



Rabobank

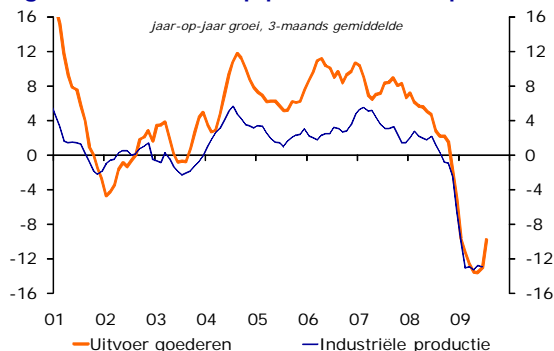
Deeltijd-WW: Een brug te kort?

De minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid heeft een nieuw instrument ingezet in reactie op de abrupte en diepe recessie: de deeltijd-WW. Op het eerste gezicht maakte de regeling een goede indruk. De gehaaste invoering is echter een risico gebleken. Is over alle consequenties wel goed nagedacht en wordt de regeling nu wel gebruikt waarvoor hij bedoeld is? En hoe lang moet de regeling in stand blijven? Een tussenbalans.

De aanleiding: ongekende productieval

In het najaar van 2008 werd ten volle duidelijk dat de crisis in de financiële wereld ook de Nederlandse economie niet voorbij zou gaan. De crisis die begon als een vertrouwens- en liquiditeitscrisis tussen banken verplaatste zich al snel naar de hele financiële wereld. Vandaar werd na verloop van tijd de reële economie geraakt. In november 2008 werd deze invloed in Nederland abrupt zichtbaar door een ineenstorting van zowel de uitvoer als de industriële productie (zie figuur 1).

Figuur 1: Forse krimp productie en export



Bron: CBS

De ongekend grote terugval in de productie leidde plotseling tot veel overcapaciteit. De bezettingsgraad, die in de 25 jaar dat dit cijfer gemeten wordt nog nooit onder de 80% is geweest, daalde in twee sprongen met bijna 9 punten tot 74%. Het stilleggen van delen van de productie leidt uiteraard tot minder werk.

Regeling werktijdverkorting

Vooraf de snelheid van de ontwikkelingen was reden om begin december 2008 de regeling Werktijdverkorting (WTV) in te voeren. Deze regeling was bedoeld als een tijdelijke maatregel om bedrijven die het hardst getroffen waren een adempauze te geven en zo weloverwogen besluiten ten aanzien van de gewenste productiecapaciteit te kunnen nemen¹.

Doelstelling regeling deeltijd-WW

Als opvolger introduceerde minister Donner de regeling deeltijd-WW. De doelstelling hiervan is echter fundamenteel anders. Zij is nadrukkelijk niet bedoeld als adempauze. De deeltijd-WW wil een overbrugging bieden waardoor bedrijven de kans krijgen om hun herstelcapaciteit in stand te houden². Het herstelvermogen blijft in stand door onmisbare en schaarse vakkrachten in dienst te houden ook al is er tijdelijk weinig of geen werk. Via de deeltijd-WW kan dit tegen lagere kosten want een deel van de salariskosten komt immers uit het WW-fonds. Het gaat dan bijvoorbeeld om werknemers die in een krappe arbeidsmarkt vaak met veel moeite en tegen hoge kosten zijn binnengehaald. Of om werknemers met veel bedrijfsspecifieke kennis, die al jarenlang bij een bedrijf werken. Het is wrang als deze mensen ontslagen moeten worden als de kans groot is dat ze na de recessie weer aange trokken zouden moeten worden. Herstelvermogen in stand houden is echter alleen maar zinvol als er op korte termijn zicht is op nieuwe orders. Om die reden is de duur van de deeltijd-WW beperkt.

