

Maatregelen tegen stijging werkloosheid

Arbeid hamsteren in coronatijd

De coronapandemie heeft ingrijpende gevolgen voor de Nederlandse economie en de arbeidsmarkt, nu en in de nabije toekomst. Om te voorkomen dat de werkgelegenheid te veel daalt en de werkloosheid onnodig hoog oploopt, moet het overheidsbeleid aansluiten bij het 'hamsteren' van personeel door werk- en opdrachtgevers, met drie concrete aanbevelingen.

DOOR Ronald Dekker en Sarike Verbiest

Never waste a good crisis', Aldus Rahm Emanuel (*chief of staff* van Barack Obama), en de Britse premier Winston Churchill. Een crisis is hét moment om grote maatschappelijke veranderingen te initiëren, om nieuw beleid te maken. Een crisis biedt vooral kansen. Deze benadering staat in schril contrast met een ander adagium, namelijk dat je 'het dak moet repareren wanneer de zon schijnt (en niet wanneer het regent)'. Wanneer je dat laatste navolgt, worden nieuw beleid en structurele hervormingen vooral doorgevoerd in tijden van (economische) voorspoed. Met enig gevoel voor understatement kunnen we de huidige coronacrisis wel een *good crisis* noemen. Waar we de Grote Recessie van 2009 beschouwden als de grootste economische crisis sinds de Depressie van de jaren dertig van de vorige eeuw, lijkt deze crisis een nog grotere impact te hebben. Allereerst omdat voor het bestrijden van de pandemische uitbraak het economisch leven in veel landen zo goed als is stilgelegd. Mensen blijven (en werken) thuis en complete sectoren van de economie (met name horeca en evenementen) zijn stilgelegd om de verdere verspreiding van het virus te remmen. Op het moment van schrijven (14 mei 2020) weet niemand nog hoe lang dit

gaat duren in de verschillende landen. De vergaande maatregelen om de uitbraak van het coronavirus in te dammen, en de wereldwijde coronacrisis zelf, hebben grote gevolgen voor het economisch verkeer en dus ook voor de arbeidsmarkt. Het CPB kan nog niet goed inschatten wat de gevolgen voor het bbp zijn, maar gaat uit van minimaal 1,2 procent tot maximaal 7,7 procent krimp in 2020 (CPB, 2020). Ter vergelijking, de Nederlandse economie bevond zich in 2009 in een diepe crisis en kromp met 3,9 procent. Dat was toen een krimp die niet eerder was gemeten, zelfs niet in de jaren dertig van de twintigste eeuw (CBS, 2010). De gevolgen voor de arbeidsmarkt zijn enerzijds redelijk voorspelbaar. Minder economische activiteit betekent minder werkgelegenheid en een hogere werkloosheid. Anderzijds is het buitengewoon lastig om de precieze omvang van deze effecten en het verloop in de tijd in te schatten. We verwachten dus dat de werkloosheid gaat stijgen, maar we weten niet met hoeveel en hoe snel. In de Grote Recessie van 2009 bleef een sterke stijging van de werkloosheid in eerste instantie uit, vooral omdat bedrijven aanvankelijk arbeid hamsterden en hun personeel vasthielden. Wat gebeurt er met de arbeidsmarkt als gevolg van de huidige coronacrisis en

de recessie die daaruit volgt? De coronapandemie heeft drie samenhangende gevolgen voor de arbeidsmarkt. Door ziekte valt een deel van het arbeidsaanbod uit, door de lockdown-maatregelen valt een nog groter deel van het arbeidsaanbod gelijktijdig met de arbeidsvraag uit. Ten slotte valt een deel van de productie weg door vergelijkbare problemen bij toeleveranciers in de internationale waardeketen en door vraaguitval in de export. Deze noodlottige combinatie van gelijktijdige uitval van aanbod en vraag leidt tot een diepe recessie waarvan de omvang nog niet helemaal duidelijk is. Ook nu is dat voor veel bedrijven aanleiding om te hamsteren en hun personeelsbestand voorlopig op peil te houden.

Instituties

Is het reëel om te verwachten dat de instituties van de Nederlandse arbeidsmarkt bestand zijn tegen de schok van een pandemie en de maatregelen (social distancing, lockdown) die worden genomen om die pandemie te beteugelen? Het simpele antwoord is: nee, natuurlijk niet. Net zoals de instituties in andere landen zijn deze in Nederland niet ingericht op het dealen met schokken van deze omvang. Dat bleek duidelijk uit de overbelasting van de bestaande regeling voor werktijdverkorting (wtv)



PERSONEEL HAMSTEREN... NÙ MET SUBSIDIE!

