

Vragen gesteld door de leden der Kamer, met de daarop door de regering gegeven antwoorden

3449

Vragen van het lid **Van der Lee** (GroenLinks) aan de Minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid over *instroom in de sociale zekerheid tijdens een crisis* (ingezonden 7 juli 2023).

Antwoord van Minister **Van Gennip** (Sociale Zaken en Werkgelegenheid) (ontvangen 28 augustus 2023).

Vraag 1

Op welke wijze heeft u onderzocht of de sociale zekerheidsregelingen, met name de regelingen die conjunctuurgevoelig zijn, zijn opgewassen tegen een fors oplopend aanvragen of tegen fors oplopende instroom in het geval van een crisis? Wat voor aannames heeft u hiervoor gebruikt? Wat waren de uitkomsten? Kunt u deze getalsmatig onderbouwen?

Antwoord 1

In dit antwoord ga ik in op de Werkloosheidswet en op de Participatiewet. De periodieke rapportage «Werkloosheid werknemers» heeft gekeken naar de uitvoerbaarheid van de Werkloosheidswet (WW) in situaties van hoge instroom. Zoals tijdens crises in het verleden, waaronder de coronacrisis en (de nasleep van) de financiële crisis in 2008.¹ In het begin van de coronacrisis in 2020 verdubbelde het aantal WW-aanvragen (van circa 38 duizend in maart 2020 naar circa 74 duizend in april 2020). UWV kreeg naast de korte maar zeer sterke piek in het aantal aanvragen niet alleen te maken met de uitvoering van de crisismaatregelen tijdelijke Noodmaatregel Overbrugging Werkgelegenheid (NOW) en de Tijdelijke Overbruggingsregeling voor Flexibele Arbeidskrachten (TOFA), maar ook met praktische beperkingen als gevolg van coronabeperkingen voor medewerkers en klanten. Door deze combinatie van factoren kwam de uitvoering van de WW onder druk te staan. Deze druk heeft niet geleid tot problemen in de uitkeringsverstrekking. UWV kon hier extra capaciteit voor vrijmaken, door maatregelen te nemen binnen de kaders van wet- en regelgeving en door oplossingen in de bedrijfsvoering. Daarnaast heeft UWV werkprocessen moeten aanpassen, die deels buiten wet- en regelgeving vielen en waarover uw Kamer is geïnformeerd. Er werden bijvoorbeeld minder maatregelen opgelegd als uitkeringsgerechtig-

¹ Kamerstuk 26 448, nr. 718.

