

Van
crisisbeleid
naar
crisisbestendig
beleid

Van crisisbeleid naar crisisbestendig beleid

*Essay over de gevolgen van
de coronacrisis voor
het arbeidsmarktbeleid en
de sociale zekerheid*

Paul de Beer

© Instituut Gak
Deze tekst is eind september 2020 afgerond.

Paul de Beer Henri Polak hoogleraar voor arbeidsverhoudingen aan de Universiteit van Amsterdam, verbonden aan AIAS-HSI. De auteur dankt Wike Been, Wieteke Conen, Roos van der Zwan en de leden van de raad van Advies van het UWV WERKbedrijf voor hun commentaar op een eerdere versie van dit essay. De verantwoordelijkheid voor de inhoud berust echter volledig bij de auteur.

Vormgeving: Marc van Meurs

illustratie: Emanuel Wiemans

Druk: debij.nl

Van crisisbeleid naar crisisbestendig beleid

“Naar de toekomst toe zijn er gewoon minder mensen in de [catering]sector nodig, maar dat zijn mensen die heel goed in de gezondheidszorg kunnen werken.”¹

Met dit voorbeeld illustreerde minister Koolmees, bij de presentatie van het derde pakket steunmaatregelen op 28 augustus 2020, de denkrichting van het kabinet. De steun voor bedrijven die door de coronacrisis in nood verkeren wordt voortgezet, maar de nadruk verschuift naar omscholing en het van werk naar werk begeleiden van werknemers wier baan op de tocht staat. Het voorbeeld is typerend voor de dominante kijk op de economische gevolgen van de coronacrisis. Als de crisis eenmaal voorbij is zal er voor iedereen weer genoeg werk zijn, maar individuele werkenden moeten zich wel aanpassen aan de veranderende arbeidsmarkt.

De coronacrisis gaf de afgelopen maanden al veelvuldig aanleiding tot beschouwingen over de rol van de overheid. Velen zien de crisis als reden om fundamentele veranderingen door te voeren in onze manier van leven en werken en in de rol van de overheid. In dit essay betoog ik evenwel dat we niet het uitzonderlijke van de crisis moeten benadrukken, maar juist het feit dat een crisis een ‘normaal’ fenomeen is dat zich periodiek voordoet. Ik bespreek de consequenties hiervan voor het overheidsbeleid op het terrein van werk en inkomen. In plaats van de verantwoordelijkheid om aan het werk te komen of te blijven primair bij het individu te leggen, dient het beleid zich veel meer te richten op de collectieve oorzaken van inactiviteit en uitkeringsafhankelijkheid.

1 www.npostart.nl/nos-journaal/28-08-2020/POW_04508403



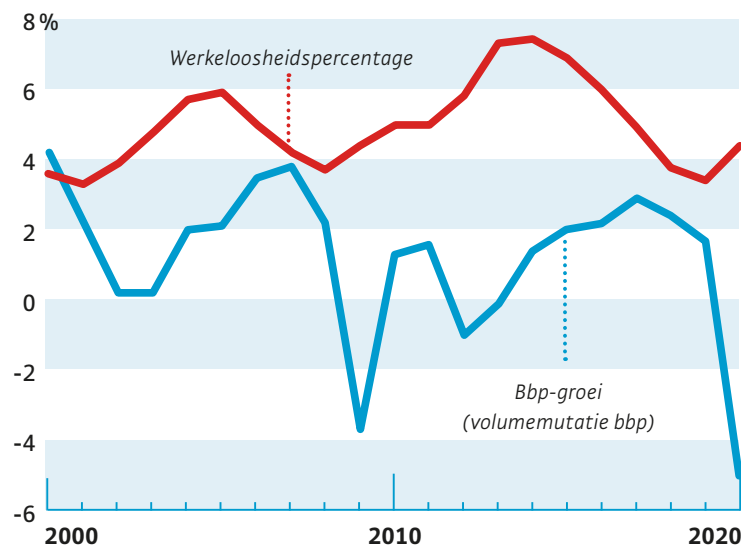
Crisis als het ‘nieuwe normaal’

Over de langetermijneffecten van de coronacrisis mogen de meningen uiteenlopen, op één punt is iedereen het eens: de coronacrisis is een unieke gebeurtenis, die zijn sporen nog lang zal nalaten. In de toekomstige geschiedenisboekjes is de coronacrisis waarschijnlijk net zo’n markeringspunt als de val van de Berlijnse muur in 1989 en de aanslagen van 11 september 2001.

De sterke nadruk op het uitzonderlijke van de coronacrisis laat zien dat we een crisis nog altijd als een uitzondering beschouwen. Hoewel niet bekend is hoelang deze crisis zal duren, daarna keert de ‘normale’ situatie terug. Al wordt dat misschien een ‘nieuw normaal’, waarin we langdurig anderhalve meter afstand moeten houden en andere voorzorgsmaatregelen moeten nemen om te voorkomen dat het virus weer oplaait. Maar als we ons eenmaal daaraan hebben aangepast, neemt het leven weer zijn ‘normale’ loop en kan de overheid weer beleid voor ‘normale’ tijden voeren. We lijken haast alweer vergeten hoe uitzonderlijk we de vorige economische crisis vonden – de grootste recessie sinds de jaren dertig van de vorige eeuw – en hoelang die heeft geduurd. Pas in 2018, negen jaar na het uitbreken van de crisis, was de werkloosheid terug op het niveau van vlak voor de crisis. Feitelijk hebben we maar een kleine twee jaar van hoogconjunctuur en lage werkloosheid kunnen ‘genieten’. Vergelijken met wat we in de vorige eeuw gewend waren, was die hoogconjunctuur bovendien verre van uitbundig. De economische groei kwam in 2018 en 2019 niet boven de 3 procent uit, terwijl in de hoogconjunctuur van de jaren negentig de groei meer dan 4 procent bedroeg en in de ‘gouden’ jaren zestig van de vorige eeuw regelmatig meer dan 6 procent. Als we een economische groei van minimaal 2 procent en een werkloosheid van maximaal 4 procent als ‘normaal’ beschouwen, hebben we in de twee decennia die deze eeuw oud is, niet meer dan vier ‘normale’ jaren gehad (namelijk 2000, 2001, 2008 en 2018, zie Figuur 1). Het begint erop te lijken

dat een economische crisis het ‘nieuwe normaal’ is. Maar moeten we die dan nog wel als een ‘crisis’ aanduiden?

Figuur 1. Economische groei (volumemutatie bbp) en werkloosheidspercentage, 2000-2020



Bron: CBS (Statline), CPB (2020b)

Los van de vraag of de term crisis niet is gedevalueerd, moeten we vaststellen dat voor de overheid een crisis nog steeds als een uitzonderlijke situatie geldt. Zo neemt het overheidsbeleid op het terrein van werk en inkomen de ‘normale’ situatie als uitgangspunt, dat wil zeggen een situatie waarin de werkgelegenheid groeit, relatief weinig werknemers ontslagen worden en de instroom in de werkloosheidsuitkeringen beperkt is. Zowel de regulering van de arbeidsmarkt als het stelsel van sociale zekerheid is bedoeld om onder die omstandigheden adequaat te functioneren en aan de doelstellingen te voldoen. Dat het stelsel niet is ingericht op een schok als de coronacrisis blijkt uit het feit dat het kabinet na het afkondigen van de ‘intelligente lockdown’ in maart 2020 snel noodmaatregelen moest nemen om massaontslagen te voorkomen (via de tijdelijke Noodmaatregel Overbrugging voor Werkgelegenheid, NOW) en inkomensondersteuning te bieden aan groepen die geen beroep konden doen op de reguliere sociale

zekerheid (de Tozo voor zzp'ers en de Tofa voor flexwerkers). Vergeet niet dat het kabinet ook aan het begin van de vorige crisis, in 2009, noodmaatregelen moest treffen, onder meer in de vorm van werktijdverkorting en deeltijd-WW, om te voorkomen dat de crisis tot massawerkloosheid zou leiden. Dat er telkens noodmaatregelen nodig zijn, laat zien dat het 'normale' beleid niet voldoende robuust is om ook in een crisisperiode zijn doelen te kunnen realiseren. Dit is op zichzelf al reden genoeg om vraagtekens te plaatsen bij het bestaande stelsel van werk en inkomen. Ik kom hier nog op terug.

Bij een 'normale' situatie hoort ook dat iedere burger met arbeidsvermogen kans heeft op fatsoenlijk werk. Feitelijk geldt dit al sinds het eerste kabinet-Kok in de jaren negentig – met de leuze 'werk, werk en nog eens werk' – als de centrale sociaal-economische doelstelling van het overheidsbeleid. Het rapport van de commissie-Bakker uit 2008 – dat aan de vooravond van de vorige crisis verscheen – stelde dit doel nog meer centraal. Op dat moment was er sprake van een krappe arbeidsmarkt en de commissie voorzag een groeiend tekort aan personeel. Daarom stelde de commissie dat 'iedereen aan het werk' ook een realistisch doel was – als gevolg van de vergrijzing van de bevolking hebben we in de toekomst immers 'iedereen nodig'. Een overtuiging die sindsdien breed ingang heeft gevonden in beleidskringen. Maatregelen als de stapsgewijze verhoging van de AOW-leeftijd, de verkorting van de WW-duur, het grotendeels afschaffen van de Wajong, het 'laten leeglopen' van de sociale werkplaatsen, de banenafpraak en de invoering van de Participatiewet komen alle voort uit de overtuiging dat de arbeidsparticipatie verder omhoog moet en kan, en dat er voor iedereen die kan en wil werken een plek op de reguliere arbeidsmarkt in het verschiet ligt.

Het afgelopen jaar kwamen er al wat scheurtjes in deze overtuiging. Het Sociaal en Cultureel Planbureau (SCP, 2019) liet in zijn evaluatie van de Participatiewet zien dat het zelfs in een opgaande conjunctuur amper was gelukt om meer mensen uit de bijstand naar werk te laten stromen. Kritische rapporten van de Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid (WRR, 2020) en de commissie-Borstlap (2020) legden de vinger op de zere plek van de steeds grotere kloof tussen goed beschermde 'insiders' en preciaire 'outsiders' op de arbeidsmarkt. Werk betekent lang niet altijd een zekere baan met een fatsoenlijke beloning. Bovendien stonden er in 2019, toen de arbeidsmarkt krappere was dan in enig ander jaar in de afgelopen halve eeuw, toch nog altijd zo'n 850.000 mensen met een WW-uitkering, bijstandsuitkering of gedeeltelijke of tijdelijke arbeidsongeschiktheidsuitkering (VGA) aan de kant.

Als het zelfs op een zeer krappe arbeidsmarkt niet lukt een substantieel deel van de groep die langdurig aan de kant staat aan werk te helpen, dan

kunnen we de komende tijd de hoop dat we iedereen aan het werk krijgen zeker laten varen. In 2008 verwachtte de commissie-Bakker binnen zeven jaar een tekort van zo'n 350.000 arbeidskrachten. Feitelijk was er zeven jaar later een tekort van meer dan 600.000 banen. Een verschil van bijna een miljoen. Nu lijkt het tekort aan personeel nog sneller om te slaan in een groot tekort aan werk, al weten we op dit moment nog niet hoe snel en hoe ver de werkloosheid oploopt. Daarmee wordt de zeer bescheiden vooruitgang die in de afgelopen jaren is geboekt, in een klap weggevaagd en moeten we, als de economie op termijn weer aantrekt, weer van voren af aan beginnen. Tot de volgende crisis uitbreekt – want na de coronacrisis volgt er ongetwijfeld weer een andere.

Beleid dat een 'normale' situatie van economische groei en lage werkloosheid als uitgangspunt neemt, zal altijd te optimistisch zijn over de effecten van dat beleid op de arbeidsparticipatie van kwetsbare groepen op langere termijn. Periodieke crises zijn nu eenmaal eigen aan ons economische systeem. Er volgt telkens weer een economische terugval, waarin kwetsbare groepen als eerste hun baan verliezen en de positieve resultaten van het beleid in 'normale' tijden razendsnel ongedaan gemaakt worden. Het beleid moet dus ook getoetst worden op zijn robuustheid in economisch slechte tijden. Wat kunnen we vanuit dit perspectief leren van de ervaringen van de afgelopen decennia?

