



Lessen voor de NOW

Het gebruik van de NOW is gedaald, maar de mate waarin de overheid loonkosten subsidieert is nog steeds historisch.

De NOW is een effectieve maatregel voor het behoud van werkgelegenheid op de korte termijn.

Bij een langdurige schok neemt het werkgelegenheidseffect af en leidt verminderde reallocatie tot een lagere productiviteit. Daarom is het van belang de prikkels en ondersteuning voor reallocatie te vergroten.



Coronapublicatie

In deze reeks publicaties belicht het CPB de economische gevolgen van de coronacrisis

CPB coronapublicatie

Egbert Jongen,
Pierre Koning (Universiteit Leiden en Vrije Universiteit Amsterdam)

augustus 2020

1 Inleiding

Het CPB publiceert een reeks publicaties over de economische gevolgen van de coronacrisis. Hiermee levert het een actieve bijdrage om het beleid te ondersteunen met onafhankelijke, wetenschappelijk onderbouwde, inzichten en ramingen.¹

De NOW heeft een belangrijke rol gespeeld in het behoud van werkgelegenheid aan het begin van de coronacrisis. Nu een deel van de bedrijven langdurig een lagere productiviteit kent, neemt het belang van prikkels en ondersteuning voor reallocatie toe. De NOW is een tegemoetkoming in de loonkosten voor bedrijven die meer dan 20% omzetverlies lijden tijdens de coronacrisis. De NOW kent aanzienlijke voordelen bij vooral een kortdurende daling in de omzet, door de link tussen bedrijven en werknemers te behouden. Bij een langduriger daling in de omzet nemen deze voordelen af en neemt het belang van prikkels en ondersteuning voor reallocatie toe. Een lager vergoedingspercentage voor werkgevers en/of minder loondoorbetaling voor werknemers (een 'loonoffer') vergroten de prikkels voor reallocatie. Daarbij zijn er wel aanzienlijke juridische obstakels en uitvoeringskosten bij een loonoffer, en zonder een loonoffer neemt het risico op ontslag toe bij een lager vergoedingspercentage voor de werkgever. Naast het vergroten van de financiële prikkels voor reallocatie is het ook mogelijk om werknemers in getroffen bedrijven te ondersteunen bij reallocatie, bijvoorbeeld door omscholing, werk-naar-werkbegeleiding en/of mobiliteitssubsidies.

2 Korte historie en internationale vergelijking van de NOW

De NOW was de opvolger van de bijzondere regeling Werktijdverkorting (wtv). De Tijdelijke Noodmaatregel Ondersteuning Werkgelegenheid (NOW) is een tegemoetkoming in de loonkosten voor werkgevers die kampen met een substantieel omzetverlies als gevolg van de coronacrisis.² De NOW is de opvolger van de voormalige regeling wtv. De uitvoering van de wtv liep tegen problemen aan bij de ongekend hoge aantallen aanvragen na de uitbraak van de coronapandemie.³ Onder hoge druk werd daarom een regeling in het leven geroepen die gemakkelijker was uit te voeren en daarmee op korte termijn ondersteuning kon bieden aan het enorme aantal bedrijven dat getroffen werd door een sterke omzetsdaling, de NOW. De NOW 1.0 was van toepassing vanaf maart en werd opgevolgd door de NOW 2.0, van toepassing vanaf juni (zie beneden). Bij de NOW 1.0 kreeg de werkgever bij een omzetverlies van meer dan 20% maximaal 90% van de loonsom vergoed, *pro rata* naar de daling in de omzet (bij 100% omzetsdaling 90%, bij 50% omzetsdaling 45% *et cetera*). De tegemoetkoming werd verhoogd met 30%, voor o.a. vakantiegeld en het werkgeversdeel van de pensioenpremie. De tegemoetkoming gold voor de loonkosten in de maanden maart, april en mei. Voor de bepaling van het omzetverlies werd de omzet gemeten over drie maanden, waarbij de werkgever kan kiezen deze referentieperiode te laten starten op 1 maart, 1 april of 1 mei. De omzet in de referentieperiode werd afgezet tegen de omzet in 2019 gedeeld door vier. Voor de bepaling van de loonsom werd in beginsel gekeken naar de maand januari 2020. Eventueel kon de loonsom van de maanden maart t/m mei 2020 gehanteerd worden bij de subsidievaststelling, mits de loonsom in de periode maart t/m mei 2020

¹ Inzet CPB in tijden van corona, CPB, 2020 ([link](#)).

² Zie [link](#).

³ Zie [link](#).

hoger is dan driemaal de loonsom van januari 2020. De werkgever werd geacht 100% van de loonsom door te betalen gedurende de periode van de tegemoetkoming. Een lagere loonsom, bijvoorbeeld door het verlopen van tijdelijk contracten of het minder gebruik maken van inval- en oproepkrachten, werd in mindering gebracht op de tegemoetkoming. Bij een ingediende ontslaanvraag bij UWV om bedrijfseconomische redenen werd de definitieve subsidie verder verlaagd met 50% van de loonsom van de werknemer die vertrok. De werkgever ontving maandelijks een voorschot van 80% van de tegemoetkoming, dat werd verspreid over drie maanden. De uiteindelijke (volledige) tegemoetkoming wordt na afloop berekend. Bij een lagere omzetzakking moet de werkgever een deel terugbetalen, bij een hogere omzetzakking krijgt de werkgever meer tegemoetkoming.

De NOW is vanaf juni met vier maanden verlengd tot en met 30 september en op onderdelen gewijzigd.

Bij deze NOW 2.0 is de additionele tegemoetkoming, bovenop de 90%, voor o.a. vakantiegeld en pensioenpremies, verhoogd van 30 naar 40%. De verlaging van de definitieve tegemoetkoming met de loonsom van de werknemer waarvoor om bedrijfseconomische redenen ontslag is aangevraagd, gaat van 150% naar 100%. Wel moeten bedrijven die twintig personen of meer willen ontslaan, de vakbonden hierbij betrekken. Wanneer zij dit niet doen, wordt de totale NOW-tegemoetkoming voor het bedrijf met 5% gekort. Daarnaast worden deelnemende bedrijven verplicht om hun werknemers te stimuleren aan bij- en omscholing te doen. Bedrijven die gebruik maken van de NOW regeling, mogen geen dividend uitkeren over 2020, en geen bonussen uitkeren aan de directie. Maart 2020 is de maand waarover de loonsom wordt bepaald voor de nieuwe tegemoetkoming.

