



Wetenschappelijk Instituut voor het CDA  
Arjen Siegmann

---

## De baan als basis

Een nieuwe aanpak om  
langdurige werkloosheid  
te voorkomen

---

## **Publicatie van het Wetenschappelijk Instituut voor het CDA (WI)**

Het Wetenschappelijk Instituut heeft ten doel het (doen) verrichten van wetenschappelijke arbeid ten behoeve van het CDA op basis van de grondslag van het CDA en in aansluiting op het Program van Uitgangspunten. Het Wetenschappelijk Instituut geeft gedocumenteerde adviezen over hoofdlijnen van het beleid, hetzij op eigen initiatief, hetzij op verzoek vanuit het CDA en/of van de leden van het CDA in vertegenwoordigende lichamen.

Wetenschappelijk Instituut voor het CDA

Postbus 30453, 2500 GL Den Haag

Telefoon (070) 3424874

Email [wi@cda.nl](mailto:wi@cda.nl)

Internet [www.cda.nl/wi](http://www.cda.nl/wi)

Facebook [www.facebook.com/wicda](http://www.facebook.com/wicda)

ISBN/EAN 978 90 74493 97 0

Den Haag, oktober 2018, Wetenschappelijk Instituut voor het CDA

Alle rechten voorbehouden. Niets uit deze uitgave mag worden vervoelvoudigd, opgeslagen in een geautomatiseerd gegevensbestand, of openbaar gemaakt, in enige vorm of op enige wijze, hetzij elektronisch, mechanisch, door fotokopieën, opnamen, of enige andere manier, zonder voorafgaande schriftelijke toestemming van de uitgever.

# De baan als basis

Een nieuwe aanpak om  
langdurige werkloosheid  
te voorkomen



# Inhoudsopgave

<b>Voorwoord</b>	<b>5</b>
<b>Samenvatting</b>	<b>7</b>
<b>Deel 1 Probleemverkenning</b>	<b>11</b>
<hr/>	
<b>Hoofdstuk 1</b>	
<b>Langdurige werkloosheid</b>	<b>13</b>
Werk geeft betekenis aan het leven	14
Een grote groep mensen is langdurig werkloos	17
Werkloze vluchtelingen vormen een steeds groter deel	20
Conclusie	23
<b>Deel 2 Wat niet werkt</b>	<b>25</b>
<hr/>	
<b>Hoofdstuk 2</b>	
<b>Verlies van persoonlijke betrokkenheid</b>	<b>27</b>
Balans tussen rechtvaardigheid en betrokkenheid	28
De WW geeft weinig prikkels	29
Bezuiniging op persoonlijke dienstverlening van het UWV	31
De transitievergoeding	32
Conclusie	33
<b>Hoofdstuk 3</b>	
<b>Procyclisch overheidsbeleid in de laatste recessie</b>	<b>35</b>
Werkloosheid in recessie	35
Beperkte ruimte in het Stabiliteits- en Groeipact (SGP)	37
Financiële instabiliteit is gegroeid	38
Rentebeleid is ineffectief geworden	39
Conclusie	41

## Hoofdstuk 4

<b>Het universele basisinkomen leidt niet naar werk</b>	<b>43</b>
Technologische verandering en werkgelegenheid	43
Universeel basisinkomen	45
Basisinkomen als individuele oplossing voor een collectief probleem	46
Conclusie	47

## Deel 3 Voorstellen **49**

---

## Hoofdstuk 5

<b>Eerste voorstel: eerste half jaar WW naar de sociale partners</b>	<b>51</b>
Loondoorbetaling voor beperkte tijd	52
Nieuwe patronen	53
Doorwerking in gedrag	53
Flexibiliteit heeft een prijs	54
Ruimte voor initiatief	55
Vergelijking met loondoorbetaling bij ziekte	57
Conclusie	57

## Hoofdstuk 6

<b>Tweede voorstel: Effectiever anticyclisch begroten</b>	<b>59</b>
De noodzaak van anticyclisch beleid	59
Timing van overheidsuitgaven in een recessie	60
Betrek maatschappelijk initiatief	61
Sterker ingrijpen in de financiële sector	61
‘Begrotingsevenwicht als er geen crisis is’	63
Conclusie	63

## Hoofdstuk 7

<b>Derde voorstel: de basisbaan</b>	<b>65</b>
De basisbaan als startpunt	65
Prikkels	66
Terughoudend met publieke uitvoering van de basisbaan	67
Loondispensatie	68
Werk voor vluchtelingen	69
Conclusie	70



# Voorwoord

Snelle veranderingen leiden in de geschiedenis altijd tot onzekerheid en een zekere angst voor wat komen gaat. Ook in de huidige tijd zijn deze trends zichtbaar. Het past echter in de christendemocratische traditie om niet louter te somberen, maar alternatieven te formuleren die positief gestemd zijn en inspiratie geven voor nieuwe tijden. In dit rapport gaat het over het belang van werk als basis voor het bestaan en het belang van nieuwe gezichtspunten voor hen die werkloos raken.

Als Wetenschappelijk Instituut voor het CDA willen we de komende jaren de christendemocratie doordenken vanuit het perspectief van de samenleving als een gemeenschappelijk huis. De samenleving is geen toevallige collectie van individuen, maar de vrucht van samenwerking en de vindplaats van verantwoordelijkheid, zorgzaamheid en creativiteit.

In het gemeenschappelijk huis van de samenleving is het hebben van werk een basis om samen te leven. Werken leidt tot groei en ontwikkeling, zowel persoonlijk als op macro-niveau. In het werken worden relaties gevormd en leren we in voor- en tegenspoed samen te werken. Dat is de kern van economie.

Langdurige werkloosheid, het thema van dit rapport, is even groot als ingrijpend is voor de mensen die het betreft. Het is voor een grote groep mensen een situatie die maakt dat ze zich langs de kant voelen staan. Niemand rekent op ze, terwijl ze wel kunnen en willen werken. Het is een zorg voor werkenden en werklozen tezamen dat dit probleem een oplossing krijgt. De snelle ontwikkelingen in de wereld om ons heen laten zien dat we niet kunnen wachten totdat we ingehaald worden door de omstandigheden. Er moet vooruit gedacht worden, ook als de politieke realiteit weerbarstig is. Dat is wat dit rapport beoogt te doen.

Rapporten ontstaan niet in een vacuüm. We zijn veel mensen dank verschuldigd die ideeën hebben ingebracht, meedachten of kritiek geleverd hebben. We danken Eddy van Hijum, René Paas en Gerrit de Jong voor hun betrokkenheid rond de start van het project en hun constructieve meedenken bij de totstandkoming van dit rapport. En in het bijzonder bedanken we Arjen Siegmann, de auteur, voor zijn uitstekende werk, zijn treffende analyses, zijn inventiviteit en creativiteit.

Prof. P.H.J. (Peter) Essers  
*Voorzitter Wetenschappelijk Instituut*

Drs. P.H.J. (Pieter Jan) Dijkman  
*Directeur Wetenschappelijk Instituut*





# Samenvatting

Dit rapport gaat over betaald werk als basis van het economische leven. Deze basis wordt aangetast bij mensen die langdurig langs de kant staan en niet meedoen in het arbeidsproces. In deel 1 van het rapport wordt het probleem van langdurige werkloosheid als maatschappelijk probleem geschetst. Het raakt mensen diep en het gaat om een grote groep mensen. Wel willen, maar niet kunnen werken kan leiden tot verlies aan betekenis. Mensen zonder betaald werk kunnen hun leven als leeg ervaren en voelen zich vaak buitengesloten. Werk vormt nu eenmaal een groot deel van onze tijdsbesteding en sociale omgeving, en dit verlies kan niet worden gecompenseerd door een uitkering. Dit geldt voor een grote groep Nederlanders die langdurig, langer dan twee jaar, werkloos is en een nog grotere groep die vijf jaar of langer afhankelijk is van de bijstand. In dit rapport worden voorstellen gedaan om langdurige werkloosheid en het beroep op langdurige bijstand te verminderen.

Een specifieke groep die meer dan gemiddeld werkloos is, wordt gevormd door vluchtelingen. Ze komen met veel durf en inventiviteit naar Nederland, maar het duurt nog te lang voordat ze mogen werken. Dit onttrekt veel energie aan mensen die juist komen om te werken aan een betere toekomst, en daar moet verandering in komen.

Deel 2 van het rapport bespreekt de rol van de overheid in het ontstaan van langdurige werkloosheid en het 'basisinkomen' als veronderstelde oplossing voor een tekort aan werk. In de eerste plaats is het stelsel van sociale zekerheid te zeer gericht op uitkeringen. De Werkloosheidswet (WW) wordt uitgevoerd door het UWV (Uitvoeringsinstituut Werknemersverzekeringen), dat zowel de WW-uitkering als de arbeidsbemiddeling voor zijn rekening neemt. Bij die laatste taak, het helpen met het vinden van werk, lijkt het UWV echter zelf een frictie te zijn geworden. Het UWV heeft een te groot takenpakket, lijdt onder bureaucratie en heeft een grotendeels onpersoonlijke aanpak. Op het slechtst mogelijke moment - op het toppunt van de recessie in 2013 - heeft men gedwongen moeten bezuinigen op de persoonlijke dienstverlening. Dit heeft de functie van het UWV als arbeidsbemiddelaar verder uitgehouden.

In de tweede plaats beweegt de overheidsbegroting te veel mee met de economische cyclus. Veel werkloosheid ontstaat in recessies en harde bezuinigingen versterkt dit effect. Daarmee hapert de natuurlijke stabilisatiefunctie van de overheidsbegroting. De Europese Centrale Bank (ECB) kan deze verantwoordelijkheid niet nemen en het effect van haar onconventionele monetaire beleid is weinig effectief.

Een veelgehoord alternatief is het ‘basisinkomen’, dat inkomenszekerheid geeft als er door automatisering structureel minder werk is. De onderliggende aanname blijkt echter niet te kloppen – er komt in Nederland juist meer werk door technologische ontwikkeling – en het geeft geen oplossing voor het probleem dat mensen willen werken. Er is meer werk dan ooit, maar het aantal langdurig werklozen daalt maar licht. Er is een andere aanpak nodig om meer mensen te kunnen laten werken.

Deel 3 van het rapport bespreekt drie voorstellen om het ontstaan van langdurige werkloosheid tegen te gaan. Het eerste voorstel is loondoorbetaling door werkgevers bij het einde van het contract, tot maximaal een half jaar. Dit komt in de plaats van het eerste half jaar van de WW. Korte contracten krijgen korter doorbetaald, lange contracten langer. Werkgevers hoeven niet zelf alle risico’s te dragen, maar kunnen zich aansluiten bij een collectief. Dit voorstel past in de veranderende arbeidsmarkt waarbij decentrale relaties steeds belangrijker worden. De organisatie en uitvoering is niet langer in handen van het UWV, maar wordt een verantwoordelijkheid van werkgevers en werknemers samen.

Het tweede voorstel is het versterken van anticyclisch begrotingsbeleid, dat in goede tijden streeft naar begrotingsevenwicht en het aflossen van staats-schuld, en in slechte tijden de schade beperkt in termen van werkgelegenheid. Investeringsprojecten kunnen worden voorbereid om in slechte tijden snel te starten. De financiële sector zal ook in nieuwe recessies een rol spelen. Hier moet sneller op worden ingespeeld om zo de diepte en duur van de recessie niet nodeloos te verlengen. De kapitaalposities van banken moeten sneller en sterker worden verbeterd om de kredietverstrekking in een recessie normaal te laten functioneren.

---

De basisbaan wordt het natuurlijke startpunt voor een  
tweede carrière

Het derde voorstel is het introduceren van de ‘basisbaan’. De basisbaan is de naam voor werk in de private sector dat mensen kunnen doen die, na eerst zelf alles gedaan te hebben, niet aan betaald werk kunnen komen. Het salaris ligt ten minste boven bijstandsniveau, met de mogelijkheid van loondispensatie voor de werkgever. Om basisbanen te realiseren worden de kaartenbakken van werkzoekenden beter toegankelijk. De structuur voor loondispensatie wordt versimpeld naar drie categorieën. Met dit alles krijgt de basisbaan de uitstraling en de positieve energie die hoort bij het starten van een tweede carrière. Voor het bieden van werk aan vluchtelingen geeft de basisbaan een goed aanknopingspunt om te integreren en een toekomst op te bouwen in Nederland.



# Probleemverkenning

“Degelijke mensen,  
noeste werkers, brave  
huisvaders, aan wie  
geen eigen schuld kan  
worden verweten, zien  
zich afgesneden van  
alle bestaansmiddelen,  
ontdaan van alle hoop.”

# Hoofdstuk 1

## Langdurige werkloosheid

Langdurige werkloosheid raakt aan de zingeving en de psychische gezondheid van mensen. Kwalificaties verouderen sneller dan vroeger, en werkloos langs de kant staan, leidt tot een negatieve spiraal. Het is niet het gebrek aan inkomen, maar het gebrek aan zinvol werk dat leidt tot een steeds groter wordende tegenstelling tussen mensen met een diploma en werk, en mensen zonder diploma en slechts incidenteel of geen werk. De grote werkloosheid onder ex-asielzoekers is een gemeenschappelijk probleem.

De grootste piek in werkloosheid die we kennen is die van de jaren dertig van de vorige eeuw. Er was toen geen bijstandswet, geen AOW en geen arbeidsongeschiktheidsuitkering. Een boek gemaakt in opdracht van de minister van Sociale Zaken beschrijft het als volgt:

*‘De werkloosheid met al hare gevolgen van narigheid en menselijk leed. Verarming waar tevoren voorspoed heerschte. [...] Degelijke mensen, noeste werkers, brave huisvaders, aan wie geen eigen schuld kan worden verweten, zien zich afgesneden van alle bestaansmiddelen, ontdaan van alle hoop. Wie den middelbaren leeftijd nog pas nadert, moet reeds overal verwachten, te hooren dat hij al te oud is,—hij dien men zoeeven nog te jong vond!’<sup>1</sup>*

---

1 W.J. van Balen, *Het werkende land. Opbouw van Nederland in moeilijke tijden*, Haarlem, 1936.

Anno 2018 zijn de tijden veranderd. We hebben in Nederland een efficiënt sociaal stelsel dat een van de beste van de wereld genoemd kan worden. De werkloosheid is laag en de arbeidsproductiviteit is hoog. Als de internationale vergelijking onze maatstaf zou zijn, dan valt er weinig te verbeteren en zijn we voorloper in het realiseren van een sociale markteconomie die voor iedereen werkt. De vraag is echter of die maatstaf, de internationale vergelijking van werkloosheid, ons enige richtpunt zou moeten zijn.

Er knaagt namelijk wel iets. Het sociale stelsel geeft een hoge mate van bescherming van inkomen, maar niet van werk. Zo is een grote groep mensen langdurig werkloos. Een andere groep is arbeidsongeschikt. Zij leven van een bestaansminimum, maar gevoelsmatig staan ze langs de kant. Ze zouden wel willen werken, maar er is geen mogelijkheid voor.

Dit hoofdstuk analyseert de problemen van werkloosheid in Nederland en plaatst het probleem van langdurige werkloosheid in de context van zingeving. Werken is een belangrijke bron van betekenis voor het leven en een sociaal stelsel dat alleen gericht is op inkomen, schiet hierin tekort. We kijken naar het existentiële belang van werk zoals dat in de christelijke traditie is verwoord en beschrijven de werkelijkheid van langdurige werkloosheid in Nederland.

### **Werk geeft betekenis aan het leven**

Werken is een van de existentiële drijfveren in het menselijk bestaan. Het is de reden waarom we ons bed uitkomen en de manier waarop we met anderen samenwerken om in ons levensonderhoud te voorzien. Ook als het werk zelf niet altijd leuk is, dan nog geeft het structuur aan het leven. Werk biedt een sociale omgeving en zorgt dat we bezig zijn met de behoeften van anderen, die van ons werk afhankelijk zijn.

