



Centraal Planbureau

Wacht op economisch herstel

Hervorm arbeidsmarkt ouderen



CPB Policy Brief | 2015/11

Langdurige werkloosheid

Afwachten én hervormen

Marloes de Graaf-Zijl
Albert van der Horst
Daniel van Vuuren

Samenvatting

De langdurige werkloosheid daalt als de economie herstelt, maar dat verhelpt de problemen voor oudere langdurig werklozen slechts ten dele. Voor een structurele aanpak van het probleem zijn institutionele aanpassingen nodig.

In de nasleep van de Grote Recessie kampt Nederland met 270.000 mensen die langer dan een jaar werkloos zijn. Dit is meer dan 3% van de beroepsbevolking. Daarmee steekt Nederland ongunstig af tegen Duitsland, de VS en Scandinavische landen. Langdurige werkloosheid maakt mensen minder gelukkig en gaat ten koste van hun inzetbaarheid op de arbeidsmarkt. Bovendien dalen de belastingopbrengsten en stijgen de socialezekerheidsuitgaven.

Ook zonder overheidsingrijpen daalt de langdurige werkloosheid naarmate de economie aantrekt. Na eerdere recessies volgde een daling naar circa 1% en dat is ook nu een reëel toekomstperspectief. Het huidige relatief hoge niveau van de Nederlandse langdurige werkloosheid is het gevolg van een trager economisch herstel dan in andere landen. De loonontwikkeling en (vermeende) inflexibiliteit van de Nederlandse arbeidsmarkt zijn aanvullende maar minder belangrijke verklaringen.

Toch kunnen op korte termijn gerichte maatregelen een daling van de langdurige werkloosheid ondersteunen. Een tijdelijke financiële bonus voor werklozen voor het vinden en behouden van een baan kan effectief zijn. Omscholing kan helpen voor werklozen uit – een beperkt aantal – krimpsectoren die na het aantrekken van de economie niet in hun oude beroep kunnen terugkeren.

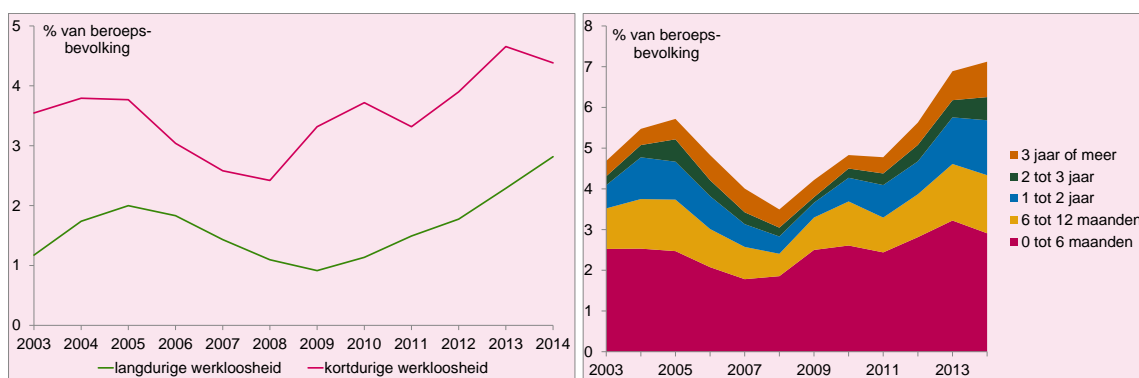
De huidige langdurige werkloosheid brengt echter wel een hardnekkig probleem aan het licht, namelijk de arbeidsmarkt voor ouderen. Meer dan 40% van de langdurig werklozen is ouder dan vijftig jaar. Oudere werknemers verliezen niet vaker hun baan, maar als zij werkloos raken, is de kans op langdurige werkloosheid bijna dubbel zo groot als gemiddeld. Werkgevers zijn terughoudend met het in dienst te nemen van oudere werklozen, ook omdat zij vaak een loon verlangen dat werkgevers niet willen bieden.

De hoge langdurige werkloosheid onder ouderen is geen conjunctureel maar een structureel probleem. Vóór de aanvang van de crisis was al sprake van een stijging. Het huidige pakket van beleidsmaatregelen – dat grotendeels is gericht op lagere loonkosten – is onvoldoende effectief om oudere werklozen weer aan een baan te helpen. Meer fundamentele herzieningen – zoals een werkloosheidsuitkering die daalt met de werkloosheidsduur, ontslagbescherming die minder afhangt van de lengte van het arbeidscontract en minder leeftijdsafhankelijke arrangementen in cao's – zijn noodzakelijk om de positie van oudere werklozen duurzaam te verbeteren.

1 Het probleem van langdurige werkloosheid

Op dit moment zoeken 270.000 werklozen langer dan een jaar naar werk.¹ Dat is 3% van de beroepsbevolking, ofwel meer mensen dan in Eindhoven wonen (Figuur 1 – links). Sinds de start van de Grote Recessie is het aantal langdurig werklozen verdrievoudigd. Het huidige niveau is het hoogste in de afgelopen vijftien jaar.² Van de mensen die langer dan een jaar werkloos zijn, zoekt ruim de helft langer dan twee jaar naar een baan; één op de drie zelfs langer dan drie jaar (Figuur 1 – rechts). Binnen deze groep zijn ouderen oververtegenwoordigd: de langdurige werkloosheid onder ouderen (55-64 jaar) is bijna 5%, tegenover 3% voor de hele beroepsbevolking. Deze policy brief geeft verklaringen voor de gestegen langdurige werkloosheid sinds de start van de Grote Recessie en biedt een aantal oplossingsrichtingen.

Figuur 1 Langdurige werkloosheid stijgt sterker dan kortdurende werkloosheid



Bron: CBS. De linkerfiguur bevat de korte en langdurige werkloosheid als percentage van de beroepsbevolking. Langdurige werkloosheid is gedefinieerd als werkloosheid die langer duurt dan één jaar. De rechterfiguur bevat een onderverdeling van de totale werkloosheid als percentage van de beroepsbevolking.

Terwijl werkloosheid vaak een tijdelijk verschijnsel is in de overgang naar een nieuwe baan, is *langdurige* werkloosheid zowel voor betrokkenen als voor de samenleving een probleem. Werkloosheid maakt mensen ongelukkig, vooral als deze lang duurt.³ Zelfs niet-werklozen zijn minder gelukkig naarmate de werkloosheid in een land hoger is.⁴ De maatschappij draagt de kosten van werkloosheid in de vorm van hogere sociale zekerheidsuitgaven en minder belastinginkomsten.

Langdurige werkloosheid verslechtert de arbeidsmarktkansen op twee manieren. Mensen verliezen hun vaardigheden (*scarring*) naarmate zij langer werkloos zijn.⁵ Bovendien zien werkgevers langdurige werkloosheid vaak als een signaal voor een relatief lage productiviteit (*signalling*). Door *scarring* en *signalling* daalt de baanvindkans naarmate de

¹ Iemand is werkloos als hij/zij niet werkt, direct beschikbaar is voor betaald werk en daar actief op zoek naar is. Iemand is langdurig werkloos als hij/zij langer dan een jaar werkloos is.