den hun verplichtingen niet nakwamen.² Naar mijn mening heeft UWV hiermee laten zien een wendbare flexibele organisatie te zijn die zich goed kan aanpassen aan bijzondere omstandigheden. Waar het bij de coronacrisis ging om een tijdelijke grote piek in aanvragen, was er na de crisis van 2008 juist sprake van een voor langere termijn groter WW-bestand. Zo waren er zowel eind 2013 als eind 2014 circa 440 duizend lopende WW-uitkeringen. Ter vergelijking: eind 2022 betrof het aantal lopende WW-uitkeringen circa 150 duizend. De «Beleidsdoorlichting SZW begrotingsartikel 5: Werkloosheid» uit 2016 bevestigt dit beeld. Het concludeerde dat de WW zich in de economische crisis vanaf 2008 crisisbestendig heeft getoond. Uit het voorgaande blijkt dus dat UWV in eerdere crisissituaties zowel bij een piek in instroom, als bij grotere volumes over een langere periode, in staat bleek de capaciteit voldoende en snel op te schalen. Daarmee werden tijdig de uitkeringsbetaling voor WW-gerechtigden gerealiseerd. Er is voor de Participatiewet geen onderzoek gedaan naar de gevolgen van een fors oplopende instroom in het geval van een crisis. Bij een grootschalige landelijke crisis, waardoor plotseling veel mensen zonder werk en/of inkomen komen te zitten, kan het zo zijn dat het aantal bijstandaanvragen (hard) stijgt. Dit kan gevolgen hebben voor de decentrale uitvoering door gemeenten. Voor de financiering van de bijstand geldt dat het macrobudget meebeweegt met de uitgaven van gemeenten, en met de verwachte ontwikkelingen in de conjunctuur en door rijksbeleid. De uitvoeringskosten van de bijstand worden gefinancierd via de algemene uitkering van het gemeentefonds. Het totale budget voor deze uitvoeringskosten beweegt niet mee met de conjuncturele ontwikkelingen, maar met het accres. In vorige crises bleek dat gemeenten soms extra (extern) personeel bij moeten schakelen, om de stijging in het aantal bijstandaanvragen op te vangen. Tijdens de coronacrisis zat de stijging van het aantal aanvragen met name bij zelfstandigen in de Tijdelijke Overbruggingsregeling Zelfstandige Ondernemers (Tozo)/Besluit bijstandverlening zelfstandigen (Bbz). Op die regeling is uitgebreid ingegaan in de brief over sociale zekerheid in crisistijd.³ Recent zijn gemeenten ook in staat gebleken de energietoeslag snel en breed te kunnen toekennen aan huishoudens met een laag inkomen. Daarmee blijkt dat gemeenten in staat zijn om in crisissituaties extra inzet te plegen. Dit is echter niet oneindig. Ook gemeenten ervaren steeds meer de arbeidsmarkt-krapte, wat hun uitvoeringskracht beperkt.

Vraag 2

Kunt u vraag 1 beantwoorden voor de situatie nu (waarin de sociale zekerheid ongewijzigd blijft) en de situatie in de toekomst zoals in het voornemen van het kabinet (bijvoorbeeld waarin ook de crisisregeling personeelsbehoud van kracht is)?

Antwoord 2

Uw Kamer is recentelijk geïnformeerd over de reflecties van het kabinet op het functioneren van de sociale zekerheid tijdens een crisis.⁴ Het algemene beeld na de coronacrisis is dat het huidige socialezekerheidsstelsel bestand is tegen een crisis. Wel bleken sommige groepen extra kwetsbaar. In de aan uw Kamer verzonden brief gaat het kabinet hier nader op in. De effecten op de sociale zekerheid zijn vanzelfsprekend afhankelijk van het type crisis. De grootschalige, plotselinge sluitingen met hoge gelijktijdige instroom in de Werkloosheidswet (WW) tijdens corona, is een ander type crisis dan een waarbij de werkloosheid – en daarmee de instroom in de WW – geleidelijk oploopt. Dit was bijvoorbeeld in de nasleep van de financiële crisis van 2008 het geval. De coronacrisis heeft wel kwetsbaarheden blootgelegd. Met name de regeling Werktijdverkorting (WTV) kon een grote instroom van aanvragen niet aan. Mede daarom werkt het kabinet aan de ontwikkeling van de Crisisregeling Personeelsbehoud (CP). Het doel van de CP is om bedrijven en hun werknemers te ondersteunen in het behouden van banen in een crisis die buiten het

² Voor een volledig overzicht zie kamerbrief Stand van de uitvoering sociale zekerheid, juni 2020. Kamerstuk 26 448, nr. 634.

³ Kamerstuk II 2022/2023, 26 448, nr. 713.

⁴ Kamerstukken II 26 448, nr. 713.

ondernemersrisico ligt. De CP doet dat door werkgevers meer wendbaarheid te bieden door het mogelijk te maken werknemers tijdelijk (ander) werk te laten verrichten, of tijdelijk een loonsubsidie beschikbaar te stellen. In de kamerbrief Crisisregeling Personeelsbehoud van 30 juni jl. ga ik nader in op de voorlopige uitwerking van de beoogde regeling.⁵ De verwachting is dat de CP door het aantrekkelijker te maken om banen te behouden, instroom in sociale zekerheidsregelingen zoals de WW ten tijde van een crisis zal verminderen. Naar aanleiding van het verleden heeft het kabinet geen reden om aan te nemen dat de WW en de Participatiewet fors oplopende aanvragen of instroom – op dit moment en in de toekomst – niet zou aankunnen.