In de christelijke traditie is het belang van werk altijd al een duidelijk motief geweest. Of het nu betaald of onbetaald is, de inspanning om voor je zelf en anderen te zorgen is een grondpatroon van het menselijk bestaan. Het tegenovergestelde, luiheid of niets om handen hebben, wordt in de wijsheidsboeken van de Bijbel besproken als een groot kwaad. Nog erger vergaat het de mensen die enkel hun zinnen hebben gezet op het vergaren van rijkdom, zonder zich rekenschap te geven van hun verantwoordelijkheid voor anderen.

Augustinus wijst op de Bijbelse Adam die in het paradijs al aan het werk was. Ook wijst hij op het nut van werk in het onderhouden van sociale banden. Die banden ontstaan door samen te werken aan een gemeenschappelijk doel. Vanuit christelijk-theologisch perspectief is God zelf hierin betrokken. Hij beoordeelt zijn schepping niet alleen als “goed”, maar ook het scheppend



bezig zijn. De mens heeft als scheppend wezen diezelfde opdracht<sup>2</sup>. Het is een antwoord op een opdracht, op een vraag die het leven aan ons stelt. Of, zoals het eerste rapport van het Wetenschappelijk Instituut voor het CDA uit 1978 het stelde: ‘Verantwoordelijkheid is een structuurbeginsel, daarin ligt de bestemming van de mensen besloten’<sup>3</sup>.

De grote betekenis van werken maakt dat werkloosheid meer is dan een verlies aan inkomen. Ongewild niet werken betekent dat er niemand op je rekt, het lijkt dat je niet meer nodig bent. Als het lang duurt krijgt het een zichzelf versterkend effect. Het gaat knagen aan de eigenwaarde van een mens en de negatieve gedachten leiden tot een verminderde kans om werk te vinden. Dit alles wordt een maatschappelijk probleem als er veel mensen langdurig werkloos zijn. Het bestrijden ervan hoort bij een rechtvaardige samenleving<sup>4</sup>.

---

## Niet meer van werk naar bijstand, maar van werk naar werk.

Er is een verhaal uit de christelijke traditie dat raakt aan het probleem van werkloosheid en de vraag wat rechtvaardig is. Dit verhaal staat in het Bijbelboek Matteüs, hoofdstuk 20. Werknemers worden van het marktplein opgepikt door een wijnbouwer die ze in zijn wijngaard laat werken. Ze komen een salaris van één denarie overeen, het normale salaris van een dagloner voor een dag werk. De eerste werknemers beginnen om zes uur ‘s morgens (het eerste uur), maar gedurende de dag komt hij nog een paar keer op het marktplein langs en neemt nog meer mensen aan. Die belooft hij ook één denarie. Op het laatste uur van de werkdag, vijf uur ‘s middags, neemt hij ook nog een groep werknemers aan.

---

2 G. Ovitt, The cultural context of western technology: Early Christian attitudes toward manual labor’, *Technology and Culture* 27, nr. 3, 1986, pp. 477-500.

3 Wetenschappelijke Instituut voor het CDA, *Gespreide verantwoordelijkheid: een christen-democratische bijdrage aan de discussie over de economische orde*, Den Haag, 1978.

4 Wetenschappelijk Instituut voor het CDA, *Kiemen van een rechtvaardiger samenleving: de noodzaak van nieuwe vanzelfsprekendheden op het terrein van werk en inkomen*, Den Haag, 2016.

Bij het vallen van de avond gaat de wijnbouwer het salaris uitbetalen. Hij begint bij de laatsten en geeft hen één denarie. Daarna volgt de uitbetaling van de werknemers die eerder begonnen zijn, totdat hij bij de werknemers aankomt die om zes uur 's morgens begonnen zijn. Zij denken dat ze wel meer zullen krijgen, maar ook hun salaris is één denarie. Ze gaan bij de wijnbouwer hun beklag doen:

*‘Die laatsten hebben één uur gewerkt en u behandelt hen zoals u ons behandelt, terwijl wij het onder de brandende zon de hele dag hebben volgehouden.’ Hij gaf een van hen ten antwoord: “Beste man, ik behandel je toch niet onrechtvaardig? Je hebt toch ingestemd met het loon van één denarie? Neem dan aan wat je toekomt en ga. Ik wil aan die laatsten nu eenmaal hetzelfde betalen als aan jou. Of mag ik met mijn geld niet doen wat ik wil? Zet het kwaad bloed dat ik goed ben?’<sup>5</sup>*

In onze tijd zou dit conflict heel anders eindigen. De werknemers zouden naar de rechter stappen, en die zou ze in het gelijk stellen. De werknemers van het eerste uur krijgen onderbetaald en dat is onbehoorlijk, wat er ook in de arbeidsovereenkomst op het marktplein is afgesproken. Toch zijn elementen van dit verhaal zichtbaar in onze samenleving. Er is een groep mensen die langdurig werkloos is. Daar iets aan doen kost geld, maar vooral tijd en aandacht.

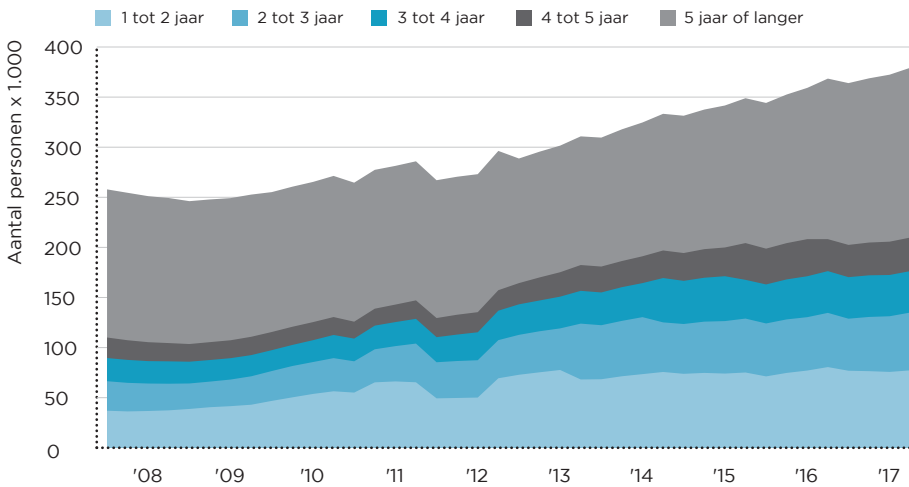
Tegelijkertijd wijst het verhaal op de intrinsieke waardigheid van ieder mens. Ten opzichte van elkaar zijn we evenveel waard, mensen vertegenwoordigen een intrinsieke waarde. En dat geldt ook voor zij die door omstandigheden buitengesloten zijn van betaald werk. Het is tegen de achtergrond van dit verhaal dat het christendom zich altijd geroepen heeft gevoeld tot zorg voor de armen en het opkomen voor de menselijke waardigheid. Veel sociale instellingen zoals de armenzorg en ziekenhuizen zijn inmiddels een overheidstaak geworden, maar ze komen voort uit de christelijke overtuiging van naastenliefde.

## Een grote groep mensen is langdurig werkloos

Langdurige werkloosheid maakt mensen afhankelijk van een bijstandsuitkering. Eind 2017 waren er bijna 170.000 mensen die vijf jaar of langer in de bijstand zaten. Dit aantal lijkt sinds 2007 niet noemenswaardig te dalen. Er zijn uit deze groep wel mensen die werk vinden, maar er komen net zoveel nieuwe mensen bij, of zelfs meer. Figuur 1 geeft een weergave van het aantal mensen in de bijstand, uitgesplitst naar de duur dat mensen in de bijstand zitten.

**Figuur 1** Personen in de bijstand

Bron: CBS

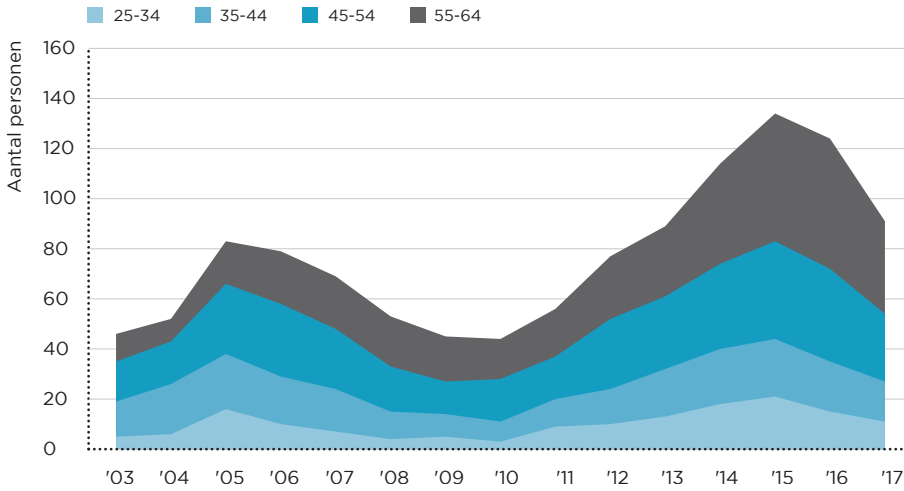


Langdurige werkloosheid komt vooral voor bij oudere en laagopgeleide werknemers. De twee grafieken in Figuur 2 laten dit zien, waarbij langdurig is gedefinieerd als twee jaar of langer.

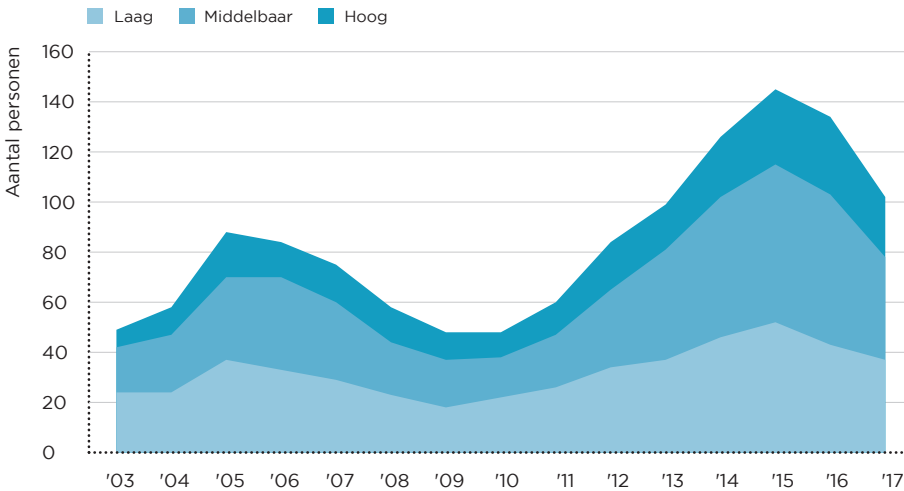
**Figuur 2** Langdurige werkloosheid

*Aantal personen die langer dan twee jaar werkloos zijn, 2003-2017. Hoog: hbo of wo. Middelbaar: een afgeronde havo/vwo-opleiding, of mbo op niveau 2,3 of 4. Laag: vmbo of de eerste drie leerjaren van havo/vwo. Bron: CBS*

**A. Naar leeftijd**



**B. Naar opleidingsniveau**



Figuur 2a geeft een uitsplitsing van langdurige werkloosheid per leeftijdsgroep. De leeftijdsgroepen '45-55' en '55-65' zijn in absolute aantallen de grootste vertegenwoordiging. Figuur 2b splitst uit naar opleidingsniveau. Dit geeft nog een sterker onderscheid dan leeftijd: de langdurige werkloosheid komt voor het grootste deel voor bij mensen met een middelbare of lagere opleiding. Bij deze groep is het aantal langdurig werklozen tussen 2010 en 2015 grofweg verdubbeld. In 2015 ging het in totaal om meer dan 100.000 mensen. De laagopgeleiden worden het zwaarst getroffen: zij vormen het kleinste gedeelte van de werkzame beroepsbevolking, maar hebben in absolute aantallen evenveel langdurig werklozen<sup>6</sup>. De piek in werkloosheidscijfers ligt in het jaar 2015, als gevolg van de aanhoudende economische malaise na de financiële crisis. De Nederlandse economie groeide amper in deze periode van zeven jaar en de situatie werd verslechterd door de instorting van de huizenprijzen. Tegelijkertijd moest de overheid hard bezuinigen om binnen het maximale begrotingstekort van 3% te blijven. De Algemene Rekenkamer noteerde een totale grootte van alle ombuigingen van €0 miljard<sup>7</sup>.

In de werkloosheidscijfers zou ook verborgen werkloosheid schuil kunnen gaan. Denk hierbij aan mensen die ontmoedigd raken en niet meer naar werk zoeken. Dit is een groot probleem in de Verenigde Staten, waar veel mensen de arbeidsmarkt verlaten lijken te hebben en zich niet meer als werkzoekend opgeven, zelfs nu de werkloosheid dalende is. Voor Nederland lijkt dit echter niet het geval te zijn. Als we kijken naar het aantal mensen dat beschikbaar is om te werken, dan houdt dit tussen 2009 en 2016 gelijke tred met de netto-participatie (de mensen die werken). Mensen zijn tijdens de grote recessie dus niet meer 'werkschuw' geworden<sup>8</sup>.

---

**6** Eind 2017 zijn de aantallen van de werkzame beroepsbevolking als volgt: laagopgeleid 1,8 miljoen., middelbaar opgeleid 3,6 miljoen, hoogopgeleid 3,1 miljoen.

**7** Algemene Rekenkamer, *Kosten en opbrengsten van saldoverbeterende maatregelen 2011-2016. Zicht op zes jaar bezuinigen en lasten verzwaren*, Den Haag, 2016.

**8** Een mooie weerlegging van de beschuldiging dat werklozen 'werkschuw' zouden zijn (zoals beweerd door de toenmalige minister van Financiën) is te vinden in C. d. Neubourg, Jantje van Leiden of de cultuur van de werkloosheid', *Tijdschrift voor Arbeidsvraagstukken* 2 (1986), nr. 1, pp. 26-40. Neuborg wijst op economische literatuur uit de jaren '70 die al aantoonde dat de hoogte van de werkloosheidsuitkeringen maar weinig effect heeft op de duur van de werkloosheid. Dit sluit aan bij het existentiële motief voor werk.

De toename van langdurige werkloosheid bij ouderen en lager-opgeleiden zou deels te wijten kunnen zijn aan de effecten van globalisering. Door open grenzen en internationale handel concurreert de Nederlandse werknemer steeds meer met werknemers in andere landen. Nieuwe concurrentie komt in eerste instantie van landen die zich ontwikkelen, zoals China en India waar het opleidingsniveau gemiddeld lager is dan in Nederland. Dit maakt dat het effect sterker bij lageropgeleiden terecht komt. Op dit moment zijn oudere werknemers gemiddeld wat lager opgeleid dan jongeren, wat een deel van het effect voor oudere werknemers kan verklaren.

Het optreden van langdurige werkloosheid kan ook een directe relatie hebben met het opleidingsniveau, als dit samenhangt met niet-cognitieve vaardigheden. Voor het halen van een diploma is namelijk niet alleen het IQ belangrijk, maar ook doorzettingsvermogen en zelfvertrouwen. Zulke niet-cognitieve vaardigheden kunnen bepalend zijn voor het opleidingsniveau, maar hebben ook een grote invloed op de kans dat iemand werk vindt<sup>9</sup>. Het effect onderstreept hoe ingrijpend langdurige werkloosheid is: lang thuiszitten verandert niets aan de opleiding van mensen, maar maakt wel dat hun zelfvertrouwen en eigenwaarde afneemt. Dit kan leiden tot een vicieuze cirkel die niet makkelijk te doorbreken is.