² Bron: Eurostat. Het CBS meet langdurige werkloosheid pas sinds 2001. Volgens CBS-cijfers is de langdurige werkloosheid nu op het hoogste punt sindsdien.

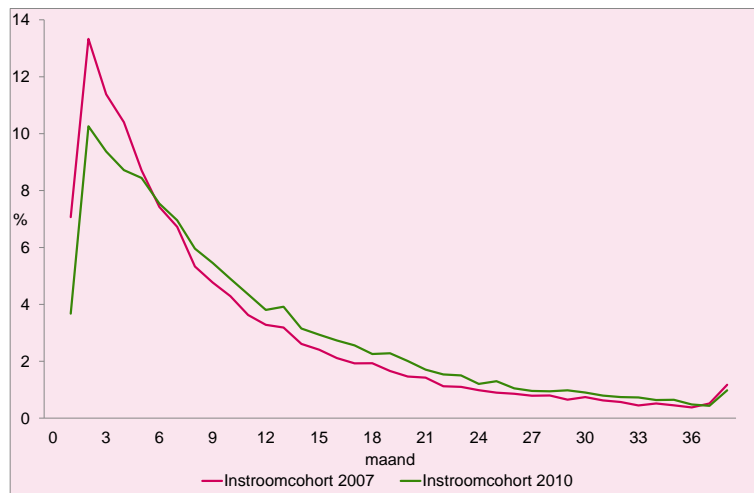
³ Zie Helliwell e.a. (2013), O'Donnell e.a. (2014) en Gallup (2013).

⁴ Zie Di Tella e.a. (2013) en SCP (2009).

⁵ Zie Arulampalam e.a. (2001) en Ghayad (2014).

werkloosheid langer duurt (Figuur 2).⁶ Deze mensen kunnen daardoor zo ver buiten de arbeidsmarkt komen te staan dat ze niet meer als concurrerend worden beschouwd en geen rol meer spelen in de loononderhandelingen tussen werkgevers en werknemers.⁷ Voor de Nederlandse economie betekent dit een inefficiënte inzet van de capaciteiten van mensen en daarmee een rem op de economische groei.

Figuur 2 Uitstroomkans vanuit WW naar werk voor instroomcohorten 2007 en 2010



Bron: eigen bewerking op gegevens UWV. De zgn. Kaplan-Meier hazard is berekend als de uitstroom naar werk in maand t gedeeld door het totale aantal van het desbetreffende cohort dat in maand t nog een WW-uitkering ontvangt.

Langdurige werkloosheid kan ertoe leiden dat mensen zich terugtrekken van de arbeidsmarkt, ofwel ontmoedigd raken. Mensen die niet werken, wel willen werken, maar niet actief zoeken naar werk, behoren niet tot de beroepsbevolking. Daardoor worden zij niet meer meegeteld in de werkloosheidsstatistieken. Feitelijk verschillen ontmoedigden echter weinig van langdurig werklozen. De baanvindkans van ontmoedigden is net als die van langdurig werklozen laag: van beide groepen had meer dan driekwart een jaar later nog steeds geen baan.⁸ Momenteel zijn bijna 100.000 mensen ontmoedigd; dit is ongeveer 1% van de beroepsbevolking. In tegenstelling tot bijvoorbeeld de Verenigde Staten en Denemarken is het probleem van ontmoediging in Nederland relatief beperkt (Figuur 3).⁹

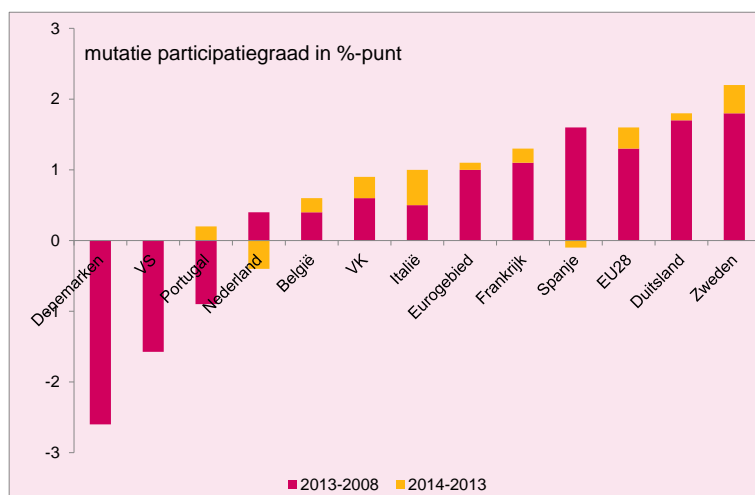
⁶ Zie De Groot en Van der Klaauw (2014). Naast *scarring* en *signalling* wordt de dalende baanvindkans voor een belangrijk deel veroorzaakt doordat de meest kansrijke werklozen als eerste werk vinden (Machin en Manning, 1999; Steiner, 2001; en Shimer, 2008).

⁷ Zie Krueger e.a. (2014).

⁸ Deze cijfers zijn gebaseerd op de groep die in 2013 langdurig werkloos of ontmoedigd was; zie een binnenkort te verschijnen gezamenlijk artikel van het CBS en het CPB.

⁹ In de Verenigde Staten worden de werkloosheidsuitkeringen verlengd in tijden van recessie, juist om ontmoediging tegen te gaan. Empirisch onderzoek bevestigt dat de verlenging van werkloosheidsuitkeringen tijdens een recessie (en vervolgens verkorting als de economie weer aantrekt) leidt tot minder ontmoediging (Farber e.a., 2015). De ontmoediging waar de VS mee kampt, was dus nog groter geweest wanneer de werkloosheidsuitkeringen niet verlengd waren.

Figuur 3 Ontmoediging in Nederland vooral in 2013-2014

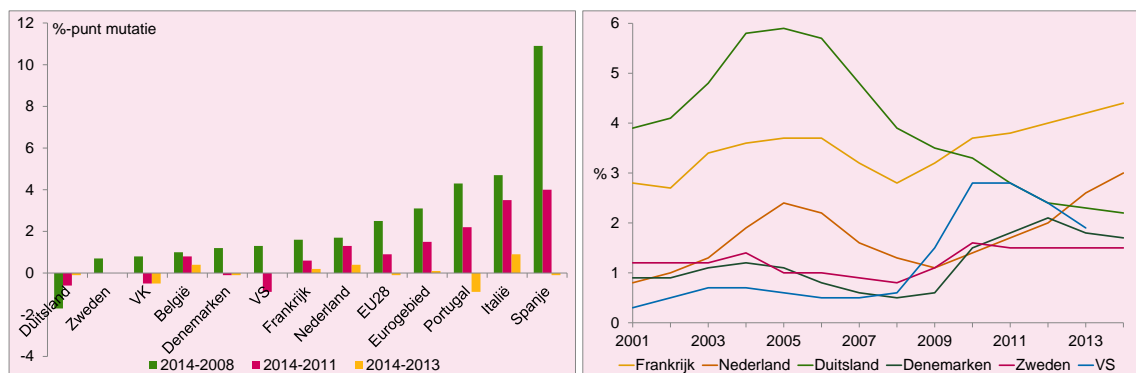


Bron: Eigen bewerking op cijfers o.b.v. de *activity rate* van Eurostat.

