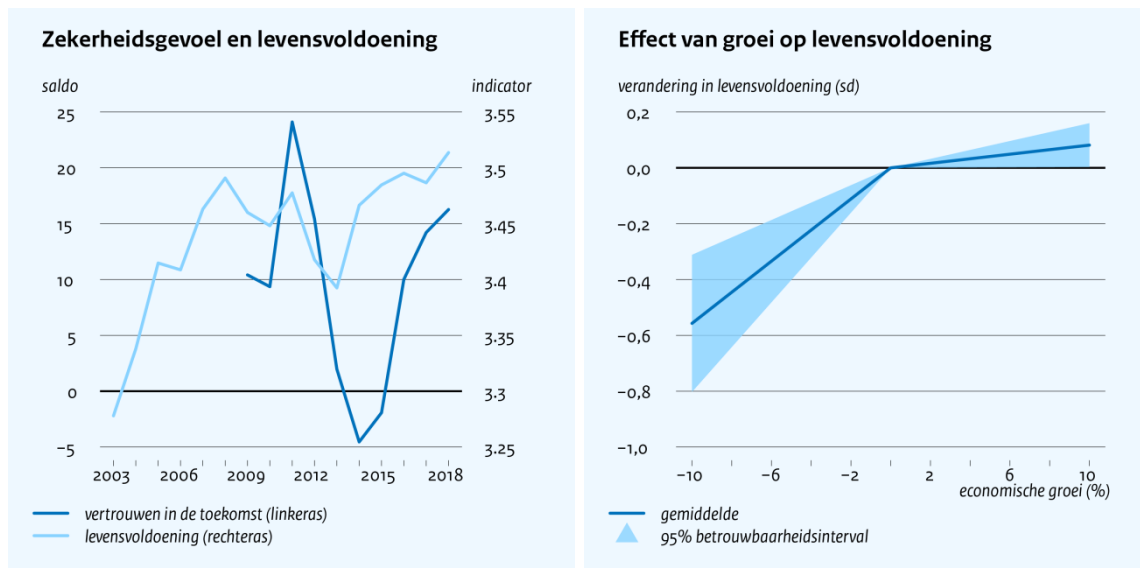


1.2 Beschouwing: What goes up, must come down

Een hoogconjunctuur overlijdt niet aan ouderdom, maar heeft ook niet het eeuwige leven. Door schokken draait een economie niet op een vast toerental. Natuurrampen, technologie, gedragsveranderingen en (inter-)nationaal beleid veranderen het toerental. Een aantal schokken en risico's dient zich aan. De Duitse en Chinese economieën presteren minder zonnig dan voorheen; de gevolgen van Brexit en handelsoorlogen tekenen zich steeds nadrukkelijker af. Nederland lijkt tien jaar na de grote recessie weer tegen een stootje te kunnen, maar de dynamiek op de arbeidsmarkt is veranderd. Waar moet je eigenlijk op letten - als beleidsmaker - als het economisch tegen zit? En hoe wapen je je het best tegen negatieve schokken, als voorkomen niet (meer) tot de mogelijkheden behoort?

De Nederlandse economie lijkt weer boven Jan. De economische groei is vier jaar op een rij boven de 2% per jaar uitgekomen, de werkloosheid is gedaald tot een zeer laag niveau en de koopkracht neemt al vijf jaar toe. Internationaal gezien zijn de arbeidsproductiviteit en de consumptie per hoofd van de bevolking hoog. De overheidsfinanciën zijn redelijk op orde. Ook de tevredenheid met het eigen leven is, vanaf een hoog niveau, enigszins toegenomen, net als het vertrouwen in de toekomst (zie figuur 1.7 links). Niet alleen harde economische variabelen als bruto binnenlands product en werkloosheid, maar ook deze zachtere indicatoren van het welbevinden van de Nederlandse bevolking suggereren dat het beter gaat. Toch is het niet alleen maar rozengeur en maneschijn.

