

# Naar een schokbestendiger arbeidsmarkt

*Het vervolg op Investeren in mensen*

Investeren in mensen  
dempt de gevolgen  
van een (corona)crisis

Platform de  
Toekomst van  
Arbeid



Toekomst van Arbeid



# **Naar een schokbestendiger arbeidsmarkt**

**Investeren in mensen dempt de  
gevolgen van een (corona)crisis**

**Platform de Toekomst  
van Arbeid**



**Toekomst van Arbeid**

## **Colofon**

Naar een schokbestendiger arbeidsmarkt  
Investeren in mensen dempt de gevolgen van  
een (corona)crisis

## **Auteurs**

Frank Kalshoven

## **Ontwerp**

Leonie Lous

## **Drukwerk**

Wilco printing & binding



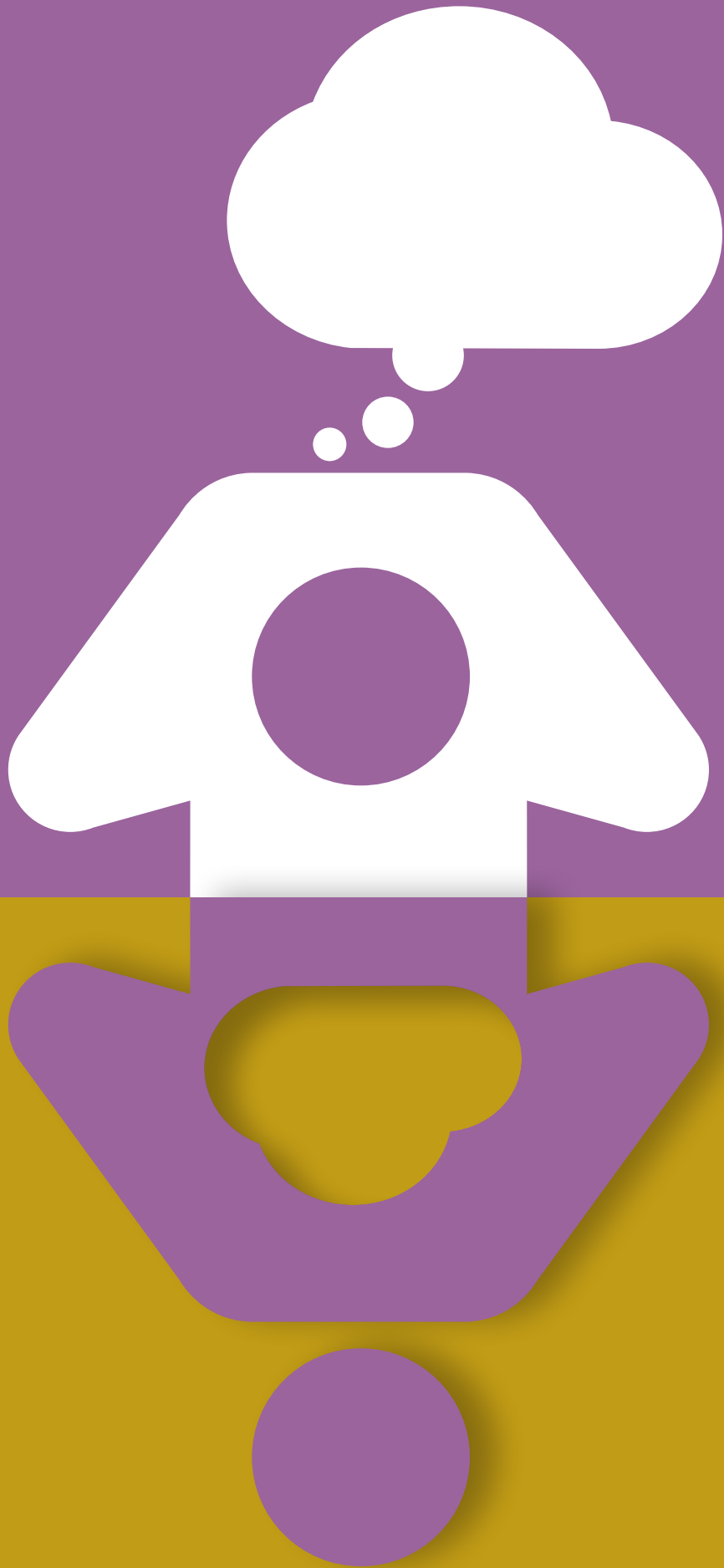
De Argumentenfabriek

© 2020

[www.argumentenfabriek.nl](http://www.argumentenfabriek.nl)

# Inhoudsopgave

<b>Voorwoord</b>	
<b>De coronacrisis dwingt tot nadenken</b>	<b>5</b>
<b>Over het Platform Toekomst van Arbeid</b>	<b>6</b>
<b>Inleiding</b>	<b>9</b>
<b>Hoofdstuk I</b>	
<b>De arbeidsmarktlessen van het coronavirus en de 'lockdown'</b>	<b>11</b>
<b>Hoofdstuk II</b>	
<b>De robuustheid van Investeren in mensen</b>	<b>21</b>
<b>Hoofdstuk III</b>	
<b>Kansen voor aanvullende maatregelen?</b>	<b>31</b>
<b>Hoofdstuk IV</b>	
<b>Een weerbaarheidsreserve voorzelfstandig ondernemers</b>	<b>35</b>
<b>Conclusie</b>	
<b>Naar een schokbestendiger arbeidsmarkt</b>	<b>45</b>
<b>Bijlage</b>	
<b>De weerbaarheidsreserve doorgerekend door SEO Economisch Onderzoek</b>	<b>47</b>



# Voorwoord

## De coronacrisis dwingt tot nadenken

**Eind juni 2020 nam minister Koolmees van Sociale Zaken het plan *Investeren in mensen in ontvangst, een samenhangend pakket maatregelen op en rond de arbeidsmarkt met als hoofddoel de waarde van werk in Nederland te vergroten. Dit plan bevat, zoals de ondertitel ook luidt, bouwstenen van een regeerakkoord over werken, leren en verzekeren.***

*Investeren in mensen* is bedoeld als een cadeau van het Platform de Toekomst van Arbeid aan Nederland, niet in de laatste plaats aan de politieke partijen die zich voorbereiden op de Kamerverkiezingen in maart 2021. Het is een concrete uitwerking van de visie van het platform, zoals in 2019 uiteengezet in *De opwaardering van werk*. Deze visie vertoont veel overeenkomsten met het eerder dit jaar gepubliceerde advies van de Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid, *Het betere werk*. En ze is in lijn met de geest van het rapport van de commissie-Borstlap, *In wat voor land willen wij werken?*

Een waardevol cadeau? Jazeker. Uitvoering van de concrete plannen van het platform zou Nederland sterker en rijker maken, zo blijkt uit de doorrekening ervan door SEO Economisch Onderzoek. Voert het komende kabinet deze voorstellen uit, dan nemen niet alleen de economische groei en de werkgelegenheid toe, maar stijgt ook de welvaart in ruimere zin en maken we de arbeidsmarkt toegankelijker en toekomstbestendiger.

Ten tijde van de presentatie van *Investeren in mensen* was de coronacrisis een paar maanden oud en was het plan al in uitvoering om het vervolg te maken dat nu voor u ligt. Door de coronacrisis drongen zich twee vragen op. Ten eerste de vraag naar de robuustheid van de plannen uit *Investeren in mensen*. Zou Nederland beter af zijn geweest in de coronacrisis als de plannen al waren uitgevoerd? Anders gesteld: draagt het pakket maatregelen uit *Investeren in mensen* bij aan de schokbestendigheid

van economie en arbeidsmarkt? En de tweede vraag: leren we van de coronacrisis nieuwe dingen die aanleiding zijn om het pakket maatregelen uit te breiden, te verbeteren?

We zijn blij dat we deze vragen nu in deze publicatie kunnen beantwoorden. Kort gezegd: ja, het pakket maatregelen in *Investeren in mensen* draagt bij aan de robuustheid van economie en arbeidsmarkt. En ja, voor de financiële weerbaarheid van zelfstandig ondernemers zijn aanvullende maatregelen wenselijk.

We hopen met deze publicatie nog een extra impuls te geven aan overheidsbeleid dat de waarde van werk in Nederland vergroot.

Sieto de Leeuw en Jurriën Koops, *ABU*  
Desiree Curfs en Arend Pieterse, *Cedris*  
Michiel de Wilde en Peter Brouwer, *Goldschmeding Foundation*

Paul Oomens en Frank van Hout, *MBO Raad*  
Ria van 't Klooster en Marcel van Bronswijk, *NRTO*  
Anne Megens, *AWVN*

Harold Herbert en Antoine Reijnders, *Verbond van Verzekeraars*

Gijs van Rozendaal, *Kindcentra 2020*  
Aart van der Gaag, Hans Kamps en Fred van Haasteren

Over de voorstellen dachten mee:  
Tof Thissen, Rob Witjes en Ellen Jacobs,  
*UWV Werkbedrijf*

# Platform de Toekomst van Arbeid

## Over werken, leren en verzekeren

**Alle mensen in Nederland goed aan het werk. Dat is het doel van het Platform de Toekomst van Arbeid. Om dat te realiseren moeten we werken, leren en verzekeren anders inrichten. Er is een transitie nodig, een ingrijpende wijziging van de inrichting van Nederland op macroniveau. Het Platform Toekomst van Arbeid is het voertuig om deze transitie samen uit te denken. Onze missie is: het vergroten van de waarde van werk.**

### ▼ Wat is het Platform de Toekomst van Arbeid?

Het *Platform Toekomst van Arbeid* (het 'platform') is een samenwerking van partijen actief in werken, leren en verzekeren. Partijen die streven naar verbeteringen op deze terreinen, niet in de laatste plaats door systemen te hervormen. Het is een platform om fundamenteel te kunnen nadenken over de toekomst van werken, leren en verzekeren, los van de waan en de belangen van vandaag. Niet als intellectuele oefening, maar met als ambitie de besluitvorming in Nederland op deze onderwerpen de noodzakelijke duw te geven.

### ▼ Waarom de focus op werken?

Ons uitgangspunt is dat werken in de basis goed is voor mensen. Werken draagt bij aan de zelfstandigheid van mensen, hun welzijn en gezondheid. Maar ook aan zingeving en sociale samenhang. We sluiten onze ogen niet voor de schaduwkanten van werk. Te veel uren werken kan de gezondheid schaden. We willen ook niet zomaar werk, we willen 'goed' werk. Goed in de zin van betekenisvol en bijdragend aan het welzijn en geluk van mensen. Het doel van het platform is daarom 'goed werk voor alle mensen in Nederland'.

### ▼ Waarom is het platform opgericht?

De initiatiefnemers stellen vast dat op elk van de drie terreinen zelf, en in hun samenhang, volop ruimte is voor verbetering. De stelsels piepen, kraken en schuren. Ze zijn niet goed op elkaar afgestemd. We laten in Nederland kansen liggen op een hogere welvaart en een hoger welzijn voor allen. Het huidige denken en handelen leidt tot onvoldoende resultaat. Een integrale benadering en op macroniveau grote stappen zetten, is nodig om echt tot verbeteringen te komen.

### ▼ Wie zitten er in het platform?

De kerngroep bestaat uit Sieto de Leeuw en Jurriën Koops (ABU), Desiree Curfs en Arend Pieterse (Cedris), Michiel de Wilde en Peter Brouwer (Goldschmeding Foundation), Paul Oomens en Frank van Hout (MBO Raad), Ria van 't Klooster en Marcel van Bronswijk (NRTO), Anne Megens (AWVN), Harold Herbert en Antoine Reijnders (Verbond van Verzekeraars), Gijs van Rozendaal (Kindcentra 2020), Aart van der Gaag, Hans Kamps en Fred van Haasteren. Tof Thissen, Rob Witjes en Ellen Jacobs (UWV Werkbedrijf) denken mee in de kerngroep. Suzanne Konijnendijk (VNG), Karen Strengers (BMK) en Rinda den Besten (PO-Raad)





## Toekomst van Arbeid

denken mee over kinderopvang en onderwijs. Iedereen zit op persoonlijke titel in of bij de kerngroep. De rol van deze kerngroep is om de juiste vragen te stellen. Voor het beantwoorden hiervan zoeken we de inbreng van een zo divers mogelijk gezelschap. We gaan op zoek naar uiteenlopende perspectieven en ideeën. Het platform dankt zijn ontstaan aan het initiatief van Aart van der Gaag, Fred van Haasteren en Hans Kamps, die in hun drang de arbeidsmarkt te verbeteren het idee bedachten. De Argumentenfabriek is begeleider en penvoerder van het platform. De website wordt beheerd door de redactie van AWWN.

### ▼ Wat heeft het platform tot nu toe gedaan?

Het eerste jaar, van zomer 2018 tot zomer 2019, stond in het teken van de analyse en de droom. We tekenden uit hoe het stelsel van werken, leren en verzekeren er nu uitziet en welke resultaten dat oplevert. We analyseerden wat eraan schort, waarom dat zo moeilijk oplosbaar is binnen de huidige instituties en systemen en wat we kunnen leren van het buitenland. Vervolgens ontwikkelden we een breed gedeelde visie op leren, werken en verzekeren en dachten we na over de tactiek en acties van het platform in de komende jaren.

Eind 2019 en voorjaar 2020 ontwikkelden we een concreet pakket maatregelen om de visie van het platform voor Nederland gestalte te geven. De publicatie Investeren in mensen, in juni 2020 gepresenteerd, is hiervan het resultaat. Het is een concreet plan om de waarde van werk te vergroten.

Met de publicatie van Naar een schokbestendiger arbeidsmarkt bieden we nu ook een analyse van de gevolgen van de coronacrisis op en rond de arbeidsmarkt, inclusief een aanvulling op de maatregelen die we reeds presenteerden in Investeren in mensen.

### ▼ Waar vind ik meer informatie?

Meer informatie over het platform is te vinden op [www.toekomstvanarbeid.nl](http://www.toekomstvanarbeid.nl).



# Inleiding

**Op zondag 15 maart 2020 sloot het kabinet grote delen van de economie en de samenleving af. Deze 'intelligente lockdown' had als doel de gezondheidsschade door het coronavirus te beperken. Het coronavirus en de coronamaatregelen hadden grote gevolgen voor arbeidsmarkt, onderwijs en sociale zekerheid. Het kabinet lanceerde een omvangrijk steunpakket om deze gevolgen te dempen.**

De kerngroep van het *Platform de Toekomst van Arbeid* was juist in die eerste weken van de coronacrisis bezig met het afronden van de publicatie *Investeren in mensen: Bouwstenen van een regeerakkoord over werken, leren en verzekeren*. Deze publicatie bevat een samenhangend pakket maatregelen om de waarde van werk in Nederland te vergroten. De maatregelen zijn concreet uitgewerkt en doorgerekend door SEO Economisch Onderzoek. Ze bieden Nederland een hogere welvaart, materieel en immaterieel. Omdat de invloed van corona op dat moment hoogst onzeker was, besloot de kerngroep deze publicatie af te ronden zonder rekening te houden met de invloed van deze crisis. Wat de coronacrisis betekent voor werken, leren en verzekeren besloten we te beschrijven in deze separate vervolgstudie.

Deze studie bevat vier hoofdstukken. Ten eerste analyseren we op hoofdlijnen de gevolgen van het gedeeltelijk sluiten van economie en samenleving op de arbeidsmarkt, het onderwijs en de sociale zekerheid (hoofdstuk I). We zijn hierin op zoek naar nieuwe of gewijzigde inzichten met betrekking tot de waarde van werk die door de sluiting van de economie aan het licht komen. Vervolgens analyseren we of de voorstellen van het platform uit *Investeren in mensen* robuust zijn en (beter) bestand tegen conjuncturele neergang en crisis dan het huidige beleid (hoofdstuk II). Daarna kijken we naar het toekomstige beleid. De kernvraag is of er, ten opzichte van *Investeren in mensen*,

aanvullende structurele maatregelen wenselijk zijn en zo ja, welke (hoofdstuk III). De visie van het platform waarin de waarde van werk een centrale plaats inneemt, nemen we hierbij als gegeven. Eén wenselijke maatregel, een weerbaarheidsreserve voor zelfstandig ondernemers, wordt vervolgens uitgewerkt en uitgediept (hoofdstuk IV). Tot slot trekken we conclusies. De doorrekening van de weerbaarheidsreserve door SEO Economisch Onderzoek staat in bijlage.

Frank Kalshoven, *De Argumentenfabriek*

---

## Hoe is deze publicatie tot stand gekomen?

Deze publicatie is gemaakt door De Argumentenfabriek op basis van eigen analyse, input van de kerngroep van het platform, commentaar en hulp van SEO Economisch Onderzoek en commentaar op eerdere versies door een denktank van economen. Van de denktank waren lid: Barbara Baarsma (*Rabobank, Universiteit van Amsterdam*), Wimar Bolhuis (*Universiteit Leiden*), Janneke Plantenga (*Universiteit Utrecht*), Jan-Maarten van Sonsbeek (*Centraal Planbureau*), Daniël van Vuuren (*De Argumentenfabriek, Tilburg University*) en Bas ter Weel (*SEO Economisch Onderzoek, Universiteit van Amsterdam*). Wij danken allen voor hun denkwerk.



# Hoofdstuk I

## De arbeidsmarktlessen van het coronavirus en de 'lockdown'

**Het virus en de gedeeltelijke sluiting van economie en samenleving vanaf 15 maart 2020 hebben grote invloed op arbeidsmarkt, onderwijs en sociale zekerheid. In dit hoofdstuk analyseren we deze.**

We zijn vooral op zoek naar nieuwe observaties en nieuwe mechanismes die zich de afgelopen maanden hebben voorgedaan. De fundamentele analyse van het platform, *Nederland kan beter werken: de uitdagingen op en rond de Nederlandse arbeidsmarkt (2019)*, blijft onverkort staan en heeft niets aan zeggingskracht ingeboet. Integendeel. Dit hoofdstuk bestaat uit twee delen. Eerst kijken we naar de invloed van de crisis op de Nederlandse economie. In het tweede deel proberen we lessen te trekken voor het toekomstige arbeidsmarktbeleid (in ruime zin).

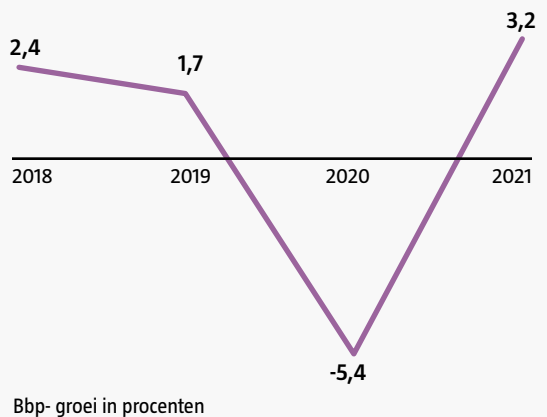
### Crisis

Nederland stevent dit jaar af op een stevige recessie, met alle gevolgen van dien, waaronder een toename van het aantal faillissementen en een oplopende werkloosheid (afbeelding 1). De eerste vraag hierbij is: wat veroorzaakt deze recessie?

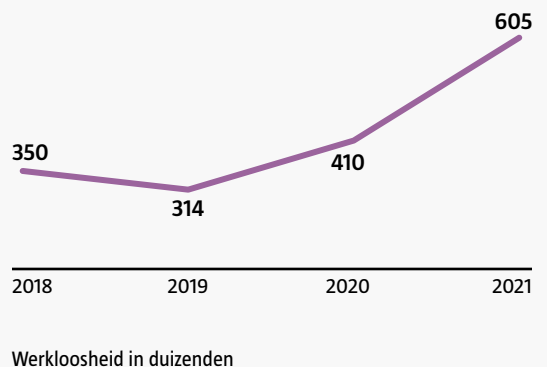
De eerste vaststelling is dat er, voorafgaande aan 15 maart 2020, nauwelijks tekenen waren van een groeivertraging van de Nederlandse economie. De economische groei was positief, de werkloosheid was historisch laag, het aantal faillissementen klein, de inflatie laag, terwijl huizenprijzen en aandelenprijzen een stijgende lijn vertoonden. De lucht was blauw. De groei van de wereldhandel vertraagde, dat was het enige wolkje aan de lucht. De recessie waar Nederland nu op afkoerst is dus het gevolg van de coronacrisis, hierover bestaat geen twijfel.