De mate van loonkostensubsidiëring via de NOW was en is historisch, maar het gebruik ligt tot nu toe wel een stuk lager bij de NOW 2.0 dan bij de NOW 1.0. Op 5 juli jl. hadden ruim 148 duizend bedrijven met in totaal ruim 2,6 miljoen werknemers een aanvraag gedaan voor de NOW 1.0.⁴ Ter vergelijking, tijdens de financiële crisis maakten 926 bedrijven gebruik van de bijzondere wtv voor 37 duizend werknemers (2008-2009), en daarna maakten 7836 bedrijven met 77 duizend werknemers gebruik van de deeltijd-WW (2009-2011, De Groot e.a., 2012). Van de NOW 1.0 aanvragen waren er op 5 juli jl. 139 duizend goedgekeurd, en is ruim 7,9 miljard euro aan voorschot uitbetaald (in totaal is voor 9,9 miljard euro subsidie aangevraagd). De (ongewogen⁵) omzetzakking bij de bedrijven die een aanvraag hadden gedaan, was 65%. Sectoren waarvoor veel aanvragen zijn gedaan, zijn de horeca, detailhandel, groothandel, overige commerciële dienstverlening (informatie en communicatie, financiële instellingen, verhuur en handel in onroerend goed), de metaalindustrie, installatie en voertuigen, zorg en welzijn, vervoer en logistiek en uitzendbedrijven. In het bank- en verzekeringswezen, de bouw en bij de overheid (als werkgever) is het aantal aanvragen tot dusver beperkt.⁶ Vooralsnog is het gebruik van de NOW 2.0 een stuk lager dan van de NOW 1.0, maar nog steeds aanzienlijk hoger dan het gebruik van wtv en deeltijd-WW tijdens de financiële crisis.⁷ Uit een enquête onder 800 bedrijven die gebruik hadden gemaakt van de NOW 1.0, maar (nog) niet van de NOW 2.0, geeft 20% aan dat ze dat zeker nog gaan doen, 43% twijfelt en 36% gaat dat zeker niet doen. Voor bedrijven die geen NOW meer gaan aanvragen is de belangrijkste reden (79%) dat het weer beter gaat met de omzet. Bij bedrijven die nog wel de NOW gaan aanvragen wacht 63% tot ze beter zicht hebben op de omzetontwikkeling, aanvragen voor de NOW 2.0 kunnen tot en met 31 augustus 2020 worden gedaan. Op 7 augustus jl. hadden 36 duizend bedrijven een aanvraag gedaan, waarvan er dan 35 duizend waren toegekend, met in totaal 693 duizend werknemers met een (ongewogen) omzetzakking van 54%. Er was op 7 augustus jl. 1,3 miljard euro aan voorschot overgemaakt.

⁴ Zie [link](#).

⁵ Ongewogen met omzet, waardoor een bedrijf met tien werknemers net zo zwaar telt als een bedrijf met tienduizend werknemers.

⁶ In de coronacrisis komt een groot deel van de aanvragers voor de NOW uit de dienstensector. Dit in tegenstelling tot de financiële crisis, toen vooral de industrie gebruikmaakte van de wtv (APE, 2012).

⁷ Zie [link](#).

Tabel 1 Gebruik en vervangingsratio soortgelijke regelingen en werkloosheidsuitkering in geselecteerde landen^a

Land	Gebruik tijdens coronacrisis eind mei ^b	Maximaal gebruik tijdens financiële crisis ^c	Vervangingsratio werktijdverkortingsregeling tijdens coronacrisis ^d	Vervangingsratio werkloosheidsuitkering ^e
België	23	6	50	42
Denemarken	9	0,5	100	53
Duitsland	30	4	60	59
Finland	7	2	49	49
Frankrijk	55	1	70	57
Italië	45	5	46	48
Nederland	28	1	100	75
Portugal	33	0,4	70	55
Spanje	18	0,8	48	48
Tsjechië	18	2	80	70
Verenigd Koninkrijk	32	Onbekend	74	15

Bron: OESO (2020). ^aLanden waarvoor zowel cijfers beschikbaar zijn over gebruik als over vervangingsratio. ^bToegewezen aanvragen eind mei 2020 als percentage van het aantal werknemers in het vierde kwartaal van 2019. ^cMaximaal aandeel (in %) werknemers in werktijdverkorting tijdens de financiële crisis. ^dBruto beloning in werktijdverkorting ('NOW') gedeeld door loon in regulier werk, op het gemiddelde loon in een land en bij een werktijdverkorting van 100%. ^eInitiële bruto werkloosheidsuitkering gedeeld door loon in regulier werk, op het gemiddelde loon in een land.

Veel Europese landen maken gebruik van een vergelijkbare regeling (tabel 1).⁸ Eind mei was Nederland een middenmoter wat betreft het aantal werknemers waarvoor een dergelijke regeling werd gebruikt.⁹ In Canada en vooral de VS is er relatief weinig gebruikgemaakt van werktijdverkorting¹⁰, daar is met name ingezet op het verhogen van de reguliere uitkeringen.