2 Langdurige werkloosheid stijgt, ouderen vaak de klos

Tijdens de Grote Recessie is de Nederlandse langdurige werkloosheid sterker gestegen dan in omringende landen. De stijging in Nederland is weliswaar minder dan het Europese gemiddelde, maar Angelsaksische en Scandinavische landen en ook landen als Frankrijk en België kenden een minder grote stijging (Figuur 4 – links). Wat vooral opvalt, is dat Nederland een van de weinige landen is waar de langdurige werkloosheid in 2014 nog steeg (Figuur 4 – rechts). De voornaamste oorzaak hiervan is dat Nederland meer dan andere landen kampte met een tweede economische dip in 2012-2013.¹⁰

Figuur 4 Nederlandse langdurige werkloosheid stijgt langer door vergeleken met andere landen



Bron: data OESO. Beide figuren bevatten (de mutatie van) de langdurige werkloosheid als percentage van de beroepsbevolking. In linker figuur zijn niet voor alle landen cijfers over 2014-2013 beschikbaar.

¹⁰ Zie Gelauff e.a. (2014).

Langdurige werkloosheid treft 55-plussers en laagopgeleiden vaker dan anderen (Tabel 1). Hun aandeel in de langdurige werkloosheid (eerste kolom) is beduidend groter dan hun aandeel in de beroepsbevolking (derde kolom). Als 55-plussers in Nederland eenmaal werkloos zijn, dan is hun kans om een baan te vinden klein en worden velen langdurig werkloos. Dit uit zich in een aanzienlijk hoger aandeel in de langdurige werkloosheid (eerste kolom) dan in de totale werkloosheid (tweede kolom). Dit is in mindere mate ook zichtbaar bij 45- tot 55-jarigen. Jongeren zijn weliswaar relatief vaak werkloos (tweede kolom), maar dat is vooral kortdurend. Het aandeel van jongeren in de langdurige werkloosheid is beduidend lager dan hun aandeel in de totale werkloosheid.

Tabel 1 Langdurige werkloosheid concentreert zich bij lager opgeleiden en 55-plussers

	% van langdurige werkloosheid in 2014	% van totale werkloosheid in 2014	% van beroepsbevolking in 2014
15 tot 25 jaar	10%	27%	16%
25 tot 35 jaar	16%	19%	20%
35 tot 45 jaar	18%	17%	22%
45 tot 55 jaar	25%	20%	24%
55 tot 65 jaar	27%	16%	16%
65 tot 75 jaar	4%	2%	2%
Lager opgeleid	35%	38%	23%
Middelbaar opgeleid	46%	43%	43%
Hoger opgeleid	19%	20%	34%

Toelichting: eigen berekening op basis van de Enquête Beroepsbevolking. De kolommen naar leeftijd, respectievelijk onderwijs, tellen op tot 100% (met uitzondering van afrondingsverschillen).

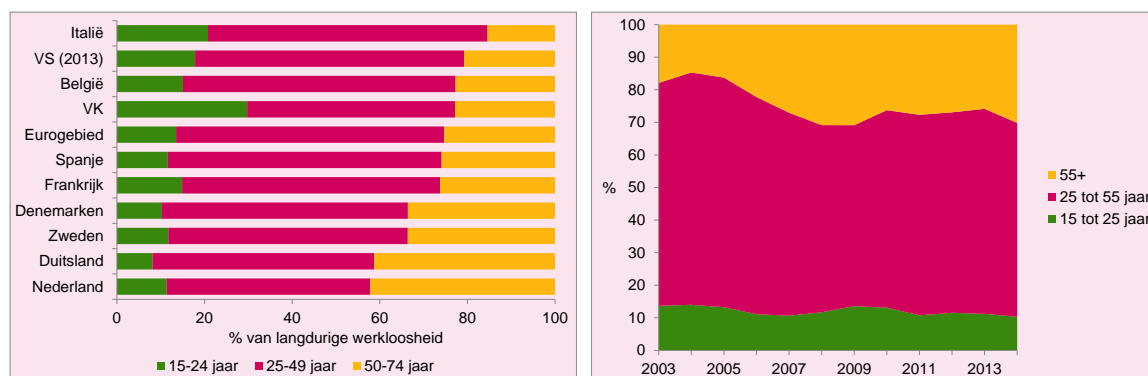
Het aandeel ouderen in de langdurige werkloosheid is in Nederland groter dan in andere landen.¹¹ Gemiddeld is in de EU ongeveer een kwart van de langdurig werklozen ouder dan vijftig jaar. In Nederland is dat meer dan 40% (Figuur 5 – links).

Het hoge aandeel ouderen in de Nederlandse langdurige werkloosheid is eerder een structureel dan een conjunctureel probleem. De stijging van het aandeel ouderen in de langdurige werkloosheid vond plaats vóór de recessie (2005-2008, zie Figuur 5 – rechts) en valt samen met de periode waarin de arbeidsparticipatie van ouderen sterk steeg. De arbeidsparticipatie onder 55-64-jarigen is in Nederland de afgelopen tien jaar harder gestegen dan in andere landen en is nu een van de hoogste in Europa.¹² Mede onder invloed van de afschaffing van vervroegde uittredingsregelingen en de recentelijk ingezette verhoging van de AOW-leeftijd zijn ouderen langer actief op de arbeidsmarkt en op zoek gebleven naar werk, ook als zij hun baan verloren. De hogere arbeidsparticipatie van ouderen blijkt echter niet gepaard te zijn gegaan met een navenante stijging van de werkgelegenheid voor deze groep. De (langdurige) werkloosheid steeg wel.

¹¹ Voor een vergelijking van het aandeel laagopgeleiden in de langdurige werkloosheid zijn helaas geen data beschikbaar.

¹² Bron: OECD website LFS by sex and age indicators.

Figuur 5 Sterke concentratie langdurige werkloosheid bij ouderen



Bron: linkerfiguur: Eurostat (jaar=2014) en OESO (voor de VS, jaar=2013), rechterfiguur: CBS (2014).

3 Daling werkgelegenheid cruciaal, bescheiden rol van lonen

Wat is de oorzaak van de stijging van de langdurige werkloosheid, vooral die onder ouderen? De directe verklaring is de daling van de werkgelegenheid als gevolg van de economische krimp. Op macroniveau spelen de lonen een minder prominente rol.