### De klap van Corona

De economische groei krijgt een tik...



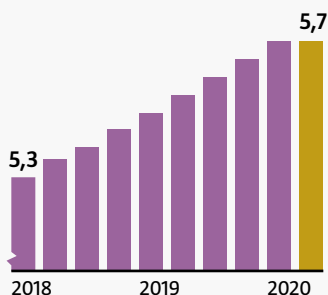
...en de werkloosheid loopt op.



Afbeelding 1  
Bron: CPB, MEV 2020

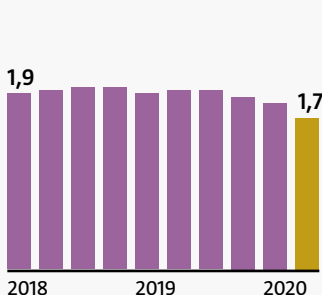
## De klappen vallen bij flexwerknemers en kleine banen

Ondanks corona stijgt het aantal werknemers met vast werk licht door...



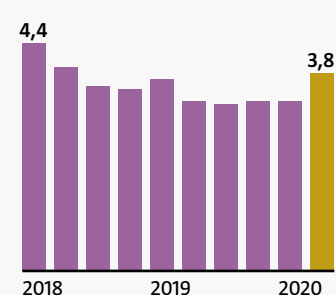
Werknemers met een vast contract  
Aantallen x 1 miljoen

...en het aantal flexibele werknemers daalt juist scherp...



Werknemers met een flexibel contract  
Aantallen x 1 miljoen

...waardoor de werkloosheid al begint op te lopen.



Werkloosheid als percentage van de  
beroepsbevolking

Afbeelding 2  
Bron: Statline 2020

De tweede observatie is dat de coronacrisis de economie van het ene op het andere moment heeft aangegrepen. Een gewone conjunctuurgolf rolt langzaam van piek naar dal, waardoor (conjunctuurgevoelige) sectoren tijd hebben om zich voor te bereiden op krimp. Normaliter neemt eerst de groei af en loopt pas een jaar later de werkloosheid op. Maar van geleidelijkheid was nu geen sprake. Niet alleen het nationaal product, maar ook de arbeidsmarkt kreeg direct een tik, al werden de ergste arbeidsmarktgevolgen gedempt door het overheidsbeleid.

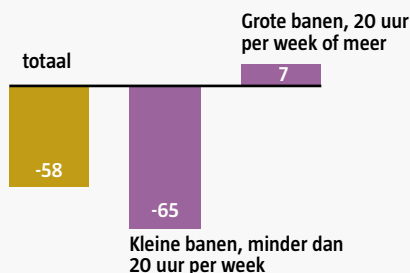
Ten derde: de crisis kwam niet alleen plotseling, maar ook zonder voorafgaand zicht op het risico van zo'n gezondheids crisis. Bedrijven noch overheid hadden, voorafgaande aan deze crisis, het risico op een gezondheids crisis scherp op het netvlies staan. Het gaat er niet zozeer om dat het risico op een gezondheids crisis onbekend was – de behoorlijk grote kans hierop stond wel degelijk beschreven in risicoanalyses van de Nederlandse overheid – maar dat dit risico in de praktijk van het economisch handelen geen rol van betekenis speelde. Nederland was slecht voorbereid op een pandemie.

Ten vierde: de crisis kwam 'van buiten' de economie. Meestal hebben economische crises ook economische oorzaken (zoals de recente financiële crisis, die zijn oorsprong vond binnen de financiële sector in de Verenigde Staten).

De vijfde vaststelling is dat de coronacrisis tegelijkertijd de vraag- en aanbodkant van de economie heeft geraakt. Aan de aanbodkant werden internationale productieketens onderbroken, waardoor sommige (intermediaire) producten niet meer konden worden geleverd en de productie haperde. Door reisbeperkingen haperde de stroom tijdelijke arbeidsmigranten binnen Europa. En de beperkingen opgelegd aan alle inwoners van Nederland (anderhalve meter, thuisblijven, et cetera) verminderden direct de productiecapaciteit. De vraagkant van de economie kreeg tegelijkertijd een schok, zowel door afnemende vraag uit het buitenland en het bevriezen van investeringsuitgaven door bedrijven, als door kleinere vraag van huishoudens die bijvoorbeeld hun horeca-, toerisme- en winkelbudget niet meer konden uitgeven, zelfs al hadden ze het gewild.

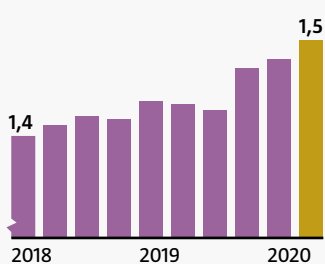
Ten zesde: niet alle sectoren werden in de eerste maanden even hard geraakt. Er zijn zelfs 'winnaars'. Het hardst geraakt zijn sectoren die diensten aanbieden waarbij mensen samendrommen, zoals horeca, festivals en reisorganisaties. Producenten van medische goederen (beademingsapparatuur, mondkapjes, et cetera) profiteerden daarentegen juist van extra vraag, terwijl supermarkten en bouwmarkten extra aanloop kregen door substitutie. In het geval van supermarkten betrof dit vooral substitutie van horecaconsumptie, terwijl bouwmarkten profiteerden van de alternatieve aanwending van vrije tijd. Ten slotte zijn er sectoren die in de eerste tijd weinig

Het baanverlies concentreert zich bij kleine banen.



Baanverlies naar wekelijkse arbeidsduur. Tweede kwartaal 2020 ten opzichte van tweede kwartaal 2019, in aantallen x duizend banen

De groei van het aantal zelfstandigen zet onverminderd door.



Werkenden als zelfstandig ondernemer  
Aantallen x 1 miljoen

problemen ondervonden, maar die na verloop van tijd toch ook geraakt werden, zoals bedrijven die investeringsgoederen produceren. Dergelijke asymmetrie is trouwens niet ongewoon in economische crises.

Feit blijft: de Nederlandse economie ging op 15 maart 2020 (deels) op slot en dat had grote gevolgen voor de drie systemen arbeidsmarkt, onderwijs en verzekeren. Welke lessen kunnen hieruit worden getrokken?

## Lessen

Welke gevolgen heeft de coronacrisis op en rond de arbeidsmarkt en welke lessen vallen hieruit te leren voor toekomstig beleid? Deze vragen kunnen niet worden beantwoord zonder hierin direct de overheidsreactie op de coronacrisis te betrekken. Voorafgaande aan de lockdown kondigde de overheid al aan groot geld te zullen inzetten om de gevolgen van de coronacrisis te dempen. Direct na aankondiging van de lockdown presenteerde het kabinet tijdelijke en omvangrijke steunpakketten voor ondernemingen met werknemers (de NOW-regeling waarmee loonkosten werden gesubsidieerd voor bedrijven met omzetverlies) en zelfstandigen (de Tozo-regeling die werkte als directe inkomenssteun). Tegelijkertijd werd uitstel van belastingafdracht afgekondigd en werden de overheidsgaranties op bankschulden uitgebreid en verhoogd. Ondernemers konden bovendien een tegemoetkoming krijgen in hun vaste lasten. Deze algemene maatregelen werden in de hierop volgende weken aangevuld met

sectorspecifieke maatregelen, zoals voor de culturele sector, de kinderopvang en het MKB, terwijl er door het kabinet ook werd gekeken naar steun aan individuele ondernemingen (KLM, HEMA).

Eind mei volgde een tweede steunronde, waarin de NOW- en de Tozo-regeling in gewijzigde vorm werden voortgezet tot en met september. Het kabinet riep hierbij werkenden en organisaties op zich aan te passen aan de veranderende omstandigheden. Het derde pakket is nu, in oktober 2020, net in werking gezet. Een grove schatting van het ministerie van Financiën raamt de totale kosten voor de schatkist van de noodpakketten in 2020 op een kleine 100 miljard euro.

Als gevolg van het steunbeleid is een 'zuivere' analyse van de arbeidsmarktgevolgen van de coronacrisis onmogelijk. We kijken in dit hoofdstuk daarom naar de gevolgen van de crisis inclusief steunbeleid. We streven niet naar een complete analyse, maar beperken ons tot een aantal constatering die behulpzaam kunnen zijn bij het nadenken over toekomstig beleid. Welke lessen zijn te trekken uit de impact van deze crisis?

### 1 De crisisgevolgen zijn scheef verdeeld tussen werkenden

De gevolgen van de crisis voor werk en inkomen van werkenden in Nederland zijn scheef verdeeld. De breukvlakken van deze verdeling vallen samen met de juridische vorm waarin werkenden hun arbeid verrichten (zie afbeelding 2).

**Zelfstandig ondernemers** verloren massaal opdrachten, vooral in contactgevoelige sectoren. Het kabinet voorzag deze ondernemers tijdelijk van een 'basisinkomen' via de gemeentelijke sociale diensten. Hiervan is op grote schaal gebruik gemaakt, volgens de uitvoerende gemeenten vaak uit noodzaak. Een flinke groep zelfstandig ondernemers beschikte niet over een eigen vangnet of spaarpot voor slechte tijden. Er was, zoals dat heet, 'broodnood'. Ter relativering moet worden opgemerkt dat de Tozo-regeling beschikbaar was voor alle zelfstandig ondernemers, onafhankelijk van hun inkomens- en vermogenssituatie. In de tweede en derde Tozo-ronde is het verstrekken van het overheidsinkomen afhankelijk gemaakt van de inkomsten van de partner en een vermogenstoets.

**Werknemers met een flexcontract** ondervonden ook al snel de gevolgen. Oproepkrachten werden niet meer opgeroepen, tijdelijke contracten werden niet verlengd. Vooral jongeren en laagopgeleiden ondervonden hiervan de gevolgen. Afhankelijk van het arbeidsverleden hadden deze flexwerkers wel recht op een werkloosheidsuitkering. De NOW-regeling had weliswaar ook betrekking op de loonkosten van flexibele werknemers, maar werkgevers keken en kijken vaak voorbij de horizon van deze tijdelijke steunmaatregelen. Voor flexwerkers die tussen wal en schip dreigden te raken bedacht het kabinet een vangnet, de Tijdelijke overbruggingsregeling voor flexibele arbeidskrachten (TOFA).

**Uitzendkrachten en andere werkenden via intermediairs** werden in groten getale weggestuurd door inlenende bedrijven in geraakte sectoren. Hun werkgever, het uitzendbureau of de payrollonderneming kon gebruik maken van de NOW-regeling en zo uitzendkrachten onder contract houden. Uitzendcrachten, ingesteld op crises op de arbeidsmarkt, hebben op grote schaal uitzendkrachten onder kunnen brengen in sectoren waar wél vraag naar hun arbeid was, maar toch ging volgens de marktmonitor van de ABU grofweg een kwart van de uitzenduren verloren. Onder de verloren werkuren waren er ook veel van arbeidsgehandicapten.

De crisis heeft een zoeklicht gezet op de positie van tijdelijke **arbeidsmigranten**. Ten eerste: zowel hun huisvestings- als hun werkomstandigheden waren in sommige gevallen niet 'corona-proof'. Slachterijen zijn hiervan het sprekendste voorbeeld.

Ten tweede: een aantal sectoren ondervond productieproblemen omdat buitenlandse arbeidskrachten niet naar Nederland konden of wilden komen. De landbouw is hiervan een voorbeeld.

Voor **werknemers met een vast arbeidscontract** zijn de eerste maanden van de coronacrisis, waar het hun werk- en inkomenszekerheid betreft, rustig verlopen, behoudens gevallen waarin de werkgever failliet ging. De NOW-regeling vergoedde het grootste deel van de loonkosten van werkgevers naar rato van het omzetverlies, en de regeling kende een 'ontslagboete' die reorganisaties verhinderde. Net als andere werkenden kregen veel werknemers met een vast contract wél te maken met een sterk gewijzigde invulling van de werkdag. Als de steunregelingen van de overheid aflopen, krijgt een deel van de vaste werknemers alsnog te maken met reorganisaties.

Voor **werkzoekenden**, al dan niet vanuit een uitkering, betekende de uitbraak van de crisis een streep door de rekening. Afgezien van groeisectoren waren werkgevers zeer huiverig om nieuwe mensen aan te nemen, al was het maar omdat een gewoon sollicitatiegesprek onmogelijk was. Mensen met een afstand tot de arbeidsmarkt zagen hun kansen op een baan nog verder verslechteren. Door de slechte arbeidsmarktkansen kunnen mensen de moed verliezen nog actief naar werk te zoeken (het ontmoedigingseffect).

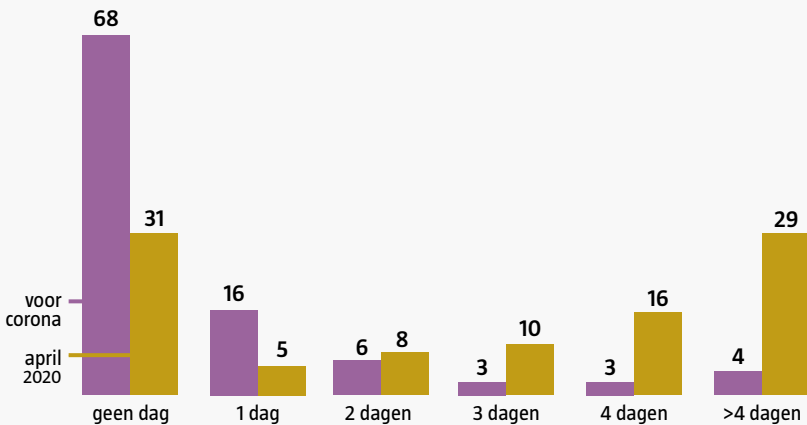
**Nieuwe toetreders** tot de arbeidsmarkt vanuit het onderwijs ondervonden ernstige hinder, zowel bij het afronden van hun studie (onderbroken stages, problemen met afstuderen bij onderwijsinstellingen), als bij het vinden van een eerste echte baan. Wie net aan een eerste (uitzend) baan was begonnen en op straat kwam te staan, had nog geen recht opgebouwd op WW.

'Conform verwachting', zo zou het effect op werk en inkomen tijdens de crisis kunnen worden samengevat. De buitenstaanders op de arbeidsmarkt, de werkenden zonder vast contract, de werkenden in kleine banen en de werklozen vangen de grootste klappen op, ondanks omvangrijke overheidssteun. Dit valt grotendeels samen met de vaststelling dat vooral lager opgeleiden zijn geraakt, omdat zij oververtegenwoordigd zijn in de groep buitenstaanders.

Twee dingen springen er toch uit. Ten eerste: het tempo waarin veel zelfstandig ondernemers inkomensproblemen ondervinden in geval van tegenslag



## Hoeveel dagen per week werken mensen thuis?



Afbeelding 3  
Het percentage mensen dat thuis werkt, naar aantal dagen in de week  
Bron: KiM, *Thuiswerken en de corona crisis, 2020*

(hetzelfde geldt trouwens voor ondernemingen, maar die blijven hier verder buiten beschouwing). Hieraan is gekoppeld de kennelijk gevoelde behoefte bij de overheid om deze groep in crisistijd te ondersteunen, ondanks het gebrek aan hiervoor eerder betaalde premies. We komen hier in hoofdstuk IV in meer detail op terug.

Ten tweede: de kwetsbare positie van buitenlandse arbeidskrachten, zowel wat betreft hun eigen positie en gezondheid als wat betreft de productiezekerheid van de betrokken sectoren. Sectoren die voor een groot deel draaien op buitenlandse arbeidskrachten kunnen niet produceren als deze in hun thuisland (moeten) blijven.

### 2 Grote groepen kunnen (meer) thuiswerken (met bestaande technologie)

Het afsluiten van economie en samenleving had grote gevolgen voor de inhoud van werk, de arbeidsomstandigheden en de plek waar werk werd verricht.

Werkenden in de eerste coronamaanden konden worden onderverdeeld in twee categorieën: thuiswerkers en uitwerkers. Deze indeling viel samen met een indeling in beroepsniveaus. De hoogste beroepsniveaus kunnen in zeer veel gevallen thuiswerken. Middelbare en lagere beroepsniveaus niet of bijna niet. In 2019 werkten volgens het CBS 3,5 miljoen werkenden (deels) thuis, maar 5,5 miljoen werkenden deden dat nooit.

De uitwerkers – mensen die ondanks de reisrestricties toch naar hun werk konden of moesten – werden geconfronteerd met voordien ongebruikelijke reisomstandigheden, voorzorgsmaatregelen en werkomstandigheden. Ook werd van deze werkenden de nodige flexibiliteit gevraagd om het werk dat gedaan moest worden uit te voeren. Omdat deze groep veel kleiner was dan voor corona, bleek dit in veel gevallen organiseerbaar.

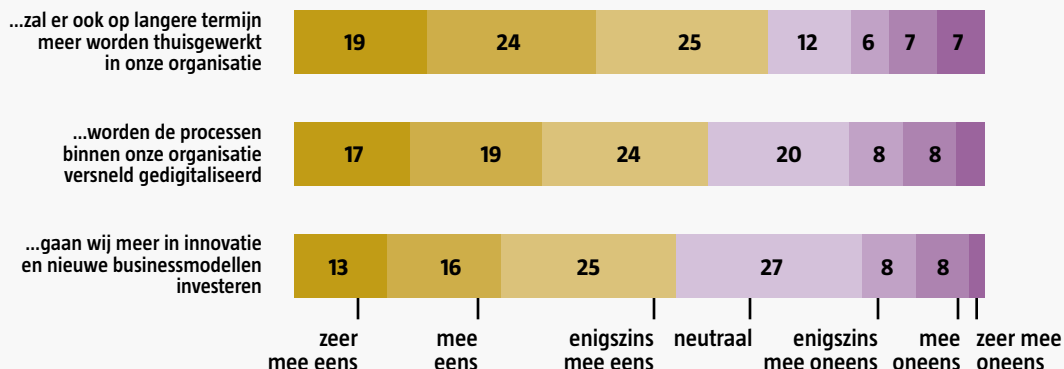
Grote groepen werkenden bleven, hiertoe opgeroepen door kabinet en werkgevers, thuiswerken (afbeelding 3).

Dit leidde tot een snelle verspreiding van bestaande technologie die online werken makkelijker maakt, met beeldbellen als grote winnaar, zowel in de zakelijke omgeving als bij de overheid, het onderwijs en de zorg. Sectoren en arbeidsorganisaties die, voorafgaande aan de crisis, technologisch al bij de tijd waren, hadden het hiermee makkelijker dan technologische achterblijvers. Veel organisaties verwachten van de corona-ervaring blijvende verandering, blijkt uit de Nederlandse Innovatie Monitor 2020 (afbeelding 4).

Deze verandering van werkplek leidde tot minder reistijd, zowel tussen huis en werk of school als gedurende de werkdag. Dit is in potentie een bron van productiviteits- en welvaartsgroei vanwege de

## Organisaties verwachten blijvende verandering

Door de uitbraak van het coronavirus...



Afbeelding 4  
Antwoorden van organisaties in procenten  
Bron: De Nederlandse Innovatie Monitor 2020, bewerking door SEO Economisch Onderzoek (2020)

uitgespaarde reistijd. Bij de beoordeling hiervan is van belang of de op de werkplek doorgebrachte tijd voorafgaande aan de crisis ‘optimaal’ was.

Dit is, gegeven de al bestaande mogelijkheden om deels thuis te werken voor veel werkenden, niet ondenkbaar. De reden om toch te veronderstellen dat hier winst valt te boeken, is de verandering, als gevolg van de crisis, van het gebruik van ict zoals beeldbellen.

De ervaringen van thuiswerkers wisselen per persoon, afhankelijk van zowel de eigen voorkeuren als de thuissituatie.

Het gedwongen thuiswerken deed na verloop van tijd bij veel mensen afbreuk aan de waarde van werk, in het bijzonder de sociale waarde ervan. Beeldbellen is geen perfect substituut voor het praatje bij de koffiemachine, de vrije discussie over een lastig probleem met de benen op tafel of het persoonlijke gesprek tijdens de gezamenlijke lunchpauze. Naast het sociale aspect kan ook de productiviteit van werkenden afnemen door (uitsluitend) thuis te werken. Door gedwongen thuiswerken kunnen zelfs psychologische problemen ontstaan, vooral bij mensen die door hun persoonlijke situatie geïsoleerd raken.

