

Van crisisbeleid naar crisisbestendig beleid

Het is een illusie te denken dat iedereen aan het werk kan komen. Dat lukt zelfs niet in tijden van hoogconjunctuur. We moeten terug naar een overheid die zelf veel meer werk creëert en subsidieert voor kwetsbare groepen. Ook is een structurele NOW-regeling nodig voor bedrijven die kampen met een plotselinge omzetsdaling.

PAUL DE BEER

Redacteur S&D, hoogleraar aan de UvA, verbonden aan AIAS-HSI

De coronacrisis was de afgelopen maanden meermalen aanleiding tot bespiegelingen over de rol van de overheid.¹ Velen zien in de crisis reden om fundamentele veranderingen door te voeren in onze manier van leven en werken en in de rol van de overheid. In dit artikel betoog ik evenwel dat we niet het uitzonderlijke van de crisis moeten benadrukken, maar juist het feit dat een crisis een ‘normaal’ verschijnsel is dat zich periodiek voordoet.

Dit heeft belangrijke consequenties voor het overheidsbeleid op het terrein van werk en inkomen. In plaats van crisisbeleid te voeren zou het ‘normale’ beleid crisisbestendig moeten zijn. En in plaats van de verantwoordelijkheid om aan het werk te komen of te blijven bij het individu te leggen, zou het beleid zich meer moeten richten op de collectieve oorzaken van inactiviteit en uitkeringsafhankelijkheid.

Crisis is het nieuwe normaal

Over de langetermijneffecten van de coronacrisis mogen de meningen uiteenlopen, op

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

Na deze crisis zal de ‘normale’ situatie weer terugkeren, zo lijken velen te verwachten. Misschien wordt dat wel een ‘nieuw normaal’, waarin we langdurig anderhalve meter afstand moeten houden om te voorkomen dat het virus weer opblaait. Maar als we ons eenmaal daaraan hebben aangepast, zal het leven weer zijn ‘normale’ loop nemen en kan de overheid weer beleid voor ‘normale’ tijden voeren.

We lijken haast alweer vergeten hoe uitzonderlijk we de vorige economische crisis vonden – de grootste recessie sinds de jaren dertig van de vorige eeuw – en hoe lang die heeft geduurd. Pas in 2018, negen jaar na het uitbreken van de crisis, was de werkloosheid terug op het niveau van vlak voor de crisis.

Feitelijk hebben we maar een kleine twee jaar van de hoogconjunctuur en lage werkloosheid kunnen 'genieten'. Als we een economische groei van minimaal twee procent en een werkloosheid van maximaal vier procent als 'normaal' beschouwen, hebben we in de twee decennia die deze eeuw oud is, niet meer dan vier 'normale' jaren gehad (2000, 2001, 2008 en 2018). Het lijkt er dus meer op dat een economische crisis het 'nieuwe normaal' is.

Voor de overheid geldt een crisis echter nog steeds als een uitzonderlijke situatie. Zo gaat het overheidsbeleid op het terrein van werk en inkomen uit van een situatie waarin de werkgelegenheid groeit, relatief weinig werknemers ontslagen worden en de instroom in de werkloosheidsuitkeringen beperkt is. Zowel de regulering van de arbeidsmarkt als het stelsel van sociale zekerheid is bedoeld om onder die omstandigheden adequaat te functioneren.

Omdat het stelsel niet is ingericht op een schok als de coronacrisis, moest het kabinet na het afkondigen van de 'intelligente lockdown' in maart 2020 snel noodmaatregelen nemen om massaontslagen te voorkomen (via de tijdelijke Noodmaatregel Overbrugging voor Werkgelegenheid, NOW) en inkomensondersteuning te bieden aan groepen die geen beroep konden doen op de reguliere sociale zekerheid (de Tozo voor zzp'ers en de Tofa voor flexwerkers). Vergeet niet dat het kabinet ook aan het begin van de vorige crisis, in 2009, noodmaatregelen moest treffen, onder meer in de vorm van werktijdverkorting en deeltijd-WW, om te voorkomen dat de crisis tot massawerkloosheid zou leiden. Dat telkens noodmaatregelen nodig zijn, laat zien dat het 'normale' beleid niet voldoende robuust is om ook in een crisisperiode de doelen te realiseren.