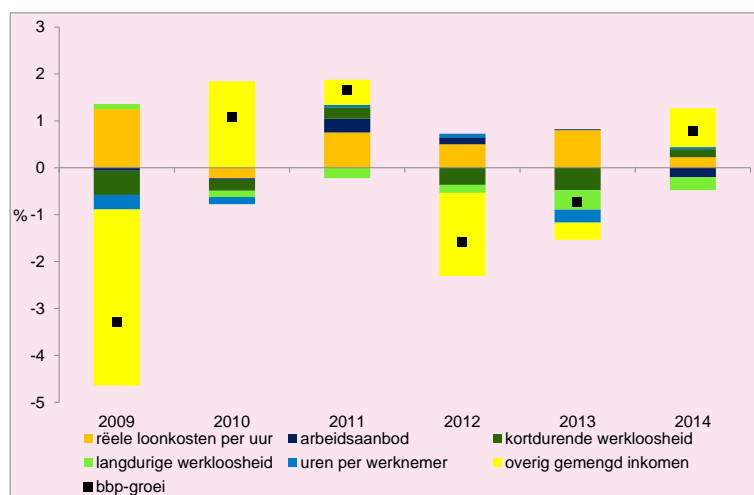
De Grote Recessie uit zich in belangrijke mate in lagere winsten van bedrijven en zelfstandigen, vooral in de echte krimpjaren 2009 en 2012 (Figuur 6). Een dergelijke daling van het 'overig inkomen'¹³ vond tussen 2008 en 2013 in bijna alle Europese landen plaats. Doordat bedrijven en zelfstandigen een belangrijk deel van de economische krimp opvangen, daalt de werkgelegenheid minder hard.

Met hun inkomensflexibiliteit hebben zelfstandigen – voor het grootste deel zzp'ers – een deel van de gedaalde vraag opgevangen, zonder dat dit in de werkloosheidscijfers is terug te zien.¹⁴ Bij zelfstandigen verloopt de aanpassing vooral via het inkomen en minder via de werkgelegenheid. In een slechte markt verlagen zelfstandigen hun uurtarieven en hebben zij minder opdrachten, waardoor hun inkomen daalt. Zij melden zich niet als werkloze en hebben ook geen recht op een werkloosheidsuitkering. Het gemiddelde inkomen per zelfstandige is gedurende de crisis gedaald, terwijl het aantal zelfstandigen is toegenomen.

¹³ Het overig inkomen bestaat uit de winst van bedrijven, het inkomen van zelfstandigen en de toename van de kapitaalgoederenvoorraad. Uitsplitsing van de inkomens van zelfstandigen bleek met de beschikbare data niet mogelijk.

¹⁴ Zie CPB (2014), p. 46.

Figuur 6 Economische krimp in Nederland opgevangen via dalende werkgelegenheid en het overig inkomen



Bron: eigen berekeningen op cijfers OESO, zie Erken e.a. (2015b).

Leeswijzer: de balken tellen op tot de procentuele verandering van het bbp in het betreffende jaar. De vlakken geven aan hoe de ontwikkeling van een bepaalde post heeft bijgedragen aan deze bbp-ontwikkeling. Het overig inkomen bestaat uit de winst van bedrijven, het inkomen van zelfstandigen en de toename van de kapitaalgoederenvoorraad.

De lage economische vraag heeft in de recessiejaren geleid tot een daling van de werkgelegenheid. Het grootste deel hiervan is terecht gekomen in de werkloosheid (Figuur 6). Eerst in de vorm van kortdurende werkloosheid, maar sinds 2011 ook langdurige werkloosheid. Een langdurige groeivertraging hoeft echter niet per se te leiden tot een daling van de werkgelegenheid en een stijging van de werkloosheid. In Japan is de langdurige werkloosheid ondanks jaren van lage groei beperkt gebleven tot maximaal 2,2% van de beroepsbevolking.

De recessie heeft niet geleid tot lagere loonkosten. Als de klap van de recessie meer was opgevangen via de lonen, dan was de werkloosheid waarschijnlijk minder gestegen. In een recessie is normaliter sprake van neerwaartse druk op de lonen. Als de loonkosten dalen, zijn bedrijven eerder bereid om minder werknemers te ontslaan, of eerder weer werklozen in dienst te nemen.

Lonen van individuele werknemers passen zich echter niet snel naar beneden aan.¹⁵ In de helft van de banen dalen de lonen reël (en soms ook nominaal) niet. In veel gevallen blijven de lonen gelijke tred houden met de inflatie. Vooral de lonen van ouderen en van werknemers met een relatief hoog inkomen zijn weinig flexibel.

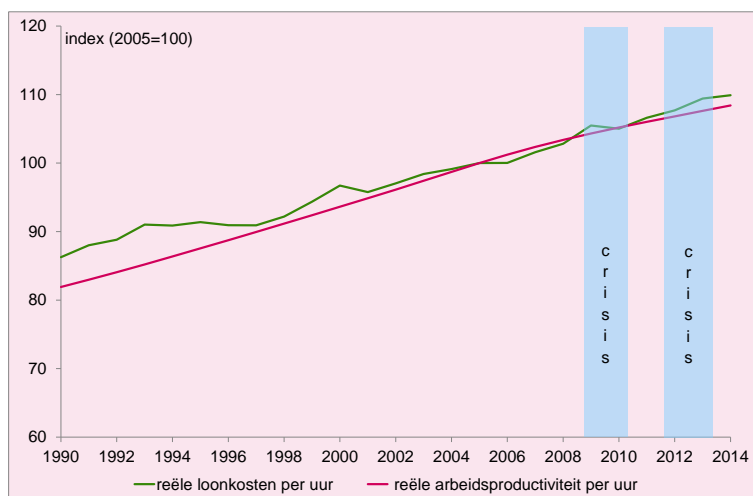
Op macroniveau zijn de loonkosten (per eenheid product) gelijk gebleven. De loonkosten per uur zijn in de recessiejaren ongeveer even hard gegroeid als de productiviteit per uur (Figuur 7).¹⁶ De recessie is dus niet opgevangen door goedkoper, maar door minder te

¹⁵ Zie Deelen en Verbeek (2015).

¹⁶ Erken e.a. (2015b) laten zien dat in veel Midden-Europese landen de loonkosten en arbeidsproductiviteit gelijke tred hebben gehouden in de crisisjaren. Een neerwaartse loonaanpassing, in verhouding tot de arbeidsproductiviteit, heeft wel plaatsgevonden in de VS en het VK. Opvallend genoeg zijn juist in een aantal zwaar getroffen landen, Italië, Spanje en Ierland, de loonkosten per uur harder gestegen dan de productiviteit.

produceren. Hierdoor is de werkgelegenheid afgenomen, wat uiteindelijk heeft geleid tot langdurige werkloosheid.

Figuur 7 Reële loonkosten en arbeidsproductiviteit houden gelijke tred in crisis, 2005=100



Bron: Erken e.a. (2015b).

Generieke matiging van de lonen ligt niet voor de hand als middel om langdurige werkloosheid te bestrijden. Er zijn immers geen aanwijzingen dat de lonen uit de pas lopen met de arbeidsproductiviteit. Bovendien is loonmatiging nauwelijks gericht op de bestrijding van langdurige werkloosheid. De generieke lonen reageren zelfs niet op het niveau van de langdurige werkloosheid (zie kader). Als de lonen in de hele economie dalen, dan neemt de vraag naar arbeid in het algemeen toe, niet specifiek de vraag naar langdurig werklozen. Die staan dan altijd nog achteraan in de rij.