De les is dat in elk geval een deel van de beroepsbevolking structureel meer thuis kan werken dan voor de crisis het geval was, en dat een groter deel

van de (ook internationale) werkinhoudelijke besprekingen via beeldbellen kan plaatsvinden. Dit betekent ook dat werkomstandigheden thuis – die de verantwoordelijkheid zijn van de werkgever – belangrijker worden dan voor de crisis.

### 3 Mensen met kinderen ondergingen een driedubbele werkcrisis

Ouders van schoolgaande kinderen ondervonden in de eerste coronamaanden een driedubbele werkcrisis. Zij moesten niet alleen uit of thuis werken onder nieuwe omstandigheden, maar door het sluiten van kinderopvang en scholen, behoudens noodopvang, kregen ze er bovendien twee taken bij: die van oppas op de eigen kinderen en die van hulpdocent binnen, vooral, het primair onderwijs. Informele kinderopvang als substituut (door grootouders bijvoorbeeld) werd verhinderd door de opgelegde restricties.

De impact hiervan op huishoudens en op de productiecapaciteit bij arbeidsorganisaties was groot. Ouders, vooral tweeverdienershuishoudens, kregen te maken met zware extra belasting, die maar gedeeltelijk werd gecompenseerd door het wegvallen van het woon-werkverkeer. Waar die belasting te groot werd, daalde de thuisproductietijd, wat bijdroeg aan de aanbodschaade die door de crisis toch al werd aangericht.

Tijdens de eerste periode van lockdown, en vooral na de stapsgewijze heropening van scholen en kinderopvang, werd duidelijk hoe belangrijk samenwerking is tussen scholen en opvangorganisaties. Bestaande samenwerkingsverbanden slaagden er beter in voor kinderen en ouders werkbare oplossingen te vinden dan partijen die voorafgaande aan de crisis geen samenwerking hadden opgezet.

Het sluiten van kinderopvang én onderwijs heeft dus niet alleen effect op kinderen (waarover straks meer), maar heeft ook consequenties voor de wereld van werk. Hieruit kunnen twee lessen worden geleerd. Ten eerste dat de samenwerking tussen scholen en kinderopvang belangrijk is en moet worden bevorderd. Ten tweede dat de 'opvangfunctie' van het onderwijs beter moet worden geëxpliciteerd en gewaarborgd. Scholen zijn dienstverleners aan kinderen (om hen in staat te stellen zich te ontwikkelen) én aan ouders (om hen in staat te stellen te werken). De tijd die kinderen op school en in de kinderopvang doorbrengen is van 'vitaal belang' voor de economie en werkende ouders.

#### **4 Sluiten van scholen vergroot kansenongelijkheid**

Het sluiten van kinderopvang en scholen heeft gevolgen gehad voor alle kinderen. De gevolgen hiervan zijn ongelijk verdeeld. In relatief welvarende gezinnen met hoogopgeleide ouders was de lockdown vooral een bijzondere periode, voor de ouders soms zwaar door de driedubbele belasting van werken, oppassen en acteren als hulpdocent, en voor de kinderen vaak vervelend door de isolatie van hun sociale groep. In minder gelukkige gezinnen kwam de sluiting veel harder binnen: bij zwakke leerlingen, leerlingen met ouders die hun rol als thuisdocent niet konden waarmaken, leerlingen die thuis niet konden beschikken over een laptop of tablet, leerlingen in onveilige thuissituaties of leerlingen van wie een van de ouders zijn of haar (flex)baan verloor. De leerlingen met de slechtste kansen leden het meest onder de schoolsluiting, ook al werd voor een deel van hen op scholen noodopvang georganiseerd.

Een voorbeeld van de versterking van ongelijkheid zijn de doorstroomkansen van leerlingen naar het voortgezet onderwijs (vo). In juli 2020 rekende het Centraal Planbureau voor dat het schrappen van de eindtoets in het primair onderwijs naar schatting

voor veertienduizend leerlingen betekent dat zij naar een lager vo-niveau zullen doorstromen dan anders het geval zou zijn. Eindtoetscores kunnen namelijk het advies van basisschooldocenten naar boven toe corrigeren. Hiervan hebben vooral leerlingen profijt met een migratieachtergrond en leerlingen van ouders met een laag inkomen.

#### **5 Uitstel is geen afstel**

Het steunbeleid van de overheid is, in de huidige omvang, niet lang vol te houden. Hierboven is al gememoreerd dat de kosten voor de schatkist door Financiën in 2020 op een kleine 100 miljard euro worden geraamd. In de Miljoenennota 2021 rekent het kabinet voor dit jaar met een begrotingstekort van 7,2 procent en een staatsschuld die gaat oplopen van 49 procent van het nationaal inkomen vorig jaar naar een kleine 60 procent in 2020. Hiernaast is van belang dat vooral de eerste NOW-regeling, met de ingebouwde ontslagboete, arbeidsorganisaties ervan heeft weerhouden zich aan te passen aan omstandigheden na de lockdown. Het kabinet heeft dus wel uitstel gekocht van de grootste arbeidsmarktgevolgen van de coronacrisis, maar geen afstel. Als de steunmaatregelen aflopen, volgt naar verwachting een golf reorganisaties en faillissementen, en loopt de werkloosheid snel op. Dit is al zichtbaar vanaf juni 2020. In de juniraming houdt het CPB het op een verdubbeling van de werkloosheid tot 7 procent begin 2021. Eventuele nadere maatregelen van het kabinet kunnen de landing natuurlijk nog verzachten.

Op vrij korte termijn komt er dus een golf aanvragen aan van WW en bijstand, waardoor de invloed van de coronacrisis op de sociale zekerheid zich echt zal doen voelen. Het risico hierbij is hysteresis, dat wil zeggen dat er blijvende effecten op sociale zekerheid, arbeidsmarkt en onderwijs zijn, ook al is de coronacrisis allang voorbij. Deze blijvende effecten kunnen bijvoorbeeld bestaan uit mensen die zich vroegtijdig terugtrekken van de arbeidsmarkt of mensen die blijvend zijn aangewezen op een uitkering omdat ze gedurende hun verblijf in de uitkering versneld hebben moeten afschrijven op hun menselijk kapitaal. Een ander voorbeeld is dat jonge kinderen niet langer naar de kinderopvang (kunnen) gaan omdat de kinderopvangtoeslag van ouders na drie maanden WW wordt ingetrokken.

Hysterese-effecten kunnen zich ook voordoen bij schoolverlaters, die minder makkelijk instromen op de arbeidsmarkt en daar zowel in aantallen gewerkte uren als in uurbeloning schade van kunnen ondervinden, en soms ook in het niveau van de (eerste) baan of de inhoud ervan. Hysterese-effecten doen zich vooral voor op de lagere opleidingsniveaus. Voor schoolverlaters zijn effecten meestal tijdelijk, zo'n vijf jaar.

De les die hieruit kan worden geleerd is tweeledig: er komt een werkloosheidsgolf aan en deze golf kan – bij de huidige inrichting van de sociale zekerheid – langdurig schade aanrichten aan het groeivermogen van de Nederlandse economie.

Samenvattend trekt het platform vijf lessen uit de coronacrisis tot nu toe:

- De gevolgen op de arbeidsmarkt zijn scheef verdeeld, waarbij, conform verwachting, de buitenstaanders en nieuwkomers op de arbeidsmarkt de hardste klappen opvangen.
- Grote groepen kunnen meer thuiswerken met bestaande (beeldbel)technologie.
- Mensen met kinderen ondervonden een driedubbele werkcrisis: ze moesten werken onder nieuwe (corona)omstandigheden, hadden geen (informele) oppas voor hun kinderen en werden ingeschakeld als hulpjuf of -meester.
- Het sluiten van scholen vergroot de ongelijkheid.
- Uitstel is geen afstel: met de noodpakketten heeft het kabinet tijd gekocht voor veel arbeidsorganisaties, maar aanpassen aan nieuwe omstandigheden zal onvermijdelijk blijken.
- Het aantal reorganisaties en faillissementen neemt de komende tijd toe, net als de werkloosheid.

Met de ervaringen van het afgelopen halfjaar zijn er ook discussies opgelaaid over een aantal beleidsvragen. Het gaat in het bijzonder over de rol van thuiswerken (en minder reizen), de verspreiding van nieuwe technologie en onze afhankelijkheid van (medische) producten uit het buitenland. Op deze thema's gaan we dieper in in hoofdstuk III. Daarnaast is een discussie opgestart over de financiële weerbaarheid van zelfstandigen. Deze bespreken we in detail in hoofdstuk IV.

We richten de blik in het volgende hoofdstuk eerst op de voorstellen van het platform zoals gepresenteerd in *Investeren in mensen* en onderzoeken de robuustheid van deze set maatregelen in crisistijd.





# Hoofdstuk II

## De robuustheid van Investeren in mensen

**De structurele langetermijneffecten van het pakket maatregelen dat het platform voorstelt in *Investeren in mensen* zijn sterk positief. Dit blijkt uit de doorrekening ervan door SEO Economisch Onderzoek. De vraag die zich nu opdringt is: hoe robuust zijn de voorstellen van het platform? Hoe werken de voorstellen uit in een op- en neergaande conjunctuur? En hoe zouden ze uitpakken in een acute crisis, zoals de coronacrisis? Deze vragen beantwoorden we in dit hoofdstuk.**

Uit de analyse in het vorige hoofdstuk wordt duidelijk dat het bij het nadenken over de robuustheid van het pakket maatregelen zinvol is onderscheid te maken tussen de ‘gewone’ conjunctuur en de huidige coronacrisis. Een gewone conjuncturele neergang en een gezondheids crisis zoals rond corona verschillen vooral van elkaar in de startoorzaak (een economische of een pandemische), het tempo (geleidelijk versus plotseling), diepte (ondiep versus diep) en de voorspelbaarheid van het herstel (volgens bekende patronen versus ongewis). Toch zijn de mechanismes die in beide gevallen een rol spelen dezelfde. We geven hieronder, waar relevant, steeds aan waar het onderscheid tussen een reguliere recessie en een (corona)crisis materieel belangrijk is.

We lopen hieronder elk van de deelpakketten maatregelen uit *Investeren in mensen* langs. Deze staan samengevat in afbeelding 5. Het gaat bij de deelpakketten om de thema’s leven lang ontwikkelen, arbeidscontracten, inkomensverzekeringen, de basis van de arbeidsmarkt, kinderen en ouders en het Werkhuis. We bespreken alleen de maatregelen die voor de robuustheid van het pakket van belang zijn, maatregelen dus die gevoelig zijn voor conjunctuur en crisis. De kernvraag hierbij is of de maatregelen de diepte van de neergang dempen of juist niet. We besluiten dit hoofdstuk met een conclusie.

### 1 Leven lang ontwikkelen

Het platform stelt voor om aan alle volwassenen in Nederland een ontwikkelbudget toe te kennen dat in de basis bestaat uit een publiek budget, aangevuld met een privaat budget.

Dit voorstel van het platform draagt evident bij aan de robuustheid van de Nederlandse economie, zowel aan de vraag- als de aanbodkant. Hiervoor zijn ten minste vier redenen.

Ten eerste: het scholingsbudget draagt eraan bij dat werkenden van de ene (krimp)sector kunnen overstappen naar de andere (groei)sector. Het scholingsbudget is smeerolie voor (sectorale) aanpassingen op de arbeidsmarkt, juist als die het hardste nodig zijn.

Ten tweede: doordat het geld op de individuele scholingsrekening van werkenden staat gereserveerd en beschikbaar is, kunnen werkenden ook in crisistijd investeren in hun menselijk kapitaal. In de huidige praktijk komen investeringen in scholing in crisistijd onder druk te staan door bezuinigingen bij werkgevers. Dit bezuinigingseffect verdwijnt.

Ten derde zal de vraag van werkenden naar scholing bij een conjuncturele neergang of crisis toenemen. De autonome groei (zie reden twee) wordt in een recessie verder aangewakkerd door het springplankregime in de WW (waarover straks meer), dat mensen die een beroep doen op de WW aanzet hun individuele scholingsrekening te gebruiken.

Ten vierde: als gevolg van de toenemende scholingsvraag nemen in een conjuncturele neergang of crisis ook de scholingsbestedingen toe. Deze (bescheiden) bestedingsimpuls helpt de conjunctuur (of crisis) te dempen. Dit gaat deels ten koste van het oplopen van het overheidstekort, wat nuttig is in tijden van crisis. De functie van ‘automatische stabilisator’ van de overheidsfinanciën wordt licht versterkt.

## Overzicht van de voorstellen uit *Investeren in mensen*



Afbeelding 5



- Volwassenen krijgen een ontwikkelbudget voor scholing tijdens het werkzame leven.
- Mensen krijgen advies, maar bepalen zelf hoe ze hun ontwikkelbudget besteden.

- Werkenden worden gelijk(er) behandeld.
- Op de arbeidsmarkt bestaan drie soorten contracten.
- Flexibele contracten worden aan banden gelegd, vaste contracten worden flexibeler.
- De transitievergoeding maakt plaats voor een bijdrage aan de ontwikkelrekening.
- De eisen aan uitzendondernemingen gaan omhoog.
- Werknemers in de intermediaire sector krijgen een gelijk loon.
- Er komt één werkendekorting, ongeacht contractvorm.
- Belastingheffing verschuift van arbeid naar consumptie.

#### Werkloosheid

- Gebruik van de WW-uitkering wordt voorkomen.
- De WW-uitkering gaat omhoog, en wordt korter.
- De WW-uitkering wordt een springplank naar werk.

#### Ziekte en arbeidsongeschiktheid

- Mensen krijgen geld en advies om arbeidsongeschiktheid te voorkomen.
- Zelfstandigen zijn verplicht verzekerd tegen inkomensverlies door arbeidsongeschiktheid.
- Bij ziekte en arbeidsongeschiktheid krijgen werknemers meer regie over hun re-integratie.

#### Verlof

- Alle ouders krijgen na geboorte van hun kind vijf maanden betaald verlof, dit is niet overdraagbaar.
- Werkenden krijgen betaald langdurig mantelzorgverlof.
- Kinderopvang wordt toegankelijker en goedkoper.
- Kinderopvangtoeslag wordt uitgekeerd aan kinderopvangorganisaties.

- Uitkeringen maken plaats voor basisbanen via de gemeente.
- De gemeente kan via gemeentelijke loonkostensubsidie de vraag bij reguliere werkgevers vergroten.
- Gemeenten krijgen prikkels om de loonwaarde van de basisbaan te vergroten.
- Over basisbaners maken werkgevers, vakbonden en overheid een nieuwe afspraak.

- Alle kinderen tussen 0 en 6 jaar kunnen naar de speelleerschool.
- Onderwijs en opvang bieden samen een brede schooldag voor kinderen tussen 6 en 12 jaar.
- De opbrengsten van primair onderwijs gaan stapsgewijs omhoog.

- De overheid richt het Werkhuis op voor advies over loopbaan en scholing.

## Begrippen

Met **het sociale contract** bedoelen we het geheel aan afspraken dat in Nederland is gemaakt, vastgelegd in wetten, regels en afspraken. Het sociale contract bevat alle rechten en plichten van iedereen in Nederland. Mensen hebben op en rond de arbeidsmarkt uiteenlopende rechten en plichten zoals een onderwijsplicht, een recht op tenminste het minimumloon, en (voor werknemers) verplichte deelname aan werknemersverzekeringen, waardoor rechten op bijvoorbeeld pensioen of uitkering ontstaan. Het platform doet voorstellen om dit geheel aan rechten en plichten, het sociale contract dus, te verbeteren. In de praktijk krijgt dit contract aanvullend inhoud door afspraken tussen (georganiseerde) werkgevers en werkenden.

In deze publicatie gebruiken we de termen **werkgever** en **werkgevende (of werkgevende organisatie)**. Met werkgever bedoelen we een organisatie die een formele arbeidsrelatie heeft met werknemers. Het begrip werkgevende is ruimer, en omvat de werkgever die werknemers in dienst heeft, alsook de opdrachtgever die zelfstandigen inhuurt. Het kan dus ook om een materiële in plaats van een formele rol gaan.

Het begrip **werkende** gebruiken we in deze publicatie voor iedereen die werkt, ongeacht de contractvorm waarin: werknemers (tijdelijk en vast), zelfstandigen en uitzendkrachten.

We maken in deze publicatie onderscheid tussen directe en indirecte **werkgeverslasten**. De directe lasten van arbeid bevatten alle directe werkgeverskosten (het bruto brutoloon). De indirecte lasten betreffen bijvoorbeeld risico's op (loondoorbetaling bij) ziekte en ontslagkosten. De totale werkgeverslasten zijn de som van directe en indirecte werkgeverslasten.

We gebruiken de termen 'externe flex' en 'interne flex'. Met **externe flex** bedoelen we alle arbeid die niet plaatsvindt op basis van een vast arbeidscontract met vaste uren. Dit omvat dus zowel flexibele arbeidscontracten (tijdelijke contracten, minmax-contracten, uitzendcontracten, etc.) alsook werk dat plaatsvindt op basis van een overeenkomst van opdracht. Met **interne flex** bedoelen we de flexibiliteit van werknemers met een vast contract met een vast aantal uren.

De effecten van de ontwikkelrekening kunnen verschillen tussen een gewone conjuncturele neergang en een crisis als corona. Door de lockdown zijn in coronatijd alleen online cursussen te volgen. Dit beperkt de bestedingsmogelijkheden voor mensen.

## 2 Arbeidscontracten

Het platform doet in *Investeren in mensen* voorstellen voor het herordenen van de arbeidsmarkt langs drie heldere hoofdroutes. Waar het de robuustheid betreft, vragen drie voorstellen uit dit pakket om bespreking. Het gaat om interne flexibiliteit, om de samenstelling van de werkende beroepsbevolking en het vervangen van de transitievergoeding bij ontslag door een bijdrage aan de ontwikkelrekening van werknemers.

Het platform stelt voor dat werkgevers het recht krijgen de arbeidsovereenkomst met werknemers met een contract voor onbepaalde tijd eenzijdig te wijzigen, binnen grenzen. Het gaat om andere werkzaamheden, andere standplaats en het verminderen van de arbeidstijd met maximaal 20 procent. In dat laatste geval betaalt de werkgever gedurende zes maanden een (in de loop der tijd afnemend) deel van het salaris door. Deze maatregel is bedoeld om de **interne flexibiliteit** van arbeidsorganisaties te vergroten. Het is de tegenhanger van de maatregelen die het platform voorstelt om de positie van externe flexwerkers te verstevigen.

Een organisatie die intern flexibel kan zijn, draagt bij aan de robuustheid van de economie en de arbeidsmarkt, en wel om minstens twee redenen.

Ten eerste: door interne flexibiliteit krijgen arbeidsorganisaties een extra wendbaarheids optie. Arbeidsorganisaties die worden geconfronteerd met een afname van de vraag, hebben hiermee een extra aanpassingsmogelijkheid. Naast de bestaande regeling voor werktijdverkorting (die in het licht van de coronacrisis door het kabinet is vervangen door de NOW-regeling), de mogelijkheid tot collectief ontslag (om bedrijfseconomische redenen) en de mogelijkheid om externe flexwerkers minder of niet meer in te schakelen, krijgen werkgevers de mogelijkheid om het werk en de werktijd van vaste krachten (tijdelijk) te verminderen.

Als werkgevers van deze nieuwe mogelijkheid gebruik maken, worden de aanpassingskosten

in de vorm van gedeeltelijk doorbetaalde lonen opgebracht door de arbeidsorganisatie zelf (en niet uit de collectieve WW-kas), terwijl de betrokken werknemers een hoger inkomen houden dan wanneer ze een beroep zouden moeten doen op de WW. Tegelijkertijd betalen ook vaste werknemers mee aan de kosten van de crisis, doordat ze een lager loon ontvangen. Werknemers die deze teruggang in uren en inkomen problematisch vinden, kunnen vanuit een baan (in plaats van vanuit een uitkeringssituatie) elders solliciteren. Werknemers gaan daarom vaker van baan naar baan dan van baan naar uitkering naar baan. Dit effect zal zich sterker voordoen naarmate de omliggende arbeidsmarkt krappere is. In een zware algehele recessie of crisis is het uiteraard lastiger om nieuw werk te vinden.