Vormgeving regeling

Om te voorkomen dat bedrijven te makkelijk van de regeling gebruik maken en om het signaal af te geven dat de deeltijd-WW niet bedoeld was als adempauze heeft de minister

¹ Evaluatie Deeltijd-WW, SZW, juli 2009, p. 1

² Evaluatie Deeltijd-WW, SZW, juli 2009, p. 1

besloten dat de helft van de ontvangen WW-uitkering terugbetaald moet worden als na verloop van tijd alsnog volledig ontslag volgt. De ondernemer heeft zodoende een prikkel om het bedrijfseconomisch risico niet af te wentelen op de overheid maar meteen een goede beslissing te maken. Hij moet zelf inschatten hoe onmisbaar een werknemer is en hoe lang de recessie zal gaan duren en of de deeltijd-WW in staat zal zijn om dit te overbruggen.

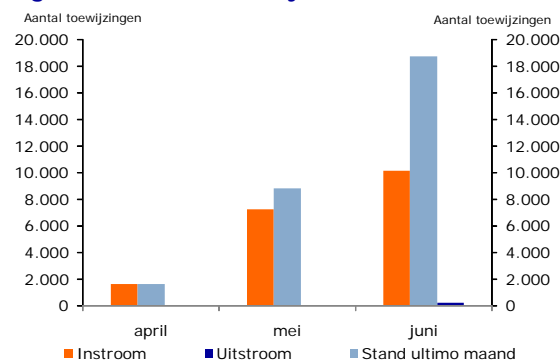
Deeltijd-WW kan voor maximaal 50% van het aantal te werken uren worden aangevraagd. Een vertegenwoordiging van de werknemers moet instemmen met de aanvraag. Verder moet de vrijgevallen tijd worden gebruikt voor scholing of detachering bij een andere bedrijf. Bij een beroep op de regeling worden de gewone WW-rechten naar rato verbruikt. Nederland staat niet alleen. Ook andere Europese landen hebben regelingen in het leven geroepen waarbij bedrijven een soort loonkostensubsidie krijgen voor een deel van de werknemers waar tijdelijk minder werk voor is. Voorbeelden zijn België, Duitsland, Frankrijk, Italië, Hongarije, Portugal, Slovenië en Slowakije.

Stand van zaken

De regeling is niet onopgemerkt gebleven bij ondernemers. In de eerste drie maanden is in totaal al voor 40.000 werknemers deeltijd-WW aangevraagd en zijn er bijna 19.000 toewijzingen geweest. Als gevolg daarvan was eind juni het gehele budget al verbruikt. De minister heeft aangegeven dat dit vooral kwam doordat sommigen bedrijven voor een groot deel van hun personeelsbestand deeltijd-WW aanvragen in plaats van alleen voor essentiële vakkrachten. In reactie daarop heeft de minister de regeling aangepast en het budget verhoogd naar € 550 miljoen³. De maximale duur van de uitkering heeft hij afhankelijk gemaakt van het aantal werknemers waarvoor

de regeling wordt ingezet⁴. Bedrijven krijgen hierdoor een prikkel om terughoudender te zijn met hun aanvragen, al is die prikkel nog niet erg groot. Als alleen de werknemers die echt essentieel zijn voor het herstelvermogen van de regeling gebruik maken kunnen, dan kunnen zij langer profiteren van de regeling. De kans is hierdoor groter dat ze de periode van recessie kunnen overbruggen.

Figuur 2: Gebruik deeltijd-WW



Bron: CBS

Abrupt, hevig en kort

De regeling lijkt eigenlijk vooral effectief als de recessie abrupt, hevig en kort is en als de regeling heel gericht wordt gebruikt. Als de recessie geleidelijk intreedt en gematigd is, is het immers aan de stuurmanskunst van de ondernemer om zijn personeelsbestand daarop af te stemmen. Flexibele krachten en natuurlijk verloop zijn hem daarbij behulpzaam. De duur van de recessie is relevant omdat de regeling bedoeld is als overbrugging. De brug moet wel lang genoeg zijn om droog aan de overkant te kunnen komen. Aan de voorwaarden 'abrupt' en 'hevig' is in de huidige situatie voldaan, maar aan de voorwaarde 'kort' zeker niet. Het ziet er naar uit dat de recessie nog wel even aanhoudt. Rabobank gaat ervan uit dat 2010 nog maar een hele kleine plus zal laten zien. De werkloosheid ijlt bovendien sterk na en zal zeker tot in 2011 blijven stijgen. Het gevaar is

³ Dit is € 175 miljoen hoger dan aan het begin van de regeling. Zie ook www.szw.nl.

