



Fatsoenlijk flexwerk

**HANS BORSTLAP, MONIQUE KREMER, RON DIRIS,
EGBERT JONGEN, OLAF VAN VLIET, THEO ROELANDT,
HENRY VAN DER WIEL, TOM SMITS, ERIK BROUWER,
PIERRE KONING, PAUL MULLER, ROGER PRUDON,
WILLIAM LUITEN EN LUCY KOK**

DAARNAAST BIJDRAGEN VAN

**HANS BRITS, NICOLE JONKER, JANNEKE PLANTENGA, THOMAS VAN HUIZEN,
PAUL LESEMAN, WIM BOONSTRA, WILTE ZIJLSTRA, WIM VAN TILBORG, RUUD LAGEMANN,
RICK AALBERS, JASPER VAN BOVEN EN KENYA LIMBURG**

7 juli, 14-17u, Den Haag

Ondernemen voor morgen

Mini-conferentie met presentatie *ESB*-dossier



- Moet ondernemersbeleid kwaliteit, inclusie en specifieke technologieën stimuleren en, zo ja, hoe dan?
- Academische inzichten en reflectie vanuit beleid
- Uitreiking *ESB*-dossier

Aanmelden: esb.nu/ondernemen



Ministerie van Economische Zaken
en Klimaat

SAVE THE DATE & CALL FOR PAPERS

DE NEDERLANDSE ECONOMENDAG

4 NOVEMBER 2022, DEN HAAG

[WWW.ECONDAG.NL](https://www.econdag.nl)



Universiteit
Leiden



Ministerie van Economische Zaken
en Klimaat



Planbureau voor de Leefomgeving



Ministerie van Financiën



Centraal Planbureau



Ministerie van Sociale Zaken en
Werkgelegenheid

Inhoud

Actueel 242

Uitgelicht 244

Fatsoenlijk flexwerk

Grijp dit moment om flexwerk te fatsoeneren
YRLA VAN DE VEN 246

Zelfstandigen hard geraakt door coronacrisis
RON DIRIS, EGBERT JONGEN EN OLAF VAN VLIET 248

Bedrijven met coronasteun verkleinen de flexibele schil
THEO ROELANDT, HENRY VAN DER WIEL, TOM SMITS EN ERIK BROUWER 251

Modernisering arbeidsmarkt kan niet wachten
HANS BORSTLAP 254

Werkgeversverplichtingen bij ziekte ook effectief bij tijdelijke werknemers
PIERRE KONING, PAUL MULLER EN ROGER PRUDON 258

Werkgeversverplichtingen nadelig voor baankans ouderen
WILLIAM LUITEN EN LUCY KOK 261

Column: Pak de wirwar aan arbeidscontracten aan
MONIQUE KREMER 265

De betaalmarkt kent voldoende winstgevende niches voor kleine bedrijven
HANS BRITS EN NICOLE JONKER 266

Het maatschappelijk belang van kinderopvang vereist prijsregulering
JANNEKE PLANTENGA, THOMAS VAN HUIZEN EN PAUL LESEMAN 270

Kans zeer klein dat hogere rente leidt tot sterke stijging staatsschuld
WIM BOONSTRA 274

Effectieve nudges om tegelijkertijd sparen en roodstaan aan te pakken
WILTE ZIJLSTRA 277

Basisinkomen kan budgetneutraal worden ingevoerd
WIM VAN TILBORG EN RUUD LAGEMANN 280

Meeste kans op doorstart bedrijf bij pre-pack-insolventieregime
RICK AALBERS, JASPER VAN BOVEN EN KENYA LIMBURG 284

Statistiek 286

Ceteris paribus 288





Actueel

juni

- 16 ◆ **CPB-lezing** – *De econoom als loodgieter? Verborgen normativiteit in economische beleidsadvisering.* O.a. Diane Coyle (Cambridge University)
- 17 ◆ **KVS** – *New Paper Sessions 2022.* O.a. Marcel Timmer (RUG en CPB)
- 22 ◆ **Pakhuis de Zwijger** – *Leren boven presteren.* Berend van der Kolk (VU)
- 23 ◆ **Tinbergen seminar** – *The mortgage piggy bank: building wealth through amortization.* Peter Koudijs (Tinbergen Institute)
- 28 ◆ **Pakhuis de Zwijger** – *De echte prijs van voedsel.* O.a. Michel Scholte (True Price en Impact Institute)
- 30 ◆ **EUR workshop** – *On the crossroads of law and economics: experimental approaches.* O.a. Chen Li (EUR)

VERBORGEN NORMATIVITEIT

De econoom berekent de objectieve cijfers en de politicus mag de normatieve afweging maken. Zo zien economen de taakverdeling graag. Maar is dat wel altijd mogelijk? Bij de meeste beleidsopties gaan bepaalde mensen erop vooruit en anderen erop achteruit. Een maatschappelijke kosten-batenanalyse moet aantonen of het netto-effect positief is. Om tot een gemiddelde te komen, moeten er gewichten worden toebedeeld aan de mensen in de analyse: om welke groepen van de samenleving moet de overheid zich het meest bekommeren? Deze keuze is onvermijdelijk politiek en normatief van aard. In deze sessie wordt besproken hoe economen met deze keuzes omgaan en of hier duidelijk over wordt gecommuniceerd.

SOCIALE PRIJZEN

Door de inflatie worden prijzen in de supermarkt steeds hoger. De kans is echter groot dat de sociaal verantwoorde prijs van voedsel nóg hoger ligt. In de ideale wereld reflecteert de prijs van een product namelijk alle kosten van de productie, ook de kosten waar de producent niet direct voor opdraait. Maar in de realiteit worden kosten in de vorm van bijvoorbeeld vervuiling en gebruik van water niet in de prijs meegenomen. Met regulering, belasting en accijnzen kan de overheid de prijs van producten dichterbij de sociale prijs brengen. Maar blijft voedsel dan wel betaalbaar voor iedereen? In deze sessie wordt verkend hoe we voedsel een eerlijke doch betaalbare prijs kunnen geven.

Oratie



Aggie Paulus – *Bewust op weg naar doelmatigheid van zorg en onderwijs: elkaar beter leren kennen.* 17 juni.

Universiteit Maastricht

Benoeming



Joris Knob is per 1 juni 2022 benoemd als hoogleraar Strategie en Ondernemerschap aan Tilburg University

Afscheidredes

Peter van Gool – *Krokodillentranchen in het woningdossier.* 21 juni, Universiteit van Amsterdam



Wil Foppen – *Economie en management: paradox van pretentie en gezond verstand.* 24 juni, Universiteit Maastricht



Ruud Muffels – *Werk, welvaart en welbevinden.* 8 juli, Tilburg University



Promotiebespreking: Timo Verlaat

Carrot and stick: experiments with social welfare policies

Timo Verlaat

17 juni

Universiteit Utrecht



In Nederland kunnen burgers bij werkloosheid een beroep doen op publieke inkomensondersteuning zoals de Werkloosheidswet of de bijstand. Een voortdurende discussie in de samenleving en onder beleidsmakers draait om de vraag hoe dergelijke stelsels zó kunnen worden vormgegeven dat ze enerzijds inkomenszekerheid bieden en anderzijds uitkeringsgerechtigden activeren om werk te zoeken. Mijn proefschrift bestaat uit een

drietel empirische studies waarbij ik deze afruil tussen inkomenszekerheid en activatie onderzoek. Een van deze studies is een veldexperiment met de bijstand in Utrecht. In dit experiment werden drie verschillende interventies getest: (1) een ontheffing van de sollicitatie- en re-integratieplicht, (2)

een intensievere één-op-één-begeleiding, en (3) een hogere en langere vrijlating van inkomsten naast de uitkering. Uit mijn analyse blijkt dat een ontheffing van verplichtingen gedurende het experiment niet leidde tot minder uitstroom naar werk ten opzichte van de uitgangssituatie. Tegen het einde van het experiment – dat rond anderhalf jaar duurde – waren er positieve effecten op uitstroom: in de ontheffingsgroep had rond vijftien procent inkomsten boven de bijstandsnorm, ten opzichte van acht procent in de vergelijkingsgroep. Deelnemers zonder verplichtingen werkten ook vaker onder

een vast contract. Het zou kunnen dat deelnemers met een ontheffing anders naar werk hebben gezocht – mogelijk intrinsiek gemotiveerd – en hierdoor na enige tijd meer succes hadden. Maar ook de anticipatie om terug te keren naar het reguliere regime met de bijbehorende verplichtingen zou een rol kunnen hebben gespeeld.

De andere twee behandelingen, de intensievere begeleiding en de ruimere inkomstenvrijlating, zorgden tijdelijk voor meer uitstroom. Deze uitstroom ging vooral naar deeltijdbanen. Net als in de reguliere situatie vonden deelnemers vooral werk met een tijdelijk contract. Beide interventies lijken – zoals vormgegeven in het experiment – dus vooral veelbelovend als het doel

is om het werken naast de uitkering te stimuleren.

De resultaten lijken te suggereren dat er in Nederland ruimte is om de verplichtingen van uitkeringsgerechtigden te versoepelen, zonder dat dit ten koste gaat van activatie. Het experiment in Utrecht kende echter ook enige beperkingen, waaronder een beperkt aantal deelnemers. Bovendien zijn de resultaten mogelijk contextafhankelijk. In mijn proefschrift pleit ik daarom ook voor meer onderzoek, bijvoorbeeld in andere uitkeringsregimes en met minder gelijktijdige interventies.



Promoties

Erasmus Universiteit Rotterdam

Erik Waltré – *Leading for performance in adversity: managing failure, negative emotions, and self-threats.* 16 juni



Silviu Tiorean – *Mind the gap: the role of psychic distance and supplier's reputation in international buyer-supplier relationships.* 16 juni

Martina Pocchiari – *Managing successful and resilient shared-interest communities: the role of digitization technologies and disruptive events.* 17 juni



Tilburg University

Andrea Stoevenbelt – *Scrutinizing stereotype threat: combining replication and proper measurement to investigate the gender gap in test performance.* 24 juni



Martijn de Vries – *Theoretical asset pricing under behavioral decision making.* 27 juni

Tina Peeters – *Bridging different worlds: using people analytics effectively for improving wellbeing and performance.* 28 juni



Suzanne Bies – *Examining the effectiveness of activation techniques on consumer behavior in temporary loyalty programs.* 1 juli



Universiteit van Amsterdam

Pim Kastelein – *Essays in household finance: pension funding, housing and consumption over the life cycle.* 5 juli



Universiteit Utrecht

Lucia Rossel Flores – *A multidisciplinary analysis of tax reform: from politics to human behavior.* 24 juni



Wanxiang Cai – *Social capital and crowdfunding: a multilevel perspective.* 27 juni

Universiteit Maastricht

Victor Osei Kwadwo – *Inter-municipal cooperation and environmental outcomes, impact, drivers, and incentives.* 20 juni



Kimberley van der Heijden – *The more the better? How variations in the amount of environmental stimuli impact consumer behavior and decision making.* 28 juni





Schonere lucht

Een betere luchtkwaliteit door sluiting van kolencentrales heeft een significant positief effect op gemiddelde tentamen-cijfers. Dat tonen Gilraine en Zheng aan op basis van een *two-stage-least-squares*-model toegepast op een Amerikaanse dataset, waarbij ze de afstand tot een kolencentrale als instrument gebruiken. Omdat kolencentrales disproportioneel vaak in gebieden staan waar relatief meer zwarte mensen wonen, heeft de sluiting van een deel van de kolencentrales ertoe geleid dat het verschil in gemiddelde tentamen-cijfers tussen zwarte en witte Amerikanen met zes procent is gedaald.

Gilraine, M. en A. Zheng (2022) *Air pollution and student performance in the U.S.* NBER Working Paper, 30061.



Routinewerk

Werknemers die meer routinematig werken, blijven na ontslag langer werkloos en gaan meer achteruit in inkomen dan werknemers die minder routinematig werken. Dat laten Martins-Neto et al. zien met microdata van werknemers na een massaontslag in Brazilië. Een mogelijke verklaring voor de relatief zwakkere positie van werknemers die routinematig werk doen, is de toenemende automatisering. Vooral routinewerk wordt overgenomen door machines en software, waardoor werknemers met ervaring in routinewerk minder waardevol worden. Het stimuleren van omscholing voor routinewerkers kan hun relatief zwakkere positie bij ontslag verminderen.

Martins-Neto, A., X. Cirera en A. Coad (2022) *Routine-biased technological change and employee outcomes after mass layoffs: evidence from Brazil.* UNU-MERIT Working Paper, 2022-014.

Geld is een jongenzaak

Het verschil in financiële geletterdheid tussen mannen en vrouwen is al zichtbaar op jonge leeftijd en kan niet volledig worden verklaard door persoonlijke kenmerken. Tot deze conclusie komen Preston en Wright op basis van micro- en enquêtedata van Australische jongeren. Factoren zoals opleiding, persoonlijkheid, wiskundige en cognitieve vaardigheid zijn bepalend voor financiële geletterdheid. Bij elkaar verklaren deze factoren echter slechts 31,6 procent van het verschil tussen mannen en vrouwen wat betreft hun financiële vaardigheid op vijftien- tot negentienjarige leeftijd. Een groot deel van het verschil ontstaat dus al op jonge leeftijd en wordt waarschijnlijk veroorzaakt door genderstereotypes.

Preston, A. en R.E. Wright (2022) *Financial literacy amongst young people: when does the gender gap begin?* IZA Discussion Paper, 15287.

Uitkering en stabiliteit

Een hogere werkloosheidsuitkering bevordert de gezinstabiliteit na baanverlies. Dat blijkt uit onderzoek van Lindo et al. die daarvoor een *difference-in-differences*-analyse met Amerikaanse data gebruikten. Een ongeveer 400 dollar hogere uitkering verlaagt de extra kans op scheiding na baanverlies van de man met veertien procent, en de extra kans op scheiding na baanverlies van de vrouw met vijftien procent. Ook blijkt dat normaliter na baanverlies van de man de productie van nageslacht daalt, en deze na baanverlies van de vrouw stijgt. Een uitkeringsverhoging verkleint deze beide effecten.

Lindo, J.M., K. Regmi en I.D. Swensen (2022) *Stable income, stable family.* IZA Discussion Paper, 15267.



Misgelopen

Ruim een kwart van de mbo-studenten maakte in 2019 geen gebruik van de aanvullende beurs terwijl ze hier wel recht op hadden. Tot deze conclusie komen Zumbuehl en Magnée op basis van administratieve data van mbo-studenten en het inkomen van hun ouders. Door geen gebruik te maken van de aanvullende beurs lopen de studenten gemiddeld 190 euro per

Oost-Duitse bedrijven blijven klein om

Bedrijven in de maakindustrie van Oost-Duitsland houden hun fabrieken klein om de vorming van vakbonden te voorkomen. Tot deze conclusie komen Bachmann et al. op basis van een natuurlijk experiment in Duitsland. Oost- en West-Duitsland zijn vergelijkbaar in cultuur en instituties, maar in het oosten waren vakbonden minder machtig na de val van de muur. Oost-Duitse bedrijven willen deze positie behouden en houden hun fabrieken klein



studiebeurs

maand mis. Het kan zijn dat zij hierdoor tijdens hun studie meer werken en lenen dan nodig is. Om het niet-gebruik van de aanvullende beurs terug te dringen kan de overheid actief contact opnemen met studenten die recht hebben op de aanvullende beurs.

Zumbuehl, M. en C. Magnée (2022) *Niet-gebruik van de aanvullende beurs in het mbo*. CPB Notitie, mei.

vakbond buiten de deur te houden

zodat werknemers zich moeilijker kunnen organiseren. Dit gaat ten koste van de arbeidsproductiviteit – door minder schaalvoordelen – en economische groei. Daarmee wordt deels verklaard waarom Oost-Duitsland qua productiviteit nog altijd achterloopt op West-Duitsland.

Bachmann, R., C. Bayer, H. Stüber en F. Wellschmied (2022) *Monopsony makes firms not only small but also unproductive: why East Germany has not converged*. IZA Discussion Paper, 15293.

Minder depressief

Eenvoudige therapie sessies kunnen de gemoedstoestand van depressieve mensen op de lange termijn significant doen verbeteren. Dat blijkt uit een *randomized control trial* uitgevoerd in India onder voornamelijk vrouwen door Bhat et al. Tijdens de sessies, die een jaar lang meerdere keren per week plaatsvonden, lag de focus op gedragsactivering en het breken met negatieve patronen van inactiviteit en depressiviteit. Vijf jaar na de sessies blijkt dat ze voor de behandelgroep een daling in depressieve klachten van elf procent tweeweg hebben gebracht. De behandelgroep voelde zich tevens gemiddeld minder slecht over zichzelf, minder overoptimistisch en geduldiger en altruïstischer.

Bhat, B., J. de Quidt, J. Haushofer et al. (2022) *The long-run effects of psychotherapy on depression, beliefs, and economic outcomes*. NBER Working Paper, 30011.

Minimumprijs alcohol

Een minimumprijs voor alcohol, ingevoerd in Schotland in 2018, heeft geen effect gehad op de hoeveelheid verkeersslachtoffers. Dat concluderen Francesconi en James op basis van administratieve data over auto-ongelukken in het Verenigd Koninkrijk in combinatie met meerdere quasi-experimentele modelspecificaties. De wet, ingevoerd om alcoholgerelateerde ziekenhuisopnames en -sterfte te verminderen, zou wel op andere manieren positieve effecten kunnen hebben. De hoeveelheid ziekenhuisopnames door alcoholgerelateerde ziektes zou bijvoorbeeld wel kunnen zijn verminderd, maar dat is niet onderzocht.

Francesconi, M. en J. James (2022) *Alcohol price floors and externalities: the case of fatal road crashes*. IZA Discussion Paper, 15276.

Familiebedrijf erven

Om de continuïteit van ondernemingen te bevorderen geldt in Nederland bij bedrijfsopvolging een vrijstelling van de erf- en schenkbelasting. Maar die vrijstelling blijkt in veel gevallen niet nodig, concluderen Möhlmann en Van Essen. Bij ongeveer driekwart van de overdrachten zijn er bij de erflaters, schenkers of verkrijgers voldoende vrije financiële middelen aanwezig om de belasting direct te betalen. In andere gevallen is een betalingsregeling voor de overheid een goedkoper instrument om de continuïteit te borgen dan een vrijstelling.

Möhlmann, J. en C. van Essen (2022) *Evaluatie fiscale regelingen gericht op bedrijfsopvolging*. CPB Notitie, april.



Schooladvies verklaren

Verskil in cognitieve en non-cognitieve vaardigheden verklaart slechts 55 procent van de variatie in schooladvies tussen kinderen met ouders van verschillende opleidingsniveaus. Tot deze conclusie komen Zumbuehl et al. op basis van testdata van Nederlandse basisschoolleerlingen. De vaardigheden zijn gemeten de drie jaren vóór de Cito-toets, zodat een meetfout in de Cito-toets het verschil in advies niet kan verklaren. Wanneer ook overige factoren zoals gedrag in de klas, motivatie, gezins- en schoolkarakteristieken worden meegenomen, kan tot 71 procent worden verklaard. De resterende 29 procent in variatie van schooladvies voor kinderen met ouders van verschillende onderwijsniveaus blijft onverklaard door meetbare factoren.

Zumbuehl, M., N. Chehber en R. Dillingh (2022) *Can skills differences explain the gap in track recommendation by socio-economic status?* CPB Discussion Paper, 439.

Grijp dit moment om flex

Flexwerk zit weer in de lift. Na een korte dip aan het begin van de pandemie zet de flexibilisering van de arbeidsmarkt mondjesmaat door. Waren er begin 2012 volgens het Centraal Bureau voor de Statistiek (CBS) 1,48 miljoen werkenden met een flexibele arbeidsrelatie en 1,27 miljoen zelfstandigen, in het eerste kwartaal van 2022 steeg dat naar 2,63 respectievelijk 1,49 miljoen. Nu gingen er in die periode sowieso meer mensen werken, maar ook procentueel uitgedrukt neemt flexwerk toe (figuur).

Een arbeidsmarkt met grote flexibele schil heeft zowel voor- als nadelen. Daarom zijn de meningen verdeeld over hoeveel flexwerk wenselijk is, en in feite is dat een politieke keuze (Koning, 2019). Een voordeel van de mogelijkheid om flexibele contracten uit te geven is dat snelgroeiende bedrijven en kleine ondernemers

zo wendbaarder worden. Gaat het goed dan kunnen ze snel opschalen, maar valt de omzet het volgende jaar tegen, dan komen ze toch niet direct in de problemen. Ook tijdens een crisis is de flexibele schil functioneel, zie het artikel in dit themanummer van Theo Roelandt, Henry van der Wiel, Tom Smits en Erik Brouwer: kampen bedrijven in de coronacrisis met omzetverliezen, dan verkleinden ze hun flexibele schil, en krompen om het omzetverlies op te vangen. Veel van die tijdelijke werknemers vonden overigens al snel een nieuwe baan bij bedrijven met minder last van de crisis, wat de dynamiek ten goede komt. Wel zorgde dit bij flexwerkers voor onzekerheid, terwijl de meeste vaste werknemers rustig bleven zitten.

Ook werd de klap van de crisis opgevangen door minder zelfstandigen in te huren: Ron Diris, Egbert Jongen en Olaf van Vliet laten in dit themanummer zien dat tijdens de coronacrisis het aantal gewerkte uren van zelfstandigen veel harder daalde dan dat van werknemers. De daling qua gewerkte uren was zelfs groter dan in de financiële crisis van 2008.

Nadelen flexwerk

Flexwerk vergroot dus het aanpassingsvermogen van de economie in crisisperiodes. Toch heeft arbeidsmarktflexibilisering ook nadelen. Hans Borstlap wijst op de tweedeling van goed beschermde vaste contracten en slecht beschermde flexibele arbeid. Die tweedeling werkt door in de diverse sociale, maatschappelijke, culturele en gezondheidsposities (CBS, 2020). Daarom pleit Borstlap nogmaals voor het doorbreken van de impasse om zo flexibele arbeid meer vastigheid en zekerheid te bieden.

Een ander nadeel van al te soepele regelgeving qua flexwerk is dat het uitwassen mogelijk maakt, stelt Monique Kremer. Er zijn bijvoorbeeld bedrijven die expres een netwerk van tussenpersonen gebruiken, zoals uitzendbureaus, met als doel om hun werknemers zo min mogelijk te betalen. Vooral arbeidsmigranten

Grijp dit moment om flexwerk te fatsoeneren

YRLA VAN DE VEN

246

Zelfstandigen hard geraakt door coronacrisis

RON DIRIS, EGBERT JONGEN EN OLAF VAN VLIET

248

Bedrijven met coronasteun verkleinen de flexibele schil

THEO ROELANDT, HENRY VAN DER WIEL, TOM SMITS EN ERIK BROUWER

251

Modernisering arbeidsmarkt kan niet wachten

HANS BORSTLAP

254

Werkgeversverplichtingen bij ziekte ook effectief bij tijdelijke werknemers

PIERRE KONING, PAUL MULLER EN ROGER PRUDON

258

Werkgeversverplichtingen nadelig voor baankans ouderen

WILLIAM LUITEN EN LUCY KOK

261

Column: Pak de wirwar aan arbeidscontracten aan

MONIQUE KREMER

265

Flexwerk te fatsoeneren

– die de regelgeving zelden kennen, en geen directe relatie met een werkgever hebben – trekken aan het kortste eind. Maar ook de samenleving kan er allengs last van krijgen als werkgevers zich onttrekken aan hun verplichtingen en nauwelijks investeren in loopbanen of sociale inbedding van arbeidsmigranten.

De verplichtingen van werkgevers – die bij vaste contracten het duidelijkst zijn vastgelegd – hebben ook een maatschappelijke functie. Als werkgevers verantwoordelijk worden gemaakt voor de re-integratie van werknemers, resulteert dit bijvoorbeeld in minder arbeidsongeschikten, zo laten Pierre Koning, Paul Muller en Roger Prudon zien. Bij tijdelijke contracten was die prikkel minder sterk. In 2013 werden de werkgeversplichten bij tijdelijke contracten echter aangescherpt, met als gevolg dat de kans op arbeidsongeschiktheid afnam.

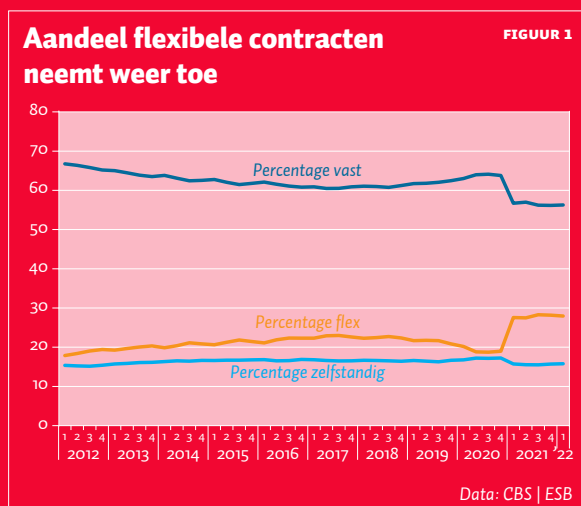
Alternatieve flexibiliteit

Bij het afwegen van de voor- en nadelen van flexwerk moet men ook kijken naar alternatieven. Mogelijk valt de gewenste flexibiliteit op andere manieren te bereiken, met meer voordelen of minder nadelen. Het artikel van William Luiten en Lucy Kok biedt een voorbeeld hiervan. Veel 55-plussers staan langs de zijlijn,

maar zouden graag willen werken om zo een deel van de huidige vacatures op te vullen. Werkgeversverplichtingen bij ziekte en administratieve lasten kunnen een drempel zijn om deze groep aan te nemen. Door UWV de werkgeversverplichtingen aangaande oudere werknemers te laten overnemen en dit via de werkgeverspremies te financieren, zouden de baankansen van deze groep kunnen toenemen.

Hervorm tijdens krapte

Er is geen beter moment om de arbeidsmarkt te hervormen dan nu, en op zijn minst de uitwassen van flexibilisering tegen te gaan. De krapte is omgekeerd hoog: volgens het CBS waren er in het eerste kwartaal van 2022 voor elke 100 werklozen 133 vacatures. Ingrepen op de arbeidsmarkt die normaliter tot extra werkloosheid kunnen leiden, zullen daarom nu minder pijn doen. Bovendien halen werkgevers nu toch al meer uit de kast dan voorheen om personeel te vinden, dus die huidige maatregelen dienen vooral als 'bodem' voor de toekomst.



Literatuur

Koning, P (2019) Meer bescherming flexwerkers en zelfstandigen is een politieke keuze. Blog op esb.nu, 4 maart.

YRLA VAN DE VEN

Vakredacteur
ven@economie.nl

Zelfstandigen hard geraakt door coronacrisis

De werkgelegenheidseffecten van de coronacrisis voor zelfstandigen lijken op basis van het aantal werkzame personen mee te vallen. Maar hoe zien de werkgelegenheidseffecten voor zelfstandigen eruit wanneer we kijken naar de gewerkte uren?

IN HET KORT

- Voor zelfstandigen is het aantal feitelijk gewerkte uren veel sterker gedaald dan voor werknemers tijdens de coronacrisis.
- De daling van het aantal gewerkte uren tijdens de coronacrisis is groter dan tijdens de financiële crisis en de eurocrisis.
- Het aantal gewerkte uren van laagopgeleide zelfstandigen daalde minder, maar herstelde zich daarentegen niet.

RON DIRIS

Universitair docent aan de Universiteit Leiden (UL)

EGBERT JONGEN

Universitair hoofd-docent aan de UL en programmaleider bij het Centraal Planbureau

OLAF VAN VLIET

Hoogleraar aan de UL

De werkgelegenheidseffecten van de coronacrisis vallen mee dankzij de economische steunpakketten voor werkgevers. Dat lijkt de consensus te zijn in het beleidsdebat en in de wetenschap. Hierdoor is de krapte op de arbeidsmarkt, waarvan er vóór de coronacrisis al sprake was, niet verdwenen. Zo rapporteert het Centraal Bureau voor de Statistiek dat de werkloosheid in november 2021 is gedaald tot 2,7 procent van de beroepsbevolking. Dit is zelfs nog lager dan vlak voor de coronacrisis; in februari 2020 was 2,9 procent van de beroepsbevolking werkloos.

Cijfers over de werkgelegenheid en de werkloosheid geven een redelijk goed beeld van de arbeidsmarktsituatie voor werknemers. Voor zelfstandigen daarentegen is dat in mindere mate het geval. Zelfstandigen fungeren in veel sectoren als een flexibele schil, en leveren deze flexibiliteit juist door meer of minder uren te gaan werken. Veranderingen in de werkgelegenheid vertalen zich bij zelfstandigen vooral in veranderingen in het aantal gewerkte uren, en veel minder in veranderingen in het aantal werkzame personen.

In dit artikel analyseren we de werkgelegenheidseffecten van de coronacrisis voor zelfstandigen aan de hand van het feitelijk aantal gewerkte uren. Als zelfstandigen hard door de coronacrisis geraakt zijn, kan aanvullend beleid wenselijk zijn. Eerder onderzoek laat namelijk zien dat zelfstandigen maar beperkt verzekerd zijn, en weinig buffers hebben tegen financiële schokken (Vlekke et al., 2020). Ook is zelfstandigheid niet altijd een vrijwillige keuze; een aanzienlijk deel van de zelfstandigen zou liever in loondienst willen werken (Bolhaar et al., 2018). Eerder in de coronacrisis konden zelfstandigen gebruikmaken van de

Tozo (Tijdelijke overbruggingsregeling zelfstandig ondernemers), maar sinds oktober 2021 kan dat niet meer.

Data en methode

Om de impact van de coronacrisis op zelfstandigen te onderzoeken, kijken we naar de feitelijk gewerkte uren. Deze data zijn relatief snel beschikbaar, waardoor het mogelijk is om de ontwikkelingen in 2020 en de eerste helft van 2021 te onderzoeken. De data over de gewerkte uren zijn afkomstig uit de Enquête Beroepsbevolking (EBB) van het CBS. We gebruiken daarbij het 'aantal feitelijk gewerkte uren in de afgelopen week' – dus de week voorafgaand aan het moment waarop de respondenten werden geënquêteerd. Het gaat daarbij om de gewerkte uren in de eerste 'werkkring' en de tweede 'werkkring', om er rekening mee te houden dat personen meerdere banen kunnen hebben. Of iemand als werknemer of zelfstandige telt, bepalen we op basis van de eerste werkkring. We hebben de beschikking over consistente reeksen van het eerste kwartaal 2003 tot en met het tweede kwartaal 2021.

We presenteren jaar-op-jaar-mutaties, omdat daarin de effecten van de coronacrisis zichtbaar worden. De ruwe data zijn namelijk lastig te interpreteren vanwege de structurele trends (vooral in het aantal werkzame personen) en de seizoenseffecten (vooral in het aantal gewerkte uren per week). De analyse heeft betrekking op alle zelfstandigen; dat wil zeggen zowel de zelfstandigen zonder personeel als die met personeel en met meewerkende familieleden. De uitkomsten voor alleen zelfstandigen zonder personeel zijn sterk vergelijkbaar met die voor alle zelfstandigen (data beschikbaar op verzoek).

We verwachten de sterkste effecten in de eerste helft van 2020, toen de coronacrisis begon en de eerste lockdown van kracht was, en in het vierde kwartaal van 2020 en het eerste kwartaal van 2021, toen er wederom sprake was van een lockdown.

Beperkt effect van coronacrisis op aantal zelfstandigen maskeert daling gewerkte uren

Het aantal zelfstandigen lijkt tijdens de coronacrisis stug door te stijgen (figuur 1). Het aantal werknemers daalt daarentegen vanaf het tweede kwartaal van 2020 sterk, en herstelt zich pas vanaf het vierde kwartaal 2020. Deze gestaag stijgende trend in het aantal zelfstandigen maskeert echter een bijzonder sterke daling in het aantal gewerkte uren van hen (figuur 2). Terwijl werknemers in het tweede kwartaal van 2020 per week gemiddeld iets meer dan één uur minder gaan werken, gaan zelfstandigen gemiddeld meer dan vijf uur minder werken. Weliswaar werken zelf-

standigen gemiddeld wat meer uren per week dan werknemers, in 2019 gemiddeld respectievelijk 34,4 uur en 27,5 uur per week, maar ook procentueel is de daling voor zelfstandigen veel groter dan voor werknemers (respectievelijk 15,2 en 4,4 procent).

Tijdens de zomer van 2020 – na het einde van de eerste lockdown – herstelde het aantal uren van zelfstandigen zich, maar bleef daarbij wel nog steeds ruim een uur onder het niveau van een jaar daarvoor. Door de versoepeling in de coronamaatregelen gedurende deze periode was de impact dus minder sterk dan in het voorgaande kwartaal. Eenzelfde herstel zien we ook bij werknemers, die in dit kwartaal zelfs meer werkten dan een jaar eerder.