Voor arbeidsorganisaties en werknemers is deze vorm van aanpassing vooral interessant als de vraagdaling naar eigen inschatting tijdelijk van karakter is. Bij een structurele neergang blijft reorganiseren of collectief ontslag noodzakelijk. In deze laatste gevallen krijgen de werknemers de beschikking over een extra storting van de werkgever in hun scholingspot.

In een acute crisis, zoals bij corona, is interne flexibiliteit een middel om de lusten en lasten van het steunbeleid anders te verdelen. Door de NOW-regeling zijn werknemers met een vast contract in eerste aanleg nauwelijks geraakt (in hun baan en inkomen) en hun werkgevers werden ruimhartig gecompenseerd vanuit de schatkist. Zzp'ers en flexwerknemers daarentegen genoten veel minder bescherming en steun, en droegen daarom een groot deel van de aanpassingskosten, in termen van verlies aan werk en inkomen. De overheid had een deel van de kosten ook bij vaste werknemers kunnen leggen, door NOW-steun te koppelen aan vergroting van interne flexibiliteit. In plaats van de kosten vooral neer te leggen bij de schatkist en flexwerkers, waren de kosten dan evenwichtiger verdeeld, ook over werkgevers en werkenden met een vast contract.

Ten tweede: interne flexibiliteit draagt bij aan de robuustheid van de economie, omdat het inroepen ervan door een werkgever een signaal geeft aan de betrokken vaste werknemers. Dit stresssignaal binnen de organisatie kan tot gevolg hebben dat

werknemers beter gaan presteren. Het kan er ook toe leiden dat werknemers actief om zich heen gaan kijken naar een werkgever die minder stress ervaart, of dat werkenden zich gaan scholen om hun arbeidsmarktpositie te verbeteren. In alle gevallen (beter presteren, vertrekken, scholen) draagt de werkende bij aan soepele aanpassing van de arbeidsorganisatie aan een nieuwe situatie.

Het pakket arbeidsmarktmaatregelen van het platform verandert **de samenstelling van de beroepsbevolking**, ingedeeld naar juridische vorm waarin wordt gewerkt. Als de maatregelen zijn geïmplementeerd zullen er minder zelfstandig ondernemers zijn en meer werknemers (in welke vorm dan ook). Vooral (schijn)zelfstandigheid aan de onderkant van de arbeidsmarkt wordt door de maatregelen van het platform bestreden.

Helpt deze verandering van de samenstelling van de beroepsbevolking bij het vergroten van de robuustheid van de arbeidsmarkt? Misschien een beetje. Er werken ten minste drie mechanismen waarvan de empirische uitkomsten ongewis zijn.

Ten eerste zou het kunnen helpen dat de samenstelling van het zelfstandigenbestand verandert. Door de maatregelen die het platform voorstelt blijven vooral de krachtigere zelfstandigen in die rol werkzaam, met gemiddeld hogere (uur)beloningen en dus meer gelegenheid tot het opbouwen van een buffer voor slechte tijden. Of zelfstandigen zo'n buffer ook daadwerkelijk vrijwillig zullen opbouwen is de vraag. Doordat de (schijn)zelfstandigheid afneemt, zal in elk geval het aantal zelfstandig ondernemers afnemen dat in een neergang of crisis 'broodnood' ervaart.

Ten tweede bevatten de voorstellen van het platform de intentie om de rechten van flexwerknemers te verstevigen, zowel van degene die rechtstreeks bij een werkgevende in dienst zijn als van degenen die via een intermediair werken. Deze versterking van de rechten van flexibele werknemers heeft in een conjuncturele neergang of crisis echter weinig betekenis. Flexwerknemers zullen vaak als eerste moeten vertrekken wanneer een organisatie vraaguitval ervaart. De keerzijde hiervan is dat deze werkenden ook weer snel aan het werk kunnen in sectoren waar wél vraag is naar flexibele krachten.

Ten derde leidt 'interne flexibiliteit' ertoe dat werkgevers minder huiverig worden om werknemers een vast contract aan te bieden. Een groter aandeel vaste werknemers betekent in elk geval dat een eventueel ontslag gepaard gaat met meer zorg en budget vanuit de werkgever voor het vinden van nieuw werk. De voorstellen van het platform op dit punt maken de robuustheid van de Nederlandse arbeidsmarkt waarschijnlijk dus iets groter.

Het derde voorstel uit het pakket 'arbeidscontracten' dat relevant is voor de robuustheid is het **vervangen van de ontslagvergoeding** door een (gemaximeerde) bijdrage aan de individuele ontwikkelrekening van een ontslagen werknemer. Deze maatregel draagt bij aan het vergroten van de robuustheid van de arbeidsmarkt.

Ten eerste krijgt een ontslagen werknemer in de huidige situatie een ontslagvergoeding plus een WW-uitkering. Zeker voor werknemers die lang voor één werkgever hebben gewerkt, en die daarom een relatief hoge ontslagvergoeding ontvangen, voorkomt deze combinatie op korte termijn inkomensschade door het verlies van werk. Sommigen gaan er zelfs in inkomen op vooruit. Ofschoon het platform voorstelt de WW-uitkering in de eerste drie maanden tot 90 procent te verhogen, leidt een ontslagen werknemer in de nieuwe situatie altijd (enig) inkomensverlies. Dit versterkt de prikkel om nieuw werk te zoeken. Langdurige werkloosheid wordt zo tegengegaan.

Ten tweede verhoogt de storting door de werkgever op de ontwikkelrekening van de werknemer diens mogelijkheden om met behulp van scholing nieuw werk te vinden. Het 'springplankregime' in de WW nodigt uit om hiervan ook gebruik te maken. Huiselijk geformuleerd: in plaats van een nieuwe caravan (gekocht van de ontslagvergoeding) koopt de ontslagen werknemer nu een aanvullende opleiding (van de storting op de ontwikkelrekening). Dit kan ook bijdragen aan het vermijden van hystereseffecten, besproken in hoofdstuk I. De kans dat baanverlies leidt tot langdurige werkloosheid neemt af.

Dit mechanisme werkt sterker in een reguliere conjuncturele neergang dan in geval van een crisis zoals corona. Bij een gewone conjuncturele crisis is het voor werkenden en werklozen namelijk

makkelijker om in te schatten wat kansberoepen zijn dan als gevolg van een pandemie. De coronacrisis gaat niet alleen gepaard met risico's (die uit te rekenen zijn), maar ook met echte onzekerheid (waar niet zinvol mee kan worden gerekend). Bij onzekerheid worden investeringsbeslissingen moeilijker en uitgesteld. Werkenden kunnen dit dilemma ontlopen door vooral in generieke vaardigheden te investeren, los van specifieke beroepen.

### 3 Inkomensverzekeringen

Het platform doet in *Investeren in mensen* onder meer voorstellen voor het aanpassen van de werkloosheidswet. Helpen deze de robuustheid van de economie te vergroten?

Rond de werkloosheidswet zijn twee aspecten van belang. Ten eerste de kring van deelnemers aan deze verzekering, ten tweede het 'springplankregime' in combinatie met verkorting van de duur van de uitkering en verhoging van de vervangingsratio.

In *Investeren in mensen* kiest het platform ervoor de **kring van verzekerden** te beperken, net als nu, tot werknemers. Zelfstandigen zijn ondernemers en nemen doelbewust een inkomensrisico, schrijft het platform, dus worden zij geacht zelf een buffer aan te leggen voor barre tijden.

Dit is onvoldoende gebeurd, voorafgaande aan de crisis. Het kabinet voelde zich in elk geval gedwongen de Tozo-regeling in te voeren, een tijdelijk basisinkomen voor zelfstandigen. Er was, zeggen mensen die de gemeentelijke uitvoering goed kennen, echt 'broodnood' onder zelfstandigen.

De voorstellen van het platform leiden ertoe dat de populatie zelfstandigen kleiner wordt en dat de overblijvende ondernemers economisch sterker zijn en hogere uurbeloningen ontvangen. Zij zijn dus beter in staat dan de huidige populatie om buffers aan te leggen. Of zij dat ook zullen doen is een andere vraag.

Dit betekent dat in elk geval bij zo'n acute crisis als corona (waarin het inkomen van zelfstandigen onvoorzien en plotseling terugvalt tot nul) het voorstel van het platform bijdraagt aan het vergroten van de robuustheid van de Nederlandse economie voor zover de sterkere groep zelfstandigen een reserve aanlegt voor slechte tijden. De platformvoorstellen maken de robuustheid niet kleiner, maar misschien wel iets groter. Dit onderwerp komt daarom terug in hoofdstuk IV over kansen voor aanvullende maatregelen.

Met het **springplankregime** in de WW verhoogt het platform de WW-uitkering in de eerste drie maanden tot 90 procent, beperkt het de maximale duur van de uitkering tot één jaar en dwingt het verzekerden om 70 procent van hun oude werktijd op locatie van de verzekeraar werk te maken van bij-, om-, op- of nascholing, loopbaanoriëntatie of solliciteren.

Dit springplankregime draagt sterk bij aan de robuustheid van de Nederlandse economie en arbeidsmarkt, ook als het gemiddelde aantal WW-uitkeringen door een crisis of conjuncturele neergang hoog oploopt. Hiervoor zijn ten minste drie redenen.

Ten eerste: de hogere uitkering in de eerste drie maanden draagt bij aan automatische vraagstabilisatie in crisistijd en tijdens een fase van conjuncturele neergang. Omdat mensen een hogere uitkering ontvangen dan nu, kunnen ze hun consumptiepatroon handhaven.

Ten tweede: het springplankregime draagt eraan bij dat werkloosheid (het beroep op de uitkering) anders wordt verdeeld dan nu het geval is. Vergeleken met de huidige inrichting van de WW zullen (bij elke gegeven stand van het aantal banen en het aantal uitkeringen) méér mensen korter werkloos zijn. Anders gezegd: het springplankregime draagt bij aan het voorkomen van langdurige werkloosheid. Juist die langdurige werkloosheid is sterk negatief, zowel voor betrokkenen (hoe langer de uitkering, des te groter de schade aan hun menselijk kapitaal, en des te kleiner de kans op nieuw werk), als voor de samenleving (die het risico loopt betrokkenen langdurig van een inkomen te moeten voorzien). De keerzijde hiervan is wel dat als het onverhoopt niet lukt binnen een jaar nieuw werk te vinden, de inkomenspositie van huishoudens verslechtert ten opzichte van de huidige situatie met langduriger WW-rechten.

Ten derde: omdat scholing nadrukkelijk onderdeel is van het springplankregime, krijgen werklozen de kans sterker uit de uitkering te komen dan ze erin gingen, en door te stromen van structureel zwakke naar structureel sterkere sectoren. Dit bevordert het herstel- en aanpassingsvermogen van de economie.

Ten vierde: het springplankregime nodigt mensen nadrukkelijk uit tot scholing. Bij een gewoon niveau van economische activiteit heeft dit als nadelig bij-effect dat er minder mensen beschikbaar zijn voor werk (omdat ze zich scholen). In een stevige crisis verandert dit in een voordeel: omdat meer mensen zich om- of bijscholen zijn er minder lange 'rijen' voor het beperkte aantal vacatures.

#### **4 Basis van de arbeidsmarkt**

Het platform doet in *Investeren in mensen* het voorstel om een basisbaan in te voeren voor mensen die zich nieuw melden bij de gemeente voor inkomensondersteuning. Het gaat in de kern om mensen met een zekere verdien capaciteit (hoger dan ten minste 30 procent van het wettelijk minimumloon), die via de gemeente 28 uur per week gaan werken tegen het minimumloon. De gemeente moet dit werk organiseren, in samenspraak met werkgevers, intermediairs en maatschappelijke ondernemingen.

Helpt deze basisbaan in tijden van neergang en crisis? En is de basisbaan zelf wel houdbaar in tijden van grote toeloop?

In barre tijden worden de uitvoerders van de basisbaan, de gemeenten, aan twee kanten door vraaguitval geraakt. Aan de instroomkant neemt het aantal gegadigden voor een basisbaan toe. Immers, alle mensen die zich bij de gemeente melden voor inkomensondersteuning krijgen een basisbaan aangeboden. Aan de werkgeverskant neemt tegelijkertijd de vraag naar de basisbaanarbeid juist af. Het ontwerp van de basisbaan lijkt op het eerste gezicht niet bestand tegen een crisis of neergang.

Zijn hier oplossingen voor? We zien vier deeloplossingen.

Het ontwerp van de basisbaan, ten eerste, kent een ventiel waarmee de druk op de basisbaanorganisatie kan worden verlicht. Ook basisbaners beschikken over een individuele ontwikkelrekening en de gemeente kan (meer) mensen vragen een deel van hun werktijd hiervoor te benutten. Naarmate meer scholingsuren worden gebruikt neemt de druk op de werkuren af.

Het scholingsventiel kan in een reguliere conjunctuurgolf voldoende zijn, maar in een crisissituatie is dat onwaarschijnlijk. Bij massale toestroom raken mensen binnen de basisbaan werkloos: ze hebben wel een inkomen, en op papier een basisbaan, maar er dreigt onvoldoende betaald werk voorhanden te zijn.

De tweede deeloplossing bestaat uit flexibele opschaalmogelijkheden in de markt. Een voorbeeld uit de coronacrisis is het in hun moederland blijven van arbeidsmigranten, waardoor sommige sectoren dringend om handen verlegen zaten, waaronder de landbouw. Ook in tijden van algehele neergang van economie en arbeidsmarkt zijn er altijd groeisectoren.

De derde deeloplossing is het opbouwen (en voor crisistijd bewaren) van een 'maatschappelijke werkreserve'. Het gaat hierbij om maatschappelijk nuttig werk dat wel belangrijk maar niet urgent is. Denk aan het opknappen van straatmeubilair, het bijhouden van openbaar groen, het opruimen van archieven van publieke instellingen of schilderwerk aan clubhuizen van sport- en buurtverenigingen. De uitvoerder van de basisbaan kan zo'n maatschappelijke werkreserve opbouwen in de hoogconjunctuur en langzaam afbouwen in crisistijd.

De vierde deeloplossing is de minst aantrekkelijke en bestaat uit het selecteren van kandidaten voor de basisbaan. Dit zou het beste aan de 'bovenkant' kunnen gebeuren. In crisistijd neemt de kwaliteit van de instroom bij de gemeente toe. Mensen die in staat zijn zelfstandig het minimumloon te verdienen zouden dan wél inkomensondersteuning kunnen krijgen maar geen basisbaan, of hun instroom in de basisbaan kan plaatsvinden na een wachtperiode. De basisbanen gaan dan met voorrang naar de mensen met een productiviteitsbeperking.

Tegelijk met deze kanttekeningen over de robuustheid van het middel van de basisbaan zelf, moet ook geconstateerd worden dat de basisbaan vergeleken met de huidige bijstand veel aantrekkelijker is voor Nederland. Ook de bijstand kampt in crisistijd met de gelijktijdige effecten van meer aanvragers en minder werk, waardoor het bijstandsvolume in crisistijd steevast oploopt. Mensen krijgen dan wel geld, maar geen werk, en verliezen thuis belangrijke vaardigheden en motivatie.

## 5 Kinderen en ouders

In *Investeren in mensen* stelt het platform voor om kinderen tussen de 1 en 6 jaar naar de speelsterschool te laten gaan, en om kinderen boven de 6 jaar een 'brede schooldag' te laten starten.

Kinderopvang en primair onderwijs organiseren dit in goede samenwerking op basis van een expliciet curriculum. Kinderen brengen als gevolg van deze maatregelen meer uren per week door op school en/of kinderopvang. Voor ouders openen deze maatregelen mogelijkheden om meer uren per week te werken.

Hoe robuust zijn deze maatregelen?

Onderwijs is een conjunctuurongevoelige sector. Kinderopvang is echter zeer gevoelig voor veranderingen op de arbeidsmarkt. De voorstellen van het platform verminderen de conjunctuurgevoeligheid van (het aantal uren) kinderopvang. Voor jonge kinderen tussen de 1 en 4 jaar van ouders met een laag inkomen is de deelname aan de speelleerschool gratis. Voor oudere kinderen is een basishoeveelheid kinderopvanguren gekoppeld aan het aantal uren primair onderwijs. Er ligt als gevolg hiervan dus een stevigere basis in het aantal kinderopvanguren.

In een normale conjuncturele neergang dragen de maatregelen van het platform daarom bij aan stabiliteit voor zowel kinderen als ouders.

Hier komt bij dat in de huidige regelgeving het recht op kinderopvangtoeslag verdwijnt voor mensen die langer dan drie maanden werkloos zijn. De voorstellen van het platform maken hieraan een einde. Mensen betalen in de voorstellen van het platform vanaf 130 procent minimumloon een inkomensafhankelijke eigen bijdrage aan de kinderopvangorganisatie (voor 1- tot 4-jarigen), een bijdrage die dus lager wordt als hun inkomen daalt. Hier komt bij dat mensen die werkloos raken door het springplankregime in de WW uithuizig blijven en kinderopvanguren dus ook echt nodig hebben. Ook hierdoor zal het aantal opvanguren in een laagconjunctuur hoger zijn dan nu het geval is. Voor de buitenschoolse opvang (bso) is dit effect nog sterker, omdat de 260 uur bso voor ouders gratis zijn en het gebruik in laagconjunctuur daardoor gelijk blijft. De extra overheidsuitgaven aan kinderopvang (ten opzichte van de huidige situatie) dragen bij aan de stabiliteit van de economie ten laste van het financieringstekort.

Het arbeidsmarktvoordeel van de door het platform voorgestelde langere school- en opvangtijden verandert in een nadeel indien de overheid deze publieke voorziening tijdelijk sluit, bijvoorbeeld om gezondheidsredenen. Meer ouders hebben dan grotere organisatorische problemen en dus ervaren

meer arbeidsorganisaties productieproblemen.

Het sluiten van scholen en kinderopvang heeft uiteraard ook negatieve gevolgen voor de ontwikkeling van de betrokken kinderen, vooral voor kinderen van laagopgeleide ouders en/of ouders met een laag inkomen. Indien dit niet tijdig en adequaat wordt geadresseerd, heeft dit op langere termijn negatieve gevolgen voor arbeidsmarkt en samenleving.

De voorstellen van het platform stimuleren de samenwerking tussen primair onderwijs en kinderopvangorganisaties. In de coronacrisis hebben deze organisaties niet overal soepel samengewerkt of kunnen samenwerken, en waar de samenwerking haperde waren kinderen en hun ouders hiervan de dupe. Betere samenwerking in normale tijden maakt de organisatie ook in crisistijd sterker en robuuster.

## 6 Werkhuis

In *Investeren in mensen* bepleit het platform de oprichting van een landelijke organisatie, het Werkhuis, die alle leden van de potentiële beroepsbevolking op aanvraag en na oproep adviseert over scholing, werk en inzetbaarheid op langere termijn. Voor mensen die hun werk verliezen is het Werkhuis het eerste contactpunt.

Bij de ontwikkeling van dit idee in *Investeren in mensen* is de nadruk gelegd op het belang van goed loopbaanadvies voor de langere termijn, niet in de eerste plaats bij het opvangen van grote groepen nieuwe werklozen als gevolg van een diepe crisis. Bij een reguliere conjuncturele neergang helpt een beter geschoolde en wendbare beroepsbevolking natuurlijk wel enigszins bij het verkassen van de ene (krimp)sector naar de andere (groei)sector.

In de plannen van het platform is en blijft de inkomensverzekeraar verantwoordelijk voor de uitkering en re-integratie. Wel is voorzien in de mogelijkheid dat de verzekeraar deze taak kan uitbesteden aan het Werkhuis.

De plannen van het platform met het Werkhuis maken de arbeidsmarkt dus niet robuuster, dat wil zeggen: zij hebben geen merkbaar effect op het dempen van de gevolgen van een crisis of conjuncturele neergang.

## Conclusie

De voorstellen van het platform in *Investeren in mensen* maken de Nederlandse arbeidsmarkt robuuster in geval van een gewone conjuncturele neergang. Vooral de individuele scholingsrekening en het springplankregime in de WW dragen hieraan bij. Er zijn twee vragen. De eerste is of zelfstandig ondernemers wel voldoende buffers (kunnen) aanhouden voor periodes van groot omzetverlies. De voorstellen van het platform veranderen hieraan iets ten opzichte van de huidige regelgeving (de populatie ondernemers is economisch sterker), maar de vraag kan worden gesteld of dat genoeg is. De tweede vraag is hoe het concept van de basisbaan minder gevoelig kan worden gemaakt voor (heftige) schommelingen in de conjunctuur.

