het negatieve verband tussen rigiditeit op de arbeidsmarkt en groei treedt alleen in landen met een laag coördinatie-niveau op. In landen met gecoördineerde loonvorming, waaronder Nederland, is geen systematisch verband aantoonbaar. Tot slot zijn er ook aanwijzingen voor een omgekeerde U-relatie tussen ontslagbescherming en economische groei (Belot et al., 2007); de interpretatie is dat bij een laag niveau van ontslagbescherming het positieve effect op de vorming van menselijk kapitaal domineert, terwijl bij een hoog niveau de verlaging van de mobiliteit zwaarder weegt.

4.2.2 Conclusie

Op basis van theoretische inzichten en empirische bevindingen kan worden geconcludeerd dat de mate van striktheid van ontslagbescherming geen of beperkte invloed heeft op het niveau van de werkgelegenheid. Soepele ontslagbescherming vergroot echter wel de stromen op de arbeidsmarkt (o.a. tussen werk en werkloosheid) en verkort daarmee de gemiddelde werkloosheidsduur. Daarnaast bestaat er ook consensus dat strikte ontslagbescherming zorgt voor een relatief zwakkere positie van nieuwkomers op de arbeidsmarkt, zoals jongeren, herintredende vrouwen en migranten, en werklozen.

4.3 Ontslagbescherming naar onderdeel bij vaste contracten

4.3.1 Inleiding

Veel studies over ontslagbescherming maken gebruik van de OESO-indicator voor ontslagbescherming. Voor vaste contracten bestaat deze indicator uit dertien afzonderlijke dimensies, die onderverdeeld kunnen worden in de volgende vier clusters:

1. Procedurele belemmeringen
2. Opzegtermijn en ontslagvergoeding
3. Bescherming tegen onrechtmatig ontslag
4. Regelgeving omtrent collectief ontslag.

De eerste drie clusters vormen samen de indicator voor de bescherming van vaste werknemers tegen individueel ontslag. Het is mogelijk dat sommige elementen van ontslagbescherming een positief effect hebben op de werkgelegenheid, en andere elementen een negatief effect. Om een nauwkeuriger beeld te krijgen van de arbeidsmarkteffecten van ontslagbescherming, bespreken we de afzonderlijke clusters, waarbij we cluster 2 verder uitsplitsen naar enerzijds opzegtermijn en anderzijds ontslagvergoeding. Per cluster kijken we naar de positie van Nederland in internationaal perspectief, mogelijke beleidswijzigingen en een inschatting van hun effecten, voor zover de literatuur hiervoor aanknopingspunten biedt.

4.3.2 Procedurele belemmeringen

De relatief hoge totale score voor de ontslagbescherming van vaste werknemers (zie sectie 4.2) voor Nederland is voor een belangrijk deel terug te voeren op de hoge score voor procedurele belemmeringen – de scores van de andere drie beleidscusters liggen relatief dicht bij het OESO-gemiddelde.

Omdat Nederland een systeem kent waarbij een preventieve toets door het UWV of de kantonrechter plaatsvindt, heeft Nederland (samen met Duitsland) de hoogste score van alle OESO-landen (zie figuur 4.2).⁵ De OESO-indicator meet procedurele belemmeringen op basis van twee dimensies: regels omtrent het melden van het ontslag en vertragingen in de ontslagprocedure⁶. Volgens de eerste dimensie is ontslagbescherming het soepelst wanneer het voldoende is het ontslag mondeling aan de werknemer mee te delen en is het strikter wanneer een schriftelijke onderbouwing van de ontslagreden aan de werknemer moet worden verstrekt. De procedurele belemmeringen zijn het grootst als er toestemming van een derde partij nodig is om een werknemer te ontslaan.

Ook qua vertraging in de procedure scoort Nederland hoog, samen met Korea, Tsjechië en Portugal (zie figuur 4.2). De score voor de dimensie ‘vertraging in de ontslagprocedure’ is

-
- 5 Nederland krijgt volgens de OESO-indicator niet de maximale score omdat de procedures voor de ontslagroute via de kantonrechter relatief eenvoudig zijn.
 - 6 De wettelijke regels laten ook ruimte voor aanvullende afspraken, indien bedrijven of sectoren daar behoefte aan hebben, bijvoorbeeld vanwege een hoge kennisintensiteit van het werk. De WWZ hanteert driekwart dwingend recht; werkgevers en werknemers kunnen in de cao eigen afspraken opnemen rond ontslagprocedures. Zo wordt het met de WWZ mogelijk bij cao, in plaats van de ontslagcommissie van UWV, een eigen onafhankelijk ontslagcommissie in te stellen. Deze commissie beoordeelt het voornemen tot ontslag vanwege bedrijfseconomische redenen. Men kan eigen sectorale regels over de ontslagvolgorde instellen en bij cao van de transitievergoeding afwijken, mits in de cao een “gelijkwaardige voorziening” wordt opgenomen. Deze mogelijkheid tot aanvullende afspraken werkt niet door in de OESO-indicator.

gebaseerd op de tijd die procedures in beslag nemen voordat de opzegtermijn ingaat. Wanneer het UWV de ontslaanvraag in behandeling neemt, wordt gemiddeld na ongeveer vier tot zes weken een ontslagvergunning verleend of geweigerd. Met ingang van de WWZ in 2015 gaan we in de berekeningen uit van een gemiddelde van vijf weken.⁷ De procedure via de kantonrechter leidt tot minder vertragingen: voor de berekening van de OESO-indicator is uitgegaan van een gemiddelde van een halve maand en worden beide routes met een gelijk gewicht ingewogen.

Vanuit de theorie is duidelijk dat elementen die de vorm hebben van een overdracht naar derden, nodig zijn voor het beperken van maatschappelijke kosten zoals werkloosheidsuitkeringen of re-integratieprogramma's. Werkgevers houden niet van zelf rekening met deze maatschappelijke kosten ('externaliteiten') wanneer zij beslissen om een werknemer te ontslaan. Procedurele belemmeringen kunnen worden gezien als een overdracht aan derden en vervullen in die zin een rol. Maar voor zover het gaat om 'red tape', procedurele kosten die inhoudelijk weinig nut opleveren, is het niet de meest efficiënte vormgeving, aangezien deze 'overdrachten' geen geld opleveren dat de overheid nuttig kan besteden. Een ontslagbelasting, waarbij de werkgever bij ontslag een bedrag moet betalen aan de overheid, zou dan een efficiëntere vormgeving zijn. Dat bedrag wordt afgestemd op de maatschappelijke kosten; de ontslagbelasting is dus hoger naarmate de uitkeringslasten die het ontslag met zich meebrengt, hoger zijn. Door deze vormgeving houdt de werkgever bij de ontslagbeslissing rekening met de maatschappelijke kosten die het ontslag met zich meebrengt. Overigens zijn WW-uitkeringen qua duur sterk versoberd in de afgelopen decennia. Voor het voorkomen van externe effecten is daarom een minder grote overdracht naar een derde partij nodig dan voorheen het geval was. Er bestaan geen studies die de arbeidsmarkteffecten van procedurele belemmeringen empirisch toetsen.

Ontslag met wederzijds goedvinden heeft een grote vlucht genomen in de afgelopen jaren. Deze toename zou kunnen worden geïnterpreteerd als een indicatie dat de routes via UWV en kantonrechter in afnemende mate aansloten bij de behoeften van werkgevers; denk aan het afspiegelingsbeginsel, de hoge kosten bij ontslag via de kantonrechter, of de procesduur bij de UWV-route. Toenemend gebruik van ontslag met wederzijds goedvinden kan er ook op wijzen dat deze optie binnen het huidige stelsel een win-winsituatie oplevert voor zowel werkgevers als werknemers. De wettelijke regels van het ontslagstelsel

7 Met de WWZ zijn met het UWV de volgende streeftermijnen afgesproken als het gaat om afhandeling van aanvragen:

Bedrijfseconomisch ontslag:

70% binnen vier weken (1 ronde zaken, zonder raadpleging Ontslagadviescommissie (OAC))

5% binnen vijf weken (1 ronde zaken, met raadpleging OAC)

25% binnen 7 weken (2 ronden zaken, met raadpleging OAC)

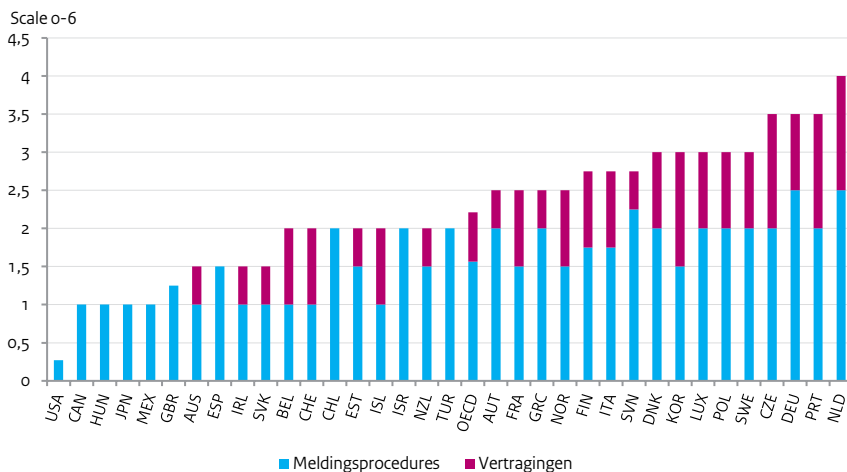
Langdurig arbeidsongeschikt (altijd zonder OAC):

60% binnen vier weken (1 ronde)

40% binnen acht weken (2 ronden)

Wat betreft de kantonrechter: In de WWZ is geregeld dat de kantonrechter een verzoek om ontbinding binnen vier weken nadat het verzoek is ingediend, in behandeling neemt.

Figuur 4.2
Bescherming vaste contracten: procedurele belemmeringen



Bron: OECD Employment Outlook 2013.

Noot: de gegevens hebben betrekking op 2013 en voor Nederland ook op 2015. Met de invoering van de Wet Werk en Zekerheid gaat de gemiddelde duur ('vertraging') van de UWV-route van vijf naar vier weken. Dit vertaalt zich echter niet in een lagere score voor de indicator.

geven daarbij het speelveld aan waarbinnen ontslag dient plaats te vinden: de vergoedingen en opzegtermijnen die bij de kantonrechtters- en UWV-route usance zijn, fungeren als piketpaaltjes wanneer werkgever en werknemer gaan onderhandelen over de voorwaarden waaronder zij er samen uitkomen bij ontslag met wederzijds goedvinden. Na invoering van de WWZ zou het gebruik van ontslag met wederzijds goedvinden kunnen wijzigen, aangezien de piketpaaltjes van plaats veranderen, maar het is moeilijk in te schatten of het meer of minder zal worden. De totale indicator voor vaste contracten verandert overigens naar verwachting niet door de invoering van de WWZ en de score voor het cluster procedurele belemmeringen evenmin (CPB, 2013b). Deze ontwikkelingen (Nederland koploper qua procedurele belemmeringen, versoberde WW-uitkeringen, toenemend gebruik van ontslag met wederzijds goedvinden) kunnen aanleiding zijn om eens kritisch te kijken naar de vormgeving van het ontslagstelsel, en dan vooral de procedurele belemmeringen daarin. Omdat werkgevers vooraf toestemming moeten hebben van de rechter of van het UWV alvorens zij tot ontslag over kunnen gaan, duurt de procedure relatief lang en zijn daarbij diverse beleidsopties denkbaar.

Beleidsoptie: van preventief naar repressief stelsel

Een beleidsoptie is het afschaffen van de preventieve toets en dus het vervangen van het preventieve stelsel door een repressief stelsel zoals dat in vrijwel alle landen gebruikelijk is. Wettelijk geregelde hoorprocedures, georganiseerd door de werkgever, zouden de preventieve toets kunnen vervangen. Na de hoorprocedures onderhandelen werkgever en

werknemer dan zelf over de beëindiging van de arbeidsovereenkomst en worden ze het eens over zaken als de ontslagvergoeding. Het systeem zou daarmee beter aansluiten bij ontslagstelsels in andere Europese landen en het proces zou mogelijk aan snelheid winnen, met name wanneer werkgever en werknemer het eens worden. Door de preventieve toets te laten vervallen, kan ontslag voor werkgevers eenvoudiger en sneller worden en dus goedkoper en met minder belemmeringen voor de arbeidsmobiliteit. Een kanttekening hierbij is dat de hoorprocedure met de nodige waarborgen omkleed zal moeten worden; ontslag zal nog steeds aan een aantal gronden moeten voldoen, er zullen regels moeten zijn met betrekking tot opzegtermijnen, de werkgever dient zijn ontslagvoornemen schriftelijk aan de werknemer te sturen en hij zal de werknemer de gelegenheid moeten geven verweer te voeren, etc. Ook gaat de hoorprocedure gepaard met kosten voor de werkgever en kan het ontbreken van een wettelijke regeling voor de vergoeding onderhandelingen bemoeilijken.

De overstap naar een repressief stelsel sluit aan bij het toenemende gebruik van ontslag met wederzijds goedvinden. De overgang naar een repressief stelsel zou kunnen bijdragen aan een soepeler ontslagstelsel en daarmee kunnen zorgen voor meer kansen op de arbeidsmarkt voor nieuwkomers, meer stromen op de arbeidsmarkt, betere doorstroming van flexibele naar vaste contracten en een betere allocatie van werknemers, met naar verwachting een gunstig effect op de arbeidsproductiviteit. Een mogelijk voordeel van de preventieve toets is echter dat deze werkgevers relatief snel duidelijkheid geeft of een werknemer ontslagen mag worden. Maar aangezien met ingang van de WWZ niet alleen werknemers maar ook werkgevers na de beslissing door het UWV in hoger beroep kunnen gaan, zal de preventieve toets in eerste instantie wellicht minder snel zekerheid en duidelijkheid gaan bieden. Op termijn levert de jurisprudentie echter informatie op over wat wel en niet kan, wat kan bijdragen aan meer zekerheid.

Beleidsoptie: één route in plaats van twee

Een andere optie is om vast te houden aan het preventieve stelsel, maar de uitvoering te laten lopen via één route, bijvoorbeeld het UWV. Alle typen ontslag (bedrijfseconomisch ontslag, ontslag bij arbeidsongeschiktheid, maar ook ontslag om in de persoon gelegen redenen) lopen dan via dezelfde route. De kantonrechter komt dan alleen aan bod bij hoger beroep. Het UWV heeft ervaring met ontslagaanvragen bij disfunctioneren, verwijtbaar handelen, nalatigheid en verstoorde arbeidsrelaties, al betreft dit een klein deel van de aangevraagde ontslagvergunningen. Eén route kan de transparantie en de efficiency wellicht vergroten.