⁴ Bij minder dan 30% van het personeelsbestand in de deeltijd-WW is de maximale duur een jaar en drie maanden. Bij meer dan 60% wordt dit verkort tot 9 maanden, zie ook *Evaluatie Deeltijd-WW*, SZW, juli 2009, p. 9

daarom groot dat de ondernemer een werknemer eerst in de deeltijd-WW doet om hem vervolgens later, als het bedrijf nog meer tegenslag te verduren krijgt, alsnog te moeten ontslaan. De termijn van maximaal één jaar en drie maanden die minister Donner aan de regeling heeft gesteld kan wel eens ontoereikend blijken te zijn.

Het is overigens goed dat de regeling niet langer duurt. Een langere duur van de deeltijd-WW zou namelijk weer andere bezwaren met zich meebrengen. Werkgevers kunnen erdoor in verleiding komen om moeilijke maar noodzakelijke beslissingen over ontslag van personeel uit te stellen. Als de productie op een structureel lager niveau is uitgekomen en het jaren zal duren voordat het oude niveau weer bereikt is, dan betekent dit dat bij gelijkblijvend personeelsbestand de productiviteit per werknemer omlaag gaat en de kosten per eenheid product daarmee omhoog. Ten opzichte van bedrijven in binnen- en buitenland die wel tijdig saneren betekent dit een achteruitgang van de concurrentiepositie. Het risico bestaat dat de regeling ongezonde bedrijven in stand houdt of gezonde bedrijven minder concurrerend maakt. Als het bedrijf uiteindelijk toch failliet gaat dan is het per saldo weggegooid geld.

Figuur 3: Terugval productieniveau



Bron: CBS

Gevolgen voor arbeidsmarktbeleid

Voor het arbeidsmarktbeleid heeft de deeltijd-WW ook consequenties. De afgelopen tien jaar is er veel energie gestoken in pogingen om de

sociale zekerheid meer activerend te maken. Ontvangers van een uitkering moeten zelf actief op zoek naar een nieuwe baan. Zelfs iemand die voor de maximale 50% in de deeltijd-WW zit heeft echter geen enkele sollicitatieplicht. Zou hij die wel hebben, dan zou hij waarschijnlijk eerder ander werk vinden. De gemiddelde duur van een WW-uitkering is in Nederland zes maanden, al wordt dit door de diepte van de recessie natuurlijk wel iets langer⁵.

Tussenbalans

Op basis van de overweging dat de recessie waarschijnlijk langer gaat duren dan de spanwijdte van de deeltijd-WW, lijkt de conclusie gerechtvaardigd dat de regeling beter helemaal niet in het leven was geroepen. De deelnemende bedrijven hebben nu wellicht mensen in dienst gehouden die vanuit bedrijfseconomisch standpunt beter ontslagen hadden kunnen worden. Een lange recessie betekent echter nog niet automatisch dat voor elke sector en voor elk bedrijf de productie lange tijd lager is. In de huidige recessie werden de exportgerelateerde sectoren als eerste geraakt. Deze sectoren zullen ook weer als eerste aantrekken als de wereldhandel herstelt. Bovendien heeft zich het afgelopen jaar een bijzonder verschijnsel voorgedaan, namelijk een zeer sterke voorraadcyclus.

Voorraadcyclus extremer door recessie

De zogenaamde voorraadcyclus werpt een iets ander licht op de deeltijd-WW. Als de vraag naar producten afneemt, iets wat bij een intredende recessie het geval is, hoeft de leverancier van dit product minder in te kopen. Wanneer hij daarnaast de omvang van zijn voorraden bepaalt als percentage van zijn verwachte verkopen, zal ook het niveau van de voorraden verkleind worden. Daardoor zal de terugval in zijn vraag naar halfproducten groter zijn dan alleen de terugval in de vraag

⁵ Zie voor de in potentie versturende werking van de deeltijd-WW ook *De grote recessie* van C. Van Ewijk en C. Teulings, Balans, 2009.

naar eindproducten. Dit betekent een extra grote teruggang in productie bij zijn leveranciers in de productieketen. Hoe langer de productieketen, hoe groter de effecten voor producenten aan het begin van de keten. Dit verschijnsel doet zich altijd voor, maar is nu door de ernst van de huidige recessie zeer sterk.