Door de grotere robuustheid van de voorstellen van het platform ten opzichte van de huidige inrichting van systemen, zou het platformpakket Nederland óók hebben geholpen als dit pakket al ingevoerd zou zijn geweest voorafgaande aan de coronacrisis. Tegen een sluiting van scholen en kinderopvangorganisaties is echter ook het platformpakket niet opgewassen.





# Hoofdstuk III

## Kansen voor aanvullende maatregelen?

**De invloed van de coronacrisis op de economie en de arbeidsmarkt is groot (hoofdstuk I) en de negatieve gevolgen zouden iets kleiner zijn geweest als de maatregelen van het platform voorafgaande aan de crisis al waren ingevoerd (hoofdstuk II). Zijn er ook aanvullende maatregelen nodig om de Nederlandse arbeidsmarkt nog robuuster te maken? Hierover gaat dit hoofdstuk.**

We kijken eerst naar drie thema's die voortvloeien uit de analyse, en gaan na of rond deze thema's, gegeven de visie van het platform, aanvullend beleid wenselijk is. Deze drie thema's zijn minder reizen meer thuiswerken, het gebruik van nieuwe technologie en het terughalen van productiewerk.

In het tweede deel van dit hoofdstuk werken we een vierde thema uit in meer detail, namelijk de weerbaarheid van zelfstandig ondernemers. Het platform denkt dat het verstandig is om het maatregelenpakket uit *Investeren in mensen* aan te vullen met een verplichte weerbaarheidsreserve voor zelfstandig ondernemers.

### Drie dwingende thema's

We bespreken drie thema's die opkomen aan de hand van de analyse in het eerste hoofdstuk. Ten eerste: minder reizen en meer thuis werken. Vervolgens: gebruik nieuwe technologie. Ten slotte: *reshoring* van productiewerk. Deze drie thema's zijn ook in het verleden al onderwerp geweest van debat, maar hebben door de ervaringen tijdens de coronacrisis nieuw elan gekregen. Moet Nederland hier op korte termijn actie op ondernemen?

#### Minder reizen, meer thuiswerken

Tijdens de lockdown hebben meer mensen meer uren thuis gewerkt dan ooit tevoren, vooral op de hogere beroepsniveaus. Vervoersnetwerken (weg, spoor, lucht) bleven (gedwongen) onderbenut. Dit roept de vraag op: kan er welvaartswinst worden

geboekt door ook in gewone tijden meer thuis te werken? En zo ja, is hiertoe een aanpassing nodig van systemen?

De casus voor meer thuiswerken (dan we vóór corona gewend waren) berust in hoofdzaak op vier pijlers: werkenden besparen reistijd, werktijd thuis is (voor sommige mensen en voor sommige taken) productiever dan op de werkplek, werkenden ervaren meer autonomie en kleinere vervoersstromen verminderen de kosten van aanleg en onderhoud van infrastructuur.

Toch is de casus minder hard dan hij op het eerste gezicht misschien lijkt. Werkgevers en werkenden overlegden ook vóór de crisis over de locatie waar werkzaamheden worden uitgevoerd en handelden hiernaar. Miljoenen werkenden werkten dan ook deels vanuit huis. Dit suggereert dat werkgevers en werkenden in de locatiekeuze van werkzaamheden al een evenwicht hadden gevonden waarin de voor- en nadelen voor beide betrokkenen al waren uitgekristalliseerd. Als dit inderdaad het geval is, dan is er dus geen enkele welvaartswinst te boeken door post-corona meer thuis te werken dan pre-corona.

De reden om er toch met belangstelling naar te kijken is dat de coronacrisis zowel voor werkgevers als voor werkenden een nieuwe ervaring was. Zo'n ervaring kan leiden tot gewijzigde voorkeuren, andere keuzes en dus een nieuw evenwicht. De snelle verspreiding van beeldbellen (waarover straks meer) speelt hierbij een sleutelrol. Belangrijk voor nu is het netwerkeffect van beeldbellen. Nu beeldbellen gedwongen is ingeburgerd bij grote groepen (kantoor)werkenden, wordt werken vanuit huis gemakkelijker.

Ligt hier een (aanvullende) rol voor de overheid? Moeten systemen op en rond de arbeidsmarkt worden aangepast? Dit ligt niet direct in de rede omdat er rond thuiswerken al functionerende regelgeving bestaat. Het is nu vooral zaak de ontwikkeling van thuiswerken goed te volgen. Als de overheid al een dwingende rol heeft rond dit thema, dan is het in het beprijsen van mobiliteit (spitsverkeer,

vliegverkeer, beperking van de fiscale aftrek van woon-werkverkeer), maar dat valt buiten het bereik van deze studie.

### **Gebruik nieuwe technologie**

De coronacrisis leidde niet zozeer tot het uitvinden van nieuwe technologie als wel tot het massale gebruik van bestaande technologie, zoals beeldbellen via het internet. De crisis heeft vooral bijgedragen aan de verspreiding en het gebruik van (vrij recente) technologie.

Voorbeelden hiervan zijn beeldtelefonische spreekuren in de zorg, beeldbelvergaderingen in praktisch alle domeinen van de economie en lesgeven via een beeldbelverbinding. Gegeven de situatie en gegeven de beschikbaarheid van deze technologie, was het gebruik ervan in de eerste coronamaanden zo goed als verplicht, ook voor werkenden met een mate van technologiehuiver of -angst.

De leerervaringen die door deze onderdompeling zijn ontstaan, werken de komende jaren door in de wereld van werk en economie, inclusief publieke sectoren. Beeldbellen is geen panacee, maar stelt mensen wel in staat een deel van hun taken beter of efficiënter uit te voeren, en vooral om beter, efficiënter en onafhankelijk van plaats samen te werken. Dit effect op de productiviteit van werkenden stut de komende jaren de economische groei.

Het Nederlandse technologiebeleid leunt sterk op het subsidiëren van innovatie via de kennisinfrastructuur in Nederland en de Wet bevordering speur- en ontwikkelingswerk (Wbso). Hiermee wordt vooral 'harde innovatie' gestimuleerd, de technologische kant ervan. De corona-ervaring roept de vraag op of het ook mogelijk is de verspreiding van nieuwe technologie sneller te laten verlopen.

### **Terughalen van productiewerk**

Zijn we niet te afhankelijk van het buitenland? Deze vraag is in de eerste maanden van de crisis nadrukkelijk gesteld, niet alleen vanwege de zorg (waar bijvoorbeeld een gebrek aan beschermende kleding ontstond), maar ook in de maakindustrie, die te maken had met onderbrekingen in mondiale productieketens. De stap van ervaren acute schaarste naar een behoefte aan meer zelfvoorzienendheid (autarkie) is snel gemaakt.

De redenering achter het idee van het terughalen van productiewerk (reshoring is de gebruikelijke term hiervoor) is dat twee vliegen in een klap kunnen worden geslagen. Eén: minder afhankelijkheid van het buitenland, dus meer autarkie. En twee: een grotere vraag naar arbeid aan de onderkant van de arbeidsmarkt. Hierbij is een aantal kanttekeningen te plaatsen.

Ten eerste: het opnieuw nadenken over productieketens is in de private (productie)sector al in volle gang. Bedrijven wegen de kostenvoordelen van productie ver weg opnieuw af tegen de schade die ontstaat door onderbreking van de keten. Het risico van onderbreking van de productieketen blijkt immers verkeerd ingeschat. Ook het belang van voorraden (voor de crisis zo klein mogelijk) wordt door ondernemingen opnieuw bezien.

Ten tweede: autarkie kost inkomen. Internationale arbeidsdeling verhoogt het totale inkomen in betrokken landen (even los van de verdeling hiervan) en het terugdringen hiervan verlaagt het inkomen. Voor de kleine, open economie die Nederland is, telt dit punt zwaar.

Ten derde: voor Nederland is Europa het relevante schaalniveau. Voor zelfvoorzienendheid in de productie en distributie van goederen is Nederland in veel gevallen een paar maten te klein. Als inderdaad het Europese schaalniveau wordt gekozen gaat de gedroomde combinatie van autarkie én meer arbeidsvraag aan de onderkant van de Nederlandse arbeidsmarkt minder op.

Ten vierde: autarkie in wat precies? De selectie van goederen waarin een gebied zelfvoorzienend wil zijn is lastig, omdat het gaat om autarkie tijdens **toekomstige** crises, waarvan de aard nu nog onbekend is. Er zijn bovendien heel wat goederen en grondstoffen die zich in Europa niet of nauwelijks laten produceren.

Deze kanttekeningen maken duidelijk dat er bij het streven naar autarkie een trilemma bestaat. Van de drie doelstellingen (goedkope goederen, zelfvoorzienendheid, vraag naar productiewerk) kunnen er op Europese schaal maar twee tegelijk worden gekozen.

Het is dus allesbehalve evident dat de Nederlandse overheid moet inzetten op een (Europees) streven naar meer autarkie. In elk geval is duidelijk dat als hiervoor wordt gekozen – naast robuustheid van de economie bijvoorbeeld uit overwegingen van klimaat en welzijn – er een prijs voor moet worden betaald.

Voor geen van de drie besproken thema's geldt dus dat de weg voorwaarts duidelijk zichtbaar is. De thema's komen op als gevolg van de crisis. Ze zijn relevant, maar allerm minst rijp voor nieuwe beleidskeuzes. Het platform zal het debat over deze thema's met belangstelling blijven volgen.



# Hoofdstuk IV

## Een weerbaarheidsreserve voor zelfstandig ondernemers

**Uit de analyse van de coronacrisis in hoofdstuk I, en de taxatie van de robuustheid van het pakket maatregelen uit *Investeren in mensen* in hoofdstuk II, dringt zich het thema op van de financiële kwetsbaarheid van zelfstandig ondernemers. In dit hoofdstuk gaan we hier dieper op in en schetsen we varianten van een ‘weerbaarheidsreserve’ die een oplossing kan bieden voor dit vraagstuk.**

Zelfstandig ondernemers blijken financieel kwetsbaar in geval van crisis. Dit ervaringsfeit uit de eerste coronamaanden is in juli cijfermatig geïllustreerd door het Centraal Bureau voor de Statistiek (CBS). Het CBS berekende op basis van modelsimulaties dat als bij zelfstandigen met en zonder personeel de inkomsten gedurende drie maanden wegvallen, het inkomen van een op de vijf zelfstandigenhuishoudens onder de minimumloongrens zakt. Een vol jaar aan gederfde inkomsten duwt een op de drie huishoudens onder deze grens. De mate waarin het huishoudinkomen van zelfstandigen daalt, is mede afhankelijk van het inkomen van de partner en het opgebouwde en vrij besteedbare vermogen van het huishouden.

De financiële kwetsbaarheid van huishoudens met een inkomen uit zelfstandig ondernemerschap lijkt de afgelopen jaren te zijn toegenomen. In een studie uit 2016, *Zelfstandigen en hun alternatieven voor sociale zekerheid*, concludeert het Centraal Planbureau dat in 2006 14 procent van de zelfstandigenhuishoudens onvoldoende inkomensalternatieven had, zou de omzet een jaar wegvallen. In 2013 was dit gestegen tot 18 procent. Het CBS komt op basis van actuele gegevens en een soortgelijke som dus tot zo'n 33 procent, zagen we hierboven.

In september 2020 presenteerde het CPB in samenwerking met de Autoriteit Financiële Markten

(AFM) een ‘stresstest huishoudens’. De conclusie was dat zo'n honderdduizend huishoudens zes maanden na verlies van werk hun maandlasten niet meer kunnen dragen. Voor ruim zeventigduizend huishoudens is dat zelfs binnen drie maanden het geval. ‘Zelfstandigen zijn extra kwetsbaar, zelfs met Tozo’, aldus CPB en AFM.

Tijdens de coronacrisis heeft het kabinet geprobeerd dit probleem op te lossen met de Tozo-regeling die zelfstandigen voorzorg van een tijdelijk basisinkomen. In de eerste drie maanden werd dit basisinkomen zonder restricties door gemeentes verstrekt aan zelfstandigen. In de tweede periode werd de uitkering afhankelijk gemaakt van het inkomen van de partner in het huishouden en in de derde periode kwam daar nog een vermogenstoets bij.

De vraag die zich opdringt, is of er voor inkomensverlies door zelfstandigen geen andere oplossing moet worden gevonden. Voor de Tozo-regeling zijn door zelfstandigen geen premies afgedragen en de maatregel ging gepaard met efficiëntieverlies: het gebruik van de regeling was breder dan de bedoeling was. Het platform denkt daarom dat voor de toekomst ander beleid wenselijk is.

Het (collectief) verzekeren van inkomensverlies is bij zelfstandigen lastig. Ten eerste omdat de oorzaak van inkomensverlies bij ondernemers moeilijk door de uitvoerder is vast te stellen (moreel gevaar). Ten tweede omdat goede risico's zichzelf liever niet verzekeren als er in dezelfde groep ook slechte risico's meedoen, en er een uniforme premie wordt geheven (averechtse selectie). Privaat verzekeren van werkloosheidsrisico's is bovendien moeilijk omdat ze positief gecorreleerd zijn. Met andere woorden: risico's doen zich vaak op hetzelfde moment voor, tijdens een crisis bijvoorbeeld. Om deze reden moet een private verzekeraar zeer hoge buffers aanhouden.

De oplossing moet daarom worden gezocht in een andere richting dan (alleen) verzekeren. Er zal een spaarelement moeten worden toegevoegd aan de mix.

Bij (onttrekkingen uit individuele) besparingen speelt moreel gevaar geen rol. Averechtse selectie doet zich niet voor en door het bufferkarakter van besparingen is positieve correlatie van risico's evenmin een probleem.

We noemen deze denkrichting 'de weerbaarheidsreserve'. Het (verplicht) opbouwen van een weerbaarheidsreserve doet recht aan het gedragswetenschappelijke inzicht dat mensen (ook ondernemers) moeite hebben risico's in te schatten, uitstelgedrag vertonen en verplichtingen in de toekomst verkeerd inschatten. Voor werknemers worden deze problemen ondervangen door verplichte verzekeringen. Voor zelfstandigen zou een weerbaarheidsreserve soelaas kunnen bieden.

Elke verplichtstelling is een vorm van vrijheidsbeperking. De zelfstandig ondernemer wordt immers gedwongen of verleid om gedrag te vertonen (een reserve aan te leggen van voldoende omvang) dat hij anders niet of onvoldoende zou hebben vertoond. Enige inperking van de vrijheid is dus onontkoombaar, maar bij de uitwerking moet scherp in het oog worden gehouden dat dit beperkt blijft tot het noodzakelijke.

Bij de uitwerking hieronder gaan we ervan uit dat de voorstellen van het platform uit *Investeren in mensen* integraal zijn overgenomen. Concreet betekent dit dat zelfstandigen een arbeidsongeschiktheidsverzekering hebben met een wachttijd van een jaar en dat er geen nieuw beleid is rond het opbouwen van pensioenvermogen door ondernemers. Verder hebben ondernemers toegang tot het Werkhuis (voor advies over leren en werken) en beschikken zij over een individuele leerrekening.

Welke doelen streeft het platform na met het inrichten van de weerbaarheidsreserve?

Doel 1: Het versterken van de financiële weerbaarheid van zelfstandig ondernemers.

Doel 2: Het voorkomen van vermijdbaar gebruik van collectieve middelen door zelfstandig ondernemers.

### **De weerbaarheidsreserve in een notendop**

Zelfstandig ondernemers bouwen met eigen geld een individuele weerbaarheidsreserve op. Ondernemers kunnen hun weerbaarheidsreserve aanspreken ter dekking van drie soorten risico's:

inkomensverlies door ziekte (het overbruggen van het eerste ziektejaar), inkomensverlies door bedrijfscalamiteiten (zoals uitval van omzet door een crisis, zoals corona) en inkomensverlies door ouderdom. Op de pensioendatum wordt het saldo uitgekeerd.

Dit spaarpot-idee kan op verschillende manieren worden uitgewerkt. We schetsen hieronder de mogelijkheden hiervoor.

### **De weerbaarheidsreserve nader uitgewerkt**

De weerbaarheidsreserve werken we hieronder uit in een aantal varianten aan de hand van de bepalende kenmerken: de deelnemers, de hoogte en de opbouw van de reserve, onttrekking aan de reserve, fiscaliteit, beheer en uitvoering. Deze kenmerken kunnen worden gezien als 'knoppen' in het systeem die in verschillende standen kunnen worden gezet. Deze knoppen staan samengevat in afbeelding 6. We bespreken eerst elk van deze knoppen of kenmerken afzonderlijk en maken vervolgens vier hoofdvarianten voor de inrichting van de weerbaarheidsreserve.

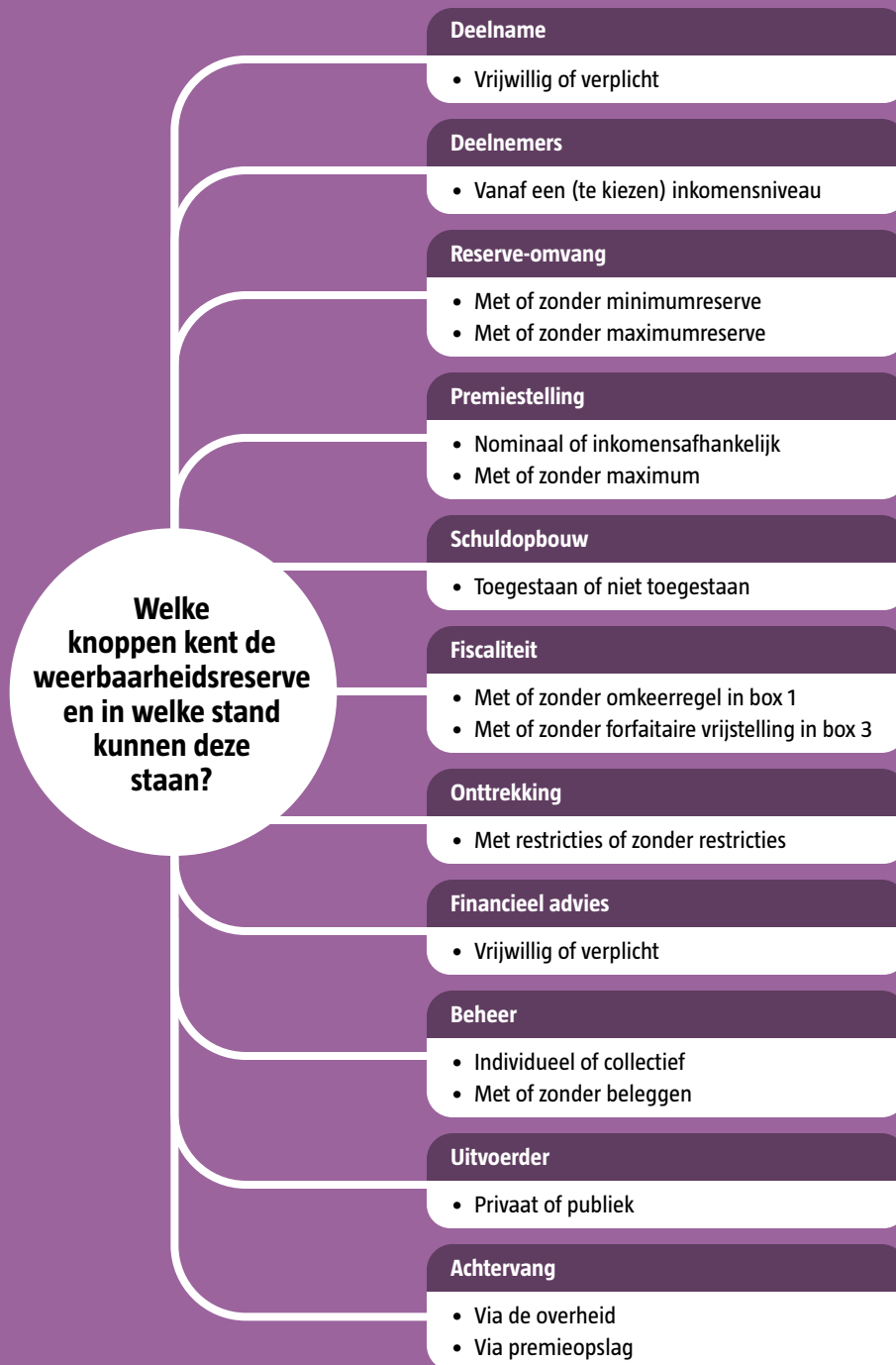
#### **a. Deelnemers en deelname**

De doelgroep van de regeling bestaat uit zelfstandig ondernemers zonder personeel met een inkomen dat uitgaat boven een minimumdrempel. De zelfstandige kan fiscaal zowel 'box 1-' als 'box 2'-ondernemer zijn. Een inkomensdrempel helpt voorkomen dat 'hobby-ondernemers' verplicht worden deel te nemen aan de regeling, zoals de beleidsambtenaar die in zijn vrije tijd een webwinkeltje runt. Deze grens kan bijvoorbeeld worden gesteld op een bruto jaarinkomen van 10.000 euro. Hoe lager de grens, hoe meer deelnemers en hoe hoger de grens, des te minder.