De grenzen van het activeringsbeleid

Sinds de jaren negentig bestaat er brede overeenstemming over dat het zwaartepunt in het beleid rond werk en inkomen moet verschuiven van ‘bescherming’ naar ‘activering’.² Aanvankelijk lag de nadruk hierbij vooral op activerend arbeidsmarktbeleid (in de academische literatuur bekend onder de afkorting ALMP voor *Active Labour Market Policies*). Daaronder vallen uiteenlopende instrumenten die erop gericht zijn om werkzoekenden te ondersteunen bij het vinden van werk, zoals begeleiding, training, loopbaanoriëntatie, loonkostensubsidies en gesubsidieerd werk. Later verschoof de aandacht naar activering van de sociale zekerheid, naast of in plaats van activerend arbeidsmarktbeleid. Activering van de sociale zekerheid omvat veranderingen in de voorwaarden, plichten en rechten van uitkeringsontvangers die hen (sterker) stimuleren om weer aan het werk te gaan, om de instroom in de uitkering te beperken. Het gaat onder meer om het strikter maken van toekenningvoorwaarden (zoals een langere ‘referteperiode’ voor de WW en striktere medische toelatingscriteria voor de arbeidsongeschiktheidsuitkeringen, zoals de WIA en Wajong), het aanscherpen van de plichten (zoals de verplichting om actief naar werk te zoeken en verruiming van het begrip passende arbeid) en het beperken van de uitkeringsrechten (zoals het verlagen van de uitkering of het verkorten van de maximale uitkeringsduur). Sinds de jaren negentig zijn letterlijk tientallen veranderingen in het arbeidsmarktbeleid en de sociale zekerheid doorgevoerd die alle (mede) tot doel hadden om de arbeidsdeelname te stimuleren en het uitkeringsgebruik te beperken. Het effect van al deze maatregelen is niet zo gemakkelijk te bepalen.

2 Er zijn ook andere termen in omloop, waarmee grosso modo hetzelfde wordt aangeduid: ‘werk boven inkomen’, ‘van nazorg naar voorzorg’, van ‘redistributief naar predistributief beleid’.

Ondanks talloze evaluatiestudies leveren deze vaak geen eenduidige conclusie op, omdat het erg lastig is de netto-effectiviteit van een maatregel vast te stellen. Doordat nieuwe maatregelen doorgaans integraal worden ingevoerd, is niet goed te bepalen wat er zou zijn gebeurd zonder die maatregel (er ontbreekt een zogenaemde ‘*counterfactual*’). Bij maatregelen of instrumenten die slechts op een deel van de doelgroep worden toegepast, zijn er meestal (deels niet waargenomen) verschillen tussen de deelnemers en niet-deelnemers. Daardoor kan een verschil in uitkomst (zoals uitstroom naar werk) niet eenduidig aan de maatregel worden toegeschreven, maar is dat bijvoorbeeld het gevolg van een verschil in motivatie. Als we niettemin de uitkomsten van de evaluatiestudies van de afgelopen decennia in een zin proberen samen te vatten, dan luidt die dat de netto-effecten van activeringsmaatregelen over het geheel genomen klein of niet aantoonbaar zijn (zie bijvoorbeeld De Koning, 2010). Een mooie illustratie hiervan vormen de *Kansrijk arbeidsmarktbeleid*-rapporten van het Centraal Planbureau (CPB, 2016, 2020d), waarin de geschatte effecten van een groot aantal (potentiële) arbeidsmarktmaatregelen in kaart worden gebracht. In de tabellen met een overzicht van deze effecten vindt men in de kolom met de procentuele mutatie van de werkgelegenheid een schier eindeloze reeks van zeer kleine getallen. De meest voorkomende waarden zijn 0,0 en 0,1 procent, met een enkele uitschieter naar 0,3 of 0,4 procent.

Zelfs van meer ingrijpende hervormingen zijn geen heel grote effecten te verwachten. Dat blijkt bijvoorbeeld uit twee recente ervaringen. De eerste betreft de experimenten die de afgelopen jaren in een aantal gemeenten zijn uitgevoerd met de Participatiewet. In deze experimenten werden bijstandontvangers willekeurig (aselect) verdeeld over enkele experimentgroepen die verschilden in het soort begeleiding en de mogelijkheden om bij te verdienen. In alle deelnemende gemeenten was er in ieder geval een experimentgroep waarin de deelnemers grotendeels werden vrijgelaten om hun eigen keuzes te maken en een andere experimentgroep waarin zij juist intensief werden begeleid naar werk. Hierdoor werd een beduidend grotere variatie in rechten en plichten van de bijstandontvangers gecreëerd dan bij de ‘normale’ uitvoering van de Participatiewet het geval is. Dankzij de aselechte indeling van de bijstandontvangers zijn verschillen in uitkomsten tussen de experimentgroepen in principe toe te schrijven aan de verschillen in condities. Bij de presentatie van de resultaten van de experimenten in april 2020 bleken de verschillen in de uitstroom naar werk tussen de condities echter miniem te zijn (CPB 2020c). Dit laat zien dat zelfs grote verschillen in de begeleiding van bijstandontvangers een nauwelijks merkbaar effect heeft op de kans dat zij weer aan het werk gaan.

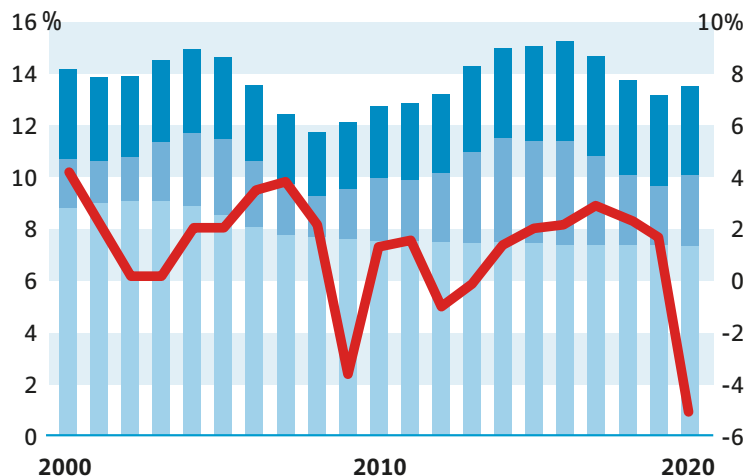
Een tweede recente ervaring betreft het onderzoek dat wij bij AIAS-HSI de afgelopen jaren (met subsidie van Instituut Gak) hebben uitgevoerd naar de arbeidsdeelname van mensen met een arbeidsbeperking. In dit onderzoek constateerden we dat er tussen Europese landen grote verschillen zijn in de mate waarin de arbeidsdeelname van mensen met een arbeidsbeperking achterblijft bij die van mensen zonder beperking. Uit een statistische analyse bleken die verschillen in de arbeidsparticipatiekloof tussen mensen met en zonder arbeidsbeperking niet te worden verklaard door sociaal-demografische en economische kenmerken (zoals het aandeel ouderen of laagopgeleiden in de bevolking of de economische structuur). Het ligt dan voor de hand om de verschillen toe te schrijven aan verschillen in beleid tussen de landen. De beschikbare indicatoren voor het beleid in de verschillende landen (zoals de uitgaven aan beschut werk of aan arbeidsongeschiktheidsuitkeringen) leverden echter evenmin een verklaring op. We hebben daarom het beleid in twee landen met een relatief kleine ‘kloof’ meer diepgaand onderzocht, waarvoor we vele documenten en deskundigen hebben geraadpleegd. Maar ook daarmee hebben we niet kunnen vaststellen wat nu precies de verschillen in ‘prestaties’ tussen landen verklaart. Duidelijk is in ieder geval dat er geen ‘wondermiddel’ is, geen specifieke vorm van beleid die de achterstand in arbeidsdeelname van mensen met een beperking sterk weet te reduceren.

We kunnen ook langs een andere weg proberen meer inzicht te krijgen in de effectiviteit van het Nederlandse activeringsbeleid, namelijk door te onderzoeken hoeveel vooruitgang er in de afgelopen twee decennia is geboekt bij het terugdringen van het beroep op de sociale zekerheid en het verhogen van de arbeidsparticipatie.

Figuur 2 toont het aantal ontvangers van een arbeidsongeschiktheids-, werkloosheids- of bijstandsuitkering in procenten van de totale bevolking van 15 tot 65 jaar over de periode 2000 – 2020 (2020 tot en met mei). De figuur laat zien dat het aandeel uitkeringsontvangers in deze periode schommelde tussen 12 en 15 procent van de bevolking, maar geen dalende trend vertoonde. De schommelingen hangen direct samen met de economische conjunctuur: het laagste niveau werd bereikt in de hoogconjunctuurjaren van 2008 en 2019. De hoogste niveaus werden overigens pas bereikt toen de economie alweer aantrok, in 2004 en 2016, doordat de werkgelegenheid met enige vertraging reageert op de conjunctuur. Maar de hoogte van de pieken en de diepte van de dalen zijn weinig veranderd in deze periode. Weliswaar is het aandeel personen met een arbeidsongeschiktheidsuitkering gestaag gedaald, zij het vanaf 2010 nog maar mondjesmaat. Maar het aandeel ontvangers van een werkloosheidsuitkering en, in lichte mate, ook het

aandeel bijstandsonvangers lag in het tweede decennium van deze eeuw juist hoger dan vóór 2010. Per saldo kenmerken de afgelopen twee decennia zich dus vooral door stagnatie als het gaat om het terugdringen van het beroep op de sociale zekerheid.

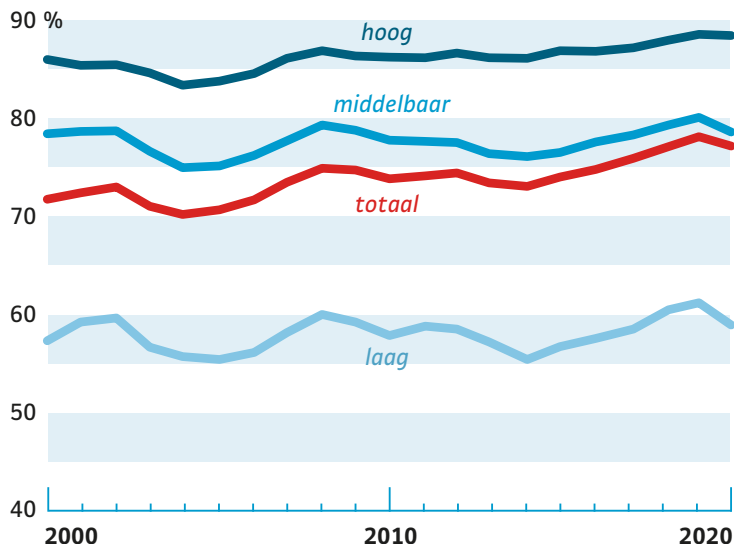
Figuur 2. Uitkeringsontvangers in % van de bevolking van 15–65 jaar en reële bbp-groei (% , rechteras) (2000-2020 Q2)



Bron: CBS (Statline). CPB (2020b); bewerking door de auteur.

Bij de arbeidsdeelname zien we een in grote lijnen vergelijkbaar beeld (Figuur 3). De gemiddelde arbeidsdeelname (in procenten van de bevolking van 15 tot 65 jaar) is weliswaar gestegen, van 72 procent in 2000 naar 78 procent begin 2020. Deze stijging is echter bijna geheel te danken aan het groeiende aandeel hogeropgeleiden in de potentiële beroepsbevolking (21 procent in 2000, 35 procent in 2020), die vaker werk hebben dan lager opgeleiden. Als we naar de werkgelegenheid van laag- en middelbaar opgeleiden afzonderlijk kijken, blijken er wel schommelingen met de conjunctuur te zijn, maar geen (stijgende) trend. Zo fluctueert de arbeidsdeelname van laagopgeleiden (met ten hoogste een mbo 2-diploma) tussen 55 en 61 procent, maar er is geen sprake van een stijgende trend. In het hoogconjunctuurjaar 2019 was van de laagopgeleiden slechts een iets groter deel, namelijk 61 procent aan het werk, dan in het hoogconjunctuurjaar 2008 (60 procent). Ook bij de middelbaar opgeleiden is er geen stijgende trend. Alleen onder hoogopgeleiden neemt de arbeidsdeelname trendmatig iets toe.

Figuur 3. Netto-arbeidsparticipatie van de bevolking van 15–65 jaar naar opleidingsniveau (2000–2020 Q2)



*Noot: De breuk in de lijnen in 2003 komt door de herziening van de definitie van de beroepsbevolking
Bron: CBS (Statline); bewerking door de auteur.*

Tezamen roepen Figuur 2 en Figuur 3 dus vooral een beeld op van stabiliteit of, zo men wil, stagnatie. Ondanks alle beleidsinspanningen van de afgelopen twintig jaar zijn we op het gebied van socialezekerheidsgebruik en arbeidsparticipatie nauwelijks een stap verder gekomen.