Bij een 'normale' situatie hoort ook dat iedere burger met arbeidsvermogen kans heeft op fatsoenlijk werk. Feitelijk geldt dit al sinds het eerste kabinet-Kok in de jaren negentig — met de leuze 'werk, werk en nog eens werk' — als de centrale sociaaleconomische doelstelling van het overheidsbeleid. Het rapport van

de commissie-Bakker uit 2008 — dat aan de vooravond van de vorige crisis verscheen — stelde dit doel duidelijk centraal. Volgens die commissie was 'iedereen aan het werk' een realistische doelstelling omdat we als gevolg van de krimp van de beroepsbevolking in de toekomst iedereen nodig zouden hebben. Die overtuiging heeft sindsdien breed ingang gevonden.

We lijken alweer vergeten hoe uitzonderlijk we de vorige economische crisis vonden

Maatregelen als de stapsgewijze verhoging van de AOW-leeftijd, de verkorting van de WW-duur, het grotendeels afschaffen van de Wajong, het 'laten leeglopen' van de sociale werkplaatsen, de banenafpraak en de invoering van de Participatiewet komen alle voort uit de overtuiging dat de arbeidsparticipatie verder omhoog moet en kan, en dat er voor iedereen die kan en wil werken een plek op de reguliere arbeidsmarkt in het verschiet ligt.

Toch stonden er in 2019, toen de arbeidsmarkt krappere was dan in enig jaar in de afgelopen halve eeuw, nog altijd zo'n 850.000 mensen met een WW-uitkering, bijstandsuitkering of gedeeltelijke of tijdelijke arbeidsongeschiktheidsuitkering (VGA) langs de kant. Als het zelfs op een zeer krappe arbeidsmarkt niet lukt deze mensen aan werk te helpen, kunnen we de hoop dat dit de komende tijd wel zal lukken, beter laten varen nu het tekort aan personeel snel omslaat in een groot tekort aan banen. De zeer bescheiden vooruitgang die in de afgelopen jaren is geboekt, wordt in één klap weggevaagd. Als de economie op termijn weer aantrekt, moeten we waarschijnlijk weer van voren af aan beginnen.

Beleid dat een 'normale' situatie van economische groei en lage werkloosheid als

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

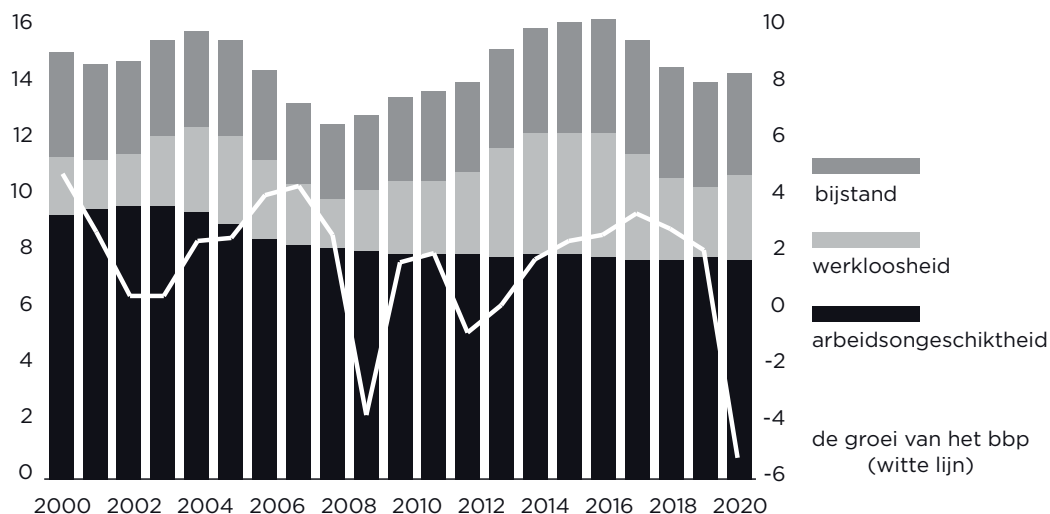
De grenzen van het activeringsbeleid

Sinds de jaren negentig bestaat er brede overeenstemming dat het zwaartepunt in het beleid rond werk en inkomen moet verschuiven van 'bescherming' naar 'activering'.² Aanvankelijk lag de nadruk hierbij vooral op activerend arbeidsmarktbeleid, zoals begeleiding van werkzoekenden, training, loopbaanoriën-