In het vierde kwartaal van 2020 volgde een nieuwe lockdown, en dit had wederom een sterk effect op de gewerkte uren van zelfstandigen. Er volgde een sterke daling tot bijna drie uur per week ten opzichte van eind 2019. Ook in het eerste kwartaal van 2021 was het aantal uren nog ruim een uur lager dan in het eerste kwartaal van 2020, toen er al sprake was van een eerste daling. In de lente van 2021 (tweede kwartaal) was er wederom herstel, van bijna drie uur per week, maar daarmee was het verlies van ruim vijf uur per week een jaar eerder nog niet goedgehaakt. Dit in tegenstelling tot werknemers, die wel in dit kwartaal hun verlies van een jaar daarvoor compenseerden.

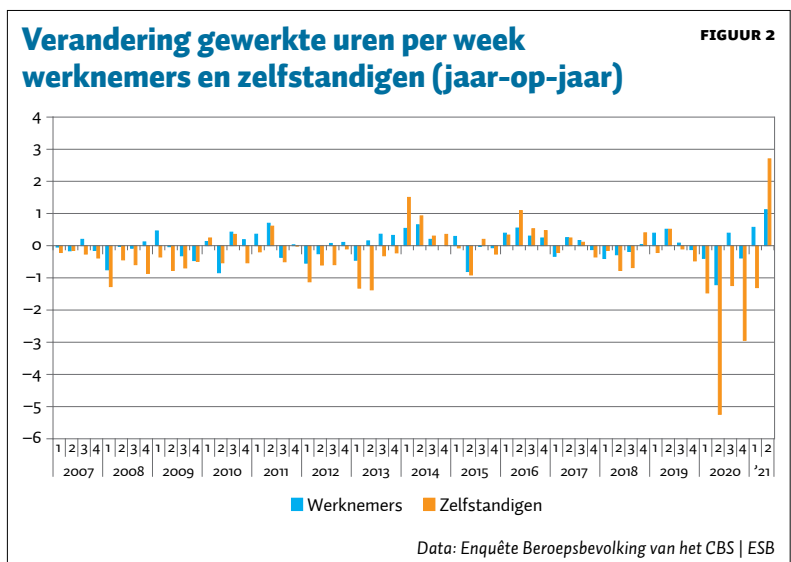
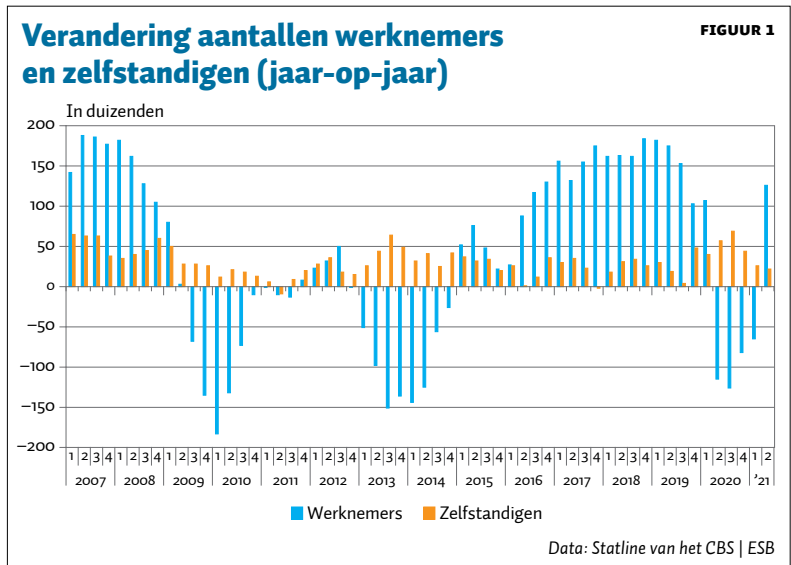
Daarna houdt onze datareeks op. Vermoedelijk heeft het herstel in de zomer van 2021 doorgezet, toen een groot deel van de contactbeperkende maatregelen verdween, maar het herinvoeren van contactbeperkende maatregelen – inclusief de avondlockdown en vervolgens de totale lockdown in het vierde kwartaal van 2021 – heeft sindsdien waarschijnlijk weer geleid tot een daling in het aantal gewerkte uren van zelfstandigen.

Daling groter dan tijdens de financiële crisis

Ook tijdens de financiële crisis (die begon vanaf het derde kwartaal 2008) en tevens de daaropvolgende eurocrisis zagen we dat er bij werknemers sprake was van een afname in het aantal individuen (figuur 1) terwijl er bij zelfstandigen sprake was van een afname in het aantal gewerkte uren (figuur 2).

Een opmerkelijk verschil is echter dat de daling in het aantal gewerkte uren voor zelfstandigen tijdens de coronacrisis een stuk groter is dan tijdens de financiële crisis en de eurocrisis. Tijdens die voorgaande crises daalde het aantal gewerkte uren voor zelfstandigen jaar-op-jaar met ruim een uur per week. Dit is een beperkt effect, vergeleken met de daling van ruim vijf uur per week in het tweede kwartaal van 2020, en ook de daling van bijna drie uur per week in het vierde kwartaal van 2020. Daarbij duurde de financiële crisis wel relatief lang, waarbij de daling in het aantal gewerkte uren cumuleert.

De vraag is natuurlijk hoe het verdere verloop van de coronacrisis eruit zal zien. Met de lockdown die in december 2021 is afgekondigd, begint er een duur van twee jaar in zicht te komen. Een bijzonder verschil in economisch opzicht tussen de coronacrisis en de eerdere crises is dat tijdens de coronacrisis perioden van krimp en herstel elkaar snel opvolgen, terwijl de ontwikkelingen tijdens de eerdere crises meer geleidelijk verliepen.

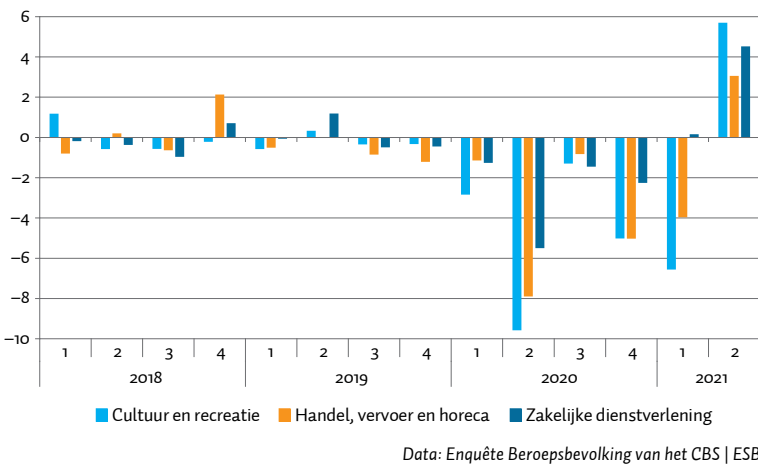


Verschillen per sector en opleidingsniveau

Uit onderzoek van Diris et al. (2022) blijkt dat voor werknemers de werkgelegenheidseffecten van de coronacrisis tussen sectoren sterk verschillen. Uit de huidige analyse blijkt dat ook de mate waarin zelfstandigen worden geraakt tijdens de coronacrisis sterk tussen sectoren verschilt. De grootste daling in het aantal gewerkte uren zien we in de sectoren (i) cultuur & recreatie, (ii) handel, vervoer & horeca, en (iii) de zakelijke dienstverlening (figuur 3). Met name in de cultuur- en recreatiesector nam het aantal gewerkte uren sterk af, met bijna tien uur per week (ten opzichte van een gemiddelde van 29,9 uur in 2019). Dit komt doordat vanwege de coronamaatregelen de activiteiten in de culturele sector grotendeels stillagen. Weliswaar was er enig herstel in het derde kwartaal van 2020, maar het half jaar daarna was er opnieuw sprake van een forse daling. De zakelijke dienstverlening wist zich na de initiële klap in kwartaal 2 wel grotendeels te herstellen vanaf medio 2020. Zelfstandigen in de zakelijke dienstverlening hebben blijkbaar een manier gevonden om te kunnen blijven werken ondanks de contactbeperkende maatregelen, door bijvoorbeeld meer diensten online aan

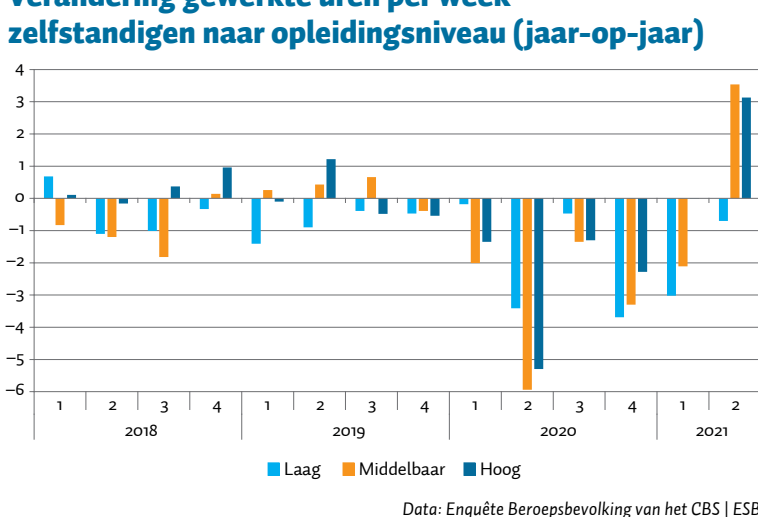
Verandering gewerkte uren per week zelfstandigen voor drie sectoren (jaar-op-jaar)

FIGUUR 3



Verandering gewerkte uren per week zelfstandigen naar opleidingsniveau (jaar-op-jaar)

FIGUUR 4



te bieden. De sector handel, vervoer & horeca beweegt net als cultuur & recreatie sterk mee met de versoepelingen en aanscherpingen van de maatregelen, al zijn de mutaties iets kleiner dan in laatstgenoemde sector. Ook voor de cijfers naar sector geldt dat de mutaties groter zijn dan tijdens de financiële crisis en de eurocrisis, maar dat er ook een sneller herstel is.

Naast de verschillen tussen sectoren zijn er, binnen de groep zelfstandigen, ook belangrijke verschillen in de omvang en het verloop van de schok door de coronacrisis naar opleidingsniveau (figuur 4). Aan het begin van de crisis, tot en met het derde kwartaal van 2020, daalt vooral het aantal gewerkte uren van middelbaar- en hoogopgeleide zelfstandigen (het gemiddeld aantal gewerkte uren in 2019 verschilt weinig tussen de opleidingsniveaus). Maar vanaf het vierde kwartaal 2020 zijn het vooral de laagopgeleide zelfstandigen die minder uren werken. Bovendien geldt dat de uren van middelbaar- en hoogopgeleide zelfstandigen zich deels herstellen in het tweede kwartaal van 2021, terwijl het aantal uren van laagopgeleide zelfstandigen juist verder daalt. Een verklaring voor deze verschillen vraagt om nader onderzoek. Wellicht hebben middelbaar- en hoog-

opgeleide zelfstandigen meer mogelijkheden om vanuit huis te werken dan de laagopgeleide zelfstandigen.

Tot besluit

De werkgelegenheidseffecten van de coronacrisis voor zelfstandigen lijken mee te vallen wanneer er wordt gekeken naar het aantal werkzame personen. Echter, wanneer we kijken naar de feitelijk gewerkte uren, dan blijkt dat zelfstandigen historisch hard zijn geraakt tijdens de coronacrisis, en de daling in de gewerkte uren is ook fors groter dan tijdens de financiële crisis.

Om zelfstandigen te ondersteunen tijdens de coronacrisis had het kabinet in recordtempo de *Tozo* (Tijdelijke overbruggingsregeling zelfstandig ondernemers) in het leven geroepen, naast de *NOW* (Noodmaatregel Overbrugging voor Werkgelegenheid) voor werkgevers van werknemers. De *Tozo* bood zelfstandigen een eenvoudige mogelijkheid om het inkomen aan te vullen tot het sociaal minimum. Maar in tegenstelling tot de *NOW* is, bij het instellen van de avondlockdown in november 2021, de *Tozo* niet meer tot leven gewekt. Ook tijdens de volledige lockdown die recentelijk werd afgekondigd, kunnen zelfstandigen vooralsnog geen aanspraak maken op de *Tozo*, ondanks dat in ieder geval een deel van de zelfstandigen waarschijnlijk weer hard wordt geraakt door de coronamaatregelen. Wel kunnen zij nog een beroep doen op het *Bbz* (Besluit bijstandverlening zelfstandigen). Weliswaar zijn de regels daarvan versoepeld, maar nog steeds zijn die regels strenger dan die voor de *Tozo*.

Literatuur

- Bolhaar, J., M. de Graaff-Zijl en B. Scheer (2018) Three perspectives on the Dutch growth of flexible employment. *De Economist*, 166(4), 403–432.
- Diris, R., L. van Doorn en O. van Vliet (2022) *Weinig mobiliteit tussen krimp- en groeisectoren tijdens coronacrisis*. Te vinden op esb.nu.
- M. Vlekke, H.-W. de Boer, J. Weda en A. van Geen (2020) *Stresstest huishoudens*. CPB/AFM Coronapublicatie, september.

Bedrijven met coronasteun verkleinen de flexibele schil

De overheid ondersteunt getroffen bedrijven tijdens de coronacrisis onder meer via de tijdelijke Noodmaatregel Overbrugging Werkgelegenheid (NOW), met als doel om werkgelegenheid te behouden. Hoe heeft de werkgelegenheid zich in 2020 daadwerkelijk ontwikkeld, en wat zijn de gevolgen van die steun geweest voor de samenstelling van de werkgelegenheid?

IN HET KORT

- De werkgelegenheid is in 2020 op peil gebleven, maar wel vooral als het gaat om vaste contracten.
- Werknemers met een flexibel contract verloren vaker hun baan, en gingen naar bedrijven die minder last hadden van de crisis.
- Bedrijven lijken de overheidssteun te hebben benut om de kennis en competenties van vast personeel te kunnen behouden.

THEO ROELANDT

Hoofdanalist Bedrijfsleven & Innovatie bij het Ministerie van Economische Zaken en Klimaat (EZK)

HENRY VAN DER WIEL

Economisch adviseur bij EZK

TOM SMITS

Senior onderzoeker SEO Economisch Onderzoek

ERIK BROUWER

Clusterhoofd SEO Economisch Onderzoek en hoogleraar aan Tilburg University

Smits et al. (2022) beschrijft de data en verantwoordt de keuzes in meer detail

Met de NOW kunnen werkgevers die door de coronacrisis te maken hebben met omzetverlies een tegemoetkoming ontvangen. De NOW had als doel het behoud van werkgelegenheid. In dit artikel onderzoeken we hoe de werkgelegenheid zich feitelijk heeft ontwikkeld in 2020, en wat de gevolgen van de NOW-steun (op basis van voorschotten) voor de (samenstelling van de) werkgelegenheid geweest zijn.

Methodie

We kijken naar het NOW-gebruik tijdens de eerste tranche (NOW-1), en de tweede (NOW-2), waarbij het hier gaat om bedrijven die NOW hebben aangevraagd, en die een voorschot ontvangen hebben. Voor de NOW-1 kon er vanaf 6 april 2020 een voorschot worden aangevraagd, en dit was bedoeld voor bedrijven met een verwacht omzetverlies van minstens twintig procent in drie aaneengesloten maanden, te starten (met terugwerkende kracht) op 1 maart, 1 april of 1 mei. Bedrijven die in de vier daarop volgende maanden een omzetverlies van minimaal twintig procent verwachtten, konden aansluitend gebruikmaken van de NOW-2-regeling.

We maken gebruik van data van het CBS, waaraan gegevens over de verstrekte NOW-steun door het UWV zijn gekoppeld. Voor alle bedrijven in Nederland (peildatum 1 april 2020), met minimaal één werknemer in dienst in februari 2020, is het gebruik van NOW-1 en NOW-2 in kaart gebracht. Daarnaast beschikken we over gegevens van

de maandelijkse werkgelegenheid (in fte) bij deze bedrijven, hun sector, grootteklasse en hun bedrijfsprestaties. Bij dat laatste gaat het specifiek om de solvabiliteit, liquiditeit en productiviteit (omzet per fte) in 2019.

We maken onderscheid tussen werknemers met een vast en een flexibel contract. Onder vaste werkgelegenheid vallen onder andere de reguliere werknemers en WSW'ers (Wet sociale werkvoorziening) met een contract voor onbetaalde tijd. Onder flexibele werkgelegenheid vallen de medewerkers met contract voor een bepaalde tijd, de oproep- en uitzendkrachten en de stagiaires.

Onze hypothese is dat bedrijven met NOW-steun medewerkers met een vast contract zullen willen behouden, maar de medewerkers in de flexibele schil in mindere mate. Hoewel de NOW bedoeld is voor werknemers met zowel vast als tijdelijk contract, heeft een bedrijf namelijk meer mogelijkheden om afscheid te nemen van medewerkers met een tijdelijk contract. De NOW vergoedt niet de totale loonkosten. Daarmee blijft er een financiële prikkel om tijdelijk personeel te laten gaan. Voor vast personeel is de prikkel voor de werkgever om in te krimpen minder sterk, omdat het reguliere ontslagrecht geldig blijft.

Als achteraf blijkt dat de werkgelegenheid en de daarbij horende loonsom lager uitvalt, dan wordt ook de subsidie lager vastgesteld. Overigens, vindt er in de NOW-1 een extra korting plaats bij bedrijfseconomisch ontslag.

Samenhang werkgelegenheid en NOW-gebruik

Als we afgaan op de cijfers van het Centraal Bureau voor de Statistiek (CBS, 2021), daalde de werkgelegenheid in het tweede kwartaal van 2020 sterk, om tegen het einde van dat jaar weer bijna volledig te herstellen op het niveau van voor de uitbraak. Dit herstel heeft zich in 2021 nog doorgezet.

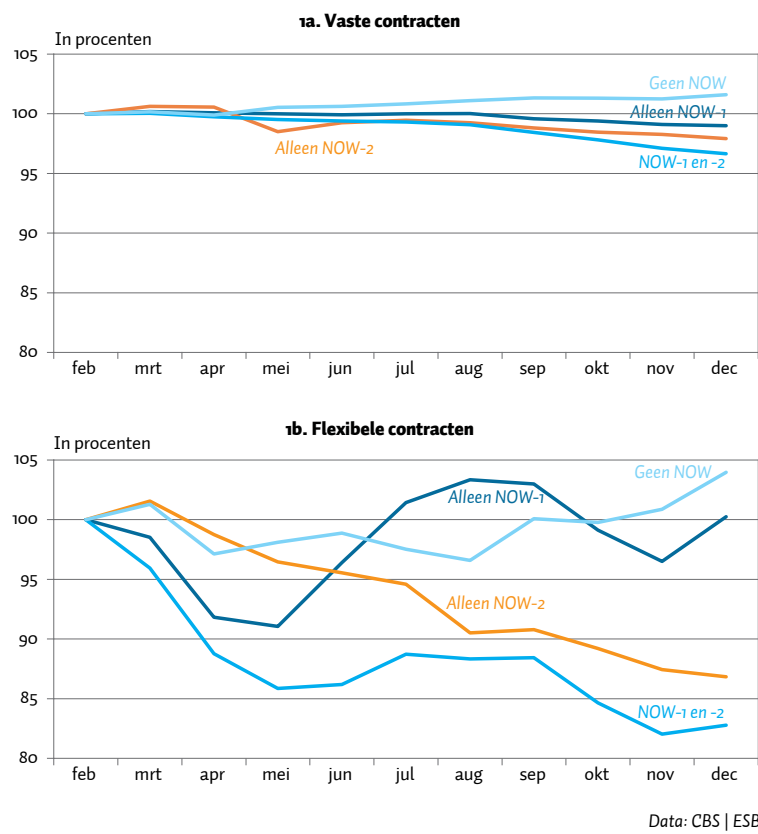
Achter deze werkgelegenheidsontwikkeling gaat een divers beeld schuil. Diris et al. (2022a) hebben recentelijk in *ESB* laten zien dat de werkgelegenheidseffecten van de crisis sterk verschillen tussen sectoren. Ook is de daling in gewerkte uren groter voor zelfstandigen dan voor werknemers (Diris et al., 2022b, in dit nummer).

We zien ook in onze data verschillen tussen groepen: tussen vaste en flexibele werkgelegenheid en tussen bedrijven met of zonder NOW-steun. Onder werknemers met een vast contract is er relatief weinig veranderd (figuur 1a). Wel is er een verschil te bespeuren tussen gebruikers en niet-gebruikers van de NOW-regeling: er is in 2020 een lichte daling geweest in de werkgelegenheid bij bedrijven die gebruik hebben gemaakt van de NOW, en een lichte stijging bij bedrijven die geen NOW hebben aangevraagd.



Ontwikkeling van de werkgelegenheid in februari t/m december 2020

FIGUUR 1



In de flexibele schil waren de werkgelegenheidsschommelingen groter (figuur 1b). Bij bedrijven zonder de NOW daalde de tijdelijke werkgelegenheid eerst licht, mogelijk door onzekerheden over de economische ontwikkeling na het begin van de coronacrisis. In de laatste maanden van 2020 lag de werkgelegenheid echter op een hoger niveau dan in februari. Bedrijven die alleen de NOW-1 gebruikten, lieten in het tweede kwartaal tijdelijk personeel gaan, maar maakten in het derde en vierde kwartaal weer volop gebruik van de flexibele schil, deels samenhangend met een weer aantrekkende economie.

Bij gebruikers van alleen de NOW-2 en bij gebruikers van de NOW-1 én NOW-2 zien we daarentegen een aanzienlijke daling van de tijdelijke werkgelegenheid met respectievelijk twaalf en zeventien procent in december ten opzichte van februari 2020. Als we kijken naar de onderliggende gegevens uit de Polisadministratie van het CBS, lijkt er sprake te zijn van een her-allocatie. Bij de bedrijven die gebruikmaken van de NOW-regeling daalt het aantal oproepkrachten sterk in de periode februari–december 2020, terwijl omgekeerd bij bedrijven die geen beroep doen op de NOW-regeling het aantal oproepkrachten sterk stijgt.

Correcties voor bedrijfskenmerken

Om een zuiverder beeld te krijgen, hebben we een lineaire regressieanalyse uitgevoerd, waarin we corrigeren voor een aantal achtergrondkenmerken van bedrijven (sector, grootteklasse en bedrijfsprestaties). We vergelijken daarbij zowel de vaste als de tijdelijke werkgelegenheid van bedrijven die

NOW-1 en/of NOW-2 gebruikten met de bedrijven in de referentiepopulatie (bedrijven met minimaal één werknemer in februari 2020) die geen gebruik hebben gemaakt van de NOW.

Tabel 1 laat zien dat, gecorrigeerd voor bedrijfskenmerken, de ontwikkeling in de vaste werkgelegenheid voor de NOW-gebruikers positiever is geweest dan het geval was bij de niet-NOW-gebruikers. Dit geldt voor alle drie de groepen van NOW-gebruikers, en zowel voor de periode februari t/m mei 2020 (model 1) als voor de langere periode februari t/m augustus 2020 (model 2). Deze resultaten suggereren dat de daling onder de werknemers met een vast contract zonder de NOW-steun groter zou zijn geweest.

Vergeleken met de vaste contracten zijn de resultaten anders voor de flexibele schil. De NOW heeft een daling van de inzet van tijdelijk personeel niet weten te voorkomen. Voor de periode februari t/m mei 2020 (dus bij de eerste lockdown, model 3) zien we dat terug bij alle vormen van NOW-gebruik.

Over de langere periode verschilt het beeld echter tussen bedrijven die alleen NOW-1 en bedrijven die zowel NOW-1 als NOW-2 gebruikten. In augustus (model 4) is de tijdelijke werkgelegenheid van NOW-1-gebruikers weer terug op het niveau van februari. Flexibele werknemers waren bij bedrijven die zowel NOW-1 als NOW-2 gebruiken echter slechter af. Daar daalde de werkgelegenheid – ook na de controle voor achtergrondkenmerken – sneller dan bij niet-gebruikers. Bij deze bedrijven herstelt de tijdelijke werkgelegenheid zich blijkbaar (nog) niet over de langere periode. Deze bedrijven hebben te maken met een verwacht omzetverlies over een langere periode, waardoor ook de flexibele schil nog niet in dezelfde mate is teruggekeerd als voor de aanvang van de coronacrisis.

Implicaties

De Nederlandse arbeidsmarkt is de afgelopen jaren geflexibiliseerd, en meer tijdelijk en relatief minder vast geworden (CPB, 2016). Onze econometrische analyse suggereert dat de flexibiliseringstendens zich mede door de coronasteun niet heeft voortgezet.

Bedrijven kozen er mogelijk voor om kosten te besparen door in hun flexibele schil werknemers te laten gaan of minder in te zetten. Erg vreemd lijkt dat niet, want de meest flexibele schil wordt juist ook benut om conjuncturele schommelingen op te vangen (CPB, 2016).

Wat ook een rol kan hebben gespeeld, is dat bedrijven, anticiperend op de krapte op de arbeidsmarkt, er (al dan niet mede door de NOW-steun) voor kozen om vooralsnog het vaste personeel met bedrijfsgebonden competenties aan te houden (*labour hoarding*), om zo tevens de continuïteit van het bedrijf te borgen voor als de conjunctuur weer aantrekt (Ebbinghaus en Lehner, 2021). Simpel gezegd: de kok en de bedrijfsleiding van het restaurant werden behouden, terwijl men ervan uitging dat flexibele medewerkers zoals serveerders bij een opleving van de omzet weer relatief eenvoudig zouden kunnen worden geworven.

Een derde mogelijkheid is dat werknemers met een tijdelijk contract zelf zijn weggegaan en op zoek zijn of waren naar een andere baan, of met pensioen gingen. Dit vanwege de verwachting dat hun tijdelijke contract niet verlengd

Regressieresultaten: effect op de werkgelegenheid TABEL 1

Modeluitkomsten	Model 1	Model 2	Model 3	Model 4
Uitkomstmaat	Feb–mei 2020	Feb–aug 2020	Feb–mei 2020	Feb–aug 2020
Werkgelegenheid	Vast	Vast	Tijdelijk	Tijdelijk
Alleen gebruik NOW-1	0,024***	0,019***	-0,087***	0,012
Alleen gebruik NOW-2	0,043***	0,049***	-0,062**	-0,131
Gebruik NOW-1 en NOW-2	0,031***	0,030***	-0,156***	-0,262***
Aantal waarnemingen	390.063	390.063	212.653	212.653
Adjusted R ₂	0,624	0,580	0,224	0,071

/ Significant op respectievelijk vijf- en eenprocentniveau

Noot: Er is in de regressie ook gecorrigeerd voor de achtergrondkenmerken sector, grootteklasse, solvabiliteit, liquiditeit en productiviteit

ESB

zou gaan worden, of omdat ze de intrinsieke motivatie hadden om bij een bedrijf te werken dat minder of geen negatieve gevolgen ondervond van de coronamaatregelen. Op basis van de CBS-polisgegevens zien we indicaties voor de (intersectorale) mobiliteit van tijdelijk personeel, en met name van oproepkrachten, tussen de bedrijven met en zonder steun.

Rest de vraag hoe dit nu verder zal gaan. Want als de buffer van de tijdelijke schil eraf is, dan zou een nieuwe economische schok de vaste kern wel eens kunnen uithollen, en dan ontstaat er een echte economische schade in de vorm van verlies aan menselijk kapitaal. Tevens kan relatief meer vast personeel leiden tot een verminderde dynamiek en tot minder schokbestendigheid in de economie.

Literatuur

CBS (2021) *Banen – Werkgelegenheid*. CBS Dashboard arbeidsmarkt.

CPB (2016) *Flexibiliteit op de arbeidsmarkt: lusten en lasten ongelijk verdeeld*. CPB Policy Brief, 2016/14.

Diris, R., L. van Doorn en O. van Vliet (2022a) *Weinig mobiliteit tussen krimpen en groeisectoren tijdens coronacrisis*. ESB, 107(4805), 42–45.

Diris, R., E. Jongen en O. van Vliet (2022b) *Zelfstandigen hard geraakt door coronacrisis*. ESB, 107(4810), 248–250.

Ebbinghaus, B. en L. Lehner (2021) *Labour hoarding during the pandemic: assessing the impact of job retention schemes in Europe*. Blog op blogs.lse.ac.uk, 1 juni.

Smits, T., B. Bos, E. Brouwer en M. Seip (2022) *Ontwikkeling flexibele en vaste banen bij gebruikers van NOW*. Te vinden op www.bedrijvenbeleidbeeld.nl.

Modernisering arbeidsmarkt kan niet wachten

Het kabinet heeft miljardenambities, maar verzuimt om de arbeidsmarkt te moderniseren, ondanks rapporten vol met concrete beleidsaanbevelingen. Waar is het wachten nog op?

IN HET KORT

- Er staan veel potentiële arbeidskrachten langs de kant, ondanks de talloze onvervulbare vacatures.
- Er zijn forse investeringen nodig in arbeidsbemiddeling: vraag en aanbod komen vaak niet vanzelf bij elkaar.
- Zorg voor een samenhangend pakket aan regels op de arbeidsmarkt die werken aanmoedigen.

HANS BORSTLAP

Voorzitter van de Commissie Regulering van Werk

Wij beleven op dit moment unieke tijden: veel onvervulbare vacatures en tegelijkertijd meer dan een miljoen zogenaamd 'onbenut arbeidspotentieel' (Stigter en Wilthagen, 2022). Gelet op de miljardenambities van het kabinet inzake energie, klimaat, stikstof, defensie en woningbouw, zal de huidige krapte de komende jaren alleen maar verder toenemen. De ambities kunnen alleen verwezenlijkt worden wanneer er voldoende werknemers zijn om de omvangrijke plannen daadwerkelijk uit te voeren.

Het unieke van de huidige situatie zit in de combinatie van veel vraag naar arbeid en tegelijkertijd een tekort aan arbeidsaanbod. Ik kan mij een dergelijke situatie de afgelopen decennia niet herinneren. Een kansrijk moment om vooral de langdurige werkloosheid fors te gaan terugdringen – een door velen gekoesterd verlangen en met evidente sociale, economische en maatschappelijke voordelen.

Om die langdurige werkloosheid aan te pakken is evenwel allereerst een deugdelijke analyse nodig van niet alleen de huidige situatie, maar ook van onderliggende trends die al jarenlang zijn ingesleten en ons, bij ongewijzigd beleid, ook op wat langere termijn zullen blijven belemmeren een effectief activerend beleid te voeren.

Belangrijke structurele oorzaken waardoor een grote groep arbeidskrachten langs de kant blijft staan, zijn de bestaande regelgeving rond arbeid en een niet goed functionerende arbeidsmarkt. Er is groot achterstallig onderhoud, met economische, sociale en maatschappelijke schade tot gevolg. Daarover gaat het rapport *In wat voor land willen wij werken?* (hierna: het rapport) van januari 2020 (Tweede Kamer, 2020). Het kabinet staat voor een dubbele opgave: enerzijds dienen de regels rond arbeid aange-

past te worden aan de gewijzigde omstandigheden van nu en straks; anderzijds moet het feitelijk functioneren van de arbeidsmarkt – het bij elkaar brengen van vraag en aanbod – gemoderniseerd worden. Naast het rapport geeft ook de SER (2021) talloze concrete beleidsvoorstellen.

De miljardenambities van het kabinet zullen goede bedoelingen blijven wanneer de arbeidsmarkt en arbeidsregelgeving niet tegelijkertijd worden aangepast aan gewijzigde omstandigheden. Het is dus hoog tijd om de arbeidsmarkt te moderniseren.

Problemen op arbeidsmarkt

Er zijn twee problemen op de huidige arbeidsmarkt: achterhaalde, onsamenhangende regels rond arbeid, en verwaarloosde arbeidsbemiddeling.

Achterhaalde, onsamenhangende regels rond arbeid

Veel regelgeving is nog exclusief afgestemd op het standaardcontract. Dat was vroeger inderdaad de standaard, maar inmiddels wordt arbeid voor bijna de helft op andere wijze verricht zoals in flexibele contracten, oneigenlijke zzp-constructies, payroll en wat slimmeriken allemaal nog meer hebben verzonnen en de wetgever oogluikend heeft toegestaan. Het resultaat is een tweedeling van goed beschermde vaste contracten en amper beschermde flexibele arbeid. Een tweedeling die doorwerkt in allerlei sociale, maatschappelijke, culturele en gezondheidsposities (CBS, 2020).

Bovendien hebben de vier regelsystemen die effect hebben op de vraag naar en het aanbod van arbeid – het arbeidsrecht, de fiscale regels, de sociale zekerheid en het onderwijs – decennialang elk een eigen ontwikkelingsgang doorgemaakt. Het gaat soms alle kanten op en dikwijls nogal aan elkaar tegengesteld. Arbeid willen we beschermen en bevorderen, maar in werkelijkheid wordt arbeid fiscaal fors belast en ontmoedigd. Verantwoord werkgeverschap zou je moeten bevorderen, maar we hebben dit de laatste decennia nogal ontmoedigd met een loondoorbetaling bij ziekte van twee jaar en een ontslagrecht waardoor het aannemen van vast personeel wordt tegengewerkt – beide overigens unieke verplichtingen, die elders in de wereld niet voorkomen.