### Werkloze vluchtelingen vormen een steeds groter deel

Tegen het einde van de grote recessie van 2009-2016 begon de vluchtelingen-crisis van 2015/2016. In deze jaren vroegen naar schatting 2,5 miljoen vluchtelingen asiel aan in de EU. De helft van de aanvragen in 2016 kwam van vluchtelingen uit Syrië, Irak en Afghanistan. Nederland heeft zijn bijdrage geleverd in het opvangen van deze vluchtelingen en Vluchtelingenwerk Nederland schat dat er in Nederland in totaal zo'n 200.000 tot 250.000 vluchtelingen wonen<sup>10</sup>. Het integreren van deze mensen in de arbeidsmarkt vormt een bijzondere uitdaging.

9 T. Kautz, J. J. Heckman, R. Diris, B. Ter Weel en L. Borghans, 'Fostering and measuring skills: Improving cognitive and non-cognitive skills to promote lifetime success', OECD, 2015, S. Lundberg, 'Non-cognitive skills as human capital', in *Education, Skills, and Technical Change: Implications for Future US GDP Growth*, University of Chicago Press, 2017.

10 Zie: <https://www.vluchtelingenwerk.nl/feiten-cijfers/landen-van-herkomst>

De groep vluchtelingen<sup>11</sup> verdient bijzondere aandacht als het om werk gaat, omdat zij niet zomaar in de arbeidsmarkt geïntegreerd kunnen worden. Er zijn barrières in taal, opleiding en cultuur die maken dat de vluchteling een andere positie en toekomst heeft dan de bestaande werkloze Nederlanders. Daarbij komt dat werk bij uitstek de manier is om te integreren.

De integratie van vluchtelingen in Nederland gaat niet snel. In 2009 was van de Iraakse vluchtelingen maar liefst 28,0% werkloos<sup>12</sup>, met een aandeel van 35,0% werkenden (participatie) in de bevolking van 15-26 jaar. Ter vergelijking: op hetzelfde moment was het werkloosheidspercentage van autochtonen 4,0%, met 70,0% participatie. Eind 2014 had 58,0% van de Iraakezen een bijstandsuitkering en 62,0% van de Syriërs<sup>13</sup>. Inmiddels bestaat circa tweederde van de langdurige (meer dan vijf jaar) bijstandsontvangers uit niet-Westerse allochtonen.

De problematiek van immigratie en het opvangen van vluchtelingen zal nooit gemakkelijk worden. Opvallend is dat in de internationale vergelijking Nederland het bijzonder slecht doet. Figuur 3 geeft het verschil in arbeidsparticipatie tussen migranten en autochtonen vergeleken met andere OESO-landen in 2015 weer. Nederland springt er in deze vergelijking niet goed uit: de gemiddelde deelname aan werk is onder vluchtelingen 13,0% lager dan bij de rest van de bevolking. Van alle landen doet alleen Zweden het nog slechter.

Het CPB (Centraal Planbureau) en de SER (Sociaal-Economische Raad) beschrijven in 2018 de zorgelijke arbeidsmarktsituatie van vluchtelingen<sup>14</sup>. Van de asielzoekers die in 2014 Nederland binnenkwamen, heeft na tweeënehalf jaar slechts 11,0% een baan. Er zijn in 2018 duizenden vacatures, maar vluchtelingen weten maar nauwelijks een baan te vinden. Gemeenten hebben een grote rol in het verschaffen van een 'zinnvolle wachttijd', maar hebben tekort aan geld om maatwerk te verrichten en vluchtelingen naar werk te begeleiden.

---

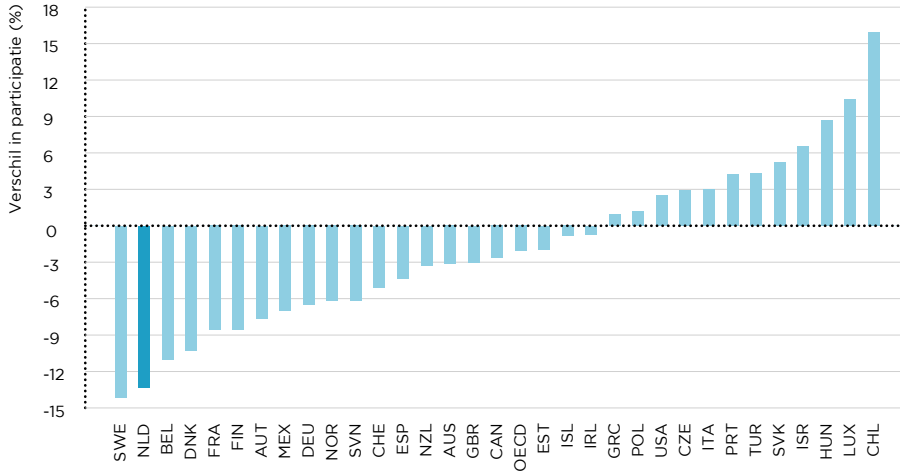
**11** Asielzoekers die als vluchteling worden erkend krijgen de vluchtelingenstatus en worden daarom ook wel 'vluchteling' genoemd.

**12** Zie: Edith Dourleijn en Jaco Dagevos, *Vluchtelingengroepen in Nederland*, Sociaal en Cultureel Planbureau, 2011.

**13** Zie: <http://www.cbs.nl/nl-NL/menu/themas/arbeid-sociale-zekerheid/publicaties/artikelen/archief/2015/zeven-van-de-tien-somaliers-in-de-bijstand.htm>

**14** SER, 'Vluchtelingen en werk: een nieuwe tussenbalans', Sociaal Economische Raad, 25 mei 2018; S. Gerritsen, M. Kattenberg en W. Vermeulen, 'Regionale plaatsing vergunninghouders en kans op werk', CPB Policy Brief 2018/07, 2018.

**Figuur 3** Verschillen in arbeidsparticipatie tussen migranten en autochtonen  
*Bron: Organisatie voor Economische Samenwerking en Ontwikkeling (OESO), International migration statistics, 2015*



Dat Nederland het niet zo goed doet kan allerlei oorzaken hebben. Er gaapt bijvoorbeeld een kloof tussen de beroepsmatige achtergrond van vluchtelingen en de Nederlandse arbeidsmarkt. De economie bestaat voor een steeds groter deel uit de dienstverlenende sector, waarbij het spreken van de taal essentieel is. Dit maakt integratie moeilijker, vergeleken met bijvoorbeeld Duitsland waar mensen sneller met productiewerk aan de slag kunnen. Ook is de arbeidsparticipatie een van de hoogste van de wereld: circa 80,0%. Dit legt de lat hoog voor nieuwe Nederlanders en geeft gelijk een groot verschil met migranten, die zonder werk het land binnenkomen. Omwille van de humaniteit is het een morele plicht om de vluchtelingen die een status krijgen ook de mogelijkheid te geven om in Nederland een bestaan op te bouwen of dat zij, als de situatie in het thuisland het toelaat, kunnen terugkeren. Kunnen werken is daar een van de belangrijkste aspecten van.



## Conclusie

Langdurige werkloosheid is een maatschappelijk en sociaal probleem: het raakt mensen diep en het gaat om een grote groep mensen. Niet kunnen werken terwijl er wel een wil toe is, leidt tot verlies aan betekenis en heeft hoge menselijke kosten. Dit geldt voor een grote groep Nederlanders die langdurig, langer dan twee jaar, werkloos is en een nog grotere groep die vijf jaar of langer afhankelijk is van bijstand. Het is de inzet van dit rapport om voor nieuwe generaties deze instroom in langdurige werkloosheid en langdurige bijstand te stoppen. Niet meer van werk naar bijstand, maar van werk naar werk.

Een specifieke groep die meer dan gemiddeld werkloos wordt, zijn de vluchtelingen. Hun toekomstperspectief staat in schril contrast met de durf en inventiviteit waarmee ze naar Nederland zijn gekomen. Dit moet snel veranderen.



# Wat niet werkt

“Bij het vinden van werk lijkt het UWV zelf een frictie te zijn geworden.”

# Hoofdstuk 2

## Verlies van persoonlijke betrokkenheid

Het sociale vangnet in Nederland is ingericht op inkomenszekerheid, rechtvaardigheid en efficiëntie. Het is echter maar matig in staat om langdurige werkloosheid te voorkomen. Er is fors bezuinigd op persoonlijke betrokkenheid in de WW, terwijl menselijk contact de sleutel is om van werk naar werk te gaan. De bezuiniging op de persoonlijke dienstverlening van het UWV in 2013 kwam daarom op het slechtst mogelijke moment.

Er is in Nederland een groot draagvlak voor collectieve verzorgingsarrangementen, waaronder de WW. We vinden het belangrijk dat iedereen bijdraagt aan een fatsoenlijke regeling voor mensen die door reorganisatie of anderszins hun baan kwijt raken. Als je 30 jaar voor een baas gewerkt hebt, dan is het rechtvaardig dat je niet zomaar op straat gezet wordt. In de uitvoering bestaat een hoge mate van solidariteit tussen alle werkenden.

Het probleem met de solidariteit is dat de kring van solidariteit erg groot is. De WW-premie is voor een groot gedeelte landelijk bepaald en ze varieert maar voor een klein deel per sector. Dit maakt de basis om lasten te verdelen groot, maar geeft individuele werkgevers geen enkele prikkel om te werken aan duurzame inzetbaarheid van medewerkers. Het is een onnodig verlies aan betrokkenheid.

Naast de WW-uitkering zijn er contractuele verplichtingen tussen de werknemer en werkgever die bij contractbeëindiging leiden tot een financiële vergoeding. Sinds 2015 krijgen werknemers die twee jaar of langer in dienst zijn geweest een vergoeding bij ontslag. Dit heet de transitievergoeding en is bedoeld voor de werknemer om zich te laten omscholen of een eigen bedrijf te beginnen.

### Balans tussen rechtvaardigheid en betrokkenheid

Een sociaal vangnet is nooit simpel. Aan de ene kant geeft het zekerheid en een economische bodem in het bestaan: het voorkomt armoede en grote fluctuaties in inkomen bij grote tegenvallers en geeft daarmee mensen de vrijheid om risico's te nemen in werk en ondernemerschap. Aan de andere kant maakt het dat mensen zelf minder voorzieningen treffen voor tegenslag en er soms misbruik van wordt gemaakt.

Dilemma's in de sociale zekerheid zijn nooit helemaal te vermijden. Een te grote nadruk op misbruik of de kosten van de uitkeringen maakt het systeem duur of ingewikkeld en ondermijnt daarmee precies datgene waar sociale uitkeringen voor bedoeld zijn. Een te grote nadruk op het gemak en de levensstandaard maakt echter de verleiding tot misbruik en oneerlijke situaties te groot. Dit maakt de regelingen op lange duur onhoudbaar.

Nederland geeft veel geld uit aan de controle en uitvoering van de sociale zekerheid. Figuur 4 hieronder geeft een procentuele vergelijking met andere landen.

---

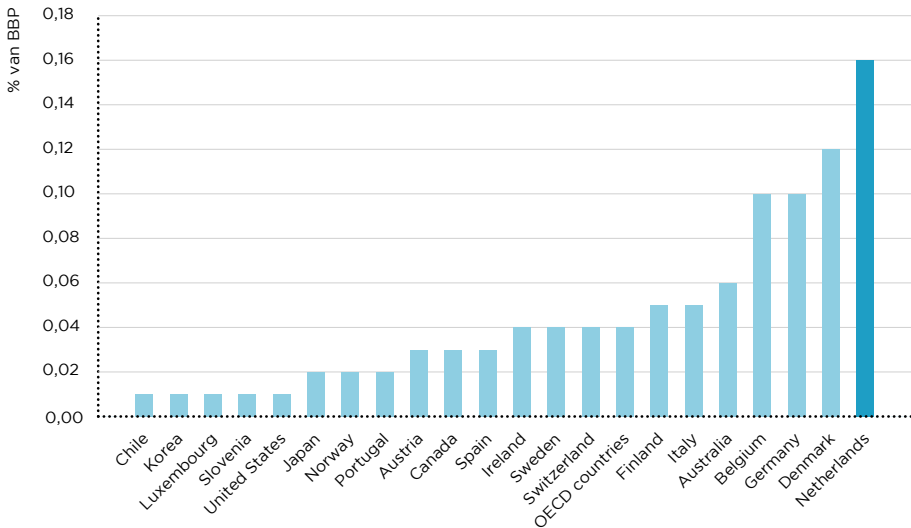
## Het probleem van werkloosheid wordt enkel een individuele verantwoordelijkheid

In Figuur 4 staan de kosten van de uitkeringsorganisatie als percentage van het Bruto Binnenlands Product (BBP). De hoge kosten voor Nederland roepen een beeld op van een wantrouwende overheid die er op gebrand is om te voorkomen dat er misbruik gemaakt wordt van sociale uitkeringen. Dit is ook te merken aan de werkwijze van het UWV, dat vooral gericht is op handhaving en het controleren of cliënten wel aan hun verplichtingen voldoen. Maar het maakt het tot een onpersoonlijk en weinig betrokken uitvoerder. Zo is er de eerste drie maanden van de WW geen enkel persoonlijk contact tussen de

werkloze en een medewerker van het UWV. Handhaving is een bouwsteen van een rechtvaardig systeem van sociale zekerheid, maar ze moet onderdeel zijn van een structuur waarin persoonlijke betrokkenheid vorm krijgt.

**Figuur 4** Administratie- en handhavingskosten van sociale uitkeringen (% van BBP)

Bron: OESO, dataset code LMPEXP.

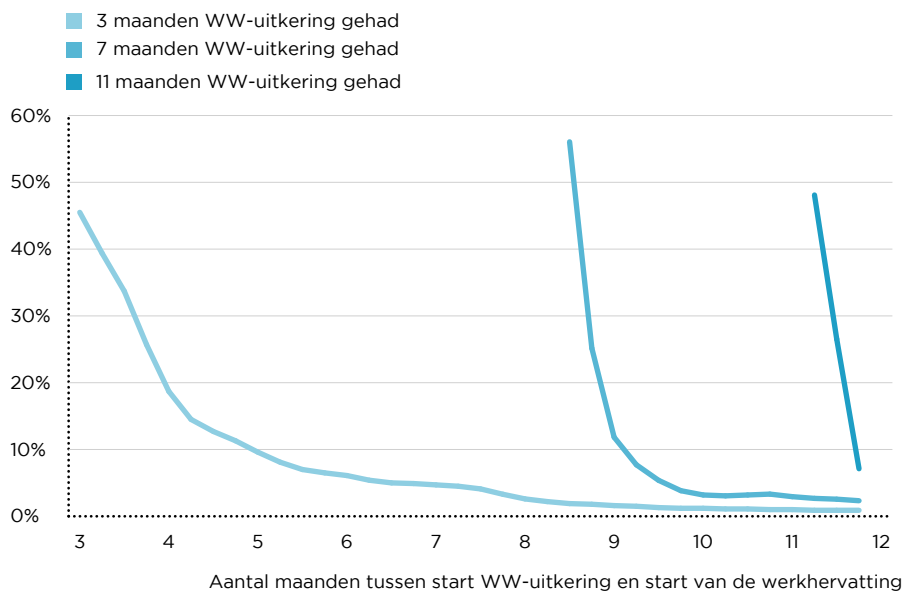


### De WW geeft weinig prikkels

Het sociale vangnet is effectief en eerlijk als het mensen prikkelt zelf een maximale inspanning te plegen om werk te vinden. Dit wordt ‘activerend arbeidsmarktbeleid’ genoemd: het beleid dat gericht is op het activeren, het aan het werk helpen van mensen. Het beleid heeft succes als mensen sneller werk vinden en het heeft als positieve bijwerking dat mensen niet onnodig een beroep op een uitkering doen. Er staat immers een zoekverplichting of tegenprestatie tegenover de uitkering.

De mate van activering in de huidige structuur van de WW en transitievergoedingen is niet goed. Figuur 5 geeft het percentage mensen aan dat werk vindt, gemeten vanaf de laatste maand van hun WW-uitkering.