Vraag 3

Kunt u bij vraag 1 zo veel mogelijk abstraheren van de huidige werkelijkheid van krapte op de arbeidsmarkt, ten einde zo robuust mogelijke conclusies te kunnen trekken?

Antwoord 3

Bij het antwoord op vraag 1 wordt niet specifiek ingegaan op krapte. De economische conjunctuur speelt geen rol bij het beleid gericht op de instroom in sociale zekerheid. Tegelijkertijd biedt de huidige krapte wel een grotere kans op hogere uitstroom. De kans om werk te vinden is immers groter.

De huidige situatie van krapte op de arbeidsmarkt is ingegeven door unieke omstandigheden. De periode na de coronacrisis werd gekenmerkt door sterke inhaalgroei, in combinatie met lage arbeidsmarktdynamiek en een relatief laag aantal faillissementen (al stijgt dit recentelijk). De verwachting is dat de huidige krapte voor een deel langdurig van aard zal zijn. Met name in de zorg en bij beroepen nodig voor de klimaattransitie, zal de vraag de komende jaren naar verwachting hoog blijven. Dit terwijl de vergrijzing ervoor zorgt dat het arbeidsaanbod minder zal toenemen dan in de afgelopen jaren.

Mocht de situatie op de arbeidsmarkt toch drastisch veranderen, dan heeft het verleden uitgewezen dat onze sociale zekerheid de hogere instroom aankan. Zie bijvoorbeeld de in het antwoord op vraag 1 genoemde periode van hoge werkloosheid in 2013.

Vraag 4

Kunt u bij vraag 1 in ieder geval de Werkloosheidwet (WW) en de bijstand betrekken?

Antwoord 4

Ja, dit is gedaan.

Vraag 5

Welke lessen voor de crisisregeling personeelsbehoud heeft u getrokken uit de verkenning uit de brief?

Antwoord 5

De coronacrisis liet zien dat de bestaande sociale zekerheid tijdens een crisis zijn werk doet, maar dat op een aantal onderdelen extra maatregelen nodig waren om banen te behouden en de sociaaleconomische gevolgen te beperken. Vanwege de onzekere impact van corona op de economie is tijdens de coronacrisis de tijdelijke Noodmaatregel Overbrugging Werkgelegenheid (NOW) opgesteld. De NOW had een grofmazig karakter, was generiek van aard en had tot doel banen en inkomen te behouden. De regeling bleek effectief in het behoud van werkgelegenheid op korte termijn.⁶

Hoewel de NOW tijdelijk was, heeft deze toch bijna twee jaar gelopen. Inmiddels zijn ook de nadelen van de regeling gebleken. Het voortduren van zulke steun staat uiteindelijk de economische dynamiek in de weg. Daarbij komt de steun niet alleen terecht bij bedrijven die het vanwege corona nodig hadden, maar ook bij bedrijven die met (andere) structurele problemen kampten. Gevolg was een historisch laag aantal faillissementen tijdens de coronacrisis. Hoewel faillissementen voor betrokkenen pijnlijk zijn, is het voor

⁵ Kamerbrief Crisisregeling Personeelsbehoud, 30 juni 2023.

⁶ CPB, Lessen voor de NOW (augustus 2020).

een gezonde economische dynamiek wel van belang dat bedrijven die niet rendabel zijn, uiteindelijk stoppen. Alleen dan ontstaat er ruimte voor een gelijk speelveld voor gezonde bedrijven, nieuwe economische activiteiten en kan arbeid en kapitaal naar bedrijven en sectoren waar zij het meest meerwaarde leveren. Ook was de arbeidsmobiliteit tijdens de coronacrisis erg laag. Dit heeft mogelijk een bijdrage geleverd aan de huidige arbeidsmarkt-krapte. Naar gelang de NOW langer voortduurde, gingen de zojuist beschreven nadelen steeds meer prevaleren.