Het gevolg van de los van elkaar ontwikkelde regelsystemen en de blijvende concentratie van regelgeving op het vaste contract is, dat we de afgelopen decennia het vaste, standaardcontract steeds meer hebben opgetuigd met massieve rechten en beschermingsconstructies.

Zo werd het voor werkgevers wel erg aantrekkelijk om uit te wijken naar flexibele vormen van arbeid buiten de onderneming, en de inkoop van tal van marginale en onei-



genlijke zzp-activiteiten, die amper werden beschermd of toegerust, en die de betrokken werkenden blootstelden aan de grillen van de markt. De ‘sociale kwestie’ van onze jaren.

Het ontstaan en voortduren van de tweedeling is het gevolg van een wapenstilstand tussen links en rechts die sinds het midden van de jaren negentig veel te lang heeft kunnen voortduren. ‘Links’ vroeg en kreeg massieve rechten voor de vaste werknemers, en ‘rechts’ eiste daartegenover voldoende vrijheid en ruimte voor tal van (externe) flexibele vormen van arbeid en zzp-constructies zonder al te veel rechten en toerusting.

Het rapport wil die impasse doorbreken. Mijn indruk is dat de analyse door velen van links tot rechts inmiddels wordt gedeeld. Deze gezamenlijke onderkenning van wat er mis is, is de basis om tot een ingrijpende vernieuwing te komen.

Verwaarloosde arbeidsbemiddeling

Het tweede probleem op de arbeidsmarkt is de verwaarloosde arbeidsbemiddeling. Het helpen om vraag en aanbod bij elkaar te brengen gaat meestal niet vanzelf. De afgelopen jaren is er fors gekort op de financiële middelen voor de arbeidsbemiddeling van UWV en gemeenten (Participatiewet).

Het gevolg van de verwaarloosde arbeidsbemiddeling is dat velen thuis zitten met een uitkering (werkloos, gedeeltelijk arbeidsgeschikt, bijstand, de huidige Participatiewet, of werk met te weinig uren). Als ik door Den Haag loop, zie ik overal bordjes hangen met “personeel gevraagd”.

Tegelijkertijd gaat er 25 procent van de begroting van de stad Den Haag naar de Participatiewet, waarvan een groot deel besteed wordt aan uitkeringen. We staan erbij en kijken ernaar. Vanwaar die lijdzaamheid? En gebrek aan urgentie om daar iets aan te doen. Wonderlijk, gelet ook op de miljarden-ambities van het kabinet waarvoor veel arbeid wordt gevraagd.

Nieuwe oriëntaties nodig

Wanneer regels verouderd en te onsamenhangend zijn, dan is er behoefte aan nieuwe, verbindende oriëntaties die stand kunnen houden in de dynamische en voortdurend veranderende wereld van de arbeid, zowel op microniveau van de werkvoet als op macroniveau van sociale en economische verhoudingen op wereldschaal.

Op grond van deze vooruitzichten bepleit het rapport de vier regelsystemen om te vormen zodat zij gaan voldoen aan drie cruciale vereisten: de regels voor vraag en aanbod van arbeid moeten wendbaarheid, weerbaarheid en wederkerigheid ondersteunen en zo nodig afdwingen.

Wend- en weerbaarheid

Het eerste uitgangspunt is wendbaarheid. De arbeidsregels moeten wendbaarheid mogelijk maken omdat de wereld van arbeid dynamisch is en voortdurend aan veranderingen onderhevig. Maar om wendbaar te kunnen zijn, moeten werknemers en werkgevers weerbaar zijn. Anders durven ze niet van de ene baan naar een andere te gaan of werknemers aan te nemen. Werknemers moeten sterk staan in de nieu-

we wereld van de arbeid, want er wordt veel meer gevraagd dan in het verleden. Je moet je blijven ontwikkelen, voortdurend inspelen op nieuwe ontwikkelingen, kansen grijpen die zich voordoen, risico's durven nemen. Dan heb je een vangnet nodig, zodat je weet dat je wordt opgevangen als er eens iets niet goed gaat in al die hectiek.

Echte sociale zekerheid vergt dat werknemers en werkgevers kunnen meebewegen met alle wendingen in het arbeidsbestel. Dat vraagt een grote omslag ten opzichte van de huidige vormgeving van de sociale zekerheid, waarin vooraf bepaalde rechten worden toegezegd, ongeacht ongewisse toekomstige situaties. Het pensioenakkoord van de zomer van 2019 is een voorbeeld van een dergelijke noodzakelijke vernieuwing.

De noodzakelijke wendbaarheid dwingt ook tot andere verwachtingen van het onderwijs: zijn we niet veel te vrijblijvend wanneer werknemers geen boodschap willen hebben aan het voortdurend bijhouden van de noodzakelijke vaardigheden om aan het werk te kunnen blijven? Waarom krijgt een ontslagen werknemer van bijvoorbeeld vijftig jaar, die de afgelopen jaren niets aan zijn vaardigheden heeft gedaan, dezelfde WW-uitkering als de ontslagen werknemer die dat wél heeft gedaan? En waarom staan wij toe dat een werkgever een werknemer ontslaat, dumpt in de fondsen, wanneer hij in de jaren daarvoor geen actie heeft ondernomen om deze werknemer 'bij de les' te houden? Hoe komt het dat we nog steeds een leerplicht hebben die is afgestemd op de initiële fase (was in de Leerplichtwet van 1901 van zes tot twaalf jaar; is nu van zes tot zestien jaar) terwijl het inmiddels volstrekt illusoir is om veertig jaar lang hetzelfde werk te doen. Waarom beschouwen we het leren en ontwikkelen na je zestiende nog steeds als een vrijwillige kwestie?

Wederkerigheid

Ten slotte het uitgangspunt wederkerigheid. Geen sociaal stelsel kan standhouden wanneer wederkerigheid van rechten en plichten er geen deel van uitmaakt. Hieraan ligt de stelling ten grondslag die de Commissie-Van Rhijn in de Tweede Wereldoorlog in Londen heeft ontwikkeld als basis van onze naoorlogse sociale zekerheid: "De gemeenschap, georganiseerd in den Staat, is aansprakelijk voor de sociale zekerheid en vrijwaring tegen gebrek van al haar leden, op voorwaarde dat alle leden zelf het redelijke doen om zich die sociale zekerheid en vrijwaring tegen gebrek te verschaffen."

De actualiteit van "op voorwaarde dat alle leden zelf het redelijke doen om zich die sociale zekerheid en vrijwaring tegen gebrek te verschaffen" is groot; zijn we dit niet wat uit het oog verloren? Door vooral over 'rechten' te spreken, ongeacht een persoonlijke inzet die nodig is om het hele sociale stelsel te kunnen blijven waarborgen?

Wederkerigheid van alle betrokkenen is noodzakelijk: van werknemers, werkgevers en van de overheid. Zij zullen alle drie moeten leveren; geen van deze drie kan het laten afweten. We denken dat het sociaal is een werkloze 'rustig' thuis op de bank te laten zitten en, als collectiviteit of als werkgever, niet in hem of haar individueel te investeren. We rationaliseren dit met een uitspraak als: 'deze mensen hebben nu eenmaal een afstand tot de arbeidsmarkt', maar het

is sociale onverschilligheid en verwaarlozing. Zou het niet andersom zijn: de arbeidsmarkt heeft een afstand tot deze mensen? Als we werkelijk menen dat arbeid zin geeft aan het bestaan, dan handelen we daar nu niet naar. We onderschatten de niet-materiële gevolgen van werkloosheid: sociaal, maatschappelijk en uiteraard ook economisch. De huidige regels en gebruiken van de arbeidsmarkt ondermijnen de solidariteit met grote groepen in onze samenleving, die geen uitkering wensen maar nuttig actief willen zijn.

Aanbevelingen

We moeten dus de regels van de arbeidsmarkt veranderen. Wanneer de drie nieuwe oriëntaties – wendbaar, weerbaar en wederkerig – ingang vinden in de complexe en omvangrijke regelgeving rond arbeid dan leidt dat bijvoorbeeld tot de volgende vijf concrete beleidsplannen.

Zorg voor een gelijk spelveld voor alle werkenden

Er is een gelijk spelveld nodig voor alle werkenden. De toedeling van zekerheid enerzijds en van onzekerheid anderzijds is zeer ongelijk verdeeld. Zij die een vast contract hebben, zijn stevig beschermd met weinig blootstelling aan ongewisse en onzekere feiten en omstandigheden. De flexkrachten daarentegen staan vol in de wind en vooraan om als eerste de klappen op te vangen, zie de coronacrisis (Diris et al., 2022; Roelandt et al., 2022, beide in dit nummer). Ze zijn ook het slechtst toegerust voor het bijhouden van noodzakelijke vaardigheden in de dynamische wereld van de arbeid.

Het vaste contract zal wendbaarder moeten worden en flexibele arbeid komt meer vastigheid en zekerheid toe. Grotere wendbaarheid van het vaste contract kan onder meer bereikt worden door de werkgever toe te staan de arbeidsduur tot een bepaald percentage (bijvoorbeeld twintig procent) te verminderen wanneer bijzondere omstandigheden, buiten de normale ondernemingsrisico's, daartoe aanleiding geven. Daarnaast kan de werkgever met de werknemer afspreken dat hij/zij tot twintig procent meer werkt wanneer het buitengewoon goed gaat, met uiteraard een navenante beloning. Zo zou een variabele range tussen 80 en 120 procent kunnen ontstaan als alternatief voor de schil met flexibele contracten die werkgevers nu gebruiken. De extra betrokkenheid van werknemers bij de onderneming die hiervan uitgaat, zal een nieuwe impuls geven voor meer moderne arbeidsverhoudingen. Het SER-advies van juni vorig jaar bevatte al de 80–100-variëte (SER, 2021); de sociale partners zullen vermoedelijk weinig bezwaar hebben tegen de variëte van 100–120 procent in goede tijden.

Ook wat betreft de weerbaarheid is een gelijk spelveld nodig. Op dit moment zijn er twee grote hiaten in de bescherming van alle werkenden. Allereerst ontbreekt een volksverzekering tegen arbeidsongeschiktheid. De speciale arbeidsongeschiktheidsverzekering voor alleen zzp'ers, waaraan nu gewerkt wordt, is gedoemd te mislukken. Kijk even naar de ervaringen met de WAZ in 2002 toen na het afschaffen van de volksverzekering arbeidsongeschiktheid in 1998 (de AAW) de WAZ als aparte arbeidsongeschiktheidsverzekering voor zelfstandigen werd ingevoerd. Spoedig werd deze weer opgedoekt, omdat de premies te hoog werden.

Ten tweede is er geen bescherming van alle werkenden

tegen kennisveroudering. Daarom bepleit het rapport een individuele leerrekening met onderwijsbudget voor alle burgers, substantieel van omvang en beschikbaar gedurende de gehele werkzame periode. Het recente coalitieakkoord komt niet verder dan incidenteel, gedurende vier jaar 125 miljoen euro per jaar daarvoor beschikbaar te stellen – misschien wel de grootste omissie van het coalitieakkoord, en onbegrijpelijk naast de tientallen miljarden die zijn uitgetrokken voor de energie- en klimaattransitie. Wanneer deze onevenwichtigheid in het coalitieakkoord niet alsnog wordt hersteld, zullen de klimaatmiljarden weinig opleveren omdat de mensen met vaardigheden voor de uitvoering ontbreken.

Maak werkgeverschap aantrekkelijker

Ook de weerbaarheid van werkgevers zal versterkt moeten worden. Een wendbaarder vast contract zorgt ervoor dat werkgevers niet ontmoedigd, maar juist aangemoedigd worden om werknemers in vaste dienst te nemen. De huidige twee jaar loondoorbetaling bij ziekte en arbeidsongeschiktheid helpt daar niet echt bij en zou dus moeten worden herzien.

Ook zal, uiteindelijk – wanneer de meeste van de plannen uit het rapport zijn uitgevoerd – ook het ontslagrecht gemoderniseerd kunnen worden, als laatste fase in een transformatie van de arbeidsmarkt en het arbeidsrecht. Ook dat maakt het werkgeverschap aantrekkelijker. En als werknemers straks goed toegerust zijn om wendbaar van de ene baan op een andere over te stappen en er een effectieve en intensieve arbeidsbemiddeling is, is ontslag geen ramp meer, zoals dat nu nog dikwijls wel is. De volgorde in de plannen uit het rapport doet er dus toe.

Kom tot drie volwaardige pijlers

Om te komen tot wendbare, weerbare en wederkerige arbeidsverhoudingen, zullen we moeten streven naar drie volwaardige pijlers waarop arbeid wordt verricht: een wendbaar vast contract (onbepaalde tijd) voor structurele arbeid; een beter toegerust en beschermd flexibel contract voor tijdelijke arbeid en een beter toegerust zelfstandig ondernemerschap voor arbeid die zelfstandig in opdracht wordt verricht. Alle vormen die nu nog daarnaast bestaan moeten worden weggeaneerd.

Verlaag fiscale druk op arbeid

Daarnaast is het zaak om de arbeidsparticipatie niet langer te ontmoedigen via een hoge fiscale druk op arbeid. Met de huidige fiscale regels zijn de prikkels om (meer) te werken verkeerd, vooral aan de basis van de arbeidsmarkt en voor deeltijdwerkers. Hierover groeit een brede consensus, maar daadkracht blijft vooralsnog uit. Ook hier geldt een wederkerigheid: gelet op de krapte op de arbeidsmarkt zullen werkgevers de lonen (vooral aan de basis van de arbeidsmarkt) wel moeten verhogen, zullen werknemers actief moeten meewerken aan een wendbaar arbeidsbestel, en zal de overheid in ruil arbeid fiscaal moeten ontlasten en toeslagen terugbrengen. De belasting op kapitaal zou daartoe omhoog kunnen. Is het niet wonderlijk dat de discussie over het fiscale stelsel vooral gaat over het repareren van een fout in het verleden (box 3) en niet of nauwelijks over een

toekomstbestendig fiscaal stelsel in den brede? En dat op een moment dat de arbeidsmarkt schreeuwt om het fiscaal stimuleren van vraag en aanbod?

Moderniseer en intensiveer de arbeidsbemiddeling

Naast een omvangrijk wetgevingstraject om tot eenduidigere arbeidsregels te komen, kan al onmiddellijk worden begonnen met het moderniseren van de arbeidsbemiddeling. De afgelopen jaren zijn UWV en gemeenten fors gekort in hun budget. Dat belemmerde een intensieve, individuele hulp van werkzoekenden naar werk. De 500 miljoen euro (minus wat voor armoedebestrijding is bestemd) uit het recente coalitieakkoord staan in geen verhouding tot de miljarden voor de energie- en klimaattransitie.

In de regio werken publieke en private instanties samen in de zogenaamde regionale mobiliteitsteams om de spanningen op de arbeidsmarkt te verzachten (Tweede Kamer, 2022). Om de ambities in het regeerakkoord te verwezenlijken, is het van belang dat die publiek-private samenwerking in de regio de financiële middelen krijgt om de begeleiding naar werk te intensiveren. Overweeg inkoopcontracten overeen te komen, waarbij de regionale organisaties binnen een bepaalde tijd werknemers met een bepaalde scholing en expertise leveren, die nodig zijn om de miljardenambities metterdaad waar te maken. Hier snijdt het mes aan ten minste twee kanten: meer mensen aan het werk (met grote sociale, economische en maatschappelijke baten) en de kabinetsambities kunnen feitelijk gerealiseerd worden. Hier wordt toch iedereen beter van? Waar wachten we nog op?

Literatuur

- CBS (2020) *Arbeid, flexwerk en gezondheid: over de samenhang tussen (tijdelijk) werk en gezondheid*. CBS Rapport, 3 februari.
- Diris, R., E. Jongen en O. van Vliet (2022) Zelfstandigen hard geraakt door coronacrisis. ESB, 107(4810), 248–250.
- Roelandt, T., H. van der Wiel, T. Smits en E. Brouwer (2022) Bedrijven met coronasteun verkleinen de flexibele schil. ESB, 107(4810), 251–253.
- SER (2021) *Zekerheid voor mensen, een wendbare economie en herstel van de samenleving*. SER Advies, 21/08.
- Stigter, S. en T. Wilthagen (2022) Arbeidsdeelname kan en moet fors omhoog. ESB, 107(4809), 204–207.
- Tweede Kamer (2020) *In wat voor land willen wij werken?* Eindrapport Commissie Regulering van Werk, 23 januari. Te vinden op www.rijksoverheid.nl.
- Tweede Kamer (2022) *Actieplan Dichterbij dan je denkt: korte termijn aanpak krapte*. Kamerbrief, 2022-0000089625, 13 april. Te vinden op www.rijksoverheid.nl.

Werkgeversverplichtingen bij ziekte ook effectief bij tijdelijke werknemers

Sinds de invoering van de Wet BeZaVa in 2013 zijn werkgevers medeverantwoordelijk voor het herstel en de re-integratie van alle zieke werknemers met een tijdelijk contract. Draagt deze werkgeversverplichting bij aan herstel en re-integratie?

IN HET KORT

- Tijdelijke werknemers werden tot 2013 circa vijftig procent vaker arbeidsongeschikt dan werknemers met een vast contract.
- De hogere arbeidsongeschiktheidskans in een tijdelijke baan komt niet door een slechtere gezondheid.
- De werkgeversverantwoordelijkheid voor de re-integratie van tijdelijke werknemers heeft de arbeidsongeschiktheid verlaagd.

PIERRE KONING

Hoogleraar aan de Vrije Universiteit Amsterdam (VU)

PAUL MULLER

Onderzoeker aan de VU

ROGER PRUDON

Promovendus aan de VU

Het nieuwe kabinet wil de instroom in de WIA zo veel mogelijk beperken. En dat doet het door werkgevers te prikkelen om te werken aan herstel en terugkeer van werknemers (Coalitieakkoord, 2022). Tegelijkertijd heeft het kabinet begrip voor het feit dat ondernemers de verantwoordelijkheid voor de re-integratie van vooral tijdelijke werknemers als zware last ervaren.

Sinds de invoering van de Wet BeZaVa (Beperking Ziekteverzuim en Arbeidsongeschiktheid Vangnetters) zijn die verplichtingen van werkgevers bij verzuim van tijdelijke werknemers fors. Die instroom was altijd relatief hoog (UWV, 2013; Lammers et al., 2016), maar is sinds de invoering van de BeZaVa sterk gedaald, zie figuur 1. Over de hele periode lopen tijdelijke werknemers een dertig procent hoger arbeidsongeschiktheidsrisico (AO-risico) dan vaste werknemers, maar in 2013 neemt het verschil in risico af.

Of deze verplichtingen voor werkgevers vanuit de BeZaVa proportioneel zijn aan de beperktere instroom in de WIA is uiteraard een politieke vraag. Een vraag die zeer relevant is omdat de Nederlandse arbeidsmarkt veel tijdelijke arbeidscontracten kent (CBS/TNO, 2020). Met deze data-analyse hopen wij de politiek te helpen bij het maken van deze afweging, door te laten zien hoe belangrijk de prikkels voor de werkgever zijn voor de instroom van tijdelijke werknemers in de WIA.

Verklaringen voor hogere WIA-instroom

Figuur 2 brengt de verklaringen voor de hogere WIA-instroom van tijdelijke werknemers in beeld. Zo zouden tijdelijke werknemers a priori een slechtere gezondheid kunnen hebben, alleen al omdat een hoger risico op ziekte de kans op een vast contract zou kunnen verkleinen. En zo zou werk onder een tijdelijk contract een negatief effect kunnen hebben op de gezondheid, bijvoorbeeld door stress of slechtere werkomstandigheden – zie onder anderen Virtanen et al. (2005), Kim et al. (2012) en Benach et al. (2014). Als de hogere WIA-instroom door deze factoren verklaard wordt, helpen de strengere herstel- en re-integratieverplichtingen uit de BeZaVa niet.

Het coalitieakkoord richt zich echter vooral op de derde schakel in figuur 2: de ziekteperiode die voorafgaat aan een eventuele AO-aanvraag. Tijdens deze ‘wachttijd’ van twee jaar zijn er verschillen in de werkgeversverplichtingen aangaande zieke werknemers. Re-integratieverplichtingen en financiële prikkels zijn geringer bij tijdelijke contracten, alleen al omdat deze contracten over het algemeen aflopen tijdens de ziekteperiode. Hier helpen de strengere herstel- en re-integratieverplichtingen uit de BeZaVa.

Tegelijkertijd dienen we ons rekenschap te geven dat de positie van tijdelijke werknemers – ook bij dezelfde werkgeversverplichtingen in de ziekteperiode – inherent verschillend blijft van die van vaste werknemers. Voor vaste werknemers ligt werkherhervatting bij de huidige werkgever meestal voor de hand, maar tijdelijke werknemers hebben deze terugvaloptie niet. Arbeidsmarktomsomstandigheden zullen daarom een rol spelen bij de verklaring van het AO-risico van tijdelijke werknemers (zie de vierde verklaring in figuur 2).

Decompositie

Wij voeren een decompositie uit van het verschil in het AO-risico tussen tijdelijke en vaste werknemers. We doen dit met administratieve gegevens van UWV en CBS van 2010 tot en met 2015 voor de gehele Nederlandse arbeidsmarkt. Telkens schatten we daarbij de maandelijks kans op een AO-aanvraag door middel van regressieanalyses – zie Koning et al. (2022) voor details en modelspecificaties.

We onderscheiden daarbij vier mogelijke verklaringen voor het verschil in AO-risico door eerst het ‘ruwe’ verschil (dat is het geobserveerde relatieve AO-risico uit figuur 1) te schatten en daarna telkens opnieuw te schatten met een nieuwe aanvullende verklaring. Het deel van het verschil

De modelspecificaties zijn uitgewerkt in Koning et al. (2022)

in AO-risico dat door deze aanvullende verklaring wordt uitgeschakeld, interpreteren we als het belang van deze aanvullende verklaring. We kijken achtereenvolgens naar de demografische en gezondheidsverschillen, de verschillen in de kans om ziek te worden, de verschillen in re-integratieverplichtingen voor de werkgever en de verschillen in de kans op de arbeidsmarkt aan het einde van de ziekteperiode.

Compositieverschillen

De samenstelling van de groepen tijdelijke en vaste werknemers verschilt. Zo zijn tijdelijke werknemers gemiddeld jonger, maar ook lager opgeleid. Na het controleren voor leeftijd, geslacht, nationaliteit en opleidingsniveau neemt het verschil in AO-risico dan ook toe van 30 naar 68 procent. Dit komt voornamelijk door verschillen in leeftijd.

Vervolgens voegen we baankenmerken toe, zoals het loon, aantal gewerkte uren en de sector. Het verschil in AO-risico daalt daardoor van 68 naar 43 procent, zodat we concluderen dat banen met een hoog AO-risico kennelijk vaker ingevuld worden met tijdelijke contracten.

Verschillen in samenstelling kunnen natuurlijk ook liggen aan de gezondheid van werknemers. Dit onderzoeken we door te controleren voor gezondheidskosten in het voorafgaande jaar, zoals gerapporteerd aan het CBS door ziektekostenverzekeraars en ggz-instellingen. Ondanks dat deze variabelen in hoge mate voorspellend zijn voor de kans op een AO-aanvraag, verandert het relatieve AO-risico nauwelijks.

Met andere woorden: de gezondheid van werknemers met tijdelijke contracten is vergelijkbaar met die van werknemers met vaste contracten, althans na correctie voor leeftijd en baankenmerken. Hoezeer we verder ons model nog uitbreiden met verklarende variabelen – met name om te controleren voor regionale verschillen en verschillen in exact baantype – het AO-risico voor mensen met een tijdelijk contract blijft 45 procent hoger dan dat voor mensen met een vast contract.

Kans op ziekte

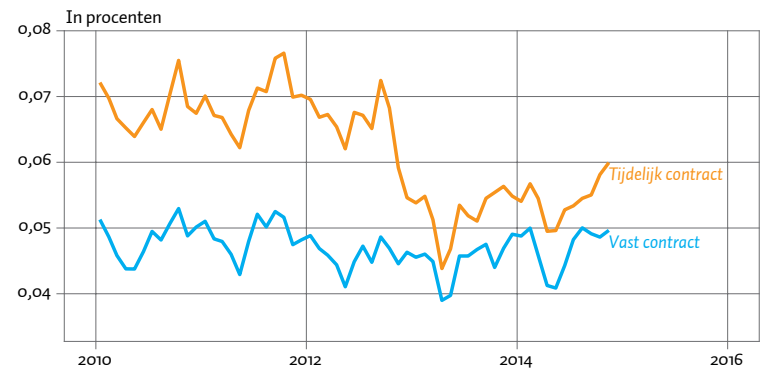
De AO-risico's van tijdelijke werknemers kunnen ook gelegen zijn in een hogere kans op ziekteverzuim door gezondheidsverslechtingen als gevolg van het type contract. Omdat verzuimgegevens niet voorhanden zijn in de CBS-data, maken we gebruik van een proxy voor verslechtingen in gezondheid. Substantiële verslechtingen in mentale gezondheid meten we aan de hand van gegevens over het aantal ggz-behandelminuten van een patiënt in een bepaalde maand. We definiëren 'ziekte' daarbij als begin van een ggz-traject, dan wel een aanzienlijke stijging van de gezondheidskosten.

Op basis van deze gegevens zien we dat tijdelijke werknemers een veertig procent hogere kans hebben op verslechting van hun mentale gezondheid, maar juist een twintig procent lagere kans op fysieke gezondheidsproblemen. Let wel: het gaat hierbij om de 'ruwe' verschillen in kansen.

Controleren we echter voor verschillen in samenstelling – en dan met name leeftijd – dan is de kans op verslechting van mentale gezondheid nog maar zes procent hoger en de kans op verslechting van fysieke gezondheid bijna identiek.

Arbeidsongeschiktheidsrisico¹ voor vaste en tijdelijke contracten

FIGUUR 1

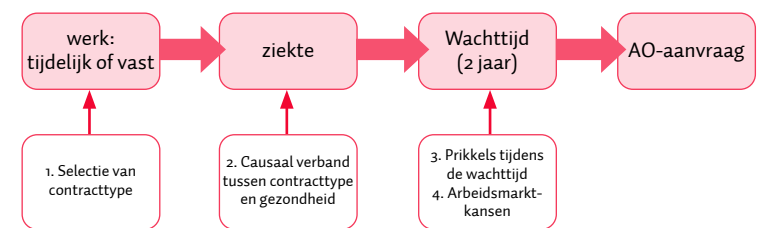


¹ Het maandelijks arbeidsongeschiktheidsrisico is het aantal uitkeringsaanvragen in een maand gedeeld door het aantal werknemers 24 maanden eerder, wat recht doet aan de twee jaar tussen ziekmelding en arbeidsongeschiktheidsaanvraag

Data UWV | ESB

Verklaringen voor verschil in arbeidsongeschiktheidsrisico tussen tijdelijke en vaste werknemers

FIGUUR 2



ESB

En kijken we ten slotte naar de groep werknemers die een verslechting van gezondheid heeft ervaren, dan zien we dat het verschil in AO-risico tussen tijdelijke en vaste werknemers nog even groot is. De verschillen in de kans om ziek te worden, verklaren dus niet of nauwelijks het hogere AO-risico van tijdelijke werknemers.

Prikkel voor werkgevers tijdens ziekte

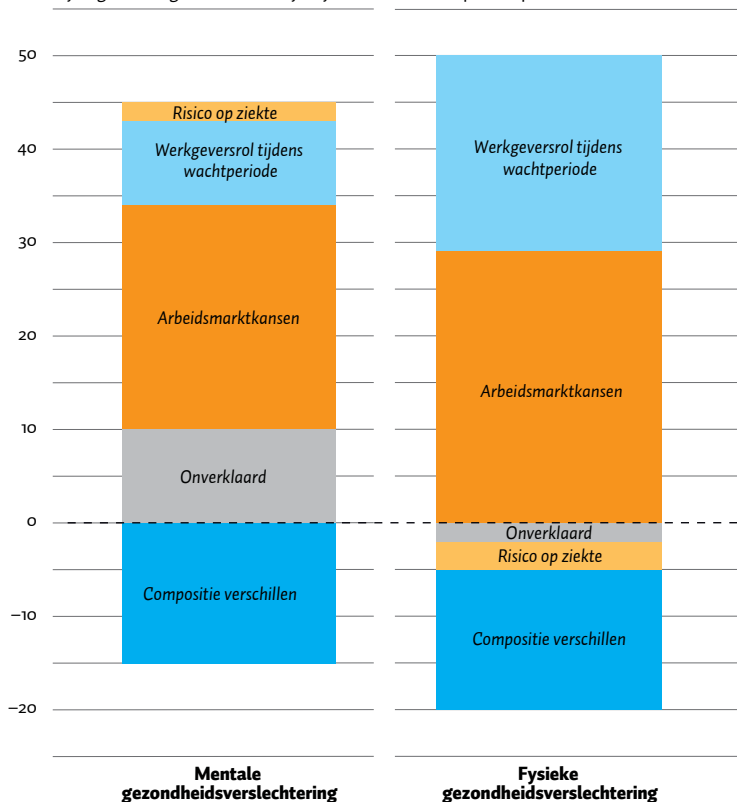
De BeZaVa-hervorming uit 2013 biedt de mogelijkheid om te analyseren in hoeverre verschillen in werkgeversprikkel tijdens de wachttijd ertoe doen. Vóór 2013 waren er grote verschillen in de prikkel voor een werkgever om zieke werknemers weer aan het werk te krijgen. Loondoorbetaling gold alleen zolang het contract liep en premiedifferentiatie van arbeidsongeschiktheidspremies betrof alleen vaste werknemers. Voor zover er wel verplichtingen golden voor tijdelijke werknemers, vervielen deze op het moment dat het tijdelijke contract afliep in de ziekteperiode. Door de invoering van de Wet BeZaVa is dit veranderd: de kosten van loondoorbetaling en arbeidsongeschiktheid van tijdelijke werknemers worden nu ook in werkgeverspremies doorberekend. Daarnaast heeft de BeZaVa de re-integratieverplichtingen voor tijdelijke werknemers verhoogd, mede door de introductie van een eerstejaarskeuring. Hierdoor is het verschil in werkgeversprikkel tussen de contracttypes aanzienlijk kleiner geworden (Lammers et al., 2016).

We schatten het effect van werkgeversprikkel tijdens de wachttijd door het relatieve AO-risico voor en na 2013

Decompositie van het relatieve AO-risico

FIGUUR 3

Bijdrage aan hoger WIA-risico tijdelijke werknemers in procentpunt



ESB

met elkaar te vergelijken met een *difference-in-differences*-analyse. Voorafgaand aan de hervorming bleken tijdelijke werknemers een zestig procent hogere kans te hebben om een AO-aanvraag te doen. Na de hervorming is het verschil in AO-risico echter gezakt naar dertig procent. Dit geldt voor werknemers met een verslechtering van zowel de mentale als de fysieke gezondheid. Verschillen in werkgeverspraktijken tijdens de wachttijd verklaren daarmee minimaal de helft van het verschil in AO-risico. Kortom: de inzet van werkgevers in de ziekteperiode doet ertoe, ook voor tijdelijke werknemers.

Verschillen in arbeidsmarktperspectief

Ook na de hervorming in 2013 blijft er nog een belangrijk deel over van het verschil in AO-risico tussen tijdelijke en vaste werknemers. Bovendien geldt als fundamenteel verschil tussen de contracttypen nog steeds dat het contract met de werkgever op enig moment in de ziekteperiode komt te vervallen. Vandaar dat het arbeidsmarktperspectief van tijdelijke werknemers bepalender kan zijn voor de kans op een AO-aanvraag. De vraag is dus hoe belangrijk zulke verschillen zijn om het verschil in AO-risico's te kunnen verklaren.

Voor het antwoord hierop bezien we de arbeidsmarkt-krapte in de sector waarin een werknemer werkte vóór de ziekteperiode. We kijken hierbij naar de arbeidsmarktprognoses van UWV, waarbij arbeidskrapte volgt uit het percentage vacatures ten opzichte van het totaal aantal banen in een sector. Vervolgens schatten we het relatieve AO-risico voor tijdelijke werknemers met een verslechtering van

gezondheid in sectoren met een krappe dan wel een ruime arbeidsmarkt. Het idee is dat werknemers met een tijdelijk contract in een krappe arbeidsmarkt makkelijker een nieuwe baan kunnen vinden dan in een ruime arbeidsmarkt; dit verschil zou voor vaste werknemers minder relevant moeten zijn. Onze schattingen bevestigen dit idee: voor werknemers met een vast contract is het AO-risico vrijwel hetzelfde, maar voor tijdelijke werknemers is de kans op een AO-aanvraag aanzienlijk lager als zij werkzaam zijn in een sector waar krapte op de arbeidsmarkt heerst. In cijfers: het verschil in AO-risico tussen tijdelijke en vaste werknemers is na 2013 ongeveer veertig procent in een ruime arbeidsmarkt, tegenover bijna gelijk in krappe arbeidsmarkten. Dit geldt voor werknemers met zowel mentale als fysieke gezondheidsverslechtingen. Verschillen in arbeidsmarktperspectief verklaren dus ook een belangrijk deel van het verschil in AO-risico tussen tijdelijke en vaste werknemers.