Deelname aan de regeling kan verplicht worden gesteld of plaatsvinden op basis van vrijwilligheid.

#### **b. Hoogte en opbouw van de reserve**

De minimaal gewenste hoogte van de buffer voor crisissituaties zoals corona kan worden vastgesteld op drie maanden minimumloon, zo'n 5000 euro. Om de gedachte te bepalen: bij een nominale inleg van 100 euro per maand duurt het dan, zonder rekening te houden met rendement op de inleg, vijftig maanden, dus iets meer dan vier jaar, om het minimumbedrag op te bouwen.



Afbeelding 6

Een variant is om een minimumreserve te verplichten die is gebaseerd op het feitelijke inkomen van de zelfstandig ondernemer, bijvoorbeeld drie (gemiddelde) maandinkomens. De opbouw van de reserve kan dan plaatsvinden door middel van een maandelijkse inleg waarvan de hoogte inkomensafhankelijk is. Dit is lastiger uit te voeren dan een nominale verplichte reserve.

De uitvoerder van de regeling kan zelfstandig ondernemers (op maat) informeren over de wenselijkheid van een hogere of snellere opbouw van de weerbaarheidsreserve, in het licht van de persoonlijke omstandigheden, persoonlijke kenmerken en het type werkzaamheden van de zelfstandig ondernemer. De ondernemer beslist dan zelf of hij een weerbaarheidsreserve wil opbouwen boven het in de wet vastgelegde minimum.

Is er een maximum aan de omvang van de reserve? Of aan de maandelijkse inleg? Dit is alleen noodzakelijk als er fiscale voordelen worden geboden die samenhangen met de reserve. Hier komen we op terug bij de bespreking van de fiscaliteit.

Bovenstaande varianten (met een vaste nominale reserve of een inkomensafhankelijke reserve) gaan er impliciet van uit dat het saldo op de rekening altijd positief moet zijn. De ondernemer moet eerst sparen en kan dan pas onttrekken.

De weerbaarheidsreserve kan echter ook zo worden ingericht dat het saldo op de rekening negatief kan worden. De ondernemer leent in zo'n geval van de uitvoerder (wie dat dan ook is). Een voordeel hiervan is dat de weerbaarheidsreserve inkomens van ondernemers vanaf dag één effectief beschermt. Er is geen ingroeiperiode. Een ander voordeel is dat de leenfaciliteit mensen langer inkomensondersteuning kan bieden.

Zou een regeling met negatieve saldi in februari van dit jaar zijn ingevoerd, dan zou de Tozo-regeling overbodig zijn geweest. Ondernemers hadden dan in plaats van een gift van de overheid te ontvangen, een schuld opgebouwd bij de uitvoerder van de regeling.

Een schuld aan de uitvoerder van de regeling zou uiteraard aan voorwaarden moeten worden gebonden. Er moet een maximum worden gesteld aan de schuld, er moet rente in rekening worden gebracht en er dient een terugbetalingsregime te zijn. Het wanbetalersrisico moet zijn afgedekt, bijvoorbeeld door een kostendekkende opslag

op de rente die ondernemers betalen, of een kleine afslag op de inleg. In een andere vorm bestaat zo'n regeling met negatieve saldi al in Nederland: de Bbz, de bijstand voor zelfstandig ondernemers. Ondernemers kunnen onder voorwaarden geld lenen van de gemeente, zowel in de vorm van bedrijfskapitaal als in de vorm van inkomensaanvulling. Hierbij toetst de gemeente of de onderneming na bijstandsverlening levensvatbaar is.

Het voordeel van een regeling zonder ingroeiperiode moet worden afgewogen tegen het nadeel van de uitvoeringscomplexiteit van negatieve saldi.

### **c. Onttrekking aan de reserve**

De zelfstandig ondernemer kan gebruikmaken van zijn weerbaarheidsreserve in gevallen van inkomensverlies. Hiervoor zijn twee hoofdvarianten.

Mogelijkheid 1: er worden geen beperkingen gesteld aan onttrekking aan de reserve. Deze mogelijkheid is voor de zelfstandig ondernemers het eenvoudigst. Dit kan alleen als er geen fiscale voordelen met de reserve zijn gemoeid, omdat de regeling anders voor zelfstandig ondernemers een manier zou zijn om minder belasting te betalen.

Zonder beperkingen steekt het vraagstuk van moreel gevaar de kop weer op. Ondernemers zouden hun weerbaarheidsreserve op nul kunnen houden (maandelijks evenveel onttrekken als afdragen) om in een crisissituatie toch een (moreel en/of politiek) beroep te doen op het collectief.

Deze mogelijkheid is daarom alleen goed te combineren met negatieve saldi. Ondernemers met een weerbaarheidsreserve van nul lenen in dit geval bij de uitvoerder en betalen deze schuld later af.

Mogelijkheid 2: De overheid blokkeert een deel van de weerbaarheidsreserve voor specifieke situaties, zoals een coronacrisis. Dit gedeelte valt vrij na een kabinetsbesluit hiertoe. Deze mogelijkheid grijpt sterker in in de vrije keuze van zelfstandig ondernemers. In deze variant kan wel maar hoeft niet gewerkt te worden met negatieve saldi.

Boven de minimumgrens kan de zelfstandige overigens vrij over de weerbaarheidsreserve beschikken (indien en voor zover die is opgebouwd). Zo kan de beperking van de vrijheid van de ondernemer tot een minimum worden beperkt.



#### **d. De fiscaliteit van de reserve**

De weerbaarheidsreserve is een (gedwongen of vrijwillige) spaarpot, opgebouwd uit het persoonlijk inkomen van de ondernemer. Deze kan al dan niet fiscaal worden gefaciliteerd.

Zonder fiscale facilitering vindt de inleg plaats uit netto ondernemersinkomen. De onttrekkingen zijn onbelast. Deze eenvoud stelt de ondernemer in staat het vrije saldo van de weerbaarheidsreserve flexibel in te zetten.

Overwogen kan worden de weerbaarheidsreserve vrij te stellen van heffing in box 3, de vermogensbox, eventueel alleen het verplichte deel ervan. Als er zo'n vrijstelling komt voor de hele rekening moet er een maximum aan worden gesteld om arbitrage te voorkomen. Als de positieve weerbaarheidsreserve wordt vrijgesteld van heffing in box 3 zijn eventuele weerbaarheidsschulden uiteraard evenmin aftrekbaar van het bruto vermogen.

Inleg en onttrekking kunnen fiscaal (in box 1) ook worden vormgegeven naar analogie van de omkeerregel in het aanvullend pensioensysteem voor werknemers. De premies zijn dan fiscaal vrijgesteld en onttrekkingen zijn in principe belast. Er kan eventueel voor gekozen worden sommige onttrekkingen lichter te belasten dan andere.

#### **e. De weerbaarheidsreserve en broodfondsen**

Broodfondsen zijn vrijwillige onderlinge verzekeringen van groepen zelfstandigen, gericht op onderlinge hulp bij inkomensverlies door ziekte. Deelnemers leggen maandelijks een bedrag in, afhankelijk van de hoogte van hun inkomen, en in geval van ziekte kunnen ze, na een wachttijd van doorgaans een maand, schenkingen krijgen waarvan de hoogte eveneens afhankelijk is van het inkomen. Broodfondsen dekken tot maximaal twee jaar inkomensverlies.

Broodfondsen spelen een rol bij individuele risico's zoals ziekte, maar zijn ongeschikt voor het opvangen van systeemrisico's zoals een coronacrisis. Als alle leden van het broodfonds tegelijkertijd inkomensverlies ervaren, helpt onderling steunen niet meer.

#### **f. De weerbaarheidsreserve en de bijstand**

Behalve fiscaal is opgebouwd vermogen ook relevant voor de bijstand. De huidige regels in de bijstand zijn dat een reguliere aanvrager eerst zijn

of haar vermogen moet aanwenden voordat een beroep op bijstand kan worden gedaan. De huidige vermogensgrens is 6225 euro voor een alleenstaande en 12.450 euro voor een stel of een alleenstaande ouder.

Voor ondernemers geldt, zoals hierboven al aangegeven, een variant op de bijstand, de Bbz, het Besluit bijstandsverlening zelfstandigen (2004). Na een levensvatbaarheidstoets door de gemeente kunnen ondernemers geld lenen, zowel voor hun bedrijf als voor hun levensonderhoud. Als het bedrijf toch moet worden geliquideerd én de overige inkomsten van het huishouden onder de bijstandsnorm liggen, komt de zelfstandige in aanmerking voor reguliere bijstand.

De vrijstelling van vermogen voor ondernemers is (veel) hoger dan voor andere aanvragers, namelijk (maximaal) een kleine 200.000 euro, nog exclusief de waarde van onroerend goed. Ondernemers met een lager eigen vermogen komen in principe (tijdelijk, maximaal tweeënhalf jaar) in aanmerking voor een 'inkomen om niet'. In andere gevallen kan dus worden geleend (na het met succes doorlopen van de levensvatbaarheidstoets).

De uitvoering van de Bbz is complex, omdat de gemeente zowel inzicht moet krijgen in de financiële gezondheid van de onderneming (inclusief waardering van voorraden, halffabricaten en onderhanden werk) als in de levensvatbaarheid ervan. De Bbz is dan ook ongeschikt om dienst te kunnen doen als (snelle, publieke) crisisreserve.

Ondernemers hebben in de bijstand dus aanmerkelijk méér rechten dan andere burgers, zowel als het gaat om het vrijgestelde vermogen als om de mogelijkheid om geld te lenen van de gemeente. Het platform beveelt de politiek aan deze regeling nader te onderzoeken op effectiviteit, efficiëntie en rechtvaardigheid.

Voor de weerbaarheidsreserve zou in elk geval géén vermogensvrijstelling moeten gelden. Ondernemers putten eerst hun weerbaarheidsreserve uit voor ze een beroep kunnen doen op de bijstand of Bbz.

Voor zover zelfstandig ondernemers, nadat ze hun weerbaarheidsreserve hebben uitgeput, een beroep doen op inkomensondersteuning door de gemeente, vallen zij uiteraard ook onder de regels van de basisbaan.

## **g. Het beheer van de reserve**

Om effectief te zijn dient de reserve (tamelijk) liquide te zijn. De ondernemer moet er immers over kunnen beschikken in (plotselinge) crisis-situaties waardoor hij of zij wordt geconfronteerd met een inkomensdaling. Hieruit volgt dat een simpele 'boekhoudkundige' reserve, zoals de fiscale oudedagsreserve die ondernemers mogen treffen, ongeschikt is voor het doel. Ook opgebouwde (over) waarde in de eigen woning is om deze reden ongeschikt. De reserve dient daarom liquide te worden aangehouden, ofwel door de ondernemer zelf ofwel bij een derde partij, de uitvoerder, die geld overmaakt zo gauw de ondernemer een beroep doet op zijn reserve.

Bij dit beheer door een externe partij kan een keuze worden gemaakt tussen individueel en collectief beheer.

Bij individueel beheer staat de reserve op een (deels geblokkeerde) rekening van een bank of verzekeraar. Een deel hiervan zou individueel kunnen worden belegd (in liquide vermogenstitels).

Bij collectief beheer heeft de ondernemer een individuele rekening, maar wordt het ingelegde vermogen collectief belegd. De analogie is die met het nieuwe pensioenstelsel, maar dan zonder onderlinge solidariteit. Het voordeel van collectief beheer van de weerbaarheidsreserve bestaat uit synergievoordelen, zowel aan de kostenkant als aan de opbrengstenkant (spreiding van risico's). Om de gedachten te bepalen: bij een miljoen deelnemers en 5000 euro als minimuminleg bedraagt de verplichte weerbaarheidsreserve in totaal ten minste 5 miljard euro.

## **h. De uitvoering van de regeling**

Voor de uitvoering van de regeling zijn verschillende varianten denkbaar, mede afhankelijk van de gekozen parameters van de regeling.

### **Optie 1**

Indien wordt gekozen voor een nominale weerbaarheidsreserve (een vast bedrag, onafhankelijk van het feitelijke inkomen van de zelfstandig ondernemer) in combinatie met een vaste nominale opbouw (een vast minimumbedrag per maand), kan de overheid volstaan met het invoeren van de plicht om een dergelijke reserve op te bouwen. Ondernemers storten het bedrag op een weerbaarheidsrekening

(W-rekening) van een financiële instelling en melden het saldo bij het doen van de fiscale jaar-aangifte. Ondernemers die niet aan hun minimale verplichting hebben voldaan, krijgen eerst een waarschuwing en vervolgens een fiscale boete.

Indien wordt gekozen voor de variant waarin de reserve negatief kan worden, zullen financiële instellingen vragen om een vorm van garantstelling door de overheid. Ook zullen financiële instellingen kosten moeten maken voor het toetsen van de kredietwaardigheid.

### **Optie 2**

Indien wordt gekozen voor een inkomensafhankelijke verplichte weerbaarheidsreserve, dient de uitvoerder te beschikken over de inkomensgegevens van de ondernemer. Het AVG-proof verzamelen hiervan kan alleen tegen hoge uitvoeringskosten worden gedaan door individuele financiële instellingen, dus moet er een andere oplossing worden gevonden. Een inkomensafhankelijke reserve laat zich praktisch dus alleen goed combineren met een controle via de overheid (fiscus). De fiscus kan bijvoorbeeld op basis van het fiscale inkomen uit jaar  $t$ , de verplichte inleg vastleggen voor jaar  $t + 1$ . Deze bijdrage kan zowel worden gestort bij een individuele financiële instelling als in een collectief fonds.

### **Optie 3**

Collectief beheer van de weerbaarheidsreserves laat zich zowel combineren met een nominale als een inkomensafhankelijke inleg. In het geval er wordt gekozen voor een inkomensafhankelijke inleg, kan de fiscus de uitvoerder informeren over de noodzakelijke inleg. Dit weerbaarheidsreservefonds kan zowel publiek als privaat worden georganiseerd. Voor negatieve saldi zal de overheid achtervang moeten zijn.

## **De weerbaarheidsreserve in vier varianten**

Hierboven bespraken we de verschillende elementen van de weerbaarheidsreserve afzonderlijk met oog voor de afhankelijkheden tussen deze elementen. Hieronder brengen we de opties terug tot vier mogelijke samenhangende pakketten. De belangrijkste verschillen staan samengevat in afbeelding 7.

## Wat zijn de belangrijkste verschillen tussen de vier varianten van de weerbaarheidsreserve?

Varianten	Variant 1	Variant 2	Variant 3	Variant 4
	Eenvoud	Zelfstandigheids-garantie	Vrijwillige financiële planning	Verplichte financiële planning
<b>Kenmerken</b>				
<b>Deelname</b>	Verplicht	Verplicht	Vrijwillig	Verplicht
<b>Omvang</b>	Minimaal	Beperkt	Groot	Groot
<b>Inleg</b>	Minimum	Minimum	Maximum	Maximum
<b>Fiscaal voordeel</b>	Nee	Nee	Ja	Ja
<b>Restricties onttrekking</b>	Nee	Ja	Ja	Ja
<b>Rood staan</b>	Nee	Ja	Nee	Nee

Afbeelding 7

### Variant 1: Eenvoud

De eenvoudigste manier om de weerbaarheidsreserve vorm te geven is als volgt:

- Zelfstandig ondernemers met een jaarinkomen vanaf een drempel leggen verplicht maandelijks een netto nominaal bedrag in op hun individuele weerbaarheidsreserve, aan te houden bij een financiële instelling naar keuze.
- Aan (netto) onttrekkingen worden door de overheid geen restricties gesteld.

Dit is zowel de eenvoudigste vormgeving als de optie die het minst vrijheidsbeperkend is voor ondernemers. De overheid laat het in deze variant aan de ondernemers zelf, al dan niet op advies van hun financiële instelling, om een buffer op te bouwen die past bij hun persoonlijke situatie. De W-rekening is niet meer of minder dan een duwtje, een *nudge*, om de persoonlijke financiële planning op orde te houden. Ondernemers kunnen ervoor kiezen hun W-rekening leeg te laten (maandelijks evenveel te onttrekken als ze moeten inleggen). In dat geval staan ze bij inkomensverlies met lege handen. Hierbij hoort, om moreel gevaar te bestrijden, dat de overheid zelfstandig ondernemers niet extra te hulp schiet bij inkomensverlies. Zij kunnen uiteraard, onder dezelfde voorwaarden

als andere burgers, een beroep doen op publieke ondersteuning via de gemeente, maar dat betekent dus in de voorstellen van het platform uit *Investeren in mensen*, dat zij 28 uur per week gaan werken in een basisbaan tegen minimumloon.

Is deze smaak robuust? Dit is afhankelijk van het feitelijke gedrag van zelfstandig ondernemers. De robuustheid neemt toe naarmate meer mensen deelnemen op een passend niveau van de buffers.

Worden de gestelde doelen bereikt? Deels. De financiële weerbaarheid van zelfstandig ondernemers wordt versterkt (doel 1) maar alleen voor zover ze op voldoende niveau deelnemen. In diezelfde mate wordt een vermijdbaar beroep op collectieve middelen voorkomen (doel 2).

### Variant 2: Zelfstandigheidsgarantie

De inzet van dit pakket is allereerst gericht op het vermijden van het gebruik van collectieve middelen door zelfstandig ondernemers. De vrijblijvendheid uit het eerste pakket maakt plaats voor meer sturing, maar probeert deze zoveel mogelijk te beperken. Dit pakket kan er zo uitzien:

- De overheid dwingt maandelijks (netto) nominale inleg af bij een uitvoerder tot een veilig geacht bufferniveau. Ook in het licht van het

jaar wachttijd voor de arbeidsongeschiktheidsverzekering van zelfstandigen zou dit veilige niveau kunnen worden vastgesteld op één jaar nettobijstand.

- 2a: Gebruik van de weerbaarheidsreserve vindt plaats na een vorm van objectieve toetsing.
- 2b: Gebruik van de weerbaarheidsreserve is vrij, en het saldo kan negatief worden (tot een maximum van een jaar nettobijstand).

Beide varianten garanderen dat de zelfstandig ondernemer in elk geval in het eerste jaar na inkomensverlies geen beroep hoeft te doen op collectieve middelen. Bij arbeidsongeschiktheid (ao) volgt na het eerste jaar voor eigen rekening een ao-uitkering. Bij omzetverlies kan de zelfstandige instromen in een basisbaan. De zelfstandige zal in variant 2b mogelijk het deel van zijn of haar basisbaaninkomen boven de beslagvrije voet moeten gebruiken voor de aflossing van de weerbaarheidsschuld. Het inkomensbeschermingsniveau van zelfstandig ondernemers is, vergeleken met werknemers, nog steeds zeer laag.

Gezien de wens om vrijheidsbeperking zoveel mogelijk te beperken is in deze smaak variant 2b passender dan 2a.

Ofschoon de nadruk in dit pakket ligt op het vermijden van het gebruik van collectieve middelen door zelfstandigen (doel 2) wordt door dit pakket óók een bijdrage geleverd aan de financiële weerbaarheid van zelfstandigen (doel 1). Het pakket is robuust, in variant 2b zelfs vanaf dag één, in de zin dat er gegarandeerd middelen beschikbaar zijn voor inkomensbescherming.