tatie, loonkostensubsidies en gesubsidieerd werk. Later verschoof de aandacht naar activering van de sociale zekerheid. Het gaat dan om veranderingen in de voorwaarden, plichten en rechten van uitkeringsontvangers om hen (sterker) te stimuleren om aan het werk te gaan of om de instroom in de uitkering te beperken.

Sinds de jaren negentig zijn tientallen veranderingen in het arbeidsmarktbeleid en de sociale zekerheid doorgevoerd met als doel om de arbeidsdeelname te stimuleren en het uitkeringsgebruik te beperken. Het effect van al deze maatregelen is echter teleurstellend. Als we de uitkomsten van de vele evaluatiestudies van de afgelopen decennia in één zin samenvatten dan luidt die dat de netto-effecten van activeringsmaatregelen over het geheel genomen klein en/of niet aantoonbaar zijn.³ Dit blijkt bijvoorbeeld ook uit de *Kansrijk arbeidsmarktbeleid*-rapporten van het Centraal Planbureau⁴, waarin de geschatte effecten op de werkgelegenheid van een groot aantal (potentiële) arbeidsmarktmaatregelen op een rij

Figuur 1 Uitkeringsontvangers in % van de bevolking van 15-65 jaar en reële bbp-groei (% , rechters) (2000-2020 Q2)



Bron: CBS (Statline) en CPB (2020), 'Macro Economische Verkenning 2021'; bewerking door de auteur.

worden gezet. De tabellen in deze rapporten bestaan uit een schier eindeloze reeks zeer kleine getallen: meestal 0,0% en 0,1%, en een enkele uitschieter naar 0,3% of 0,4%.

Ook als we kijken naar de ontwikkeling van het beroep dat wordt gedaan op de sociale zekerheid of naar de arbeidsparticipatie in de afgelopen twee decennia, blijkt er nauwelijks enige vooruitgang te zijn geboekt. Figuur 1 toont het aantal ontvangers van een arbeidsongeschiktheids-, werkloosheids- of bijstandsuitkering in procenten van de totale bevolking van 15 tot 65 jaar over de periode 2000 tot 2020 (2020 tot en met mei). Het aandeel uitkeringsontvangers schommelde in deze periode tussen 12% en 15% van de bevolking, maar vertoont geen dalende trend. Per saldo was er de afgelopen twee decennia sprake van stagnatie als het gaat om het terugdringen van het beroep op de sociale zekerheid.

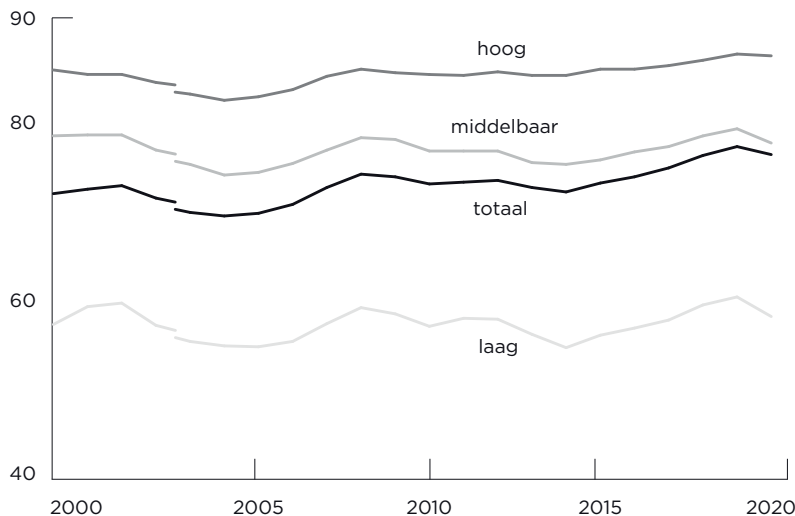
Bij de arbeidsdeelname zien we in grote lijnen een vergelijkbaar beeld (figuur 2). De gemiddelde arbeidsdeelname (in procenten van de bevolking van 15 tot 65 jaar) is weliswaar