Conclusie

Zowel voor werknemers met mentale gezondheidsproblemen als voor degenen met fysieke gezondheidsproblemen is de rol van de werkgever tijdens de ziekteperiode zeer belangrijk, net zoals de arbeidsmarktkansen van de werknemer in diezelfde periode. Gezamenlijk verklaren ze circa tachtig procent van het totale AO-risicoverschil tussen tijdelijke en vaste werknemers (figuur 3).

Belangrijke nevenbevindingen zijn dat er geen sprake lijkt te zijn van een segmentatie van de arbeidsmarkt, althans niet in die zin dat mensen met gezondheidsproblemen vaker tijdelijke contracten hebben. En dat binnen tijdelijke banen de kans op gezondheidsverslechting niet hoger is. Met andere woorden: tijdelijke banen zijn gemiddeld genomen niet ziekmakender dan vaste banen.

Bovenal geldt echter dat de oploep van het relatieve AO-risico voor tijdelijke werknemers vergeleken met vaste werknemers plaatsvindt in de ziekteperiode en dat het daarom voor de hand ligt om daar de pijlen op te richten. Enerzijds betekent het dat werkgeversverplichtingen – ook voor tijdelijke werknemers – bijdragen aan het voorkomen van een AO-aanvraag. Het zou daarom contraproductief kunnen werken om werkgevers te ontlasten. Anderzijds is ook een open blik nodig om tijdelijke werknemers in de ziekteperiode te begeleiden naar werk in kansrijke sectoren.

Literatuur

- Benach, J., A. Vives, M. Amable et al. (2014) Precarious employment: understanding an emerging social determinant of health. *Annual Review of Public Health*, 35, 229–253.
- CBS/TNO (2020) *Dynamiek op de Nederlandse arbeidsmarkt: de focus op flexibilisering*. CBS/TNO Publicatie, juni.
- Coalitieakkoord (2021) *Omzien naar elkaar, vooruitkijken naar de toekomst: Coalitieakkoord 2021–2025 – VVD, D66, CDA en ChristenUnie*. Te vinden op www.kabinetformatie2021.nl.
- Kim, I.-H., C. Muntaner, F.V. Shahidi et al. (2012) Welfare states, flexible employment, and health: a critical review. *Health Policy*, 104(2), 99–127.
- Koning, P., P. Muller en R. Prudon (2022) *Why do temporary workers have higher disability insurance risks than permanent workers?* IZA Discussion Paper, 15173.
- Lammers, M., L. Kok, R. Scholte en C. Tempelman (2016) *Effecten modernisering Ziektewet*. SEO-rapport, 2016-98.
- UWV (2013) *Flexibele dienstverbanden en het beroep op de WIA: verdiepende analyse*. UWV. Te vinden op adoc.tips.
- Virtanen, M., M. Kivimäki, M. Joensuu et al. (2005) Temporary employment and health: a review. *International Journal of Epidemiology*, 34(3), 610–622.

Werkgeversverplichtingen nadelig voor baankans ouderen

Door leeftijdsdiscriminatie staan er ouderen aan de zijlijn die nog graag zouden werken. Om AOW'ers als werknemer aantrekkelijker te maken voor werkgevers, zijn vanaf 2016 de werkgeversplichten bij ziekte en de administratieve lasten voor AOW'ers verlaagd. Wat betekent dit voor de positie van AOW'ers op de arbeidsmarkt? En wat zijn de gevolgen als ook voor 55-plussers lagere werkgeversplichten zouden gelden?

IN HET KORT

- Eind 2021 stonden 90.000 personen tussen de 55 en 65 jaar langs de zijlijn, terwijl ze wel wilden werken.
- Het versoepelen van de werkgeversverplichtingen heeft in potentie een positief effect op de baankansen voor ouderen.
- Een lagere werkgeversverplichting voor oudere werknemers leidt naar verwachting tot een groei van het arbeidsaanbod.

WILLIAM LUITEN

Onderzoeker bij
SEO Economisch
onderzoek

LUCY KOK

Clusterhoofd bij
SEO Economisch
onderzoek

Het bestaan van leeftijdsdiscriminatie op de arbeidsmarkt is goed gedocumenteerd. Studies op basis van het sturen van fictieve cv's laten zien dat ouderen minder kans hebben om te worden uitgenodigd voor een sollicitatiegesprek dan jongeren (Ahmed et al., 2012; Riach, 2015; Farber et al., 2016; Neumark et al., 2019). Sollicitanten die bijna de pensioenleeftijd hebben bereikt, worden zelfs vrijwel nooit teruggebeld (Carlsson en Eriksson, 2019).

Werkgevers geven de voorkeur aan jongere werknemers omdat ze veronderstellen dat oudere werknemers minder technologische vaardigheden hebben, minder flexibel en minder trainbaar zijn (Van Borm et al., 2021). Deze stereotypen verklaarden 41 procent van het effect van leeftijd op de kans om uitgenodigd te worden voor een sollicitatiegesprek. Werkgevers blijken wel meer geneigd zijn om werknemers na hun AOW-leeftijd opnieuw in dienst te nemen als zij een lager loon accepteren, nuttige kennis en ervaring hebben, tot aan hun pensionering naar tevredenheid hebben gepresteerd, relatief gezond zijn en veel waardevolle sociale contacten hebben (Oude Mulders et al., 2014).

Leeftijdsdiscriminatie op de arbeidsmarkt is zonde, zeker op een moment dat de krapte op de arbeidsmarkt volgens cijfers van het Centraal Bureau voor de Statistiek tot

recordhoogtes is gestegen. Figuur 1 laat zien dat in 2021 vier procent van de 55- tot 65-jarigen langs de zijlijn stond, terwijl ze wel wilden werken. Dit zijn ongeveer 90.000 mensen. Ze hadden een deel van de 450.000 vacatures kunnen invullen die in het eerste kwartaal van 2022 open stonden.

Leeftijdsdiscriminatie is niet gemakkelijk op te lossen. Als werkgevers informatie krijgen die hun mening over oudere werknemers weerlegt, worden de aannamekansen voor de werknemer niet beter (Lösslbroek et al., 2021). Bovendien zijn er ook reële risico's die niets te maken hebben met vooroordelen. Oudere werknemers zijn minder vaak ziek, maar als ze iets mankeren, dan zijn ze langer ziek dan jongere werknemers. Per saldo is het verzuimpercentage van ouderen hoger (Bierings, 2016). Werkgevers lopen door de lange loondoorbetalingsperiode daarom een groter risico bij ouderen dan bij jongeren.

In dit artikel onderzoeken we of de baankansen van oudere werknemers kunnen worden verbeterd door de werkgeversverplichtingen bij deze groep te verlagen. We maken gebruik van een vignettenexperiment, dat is uitgevoerd om de effecten van werkgeversverplichtingen op de baankansen van AOW'ers te onderzoeken (kader 1), maar ook veel inzicht geeft in de aannamekansen van 55-plussers.

Verwachtingen

Het verkorten van de loondoorbetalingsperiode bij ziekte en een beperking van de re-integratieverplichtingen verkleinen het financieel risico van het in dienst nemen van een AOW'er. Verder loopt de werkgever door de wet minder risico als hij AOW'ers in dienst neemt of houdt, omdat hij de AOW'er langer in tijdelijke dienst kan nemen (verruiming ketenbepaling) en de herplaatsingsplicht bij ontslag is versoepeld.

Omdat het aantrekkelijker wordt om AOW'ers in dienst te nemen of te houden, zal ceteris paribus het aandeel AOW'ers dat als werknemer werkt, stijgen. De vraag is in hoeverre ouderen als werknemer aantrekkelijker worden voor werkgevers door het versoepelen van de werkgeversverplichtingen. Bovendien kan men zich afvragen in hoeverre dat leidt tot verdringing.

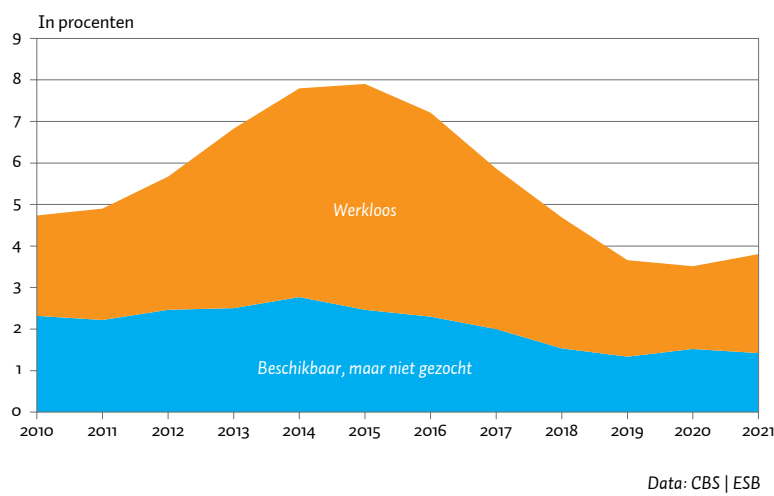
Enquête onder werkgevers

We hebben een enquête voorgelegd aan 10.388 werkgevers met vijftig of meer werknemers (Kok et al., 2019). 1.535 werkgevers hebben de enquête volledig ingevuld (vijftien



Onbenut arbeidspotentieel in 2021 als percentage van de 55- tot 65-jarigen

FIGUUR 1



procent). Er is gekozen voor werkgevers met vijftig of meer werknemers en in sectoren waar relatief veel AOW'ers werken. Dat zijn met name de sectoren handel, onderwijs en gezondheidszorg. Door deze opzet biedt de enquête geen beeld van de motieven van kleine bedrijven om ouderen al dan niet aan te nemen. Dit beeld kan verschillen van dat

van grotere bedrijven, omdat kleine bedrijven bij het aannemen van personeel kwetsbaarder zijn voor financiële risico's.

In de enquête is gebruikgemaakt van een vignettenanalyse om de gedragseffecten van werkgevers in kaart te brengen. Een vignettenanalyse is een indirecte manier van vragen, waarbij werkgevers wordt verzocht te kiezen uit verschillende hypothetische sollicitanten. Deze sollicitanten verschillen in leeftijd en in de regelgeving die van toepassing was. Het voordeel van deze methode is dat sociaal wenselijke antwoorden zo veel mogelijk worden voorkomen. Bij een directe vraagstelling kunnen werkgevers gemakkelijker beweren dat de leeftijd van een sollicitant niet uitmaakt, maar bij een concrete keuze tussen sollicitanten is dat moeilijker.

Werkgevers is gevraagd om acht keer te kiezen uit drie sollicitanten, een van 22 jaar, een van 58 jaar en een van 67 jaar. Daarbij is aangegeven dat zij alle drie geschikt zijn voor de baan. Voor het type baan is werkgevers gevraagd de laatste vacature die ze hadden in gedachten te nemen.

Tabel 2 geeft weer welke aspecten (attributen) in de vignetten zijn meegenomen en welke variatie daarin is opgenomen (niveaus). De attributen die zijn opgenomen, hebben onder andere betrekking op de werkgeversverplichtingen die zijn versoepeld door de Wet werken na de AOW-gerechtigde leeftijd.

Resultaten AOW'ers

Figuur 2 laat de aannamekansen zien als steeds één maatregel voor AOW'ers verandert ten opzichte van het basis-scenario; de baankansen van 67-jarigen nemen dan sterk toe. Vooral loondoorbetalingsplicht van twee jaar heeft een sterk negatief effect op de kans van AOW'ers om aan het werk te komen. Het verkorten van de loondoorbetalingsperiode van 104 weken naar 13 weken leidt tot een stijging van de aannamekansen van drie procent tot elf procent, en een nog verdere verkorting naar 6 weken tot een stijging van de aannamekansen tot zestien procent. Het schrappen van de transitievergoeding leidt ook tot een stijging van de aannamekansen, van drie naar zeven procent.

Bij deze resultaten is wel een kanttekening te plaatsen: in de praktijk is de kans klein dat een werkgever moet kiezen tussen een AOW'er en een jongere werknemer. Uit de enquête blijkt dat wanneer werkgevers een AOW'er in loondienst aannemen, deze in tachtig procent van de gevallen al voor de werkgever werkte. De enquête laat zien dat ongeveer zeventig procent van de werkgevers die een of meerdere AOW'ers in dienst hebben gehouden, niet heeft overwogen in plaats van deze AOW'ers iemand onder de AOW-leeftijd aan te nemen. Werkgevers hebben hen in dienst gehouden vanwege hun expertise of omdat ze niemand anders konden vinden. In de praktijk is er dus beperkte concurrentie tussen ouderen en jongeren.

Door de Wet werken na de AOW-gerechtigde leeftijd stijgt de aannamekansen van 67-jarigen fors, van 3 procent in het basisscenario (de situatie voor de invoering van de wet) naar 35 procent (na invoering van de wet), laatste balk in figuur 2.

Resultaten alle leeftijdsgroepen

In het vignettenexperiment viel ons op dat ook de aannamekansen van ouderen onder de AOW-leeftijd toeneemt als de loondoorbetalingsplicht van twee jaar voor die groep vervalt. Dit effect roept de vraag op of een algehele vermindering van de werkgeversverplichtingen of een vermindering van de werkgeverslasten voor ouderen zowel boven als onder de AOW-leeftijd de kansen van ouderen op de arbeidsmarkt vergroot. Daartoe hebben we, op basis van het vignettenexperiment, drie scenario's doorgerekend: (1) een scenario met hoge werkgeversverplichtingen, conform de huidige verplichtingen voor werkgevers voor de groep onder de AOW-leeftijd, (2) een scenario met minder werkgeversverplichtingen voor oudere werknemers zowel onder als boven de AOW-leeftijd en (3) een scenario met minder werkgeversverplichtingen voor alle werknemers, conform de huidige werkgeversverplichtingen voor AOW'ers. Tabel 3 bevat de kenmerken van deze drie scenario's.

Figuur 3 laat zien dat een algemene vermindering van de werkgeversverplichtingen (scenario 3) de kans om aangenomen te worden voor zowel 58-jarigen als 67-jarigen sterk verhoogt. Werkgevers hebben nog steeds een voorkeur voor jongeren, maar deze is minder geprononceerd dan in de huidige situatie. Een scenario waarin de werkgeversverplichtingen voor zowel 58- als 67-jarigen zijn verminderd (scenario 2), verhoogt voor beide groepen de kans sterk om aangenomen te worden. 58-jarigen hebben dan zelfs meer kans dan 22-jarigen dat ze worden aangenomen. Bij gelijke

Minder verplichtingen AOW'ers

KADER 1

Om het voor werkgevers aantrekkelijker te maken om werknemers die de AOW-leeftijd al gepasseerd zijn in loondienst te nemen of te houden, is sinds 1 januari 2016 de Wet werken na de AOW-gerechtigde leeftijd van kracht. De wet verlaagt de werkgeversverplichtingen bij ziekte en de administratieve lasten voor AOW'ers (tabel 1). Ook de Wet werk en zekerheid (Wwz) heeft het doorwerken na de AOW-gerechtigde leeftijd gefaciliteerd. In de Wwz zijn maatregelen opgenomen die het makkelijker maken om AOW'ers die al voor de AOW-leeftijd in dienst zijn te ontslaan.

Belangrijkste maatregelen Wet werken na de AOW-gerechtigde leeftijd en Wet werk en zekerheid

TABEL 1

Maatregel	Korte omschrijving
Wet werken na de AOW-gerechtigde leeftijd	
Loondoorbetaling bij ziekte	Maximaal 13 weken i.p.v. 104 weken. Vanaf 1 juli 2023 wordt dat 6 weken.
Beperking re-integratieplicht bij ziekte	Minder vergaande re-integratieplicht dan bij werknemers onder de AOW-leeftijd.
Verruiming ketenregeling	Meer tijdelijke contracten mogelijk: 48 maanden of 6 overeenkomsten na AOW-leeftijd.
Recht op korte ZW-uitkering (indien geen recht op loondoorbetaling)	Maximaal 6 weken (tijdelijk 13 weken). Deze uitkering wordt verhaald op de werkgever.
Versoepeling herplaatsingsplicht werkgever bij ontslag bij ziekte	Termijn waarbinnen aannemelijk is dat geen herstel zal optreden, verkort van 26 weken naar 6 weken (tijdelijk 13 weken).
Wet werk en zekerheid	
Geen toetsing ontslag UWV of kantonrechter	Als dienstverband van voor AOW-leeftijd doorloopt na AOW-leeftijd dan hoeft ontslag niet getoetst te worden. Er geldt dan een opzegtermijn van 1 maand. Bij aangaan van een nieuw dienstverband is het ontslagrecht conform regels voor werknemers onder de AOW-leeftijd.
Geen recht op transitievergoeding	Recht op transitievergoeding vervalt bij ontslag op of na AOW-leeftijd.

ESB

Attributen van de vignetten

TABEL 2

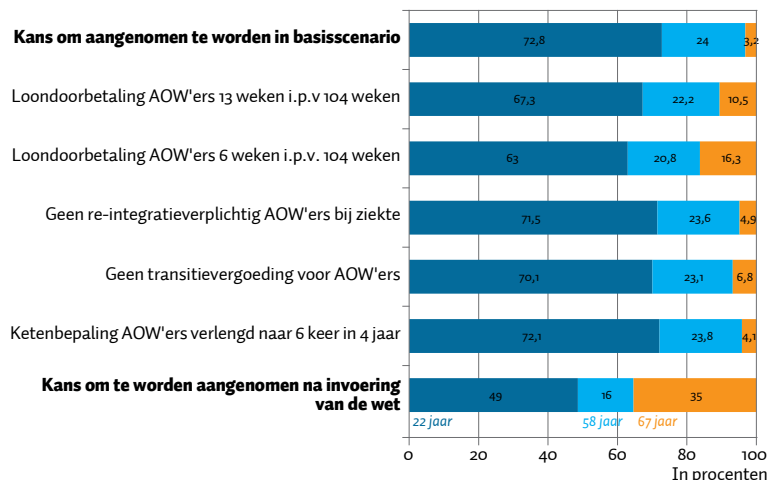
Attributen	Niveaus
Leeftijd	22 jaar 58 jaar 67 jaar
Loondoorbetaling	Max. 2 jaar Max. 13 weken Max. 6 weken
Re-integratieverplichting	Geen re-integratieverplichting bij ziekte Verplichting opstellen re-integratieplan bij ziekte
Ketenbepaling	U kunt 3 keer een opeenvolgend tijdelijk contract aanbieden in 2 jaar U kunt 6 keer een opeenvolgend tijdelijk contract aanbieden in 4 jaar
Transitievergoeding	Bij ontslag een transitievergoeding verschuldigd, afhankelijk van duur contract Bij ontslag geen transitievergoeding verschuldigd

Bron: Kok et al. (2019) | ESB

geschiktheid kan een verlaging van de werkgeverslasten de arbeidsmarktpositie van ouderen onder de AOW-leeftijd dus sterk verbeteren. Een nadeel van het verlagen van de werkgeversverplichtingen is dat de prikkels voor werkgevers om ziekteverzuim tegen te gaan, verminderen. Koning en Lindeboom (2015) laten zien dat werkgeversverplichtingen effectief zijn in het verminderen van verzuim en instroom in de arbeidsongeschiktheidsregelingen.

Aannamekans per leeftijdsgroep bij verschillende regelgeving voor AOW'ers

FIGUUR 2



Bron: Kok et al. (2019) | ESB

Drie scenario's van werkgeversverplichtingen

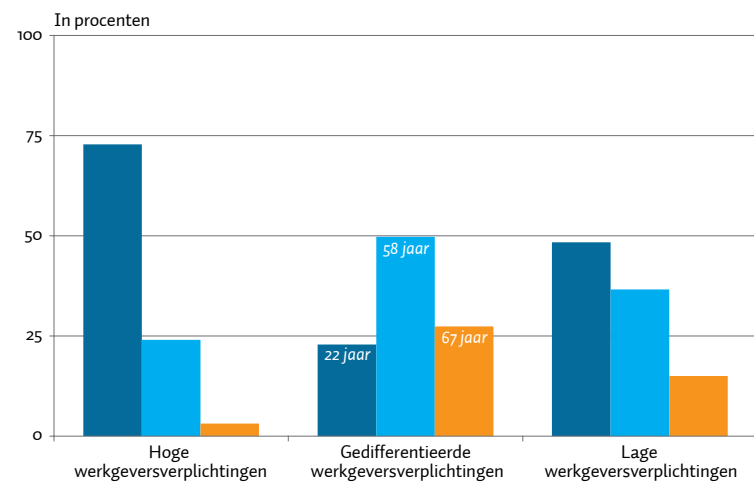
TABEL 3

	Scenario 1: huidige situatie			Scenario 2: gedifferentieerde werkgeversverplichting			Scenario 3: algemene vermindering werkgeversverplichting		
	22	58	67	22	58	67	22	58	67
Leeftijd	22	58	67	22	58	67	22	58	67
Loondoorbetalingsplicht in weken	104	104	104	104	13	6	6	6	6
Re-integratieverplichting	Ja	Ja	Ja	Ja	Nee	Nee	Nee	Nee	Nee
Ketenbepaling	3 in 2 Jaar	3 in 2 Jaar	3 in 2 Jaar	3 in 2 Jaar	6 in 4 Jaar	6 in 4 Jaar	6 in 4 Jaar	6 in 4 Jaar	6 in 4 Jaar
Transitievergoeding	Ja	Ja	Ja	Ja	Nee	Nee	Nee	Nee	Nee

ESB

Aannamekans per leeftijdsgroep bij verschillende scenario's

FIGUUR 3



Noot: N = 12.280: 1.535 respondenten x 8 vignetten. 338 respondenten hebben de vraag niet ingevuld, waaronder 258 telefonisch geïnterviewde respondenten

Data: SEO-enquête doorwerken na AOW-leeftijd | ESB

Voor AOW'ers betekent een kortere loondoorbetaalingsperiode dat ze minder lang worden doorbetaald bij ziekte. Die verplichting wordt niet overgenomen door de overheid omdat zij al pensioen ontvangen. Zij zijn om die reden ook niet verzekerd voor werkloosheid en arbeidsongeschiktheid. Voor werknemers onder de AOW-leeftijd ligt het voor de hand dat de werkgeversverplichtingen worden overgenomen door UWV en worden gefinancierd via werkgeverspremies, zodat werknemers er geen nadeel van ondervinden.

Conclusie

De Wet werken na de AOW-gerechtigde leeftijd heeft ervoor gezorgd dat AOW-gerechtigden aantrekkelijker zijn geworden voor werkgevers. In een krappe arbeidsmarkt zal dit het arbeidsaanbod vergroten. Het versoepelen van de werkgeversverplichtingen voor iedereen heeft ook een positief effect op de aannamekans van 55-plussers. Het zorgt er alleen wel voor dat werkgevers minder prikkels hebben om het ziekteverzuim te verminderen. In hoeverre het toemenen van de arbeidsparticipatie van ouderen opweegt tegen het verminderen van de re-integratieprikkels is een politieke keuze, en er is nader onderzoek nodig om die keuze goed te kunnen onderbouwen.

Literatuur

Ahmed, A.M., L. Andersson en M. Hammarstedt (2012) Does age matter for employability? A field experiment of ageism in the Swedish labour market. *Applied Economics Letters*, 19(4), 403-406.

Bierings, H. (2016) Langdurig verzuim door ziekte bij oudere werknemers. *Sociaal Bestek*, 78(2), 18-19.

Carlsson, M. en S. Eriksson (2019) Age discrimination in hiring decisions: evidence from a field experiment in the labor market. *Labour Economics*, 59, 173-183.

Farber, H.S., D. Silverman en T. von Wachter (2016) Determinants of callbacks to job applications: an audit study. *The American Economic Review*, 106(5), 314-318.

Kok, L., W. Luiten en J. Zwetsloot (2019) *Evaluatie Wet werken na de AOW*. SEO-rapport, 2019-105.

Koning, P. en M. Lindeboom (2015) The rise and fall of disability insurance enrollment in the Netherlands. *The Journal of Economic Perspectives*, 29(2), 151-172.

Lössbroek, J., B. Lancee, T. van der Lippe en J. Schippers (2021) Age discrimination in hiring decisions: a factorial survey among managers in nine European countries. *European Sociological Review*, 37(1), 49-66.

Neumark, D., I. Burn en P. Button (2019) Is it harder for older workers to find jobs? New and improved evidence from a field experiment. *Journal of Political Economy*, 127(2), 922-970.

Oude Mulders, J., H.P. van Dalen, K. Henkens en J. Schippers (2014) How likely are employers to rehire older workers after mandatory retirement? A vignette study among managers. *De Economist*, 162(4), 415-431.

Riach, P.A. (2015) A field experiment investigating age discrimination in four European labour markets. *International Review of Applied Economics*, 29(5), 608-619.

Van Borm, H., I. Burn en S. Baert (2021) What does a job candidate's age signal to employers? *Labour Economics*, 71, 102003.

Pak de wirwar aan arbeidscontracten aan

Door de lange wachtrijen op Schiphol werd het voor iedereen eindelijk zichtbaar wat er zich achter de façade van onze mooie bedrijven afspeelt. De bagageafhandeling en de beveiliging bleken uitbesteed en opzettelijk verwickeld in een moordende onderlinge concurrentiestrijd. Met als gevolg: werknemers in permanente flexbanen en slinkende lonen. Een beveiligiger zag zijn loon in vijftien jaar krimpen met ruim 1.000 euro bruto per maand, becijferde vakbond FNV.

Deze situatie past precies in wat de Amerikaanse arbeidsjurist David Weil de *fissured workplace* noemt. Onder het logo dat op je nieuwe T-shirt staat, verbergen zich steeds vaker allerlei bedrijven en constructies. Het bedrijf dat je pakketjes of boodschappen bezorgt, heeft zelf bijna niemand meer in vaste dienst. Omdat mensen steeds vaker werken voor een los netwerk van tussenpersonen, verliezen ze de bescherming van wet- en regelgeving en proeven ze zelden het voordeel van economische groei. ‘Wie is mijn baas en waar vind ik die?’ is de nieuwe sociale kwestie.

In Nederland zijn het bij uitstek kortopgeleiden, maar ook arbeidsmigranten, die het meest te maken hebben met dit wirwarwerk. Ruim een derde van de naar schatting 800.000 arbeidsmigranten is in dienst van de 14.000 uitzendbureaus. En omgekeerd: van alle uitzendkrachten is ongeveer een derde een Europese arbeidsmigrant. Het aantal *posted workers*, een constructie ontstaan door Europese wetgeving, is inmiddels opgelopen tot ruim 300.000. Dat zijn migranten, ook soms van buiten de EU, die in dienst zijn van een buitenlands uitzendbureau maar, al dan niet tijdelijk, op Nederlandse bodem werken. Vaak is dat als vrachtwagenchauffeur, maar er werken ook 50.000 mensen in andere sectoren, zoals de bouw.

Veel arbeidsmigranten hebben dus geen directe relatie met een werkgever. Ze werken bij een vleesfabriek maar kennen alleen de naam van het uitzendbureau. Ze plukken tomaten in de kas maar het loon ontvangen ze van een ander bedrijf. Contracten zijn standaard tijdelijk. Niet zelden worden de arbeidsmigranten jarenlang ‘doorgeschoven’ van uitzendbureau naar uitzendbureau, en vallen ze onder een cao die op een aantal punten slechter uitpakt. Onderzoek van het Kenniscentrum Arbeidsmigranten laat zien dat ze slecht op de hoogte zijn van de toegang tot zorg en de bescherming op de werkplek. Vaak weten ze ook niet waar ze verhaal zouden moeten halen. Want: wie is hun baas? We hebben in Nederland wel de belangrijke Wet ketenaansprakelijkheid, die werkgevers uiteindelijk verantwoordelijk houdt, maar leg dat maar eens uit. Het zijn niet voor niets de minst mondige werkenden die te maken hebben met de *fissured workplace*.

Toen tijdens de coronacrisis de Duitse vleesindustrie onvoldoende maatregelen had genomen om werkenden te beschermen, verordende de minister van Sociale zaken dat bedrijven hun personeel in



MONIQUE KREMER

Voorzitter van de Adviescommissie voor Vreemdelingenzaken en hoogleraar aan de Universiteit van Amsterdam

vaste dienst moesten nemen. De constructies met onderaannemers waren volgens hem de ‘wortel van het kwaad’: verantwoordelijkheden werden doorgeschoven, arbeidsrechten geschonden en lonen gekort. In Nederland installeerden we weer een Commissie (we hadden meer dan tien jaar geleden al eens de Commissie LURA – Lessen Uit Recente Arbeidsmigratie), al werd dat nu een Aanjaagteam genoemd. Hoewel iedereen de aanbevelingen van Roemer omarmde, zijn die na anderhalf jaar nog niet doorgevoerd. Nog steeds kan mijn buurman morgen een uitzendbureau beginnen.

Ondanks de toegenomen financiële middelen kan de Arbeidsinspectie het, volgens hun recente jaarverslag, ook niet meer bijbenen, zoals de Rekenkamer eveneens constateerde. Hand-

having van wetten en regels vindt in Nederland onvoldoende plaats. Onnavolgbare grensoverstijgende Europese constructies vereisen bovendien veel internationaal spoorwerk. Het is vaak niet duidelijk waar de werkgever eigenlijk is.

Arbeidsmigranten én de toekomstige samenleving trekken aan het kortste eind. Alsof we geen lessen willen trekken uit het gastarbeidersverleden, wordt toegestaan dat zich verschuilende werkgevers nauwelijks investeren in de loopbaan en sociale inbedding van hun personeel. Anders dan destijds vertrekken de meeste arbeidsmigranten weer naar het land van herkomst, maar een deel zal altijd blijven. Veel Polen spreken ook na jarenlang verblijf in ons land nauwelijks Nederlands. Omdat ze niet inburgeringsplichtig zijn, krijgen ze vanuit de overheid weinig taalonderwijs aangeboden en bovendien: wie heeft daar puf voor na een afmattende werkweek?

Werkgevers bekommeren zich weinig om de toekomst van hun mensen. Het is verdomd lastig carrière te maken in de kas of het distributiecentrum, terwijl dat werk wel zijn tol eist. Welke baan krijgen ze als hun werkgever ze niet meer nodig heeft als ze straks de veertig zijn gepasseerd? Stel daarom meer eisen aan werkgevers, ook door ze ten minste mee te laten betalen aan een collectief inburgeringsfonds. Anders creëren we opnieuw de werklozen van morgen.

De hoogste ambtenaar van de Arbeidsinspectie schrijft dat we het aantal arbeidsmigranten moeten beperken. Maar waarom beperken we niet de nationale en Europese ondoorzichtige arbeidsconstructies en kortzichtige werkgevers? Juist in tijden van complexiteit moeten we *back to basics*: simpele basale werkgever-werknemer-relaties met vaste contracten en heldere afspraken waardoor niemand zich kan verschuilen. Een optredende overheid, zoals in Duitsland, is niet alleen goed voor arbeidsmigranten, maar ook voor de samenleving. En voor de werkenden op Schiphol en al die andere mooie bedrijven met achter de voordeur een opzettelijk wirwar van werk.

De referenties zijn te vinden bij de online versie van dit stuk op www.esb.nu



De betaalmarkt kent voldoende winstgevend niches voor kleine bedrijven

De betaaldienstverlening geldt als een ‘volumebusiness’, waarbij grote instellingen in het voordeel zijn omdat zij hun vaste kosten over meer transacties kunnen omslaan. Domineren steeds groter wordende betaalreuzen de markt of zijn er ook voor kleinere partijen winstgevend niches?

IN HET KORT

- Door de nieuwe betaalrichtlijn PSD2 en Brexit is het aantal betaalinstanties en elektronischgeldinstellingen sterk gegroeid
- Partijen die nieuwe ‘PSD2-diensten’ verlenen zijn vaak verlieslatend, maar ook nog jong.
- Er is geen duidelijk verband te zien tussen winstgevendheid en omvang. Ook kleine partijen kunnen winstgevend zijn.

HANS BRITS

Senior beleidsmedewerker bij DNB

NICOLE JONKER

Senior beleidsmedewerker bij DNB

Nederland heeft een relatief groot aantal niet-bancaire betaaldienstverleners. Dat is opmerkelijk, omdat betaaldienstverlening als een ‘volumebusiness’ wordt gezien, met lage marginale kosten.

De consolidatieslag is echter nog gaande. Wereldwijd consolideren betaalreuzen steeds verder, soms als onderdeel van nog veel grotere techbedrijven. Ook op de Nederlandse betaalmarkt, waar iets meer dan de helft van de Nederlandse partijen deel uitmaakt van zo’n groter geheel, is dat zichtbaar. Anderzijds houdt betaalbedrijf Adyen (overigens sinds 2017 wel een bank) zich juist staande tussen de reuzen.