Beleidsoptie: ontslagbelasting in combinatie met aannamesubsidie

Een beleidsoptie is het vervangen van procedurele belemmeringen door een ontslagbelasting, in combinatie met een aannamesubsidie. De ontslagbelasting zorgt ervoor dat werkgevers rekening houden met de maatschappelijke kosten van ontslag doordat het een overdracht is aan een derde partij en beperkt daarmee de externe effecten van ontslag. Qua vormgeving dient de ontslagbelasting de maatschappelijke kosten te weerspiegelen, dus geleidelijk toe te nemen met de leeftijd of verblijfsduur bij de werkgever, aangezien

ontslag van ouderen of werknemers met een lange baanduur hogere maatschappelijke kosten in termen van uitkeringen met zich meebrengt (Euwals en ter Weel, 2013). De ontslagbelasting moet vanaf een bepaalde leeftijd ook weer geleidelijk afnemen, omdat de kosten afnemen door de naderende pensionering. De overheid zet het geld in voor het uitbetalen van aannamesubsidies. Zo wordt voorkomen dat de ontslagbelasting leidt tot terughoudendheid bij het aannemen van werknemers en dat de werkgevers rekening houden met de maatschappelijke baten van het aannemen van uitkeringsgerechtigde werklozen. Ook de aannamesubsidie stijgt tot enige jaren voor het bereiken van de pensioengerechtigde leeftijd. De subsidie dient hoger te zijn als de werkzoekende een uitkerings-situatie verlaat. De combinatie van ontslagbelasting en aannamesubsidies is aantrekkelijk omdat het stelsel zichzelf kan financieren.⁸

Bij een verdere uitwerking van dit stelsel moet aandacht worden besteed aan de uitvoerbaarheid en de afstemming op de andere instituties, zoals het WW-stelsel. Om frauduleuze constructies te voorkomen (zoals het innen van de aannamesubsidie en dan doelbewust op faillissement aansturen) kan de aannamesubsidie pas na verloop van tijd worden uitgekeerd. Het stelsel is in Frankrijk inmiddels afgeschaft, mede omdat de discontinuïteiten in het stelsel tot perverse effecten leidden (zie Behagel et al., 2008); een geleidelijke oploop en afloop zijn daarom belangrijk. In Oostenrijk is het om politieke redenen afgeschaft, ondanks een positieve evaluatie (zie Schnalzenberger en Winter-Ebmer, 2009). Een belangrijke kanttekening bij deze beleidsoptie is verder dat de Europese regels uit het Europees Sociaal Handvest moeten worden nageleefd: voor ontslag dient een redelijke grond (gelegen in de persoon van de werknemer of bedrijfseconomische redenen) te zijn en die ontslaggrond moet getoetst worden. De juridische haalbaarheid van deze beleidsoptie verdient dus aandacht en zal in elk geval vereisen dat met dergelijke randvoorwaarden rekening wordt gehouden bij de vormgeving van de beleidsoptie.

4.3.3 Opzegtermijn

De opzegtermijn kan worden gezien als een vorm van financiële compensatie voor baanverlies: de werkgever betaalt immers het loon door tijdens de opzegtermijn. Bovendien creëert een opzegtermijn tijd om een nieuwe baan te zoeken.

In het huidige Nederlandse stelsel is de opzegtermijn afhankelijk van de baanduur bij de werkgever. De wettelijke opzegtermijn is minimaal één maand en neemt toe met één extra maand voor elke vijf dienstjaren. Het maximum van vier maanden opzegtermijn wordt bereikt bij meer dan vijftien dienstjaren. Met de invoering van de WWZ geldt deze

8 Dat wil overigens niet zeggen dat ontslagvergoedingen verdwijnen. De ontslagbelasting is namelijk een te lage rem op ontslag, omdat de werknemer niet gecompenseerd wordt voor de bedrijfsspecifieke investeringen die in een andere baan niet te benutten zijn. Een ontslagvergoeding vormt compensatie voor deze investering. Op collectief niveau kunnen afspraken gemaakt worden over zulke vergoedingen.

wettelijke opzegtermijn zowel voor ontslag via het UWV, als voor de ontbinding van het contract door de kantonrechter⁹.

Naast deze wettelijke opzegtermijnen kunnen er in de individuele arbeidsovereenkomst of de collectieve arbeidsovereenkomst (cao) afwijkende afspraken over de opzegtermijn worden gemaakt. Wanneer het ontslag via wederzijds goedvinden plaatsvindt, maken de werknemer en werkgever afspraken over de einddatum van het contract. Vaak wordt ook hier rekening gehouden met een opzegtermijn, omdat ontslagen werknemers pas na het verstrijken van de fictieve opzegtermijn recht hebben op een WW-uitkering.

Volgens de OESO-indicator neemt Nederland wat de opzegtermijn betreft een middenpositie in (zie figuur 4.2). Na invoering van de WWZ wijzigt de score naar onze inschatting niet (zie noot bij figuur 4.3). Omdat het gebruikelijk is dat de opzegtermijn toeneemt met de arbeidsduur, is de OESO-score voor de opzegtermijn gebaseerd op de opzegtermijn voor werknemers die 9 maanden, 4 jaar en 20 jaar in dienst zijn. Op de VS en Mexico na hebben werknemers in alle OESO-landen recht op een (kortere of langere) opzegtermijn. In Nederland hebben werknemers na 9 maanden en 4 jaar recht op één maand en na 20 jaar 3 maanden (na 1 maand aftrek van de procedurele vertraging).

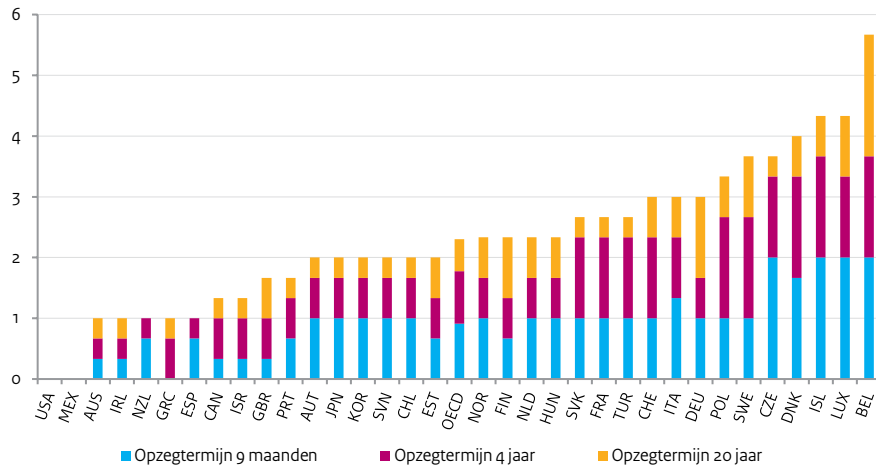
Wanneer werknemers recht hebben op een langere opzegtermijn, hebben zij meer tijd om te zoeken naar een baan voordat deze beëindigd wordt (Kuhn, 1992). Werknemers hebben daarmee een hogere kans om werkloosheid te vermijden, terwijl het niet de werkloosheidsduur van werknemers die instromen in werkloosheid, beïnvloedt (Addison en Portugal, 1989). Een (langere) opzegtermijn verhoogt de kans om een baan te vinden significant en verlaagt de kans om in te stromen in werkloosheid (Swaim en Podgursky, 1990; Ruhm, 1992; Friesen, 1996; Addison en Blackburn, 2000). De baten van een opzegtermijn zijn met name geconcentreerd in de eerste weken: een relatief korte opzegtermijn heeft al een substantieel effect op kortetermijnwerkloosheid. Het verlengen van opzegtermijnen heeft echter weinig invloed op de langetermijnwerkloosheid (Jones en Kuhn, 1995).

Naast een effect op de instroom in werkloosheid heeft de opzegtermijn effect op de kwaliteit van de baanmatch. Werknemers met een (langere) opzegtermijn hebben meer tijd gehad om een geschikte baan te vinden: werknemers met een opzegtermijn hebben een aantal jaar na ontslag een substantieel hoger loon dan werknemers zonder opzegtermijn (Ruhm, 1994).

9 De werkgever mag onder het huidige stelsel de opzegtermijn verminderen met een maand veronderstelde proceduretijd, op voorwaarde dat de resterende opzegtermijn ten minste een maand is. Onder de WWZ mag (zowel bij de UWV- als de kantonrecht route) daarentegen de gehele (werkelijke) proceduretijd in mindering worden gebracht, met dien verstande dat ten minste 1 maand in acht moet worden genomen. De kantonrechter moet dan de arbeidsovereenkomst ontbinden met een datum in de toekomst (met ondergrens van een maand), gelijk aan de opzegtermijn minus de proceduretijd bij de rechter.

Figuur 4.3
Opzegtermijn

Scale 0-6



Bron: OECD Employment Outlook 2013.

Noot: de gegevens hebben betrekking op 2013 en voor Nederland ook op 2015. Voor Nederland is de indicator herzien (cf. CPB 2013b) omdat een opzegtermijn ook bij de kantonrecht route 'common practice' is, terwijl dit niet in de oorspronkelijke indicator is verondersteld. Ten opzichte van de aangepaste indicator leidt de WWZ in 2015 niet tot wijzigingen.

Beleidsopitie: vervangen opzegtermijn door lange transferperiode

In 2008 stelde de Commissie Arbeidsparticipatie ('Naar een toekomst die werkt') voor om de opzegtermijn te vervangen door een transferperiode van maximaal zes maanden, waarbij de werkgever de werknemer in dienst moet houden en zijn loon moet doorbetalen totdat deze een nieuwe baan heeft gevonden, of tot het einde van de periode is bereikt. Werkgevers hebben daarmee sterkere prikkels om de werknemer van werk naar werk te begeleiden. Werkgevers worden bovendien geconfronteerd met een langere ontslagperiode en verplichtingen. Aangezien de baten van een opzegtermijn met name in de eerste weken zijn geconcentreerd en werknemers bovendien vaak pas intensiever gaan zoeken naarmate het einde van een uitkeringsperiode in zicht komt (en een periode van loon-doorbetaling hiermee vergelijkbaar is), is het de vraag of het werkgelegenheidseffect per saldo positief zal zijn. Een belangrijk nadeel van dergelijk beleid is dat het kan leiden tot frauduleuze constructies, waarbij werkgevers elkaar helpen de lasten van de lange transferperiode te drukken door ontslagenen in dienst te nemen, zonder dat dit om serieuze, blijvende banen gaat. Merk op dat deze beleidsmaatregel een flatterend effect zal hebben op het werkloosheidscijfer, terwijl de werknemer in veel gevallen niet echt zal werken in de transferperiode.

4.3.4 Ontslagvergoeding / transitievergoeding

Met de invoering van de Wet Werk en Zekerheid wordt de ontslagvergoeding vervangen door de transitievergoeding. Om in aanmerking te komen voor de transitievergoeding, moet het dienstverband ten minste twee jaar hebben geduurd. De transitievergoeding is lager dan de oorspronkelijke (pre-WWZ) ontslagvergoeding, maar de transitievergoeding wordt bij zowel de UWV-route als bij de kantonrechters route uitgekeerd, terwijl oorspronkelijk alleen bij de kantonrechters ontslagvergoedingen werden vastgesteld.¹⁰

Werknemers bouwen tijdens de eerste tien dienstjaren een derde maandsalaris per gewerkt jaar op; de dienstjaren boven de tien tellen zwaarder mee (een half per gewerkt jaar). De transitievergoeding is gemaximeerd op 75.000 euro of één jaarsalaris, wanneer het jaarsalaris hoger is dan 75.000 euro.¹¹ Voor vijftigplussers die minimaal tien jaar bij de werkgever in dienst zijn, is er tot 2020 een gunstigere overgangsregel; zij ontvangen een transitievergoeding van één maandsalaris over de dienstjaren die zij na hun vijftigste jaar in dienst zijn. Voor de dienstjaren die zij voor hun vijftigste in dienst zijn, geldt de reguliere berekeningswijze. Bij ernstig verwijtbaar gedrag door de werkgever kan de kantonrechter een hogere vergoeding vaststellen. In het geval van ernstig verwijtbaar gedrag van de werknemer is de transitievergoeding niet verschuldigd en kan de kantonrechter de arbeidsovereenkomst per direct (dus zonder opzegtermijn) ontbinden. Naar verwachting zal bij ontslag met wederzijds goedvinden de transitievergoeding als richtlijn gaan dienen.

126

De transitievergoeding dient als compensatie voor ontslag en kan worden aangewend om de overstap van de ene naar de andere baan te faciliteren. De vergoeding is vrij besteedbaar. De werkgever mag kosten die gemaakt zijn om de inzetbaarheid van de werknemer te vergroten (bijvoorbeeld door het aanbieden van bepaalde trainingen die gegeven zijn met als doel om de inzetbaarheid te vergroten), onder nog nader te bepalen voorwaarden van de transitievergoeding aftrekken. Toestemming van de werknemer voor zo'n vermindering van de transitievergoeding is noodzakelijk, behalve als de kosten volgen uit afspraken die zijn vastgelegd in collectieve regelingen of een sociaal plan.

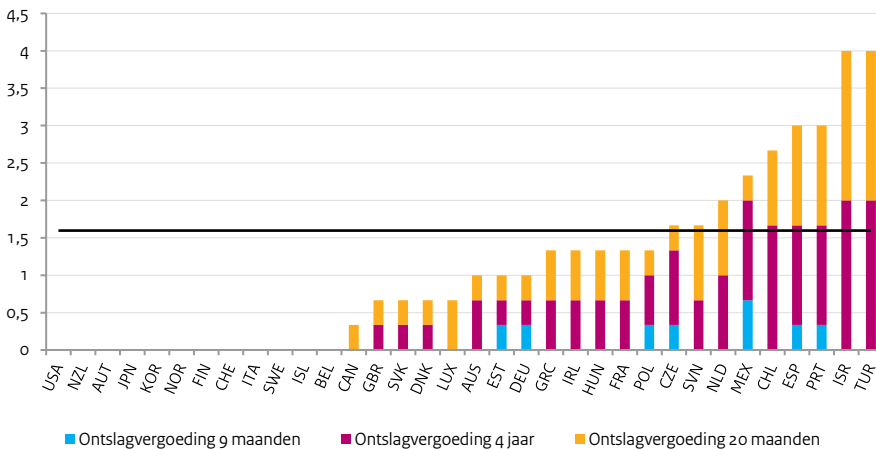
Vergeleken met andere landen heeft Nederland bovengemiddeld hoge ontslagvergoedingen, maar niet uitzonderlijk hoog. Net als bij de score voor de opzegtermijn houdt ook de OESO-score voor de ontslagvergoeding rekening met de opbouw afhankelijk van de arbeidsduur. Opnieuw is de indicator berekend op basis van werknemers die negen maanden, vier jaar en twintig jaar in dienst zijn (figuur 4.4). De WWZ leidt niet tot een wijziging in de score, aangezien de lagere vergoeding en de bredere doelgroep (naast de kantonrechtersroute nu ook de UWV-route) elkaar compenseren. De transitievergoeding kan in de praktijk lager uitkomen als de werkgever transitiekosten heeft gemaakt die hij in

10 Tenzij de UWV-route gepaard ging met een sociaal plan waarin een ontslagvergoeding was afgesproken.

11 Tot 2020 geldt een overgangsregeling voor kleine bedrijven (met minder dan 25 werknemers).

Figuur 4.4
Ontslagvergoeding

Scale 0 - 6



Bron: OECD Employment Outlook 2013.

Noot: de gegevens hebben betrekking op 2013 en voor Nederland ook op 2015. Invoering van de WWZ in 2015 leidt niet tot wijziging van de indicator voor Nederland.

minderung kan brengen op de transitievergoeding. Onder de WWZ hebben werknemers recht op een transitievergoeding als zij ten minste twee jaar in dienst zijn, dit geldt zowel voor werknemers in vaste dienst, als voor werknemers met een tijdelijk contract (waarbij van tijdelijke contracten met een tussenpose van minder dan zes maanden de duur gesommeerd wordt).