Hierbij past de kanttekening dat als we een langere periode in beschouwing zouden nemen dan de afgelopen twee decennia, het beeld gunstiger zou zijn. Tussen het midden van de jaren tachtig en het jaar 2000 is de arbeidsparticipatie in Nederland wel degelijk gestegen – voor alle opleidingsniveaus.³ In het midden van de jaren tachtig behoorde Nederland qua arbeidsdeelname nog tot de middenmoot in de EU, maar in de jaren negentig klom ons land op tot de lidstaten met de hoogste arbeidsparticipatie. Deze

stijging in de laatste decennia van de vorige eeuw wordt geheel verklaard door de opmars van vrouwen op de arbeidsmarkt en doordat ouderen vanaf de jaren negentig langer zijn gaan doorwerken. Het eerste hield vooral verband met een sociaal-culturele verandering en niet met het gevoerde activeringsbeleid. Het tweede was een direct gevolg van het afsluiten van de routes voor vervroegde uittreding, in het bijzonder de vut en de arbeidsongeschiktheidsuitkeringen, en hield dus wel verband met het gevoerde beleid.

De cijfers voor 2020 in Figuur 2 en Figuur 3 hebben betrekking op het tweede kwartaal en laten alleen het eerste effect van de coronacrisis zien. Niettemin zien we al een oplopend aantal (werkloosheids)uitkeringen en een terugval in de arbeidsparticipatie. Het lijkt echter geen twijfel dat de cijfers over het gehele jaar beduidend ongunstiger zullen zijn: het aandeel uitkeringsontvangers zal sterker groeien dan we in Figuur 2 zien en de arbeidsdeelname zal sterker dalen dan in Figuur 3. Zo verwacht het Centraal Planbureau in de Macro Economische Verkenning 2021 dat het aantal werkenden zowel in 2020 als in 2021 met 1 procent afneemt en de werkloosheid oploopt tot zo'n 6 procent (CPB, 2020b). Als de daling van de arbeidsparticipatie voor alle opleidingsniveaus gelijk zou zijn, zou die van laagopgeleiden in 2021 met 1,3 procentpunten dalen ten opzichte van 2019 en die van hoogopgeleiden met zo'n 2 procentpunten. Van eerdere crises weten we echter dat laagopgeleiden veel harder geraakt worden dan hoogopgeleiden. Dat blijkt ook uit de grotere schommelingen in de arbeidsdeelname van laagopgeleiden dan van hoogopgeleiden in Figuur 3 en de relatief sterke daling in de eerste helft van 2020. Het is dan ook waarschijnlijk dat de arbeidsdeelname van laagopgeleiden in 2021 veel sterker terugvalt, wellicht met zo'n 4 procentpunten tot dicht bij het niveau van 2014. De vooruitgang van de afgelopen zes jaar is dan in twee jaar tijd bijna ongedaan gemaakt. Ook andere kwetsbare groepen (deels overlappend met de groep laagopgeleiden), zoals werkenden met een flexibel contract, zzp'ers, werkenden met een beperking en werkenden met een niet-westerse migratieachtergrond, lopen het risico onevenredig zwaar te worden getroffen door de crisis (CPB 2020a). En dit alles geldt dan nog onder de veronderstelling dat er geen 'tweede golf' van coronabesmettingen volgt. In dat geval zijn de effecten op de werkgelegenheid volgens het CPB nog veel groter en kan de werkloosheid oplopen tot tegen de 10 procent.

Het is een pijnlijke slotsom, maar we kunnen niet anders dan concluderen dat het idee dat iedereen aan het werk kan komen een illusie is. Als we met alle inspanningen sinds de eeuwwisseling geen stap verder zijn gekomen, wordt het tijd te erkennen dat onze ambitie te hoog gegrepen is. Als gevolg van de coronacrisis zullen we de komende tijd onvermijdelijk een stap

³ Ik kan hier geen exacte percentages geven, doordat zowel de definitie van de werkzame beroepsbevolking als de meting van het opleidingsniveau door het CBS enkele malen is gewijzigd. Daardoor kent de tijdreeks een aantal trendbreuken en zijn de cijfers over de tijd niet goed vergelijkbaar.

terug moeten doen. We mogen al in de handen knijpen als we daarna, in de opgaande fase van de conjunctuur (waarvan niemand nog weet wanneer die aanvangt), het verloren terrein weer terug weten te winnen. Zodat we dan aan de vooravond van de volgende crisis constateren dat we terug zijn bij af. Waarna een nieuwe crisis opnieuw een forse terugval zal veroorzaken...

Onder veel beleidsmakers en politici heerst nog altijd het optimisme dat we, als we ons nog iets meer inspannen en het beleid *nog* wat verder aanscherpen, in de toekomst aanzienlijk betere resultaten boeken. Dat was ook de overtuiging van de commissie-Bakker in 2008 – die een tekort aan arbeidskrachten als een veel groter probleem zag dan een tekort aan banen. Het valt nu weer te lezen in de rapporten van de commissie-Borstlap (2020), de WRR (2020) en het Platform Toekomst van Arbeid (2020). Impliciet of expliciet gaan al deze analyses ervan uit dat we het tot nu toe gewoon niet goed genoeg gedaan hebben. Dat we, dankbaar gebruikmakend van het vele onderzoek naar het activeringsbeleid, lering moeten trekken uit de fouten uit het verleden. Dan zullen we het in de toekomst beter doen. Maar deze boodschap wordt al zeker sinds de jaren negentig verkondigd. Waarom hebben we in de afgelopen decennia dan niet meer geleerd van het verleden en meer vooruitgang geboekt? Waren we tien of twintig jaar geleden echt zoveel dommer, waardoor we de verkeerde hervormingen hebben doorgevoerd en niet verder zijn gekomen? Zijn we nu echt zoveel slimmer, zodat we het in het vervolg aanzienlijk beter doen?

Misschien kunnen we beter accepteren dat we nu niet veel beter weten wat effectief activeringsbeleid is dan aan het begin van deze eeuw. Het zou daarom verstandig zijn om onze ambities te matigen en niet langer de verwachting te koesteren dat we in de toekomst betere resultaten boeken dan in de afgelopen twee decennia. Dit neemt niet weg dat er wel degelijk reden is om kritisch te kijken naar het beleid dat we in deze periode hebben gevoerd. Ik zal betogen dat we, juist toen we de focus in het beleid verlegden van bescherming naar activering en beperking van het uitkeringsgebruik, een verkeerde keuze hebben gemaakt. Een keuze die nog altijd doorwerkt in het huidige beleid en evenzeer in de meeste voorstellen voor aanpassingen van het beleid. Die foutieve keuze is het onderwerp van het tweede deel van dit essay.

Van collectieve naar individuele oorzaken

Het afgelopen half jaar is veelvuldig betoogd dat de coronacrisis een herwaardering van de rol van de overheid moet inluiden. “Van links tot rechts groeit de overtuiging dat het tijd is voor een sterkere overheid”, kopte de Volkskrant op 25 augustus 2020. Ook tijdens de Algemene Politieke Beschouwingen van 2020 werd alom, van links tot rechts, gepleit voor een sterkere rol van de overheid. Immers, het was de overheid die voorkwam dat door het stilvallen van grote delen van de economie duizenden bedrijven failliet gingen, honderdduizenden mensen hun baan verloren en tallozen zonder inkomen kwamen te zitten. Alleen de overheid was in staat de gevolgen van zo’n sterke economische terugval nog enigszins op te vangen. De gedachte dat bedrijven wel op eigen benen kunnen staan en de markt het beste aan zichzelf kan worden overgelaten, is hiermee gelogenstraft. Dit riep ook een discussie op over de vraag of we feitelijk niet winsten hebben geprivatiseerd en verliezen gecollectiviseerd. Oftewel, als het goed gaat proberen veel ondernemingen (inclusief zzp’ers) het betalen van belasting zoveel mogelijk te ontlopen, maar als het tegenzit staan zij vooraan in de rij om hun hand op te houden voor overheidssteun. Hoewel dit terechte bedenkingen zijn, is het de vraag of ze de kern raken van de verhouding tussen private of individuele belangen en publieke of collectieve belangen.

Om te beginnen dienen we ons te realiseren dat de economische crisis feitelijk niet door de Covid-19-pandemie is veroorzaakt, maar door diezelfde overheid. Immers, doordat de overheid in maart een *lockdown* afkondigde is het dagelijks leven, inclusief veel economische activiteiten, grotendeels tot stilstand gebracht. Er is weinig verschil van mening over dat dit onvermijdelijk was. Maar wie zich probeert voor te stellen wat er gebeurd zou zijn zonder *lockdown*, zal zich realiseren dat de economische effecten dan veel kleiner waren geweest. Bedrijven zouden wel geconfronteerd zijn met een hoger ziekteverzuim, doordat een veel groter deel van hun medewerkers als

gevolg van corona ziek zou zijn geworden. Maar het is onwaarschijnlijk dat dit de economische activiteiten zo sterk zou hebben belemmerd als de *lockdown*. Dit wordt bevestigd door een analyse van ING, die een vrijwel lineaire relatie laat zien tussen de vermindering van de mobiliteit als gevolg van de coronamaatregelen en de terugval in de economie in het tweede kwartaal van 2020.⁴ Voor iedere 10-procentpuntendaling van de mobiliteit kromp de economie met 5 procent extra.⁵ Zonder de beperkingen die de overheid aan de economische activiteiten oplegde, zouden we natuurlijk de prijs hebben betaald van een veel groter aantal ernstig zieken en sterfgevallen. Het is begrijpelijk dat de overheid de volksgezondheid boven de economie stelde. Maar dit doet niets af aan het feit dat de overheid, en niet het coronavirus, de keuze heeft gemaakt om de economie stil te leggen.

Vanwege deze keuze had de overheid ook de verantwoordelijkheid om de gevolgen ervan op te vangen. Feitelijk stond de overheid voor de taak om de economische schade die zij zelf veroorzaakte, zoveel mogelijk te beperken. Waar het geen twijfel lijdt dat de overheid – niet alleen in Nederland, maar ook in talloze andere landen – erin slaagde om de economie grotendeels stil te leggen, geldt dit slechts ten dele voor het compenseren van de gevolgen daarvan. Ondanks de steunmaatregelen gaan immers veel banen verloren, loopt de werkloosheid op en krimpt de economie ongekend sterk.

Ik wil hier echter de aandacht richten op een ander, veel belangrijker aspect van de verhouding tussen overheid en samenleving, of beter tussen collectief en individu, dat de coronacrisis heeft blootgelegd. Dat is dat het denken vanuit de individuele verantwoordelijkheid, dat al enkele decennia het maatschappelijke en politieke discours domineert, op een misvatting berust.

In de jaren tachtig en negentig van de vorige eeuw deed zich een omslag voor in het dominante denken over de relatie tussen individu en collectief. Enigszins gechargeerd uitgedrukt overheerste tot in de jaren tachtig de opvatting dat maatschappelijke problemen primair worden veroorzaakt door structurele maatschappelijke factoren, die alleen gezamenlijk (collectief) konden worden aangepakt. Armoede was het resultaat van een tekort aan fatsoenlijk betaald werk, schooluitval vloeyde voort uit elitaire onderwijs-

4 Mark Beunderman (2020). 85 procent krimp voor de Nederlandse economie is nog best weinig. NRC Handelsblad 14 augustus 2020.

5 Hierbij past wel de belangrijke kanttekening dat dit niet betekent dat de *lockdown* de volledige krimp van de economie verklaart. Immers, het ligt in de rede dat economische krimp op zijn beurt ook weer de mobiliteit vermindert.

structuren, criminaliteit was het gevolg van achterstelling en ongelijke kansen, en werkloosheid werd veroorzaakt door economische herstructureringen en vernietiging van banen. De oplossing voor deze problemen werd primair gezocht in het hervormen van de maatschappelijke structuren en instituties die ze veroorzaakten. Armoede moest worden bestreden met hogere uitkeringen en een hoger minimumloon. Het sterk gestratificeerde middelbaar onderwijs moest worden vervangen door een middenschool, die iedereen, ongeacht afkomst, gelijke kansen zou bieden. Criminelen moesten niet worden opgesloten maar aan werk worden geholpen. En werkloosheid moest worden bestreden door meer banen in de publieke sector te scheppen en door het beschikbare werk te herverdelen. Aan het individu werd daarbij nauwelijks een rol toebedeeld. Dat werd primair als slachtoffer gezien – dat gold tot op zekere hoogte zelfs voor criminelen – dat niet zelf verantwoordelijk was voor zijn onfortuinlijke situatie.

