
Vergaderjaar 2021–2022

35 420

Noodpakket banen en economie

BJ

BRIEF VAN DE STAATSSECRETARIS VAN SOCIALE ZAKEN EN WERKGELEGENHEID

Aan de Voorzitter van de Eerste Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 25 november 2021

Bijgaand zend ik u een afschrift van de brief «Structurele crisisregeling ter ondersteuning van werkgevers bij het betalen van loonkosten» die ik aan de Tweede Kamer verzonden heb.

De Staatssecretaris van Sociale Zaken en Werkgelegenheid,
A.D. Wiersma

BRIEF VAN DE STAATSSECRETARIS VAN SOCIALE ZAKEN EN WERKGELEGENHEID

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 23 november 2021

Inleiding

Ruim anderhalf jaar geleden kregen we te maken met de coronacrisis en kreeg een aantal sectoren te maken met plotse vraaguitval waardoor ondernemers geen of minder omzet konden genereren. Er is toen zo snel mogelijk een steunpakket tot stand gekomen, waar de Tijdelijke Noodmaatregel Overbrugging voor behoud van Werkgelegenheid (NOW) onderdeel van uitmaakte. Deze regeling ondersteunde werkgevers in hun loonkosten en heeft ervoor gezorgd dat personeel niet ontslagen hoefde te worden. Het opstellen van de NOW is in enkele weken gedaan, waar het normaal jaren kost om een dergelijke regeling te maken en te implementeren. Door die snelheid is de NOW een grofmazige regeling geworden, waarin slechts in beperkte mate ruimte is voor maatwerk en prikkels.

De moties Palland/Tielen¹ en Palland² roepen op om, in voorbereiding op een nieuwe crisis, mogelijkheden te verkennen voor een meer structurele crisisregeling die bedrijven tegemoetkomt in de loonkosten in tijden van crisis. Deze brief is een uitwerking van die bovengenoemde moties.

In deze brief zal ik allereerst een uiteenzetting geven van de huidige crisisregelingen en hun historisch en juridisch kader. Daarna ga ik in op het beoogde doel van een mogelijke regeling en benoem ik de afwegingen die gepaard gaan met een structurele crisisregeling. Gezien deze uitdagingen kan er worden gedacht aan een aantal varianten, die ik in deze brief benoem en bespreek, inclusief de uitvoerings-, juridische en financieel-economische aspecten. De motie Palland vraagt ook om een internationale vergelijking met in ieder geval Duitsland en België. Hier zal ik aan het einde van deze brief ook op ingaan.

Ten slotte wil ik uw Kamer meegeven dat nadere besluitvorming over de wenselijkheid van een structurele regeling en de invulling ervan aan het nieuwe kabinet is. De beschreven varianten in deze brief geven slechts mogelijke denkrichtingen weer over de vormgeving van een potentiële structurele crisisregeling. Deze denkrichtingen vormen een bijdrage aan de discussie tussen uw Kamer, het nieuwe kabinet, sociale partners en uitvoeringsinstanties over de wenselijkheid en daadwerkelijke invulling van een structurele crisisregeling. Alle varianten behoeven immers nog nadere uitwerking en pas op het moment dat er een regeling ligt, kan er een uitvoeringstoets gedaan worden waarbij de uitvoerbaarheid van de regeling kan worden vastgesteld. In uitvoering van de motie is al wel in overleg met UWV getracht de uitvoeringsaspecten bij alle verschillende denkrichtingen in kaart te brengen, maar de uitvoerbaarheid van de varianten is nog niet gecontroleerd. Ook de juridische aspecten kunnen pas volledig in beeld gebracht worden als de regeling nader is uitgewerkt. Daarnaast wil ik uw Kamer nog meegeven dat implementatie van een structurele crisisregeling enkele jaren zal vergen, waardoor een dergelijke regeling in ieder geval niet voor medio 2025 in werking zal kunnen treden.

¹ TK, 2020–2021, 35 420, nr. 130.

² TK 2020–2021, 35 830 XV, nr. 9.