Bob van der Meijden

en het 'met stoom en kokend water' moeten optuigen van nieuwe regelingen: NOW en Tozo. In andere landen zijn vergelijkbare inspanningen geleverd voor het redden van bedrijven en (daarmee) het behoud van werkgelegenheid. Deze inspanningen zijn niet beperkt tot de domeinen van arbeidsmarkt en sociale zekerheid. Veel steunmaatregelen zijn gericht op het op peil houden van liquiditeit en solvabiliteit van bedrijven en andere organisaties. Ondanks alle maatregelen zijn er in alle landen veel bedrijven die het niet zullen redden.

En daarmee komen de instituties in beeld die een rol spelen bij het langetermijnherstel na een recessie: de instituties van sociale zekerheid (vervanging van inkomen door verlies arbeidsinkomen) en die van de arbeidsmarkt (matching, re-integratie). Wat betreft dat laatste kunnen we vaststellen dat het aanpassingsvermogen van de Nederlandse arbeidsmarkt groot is. De enorme extra

vraag naar zorg is opgevangen door het bestaande zorgpersoneel én door het (terug)halen van mensen met de juiste kwalificaties naar de zorg. Bij dat laatste hielp dat er al een wervingscampagne liep om mensen voor werken in de zorg te interesseren. Het adagium 'never waste a good crisis' lijkt in die zin aan de zorgsector goed besteed en het is te hopen dat de wervingskracht na de crisis op peil blijft en ze de nieuwe instroom niet weer kwijtraken, bijvoorbeeld door bezuinigingen.

Logischerwijs gaat in andere sectoren momenteel veel werkgelegenheid verloren. De grote flexibele schil in Nederland stelt organisaties in staat om tegen betrekkelijk lage kosten terug te schalen in omvang. Deze crisis laat daarmee opnieuw zien dat onze arbeidsmarktinstuties een grote groep kwetsbare werkenden heeft voortgebracht. Veel zzp'ers (inclusief platformwerkers) komen acuut in geldnood wanneer er geen opdrachten meer zijn. Uitzendkrachten komen van de

ene op de andere dag op straat te staan, omdat inleners de opdracht stopzetten. Oproepkrachten kunnen direct niet meer worden opgeroepen. Deze groepen op de arbeidsmarkt staan in geval van crisis snel met lege handen. Voor deze groep had het dak wel gerepareerd mogen worden toen tot drie maanden geleden de zon nog scheen.

Discussie

Wat leert deze crisis ons over de structuur van onze arbeidsmarkt en wat zijn de lessen voor de toekomst? De centrale 'actor' in het verhaal over een arbeidsmarkt in crisistijd is de werkgever (of opdrachtgever). En de belangrijkste vraag voor de werkgever gaat over wat in de internationale literatuur *labour boarding* wordt genoemd. Dat is enigszins krom maar duidelijk te vertalen als: arbeid hamsteren. Arbeid hamsteren is gedrag van werkgevers die werknemers in dienst houden en doorbetalen wanneer er geen

werk voor ze is. In de vorige crises heeft dit gedrag ertoe geleid dat de werkloosheid niet direct heel snel opliep.

Voor werkgevers kunnen er meerdere redenen zijn om in geval van vraaguitval niet direct over te gaan tot het ontslaan van boventallig personeel (zie bijvoorbeeld Verbruggen, J. en I. Hindrayanto, 2013). Eerdere investeringen in *human capital* worden daarmee vernietigd én er zijn (procedurele) kosten aan verbonden. Op de langere termijn speelt ook dat de werkgever weer nieuw personeel moet zien te vinden als de vraag weer aantrekt, hetgeen ook kosten met zich meebrengt. Omdat die kosten voor hoger opgeleid personeel hoger zijn, zullen werkgevers voor die groep vaker en langer bereid zijn te hamsteren. Hoogopgeleiden krijgen van werkgevers ook sneller een vast contract en zij profiteerden daarom ook meer van de recente toename in vaste contracten. Verder spelen verwachtingen over de duur van de recessie een rol: wanneer de werkgever verwacht dat de recessie kort duurt, dan zal hij eerder geneigd zijn te hamsteren, zeker wanneer het bedrijf over voldoende (financiële) buffers beschikt.

De trend van flexibilisering van de Nederlandse arbeidsmarkt in de afgelopen drie decennia kan worden geïnterpreteerd als een neiging van werkgevers om steeds minder te willen hamsteren. Als er geen werk is, heeft men het liefst ook geen personeel. Daar past bij dat een steeds groter deel van het werk gedaan wordt door werknemers met een tijdelijk of anderszins flexibel contract, of door zelfstandigen.