In de loop van de jaren tachtig en negentig veranderde dit denken radicaal. Veel critici betoogden dat het ‘collectivistische’ denken de plank missloeg en tal van ongewenste en zelfs perverse effecten sorteerte. In 1984 fileerde de conservatieve socioloog Charles Murray in zijn boek *Losing ground* het armoedebelied in de Verenigde Staten, dat volgens hem het armoedeprobleem alleen maar had verergerd door *welfare queens* te creëren: alleenstaande moeders die meer kinderen ter wereld brachten om een hogere uitkering te kunnen claimen. In 2001 stelde de Britse psycholoog Theodore Dalrymple in zijn boek *Life at the bottom* – dat ook in Nederland veel weerklank vond – het beleid aan de kaak dat armen, mishandelde vrouwen en criminelen tot slachtoffers bestempelde. Kenmerkend vond hij de uitspraak van een moordenaar die zijn daad beschreef als ‘het mes ging erin’ en daarmee zijn eigen verantwoordelijkheid geheel ontkende. Die kritiek kwam overigens niet alleen van ‘rechts’. Eerder, in 1983, had in Nederland de filosoof Hans Achterhuis al de professionals in ‘de markt van welzijn en geluk’ bekritiseerd die cliënten in het welzijnswerk tot onmondige burgers maakten en hen daarmee de vrijheid ontnamen om eigen keuzes te maken.

De gemeenschappelijke boodschap van deze critici was dat door burgers tot willoze slachtoffers te bestempelen hen verantwoordelijkheid werd ontnomen en hiermee werden ontmoedigd om te proberen zelf hun lot te verbeteren. Het beleid maakte hen tot passieve, afhankelijke burgers die permanent aan het infuus van de overheid lagen en daardoor niet meer bereid en in staat waren op eigen benen te staan. Het lokte ook calculerend gedrag uit (wat overigens impliceerde dat die burgers toch weer niet zo passief waren...): mensen gingen zich zo gedragen dat zij maximaal van overheidssteun konden profiteren. Het resultaat was een steeds grotere

overbelasting van de overheid en een steeds zwaardere druk van de publieke sector op de economie. De sterke groei van het aantal mensen met een arbeidsongeschiktheidsuitkering, die premier Lubbers in 1990 de uitspraak “Nederland is ziek” ontlokte, is hiervan het meest sprekende voorbeeld.

De gedachte dat burgers gestimuleerd moeten worden om meer op eigen benen te staan en minder afhankelijk te zijn van de overheid is feitelijk de leidende gedachte geworden van het overheidsbeleid sinds de jaren negentig. Vooral op het terrein van werk en inkomen heeft dit diepe sporen nagelaten. Het is nauwelijks overdreven te stellen dat alle wijzigingen in het arbeidsmarkt- en socialezekerheidsbeleid sinds begin jaren negentig tot doel hadden de zelfstandigheid en verantwoordelijkheid van de individuele burger te vergroten. Om slechts enkele van de zeer vele voorbeelden te noemen:

- Het afschaffen van de regelingen voor vervroegde uitkering (vut) vanaf 2005 en de stapsgewijze verhoging van de AOW-leeftijd vanaf 2013 hadden tot doel om oudere werkenden te stimuleren langer door te werken.
- De vervanging van de algemene bijstandswet (ABW) door de Wet Werk en Bijstand (WWB) in 2004 en deze weer door de Participatiewet in 2015 beoogden primair – zoals de namen van de nieuwe wetten aangeven – om meer (potentiële) bijstandsontvangers aan het werk te houden of te krijgen.
- Het vervangen van de WAO door de WIA in 2005 was bedoeld om de instroom in de arbeidsongeschiktheidsverzekering in te dammen door de toegangsdrempel veel hoger te leggen.
- De verlenging van de loondoorbetalingsplicht bij ziekte (WULBZ) in 1996 en de Wet Verbetering Poortwachter (WVP) in 2002 moesten werkgevers stimuleren om zich meer in te spannen om ziekteverzuim te voorkomen en langdurig zieke werknemers te re-integreren in het eigen of een ander bedrijf.

Ook de afkondiging door de koning in de Troonrede van 2013 van de ‘participatiesamenleving’ gaf uitdrukking aan dit denken. Letterlijk zei hij “... dat de klassieke verzorgingsstaat langzaam maar zeker verandert in een participatiesamenleving. Van iedereen die dat kan, wordt gevraagd verantwoordelijkheid te nemen voor zijn eigen leven en omgeving.”⁶

6 www.rijksoverheid.nl/documenten/toespraken/2013/09/17/troonrede-2013

Een collectief probleem los je niet op met individuele verantwoordelijkheid

Kort door de bocht geformuleerd is tegenwoordig de eerste gedachte die opkomt als iemand uit het arbeidsproces valt of langdurig aan de kant staat: wat is zijn individuele tekortkoming en hoe kunnen we die repareren? De oplossing wordt vervolgens gezocht in instrumenten als (om- of bij-) scholing, training, een loonkostensubsidie, een jobcoach en soms ook een sanctie, bijvoorbeeld een korting op de uitkering indien de persoon in kwestie onvoldoende meewerkt aan zijn re-integratie.

De vraag is wat in het licht van de coronacrisis nog de waarde is van deze benadering. Als de coronacrisis, maar ook de financiële crisis van 2008, iets duidelijk maakt, dan is het wel dat verlies van werk of langdurige werkloosheid niet in de eerste plaats aan persoonlijke tekortkomingen kan worden toegeschreven. In een crisisperiode neemt het aantal mensen met een te laag arbeidsvermogen of onvoldoende motivatie natuurlijk niet plotseling sterk toe. De golfbewegingen in het aantal ontslagen en het aantal (langdurig) werklozen hebben per definitie een collectieve en niet een individuele oorsprong. Het is dan ook niet zinvol om de verantwoordelijkheid voor de oplossing van dit probleem primair bij het individu te leggen. Toch doen we dat telkens weer, zelfs nu in deze crisistijd. Zo is er momenteel brede steun voor meer investeringen in omscholing en begeleiding naar werk in een andere sector van diegenen die hun baan hebben verloren in een sector waar weinig kans op spoedig herstel is (zie het citaat van minister Koolmees waarmee dit essay begon, maar bijvoorbeeld ook Jongen & Koning, 2020).

Het duidelijkste bewijs dat we de crisis niet primair uit individueel gedrag kunnen verklaren en de oplossing dus ook niet in de individuele verantwoordelijkheid moeten zoeken, is de Covid-19-pandemie zelf. Aan het begin van de crisis, toen het virus razendsnel om zich heen greep, was de overheid zich hier terdege van bewust. Er werden strenge, dwingende maatregelen afgekondigd om het virus te beteugelen, de zogenaamde intelligente *lockdown*. Hoewel het beperken van de individuele vrijheid bij sommigen weerstand opriep, kunnen we een half jaar later vaststellen dat deze strategie effectief was in het terugdringen van het virus. Nu de versoepeling van de maatregelen ertoe heeft geleid dat het aantal besmettingen sinds juli 2020 weer toeneemt, is het kabinet echter erg terughoudend om opnieuw dwingende maatregelen te nemen. De neiging om de oplossing van maatschappelijke problemen bij het individu te zoeken is blijkbaar zo groot dat premier Rutte tot vervelens toe blijft hameren op de individuele verantwoordelijkheid. Zie het dringende (maar niet dwingende) advies om in quarantaine te gaan wanneer je in contact bent geweest met iemand die met het virus besmet is of wanneer je uit een ‘oranje’ gebied komt, om afstand te houden in cafés en andere uitgaansgelegenheden, om niet meer dan zes mensen bij je thuis uit te nodigen, enzovoorts.

De overheid lijkt daarmee onvoldoende te beseffen dat de Covid-19-pandemie een klassiek voorbeeld is van een collectieve-actieprobleem (Olson 1965, Schelling 1978). Voor de meeste individuele burgers zijn de risico's zo klein – zowel het risico om besmet te raken als om vervolgens ernstig ziek te worden – dat de prijs die zij betalen om besmetting zoveel mogelijk te voorkomen veel groter is dan de verwachte opbrengst voor hen (namelijk niet ziek worden). Het wekt geen verbazing dat het voor velen te veel gevraagd is om zich langdurig beperkingen op te leggen in hun sociale contacten om een heel klein risico op ernstige ziekte te voorkomen. Dit geldt eens te meer als (ook) anderen zich niet aan het advies houden. Als je niet meedoet met je vrienden die het in het café niet zo nauw nemen met de anderhalve meter afstand, kun je gemakkelijk buitengesloten raken. Tegelijkertijd weten we dat de maatschappelijke kosten van dergelijk gedrag hoog kunnen zijn. Ieders individuele bijdrage aan het collectieve probleem is echter zo klein, dat individuen terecht kunnen menen dat hun gedrag er niet toe doet. De kans dat jij, als twintigjarige die naar een feestje gaat, een nieuw ‘cluster’ van coronabesmettingen veroorzaakt, is heel klein. Maar als vele tienduizenden leeftijdgenoten dezelfde afweging maken, is het bijna zeker dat het virus zich weer gaat verspreiden.

Dergelijke collectieve-actieproblemen zijn in onze moderne samenleving schering en inslag. Er is dan ook allang bedacht wat de oplossing hiervoor

is. Verantwoordelijk gedrag kan niet volledig aan de eigen keuzes van het individu worden overgelaten, maar moet door de overheid (of een ander collectief) worden gestimuleerd, bijvoorbeeld met financiële prikkels, of zelfs dwingend worden opgelegd.⁷ Aangezien het bij de coronacrisis niet goed mogelijk is aan burgers financiële prikkels te bieden, moet het kabinet voortdurend schipperen tussen verplichten of verbieden enerzijds en een beroep doen op de eigen verantwoordelijkheid van de burgers anderzijds. Aan het begin van de pandemie, toen de schrik er goed in zat door de steeds zorgwekkender berichten over de overbelasting van de intensive cares en het snel stijgende aantal sterfgevallen, waren de meeste burgers bereid zich te schikken in de beperkende overheidsmaatregelen en de anderhalve meter afstand in acht te nemen. Maar dat die bereidheid snel afnam toen de eerste schrik voorbij was en duidelijk werd dat jongeren nauwelijks risico lopen om ziek te worden, is niet verrassend. Een oproep om de eigen verantwoordelijkheid te nemen en het ‘samen te doen’ volstaat dan niet meer.

7 Toegegeven, er zijn ook situaties waarin we het aan de ‘burgerplicht’ van individuen overlaten om het maatschappelijk gewenste gedrag te vertonen, zelfs als dit voor het individu kosten met zich meebrengt. Het bekendste voorbeeld is de opkomst bij verkiezingen. De kosten voor het individu zijn in dit geval echter zo laag dat deze slechts een kleine belemmering vormen om naar de stembus te gaan.

Hoe de sociale wetenschappen zich steeds meer op het individu richten

De neiging om veel te verwachten van de individuele verantwoordelijkheid is niet een eigenaardigheid van politici en beleidsmakers, maar vindt zijn oorsprong in de sociale wetenschappen. Vanaf de jaren tachtig wordt een nieuw paradigma in de sociale wetenschappen steeds dominanter, namelijk dat van de individualisering. Gerenommeerde sociologen verkondigen de boodschap dat mensen zich, als onderdeel van het moderniserings- of rationaliseringsproces, hebben losgemaakt van traditionele verbanden en steeds meer als individu in plaats van als lid van een groep in de samenleving staan. Zoals de Duitse socioloog Ulrich Beck, een van de belangrijkste denkers over dit fenomeen, het aanduidt: “mensen schrijven tegenwoordig hun eigen biografie” (Beck & Beck-Gernsheim 2002). Je levensloop wordt niet langer bepaald door je afkomst, de sociale klasse van je ouders, of je geloof, maar door je eigen individuele keuzes. Als gevolg hiervan is het gedrag van burgers minder voorspelbaar geworden en laten hun opvattingen een grotere diversiteit zien. Theoretisch krijgt individualisering in de sociologie gestalte in de rationelekeuzetheorie, die het rationele individu dat eigen afwegingen maakt, centraal stelt. In de politieke wetenschap wordt een vergelijkbare opvatting verkondigd: de moderne burger is een ‘zwevende’ kiezer geworden, die nu eens op de ene, dan weer op de andere partij stemt. Je kiesgedrag wordt niet langer bepaald door je afkomst, door je klasse, of je geloof, maar door je eigen voorkeuren en afwegingen, waardoor dit minder voorspelbaar en minder stabiel wordt. De gevolgen hiervan zien we in de fragmentatie van het politieke landschap (steeds minder grote (volks)partijen, steeds

meer kleine en middelgrote partijen) en in de opkomst (en ondergang) van ‘populistische’ partijen.

In de economische wetenschap wordt niet vaak van individualisering gesproken, maar dat neemt niet weg dat deze discipline bij uitstek de opvatting uitdraagt dat individuele afwegingen en keuzes, zowel van burgers als van bedrijven, centraal (dienen te) staan. Het gaat dan enerzijds om de kentheoretische vraag hoe economische verschijnselen moeten worden geanalyseerd en verklaard. De micro-economische benadering, waarin rationele individuele subjecten het uitgangspunt vormen, heeft een zeer dominante positie verworven ten opzichte van de macro-economische benadering uit de hoogtijdagen van het Keynesianisme.⁸ Anderzijds wordt het individu centraal gesteld bij de beantwoording van de normatieve vraag naar de gewenste economische ordening. Overheidsbeleid moet tot doel hebben dat individuele actoren een ‘ongestoorde’ afweging kunnen maken tussen de werkelijke kosten en baten van verschillende gedragsalternatieven. De overheid dient die afweging zo min mogelijk te verstoren.