gestegen, van 72% in 2000 naar 78% begin 2020, maar deze stijging is bijna geheel te danken aan het groeiende aandeel hoger opgeleiden in de potentiële beroepsbevolking (21% in 2000, 35% in 2020), die vaker werk hebben dan lager opgeleiden. De arbeidsdeelname van laagopgeleiden vertoonde wel schommelingen met de conjunctuur, maar laat geen (stijgende) trend zien.

Ondanks alle beleidsinspanningen van de afgelopen twintig jaar zijn we op het gebied van socialezekerheidsgebruik en arbeidsparticipatie nauwelijks een stap verder gekomen. En voor zover er enige vooruitgang is geboekt, zal die de komende jaren als gevolg van de coronacrisis weer als sneeuw voor de zon verdwijnen.

Het is een pijnlijke slotsom, maar we kunnen niet anders dan concluderen dat het idee dat iedereen aan het werk kan komen een illusie is. Als we met alle inspanningen sinds de eeuwwisseling geen werkelijke vooruitgang hebben geboekt, wordt het tijd te erkennen dat onze ambitie te hoog gegrepen is.

Figuur 2 Netto-arbeidsparticipatie van de bevolking van 15-65 jaar naar opleidingsniveau (2000-2020 Q2)



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

Onder veel beleidsmakers en politici heerst nog altijd het optimisme dat we, als we ons *nog* iets meer inspannen en het beleid *nog* wat aanscherpen, in de toekomst aanzienlijk betere resultaten zullen boeken. Blijkbaar gaan zij ervan uit dat we het tot nu toe gewoon niet goed genoeg gedaan hebben. Maar waren we tien of twintig jaar geleden echt zoveel dommer, waardoor we de verkeerde hervormingen hebben doorgevoerd en niet verder zijn gekomen? Zijn we nu echt zoveel slimmer, zodat we het in het vervolg aanzienlijk beter zullen doen?

Het zou verstandiger zijn om onze ambities te matigen en niet langer de verwachting te koesteren dat we in de toekomst betere resultaten zullen boeken dan in de afgelopen twee decennia. Niettemin is er wel degelijk reden om kritisch te kijken naar het beleid dat we in deze periode hebben gevoerd. Ik zal betogen dat we, juist toen we de focus in het beleid verlegden van bescherming naar activering, een verkeerde keuze hebben gemaakt. Een keuze die nog altijd doorwerkt in het huidige beleid en evenzeer in de meeste voorstellen voor aanpassingen van het beleid.

Van collectieve naar individuele oorzaken

Het afgelopen halfjaar is veelvuldig betoogd dat de coronacrisis een herwaardering van de rol van de overheid moet inluiden. Daarbij gaat het vooral om het grote belang van publieke voorzieningen – zorg, onderwijs – en het opvangen van de klappen van de crisis. De coronacrisis heeft echter ook een ander belangrijk aspect van de verhouding tussen overheid en samenleving, of beter tussen collectief en individu, blootgelegd. Dat is, dat de nadruk op individuele verantwoordelijkheid, die sinds enkele decennia het maatschappelijke en politieke discours domineert, op een misvatting berust.

In de jaren tachtig en negentig van de vorige eeuw veranderde het dominante denken over de relatie tussen individu en collectief. Enigszins gechargeerd uitgedrukt, overheerste tot in de jaren tachtig de opvatting dat

maatschappelijke problemen primair werden veroorzaakt door 'het systeem': door structurele maatschappelijke factoren. Die konden alleen gezamenlijk, collectief worden aangepakt. Armoede was het resultaat van een tekort aan fatsoenlijk betaald werk, schooluitval

De afgelopen twee decennia is het percentage mensen tussen de 15 en 65 met een uitkering ongeveer gelijk gebleven

vloeiende voort uit elitaire onderwijsstructuren, criminaliteit was het gevolg van achterstelling en ongelijke kansen, en werkloosheid werd veroorzaakt door economische herstructureringen en vernietiging van banen.