Figuur 1.7 Levensvoldoening is hoog, maar dit kan snel afnemen bij een recessie (a)



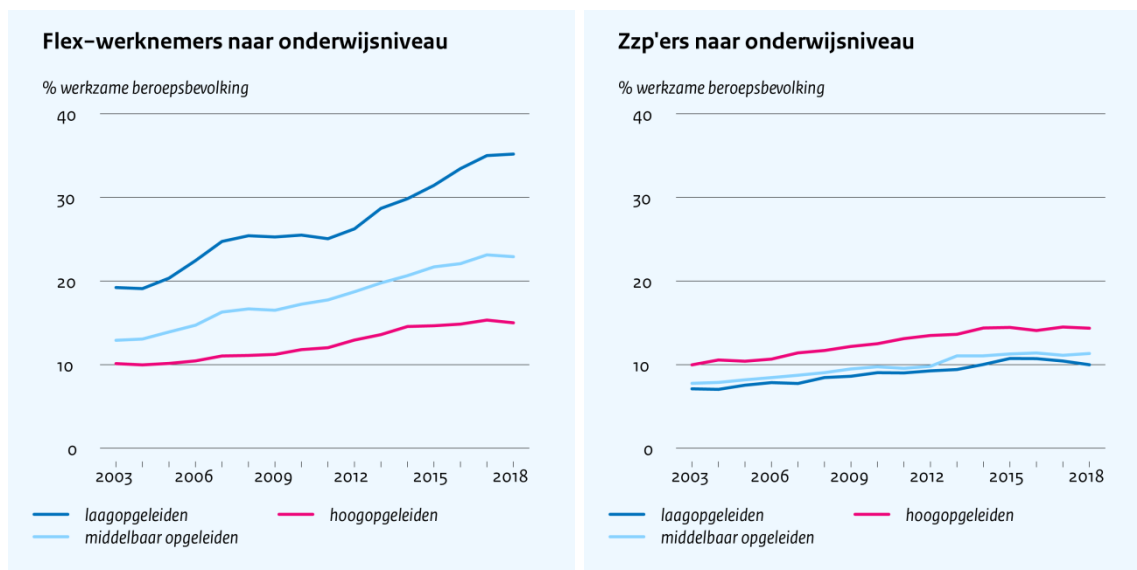
(a) Tevredenheid met het eigen leven is gebaseerd op de volgende vraag in de Eurobarometer-enquête, gesteld aan een representatieve doorsnede van de Nederlandse bevolking: bent u door de bank genomen zeer tevreden, tamelijk tevreden, niet erg tevreden of totaal niet tevreden met het leven dat u leidt? Vertrouwen in de toekomst is gebaseerd op de volgende vraag in het Continu Onderzoek Burgerperspectieven van het SCP: In hoeverre bent u het eens of oneens met: 'Ik heb het gevoel dat ik weinig grip heb op mijn eigen toekomst. De rechterfiguur is gebaseerd op De Neve e.a., 2018.

Bron: CBS, SCP en Europese Commissie ([link](#)).

Door de flexibiliserende arbeidsmarkt is de kwetsbaarheid van Nederlanders voor conjuncturomslagen toegenomen. De Nederlandse arbeidsmarkt is blijvend veranderd. Meer werknemers hebben nu een flexibel arbeidscontract en het aantal zzp'ers is toegenomen. Vooral laagopgeleiden hebben flexibele contracten: in 2003 had 26% van de laagopgeleide werkzame beroepsbevolking een flexibel contract of was zzp'er, nu is dat