In deze benaderingen blijft echter onderbelicht dat de optelsom van individuele gedragingen de context waarin mensen hun keuzes maken verandert, hetgeen vervolgens die keuzes weer verandert. Hierdoor verandert de context opnieuw, waardoor de keuzes wederom veranderen. Et cetera. Mensen houden bij hun eigen keuzes (vrijwel) nooit rekening met het feit dat hun gedrag de context voor anderen verandert (Schelling 1978). Dat is niet verwonderlijk, want hun individuele invloed op de context van anderen is doorgaans verwaarloosbaar klein. Meestal weten zij ook niet hoe hun eigen gedrag de afwegingen van anderen kan beïnvloeden. Wat de uiteindelijke uitkomst is van al deze wederzijdse invloeden is vaak moeilijk of zelfs onmogelijk te voorspellen. Het hoeft ook geen stabiele uitkomst te zijn, maar kan sterk fluctueren mettertijd. Een bekend voorbeeld hiervan

⁸ Weliswaar is er in deze tijden van crisis een herwaardering van het Keynesiaanse denken. Het is echter aannemelijk dat als de crisis voorbij is, net zoals dit na de kredietcrisis van 2008/2009 het geval was, de micro-economische benadering weer haar dominante positie inneemt.

zijn de vele kortstondige modes en ‘hypes’. Die ontstaan door zogenaamde positieve terugkoppelingseffecten: doordat anderen een bepaald fenomeen leuk, interessant of belangrijk vinden, wordt de kans groter dat jij dat ook vindt. Zo ontstaat een sneeuwbal effect, dat een fenomeen in korte tijd een enorme impact kan geven, waarna het overigens vaak weer bijna even snel uit de aandacht verdwijnt (Van Ginneken 1999).

Het resultaat van zo’n positieve terugkoppeling kan geheel anders zijn dan wie dan ook had beoogd. Gedrag dat individueel volkomen rationeel is, kan leiden tot een door niemand gewenste en in feite zeer irrationele uitkomst. Dat dit mogelijk is, weten we al lang op grond van speltheoretische inzichten, waarvan het gevangenendilemma⁹ het bekendste voorbeeld is (Schelling 1984). Toch wordt dit gegeven in de sociale wetenschappen – en vooral in de populaire rationele keuzetheorie – nog steeds te vaak genegeerd.

In de (neo)klassieke economische theorie staat de wisselwerking tussen individuele keuze en collectieve uitkomst wel centraal. Het basale model van vraag en aanbod op de (arbeids)markt is immers gebaseerd op de wisselwerking tussen individuele gedragingen. Het gaat hier echter om een zogenaamde negatieve terugkoppeling, waardoor een markt altijd naar evenwicht tendeeft. Als meer mensen zich aanbieden op de arbeidsmarkt, bijvoorbeeld door instroom van arbeidsmigranten of doordat de overheid uitkeringsgerechtigden stimuleert om actief naar werk te zoeken, neemt de concurrentie tussen werkzoekenden om de schaarse banen toe. Hierdoor daalt het marktloon, want werkgevers kunnen dure zittende werknemers (dreigen te) vervangen door goedkopere werkzoekenden. Dankzij het lagere loon wordt arbeid goedkoper en groeit de werkgelegenheid, maar loopt ook het arbeidsaanbod weer iets terug (omdat werken minder loont). Uiteindelijk ontstaat er een nieuw evenwicht waarin vraag en aanbod gelijk zijn en iedereen bij het geldende marktloon werk kan vinden. Op deze ideaaltypische markt uit het economieboek zorgt de negatieve terugkoppeling via het prijsmechanisme ervoor dat de markt altijd naar evenwicht tendeeft.

In dit klassieke voorbeeld levert individueel, rationeel en op eigenbelang gericht gedrag een maatschappelijk optimale (en dus rationele) uitkomst

9 In het gevangenendilemma worden twee verdachten die gezamenlijk een misdrijf hebben gepleegd, afzonderlijk verhoord. Als beiden ontkennen, krijgen zij een milde straf. Als beiden schuld bekennen, krijgen zij een zwaardere straf. Maar als een van hen bekend terwijl de ander ontkent, gaat de eerste vrijuit maar krijgt de ander een zeer zware straf. Als de gevangenen ‘rationeel’ handelen, zullen beiden bekennen, om te voorkomen dat zij de zwaarste straf krijgen, maar de beste oplossing voor hen zou zijn om beiden te ontkennen.

op. Dit mechanisme geldt sinds Adam Smith als het belangrijkste inzicht dat de economische theorie heeft opgeleverd. Juist omdat dit negatieve terugkoppelingsmechanisme in een maatschappelijk optimale uitkomst resulteert, kunnen economen zich geheel op het individuele gedrag richten. Als individuen zich ongestoord rationeel gedragen, levert dat de hoogste maatschappelijke welvaart op. En dus hoeven economen zich verder geen zorgen te maken over de vraag of individuele keuzes uit maatschappelijk oogpunt optimaal zijn.

Economen hebben veel minder oog voor de eerder genoemde *positieve* terugkoppelingsmechanismen, die juist gemakkelijk tot instabiele en maatschappelijk ongewenste uitkomsten kunnen leiden.¹⁰ Als er sprake is van een positieve terugkoppeling versterkt een individuele reactie op een verstoring veelal die verstoring, waardoor nog meer mensen dezelfde reactie gaan vertonen en de verstoring alleen maar groter wordt. In plaats van terug te keren naar een optimaal evenwicht, zoals bij een negatieve terugkoppeling, raakt het systeem steeds verder uit balans.

Het is opmerkelijk dat de term individualisering in dezelfde periode populair werd als de term globalisering. Soms werden beide ontwikkelingen zelfs met elkaar in verband gebracht. Immers, globalisering ondermijnt traditionele verbanden en biedt mensen meer keuzes in leefstijl en consumptiepatroon. Maar globalisering kenmerkt zich juist ook door het feit dat het lot van burgers, waar ook ter wereld, steeds meer met elkaar verknoot raakt. Het is hierdoor voor individuele mensen vrijwel onmogelijk om zich nog te onttrekken aan ontwikkelingen die in een heel ander deel van de wereld hun oorsprong vinden. Grote crises krijgen steeds meer een mondiaal karakter: denk aan economische crises – zoals de kredietcrisis van 2008, maar ook de huidige crisis –, aan klimaatverandering, terrorisme, nucleaire rampen, grondstoffenschaarste en natuurlijk aan een pandemie als de coronacrisis. Het behoeft geen betoog dat het individu dergelijke crises niet kan ontlopen en er machteloos tegenover staat. “Vluchten kan niet meer”, zongen Jenny Arean en Frans Halsema al in 1971¹¹ op een tekst van Annie M.G. Schmidt (in een tijd dat het individualiseringsdenken nog geen hoogtij vierde). Een halve eeuw later geldt dit nog veel sterker dan destijds. Feitelijk zijn mensen steeds minder in staat om hun eigen levenspad te bepalen, omdat dit onlosmakelijk verbonden is met dat van miljoenen of zelfs miljarden anderen. Ja, we kunnen

10 De mogelijkheid van een positieve terugkoppeling wordt in sommige gevallen wel onderkend door economen, bijvoorbeeld bij het verklaren van marktmacht als gevolg van netwerkeffecten of toenemende schaalopbrengsten.

11 www.youtube.com/watch?v=sE2yz-L64ag

in ons dagelijks leven steeds meer keuzes maken – welk merk shampoo of tandpasta we gebruiken, naar welke serie we kijken, of we sneakers of pumps dragen – maar op de bredere maatschappelijke context die die keuzes mogelijk of juist onmogelijk maakt, hebben we als individu geen enkele invloed.

De coronacrisis is daar bij uitstek de illustratie van. Binnen een maand of vier had een onbekend nieuw virus uit China het leven van miljarden mensen wereldwijd op zijn kop gezet. De straatverkoper in Johannesburg, de textielarbeider in Dhaka en de horecamedewerker in Amsterdam: allen werden met hun neus op het feit gedrukt dat hun individuele keuzevrijheid heel broos is en dat zij, als het er echt op aankomt, slechts een speelbal zijn van grote mondiale krachten.

Zo bezien is het mechanisme achter de huidige crisis niet heel anders dan die van de financiële crisis van 2008 en 2009. Ook toen werden burgers over de gehele wereld plotseling geconfronteerd met een sterke terugval in economische activiteiten die zijn oorsprong vond in een heel ander deel van de wereld – in dit geval de Verenigde Staten. Kenmerkend voor die crisis was ook dat hij voortkwam uit individueel rationeel gedrag dat door positieve terugkoppelingseffecten het mondiale financiële systeem aan het wankelen bracht. Banken ‘verpakten’ riskante (*sub prime*) hypotheeken in pakketjes met minder riskante leningen, om daarmee risico’s te kunnen spreiden. Dit is een verstandige strategie zolang het op beperkte schaal gebeurt. Maar toen het massaal navolging kreeg en er steeds meer volstrekt ondoorzichtige afgeleide financiële producten (derivaten) van werden gemaakt, waarvan de risico’s door niemand meer te doorgronden waren, moest het wel een keer fout gaan. Vervolgens was een kleine afname van het vertrouwen in die derivaten voldoende om een sneeuwbal effect in gang te zetten. Als sommigen hun derivaten van de hand doen, volgen anderen hun voorbeeld snel om te voorkomen dat zij straks als laatste met waardeloze derivaten blijven zitten. Het is het klassieke voorbeeld van de *bank run*. Als het gerucht gaat dat een bank in problemen verkeert, doet iedere rekeninghouder – ongeacht of het gerucht op feiten berust of niet – er verstandig aan zijn spaargeld zo snel mogelijk op te nemen. Wacht je te lang, dan loop je een gerede kans dat de bank failliet is voordat jij je spaartegoed veilig hebt kunnen stellen. Maar het is juist de massale geldopname door individuele spaarders die de bank uiteindelijk de genadeklap toebrengt, terwijl deze anders mogelijk gered had kunnen worden.

Zo was in 2008 een *crash* onvermijdelijk. Het failliet van Lehman Brothers sleurde uiteindelijk de mondiale financiële sector in zijn val mee. Je kunt daarna lang naar schuldigen zoeken – en die werden dan ook volop gevonden,

van *greedy* beurshandelaren tot onverantwoordelijke overheden – maar de echte schuldigen waren niet individuele actoren, die overwegend rationeel handelden en niet per se verkeerde oogmerken hadden, maar het ‘systeem’ dat individuele rationele keuzes omzet in collectief irrationeel gedrag.

Het belang van dit soort mechanismen is inmiddels genoegzaam bekend; er is zelfs een hele wetenschapsdiscipline, de dynamische systeemtheorie, die zich hiermee bezighoudt (zie bijvoorbeeld Scheffer 2009). Toch wordt aan de gevolgen hiervan nog al te vaak voorbijgegaan in sociaalwetenschappelijk onderzoek en, mede als gevolg daarvan, evenzeer door beleidsmakers. Het gevolg is dat wetenschappers regelmatig met adviezen komen waarin deze positieve terugkoppelingsmechanismen worden genegeerd, en dat beleidsmakers beleidswijzigingen doorvoeren die averechts uitpakken, doordat zij hiermee geen rekening hebben gehouden.

Dit geldt ook op het beleidsterrein van werk en inkomen. Er wordt geen rapport geschreven of advies uitgebracht over het arbeidsmarktbeleid of het bevat wel een advies om meer aandacht te besteden aan scholing, training en ontwikkeling. Een leven lang leren geldt al jarenlang als het belangrijkste instrument om ‘employability’, duurzame inzetbaarheid en langer doorwerken te bevorderen. Op het eerste gezicht valt hier veel voor te zeggen. In Figuur 3 zagen we dat de arbeidsdeelname sterk toeneemt met het opleidingsniveau. Van de laagopgeleiden tussen 15 en 65 jaar heeft maar iets meer dan de helft betaald werk, van de hoogopgeleiden is dit bijna 90 procent. Je zou dan verwachten dat een verhoging van het opleidingsniveau van de beroepsbevolking tot een forse stijging van de arbeidsparticipatie leidt. Deze redenering gaat echter voorbij aan het feit dat opleiding in belangrijke mate een ‘positioneel’ goed is (Hirsch 1976). Dat wil zeggen dat niet alleen – en misschien zelfs niet in de eerste plaats – het *absolute* niveau van een opleiding van belang is, maar vooral het *relatieve* niveau (Collins 1979). Voor wie solliciteert op een baan is het cruciaal dat zijn opleiding niet lager is dan die van andere kandidaten. Voor individuele personen is het daarom heel verstandig om te investeren in een opleiding, want die kan de kans op het vinden of behouden van werk aanzienlijk vergroten. Maar door de opleidingsinspanning van de een wordt de kans van een ander op dezelfde baan juist kleiner. Zolang het totale aantal banen niet toeneemt, is de maatschappelijke opbrengst van meer scholing dan ook miniem. Als scholing of training *uitsluitend* als effect zou hebben dat je in de wachtrij voor een baan meer naar voren schuift, levert ze vanuit maatschappelijk oogpunt zelfs een verlies op, want de investering in de opleiding is dan pure verspilling.