De VS, Oostenrijk, Zweden en Noorwegen kennen geen (wettelijk) recht op ontslagvergoeding. Deze stelsels hebben de minimale score voor deze dimensie van de OESO-indicator. Zij kennen alternatieve systemen (die zich veelal op het raakvlak van ontslagbescherming en WW bevinden) die het voordeel hebben dat ze minder beperkend zijn voor de (vrijwillige en onvrijwillige) mobiliteit en toch de verzekeringsfunctie van de ontslagvergoeding behouden. Het nadeel is tegelijkertijd dat er minder prikkels zijn om de werknemer te behouden. Het Amerikaanse systeem heeft een prikkel om werknemers in dienst te houden, maar via een andere institutie, namelijk 'experience rating' in de werkloosheidsverzekering. Hierbij neemt de hoogte van de bijdragen aan werkloosheidsfondsen toe wanneer de werkgever meer werknemers ontslaat ('de vervuiler betaalt'). In Oostenrijk bestaat een systeem van individuele spaarregelingen: werkgevers leggen maandelijks een bepaald bedrag in en werknemers krijgen toegang tot deze rekening wanneer zij ontslagen worden en minstens drie jaar in dienst zijn geweest. Wanneer het saldo niet wordt gebruikt, kan de rekening worden meegenomen naar een andere werkgever. Dit systeem heeft kenmerken van de spaar-WW. In Zweden en Noorwegen wordt de financiële

compensatie via collectieve arrangementen geregeld, waarbij werkgevers een maandelijkse verzekeringspremie betalen om de 'ontslagvergoeding' te financieren. In deze drie Europese stelsels worden de kosten voor de vergoeding niet gemaakt op het moment waarop de werknemer wordt ontslagen.

Ontslagvergoedingen zijn overdrachten van de werkgever aan de werknemer: een hogere ontslagvergoeding verlaagt de kans om ontslagen te worden (Garibaldi en Pacelli, 2008), maar daar staat tegenover dat werkgevers ook terughoudend kunnen worden bij het aannemen van werknemers. Ontslagvergoedingen die afhankelijk zijn van de periode dat een werknemer bij een bedrijf in dienst is, leiden tot andere effecten dan constante ontslagvergoedingen (Euwals et al, 2013; OESO 2013, p.78). Een nadeel van opbouw met dienstjaren is dat werknemers die lang in dienst zijn, veel bescherming hebben opgebouwd en minder geneigd zijn om vrijwillig van baan te wisselen aangezien zij daarmee hun opgebouwde rechten verliezen (Gielen en Tatsiramos, 2012). Verder biedt ontslagvergoeding ontslagen werknemers de mogelijkheid om negatieve inkomensschokken op te vangen, dit is de verzekeringsfunctie (Card et al. , 2007). Werknemers die een hogere ontslagvergoeding hebben ontvangen, kunnen het zich permitteren kritischer te zijn over vacatures.

Beleidsoptie: verlaging transitievergoeding

Aangezien Nederland in internationaal perspectief relatief hoog scoort op de OESO indicator voor de ontslagvergoeding (waarbij er geen verschil is tussen het oorspronkelijke stelsel en het stelsel na invoering van de WWZ), is verlaging van de transitievergoeding een reële beleidsoptie. Binnen Europa hebben alleen Spanje en Portugal hogere ontslagvergoedingen, en dat zijn arbeidsmarkten met een heel duidelijke insider-outsiderproblematiek, zoals een beperkte doorstroming van tijdelijke naar vaste banen. Van alle overige Europese landen scoort Nederland het hoogst.

Een verlaging van de transitievergoeding heeft als voordeel dat vrijwillige mobiliteit, vooral van ouderen met een lange baanduur, minder wordt ontmoedigd. Dit kan een gunstig effect hebben op de arbeidsproductiviteit als de match tussen werknemer en baan daardoor verbetert. De verlaging zou bijvoorbeeld kunnen worden vormgegeven door een minder steile opbouw over het aantal gewerkte jaren bij het bedrijf of door het verlagen van de maximumtransitievergoeding. Een andere mogelijke vormgeving is de progressie in de opbouw van de transitievergoeding (een derde maandsalaris over de eerste tien jaren, een half maandsalaris over de navolgende dienstjaren) af te schaffen. Een andere optie is om te kiezen voor een opbouw van een derde maandsalaris over de gehele baanduur.

De transitievergoeding kent geen afbouw naarmate de werknemer dichterbij de pensioengerechtigde leeftijd zit. Bij de huidige kantonrechtformule wordt in het algemeen wel gemaximeerd op de verdien capaciteit tijdens de resterende tijd tot de start van de AOW. Van dit principe zou ook kunnen worden uitgegaan bij de transitievergoeding. Een nadeel

van afbouw zou echter kunnen zijn dat werkgevers een prikkel hebben om juist ouderen te ontslaan.

De werkgever is de transitievergoeding ook verschuldigd bij ontslag na twee jaar loon- doorbetaling bij ziekte/arbeidsongeschiktheid. De werkgever kan uitgaven aan scholing en bemiddeling in mindering brengen op de transitievergoeding. Indien de werknemer echter duurzaam en volledig arbeidsongeschikt is en er dus geen transitie naar ander werk kan plaatsvinden, is een mogelijke beleids optie deze groep uit te sluiten van de transitievergoeding. Qua juridische haalbaarheid dient nog wel te worden gecheckt of deze beleids optie strookt met de Gelijke-Behandelingswetgeving. De transitievergoeding heeft niet alleen als doel om de transitie naar ander werk te faciliteren, maar dient immers ook als compensatie bij ontslag.

Omdat de transitievergoeding alleen verschuldigd is wanneer de werknemer langer dan twee jaar bij het bedrijf heeft gewerkt, kan verlaging van de ontslagvergoeding leiden tot een minder sterke voorkeur door werkgevers voor tijdelijke contracten korter dan twee jaar. Het afschaffen van de progressie en het maximeren op de resterende verdien capaciteit kan gunstig zijn voor de aanname van ouderen.

Beleids optie: 'portable' maken van transitievergoeding

Als werknemers het recht op transitiebudget, dat zij geleidelijk over de loopbaan opbouwen, kunnen meenemen naar de volgende werkgever, is dit niet langer een rem op vrijwillige mobiliteit. Als dit in de vorm van individuele rekeningen wordt gegoten, met bijvoorbeeld een maandelijkse inleg, is het nadeel dat er meer geld apart moet worden gelegd dan nu het geval is. Iedereen bouwt dan immers een spaarpot op, terwijl maar een deel van de werknemers gedurende zijn loopbaan wordt ontslagen. Dit nadeel kan worden voorkomen door de spaarpot te integreren in andere regelingen, bijvoorbeeld het pensioen, mits deze niet kan worden aangewend voor vervroegd pensioen. Een ander nadeel is dat de werkgever het bedrag hoe dan ook kwijt is, of er nu sprake is van ontslag of niet, waardoor het voor de werkgever niet langer als rem op ontslag zal fungeren.

Als er geen maandelijkse inleg is, maar alleen een recht wordt opgebouwd dat bij ontslag of vrijwillige mobiliteit wordt uitgekeerd, speelt dit minder, maar zal er vanuit het oogpunt van de werkgever zowel een rem op ontslag als op vrijwillige mobiliteit ontstaan. Er zijn bij deze beleids optie diverse vraagstukken rondom de uitvoerbaarheid. Zo dient er een instantie te zijn die per medewerker bijhoudt hoeveel rechten er zijn en van welke werkgevers deze afkomstig zijn. Daarnaast zal getoetst moeten worden waar deze middelen aan worden uitgegeven (om te voorkomen dat ze worden aangewend voor vroegpensioen). Al met al zal dit tot forse uitvoeringskosten leiden.

Beleids optie: lichter regime voor het midden- en kleinbedrijf

Naar voorbeeld van Duitsland en bijvoorbeeld Italië is het een optie om de kleinste werkgevers (maximaal tien werknemers) een lichter regime te geven qua ontslagbeschermingsregels. Ze hoeven dan bij ontslag bijvoorbeeld geen of minder transitievergoeding

te betalen. Werknemers worden uiteraard wel op dezelfde wijze beschermd tegen ontslag op grond van discriminatie of willekeur. De WWZ zorgt gemiddeld genomen voor een verzwaaring van de ontslaglasten voor het mkb (midden- en klein bedrijf) ten opzichte van het pre-WWZ stelsel, aangezien het mkb vaak de UWV-route gebruikt. De opzegtermijn blijft ongewijzigd (wel kan de proceduretijd in mindering worden gebracht) maar de transitievergoeding is additioneel ten opzichte van de oorspronkelijke UWV-route. Tot 2020 is er overigens een overgangsregeling voor kleine werkgevers die personeel moeten ontslaan vanwege een slechte financiële positie. Introductie van een structureel lichter regime bij het mkb zou de baanstromen bij het mkb kunnen stimuleren, met mogelijk een positief effect op de productiviteit. Een nadeel van deze beleidsoptie is dat rechtsongelijkheid ontstaat tussen werknemers in kleine en grote bedrijven. Daarbij moet worden bedacht dat heel grote bedrijven wellicht gebruik gaan maken van de mogelijkheid om bij cao een onpartijdige ontslagcommissie op te richten. De preventieve toets wordt dan uitgevoerd door deze commissie en men kan zelf de spelregels vaststellen, bijvoorbeeld selecteren op kwaliteit in plaats van volgens het afspiegelingsbeginsel. Een ander mogelijk nadeel is dat groeiende bedrijven bij overschrijding van de grens in het zwaardere regime komen, wat misschien bedrijfsgroei kan ontmoedigen.

4.3.5 Bescherming tegen onrechtmatig ontslag

Het beleidscluster 'bescherming tegen onrechtmatig ontslag' bestaat uit de volgende dimensies: (1) de definitie van (on)rechtmatig ontslag; (2) de lengte van de proefperiode; (3) compensatie na onrechtmatig ontslag; (4) de mogelijkheid om de arbeidsovereenkomst te herstellen; en (5) de maximale periode waarin compensatie voor onrechtmatig ontslag kan worden geclaimd. Samengevat ligt de score voor de bescherming tegen onrechtmatig ontslag iets hoger dan gemiddeld, vooral doordat de korte proeftijd de score omhoog trekt.

1. Wat de definitie van (on)rechtmatig ontslag betreft scoort Nederland gemiddeld op de OESO-indicator. De werkgever moet een geldige reden hebben om een werknemer te mogen ontslaan (zoals bedrijfseconomische redenen, functioneren van de werknemer, conflicten, langdurige ziekte of arbeidsongeschiktheid). In sommige gevallen is het op grond van ontslagverboden niet mogelijk een werknemer te ontslaan. In geval van bedrijfseconomisch ontslag is het overbodig worden van een baan op zichzelf onvoldoende reden voor ontslag; werkgevers moeten bij de selectie het afspiegelingsbeginsel in acht nemen, ongeacht het aantal werknemers dat ze willen ontslaan, en ze moeten kijken of er mogelijkheden bestaan voor herplaatsing binnen het bedrijf.
2. Een proeftijd geeft de werkgever de tijd om de productiviteit van de werknemer in de desbetreffende baanmatch te leren kennen (screeningsfunctie); een korte proeftijd betekent dus strikte regelgeving voor de werkgever en wellicht een snellere instroom in een vast contract voor de werknemer. De proefperiode voor vaste contracten is maximaal twee maanden. Dit is relatief kort en wordt door de OESO gescoord als een relatief strikt onderdeel van de ontslagbescherming. Een nuancering is dat werkgevers tijdelijke contracten kunnen gebruiken als een vorm van proeftijd. De proeftijd bij vaste contracten en het gebruik van tijdelijke contracten zijn tot op zekere hoogte

communicerende vaten, zeker als, zoals in Nederland het geval is, tijdelijke contracten mogen worden ingezet om structureel werk te laten verrichten

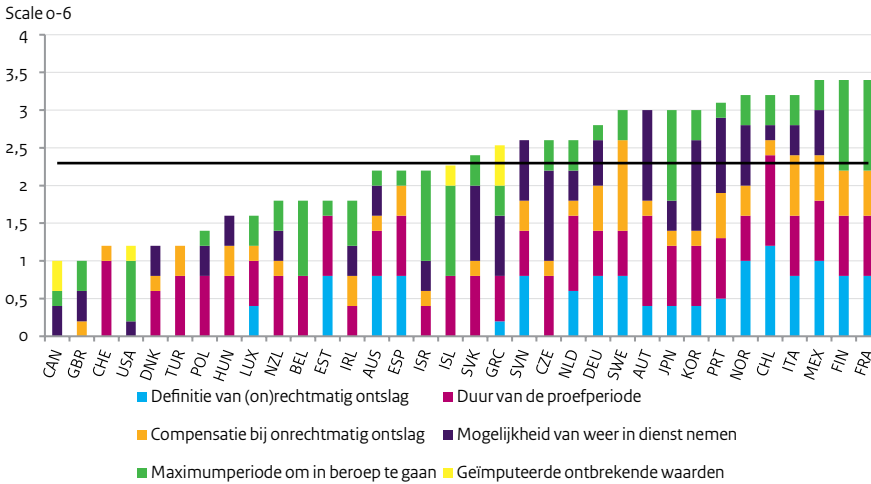
3. Op 'compensatie bij onrechtmatig ontslag' scoort Nederland relatief laag op de OESO-indicator. Ook de score voor de mogelijkheid van herstel van de arbeidsovereenkomst na onrechtmatig ontslag is relatief beperkt doordat dit, mede dankzij de preventieve toets, weinig voorkomt in Nederland. In geval van een onvoldoende dossier of onzorgvuldig handelen door de werkgever zal de kantonrechter onder de WWZ niet langer de mogelijkheid hebben te kiezen voor ontslag met een ruime ontslagvergoeding (een correctiefactor > 1). De rechter heeft de mogelijkheid ontbinding te weigeren en de arbeidsrelatie in stand te laten.
4. Herstel is (mogelijk) aan de orde als de arbeidsovereenkomst met toestemming van het UWV is opgezegd, de werknemer het er niet mee eens is en zich tot de kantonrechter wendt en de kantonrechter tot de conclusie komt dat de toestemming van het UWV ten onrechte is geweest. Als de kantonrechter heeft geconcludeerd dat ontslag terecht is, gaat het ontslag gewoon door, ondanks eventueel hoger beroep (er is geen schorsende werking van hoger beroep). In hoger beroep kan de rechter de arbeidsovereenkomst herstellen, of in plaats daarvan een vergoeding toekennen. De verwachting is dat (gezien het tijdsverloop) de rechter het laatste zal doen. Werkgever en werknemer kunnen ook, om zichzelf een lange rechtsgang met onzekere uitkomst te besparen, uitkomen op ontslag met wederzijds goedvinden, waarbij de vergoeding die zij uitonderhandelen logischerwijs ten minste even hoog zal liggen als de wettelijke transitievergoeding. Omdat met ingang van de WWZ niet alleen werknemers¹² maar ook werkgevers na de beslissing door het UWV in hoger beroep kunnen gaan, is het belangrijk dat het UWV in staat is om zijn beslissingen goed te motiveren, zodat de in het ongelijk gestelde partij duidelijkheid heeft over de redenen voor de beslissing. Bij een minder overtuigende motivering zal men naar verwachting eerder in hoger beroep gaan. Een goede kwaliteit van de motivering en het afhandelen van de verzoeken binnen de gestelde tijd zijn daarbij belangrijke uitdagingen.
5. De maximale tijd om in beroep te gaan is gemiddeld in internationaal perspectief.