De oplossing werd dan ook gezocht in het hervormen van de maatschappelijke structuren en instituties. Armoede moest worden bestreden met hogere uitkeringen en een hoger minimumloon. Het sterk gestratificeerde middelbaar onderwijs moest worden vervangen door een middenschool, die iedereen, ongeacht afkomst, gelijke kansen zou bieden. Criminelen moesten niet worden opgesloten, maar aan werk worden geholpen. En werkloosheid moest worden bestreden door meer banen in de publieke sector te scheppen en door het beschikbare werk te herverdelen.

Vanaf de jaren tachtig veranderde dit denken radicaal. Vele critici betoogden dat het 'collectivistische' denken ongewenste en zelfs perverse effecten sorteerde. Door burgers tot willoze slachtoffers te bestempelen, werd hen hun verantwoordelijkheid ontnomen en werden zij ontmoedigd om zelf hun lot te verbeteren. Het beleid maakte hen tot passieve, afhankelijke burgers die permanent aan het infuus van de overheid lagen. Als gevolg hier-

van raakte de overheid steeds meer overbelast en drukte de publieke sector steeds zwaarder op de economie.

De gedachte dat burgers meer op eigen benen moeten staan en minder afhankelijk moeten zijn van de overheid, werd de leidende gedachte van het overheidsbeleid sinds de jaren negentig. Dit werd kernachtig verwoord in de Troonrede van 2013 waarin de koning uitsprak ‘... dat de klassieke verzorgingsstaat langzaam maar zeker verandert in een participatiesamenleving. Van iedereen die dat kan, wordt gevraagd verantwoordelijkheid te nemen voor zijn of haar eigen leven en omgeving.’⁵ Vooral op het terrein van werk en inkomen heeft dit diepe sporen nagelaten. Nagenoeg alle wijzigingen in het arbeidsmarkt- en socialezekerheidsbeleid sinds begin jaren negentig hadden tot doel de zelfstandigheid en verantwoordelijkheid van de individuele burger te vergroten.

Een collectief probleem los je niet op met individuele verantwoordelijkheid

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

De vraag is wat in het licht van de coronacrisis nog de waarde is van deze benadering. Als de coronacrisis, maar ook de financiële crisis van 2009, iets duidelijk maakt, dan is het wel dat verlies van werk of langdurige werkloosheid niet in de eerste plaats aan persoonlijke tekortkomingen te wijten is. In een crisisperiode neemt het aantal mensen met een te laag arbeidsvermogen of onvoldoende motivatie natuurlijk niet plotseling sterk toe. Het is dan ook zinloos om de verantwoordelijkheid voor dit probleem primair bij het

individu te leggen. Toch doen we dat telkens weer, zelfs nu in deze crisistijd. Zo wordt momenteel breed gepleit voor meer investeringen in omscholing en begeleiding naar werk in een andere sector.⁶

Het belang van scholing lijkt evident, gezien het grote verschil in arbeidsparticipatie tussen hoger en lager opgeleiden (zie figuur 2). Opleiding is echter ook in belangrijke mate een ‘positioneel’ goed.⁷ Dat wil zeggen dat niet alleen – en misschien zelfs niet in de eerste plaats – het *absolute* niveau van een opleiding van belang is, maar vooral het *relatieve* niveau.⁸ Wat telt bij een sollicitatie is vooral dat je niet lager opgeleid bent dan andere kandidaten. Voor individuele personen is het daarom heel verstandig om te investeren in een opleiding, want dat kan je kansen aanzienlijk vergroten. Maar de opleidingsinspanning van de één verkleint de kans van een ander. Zolang het totale aantal banen beperkt is, is de maatschappelijke opbrengst van meer scholing dan ook zeer gering.

Als iemand werkloos is, wordt tegenwoordig als eerste gevraagd: wat is zijn of haar tekortkoming en hoe kunnen we die repareren?