### **Varianten 3 en 4: Vrijwillige of verplichte financiële planning**

In deze pakketten staat de financiële planning van de zelfstandig ondernemer voorop, en is de onafhankelijkheid van overheidsmiddelen hiervan een logisch gevolg. Als richtsnoer kan de inkomensbescherming van werknemers dienen. Niet een minimuminkomen is de norm, maar het feitelijke inkomen van de zelfstandige. Afhankelijk van persoonlijke kenmerken, voorkeuren en (huiselijke) omstandigheden kan een passende weerbaarheidsreserve een omvang bereiken van een of meer jaarinkomens, zoals dat nu bij

werknemers ook het geval is. Er moet immers niet alleen rekening worden gehouden met omzetverlies door crisis, ziekte en arbeidsongeschiktheid, maar ook met de opbouw van pensioenvermogen. Deze pakketten zijn naar aard en omvang dus groter dan de eerste twee, maar kunnen in verschillende gradaties van vrijheidsbeperking worden ingericht.

Deze varianten komen praktisch neer op een pensioenspaarpot die óók (deels) kan worden gebruikt bij calamiteiten vóór de pensioendatum. Het ligt daarom in de rede hierbij de fiscale systematiek van het pensioensparen te volgen.

Nadere invulling kan op verschillende manieren. Ter illustratie schetsen we een dwingende en een vrije variant.

Een vrije variant, variant 3, zou er zo uit kunnen zien:

- Deelname is vrijwillig (maar wordt dus fiscaal gestimuleerd) en leidt tot opbouw van weerstandsvermogen.
- Er geldt geen minimuminleg en vanwege de fiscale stimulansen is de jaarlijkse inleg gemaximeerd.
- Bij een calamiteit (ziekte, omzetverlies door crisis) kan een deel van het opgebouwde vermogen zonder fiscale boete (revisierente) worden aangewend voor consumptie nu. Naarmate ondernemers hun weerstandsreserve meer (moeten) gebruiken tijdens hun werkzame leven blijft er minder over voor hun (aanvullend) pensioen.

De dwingende variant, nummer 4, zou er zo uit kunnen zien:

- Het feitelijke inkomen van de zelfstandige, zoals vastgesteld door de fiscus, is de basis bij de vaststelling van de inleg.
- De overheid hanteert dwingende inkomensafhankelijke normpercentages voor de diverse risico's: omzetverlies door werkloosheid, ziekte, aanvullend inkomen in geval van arbeidsongeschiktheid, pensioeninkomen. De 'standaard' is dus dat ondernemers een brede inkomensreserve aanleggen. Dit kan eventueel worden gecombineerd met de mogelijkheid van een 'opt-out'.

Variante 4 van de weerbaarheidsreserve sluit het dichtst aan bij de gedragswetenschappelijke inzichten over de feilbaarheid van het menselijk handelen als het gaat om bijvoorbeeld uitstelgedrag, risicobeoordeling en bijziendheid. Zelfstandig ondernemers worden net zo tegemoet getreden als werknemers. De invulling dwingt af dat ondernemers aan financiële planning doen en dus financieel weerbaar zijn (doel 1), waardoor doel 2, de onafhankelijkheid van collectieve middelen, in een moeite door wordt gerealiseerd. Dit is de meest robuuste en ook de meest verstrekkende van de vier varianten.

Twee dingen staan, wat het platform betreft, vast. Ten eerste de twee doelstellingen, zowel het vergroten van de financiële weerbaarheid als het voorkomen dat ondernemers tijdens een crisis een beroep moeten doen op de collectieve middelen. Het tweede dat vaststaat, wat het platform aangaat, is dat er een vorm van weerbaarheidsreserve zou moeten worden ingevoerd. Over de precieze vorm moet nog meer maatschappelijk debat plaatsvinden, niet in de laatste plaats met ondernemers zelf. Het platform vindt het daarom te vroeg een definitieve keuze te maken over de inrichting van de weerbaarheidsreserve. Het platform hoopt met deze beschrijving van beleidsopties een aanzet te hebben gegeven tot een vruchtbare gedachtewisseling hierover en roept op met spoed het maatschappelijke debat te voeren.



# Conclusie

## Naar een schokbestendiger arbeidsmarkt

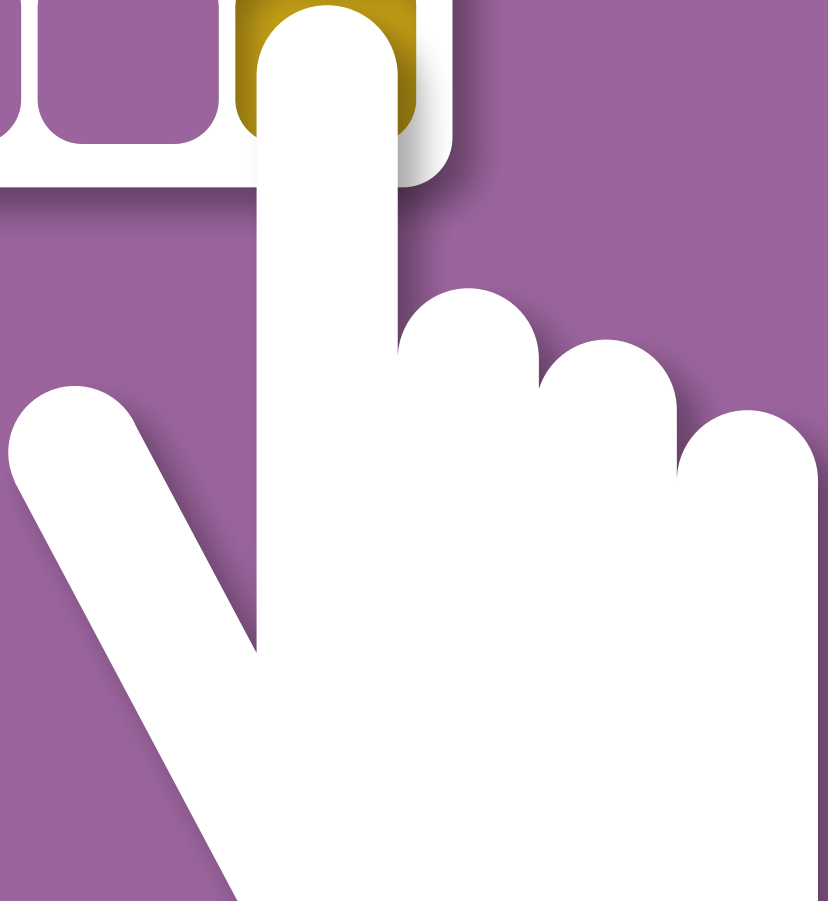
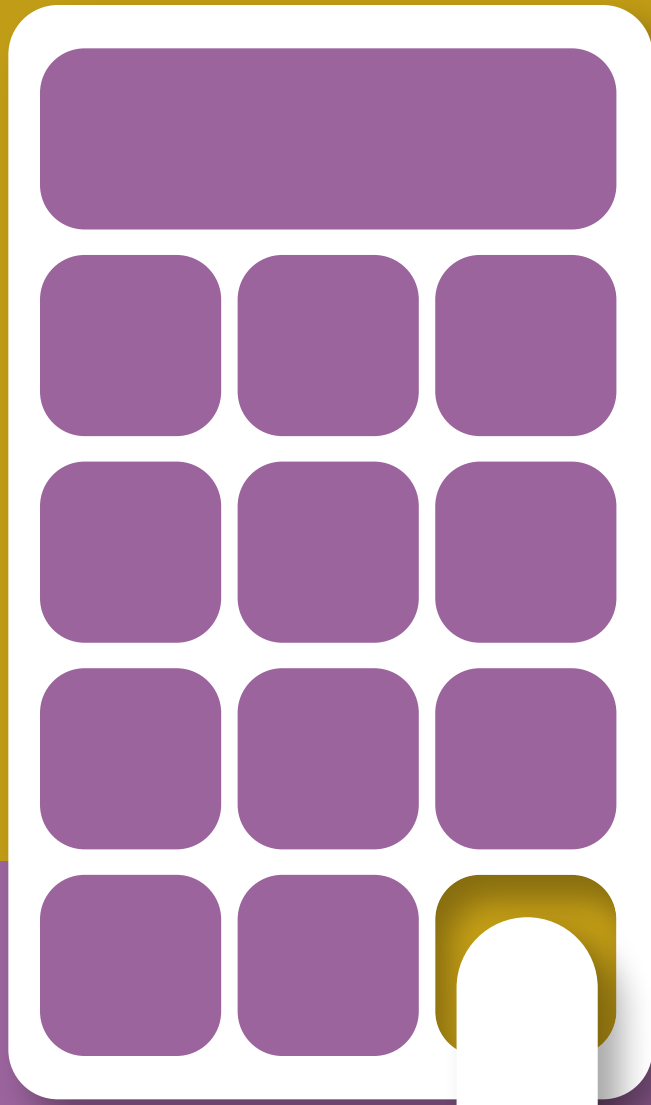
**De Nederlandse economie en arbeidsmarkt worden hard geraakt door de coronacrisis, ondanks ruimhartig steunbeleid door het kabinet. In het eerste hoofdstuk van deze studie zijn deze effecten in kaart gebracht.**

Kunnen economie en arbeidsmarkt robuuster worden gemaakt, opdat zij beter bestand zijn tegen de kracht van conjunctuurgolven en regelrechte crises? Draagt, meer in het bijzonder, het pakket maatregelen uit *Investeren in mensen* bij aan zo'n robuustere arbeidsmarkt? Deze vraag stond centraal in hoofdstuk II, en het antwoord op de vraag is: ja, invoering van het pakket maakt de Nederlandse arbeidsmarkt schokbestendiger.

Dit pakket maatregelen wordt hiermee nóg aantrekkelijker. Dat de langetermijneffecten van het pakket sterk positief waren, bleek al uit de doorrekening ervan door SEO Economisch Onderzoek. Meer banen, meer scholing, minder uitkeringen, meer inkomen en een gunstig effect op de overheidsfinanciën op lange termijn. Uit deze publicatie blijkt dat aan dit lijstje pluspunten 'grotere robuustheid' kan worden toegevoegd.

Uit onze analyses van de coronacrisis en de analyse van het maatregelenpakket, blijkt ook dat (minstens) één onderwerp eerder ten onrechte buiten beschouwing is gebleven: de financiële weerbaarheid van zelfstandig ondernemers. Dit onderwerp heeft het platform daarom in deze publicatie uitgediept (in hoofdstuk IV). Ofschoon het voor een definitieve keuze van de vormgeving van zo'n reserve nog te vroeg is, staat in elk geval vast dat er een probleem is en dat de overheid de doelstellingen moet hebben de financiële weerbaarheid van zelfstandig ondernemers te vergroten en hun beroep op collectieve middelen in crisissituaties te verminderen. Het platform reikt elementen aan voor een vruchtbare discussie over de precieze vormgeving van een weerbaarheidsreserve voor ondernemers.

Het Platform de Toekomst van Arbeid roept politieke en maatschappelijke partijen op werk te maken van *Investeren in mensen*. De vorming van een nieuw kabinet, na de verkiezingen van maart 2021, biedt een uitgelezen mogelijkheid om de waarde van werk te vergroten en de Nederlandse economie en arbeidsmarkt in één moeite door schokbestendiger te maken.





# Bijlage

## De weerbaarheidsreserve doorgerekend door SEO Economisch Onderzoek

### Notitie

### Weerbaarheidsreserve zzp'ers

datum	25 september 2020
aan	PTA
van	SEO Economisch Onderzoek
auteurs	Johannes Hers, Bas ter Weel
Rapportnummer	2020-69

#### “Informatie & disclaimer”

SEO Economisch Onderzoek heeft op de verkregen informatie en data geen onderzoek uitgevoerd dat het karakter draagt van een accountantscontrole of due diligence. SEO is niet verantwoordelijk voor fouten of omissies in de verkregen informatie en data”.

Copyright © 2020 SEO Amsterdam. Alle rechten voorbehouden. Het is geoorloofd gegevens uit deze notitie te gebruiken in artikelen, onderzoeken en collegesyllabi, mits daarbij de bron duidelijk en nauwkeurig wordt vermeld. Gegevens uit deze notitie mogen niet voor commerciële doeleinden gebruikt worden zonder voorafgaande toestemming van de auteur(s). Toestemming kan worden verkregen via [secretariaat@seo.nl](mailto:secretariaat@seo.nl)

#### Interpretatie varianten

- **Opbouw.** We gaan uit van opbouw naar het niveau van zes maanden bijstand in varianten met een minimale inleg (dat is op dit moment € 6.300). Dit absolute bedrag is niet inkomensafhankelijk en voor iedereen gelijk. In andere varianten gaan we uit van een fiscaal bepaald maximum bedrag dat kan worden ingelegd, wat inkomensafhankelijk is.
- **Mental accounting.** We rekenen in de varianten met een vrijwillige inleg met een “potjes-effect” cf. [Kahneman \(2011\)](#) en [Thaler \(2008\)](#). Het effect hiervan is bepaald op 20 procent cf. [Burke et al. \(2017\)](#). Dit is waarschijnlijk een maximum voor Nederland.
- **Fiscale behandeling.** Indien relevant maken we ook een versie met een box 3 vrijstelling voor zelfstandigen over de weerbaarheidsreserve. Die (extra) vrijstelling is in de varianten met een minimale inleg gemaximeerd op de (maximale) weerbaarheidsreserve ter hoogte van zes maanden bijstand. Dit is forfaitair – het lijkt uitvoeringstechnisch een *no go* om de vrijstelling op het niveau van de gerealiseerde weerbaarheidsreserve te bepalen. Het is bovendien voor iedereen, met voldoende vermogen, eenvoudig te vullen vanaf de ingangsdatum/openstelling. Als de vrijstelling niet alleen geldt voor zelfstandigen maar voor alle belastingplichtigen, dan is de uitvoering en handhaving eenvoudiger voor de Belastingdienst, maar nemen de kosten flink toe (verhogen van de vrijstelling met € 10.000 voor de gehele populatie kost € 0,3 mld. ([CPB, 2020](#))).
- **Toetsing.** Voor variant 2b gaan we uit van toetsing op rood staan om te voorkomen dat er massaal oninbare vorderingen ontstaan (zoals nu in het Besluit bijstandverlening zelfstandigen (Bbz) ook het geval is).
- Varianten 3 en 4 zijn nog onvoldoende uitgewerkt en ook te verstrekkend om een doorrekening van te kunnen maken op kosten en effecten. We beschrijven in kwalitatieve zin de effecten op basis van een parallel met een derde pijler pensioenproduct (variant 3) en de spaar-WW (variant 4) en plaatsen een aantal kanttekeningen bij het ontwerp.

## Variante 1

Het gaat hier om een verplichte storting van € 100 per maand (uit het netto inkomen) op een speciale rekening waarvan de aanwending geheel vrij is. In deze variant wordt opgebouwd tot een reserve ter hoogte van zes maanden netto bijstandsuitkering (€ 6.300). In de basisvariant is er geen extra vrijstelling in box 3. We bekijken ook het geval waarin die extra vrijstelling er wel is.

### Inschatting effecten op besparingen, overheidssaldo en werkgelegenheid

Er is in deze variant geen financiële prikkel om te sparen. Er geldt slechts de plicht om een rekening te openen en daar maandelijks € 100 op te storten. De storting kan onmiddellijk worden teruggedraaid. Via het concept van *mental accounting* (“potjesdenken”) zou dit per saldo toch tot een toename van de besparingen onder zelfstandigen kunnen leiden. De vraag is hoe groot dat effect is. Empirisch is daar weinig over bekend.

Als het gaat om pensioenopbouw, dan blijkt dat de vrijwillige voorzetting van pensioenopbouw bij de uitvoerder door werknemers die zelfstandig ondernemer worden gering te zijn. [Bureau Bartels \(2016\)](#) laat zien dat het effect ingeschat kan worden op ca. 0,1 procent van de jaarlijkse instroom in de groep zelfstandigen.

Ander empirisch onderzoek laat grotere effecten zien van dit type regelingen. Het gaat dan om wetenschappelijk onderzoek naar *commitment savings mechanisms*. Er wordt geld opzij gelegd met een specifiek doel. De effectiviteit van deze regelingen loopt in het beschikbare empirische onderzoek uiteen. Onderzoek naar geormerkte besparingen voor sanitatie ([Lipscomb en Schechter, 2017](#)), scholing ([Habyarimana en Jack, 2018](#)) en preventieve uitgaven aan gezondheid ([Dupas en Robinson, 2013](#)) laten geen enkel effect op de totale besparingen zien van geormerkte sparen. Het laatste onderzoek laat wel een effect zien op besparingen voor gezondheidsnoodgevallen.

Veel empirisch onderzoek vindt plaats in ontwikkelingslanden, en vindt in een aantal gevallen wel effecten van het oormerken op besparingen in bijvoorbeeld India ([Cheema en Soman, 2011](#)), voor specifieke besparingen in Kenia ([Dupas en Robinson, 2013](#)), op de Filipijnen ([Ashraf et al., 2006](#)), in Malawi ([Brune et al., 2016](#)), in Uganda ([Karlán en Linden, 2014](#)) en in Afghanistan ([Blumenstock et al., 2018](#)). In de meeste onderzoeken gaat het (ook) om het effect van het beschikbaar komen van verbeterde manieren om te sparen, vooral de mogelijkheid om dit veilig te doen.

Dat effect speelt natuurlijk niet in ontwikkelde economieën. Voor de Verenigde Staten is onderzoek beschikbaar over pensioenen. [Thaler en Benarzi \(2004\)](#) rapporteren bevindingen van een experiment waarin werknemers konden deelnemen in een *commitment savings mechanism* voor pensioenopbouw. Het lijkt erop dat werknemers die kiezen om deel te nemen aan het programma meer sparen. Hun spaarquotes liggen een tot twee procentpunt hoger (op ongeveer 6,5 procent) dan die van werknemers die voor een alternatief kiezen (ongeveer 5 procent). In deze studie geldt geen verplichting om deel te nemen aan het programma en is ook geen sprake van aselechte toewijzing. Het zou dus zo kunnen zijn dat de uitkomsten (deels) veroorzaakt zijn door zelfselectie van werknemers die meer geneigd zijn te sparen. Een recenter, vergelijkbaar experiment met aselechte toewijzing ([Burke et al., 2017](#)) komt tot vergelijkbare effecten: besparingen van mensen met een rekening met spaardoel liggen ca. 20 procent hoger vergeleken met mensen die geen expliciet spaardoel hebben. Het is wel belangrijk om het niveau van deelname in ogeschouw te nemen. Dit ligt in de

Verenigde Staten een stuk lager dan in Nederland, waardoor de veranderingen als er nieuwe regelingen beschikbaar zijn waarschijnlijk ook groter zijn.

Per saldo zijn er dus wel empirische aanwijzingen voor mogelijke positieve effecten waarbij het aannemelijk is dat deze in Nederland wat kleiner zijn, omdat in Nederland al relatief veel (pensioen)besparingen plaatsvinden, ook ten opzichte van de Verenigde Staten. Als we de resultaten van het onderzoek van [Burke et al. \(2017\)](#) als bovengrens nemen, dan zou maximaal 20 procent van de besparingen ook daadwerkelijk additioneel zijn (dat is: substitutie van consumptie naar besparingen). Voor de rest van de populatie wordt er slechts op een andere titel (rekening) gespaard dan in de huidige situatie.

De literatuur over werkgelegenheidseffecten van (verplichte) pensioenpremie-inleg komt over het algemeen tot de conclusie dat een actuariel faire premie geen arbeidsaanbodeffect heeft ([Van Ewijk, 2005](#)). Voor een actuariel faire premie is immers sprake van uitgesteld loon. Arbeidsaanbodeffecten zijn er wel als pensioenpremies herverdelen tussen deelnemers (zoals de doorsneepremie), omdat het verschil tussen de feitelijke premie en de actuariel faire premie op dezelfde manier uitwerkt als een belasting (of subsidie) voor bepaalde groepen deelnemers. In het geval van de weerbaarheidsreserve in deze variant is echter geen sprake van herverdeling en dus naar verwachting geen effect op het arbeidsaanbod en de werkgelegenheid.