Door het beperkte aantal studies is het lastig conclusies te trekken over de effecten van bescherming tegen onrechtmatig ontslag. Bassanini en Garnero (2013) onderzoeken of de effecten van ontslagbescherming op arbeidsmarktstromen worden veroorzaakt door bepaalde dimensies van ontslagbescherming. Vooral de mate van bescherming tegen onrechtmatig ontslag en de mogelijkheid van herstel van de arbeidsovereenkomst in het geval van onredelijk ontslag zijn bepalend voor de stromen, volgens deze studie.

Marinescu (2009) analyseert de effecten van een hervorming die in 1999 is doorgevoerd in het VK, waarbij Britse werknemers al na één in plaats van na twee dienstjaren bescherming tegen onredelijk ontslag krijgen. De studie toont aan dat deze hervorming de kans

12 Voor introductie van de WWZ geldt al dat een werknemer na ontslag via het UWV naar de kantonrechter kan en een procedure kan starten wegens kennelijk onredelijk ontslag en na de uitspraak van deze rechter in hoger beroep kan gaan.

Figuur 4.5
Bescherming tegen onrechtmatig ontslag



Bron: OECD Employment Outlook 2013.

Noot: de gegevens hebben betrekking op 2013 en voor Nederland ook op 2015. Voor Nederland is de indicator herzien (cf. CPB, 2013b) omdat de maximale periode om in beroep te gaan bij de kantonrechtshandeling is aangepast aan de juridische realiteit. De OESO ging namelijk uit van 6 maanden voor beide routes; de herziene indicator gaat uit van 6 maanden voor de UWV-route en 0 maanden voor de kantonrechtshandeling, waarmee de gemiddelde score voor beide routes 2 bedraagt. Ten opzichte van de aangepaste indicator leidt de WWZ in 2015 niet tot wijzigingen in de score; de termijn om in beroep te gaan is 2 maanden, wat eveneens overeen komt met score 2.

op ontslag voor deze groep substantieel verlaagde (met ongeveer 26 procent). Bovendien daalde de kans op ontslag (met ongeveer 19 procent) voor de groep werknemers die nog geen twaalf maanden in dienst waren. Een mogelijke verklaring voor deze bevinding is dat, ondanks dat de hervorming geen direct effect heeft op deze groep, werkgevers meer investeren in het werven en selecteren van hun personeel. Omdat hierdoor de kwaliteit van de baanmatches is toegenomen, zijn de ontslagkansen – ook in het eerste dienstjaar – afgenomen.

Beleidsoptie: beperken van hoger beroep

Als het aantal gevallen van hoger beroep na introductie van de WWZ sterk toeneemt, zal een belangrijk voordeel van de preventieve toets, namelijk dat de partijen weten waar zij aan toe zijn, in eerste instantie onder druk komen. Een beleidsoptie is dan het beperken van de mogelijkheden tot hoger beroep. Na de beslissing van het UWV om toestemming te geven voor opzegging kan de werknemer naar de kantonrechter als hij het niet eens is met de opzegging van de arbeidsovereenkomst. Als de kantonrechter hem in het gelijk stelt, kan de werkgever onder de WWZ in hoger beroep (en vice versa). Als het UWV toestemming voor opzegging weigert, kan de werkgever naar de kantonrechter met het verzoek de

arbeidsovereenkomst te ontbinden (de rechter toetst aan dezelfde criteria als het UWV). Als de rechter ontbindt, kan de werknemer (net als nu al het geval is) in hoger beroep (en vice versa). Een nadeel van beperking van hoger beroep is dat er geen sprake meer zal zijn van uniformering van de rechtspraak.

Beleidsoptie: verlengen proeftijd

Omdat tijdelijke contracten in Nederland voor structurele werkzaamheden kunnen worden ingezet, is het verzwaren van de ontslagbescherming voor vaste contracten via een langere proeftijd niet nodig en niet zinvol. Tijdelijke contracten en de proeftijd bij vaste contracten zijn immers min of meer substituten en bieden beide de werkgever de gelegenheid om te leren hoe productief de werknemer in de baan is.

4.3.6 Collectief ontslag

Naast bescherming tegen individueel ontslag bestaat er wetgeving voor collectief ontslag: de Wet Melding Collectief Ontslag (WMCO). De wet is relevant als een bedrijf twintig of meer werknemers die werkzaam zijn binnen een bepaald werkgebied, ontslaat binnen een tijdsperiode van drie maanden. Ontslagenen met wederzijds goedvinden tellen mee bij het bepalen of de grens van twintig wordt behaald. Het bedrijf moet dit ontslag melden bij het UWV en de vakbonden raadplegen. Het doel van de raadpleging is “mogelijkheden om de collectieve ontslagen te voorkomen of in aantal te verminderen, alsook de mogelijkheid de gevolgen ervan te verzachten, door het nemen van sociale begeleidingsmaatregelen, meer bepaald om bij te dragen tot de herplaatsing of de omscholing van de werknemers ten aanzien van wie bij de werkgever het voornemen bestaat de arbeidsovereenkomst te beëindigen” (WMCO, art. 3).

De OESO-indicator bevat vier dimensies van collectief ontslag. De eerste dimensie betreft de definitie van collectief ontslag; de striktheid op deze dimensie neemt af met het aantal ontslagen werknemers waarbij specifieke regelgeving voor collectief ontslag relevant is. De Nederlandse grens van twintig werknemers levert een gemiddelde score op. De tweede dimensie gaat over aanvullende meldingseisen. Het melden van het ontslag bij de vakbond leidt tot een gemiddelde score. De derde dimensie is het aantal extra proceduredagen: gedurende dertig dagen moet de gelegenheid worden gegeven voor onderhandelingen over sociale plannen, tenzij de sociale partners in de cao hebben aangegeven hiervan af te zien. Ook hier is er geen extreme score. Tot slot worden eventuele extra kosten in ogenschouw genomen; aangezien sociale plannen tot de normale gang van zaken behoren, neemt Nederland ook hier een middenpositie in. Ook het afspiegelingsbeginsel wordt bij deze dimensie genoemd in de toelichting die de OESO geeft op de toegekende score voor Nederland. Aangezien het afspiegelingsbeginsel altijd moet worden toegepast (niet pas vanaf een bepaald aantal ontslagen werknemers), zou het echter even goed onder de dimensie ‘definitie van (on)rechtmatig ontslag’ kunnen staan. Het afspiegelingsbeginsel zit overigens nergens expliciet in de indicator en leidt dus niet expliciet tot een score. Aanpassing van het beleid zal dus geen effect hebben op de indicator, maar is om economische redenen wel interessant.

Internationaal bestaat beperkte variatie in de scores voor de dimensie ‘Collectief ontslag’ (figuur 4.6). Dit is een indicatie dat er internationaal consensus over bestaat dat de negatieve effecten van collectief ontslag dienen te worden beperkt. Nederland neemt een middenpositie in. Als collectief ontslag bijvoorbeeld pas vanaf vijftig werknemers zou gelden, zou de score dalen, evenals wanneer sociale plannen geen ‘common practice’ meer zouden zijn. Over de economische effecten van sociale plannen is nog weinig bekend. Het is daarom niet mogelijk om de effecten van eventuele beleidswijzigingen op dit terrein aan te geven.

Het afspiegelingsbeginsel is in 2006 in de plaats gekomen van het lifo-beginsel, het last-in-first-out-principe waarbij werknemers worden ontslagen op volgorde van hun anciënniteit in het bedrijf: wie er het laatst is bijgekomen, gaat er het eerst uit, enzovoort. Het afspiegelingsbeginsel houdt in dat het lifo-principe wordt toegepast per 10-jaars leeftijdsgroep. Vergeleken met het oorspronkelijke lifo-systeem heeft dit als groot voordeel dat de leeftijdsopbouw van het werknemersbestand gehandhaafd blijft. Bij lifo zou in een periode van vraagdaling het ontslag vooral neerslaan bij jongeren, aangezien ouderen vaak een hogere anciënniteit hebben. Een voordeel van het afspiegelingsbeginsel is dat het stigmatisering voorkomt; doordat een vaste regel bepaalt wie ontslagen wordt in plaats van dat de werkgever vrij kan kiezen, geldt collectief ontslag (in tegenstelling tot individueel ontslag) niet als signaal van slecht functioneren. Potentiële nieuwe werkgevers weten dat het ontslag om bedrijfseconomische redenen geen signaal geeft over de productiviteit van de individuele werknemer. Een nadeel van het afspiegelingsbeginsel is dat werknemers een prikkel hebben om niet vrijwillig van baan te wisselen. Daarmee geven ze immers hun anciënniteit op, waardoor hun kans op ontslag bij conjuncturele tegenwind toeneemt (Von Below en Thoursie, 2010).

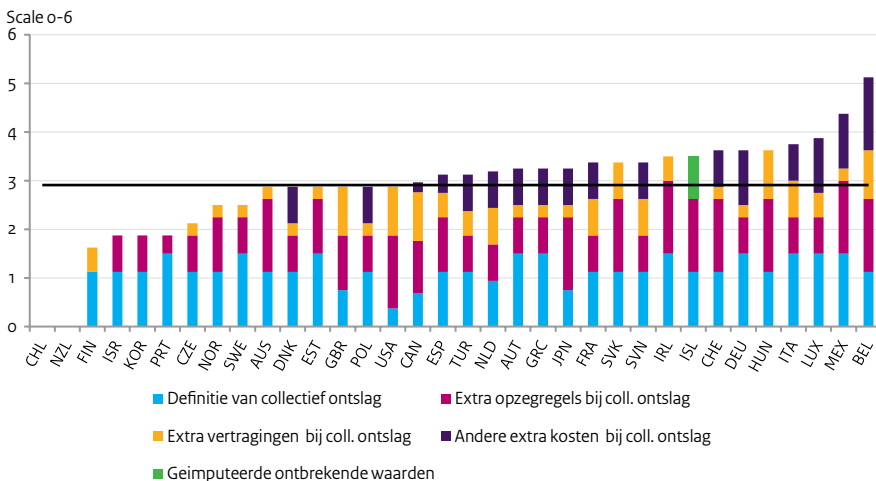
Beleidsoptie: afspiegelingsbeginsel vervangen door loting

Om enerzijds stigmatisering te vermijden en anderzijds de rem op vrijwillige mobiliteit te verminderen, kan worden gekozen voor een externe regel die niet aangrijpt op de anciënniteit. Een mogelijke vorm is om binnen de 10-jaars leeftijdsgroepen het afspiegelingsbeginsel te vervangen en door middel van loting te bepalen welke werknemers gaan afvloeien. Een andere vormgeving waarbij de kans op ontslag losgekoppeld wordt van anciënniteit, is ongetwijfeld ook denkbaar. Bij beleidswijzigingen dient er ook aandacht te zijn voor eventuele transitieproblematiek; voor groepen voor wie door de beleidswijziging onverwacht de kans op ontslag toeneemt (lees: ouderen met lange baanduren), zou bijvoorbeeld flankerend beleid kunnen worden ingezet om hun employability te vergroten. Toenemende mobiliteit kan via een betere allocatie van werknemers een positief effect hebben op de productiviteit.

Beleidsoptie: afspiegelingsbeginsel vervangen door oorspronkelijk LIFO-stelsel

Een terugkeer van het afspiegelingsbeginsel naar het LIFO-stelsel (zoals dat voorheen toegepast werd) zou als effect hebben dat bij vraaguitval vooral jongeren hun baan verliezen en ouderen hun baan behouden. Oudere werknemers krijgen dan een nog grotere prikkel

Figuur 4.6
Collectief ontslag



Bron: OECD Employment Outlook 2013.

Noot: de gegevens hebben betrekking op 2013 en voor Nederland ook op 2015. Invoering van de WWZ in 2015 leidt niet tot wijzigingen voor Nederland.

om niet vrijwillig van baan te wisselen en dus te blijven zitten op een plek die wellicht niet de best mogelijke match biedt. Dit heeft een negatief effect op de productiviteit.

4.4 Bescherming voor flexwerkers

4.4.1 Tijdelijke contracten

In de laatste decennia van de vorige eeuw hadden verschillende Europese landen te kampen met hoge werkloosheidscijfers en beperkte baancreatie, ondanks economische groei. Het inflexibele karakter van Europese arbeidsmarkten leek daar debet aan; de arbeidsmarkt van de VS was veel flexibeler dan die van de meeste Europese landen, waardoor er gesproken werd van 'Eurosclerosis' (Bentolila en Bertola, 1990; Nickell, 1997). Het versoepelen van het ontslagrecht voor vaste contracten bleek echter om politieke redenen moeilijk te realiseren. Het alternatief was om het gebruik van tijdelijke contracten te versoepelen. Deze partiële arbeidsmarkthervormingen lieten de bescherming van vaste contracten grotendeels ongemoeid. Het doel van deze partiële hervormingen was de flexibiliteit van werkgevers te vergroten, zodat zij zich met behulp van een 'flexibele schil' sneller kunnen aanpassen aan schommelingen in de vraag en aan veranderende omstandigheden. Het idee was dat deze toegenomen flexibiliteit zou leiden tot meer werkgelegenheid en dat tijdelijk werk als een springplank naar een vaste baan zou fungeren voor (langdurig)

werklozen. Deze paragraaf bespreekt de arbeidsmarkteffecten van een dergelijk duaal systeem met goed beschermde vaste contracten en weinig beschermde flexibele contracten

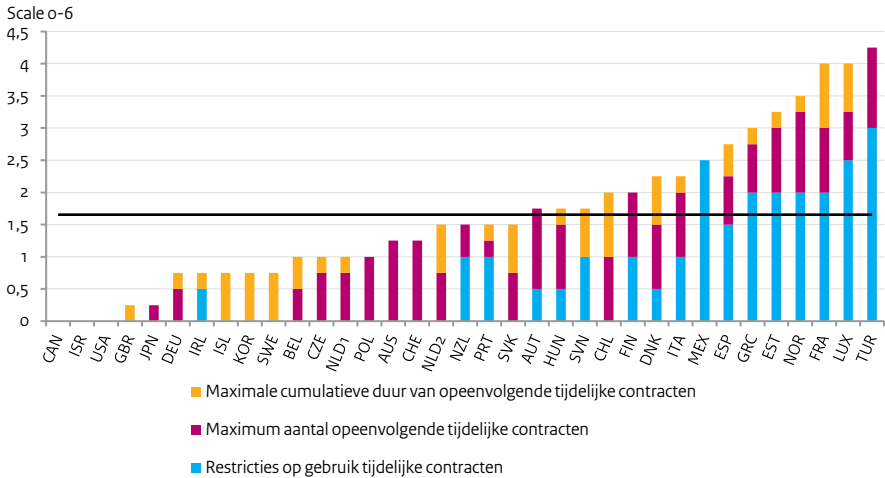
Het gebruik van tijdelijke contracten is in Nederland niet beperkt tot specifieke functies: tijdelijke contracten kunnen worden gebruikt voor kortdurende taken of tijdelijke vervanging van vast personeel, maar ook voor functies die in principe permanent zijn. Tijdelijke contracten functioneren in de Nederlandse situatie daarom vaak als een verlengde proeftijd. Onder de WWZ mogen tijdelijke contracten twee keer worden verlengd, dus in totaal maximaal drie opeenvolgende tijdelijke contracten: bij de derde verlenging ontstaat automatisch het recht op een vaste aanstelling. De maximale duur van aaneengesloten tijdelijke contracten is twee jaar. Wanneer na het aflopen van een tijdelijke aanstelling een nieuw tijdelijk contract wordt gesloten binnen een half jaar, wordt het nieuwe contract gezien als onderdeel van de keten tijdelijke contracten. Als werkgevers zich niet aan de ketenbepaling houden, wordt het tijdelijke contract omgezet naar een vast contract. Overigens zijn er mogelijkheden om bij cao af te wijken van de ketenbepaling.