Scholing heeft wel maatschappelijke meerwaarde als er veel moeilijk vervulbare vacatures zijn, waarvoor onvoldoende gekwalificeerde kandidaten beschikbaar zijn. Maar dit geldt vooral op een krappe arbeidsmarkt, zoals tot begin dit jaar, en dan toch vooral voor mensen die al wat beter opgeleid zijn en de capaciteit hebben om zich verder te ontwikkelen. Voor de groep laagopgeleiden, met de zwakste positie op de arbeidsmarkt, is dit vaak geen reëel perspectief.

Zouden echt zoveel medewerkers in de catering kunnen worden omgeschoold voor een zorgberoep, zoals premier Rutte bij de presentatie van het derde steunpakket op 28 augustus 2020 suggereerde? Te gemakkelijk wordt verondersteld dat iedereen hoger geschoold kan worden, zonder dat men zich afvraagt waarom een grote (maar wel slinkende) groep alleen met veel moeite een startkwalificatie (mbo 2-niveau) heeft weten te bereiken, of zelfs dat niveau niet. Op een ruime arbeidsmarkt, waarvan de komende jaren sprake zal zijn, leiden extra scholingsinspanningen vooral tot verdringing van laagopgeleiden door iets minder laagopgeleiden.

Wat voor scholing en training geldt, geldt ook voor veel andere re-integratie-instrumenten. Bijna alle zijn erop gericht om de kans van individuele werkzoekenden op werk te vergroten, door hun positie te verbeteren ten opzichte van andere werkzoekenden. Voor het individu heel nuttig, maar maatschappelijk levert dat weinig op.

Naar een crisisbestendig beleid voor werk en inkomen

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

Om te beginnen zou het verstandig zijn om een meer structurele regeling in te voeren om de gevolgen van een economische terugval op

te vangen in plaats van telkens tijdelijke noodmaatregelen te nemen. Te denken valt aan een structurele NOW-regeling, waarbij werkgevers automatisch compensatie ontvangen in geval werknemers korter gaan werken vanwege een sterke terugval in de omzet.⁹

Aangezien deze regeling bedoeld is om werkloosheid en dus een beroep op de WW te voorkomen, ligt het voor de hand om de compensatie te baseren op de hoogte van de WW-uitkering, dat wil zeggen 75% of 70% van het loon. Bovendien dient de compensatie een tijdelijk karakter te hebben om te voorkomen dat een bedrijf dat niet levensvatbaar is, blijvend subsidie ontvangt. In lijn met de derde ronde van de NOW zou de subsidie stapsgewijs kunnen worden verminderd. Maar aangezien een recessie gemakkelijk twee jaar kan duren, zou de subsidie maximaal twee jaar moeten duren (even lang als de maximum WW-uitkering). Feitelijk is het voorstel om de WW-uitkering in te zetten om ontslag te voorkomen in plaats van om het inkomensverlies als gevolg van ontslag te compenseren.

Een Wsw-nieuwe stijl

Het voorstel voor een structurele NOW-regeling is gebaseerd op de constatering dat werkloosheid in de eerste plaats een macro-economische oorzaak heeft en niet wordt veroorzaakt door individuele tekortkomingen. Niettemin spelen individuele factoren wel een belangrijke rol, zoals blijkt uit de grote verschillen in kans op werk of werkloosheid. Maar dat individuele kenmerken van belang zijn, betekent nog niet per se dat het beleid bij die individuele factoren moet aangrijpen om effectief te zijn. Vaak zijn die individuele factoren eenvoudigweg niet te veranderen, omdat ze onlosmakelijk met de persoon verbonden zijn, zoals herkomst, sekse of handicap. Voor zover die factoren wel te 'repareren' zijn – denk aan opleiding of motivatie – zal dit, zoals eerder betoogd, veelal wel de kansen van het individu vergroten, maar tegelijkertijd die van anderen verkleinen.