Weinig druk op lonen door langdurig werklozen

De loonontwikkeling hangt vooral samen met het niveau van de kortdurende werkloosheid. Vooral de werkloosheid van zes maanden of minder lijkt de loonontwikkeling te beïnvloeden. De relatie tussen langdurige werkloosheid en de loonontwikkeling is statistisch niet significant (zie tabel). Deze bevinding spoot met vergelijkbare analyses voor de Verenigde Staten en Europa.^a Langdurig werklozen in de VS hebben een dusdanig grote afstand tot de arbeidsmarkt dat ze in loononderhandelingen niet worden gezien als concurrerend. Hoge langdurige werkloosheid zorgt daardoor onvoldoende voor neerwaartse loonaanpassing en daarmee voor herstel van de werkgelegenheid.

Effect werkloosheid op loonkosten kleiner bij langere werkloosheidsduur

	Totaal	Half jaar	Een jaar	Twee jaar
Effect van totale werkloosheid	-0,25			
Effect van werkloosheid korter dan ...		-1,52*	-0,88*	-0,60*
Effect van werkloosheid langer dan ...		0,35	0,53	1,16

Bron: Luginbuhl (2015). De tabel toont de uitkomsten van een regressie van werkloosheid korter en langer dan een gegeven periode op de reële loongroei.

* Statistisch significant bij een betrouwbaarheidsniveau van 99%.

^a Krueger e.a. (2014) en Arpaia en Turrini (2014).

4 Ontslagbescherming van indirect belang

Ook het niveau van de ontslagbescherming kan een rol spelen in de oploop van de langdurige werkloosheid tijdens een recessie en de afloop ervan als de recessie achter de rug is. In landen met weinig ontslagbescherming piekt de langdurige werkloosheid op een lager niveau en herstelt ze sneller na een recessie.¹⁷ Als werkgevers moeilijk of alleen tegen hoge kosten personeel kunnen ontslaan, zijn zij huiverig om tijdens de recessie en bij het aantrekken van de economie mensen in dienst te nemen. Ze lopen immers het risico dat ze deze mensen weer moeten ontslaan, zeker als het herstel nog pril is en het dus nog onzeker is of het doorzet. En dat is kostbaar als de ontslagbescherming strikt is.

In Nederland is de relatief strenge ontslagbescherming voor vaste contracten in beginsel geen belemmering voor de groei van de werkgelegenheid en van daaruit voor het herstel van de langdurige werkloosheid. Er zijn ruime mogelijkheden voor tijdelijke contracten en de inhuur van uitzendkrachten en zzp'ers.¹⁸ Bij het beëindigen van deze contracten gelden geen ontslagbeperkingen of -vergoeding.¹⁹ Nederlandse werkgevers hoeven dus om deze reden niet terughoudend te zijn om mensen in dienst te nemen. De mogelijkheden om mensen op flexibele basis in te zetten zijn nu veel ruimer dan in de jaren tachtig en negentig, waardoor het herstel van de langdurige werkloosheid waarschijnlijk sneller zal gaan dan destijds.

De oploop van ontslagbescherming met senioriteit is wel een indirecte oorzaak van langdurige werkloosheid en een rem voor herstel. Deze vormgeving van de ontslagbescherming remt – in de praktijk vooral oudere – werknemers met een vast contract om over te stappen naar een andere baan. Daardoor blijven zij langer in dezelfde baan dan goed is voor hun structurele arbeidsmarktpositie.²⁰ Mensen die van baan wisselen, zijn bij een ontslagronde bij hun nieuwe werkgever als eerste aan de beurt en krijgen dan bovendien een lagere ontslagvergoeding mee. De oploop van de ontslagvergoeding wordt vanaf 1 juli wel iets verminderd met de inwerkingtreding van de Wet werk en zekerheid (Wwz) en is bovendien niet meer leeftijdgebonden. Toch houden ook na de Wwz werknemers een prikkel om lang bij een werkgever te blijven.

5 Vormgeving uitkeringen essentieel

Een genereus sociale zekerheidsstelsel leidt ook tot meer langdurige werkloosheid en langzamer herstel uit een recessie. In landen met hoge en lange uitkeringen houden werklozen langer vast aan een hoog loon, waardoor het langer duurt voordat ze werk

¹⁷ Zie Duval e.a. (2007).

¹⁸ De verschillen in ontslagbescherming tussen tijdelijke en vaste contracten zijn nergens zo groot als in Nederland (zie CPB, 2015).

¹⁹ Met ingang van de Wet werk en zekerheid geldt ook een transitievergoeding bij afloop van tijdelijke contracten langer dan twee jaar. Werkgevers houden echter ruimte om kortere contracten aan te bieden en zo de transitievergoeding te ontwijken.

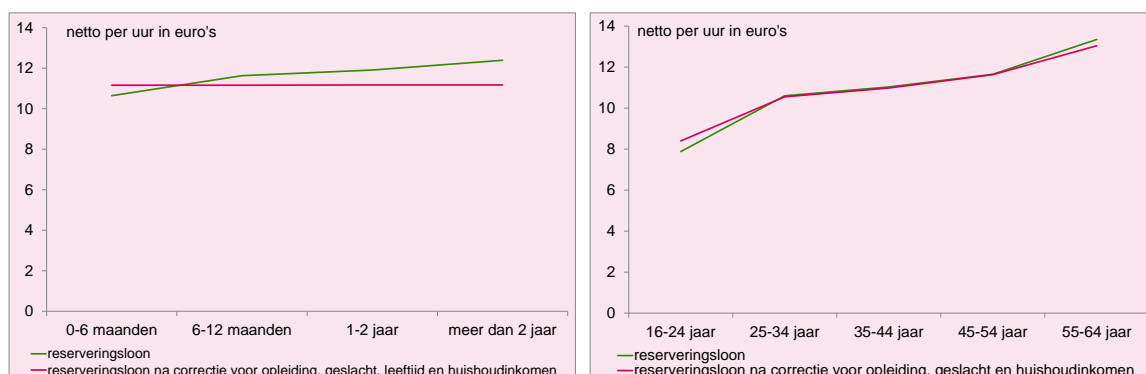
²⁰ Zie Deelen e.a. (2014a) en Deelen e.a. (2014b).

vinden.²¹ Bij een hoog reserveringsloon – het loon dat werklozen minimaal willen verdienen in hun nieuwe baan – is overigens ook een positieve connotatie te plaatsen: de kwaliteit van de nieuwe baan is vaak beter, wat leidt tot een hogere productiviteit voor diegenen die een baan vinden.²²

Idealiter daalt het reserveringsloon met de werkloosheidsduur. Dit voorkomt afschrijving van menselijk kapitaal via *scarring* en *signalling*. Hoe sterk het reserveringsloon in de praktijk daalt, hangt af van de maximale duur en het niveau van werkloosheidsuitkeringen.²³ Hoge en lange uitkeringen stellen werklozen in staat om een hoog reserveringsloon aan te houden. Met 3 jaar en 2 maanden is de Nederlandse maximale duur internationaal gezien lang. Per 1 juli 2015, als de Wwz in werking treedt, wordt de maximale duur teruggebracht tot 2 jaar.²⁴ Daarmee loopt Nederland in de pas met landen als Denemarken, Finland en Duitsland. Landen als de VS (5 maanden) en Zweden (1 jaar en 2 maanden) kennen een kortere maximale duur.