Het tijdelijke contract eindigt automatisch van rechtswege nadat de bepaalde tijd is verstreken, er is dus geen sprake van ontslag. Wel geldt er met ingang van de WWZ een zogenaamde aanzegtermijn: de werkgever is verplicht om de werknemer schriftelijk te informeren over het al dan niet continueren van het arbeidscontract. Doet de werkgever dit niet dan kan de werknemer een vergoeding van maximaal één maandsalaris ontvangen. Een andere restrictie is dat tussentijdse opzegging alleen mogelijk is wanneer een 'tussentijds opzegbeding' is opgenomen in het arbeidscontract. De werkgever kan in dat geval wel tussentijds ontslaan met goedvinden van het UWV of de rechter. De vergoeding is over het algemeen gelijk aan het loon over de periode tussen de beëindiging van het contract en de oorspronkelijke einddatum. Als er geen tussentijds opzegbeding is opgenomen, zitten werkgever en werknemer in principe aan elkaar vast. Ontbinding met wederzijds goedvinden is echter wel mogelijk. Een andere beperking is dat er geen proeftijd opgenomen mag worden in tijdelijke contracten met een duur van maximaal een half jaar; het is daarom lastig om werknemers met dergelijke korte contracten te ontslaan.

Tijdelijke werknemers hebben met ingang van de WWZ recht op een transitievergoeding van twee derde maandsalaris wanneer het contract niet verlengd wordt na exact t jaar. Merk op dat de maximale cumulatieve aanstellingsduur op tijdelijke contracten eveneens twee jaar bedraagt. Werkgevers hebben dus een prikkel om deze niet vol te maken: in HR-vakbladen wordt al gesproken over de 7+8+8 constructie: er kan dan gebruik worden gemaakt van een proeftijd (want het eerste contract is langer dan zes maanden) en de tijdelijke werknemer heeft geen recht op een transitievergoeding en ook niet op een vast contract (want de totale duur blijft onder de twee jaar).

Ten opzichte van andere OESO-landen is het Nederlandse systeem flexibel. De internationale vergelijking van regels rondom het gebruik van tijdelijke contracten is gebaseerd op drie dimensies:

Figuur 4.7
Regels omtrent het gebruik van tijdelijke contracten



Bron: OECD Employment Outlook 2013.

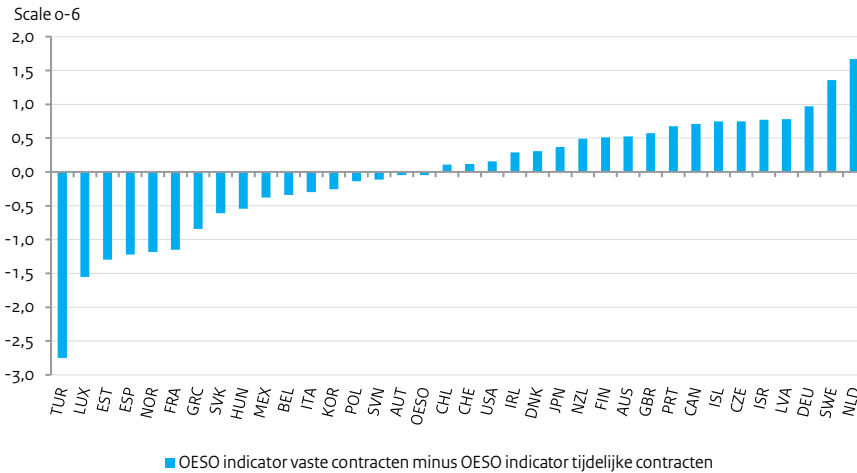
Noot: NLD1 heeft (evenals de cijfers voor andere landen) betrekking op 2013. NLD2 betreft de indicator na invoering van de WWZ in 2015; de hogere indicator volgt uit de reductie van de maximale cumulatieve duur van opeenvolgende contracten.

1. Restricties voor het gebruik van tijdelijke contracten: zijn tijdelijke contracten alleen in specifieke gevallen toegestaan, of zijn er geen restricties verbonden aan het gebruik van tijdelijke contracten?
2. Het maximale aantal opeenvolgende tijdelijke contracten
3. De maximale duur van de keten van tijdelijke contracten.

Terwijl de ontslagbescherming voor vaste werknemers redelijk hoog blijkt te zijn, heeft Nederland relatief weinig regels voor het gebruik van tijdelijke contracten (zie figuur 4.7). De verhouding tussen de indicator voor vaste contracten en tijdelijke contracten is relatief scheef. Hierbij zijn wel enkele nuanceringen te plaatsen. Ten eerste worden in de OESO-indicator alleen de wettelijke regelingen meegenomen; de ontslagbescherming voor vaste contracten is volgens de indicator met name hoog door de hoge score bij procedurele belemmeringen. Ontslag met wederzijds goedvinden, waarbij de procedurele belemmeringen een minder grote rol spelen, maakt geen deel uit van de indicator, maar dit is ook zo bij eventuele andere OESO-landen waar dit speelt. Ten tweede meet figuur 4.8 het verschil tussen de indicatoren voor vaste en flexibele contracten, zonder aandacht te besteden aan de relatieve omvang van deze twee groepen. Het aandeel van flexibele contracten is toegenomen, wat de gemiddelde mate van ontslagbescherming heeft doen dalen. Dat het aandeel van flexibele contracten is toegenomen, kan voor een deel zijn oorsprong vinden in het grote verschil in bescherming tussen vast en flexibel. Als het verschil

Figuur 4.8

Vershil tussen de indicator voor vaste contracten en die voor flexibele contracten



Bron: OECD Employment Protection Database, 2013 update.

Noot: NLD1 heeft (evenals de cijfers voor andere landen) betrekking op 2013, waarbij voor Nederland rekening is gehouden met een herziening (zie noten bij figuur 3 en 5). NLD2 betreft de indicator na invoering van de WWZ in 2015.

Noot: De figuur geeft het verschil weer tussen de indicator voor vaste contracten (inclusief regels rond collectief ontslag) en flexibele contracten (inclusief regels voor uitzendwerk).

in bescherming afneemt, kan dit een wijziging in de relatieve aandelen tot gevolg hebben; het is dus niet zo dat de stijging van het aandeel van flexibele contracten een autonome trend is die blijft doorgaan, deze wordt deels beïnvloed door het verschil in bescherming tussen de twee contracttypen.

Zowel in Nederland als in verschillende andere Europese landen is, volgens de OESO-indicator, het verschil in bescherming tussen vast en flexibel aanzienlijk, waardoor gesegmenteerde arbeidsmarkten dreigen te ontstaan, of al zijn ontstaan. Dit is vooral een probleem wanneer tijdelijke werknemers beperkte mogelijkheden hebben om door te stromen naar een vaste positie. In een gesegmenteerde arbeidsmarkt vangen de zwakkere groepen (nieuwkomers, zoals jongeren, en mensen die hun baan verliezen) disproportioneel de schokken op de arbeidsmarkt op (OESO, 2014). Wat in de OESO-indicator buiten beeld blijft, is dat tijdelijk werknemers in Nederland meer rechten hebben dan in veel andere landen. Zo moeten Nederlandse werkgevers rekening houden met een aanzegtermijn als zij het contract niet willen verlengen. Ook hebben tijdelijke werknemers sinds de WWZ na twee jaar recht op een transitievergoeding. Tijdelijke medewerkers bouwen in Nederland ook WW-recht op en hebben recht op loondoorbetaling bij ziekte/ZW en WIA. In een aantal andere landen (o.a. Frankrijk, Spanje, Ierland en het VK) hebben tijdelijke werknemers echter vaker recht op een ontslagvergoeding wanneer het contract niet wordt

verlengd. In Italië geldt voor het beëindigen van tijdelijke en vaste contracten een ontslagbelasting (in de vorm van een bijdrage aan de werkloosheidsuitkering).

4.4.2 Tijdelijke contracten

Effect op werkgelegenheid

Partiële hervormingen van ontslagbescherming, waarbij de bescherming van vaste werknemers ongewijzigd blijft en tijdelijk contracten worden geïntroduceerd, leiden tijdelijk tot een positief effect op de werkgelegenheid, het 'huwelijksreiseffect', maar dit effect verdwijnt op termijn (Boeri en Garibaldi, 2007). Door de gedaalde kosten van ontslag voor de groep werknemers op tijdelijke contracten zullen werkgevers op korte termijn - tijdens de huwelijksreis - hun personeelsbestand uitbreiden. De werkgelegenheid neemt daarvoor toe, maar een huwelijksreis duurt niet eeuwig. Op de langere termijn zullen werkgevers de werknemers die een vast contract hebben, vervangen door tijdelijke werknemers, waardoor het aandeel werknemers met een tijdelijke aanstelling groter wordt. Wanneer de arbeidsvraag terugloopt, krimpen werkgevers hun flexibele schil in. Door partiële hervormingen van het ontslagrecht wordt de werkgelegenheid gevoeliger voor conjuncturele schommelingen, omdat het relatief goedkoop is om het aantal flexibele werknemers te verminderen. Op de lange termijn blijkt het versoepelen van het gebruik van tijdelijke contracten geen significante werkgelegenheidseffecten te hebben. Het leidt er vooral toe dat vaste banen worden vervangen door meer tijdelijke contracten (Kahn, 2010; Junankar, 2014; Yoo en Kang, 2012; Hijzen et al., 2013; Cahuc et al., 2012; Cappellari et al., 2012).

Effect op arbeidsmobiliteit

Flexibele contracten zorgen ervoor dat bedrijven hun werkgelegenheid in sterkere mate aanpassen aan de fluctuatie in de vraag naar hun producten. De stromen tussen werk en werkloosheid nemen dus toe. Daarnaast is van-baan-naar-baan-mobiliteit onder werknemers op tijdelijke contracten naar verwachting relatief hoog, aangezien een deel van hen aan het einde van de contractperiode zal doorstromen naar een volgende baan.

Effect op (baan)kansen van groepen

Volgens OESO (2014) is de kans om binnen drie jaar van tijdelijk werk naar een vaste fulltime baan te gaan in vergelijking met de andere OESO-landen erg laag in Nederland, al geeft men aan dat de cijfers met onzekerheid zijn omgeven. Ook speelt bij deze internationale vergelijking mee dat Nederland veel meer parttimebanen heeft dan andere landen, waardoor de kans op doorstroming naar een vaste fulltimebaan lager ligt. Er bestaan aanwijzingen voor de kwetsbare positie van tijdelijke werknemers, zij hebben veelal een lager loon en volgen minder training (Booth et al., 2002). Uit onderzoek voor Nederland blijkt dat flexibele arbeid rond de eeuwwisseling fungeerde als opstap naar een vaste baan (De Graaf-Zijl, 2011; Dekker, 2007). Dit lijkt veranderd. Mensen die werkloos worden na een tijdelijk contract (gecorrigeerd voor samenstellingseffecten), zijn niet korter werkloos dan mensen die na een vast contract werkloos worden (Dekker & Mooi-Reçı, 2011), terwijl een tijdelijk contract wel een hogere kans om werkloos te worden met zich meebrengt. De beperkte baanzekerheid van tijdelijk werk wordt dus gemiddeld genomen niet of

nauwelijks gecompenseerd door meer werkzekerheid in de zin van een kortere werkloosheidsduur. In Nederland werkt ongeveer één op de drie tijdelijke werknemers langer dan drie jaar in de flexibele schil (Berkhout et al., 2013). De stand van de conjunctuur speelt in de recente periode uiteraard ook een rol; in een aantrekkende arbeidsmarkt zal de doorstroming van flexibele naar vaste contracten toenemen.

Effect op productiviteit

Versoepeling van regelgeving voor het gebruik van tijdelijke contracten leidt tot een verhoging van het aandeel tijdelijke werknemers en daarmee tot een lagere totale productiviteit bij bedrijven die meer flexwerkers inzetten (Dolado en Stucchi, 2008; Capellari et al., 2012; Hijzen et al., 2013). Minder duidelijk is hoe groot de compositie-effecten zijn en hoe de macro-economische productiviteit verandert. Op het niveau van het individu is het bij flexibele werknemers minder plausibel dat zij niet in de 'juiste' baan werken omdat er weinig belemmeringen voor van-baan-naar-baan-mobiliteit zijn.

Effecten op andere typen flexibele arbeid

Net zo goed als strikte bescherming van vaste contracten leidt tot vervanging van reguliere door tijdelijke contracten, zal strikte regelgeving rond tijdelijke contracten (zoals loondoorbetaling bij ziekte die met de Wet Bezava ook voor tijdelijke contracten geldt) vervanging van tijdelijke contracten door andere flexibele vormen van arbeid in de hand werken. Denk bijvoorbeeld aan oproep- en uitzendkrachten, 'payrolling', detachering en inhuur van zzp'ers. De WWZ bevat maatregelen om substitutie van tijdelijk werk door payrolling terug te dringen.

Beleidsoptie: tijdelijke contracten minder toegankelijk, vaste contracten minder beschermd

Om de afstand tussen de ontslagbescherming bij vaste en tijdelijke contracten te verkleinen, ligt vermindering van de bescherming van vaste contracten, gezien de hoge score hiervoor op de OES- indicator, meer in de rede dan het verhogen van de bescherming van flexibele contracten. Een voordeel van soepeler ontslagbescherming voor vaste contracten (zie paragraaf 4.3) is dat dit relatief eenvoudig te realiseren is binnen de bestaande systematiek. Een mogelijk nadeel is dat het negatieve effecten zou kunnen hebben op investeringen in menselijk kapitaal. Een andere manier om het verschil in bescherming tussen vaste en flexibele contracten te verkleinen, is om de regels rond het gebruik van tijdelijke contracten strikter te maken. Dit kan enerzijds door te bepalen dat tijdelijke contracten alleen mogen worden ingezet voor tijdelijke werkzaamheden, maar dat leidt tot hoge handhavingskosten en bureaucratie. Ook kan dit leiden tot substitutie-effecten: zowel vaste contracten als andere flexibele vormen van arbeid (payrolling, uitzendwerk, zzp'ers) worden relatief aantrekkelijker. Een andere optie is ingrijpen op de ketenbepaling (maximumaantal en duur opeenvolgende contracten). De WWZ verlaagt de maximale cumulatieve duur van tijdelijke contracten al van drie naar twee jaar. Dit is niet zonder risico's want het kan de positie van werknemers in de flexibele schil kwetsbaarder maken; zij zullen ofwel eerder een vast contract krijgen, of juist eerder het bedrijf verlaten doordat de werkgever een andere tijdelijke werknemer op de taak zet. Evaluatie van de WWZ zal daarover wellicht meer informatie kunnen geven.