**Figuur 5** Werkhervatting rondom het einde van de WW-uitkering van mensen die 3, 7 en 11 maanden WW hebben gehad  
*De lijn geeft het percentage werkherhvattingen voor de maand op de horizontale as, voor drie groepen van personen: 3, 7 en 11 maanden WW. Het betreft de instroom van 2014. De lijn begint in de laatste maand omdat alleen vanaf dat moment is bijgehouden of er werkherhvatting is. Bron: UWV<sup>15</sup>*



Wat opvalt in Figuur 5 is dat veel mensen, rond de 50%, precies in de laatste maand werk vinden. De WW lijkt dus maar op één moment echt activerend: in de laatste maand. Het betekent dat veel mensen de tijd van hun WW-uitkering 'uitzitten'. Ze kunnen misschien wel eerder werk vinden, maar wachten tot de uitkering afloopt. Voor de betaler van de WW-premie en de vorige werkgever maakt dit niet uit, want zij betalen een WW-premie die niet afhangt van hoe het de werknemer vergaat zodra hij het bedrijf verlaat.

**15** UWV, 'Kansrijk uit de WW. Welke sectoren bieden kansen voor werklozen in de WW?', Oktober 2016.



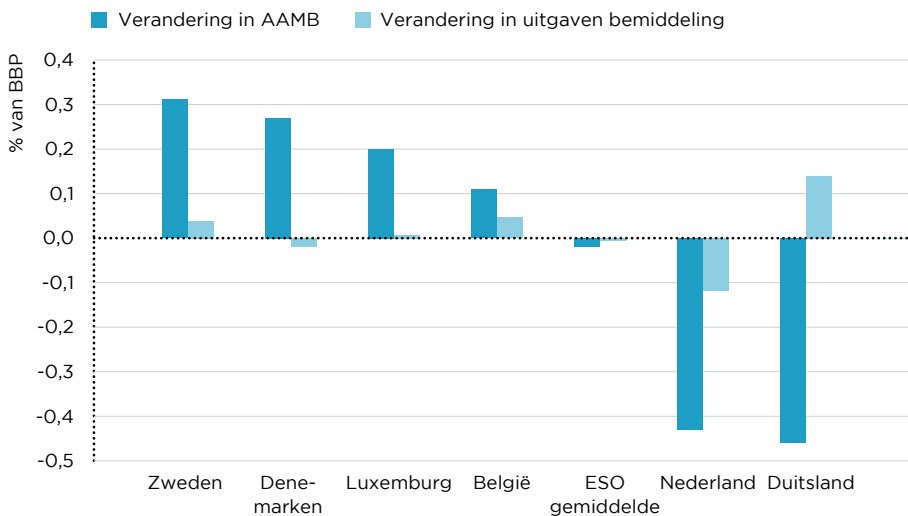
De verantwoordelijkheid voor het eerste half jaar van de WW zou beter neergelegd kunnen worden daar waar hij hoort; bij werkgevers en werknemers samen. Dit wordt het eerste voorstel van dit rapport.

### Bezuiniging op persoonlijke dienstverlening van het UWV

Een zichtbare en pijnlijke bezuiniging is de bezuiniging geweest op de persoonlijke dienstverlening van het UWV in 2013. Dit kwam op het slechtst denkbare moment, namelijk midden in de lange recessie van 2009-2016. Figuur 6 hieronder geeft de procentuele bezuiniging weer op actief arbeidsmarktbeleid en arbeidsmarktbemiddeling, vergeleken met Zweden, Denemarken, Luxemburg, België en Duitsland.

**Figuur 6** Verandering in uitgaven aan actief arbeidsmarktbeleid (AAMB) en arbeidsmarktbemiddeling, 2004-2014

Bron: OESO (2017). "OECD Skills Strategy Diagnostic Report: Netherlands."



Figuur 6 toont hoe uitzonderlijk de bezuiniging op arbeidsmarktbeleid is geweest. In de landen om ons heen is er geïnvesteerd in actief arbeidsmarktbeleid en de uitgaven voor bemiddeling zijn constant gebleven. In Nederland hebben we sterk bezuinigd op actief arbeidsmarktbeleid én op bemiddeling. De OESO is hier zeer kritisch over en stelt dat dit de meest kwetsbare groepen op de arbeidsmarkt heeft getroffen.

Het omvormen van de persoonlijke dienstverlening door het UWV naar de digitale dienstverlening heeft wel veel efficiëntie opgeleverd, maar voor kwetsbare groepen is dit juist een grotere barrière geworden om effectief geholpen te kunnen worden. Als er een ding is dat belangrijk is voor iemand die werkloos is geworden, dan is het een goed gesprek<sup>16</sup>.

---

## Het probleem van werkloosheid wordt enkel een individuele verantwoordelijkheid

### De transitievergoeding

Werknemers van wie het contract afloopt of van wie om bedrijfseconomische redenen afscheid wordt genomen, krijgen een transitievergoeding. Deze kan oplopen tot €9.000, of tot het brutosalaris als dat hoger is. De transitievergoeding geeft de werknemer de vrijheid om rond te komen zonder werk, de tijd om nieuw werk te zoeken of een eigen bedrijf te starten. Echter, het probleem van werkloosheid wordt hiermee enkel een individuele verantwoordelijkheid. Het is aan de werkloze om de transitievergoeding in te zetten en de relatie met de werkgever en de sector komt ten einde. Het is een financiële oplossing voor een collectief probleem en het helpt mensen niet die een hoog risico hebben om langdurig werkloos te worden.

---

**16** A. Heyma en S. Van der Werff, Een goed gesprek werkt: *(Kosten)effectiviteit van re-integratiedienstverlening UWV voor de WW-instroompopulatie 2008-2010*, SEO-rapport 2013-72, 2014.

## Conclusie

Het stelsel van sociale zekerheid in Nederland is erg gericht op de financiële kant van de zaak; de hoogte en duur van de uitkering, en kostenefficiëntie. Het is te weinig gericht op het voorkomen van langdurige werkloosheid. De WW wordt uitgevoerd door het UWV, die zowel de uitkering als de arbeidsbemiddeling voor zijn rekening neemt. Bij die laatste taak, het helpen met het vinden van werk lijkt het UWV echter zelf een frictie te zijn geworden. Het heeft teveel taken te gelijk, is bureaucratisch gedreven en heeft een grotendeels onpersoonlijke aanpak. Op het slechtst mogelijke moment is bezuinigd op de persoonlijke dienstverlening, wat geleid heeft tot een verlies aan persoonlijke betrokkenheid. De transitievergoeding is een financiële compensatie voor het individu en levert geen betrokkenheid op van de werkgever om nieuw werk te vinden.

“De pieken in werkloosheid  
lijken groter te zijn  
geworden over de laatste  
25 jaar.”

# Hoofdstuk 3

## Procyclisch overheidsbeleid in de laatste recessie

Veel werkloosheid ontstaat in tijden van recessie en wordt verergerd door bezuinigingen op de overheidsuitgaven. Het Stabiliteits- en Groeipact maakt de ruimte nog kleiner. De financiële sector blijft ondertussen een bron van instabiliteit voor de economie. Het rente- en opkoopbeleid van de Europese Centrale Bank is weinig effectief en leidt tot nieuwe risico's. Dit vraagt om een nieuwe visie op de natuurlijke stabilisatiefunctie van overheidsuitgaven.

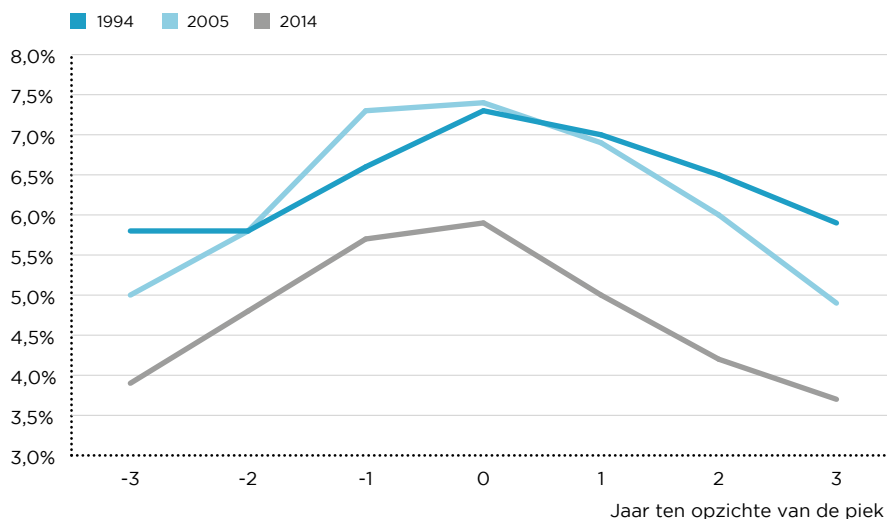
De overheidsbegroting vormt in slechte tijden een natuurlijke stabilisator: veel uitgaven lopen gewoon door, onafhankelijk van de economische cyclus. Sommige uitgaven, zoals die aan sociale uitkeringen, worden zelfs hoger in een recessie. In de afgelopen recessies lijkt de stabiliserende functie echter verzwakt door grote bezuinigingen op het dieptepunt van de cyclus.

### Werkloosheid in recessie

Werkloosheid piekt in recessies. Figuur 7 vergelijkt de hoogtepunten in werkloosheid rond de afgelopen drie recessies, in 1994, 2005 en 2014. In de laatste drie recessies komt de werkloosheid tussen de 1,5 en 2,5 %-punt boven het niveau van voor de recessie. De piek in de werkloosheid van 1994 is 1,5%-punt hoger dan drie jaar eerder. In 2005 is dat 2,0%-punt hoger en in 2014 is het 2,4%-punt hoger. De pieken in werkloosheid lijken dus groter te zijn geworden over de laatste 25 jaar. Dat maakt de economische cyclus tot een grote onzekere factor voor mensen met een baan.

**Figuur 7** Werkloosheid rond hoogtepunt (t=0)

Werkloosheid in de laatste drie recessies. De horizontale as is genormaliseerd op 0 rond de pieken van de werkloosheid (1994, 2005, 2014).



Het effect van overheidsbestedingen op de economie is groot, en dit was zichtbaar in de nasleep van de financiële crisis van 2008-2009 en de Euro-crisis. De effecten hiervan op de Nederlandse economie werden groter door de bezuinigingen die er op volgden.<sup>17</sup> De overheid is zelf een grote werkgever en bezuinigingen op het overheidsapparaat en sectoren zoals onderwijs en gezondheidszorg hebben een direct effect op de werkgelegenheid. Daarnaast werd bezuinigd op arbeidsbemiddeling bij het UWV, wat fricties op de arbeidsmarkt heeft vergroot.

De bezuiniging op arbeidsbemiddeling legt een ander probleem bloot. In slechte tijden – in een recessie – is dit beleid het meeste waard, maar is de kans groot dat er op wordt bezuinigd. Dit maakt de uitvoering

**17** IMF, 'World Economic Outlook October 2012: Coping with High Debt and Sluggish Growth', International Monetary Fund, 2012. D. Card, J. Kluve en A. Weber, 'What works? A meta analysis of recent active labor market program evaluations', *Journal of the European Economic Association* (2015), nr. 3, pp. 452-77.

van de sociale zekerheid door grote semi-overheidsorganen tot weinig aantrekkelijk. Het vraagt om alternatieven die veel meer uitgaan van gespreide verantwoordelijkheid. Er is behoefte aan een structuur die minder gevoelig is voor bezuinigingen van de overheid in een recessie. Daarnaast zou de overheid een actievere rol moeten spelen in het beperken van de werkgelegenheidseffecten. Eén van de voorstellen in dit rapport gaat hier, in relatie tot de toegenomen rol van de financiële sector, verder op in.

### **Beperkte ruimte in het Stabiliteits- en Groeipact (SGP)**

De mogelijkheid om de gevolgen van een recessie op te vangen wordt beperkt door Europese begrotingsregels. Die bepalen dat het begrotingstekort maximaal 3,0% mag zijn en de staatsschuld maximaal 60% in termen van het BBP. De Europese Commissie ziet toe op handhaving van deze regels en kan landen die er niet aan voldoen een officiële berisping geven, vragen om herstelplannen en in het uiterste geval een boete opleggen. Dit beperkt de ruimte om anticyclisch overheidsbeleid te voeren.

Inmiddels is het Stabiliteits- en Groeipact (SGP) iets flexibeler geworden en staat het uitzonderingen toe. De flexibiliteit is gemaakt door middellange termijndoelen voor begrotingsevenwicht te koppelen aan de zwaarte van een recessie. In extreem slechte tijden hoeven landen niet extra te bezuinigen. Uitzonderingen op het halen van de middellange termijndoelen zijn toegestaan als het ervoor zorgt dat toekomstige uitgaven lager worden (bijvoorbeeld aan pensioenen of gezondheidszorg), of hogere belastingen worden ontvangen door een beter functionerende economie (met lagere structurele werkgelegenheid of een groter arbeidsaanbod). Dit biedt aanknopingspunten voor een beter anticyclisch beleid in een crisis<sup>18</sup>.

---

**De sociale zekerheid vraagt om alternatieven die veel meer uitgaan van gespreide verantwoordelijkheid.**

---

**18** Economic and Financial Committee, 5 juli 2016, Specifications on the implementation of the Stability and Growth Pact and Guidelines on the format and content of Stability and Convergence Programmes, Annex 5. Ondersteund door de ECOFIN-raad op 12 februari 2016.

Ondanks de mogelijkheid tot uitzonderingen roept de beperkte manoeuvreer-ruimte binnen het SGP de vraag op hoe we ons zullen redden in de volgende recessie. Nederland heeft geen stimulus nodig op dit moment, maar we moeten ons voorbereiden op tijden waarin het weer slechter gaat. De inflatie kan dan zomaar negatief worden: deflatie. Deze situatie was in juli 2016 kortdurend het geval. In die maand waren de prijzen van goederen en diensten, voor het eerst sinds 1987, goedkoper dan een jaar eerder<sup>19</sup>.

### Financiële instabiliteit is gegroeid

De Nederlandse financiële sector heeft een rol gespeeld in de diepte en de lange duur van de laatste economische recessie. Banken lenen veel uit in goede tijden, maar komen in slechte tijden in de problemen. Op dat moment gaan ze minder uitlenen om de problemleningen langzaam het hoofd te kunnen bieden. Dit versterkt de recessie. Het gebruik van derivaten maakt dit probleem nog groter, omdat tegenpartijen van de bank op een onvoorspelbare manier in de problemen kunnen komen<sup>20</sup>. Het belang van de financiële sector in een moderne economie en zijn inherente instabiliteit zal een rol blijven spelen in toekomstige recessies.

Deels ligt de oorzaak van financiële instabiliteit bij de verkeerde inschatting van risico's. In goede tijden lijken die altijd lager dan ze in werkelijkheid zijn. Dit is een menselijke neiging die ook bankiers niet vreemd is. Zo wil in goede tijden niemand te veel bezig zijn met wat er fout kan gaan. Een bank die dat doet groeit minder hard dan de concurrent en verliest klanten. Voor een economie met een grote financiële sector, zoals Nederland, blijft dit een bron van zorg. Pleidooien voor een meer dienstbare financiële sector met structureel meer risicodragend kapitaal blijven nog onveranderd relevant<sup>21</sup>.

---

19 Zie de CBS data hier: <https://opendata.cbs.nl/statline/#/CBS/nl/dataset/70936ned/table?ts=1528536683658>

20 R. G. Rajan, Has finance made the world riskier?, *European Financial Management* 12 (2006), nr. 4, pp. 499-533, W. R. White, 'Procyclicality in the Financial System: Do We Need a New Macrofinancial Stabilization Framework', BIS Working papers no. 193, 2006 T. Adrian en H. S. Shin, Liquidity and leverage', *Journal of financial intermediation* 19 (2010), nr. 3, pp. 418-37, T. Adrian en H. S. Shin, Procyclical leverage and value-at-risk', *The Review of Financial Studies* 27 (2013), nr. 2, pp. 373-403.