De vraag is of kleinere zelfstandige betaaldienstverleners financieel levensvatbaar zijn, of dat veel van hen op den duur weer zullen verdwijnen, zodat de markt in handen zou komen van enkele (vooral Amerikaanse) betaalreuzen. Het al dan niet noodgedwongen vertrek van kleine dienstverleners is van belang voor toezichthouders, omdat dit – als het ongecontroleerd plaatsvindt – kan leiden tot een verminderd consumentenvertrouwen. Speciale aandacht gaat uit naar de twee qua aantallen grootste categorieën instellingen: transactieverwerkers en de nog jonge instellingen die nieuwe PSD2-betaaldiensten leveren en die na invoering van de herziene richtlijn betaaldiensten (*Payments Services Directive*, PSD2) de markt hebben betreden.

Dit artikel brengt eerst de marktdynamiek in kaart alvorens de relatie tussen omzet, kosten en winstgevendheid en omvang te vinden en te duiden.

Betaalinstanties

Betaalinstanties bestaan, sinds de inwerkingtreding van de richtlijn betaaldiensten in 2009 (PSD1), als onder toezicht staande instellingen. PSD1 onderscheidt een aantal betaaldiensten. Het type dienst dat een grote vlucht heeft genomen, is het faciliteren van vooral webwinkeliers bij de acceptatie en uitvoering van betaaltransacties (‘transactieverwerkers’), zie figuur 1. De al langer bestaande geldtransferbedrijven en pinautomaatverhuurders voeren ook betaaldiensten uit, net als de elektronischgeldinstellingen (EGI’s). EGI’s kunnen daarbij bovendien ‘elektronisch geld’ uitgeven dat klanten kunnen aanhouden in een digitale portemonnee of op een cadeaubon; ze zijn deels apart gereguleerd.

Sinds de inwerkingtreding van PSD2 in 2018 zijn er twee nieuwe diensten onder vergunning bij gekomen: betaalinitiatie en rekeninginformatie. Bij deze diensten heeft de dienstverlener geen gelden van cliënten onder zich. Betaalinitiatiedienstverleners zijn tussenschakels tussen winkelier en klant, waarbij de bank uiteindelijk de transactie uitvoert. Bij rekeninginformatiediensten worden er alleen data van een betaalrekening opgehaald, ten behoeve van bijvoorbeeld een digitaal huishoudboekje of een bedrijfsadministratie.

Naast PSD2 heeft ook de Brexit bijgedragen aan een toename van betaaldienstverleners met een vergunning van De Nederlandsche Bank. Instellingen die voorheen vanuit het Verenigd Koninkrijk de Europese Unie bedienden, moeten dit vanwege de Brexit vanuit het Europese vasteland doen. Een aantal van hen heeft daarbij gekozen voor Nederland als vestigingsplaats.

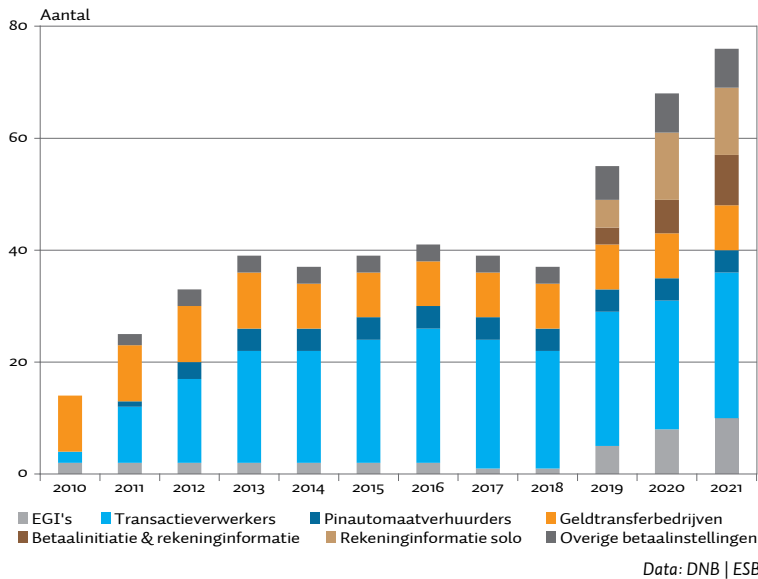
Exits

Een eerste indicatie van de levensvatbaarheid van betaalinstanties wordt gegeven door de beëindiging van vergunningen. Vanaf de inwerkingtreding van PSD1 tot eind 2021 hebben 17 vergunninghoudende partijen de markt verlaten, op een totaal van 93 verleende vergunningen. Tot 2019 waren er gemiddeld minder dan twee exits per jaar, daarna nam het toe tot vier in 2020 en vijf in 2021.

Redenen voor de beëindiging van vergunningen waren divers. Soms was de financiële situatie nijpend, waren de kosten om aan wetgeving te voldoen te hoog, en werd het bedrijf beëindigd of overgenomen. Maar in het consolidatieproces dat plaatsvindt zijn er ook goed draaiende bedrijven overgenomen door binnen- of buitenlandse onder-

Vergunningen betaal- en elektronischgeldinstellingen (stand per eindejaar)

FIGUUR 1



Correlatie winstgevendheid met leeftijd en omvang van betaaldienstverleners, 2019–2020

TABEL 1

Sample	Correlatie winst en omvang	Correlatie winst en leeftijd
Alle bedrijven	0,05	0,34**
Zelfstandigen	0,15	0,65***
Onderdeel van groep	0,06	0,44**
Als hoofdactiviteit	0,06	0,49***
Als nevenactiviteit	-0,47	0,41
Type dienstverlener		
Pinautomatverhuurder	0,94	0,33
EGI	-0,14	0,49
Transactieverwerker	0,07	0,58***
Geldtransferbedrijf	0,47	0,92** *
Geldtransferbedrijf		
Betaalinitiatie- en rekeninginformatiedienstverleners	0,20	0,10
Overige betaalinstellingen	-0,21	0,42

Noot: Winstgevendheid is gemeten als aandeel winst ten opzichte van inkomsten, voor 2019 en 2020 samen, bij correlatie tussen leeftijd en winstgevendheid is voor betaalinitiatie- en rekeninginformatiedienstverleners alleen gebruikgemaakt van gegevens voor 2020.

/ Significat op respectievelijk vijf- en eenprocentniveau

Data: DNB | ESB

nemingen die al een vergunning hadden, waardoor de betreffende vergunning niet meer nodig was na een optimalisatie binnen het grotere geheel. Soms was de betaaldienst een bijproduct, en is dat vervangen door een uitbesteding waarbij de overige activiteiten zijn voortgezet. Dit is vooral recent waar te nemen bij administratieve dienstverleners die aan hun klanten rekeninginformatiediensten bieden, en dit bij nader inzien efficiënter kunnen uitbesteden aan een hierin gespecialiseerde partij.

Ook kleine instellingen kunnen winst maken

Of een instelling in staat is om betaaldiensten rendabel aan te bieden, is een tweede indicatie van levensvatbaarheid.

We onderzoeken dit aan de hand van toezichtdata van De Nederlandsche Bank (DNB) voor betaalinstellingen en EGI's, gegevens van Freriks et al. (2021) voor banken en gegevens van het Centraal Bureau voor de Statistiek voor IT-dienstverleners.

De sector als geheel laat een goede winstgevendheid zien. In 2019, nog vóór corona, bedroeg het gemiddelde rendement op het eigen vermogen (RoE) 12,3 procent, hetgeen gunstig afsteekt tegen bijvoorbeeld dat van de Nederlandse banken (7,8 procent) en het gemiddelde in de IT-dienstverlening (3,0 procent).

Binnen de sector lopen de resultaten wel sterk uiteen, en in 2020 ondervonden ook de betaaldienstverleners het effect van de coronacrisis. Het aandeel betaalinstellingen en EGI's dat in 2020 verlies leed, bedroeg een derde, wat iets hoger is dan in 2019 (29 procent), en beduidend meer dan in 2016–2018 (18–22 procent). Van de transactieverwerkers maakte 70 procent winst, waarbij bedrijven die tot een groep behoren minder vaak winstgevend waren dan zelfstandige transactieverwerkers (62 tegenover 80 procent). Van de betaalinstellingen die de nieuwe PSD2-diensten 'betaalinitiatie' en 'rekeninginformatie' leveren, maakte 43 procent winst. Zelfstandige instellingen die deze nieuwe PSD2-diensten leveren, waren vaker winstgevend (50 procent) dan dochterbedrijven (33 procent), en bedrijven waarvoor deze betaaldiensten een hoofdactiviteit zijn, waren minder vaak winstgevend (33 procent) dan degene waarvoor het een bijproduct is (50 procent).

Uit analyse van gegevens uit toezichtrapportages van De Nederlandsche Bank blijkt dat er bij de meeste typen instellingen geen sprake is van een verband tussen de omvang van een instelling en de winstgevendheid, zie tabel 1. Bij de transactieverwerkers is er helemaal geen verband tussen winstgevendheid en omvang (correlatiecoëfficiënt $r = 0,07$). Hierbij is de waarde van de door de instelling verwerkte betaaltransacties de maatstaf van de omvang. Het lage verband betreft zowel zelfstandige transactieverwerkers ($r = -0,08$) als dochterbedrijven ($r = 0,13$). Bij instellingen die betaalinitiatie- of rekeninginformatiediensten leveren is er een positief verband tussen winstgevendheid en omvang, dat sterker, hoewel insignificant, is bij bedrijven in een groep ($r = 0,49$) en vrij zwak is bij zelfstandige instellingen ($r = 0,23$). Hierbij is er een alternatieve omvangmaatstaf gebruikt, namelijk de waarde van de inkomsten, omdat deze bedrijven geen betalingen verwerken.

In het algemeen is er wel sprake van een significant positief verband tussen de winstgevendheid en de leeftijd van een instelling, gemeten vanaf de datum van afgifte vergunning door De Nederlandsche Bank, zie tabel 1. Dit duidt erop dat instellingen in staat zijn om hun winstmarge te verbeteren naarmate ze langer hun diensten aanbieden. Het verband is het sterkst bij zelfstandige instellingen en bij instellingen met betaaldiensten als hoofdactiviteit. De samenhang tussen winstgevendheid en leeftijd is bij instellingen die de nieuwe PSD2-diensten voeren laag, maar nog niet goed meetbaar door de geringe variatie in bestaansduur.

Kosten én opbrengsten dalen met de omvang

Een verklaring voor het zwakke verband tussen winstgevendheid en omvang van een instelling is dat zowel de inkomsten

als kosten van instellingen afnemen met de omvang van hun dienstverlening. Kennelijk worden onder invloed van concurrentie schaalvoordelen doorgegeven aan klanten.

Aan klanten doorgegeven schaalvoordelen zijn zichtbaar in een vergelijking van de ontwikkeling van kosten en inkomsten per euro verwerkte transactiewaarde tussen 2016 en 2020 voor de sector als geheel, en in het bijzonder bij de grootste groep, de transactieverwerkers (figuur 2). Gemiddeld genomen daalden de kosten in de hele sector met 51 procent en de inkomsten met 48 procent, wat erop duidt dat de meeste partijen een groot deel van hun kostenbesparingen doorgeven aan hun klanten. Bij de transactieverwerkers speelt dit nog iets sterker: bij hen halveerden zowel de inkomsten als de kosten.

Het negatieve verband tussen geschaalde inkomsten en omvang van het verwerkte betaalvolume duidt erop dat grotere betaalinstanties sterker op prijs (kunnen) concurreren en genoeg kunnen nemen met lagere marges dan kleine instanties. Zij zijn hiertoe ook in de gelegenheid omdat zij vanwege schaalvoordelen gemiddeld genomen lagere kosten per transactie hebben dan de kleinere instanties. De meeste diensten zijn immers digitaal, en digitale dienstverlening kenmerkt zich door sterke schaalvoordelen.

Ook duidt het negatieve verband erop dat enerzijds grote betaalinstanties waarschijnlijk in marktsegmenten actief zijn waar de concurrentie sterker is dan de segmenten waar kleinere instanties actief zijn, en anderzijds dat ze grote klanten bedienen die invloed kunnen uitoefenen op de tarieven. Bij lage betaalvolumes hanteren veel betaalinstanties namelijk hogere, niet-onderhandelbare tarieven.

Wel is er veel variatie in de kosten en opbrengsten van instanties die dezelfde typen betaaldiensten bieden en een vergelijkbare omvang hebben. Dit komt omdat sommige partijen zich puur richten op de kale dienst van het ontvangen en verwerken van betalingen, terwijl andere ook een breed scala aan aanvullende diensten bieden, tegen een hoger tarief. Zo zijn er transactieverwerkers die naast onlinebetalingen ook contant geld accepteren, creditmanagementactiviteiten verrichten, boekhoudkoppelingen bieden of statistische rapportages maken. Ook kunnen instanties actief zijn in sectoren met relatief hoge marges, zoals de gokindustrie, zodat zij zelf hogere tarieven kunnen vragen.

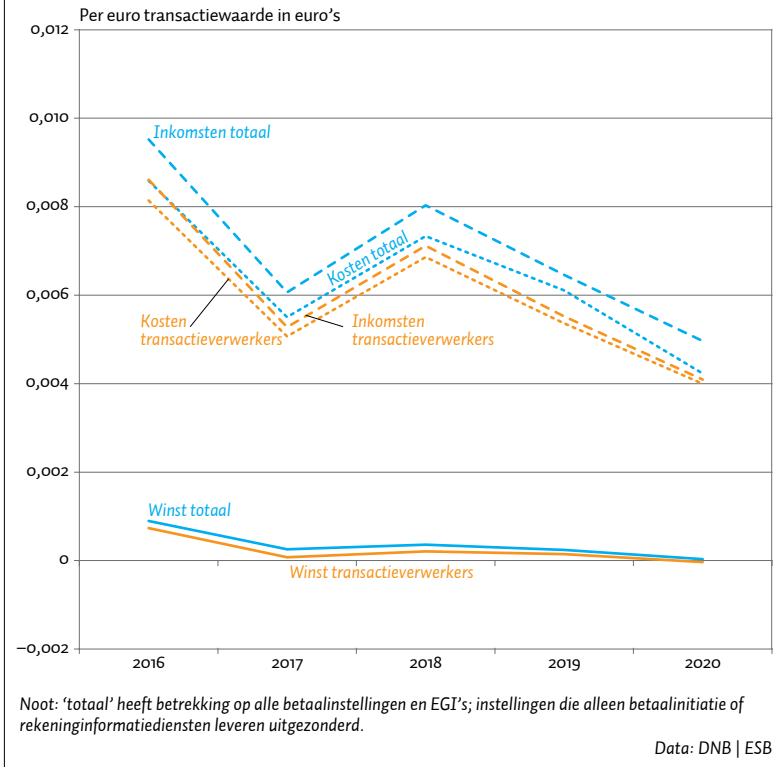
Tot slot

De toetreding van niet-bancaire betaalinstanties en EGI's heeft geleid tot dynamiek in de betaalmarkt, die als geheel behoorlijk rendeert. Hoewel er een internationaal proces van schaalvergroting gaande is, blijken kleinere spelers wel degelijk winstgevend te kunnen opereren naast de betaalreuzen. Zij hebben niches gevonden, waar ze ondanks hun kostennadeel toch winstgevend zijn.

De markt voor nieuwe PSD2-diensten is nog volop in beweging, met veel kleine nieuwe spelers die soms ook al winstgevend zijn. In hoeverre hun bedrijfsmodellen levensvatbaar zijn, zal nog moeten blijken, maar hun toetreding heeft tot innovatie in de betaalmarkt geleid. Over enkele jaren zal ook duidelijk zijn in welke mate deze bedrijven op lange termijn levensvatbaar kunnen zijn, als deze markt meer is uitgekristalliseerd.

Geschaalde winst, inkomsten en kosten van betaaldienstverleners

FIGUUR 2



Het maatschappelijk belang van kinderopvang vereist prijsregulering

Om de kansengelijkheid te vergroten, stelt Rutte IV een bijna gratis kinderopvang in het vooruitzicht. Maar gaat dat wel werken?

IN HET KORT

- Forse subsidie voor de kinderopvang betekent ruimte om de tarieven te verhogen tot boven het maximaal vergoede bedrag.
- Als de tarieven substantieel stijgen, wordt kinderopvang te duur voor ouders met lage inkomens.
- Kansengelijkheid vereist, naast investering in kinderopvang, ook prijsregulering.

JANNEKE PLANTENGA

Hoogleraar aan de Universiteit Utrecht (UU)

THOMAS VAN HUIZEN

Universitair hoofd-docent aan de UU

PAUL LESEMAN

Hoogleraar aan de UU

Het regeerakkoord belooft grote veranderingen in de financiering van kinderopvang. “In stappen verhogen we de vergoeding van de kinderopvang tot 95% voor werkende ouders voor kinderen tot 12 jaar. De toeslag wordt straks direct uitgekeerd aan kinderopvanginstellingen zodat ouders niet meer worden geconfronteerd met grote terugvorderingen.” (Coalitieakkoord, 2021).

Voor de midden- en hoge inkomens betekent dit een forse stijging van de kostenvergoeding van kinderopvang. Op dit moment krijgen ouders een inkomensafhankelijke vergoeding, variërend van 96 procent (laagste inkomensgroep) tot 33,3 procent (hoogste inkomensgroep).

En hoewel de arbeidseis blijft bestaan, wordt het recht op gesubsidieerde kinderopvang niet langer gekoppeld aan het aantal gewerkte uren. Ook wordt er geen onderscheid gemaakt tussen kinderopvang en buitenschoolse opvang – de kinderopvangtoeslag wordt verhoogd voor alle kinderen tot twaalf jaar.

Al deze aanpassingen wil het kabinet doorvoeren in het kader van het achterstandenbeleid, het vergroten van de kansengelijkheid en de toegankelijkheid van de arbeidsmarkt: “We zorgen voor een goede start voor ieder kind op de kinderopvang, met het oog op de ontwikkeling van het kind. Zo maken we het voor ouders ook makkelijker om te werken.” (Coalitieakkoord, 2021, p. 23). Zal deze ingrijpende hervorming haar doelstellingen gaan halen?

Het systeem van de kinderopvang onder druk

De hervormingsuitdaging is aanzienlijk. De Wet kinderopvang dateert van 2005, maar ademt in alles de tijdgeest van

de jaren negentig, met de nadruk op marktwerking, deregulering en de mondige burger. Daarbij past een financiering waarbij de ouder zelf aan het roer staat – de ouder is als consument verantwoordelijk voor de financiële stromen.

Aangezien er in gezinnen vaak veel veranderingen zijn (verandering van inkomen, overgang van kinderopvang naar primair onderwijs, een tweede kind, et cetera), en aangezien al deze veranderingen invloed hebben op de financiële stromen, zijn de informatie- en administratieve kosten voor ouders aanzienlijk. Inmiddels weten we dat de mondige burger zijn beperkingen kent, en dat uitvoeringsinstanties last kunnen hebben van ‘institutionele vooringenomenheid’ (Tweede Kamer, 2020). Het collectieve trauma van de toeslagenaffaire is mede aanleiding om af te zien van de bestaande financieringsstructuur. De kinderopvangkosten zullen transparanter en voorspelbaarder moeten worden.

Maar niet alleen de financieringsstructuur staat onder druk. Er zijn ook vragen over het geheel van de kindvoorzieningen, en over de uiteenlopende doelstellingen en de publiek-private scheidslijnen hierbinnen. Waar de private kinderopvang zich vooral richtte op de kinderen van werkende ouders, golden de peuterspeelzalen als echte kindgerichte voorzieningen voor kinderen in de leeftijd van 2,5 tot 4 jaar – met als belangrijkste doel de sociaal-emotionele ontwikkeling en voorbereiding op het kleuteronderwijs. Daarnaast is er vanaf 2000 geïnvesteerd in de voorschoolse educatie (VE) voor kinderen met een risico op taal- en onderwijsachterstand. Door de harmonisatie van de kind- en peuteropvang, en door de Wet IKK uit 2018, heeft zich een hybride stelsel ontwikkeld waarin er verschillende typen van organisaties actief zijn (Leseman en Plantenga, 2021). Een aanzienlijk voordeel van de huidige systematiek is de flexibiliteit en klantgerichtheid, juist vanwege de rol van private organisaties. Een belangrijk nadeel is echter dat de samenwerking met publieke organisaties, zoals met het onderwijs en de jeugdzorg, wordt gehinderd door wettelijke en ideologische obstakels. Dit zal des te meer gaan knellen naarmate de kinderopvang een meer kindgerichte voorziening wordt, en wanneer de kinderopvang bijna volledig met publiek geld wordt gefinancierd.

Transitie

De ambities van het kabinet zijn torenhoog: de kinderopvang moet transparanter, voorspelbaarder en meer kindgericht worden. De manier waarop men aan deze ambities



invulling wil geven, maakt een aantal dilemma's zichtbaar. We analyseren daarom of de door het kabinet voorgestelde hervorming hieraan bijdraagt en richten ons daartoe op vier nauw met elkaar samenhangende thema's die nadere aandacht verdienen: de prijs, de toegankelijkheid, de kwaliteit en de onderneming. Qua hervorming gaan we daarbij uit van het tweede scenario 'eenvoudigere en betaalbare voorzieningen voor werkende ouders'. Dit scenario uit de 'scenariostudie vormgeving kindvoorzieningen', die het kabinet-Rutte III heeft laten uitvoeren (SZW, 2020), lijkt het meest op hetgeen er nu bekend is van de plannen van het kabinet.

De prijs

In de huidige kabinetsvoorstellen is kinderopvang niet gratis; wel wordt de kinderopvangtoeslag voor bijna alle ouders een stuk hoger. De toeslag wordt direct uitgekeerd aan kinderopvangorganisaties, en ouders betalen een inkomensafhankelijke eigen bijdrage, waarbij er 95 procent van het bruto-uurtarief (tot aan het maximum-uurtarief) wordt vergoed. Verder wordt de uurprijs niet gereguleerd. De kinderopvangorganisaties zijn in deze systematiek vrij om hun tarief te bepalen, en dus ook om een hoger tarief te vragen dan de maximum-uurprijs die wordt vergoed. Dit hogere tarief kan zijn voor extra diensten, voor hogere kwaliteit, meer flexibiliteit of een hogere winstmarge.

Op dit moment is de feitelijke uurprijs van kinderopvangorganisaties vaak al hoger dan de door de overheid (deels) vergoede maximum-uurprijs. Wat ouders betreft betekent dit een extra opslag voor ieder uur dat er wordt afgenomen. Omdat de netto-kosten voor ouders nu nog relatief hoog zijn, is de maximum-uurprijs nog redelijk dwingend, en liggen de tarieven meestal niet boven 110 procent van dit maximum (KW, 2021) – met uitzondering van enkele buitenschoolse opvanglocaties. Bij een nog hoger tarief zou voor veel ouders kinderopvang immers onbetaalbaar worden.

Met de invoering van de kabinetsvoorstellen wordt het vergoede maximum-uurtarief veel minder dwingend voor de feitelijke prijsstelling. De forse toename in de subsidie zal de vraag vergroten en de brutoprijs (en daarmee de eigen bijdrage) doen stijgen, zeker in combinatie met grote personeelstekorten.

De maatregel heeft daarom een sterk denivellerend effect: de eigen bijdrage voor de hogere inkomens daalt, terwijl de eigen bijdrage voor de lagere inkomens stijgt vanwege het algemene prijsopdrijvende effect van de subsidie. Het meest waarschijnlijke resultaat zal dan zijn dat de midden- en hoge inkomensgroepen eerder en intensiever gebruik gaan maken van kinderopvang, terwijl de kinderopvang minder toegankelijk wordt voor de laagste inkomens door verdringing en hogere kosten. Ook kan er een zekere segmentatie van de markt ontstaan, met een rijker dan wel een schraler aanbod, al naar gelang de koopkracht van de ouders.

Beide effecten – een hogere financiële drempel voor de laagste inkomensgroepen en segregatie – zijn strijdig met de zelfverklaarde ambitie van het kabinet om de kansgelijkheid te vergroten. De toeslagwijziging lijkt daarmee precies het tegenovergestelde te bewerkstellingen dan op basis van de wetenschappelijke literatuur wordt aanbevolen. Kinderen uit meer kansarme milieus hebben immers vaak baat bij deelname, terwijl er meestal geen positieve, maar soms wel negatieve effecten worden gevonden voor kinderen uit kansrijke milieus (Baker et al., 2019; Drange en Havnes, 2019; Fort et al., 2020; Van Huizen en Plantenga, 2018).

Deze ontwikkeling kan worden gerepareerd door de prijs te reguleren (zoals voorgesteld in scenario 3 van de scenariostudie). Dat betekent dat ouders niet geconfronteerd kunnen worden met extra toeslagen, en dat kinderopvangorganisaties bijna volledig door de overheid voor hun kosten worden vergoed.

In de scenariostudie worden er geen grote problemen gezien bij een volledige prijsregulering in een markt met private aanbieders: "Met deze vorm van tariefregulering

kan de kinderopvang voor ouders gratis worden aangeboden, en een (gereguleerde) markt van private organisaties behouden blijven, met de voordelen die daarbij horen (flexibel, innovatief en dienstverlenend).” (SZW, 2020).

De vraag is uiteraard of die verwachting reëel is. Het niet-reguleren van de prijs heeft echter als serieus risico een sterke prijsverhoging, en daarmee een verlaging van de toegankelijkheid voor de lage inkomens, dan wel een ongelijke toegang tot een hoge kwaliteit.

De toegankelijkheid

Een tweede issue betreft de toegankelijkheid. In de huidige kabinetsvoorstellen geldt kinderopvang niet voor alle kinderen; de arbeidseis blijft bestaan. Omdat de arbeidsmarkt-participatie toeneemt met het verdienvermogen (onder andere het opleidingsniveau), maken op dit moment vooral kinderen uit de midden- en hogere inkomensgroepen gebruik van de kinderopvang (CBS, 2021). De verruiming van de vergoeding voor kinderopvang komt dus ook vooral ten goede aan deze kinderen en hun ouders. Bovendien worden de kosten voorspelbaarder als gevolg van de vaste, inkomensafhankelijke toeslag. Ook het loslaten van de koppeling aan gewerkte uren, maakt de kinderopvang toegankelijker – met als resultaat een toename van het gebruik door werkende ouders.

Dat de arbeidseis blijft bestaan betekent niet dat de voorstellen geen invloed hebben op kinderen van de ouders die niet voldoen aan de arbeidseis. Sinds de harmonisatie raken veranderingen in de kinderopvangtoeslag direct de peuteropvang en voorschoolse educatie, omdat die voorzieningen deel uitmaken van dezelfde geprivatiseerde markt. Op dit moment maken veel kinderen, waarvan de ouders niet beiden actief zijn op de arbeidsmarkt, vanaf 2–2,5 jaar gebruik van voorschoolse educatie of van de reguliere peuteropvang. De kabinetsvoorstellen met het oog op de kinderopvang zullen tot gevolg hebben dat ook voor niet-werkende ouders die gebruikmaken van peuteropvang of voorschoolse educatie de vergoeding omhoog gaat. Het lijkt immers niet verdedigbaar dat niet-werkende ouders voor dezelfde dienst een hoger uurtarief zouden moeten betalen. De financiering voor deze hogere vergoeding is echter nog niet geregeld.

Behalve de betaalbaarheid is ook de beschikbaarheid van een opvangplek een belangrijk aspect van toegankelijkheid. En die beschikbaarheid staat onder druk vanwege de in de reguliere kinderopvang naar verwachting sterk stijgende vraag, vooral langs de intensieve marge van de nu gemiddeld twee dagen per week, naar zo'n vier à vijf dagen per week. Deze toename in de vraag naar meer fulltime-arrangementen zou het parttime-aanbod voor werkende en niet-werkende ouders kunnen verdringen.

De kwaliteit

Op dit moment is de kwaliteit van de Nederlandse kinderopvang redelijk tot goed (Slot et al., 2019). De scenariostudie merkt simpelweg op dat het toezicht en de handhaving van de kwaliteitseisen in scenario twee – en dus ook van de huidige kabinetsvoorstellen – hetzelfde blijft als in het huidige stelsel (SZW, 2020), met daarbij de impliciete suggestie dat er dus geen aanleiding tot zorg is.

Er is echter een daling van de kwaliteit te verwachten bij toename van de vraag. Een verhoging van de vergoeding en het loslaten van de koppeling aan gewerkte uren zal leiden tot een enorme groei van de vraag. Waarschijnlijk kan de sector aan deze extra vraag niet met een gelijkblijvende kwaliteit tegemoetkomen. Eerdere ervaringen bij een sterke groei in de jaren 1995–2008 laten zien dat er aanvankelijk sprake is van een scherpe daling in kwaliteit; en pas nadat er een proces van consolidatie is opgetreden zullen we weer een opwaartse trend zien (Slot et al., 2019).

Uiteraard is het mogelijk dat een deel van de extra vraag door de markt kan worden geabsorbeerd, bijvoorbeeld door gastouderopvang – omdat hier de bestaande restricties ten aanzien van personeel en accommodatie minder knellen. De kwaliteit van de Nederlandse gastouderopvang is gemiddeld genomen voldoende, en vergelijkbaar met de kinderopvang in kindcentra, maar kent wel relatief grote uitschieters naar beneden toe (SZW, 2022). Het is, kortom, niet uit te sluiten dat de kwaliteit voor een deel van de kinderopvang onder druk komt te staan – met negatieve gevolgen voor de ontwikkeling van kinderen. Baker et al. (2008; 2019) beschrijven een dergelijk ontwikkeling in Quebec (Canada), na een hogere vergoeding voor kinderopvang.

Merk daarbij op dat er op dit moment al sprake is van grote personeelstekorten, waardoor de kwaliteit onder druk staat. Zo is per 1 januari van dit jaar het maximale aantal in te zetten medewerkers-in-opleiding verruimd, en zal er “in het toezicht en de handhaving rekening worden gehouden met verzachtende omstandigheden of overmacht vanwege personeelstekort” (SZW, 2021).

Door deze daling van de kwaliteit kan de kinderopvang zijn claim – dat het meer is dan een arbeidsmarkt-instrument – niet waarmaken. Juist wanneer het gaat om gelijke kansen en het voorkomen van achterstanden, kan er niet worden ingeleverd op (educatieve) kwaliteit (Van Huizen en Plantenga, 2018; Veen en Leseman, 2022).

De scenario's drie en vier lijken beter aan te sluiten bij de ambitie van dit kabinet om de kansengelijkheid te vergroten en de kinderopvang meer vorm te geven als een dienst aan kinderen. In die scenario's komt de arbeidseis te vervallen en richt de kinderopvang zich op alle kinderen, onafhankelijk van de arbeidsmarktparticipatie van de ouders. Tevens worden de bestaande kwaliteitseisen aangevuld “met een aantal eisen gericht op de ontwikkeling van het kind, zodat alle kinderopvangorganisaties meer ontwikkelingsgericht gaan werken, zoals nu al gebeurt in de voorschoolse educatie” (SZW, 2020). Daarvan is echter nog geen sprake in de huidige kabinetsvoorstellen.

De onderneming

Een laatste belangrijk issue in de kabinetsvoorstellen is de rol van de ondernemer. Indertijd was het vooruitzicht van een ondernemende sector een gewichtige factor bij de keuze voor een private inrichting van de kinderopvang. De specifieke vormgeving van de kinderopvangsector zorgt er ook voor dat *private equity* hierbij een rol speelt. Gegeven het maatschappelijk belang van kinderopvang is de rol van private equity in deze sector ongemakkelijk. Het meest geruchtmakend was het faillissement (en de doorstart) van Estro in 2014, waarbij circa duizend medewerkers betrok-

ken waren. En ook nu is de private equity bezig met een opmars. In totaal wordt het aandeel in de sector op vijftien à twintig procent geschat (FD, 2022).

Wanneer kinderopvang (bijna) gratis wordt, wordt de rol van de private equity nog ongemakkelijker: een grotendeels met belastinggeld gefinancierde sector zou geen winsten moeten uitkeren aan investeringsmaatschappijen. Vooral in de eerste jaren van de transitie zal de vraag veel groter zijn dan het aanbod, en zijn hoge winsten niet uit te sluiten.

Een mogelijke oplossing is een winstverbod (zoals voorgesteld in scenario vier van de scenariostudie). Als een iets minder vergaande oplossing, waarbij vraagsturing en marktwerking behouden blijven, zou een maatschappelijke bv als ondernemingsvorm kunnen worden voorgesteld – naast de stichtingen en coöperatieven die nu al een groot deel van het aanbod voor hun rekening nemen. Daarmee wordt er gegarandeerd dat de maatschappelijke impact voorop staat, en dat de winstuitkeringen per definitie beperkt zijn. In de huidige kabinetsvoorstellen wordt daar voorsnog van afgezien: ook kinderopvang blijft het domein van de private *for-profit*-aanbieders.

Conclusie en aanbevelingen

De voorgestelde verhoging van de vergoeding voor kinderopvang stimuleert vooral de vraag bij de midden- en de hoge inkomens, waardoor de kinderopvang voor lage inkomens alsnog onbereikbaar wordt en de kwaliteit dreigt te dalen. En natuurlijk heeft marktwerking, behalve voordelen ('flexibel, innovatief en dienstverlenend'), ook belangrijke nadelen – zoals het weglekken van publieke middelen en de beperkte sturingsmogelijkheden. En dan is de toegang tot kinderopvang voor alle kinderen nog niet eens geregeld.