De kans hierop is het grootst tijdens een recessie. Zo laat Figuur 3 zien dat tussen 2008 en 2014 de netto-arbeidsparticipatie daalde van 75 naar 73

procent, hoewel het aandeel hoogopgeleiden in diezelfde periode toenam van 26 naar 30 procent onder de bevolking van 15 tot 65 jaar. Terwijl de arbeidsdeelname van hoogopgeleiden gelijk bleef, daalde die van laagopgeleiden van 60 naar minder dan 56 procent, hetgeen erop duidt dat de groeiende groep hoogopgeleiden de lager opgeleiden heeft verdrongen.

Natuurlijk zijn er wel situaties waarin scholing ook maatschappelijk loont. Als er veel moeilijk vervulbare vacatures zijn, waarvoor onvoldoende gekwalificeerde kandidaten beschikbaar zijn, is het wenselijk dat mensen een opleiding volgen die hen voor die functies kwalificeert. Dit was de gedachte achter het voorbeeld van minister Koolmees. Maar dit geldt vooral op een krappe arbeidsmarkt, zoals tot begin dit jaar, en dan toch vooral voor mensen die al wat beter opgeleid zijn en de capaciteiten hebben om zich verder te ontwikkelen. Voor de groep laagopgeleiden, met de zwakste positie op de arbeidsmarkt, is dit vaak geen reëel perspectief. Zouden echt zoveel medewerkers in de catering kunnen worden omgeschoold naar een zorgberoep? Te gemakkelijk wordt verondersteld dat iedereen hoger geschoold kan worden, zonder dat men zich afvraagt waarom een grote (maar wel slinkende) groep alleen met veel moeite een startkwalificatie (mbo 2-niveau) heeft weten te behalen, of zelfs dat niveau niet. Op een ruime arbeidsmarkt, waarvan de komende jaren sprake zal zijn, leiden extra scholingsinspanningen toch vooral tot verdringing van laagopgeleiden door iets minder laag opgeleiden, zoals ook het geval was tussen 2008 en 2014. Een andere aanwijzing hiervoor is dat een steeds groter deel van de lagere functies wordt bezet door werkenden met een middelbare of hogere opleiding (van 30 procent van de lagere functies in 2003 naar 40 procent in 2019).¹²

Wat voor scholing en training geldt, geldt ook voor veel andere re-integratie-instrumenten. Bijna allemaal zijn ze erop gericht om de kans van individuele werkzoekenden op het vinden van werk te vergroten, door hun positie te verbeteren ten opzichte van andere werkzoekenden. Of het nu gaat om een sollicitatietraining, informatie over een openstaande vacature, een goed gesprek, een competentietest, een sanctie voor iemand die niet actief zoekt of een baan niet accepteert, of een jobcoach die iemand begeleidt in het werk, het zijn alle maatregelen die tot doel hebben individuele werkzoekenden meer kans op werk te bieden. Maar het totale aantal banen neemt er niet door toe. Zelfs al wijst een serieuze evaluatie uit dat het betreffende instrument

effectief is (bijvoorbeeld SEO, 2014, over 'een goed gesprek'), toch is de kans groot dat het effect op de totale arbeidsparticipatie te verwaarlozen is en de maatschappelijke opbrengst zelfs negatief, doordat de extra inspanning per saldo niets oplevert.

Nu zullen economen onmiddellijk tegenwerpen dat ik mij schuldig maak aan de zogenoemde *lump of labour fallacy*, de onjuiste veronderstelling dat er een gegeven hoeveelheid werk is (de *lump of labour*) die over het beschikbare arbeidsaanbod verdeeld moet worden. Volgens het klassieke model van de arbeidsmarkt, dat ik hiervoor schetste, zal een toename van het (effectieve) arbeidsaanbod uiteindelijk leiden tot een lager marktloon en een hogere werkgelegenheid. In analyses van het CPB van de effecten van beleidsmaatregelen op langere termijn wordt zelfs verondersteld dat een toename van het arbeidsaanbod op den duur volledig door de arbeidsmarkt wordt geabsorbeerd. Simpel gezegd: de grootte van het arbeidsaanbod bepaalt op langere termijn de omvang van de werkgelegenheid. Het cruciale zit hier echter in de woorden 'op langere termijn'. Zo heeft de massale instroom van vrouwen op de arbeidsmarkt in de jaren tachtig en negentig in belangrijke mate bijgedragen aan de sterke groei van de werkgelegenheid in deze decennia. Maar feit is ook dat in de tweede helft van de jaren tachtig en het begin van de jaren negentig, toen veel vrouwen de arbeidsmarkt betraden, de werkloosheid onder mannen hoog bleef. Hun arbeidsaanbod werd niet zo makkelijk geabsorbeerd. En de huidige werkzoekenden zijn er niet bij gebaat als een extra inspanning van hun kant 'op langere termijn' tot meer werkgelegenheid leidt.

In een periode van laagconjunctuur is het zeer twijfelachtig of de *lump of labour fallacy* wel opgaat. Zolang het beschikbare aanbod beduidend groter is dan de vraag – oftewel, zolang er omvangrijke werkloosheid is – zal activeringsbeleid niet noemenswaardig bijdragen aan verhoging van de arbeidsdeelname en vermindering van het beroep op de sociale zekerheid.¹³ Zoals ik aan het begin van dit essay betoogde, is dit niet een uitzonderings-situatie, maar is een 'crisis', of in ieder geval een ruime arbeidsmarkt, een 'normaal' verschijnsel geworden. In de afgelopen twee decennia hadden we, zoals gezegd, slechts een paar jaar een krappe arbeidsmarkt, waarop de vraag naar arbeidskrachten het aanbod overtrof. Het is onverstandig om het activeringsbeleid geheel in te richten op die uitzonderlijke situatie. Feitelijk

12 Berekend op basis van gegevens van het CBS (Statline). Het gaat hier om personen met middelbaar of hoger onderwijsniveau die werken op beroepsniveau 1 (ISCO 2008).

13 Dit laatste is niet correct voor zover het beleid erin slaagt om mensen buiten een uitkering te houden of te krijgen zonder dat zij aan het werk gaan. Maar feitelijk heeft het beleid dan alleen als effect dat niet-werkenden een uitkering wordt onthouden, hetgeen bezwaarlijk als 'activering' kan worden aangemerkt.

is dit wel wat er, mede op advies van de commissie-Bakker, de afgelopen tien jaar is gebeurd. Het hoeft niet te verbazen dat dit beleid per saldo weinig heeft opgeleverd. Inderdaad is het in de jaren van opgaande conjunctuur, van 2004–2008 en van 2016–2019, gelukt om het aantal keer dat er beroep op een uitkering werd gedaan te beperken (zie Figuur 2). In hoeverre dit te danken was aan het gevoerde beleid valt overigens nog te bezien, maar in ieder geval werd de winst die in de eerste van deze twee perioden werd geboekt in de jaren daarna weer geheel tenietgedaan. En het is niet onwaarschijnlijk dat dit ook voor de tweede periode zal gelden. Voor de stijging van de arbeidsparticipatie van laagopgeleiden in deze twee perioden geldt grosso modo hetzelfde. De stijging met bijna 5 procentpunten tussen 2005 en 2008 werd in de zes jaar daarna weer geheel ongedaan gemaakt en gevreesd moet worden dat dit voor de stijging met 6 procentpunten tussen 2014 en 2019 opnieuw geldt.

Naar een crisisbestendig beleid voor werk en inkomen

Zoals ik hiervoor heb betoogd, is er geen reden om erg optimistisch te zijn over de mogelijkheden om in de toekomst het beroep op de sociale zekerheid terug te dringen en de arbeidsparticipatie van kwetsbare groepen te verhogen. Niettemin is er wel perspectief op enige verbetering als we de twee centrale boodschappen van dit essay ter harte nemen. In de eerste plaats zullen beleidsmakers zich er rekenschap van moeten geven dat een ‘crisis’ geen uitzonderingssituatie is en dus niet langer moeten uitgaan van een krappe arbeidsmarkt als de ‘normale’ situatie. In de tweede plaats moet de aandacht in het beleid verschuiven van het ‘repareren’ van individuele tekortkomingen naar het aanpakken van de macro-economische en collectieve oorzaken van inactiviteit en uitkeringsgebruik.

Om met het eerste te beginnen: er is veelvuldig geconstateerd dat het Nederlandse overheidsbeleid procyclisch is. De overheid geeft meer uit als het economisch meezit en minder als het slecht gaat. Hierdoor versterkt de overheid de conjunctuurgolven in plaats van deze te dempen, want in een opgaande conjunctuur worden de bestedingen extra gestimuleerd (resultierend in oververhitting) en in een neergaande conjunctuur extra geremd (resultierend in onderbesteding). Dit geldt ook, zij het met enige vertraging, voor het arbeidsmarkt- en socialezekerheidsbeleid. In eerste instantie heeft de overheid wel anticyclisch op de crisis gereageerd, door miljarden uit te trekken voor het ondersteunen van bedrijven en individuele zzp'ers en flexwerkers. Dit was ook in de vorige crisis het geval. Maar vanaf 2011, toen de economie nog in een diepe recessie verkeerde, begon de overheid fors te bezuinigen. De vraag is of het ditmaal heel anders zal gaan. Weliswaar heeft het kabinet – mede op advies van De Nederlandsche Bank en het CPB – aangekondigd dat het voorlopig niet aan (extra) bezuinigingen

denkt. Maar met de sterke terugval in de economie en de stijging van de socialezekerheidsuitgaven, komt het begrotingstekort ook de komende jaren ver boven de EMU-norm van 3 procent uit (vgl. CPB 2020b). Als de economie zich daarna herstelt, neemt de druk vanuit de EU waarschijnlijk toe om het begrotingstekort te verminderen door nieuwe bezuinigingsronden. Minister van Financiën Hoekstra kondigde in Nieuwsuur van 28 augustus 2020 dan ook al aan dat de tientallen miljarden die zijn geleend voor de overheidssteun “uiteindelijk moeten worden terugbetaald”.¹⁴

Zoals gezegd zal de huidige crisis niet de laatste zijn en is een ruime arbeidsmarkt met een werkloosheid van boven de 4 procent niet een uitzondering maar veeleer de ‘normale’ situatie. Om te zorgen dat de werkloosheid niet periodiek ver boven de 4 procent uitschiet, moeten we vooral voorkomen dat tijdens een economische terugval veel mensen hun baan verliezen. De NOW-regeling die het kabinet in maart 2020 introduceerde om de gevolgen van de *lockdown* te beperken, heeft precies dit tot doel en is daarin ook heel effectief geweest (Jongen & Koning, 2020). Maar de NOW heeft als noodmaatregel per definitie een tijdelijk karakter. Weliswaar heeft het kabinet besloten om de NOW, na het aflopen van de tweede ronde per 1 oktober 2020, te continueren tot 1 juli 2021. Dit is een verstandig besluit, want de effecten van de coronacrisis zijn nog lang niet uitgewerkt en er dreigt een groot banenverlies op het moment dat de noodmaatregelen aflopen.

In het licht van het voorgaande zou het echter beter zijn om niet telkens tijdelijke maatregelen te nemen, maar om een meer structurele regeling in te voeren. Die zou automatisch in werking moeten treden op het moment dat de economie terugvalt en weer moeten aflopen als de economie aantrekt. Het uitgangspunt hierbij zou moeten zijn dat het bij een terugval in de economie beter is om iedereen tijdelijk korter te laten werken dan een deel van het personeel te ontslaan. Een evenwichtige verdeling van de pijn is niet alleen rechtvaardiger, maar ook economisch gunstiger, omdat het ontslaan van personeel met hoge kosten gepaard gaat. Daarbij gaat het niet alleen om ontslagkosten voor de werkgever (zoals de transitievergoeding en een sociaal plan), maar vooral ook om het verlies aan ‘menselijk kapitaal’ (werkritme, werkervaring, bedrijfsspecifieke kennis) en de sociaalpsychologische kosten van het verlies van werk. Als de werkzaamheden van een bedrijf met 10 procent terugvallen verdient het dan ook veruit de voorkeur dat alle medewerkers (gemiddeld) 10 procent korter gaan werken in plaats van dat 10 procent van de medewerkers wordt ontslagen. In het bestaande

14 <https://nos.nl/nieuwsuur/artikel/2345807-hoekstra-bedrijven-en-mensen-moeten-zich-aanpassen-en-soms-nieuw-werk-zoeken.html>

systeem werken de financiële prikkels echter in de omgekeerde richting. Wie ontslagen wordt, ontvangt immers een werkloosheidsuitkering van 75 procent van het loon (tot een bepaald maximum) in de eerste twee maanden en daarna 70 procent (tot maximaal twee jaar). De overheid compenseert in eerste instantie dus driekwart van de financiële gevolgen van het ontslag voor de werknemer. Als alle werknemers 10 procent korter gaan werken en daarvoor loon inleveren, biedt de overheid echter geen compensatie. Bij de NOW is dit wel het geval en zelfs in sterkere mate dan bij de WW: de werkgever kreeg naar rato van de terugval van de omzet maximaal 90 procent van de loonsom vergoed. In de derde NOW-ronde is dit overigens verlaagd naar 80 procent en loopt dit percentage iedere drie maanden verder terug.