21 A. Admati en M. Hellwig, *The bankers' new clothes: What's wrong with banking and what to do about it*: Princeton University Press, 2014. A. W. A. Boot, M. A. P. Bovens, G. B. M. Engbersen, E. M. H. Hirsch Ballin, J. A. Knottnerus, M. de Visser, C. G. de Vries en M. P. C. Weijnen, 'Samenleving en financiële sector in evenwicht', WRR rapport no. 96. Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid, 2016.



Een andere oorzaak van procycliciteit is het toezicht op de banken. Wetgevers en toezichthouders laten de teugels vieren als het goed gaat met banken, om strenger te worden als het slecht gaat. Dit heeft een dubbel versterkend effect, omdat in goede tijden teveel slechte leningen worden opgebouwd. In slechte tijden vallen de kapitaalverliezen samen met strengere regels, die de uitleencapaciteit sterk beperken<sup>22</sup>.

---

## Pleidooien voor een meer dienstbare financiële sector met structureel meer risicodragend kapitaal blijven nog onveranderd relevant

Een ander probleem is de wisselwerking tussen banken en overheden, de zogenoemde ‘doom-loop’. Banken houden voor veel geld staatsobligaties aan, maar de financiële positie van de bank hangt weer af van de kredietwaardigheid van de overheid. Dit financiële kip-en-ei probleem maakt dat de financiële positie van banken een grote invloed heeft op het begrotingsbeleid van de overheid. Aan dit probleem is gewerkt door de oprichting van de Europese bankenunie, maar het moet zich nog bewijzen in de eerstvolgende Europa-brede recessie<sup>23</sup>.

## Rentebeleid is ineffectief geworden

In een poging de Europese economieën beter te laten functioneren is de ECB in 2015 een grootschalig opkoopprogramma gestart van staatsobligaties en andere waardepapieren, met als doel om de economie te stimuleren. De ECB heeft naar dit onconventionele instrument gegrepen, omdat de beleidsrente niet lager kan. Dit beleid van kwantitatieve verruiming (Quantitative Easing, of QE) is controversieel en recentelijk nog bekritiseerd door de president van De Nederlandsche Bank<sup>24</sup>.

---

**22** J. Dagher, ‘Regulatory Cycles: Revisiting the Political Economy of Financial Crises’, *International Monetary Fund*, 2018.

**23** V. Acharya, I. Drechsler en P. Schnabl, A pyrrhic victory? Bank bailouts and sovereign credit risk’, *The Journal of Finance* 69 (2014), nr. 6, pp. 2689-739. J. H. Breckenfelder en B. Schwaab, ‘The bank-sovereign nexus across borders’, Working paper, ECB, 2016.

**24** ‘DNB-president Knot: opkopen obligaties bijna zonder effect’, *Het Financieele Dagblad*.

Het QE-beleid lijkt om te beginnen weinig effectief in het stimuleren van werkgelegenheid te hebben<sup>25</sup>. Dit is opmerkelijk. De rentes van allerlei waardepapier is lager dan ooit en veel Europese landen – waaronder zelfs Italië – ziet een effectief negatieve rente. De herfinanciering van schulden levert Italië nog steeds netto geld op. De werkgelegenheid lijkt echter maar langzaam te herstellen, en de inflatie is nog steeds laag. Analisten spreken van een ‘vreemd zwakke’ inflatie in het Eurogebied en in april 2018 daalde de inflatie (op jaarbasis) naar 1,2%. In Nederland was de inflatie maar 0,7%. De *core inflation* (niet-energie goederen) lijkt in Europa vast te zitten rond de 1,0%, wat de ECB ook aan stimuleringsbeleid doet.

Het QE-beleid komt wel met veel risico's, die mogelijk een rol kunnen spelen in een volgende recessie. Een eerste risico is de onvoorspelbare reactie van de financiële markten zodra de ECB het QE-beleid beëindigt. De rente zou erg snel kunnen stijgen en veel bedrijven en overheden in problemen brengen. Een tweede risico bestaat uit de verstoringen die het oplevert: de extreem lage rente leidt nu al tot investeringen die onder een hogere rente niet rendabel zouden zijn. Zodra de rente stijgt, of een milde recessie optreedt, kunnen de gevolgen groot zijn. Na de eerste klap volgt de realisatie dat er op veel plaatsen in de economie verliesgevend en onproductieve investeringen zijn gedaan.

Het QE-programma lijkt ook ongelijkheid in de hand te werken<sup>26</sup>. De lage rente heeft een groot en direct effect op de prijzen van aandelen en obligaties en vooral de rijkere huishoudens profiteren hiervan. Bewijs dat de lagere inkomens er baat bij hebben is er vooralsnog niet. Het QE-beleid lijkt daarmee een oplossing die erger is dan de kwaal.

---

**25** A. Elbourne, K. Ji en S. Duijndam, 'The effects of unconventional monetary policy in the euro area', CPB Discussion Paper, 2017.

**26** A. Saiki en J. Frost, Does unconventional monetary policy affect inequality? Evidence from Japan', *Applied Economics* 46 (2014), nr. 36, pp. 4445-54., K. Bernoth, P. J. König, B. Beckers en C. Forti Grazzini, *Quantitative easing-What are the side effects on income and wealth distribution: In-depth analysis*: DIW Berlin: Politikberatung kompakt, 2015., A. Colciago, A. Samarina en J. de Haan, 'Central bank policies and income and wealth inequality: A survey', Netherlands Central Bank, Research Department, 2018.

## Conclusie

Veel werkloosheid ontstaat in recessies. Het effect van de laatste recessie op werkloosheid is verergerd door de overheid zelf, bijvoorbeeld door de bezuinigingen op arbeidsbemiddeling van het UWV. Deze procycliciteit in de overheidsbegroting geeft een sterke aanleiding om de uitvoering van de WW meer bij de sociale partners te beleggen.

De bezuiniging op het UWV is kenmerkend voor de veranderende rol van overheidsbestedingen in een recessie. De Europese Centrale Bank kan deze verantwoordelijkheid niet nemen, en we moeten ons bezinnen op wat de overheid wel zou kunnen doen om langdurige werkloosheid te bestrijden. De natuurlijke stabilisatiefunctie moet een nieuwe impuls krijgen.

“Het basisinkomen geeft geen structuur aan het leven en riskeert een verlies aan betekenis en zingeving.”

# Hoofdstuk 4

## Het universele basisinkomen leidt niet naar werk

Werkloosheid wordt in Nederland niet veroorzaakt door technologie en automatisering. Voor de langdurige werkloosheid die er nu al bestaat is het universele basisinkomen (UBI) geen goede oplossing. Het is duur, ineffectief en gaat voorbij aan de gezamenlijke verantwoordelijkheid rond werkloosheid.

Technologie is een normaal onderdeel van ons dagelijks leven geworden. Computers en slimme algoritmes nemen steeds meer taken over die tot nu toe door mensen werden gedaan. Dit levert de vrees op dat de werkgelegenheid afneemt en de structurele werkloosheid stijgt. In dit hoofdstuk kijken we naar het bewijs voor de redenering dat technologie leidt tot minder werk, en of een basisinkomen iets zou kunnen betekenen voor het probleem van werkloosheid.

### Technologische verandering en werkgelegenheid

Kort gezegd wijst al het bewijs voor Nederland in de richting van een positief effect van technologische verandering op werkgelegenheid. Automatisering maakt bedrijven en medewerkers productiever en leidt direct en indirect tot meer werk. Nieuwe werkgelegenheid ontstaat rond clusters van bedrijven, zoals in de regio Eindhoven. Veel technologische bedrijven vestigen zich in deze regio om te kunnen profiteren van korte lijnen met leveranciers en afnemers van hun producten. Op deze manier creëert technologie en automatisering veel banen, in plaats van ze te laten verdwijnen<sup>27</sup>.

---

<sup>27</sup> İ. S. Akçomak, L. Borghans en B. Ter Weel, Measuring and interpreting trends in the division of labour in the Netherlands', *De Economist* 159 (2011), nr. 4, pp. 435-82.

Op grotere schaal is een vergelijkbaar effect zichtbaar als we de inzet van robots afzetten tegen werkgelegenheid en productiviteit. Landen en sectoren met een grotere inzet van robots zijn productiever en laten een stijging zien van de werkgelegenheid. Een opvallend observatie is te zien in Groot-Brittannië, waar het verlies van banen in de industrie gepaard lijkt te gaan met een van de laagste dichtheden van industriële robots van Europa<sup>28</sup>.

Technologische verandering gaat verder, maar er zijn wel steeds meer mensen bij betrokken. Dit verklaart mogelijk het wijdverspreide gevoel dat ‘alles steeds sneller gaat’. Het is niet de groei die sneller gaat, maar de techniek maakt een steeds groter deel uit van ons leven en van ons werk. We dragen allemaal een klein stukje bij aan ontwikkelingen of hebben met technologische vooruitgang te maken.

---

## Robots produceren enkel wat ze is geleerd. Mensen zijn nodig om het productieproces te verbeteren.

Het netwerkaspect van de technologische ontwikkeling, de betrokkenheid van steeds meer mensen en bedrijven, maakt ook dat – paradoxaal genoeg – de disruptieve effecten ervan een stuk kleiner uitpakken dan bij eerdere technische revoluties. Het paard werd vervangen door de auto en de typiste door de computer, maar de huidige praktijken en patronen van werk zijn veel meer een graduele aanpassing. Dit vindt grotendeels plaats in de bedrijven en op de werkplaatsen.

Bovenstaand maakt dat de bevindingen van Frey and Osborne<sup>29</sup> overtrokken lijken. Zij suggereren dat 47% van de banen in de Verenigde Staten over twintig jaar overgenomen kunnen zijn door computers. Recent

---

**28** Zie: <https://ifr.org/ifr-press-releases/news/world-robotics-report-2016>

**29** C.B. Frey and M. A. Osborne, The future of employment: how susceptible are jobs to computerisation?, *Technological Forecasting and Social Change* (2017), no. 114, pp. 254-280.

onderzoek ontkracht dit getal en het percentage banen dat door automatisering zou kunnen verdwijnen, is bij nader inzien een stuk lager<sup>30</sup>.

Een concreet voorbeeld is de autofabrikant Toyota. Daar is de ratio van geautomatiseerd werk tot menselijke werknemers al 15 jaar constant. En de laatste 10 jaar zijn robots nog steeds maar verantwoordelijk voor 8% van het werk op de lopende band<sup>31</sup>. Het achterliggende idee is dat nieuwe automatisering nog steeds plaats vindt, maar dat ze mensen hertraint op andere taken, waardoor de productiviteit toeneemt. De kwaliteit van het eindproduct neemt bijvoorbeeld toe. De bedenker van het Toyota productiesysteem, Taiichi Ohno, was er op gericht om menselijke kwaliteiten en vakmanschap ten volle te benutten. Hij zag dat robots alleen kunnen produceren wat ze geleerd is. Mensen zijn nodig om het productieproces te verbeteren.

In het proces van automatiseren ontstaat continu nieuw werk. Dit vraagt om actief personeelsbeleid, waarin mensen herschoold worden voor andere taken. Hier ligt een direct verband tussen automatisering en de ontwikkeling van werknemers, maar op een natuurlijke manier<sup>32</sup> en niet door opeenvolgende reorganisaties en ontslagrondes. Zo heeft BMW aanpassingen gedaan<sup>33</sup> om oudere werknemers te faciliteren, die daarmee qua productiviteit op gelijke hoogte van jongere werknemers kwamen.

## Universeel basisinkomen

Het basisinkomen is een idee dat al vaker in de geschiedenis is opgekomen, vaak rond snelle technologische verandering en werkloosheid<sup>34</sup>. Het basisinkomen is een onvoorwaardelijk inkomen van de overheid voor elke volwassene. Het wordt ook wel een universeel basisinkomen (UBI) genoemd om aan te geven dat niemand is uitgezonderd en er geen voorwaarden aan verbonden zijn, zoals een sollicitatieplicht.

**30** M. Arntz, T. Gregory en U. Zierahn, 'The risk of automation for jobs in OECD countries: A comparative analysis' 2016; L. Nedelkoska en G. Quintini, 'Automation, skills use and training', OECD Publishing, 2018; R. Went, M. Kremer en A. Knottnerus, *De robot de baas. De toekomst van werk in het tweede machinetijdperk.*, Den Haag: WRR, 2015.

**31** Zie: <https://www.fastcompany.com/40461624/how-toyota-is-putting-humans-first-in-an-era-of-increasing-automation>.

**32** Zie: <https://www.voanews.com/a/reverence-robots-japan-workers-automation/3988619.html>

**33** Zie: [https://www.marsd.org/cms/lib7/NJ01000603/Centricity/Domain/202/BMW\\_and\\_older\\_factory\\_workers.docx](https://www.marsd.org/cms/lib7/NJ01000603/Centricity/Domain/202/BMW_and_older_factory_workers.docx)

**34** R. Bregman, *Gratis geld voor iedereen*, 2014.

Een vermeend voordeel van het basisinkomen is dat het de stress wegneemt bij mensen met een minimale kans op werk, maar die toch verplicht moeten solliciteren. Deze stress – en het verlies van zelfvertrouwen en eigenwaarde – wordt een onderdeel van het probleem dat mensen geen werk kunnen vinden.

Dat armoede en verlies aan zelfvertrouwen een rol speelt in het probleem om werk te vinden, is duidelijk. De armoede zelf leidt tot meer stress, die het vermogen om werk te vinden doet afnemen. Keuzes maken rondom werk en opleiding, de interactie met de gemeente en instanties vraagt veel van mensen. Er bestaat een ‘psychologie van armoede’ die de negatieve spiraal beschrijft als een zichzelf versterkende relatie tussen armoede en het psychisch welbevinden van mensen. Het hebben van een basisinkomen zou de stress kunnen verminderen en de negatieve spiraal doorbreken<sup>35</sup>.

Een sterk aspect van het basisinkomen is het idee dat iedereen recht heeft op een bestaansminimum. Niemand zou in Nederland in armoede moeten leven. Echter, iedereen heeft het van tijd tot tijd nodig om geprikkeld te worden om mee te doen in de samenleving. En het risico van inkomenszekerheid is dat het kan leiden tot inactiviteit en vereenzaming. Deze overweging ligt ten grondslag aan het voorstel van Gradus en Buijs<sup>36</sup> die een participatie-inkomen bepleiten als alternatief voor het basisinkomen. In deze vorm krijgen mensen ook een basisinkomen, maar onder de randvoorwaarde dat mensen maatschappelijk zinvol bezig zijn. Het is een antwoord op de nadelen van een onvoorwaardelijk inkomen dat mensen inactief maakt in plaats van dat het participatie stimuleert.

### **Basisinkomen als individuele oplossing voor een collectief probleem**

Ondanks de mogelijk positieve effecten heeft het basisinkomen een Achilleshiel als het gaat om werken. Zingeving en menselijke waardigheid gaat niet enkel om inkomen, maar om de structuur die het verwerven daarvan geeft aan ons leven. Het basisinkomen geeft deze structuur niet en riskeert een groot verlies aan betekenis en zingeving. Elke prikkel bevat een boodschap en de

---

**35** F. Schilbach, H. Schofield en S. Mullainathan, 'The psychological lives of the poor', *American Economic Review* 106 (2016), nr. 5, pp. 435-40. A. Mani, S. Mullainathan, E. Shafir en J. Zhao, 'Poverty impedes cognitive function', *Science* 341 (2013), nr. 6149, pp. 976-80. J. Haushofer en E. Fehr, 'On the psychology of poverty', *Science* 344 (2014), nr. 6186, pp. 862-67.

**36** R. Gradus en G. Buijs, 'Geen basisinkomen, maar een participatie-inkomen', *Christen-democratische verkenningen* (2015), nr. 3, pp. 14-18.



boodschap van een basisinkomen is dat je niet mee hoeft te doen en dat de verantwoordelijkheid kan worden afgekocht. Het basisinkomen gaat mank bij het belang van werk en de collectieve verantwoordelijkheid om daar iets aan te doen.