De loondoorbetaling is in Nederland relatief hoog, evenals het maximumbedrag aan subsidie per werknemer. In Nederland krijgen werknemers van werkgevers die gebruik maken van de NOW, 100% van het loon doorbetaald en werkgevers krijgen 90% vergoed tot een maximumloon van 9583 euro per maand. De loondoorbetaling voor werknemers, en het maximumloon waarover de werkgever een vergoeding krijgt, zijn daarmee internationaal gezien hoog (tabel 1).^{11, 12} Naast Nederland kent alleen Denemarken 100% loondoorbetaling. De beloning voor werknemers in de NOW is daarmee ook aanzienlijk hoger dan in de WW (tabel 1). Het Nederlandse systeem is wel flexibel, omdat het gebaseerd is op de omzetsdaling. De daling in de omzet kan daarmee gespreid worden over het werknemersbestand. In veel andere landen komen bedrijven alleen in aanmerking voor subsidie als een werknemer helemaal niet werkt (OESO, 2020). Verder is de duur van de NOW tot op heden internationaal gezien korter dan in landen die al een regeling voor werktijdverkorting kenden (o.a. Duitsland, Frankrijk, Italië, Zwitserland), de maximale duur van de regelingen in andere landen is doorgaans twaalf maanden, maar vergelijkbaar met veel landen die een nieuwe regeling hebben geïntroduceerd (waarvan de duur wellicht nog verlengd gaat worden) (Müller en Schulten, 2020).

⁸ Met dank aan Natalie Corry (OESO) voor het sturen van de data.

⁹ Doorgaans vallen zowel vaste als tijdelijke krachten onder de regeling, maar uitzendkrachten niet. In sommige landen is de regeling uitgebreid naar uitzendkrachten (OESO, 2020).

¹⁰ Mede vanwege obstakels in de uitvoering, zie OESO (2020).

¹¹ Een deel van de Europese landen gaat het vergoedingspercentage verlagen, terwijl andere landen het juist gaan verhogen. In Frankrijk gaat het loondoorbetalingspercentage vanaf oktober 2020 omlaag van 70% naar 60%, in Duitsland gaat het vergoedingspercentage juist omhoog van 60 naar 70 en dan 80% (voor een persoon zonder kinderen, personen met kinderen krijgen een hoger percentage) (OESO, 2020).

¹² Het maximale loon waarover de werkgever subsidie krijgt is in Nederland per maand 9583 euro. In Duitsland is het maximaal 4687, in Denemarken maximaal 4000, in Frankrijk maximaal 5485, in Italië maximaal 1065 en in het Verenigd Koninkrijk maximaal 2500 pond, allemaal per maand (Blanchard e.a., 2020, Giupponi en Landais, 2020, OESO, 2020). Zwitserland kent wel een relatief hoog maximum van 126 duizend Zwitserse franc op jaarbasis (ongeveer 117 duizend euro) (Kopp en Siegenthaler, 2020).

3 Voor- en nadelen van de NOW in theorie

De NOW beschermt de specifieke waarde van de match tussen de werkgever en de werknemer en voorkomt *scarring*. De NOW heeft als uitgangspunt dat de combinatie van een baan en een werknemer waarde vertegenwoordigt en dat deze daarom bescherming behoeft. Werknemers hebben vaak bedrijfsspecifieke kennis waar investeringen van beide partijen aan vooraf zijn gegaan. Daarnaast zijn er kosten gemoeid met het zoeken naar een andere baan of een andere werknemer op het moment dat de economie weer aantrekt. Bovendien kan werkloosheid na ontslag ook leiden tot verlies van algemene vaardigheden die ook bij andere banen relevant zijn – ook wel aangeduid als *scarring* (Giupponi en Landais, 2020).¹³ Tijdens de *lockdown* waren sommige sectoren bovendien verplicht dicht, wat een extra argument kan zijn voor subsidies tijdens werktijdverkorting.

Zonder de NOW ontslaan bedrijven te veel werknemers en vinden er te veel faillissementen plaats. Vanzelfsprekend hebben bedrijven zelf ook een belang om werknemers in dienst te houden, o.a. vanwege de specifieke kennis. Desalniettemin zullen zij toch te snel werknemers ontslaan, ook wanneer de match van werkgever en werknemer nog een maatschappelijk surplus geeft. Dit kan komen door een (inefficiënt¹⁴) gebrek aan liquiditeit bij bedrijven die in principe wel solvabel zijn, doordat lonen neerwaarts rigide zijn bij een daling van de productiviteit en/of omdat bedrijven geen rekening houden met de toename in uitkeringsuitgaven en verminderde belastinginkomsten na een ontslag (Giupponi en Landais, 2020). Het stelsel van ontslagbescherming zet in principe een rem op ontslag door bedrijven, maar in tijden van (zware) recessies kunnen bedrijven relatief gemakkelijk gebruikmaken van ontslag om bedrijfseconomische redenen (met relatief beperkte kosten), en houden zij bovendien vermoedelijk onvolledig rekening met andere externe effecten (Jäger e.a., 2019). Omdat de NOW ook snel liquiditeit verschaft aan bedrijven heeft het op de korte termijn ook een forse stijging van het aantal faillissementen afgewend, en de mogelijke problemen die daardoor ontstaan in bijvoorbeeld de bankensector. Een ander voordeel van een NOW-regeling is dat de uitvoeringsinstanties niet ‘overlopen’ worden door de toestroom van nieuwe aanvragen voor WW- en bijstandsuitkeringen.

De NOW kan de schok bovendien spreiden over meer personen. Een potentieel voordeel van de NOW is verder dat de schok wordt opgevangen door de gehele groep werkenden (of een groot deel daarvan) in plaats van een kleinere groep die ontslagen wordt en dan in de WW belandt (Cahuc en Carcillo, 2011). Hierdoor is de daling in inkomen per werkende kleiner, wat verzekeringswinst oplevert (het marginaal nut van een verloren euro is lager bij een hoger inkomen).

De NOW kan daarnaast vraaguitval beperken. Wanneer personen worden ontslagen leidt dit tot een terugval in het inkomen van huishoudens, dit leidt dan tot minder uitgaven wat wederom kan leiden tot nieuwe ontslagen (OESO, 2020). Weliswaar is de werkloosheidsuitkering in Nederland relatief hoog (tabel 1), maar ook in Nederland kan ontslag leiden tot een daling van de consumptie vanwege het lagere inkomen.¹⁵

¹³ Voor zover personen ondersteund door de NOW helemaal geen uren maken, kan dit effect ook voor personen in de NOW optreden.