Beleidsoptie: Herinvoering BBA voor groepen zelfstandigen

Voor een kleine groep zelfstandigen, die sterk afhankelijk zijn van één of enkele opdrachtgevers, was voor ingang van de WWZ het Buitengewoon Besluit Arbeidsverhoudingen (BBA) van toepassing. Het betrof een kleine categorie zelfstandigen die niet als ondernemer kunnen worden aangemerkt, maar ook niet werkzaam zijn op basis van een arbeidsovereenkomst. Toch werd slechts zeer incidenteel een ontslagvergunning aangevraagd. De toepasselijkheid van het BBA op deze groep is met de invoering van de WWZ per 1 juli 2015 afgeschaft. De afschaffing van de BBA voor groepen zelfstandigen sluit aan bij de keuze om het ontslagrecht voortaan in hoofdzaak in het BW te regelen. Het BBA kan worden heringevoerd voor situaties waarin er geen gezagsrelatie is (en dus geen arbeidsovereenkomst), maar wel een beperkt aantal opdrachtgevers. Hiermee wordt de bescherming van deze groep vergroot en wordt het verschil met tijdelijke en vaste werknemers beperkt.

Beleidsoptie: Eén contract: verschillen in baan-beëindigingskosten wegnemen

Met de keuze voor één contract komen de verschillen in baan-beëindigingskosten tussen de contractvormen te vervallen (OESO, 2014). Allereerst dienen vaste en tijdelijke contracten dezelfde opbouw van rechten te krijgen. De WWZ zorgt ervoor dat zowel vaste als tijdelijke contracten van twee jaar of meer bij beëindiging recht hebben op een transitievergoeding. Echter, twee jaar is ook precies de maximale cumulatieve duur van tijdelijke contracten, dus werkgevers hebben een prikkel om te zorgen dat de duur net iets korter blijft zodat de transitievergoeding niet hoeft te worden betaald). Om de beëindigingskosten echt gelijk te trekken, is daarom meer nodig, namelijk het vervangen van de verschillende contracttypen door één contract. Het feit dat tijdelijke contracten na afloop van hun duur zonder meer kunnen worden beëindigd en dit bij vaste contracten met allerlei procedurele belemmeringen en kosten gepaard gaat, maakt dat de kosten van tijdelijke contracten altijd lager liggen. 'Eén contract' impliceert daarom dat alle contracten voor onbepaalde tijd zijn; contracten voor bepaalde tijd worden dan uitgebannen. De bescherming loopt in dit model op over de baanduur ter bescherming van baanspecifieke investeringen in vaardigheden en kennis. Er zijn twee varianten denkbaar. In de eerste variant is er een 'instroomfase' met beperkte rechten (alleen ontslagverboden en bescherming tegen discriminatie) en een 'stabiliteitsfase' met uitgebreidere bescherming (extra regels rond onrechtmatig ontslag zoals eisen rond de bedrijfseconomische situatie van het bedrijf), conform het standaard vaste contract. In de tweede variant geldt voor alle contracten en voor elke baanduur beperkte bescherming (alleen ontslagverboden en bescherming tegen discriminatie) en neemt de financiële compensatie geleidelijk toe over de baanduur. Dit heeft als voordeel dat er geen onzekerheid meer is voor de werkgever over de ontslagbeslissing en er geen discontinuïteit meer in de opbouw zit. Wel hebben werknemers nog een prikkel om niet vrijwillig mobiel te zijn om hun opgebouwde rechten op ontslagvergoeding te behouden.

Ondanks uitgebreide aandacht (zie o.a. Blanchard en Tirole, 2003; Dolado et al., 2009; García Pérez en Osuna, 2014; Lepage-Saucier et al., 2013) voor het één-contract-voorstel is het nog nergens ingevoerd. Een nadeel is namelijk dat voor echt tijdelijke taken het tijdelijke contract niet meer beschikbaar is en werkgevers terughoudend kunnen zijn mensen

aan te nemen. Er is ook weinig wetenschappelijk onderzoek beschikbaar om een gebalanceerde afweging te maken van de voor- en nadelen van deze beleidsoptie. Een kanttekening ten aanzien van de juridische haalbaarheid is dat wel het Europees Sociaal Handvest (ESH) in acht moet worden genomen. Artikel 24 ESH geeft aan dat voor ontslag een geldige reden moet zijn (ook wel genoemd: redelijke grond), gelegen in de persoon van de werknemer of bedrijfseconomische redenen.

Beleids optie: Verenigd contract ('unified contract')

Om te voorzien in de behoefte aan tijdelijke contracten voor tijdelijke taken, is het 'verenigd contract' een optie (OESO, 2014). Contracten voor bepaalde en onbepaalde tijd blijven gewoon bestaan, maar de ontslaggronden worden beperkt tot uitsluitend de bekende ontslagverboden (zoals bij ziekte, zwangerschap, etc.) en de bescherming tegen discriminatie blijft gehandhaafd. Andere gronden (denk aan bedrijfseconomische situaties, in de persoon gelegen redenen, arbeidsconflict, etc.) zijn niet langer nodig als reden voor ontslag. De gedachte is dat als deze gronden bescherming blijven bieden tegen ontslag bij vaste contracten, dat tijdelijke contracten dan hun aantrekkingskracht blijven behouden aangezien deze aan het einde van de contractdatum zonder meer eindigen. De regels rond (on)rechtmatig ontslag wordt bij deze beleidsoptie dus sterk aangepast.

De rol van rechters en instanties wordt in dit model sterk teruggedrongen en herstel van de arbeidsrelatie is geen optie meer. De ontslagvergoeding loopt geleidelijk op bij alle typen contracten en er wordt bovendien een ontslagbelasting ingevoerd om de externe effecten te beperken. In de praktijk zijn de beëindigingskosten alleen in landen als de V.S., Ierland, Nieuw-Zeeland en het V.K. gelijkgetrokken. Voor landen op het vaste land van Europa, waar traditioneel een grote rol is weggelegd voor rechters, zal de stap in deze richting niet zomaar worden zet. Een kanttekening ten aanzien van de juridische haalbaarheid is verder dat het Europees Sociaal Handvest (ESH) in acht moet worden genomen. Artikel 24 ESH geeft aan dat voor ontslag een geldige reden moet zijn (ook wel genoemd: redelijke grond), gelegen in de persoon van de werknemer of bedrijfseconomische redenen.

Beleids optie: Transitie tijdelijk-vast financieel stimuleren

Het risico van duale arbeidsmarkten bestaat vooral wanneer er beperkte doorstroming naar vast plaatsvindt. Het stimuleren van de 'conversion rate' van tijdelijk naar vast kan dit risico beperken. Om de positie van tijdelijke werknemers op de langere termijn te versterken, kan de transitie van tijdelijk naar vast financieel worden gestimuleerd. Dit kan enerzijds via het wijzigen van de ontslagkosten voor tijdelijke contracten wanneer het contract eindigt. Deze kosten zijn onder de WWZ nihil zolang de (gecumuleerde) duur korter is dan twee jaar. Een optie is om de werkgever een ontslagvergoeding te laten betalen aan de tijdelijke werknemer als de aanstelling niet wordt verlengd. Anderzijds kan worden gedacht aan fiscale maatregelen. Sinds de hervorming in 2012 betalen Italiaanse werkgevers een hogere premie voor werkloosheidsverzekeringen voor werknemers op tijdelijke contracten. Wanneer het tijdelijke contract wordt omgezet in een vast contract, worden deze extra kosten terugbetaald. In een vijftal sectoren in Nederland is verder al premiedifferentiatie

ingevoerd. Deze sectoren met een groter aandeel flexibele contracten betalen een hogere WW-premie (L. Heuts et al., 2010)

Beleids optie: Maatwerk bij ketenbepaling

Naar voorbeeld van Duitsland kan de maximale duur van de ketenbepaling voor bijzondere gevallen worden verlengd, bijvoorbeeld als het gaat om startende bedrijven (in Duitsland geldt dan maximale termijn van vier jaar in plaats van twee jaar) en als het gaat om het in dienst nemen van ouderen (in Duitsland geldt geen maximale termijn voor aannemen van 52 jaar en ouder). Dit is weliswaar een versoepeling, maar kan ten goede komen aan het aantal start-ups/innovaties en aan de arbeidsmarkt voor ouderen. Een voorwaarde is dat de kosten van het beoordelen van de aanvragen binnen de perken blijven door duidelijk gespecificeerde voorwaarden. Ook moet bij de vormgeving uiteraard worden gewaarborgd dat het niet in strijd is met het verbod op leeftijdsdiscriminatie. Overigens zijn er al mogelijkheden om bij cao gedeeltelijk af te wijken van de ketenbepaling.



Referenties

- Adamchik, V., 1999, The Effect of Unemployment Benefits on the Probability of Re-employment in Poland, *Oxford Bulletin of Economics and Statistics*, vol. 61(1): 95-108.
- Acemoglu, D. en J. Pischke, 1999a, The Structure of Wages and Investment in General Training, *Journal of Political Economy*, vol. 107(3): 539-572.
- Acemoglu, D. en J. Pischke, 1999b, Beyond Becker: training in imperfect labour markets, *The Economic Journal*, vol. 109: F112-F142.
- Acharya, V.V., R.P. Baghai, K.V. Subramanian, 2013, Labor laws and innovation, *Journal of Law and Economics*, vol. 56(4): 997-1037.
- Addison, John T. en McKinley L. Blackburn, 2000, The effects of unemployment insurance on post-unemployment earnings, *Labour Economics*, Elsevier, vol. 7(1): 21-53.
- Addison, J.T., en P. Portugal, 1989, The Effect of Advance Notification of Plant Closings on Unemployment, *Industrial and Labor Relations Review*, 41(1): 3-16.
- Addison, J. en P. Teixeira, 2003, The economics of employment protection, *Journal of Labour Research*, vol. XXIV(1): 85-128.
- Alblas, R. en P.M. Koot, 2014, Langetermijnraming WIA, WAO en WAZ, ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid.
- Alessie, R.J.M. en H.G. Bloemen, 2000, Premiedifferentiatie leidt tot meer werk, *Economisch Statistische Berichten*, vol. 85(4266): 616-619.
- Alessie, R. en H. Bloemen, 2004, Premium differentiation in the unemployment insurance system and the demand for labor, *Journal of Population Economics*, vol. 17: 729-765.
- Alvarez, F. en M. Veracierto, 1998, Search, self-insurance and job-security provisions, Federal Reserve Bank of Chicago, Working Paper 98-2, Chicago.
- Anderson, Patricia M. en Bruce D. Meyer, 1993, Unemployment Insurance in the United States: Layoff Incentives and Cross Subsidies, *Journal of Labor Economics*, University of Chicago Press, vol. 11(1): S70-95.
- Anderson, Patricia M. en Bruce D. Meyer, 2000, The effects of the unemployment insurance payroll tax on wages, employment, claims and denials, *Journal of Public Economics*, Elsevier, vol. 78(1-2): 81-106.
- Andriessen, S., T.J. Veerman en J. Vijgen, 1995, Risicoselectie op de Nederlandse arbeidsmarkt : selectieve aanstelling en afvloeiing van personeel op grond van (vermeende) risico's binnen de Ziektewet en WAO, College van Toezicht Sociale Verzekeringen: Zoetermeer.
- APE, 2013, Duurzaam niet-duurzaam? Onderzoek naar niet-duurzaam volledig arbeidsongeschikt verklaarden.
- APE, 2014, Verzekeringsgraad kleine werkgevers.
- Bargain, O., K. Orsini en A. Peichl, 2014, Comparing labor supply elasticities in Europe and the United States: new results, *Journal of Human Resources*, vol. 49(3): 723-838.

- Bartelsman, E.J., J. Haltiwanger en S. Scarpetta, 2004, Microeconomic Evidence of Creative Destruction in Industrial and Developing countries, Tinbergen Institute, Discussion Paper TI 2004-114/3.
- Bartelsman, E.J., P.A. Gautier en J. de Wind, 2015, Employment Protection, Technology Choice, and Worker Allocation, *International Economic Review*, te verschijnen.
- Bassanini, A. en R. Duval, 2006, The determinants of unemployment across OECD countries: Reassessing the role of policies and institutions, *OECD Economic Studies*, No. 42, 2006/1.
- Bassanini, A., en A. Garnero, 2013, Dismissal protection and worker flows in OESO countries: Evidence from cross-country/cross-industry data, *Labour Economics*, vol. 21: 25-41.
- Bauer, T.K., Bender, S. , & Bonin, H. (2007). Dismissal Protection and Worker Flows in Small Establishments. *Economica*, vol. 74(296): 804-821.
- Bauernschuster, S., 2013, Dismissal protection and small firms' hirings: evidence from a policy reform, *Small Business Economics*, vol. 40: 293-307.
- Behaghel, L., B. Crépon en B. Sédillot, 2008, The perverse effects of partial employment protection reform: The case of French older workers, *Journal of Public Economics*, vol. 92: 696-721.
- Belot, M., J. Boone en J. van Ours, 2007, Welfare-Improving Employment Protection. *Economica*, vol. 74(295): 381-396.
- Below, D. von en P.S. Thoursie, 2010, Last in, first out? Estimating the effect of seniority rules in Sweden, *Labour Economics*, vol. 17: 987-997.
- Belzil, C., 2001, Unemployment insurance and subsequent job duration: job matching versus unobserved heterogeneity, *Journal of Applied Econometrics*, vol. 16(5): 619-636.
- Bentolila, S. en G. Bertola, 1990, Firing Costs and Labour Demand: How Bad is Euroclerosis? *Review of Economic Studies*, vol 57(3): 381-402.
- Bentolila, S., P. Cahuc, J.J. Dolado en T. le Barbanchon, 2012a, Two-tier labour markets in the Great Recession: France versus Spain, *Economic Journal*, vol. 122: F155-F187.
- Bentolila, S., J.J. Dolado, en J.F. Jimeno, 2012b, Reforming an insider-outsider labor market: the Spanish experience, *IZA Journal of European Labor Studies*, vol. 1(4): 1-29.
- Berg, G.J. van den, 1990, Nonstationarity in job search theory, *Review of Economic Studies*, vol. 57: 255-277.
- Berg, G.J. van den, B. van der Klaauw en J.C. van Ours, 2004, Punitive sanctions and the transition rate from welfare to work, *Journal of Labor Economics*, vol. 22: 211-241.
- Berkhout, E., A. Heyma en J. Prins, 2013, Flexibility at Work, SEO Economisch Onderzoek.
- Bertola, G., 1992, Labor Turnover Costs and Average Labor Demand, *Journal of Labor Economics*, vol. 10(4): 389-411.
- Bertola, G., 1994, Flexibility, Investment, and Growth, *Journal of Monetary Economics*, vol. 34: 215-238.
- Bettendorf, L., K. Folmer en E. Jongen, 2014, The dog that did not bark: the EITC for single mothers in the Netherlands, *Journal of Public Economics*, vol. 119: 49-60.
- Bettendorf, L., E. Jongen en P. Muller, 2015, Childcare subsidies and labour supply – Evidence from a large Dutch reform, *Labour Economics*, te verschijnen.