De collectieve verantwoordelijkheid ligt in de toegang tot het onderwijs, de begeleiding van leerlingen die moeilijk mee kunnen komen, de organisatie van arbeidsbemiddeling. Ofwel, de basisvoorzieningen die het mogelijk maken dat mensen mee kunnen doen. Deze verantwoordelijkheid is niet met een basisinkomen af te kopen.

De vergelijking met voetballers dringt zich op. Voetballers zitten ook niet graag op de bank, hoe mooi hun inkomen ook is. Het is de structuur van trainen, beter worden en meedoen in het team dat de betekenis geeft. Het salaris hoort daarmee in overeenstemming te zijn. Volgens dit beeld gaat het basisinkomen niets veranderen aan het probleem van buitenspel staan van de groep mensen zonder werk. De stress en de druk van de instanties zal minder worden, maar aan de feitelijke situatie verandert niets. Het zou zelfs in de hand kunnen werken dat mensen zich opgeven voelen. Het blijft een individuele, financiële oplossing voor een collectief probleem<sup>37</sup>.

In de Nederlandse context komt een basisinkomen veelal neer op het bevestigen van de bestaande praktijk. Voor ouderen is er een basisinkomen in de vorm van AOW. Voor oudere werklozen wordt in sommige gevallen de sollicitatieplicht al opgeschort. Voor andere groepen wordt door gemeenten maatwerk toegepast. Het algehele niveau van sociale zekerheid is in Nederland, vergeleken met andere landen, al op een hoog niveau. De grotere mate van armoede in sommige landen kan verklaren waarom een universeel basisinkomen daar zulke goede resultaten laat zien, zoals beschreven in Marinescu<sup>38</sup> en de Alaska-studie van Jones and Marinescu<sup>39</sup>. In die studies is het startniveau van de levensstandaard al beduidend lager dan in Nederland.

## Conclusie

Het basisinkomen wordt vaak aangedragen als mogelijke oplossing voor werkloosheid die zou ontstaan door automatisering. Dit gaat op twee manieren

**37** R. Gradus, 'De fata morgana van een basisinkomen', *Beleid & Maatschappij* 42 (2015), nr. 3, pp. 250-56.

**38** I. Marinescu, 'No Strings Attached: The Behavioral Effects of US Unconditional Cash Transfer Programs', *National Bureau of Economic Research* (2018), working paper 24337.

**39** D. Jones and I. Marinescu, 'The Labor Market Impacts of Universal and Permanent Cash Transfers: Evidence from the Alaska Permanent Fund', *National Bureau of Economic Research* (2018), working paper 24312.

.....

niet op in Nederland. Ten eerste leiden de technologische veranderingen in clusters van bedrijven in Nederland tot meer werk. Ten tweede is het basisinkomen een individuele oplossing voor het collectieve probleem van werkloosheid. De ongelijkheid die ontstaat tussen werkenden en werklozen kan alleen opgelost worden als we dit probleem gaan zien als een gezamenlijke verantwoordelijkheid van overheid, werknemers en werkgevers.

# Voorstellen

“Loondoorbetaling van maximaal een half jaar zal het gedrag van werkgevers veranderen.”

# Hoofdstuk 5

## Eerste voorstel: eerste half jaar WW naar de sociale partners

Structureel werk vraagt om wederzijdse investeringen van werkgevers en werknemers. Daarom is het van belang de verantwoordelijkheid voor het eerste half jaar van de WW bij werknemers en werkgevers te leggen. Deze loondoorbetaling legt de prikkels waar ze horen en geeft ruimte aan initiatief van werkgevers en werknemers.

Op dit moment wordt de WW uitgevoerd door het UWV. Mensen zijn gedurende hun tijd in de WW een 'klant' van het UWV en vallen onder de administratie van een instelling die zowel oordeelt (ziekte en arbeidsongeschiktheid), betalingen doet (uitkeringen), gegevens beheert én bemiddelt van werk naar werk. Het zijn wel erg veel taken voor één instelling, uitgevoerd met weinig persoonlijk betrokkenheid. Dit beperkt de effectiviteit om mensen aan het werk te helpen.

Dit hoofdstuk bespreekt het voorstel om werkgevers en werknemers samen verantwoordelijk te maken voor het eerste half jaar in de overgang van werk naar werk. De hoogte en duur van de uitkering is vergelijkbaar met wat nu de WW is, maar de uitvoering verandert. Voor ondernemers betekent dit een beloning voor het initiatief dat zij plegen om mensen duurzaam aan het werk te houden. Werknemers worden bevrijd van de bureaucratie van het UWV en er komt meer betrokkenheid bij het vinden van werk.

### Loondoorbetaling voor beperkte tijd

Stel, een ondernemer houdt zich actief bezig met de inzetbaarheid van zijn personeel. Hij wil dat zijn werknemers niet alleen nu bij hem kunnen werken, maar ook in de toekomst. Of dat ze bij een andere werkgever aan de slag kunnen als er een einde aan het dienstverband komt. Deze ondernemer betaalt een WW-premie van, zeg, 2,0% van het salaris. Een andere ondernemer doet het omgekeerde; die geeft alleen jaarcontracten en bekommert zich niet over de toekomst van zijn personeel. Ook deze ondernemer betaalt 2,0% WW-premie.

De essentie van loondoorbetaling is het belonen van initiatief. De werkgever die nu wil ondernemen en zijn personeel daarin meeneemt, wordt gestimuleerd om zijn personeelsbeleid zo te voeren dat werknemers verder kunnen, ook bij een volgende werkgever. Dit aspect van ondernemerschap en verantwoordelijkheid ontbreekt zolang werkgevers zelf geen baat hebben bij een betere doorstroming van personeel. Het systeem van nu is wel beschermend, maar ook beperkend.

De loondoorbetaling is een kant van de nieuwe situatie van werk en verandering van baan. De uitkering die vroeger van het UWV kwam, komt nu van de werkgever vandaan: direct of indirect. Dit maakt de situatie een stuk duidelijker en maakt de band tussen betalen, bepalen en genieten sterker. De invulling van de loondoorbetaling heeft een aantal componenten:

- De loondoorbetaling is niet onbeperkt. De hoogte van de betaling hangt af van de duur van de arbeidsrelatie, het soort contract dat er was en andere aspecten die in de arbeidsvoorwaarden geregeld kunnen worden. Het kan vergelijkbaar zijn met de huidige hoogte van de WW.
- In de arbeidsvoorwaarden kunnen prikkels ingebouwd worden om eerder werk te vinden. Bijvoorbeeld door het delen van de winst: van elke maand dat de werkzoekende eerder een baan vindt, krijgt hij de helft van de nog te verwachten uitkering ineens. De werkzoekende wordt beloond en de werkgever is goedkoper uit. Dit soort prikkels maakt het ook aantrekkelijk voor een werknemer om tijdens zijn betrekking zich te bezinnen op de arbeidsmarkt.
- Loondoorbetaling komt in de plaats van het eerste half jaar van de WW en de transitievergoeding. De verantwoordelijkheid van de werkgever en de prikkel voor de werknemer maakt dat de kosten van ontslag gaan dalen.

Er bestaat nu ook al een transitievergoeding die kan oplopen tot een bruto jaarsalaris of €9.000<sup>40</sup>.

### Nieuwe patronen

Een beperkte loondoorbetaling maakt veel zaken duidelijker. Om te beginnen zitten werknemers niet meer zo lang werkloos in de WW. Vanaf het moment dat contractbeëindiging in zicht komt, ontstaat er een gezamenlijke verantwoordelijkheid met de werkgever om nieuw werk te vinden. Die gezamenlijke verantwoordelijkheid uit zich zichtbaar in de financiële verantwoordelijkheid, maar – nog belangrijker – in de betrokkenheid rond het moment dat het contract beëindigd wordt.

Grote ondernemingen zullen er wellicht voor kiezen om de loondoorbetaling in eigen beheer uit te voeren. Dit lijkt op het eigenrisicodragerschap voor de WW dat al bestaat voor de sector overheid en onderwijs. Het levert daar weinig problemen op in de uitvoering en functioneert goed voor werkgevers en werknemers<sup>41</sup>.

De nieuwe verhouding tussen werknemers en werkgevers op het vlak van werkloosheid lijkt op de verhouding die er is rond pensioenen. De werkgever doet een bijdrage aan de pensioenpremie (meestal het grootste deel) en organiseert samen met de werknemer dat er een pensioen beschikbaar is op de pensioendatum van de werknemer. Het ligt ver in de toekomst, het is moeilijk te plannen, en het gedrag van de werknemer zelf speelt een grote rol. Toch lukt het werknemers en werkgevers om hier afspraken over te maken. Bij loondoorbetaling zal hetzelfde gebeuren.

### Doorwerking in gedrag

Loondoorbetaling kan onverwachte neveneffecten hebben. We belichten er een paar. Ten eerste zouden ondernemers ontmoedigd kunnen raken om werknemers aan te nemen, omdat hun verantwoordelijkheid toeneemt. Dit valt waarschijnlijk mee, als de ontwijkroute via flexibele contracten duur is. En ook nu levert het aannemen van personeel een verplichting op die verder gaat dan de duur van de arbeidsrelatie, zoals een transitievergoeding en een loondoorbetaling bij ziekte.

<sup>40</sup> Zie: <https://www.rijksoverheid.nl/onderwerpen/ontslag/vraag-en-antwoord/hoe-hoog-is-de-transitievergoeding-als-ik-word-ontslagen>

<sup>41</sup> A. Heyma, S. van der Werff, C. Tempelman, C. van Klaveren en J. Theeuwes, *Gevolgen eigenrisicodragen WW en ambtelijk ontslagrecht bij overheid en onderwijs: SEO-rapport 2008-81*, 2008.

Een tweede neveneffect zou kunnen zijn dat ouderen minder gemakkelijk worden aangenomen. Hier lijkt echter geen bewijs voor. De sector overheid en onderwijs is al eigenrisicodragers voor de WW en ook ouderen vinden daarin werk<sup>42</sup>.

Een derde neveneffect zou kunnen zijn dat in een recessie geen werk te vinden is. Dit is het moment waarop veel ontslagen vallen. Het antwoord hierop is dat de aandacht verschuift van de financiële consequenties (uitkeringen) naar de werkconsequenties door het begeleiden van werknemers naar nieuw werk. Daarbij blijft er behoefte aan effectief overheidsbeleid in een recessie en terugvalopties voor mensen die na de eerste periode van loondoorbetaling niet aan het werk komen. Dit komt terug in de andere voorstellen van dit rapport.

Loondoorbetaling kan ook als effect hebben dat werknemers geen moeite doen om nieuw werk te vinden. Dit is geen nieuw probleem, omdat het al aanwezig is in de WW zoals uitgevoerd door het UWV. Daarbij is het mogelijk om zonder serieuze inspanning te voldoen aan de minimale eisen om een uitkering te ontvangen. De grotere betrokkenheid van de werkgever zal dit probleem juist kleiner maken. Mensen zijn morele wezens en zij maken minder snel misbruik van de situatie als die persoonlijk en betrokken is dan van een anonieme en collectieve regeling.

Een arbeidsrelatie kan eindigen door het faillissement van de onderneming. In dat geval blijft de situatie zoals hij nu al is. Het UWV betaalt een faillissementsuitkering als er nog sprake is van achterstallig salaris en voert de WW uit.

### Flexibiliteit heeft een prijs

Om de kosten van contractbeëindiging tegen te gaan zouden ondernemers geneigd kunnen zijn om werk uit te besteden aan uitzendkrachten, payroll of zzp'ers. Dit scheelt sociale premies. Dit onderwerp, oneerlijke concurrentie op loonkosten, is een langslappende kwestie in het Nederlandse bestel.

Het willen gebruiken van flexibele of korte termijncontracten kan voortkomen uit bedrijfseconomische noodzaak, zoals bij pieken in het werk, het inhuren van specialistische kennis of een erg volatiele hoeveelheid werk. Dat het wat duurder is dan een contract voor onbepaalde tijd neemt een ondernemer dan voor lief. Maar er moet geen oneerlijke concurrentie of arbitrage in sociale premies ontstaan en dat lijkt nu wel deels het geval<sup>43</sup>.

<sup>42</sup> See Heyma, van der Werff, Tempelman, van Klaveren en Theeuwes, op. cit.

<sup>43</sup> CPB, 'Flexibiliteit op de arbeidsmarkt', CPB Policy Brief 2016/14, 2016



Nieuwe wetgeving – zoals hogere lasten voor flexibele contracten – zou zomaar op brede steun van werkgevers kunnen rekenen. Het is het mechanisme van de ‘hockey helm’: Thomas Schelling beschreef in 1973 hoe de meeste hockeyspelers zonder helm speelden, maar wel vóór verplichte invoering waren. Vrijwillig wilden ze er niet mee spelen, omdat het perifere zicht belemmerd werd. Maar met een verplichting kreeg iedereen hetzelfde nadeel en het risico op hoofdletsel werd beperkt<sup>44</sup>. Op de arbeidsmarkt kan hetzelfde het geval zijn: werkgevers willen zelf ook dat er een betere, eerlijke regelgeving komt voor vast en flexibel personeel. Zodat de werkgevers die nu al sociaal bewust ondernemen daar geen nadeel meer van ondervinden.

## De essentie van loondoorbetaling is het belonen van initiatief.

Het hebben van hogere kosten voor flexibele of korte contracten kan wel betekenen dat sommige ondernemingen niet meer winstgevend kunnen zijn. Bijvoorbeeld omdat zij met goedkope flexcontracten nét winstgevend zijn. Zij zullen geraakt worden door hogere lasten en mogelijk failliet gaan. Hieraan valt wellicht niet te ontkomen, maar de vraag past of de huidige winstgevendheid wel echte winst is, of een winst met een verborgen kostencomponent voor de samenleving.

### Ruimte voor initiatief

Loondoorbetaling van maximaal een half jaar zal het gedrag van werkgevers veranderen. Zij zullen op meerdere momenten in de relatie rekening houden met de consequenties van de beëindiging van het contract. Werkgevers zullen eerder maatregelen nemen als het ontslag of het niet-verlengen van tijdelijke contracten aan de orde is. Dit zijn precies de activiteiten die een plaats moeten krijgen in de onderneming, namelijk een internalisering van de kosten van ontslag. Er komt meer aandacht voor opleiding en ontwikkeling en mogelijk een toename van interne mobiliteit binnen het bedrijf.

<sup>44</sup> T. C. Schelling, Hockey helmets, concealed weapons, and daylight saving: A study of binary choices with externalities', *Journal of Conflict resolution* 17 (1973), nr. 3, pp. 381-428.

Meer aandacht voor opleiding en ontwikkeling kan ook plaatsvinden in een samenwerking tussen bedrijven. Zo zijn er per sector Opleidings- en Ontwikkelfondsen (O&O-fondsen) waar nu ook al aandacht is voor mobiliteit. Deze fondsen zouden beter uit de verf kunnen komen als de maatschappelijke kosten van werkloosheid door werkgevers zelf gedragen worden. Op dit moment lijken werkgevers met laagopgeleide werknemers nauwelijks te investeren in hun personeel<sup>45</sup>. Die laagopgeleide werknemer heeft tegelijk een hoger risico op kwalificatieveroudering, werkloosheid en arbeidsongeschiktheid<sup>46</sup>.

De persoonlijke betrokkenheid van een werkgever of derde partij kan grote effecten hebben op de motivatie en inzet van werknemers om nieuw werk te vinden. Dit is belangrijk, want deze niet-cognitieve vaardigheden zijn misschien wel belangrijker dan de overige talenten of opleiding van de werkzoekende<sup>47</sup>. Op het vlak van werkbemiddeling zijn veel initiatieven te ontwikkelen, zoals:

- Een database met gegevens van werkzoekenden en stel die selectief – en met toestemming van de betrokkenen – open voor relevante partijen. Op dit moment zijn er nog teveel hordes voor werkgevers om potentiële kandidaten te vinden.
- Een derde partij die zich specialiseert in het duurzaam inzetbaar houden van werknemers of het vinden van een nieuwe betrekking voor werknemers die uit moeten kijken naar een andere baan. Persoonlijke begeleiding is belangrijk; een goed gesprek werkt<sup>48</sup>.
- Zij-instroomtrajecten waar mensen met een specifieke ervaring voor in aanmerking komen.
- Speeddates met potentiële werkgevers. Dit lijkt succesvol om zoekfricties te verminderen<sup>49</sup>.
- Een sollicitatieproces waarbij referentiebrieven standaard worden. Dit kan werken om het probleem van discriminatie op achternaam of culturele achtergrond tegen te gaan<sup>50</sup>.