Naast deze reguliere versterkende werking van de voorraadcyclus op de diepte van de recessie heeft de grote onzekerheid over de economische vooruitzichten en de onrust in de financiële markten eind 2008 en begin 2009 voor een extra, autonome, afbouw van de voorraden geleid. In het najaar van 2008 is zoveel paniek uitgebroken dat veel bedrijven, voortsortend op een lagere eindvraag, of noodzaak door een grote behoefte aan liquide middelen, hun voorraden naar een lager niveau wilden brengen. Dit heeft zich vertaald in een tijdelijk lagere vraag naar producten van toeleveranciers. Het effect van een terugvallende eindvraag is hierdoor versterkt. Door de sterke schrikreactie hebben in sommige sectoren veel bedrijven in de productieketen tegelijkertijd de voorraden laten afnemen waardoor er een grote val in het volume van de productie optrad. Er was immers minder productie nodig om te voldoen aan de lagere eindvraag. Maar daarnaast was er ook tijdelijk een lagere productie nodig omdat een deel van de vraag voldaan kon worden uit de bestaande voorraden, ten einde deze af te bouwen.

Als de aanpassing van de voorraden eenmaal heeft plaatsgevonden, kan de productie terugkeren naar het niveau dat consistent is met de eindvraag. De autonome voorraadafbouw heeft dus een tijdelijk, negatief effect op het productievolume. In groeitermen betekent dit dat een forse krimp van de productie gevolgd wordt door een even zo grote groei. Bovendien kunnen de tekenen van herstel in de economie er toe leiden dat bedrijven tot de conclusie komen dat de voorraadafbouw misschien een beetje te heftig is geweest. Een nieuwe opbouw van de voorraden zal leiden tot een nog

sterkere groei van de productie, omdat nu zowel voor de eindvraag als voor het aanvullen van de voorraden geproduceerd moet worden⁶. Voor bedrijven die sterk met de voorraadcyclus te maken hebben kan de deeltijd-WW een hele goede regeling zijn. Toen de voorraden werden afgebouwd en de productie dus sterk omlaagging, was er voor veel mensen ineens geen werk meer. Maar nu de voorraden weer opgebouwd moeten worden, moet er juist extra hard gewerkt gaan worden. Werknemers in de deeltijd-WW kunnen daar snel weer uitgehaald worden en aan het werk gezet worden.

Conclusie en aanbeveling

De deeltijd-WW heeft vooral nut als de productietierugval kortdurend is. Bij sommige industriële bedrijven zorgt vooral de voorraadcyclus voor een tijdelijke dip. Sommige bedrijven maken om een andere reden een tijdelijke diepe terugval in de productie mee. Om alleen deze bedrijven gebruik te laten maken van de regeling moet de minister de prikkels voor juist gebruik van de regeling nog verder aanscherpen. Nu kunnen bedrijven tot 30% van hun personeelsbestand hun personeel tot de maximale 65 weken laten deelnemen. Bij meer dan 30% wordt dit maximaal een jaar en bij meer dan 60% wordt de duur teruggebracht tot maximaal 9 maanden. Deze percentages zouden fors verlaagd moeten worden. De maximale duur zou nog verder gedifferentieerd kunnen worden. Als de verschillen groter worden staat er meer op het spel voor de ondernemer en zal hij betere beslissingen nemen. Daarnaast zou de boete verhoogd kunnen worden die bedrijven moeten betalen als na een periode van deeltijd-WW een deelnemer alsnog ontslagen wordt.

september 2009

Niels Visser (030 – 2162674)

D.C.Visser@rn.rabobank.nl

www.rabobank.com/kennisbank

⁶ Zie ook Jan Fransoo, Economie herstelt nu snel; vraaguitval lijkt heviger door sterk effect op voorraden, NRC Handelsblad, 12 mei 2009.