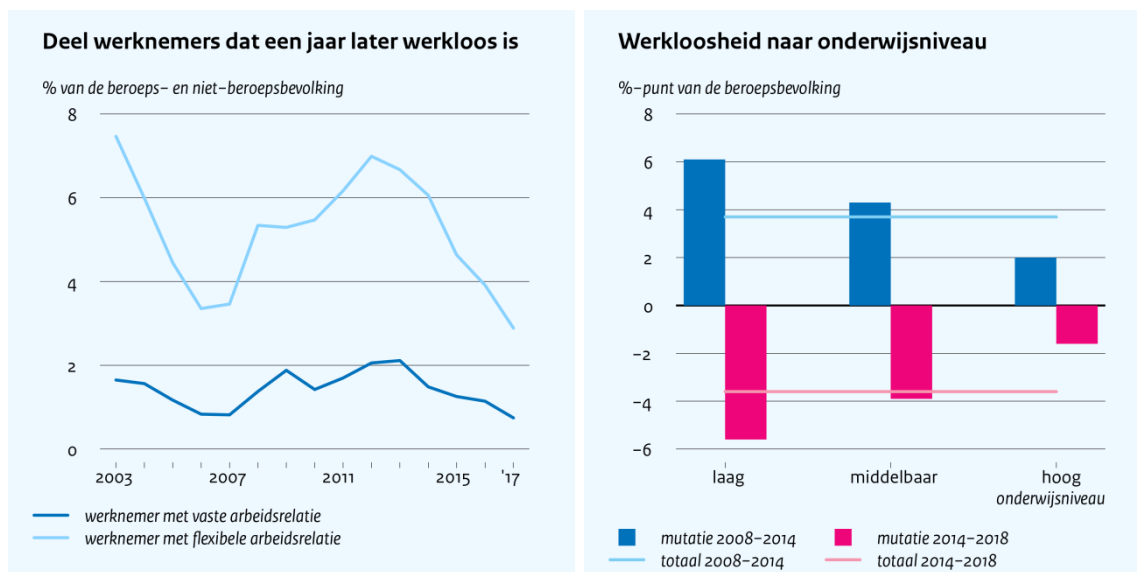
45%. Slechts een minderheid van de werknemers heeft vrijwillig gekozen voor een flexibel contract.⁹ De groei van flexibele arbeid was in Nederland sterker dan in andere Europese landen.

Figuur 1.8 Flexibele arbeid vooral gestegen voor laagopgeleiden sinds 2003, meer hoogopgeleide zelfstandigen



Bron: CBS ([link](#)).

Figuur 1.9 Werknemers met flexibel arbeidscontract en laagopgeleiden hebben een grotere kans op werkloosheid



Bron: CBS ([link](#)).

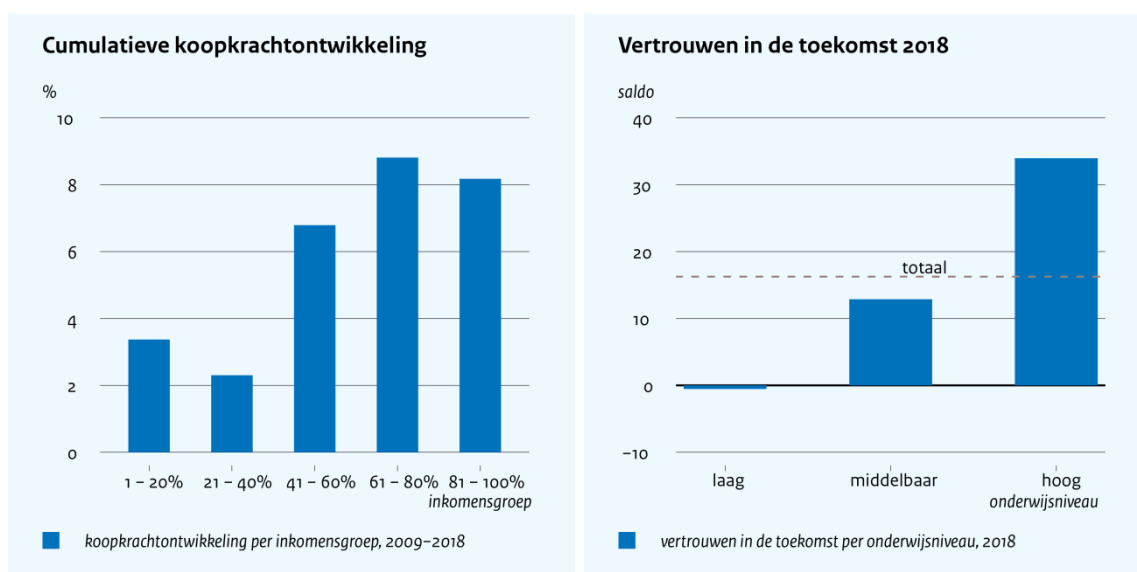
Door de toegenomen flexibilisering van de arbeidsmarkt zijn de negatieve gevolgen bij de volgende neergang ongelijker verdeeld. Werknemers met een flexibel arbeidscontract hebben immers een grotere kans om werkloos te worden (figuur 1.9). Hun kans op armoede is drie keer zo hoog.¹⁰ Zzp'ers, die gemiddeld al minder verdienen, zien door minder opdrachten en lagere tarieven hun inkomen tijdens recessies sterker teruglopen.