¹⁴ Vanwege asymmetrische informatie, waardoor banken moeilijk solvabele van insolvabele bedrijven kunnen onderscheiden, zie Blanchard e.a. (2020).

¹⁵ Dit is ook een van de argumenten voor verlenging van de duur van werkloosheidsuitkeringen in de VS ten tijde van (zware) recessies, om de vraaguitval te beperken.

De NOW vermindert de prikkel voor het maken van omzet. Nu de contactbeperkende maatregelen zijn verlicht, is het belangrijk om weer voldoende prikkels te hebben om omzet te maken. De NOW verlaagt in theorie de prikkel om omzet te maken, omdat de NOW-subsidie afneemt naarmate er meer omzet gemaakt wordt (Burdett en Wright, 1989; Cahuc en Carcillo, 2011). Omdat bedrijven niet de volledige loonkosten krijgen vergoed, en daarnaast ook andere kosten maken, hebben zij echter nog altijd een prikkel om weer meer omzet te maken als het kan.¹⁶ Een deel van de bedrijven die wel gebruikmaakten van de NOW 1.0 maakt ook geen gebruik meer van de NOW 2.0 omdat zij weer meer omzet zijn gaan maken.

De NOW vermindert de reallocatie van werknemers van insolvable naar solvabele bedrijven, de maatschappelijke kosten hiervan nemen toe naarmate de schok langduriger is. Een potentieel nadeel van de NOW is dat het de reallocatie van werknemers van insolvable bedrijven naar solvabele, groeiende bedrijven in de weg staat.¹⁷ Dit geldt zowel voor bedrijven die door de coronacrisis insolvable zijn geworden, of om andere redenen.¹⁸ Naarmate de schok langer duurt, en meer een U- of L-vorm krijgt, is er sprake van een steeds ongunstiger plaatje, waarbij werknemers steeds langer in minder productieve banen blijven zitten. Het belang van reallocatie geldt dus met name voor bedrijven die langdurig of permanent getroffen worden door de coronacrisis. Tot er een vaccin of behandeling is, zullen bedrijven in bijvoorbeeld de horeca, de cultuursector en de evenementensector een lagere productiviteit kennen. Hetzelfde geldt voor de (offline) detailhandel en het personenvervoer, maar deze sectoren worden wellicht ook permanent getroffen door de coronacrisis wanneer personen permanent meer online gaan bestellen¹⁹ en meer op afstand gaan (samen)werken (Blanchard e.a., 2020).

De kosten en baten van de NOW verschillen per sector vanwege verschillen in het belang van specifiek kapitaal/specifieke kennis. De optimale balans tussen het behouden van productieve matches en reallocatie naar meer productieve bedrijven verschilt bovendien tussen sectoren. In industriële sectoren zijn de argumenten voor de NOW wellicht het sterkst, omdat de match tussen werkgever en werknemer relatief veel waarde heeft door voorgaande specifieke investeringen (Cahuc, 2019). Dit verklaart ook waarom soortgelijke regelingen een bredere historie hebben in landen met een omvangrijke industriële sector, zoals Duitsland en Frankrijk. In de dienstensector lijkt de waarde van de match doorgaans minder groot, dit blijkt onder andere uit het relatief hoge verloop van werknemers in deze sector.²⁰

¹⁶ In veel andere landen hebben de werkgevers nagenoeg geen kosten als werknemers in werktijdverkorting 'zitten', daar is de prikkel voor werkgevers om werknemers terug te halen en meer omzet te maken kleiner. Werknemers krijgen daar doorgaans echter een lager loondoorbetalingspercentage, zij hebben juist een hogere prikkel om weer aan de slag te gaan.

¹⁷ Zie ook Van Vuuren en Ter Weel (2011).

¹⁸ Hierbij is het belangrijk te beseffen dat de dienstensector, die zwaar getroffen is door corona, doorgaans een relatief hoog verloop kent ([link](#)). Ook deze reallocatie wordt door de NOW afgeremd.

¹⁹ Online winkelen kreeg in Azië een boost na de SARS uitbraak in 2002-2003 ([link](#)).

²⁰ Binnen de dienstensector zijn er natuurlijk ook specialistisch beroepen met veel specifieke kennis, maar de vraag is of dat de beroepen zijn die geraakt worden in de coronacrisis. Pilot is een voorbeeld van een beroep met veel specifieke kennis in de dienstensector die juist wel geraakt wordt door de coronacrisis.

4 Empirische kennis effecten gerelateerde regelingen

Studies die landen vergelijken (*cross-country* studies) laten zien dat de werkgelegenheid in personen initieel minder sterk daalt in recessies in landen die relatief veel gebruikmaken van werktijdverkorting, maar dit effect verdwijnt na het eerste jaar.²¹ Abraham en Houseman (1994) en Van Audenrode (1994) laten met macrodata voor de jaren 70 en 80 van de vorige eeuw zien dat in de VS, met relatief weinig ontslagbescherming en weinig gebruik van werktijdverkorting, de werkgelegenheid in personen veel sterker reageerde op economische schokken dan in geselecteerde Europese landen, met relatief veel ontslagbescherming en veel gebruik van werktijdverkorting, terwijl de schok in totale uren vergelijkbaar was. Cahuc en Carillo (2011) analyseren de uitkomsten voor een bredere groep OESO-landen tijdens het begin van de Grote Recessie in 2008 en 2009. Zij vinden zelfs dat 1%-punt meer personen in werktijdverkorting leidt tot ongeveer 1%-punt meer werkgelegenheid en ongeveer 1%-punt minder werkloosheid.²² De effecten worden volledig gedreven door personen met een vast contract, voor personen met een flexibel contract zijn er noch positieve noch negatieve effecten.²³ Hijzen en Martin (2013) breiden de set van OESO-landen uit naar 23 en analyseren ook een enigszins langere periode, tot en met 2010.²⁴ Zij vinden ook dat werktijdverkorting in 2009 nog een positieve bijdrage leverde aan de werkgelegenheid, maar dat dit effect in 2010 uiteindelijk verdween en eind 2010 zelfs negatief werd. Hun verklaring hiervoor is een afname aan reallocatie en daarmee een afname van de creatie van nieuwe banen.²⁵