- Blank, 1989, Analyzing the Duration of Welfare Spells, *Journal of Public Economics*, vol 39(3): 245-273.
- Blau, F. en L. Kahn, 2007, Changes in labor supply behavior of married women: 1980-2000, *Journal of Labor Economics*, vol. 25(3): 393-438.
- Bloemen, H.G., 2008, Job search, hours restrictions, and desired hours of work, *Journal of Labor Economics*, vol. 26(1): 137-179.
- Boer, H.-W.de, 2014, A structural analysis of labour supply and involuntary unemployment in the Netherlands, paper gepresenteerd op EALE 2014.
- Boeri, T. en J.F. Jimeno, 2005, The effects of employment protection: Learning from variable enforcement, *European Economic Review*, vol. 49: 2057-2077.
- Boeri, T. en M. Macis, 2008, Do unemployment benefits promote or hinder structural change?, IZA Discussion Papers 3371.
- Bolhaar, J., N. Ketel en B. van der Klaauw, Evaluating Search Periods for Welfare Applicants: Evidence from a Social Experiment, te verschijnen.
- Boockmann, B., S. Thomsen en T. Walter, 2009, Intensifying the Use of Benefit Sanctions: An Effective Tool to Shorten Welfare Receipt and Speed Up Transitions to Employment? IZA Discussion Papers 4580.
- Boone, J. en J. van Ours, 2012, Why is there a spike in the job finding rate at benefit exhaustion?, *De Economist*, vol. 160: 413-438.
- Booth, A.L., Dolado, J.J. en J. Frank, 2002a, Symposium on Temporary Work: Introduction, *The Economic Journal*, vol. 112: 181-188.
- Bosch, N. en E. Jongen, 2013, Intensive margin responses when workers are free to choose: evidence from a Dutch tax reform, paper gepresenteerd op EALE 2013.
- Bosch, N. en B. van der Klaauw, 2012, Analyzing female labor supply – Evidence from a Dutch tax reform, *Labour Economics*, vol. 19: 271-280.
- Bovenberg, L., M. Hansen en P. Sorensen, 2008, Individual savings accounts for social insurance: rationale and alternative designs, *International Tax and Public Finance*, vol. 15(1): 67-86.
- Brede Heroverwegingen 9, 2010, Op afstand van de arbeidsmarkt.
- Burdett, K., 1979, Unemployment insurance payments as a search subsidy: A theoretical analysis, *Economic Inquiry*, vol. 17: 333-343.
- Burg, C.L. van der, V. Veldhuis en L.L. von Meyenfeldt, 2010, Overwegingen rond de inzet van re-integratie en de claimaanvraag bij langdurig zieken, Leiden: AStri/ APE.
- Cahuc, C., O. Charlot en F. Malherbet, 2012, Explaining the Spread of Temporary Jobs and its Impact on Labor Turnover, IZA Discussion Papers 6365.
- Cahuc, P. en F. Postel-Vinay, 2002, Temporary jobs, employment protection and labor market performance, *Labour Economics*, vol. 9: 63-91.
- Caliendo, M., K. Tatsiramos en A. Uhlenhorff, 2013, Benefit duration, unemployment duration and job match quality: A regression discontinuity approach, *Journal of Applied Econometrics*, vol. 28 (4): 604-627.
- Caminada, K. en O. van Vliet, 2012, Unemployment Replacement Rates Dataset Among 34 Welfare States, 1971-2009: An Update, Extension and Modification of the Scruggs' Welfare State Entitlements Data Set, NEUJOBS Special Report, No. 2.

- Caminada, C., 2015, Keuzes voor een beter belastingstelsel 2.0, *Tijdschrift voor Openbare Financiën*, vol. 47(1): 4-23.
- Campolieti, M., 2004, Disability Insurance Benefits and Labor Supply: Some Additional Evidence, *Journal of Labor Economics*, vol. 22(4): 863-889.
- Cappellari, L., C. Dell’Arling en M. Leonardi, 2012, Temporary employment, job flows and productivity: A tale of two reforms, *Economic Journal*, vol. 122: F188-F215.
- Card, D., R. Chetty en A. Weber, 2007, The spike ate benefit exhaustion: leaving the unemployment system or starting a new job?, *The American Economic Review*, vol. 97(2): 113-118.
- Card, D. en P.B. Levine, 2000, Extended Benefits and the Duration of UI Spells: Evidence from the New Jersey Extended Benefit Program, *Journal of Public Economics*, vol. 78(1-2): 107-138.
- Card, D., J. Kluve en A. Weber, 2010, Active labour market policy evaluations: A meta-analysis, *The Economic Journal*, vol. 120: F452-F477.
- Carling, K., P.A. Edin, A. Harkman en B. Holmlund, 1996, Unemployment Duration, Unemployment Benefits, and Labor Market Programs in Sweden, *Journal of Public Economics*, vol. 59: 313-334.
- Chetty, R., 2008, Moral hazard versus liquidity and optimal unemployment insurance. *Journal of Political Economy*, vol. 116(2): 173-234.
- Chetty, R., 2015, Behavioral economics and public policy: a pragmatic perspective, NBER Working Paper 20928, Cambridge.
- Christofides, L.N. en C.J. McKenna, 1995, Unemployment insurance and moral hazard in employment, *Economics Letters*, vol. 49(2): 205-210.
- CPB, 2006, *Reinventing the welfare state*.
- CPB, 2010, Saffier II: 1 model voor de Nederlandse economie, in 2 hoedanigheden, voor 3 toepassingen, CPB Document 217, Den Haag.
- CPB, 2013a, Decentralisaties in het sociaal domein.
- CPB, 2013b, Gevolgen Wet Werk en Zekerheid voor werkgelegenheid, CPB Notitie.
- CPB, 2014, Vervolgrapportage decentralisaties in het sociaal domein.
- CPB, 2015, Verkorting loondoorbetaling bij ziekte, CPB Notitie.
- Creedy, J., N. Herault en G. Kalb, 2011, Comparing welfare change measures with income change measures in behavioural policy simulations, *Journal of Applied Economics*, vol. 14(1): 5-34.
- Cuelenaere, B. en T.J. Veerman, 2011, Onderzoek evaluatie WIA, *ECORYS en AStri*.
- Cuelenaere B., W.S. Zwinkels en A.A. Oostveen, 2014, Praktijk en effecten van bovenwettelijke cao-aanvullingen ZW, loondoorbetaling bij ziekte, WIA en WW, AStri Beleidsonderzoek en –advies.
- Dalton, H., 1936, *Principles of Public Finance*, 9e editie, Routledge & Kegan, Londen.
- Deelen, A., E. Jongen en S. Visser, 2006, Employment protection legislation: Lessons from theoretical and empirical studies for the Dutch case, CPB Document 135, Centraal Planbureau, Den Haag.
- Dekker, R., 2007, Non-standard employment and mobility in the Netherlands: a panel data analysis for the Netherlands, MPRA Paper 7385.

- Dekker, R. en I. Mooi-Reci, 2011, Tijdelijk Werk: Zegen of Vloek?, in: R. van Gaalen, J. Sanders, W. Smits en J.F. Ybema (eds), *Dynamiek op de Nederlandse Arbeidsmarkt*, pp. 98-114, Den Haag/Hoofddorp: CBS/TNO.
- Dolado, J.J. en R. Stucchi, 2008, Do Temporary Contracts Affect TFP? Evidence from Spanish Manufacturing Firms, IZA Discussion Papers.
- Es, F. van, 2010, Invloed WWB op gebruik bijstand, CPB Document 209.
- Euwals, R., D. van Vuuren en R. de Mooij, 2009, *Rethinking Retirement*, CPB Bijzondere Publicatie 80.
- Euwals, R., S. Boeters, N. Bosch, A. Deelen en B. ter Weel, 2013, Arbeidsmarkt Ouderen en Duurzame Inzetbaarheid, CPB Achtergronddocument, 22 februari 2013, Den Haag: Centraal Planbureau.
- Euwals R.W. en B. ter Weel, 2013, Ouderen aan het werk, CPB Policy Brief, 2013/02.
- Euwals, R., D. van Vuuren en B. ter Weel, 2014, Werken in goede gezondheid, CPB Policy Brief.
- Faccini, R., 2014, Reassessing Labour Market Reforms: Temporary Contracts as a Screening Device, *Economic Journal*, vol. 124: 167-200.
- Farber, H. en R. Valletta, 2013, Do Extended Unemployment Benefits Lengthen Unemployment Spells? Evidence from Recent Cycles in the U.S. Labor Market NBER Working Paper 19048.
- Feldstein, M., 1978, The Effect of Unemployment Insurance on Temporary Layoff Unemployment, *The American Economic Review*, vol. 68(5): 834-846.
- Fella, 2005, Termination restrictions and investment in general training, 2005, *European Economic Review*, vol. 49(6), 1479-1499.
- Fitzgerald, J., 1991, Welfare duration and the marriage market: evidence from the survey of income and program participation, *Journal of Human Resources*, vol. 26: S45-S61.
- Fortin, B., G. Lacroix en S. Drolet, 2004, Welfare benefits and the duration of welfare spells: evidence from a natural experiment in Canada, *Journal of Public Economics*, vol. 88: 1495-1520.
- Friesen, J., 1997, Mandatory Notice and the Jobless Durations of Displaced Workers. *Industrial and Labor Relations Review*, vol. 50(4): 652-666.
- Friperson, R. en P. de Jong, 2013, Effecten van loondoorbetaling bij ziekte: een internationale verkenning, *TPE digitaal*, vol. 7(3): 35-48.
- Fujita, S., 2011, Effects of extended unemployment insurance benefits: evidence from the monthly CPS, WP 10-35/R, Federal Reserve Bank of Philadelphia.
- García Pérez, J.I. en V. Osuna, 2014, Dual labour markets and the tenure distribution: Reducing severance pay or introducing a single contract, *Labour Economics*, vol. 29: 1-13.
- Garibaldi, P., 1998, Job flow dynamics and firing restrictions, *European Economic Review*, vol. 42: 245-275.
- Garibaldi, P. en G.L. Violante, 2005, The employment effects of severance payments with wage rigidities, *Economic Journal*, vol. 115: 799-832.
- Garibaldi, Pietro en Lia Pacelli, 2008, Do larger severance payments increase individual job duration?, *Labour Economics*, Elsevier, vol. 15(2): 215-245.
- Gielen, M., J. Goes, M. Lever en R. van Opstal, 2009, Ontwikkeling en verdeling van de marginale druk in 2001-2011, CPB Document 195, Den Haag.

- Gielen, A.C. en K. Tatsiramos, 2012, Quit behavior and the role of job protection, *Labour Economics*, vol. 19(4): 624-632.
- Graaf-Zijl, M. de, G.J. van den Berg en A. Heyma, 2011, Stepping-stones for the unemployed: the effect of temporary jobs on the duration until (regular) work, *Journal of Population Economics*, vol. 24(1): 107-139.
- Green, D.A. en T.C. Sargent, 1998, Unemployment Insurance and Job Durations: Seasonal and Non-Seasonal Jobs, *The Canadian Journal of Economics*, vol. 31(2): 247-278.
- Grogger, J. en L. Karoly, 2005, *Welfare Reform: Effects of a Decade of Change*, Harvard University Press: Cambridge, MA.
- Groot, N. de en B. van der Klaauw, 2014, The Effects of Reducing the Entitlement Period to Unemployment Insurance Benefits, IZA Discussion Papers 8336.
- Grubb, D., 2000, Eligibility criteria for unemployment benefits, *OECD Economic Studies*, vol. 31: 147-184.
- Gruber, J., 1996, Disability Insurance Benefits and Labor Supply, NBER Working Paper 5866, December 1996.
- Gruber, J., 1997, The consumption smoothing benefit of unemployment insurance, *American Economic Review*, vol. 87(1): 192-205.
- Gruber, J., 2000, Disability Insurance Benefits and Labor Supply, *Journal of Political Economy*, vol. 108(6): 1162-1183.
- Gruber, J. en D.A. Wise (eds), 2010, *Social Security Programs and Retirement around the World: The Relationship to Youth Employment*, NBER: University of Chicago Press.
- Hamermesh, D.S., 1996, *Labour Demand*, Princeton University Press.
- Hansen, J., M. Lofstrom, X. Liu en X. Zhang, 2013, State Dependence in Canadian Welfare Participation, IZA Working Paper: http://www.iza.org/conference_files/Safety_Nets_2013/hansen_j123.pdf.
- Haskins, R. en R.M. Blank, 2004, Welfare reform: An agenda for Reauthorization, in: R.M. Blank en R. Haskins (eds), *The new world of welfare*, The Brookings Institution: Washington D.C.
- Haveman, R. en B. Wolfe, 2000, The economics of disability and disability policy, in: M.V. Pauly, T.G. McGuire en P.P. Barros (eds), *Handbook of Health Economics*, 1(B): 995-1051.
- Heuts, L. en B. van Waveren, L. Kok, J. Prins en C. Tempelman, 2010, *Evaluatie premiegroepensystematiek WW*, SEO Publicatie 2010-83, Uitgeverij Regioplan.
- Hijzen, A., L. Mondauto en S. Scarpetta, The perverse effects of job-security provisions on job security in Italy: results from a regression discontinuity design, OECD Social, employment and migration, Working Paper 151.
- Hobijn, B. en A. Şahin, 2013, Firms and flexibility, *Economic Inquiry*, vol. 51: 922-940.
- Hoevenagel R. en M. Engelen, Ontslagkosten van werkgevers in 2012, Panteia, 2013.
- Holmlund, B., 1998, Unemployment Insurance in Theory and Practice, *The Scandinavian Journal of Economics*, vol. 100(1): 113-141.
- Holmlund, B., 2014, What do labor market institutions do?, *Labour Economics*, vol. 30(1): 62-69.
- Hopenhayn, H. en R. Rogerson, 1993, Job turnover and policy evaluation: A general equilibrium analysis, *Journal of Political Economy*, vol. 101(5): 915-938.

- Houtman, I., R. Steenbeek, M. van Zwieten en S. Andriessen, 2013, Verklaring stijging WIA-instroom vanuit werkgeversperspectief: een vignettenstudie, Hoofddorp: TNO.
- Hoynes, H. en T. MaCurdy, 1994, Has the decline in benefits shortened welfare spells? *American Economic Review*, Papers and Proceedings: 43-48.
- Huizen, T. van en J. Plantenga, 2011, Labour Market Effects of Unemployment Accounts: Insights from Behavioural Economics, CESifo Economic Studies.
- Hunt, J., 1995, The Effect of Unemployment Compensation on Unemployment Duration in Germany, *Journal of Labor Economics*, vol. 13(1): 88-120.
- Hyatt, D.E. en T. Thomason, 1998, Evidence on the efficacy of experience rating in British Columbia, A report to the Royal Commission on Workers' Compensation in British Columbia, Institute for Work & Health: Toronto.
- IBO Zelfstandigen zonder personeel, (te verschijnen in 2015), ministerie van Financiën.
- Jacobs, B., 2008, *De Prijzen van Gelijkheid*, Uitgeverij Bert Bakker, Amsterdam.
- Jacobs, B., E. Jongen en F. Zoutman, 2013, Over de top, CPB Policy Brief 2013/14, Den Haag.
- Jahn, E.T., R.T. en C. Schnabel, 2012, Feature: Flexible forms of employment: boon or bane, *Economic Journal*, vol. 122: F115-F124.
- Jehoel-Gijsbers, G. en S. Hoff, 2001, Ontwikkelingen in reïntegratie van uitkeringsontvangers, Werkdocument 75, Den Haag: Sociaal en Cultureel Planbureau.
- Jones, S.R.G. en P. Kuhn, 1995, Mandatory Notice and Unemployment, *Journal of Labor Economics*, vol. 13(4): 599-622.
- Jongen, E. en A. van Vuren, 2009, De spaar-WW: mirakel of mythe?, *Kwartaalschrift Economie*, vol. 6(1): 29-58.
- Jongen, E.L.W., 2010, Modelling the Impact of Labour Market Policies in the Netherlands, Vrije Universiteit Amsterdam.
- Jongen, E., 2010, Child care subsidies revisited, CPB Document 200, Den Haag.
- Jongen, E., H.-W. de Boer en P. Dekker, 2014, MICSIM – A behavioural microsimulation model for the analysis of tax-benefit reform in the Netherlands, CPB Achtergronddocument, Den Haag.
- Jongen, E., H.W. de Boer en P. Dekker, 2015, De effectiviteit van fiscaal participatiebeleid, CPB Policy Brief 2015/02.
- Junankar, P.N., 2014, Reassessing Labour Market Reforms: A Critique, IZA Discussion Papers 8385.
- Kahn, L.M., 2007, The impact of employment protection mandates on demographic temporary employment patterns: international microeconomic evidence, *Economic Journal*, vol. 117: F333-F356.
- Kahn, L.M., 2010, Employment protection reforms, employment and the incidence of temporary jobs in Europe: 1996–2001, *Labour Economics*, vol. 17: 1-15.
- Karni, E., 1999, Optimal Unemployment Insurance: A Survey, *Southern Economic Journal*, vol. 66(2): 442-465.
- Katz, L.F. en B.D. Meyer, 1990, The impact of the potential duration of unemployment benefits on the duration of unemployment, *Journal of Public Economics*, vol. 41(1): 45-72.
- Klaauw, B. van der, A. te Voortwis, R. de Vos en I. Willems, 2008, Waarschuwingen voor werklozen even effectief als sancties, *Economisch Statistische Berichten*, vol. 93: 724-726.