⁹ Bolhaar, J., M. de Graaf-Zijl en B. Scheer, 2018, Three Perspectives on the Dutch Growth of Flexible Employment, De Economist (2018) 166:403-432 ([link](#)).

¹⁰ Euwals, R., M. De Graaf-Zijl en D. van Vuuren, 2016, Flexibiliteit op de arbeidsmarkt, CPB Policy Brief 2016/14 ([link](#)).

De flexibilisering heeft de verschillen tussen laag- en hoogopgeleiden vergroot. Laagopgeleiden hebben de sterkste stijging van flexibele arbeidscontracten. Laagopgeleiden worden traditioneel al meer geraakt door recessies. In de vorige crisis liep de werkloosheid onder laagopgeleiden op met 6%-punt, tegen 2%-punt voor hoogopgeleiden. In de daaropvolgende herstelperiode is de werkloosheid onder laagopgeleiden sterker gedaald, maar er blijven grote verschillen: eind 2018 was 5,9% van de laagopgeleiden werkloos, tegen 2,3% van de hoogopgeleiden. Ook de koopkrachtstijging van lage inkomensgroepen is duidelijk achtergebleven bij die van hogere inkomensgroepen (zie figuur 1.10 links). De effecten van de flexibilisering van de arbeidsmarkt worden vooral onder laagopgeleiden gevoeld (zie figuur 1.8). Dit verhoudt zich slecht tot het bekende Nederlandse adagium: de sterkste schouders dragen de zwaarste lasten.

Figuur 1.10 Grote verschillen in koopkrachtontwikkeling (a) en vertrouwen in de toekomst (b)



(a) Op basis van de dynamische koopkrachtcijfers per deciel, zoals gepubliceerd door het CBS per jaar voor de periode 2009-2017, aangevuld met statische koopkrachtcijfers per 20%-inkomensgroep van het CPB voor 2018. De figuur geeft een indicatie voor huishoudens die alle jaren tot dezelfde inkomensgroep behoorden, maar niet voor huishoudens die in deze periode tot verschillende inkomensgroepen hebben behoord.

(b) Voor toelichting op rechterfiguur zie voetnoot onder figuur 1.7.

Bron: CBS, CPB SCP ([link](#)).

Het gaat goed met het welbevinden van de Nederlanders, maar bij een recessie kan de tevredenheid snel afnemen. Economische groei en welbevinden gaan samen op, maar het effect en de klap van een recessie op het welbevinden lijken veel groter dan de oppepper van een hoogconjunctuur. Bij een economische dip stijgt de werkloosheid, neemt de onzekerheid toe en valt de levensvoldoening terug. Er zijn aanwijzingen dat de levensvoldoening meer daalt bij een daling van het bbp dan dat het toeneemt bij een stijging van het bbp met hetzelfde percentage (figuur 1.7 rechts).¹¹ Verliesaversie is een belangrijke verklaring uit de gedragseconomie voor dit fenomeen. Gegeven het feit dat laagopgeleiden sterker geraakt zijn door de grote recessie is het niet verwonderlijk dat het vertrouwen in de toekomst onder laagopgeleiden veel lager is dan onder hoogopgeleiden (zie figuur 1.10 rechts). De toegenomen verschillen tussen groepen op de arbeidsmarkt kunnen ertoe leiden dat bij een nieuwe crisis het effect op het welbevinden van mensen groter zal zijn.

¹¹ De Neve, J-E, , G. Ward, F. De Keulenaer, B. Van Landeghem, G. Kavetsos en M. I. Norton, 2018, The Asymmetric experience of positive and negative economic growth: Global evidence using subjective well-being data, *The Review of Economics and Statistics*, mei 2018, 100(2): 362-375 ([link](#)).