In Nederland zijn werklozen nauwelijks bereid om een lager loon te accepteren naarmate ze langer werkloos zijn (Figuur 8 – links). Ongecorrigeerd voor achtergrondkenmerken stijgt het reserveringsloon zelfs met de werkloosheidsduur. Rekening houdend met achtergrondkenmerken als opleiding en leeftijd blijft het reserveringsloon constant.

Figuur 8 Reserveringsloon (gecorrigeerd voor samenstellingseffecten) daalt niet of nauwelijks met werkloosheidsduur (links), stijgt met leeftijd (rechts)



Bron: eigen bewerking op basis van het Arbeidsaanbodpanel 2004-2012.

Oudere werklozen hebben hogere reserveringslonen dan jongeren (Figuur 8 – rechts). Dit heeft enerzijds te maken met de hogere lonen die ouderen hadden voordat zij werden ontslagen, en anderzijds met meer socialezekerheidsrechten.²⁵ Oudere werknemers met een langer arbeidsverleden hebben immers langer recht op een werkloosheidsuitkering dan jongeren met een kort arbeidsverleden.²⁶

²¹ Zie Krueger en Mueller (2014).

²² Zie De Groot en Van der Klaauw (2014), Nekoei en Weber (2015).

²³ Zie het overzichtsartikel van Tatsiramos en van Ours (2014).

²⁴ In het Sociaal Akkoord uit 2013 is afgesproken dat sociale partners de WW-duur zouden 'repareren' tot de oorspronkelijke 3 jaar en 2 maanden. Deze reparatie is echter voorlopig niet operationeel.

²⁵ Zie Euwals e.a. (2013).

²⁶ Zie CPB (2013).

Een daling van de langdurige werkloosheid wordt geremd door het vlakke verloop van het reserveringsloon over de uitkeringsduur en het hoge reserveringsloon van ouderen. Ouderen hebben vanwege hun werkervaring en scholing weliswaar relatief veel menselijk kapitaal opgebouwd, maar als zij hun baan verliezen dan schrijven zij daar juist ook relatief veel op af. Door het afschrijven op specifiek kapitaal moeten oudere werklozen in de regel een grotere inkomensterugval accepteren als zij weer aan het werk willen.²⁷

6 Afwachten én hervormen

Ook zonder overheidsingrijpen daalt de langdurige werkloosheid als de economie herstelt. Na de recessie in het begin van de jaren negentig bijvoorbeeld, daalde de langdurige werkloosheid geleidelijk, van 3,6% in 1995 tot 0,9% in 2002.²⁸ Bij economisch herstel daalt eerst de kortdurende werkloosheid en na enige tijd de langdurige werkloosheid. Werkgevers zijn geneigd om eerst werklozen in dienst te nemen die nog niet zo lang werkloos zijn. Veruit de meeste werklozen ondervinden geen blijvende schade van de recessie.

Nu de economie weer aantrekt, stabiliseert ook in Nederland de langdurige werkloosheid en gaat deze uiteindelijk dalen. In vorige herstelperiodes daalde de langdurige werkloosheid met enige vertraging tot ongeveer 1%. Dit is ook nu een reëel toekomstperspectief. Flexibele arbeidsrelaties zijn nu gangbaarder, waardoor mogelijk minder hersteljaren nodig zijn dan de zeven jaren na eerdere stevige recessies.

De huidige langdurig werklozen zijn daar echter niet allemaal mee geholpen. Voor sommigen kan omscholing helpen om een positie op de arbeidsmarkt te heroveren. Een deel van de werklozen kan niet in zijn oude beroep terugkeren, omdat daar minder vraag naar is (bijvoorbeeld door technologische ontwikkelingen). Vooral in de postbezorging en de financiële dienstverlening lijkt dit het geval.²⁹ Een gerichte en tijdige omscholing van werklozen afkomstig uit deze sectoren kan hun kans op het vinden van een baan vergroten. Over de effectiviteit van het huidige beleid op dit punt is echter weinig bekend (zie kader). Ook een tijdelijke loonsubsidie bij het vinden van een baan kan effectief zijn bij de bestrijding van langdurige werkloosheid. Ervaringen in het Verenigd Koninkrijk tonen aan dat dit succesvol kan zijn, ook bij een tijdelijke inzet.³⁰ Het instrument moet bij voorkeur vroeg na de start van de uitkering worden ingezet en specifiek gericht op mensen met een hoog risico op langdurige werkloosheid.

²⁷ Zie Deelen e.a. (2014b) en Bosch en Ter Weel, 2013). In de VS dalen de reserveringslonen van ouderen wel naarmate ze langer werkloos zijn (Krueger en Mueller, 2014).

²⁸ Na de economische crisis in het begin van de jaren tachtig daalde de langdurige werkloosheid van 4,7% in 1985 naar 2,3% in 1992.

²⁹ Zie Erken e.a. (2015a). Een langdurig verblijf in de WW komt relatief veel voor in deze sectoren (UWV, 2014).

³⁰ De 'Employment Retention and Advancement' (ERA) bestaat onder andere uit een financiële bonus bij het vinden van een baan en bij het behouden daarvan en een scholingsbonus voor het volgen en afronden van een opleiding tijdens werk. De kans op een baan steeg door de ERA met ruim 2%-punt (Hendra e.a., 2011). Een kosten-batenanalyse liet positieve resultaten zien.

Effectief re-integratiebeleid?

Re-integratiebeleid kan bestaan uit training, hulp bij het zoeken naar werk, loonkostensubsidies en gesubsidieerde arbeid. In Nederland werd in 2014 ongeveer 1 miljard euro uitgegeven aan re-integratiebeleid.^a Over de effectiviteit van dit totale pakket is echter weinig bekend.^b Nederlandse studies vinden kleine positieve effecten op de kans om een baan te vinden.^c Toch wegen de kosten vaak niet op tegen de baten, omdat een deel van de uitgaven terecht komt op plaatsen waar ze niet effectief zijn. Een voorbeeld is het aanbieden van training aan werklozen die zonder de training ook een baan zouden hebben gevonden. Een tweede voorbeeld is verdringing van bijvoorbeeld laagopgeleide werklozen door gere-integreerde hoogopgeleiden.^d

Goed re-integratiebeleid voor kortdurende werklozen legt nadruk op hulp bij het vinden van een baan, terwijl bij langdurige werklozen training en loonkostensubsidies meer aandacht verdienen. Training van langdurig werklozen is tijdens een recessie relatief aantrekkelijk, omdat de kans op het mislopen van een nieuwe baan tijdens de training kleiner is.^e Ook voor ouderen zijn langduriger trajecten effectiever. Uit een internationale overzichtsstudie blijkt dat gesubsidieerde arbeid in de publieke sector – zoals in Nederland de voormalige ‘Melkertbanen’ – minder succesvol zijn dan andere vormen van re-integratiebeleid.^f

^a Zie ministerie van Financiën (2014) en UWV (2015).