---

**45** J. Sanders, 'Sustaining the employability of the low skilled worker: Development, mobility and work redesign', Proefschrift, Maastricht University, 2016.

**46** R. W. Blonk, 'We zijn nog maar net begonnen', Oratie Tilburg University, 6 april 2018.

**47** See Kautz, Heckman, Diris, Ter Weel en Borghans, op. cit. See Lundberg, op. cit.

**48** See Heyma en Van der Werff, op. cit.

**49** B. van der Klaauw en L. Ziegler, 'A Field Experiment on Labor Market Speeddates for Unemployed Workers', Working paper, Vrije Universiteit Amsterdam, 2018.

**50** L. Kaas en C. Manger, 'Ethnic discrimination in Germany's labour market: a field experiment', *German economic review* 13 (2012), nr. 1, pp. 1-20.

## Vergelijking met loondoorbetaling bij ziekte

Het inrichten van de WW als een gezamenlijke verantwoordelijkheid van werkgevers en werknemers heeft overeenkomsten met de regeling voor loondoorbetaling bij ziekte. Deze regeling is niet populair bij werkgevers, maar is wel effectief. Uit de CBS-cijfers valt op te maken dat het ziekteverzuim bij bedrijven met meer dan honderd werknemers daalde van 6,1% in de periode 1996-2006 tot 4,8% in de periode 2007-2017. Dit betekent een daling van 21,0% in het opgetreden ziekteverzuim<sup>51</sup>.

De huidige regeling rond de ziekte van een werknemer is niet zonder problemen. Er is te veel bureaucratie, de periode van financiële verplichtingen te lang en men ervaart een grote willekeur waarmee boetes door het UWV worden opgelegd voor missende documentatie. In de uitvoering van de ziekwet is het UWV ook overbelast, wat blijkt uit het chronisch tekort aan keuringsartsen en onvrede bij de verzekeringsartsen over de inrichting van hun werk<sup>52</sup>. In lijn met het voorstel van dit hoofdstuk zou ook de loondoorbetaling bij ziekte weggehaald kunnen worden bij het UWV:

- Maak werkgevers en werknemers gezamenlijk verantwoordelijk voor de uitvoering van de eerste periode van ziekte van een werknemer. Zij zijn zelf in staat om te bepalen hoe de keuring, begeleiding en preventie het beste uitgevoerd kunnen worden.
- Betrek de gemeente in het re-integratieproces. Zij staat dicht bij de leefwereld van mensen en heeft al verantwoordelijkheden op het gebied van werk en bemiddeling bij werkloosheid.
- Als er financiële prikkels, zoals boetes, worden uitgedeeld dan moeten die eerlijk zijn en direct verbonden aan het gedrag van de werknemer of werkgever.

## Conclusie

In de Nederlandse verhoudingen is het prima mogelijk om – maximaal – het eerste halfjaar loondoorbetaling door de werkgevers en werknemers zelf te laten organiseren. Korte contracten krijgen korter doorbetaald, lange contracten langer. En werkgevers hoeven niet zelf alle risico's te dragen maar kunnen zich aansluiten bij een collectief.

Dit voorstel past in de veranderende arbeidsmarkt waarbij decentrale relaties steeds belangrijker worden. Niet langer moet één centrale organisatie – het UWV – de organisatie en uitvoering in handen hebben, maar de partijen die er zelf belang bij hebben.

<sup>51</sup> In België is het ziekteverzuim de laatste tien jaar juist flink toegenomen, ondanks een mildere doorwerking van de wereldwijde financiële crisis van 2008/2009.

<sup>52</sup> 'Verzekeringsartsen willen weg bij het UWV', *Trouw*, 11 november 2017.

“In goede tijden moet een overschot op de begroting worden gerealiseerd. Dit loopt echter tegen politieke grenzen aan. In goede tijden worden geen verkiezingen gewonnen met een hervormingsagenda.”

# Hoofdstuk 6

## Tweede voorstel: Effectiever anticyclisch begroten

De timing van overheidsinvesteringen gericht op werkgelegenheid kan beter en kan plaats vinden in de context van de Crisis- en herstelwet. Het inmiddels permanente karakter van de wet werkt op dit moment procyclisch in plaats van anticyclisch. De rol van de financiële sector blijft in Nederland belangrijk en daar moet sneller op worden ingespeeld. Het anticyclisch karakter kan worden benadrukt onder het motto 'begrotingsevenwicht als er geen crisis is'.

De overheidsbegroting heeft een stabiliserende functie vanwege de sociale uitkeringen en andere uitgaven die gewoon doorlopen in een recessie. Dat de stabiliserende werking enkel uitgaat van het verschaffen van uitkeringen is echter aan herziening toe. Dit hoofdstuk bespreekt de mogelijke problemen en doet voorstellen om meer anticyclisch te begroten, gericht op werk.

### De noodzaak van anticyclisch beleid

De economie is cyclisch: ze kent op- en neergangen. Overheidsbeleid dat met deze cyclus meebeweegt noemen we procyclisch. Het is het soort beleid dat in goede tijden veel uitgeeft en in slechte tijden bezuinigt. Deze procycliciteit is funest in slechte tijden, wanneer bezuinigingen en belastingverhogingen samengaan met een neergang in de economie. Het omgekeerde van een procyclisch begrotingsbeleid is anticyclisch begrotingsbeleid. Hierbij bewegen de overheidsuitgaven in de omgekeerde richting dan de economische cyclus: omlaag in goede tijden en omhoog in slechte tijden.

Het effect van de overheidsbegroting is gelijk aan het aandeel dat de overheid heeft in de consumptie en investering; in Nederland circa 40,0% van het BBP. Maar in slechte tijden overtreft het die invloed met een factor van twee of meer. De overheid blijft de salarissen betalen van ambtenaren, in het onderwijs en de zorg, en verstrekt sociale uitkeringen. Dit is de natuurlijke stabilisatiefunctie. Overheidsuitgaven zijn van een bewezen hoge waarde, wat vooral duidelijk is geworden in de meest recente recessie<sup>53</sup>.

### Timing van overheidsuitgaven in een recessie

De impuls voor werkgelegenheid van overheidsuitgaven moet vallen op het moment dat het nodig is. Dat is niet gemakkelijk. Zo hebben grote bouw- en infrastructuurprojecten een doorlooptijd die langer duurt dan de gemiddelde recessie. Zo kan de piek in werk zomaar samenvallen met de hoogconjunctuur en in plaats van anticyclisch een procyclisch effect hebben. Goede timing betekent dat de werkgelegenheidseffecten plaatsvinden op het moment dat zij nodig zijn. Om dit te bereiken zouden investeringen al voorbereid moeten zijn, of direct werk ondersteunen.

Het voorbereiden van investeringen zou betekenen dat bouwprojecten al een procedure ingaan van het bestemmingsplan en inspraak en op de plank blijven liggen zodra een recessie zich aandient. De projecten zouden zo gekozen kunnen worden dat ze voldoen aan de criteria voor uitzonderingen van het Stabiteits- en Groeipact, zodat ze in slechte tijden niet meegeteld worden met het begrotingstekort.

Het opnemen van grote projecten in een investeringsplan is ook gebeurd in de Crisis- en herstelwet van 2010. Deze wet is gericht op het stimuleren van werkgelegenheid (en duurzaamheid) na de financiële crisis. Ze maakt dit mogelijk door kortere procedures toe te staan en minder vergunningen te eisen voor de geselecteerde projecten. Het probleem met de wet is echter de timing ervan. De projecten hebben een lange doorlooptijd en de werkgelegenheidseffecten zijn pas jaren na de piek van de recessie te merken. Daarbij komt dat de wet in 2013 permanent geworden is. Nog steeds worden nieuwe projecten aangemerkt als vallend onder de wet, wat betekent dat de

---

**53** A. Alesina, O. Barbiero, C. Favero, F. Giavazzi en M. Paradisi, 'Austerity in 2009–13', *Economic Policy* 30 (2015), nr. 83, pp. 383-437. O. J. Blanchard en D. Leigh, 'Growth forecast errors and fiscal multipliers', *American Economic Review* 103 (2013), nr. 3, pp. 117-20. A. Fatás en L. H. Summers, 'The permanent effects of fiscal consolidations', *Journal of International Economics* 112 (2018), nr., pp. 238-50.

werkgelegenheid wordt gestimuleerd in een hoogconjunctuur. De procycliciteit hiervan steekt scherp af bij waar de wet voor nodig is.

Het zou nuttig zijn om de Crisis- en herstelwet te gebruiken voor projecten die grote werkgelegenheidseffecten hebben, maar pas uitgevoerd worden in een recessie. De wet hoeft dan niet de wettelijke procedures te verkorten, maar is een waarborg voor uitvoerbaarheid in slechte tijden. Projecten met een groen licht qua procedures en vergunningen krijgen een ‘houdbaarheidstermijn’ mee waarbinnen ze uitgevoerd mogen worden, zonder nieuwe procedures.

### **Betrek maatschappelijk initiatief**

Overheidsinvesteringen in een recessie zouden kunnen leiden tot een vorm van nationalisering van de economie. Dit is niet de bedoeling. Een vorm van investeren die de private sector stimuleert is er een waarbij maatschappelijk initiatief wordt betrokken. Zo zou bij de bouw van woningen een grotere rol toebedeeld kunnen worden aan de corporaties. Bij een slechte woningmarkt zou de overheid garantstellingen kunnen geven of heffingen kunnen verlagen.

---

Tegenover elke moderne Jozef–van de zeven vette en zeven magere jaren–staan altijd tien farao's die beweren dat er niet gespaard hoeft te worden.

### **Sterker ingrijpen in de financiële sector**

In de nasleep van de financiële crisis van 2008/2009 hebben overheden in meerdere landen impulsen proberen te geven aan de economie. Die impulsen waren wellicht beperkt en er moest rekening worden gehouden met de overheidsfinanciën. In de analyse van de effecten blijkt dat ze minder effect hebben gehad dan gedacht: het duurde na 2009 erg lang voordat de economieën weer gingen groeien. In Nederland werd de economische situatie pas na 2016 weer beter, zeven jaar na het begin van de crisis.

De reden dat de overheid niet zoveel invloed had op de economie kwam door de problemen in de financiële sector. De overheidsbegroting vormt circa 40% van het BBP, het opgetelde balanstotaal van de Nederlandse banken is wel

300% van het BBP<sup>54</sup>. Een impuls van de overheid van 1,0% van haar begroting – € miljard – geeft een stimulans van 0,4% BBP. Dit valt in het niet bij een 1,0% grotere leningportefeuille van de banken: €1 miljard of 3,0% BBP. Bankbalansen domineren daarmee andere effecten en de bankensector is de olifant in de Nederlandse economie. Bij een volgende recessie met problemen in de financiële sector valt het volgende te doen:

- Maak sneller werk van het herkapitaliseren van banken. Hiermee wachten leidt alleen maar tot grotere problemen en verlengt de duur en diepte van de recessie. Uit voorzorg zijn herkapitalisaties toegestaan onder Europese regels<sup>55</sup>.
- Stimuleer het verstrekken van leningen aan het MKB, bijvoorbeeld door het oprichten van een centrale kredietdatabase voor het MKB. Op dit moment hebben banken een natuurlijk monopolie op kredietgegevens, zoals de waarde van onderpand in de bedrijfstakken en sectoren. Door deze informatie beschikbaar te maken en selectief toegankelijk voor nieuwe aanbieders van krediet, kan kredietverstrekking aan het MKB worden gestimuleerd.
- Maak de toegang voor middelgrote bedrijven tot de kapitaalmarkt makkelijker. Ondernemers kunnen soms geen nieuwe lening krijgen bij de bank, maar beschikken in bepaalde situaties wel over onderpand dat voor de uitgifte van een obligatie geschikt zou zijn. Banken kunnen hier innovatiever te werk gaan. De leningen verdwijnen dan deels van de balans en ondernemers krijgen toegang tot nieuwe financiering.
- Wacht met strengere kapitaaleisen, bankenbelasting en beperkingen aan het verstrekken van leningen tot de crisis voorbij is. Het plafond in de hoogte van de hypotheek en het beperken van de hypotheekrenteaftrek in 2012 leden aan een extreem ongelukkige timing. De huizenprijzen waren op dat moment al sterk aan het dalen en de instortende huizenmarkt heeft de recessie in Nederland dieper en langer gemaakt<sup>56</sup>.
- Anticyclisch beleid betekent ook het afremmen van overdreven kredietverstrekking in goede tijden. Het is zeer de vraag of hier ooit een oplossing voor komt, gegeven de menselijke neiging tot optimisme en de

<sup>54</sup> Zie: <https://www.dnb.nl/over-dnb/taken/financiele-stabiliteit/indicatoren/systeemrelevantie/index.jsp>

<sup>55</sup> De 'Bank Recovery and Resolution Directive' (BRRD). Zie <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=celex%3A32014L0059>

<sup>56</sup> J. Verbruggen, R. van der Molen, S. Jonk, J. Kakes, W. Heeringa, D. Dicou, D. van Dijk, L. de Haan, D.-J. Jansen en J. de Jong, Effecten van een verdere verlaging van de LTV-limiet', *DNB Occasional Studies* 13 (2015), nr. 2.



moeite die we hebben om tegenslag te voorzien. Het zou dan ook aan te bevelen zijn om, mocht er nog een financiële crisis komen, de kapitaaleisen voor banken drastisch te verhogen, zoals naar een niveau van 20% van het balanstotaal<sup>57</sup>. Dit geeft de banken ruimte om klappen op te vangen in slechte tijden en vermindert de impliciete subsidie die banken ontvangen met hun ‘too big to fail’-status.

### ‘Begrotingsevenwicht als er geen crisis is’

Het meest simpele idee om ruimte te creëren in een recessie is om in goede tijden een overschot op de begroting te realiseren. Dit loopt echter tegen politieke grenzen aan. In goede tijden worden geen verkiezingen gewonnen met een hervormingsagenda. Tegenover elke moderne Jozef – van de zeven vette en zeven magere jaren – staan altijd tien farao’s die beweren dat er niet gespaard hoeft te worden. Een surplus op de begroting ontstaat vaak toevallig, na een periode van onverwacht hoge groei.

Een betere kans van slagen heeft het motto ‘begrotingsevenwicht als er geen crisis is’. Dit geeft aan de ene kant een richtsnoer voor normale tijden (begrotingsevenwicht) en geeft aan de andere kant de ruimte om in een crisis onconventioneel beleid te voeren. Begrotingsevenwicht is de afwezigheid van tekorten en geeft focus aan politieke communicatie. Het houden van ‘de nul’ is een sterke restrictie die noopt tot de creativiteit en hervorming die van tijd tot tijd nodig is. In tijden van crisis kan aan de hand van de regel een andere wind waaien. Het beperken van de schade is dan het doel. Die schade is gedefinieerd in termen van langdurige werkloosheid, die bestreden moet worden.

### Conclusie

De overheid heeft invloed op het ontstaan van werkloosheid in een recessie. Dit hoofdstuk vraagt nieuwe aandacht voor anticyclisch beleid, dat in goede tijden streeft naar begrotingsevenwicht en het aflossen van staatsschuld, en in slechte tijden de schade beperkt. Investeringsprojecten kunnen worden voorbereid om in slechte tijden snel te starten.

De financiële sector zal ook in nieuwe recessies een rol spelen. Hier moet sneller op worden ingespeeld om de diepte en duur van de recessie niet nodeloos te verlengen. De kapitaalposities van banken moeten sneller en sterker worden verbeterd om de normale kredietverstrekking te laten functioneren.