This time is different? Traditioneel gaat Nederland bij de eerste tekenen van tegenspoed in de stand van bezuinigen¹² en hervormen. Dit heeft wel een prijs. De onzekerheid neemt verder toe, bezuinigingen dempen de toch al lage groei, het welbevinden krijgt een knauw.

Het klassieke economenantwoord op een conjuncturomslag - automatische stabilisatie – wint aan kracht als je welbevinden¹³ als uitgangspunt voor beleid neemt. Trendmatig begrotingsbeleid zorgt ervoor dat het begrotingssaldo mee ademt met de economische ontwikkeling en automatische stabilisatoren zullen het effect van een economische neergang dempen. Minder mensen verliezen werk, met positieve gevolgen voor inkomen, zingeving en welbevinden. Recent is de stabilisatiefunctie van de begroting versterkt door een aantal conjunctuurgevoelige posten buiten de uitgavenkaders te plaatsen. Het begrotingssaldo staat door de gunstige conjunctuur in de plus, de overheidsschuld daalt rap. Volgens de Nederlandse regels is er dus ruimte om bij een eventuele neergang het trendmatig begrotingsbeleid vol te houden. Daar zou Brussel toch van te overtuigen moeten zijn, ook bij eventuele spanningen met de preventieve arm van het stabiliteits- en groeipact.

Trendmatig begrotingsbeleid voorkomt ook kostbaar zwabberbeleid. De recente crisis en het daarop volgend economisch herstel hebben een opeenvolging van bezuinigingen en intensiveringen gekend. Fraaie voorbeelden van dit type beleid zijn bezuinigingen op, respectievelijk intensiveringen in de langdurige zorg en de kinderopvang. Dit heeft de op- en neergang van de conjunctuur versterkt, in plaats van afgeremd. De betere uitgangspositie op dit moment maakt het mogelijk om zigzagbeleid de volgende keer te voorkomen, en daarmee de bijbehorende gevolgen in termen van werkloosheid, inkomen, ongelijkheid, welbevinden en ondoelmatigheid te beperken.

Hervormen gaat in Nederland gemakkelijker tijdens een recessie, maar deze timing kent ook belangrijke nadelen. Economische hervormingen kunnen de levensstandaard op lange termijn verhogen en nieuwe uitdagingen het hoofd bieden. De druk van een economische crisis kan het gemakkelijker maken om hervormingen door te voeren. Voordelen op lange termijn kunnen echter gepaard gaan met kosten op korte termijn. Bij beslissingen over hervormingen zijn ook deze kosten belangrijk, vooral als deze op korte termijn kwetsbare groepen treffen die al relatief hard geraakt worden door de recessie. Juist in barre tijden hebben mensen behoefte aan een overheid die beschutting biedt.

De trage voortgang bij het adresseren van de flexibiliserende arbeidsmarkt resulteert in vermijdbare effecten op het welbevinden en de ongelijkheid. De nadelen die aan flexibele arbeidsrelaties zijn verbonden, komen voor een betrekkelijk groot deel voor rekening van zwakkere groepen op de arbeidsmarkt. Dit geldt in sterkere mate tijdens recessies en economische crises. Algemene maatregelen die de lasten en lasten van flexibele arbeid gelijkjer verdelen, zullen ook positief uitwerken tijdens een volgende economische dip.

Slim beleid richt zich op de goed gedefinieerde doelen, met effectieve middelen en een juiste timing. De veranderende arbeidsmarkt heeft de bestaande kwetsbaarheid van groepen met een zwakke arbeidsmarktpositie vergroot, met navenante gevolgen voor vertrouwen en welbevinden. Nederland bevindt zich in een goede uitgangspositie voor een onvermijdelijke conjuncturele omslag, maar op dit punt is er huiswerk. Voor het overige geldt: pas het handboek economie toe en zet in op trendmatig beleid. Zeker als je verder wilt kijken dan het bbp.

¹² Suyker, W., 2016, Opties voor begrotingsbeleid, CPB Policy Brief 2016/02 ([link](#)).

¹³ Stiglitz, J., J. Fitoussi en M. Durand, 2018, Beyond GDP: Measuring What Counts for Economic and Social Performance, OECD Publishing ([link](#)).