Microstudies met bedrijfsgegevens tijdens de financiële crisis laten ook zien dat werktijdverkorting leidt tot meer behoud van werkgelegenheid in personen in het eerste jaar, maar minder dan in de *cross-country* studies.²⁶ Bij een langduriger schok verdwijnt dit effect na het eerste jaar en treedt bovendien een aanzienlijke daling van de productiviteit op. Cahuc e.a. (2018) analyseren de effecten van werktijdverkorting in Frankrijk. Zij vinden dat meer gebruik van werktijdverkorting leidt tot meer behoud van werkgelegenheid voor bedrijven die door een grote negatieve schok geraakt worden, terwijl voor bedrijven met een kleinere schok er geen significant effect was. Gemiddeld leidt iedere persoon in werktijdverkorting tot een winst van 0,2 banen, aanzienlijk minder dan de *cross-country* studie van Cahuc en Carillo (2011).²⁷ Het effect op de werkgelegenheid blijft ook positief na het einde van het gebruik, tot en met 2011. Zij vinden verder geen effect op personen met een tijdelijk contract, en op het voortbestaan van laagproductieve bedrijven. Kopp en Siegenthaler (2020) analyseren de effecten van werktijdverkorting in Zwitserland. Zij vinden ook dat werktijdverkorting leidt tot meer werkgelegenheid in personen, zowel tijdens de subsidieperiode als daarna, per werknemer in werktijdverkorting werden tussen de 0,2 en 0,3 banen gered. Giupponi en Landais (2020) ten

²¹ Zie Cahuc (2019) voor een overzicht van studies tot en met 2019.

²² IV schatting met regeling voor werktijdverkorting in 2007 als instrument voor gebruik van werktijdverkorting.

²³ Voor personen met een flexibel contract zijn er geen positieve nog negatieve effecten van een hoger gebruik van werktijdverkorting, dit laat echter onverlet dat relatief veel personen met een flexibel contract hun baan verliezen in een recessie ten opzichte van personen met een vast contract.

²⁴ De studie bouwt voort op Hijzen en Venn (2010) en Boeri en Bruecker (2011).

²⁵ Een simulatie-analyse met het geschatte model suggereert dat het effect op de werkgelegenheid 2 jaar na de schok hoger is als de werktijdverkorting vervalft dan wanneer de werktijdverkorting 2 jaar wordt volgehouden, wanneer de economie weer aantrekt na een jaar.

²⁶ We behandelen hier alleen microstudies met bedrijvendata die gebruikmaken van plausibele exogene variatie. De studie voor Frankrijk maakt gebruik van regionale verschillen in de snelheid waarmee werktijdverkorting werd verleend, de studie voor Zwitserland maakt gebruik van arbitraire verschillen tussen *cantons* in de striktheid van het toekennen van werktijdverkorting en de studie voor Italië maakt gebruik van exogene variatie in de mogelijkheid om gebruik te maken van werktijdverkorting tussen kleine en middelgrote bedrijven, en tussen sectoren.

²⁷ In principe zijn de microstudies te prefereren, omdat daarbij beter wordt gecorrigeerd voor selectie-effecten en endogeniteit.

slotte, analyseren de effecten van werktijdverkorting in Italië. Zij vinden dat bedrijven die gebruikmaken van werktijdverkorting een grotere daling hebben in gewerkte uren (40% meer dan de controlegroep), maar een kleinere daling in werkzame personen (45% minder dan de controlegroep). Zij vinden verder dat personen met een tijdelijk contract een significant grotere kans hebben om hun baan te verliezen bij werktijdverkorting. Het positieve effect op de werkgelegenheid in personen treedt alleen op in het eerste jaar, het jaar daarna verdwijnt het effect. Het verschil in het effect na het eerste jaar tussen de studies voor Frankrijk en Zwitserland enerzijds en Italië anderzijds komt wellicht door de *double-dip* recessie in Italië (Kopp en Siegenthaler, 2020). Guipponi en Landais (2020) vinden voor Italië verder dat vooral laagproductieve bedrijven werktijdverkorting gebruikten en dat de reallocatie afnam. In een simulatie-analyse berekenen zij een daling van 2% van de productiviteit (TFP) voor de economie als geheel bij een langdurige schok.²⁸

De effecten van werktijdverkorting in Nederland tijdens de Grote Recessie waren moeilijk te bepalen.

Voor Nederland analyseren De Groot e.a. (2012) de effecten van werktijdverkorting tijdens de Grote Recessie (de 'bijzondere wtv', 30 november 2008 tot 21 maart 2009, en de opvolger de 'deeltijd-WW', 1 april 2009 tot 1 juli 2011). Vanwege zelfselectie van bedrijven in de regeling bleek het lastig een goede controlegroep te bepalen, die ook na *matching* nog een andere ontwikkeling laat zien in bedrijfsuitkomsten dan de groep bedrijven die gebruikmaakte van werktijdverkorting. Dit verklaart mogelijk waarom zij geen statistisch significant effect vinden op de ontwikkeling van de werkgelegenheid en de omzet (De Groot e.a., 2012, pp. 15-16).²⁹