- Kleinknecht, A., 2014, Een erfenis van Schumpeter: waarom arbeidsmarktrigiditeiten nuttig kunnen zijn voor innovatie, *TPEdigitaal*, vol. 8(3): 64-81.
- Kluve, J., 2010, The effectiveness of European active labor market programs, *Labour Economics*, vol. 17: 904-918.
- Kok, L., A. Heyma en M. Lammers, 2013, Verlaag kosten loondoorbetaling bij ziekte, *TPE digitaal*, 7(3): 4-17.
- Koning, P., 2009, The effectiveness of Public Employment Service workers in the Netherlands, *Empirical Economics*, vol. 37: 393-409.
- Korkeamäki, O. en T. Kyyrä, 2009, Institutional Rules, Labour Demand and Disability Programme Participation, Finnish Centre for Pensions Working Paper 2009:5.
- Krueger, A.B. en B.D. Meyer, 2002, Labor supply effects of social insurance, in: D. Card en O. Ashenfelter (eds), *Handbook of Labor Economics*, 4: 2327-2392.
- Kugler, A.D. en G. Saint-Paul, 2004, How Do Firing Costs Affect Worker Flows in a World with Adverse Selection?, *Journal of Labor Economics*, vol. 22(3): 553-584.
- Kugler, A. en G. Pica, 2008, Effects of employment protection on worker and job flows: Evidence from the 1990 Italian reform, *Labour Economics*, vol. 15: 78-95.
- Kuhn, P., 1992, Mandatory Notice, *Journal of Labor Economics*, vol. 10(2): 117-137.
- Lalive, R., J. van Ours en J. Zweimüller, 2006, How Changes in Financial Incentives Affect the Duration of Unemployment, *Review of Economic Studies*, vol. 73(4): 1009-1038.
- Lalive, R., 2007, Unemployment benefits, unemployment duration, and post-unemployment jobs: A regression discontinuity approach, *The American Economic Review*, vol. 97(2): 108-112.
- Lalive, R., 2008, How do extended benefits affect unemployment duration? A regression discontinuity approach, *Journal of Econometrics*, vol. 142(2): 785-806.
- Lalive, R., J. Wuellrich en J. Zweimüller, 2009, Do financial incentives for firms promote employment of disabled workers? A regression discontinuity approach, CEPR Discussion Paper 7373.
- Layard, R., S. Nickell en R. Jackman, 1991, *Unemployment: macroeconomic performance and the labour market*, Oxford University Press: Oxford, UK.
- Lazear, E.P., 1990, Job Security Provisions and Employment, *Quarterly Journal of Economics*, vol.105(3): 699-726.
- Lemieux, T. en K. Milligan, 2007, Incentive effects of social assistance: A regression discontinuity approach, *Journal of Econometrics*, vol. 142(2): 807-828.
- Lindeboom, M. en J. Theeuwes, 1993, Search, benefits and entitlement, *Economica*, vol. 60: 327-346.
- Lindner, H. en T. Veerman, 2003, Nederland wordt beter: De effecten van beleid en conjunctuur op het ziekteverzuim, http://www.preact.nl/downloads/preact_onderzoek-astri.pdf.
- Ljungqvist, L., 2002, How Do Lay-off Costs Affect Employment?, *The Economic Journal*, vol.112: 829-853.
- Lochem, R.J. en Y. Wijnands, 1995, De werkgever geprikkeld? Effectiviteit financiële prikkels voor werkgevers in de ZW, AAW en WAO, College van Toezicht Sociale Verzekeringen.

- Lovell, V., 2004, No Time to be Sick: Why Everyone Suffers When Workers Don't Have Paid Sick Leave, IWPR Publication # B242p.
- MacLeod, W.B., 2011, Great Expectations: Law, Employment Contracts, and Labor Market Performance, *Handbook of Labor Economics*, Chapter 18, Elsevier B.V.
- Manning, A., 2005, Monopsony in Motion: Imperfect Competition in Labor Markets, Princeton.
- Malcomson, J.M., 1997, Contracts, hold-up, and labor markets, *Journal of Economic Literature* vol. 35(4): 1916-1957.
- Marinescu, I., 2009, Job Security Legislation and Job Duration: Evidence from the United Kingdom, *Journal of Labor Economics*, vol. 27(3): 465-486.
- Mazumder, B., 2011, How did unemployment insurance extensions affect the unemployment rate in 2008-10?, *Essays on issues*, The Federal Reserve Bank of Chicago, no. 285.
- Meghir, C. en D. Phillips, 2010, Labour supply and taxes, in: J. Mirrlees, S. Adam, T. Besley, R. Blundell, S. Bond, R. Chote, M. Gammie, P. Johnson, G. Myles en J. Poterba (eds), *Dimensions of Tax Design: The Mirrlees Review*, Oxford University Press, Oxford.
- Melguizo, A. en J. Gonzalez-Paramo, 2013, Who bears labour taxes and social contributions? A meta-analysis approach, *SERIEs*, 4, 247-271.
- Messina, J. en G. Vallanti, 2007, Job Flow Dynamics and Firing Restrictions: Evidence from Europe, *Economic Journal*, vol. 117(521): F279-F301.
- Metcalfe, D., 2008, Why has the British national minimum wage had little or no impact on employment?, *Journal of Industrial Relations*, vol. 50(3): 489-512.
- Meyer, B.D., 1990, Unemployment insurance and unemployment spells, *Econometrica*, vol. 58: 757-782.
- Micco, A. en C. Pagés, 2006, The Economic Effects of Employment Protection: Evidence from International Industry-Level Data. IZA Discussion Paper 2433.
- Moffitt, R., 1992, Incentive effects of the U.S. welfare system: A review, *Journal of Economic Literature*, vol. 30(maart): 1-61.
- Mortensen, D.T., 1997, Unemployment Insurance and Job Search Outcomes, *Industrial and Labor Relations Review*, vol. 30: 595-512.
- Mortensen, D.T. en C.A. Pissarides, 1999, New developments in models of search in the labor market, in: D. Card en O. Ashenfelter (eds), *Handbook of Labor Economics*, vol. 3(B): 2567-2627.
- Müller, K.U. en V. Steiner, 2008, Imposed Benefit Sanctions and the Unemployment-to-Employment Transition: The German Experience, DIW Berlin Discussion Paper 792.
- Nickell, S., 1997, Unemployment and labor market rigidities: Europe versus North America, *The Journal of Economic Perspectives*, vol. 11(3): 55-74.
- Nickell, S. en R. Layard, 1999, Labor market institutions and economic performance, in: D. Card en O. Ashenfelter (eds), *Handbook of Labor Economics*, vol. 3(C): 3029-3084.
- OECD, 2004, Employment Protection Regulation and Labour Market Performance, *OECD Employment Outlook 2004*, OECD Publishing.
- OECD, 2010, *Sickness, Disability and Work: Breaking the Barriers. A Synthesis of Findings Across OECD Countries*, OECD: Parijs.

- OECD, 2013, Protecting jobs, enhancing flexibility: A new look at employment protection legislation, *OECD Employment Outlook 2013*, OECD Publishing.
- OECD, 2014, Non-regular employment, job security and the labour market divide, *OECD Employment Outlook 2014*, OECD Publishing.
- Okun, A., 1975, *Equality and Efficiency: The Big Tradeoff*, The Brookings Institution, Washington-DC.
- Ours, J.C. van en M. Vodopivec, 2006, How Shortening the Potential Duration of Unemployment Benefits Affects the Duration of Unemployment: Evidence from a Natural Experiment, *Journal of Labor Economics*, vol. 24(2): 351-78.
- Panteia, 2014, Prikkels en knelpunten. Hoe werkgevers de loondoorbetalingsverplichting bij ziekte belevan.
- Pissarides, C.A., 2001, Employment protection, *Labour Economics*, vol. 8: 131-159.
- Quist, A., 2015, Marginale druk en participatiebelasting per huishoudtype in 2015, CPB Achtergronddocument, Den Haag.
- Røed, K. en T. Zhang, 2003, Does unemployment compensation affect unemployment duration?, *The Economic Journal*, vol. 113: 190-206.
- Ruhm, C., 1992, Advance Notice and Postdisplacement Joblessness, *Journal of Labor Economics*, vol. 10(1): 1-32.
- Ruhm, C., 1994, Advance Notice, Job Search, and Postdisplacement Earnings, *Journal of Labor Economics*, 12(1): 1-28.
- Saez, E., 2002, Optimal income transfer programs: intensive versus extensive labor supply responses, *Quarterly Journal of Economics*, vol. 117(2): 1039-1073.
- Saez, E., M. Matsaganis en P. Tsakoglou, 2012a, Earnings determination and taxes: evidence from a cohort-based payroll tax reform in Greece, *Quarterly Journal of Economics*, vol. 127: 493-533.
- Saez, E., J. Slemrod en S. Giertz, 2012b, The elasticity of taxable income with respect to marginal tax rates: A critical review, *Journal of Economic Literature*, vol. 50(1): 3-50.
- Scarpetta, S., 1996, Assessing the role of labour market policies and institutional settings on unemployment: A cross-country study, *OECD Economic Studies* No. 26, 1996/1.
- Scheele, D., M. de Graaf-Zijl en P. Koning, 2013, Inleiding: Flexibiliteit en Zekerheid, *TPEdigitaal*, vol. 7(4): 1-6.
- Schnalzenberger, M. en R. Winter-Ebmer, 2009, Layoff tax and employment of the elderly, *Labour Economics*, vol. 16: 618-624.
- Sonsbeek, J.M. van en R.H.J.M. Gradus, 2013, Estimating the effects of recent disability reforms in the Netherlands, *Oxford Economic Papers*, vol. 65(4): 832-855.
- Stegeman, H., 2005, De conjunctuurgevoeligheid van ziekteverzuim, CPB Document 99.
- Stegeman, H. en A. van Vuren, 2006, Wet Werk en Bijstand. Een eerste kwantificering van effecten, CPB Document 79.
- Stiglitz, J., 1999, *Economics of the Public Sector*, derde editie, W.W. Norton & Company, New York.
- Swaim, P. en M. Podgursky, 1990, Advance Notice and Job Search: The Value of an Early Start, *The Journal of Human Resources*, vol. 25(2): 147-178.
- SZW, 2013, Bovenwettelijke aanvullingen bij ziekte, arbeidsongeschiktheid en werkloosheid.

- Tatsiramos, K., 2009, Unemployment insurance in Europe: unemployment duration and subsequent employment stability, IZA Discussion Papers 2280.
- Tatsiramos, K. en J.C. Van Ours, 2014, Labor market effects of unemployment insurance design, *Journal of Economic Surveys*, vol. 28(2): 284-311.
- Theeuwes, J. en I. Woittiez, 1992, Advising the minister on the elasticity of labour supply, Rijksuniversiteit Leiden Research Memorandum 92.06, Leiden.
- UWV, 2013, Wajongers aan het werk met loondispensatie.
- UWV, 2014, Gedifferentieerde premies WGA en ZW 2015.
- UWV, 2015, Januarinota 2015. Ontwikkelingen wetten en fondsen UWV 2014-2015.
- Veerman, T.J. en J.J.M. Besseling, 2001, Prikkels en privatisering : integrerende rapportage evaluatie wetgeving rond ziekteverzuim, WAO en reïntegratie, Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid: Den Haag.
- Vrijburg, H., M. Mellens en J. Dijkstra, 2014, Robust estimation of the VAT pass-through in the Netherlands, CPB Discussion Paper 297, Den Haag.
- Winter-Ebmer, R., 1998, Potential Unemployment Benefit Duration and Spell Length: Lessons from a Quasi-Experiment in Austria, *Oxford Bulletin of Economics and Statistics*, vol. 60(1): 33-45.
- Winter-Ebmer, R., 2003, Benefit duration and unemployment entry: A quasi-experiment in Austria, *European Economic Review*, vol. 47(2): 259-273.
- Yoo, G., en C. Kang, 2012, The Effect of Protection of Temporary Workers on Employment Levels: Evidence from the 2007 Reform of South Korea, *Industrial and Labor Relations Review*, vol. 65(3): 578-606.

Afkortingen

ANW	Algemene Nabestaandenwet
AO	Arbeidsongeschiktheid
AOW	Algemene Ouderdomswet
BBA	Buitengewoon Besluit Arbeidsverhoudingen
BeZaVa	Bepanking Ziekteverzuim en arbeidsongeschiktheid Vangnetters
Btw	Belasting op de toegevoegde waarde
cao	Collectieve arbeidsovereenkomst
EPL	Employment Protection Legislation
ILO	International Labour Organization
IOW	Inkomensvoorziening Oudere Werklozen
IVA	Inkomensvoorziening Volledig Arbeidsongeschikten
lifo	Last-in-first-out
mkb	Midden- en klein bedrijf
NBI	Nominaal beschikbaar inkomen
OESO	Organisatie voor Economische Samenwerking en Ontwikkeling
UWV	Uitvoeringsinstituut Werknemersverzekeringen
VLZ	Verlenging Loondoorbetaling bij Ziekte
Wajong	Wet werk en arbeidsondersteuning jonggehandicapten
WAO	Wet op de arbeidsongeschiktheidsverzekering
WGA	Werkhervatting Gedeeltelijk Arbeidsgeschikten
WIA	Werk en Inkomen naar Arbeidsvermogen
WML	Wettelijk minimumloon
WSW	Wet Sociale Werkvoorziening
WVP	Wet Verbetering Poortwachter
WW	Werkloosheidswet
WWB	Wet Werk en Bijstand
WWZ	Wet Werk en Zekerheid
ZW	Ziektewet
zzp'er	Zelfstandige zonder personeel

Bijdragen aan Beter Onderbouwd Beleid is het doel van de serie Kansrijk Beleid van het Centraal Planbureau, het Sociaal Cultureel Planbureau en het Planbureau voor de Leefomgeving. Inzicht in de effectiviteit van beleid helpt beleidsmakers bij het maken van gefundeerde keuzes.

De eerste uitgave in deze reeks betreft Kansrijk Arbeidsmarktbeleid en belicht de effecten van beleidsmaatregelen op het gebied van fiscale stimulering van arbeidsparticipatie, sociale zekerheid en ontslagbescherming.