^b Zie bijvoorbeeld Koopmans e.a. (2014).

^c Zie bijvoorbeeld Van der Heul e.a. (2003), Groot e.a. (2006) en Groot e.a. (2007).

^d Zie bijvoorbeeld Crepon e.a. (2013).

^e Zie Kluve (2010) en Forslund e.a. (2011).

^f Zie Kluve (2010).

De huidige arbeidsmarktinstellingen zijn niet ingericht op de grote groep langdurig werkloze 50-plussers. Zij hebben vaak lang bij eenzelfde baas gewerkt, waardoor hun vaardigheden voor andere banen minder relevant zijn. Oudere werklozen zijn vaak ontslagen uit krimpende beroepen³¹ en werkgevers vinden ouderen relatief duur. Het huidige beleid om de arbeidsmarktpositie van ouderen te verbeteren is gericht op het verlagen van werkgeverslasten en het tot stand brengen van een ‘match’ tussen oudere werklozen en (potentiële) werkgevers. Dit beleid is echter onvoldoende effectief.³² De slecht functionerende arbeidsmarkt voor ouderen vereist een meer fundamentele aanpak.

Langdurig werklozen vergroten hun baanvindkans als zij hun gewenste loon verlagen. Dit kan bijvoorbeeld via een geleidelijk aflopend uitkeringsniveau. Het loon dat werklozen in een nieuwe baan willen verdienen, blijft nu vaak hoog, ook als het niet lukt om een baan te vinden. Vooral ouderen houden vast aan een hoog loon, omdat zij relatief lang recht hebben op een WW-uitkering. Lagere en kortere uitkeringen verlagen deze reserveringslonen, maar hebben als mogelijk nadeel dat werklozen een baan accepteren onder hun niveau. Een staffel in het uitkeringsniveau lijkt een interessante optie: naarmate de uitkering langer duurt, daalt de uitkeringshoogte. Nu gebeurt dit alleen na drie maanden (dan daalt de WW-uitkering van 75 naar 70% van het laatstverdiende loon) en aan het einde van de WW-uitkering. De Wet werk en zekerheid (Wwz) zet al stappen in deze richting door de lengte van de WW-uitkering te verkorten.

³¹ Bosch en Ter Weel (2013), Deelen e.a. (2014b).

³² Zie ook Euwals en Ter Weel (2013).

Verlaging van loonkosten maakt het aantrekkelijker om werkloze ouderen in dienst te nemen. Veel beleid is hier al op gericht.³³ Een groot deel van het beleid ligt echter niet in handen van de overheid, maar van de sociale partners. De relatief hoge lonen, de 'ontziemaatregelen' in cao's die ouderen extra rechten of minder plichten geven en (bovenwettelijke) leeftijdsafhankelijke ontslagvergoedingen en pensioenkosten maken ouderen duurder. In de regel blijken loonkostensubsidies fors te moeten zijn om werkgevers over de streep te trekken.³⁴ De evaluaties van de SPAK en de VLW³⁵ eind jaren negentig waren niet erg positief. De VLW werd iets positiever geëvalueerd, met name doordat deze specifiek was gericht op langdurig werklozen.³⁶ Een alternatieve manier om de loonkosten te verlagen is de mogelijkheid voor bedrijven om 'mini-jobs' aan te bieden. In Duitsland zijn dit kleine banen van maximaal 450 euro per maand en maximaal 15 uur per week waaraan geen belastingverplichtingen en weinig sociale zekerheidsrechten en pensioenopbouw zijn verbonden. Dergelijke banen kunnen als opstap fungeren voor langdurig werklozen naar regulier werk, maar kunnen tegelijk de maatschappelijke inkomensongelijkheid vergroten.³⁷

Door ontslagbescherming minder te laten afhangen van het arbeidsverleden kan het arbeidsmarktperspectief voor ouderen in de toekomst verbeteren. De mate van bescherming stijgt met het arbeidsverleden. Dit remt oudere werknemers om een nieuwe baan te accepteren, ook als dat hun arbeidsmarktpositie duurzaam zou versterken. Herziening van zowel het last-in-first-out principe (lifo) binnen het afspiegelingsbeginsel, als de oploop van ontslagvergoeding met arbeidsduur kunnen op den duur de arbeidsmarktpositie van ouderen verbeteren. Via de Wwz is recentelijk vooruitgang geboekt door de leeftijdsafhankelijkheid in de ontslagvergoeding af te schaffen en de ontslagvergoeding te begrenzen. Maar ook na invoering van de Wwz blijft verbetering mogelijk.

Referenties

Arulampalam, W., P. Gregg en M. Gregory, 2001, Unemployment scarring, *The Economic Journal*, vol. 111(475): 577-584.

Arpaia, A. en A. Turrini, 2014, What drives the EU labour-market mismatch, Column on Voxeu.org, 7 maart 2014.

Bosch, N. en B. ter Weel, 2013, Labour-Market Outcomes of Older Workers in the Netherlands: Measuring Job Prospects Using the Occupational Age Structure, *De Economist*, vol. 161: 199-218.

³³ Het gaat onder andere om een mobiliteitsbonus die werkgevers moet stimuleren om werkloze ouderen in dienst te nemen, een no-riskpolis die werkgevers compenseert als een oudere werknemer die ze hebben aangenomen vanuit de WW, ziek of arbeidsongeschikt raakt, proefplaatsingen, scholingsvouchers, plaatsingsfees voor private intermediairs die ouderen aan een baan helpen en het Actieplan 50pluswerk (inspiratiedagen en netwerktrainingen).

³⁴ Zie De Graaf-Zijl e.a. (2006),

³⁵ SPAK staat voor Specifieke Afdrachtkorting (ook wel Afdrachtvermindering lage lonen) en VLW staat voor Vermindering Langdurig Werklozen.

³⁶ Van Polanen Petel e.a. (1999), Van Opstal e.a. (1998) en Hoffius e.a. (1999).

³⁷ Zie bijvoorbeeld Klenner en Schmidt (2012).

CPB, 2013, Gevolgen Wet werk en zekerheid voor de werkgelegenheid, CPB Notitie, 27 november 2013.

CPB, 2014, *Centraal Economisch Plan 2014*.

CPB, 2015, *Kansrijk Arbeidsmarktbeleid*, CPB Boek 16.

Crepon, B., E. Duflo, M. Gurgand, R. Rathelot, en P. Zamora, 2013, Do Labor Market Policies Have Displacement Effects? Evidence from a Clustered Randomized Experiment, *Quarterly Journal of Economics*, vol. 128:531-580.

Deelen, A., R. Euwals en R. Muffels, 2014a, Nederlandse arbeidsmarkt in Europees perspectief: jongeren mobiel, ouderen honkvast, *Me Judice 2 maart 2014*.