Bij de voorgaande bevindingen is het belangrijk te beseffen dat de coronacrisis verschilt met voorgaande recessies: de schok komt van buiten het economische systeem, is diep, (sterk) asymmetrisch en treft vooral de dienstensector. De coronacrisis is een asymmetrische economische schok, waarbij een deel van de sectoren direct zwaar getroffen is (zoals de cultuursector en de horeca) en een ander deel vooralsnog beperkt en/of indirect (zoals de financiële sector en de overheid). Omdat de schok specifieke sectoren treft die langdurig minder afzet hebben, zijn de kosten in termen van verminderde reallocatie nu waarschijnlijk groter. Tegelijkertijd zijn de baten van het beschermen van behoud van specifiek kapitaal waarschijnlijk kleiner, aangezien specifiek menselijk en fysiek kapitaal een minder grote rol lijkt te spelen in de dienstensector dan in de industrie. Zo zien we dat het verloop van personeel juist relatief hoog is in de zakelijke dienstverlening, de horeca, de cultuursector en in de detailhandel. Kennelijk is het belang van bedrijfsspecifiek menselijk kapitaal hier relatief laag. Daar staat tegenover dat de diepte van de schok groter is dan tijdens de financiële crisis³⁰, waardoor bedrijven wellicht eerder in liquiditeitsproblemen komen, dan wel eerder beperkt worden door neerwaartse loonrigiditeit. Voor zover dit niet beperkt wordt door de andere speciale steunmaatregelen, kunnen de baten van de NOW hierdoor juist groter zijn dan tijdens de financiële crisis. Ook het feit dat een deel van de schok tijdelijk is, de schok kwam niet uit een onbalans in het economisch systeem waardoor de economie bij een vaccin of behandeling wellicht weer grotendeels terug kan veren³¹, maakt de baten van de NOW mogelijk groter dan tijdens de financiële crisis.

²⁸ Cooper e.a. (2017) vinden vergelijkbare negatieve effecten op de productiviteit voor Duitsland in een simulatiemodel gekalibreerd op data rond de financiële crisis.

²⁹ Een vergelijkbaar probleem treedt op in Duitsland. Er zijn verschillende studies gedaan naar de effecten van werktijdverkorting in Duitsland tijdens de Grote Recessie (o.a. Bellman en Gerner, 2011; Boeri en Bruecker, 2011; Balleer e.a., 2016), maar deze studies kunnen het probleem van selectie-effecten niet ondervangen met exogene variatie, zie o.a. Cahuc e.a. (2018).

³⁰ Tijdens de Grote Recessie was het hoogste aandeel werknemers in werktijdverkorting 7,4% (België). In veel landen, waaronder Nederland, werkt nu tussen de 20 en 25% van de werknemers bij een werkgever die gebruikmaakt van werktijdverkorting, met uitschieters naar boven zoals Frankrijk met 50% (Jongen e.a., 2020).

³¹ Zie [link](#).

5 Beleidsopties voor het vervolg van de NOW

Wanneer de NOW per 1 oktober wordt gestopt dan leidt dit tot een sterke stijging van de werkloosheid.

Uit de empirische studies blijkt dat NOW gerelateerde regelingen op de korte termijn tot een aanzienlijk behoud van werkgelegenheid leiden. Het stoppen van de NOW, terwijl de coronacrisis nog voortduurt, leidt dan *mutatis mutandis* vermoedelijk tot een forse afname van de werkgelegenheid en daarmee een forse toename van de werkloosheid.

Een flinke verlaging van het vergoedingspercentage zonder loonoffer van werknemers leidt vermoedelijk ook tot een sterke stijging van de werkloosheid. Wanneer het vergoedingspercentage flink wordt verlaagd, maar werkgevers wel 100% van het loon moeten doorbetalen, dan leidt dit vermoedelijk ook tot een forse afname van de werkgelegenheid en een forse toename van de werkloosheid. Dit leidt dan wel tot reallocatie, maar daarbij zullen veel werknemers eerst werkloos worden, en een aanzienlijk deel daarvan langdurig werkloos. Daarmee is dit een beleids optie waar de nodige risico's aan vast zitten, vooral wanneer het vergoedingspercentage sterk wordt verlaagd.

Een alternatieve benadering is een hervorming van de NOW om de positieve effecten van de NOW grotendeels te behouden en de negatieve effecten te mitigeren. De NOW beperkt de stijging in de werkloosheid en vraagtuitval door dalende inkomens. Tegelijkertijd nemen de kosten van verminderde reallocatie van werknemers naar productievare sectoren en beroepen toe³² naarmate de crisis langer duurt. Financiële prikkels en ondersteuning kunnen helpen om het negatieve effect op de reallocatie te mitigeren, dit wordt hieronder verder uitgewerkt.

Een lagere beloning voor werknemers in bedrijven die gebruikmaken van de NOW, vergroot de prikkel voor reallocatie. Deze optie kent wel aanzienlijke juridische en uitvoeringstechnische obstakels. Vergeleken met de voorgaande regelingen en met de regelingen in het buitenland voorziet de NOW in een relatief hoog percentage loondoorbetaling (100%). Hierdoor is er voor de werknemer niet of nauwelijks een financiële prikkel om van baan te wisselen, ook al is de productiviteit wellicht flink gedaald. Vanuit maatschappelijk oogpunt levert dit kosten op, omdat werknemers verbonden blijven aan laagproductieve bedrijven (Giupponi en Landais, 2018). Een mogelijkheid om werknemers te prikkelen om over te stappen naar een meer productief bedrijf is het verlagen van de loondoorbetaling, bijvoorbeeld naar 70%, vergelijkbaar met het WW-niveau (zoals in de voorganger van de NOW) (Blanchard e.a., 2020; OESO, 2020; Veldhuizen en Smid, 2020).³³ Tevens kan ook het maximumloon dat wordt gesubsidieerd, beperkt worden tot het maximummaandloon in de WW (in de huidige NOW is dat twee maal het maximummaandloon). Daarmee wordt ook de ongelijkheid verkleind tussen 'reguliere' werklozen en de personen die niet werken maar met de NOW-regeling nog in dienst blijven.³⁴ Deze optie kent echt wel aanzienlijke juridische en uitvoeringstechnische obstakels. Het omzetverlies is niet eenvoudig te vertalen naar een daling van de gewerkte uren van een bepaalde werknemer, en werknemers zullen zich verzetten tegen een daling van hun beloning. Daarmee zal het juridisch en uitvoeringstechnisch niet eenvoudig zijn om de beloning van een

³² Volgens het UWV is er nog volop werk in de zorg, techniek, onderwijs en ICT ([link](#)).

³³ Om voldoende prikkels voor bedrijven te houden om omzet te maken, zou het vergoedingspercentage dan ook moeten worden verlaagd tot onder de 70%.