Onze eerste aanbeveling aan het kabinet is om de nodige tijd te nemen voor de transitie. Dat biedt de kinderopvangsector de mogelijkheid om zich aan te passen aan de te verwachten groei, het biedt uitvoeringsorganisaties de gelegenheid om te investeren in de gewenste directe financiering, en het biedt alle betrokkenen de gelegenheid om zich te oriënteren op de samenwerkingsrelaties.

Ten tweede is een rem op het gebruik in de transitieperiode noodzakelijk: én vrijwel gratis kinderopvang, én een ontkoppeling aan de feitelijke arbeidsuren is wel een heel royaal regime voor werkende ouders – te meer daar de poort gesloten blijft voor die kinderen die het meeste profijt van toegang zouden hebben. Een rem op het gebruik die geleidelijk losgelaten wordt, kan de prijsstijgingen, kwaliteitsdaling, wachtlijsten en verdringingseffecten beperken.

Er kan bijvoorbeeld gekozen worden voor een lager subsidiepercentage voor de vierde en vijfde dag. Ook kan het aantal dagen van de babyopvang worden beperkt, omdat babyopvang relatief veel capaciteit vergt; en omdat de internationale literatuur erop wijst dat babyopvang mogelijk negatief kan uitpakken voor de ontwikkeling van het kind (Baker et al., 2019; Fort et al., 2020). En tevens ook omdat daarmee het gebruik wordt gestimuleerd van (betaald) ouderschapsverlof door zowel moeders als vaders, wat de ontwikkeling van het kind weer ten goede kan komen.

Ten derde is het reguleren van de prijs nodig om ongewenste neveneffecten te voorkomen. Hoe verder de feitelijk-

ke uurprijs verwijderd is van het door de overheid vergoede maximum-uurtarief, hoe duurder en ontoegankelijker de kinderopvang voor de lagere inkomens wordt. Het reguleren van de prijs maakt de markt ook minder aantrekkelijk voor private equity. En zonder prijsregulering zou de ambitie van goed toegankelijke voorzieningen voor alle kinderen steeds verder uit het beeld raken.

Een vierde en laatste aanbeveling is om het plan voor een 'rijke schooldag' (begeleiding bij huiswerk, sport en cultuur in samenwerking met plaatselijke verenigingen en bibliotheken) serieus te nemen, en nu echt werk te maken van de samenwerking tussen kinderopvang, zorg en onderwijs. Een samenwerkingsperspectief, waarbij overheid en kinderopvangsector op lokaal, regionaal en nationaal niveau samenwerken als gelijkwaardige partners, lijkt hierbij het meest geëigend te zijn. Daarbij past ook een andere visie op het ondernemerschap – een ondernemerschap dat minder gericht is op winsten, en meer gedreven wordt door de maatschappelijke waarde van kinderopvang (Leseman en Plantenga, 2021).

Literatuur

- Baker, M., J. Gruber en K. Milligan (2008) Universal child care, maternal labor supply, and family well-being. *Journal of Political Economy*, 116(4), 709–745.
- Baker, M., J. Gruber en K. Milligan (2019) The long-run impacts of a universal child care program. *American Economic Journal: Economic Policy*, 11(3), 1–26.
- CBS (2021) *Recht op en gebruik van kinderopvangtoeslag, 2015–2019*. CBS, 17 februari.
- Coalitieakkoord (2021) *Omzien naar elkaar, vooruitkijken naar de toekomst: Coalitieakkoord 2021–2025 – VVD, D66, CDA en ChristenUnie*. Te vinden op www.kabinetsformatie2021.nl.
- Drange, N. en T. Havnes (2019) Early childcare and cognitive development: evidence from an assignment lottery. *Journal of Labor Economics*, 37(2), 581–620.
- FD (2022) *Investeerder Bencis koopt in stilte weer kinderopvangverblijven op*. *Het Financieele Dagblad*, 24 februari.
- Fort, M., A. Ichino en G. Zanella (2020) Cognitive and noncognitive costs of day care at age 0–2 for children in advantaged families. *Journal of Political Economy*, 128(1), 158–205.
- Huizen, T. van, en J. Plantenga (2018) Do children benefit from universal early childhood education and care? A meta-analysis of evidence from natural experiments. *Economics of Education Review*, 66, 206–222.
- KW (2021) *Kinderopvang gratis? Stijging eigen bijdrage tussen 0,5 % en 95,1 % voor lage inkomens*. Kinderopvang-Wijzer, 17 december.
- Leseman, P. en J. Plantenga (2021) *Naar een nieuw stelsel voor de kinderopvang*. In: K. Hoogeveen en F. Studulski (red.), *Scheuren in het fundament: de toekomst van kinderopvang en funderend onderwijs*. Utrecht: Sardes.
- Slot, P., IJ. Jepma, P. Leseman et al. (2019) *Ontwikkelingen in de kwaliteit van de Nederlandse kinderopvang, peuteropvang, buitenschoolse opvang en gastouderopvang*. Universiteit Utrecht / Sardes, december.
- SZW (2020) *Eindrapport Scenariostudie Vormgeving Kindvoorzieningen: een scenariostudie naar de vormgeving van voorzieningen voor gezinnen met kinderen van 0 tot en met 12 jaar*. Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid, 14 december.
- SZW (2021) *Werkdruk en personeelstekort in de kinderopvang*. Kamerbrief, Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid, 29 november. Te vinden op www.rijksoverheid.nl.
- SZW (2022) *Ontwerpbesluit tot wijziging van het Besluit kinderopvangtoeslag in verband met indexatie van de toetsingsinkomens en maximum uurprijzen voor dagopvang, buitenschoolse opvang en gastouderopvang en het loslaten van koppeling gewerkte uren*. Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid. Te vinden op internetconsultatie.nl/
- Tweede Kamer (2020) *Ongekend onrecht: verslag Parlementaire ondervragingscommissie Kinderopvangtoeslag*, 35510, nr. 2.
- Veen, A. en P. Leseman (red.) (2022) *Het pre-COOL cohort tot en met groep 8: de ontwikkeling van kinderen en relatie met kwaliteit in de voor- en vroegschoolse periode*. Kohnstamm Instituut Rapport, 1080. Te verschijnen.

Kans zeer klein dat hogere rente leidt tot sterke stijging staatsschuld

Bij het beantwoorden van Kamervragen over zijn doorrekening van het Coalitieakkoord kwam het Centraal Planbureau ook met een raming van de effecten van een rentestijging op de staatsschuld. Het is echter onduidelijk waarop het planbureau deze raming baseerde. Want de fors oplopende staatsschulden die het Planbureau presenteerde zijn uiterst onwaarschijnlijk.

IN HET KORT

- Het Planbureau lijkt enkel te hebben gekeken naar het geïsoleerde effect van een hogere rente.
- In de praktijk gaat een hogere rente gepaard met andere economische omstandigheden, die de staatsschuld drukken.
- Wel zullen de kosten van de hypotheekrenteaftrek bij een hogere rente oplopen.

WIM BOONSTRA

Speciaal adviseur bij de Rabobank en hoogleraar aan de Vrije Universiteit

In januari presenteerde het Centraal Planbureau (CPB) de doorrekening van het Coalitieakkoord van het kabinet-Rutte IV (CPB, 2022a). Naast een bruikbare inschatting van de positieve effecten van uitgaven aan onderwijs, onderzoek en innovatie (Boonstra et al., 2022), ontbrak daarin ook een overtuigende analyse van de houdbaarheid van de staatsschuld. Bij het beantwoorden van de vragen die door de Tweede Kamer gesteld waren naar aanleiding van de regeringsplannen, kwam het Planbureau wel met een raming van het effect van een hogere rente op de hoogte van de staatsschuld (tabel 1).

Sinds begin dit jaar keert de Nederlandse staat weer rente uit op de nieuw uitgegeven obligaties, na jaren geen rente te hebben betaald. Dat roept de vraag op of de rente verder zal stijgen en wat het effect daarvan zou zijn op de staatsschuld.

Het doen van een dergelijke rentevoorspelling op een termijn van veertig jaar is altijd een hachelijke onderneming. Macro-economische modellen zijn hiervoor ook nog eens slecht geutiliseerd. Wat dat betreft valt het te prijzen dat het CPB niet met een puntraming kwam, maar met meerdere rentescenario's. Helaas is echter de onderbouwing van de voorspellingen onduidelijk. Zo lijken ze niet gebaseerd op een serieuze doorrekening, maar op een al te simpele extrapolatie, met onrealistische aannames. Zo laat ik

in dit artikel zien dat de kans dat de staatsschuld inderdaad stijgt als gevolg van de hogere rente bijzonder klein is.

Veel te simpele extrapolatie

Het is niet helemaal duidelijk hoe het CPB tot zijn raming is gekomen. In het CPB-document met de beantwoording van de Kamervragen wordt er verwezen naar een achtergronddocument waarin onder meer de rentescenario's tot 2060 staan, die recentelijk zijn geactualiseerd (CPB, 2021a). De cijfers verschillen echter enigszins. In de aangehaalde publicatie wordt er uitgerekend dat de staatsschuldquote in 2060 in het meest pessimistische geval (rentestijging tot 4,5 procent) 51,3 procent hoger uitkomt dan in het basispad. Bij de recente doorrekening komt dit bijgestelde scenario echter circa 120 procent hoger uit dan het basisscenario. Nadere toelichting bij het verschil van circa 69,7 procent van het bbp ontbreekt – toch ettelijke honderden miljarden euro's.

Ervan uitgaande dat de voorspellingen toch op CPB (2021a) zijn gebaseerd, kunnen we concluderen dat de getallen in tabel 1 enkel het geïsoleerde effect geven van de hogere rentevoet op de schuldraming. In de berekeningen van het CPB is namelijk alleen de gebruikte nominale rente verhoogd – alle andere variabelen worden constant gehouden.

Zo'n extrapolatie is echter veel te simpel. Want als het gaat om de houdbaarheid van de staatsschuld, moet er uiteraard ook naar zaken als de gemiddelde looptijd van de schuld, de hoogte van de schuldendienst en het nationale spaarsaldo worden gekeken. Een hoge staatsschuld is niet per definitie slecht financieerbaar, terwijl een lage staatsschuld geen garantie is dat een land niet in de problemen kan raken. Het kan immers ook in de private sector misgaan. Zo waren het in 2008 juist de landen met de laagste staatsschuld binnen de eurozone – te weten Ierland en Spanje – die immense bedragen moesten uitgeven aan het redden van hun bankwezen. Daarna verslechterden de overheidsfinanciën alsnog acuut, en hadden de twee landen forse steun vanuit Europa nodig. Het verleden leert dat het verloop van het saldo op de lopende rekening van de betalingsbalans meestal een betere voorspeller is van financiële problemen dan de stand van de overheidsschuld of het overheidstekort.

Bovendien is het effect van een rentevoorspelling op de staatsschuld afhankelijk van vele andere grootheden.



Een rentestijging komt zelden geïsoleerd voor. Het kan zijn dat de risicopremie op de schuld van een land oploopt omdat de kredietwaardigheid onder druk staat. Veel vaker echter komt het voor dat een stijging van de nominale rente optreedt in de context van een oplopende inflatie. Het constant houden van alle variabelen, met uitzondering van de rente, leidt in dat geval tot curieuze uitkomsten.

Een kijkje in het verleden spreekt boekdelen. Want het geval wil dat de nominale lange rente, die het CPB in zijn modellen gebruikt, in de afgelopen decennia vaker wel dan niet boven de vijf procent heeft gelegen. Om precies te zijn: over de periode 1970–2020 lag deze gemiddeld op 5,6 procent, met uitschieters omhoog tot boven de 8 en omlaag tot $-0,5$ procent (figuur 1). In dezelfde periode is de staats-schuldquote echter nooit boven de 75 procent van het bbp uitgekomen. Deze cijfers komen uit een zeer betrouwbare publieke bron, te weten de database van het CPB zelf (CPB, 2021b, statistische bijlage).

Dat het CPB in de berekening toch aanneemt dat de staats-schuld fors stijgt bij een rente van minder dan vijf procent is dus curieus. Wat zou er nu anders zijn dan vroeger? Dat vereist op zijn minst een nadere toelichting.

Kans klein dat staats-schuld stijgt

Er lijkt geen reden om aan te nemen dat de staats-schuld fors stijgt bij een renteverhoging. Als de kapitaalmarktrente oploopt, stijgt alleen de rente die de overheid moet betalen op nieuw uit te geven staats-schuld. De nieuwe rente werkt dus niet direct volledig door in de rentelasten van de overheid.

In de loop der tijd lopen de rentelasten op nieuw uitgegeven staats-schuld op, en pas als dit doorwerkt in het overheidstekort leidt dit tot een hogere staats-schuld. Het effect op de rentebetalingen op de staats-schuld werkt daardoor met een grote vertraging door in de rentelast via de nieuw uitgegeven schuld.

CPB-inschatting van de gevolgen van een rentestijging voor de staats-schuld

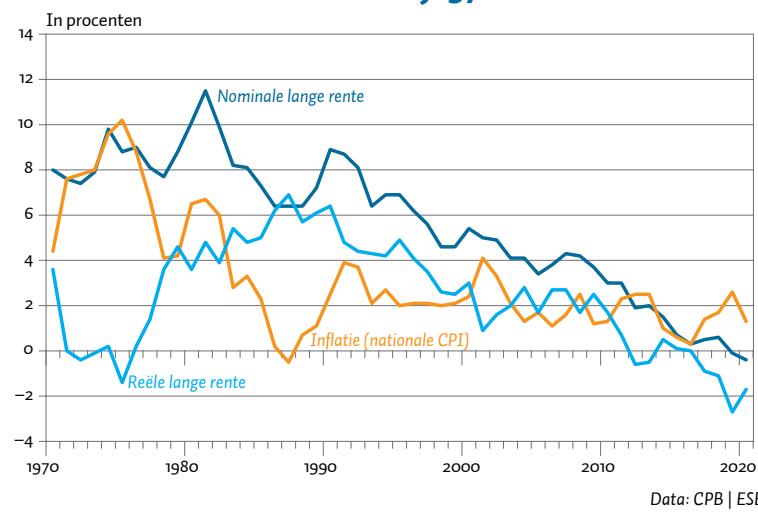
TABEL 1

Rentestijging tot:	Geraamde staats-schuld in 2060
2%	125%
3%	150%
4,5%	210%

Bron: CPB (2022b), antwoord bij vraag 70. Het betreft de nominale 'staats-rente' | ESB

Rente en inflatie in Nederland, 1970–2020

FIGUUR 1

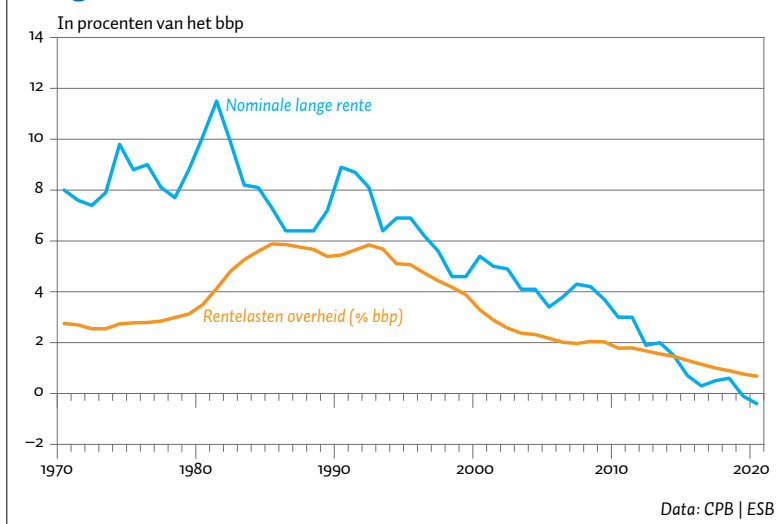


Alleen als de staats-schuld een hele korte looptijd heeft en/of als de overheid uitsluitend variabel rentende obligaties heeft uitgegeven, werkt een rentestijging snel en volledig door in de rentelast op de staats-schuld.

De Nederlandse staats-schuld heeft echter een gemiddelde looptijd van circa zeven jaar, en de staat heeft vrijwel uitsluitend vastrentende leningen uitgegeven met looptij-

Lange rente en rentelasten overheid

FIGUUR 2



den tot dertig jaar. Dat betekent dus dat een hogere rente pas na circa dertig jaar volledig is doorgewerkt in de op de staatsschuld te betalen rente – net zoals de daling van de rente op staatsleningen in het verleden pas met een vertraging de rentelast van de overheid deed afnemen (figuur 2).

Terwijl de rente dus langzaam doorwerkt in de staatsschuld, staat het nominale bbp niet stil. Een hogere nominale lange rente zal immers meestal optreden in reactie op een hoger inflatietempo. Een hoger inflatietempo betekent echter dat het nominale bbp direct hoger uitvalt vanwege de hogere prijzen, al zal dit effect enigszins kunnen worden getemperd als de volumegroei van het bbp wat terugvalt. Maar het verleden leert dat ook in zo'n situatie de nominale bbp-groei positief blijft. De lagere volumegroei wordt meer dan gecompenseerd door het opwaartse prijseffect.

Het hogere nominale bbp heeft op zijn beurt direct een drukkend effect op de staatsschuldquote, om de simpele reden dat het nominale bbp wel, maar de nominale staatsschuld niet toeneemt als de inflatie oploopt. Een hogere inflatie pakt in de regel gunstig uit voor mensen met een vastrentende schuld, maar is slecht nieuws voor beleggers in vastrentende waarden. En in vrijwel ieder land ter wereld is de overheid de grootste schuldenaar. Het Britse gezegde *go in debt and let inflation bail you out* geldt niet alleen voor mensen met een vastrentende hypothecaire lening, maar zeker ook voor de overheid. Het is niet voor niets dat in de laatste decennia wereldwijd de centrale banken uit de sfeer van de dagelijkse politiek zijn gehaald.

De kans dat het direct optredende neerwaartse effect op de staatsschuldquote wordt overtroffen door de vertraagd oplopende rentebetalingen – die momenteel circa één procent van de overheidsbegroting bedragen – is verwaarloosbaar klein. Hogere inflatie en oplopende markrentes zijn slecht nieuws voor obligatiebeleggers, maar voor een minister van financiën die de staatsschuldquote omlaag wil brengen, kan het nieuws nauwelijks beter zijn.

Kosten hypotheekrenteaftrek lopen wel op

Er zit echter specifiek voor ons land één addertje onder het gras; dat is de hypotheekrenteaftrek. Oplopende markt-

rentes betekenen al snel dat ook de rente stijgt op nieuwe hypothecaire leningen, leningen waarvan de rentevaste periode afloopt en hypothecaire leningen met een variabele rente. Die hogere rente betekent automatisch dat de kosten van de hypotheekrenteaftrek direct oplopen voor deze nieuwe hypotheekleningen en voor hypotheekleningen met een langere rentevaste looptijd treedt dit effect uiteindelijk ook op, maar met een vertraging.

De oplopende kosten aan de hypotheekrenteaftrek bij een hogere rente vormen een potentieel lek in de overheidsbegroting, dat wel eens sneller zou kunnen doorwerken op de overheidsfinanciën dan de stijging van de rentebetalingen. Dat onderstreept nogmaals dat het simpelweg verstandig beleid is om de hypotheekrenteaftrek nu eindelijk eens echt af te schaffen. In de huidige lage-renteomgeving zijn de kosten van een dergelijke stap lager dan ooit. Maar nu de hypotheekrente weer oploopt, begint het erop te lijken dat de overheid als gevolg van de aftrekmogelijkheid tientallen miljoenen euro's aan vermijdbare kosten gaat maken.

Conclusie

Het doen van langetermijnvoorspellingen, en zeker rentevoorspellingen, is een hachelijke zaak. Het is goed om erover na te denken, omdat het niet vanzelfsprekend is dat de rente tot in lengte van dagen rond de huidige historisch lage niveaus blijft hangen. Maar het is echt niet zo dat een oplopende nominale lange rente zich een-op-een vertaalt in een hogere staatsschuldquote. Als de oplopende rente het gevolg is van een hoger inflatietempo, dan zal vaak het omgekeerde het geval zijn: een hoger inflatietempo vertaalt zich via het noemereffect (een hoger nominaal bbp) direct in een daling van de staatsschuldquote.

Alleen in een scenario waarin, om wat voor reden dan ook, de lange rente fors en structureel oploopt, zonder dat er sprake is van een hoger inflatietempo (dus een sterke toename van de reële rente), zou de rente kunnen leiden tot een hogere staatsschuld – als alle andere variabelen constant worden gehouden. De afgelopen vijftig jaar heeft de reële rente echter gemiddeld rond de 2,5 procent gelegen, volgens cijfers van het CPB. Bovendien zijn grote opwaartse uitslagen in de reële rente vaak het gevolg van een forse afname van het inflatietempo, waar de nominale rente met enige vertraging op reageert.

Al met al is de conclusie dat de kans dat een rentestijging tot een scherp stijgende staatsschuldquote zal leiden, zeer klein. Te klein om deze als een serieus risicoscenario aan de Tweede Kamer voor te leggen – zoals het CPB wel heeft gedaan.

Literatuur

Boonstra, W., H. Erken, F. van Es en E.J. van Harn (2022) *Financiering staatsschuld is helemaal geen probleem*. Bericht RaboResearch, 26 januari. Te vinden op [economie.rabobank.com](https://www.rabobank.com/economie).

CPB (2021a) *Schuldprojectie 2060 met varianten*. CPB Achtergronddocument, september.

CPB (2021b) *Macro Economische verkenning 2022*. CPB Raming, september.

CPB (2022a) *Analyse coalitieakkoord 2022–2025*. CPB Notitie, januari.

CPB (2022b) *Antwoorden CPB op Kamervragen over de analyse van het coalitieakkoord*. Te vinden op www.tweedekamer.nl.

Effectieve nudges om tegelijkertijd sparen en roodstaan aan te pakken

Eind 2021 rekenden alle Nederlandse grootbanken 9,9 procent als rente op rood staan, en vergoedden diezelfde banken 0 of 0,01 procent rente voor de tegoeden op een vrij opneembare spaarrekening. Toch zijn er mensen die rood staan terwijl ze spaargeld hebben. Waarom doen ze dat?

IN HET KORT

- Er is geen rationele economische reden om tegelijkertijd te sparen en rood te staan. Toch doen ruim een op de tien Nederlanders dit.
- Bij een hypothetisch experiment betalen respondenten die meer spaargeld hebben meer schuld af.
- Voorinvullen en expliciete informatie leiden tot betere keuzes, maar nog steeds niet door iedereen.

WILTE ZIJLSTRA

Senior gedrags-expert bij het Ministerie van Buitenlandse Zaken

Het onderzoek is uitgevoerd en het artikel is geschreven toen de auteur werkzaam was bij de Autoriteit Financiële Markten. De regressietabel bij dit artikel is online te vinden.

Het fenomeen dat sommige consumenten zowel dure schulden hebben als spaargeld bezitten heet in de academische literatuur de *co-holding puzzle* en komt veel voor. Telyukova (2013) observeert dat 27 procent van de Amerikaanse huishoudens zowel een creditcardschuld als spaargeld heeft waarmee ze die schuld zouden kunnen terugbetalen. Gathergood en Olafsson (2020) komen tot een schatting van 15 procent, met zowel kortlopende schuld als spaargeld, op basis van dagelijkse administratieve bankdata uit IJsland. In onze Nederlandse steekproef staat 11,4 procent van de Nederlanders die spaargeld hebben minstens een keer per kwartaal rood. En als we alleen kijken naar respondenten die spaargeld bezitten en de mogelijkheid hebben om rood te staan, dan is 18,3 procent van die groep Nederlanders aan het *co-holden* (Zijlstra, 2022).

Laagdrempelige interventies zoals *nudges* lijken kansrijk te zijn om dit *co-holden* te verlagen. Het financiële verlies door *co-holding* lijkt primair de eigen verantwoordelijkheid van de consument die zowel spaart als leent, zie kader 1. Maar tegelijkertijd is het wel degelijk welvaartsbevorderend om ervoor te zorgen dat consumenten makkelijker tot een betere afweging tussen sparen en lenen kunnen komen.

Om te zien of nudging de *co-holding* beperkt, heb ik een online-experiment uitgevoerd waarbij ik twee inter-

venties test om consumenten meer schuld te laten afbetalen. Ook repliceer ik onderzoek onder Amerikanen door de Amerikaanse toezichthouder *Consumer Financial Protection Bureau* (CFPB) (Middlewood et al., 2021). Een herhaling van hun onderzoek met Nederlanders is noodzakelijk, omdat er in de Amerikaanse context andere regels en prikkels bestaan voor lenen en sparen dan in de Nederlandse.

Opzet Nederlandse replicatie

In april 2021 is het Amerikaanse onderzoek in de AFM Consumentenmonitor herhaald en uitgevoerd onder 1.004 Nederlanders. Het experiment is gepre-registreerd (Zijlstra en Krijnen, 2021). Deze steekproef is representatief voor de Nederlandse bevolking.

Ik gebruik roodstand als kredietvorm, omdat meer Nederlanders daarover beschikken dan over een creditcard. Ongeveer driekwart van de Nederlanders heeft de mogelijkheid om rood te staan (Zijlstra, 2019). Uit de AFM Consumentenmonitor van najaar 2018 weten we dat 39 procent een creditcard bezit, en dat 21 procent daarvan betalingen in termijnen terugbetaalt en dus de kredietfaciliteit gebruikt. In 2020 waren er 6,1 miljoen creditcards in omloop in Nederland (DNB, 2021).

Ik herhaal het Amerikaanse onderzoek met verschillende bedragen spaargeld. Het Nederlandse vignet luidde: *“Meneer Grein staat €5.000 rood. Hij heeft €X op een spaarrekening. Hij heeft verder geen spaargeld behalve een pensioen, waar hij niet bij kan. Hoeveel zou meneer Grein volgens u moeten afbetalen van zijn €5.000 schuld met zijn €X spaargeld?”*

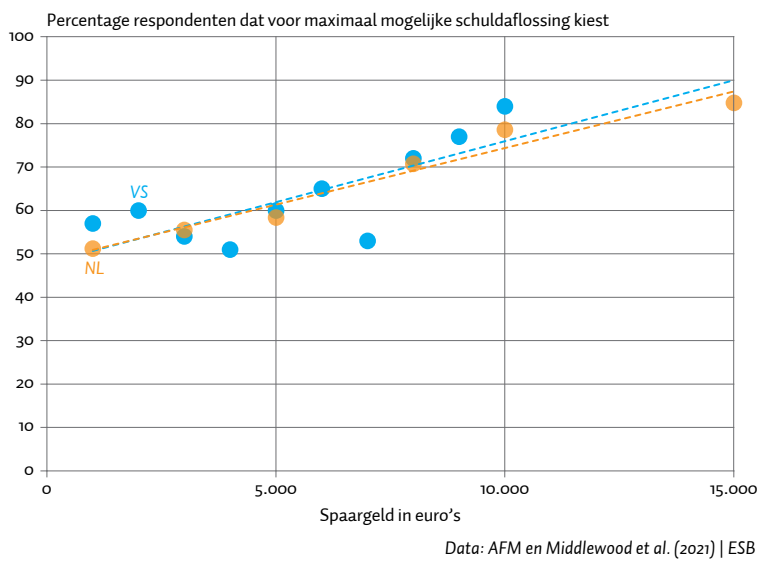
Ik test ook twee mogelijke interventies om terugbetaling te bevorderen. Eén interventie was het ‘voorinvullen’ van een terugbetaalbedrag van in dit geval 5.000 euro, waarmee de hele schuld zou kunnen worden terugbetaald. De tweede interventie in dat vignet maakte de kosten en baten expliciet door een extra zin op te nemen: *“Bij een rente van 10% op roodstand betaalt meneer Grein €500 per jaar voor zijn roodstand. Bij een spaarrente van 0,1% levert €5.000 per jaar €5 op aan rente.”*

Ik meet met drie kennisvragen objectieve financiële geletterdheid volgens Lusardi en Mitchell (2011), en gebruiken ook hun surveyvraag voor subjectieve financiële kennis. Verder laat ik respondenten een inschatting maken van de rente op roodstand en van de rente op een spaarrekening (Zijlstra, 2021).



Verband tussen spaargeld en terugbetaalde schuld, voor de Nederlandse en Amerikaanse meting

FIGUUR 1



Meer spaargeld leidt tot meer terugbetalen

Hoe meer spaargeld meneer Grein had in de hypothetische situatie die aan een respondent werd voorgelegd, hoe groter de kans dat respondenten meneer Grein de maximale hoeveelheid roodstand terug zullen laten betalen. En ook geldt: hoe meer spaargeld, hoe meer roodstand respondenten laten terugbetalen (ook relatief).

In de experimentele groep met 1.000 euro spaargeld kan er maximaal 1.000 euro terugbetaald worden van de 5.000 euro roodstand. Hiervoor kiest 29 procent van de respondenten, en gemiddeld betaalt een respondent dan 512 euro terug (51 procent van wat er mogelijk is). Voor de groep met net zo veel roodstand als spaargeld (5.000 euro) zijn die getallen 36 procent en 2.917 euro (58 procent van wat mogelijk is). In de experimentele groep met het meeste

spaargeld – 15.000 euro –, betaalt 81 procent de roodstand maximaal terug (volledig in dit geval, dus alle 5.000 euro roodstandkrediet), en wordt er gemiddeld 4.238 euro (85 procent van wat mogelijk is) terugbetaald.

Figuur 1 laat zien dat het positieve verband tussen hoeveel spaargeld meneer Grein heeft in het vignet voor een respondent, en de schuld die er afbetaald wordt, vrijwel gelijk is voor het Nederlandse experiment in vergelijking met de Amerikaanse cijfers van Middlewood et al. (2021). In beide landen geldt dat hoe meer spaargeld er beschikbaar is in het vignet, hoe meer kortlopende schuld er terugbetaald wordt.

Effect van voorinvullen en meer informatie

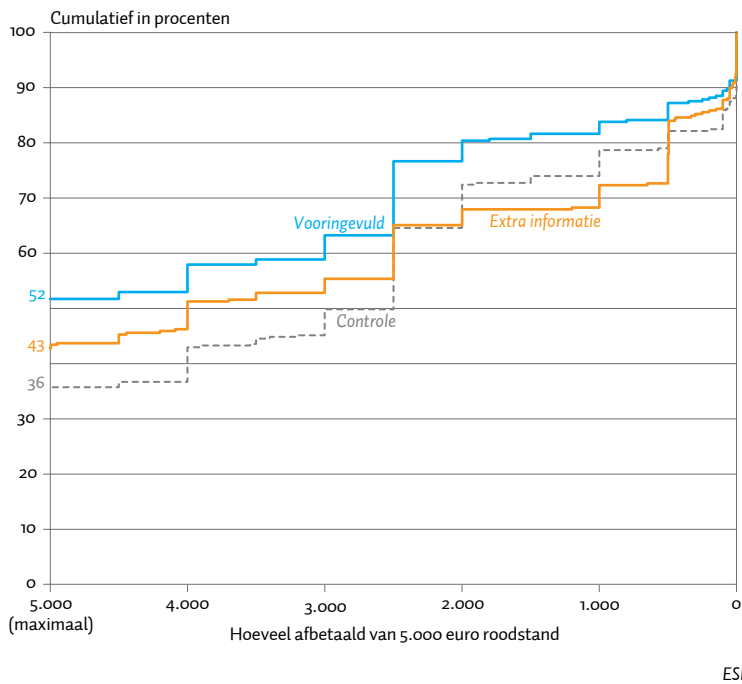
Voorinvullen van het maximaal mogelijke terugbetaalbedrag ($N = 321$) zorgt ervoor dat meer dan de helft van de respondenten (52 procent) de totale roodstandschuld van 5.000 euro terugbetaalt met de 5.000 euro spaargeld, tegen 36 procent in de controlegroep waar er geen bedrag was ingevuld. Zonder voorinvullen wordt gemiddeld 2.917 euro terugbetaald, en wanneer er al 5.000 euro is voorinvuld dan betalen respondenten gemiddeld 3.479 euro terug.

Het aandeel respondenten dat de roodstand volledig terugbetaalt in de groep met de expliciete informatie over de kosten van lenen en de baten van sparen ($N = 318$), is met 43 procent significant hoger dan de 36 procent voor de controlegroep. Met extra informatie betalen respondenten gemiddeld 3.042 euro terug, tegen 2.917 euro bij de controlegroep.

Uit regressiemodellen volgt dat respondenten die een correcte inschatting kunnen maken van de spaarrente, significant meer terugbetalen dan zij die dit niet weten. Geslacht, objectieve en subjectieve financiële kennis, of kennis van de rente op roodstand of gebruik van roodstand zijn geen significant voorspellende factoren voor de mate van terugbetalen van de roodstand (zie tabel 1 in de online-bijlage).