### Samenvatting

Op basis van de bovenstaande review van de literatuur en veronderstellingen leidt de verplichte storting van € 100 euro per maand tot een jaarlijkse extra besparing van maximaal € 250 mln. Hierbij is ervan uitgegaan dat zelfstandigen met een jaarinkomen van minder dan € 5.000 zijn uitgezonderd van de verplichting.<sup>1</sup> Op langere termijn levert dat maximaal een extra opgebouwd vermogen op van € 1,3 mld. (20 procent van de potentiële maximale weerbaarheidsreserve van € 6,3 mld.) bij een opbouw van € 6.300 euro (in 5 jaar). Als er geen extra vrijstelling in box 3 wordt gegeven voor deze besparing, is er in de structurele situatie een beperkte extra opbrengst in de inkomstenbelasting over dit vermogen (€ 5 mln.).<sup>2</sup>

Als er wel een extra (forfaitaire) vrijstelling wordt gegeven aan (alleen) zelfstandigen in box 3, ter grootte van de op te bouwen weerbaarheidsreserve van € 6.300, dan bestaat er voor de populatie tussen de oude vrijstellingsgrens (van ca. € 30.000) en de nieuwe (van ca. € 36.000) een prikkel om meer vermogen op te bouwen. Omdat deze groep relatief klein is, is het effect op de opgebouwde weerbaarheidsreserve beperkt: jaarlijks wordt daarom € 270 mln. extra opgebouwd, tot een totaal maximale weerbaarheidsreserve van € 1,4 mld. (er is een klein gedragseffect door de vrijstelling) bij een opbouw van € 6.300. In dat geval treedt er per saldo een derving op van IB-inkomsten van €

<sup>1</sup> We gaan uit van ongeveer 1,5 miljoen zelfstandigen (CBS, 2020), van wie ongeveer twee-derde (€ 1 mln. zelfstandigen) met een jaarinkomen van meer dan € 5.000. Als het minimum jaarinkomen op € 10.000 wordt gelegd neemt de populatie af tot ongeveer 850.000 zelfstandigen. Daarmee worden er meer zelfstandigen met een kleine (bij)baan uitgefilterd, maar dat geldt ook voor zelfstandigen met een relatief sterk fluctuerend inkomen die toevallig een slecht jaar hebben. Als gerekend wordt met een minimuminkomen van € 10.000 nemen de bedragen hierna met circa 15 procent af.

<sup>2</sup> Ongeveer 40 procent van de populatie zit boven de fiscale vrijstelling, en betaalt een gemiddeld effectief tarief van ca. 1 procent. Er is indirect ook derving van belastinginkomsten doordat de consumptie en daardoor btw-inkomsten dalen met ca. € 45 mln. per jaar, maar dat is geen onderdeel van de ex ante budgettaire effecten.

20 mln. (€ 5 mln. extra opbrengsten en € 25 mln. derving). De verhoogde vrijstelling leidt immers tot een iets lager effectief tarief over de gehele grondslag van het belastbaar box 3 vermogen van alle zelfstandigen.

De werkgelegenheidseffecten zijn in beide varianten naar schatting nihil.

## Variant 2

De overheid dwingt maandelijks een (netto) nominale inleg af bij een financiële instelling tot een veilig geacht bufferniveau. Evenals in de eerste variant wordt dit vastgesteld op € 6.300.

We werken twee sub-varianten uit, waarbij we tevens een situatie met en zonder vrijstelling in box 3 beschrijven:

- Gebruik van de weerbaarheidsreserve vindt plaats na een vorm van objectieve toetsing. We gaan ervan uit dat dit het geval is bij een getoetste vaststelling van ziekte/arbeidsongeschiktheid en werkloosheid/verlies van inkomen. Er is geen mogelijkheid tot roodstaan.
- Gebruik van de weerbaarheidsreserve is vrij. Het saldo kan negatief worden (tot een maximum van € 6.300). We gaan er vanuit dat er in deze variant wel een toets plaatsvindt op roodstaan, vergelijkbaar met de toets in de huidige Bbz.

Beide varianten garanderen dat de zelfstandig ondernemer in elk geval in het eerste half jaar na inkomensverlies een beroep kan doen op de reserve. Bij arbeidsongeschiktheid volgt na het eerste jaar voor eigen rekening/met een zelf afgesloten verzekering een arbeidsongeschiktheidsuitkering. Bij omzetverlies kan de zelfstandig ondernemer instromen in een basisbaan. De zelfstandig ondernemer zal in de tweede sub-variant mogelijk een deel van het basisbaaninkomen moeten gebruiken voor de aflossing van de weerbaarheidsschuld. Het inkomensbeschermingsniveau van zelfstandig ondernemers is, vergeleken met werknemers, nog steeds laag.

### Inschatting effecten op besparingen, overheidssaldo en werkgelegenheid

Ten aanzien van de besparingen nemen we aan dat op lange termijn de gehele populatie de wettelijke buffer aanlegt tot het niveau van € 6.300. Van de besparingen in deze buffer is een deel additioneel ten opzichte van de huidige situatie, omdat een deel van de populatie andere besparingen substitueert naar deze gedwongen besparing.

Evenals in deze eerste variant gaan we ervan uit dat ongeveer 20 procent van de populatie daadwerkelijk (per saldo) meer spaart door deze verplichting. In de eerste sub-variant 2a gaan we ervan uit dat de buffer gedeblokkeerd wordt bij werkloosheid en arbeidsongeschiktheid. We nemen voor zelfstandigen aan dat de risico's daarop vergelijkbaar zijn met die van werknemers. Dit is waarschijnlijk een bovengrens omdat er geen sprake is van moreel gevaar van een beroep op de weerbaarheidsreserve door zelfstandigen – het is immers hun eigen vermogen waar ze een beroep op doen. Het is dus aannemelijk dat de werkloosheids- en arbeidsongeschiktheidsrisico's in werkelijkheid lager zullen liggen dan voor werknemers.

Volgens dezelfde redenering als bij de eerste variant gaan we er vanuit dat er geen effect is op het arbeidsaanbod en de werkgelegenheid.

### Samenvatting 2a

Onder deze veronderstellingen leidt de verplichte storting van € 100 per maand tot een jaarlijkse extra besparing van maximaal € 270 mln. (met extra vrijstelling in box 3, € 250 mln. zonder deze vrijstelling). Deze opbouw is voor een belangrijk deel substitutie van andere besparingen die op dit moment al plaatsvinden en worden omgezet in verplichte en geoormerkte besparingen.

Jaarlijks wordt vermogen onttrokken voor kosten van zelfstandigen die in dat jaar werkloos of arbeidsongeschikt zijn geworden, tot het maximum van hun individuele weerbaarheidsreserve. De totale reserve stabiliseert daardoor bij een opbouwpercentage van ongeveer 85 procent op een niveau van ongeveer € 5,3 mld. De additionele bufferopbouw is daardoor ook lager: op langere termijn (>5 jaar) levert dat een extra opgebouwd vermogen van € 1,2 mld. op met een extra vrijstelling in box 3 (€ 1,1 mld. zonder deze extra vrijstelling). De opgebouwde weerbaarheidsreserve is op lange termijn lager doordat er jaarlijks aan het vermogen onttrokken wordt om inkomensverlies als gevolg van arbeidsongeschiktheid en werkloosheid op te vangen.

De budgettaire effecten in box 3 zijn wat kleiner, maar afgerond ongeveer gelijk aan die in de eerste variant. Daarnaast zijn er extra uitvoeringskosten voor de toetsing op werkloosheid en arbeidsongeschiktheid die nodig is voor het deblokken van de reserve. Deze bedragen naar schatting € 100 mln.<sup>3</sup> De totale kosten zijn dan € 120 mln. in de variant met een extra vrijstelling in box 3 (dat is inclusief € 20 mln. derving van inkomstenbelasting door de verhoging van de box 3 vrijstelling).

De werkgelegenheidseffecten en het effect op het arbeidsaanbod zijn nihil.

### Samenvatting 2b

In feite is deze variant gelijk aan de eerste variant met de mogelijkheid om (maximaal een half jaar) rood te staan. In beginsel zijn de effecten op de overheidsfinanciën gelijk aan de eerste variant: alleen de additionele besparingen leiden immers tot extra opbrengsten en kosten in box 3. Daarnaast is er de mogelijkheid om rood te staan.

Verondersteld is dat de toetsing voor het gebruik van de faciliteit voor roodstand net zo streng (en kostbaar) is als voor de huidige Bbz. In dat geval stromen er jaarlijks ca. 5.500 zelfstandigen in (CBS, 2017), die in eerste instantie hun eigen weerbaarheidsreserve uitputten, en in tweede instantie rood staan. Ongeveer de helft van deze instroom keert terug als zelfstandige, de rest niet. Jaarlijks leidt dit tot een onttrekking aan de weerbaarheidsreserve van € 35 mln. en een beroep op roodstand van eveneens € 35 mln.: het eerste jaar wordt immers voor de helft gefinancierd uit de eigen weerbaarheidsreserve en voor de andere helft door roodstand. Op langere termijn wordt naar verwachting ongeveer de helft van dit bedrag terugbetaald (op basis van CBS, 2017). Daarnaast zijn er uitvoeringskosten die vergelijkbaar zijn met de huidige Bbz (€ 55 mln. per jaar).<sup>4</sup> De totale kosten komen dan op ca. € 75 mln. in de variant met een extra vrijstelling in box 3 (dat is inclusief € 20 mln. derving in inkomstenbelasting door verhoging van de vrijstelling in box 3).

<sup>3</sup> Zie blz. 12 in (SEO, 2019).

<sup>4</sup> Zie SEO (2019). De uitvoeringskosten van de Bbz (€ 55 mln.) zijn relatief hoog. Een mogelijke verklaring is de vormgeving en relatief stringente voorwaarden die gekoppeld zijn aan de Bbz. Hierdoor is veel uitvoeringscapaciteit nodig. De raming is gebaseerd op de berekende directe uitvoeringskosten van de Bbz voor gemeenten door [Ecorys \(2011\)](#).

De werkgelegenheidseffecten en het effect op het arbeidsaanbod zijn nihil.

### Variant 3

Variant 3 beoogt enerzijds meer flexibiliteit te bieden om al opgebouwde (pensioen)buffers ook te kunnen inzetten bij inkomensverlies als gevolg van calamiteiten vóór de pensioendatum, en daarmee ook een stimulans te bieden voor meer pensioenopbouw door zelfstandigen. In feite is het daarmee een combinatie van een weerbaarheidsreserve bij calamiteiten en een oudedagsvoorziening. Ten opzichte van de huidige situatie beoogt de aanpassing het opgebouwde derde pijler pensioen van zelfstandigen meer liquide te maken door het tegen lagere (fiscale) kosten opneembaar te maken in geval van calamiteiten. Er gelden een aantal regels:

- **Fiscaal.** Er gelden dezelfde regels als onder de omkeerregel: een (gemaximeerde) premie/inleg is aftrekbaar, uitkering belast, vrijgesteld van box 3-heffing;
- **Calamiteiten.** Bij calamiteiten, uit te drukken als een bepaalde derving van de omvang van de winst of omzet ten gevolge van ziekte, een pandemie (en eventuele andere vooraf vastgelegde exogene schokken), en ter financiering van opleidingskosten kan het saldo tussentijds zonder revisierente en eventueel tegen gereduceerd fiscaal tarief worden opgenomen (*in extremo* kan een netto-onttrekking mogelijk gemaakt worden);
- **Opname.** Opnamemogelijkheden moeten beperkt zijn om liquiditeit te verstrekken maar wel voldoende uitzicht te bieden op een redelijk (pensioen-)rendement; en
- **Saldo.** Er kan niet rood gestaan worden: een negatief saldo leidt tot negatief rendement en is niet verenigbaar met het pensioendoel.

Deze variant lijkt op de eerste variant met fiscaal voordeel, omdat het hier ook gaat om vrijwillige deelname. Het verschil is dat bestaande op de private markt aangeboden producten (in dit geval een pensioenvoorziening) worden verruimd om gedurende het werkzame leven het inkomen relatief constant te houden als er zich calamiteiten voordoen.

#### Inschatting effecten op besparingen, overheidssaldo en werkgelegenheid

Deze variant introduceert geen verplichting, maar meer flexibiliteit rond opnamemogelijkheden van het derde pijlerpensioen van zelfstandigen vóór de pensioendatum. Hierbij gaan we in eerste instantie uit van toepassing van de omkeerregel (dus geen extra fiscale prikkel voor opname door een gereduceerd of nultarief). Het is onzeker of dat zal leiden tot substantieel hogere (pensioen)besparingen onder zelfstandigen. Ervaringen in Nederland met bijvoorbeeld de levensloopregeling en de bestaande fiscale faciliteit voor zelfstandigen wijzen erop dat de stimulerende werking van de omkeerregeling op vrijwillige (pensioen)besparingen beperkt is. Ook onderzoek in de Verenigde Staten laat zien dat fiscale prikkels wel een effect hebben, maar dat dit relatief beperkt is (e.g., [Madrian, 2013](#)).

In deze variant werken twee effecten tegen elkaar in: de mogelijkheid om tegen lagere (fiscale) kosten (pensioen)besparingen eerder op te nemen leidt in eerste instantie *ceteris paribus* tot een *lager* (pensioen)vermogen van zelfstandigen, omdat een deel van dat vermogen eerder opgenomen zal worden in geval van calamiteiten. Welk deel hangt af van hoe nauw de flexibele opnamedoelen zijn

omschreven en van de omvang van de fiscale prikkel. Er kan in deze optie een (verplichte) inhaalpremie worden ingebouwd die dient om het eerder opgenomen vermogen in een later stadium weer op te bouwen. Onzeker is of zelfstandigen zich hierop in deze (vrijwillige) variant op voorhand willen vastleggen. Een dergelijke verplichting kan het product daardoor ook minder aantrekkelijk maken voor zelfstandigen (en daarmee het beoogde effect van deze maatregel om vrijwillige pensioenopbouw aantrekkelijker te maken weer (deels) teniet doen. De groep die van de mogelijkheid tot vervroegde opname gebruikmaakt zal niet (of later) gebruikmaken van andere vangnetten zoals de bijstand.

Daar tegenin werkt een effect dat pensioensparen in deze producten aantrekkelijker wordt voor zelfstandigen door de toegenomen flexibiliteit.<sup>5</sup> Gegeven de over het algemeen kleine effecten van fiscale prikkels op vrijwillige pensioenbesparingen is er geen groot effect op de opbouw van (pensioen)vermogen te verwachten, en het is niet uitgesloten dat het saldo-effect negatief is omdat het eerste effect overheerst. Naarmate de fiscale prikkel voor eerdere opname groter wordt (bijvoorbeeld door netto onttrekking mogelijk te maken), is de kans hierop groter. In dat geval lopen ook de kosten voor de overheid op, omdat de belastinginkomsten over opgenomen saldi in box 1 lager worden. Gezien de omvang van de pensioenbesparingen in de derde pijler (ook ten opzichte van die in de tweede pijler) kan bovendien een te gering pensioenvermogen resteren.

We verwachten geen effect op de werkgelegenheid.

#### Variant 4

Als richtsnoer dient de inkomensbescherming van werknemers. Niet een minimuminkomen is de norm, maar het feitelijke inkomen van de zelfstandig ondernemer. Afhankelijk van persoonlijke kenmerken, voorkeuren en (huiselijke) omstandigheden, kan een passende weerbaarheidsreserve een omvang bereiken van een of meer jaarinkomens. Er moet immers niet alleen rekening worden gehouden met omzetverlies door een crisis, ziekte en arbeidsongeschiktheid, maar ook met het opbouw van pensioenvermogen.

Dit pakket is naar aard en omvang dus groter dan de eerste twee, maar kan in verschillende gradaties van paternalisme worden ingericht:

- Het feitelijke inkomen van de zelfstandige, zoals vastgesteld door de fiscus, is de basis bij de vaststelling van de inleg.
- De fiscus hanteert inkomensafhankelijke normpercentages voor de diverse risico's: omzetverlies door werkloosheid, ziekte, aanvullend inkomen in geval van arbeidsongeschiktheid, pensioeninkomen.
- De fiscus heft de inleg en maakt die over naar de individuele weerbaarheidsrekening van de zelfstandig ondernemer bij de uitvoerder. De 'standaard' is dus dat er een brede inkomensreserve wordt aangelegd.
- Bij het ontwerp moet de mate van maatwerk en paternalisme worden gekozen die passend wordt gevonden bij de aanwending van het geld in de weerbaarheidsreserve. Dit kan in allerlei

<sup>5</sup> Overigens wordt dit gebrek aan flexibiliteit niet expliciet genoemd door zelfstandigen als een reden om niet te sparen in de derde pijler. De hoge kosten en een gebrek aan middelen zijn de belangrijkste redenen om dat niet te doen (zie bijvoorbeeld een enquête van [ING, 2014](#)).



gradaties, met of zonder *opt-out* voor deelname, met of zonder (verplicht) adviesgesprek over de financiële planning over de levensloop, met vrije onttrekking of alleen vrije onttrekking boven een zekere minimumreserve.

- Omdat de totale omvang van de weerbaarheidsreserve van zelfstandig ondernemers in deze variant (veel) groter zal zijn dan in de eerste twee, en omdat deze deels betrekking heeft op de inkomensvoorziening voor de oude dag, is financieel beheer belangrijker dan bij de eerste twee varianten. Collectief beheer van individuele rekeningen (eventueel bij een handvol aanbieders) ligt voor de hand.

### **Inschatting effecten op besparingen, overheidssaldo en werkgelegenheid**

Deze variant is dermate ingrijpend en kent ook nog dermate veel opties dat het niet mogelijk is er een doorrekening van te maken.

De variant lijkt op de invoering van een spaar-WW voor zelfstandigen. Een spaar-WW heeft als nadeel dat de gehele groep zelfstandigen gedwongen wordt te sparen voor inkomensverlies, terwijl slechts een klein deel van de populatie daadwerkelijk geconfronteerd wordt met inkomensverlies. Doordat het risico geconcentreerd is bij deze groep (herhaalrisico), zal deze groep relatief snel door de besparingen heen zijn, en daardoor alsnog een beroep moeten doen op andere vangnetten (zoals de Bijstand). Er bestaat een grote groep met slechts een beperkt risico op inkomensverlies die gedwongen wordt te sparen voor een risico dat zich niet voordoet. Dit leidt tot welvaartsverlies (Jongen en Van Vuuren, 2009). Dit laatste is voor werknemers, die toch al gedwongen besparingen voor een tweede pijlerpensioen kennen, problematischer dan voor zelfstandigen die geen verplichte pensioenpremie afdragen (zie hierna).

Een ander nadeel is dat sommige ondernemers met de extra besparingen vervroegd kunnen uittreden. Uit onderzoek blijkt dat slechts een deel van het vermogen gebruikt wordt voor vervroegde uitreding (Euwals et al., 2009).

Het voordeel van deze variant (een spaar-WW) is dat het moreel gevaar beperkt ten opzichte van een (verplichte) verzekering: de werkloze wordt immers in eerste instantie gedwongen de eigen besparingen te gebruiken, en heeft daardoor een sterke prikkel om naar werk te zoeken. Voor *werknemers* leidt invoering van een spaar-WW daarom tot besparingen op de WW-uitkeringslasten en (per saldo) tot een toename van de werkgelegenheid (zie CPB, 2015, blz. 90). Voor (de meeste) zelfstandigen is er in de huidige situatie echter geen sprake van een verzekering tegen inkomensverlies. Ten opzichte van de huidige situatie zijn er dan naar verwachting geen grote effecten op het (arbeidsaanbod)gedrag van zelfstandigen te verwachten. Wel kan er uiteraard een besparing op de bijstandskosten gerealiseerd worden omdat een deel van de zelfstandigen een grotere (weerbaarheids)reserve opbouwt dan in het alternatief zonder regeling. Een ander voordeel is dat er ten opzichte van de huidige situatie aanvullende besparingen worden gedaan door zelfstandigen, die als ze niet aangewend worden voor inkomensaanvulling bij ziekte of werkloosheid, gebruikt kunnen worden als extra inkomensbron na pensionering. Dit kan bijdragen aan een verhoging van de gemiddeld lage(re) vervangingsratio's van zelfstandigen na pensionering (Knoef et al., 2017).





## Nog stootvaster

In dit vervolg op *Investeren in mensen* analyseert het *Platform de Toekomst van Arbeid* de gevolgen van de coronacrisis op onderwijs, arbeidsmarkt en sociale zekerheid. Helpt het pakket maatregelen uit *Investeren in mensen* de arbeidsmarkt robuuster te maken? Ja, is het korte antwoord. Moeten er extra maatregelen getroffen worden naar aanleiding van de coronacrisis? Ja, een weerbaarheidsreserve voor zelfstandig ondernemers is geen luxe maar noodzaak. Zo wordt de Nederlandse arbeidsmarkt nog stootvaster.