Het kabinet neemt bovenstaande lessen mee en werkt aan de Crisisregeling Personeelsbehoud (CP) die deze nadelen zo veel als mogelijk ondervangt. Zo wordt de steun gericht op bedrijven die dit nodig hebben en komt de steun minder snel terecht bij bedrijven die met structurele problemen kampen.

Vraag 6

Klopt het dat de crisisregeling personeelsbehoud een loonkostensubsidieregeling is en geen inkomenssubsidie? Zo ja, zou het niet verstandig zijn om na verloop van tijd ook een inkomenssubsidie paraat te hebben? Zo nee, op welke wijze is een inkomenssubsidie onderdeel van de crisisregeling personeelsbehoud en is dit voldoende?

Antwoord 6

In de Kamerbrief sociale zekerheid in crisistijd zijn loonkostensubsidie en inkomenssubsidie met elkaar vergeleken.⁷ Hier kwam uit dat een loonkostensubsidie vooral op korte termijn effectief is om de match tussen werkgever en werknemer te behouden. Wanneer een crisis voortduurt is een inkomenssubsidie effectiever. Dit zorgt voor meer mobiliteit en aanpassingsvermogen van de economie⁸.

De CP heeft als doel om bedrijven en hun werknemers te ondersteunen in het behouden van banen in een crisis die buiten het ondernemersrisico valt. Werkgevers kunnen de beoogde CP voor maximaal 6 maanden aanvragen. Dit geeft mensen (meer) zekerheid. Het doel en de systematiek van de CP sluiten het beste aan bij een loonkostensubsidie.

Of een inkomenssubsidie of loonkostensubsidie effectief is, is ook afhankelijk van het sociale zekerheidsstelsel van een land. In de vergelijking is gekeken naar de tijdelijke inkomenssubsidie tijdens de coronacrisis in de VS. Daar ontbreekt het grotendeels aan een sociaal vangnet voor werknemers, waardoor een inkomenssubsidie juist erg behulpzaam kan zijn. In Nederland streven we naar een goede mix van loonkosten- en inkomenssubsidie, waarbij de economie zich op de lange termijn kan aanpassen aan nieuwe omstandigheden. Inkomenssubsidie is in Nederland structureel geregeld via het sociaal vangnet van de WW en de Participatiewet. Dit zijn vormen van inkomenssubsidie waar werknemers – al dan niet tijdelijk – op terug kunnen vallen.

Zoals de antwoorden van vraag 1 en 2 uiteenzetten, zijn de WW en Participatiewet uitvoerbaar tijdens crises. Er is geen reden om aan te nemen dat ze fors oplopende aanvragen niet aankunnen. Tenslotte is de verwachting dat de CP het aantal ontslagen in crisistijd zal verminderen, waarmee het inkomen van een werknemer naar verwachting in ieder geval tijdelijk grotendeels kan worden behouden. In de Kamerbrief Crisisregeling Personeelsbehoud van 30 juni jl. heb ik de beoogde voorwaarden voor de regeling uiteengezet. Eén van die beoogde voorwaarden is dat de werkgever bij aanvraag van de CP verklaart dat er tijdens het gebruik van de CP, en tot en met een periode na afloop, geen ontslag op bedrijfseconomische gronden wordt aangevraagd. De verwachting is dat deze beoogde voorwaarde eveneens zal bijdragen aan de inkomenszekerheid van werknemers.

⁷ Het gaat om een case-study waarbij geput is uit wetenschappelijke literatuur: Giupponi et al (2022) Should We Insure Workers Or Jobs During Recessions, Journal of Economic Perspectives, Vol. 36, No, 2, pp. 29–54.

⁸ Kamerstuk 26 448, nr. 713.