Het zou verstandig zijn om de NOW een meer structureel karakter te geven, waarbij werkgevers altijd compensatie ontvangen in het geval dat werknemers korter gaan werken vanwege een sterke terugval in de omzet (vgl. Jongen & Koning, 2020, voor een soortgelijk voorstel). Die compensatie zou dan wel wat lager kunnen zijn dan bij de eerste twee rondes van de NOW. Het ligt voor de hand om uit te gaan van een vergelijkbare compensatie als bij de WW (dus 75 procent of 70 procent tot een maximum loongrens). Bovendien dient de compensatie een tijdelijk karakter te hebben om te voorkomen dat een bedrijf dat structureel krimpt blijvend subsidie ontvangt. In lijn met de derde ronde van de NOW zou de subsidie stapsgewijs kunnen worden verminderd. Aansluitend bij de WW en de NOW 3 valt te denken aan een compensatie van 75 procent van het loon in de eerste drie maanden, 70 procent in de volgende drie maanden en daarna iedere drie maanden 10 procent minder. Na twee jaar stopt de subsidie dan. Feitelijk komt dit erop neer dat de WW-uitkering wordt ingezet om ontslag te voorkomen in plaats van om het inkomensverlies als gevolg van ontslag te compenseren. In aanvulling op deze wettelijke compensatie kunnen werkgevers en vakbonden aanvullende afspraken maken over de verdeling tussen de werknemers en de werkgever van de loonkosten die niet door de overheid worden gecompenseerd.

Door deze structurele NOW-regeling zal het beroep op de WW in een periode van economische teruggang veel minder toenemen dan anders het geval zou zijn. In het begin van een recessie zouden de uitgaven van de overheid hierdoor waarschijnlijk wel hoger uitvallen dan anders het geval zou zijn, doordat werkgevers naar verwachting voor meer werknemersuren een beroep zullen doen op deze compensatieregeling dan er anders aan WW zou moeten worden betaald vanwege ontslag. Maar doordat de compensatie met de tijd afneemt en een substantieel deel van de ontslagen werknemers voor langere tijd een beroep doet op de WW, zouden de totale kosten niet per se

hoger hoeven te zijn. Bovendien hebben de hoge initiële kosten het bijkomende voordeel dat ze de conjunctuurgolf dempen, doordat de bestedingen in de neergaande fase meer op peil blijven.

Een Wsw-nieuwe stijl

Deze structurele NOW-regeling gaat ervan uit dat werkloosheid in de eerste plaats een macro-economische oorzaak heeft en niet wordt veroorzaakt door individuele tekortkomingen. Ze sluit dus ook aan bij de tweede stelling van dit essay. Niettemin kan men tegenwerpen dat je niet volledig aan individuele factoren voorbij kunt gaan, omdat er tussen mensen grote verschillen zijn in de kans op werk en werkloosheid. Dit is juist. Maar dat de kans op werk of werkloosheid samenhangt met individuele kenmerken betekent nog niet per se dat het beleid bij die individuele factoren moet aangrijpen om effectief te zijn. Vaak zijn die individuele factoren eenvoudigweg niet te veranderen, omdat ze onlosmakelijk met de persoon verbonden zijn, zoals herkomst, sekse of handicap. Voor zover factoren die de individuele kwetsbaarheid vergroten wel te 'repareren' zijn – denk aan opleiding of motivatie – zal dit, zoals hiervoor uiteengezet, veelal wel de kansen van het individu vergroten, maar tegelijkertijd die van anderen verkleinen.

Bij die individuele factoren is het belangrijk onderscheid te maken tussen structurele en incidentele factoren. Structurele factoren maken mensen langdurig of permanent kwetsbaar, waardoor zij weinig kans maken op een stabiele en fatsoenlijke positie op de arbeidsmarkt. Te denken valt aan een arbeidshandicap of een lage opleiding. Incidentele factoren maken mensen tijdelijk kwetsbaar, zoals gedwongen ontslag, maar hoeven op langere termijn een goede arbeidsmarktpositie niet in de weg te staan.

Dat een deel van de bevolking structureel weinig kans heeft op de (reguliere) arbeidsmarkt weten we al eeuwenlang. Maar in al die eeuwen hebben we ons hierbij nooit willen neerleggen. Zo bezien loopt er een rechte lijn van de rasp- en spinhuizen in de Gouden Eeuw (die zeker niet voor iedereen 'goud' was), via de Koloniën van Weldadigheid in Veenhuizen (die evenmin voor iedereen 'weldadig' waren) in de negentiende eeuw, en het Boschplan in de jaren dertig van de vorige eeuw, naar de Participatiewet en de banenafpraak van vandaag en wellicht ook naar de basisbaan van de toekomst, zoals onder meer de WRR (2020) bepleit.

Het creëren van speciale (gesubsidieerde) werkplekken voor mensen die structureel niet op eigen kracht op de reguliere arbeidsmarkt aan het werk kunnen komen, is op zichzelf een zinvolle aanpak. Het probleem hierbij is dat telkens weer wordt verondersteld dat het om een tijdelijke maatregel gaat. Het doel is dat de deelnemers na verloop van tijd doorstromen naar een reguliere baan. De hoop is dat zij dan inmiddels zo gemotiveerd of geprikkeld zijn of zoveel kennis en vaardigheden hebben verworven, dat zij ook voor een reguliere baan in aanmerking komen. Dit blijkt echter telkens weer een illusie. Deels komt dit, zoals gezegd, doordat de factoren waardoor mensen weinig kans maken op de reguliere arbeidsmarkt structureel van aard zijn, en deels doordat het werken in een gesubsidieerde baan stigmatiserend werkt (ook wel aangeduid als het *scarring effect*). Werkgevers zien het feit dat je gesubsidieerd werk hebt juist vaak als een aanwijzing dat je niet geschikt bent voor een vacature.

Er is in het verleden ook aanvullend werk gecreëerd waarbij uitstroom naar regulier werk *niet* het uiteindelijke doel was. De sociale werkvoorziening is daarvan het bekendste voorbeeld, maar het gold ook voor de banenpools en de Melkertbanen uit de jaren negentig. Paradoxaal genoeg was juist het gebrek aan uitstroom naar regulier werk de belangrijkste reden om die regelingen na verloop van tijd weer af te schaffen. Het recentste voorbeeld is het besluit om de sociale werkvoorziening (Wsw) geleidelijk te laten 'leeglopen' door de toegang af te sluiten, in de verwachting dat de doelgroep dankzij de banenafpraak op de reguliere arbeidsmarkt aan de slag zou gaan. Inmiddels wordt vrij breed erkend dat dit een misrekening was. Weliswaar zijn de streefcijfers van de banenafpraak gerealiseerd (althans in het bedrijfsleven), toch wijst de evaluatie door het SCP (2019) uit dat de kans op werk van de Wsw-doelgroep is afgenomen.

Hoewel er op het functioneren van de Wsw zeker het een en ander valt aan te merken, was de gedachte erachter in essentie juist. Er is daarom alle reden om te overwegen een Wsw-nieuwe stijl in te voeren. Die zou in ieder geval iets anders moeten zijn dan de 'beschutte werkplekken' die gemeenten (moeten) creëren, aangezien die vooralsnog niet als volwaardig werk met normale arbeidsvoorwaarden kunnen worden beschouwd. Cruciale uitgangspunten voor een Wsw-nieuwe stijl zouden moeten zijn dat het om permanent werk gaat, dat uitstroom naar regulier werk geen doel is (maar waar dit mogelijk is wel wordt bevorderd) en dat het werk primair op sociale en niet op economische gronden wordt beoordeeld. Dit laatste betekent dat men moet accepteren dat het duurder kan zijn om iemand op een sociale werkplek te laten werken dan hem een uitkering te verstrekken (al zal dit zeker niet voor iedereen gelden). Als we ook de indirecte maatschappelijke kosten

van langdurige uitkeringsafhankelijkheid – zoals ten aanzien van gezondheidszorg, criminaliteit, schulden et cetera – in rekening zouden nemen, zou de slotsom toch positief kunnen zijn. Maar hoe dan ook moeten we als samenleving bereid zijn een prijs te betalen als we ook de meest kwetsbare groepen in staat willen stellen volwaardig aan de samenleving deel te nemen.

Ook met een Wsw-nieuwe stijl moeten we niet de illusie hebben dat iedereen die kan en wil werken daadwerkelijk aan het werk geholpen wordt. Daarvoor is het probleem simpelweg te groot en te weerbarstig. Het zou al een hele prestatie zijn als het volume van de 'oude' Wsw zou kunnen worden verdubbeld tot zo'n 200.000 werkplekken, maar ook dan zouden zeker nog zo'n half miljoen mensen aan de kant staan. Daarom is het gewenst om hiernaast de banenafpraak voort te zetten en zelfs uit te breiden om zoveel mogelijk mensen uit kwetsbare groepen met een loonkostensubsidie op een reguliere arbeidsplaats aan het werk te helpen.

De WW-uitkering als opstap naar werk

Naast structureel kwetsbare groepen zijn er mensen die tijdelijk, veelal door pech, in een kwetsbare positie zijn beland. Dit kan bijvoorbeeld het gevolg zijn van verlies van werk bij een reorganisatie of faillissement. Of van de pech dat je een aantal malen bij een sollicitatie net achter het net hebt gevestigd en nu als langdurig werkloze minder kans maakt om te worden aangenomen – simpelweg omdat je al langere tijd werkloos bent. Die kans is natuurlijk des te groter naarmate de werkloosheid hoger is – een verschijnsel dat in de economische wetenschap met ‘hysterese’ wordt aangeduid. Uit onderzoek weten we dat de kans om na ontslag weer aan het werk te komen rond de derde maand het grootst is en na een maand of zes snel afneemt. Er is daarom veel aan gelegen om te voorkomen dat mensen langer dan een half jaar werkloos blijven. Allereerst kan de structurele NOW-regeling, die hierboven is voorgesteld, ertoe bijdragen dat minder mensen ontslagen worden. Maar gedwongen ontslagen geheel voorkomen zal niet lukken. Zo zullen er altijd bedrijven failliet gaan die niet langer rendabel zijn. Dan komt het erop aan de duur van die werkloosheid zo kort mogelijk te houden en te voorkomen dat iemand, naarmate de werkloosheid voortduurt, minder aantrekkelijk wordt voor potentiële werkgevers.

Twintig jaar geleden hebben de lidstaten van de EU in de Lissabonstrategie afgesproken dat er voor iedere werkzoekende een sluitende aanpak dient te komen. Na maximaal zes maanden moet een werkzoekende op enigerlei wijze worden ondersteund om weer aan het werk te gaan of zijn kansen op de arbeidsmarkt te verbeteren. Nederland heeft aan deze sluitende aanpak nooit concreet invulling gegeven. Integendeel, vanaf 2011 is sterk bezuinigd op het budget van het UWV voor re-integratie, waardoor nieuwe werklozen alleen nog online dienstverlening kregen. Weliswaar is er inmiddels weer extra budget beschikbaar gekomen voor ondersteuning van nieuwe werklozen, maar van een sluitende aanpak is nog allerm minst sprake.

In de toekomst zou aan deze sluitende aanpak wel reëel inhoud moeten worden gegeven. Het beste kan dit al beginnen vóórdat een werknemer werkloos wordt en een uitkering aanvraagt. Bij voorkeur stelt het UWV al enkele maanden voordat het ontslag ingaat een diagnose van iemands kansen om weer snel aan het werk te komen. Is die kans klein, dan zou het UWV een actieprogramma moeten opstellen dat erop gericht is om die kans te vergroten. Het kan dan bijvoorbeeld gaan om een om- of bijscholingstraject. In lijn met wat hiervoor is betoogd, dient het dan wel te gaan om scholing voor een beroep of functie waarvoor nu onvoldoende geschikte arbeidskrachten beschikbaar zijn. Anders leidt scholing alleen tot verdringing van andere werkzoekenden. Scholing moet dan ook geen individuele keuze zijn van de werkzoekende, maar moet zijn gebaseerd op de behoeften op de arbeidsmarkt.