³⁴ Om het verschil met 'reguliere' werklozen nog verder te verkleinen zou een vergoeding via de NOW ook moeten leiden tot een afname van de resterende WW-rechten.

individuele werknemer te verlagen. Wanneer de vergoeding bovendien (meer³⁵) afhankelijk wordt van het individuele loon (en de individuele arbeidsgeschiedenis) van de individuele werknemer, dan zullen ook de uitvoeringskosten flink stijgen. Een loonoffer op groepsniveau kan dit wellicht ondervangen, maar ook dat is geen sinecure. Maar naarmate de maximale duur van de NOW verder wordt verlengd, neemt het belang van een loonoffer toe.

Het is ook mogelijk om werknemers te ondersteunen in de reallocatie via omscholing, begeleiding van werk-naar-werk en mobiliteitssubsidies. Via omscholing kunnen werknemers ondersteund worden bij de transitie naar een andere baan (Blanchard e.a., 2020; OESO, 2020). Daarbij is het belangrijk dat het mogelijk is deze training in deeltijd en op flexibele tijden te kunnen doen (OESO, 2020). Ook kunnen werknemers geholpen worden bij het zoeken naar een andere baan, bijvoorbeeld door het UWV (OESO, 2020).³⁶ Hoe eerder daarmee begonnen wordt, hoe hoger de kans op een andere baan (OESO, 2018). Daarnaast zijn mobiliteitssubsidies voor werknemers die een overstap maken van een bedrijf dat gebruikmaakt van de NOW, naar een bedrijf dat groeit, of de werkgever die ze in dienst neemt (Cahuc e.a., 2019), een optie.^{37, 38}

Reallocatie is daarbij vooral belangrijk voor sectoren die langdurig zijn getroffen door de coronacrisis. Het is nog onduidelijk welke sectoren tijdelijk worden geraakt door de coronacrisis en welke sectoren permanent worden geraakt door de coronacrisis. Sectoren die vermoedelijk meer permanent door de coronacrisis worden getroffen, zijn de (offline) detailhandel en het personenvervoer (Blanchard e.a., 2020). Sectoren die vermoedelijk tijdelijk worden getroffen, zijn de horeca, de cultuursector en de evenementensector. Bij deze sectoren is het zaak om niet te veel specifiek menselijk en fysiek kapitaal te vernietigen, en dus voorzichtig te zijn met mobiliteit. Daarbij is het wel de vraag hoe belangrijk specifiek kapitaal is in die sectoren, het verloop is doorgaans hoog. Het argument van het voorkomen van de vernietiging van specifiek kapitaal speelt van oudsher vooral bij de industrie.

Een beperkte verlaging van het vergoedingspercentage voor bedrijven vergroot de prikkels voor reallocatie en om omzet te maken. Een beperkte verlaging van het vergoedingspercentage voor bedrijven zorgt wel voor prikkels voor reallocatie, omdat bedrijven met een omzetsdaling dan kritischer zullen kijken naar de activiteiten die zij willen handhaven. Ook worden bedrijven dan nog meer geprikkeld om omzet te maken (Burdett en Wright, 1989; Cahuc en Carcillo, 2011; OESO, 2020).

Een wat hogere omzetsdrempel verkleint de doelgroep tot bedrijven die zwaar getroffen zijn. Bij een hogere omzetsdrempel wordt de doelgroep meer beperkt tot bedrijven die een grote schok te verduren krijgen, en dus *ceteris paribus* het meeste baat hebben bij ondersteuning.³⁹ Uit het empirisch onderzoek blijkt ook dat een regeling als de NOW vooral tot behoud van werkgelegenheid leidt in bedrijven die een forse omzetsdaling meemaken, en niet of nauwelijks bij bedrijven die maar een beperkte omzetsdaling meemaken. De wtv kende bijvoorbeeld een minimale omzetsdaling van 30%, 10%-punt meer dan de 20% in de NOW.

³⁵ Ook bij de NOW 1.0 en 2.0 hangt de vergoeding deels af van het loon van de individuele werknemer (maximaal 2 keer het maximumdagloon).

³⁶ Naast werkzoekenden kunnen ook werkenden sinds 1 augustus kosteloos een ontwikkeladvies aanvragen bij het UWV ([link](#)).

³⁷ In Duitsland en het VK mogen werknemers hun 'NOW'-uitkering inmiddels behouden als zij aan de slag gaan in een andere sector (zolang het inkomen maar niet hoger is dan het loon in de 'oude' baan). In Nederland kan dit niet, omdat de tegemoetkoming niet op individueel niveau is.

³⁸ Blanchard e.a. (2020) stellen daarnaast voor om een loonkostensubsidie in te voeren naast de regeling voor werktijdverkorting. Dit gaat echter uit van een systeem waarbij personen die niet-werken de NOW ontvangen en (werkgevers voor) personen die werken de loonkostensubsidie ontvangen. Omdat de NOW een subsidie is gebaseerd op omzet, ondersteunt zij zowel personen die niet werken als personen die wel werken maar met een lagere productiviteit, en is het niet evident dat een aanvullende loonkostensubsidie dan nog gewenst is (persoonlijke communicatie met Olivier Blanchard).

³⁹ Het gaat dan bijvoorbeeld om bedrijven die nog direct te maken hebben met de contactbeperkende maatregelen.

Bij een lange duur van de NOW ebt het werkgelegenheidseffect weg, maar daar zijn we nog niet. De empirische studies laten zien dat het werkgelegenheidseffect van een regeling vergelijkbaar met de NOW uiteindelijk wegebt. Maar het effect ebt doorgaans pas in het tweede jaar weg. De NOW bestaat 1 oktober 2020 pas zeven maanden, zover zijn we dus nog niet. Wel is het belangrijk dat er uiteindelijk een einde komt aan de subsidieperiode (OESO, 2020), ook voor bedrijven om zich op in te stellen. Uiteindelijk vinden werknemers elders weer een baan, terwijl een deel van de banen permanent minder productief is geworden.