Het overheidsbeleid dat gericht is op een voldoende niveau van werkgelegenheid, zal moeten aansluiten en aangrijpen bij deze hamsterbeslissingen van werkgevers, ook in tijden van recessie. Een vraag daarbij is of werkgevers beter dan de overheid kunnen inschatten of doorgaan met *labour hoarding* zinvol is, of dat ze moeten overgaan tot ontslagrondes, of zelfs het liquideren van de onderneming. Enerzijds wil je werkgevers aanmoedigen daar niet al te 'kortzichtig' in te zijn en ook mee te wegen dat behoud van personeel op de lange termijn kostenvoordelen heeft. Anderzijds wil je ondernemingen die niet meer levensvatbaar zijn niet kunstmatig overeind houden. Vanwege deze informatie-asymmetrie omdat de

overheid denkt dat bedrijven zelf beter kunnen inschatten of arbeid hamsteren zin heeft, heeft de Nederlandse overheid in de NOW-regeling een terugbetalingsverplichting en boete ingebouwd wanneer bedrijven die NOW-ondersteuning aanvragen (en ontvangen) later toch nog personeel ontslaan. Bedrijven die denken dat arbeid hamsteren geen zin (meer) heeft omdat ontslagen onvermijdelijk zullen zijn, worden daarmee ontmoedigd om NOW-steun aan te vragen. Voor de tweede ronde van het steunpakket laat minister Koolmees deze terugbetalingsverplichting intact maar hij laat de boete vervallen. Dat is een risico wanneer het doel nog steeds is om bestaand sociaal kapitaal in de vorm van in principe productieve arbeidsrelaties in stand te houden. Wel verstandig is het om aan de ondersteuning een verplichting tot (om-)scholing te verbinden, juist omdat het hamsteren niet oneindig kan voortduren.

Aanbevelingen

Door de coronapandemie raakt de Nederlandse economie in een diepe recessie waarvan de vraag is hoe lang deze duurt. Als gevolg daarvan worden werkgevers geconfronteerd met de vraag of ze hun personeel (werknemers en zelfstandigen) willen behouden in een situatie waarin hun omzet beduidend lager is. In het eerste steunpakket heeft de Nederlandse overheid ruimhartig steun verleend in een situatie waarin sommige sectoren te maken hadden met 100 procent omzetverlies door lockdown-maatregelen waarvan nu duidelijk wordt dat deze deels (kunnen) worden verlicht.

In de volgende fase hebben bedrijven en organisaties voor een deel nog steeds te maken met lockdown-achtige maatregelen (1,5 metersamenleving) én een diepe economische recessie, waarvan voor beide onduidelijk is hoe lang ze nog gaan duren. Het ligt nog steeds voor de hand om bedrijven aan te moedigen hun personeel in dienst te houden, maar het is ook duidelijk dat ze niet tot in het oneindige arbeid kunnen blijven hamsteren. Dat vraagt om drie typen maatregelen, waarbij het duidelijk is dat deze zich slecht verhouden met overheidsbezuinigingen. Als er nu één les te trekken is uit de vorige crisis, is het dat dat zal leiden tot het langer voortduren en wellicht zelfs

verdiepen (*double dip*) van de recessie.

Ten eerste het voortzetten van de subsidie op arbeid hamsteren, met behoud van het verbod op ontslagen. Alleen bedrijven die zelf denken dat behoud van de bestaande arbeidsrelaties de voorkeur heeft, vragen deze subsidie (NOW 2.0) aan.

Ten tweede moet steviger worden ingezet op werk-naar-werk-begeleiding (inclusief scholingsmogelijkheden) en actief matchen van vraag en aanbod daarvoor. De grote instroom van personeel in de zorg van de afgelopen maanden heeft laten zien dat gerichte actie zinvol is en dat er sectoren zijn waar juist meer werk is. Zo is er een Transferpunt Zorg in oprichting in de metropoolregio Amsterdam om mensen versneld door te leiden naar een baan in de zorg. Voor uitzendkrachten worden door het O&O-fonds van de uitzendbranche ook initiatieven genomen om met van-werk-naar-werk-vouchers mensen om te scholen of de studie in werktijd aan werkgevers te vergoeden. Ten derde, het verruimen van inkomensondersteuning én scholingsmogelijkheden voor mensen die hun werk zijn kwijtgeraakt, in het bijzonder voor flexwerkers en zelfstandigen. Deze kwetsbare groep valt te vaak tussen de mazen van de reguliere instituties (WW en bijstand) en de crisisregelingen NOW en Tozo. Bovendien bieden zowel de reguliere als de crisismaatregelen vooralsnog onvoldoende mogelijkheden voor langdurige scholing in een recessie die wel eens heel lang zou kunnen duren. Om die reden moet ook worden nagedacht over het tijdelijk verhogen en/of verlengen van WW-uitkeringen. En aan het langer in stand houden van de versoepelde toegangscriteria voor de bijstand, zoals in de Tozo. ■

Ronald Dekker en Sarike Verbiest zijn beiden werkzaam bij TNO, afdeling Sustainable productivity and employability.

ronald.dekker@tno.nl / sarike.verbiest@tno.nl

Literatuur

CBS, 2010, De Nederlandse economie 2009, CBS, Voorburg
 CPB, 2020, Scenario's coronacrisis, CPB, Den Haag
 Verbruggen, J. en I. Hindrayanto, 2013, Arbeid hamsteren tijdens kredietcrisis, ESB, vol. 98(4656): 166-169.