Het is belangrijk hierbij onderscheid te maken tussen structurele en incidentele factoren. Structurele factoren (zoals een handicap of een lage opleiding) maken mensen langdurig of permanent kwetsbaar, waardoor zij weinig kans maken op een stabiele en fatsoenlijke positie op de arbeidsmarkt. Incidentele factoren (zoals gedwongen ontslag) maken mensen tijdelijk kwetsbaar, maar hoeven op langere termijn een goede arbeidsmarktpositie niet in de weg te staan.

Op een ruime arbeidsmarkt leiden extra scholingsinspanningen vooral tot verdringing van laagopgeleiden door iets minder laagopgeleiden

Het creëren van speciale (gesubsidieerde) werkplekken is een zinnvolle aanpak voor mensen die structureel niet op eigen kracht aan het werk kunnen komen. Maar dan moet het niet om een tijdelijke maatregel gaan en moet het doel niet zijn dat de deelnemers na verloop van tijd doorstromen naar een reguliere baan. Dat was precies de reden waarom de banenpools, Melkertbanen, WIW-banen en ID-banen na verloop van tijd weer werden afgeschaft. Alleen de sociale werkvoorziening (Wsw) heeft het lang weten vol te houden, omdat uitstroom naar regulier werk daarbij geen doel was. Tot het vorige kabinet besloot dat Wsw'ers voortaan ook met een loonkostensubsidie in een reguliere baan aan het werk moesten kunnen.

Hoewel de Wsw zeker niet perfect is, is de gedachte erachter in essentie juist. Er is daarom alle reden om een Wsw-nieuwe stijl in te voeren.¹⁰ Die zou in ieder geval iets anders moeten zijn dan de 'beschutte werkplekken' die gemeenten (moeten) creëren,

aangezien die vooralsnog niet als volwaardig werk met normale arbeidsvoorwaarden kunnen worden beschouwd. Uitgangspunt voor een Wsw-nieuwe stijl zou moeten zijn dat het om permanent werk gaat, dat uitstroom naar regulier werk geen doel is (maar waar mogelijk wel wordt bevorderd) en dat het werk primair op sociale en niet op economische gronden wordt beoordeeld. Dit laatste betekent dat men moet accepteren dat het duurder kan zijn om iemand op een sociale werkplek te laten werken dan haar of hem een uitkering te verstrekken (al zal dit zeker niet voor iedereen gelden). Die prijs moeten we als samenleving bereid zijn te betalen als we ook de meest kwetsbare groepen in staat willen stellen volwaardig aan de samenleving deel te nemen.

Ook met een Wsw-nieuwe stijl zal niet iedereen die kan en wil werken daadwerkelijk aan het werk geholpen kunnen worden. Daarom is het gewenst om hiernaast de banenafpraak voort te zetten en de doelgroep zelfs uit te breiden zodat meer mensen met een kwetsbare arbeidsmarktpositie met een loonkostensubsidie op een reguliere arbeidsplaats aan het werk geholpen worden.

De WW-uitkering als opstap naar werk

Naast structureel kwetsbare groepen zijn er mensen die tijdelijk, veelal door pech, in een kwetsbare positie zijn beland. Dit kan bijvoorbeeld het gevolg zijn van verlies van werk bij een reorganisatie of faillissement. Of van de pech dat je een aantal malen bij een sollicitatie net achter het net hebt gevestigd en nu als langdurig werkloze minder kans maakt om te worden aangenomen – simpelweg omdat je al langere tijd werkloos bent. Er is daarom veel aan gelegen om te voorkomen dat mensen langer dan een halfjaar werkloos blijven.

Het beste kunnen we al beginnen vóórdat een werknemer werkloos wordt en een uitkering aanvraagt. Het valt te prijzen dat het kabinet geld beschikbaar stelt om al voordat

het ontslag ingaat werknemers ondersteuning te bieden bij het zoeken van nieuw werk — al valt nog te bezien of dit echt van de grond gaat komen. Dit vergt een goede samenwerking en afstemming tussen de sociale partners en het UWV. Als werknemers een om- of bijscholingstraject wordt aangeboden, moet deze wel gericht zijn op een nieuwe functie waarvoor nu onvoldoende geschikte arbeidskrachten beschikbaar zijn. Anders leidt scholing tot verdringing van andere werkzoekenden.