Hoeveelheid schuld die afbetaald wordt, per onderzoeksgroep

FIGUUR 2



Economische en psychologische motivaties voor gelijktijdig sparen en lenen

KADER 1

De literatuur noemt verschillende mogelijke oorzaken waarom mensen tegelijk spaargeld en makkelijk aflosbaar krediet aanhouden. Sommige zijn meer psychologisch van aard, zoals *mental accounting* (aparte potjes voor aparte doelen), een beperkte aandacht of een verminderde zelfcontrole (Gathergood en Olafsson, 2020). Andere verklaringen zijn meer economisch van aard, zoals de behoefte aan liquiditeit of *credit line risk*. Bij ons experiment werd er niet gevraagd waarom respondenten tot een bepaalde keuze kwamen.

Bij *credit line risk* is de consument bang om de toegang tot krediet te verliezen. Dus dat de bank de roodstandfaciliteit zal intrekken wanneer alle roodstand is terugbetaald. In de Nederlandse praktijk lijkt dit niet waarschijnlijk. Mits de consument tijdig zijn saldo aanzuivert, bijvoorbeeld door minstens een dag per kwartaal wel positief te staan, kan deze de roodstandfaciliteit behouden. Hoewel het praktisch gezien niet voorkomt, zou deze vrees wel een reden kunnen zijn voor co-holding. In de VS speelt ook de opbouw van een goede krediet-score, zoals een FICO-rating. Zonder leningen aan te gaan en die op tijd afbetalen, bouw je in de VS geen goede score op. In Nederland hoef je om je kredietwaardigheid aan te tonen niet actief leningen te sluiten en af te betalen.

Behoeft aan liquiditeit als een economische verklaring voor zowel sparen als rood staan lijkt ook minder relevant. Voor creditcardschuld ligt dit anders; zo is er in de Verenigde Staten liquiditeit (cash of

positief saldo) nodig om bijvoorbeeld de huur te betalen. Niet alle uitgaven kunnen via een creditcard gefinancierd worden. Voor gebruik van een persoonlijke lening of hypothecair krediet zijn de drempels voor het extra aflossen of voor krediet opnemen vaak nog hoger.

Behoeft aan liquiditeit ligt dus (economisch gezien) niet voor de hand als een verklaring voor de gevonden resultaten. Maar mogelijk speelt het willen aanhouden van een (liquide) buffer wel mee als heuristisch, omdat mensen een vuistregel hanteren dat ze altijd een bepaald bedrag als spaargeld willen aanhouden. Deze vuistregel kan bijvoorbeeld gebaseerd zijn op Nibud-normen en de Bufferberekenaar (Nibud, 2012). Het Nibud stelt dat ieder huishouden zou moeten beschikken over een financiële buffer voor min of meer voorzienbare uitgaven op korte en middellange termijn – zoals wanneer de wasmachine kapotgaat. In economische termen zou die buffer ook een roodstandkredietfaciliteit kunnen zijn. Mogelijk dat de behoefte aan een buffer sommige consumenten ervan weerhoudt om hun spaargeld te gebruiken om roodstand terug te betalen.

In Nederland lijken er dus geen economische redenen te zijn voor co-holding. Alleen psychologische redenen spelen een rol, zoals denken in potjes, zelfbescherming, of het een prettig idee vinden om geld achter de hand te hebben. Mogelijk speelt ook de angst om geen krediet te kunnen krijgen wanneer er daadwerkelijk geld nodig is.

Figuur 2 laat de cumulatieve verdeling van antwoorden zien, en toont ook dat het effect van de voorinvul-interventie groter is dan van de interventie met de aanvullende informatie, in vergelijking met de controlegroep. Beide interventies leiden tot significant meer aflossen dan de controlegroep. Het verschil tussen beide interventies is niet statistisch significant.

Conclusie

Tegelijkertijd sparen en rood staan is economisch gezien vrijwel altijd suboptimaal. Toch blijken er veel Nederlanders te zijn die tegelijk spaargeld en roodstand aanhouden. Deze huishoudens kunnen snel en eenvoudig geld besparen door de schuld van het rood staan met spaargeld terug te betalen. Mocht er door onvoorziene omstandigheden ineens geld nodig zijn, dan kan dat verkregen worden door (weer) rood te gaan staan. Natuurlijk moet deze roodstand dan wel beschikbaar en verantwoord zijn op de langere termijn, en niet bijdragen aan een problematische schuldenpositie.

Een online-vignetexperiment laat zien dat respondenten die meer spaargeld hebben, meer schuld aflossen en ook vaker het maximale bedrag terugbetalen – ze maken economisch gezien de optimale keuze. Deze resultaten met Nederlandse respondenten zijn vrijwel identiek aan eerder Amerikaans onderzoek. Als het maximaal terug te betalen bedrag vooringevuld werd of er expliciete informatie over de kosten van het lenen en de baten van het sparen werd verstrekt, bleken er betere keuzes te worden gemaakt door respondenten, maar nog steeds niet door iedereen.

Vrijwel alle Nederlandse banken bieden wel *alerts* aan – een seintje als de klant rood komt te staan. Hiermee kunnen consumenten mogelijk beter de afweging maken tussen sparen en lenen. Via het aanbieden van geautomatiseerde beslisseregels zou een bank consumenten ook kunnen helpen om hun eigen verantwoordelijkheid te nemen. Bijvoorbeeld dat een negatief saldo op een betaalrekening automatisch aangezuiverd wordt vanuit een gekoppelde spaarrekening. Zo wordt co-holding voorkomen, zonder dat er actie van de consument nodig is. Een bank kan op die manier invulling geven aan het centraal stellen van het klantbelang.

Literatuur

- DNB (2021) *Bereikbaarheidsmonitor 2021: de bereikbaarheid en toegankelijkheid van betaaldiensten voor consumenten*. DNB.
- Gathergood, J. en A. Olafsson (2020) *The co-holding puzzle: new evidence from transaction-level data*. SSRN Paper, mei.
- Lusardi, A. en O.S. Mitchell (2011) *Financial literacy around the world: an overview*. *Journal of Pension Economics & Finance*, 10(4), 497–508.
- Middlewood, B., C. Ratcliffe en G. Guillory (2021) *Balancing savings and debt: findings from an online experiment*. Consumer Financial Protection Bureau, 26 januari. Te vinden op www.consumerfinance.gov.
- Nibud (2012) *Een referentiebuffer voor huishoudens: onderzoek naar het vermogen en het spaargedrag van Nederlandse huishoudens*. Nibud.
- Telyukova, I.A. (2013) *Household need for liquidity and the credit card debt puzzle*. *The Review of Economic Studies*, 80(3), 1148–1177.
- Zijlstra, W.G. (2019) *Nederlanders onderschatten rente bij roodstand*. ESB, 104(4776), 382.
- Zijlstra, W.G. (2021) *Jongeren minder op de hoogte van rentestanden*. Te vinden op esb.nu, 27 september.
- Zijlstra, W.G. (2022) *Meer dan een op de tien Nederlanders spaart én staat vaak rood*, 27 januari. Te vinden op ESB.nu.
- Zijlstra, W. en J. Krijnen (2021) *Preregistration – Balancing savings and debt: replicating and extending a CFPB online experiment in the Netherlands*. Onderzoek te vinden op osf.io.

Basisinkomen kan budgetneutraal worden ingevoerd

Hoewel een basisinkomen verschillende maatschappelijke voordelen heeft, zien economen het over het algemeen als financieel onuitvoerbaar. Maar door het inkomen uit vermogensaanwas en rendement eerlijk te belasten kan het basisinkomen toch budgetneutraal worden ingevoerd.

IN HET KORT

- Een basisinkomen kan zo worden ingevoerd dat ongeveer 85 procent van de bevolking er in netto-inkomen op vooruit gaat.
- Verlies van werk, als neveneffect van een basisinkomen, kan bij de invoering worden vermeden.
- Welk van de varianten van het basisinkomen de voorkeur verdient is een politiek-maatschappelijke keuze.

WIM VAN TILBORG

Gepensioneerd zelfstandige

RUUD LAGEMANN

Bedrijfsadviseur bij AT&B Consultants

Door de coronapandemie is het pijnlijk duidelijk geworden dat er voor grote groepen in onze samenleving een financieel vangnet ontbreekt. Onze regering heeft daarop gereageerd met steunmaatregelen voor verschillende sectoren in de samenleving. Daarnaast is er een enorme ophef ontstaan vanwege de volstreekte ontsparing van de fraudecontrole bij de kinderopvangtoeslag, die de vraag oproept hoe we van het wantrouwen in de toeslagen kunnen afkomen.

Beide maatschappelijke problemen hebben de roep geïnitieerd tot de invoering van een oud idee: het onvoorwaardelijke basisinkomen (BI). De maatschappelijke voordelen van de invoering van zo'n basisinkomen zijn groot, en betreffen vele probleemgebieden, zoals de vermindering van de bureaucratie en de pensioenproblematiek (voor een gedetailleerde discussie, zie Van Tilborg (2021a)).

Voorstanders van een basisinkomen (zoals Bregman (2020a)) beloven de hemel op aarde. Economen komen na enkele sommetjes echter snel tot de conclusie dat het basisinkomen financieel onuitvoerbaar is (Kleinknecht, 2020). En ook diepgravende economische studies komen met bezwaren. Bas Jacobs (2014) zet in een discussie met Marcel Canoy zijn argumenten tegen een onvoorwaardelijk basisinkomen op een rij, die vervolgens weer door Canoy (2014) worden weerlegd. Daarnaast komt het CPB/SCP (2020) in de publicatie *Kansrijk armoedebeleid* met de doorrekening van een BI-model, voorgesteld door

het Nibud. De planbureaus concluderen dat invoering kan, maar wel leidt tot 8,5 procent werkgelegenheidsverlies. Kleinschalige experimenten laten daarentegen zien dat de invoering van een BI grote positieve gevolgen heeft voor de arbeidsparticipatie van (voormalige) uitkeringstrekkers (Bregman, 2020b), omdat ze zich niet meer louter hoeven bezig te houden met overleven. De studies zijn dus verdeeld over de effecten van een basisinkomen.

Een aspect dat bij al deze studies ontbreekt, is dat een basisinkomen uitkeringen en toeslagen overbodig zou kunnen maken. De enorme maatschappelijke schade van het toeslagenschandaal is een reden voor een analyse van de financiële haalbaarheid van een basisinkomen die dit aspect meeneemt. In dit artikel onderzoeken wij vier varianten van een basisinkomen die alle vier financieel haalbaar zijn en ook uitkeringen en toeslagen overbodig maken, maar die verschillende maatschappelijke gevolgen hebben.

Vier verschillende varianten

De eerste variant die we meenemen is een basisinkomen ter hoogte van de huidige bijstandsuitkering (12.600 euro) voor alle Nederlanders vanaf 21 jaar (en 1.500 euro voor jongeren van 0–21 jaar). Deze variant is het Algemeen Onvoorwaardelijk Netto-Inkomen (AONI).

Als tweede variant kijken we naar een lineair afnemend BI dat bij nul arbeidsinkomen de hoogte van de bijstandsuitkering heeft, en dat daalt tot nul bij een belastbaar inkomen van 150.000 euro. We hebben dit bedrag gekozen omdat het ongeveer het optimum is tussen een maximale kostenverlaging en minimale marginale lasten als gevolg van de verlaging van het basisinkomen. Deze variant noemen we Basis-Inkomen Dynamisch (*BIDyn*). Deze variant is goedkoper dan AONI, maar gaat niet in tegen de centrale doelstelling – namelijk het scheppen van voldoende extra inkomensruimte om toeslagen en uitkeringen af te kunnen schaffen.

Recente pleidooien stellen voor om belasting te heffen over inkomens die in Nederland onbelast zijn, te weten het inkomen uit vermogensaanwas en -rendement (Cnossen en Jacobs, 2019; Heilbron, 2021). Jacobs (2019) becijfert het totale vermogen in Nederland op 2.786 miljard euro, en noteert dat de netto fiscale 'subsidies' op eigen huis en de pensioenopbouw alleen al 35 miljard euro bedragen. Een belastingopbrengst van 50 miljard euro lijkt daarom haalbaar (Van Tilborg, 2021a). Als derde en vierde variant nemen we daarom een variant van zowel AONI en

BIDyn mee, waarin de potentiële belastingopbrengst van een dergelijke belasting wordt meegenomen. De varianten die rekening houden met deze belastingopbrengst noemen we *AONI-BoV* (AONI-Belasting op Vermogensaanwas/rendement) en *BIDyn-BoV*.

Keuzes bij optimalisatie

We hebben een iteratief optimalisatieprogramma opgesteld om de optimale bekostiging van de verschillende varianten van het basisinkomen te berekenen. De afhankelijke variabelen bestonden uit vijf schijfgrenzen met vijf inkomstenbelastingtarieven. Voor de berekening (per deciel) van het netto-inkomen voor de BI-varianten werden de heffingskortingen en het lage ‘AOW’-tarief geschrapt. De details van de gekozen berekeningen van AONI zijn te vinden in Van Tilborg (2021a; 2021b.) Om nodeloos rondpompen van geld te voorkomen, werd de eerste inkomstenbelasting-schijf begrensd door de hoogte van de huidige bijstandsuitkering (het BI-bedrag) en met een nul-tarief belast.

Voor de arbeidsaanbod-optimalisatie werden de marginale lasten vastgesteld als som van marginale belasting, en het marginale inkomensverlies als gevolg van inkomensafhankelijke uitkeringen. De marginale lasten ten gevolge van toeslagen en uitkeringen werden geschat door het definiëren van een lineair verband tussen de maximale uitkering bij nul-arbeidsinkomen, naar de minimale uitkering die voor elke regeling gekoppeld is aan een bepaald inkomen. We hebben deze extra marginale lasten beperkt tot de huurtoeslag, de zorgtoeslag en de bijstandsuitkering. Omdat de andere regelingen te complex zijn om de effecten op deze manier te berekenen, hebben we daarvoor een marginale standaardlast van vijf procent ingevoerd.

Daarnaast hebben we het Nibud-model van het CPB/SCP (2020) doorgerekend, waarbij we dezelfde marginale lasten hebben gehanteerd zodat de bevindingen ervan met die van onze basisinkomen-modellen correct kunnen worden vergeleken. Dat er voor andere uitkeringen dan huurtoeslag, zorgtoeslag en bijstand nauwelijks gecorrigeerd is, heeft weinig invloed op de conclusies, omdat die voor alle modellen op dezelfde manier doorwerken.

Deze haalbaarheidsstudie kijkt niet naar effecten van een basisinkomen op persoonlijk niveau, en is dus ongeschikt om zicht te krijgen op de exacte effecten daarvan. Slechts een uitgebreid optimaliseringsonderzoek met microsimulaties (met MICSIM; CPB, 2014) kan op dat niveau de voor beleid noodzakelijke antwoorden geven.

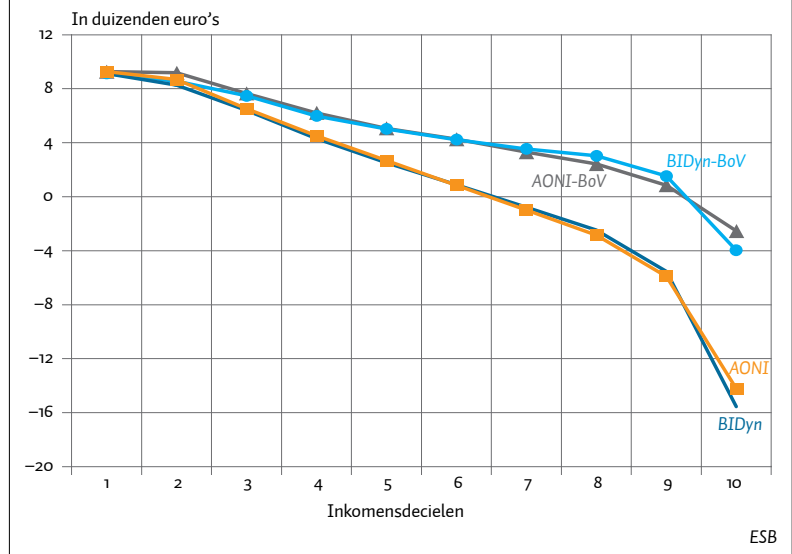
Inkomens uit afschaffen uitkeringen

Een fors aantal uitkeringen en toeslagen wordt overbodig aangezien het extra inkomen dat het basisinkomen opbrengt veel hoger is dan deze uitkeringen. We hebben de berekeningen beperkt tot de bijstandsuitkering, zorgtoeslag, huurtoeslag, kinderbijslag, het kindgebonden budget, de kinderopvangtoeslag, zelfstandigenaftrek en de mkb-winstvrijstelling. Kwantificering van deze uitkeringen, waar mogelijk met uitvoeringskosten, levert een jaarlijks bedrag op van circa dertig miljard euro (Van Tilborg, 2021a).

Afschaffen van de kinderopvangtoeslag zou grote gevolgen hebben voor het arbeidsaanbod, en daarmee voor de werkgelegenheid. Wij stellen voor om de kinderopvang

Verandering in besteedbaar netto-inkomen na invoering van de basisinkomenvariant

FIGUUR 1



gratis te maken, en brengen daarvoor de kosten in rekening – door het Centraal Planbureau geschat op tien miljard euro (bron: persoonlijke communicatie).

Uitkeringen als WMO, TW, WSW, ZW, WAZO en Wajong zijn niet meegenomen. Deze kunnen, potentieel, nog zo’n tien miljard euro opleveren. De WW is buiten beschouwing gelaten aangezien dit een verzekering betreft. Bovendien ondermijnt de verrekening met het basisinkomen direct het doel van de WW – namelijk sociale zekerheid bij tijdelijke werkloosheid. De AOW wordt door ons beschouwd als een pensioeninkomen waarvoor levenslang premie is betaald, zij het via een omslagstelsel. Korting op opgebouwde rechten (Kleinknecht, 2020) wordt door ons als onethisch beschouwd.

Grote verschuiving in inkomens

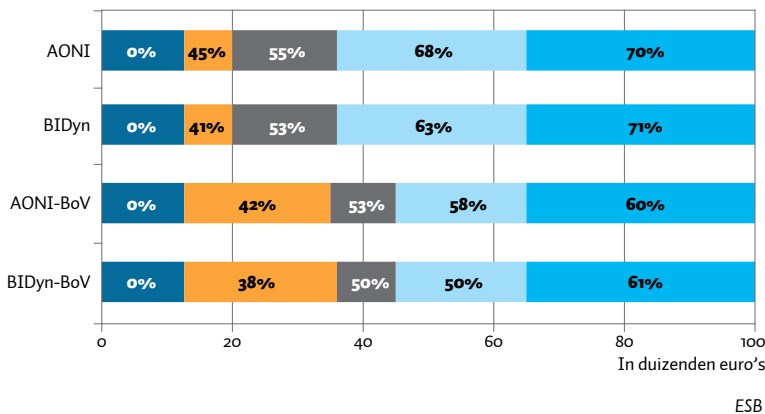
Per inkomensdecieel (CBS, 2020) hebben we de inkomstenbelasting en de heffingskortingen berekend, en in mindering gebracht om zo het netto-inkomen te berekenen. Deze berekening werd voor werkenden en gepensioneerden gescheiden uitgevoerd vanwege de grote verschillen in de huidige belastingheffing. Met persoonlijke aftrekposten is geen rekening gehouden.

Invoeren van de vier BI-varianten veroorzaakt een substantiële verschuiving in veel van de inkomens (figuur 1). De inkomensverdeling geeft de inkomens weer inclusief toeslagen. De berekende inkomstenstijgingen beneden modaal zijn in werkelijkheid dus lager, omdat die toeslagen vervallen. De lagere inkomens (decieel 1–6) stijgen voldoende om de toeslagen – zelfs als ze gecumuleerd zijn – meer dan te compenseren.

De varianten met en zonder belasting op vermogenswinst liggen erg uit elkaar. AONI en BIDyn bieden beide een inkomensverhoging voor de laagste zes decielen waarbij de hogere decielen op het besteedbaar inkomen inboeten, en soms sterk. Voor het behalen van het politieke doel van inkomensnivellering lijken deze varianten weliswaar geschikt, maar de hogere inkomens zullen zo’n enorme

Tarieven en grenzen van belastingschijven

FIGUUR 2



zet, van respectievelijk 68 en 63 procent in de vierde schijf, en 70 en 71 procent in de vijfde schijf. Voor AONI-BoV, en vooral voor BIDyn-BoV, zijn die tarieven aanzienlijk lager, in de vijfde schijf respectievelijk 60 en 61 procent.

De effectieve belastingdruk wordt door AONI flink verhoogd (tien tot negentien procent), maar is voor AONI-BoV en BIDyn gematigd (zeven tot tien procent) en voor BIDyn-BoV marginaal (een à twee procent) (Van Tilborg, 2021a). Deze hogere belastingdruk gaat echter gepaard met een, vaak substantieel, hoger netto-inkomen.

Kosten lopen uiteen

De kosten van elk basisinkomen zijn enorm. De betaling van AONI vergt 191 miljard euro per jaar. We hebben daarop 41 miljard euro weten te bezuinigen met BIDyn (tabel 1). De bijkomende kosten voor gratis kinderopvang (10 miljard euro) en een compensatiefonds (4,4 miljard euro) zijn echter relatief beperkt. Het opheffen van de toeslagen en de bijstandsuitkering levert, samen met de uitvoeringskosten slechts 29 miljard euro op. De resterende kosten moeten worden opgebracht door de inkomstenbelasting.

Om de balans budgetneutraal te krijgen moet de belastingopbrengst voor AONI 162 miljard euro bedragen, en voor BIDyn is er 121 miljard euro nodig. Omdat de beide BoV-varianten 50 miljard euro putten uit de belasting op inkomen uit vermogen, ligt voor deze varianten de benodigde belastingopbrengst uit arbeid 50 miljard lager.

Opmerkelijk is dat er nauwelijks verschil blijkt tussen de AONI- en de BIDyn-varianten in figuur 1, terwijl BIDyn aanzienlijk minder kosten vergt dan AONI. Dit komt doordat de belastingtarieven zijn aangepast qua budgetneutraliteit. BIDyn is weliswaar 41 miljard euro goedkoper dan AONI, maar dit voordeel gaat geheel verloren omdat de belastingopbrengsten ook 41 miljard lager uitvallen. Voor de gevolgen van een hoger of lager BI, zie Van Tilborg (2021a).

Kosten en baten bij invoering van de basisinkomenvariant

TABEL 1

Kosten in miljarden euro's	AONI	BIDyn	AONI-BoV	BIDyn-BoV
Basisinkomenuitkering voor 21-plussers	171	130	171	130
Basisinkomenuitkering voor 21-minners	6	6	6	6
Compensatiefonds	4	4	4	4
Gratis kinderopvang	10	10	10	10
Totaal kosten basisinkomen	191	150	191	150
Baten				
Opheffen toeslagen en bijstandsuitkering	29	29	29	29
Extra inkomstenbelasting	162	121	112	71
Belasting vermogenswinst			49	50
Totaal baten	191	150	191	150

ESB

inkomensdaling niet toejuichen. De twee varianten die worden medegefinancierd door BoV, vergen van de hoogste inkomens een aanzienlijk kleiner solidariteitsoffer. Beide BoV-varianten bieden voor meer dan 85 procent van de bevolking een inkomensverhoging.

Niet zichtbaar in figuur 1 is dat ontvangers van een bijstandsuitkering erop achteruit dreigen te gaan, omdat zij zowel bijstand als toeslagen verliezen, terwijl alleen hun bijstandsuitkering wordt gecompenseerd. Het gaat hier om een groep van beperkte omvang (365.000) waarvan een gedeelte samenwonend is. Na invoering van een BI ontvangen samenwonenden allebei een basisinkomen, waardoor ook hun toeslagen worden gecompenseerd. Het treft aldus alleen de groep van alleenstaande volwassenen. Om een verlies van inkomen voor hen te voorkomen, wordt er een compensatiefonds voorgesteld met een budget ter hoogte van vijftien procent van de huidige uitkeringen (4,4 miljard euro).

Figuur 2 laat de resultaten zien van de optimalisatie van de vier BI-varianten, met de belastingstructuur van vijf schijven. Een enorme variatie in belastingtarieven of in het aantal belastingschijven is mogelijk, waardoor de lasten, indien gewenst, anders kunnen worden verdeeld. Zelfs een vlaktaks is haalbaar (Van Tilborg, 2021a). Om AONI en BIDyn budgetneutraal te krijgen, moeten er voor de inkomens boven de 35.000 euro forse inkomstenbelastingtarieven worden inge-

Marginale lasten en werkgelegenheid

Het CPB berekent de werkgelegenheidseffecten met behulp van het programma MICSIM (CPB, 2014). Dit programma berekent op basis van ervaringsfeiten afkomstig uit het Arbeidsmarktpanel (CBS, 2012) op nagenoeg persoonlijk niveau hoeveel uren er minder gewerkt gaan worden indien de marginale lasten stijgen. Het resultaat – het arbeidsaanbodverlies – vertaalt zich volgens het CPB in ongeveer tien jaar in een verlies aan werkgelegenheid.

Om de werkgelegenheidseffecten van de vier varianten te schatten, laat figuur 3 voor de afzonderlijke inkomensdecielen de marginale lasten zien, veroorzaakt door de nieuwe belastingtarieven en de afgeschafte toeslagen. Voor het door het CPB/SCP doorgerekende NIBUD-BI-model is de lastendruk extreem hoog (75 procent en meer) voor de decielen 2–5. Deze decielen zijn het meest gevoelig voor werkgelegenheidseffecten, omdat de arbeidsaanbodelasticiteit bij de hogere inkomens (decielen 6–10) kleiner wordt. Deze hoge lastendruk ontstaat doordat in de lagere decielen de lastendruk van de inkomensafhankelijke uitkeringen groot is. Het grote arbeidsaanbodeffect vindt plaats doordat deze groepen juist veelal bestaan uit vrouwen met jonge kinderen. Door het afschaffen van deze toeslagen en uitkeringen, zoals in AONI en BIDyn, dalen de marginale

lasten aanzienlijk. Maar beide varianten vergen vanwege de budgetneutraliteit een hogere belastingdruk, waardoor een groot deel van dit effect verloren gaat..

AONI-BoV en BIDyn-BoV benaderen de huidige situatie daarentegen beter. De marginale lasten in deciel 2–5 dalen van ongeveer 75 procent voor het Nibud/CPB-model naar ongeveer 45 procent, dicht bij het huidige peil van 33 procent. Uitgaande van het arbeidsaanbodverlies van 8,5 procent voor Nibud/CPB, schatten we voor beide BoV-varianten een verlies aan arbeidsaanbod, dus van werkgelegenheid, van ongeveer twee procent. Wij accepteren dit risico van enkele procenten werkgelegenheidsverlies omdat, naar onze verwachting, die twee procent ruim gecompenseerd zal worden door de effecten van de gratis kinderopvang, het verdwijnen van de armoedeval van de bijstandsuitkering en de economische impuls die door de beide BoV-varianten veroorzaakt worden.

Macro-economische effecten

Er vindt, ten opzichte van de huidige situatie, een aanzienlijke overdracht van inkomen plaats bij zowel AONI als BIDyn van ongeveer 29 miljard euro, doordat de hoge inkomens inleveren ten gunste van de lagere (figuur 1). Boven modaal zou een deel van het ‘afgeroomde’ inkomen zijn belegd en daarmee onttrokken aan de reële economie, terwijl beneden modaal de inkomensruimte veelal onvoldoende is voor beleggingen. Dat betekent dat deze inkomensoverdracht waarschijnlijk resulteert in een stijging van de consumptieve bestedingen met enkele tientallen miljarden.

Bij zowel AONI-BoV als BIDyn-BoV is de inkomensoverdracht gering (beide ongeveer drie miljard euro), maar er wordt wel vijftig miljard volledig aan beleggingen onttrokken en toegevoegd aan de ‘reële economie’ – in dit geval de inkomens. De hogere inkomens zullen wat ze door BI extra ontvangen deels weer beleggen.

Als we aannemen dat de inkomens boven modaal bij AONI-BoV vijftig procent van hun ontvangen BI (25 miljard euro) beleggen, dan verdwijnt er ongeveer 12 miljard euro naar de beleggingen. De impuls voor de economie is dan dus ongeveer 38 miljard euro. Bij BIDyn-BoV is dat iets meer, omdat de inkomens boven modaal slechts ongeveer een derde van de totale BIDyn-BoV-uitkeringen ontvangen. Ook de inkomens beneden modaal zullen enigszins sparen. Wij schatten het ‘verlies’ daarom op ongeveer 15 miljard euro. Het restant, 35 miljard euro, wordt dan consumptief besteed, en vormt daarmee een directe economische stimulans. Een dergelijke stimulans is substantieel – hij komt neer op ongeveer vier procent van het bruto binnenlands product.

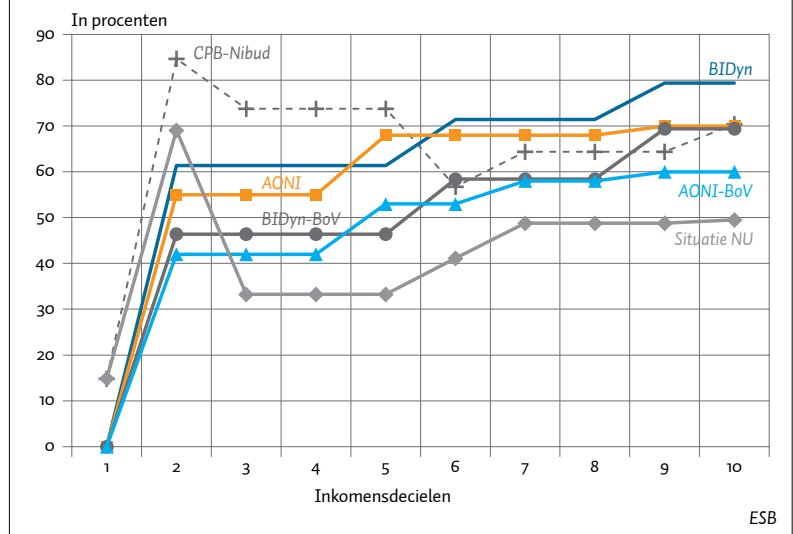
Conclusies

Een basisinkomen kan budgetneutraal worden ingevoerd. In dit artikel hebben we dat laten zien bij vier potentiële varianten, maar daarnaast zijn combinaties en andere varianten ongetwijfeld ook mogelijk. De budgetneutraliteit van de invoering van een basisinkomen betekent dat die invoering niet ten koste gaat van investeringen in prangende problemen, zoals het klimaat, de zorg of de woningnood.

Een infuus van de inkomens vanuit belastingopbrengst uit vermogensaanwas en -rendement verhoogt de netto besteedbare inkomens aanzienlijk – en vormt een impuls

Marginale lasten als gevolg van de invoering van een basisinkomenvariant

FIGUUR 3



voor de economie. Het illustreert hoe de politieke keuze in Nederland om inkomen uit kapitaal nauwelijks te belasten, de welvaart van vrijwel iedereen structureel aantast.

Welk van de varianten de voorkeur verdient, is een politiek-maatschappelijke keuze, die aan politieke partijen dient te worden overgelaten. Opgemerkt dient wel te worden dat de AONI-varianten geen ambtelijke controle vergen en fraude onmogelijk maken, terwijl de BIDyn-varianten een koppeling aan het fiscale inkomen vereisen.

Alle door ons onderzochte varianten beschikken over veel variabelen om partijdoelstellingen te realiseren. Naast het overbodig maken van uitkeringen en toeslagen kunnen zij door variatie van de hoogte van het basisinkomen, de mate van nevenfinanciering uit inkomen uit vermogen, en de vaststelling van belastingen en tarieven, de focus richten op verschillende politieke doelen.

Literatuur

Bregman, R. (2020a) *Gratis geld voor iedereen*. Amsterdam: De Correspondent.
 Bregman, R. (2020b) *Is de tijd voor een gegarandeerd basisinkomen nu gekomen?* Artikel op decorrespondent.nl, 2 april.
 Canoy, M. (2014) *Vlaktaks en basisinkomen: de Triple B economie slaat terug*. Blog op esb.nu, 4 maart.
 CBS (2012) *Documentatierapport Arbeidsmarktpanel 1999–2009V1*. <Link?>
 CBS (2020) *Inkomen van personen; inkomensklassen, persoonskenmerken*. Statistiek te vinden op opendata.cbs.nl.
 Cnossen, S. en B. Jacobs (red.) (2019) *Ontwerp voor een beter belastingstelsel*. Amsterdam: ESB.
 CPB (2014) *MICSIM: a behavioural microsimulation model for the analysis of tax-benefit reform in the Netherlands*. CPB Background Document, 27 november.
 CPB/SCP (2020) *Kansrijk armoedebeleid*. CPB/SCP, 18 juni.
 Heilbron, J. (2021) *Het belastingstelsel is een wangedrocht*. NRC, 6 maart.
 Jacobs, B. (2014) *Marcel Canoy over de vlaktaks en het basisinkomen*. Bericht op basjacobs.wordpress.com, 22 april.
 Jacobs, B. (2019) *ES Fundamentele hervorming van belastingen op kapitaalinkomen*. In: Cnossen, S. en B. Jacobs (red.) (2019) *Ontwerp voor een beter belastingstelsel*. Amsterdam: ESB.
 Kleinknecht, A. (2020) *Het onvoorwaardelijke basisinkomen is een doo-dlopende weg*. ESB, 105(4787), 333–335.
 Tilborg, W.J.M. van (2021a) *Het basisinkomen ten onrechte afgewezen*. Artikel op www.researchgate.net, 11 december.
 Tilborg, W.J.M. van (2021b) *Berekeningen basisinkomen II*. Artikel op www.researchgate.net, december.