Het beleid moet flexibel blijven inspelen op nieuwe ontwikkelingen bij de verspreiding van het virus of op de arbeidsmarkt. Wanneer een tweede golf optreedt kan het wenselijk zijn om de parameters van de NOW opnieuw aan te passen (zoals duur, vergoedingshoogte en mate van loondoorbetaling) (Blanchard e.a., 2020, OESO, 2020). Ook wanneer de situatie op de arbeidsmarkt snel verslechtert kan dat een reden zijn om de duur en vergoedingshoogte opnieuw te bezien.

Voor de toekomst is het raadzaam om na te denken over een regeling voor tijdelijke omzetzaling waarbij snel maatwerk geleverd kan worden, bijvoorbeeld toegesneden op de sector en de werknemer. Voor toekomstige crises is het van belang na te denken over een meer structurele regeling voor een tijdelijk omzetzaling ('calamiteiten WW'). De huidige regeling moest snel uit de grond worden gestampt, dit stelde beperkingen aan de vormgeving. Bij een meer structurele regeling kan meer maatwerk worden geleverd, bijvoorbeeld toegesneden op de sector, of afhankelijk van de gewerkte uren en het inkomen van de individuele werknemer. Tegelijkertijd moet de regeling uitvoerbaar blijven bij een grote toeloop. Het is daarom zaak nog eens goed te kijken naar de regelingen in andere landen die meer ervaring hebben met dergelijk beleid, zoals Duitsland en Frankrijk. Verder komen de kosten van de NOW-regeling nu voor rekening van het collectief. Nu duidelijk is geworden dat sommige sectoren meer vatbaar zijn voor een pandemie dan andere sectoren, is premiedifferentiatie op basis van NOW-gebruik in de sector wellicht een optie voor de toekomst, na de coronacrisis (Burdett en Wright, 1989; Cahuc en Carcillo, 2011). Dit gebeurt bijvoorbeeld in Italië.

Referenties

Abraham, K. en S. Houseman, 1994, Does employment protection inhibit labor market flexibility? Lessons from Germany, France and Belgium, in: R. Blank (ed.), *Social Protection versus Economic Flexibility: Is There a Trade-off*, University of Chicago Press, Chicago, pp. 59-94.

Audenrode, M. van, 1994, Short-time compensation, job security, and employment contracts: Evidence from selected OECD countries, *Journal of Political Economy*, 102(1): 76-102.

Balleer, A., B. Gehrke, W. Lechthaler en en C. Merkl, 2016, Does short-time work save jobs? A business cycle analysis, *European Economic Review*, 84: 99-122.

Bellman, L. en H.-D. Gerner, 2011, Reversed roles? Wage and employment effects of the current crisis., in: H. Immervoll, A. Peichl en en K. Tatsiramos (eds), *Who Loses in the Downturn? Economic Crisis, Employment and Income Distribution*, Emerald Group, pp. 181-206.

Blanchard, O., T. Philippon en J. Pisani-Ferry, 2020, A new toolkit is needed as countries exit COVID-19 lockdowns, Peterson Institute for International Economics Policy Brief 20-08, Washington. ([link](#))

Boeri, T. en H. Bruecker, 2011, Short-time work benefits revisited: Some lessons from the global financial crisis, *Economic Policy*, 26(26): 697-765.

Burdett, K. en R. Wright, 1989, Unemployment insurance and short-term compensation: The effects of layoffs, hours per worker and wages, *Journal of Political Economy*, 97(6): 1479-1496.

Cahuc, P., 2019, Short-time work compensation schemes and employment, *IZA World of Labor*, Bonn. ([link](#))

Cahuc, P. en S. Carcillo, 2011, Is short-time work a good method to keep unemployment down?, *Nordic Economic Policy Review*, 1(1): 133-164. ([link](#))

Cahuc, P., S. Carcillo en T. le Barbanchon, 2019, The effectiveness of hiring credits, *Review of Economic Studies*, 86(2): 593-626.

Cahuc, P., F. Kramarz en S. Nevoux, 2018, When short-time work works, IZA Discussion Paper No. 11673, Bonn. ([link](#))

Cooper, R., M. Meyer en I. Schott, 2017, The employment and output effects of short-time work in Germany, NBER Working Paper No. 23688, Cambridge.

Giupponi, G. en C. Landais, 2020, Subsidizing labor hoarding in recessions: The employment and welfare effects of short time work, mimeo, London School of Economics, London. ([link](#))

Groot, N. de, R. Frierson, J. Weda en P. de Jong, 2012, Werkt werktijdverkorting? Evaluatie bijzondere werktijdverkorting en deeltijd-WW, Ape rapport 16-808, Den Haag. ([link](#))

Hijzen, A. en S. Martin, 2013, The role of short-time work schemes during the global financial crisis and early recovery: A cross-country analysis, *IZA Journal of Labor Policy*, 2(5). ([link](#))

Hijzen, A. en D. Venn, 2010, The role of short-time work schemes during the 2008-2009 recession, OECD Social, Employment and Migration Working Papers 2010/15, OESO, Parijs. ([link](#))

Jäger, S., B. Schoefer en J. Zweimüller, 2019, Marginal jobs and job surplus: A test of the efficiency of separations, NBER Working Paper No. 25492, Cambridge.

Jongen, E., P. Verstraten en B. Siflinger, 2020, Arbeidsmarkt: Historische daling werkzame personen, maar internationaal gezien beperkt, CPB coronapublicatie, Den Haag. ([link](#))

Kopp, D. en M. Siegenthaler, 2020, Short-time work and unemployment in and after the Great Recession, mimeo, ETH, Zürich. ([link](#))

Müller, T. en T. Schulten, 2020, Ensuring fair short-time work – a European perspective, ETUI Policy Brief, Brussel. ([link](#))

OESO, 2020, Job retention schemes during the COVID-19 lockdown and beyond, OECD Policy Responses to Coronavirus (COVID-19), Parijs. ([link](#))

OESO, 2018, *Employment Outlook 2018*, OESO, Parijs.

Veldhuizen, S. van, en B. Smid, 2020, Opties voor vraagstimulering, CPB coronapublicatie, Den Haag. ([link](#))

Vuuren, D. van, en B. ter Weel, 2011, Deeltijd-WW geen panacee, *Me Judice*, 7 december 2011. ([link](#))