Vaak, en zeker tijdens een recessie, is echter niet een tekortschietende opleiding maar een gebrek aan banen de belangrijkste belemmering om weer snel aan het werk te komen. Omdat behoud van werkritme van groot belang is voor de toekomstige arbeidsmarktkansen, is het gewenst om de werkzoekende zoveel mogelijk actief te houden. Dit kan op verschillende manieren worden gerealiseerd. In het algemeen zouden ruimere mogelijkheden moeten worden geboden om met een WW-uitkering verschillende activiteiten uit te voeren. Een optie is dat een werkloze toestemming krijgt om vrijwilligerswerk te doen waarmee hij zijn vaardigheden en werkritme op peil kan houden. Dit zou de plicht om regelmatig te solliciteren overigens niet hoeven weg te nemen. Een andere mogelijkheid is dat werkgevers aan werklozen met behoud van uitkering een stage bieden. De werkloze kan dan gedurende enige tijd meelopen in een bedrijf dat hem in de nabije toekomst mogelijk ook een baan biedt. Dat geeft de werkloze en de werkgever de kans om, voor beiden zonder financiële risico's, aan elkaar te ‘snuffelen’ en te bezien of er een ‘fit’ is, in welk geval de stage na verloop van tijd in een dienstverband kan worden omgezet. Ook als dit niet het geval is, heeft de werkzoekende nieuwe ervaring opgedaan, weet hij hopelijk beter wat voor soort werk hem wel of niet past en is zijn werkritme op peil gebleven. Wel zal strikt moeten worden getoetst of de werkgever de werkzoekende niet als een goedkope arbeidskracht inzet en de stage geen regulier werk verdringt. Ook zouden de mogelijkheden voor gedeeltelijke werkhervatting met behoud van een deel van de uitkering moeten worden verruimd. In de huidige situatie mag een WW'er alleen bijverdiensten tot de helft van het vroegere loon (en na twee maanden tot 58,5 procent) voor een klein deel (25 resp. 30 procent) houden. Het zou wenselijk zijn om zowel de maximale verdiensten als het percentage dat men mag houden te verhogen, zodat het aantrekkelijker wordt voor

werklozen om weer gedeeltelijk aan de slag te gaan. Naast mijn eerdere pleidooi om de WW-uitkering structureel in te zetten om werkloosheid te voorkomen, is dit dus een pleidooi om de WW-uitkering te benutten als opstap (of, zo men wil, subsidie) om weer aan het werk te komen.¹⁵ In plaats van ‘activering’ van de sociale zekerheid door verscherpte toekenningscriteria en voorwaarden en beperkte uitkeringsrechten, zoals in de afgelopen decennia, pleit ik ervoor om activering veel letterlijker op te vatten, namelijk als het inzetten van uitkeringsgeld om meer mensen aan het werk te houden en aan het werk te helpen.

15 De wat oudere lezer zal wellicht opmerken dat dit veel weg heeft van de discussie in de jaren tachtig over het ‘terugploegen’ van uitkeringen. Dat is correct. Die discussie is destijds op weinig uitgelopen omdat economen betoogden dat met dit argument op den duur alle banen ten dele uit uitkeringsgeld zouden kunnen worden gefinancierd. Immers, met iedere baan wordt een uitkering bespaard. Dit argument snijdt echter minder hout als de inzet van uitkeringsgeld een tijdelijk karakter heeft, alleen bedoeld om een crisisperiode te overbruggen. Dat is nadrukkelijk de bedoeling van de voorstellen die hier worden gedaan.

Epiloog

Dat de coronacrisis in veel opzichten een unieke gebeurtenis is, mag ons niet in de verleiding brengen om te denken dat een economische crisis als de huidige een uitzonderlijke gebeurtenis is en dat daarna de ‘normale’ situatie weer terugkeert. Ik heb betoogd dat periodieke crises eigen zijn aan ons economische systeem en dat de naweeën van een economische terugval vaak zo lang duren dat een ‘normale’ situatie met een lage werkloosheid en een krappe arbeidsmarkt eerder de uitzondering dan de regel is. In het overheidsbeleid is dit besef echter nog onvoldoende doorgedrongen. Dit heeft twee belangrijke implicaties, zo heb ik in dit essay laten zien. Allereerst moeten we accepteren dat de verwachting dat iedereen met arbeidsvermogen aan het werk kan, een illusie is. Feitelijk is sinds het begin van deze eeuw geen structurele vooruitgang geboekt in het aan het werk helpen van mensen met een zwakke arbeidsmarktpositie en in het terugdringen van het beroep op de sociale zekerheid. Hoe hoog activering van het arbeidsmarkt- en socialezekerheidsbeleid in deze periode ook in het vaandel stond, de eerlijkheid gebiedt ons te erkennen dat dit nauwelijks iets heeft opgeleverd. De verleiding is groot om te concluderen dat we lering moeten trekken uit het verleden en in de toekomst gewoon (nog) beter ons best moeten doen. Deze overtuiging heeft de afgelopen decennia geresulteerd in een eindeloze reeks meer of minder ingrijpende hervormingen. Maar zolang het beleid blijft uitgaan van de veronderstelling dat werkloosheid en uitkeringsafhankelijkheid primair het gevolg zijn van individuele tekortkomingen, zullen ook toekomstige hervormingen de verwachtingen van de beleidsmakers niet kunnen inlossen.

De tweede implicatie van de coronacrisis die in dit essay centraal stond, is dat we de oorzaken – en daardoor ook de oplossing – van maatschappelijke problemen in de afgelopen decennia te veel hebben gezocht in een grotere nadruk op de individuele verantwoordelijkheid. Aan het begin van een crisis erkennen we nog wel dat er sprake is van een collectieve oorzaak, waarop individuele burgers hoegenaamd geen invloed hebben. Daarom reageert

de overheid op het uitbreken van een crisis met ingrijpende maatregelen die enerzijds de individuele vrijheid inperken, maar individuele burgers en bedrijven anderzijds ook zoveel mogelijk uit de wind proberen te houden. Dit was het geval bij de coronacrisis, met de *lockdown* en steunmaatregelen als de NOW en de Tozo, maar ook bij de vorige crisis, de kredietcrisis van 2008, toen banken onder curatele werden gesteld en met enorme bedragen voor omvallen werden behoed en banen werden gered met de deeltijd-WW. Maar na de eerste schok schakelt de overheid al snel over naar een beleid waarin de individuele verantwoordelijkheid weer centraal staat. Zo horen we nu pleidooien om minder nadruk te leggen op behoud van banen via de NOW en meer in te zetten op omscholing van werkenden wier baan op de tocht staat. Dit miskent echter dat individuele keuzes in een crisisperiode vaak averechts uitwerken, omdat individuele personen geen rekening (kunnen) houden met de effecten van hun keuzes voor anderen. Dit geldt zowel voor het beroep dat het kabinet op de eigen verantwoordelijkheid van de burger doet om een tweede coronagolf te voorkomen als voor de keuzes die individuele burgers maken op een ruime arbeidsmarkt met een hoge werkloosheid. Hoe verstandig het voor een individu ook kan zijn om te investeren in scholing of training om de kans op (behoud van) werk te vergroten, in veel gevallen zal dit simpelweg betekenen dat een ander hierdoor minder kans maakt.

Hoewel we niet de illusie moeten koesteren dat we het in de toekomst op het gebied van werk en inkomen veel beter doen dan in het verleden, kunnen niettemin twee, onderling samenhangende, koerswijzigingen toch perspectief op enige verbetering bieden. Allereerst dient het beleid niet langer de 'normale' situatie van een krappe arbeidsmarkt met relatief lage werkloosheid als uitgangspunt te nemen, maar moet een periode van laagconjunctuur evenzeer als 'normale' situatie worden beschouwd. Daarom bepleit ik een meer structurele NOW-regeling, waarbij uitkeringsgelden worden ingezet om bij een economische terugval automatisch (inkomens-) compensatie te bieden indien de arbeidsduur van alle medewerkers wordt gereduceerd in plaats van een deel van de werknemers te ontslaan. De tweede koerswijziging is dat wordt erkend dat niet iedereen in staat is om op de reguliere arbeidsmarkt aan het werk te gaan. De consequentie hiervan zou moeten zijn dat wordt teruggekomen van het besluit om de sociale werkvoorziening af te sluiten en dat er een Wsw-nieuwe stijl komt voor mensen die structureel niet in staat zijn op de reguliere arbeidsmarkt werk te vinden. Tot slot zouden diegenen die tijdelijk niet aan het werk kunnen vanwege een tekort aan banen, meer mogelijkheden moeten krijgen om met behoud van hun uitkering andere activiteiten uit te voeren die hen 'werkfit' kunnen houden. Zo krijgt activering van de sociale zekerheid een letterlijke

betekenis, namelijk dat uitkeringsgelden worden ingezet om mensen actief te houden of weer aan het werk te helpen.

De coronacrisis zal niet, zoals sommigen hopen en anderen vrezen, een geheel nieuw tijdperk inluiden. De crisis zou echter wel aanleiding moeten zijn om ons grondig te bezinnen op de uitgangspunten van het overheidsbeleid op het terrein van werk en inkomen.

Literatuur

- Achterhuis, Hans (1983). *De markt van welzijn en geluk*. Baarn: Anbo.
- Beck, Ulrich & Beck-Gernsheim, Elisabeth (2002). *Individualization*. London/Thousand Oaks/New Delhi: Sage.
- Collins, Randall (1979). *The Credential Society*. New York: Academic Press.
- Commissie-Bakker (2008). *Naar een toekomst die werkt*. Commissie Arbeidsparticipatie.
- Commissie-Borstlap (2020). *In wat voor land willen wij werken? Naar een nieuw ontwerp voor de regulering van werk*. Commissie Regulering van Werk.
- CPB (2016). *Kansrijk arbeidsmarktbeleid*. CPB-Boek 16. Den Haag: Centraal Planbureau.
- CPB (2020a). *Crisis op de arbeidsmarkt: wie zitten in de gevarenszone?* CPB coronapublicatie. Den Haag: Centraal Planbureau.
- CPB (2020b). *Macro Economische Verkenning 2021*. Den Haag: Centraal Planbureau.
- CPB (2020c). *Evaluatie experimenten Participatiewet. Effecten op de uitstroom naar werk*. CPB Notitie. Den Haag: Centraal Planbureau.
- CPB (2020d). *Kansrijk arbeidsmarktbeleid – Update actief arbeidsmarktbeleid*. Den Haag: Centraal Planbureau.
- Dalrymple, Theodore (2001). *Life at the bottom. The worldview that makes the underclass*. Chicago (Ill.): Ivan R. Dee.
- Ginneken, Jaap van (1999). *Brein-bevingen. Snelle omslagen in opinie en communicatie*. Amsterdam: Boom.
- Hirsch, Fred (1976). *Social limits to growth*. London: Routledge & Kegan Paul.
- Jongen, Egbert & Koning, Pierre (2020). *Lessen voor de NOW*. CPB coronapublicatie. Den Haag: Centraal Planbureau.
- Koning, Jaap de (2010). Vorm boven inhoud: het actief arbeidsmarktbeleid in de afgelopen dertig jaar. *Tijdschrift voor Arbeidsvraagstukken*, 26(4): 380-396.
- Murray, Charles (1984). *Losing ground: American social policy, 1950-1980*. New York: Basic Books.
- Olson, Mancur (1965). *The Logic of Collective Action: Public Goods and the Theory of Groups*. Cambridge (Mass.)/London: Harvard University Press.
- Platform de Toekomst van Arbeid (2020). *Investeren in mensen. Bouwstenen van een regeerakkoord over werken, leren en verzekeren*. Amsterdam: De Argumentenfabriek.
- Scheffer, Marten (2009). *Critical transitions in nature and society*. Princeton: Princeton University Press.
- Schelling, Thomas C. (1978). *Micromotives and macrobehavior*. New York/London: W.W. Norton & Company.
- Schelling, Thomas C. (1984). What is game theory? In: *Choice and consequence. Perspectives of an errant economist*. Cambridge (Mass.)/London: Harvard University Press (pp.213-242).
- SCP (2019). *Eindevaluatie van de Participatiewet*. Den Haag: Sociaal en Cultureel Planbureau.
- SEO (2014). *Een goed gesprek werkt. (Kosten)effectiviteit van re-integratiedienstverlening UWV voor de WW-instroompopulatie 2008-2010*. Amsterdam: SEO Economisch Onderzoek.
- WRR (2020). *Het betere werk. De nieuwe maatschappelijke opdracht*. WRR-rapport 102. Den Haag: Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid.