Meeste kans op doorstart bedrijf bij *pre-pack*-insolventieregime

Een onderneming in zwaar weer gaat soms een faillissements-traject in. Zo'n traject betekent niet altijd het definitieve einde van de bedrijfsactiviteiten; een doorstart is ook mogelijk. Welke invloed heeft de gekozen vorm van het traject op de kans op doorstart?

IN HET KORT

- Een *pre-pack*-insolventietraject leidt vaker tot een doorstart van de onderneming dan een regulier faillissement.
- De verwachting is dat de recent wettelijk geregelde WHOA-traject eveneens vaker tot een doorstart zal leiden.

RICK AALBERS

Onderzoeker aan de Radboud Universiteit en directeur van het Radboud Centre for Organization Restructuring

JASPER VAN BOVEN

Promovendus aan de Wageningen University & Research en lid van het Radboud Centre for Organization Restructuring

KENYA LIMBURG

Lid van het Radboud Centre for Organization Restructuring

Ondanks de voortdurende coronacrisis kent Nederland tot op heden een uitzonderlijk laag aantal faillissementen (Schellekens et al., 2021). Ook de meest recente lockdownperiode lijkt daarin geen verandering te brengen. Dankzij uitgebreide steunpakketten vanuit de overheid hebben bedrijven, die normaal al ten onder waren gegaan, zich toch weten te redden. Als de coronasteun ten einde loopt, lijkt het desalniettemin onvermijdelijk dat bedrijven in acute financiële nood zullen gaan raken (Overvest en Smid, 2021).

Een klassiek probleem bij een aanstaande insolventie is dat de waardeverdampting al begint zodra de buitenwereld kennisneemt van een intentie om te reorganiseren doordat stakeholders zich terugtrekken (Aalbers et al., 2019). Het resultaat kan zijn dat een bedrijf dat via een doorstart waarde had kunnen behouden toch definitief failliet gaat.

Door een goede vormgeving van de insolventieprocedure kan deze waardeverdampting voorkomen worden, zo wordt vaak gesteld (Tweede Kamer, 2018). Mede daarom bestond er tot voor kort naast de reguliere faillissementsprocedure de *pre-pack* (ook wel 'flitsfaillissement' genoemd). Deze buitenwettelijke procedure werd tot enkele jaren geleden door diverse rechtbanken gesteund. Sinds begin 2021 is er een nieuw insolventieregime in de vorm van de Wet homologatie onderhands akkoord (WHOA).

In dit artikel vergelijken we de kans op een doorstart via de reguliere faillissementsprocedure met de kans dat dit gedaan wordt via de *pre-pack* binnen de Nederlandse insolventierechtpraktijk. Eerder onderzoek toonde aan dat

de *pre-pack* tot meer behoud van werkgelegenheid leidde. Leidde de *pre-pack* ook tot meer doorstarts?

Verschillende paden richting waardebehoud

Een insolvent bedrijf kan onder bepaalde voorwaarden failliet worden verklaard. De rechter benoemt dan een curator, die ten behoeve van de gezamenlijke schuldeisers onderzoekt hoe zo veel mogelijk schuldeisers voldaan kunnen worden, onder behoud van zo veel mogelijk (maatschappelijke) waarde zoals werkgelegenheid. Een curator zal daarom ook onderzoeken of een doorstart van de onderneming tot de mogelijkheden behoort (Pannevis en Polak, 2017). Wanneer een doorstart niet tot de mogelijkheden behoort, gaat de curator over tot liquidatie en vereffening. De faillissementsboedel is dan vaak ontoereikend om (een groot deel van) de schuldeisers te kunnen voldoen. Hierdoor heeft een faillissement in het maatschappelijk verkeer vaak een negatieve connotatie.

Bij een *pre-pack* – een van de eerdergenoemde paden die de afgelopen jaren in de praktijk is verkend – werd er al vóór het faillissement een stille bewindvoerder aangesteld. Deze bewindvoerder zocht in relatieve stilte naar een kandidaat om een doorstart te kunnen realiseren op basis van een verkoop van de onderneming. Wanneer er een potentiële kandidaat gevonden was, sprak de rechter gewoonlijk het faillissement van de onderneming uit, en benoemde hij de stille bewindvoerder tot curator. De tijdelijke informatie-asymmetrie rond de insolventie richting het bredere stakeholdersveld zou onder de streep leiden tot behoud van waarde voor de onderneming. De *pre-pack* leek hierdoor een positievere connotatie te kunnen hebben. Hoewel deze (buitenwettelijke) *pre-pack* in de praktijk niet meer voorkomt, wordt er aan een wettelijke verankering van de *pre-pack* gewerkt (Tweede Kamer, 2018).

In navolging van het *pre-pack*-experiment is begin 2021 de WHOA van kracht geworden. Evenals de *pre-pack*, is de WHOA gericht op het versterken van het reorganiserend vermogen van de onderneming (Ehmke et al., 2019; Gant et al., 2021), maar in tegenstelling tot de *pre-pack* stelt de WHOA bedrijven in staat om te komen tot een bindend akkoord met hun schuldeisers en aandeelhouders (Tweede Kamer, 2018). Als een deel van de schuldeisers met het akkoord heeft ingestemd, kan het akkoord voor goedkeuring ('homologatie') worden voorgelegd aan de rechter. Gaat de rechter over tot homologatie, dan wordt

het bindend voor alle partijen. Het is hierbij onder meer de bedoeling dat de schuldeisers en aandeelhouders op basis van het akkoord niet in een slechtere positie komen dan bij een faillissement. Na homologatie zijn de schulden geherstructureerd, en kan het bedrijf zijn activiteiten voortzetten zonder faillissement.

Data

Ons onderzoek is gebaseerd op de analyse van 167 reguliere faillissementen en 56 pre-packs die zijn uitgesproken tussen 2005 en 2021. Wij hebben daarbij gebruikgemaakt van publiek beschikbare data, zoals faillissementsverslagen die gepubliceerd zijn op het Centraal Insolventieregister, en op data van www.faillissementsdossier.nl. Op basis van eerder onderzoek (Hurenkamp, 2015) en aanvullende jurisprudentie sindsdien, waren wij in staat om te bepalen welke bedrijven een pre-pack hebben geïmplementeerd.

Ongeveer 53 procent van de onderzochte bedrijven was in de praktijk in staat om een doorstart te realiseren, en 47 procent van de bedrijven in onze steekproef werd uiteindelijk geliquideerd en vereffend. Er zijn grote verschillen tussen de diverse faillissementsvormen. Terwijl regulier faillissement een doorstartpercentage van 41 procent te zien geeft, gaat dat in het geval van een pre-pack naar 88 procent.

Resultaten

De regressieanalyse bevestigt dat er een belangrijk verschil zit tussen de Nederlandse insolventieprocedures wat betreft de kans op een doorstart. Omdat het aannemelijk is dat bedrijven die een doorstart ambiëren vaker voor de pre-pack-insolventieprocedure kiezen, hebben we een tweetrapsselectiebiasprocedure uitgevoerd (Heckman, 1977). In de eerste trap hebben we een probitanalyse uitgevoerd met als afhankelijke variabele de kans dat een bedrijf voor de pre-packprocedure kiest. Uit deze analyse blijkt dat met name het jaartal van insolventie een significant effect heeft, wat geheel te verklaren is door de beperkte periode waarin pre-pack is toegepast. In de tweede stap hebben we de uitkomsten van de probitanalyse als *inverse Mills ratio* aan de regressieanalyse als verklarende variabele voor de kans op doorstart (tabel 1). Deze inverse Mills ratio heeft geen significant effect, wat suggereert dat de resultaten niet worden beïnvloed door een selectiebias-effect. De conclusie is dus dat de pre-pack een positief significant effect heeft op de kansen op een doorstart en bijbehorend waardebehoud.

We hebben in de regressieanalyse verder ook gecorrigeerd voor collectief ontslag binnen het bedrijf voorafgaand aan de insolventieprocedure. Bedrijven in zwaar weer gaan namelijk voor een faillissement vaak eerst over tot reorganisatie door middel van een collectief ontslag. Dat kan ook effect hebben op de kans op doorstart. De faillissementsdossiers stelden ons in staat om te bepalen welke bedrijven voor een collectief ontslag kozen, voorafgaand aan de insolventieprocedure. Door middel van een publieke database van het Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid hebben we de bedrijven vastgesteld die overgegaan zijn tot collectief ontslag met behulp van een sociaal plan. Het blijkt dat ook collectief ontslag op basis van een sociaal plan over de gehele linie zorgt voor meer

Regressieresultaten: kans op doorstart

TABEL 1

	Coëfficiënt
Pre-pack	0,53***
Geen collectief ontslag	-0,06
Collectief ontslag met sociaal plan	0,28*
Pre-pack × geen collectief ontslag	0,01
Pre-pack × collectief ontslag met sociaal plan	-0,18
Inverse Mills ratio	0,03
Adj. R ²	0,18
Observaties	223

*/*** Significant op respectievelijk tien- en eenprocentniveau

Noot: Er is in de regressieanalyse ook gecorrigeerd voor insolventiejaar, bedrijfs grootte, sector, winstgevendheid en de schuld-activaratio. Nadere analyses en robuustheidschecks zijn via de auteurs beschikbaar.

ESB

doorstarts. Het effect van zo'n voorafgaande reorganisatie blijkt echter los te staan van de verschillende insolventieprocedures en de kans op doorstart.

Conclusie en beleidsimplicatie

De kansen op een doorstart van de onderneming zijn groter bij een pre-pack dan bij een regulier faillissement. Of de WHOA een vergelijkbaar effect heeft, zal de toekomst moeten uitwijzen. Omdat de betrokken stakeholders van een bedrijf bij de WHOA, net als bij de pre-pack, eerder bereid zullen zijn om mee te werken en dat er ook een wel tegenstemmende minderheid onder bepaalde voorwaarden aan het WHOA-akkoord kan worden gebonden, verwachten wij dat de WHOA eveneens vaker zal leiden tot voortzetting van het bedrijf dan een regulier faillissement. Bedrijven die wensen dat de onderneming behouden blijft, kunnen op dit moment dus het beste opteren voor een WHOA-procedure, en in de toekomst wellicht weer voor een pre-pack.

Literatuur

- Aalbers, R., J. Adriaanse, J.M.G.J. Boon et al. (2019) Does pre-packed bankruptcy create value? An empirical study of postbankruptcy employment retention in The Netherlands. *International Insolvency Review*, 28(3), 320–339.
- Ehmke, D.C., J.J.L. Gant, J.M.G.J. Boon et al. (2019) The European Union preventive restructuring framework: a hole in one? *International Insolvency Review*, 28(2), 184–209.
- Gant, J.L., J.M.G.J. Boon, D.C. Ehmke et al. (2021) *The EU Preventive Restructuring Framework: in extra time?* Paper te vinden op papers.ssrn.com, 11 oktober.
- Heckman, J.J. (1977) *Sample selection bias as a specification error (with an application to the estimation of labor supply functions)*. NBER Working Paper, 0172.
- Hurenkamp, J.R. (2015) Failliet of fast forward? Een analyse van de pre-pack in de praktijk. *Tijdschrift voor Insolventierecht*, 20, 125–137.
- Overvest, B. en B. Smid (2021) *Balansherstel bedrijven na corona*. CPB Corona-publicatie, mei.
- Pannevis, M. en N.J. Polak (2017) *Insolventierecht*. Deventer: Wolters Kluwer.
- Schellekens, M., A. Nossen en R. 't Jong (2021) Coronasteun stabiliseerde de economie, maar was ook ruim. ESB, 106(4799), 309–311.
- Tweede Kamer (2018) *Wijziging van de Faillissementswet in verband met de invoering van de mogelijkheid tot homologatie van een onderhands akkoord (Wet homologatie onderhands akkoord)*, 35249, nr. 3.



Recordaandeel bedrijven verwacht de prijzen te verhogen

De stijgende energieprijzen krijgen stilaan navolging in andere sectoren van de economie. En als het aan de bedrijven ligt, zet die ontwikkeling door: een recordaandeel verwacht de prijzen de komende drie maanden te verhogen.

De economische context bepaalt of bedrijven deze hogere inputprijzen kunnen doorberekenen aan hun klanten. Doen ze dat, dan lopen we het risico dat de (tijdelijk) hogere inflatie verankerd wordt: hogere consumptieprijzen kunnen werknemers ertoe aanzetten om hogere lonen te eisen, die dan opnieuw worden verrekend in de consumptieprijzen.

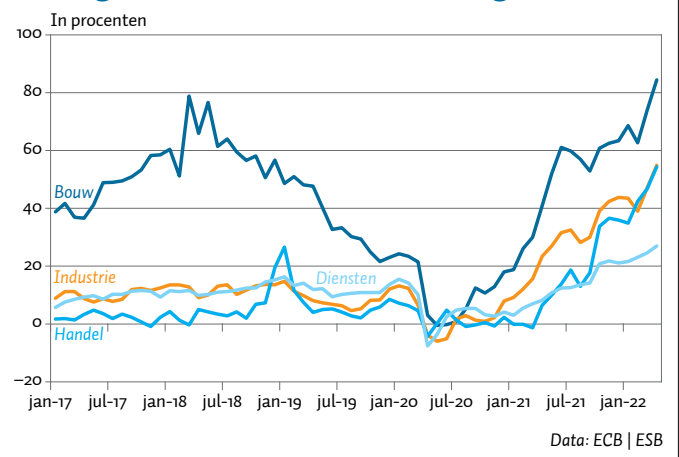
Om een beeld te krijgen van de toekomstige prijsstijgingen, vraagt de Europese Centrale Bank in maandelijkse bedrijfsenquêtes aan bedrijven hoe ze hun verkoopprijs de komende drie maanden zien ontwikkelen. De mogelijke antwoorden, die variëren van 'een sterke daling' tot en met 'een sterke stijging', kunnen worden geaggregeerd tot één getal met een gewogen som van het aandeel bedrijven dat positief, dan wel negatief antwoordde op de vraag. Het getoonde getal toont dus het netto-aandeel van de bedrijven die prijsstijging verwachten door te voeren.

Zowel in de bouw, industrie, handel als dienstensector wijzen de verwachtingen op verder toenemende prijzen voor de klanten (figuur). De detailhandel bereikte al in oktober zijn hoogste peil, ooit gemeten, in een reeks die teruggaat tot begin jaren negentig. Voor de industrie werd het vorige record reeds gebroken in april 2021 en voor de bouw afgelopen april. De consensus over toenemende prijzen in de dienstensector is ongeveer even hoog als bij de pieken in 2007 en 2008, maar er is wel een duidelijke versnelling ten opzichte van de trend van vóór de coronaperiode.

Tot begin dit jaar gingen de meeste waarnemers uit van een normalisatie van de inflatie tegen eind 2022. Op dat moment zou het basis-effect van de gestegen energieprijzen zijn uitgespeeld, net als de tijdelijke 'heropenings'-inflatie. Indien de prijszetting door bedrijven ook de komende maanden stevig opwaarts blijft gericht, is er bij dat nieuwe normaal mogelijk sprake van een stuk hogere inflatie.

• **Arne Maes** (BNP Paribas)

Aandeel bedrijven dat verwacht de prijzen in de volgende drie maanden te verhogen



Terwijl de Duitse industrie-export inzakt, groeit de Nederlandse

De Duitse industriële productie laat sinds 2018 een daling zien, terwijl de Nederlandse productie juist redelijk robuust is gebleken, ondanks de pandemie (figuur). Het Nederlandse productievolume lag in maart 2022 acht procent hoger ten opzichte van voor de coronacrisis, terwijl er in Duitsland juist sprake was van een krimp van negen procent.

Een eerste verklaring voor dit verschil is gerelateerd aan de sectorale compositie van beide industrieën. In Duitsland bestond 17,5 procent van de export in 2018 uit auto's en auto-onderdelen (versus 2,5 procent in Nederland). Juist deze sector is sinds de pandemie zwaar getroffen door knelpunten in waardeketens en in het bijzonder door het mondiale tekort aan microchips. De Nederlandse machine-industrie profiteert daarentegen sterk van het mondiale chiptekort als producent van en toeleverancier voor machines die chips maken. Zo is de Nederlandse productie van de bedrijfsklasse machines afgelopen jaar met 35 procent toegenomen.

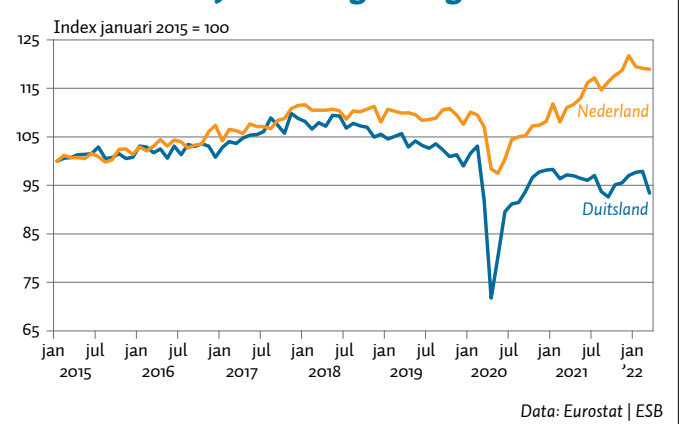
De problemen voor de auto-industrie als gevolg van verstoorde waardeketens worden daarnaast versterkt door de oorlog in Oekraïne. Zo kampte de auto-industrie in maart met een tekort aan kabelbomen uit Oekraïne. Mede hierdoor daalde de Duitse autoproduktie met veertien procent in maart – de belangrijkste oorzaak voor de daling van 3,9 procent van de totale Duitse industriële productie deze maand.

Een tweede verklaring is de geografische spreiding van de exportmarkten. Zo gaat slechts twee procent van de Nederlandse goederenexport naar China, terwijl dit voor Duitsland ruim acht procent is. Duitsland is daardoor mogelijk gevoeliger voor een Chinese groeivertraging, bijvoorbeeld door de huidige strenge lockdowns in het land.

Overigens kromp de Duitse export al voorafgaand aan de pandemie, met name omdat de Duitse auto-industrie lijkt te kampen met structurele problemen. De verkoopcijfers zakten in, onder meer als gevolg van strengere milieueisen en het verlies van marktaandeel aan buitenlandse producenten van elektrische auto's. Ook kunnen hoge personeelskosten een rationale zijn om de productie van auto's te verplaatsen naar lagelonenlanden.

• **Mostafa Al-Shikh en Kasper Stuut** (MinFin)

Industriële productie verwerkende industrie exclusief bouw, seizoensgecorrigeerd



Onbenut arbeidspotentieel neemt in hele eurozone af

De arbeidsmarkt is nu in het eurogebied krappert dan vóór de uitbraak van de coronapandemie, en verder werken er van de potentiële beroepsbevolking nu meer mensen dan voor de pandemie.

De figuur toont het onbenutte arbeidspotentieel in de eurozone. Dat onbenutte arbeidspotentieel bestaat uit mensen tussen 15 en 74 jaar die niet werken, en valt uiteen in vier verschillende categorieën. Een klein deel bestaat uit personen die wel willen werken maar niet direct beschikbaar zijn, bijvoorbeeld door gebrek aan kinderopvang. Circa een kwart

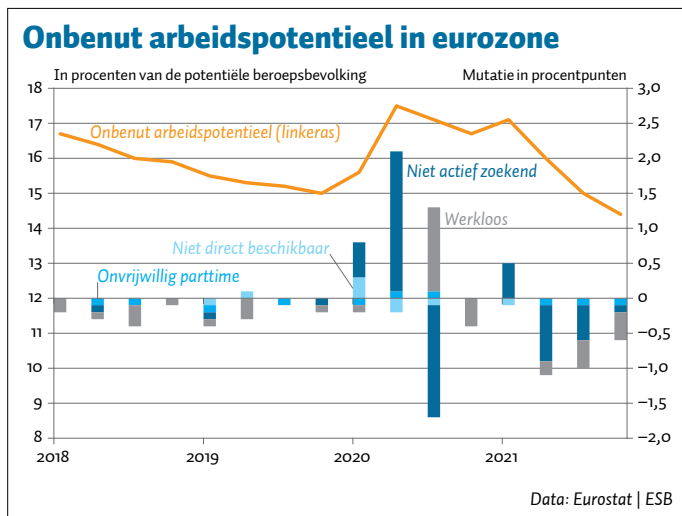
zijn parttimers die graag meer zouden willen werken. Het grootste deel, ongeveer de helft, bestaat uit ingeschreven werklozen. Het resterend deel zijn mensen die niet (meer) zoeken naar werk, vaak omdat het niet lukt om iets te vinden.

Vóór de coronacrisis was er een duidelijke afname van het onbenutte arbeidspotentieel; dat kwam met name door een daling van het aantal werklozen. Sinds het begin van de pandemie is er een toename van de dynamiek zichtbaar.

In de eerste twee kwartalen van 2020 nam het onbenutte arbeidspotentieel sterk toe. Veel mensen raakten hun baan kwijt maar besloten om zich niet als werkzoekend in te schrijven, mogelijk omdat gedacht werd dat de pandemie snel voorbij zou gaan. In het derde kwartaal liet een groot deel van deze mensen zich toch als werkloos registreren.

Opmerkelijk is de snelle toename van de niet direct beschikbaren in het eerste kwartaal van 2020, gevolgd door een snelle afname in het tweede kwartaal. Mogelijk komt dit door sluiting van kinderopvang in het eerste kwartaal en vervolgens een toename van de werkmogelijkheden door de opkomst van het thuiswerken in het tweede kwartaal.

In de tweede helft van 2021 nam het onbenutte arbeidspotentieel snel af als gevolg van dalingen van het aantal werklozen en niet actief zoekenden. Dat niet actief zoekenden zich nu weer vaker op de arbeidsmarkt begeven, is waarschijnlijk het gevolg van het krachtige economische herstel en het inmiddels historisch lage werkloosheidscijfer die zorgden voor hernieuwde kansen op de arbeidsmarkt. Per saldo is de arbeidsmarkt nu krappert dan in lange tijd het geval was. ■ **Martin Admiraal** (DNB)



Aantal bijstandsdebiteuren bijna een vijfde gestegen in twee jaar

Eind 2021 hadden 293.000 personen een bijstands- of daaraan gerelateerde schuld bij gemeenten van afgerond ten minste één euro. Dat zijn 47.000 personen meer dan eind 2019, vlak voor het uitbreken van de coronacrisis – een toename van negentien procent. De totale bijstands- of daaraan gerelateerde schuld steeg in dezelfde periode met 191 miljoen euro tot 1.480 miljoen. De leningen en terugvorderingen in het kader van de Tijdelijke overbruggingsregeling zelfstandige ondernemers

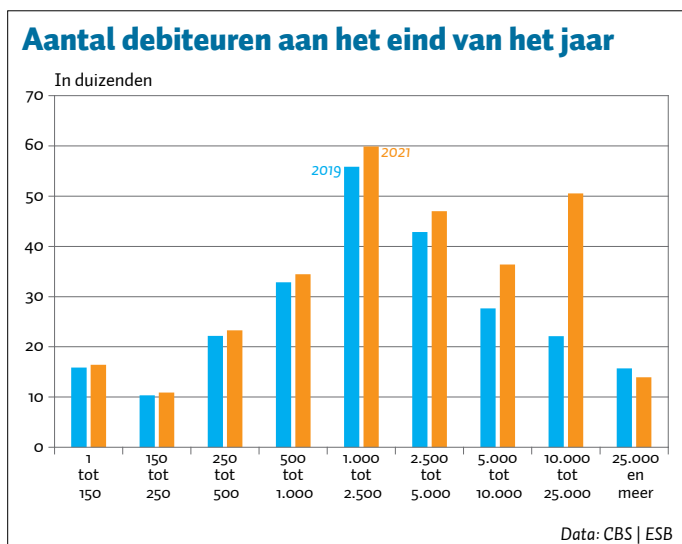
(Tozo) vormen een belangrijke oorzaak voor de gestegen schulden.

Eind 2021 had de grootste groep debiteuren een schuld van 1.000 tot 2.500 euro (figuur). In vergelijking met eind 2019 is deze groep met zeven procent gestegen. Belangrijke reden voor de toename van het aantal debiteuren met schulden tot 5.000 euro zijn de terugvorderingen van voorschotten levensonderhoud die waren verstrekt in het kader van de Tozo.

Grotere toenames zijn er bij de groepen personen met een middelgrote schuld van 5.000 tot 10.000 en 10.000 tot 25.000 euro. Het aantal bijstandsdebiteuren in deze groepen steeg met respectievelijk 9.000 en 28.000 personen – toenames van respectievelijk 32 en 129 procent. De groep personen met de grootste schuld, 25.000 euro of meer, daalde daarentegen met 1.700 personen tot 14.000 personen.

De toename van het aantal personen met een middelgrote openstaande schuld van 5.000 tot 25.000 euro komt vooral door de toename van schuld vanwege van gemeenten verkregen leningen, voornamelijk door een toename van verstrekte leningen bedrijfskapitaal in het kader van de Tozo. Het aantal personen met een openstaande schuld aan leningen van 10.000 tot 25.000 euro steeg met ruim 28.000 personen en de groep met een schuld van 5.000 tot 10.000 euro met 9.000 à 10.000 personen. De totale schuld aan leningen steeg hierdoor met 201 miljoen euro tot 653 miljoen euro eind 2021.

Voor een schuld zijn soms meerdere personen aansprakelijk, zoals bij een terugvordering van een bijstandsuitkering aan een (echt)paar, of een lening bedrijfskapitaal aan meerdere vennoten. In dat geval zijn maximaal twee personen meegeteld. ■ **Frank Hoekema** (CBS)



‘Beleidsdoelen zijn nauwelijks meet- en controleerbaar’

Op de maandag na Verantwoordingsdag nodigt de Tweede Kamers een groep burgers uit om de jaarverslagen van de ministeries te evalueren. Het doel van deze V-100 is om de burger rechtstreeks te betrekken bij de controlerende taak van de Kamer. Op 23 mei was het de beurt aan honderd jonge wetenschappers. Redactiemedewerker Thijs Busschots was een van hen, en sprak erover na met medeparticipant Eva Mulder.

Hoe kwam je terecht bij de V-100?

“Ik werd erop gewezen door het *doctoral office* van de universiteit. De kans om in de Tweede Kamer mee te mogen praten over beleid kon ik niet laten schieten. Een van de keuzeonderwerpen was ‘vergroening financiële markten’. Aangezien ik heb meegewerkt aan onderzoeken naar het emissiehandelssysteem, verwachtte ik als jonge wetenschapper een kritische blik op dat onderwerp te kunnen werpen.

Je bestudeerde de jaarverslagen van ministeries. Wat viel jou op als wetenschapper?

“Wanneer je onderzoek doet heb je een heel duidelijke vraag die je wilt beantwoorden, en een duidelijk beeld van hoe een bevredigend antwoord eruit zou moeten zien. De wetenschap is dus erg doelgericht. Ik had verwacht dat de verantwoording er ook zo uit zou zien, en dat we een wetenschappelijke discussie konden voeren. Maar de meetbaarheid van beleidsdoelen ontbreekt veelal. Dat maakt zo’n doelgerichte discussie onmogelijk.

Ook de omschrijving van de verrichte acties om de doelen te behalen, zijn beperkt. Soms bleef het bijvoorbeeld bij ‘het ministerie heeft



EVA MULDER

Promovendus aan de Erasmus
Universiteit Rotterdam

de financiële sector aangemoedigd’. Oké, maar wat voor gesprek was dat? Welke partijen zaten hierbij aan tafel? Welke conclusies kwamen er uit het gesprek? Wat zijn de vervolgstappen? Dat alles bleef in het jaarverslag onduidelijk. Om de onderbouwing te achterhalen zou je in achtergronddocumenten moeten duiken, maar dat is zo veel tekst en wordt dus zoekwerk – dat is niet te doen.

Het is dus erg lastig om erachter te komen hoe het ervoor staat met het halen van de beleidsdoelen. Misschien is dat bewust, om de politieke verantwoordelijkheid af te schermen. Want niemand kan je verantwoordelijk houden voor beleid als er geen concrete doelen zijn?”

Lukt het Kamerleden dan wel om de stukken te doorgronden?

“Nee, bij lange na niet. Een oud-Kamerlid gaf

tijdens de V-100 aan dat ze geen tijd hebben om zich volledig in te lezen voor een debat. Je moet als Kamerlid maar hopen dat je een goede beleidsmedewerker hebt die je erover kan inlichten. Verder is het varen op gevoel. Dat vond ik erg verontrustend om te horen.”

Hoe kunnen we de controle verbeteren?

“De ministeries zouden vollediger kunnen zijn in hun verantwoording, meer refereren aan achtergronddocumenten en concrete doelen stellen. Ook de Kamer heeft hierbij een verantwoordelijkheid: ze speelt een belangrijke rol in het vormen van die doelen. Die moeten duidelijker en meetbaarder worden.

Verder denk ik dat het zou helpen als Kamerleden meer ondersteunend personeel krijgen. Ze kunnen simpelweg niet alles lezen, dus laten we er dan voor zorgen dat ze zich kunnen laten informeren door mensen die daarvoor wél de tijd hebben. Het is in ieder geval goed dat de Kamer ook een frisse blik op de jaarverslagen van buitenaf inschakelt.”

Elk jaar wordt er een andere groep uitgenodigd voor de V-100. Wie moeten er volgend jaar uitgenodigd worden?

“Tijdens de V-100 werd er geopperd om volgend jaar honderd kinderen uit te nodigen. Dat is een leuk idee, maar ik betwijfel of daar veel inhoudelijks uit voortkomt. Het lijkt mij een beter idee om docenten uit het middelbaar en basisonderwijs uit te nodigen. Zij hebben een brede kijk, en krijgen ook mee wat er speelt onder de jeugd.”

THIJS BUSSCHOTS

Redactiemedewerker

Colofon

Economisch Statistische Berichten (ESB) signaleert nieuwe ontwikkelingen in de economische wetenschap. Daarnaast worden in ESB economische inzichten toegepast om beleidsrelevante aanbevelingen te doen voor de overheid, maatschappelijke instellingen en bedrijven. Ook analyseert ESB de belangrijkste ontwikkelingen in de Nederlandse economie. Artikelen in ESB verschijnen op persoonlijke titel.

Redactie

Jasper Lukkezen (hoofdredacteur), Robert Kleinknecht, Yrla van de Ven, Elisa de Weerd, Gerben Jorritsma en Olivier Flinterman
Redactiemedewerkers:
Thijs Busschots en Pier de Vries
Tekstredactie: De Twee Hanen v.o.f.

Vormgeving: Jacques van Schie
Uitgever: Mariska van der Westen

Commissie van redactie

H.G. van Dissel (voorzitter), P.H.B.F. Franses, E. de Jong, H.J. de Jong, A. van Witteloostuijn, A.C. Meijdam, H.P. Møllgaard en J. Plantenga

Rechten

ESB is een uitgave van FD Mediagroep
De Koninklijke Vereniging voor de Staatshuishoudkunde is houder van de merknaam ESB
Afbeldingen: Roger Klaassen; Mark Prins, iStock / Lekkyjustdoit, Redlinevector, eelinosiva, Jarretera, Pheelings Media, Halfpoint, simonapilolla, pixelift, Hispanolistic, santypan, DaniloRizzuti, nirat

Publiceren

Aanwijzingen voor het aanleveren van kopij vindt u op www.esb.nu/service/publiceren

Abonneren

U kunt een abonnement online afsluiten op www.esb.nu/service/abonneren

Adverteren

Neem contact op met Thomas Timmermans, thomas.timmermans@fdmediagroep.nl of 020 592 8636W

Contact

Telefoon redactie: 020 592 87 77
Email redactie: redactie@esb.nu
Telefoon klantenservice: 0800 333 33 34
Email klantenservice: klantenservice@esb.nu
Postadres: Postbus 216, 1000 AE Amsterdam
Bezoekadres: Prins Bernhardplein 173, 1097 BL Amsterdam
Webadres: www.esb.nu
ISSN: 0013-0583

Verschijningsdata ESB:

14 jul., 25 aug., 15 sep., 20 okt., 17 nov., 22 dec.



Call for papers

Voor de komende **ESB-**nummers werkt de redactie aan de volgende thema's. Doet u mee? Bijdragen kan via het schrijven van een artikel.

Deadlines en stijlregels:
www.esb.nu/call-for-papers

Juli: *Economische positie vrouwen*
Ondernemerschapsklimaat (dossier)

Daarna: *Sociaal minimum*
Stabiliteit eurozone



DE NIEUWE ECONOMEN PODCAST

De nieuwe generatie economen klopt op de deur, met frisse ideeën voor de grote uitdagingen van deze tijd. Wie deze economen zijn, en welk onderzoek zij doen, hoor je bij de Nieuwe Economen podcast van ESB.

esb.nu/podcast





Meer dan 11.000 economen
ontvangen onze wekelijkse nieuwsbrief
www.esb.nu/aanmelden