Tijdens een recessie is echter meestal niet een 'verkeerde' opleiding maar een gebrek aan banen de belangrijkste belemmering om weer aan het werk te komen. Omdat behoud van werkritme van groot belang is voor de toekomstige arbeidsmarktkansen, is het gewenst om de werkzoekende zoveel mogelijk actief te houden. Daarom zouden werklozen met een WW-uitkering ruimere mogelijkheden moeten krijgen om verschillende activiteiten te ontplooiën. Te denken valt aan vrijwilligerswerk, een stage bij een potentiële toekomstige werkgever, gedeeltelijke werkhervatting met behoud van een deel van de uitkering en om- of bijscholing.

Activering van de sociale zekerheid zou dus enerzijds moeten inhouden dat de WW-uitkering structureel wordt ingezet om werkloosheid te voorkomen (in de vorm van een structurele NOW-regeling) en anderzijds dat de WW-uitkering wordt ingezet als een opstap om weer aan het werk te komen. Op deze manier wordt activering van de sociale zekerheid

letterlijk opgevat, namelijk als het inzetten van uitkeringsgeld om meer mensen aan het werk te houden en aan het werk te helpen.

Tot besluit

Dat de coronacrisis in veel opzichten een unieke gebeurtenis is, moet ons niet in de verleiding brengen om te denken dat een economische crisis als de huidige een uitzonderlijke gebeurtenis is en dat daarna de 'normale' situatie weer zal terugkeren. Omdat periodieke crises eigen zijn aan ons economische systeem moet het overheidsbeleid op het gebied van werk en inkomen veel robuuster worden. Bovendien moet worden erkend dat de sterke nadruk in het beleid van de afgelopen decennia op individuele verantwoordelijkheid weinig heeft opgeleverd.

In dit artikel heb ik daarom bepleit om een nieuwe invulling te geven aan 'activering', namelijk door de WW-uitkering in te zetten om werkloosheid te voorkomen en om werklozen te ondersteunen om weer aan werk te komen. Daarnaast is voor structureel kwetsbare groepen een permanent stelsel van gesubsidieerde arbeid — een Wsw nieuwe stijl — onmisbaar om hen in staat te stellen volwaardig aan de samenleving deel te nemen.

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

Noten

- 1 Dit artikel is gebaseerd op een (gelijknamig) essay dat is geschreven op verzoek van Instituut Gak.
- 2 Er zijn ook andere termen in omloop, waarmee grosso modo hetzelfde wordt aangeduid: 'werk boven inkomen', 'van nazorg naar voor-
3 zorg', van 'redistributief naar predistributief beleid'.
4 Zie bijvoorbeeld: De Koning, J. (2010). Vorm boven inhoud: het actief arbeidsmarktbeleid in de afgelopen dertig jaar. *Tijdschrift voor Arbeidsvraagstukken*, 26(4), pp. 380-396.
- 5 Zie de Troonrede 2013.
- 6 Zie bijvoorbeeld Jongen, E. & Koning, P. (2020). *Lessen voor de NOW*. CPB coronapublicatie. Den Haag: Centraal Planbureau.
- 7 Haag: Centraal Planbureau; CPB (2020). *Kansrijk arbeidsmarktbeleid — Update actief arbeidsmarktbeleid*. Den Haag: Centraal Planbureau.
- 8 CPB (2016). *Kansrijk arbeidsmarktbeleid*. CPB-Boek 16. Den

- 7 Hirsch, F. (1976). *Social limits to growth*. Londen: Routledge & Kegan Paul.
- 8 Collins, R. (1979). *The Credential Society*. New York: Academic Press.
- 9 Vergelijk voor een soortgelijk voorstel Jongen, E. & Koning, P. (2020). *Lessen voor de NOW*. CPB coronapublicatie. Den Haag: Centraal Planbureau.
- 10 Recent wordt er, ook in PvdA-kring, regelmatig gepleit voor een basisbaan. Vaak is echter niet duidelijk of het hierbij zou moeten gaan om structureel werken evenmin of de basisbaan alleen bedoeld is voor structureel kwetsbare groepen of ook voor mensen die tijdelijk weinig kans op werk hebben.