Historisch en juridisch kader huidige crisisregelingen

Een regeling die voorziet in een tegemoetkoming bij tijdelijke tegenslag is niet geheel nieuw. Voordat de brief ingaat op varianten is het goed om stil te staan bij wat er in de recente geschiedenis heeft gespeeld op dit thema. Zo heeft ten tijde van de financiële crisis in 2009 de deeltijd-WW tijdelijk open gestaan. Daarnaast heeft de commissie Borstlap geadviseerd over een deeltijdontslag en heeft het SER-MLT advies van afgelopen juni een oproep gedaan om een structurele regeling voor vermindering van de werktijd te introduceren. Ook in de brief «Arbeidsmarktbeleid in crisistijd», die in juli 2019 naar de Kamer is verzonden, staan enkele beleidsopties verder uitgewerkt, waaronder een eerste verkenning naar deeltijd-WW³.

Werktijdverkorting (WTV) en Regeling onwerkbaar weer

Op dit moment bestaan er al regelingen die werkgevers ondersteunen in hun loonkosten bij diverse calamiteiten die niet tot het reguliere ondernemersrisico behoren. Zo kunnen werkgevers op grond van de Beleidsregels ontheffing verbod op werktijdverkorting 2004 (WTV) een ontheffing van het verbod op werktijdverkorting krijgen, bij een vermindering in bedrijvigheid door buitengewone omstandigheden die in redelijkheid niet tot het normale ondernemersrisico kunnen worden gerekend. Op grond van de Regeling onwerkbaar weer kunnen werkgevers een vrijstelling van de loondoorbetalingsplicht bij buitengewone natuurlijke omstandigheden krijgen. Werknemers ontvangen dan tijdelijk een WW-uitkering over de niet-gewerkte uren.

Deze regelingen worden echter grotendeels handmatig uitgevoerd en zijn daarmee niet geschikt om grote aantallen aanvragen aan te kunnen. Dat betekent dat met een crisis van enige omvang de regeling niet uitvoerbaar is. Dat is ook de reden waarom de WTV aan het begin van de Covid 19-crisis is stopgezet en de NOW is opgezet. Daarnaast is in de Wet werk en zekerheid (WWZ) geregeld dat het Buitengewoon besluit arbeidsverhoudingen 1945 (BBA) zou worden ingetrokken en daarom zou ook artikel 8 BBA, wat de grondslag vormt voor de WTV, komen te vervallen. Beoogd was om in plaats van de bestaande regelingen één nieuwe calamiteitenregeling te maken, die haar grondslag zou vinden in artikel 628 van Boek 7 van het Burgerlijk Wetboek en artikel 18 van de Werkloosheidswet (de Calamiteitenregeling WW). De benodigde wettelijke grondslagen zijn opgenomen in de WWZ.

Calamiteitenregeling WW

De Calamiteitenregeling WW zou circa vijf jaar geleden worden ingevoerd. Deze regeling is destijds ook met uw Kamer gedeeld. UWV heeft daarna het implementatietraject vormgegeven, maar kort voor de beoogde invoeringsdatum is dit traject op pauze gezet vanwege bezwaren vanuit sociale partners en het ontbreken van voldoende politiek draagvlak voor deze regeling. Grootste struikelblokken destijds waren de toenemende administratieve last voor de werkgever, een standaardwachtijd van drie weken ongeacht de aard van de calamiteit en de zeer beperkte mogelijkheden om maatwerk toe te passen bij uitzonderlijke situaties. Vervolgens is de doorontwikkeling van de Calamiteitenregeling WW vooruitgeschoven doordat de implementatie van andere regelingen (o.a. compensatieregelingen transitievergoeding) voorrang kregen. Dit had tot gevolg dat de veranderde wetgeving rondom de systematiek van de WW (door de invoering van de WWZ) uiteindelijk niet is doorgevoerd binnen de bestaande regelingen voor calamiteiten. Door de vele ontwikkelingen die UWV heeft doorgemaakt in de afgelopen vijf jaar, zowel op wetgevings-

³ TK, 2018–2019, 2019Z14702.

als op ICT-gebied, kan de implementatie van de calamiteitenregeling niet meer op de wijze zoals aanvankelijk beoogd plaatsvinden. Daarnaast was de uitvoering van de Calamiteitenregeling WW destijds grotendeels gebaseerd op handmatige uitvoering. Opschaling van deze regeling tot een grotere crisisregeling is daardoor niet mogelijk. De Calamiteitenregeling WW past daarmee niet goed bij de opdracht vanuit de motie.