---

57 See Admati en Hellwig, op. cit.

“De basisbaan is een  
startpunt voor een  
tweede carrière.”

# Hoofdstuk 7

## Derde voorstel: de basisbaan

De basisbaan wordt het startpunt voor een tweede carrière, voor mensen die zelf geen nieuw werk kunnen vinden. De baan wordt aangeboden in de private sector, met opleiding en scholing door de werkgever, begeleiding door een derde partij en de mogelijkheid tot loondispensatie. Als opstap naar een tweede loopbaan is het salaris laag, maar het biedt perspectief en betrokkenheid.

De eerste twee voorstellen van dit rapport verminderen langdurige werkloosheid door de grotere betrokkenheid van werkgevers (voorstel 1) en een meer effectief overheidsbeleid in recessies (voorstel 2). Maar er ontbreekt nog een terugvaloptie voor mensen die desondanks niet aan werk kunnen komen. Dit is de groep mensen voor wie alle inzet niet heeft gewerkt of die na een tijd van ziekte of arbeidsongeschiktheid weer aan het werk willen. Dit hoofdstuk introduceert het missende element: de basisbaan als startpunt voor een tweede carrière.

### De basisbaan als startpunt

De basisbaan is een baan voor mensen die een nieuwe start willen maken. In hun vorige werk waren ze productief, maar er is een einde aan gekomen en het is niet gelukt om nieuw werk te vinden bij hun vorige werkgever of in hun bestaande vak. In deze situatie is het risico op langdurige werkloosheid groot en wordt actie gevraagd. De basisbaan is deze actie: werkgevers bieden ze aan als startpunt voor een tweede carrière, met groeimogelijkheden en een volwaardige positie als werknemer.

In principe komt iedereen in aanmerking voor een basisbaan. De specifieke doelgroep wordt echter gevormd door mensen van wie de kans op langdurige

werkloosheid groot is. Er zijn al statistische modellen die dit risico inschatten en die zouden te gebruiken zijn. Maar deze zijn strikt genomen niet nodig, omdat de basisbaan een baan is op instapniveau. De meeste mensen vinden zelf opnieuw werk in hun eigen vakgebied of wisselen van baan als ze daar zelf voor kiezen en zullen niet voor een lager salaris in een basisbaan willen starten.

Het soort werk dat in aanmerking komt voor een basisbaan wordt geheel overgelaten aan bedrijven. De invulling door gemeenten van ‘gesubsidieerd werk’ leidt al snel tot bepaalde stereotype functies met een laag opleidingsniveau. Maar dit is niet waar mensen behoefte aan hebben. De basisbaan veronderstelt dat werkgevers hun eigen creativiteit en betrokkenheid inzetten om banen te realiseren die niet overbodig zijn, maar perspectief bieden en stimuleren dat de werknemer zich ontwikkelt.

De basisbaan betaalt meer dan het bijstandsniveau, zodat werken loont. Onder het niveau van het minimumloon is er loondispensatie mogelijk. Bedrijven bepalen samen met de werknemer de loonwaarde, versimpeld tot drie percentages: 50%, 70% of 90% van het minimumloon. De loondispensatie vult aan tot een niveau tussen bijstand en het minimumloon.

Gemeenten spelen een rol in het beter toegankelijk maken van het bestand van werkzoekenden. Dit stimuleert werkgevers om de basisbaan in te vullen, afgestemd op de werkervaring van groepen mensen die werk zoeken. Ook blijft de gemeente verantwoordelijk voor het organiseren van begeleiding op het psychosociale vlak voor wie dat nodig heeft.

## Prikkels

Ondernemers hebben een intrinsieke motivatie om hun verantwoordelijkheid te nemen. Uit de banenafpraak (100.000 banen in de private sector voor mensen met een afstand tot de arbeidsmarkt) blijkt dat ondernemers hiertoe bereid zijn. Ook zij wonen in een gemeente, hebben gezinnen, en kennen de problematiek van mensen die moeilijk aan het werk komen. Desondanks heeft de banenafpraak een prikkel die ook voor de basisbaan van toepassing kan zijn. Deze financiële prikkel is die van een betaling van €5.000 per niet-inge vulde baan voor de doelgroep. Die is tot nu toe nog niet opgelegd, maar geeft wel een geloofwaardig sluitstuk aan een regeling waar iedereen een steentje bijdraagt. Per sector moet gekeken worden wat de capaciteit is voor basisbanen en wat redelijkerwijs van bedrijven van verschillende grootte verwacht kan worden.

De werkzoekende heeft als prikkel dat zijn of haar salaris hoger is dan de bijstand en heeft de kans om opnieuw toe te treden tot een werkkring met de kans op een tweede start. Voor de werkloze is het aannemen van een basisbaan

geen kwestie van dwang. Daar kan geen sprake van zijn als de basisbaan een startpunt is dat nieuw perspectief geeft en inzet vraagt van de werknemer.

Voor mensen die geen basisbaan willen accepteren is er bijstand. Bij die bijstandsuitkering hoort in sommige gemeenten al een tegenprestatie. Deze tegenprestatie betreft een beperkt aantal werkzaamheden op laag niveau, zoals in de groenvoorziening. Het rechtvaardigheidsprincipe, een ‘tegenprestatie’, is hier dominant, maar het past goed bij het concept om een uitkering te zien als een noodzaak voor hen die echt geen werk kunnen vinden. Mensen zullen minder snel een uitkering aanvragen als het niet echt nodig is.

### Terughoudend met publieke uitvoering van de basisbaan

Het ligt misschien voor de hand om de basisbaan vooral te associëren met de rol van de overheid als een werkgever die in laatste instantie werk verschafft. Mensen voor wie in de private sector geen werk is te vinden, zelfs niet voor het minimumloon, komen onder de paraplu van de staat. De gemeente bepaalt welke werkzaamheden een maatschappelijk belang dienen en waarbij verdringing van regulier werk beperkt is. Dit is een voor de hand liggende oplossing en is in de praktijk gebracht in Finland (het Paltamo experiment), in een voorstel van de Amerikaanse senator Booker en heeft in Nederland gewerkt in de vorm van ID-banen (de ‘Melkert-baan’).

De vorm van staatsinterventie om werk te verschaffen is niet bij voorbaat verkeerd. Mensen hebben veel baat bij het werk, voelen zich beter en zijn gezonder. Ze leveren een positieve bijdrage aan de samenleving. De kosten van dit basiswerk zijn strikt genomen hoger dan een uitkering, maar hierin zijn de sociale baten en de effecten op de langere termijn niet meegenomen. Zo zijn er *Public Works*-programma's in India en ontwikkelingslanden<sup>58</sup>. In Argentinië werden basisbanen geïntroduceerd na de economische crisis van 2001. Het plan *Plan Jefes y Jefas de Hogar Desocupados* (Plan voor mannelijke en vrouwelijke hoofden van huishoudens die werkloos zijn) voorkwam grote armoede en werkloosheid voor grote delen van de bevolking, stimuleerde

58 C. Imbert en J. Papp, Labor market effects of social programs: Evidence from india's employment guarantee', *American Economic Journal: Applied Economics* 7 (2015), nr. 2, pp. 233-63. L. Zimmermann, 'Why Guarantee Employment? Evidence from a Large Indian Public-Works Program', Working paper, University of Georgia, 2014, E. Gehrke en R. Hartwig, Productive effects of public works programs: What do we know? What should we know?', *World development* 107 (2018), nr., pp. 111-24.

economische groei en leidde tot meer activiteit in de private sector. Tegelijk nam het gebruik van de basisbanen af met het groeien van de economie<sup>59</sup>.

Desalniettemin ziet dit rapport niet de overheid als meest geschikt om in laatste instantie werk te verschaffen. Het kan, bijvoorbeeld in situaties van bijzonder lage productiviteit van een werknemer en een samenspel van meerdere problemen. In dat geval is er behoefte aan een sociale werkvoorziening in combinatie met zorgverlening. Maar er zijn nadelen aan het verschaffen van werk door de overheid dat maken dat we daarin zeer terughoudend moeten blijven. De nadelen zijn het gebrek aan betrokkenheid, laag groeipotentieel en de onvoorspelbaarheid van budgetten. Gebrek aan betrokkenheid volgt uit het feit dat de verantwoordelijkheid volledig bij de publieke uitvoerder van de gesubsidieerde baan ligt. Er zijn geen private werkgevers of collega's op de werkvloer die zich verantwoordelijk voelen. En de betrokkenheid van de ambtenaar of casemanager is beperkt. Op macroniveau ontbreekt de maatschappelijke verantwoordelijkheid van werkgevers, die niet betrokken worden in het probleem van werk. Dit beperkt tegelijkertijd de doorgroeimogelijkheden. Ten slotte blijft er een grote afhankelijkheid van overheidsfinanciën. Bij economische tegenwind is geen enkele sector uitgesloten van bezuinigingen, en dit maakt de garantie op werk niet zo hard als nodig is.

De nadelen van de volledig publieke uitvoering van de basisbaan wijzen automatisch op de noodzaak om de uitvoering bij de private sector te beleggen. We kunnen ervan uit gaan dat, net als bij de banenafpraak, werkgevers in Nederland hiertoe bereid zijn. Nu al zijn er veel werkgevers die het als hun normale verantwoordelijkheid zien dat zij mensen werk bieden die volgens de economische meetlat minder goed mee kunnen komen. Dit is geen liefdadigheid, maar een normale uiting van menselijke verantwoordelijkheid voor elkaar.

## Loondispensatie

Sommige basisbanen zullen mogelijk meer dan het minimumloon betalen. De praktijk zal dit moeten uitwijzen. Echter, er zullen er veel op het niveau van het minimumloon of daaronder zijn. In dat geval kan loondispensatie worden toegepast: de loonwaarde wordt bepaald – als percentage van het minimumloon – en op basis daarvan betaalt de overheid een aanvulling op

---

**59** P. R. Tcherneva en L. R. Wray, 'Gender and the Job Guarantee: The Impact of Argentina's Jefes Program on Female Heads of Poor Households', Working paper, Bard college, 2005.

het salaris. Er zijn hierbij drie varianten denkbaar, elk met hun eigen voor- en nadelen, gerelateerd aan de hoogte ten opzichte van het minimumloon.

In de eerste variant vult loondispensatie aan tot het minimumloon. Dit is meer dan het bijstandsniveau en meer dan dat iemand op eigen kracht zou kunnen verdienen. Het nadeel van het aanvullen tot minimumloon is dat er bij een groei van productiviteit van de werknemer geen extra beloning is, wat weinig stimulerend is.

In de tweede variant vult loondispensatie aan tot een niveau tot boven het minimumloon. Startend vanuit het minimumloon kan de werknemer meer verdienen als hij of zij met de werkgever overeenkomt dat zijn of haar werkzaamheden meer waard zijn. Dit geeft de werknemer een prikkel om zich gedurende de tijd te ontwikkelen in zijn werk. Het kan ook leiden tot verschillen in beloning tussen twee mensen die precies hetzelfde werk doen, omdat de een begonnen is met een basisbaan en de ander op eigen kracht het minimumloon verdient. Dit heeft iets onrechtvaardigs. Het kan er ook toe leiden dat mensen met een basisbaan erop vooruitgaan ten opzichte van hun eerdere werk. Naast onrechtvaardig wordt het dan ook erg inefficiënt en verstorend.

In de derde variant wordt het salaris aangevuld tot een niveau tussen bijstandsuitkering en minimumloon. De ondernemer betaalt salaris voor het gedeelte dat iemand productief is, bijvoorbeeld 50% van het minimumloon. De gemeente betaalt het bijstandsniveau voor de andere 50%. Samen telt dit op tot halverwege bijstandsuitkering en minimumloon. De werknemer gaat erop vooruit als hij meer productief wordt en de werkgever kan een salarisverhoging geven die ook echt bij de werknemer terecht komt. Het nadeel van de derde variant is dat de totale beloning onder het minimumloon ligt. Dit rapport geeft echter wel de voorkeur aan deze variant, omdat het rechtvaardig is voor werknemers zonder basisbaan en in de geest is van het groeiperspectief dat bij de basisbaan hoort.

### **Werk voor vluchtelingen**

Het concept basisbaan met de mogelijkheid van coöperatief werkgeverschap past goed bij de noodzaak om vluchtelingen zo snel mogelijk te laten werken. Nederland doet het niet slecht, vergelijkbaar met Noorwegen en Zweden, maar Duitsland schiet er duidelijk positief uit. Eén van de redenen is dat

vluchtelingen in Duitsland al mogen werken zodra de inschatting hoog is dat iemand een verblijfsstatus krijgt<sup>60</sup>.

Deze omkering kan ook voor Nederland werken. Als de kans op asiel groot genoeg is, dan start direct de taalcursus en komt iemand in aanmerking voor een basisbaan. Dit proces is intensief en we houden er rekening mee dat het twee jaar kan duren voordat iemand op taalniveau B2 is gekomen. Echter, het hoort bij de verantwoordelijkheid van het opvangen van vluchtelingen. Ook de fouten in dit proces – de afwijzing van de asielaanvragen – calculeren we vooraf in. Mensen die worden teruggestuurd, hebben Nederlands geleerd en wat verdiend aan betaalde arbeid. Dit is de prijs die we bereid moeten zijn om te betalen om vluchtelingen die uiteindelijk een verblijfsgunning krijgen niet maandenlang werkeloos aan de kant laten staan.

Het vraagt inzet en creativiteit om werk te organiseren dat asielzoekers kunnen doen. Die inzet komt ook van de kant van de vluchteling, die in Nederland de kans krijgt om zich te ontwikkelen en een toekomst op te bouwen. Maar hij of zij zal wel onderaan de ladder moeten beginnen. Hier ligt een rol voor het maatschappelijk middenveld, waar vanuit nu al veel wordt georganiseerd, van de *Refugee Company* tot de taallessen van IamNL<sup>61</sup>. De basisbaan geeft de overheid de ruimte om een stap terug te doen en ruimte te maken voor initiatieven van ondernemers en coöperaties.

## Conclusie

De basisbaan is de naam voor werk dat mensen kunnen doen die, na eerst zelf alles gedaan te hebben, niet aan werk kunnen komen. Basisbanen worden aangeboden door bedrijven in de private sector en geven perspectief om een tweede carrière te beginnen. Loondispensatie maakt de basisbaan financieel aantrekkelijk voor werknemers en werkgevers.

Basiswerk vermindert de ongelijkheid die nu bestaat: tussen mensen met en zonder werk. Voor iedereen die wil werken is er werk. Basiswerk geeft ook een goed aangrijpingspunt voor het bieden van werk aan vluchtelingen, die nu veel te lang moeten wachten om hun energie kwijt te kunnen op het realiseren van een betere toekomst.

---

<sup>60</sup> Zie: <https://www.migrationpolicy.org/article/newcomers-north-labor-market-integration-refugees-northern-europe>

<sup>61</sup> Zie: SER, op. cit.



.....

.....

## De baan als basis

In de samenleving is het hebben van werk een basis om samen te leven. Werken leidt tot groei en ontwikkeling. In het werken worden relaties gevormd en leren we in voor- en tegenspoed samen te werken. Dat is de kern van economie. Langdurige werkloosheid is even groot als ingrijpend voor de mensen die het betreft. Wel willen, maar niet kunnen werken kan leiden tot verlies aan betekenis en tast de basis om samen te leven aan. Dit rapport scheidt het perspectief van een samenleving waarin iedereen die wil werken, kan werken. Die werkelijkheid komt dichterbij als de overheid ruimte schept voor de gedeelde verantwoordelijkheid van werkgevers, werknemers en werkzoekenden. In deze studie staan drie vernieuwende voorstellen om langdurige werkloosheid te voorkomen: loondoorbetaling voor het eerste half jaar, een sterker anticyclisch begrotingsbeleid en de introductie van de basisbaan.



**WI**  
*Wetenschappelijk  
Instituut*