Deelen, A., M. de Graaf-Zijl en W. van den Berge, 2014b, Labour-market effects of job displacement for prime-age and older workers, CPB Discussion Paper 285, Den Haag: Centraal Planbureau.

Deelen, A. en W. Verbeek, 2015, Measuring Downward Nominal and Real Wage Rigidity – Why Methods Matter, CPB Discussion Paper, nog te verschijnen.

Di Tella, R., R. MacCulloch, en A. Oswald, 2013, The Macroeconomics of Happiness, *Review of Economics and Statistics*, vol. 85: 809-827.

Duval, R., J. Elmeskov en L. Vogel, 2007, Structural policies and economic resilience to shocks, OECD Economics Department Working Paper 567.

Erken, H., E. van Loon en W. Verbeek, 2015a, Mismatch on the Dutch labour market in the Great Recession, CPB Discussion Paper 303.

Erken, H., K. Grabska en M. van Kempen, 2015b, Labour-market adjustments during the Great Recession: an international comparison, CPB Achtergronddocument.

Euwals, R. en B. ter Weel, 2013, Ouderen aan het werk, CPB Policy Brief 2013/02.

Euwals, R., S. Boeters, N. Bosch, A. Deelen en B. ter Weel, 2013, Arbeidsmarkt Ouderen en Duurzame Inzetbaarheid, Rapport over het conceptuele kader voor het onderzoeksprogramma 'Arbeidsmarkt Ouderen', CPB Achtergronddocument bij de CPB Policy Brief 2013/02 'Ouderen aan het werk', februari 2013.

Farber, H., J. Rothstein en R.G. Valetta, 2015, The effect of extended unemployment insurance benefits: Evidence from the 2012-2013 phase-out, *American Economic Review*, Papers and Proceedings 105(5): 171-176.

Forslund, A., P. Frederiksson, and J. Vikström, 2011, What active labor-market policy works in a recession?, *Nordic Economic Policy Review*, vol. 1: 172-201.

Gallup, 2013, In U.S., Depression Rates Higher for Long-Term Unemployed; Mental health poorest among those jobless for six months or more.

Gelauff, G., D. Lanser, A. van der Horst en A. Elbourne, 2014, *Roads to recovery*, CPB Boek 11, Den Haag, Centraal Planbureau.

Ghayad, R., 2014, The jobless trap, Chapter 2 in: Ghayad, R., 2014, Long-term unemployment in the great recession, proefschrift, Northeastern University Boston.

Graaf-Zijl, M. de, P. Berkhout, P. Hop en D. de Graaf, 2006, De onderkant van de arbeidsmarkt vanuit werkgeversperspectief, SEO-rapport 893, Amsterdam: SEO Economisch Onderzoek.

Groot, I., L. Kok en A. Heyma, 2006, Effectiviteit van re-integratie voor WW'ers, SEO-rapport 949, Amsterdam: SEO Economisch Onderzoek.

Groot, I., M. de Graaf-Zijl, P. Hop, L. Kok, B. Fermin, D. Ooms en W. Zwinkels, 2007, Effect re-integratietrajecten op de uitgaven aan sociale zekerheid, SEO-rapport 2007-67, Amsterdam: SEO Economisch Onderzoek.

Groot, N. de en B. van der Klaauw, 2014, The effects of reducing the entitlement period to unemployment insurance benefits, IZA Discussion Paper 8336.

Helliwell, J., R. Layard en J. Sachs, 2013. *World Happiness Report 2013*, New York: UN Sustainable Development Solutions Network.

Hendra, R., J. Riccio, R. Dorsett, D. Greenberg, G. Knight, J. Phillips, P. Robins, S. Vegeris en J. Walter, 2011, *Breaking the low-pay, no-pay cycle: Final evidence from the UK Employment Retention and Advancement (ERA) demonstration*, Department for Work and Pensions, UK, Experiment on job search assistance and incentive for work programs: Low effectiveness on single parents, Effective on LTU, No. 765.

Heul, H. van der, E. Berendsen, B. van der Eijken en R. Vlek, 2003, Op weg naar werk: Een evaluatie van sluitende aanpak in de WW, Amsterdam: UWV.

Hoffius, R. M. Meijers en M. Touw, 1999, Evaluatie Vermindering Langdurig werklozen VLW, ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid, VUGA, Den Haag.

Klenner, C. en T. Schmidt, 2012, Minijobs: Eine riskante Beschäftigungsform beim normativen Übergang zum Adult-Worker-Model, SOEPpapers on multidisciplinary panel data research No. 436.

- Kluve, J., 2010, The effectiveness of European active labor-market programs, *Labour Economics*, vol. 17: 904-917.
- Koopmans, C., P. Koning en D. Webbink, 2014, Effectenonderzoek en welvaartsanalyse bij arbeidsmarkt- en onderwijsbeleid, *Economisch Statistische Berichten*, vol. 99(4677): 25-30.
- Krueger, A., J. Cramer en D. Cho, 2014, Are the long-term unemployed on the margins of the labor market?, *Brookings Papers on Economic Activity*, pp 229-280.
- Krueger, A. en A.I. Mueller, 2014. *A contribution to the empirics of reservation wages*, NBER Working Paper w19870, National Bureau of Economic Research.
- Machin, S. en A. Manning, 1999, The causes and consequences of long-term unemployment in Europe, *Handbook of Labor Economics*, vol. 3: 3085-3139.
- Ministerie van Financiën, 2014, *Miljoenennota 2015*.
- Nekoei, A. en A. Weber, 2015, Does extending unemployment benefits improve job quality?, IZA Discussion Paper 9034.
- O'Donnell G., A. Deaton, M. Durand, D. Halpern en R. Layard, 2014, *Wellbeing and Policy*. London: Legatum Institute.
- Opstal, R. van, H. Roodenburg en R. Welters, 1998, *Low skilled jobs through job creation and wage subsidies*, CPB Report 1998/2, pp. 32-36.
- Polanen Petel, V.C.A. van, T.W. Hu, J. de Koning en C. van der Veen, 1999, *Werkgelegenheidseffecten van de SPAK en de VLW*, Rotterdam: NEI b.v.
- SCP, 2009, Werkloos in crisistijd; *Baanverliefers, inkomensveranderingen en sociale gevolgen; een verkenning*, SCP-publicatie 2009/19, Den Haag: Sociaal en Cultureel Planbureau.
- Shimer, R., 2008, The probability of finding a job, *American Economic Review*, vol. 98(2): 268-273.
- Steiner, V., 2001, Unemployment persistence in the West German labour market: negative duration dependence or sorting?, *Oxford Bulletin of Economics and Statistics*, vol. 63(1): 91-113.
- Tatsiramos, K. en J.C. van Ours, 2014, Labor-market effects of unemployment insurance design, *Journal of Economic Surveys*, vol. 28(2): 284-311.
- UWV, 2014, Informatie sociale verzekeringen naar sectoren.
- UWV, 2015, Januarinota 2015.



Dit is een uitgave van:

Centraal Planbureau
Postbus 80510 | 2508 GM Den Haag
T (070) 3383 380

Juni 2015 | ISBN 978-90-5833-693-4