Omdat de nieuwe calamiteitenregeling nog niet tot stand is gekomen, zijn de daarvoor in de WWZ opgenomen grondslagen momenteel nog niet in werking getreden. Om deze reden is ook de grondslag voor de WTV, artikel 8 BBA, nog niet ingetrokken. Omdat het intrekken hiervan wel wettelijk is geregeld, en de rest van het BBA reeds is komen te vervallen, kan deze grondslag niet meer gebruikt worden voor een nieuwe regeling.

Deze kennis van de voorgeschiedenis van dit dossier is relevant omdat, ongeacht welke nieuwe regeling er zal komen, deze zich zal moeten verhouden tot de wijzigingen die met de WWZ zijn aangenomen, en gevolgen zal hebben voor de implementatie van de Calamiteitenregeling WW. Het is afhankelijk van de vormgeving van de nieuwe regeling of er gebruik gemaakt kan worden van de met de WWZ gelegde wettelijke basis of dat aanpassing van het juridisch kader nodig is. In het geval er niet gekozen wordt voor een nieuwe structurele crisisregeling, moet worden bezien hoe de WTV kan worden omgevormd tot een instrument dat past binnen de systematiek van de regelgeving zoals die met de WWZ tot stand is gebracht.

Afbakening doel van een structurele crisisregeling

De eerste voorzichtige conclusie over de NOW⁴ is dat het ondersteunen van werkgevers bij het betalen van de loonkosten in tijden van kortdurende hevige calamiteit of crisis nuttig kan zijn. Dit zorgt ervoor dat werknemers, vaker dan zonder een regeling, hun baan kunnen behouden en niet instromen in de WW: werkgevers hebben de mogelijkheid om ondanks de crisis personeel in dienst te houden. Daarmee kan het bedrijf na de crisis weer snel op het oude capaciteitsniveau produceren. Daarnaast wordt onzekerheid weggenomen, wat het vertrouwen in de economie en de bestedingen op peil houdt. Dit zorgt ervoor dat op macroniveau werkgelegenheid behouden blijft.

Het Centraal Planbureau heeft enerzijds in de publicatie «Lessen voor de NOW»⁵ aangegeven dat de NOW een effectieve regeling is voor behoud van werkgelegenheid op de korte termijn, die de waarde van de kennis en ervaring van een bepaalde werknemer bij een bedrijf beschermt en tevens veel faillissementen voorkomt. In de recente publicatie «Economische analyse steunpakket 2020» van het CPB is de voorzichtige conclusie getrokken dat door de NOW tussen de 65.000 en 180.000 banen zijn behouden. Hierbij kijkt het CPB naar het aantal mensen dat geen of minder uren heeft gewerkt en gaat ervan uit dat (een deel van) deze mensen zonder de NOW werkloos zou zijn geworden.⁶ Anderzijds vermindert de NOW de allocatie van werknemers van insolvable naar solvabele bedrijven en verschilt de balans tussen kosten en baten per sector. Aangezien definitieve data over het gebruik van de NOW pas na afloop van de vaststellingen beschikbaar komen, zal pas na verloop van tijd blijken hoe doelmatig de geboden steun is geweest. De evaluatie van de NOW is in 2023 voorzien.

⁴ Economische analyse steunpakket 2020 (cpb.nl).

⁵ Coronapublicatie «Lessen voor de NOW» (cpb.nl).

⁶ Een kabinet zal op korte termijn een reactie op het CPB-onderzoek naar de Tweede Kamer sturen.

In deze brief zijn opties voor een eventuele structurele crisisregeling geïnventariseerd met als doel om werkgelegenheid te behouden door werkgevers te ondersteunen bij het betalen van de loonkosten in situaties die niet onder het regulier bedrijfsrisico vallen. Dit is het geval als er een onvoorziene calamiteit ontstaat, waarbij de verwachting is dat de onderneming na verloop van tijd de oude bedrijfsvoering weer kan hervatten. Hierbij valt te denken aan situaties zoals een dierziekte, extreme weersomstandigheden of een pandemie. In deze gevallen is vaak duidelijk dat de crisis tijdelijk van aard is en dat na verloop van tijd de bedrijfsvoering weer hervat kan worden op het oude niveau. Bij deze tijdelijke crises is het vanuit arbeidsmarktperspectief waardevol als werknemers hun baan kunnen behouden. Voorkomen van ontslag is in deze situaties voor de werknemer, werkgever én de maatschappij in den brede vaak wenselijker.

Het beperken van de regeling tot situaties die niet tot het reguliere ondernemersrisico behoren, maakt duidelijk dat er ook situaties zijn die wél tot het reguliere ondernemersrisico horen, en die daarmee niet in aanmerking komen voor een structurele crisisregeling. Conjuncturele schommelingen zijn daar een voorbeeld van. Daarvoor bestaat het «normale» vangnet dat bestaat uit de automatische stabilisatoren zoals de WW en de bijstand. In economisch gunstige tijden bouwt het kabinet buffers op voor minder goede tijden. In slechtere economische tijden accepteren we dat de belastingontvangsten tijdelijk lager zijn en teren we in op deze buffer. Zij zorgen ervoor dat de overheid de economie ondersteunt in mindere tijden en de overheidsfinanciën weer herstellen in tijden dat het beter gaat. Het is vanuit economisch perspectief onwenselijk om werkgevers te ondersteunen in hun loonkosten bij conjunctuurschommelingen. Dit zou de werking van de economie namelijk verstoren. Faillissementen blijven uit, waardoor de minst productieve bedrijven blijven bestaan. De efficiënte reallocatie van werknemers naar bedrijven neemt ook af. Hoe langer de regeling duurt, hoe meer economische kosten daarmee gepaard gaan. Ondernemers hebben daarnaast zelf de verantwoordelijkheid om economische fluctuaties op te vangen, zij plukken immers ook de voordelen in tijden van hoogconjunctuur. Het is daarnaast niet ondenkbaar dat werkgevers ook aanspraak zullen maken op de regeling als bijvoorbeeld sprake is van (permanent) veranderende marktomstandigheden, reorganisaties of mismanagement die zorgen voor omzetverlies van enige omvang. Ten slotte geldt dat als er geen duidelijke aanleiding (calamiteit) is voor het ontstaan van het tekort aan werk in een sector, het heel moeilijk is om te bepalen of de aard van het tekort aan werk tijdelijk is, en daarmee of de werkgelegenheid ooit weer terugkomt.

In het SER MLT-advies van afgelopen juni is een vorm van deeltijdontslag opgenomen waar conjuncturele schommelingen wel toegang zouden geven tot een regeling. Dit sluit op hoofdlijnen aan bij hoe het in onze buurlanden is geregeld, al wordt in het voorstel van de SER 75% van de lasten door de overheid vergoed via een verzekerde compensatieregeling. Daarnaast bieden de varianten in buurlanden een sobere vergoeding en vragen naast een bijdrage van de overheid een relatief grote bijdrage van werkgevers en werknemers, zoals een loonoffer. Desalniettemin is het gebruik van de regeling hoog, wat de kosten van de regeling (voor zowel werkgever, werknemer als overheid) opdrijft. Een dergelijke regeling kan overigens een ander doel dienen, namelijk het wendbaarder maken van het vaste contract en het beschikbaar houden van vakkrachten specifiek gericht op (tekort)sectoren. Bijvoorbeeld in sectoren waar menselijk kapitaal centraal staat en waarin veel wordt geïnvesteerd op het gebied van kennis en kunde en dat niet makkelijk vervangbaar is. Als deze werknemers in tijden van economische crisis op zoek gaan naar een baan in een andere sector of vertrekken naar het buitenland moeten werkgevers

opnieuw investeren om nieuwe werknemers aan te trekken of op te leiden. De wens tot het behoud van vakkrachten in deze specifieke context is daarmee begrijpelijk. Ik ga vanwege de verschillende doelstellingen hier niet uitgebreid op in. Wel kan er een aantal kanttekeningen volgens de lijnen die zijn beschreven in de vorige paragraaf worden geplaatst bij de wens om een dergelijke regeling ook in te zetten om in tijden van laagconjunctuur vakkrachten te kunnen behouden. Een generieke regeling biedt geen passende oplossing voor een probleem dat speelt bij specifieke sectoren, en brengt veel negatieve effecten op de economische dynamiek met zich mee. In dergelijke gevallen ligt er ook in de eerste plaats een rol voor sectoren zelf omdat conjuncturele schommelingen opvangen kan worden gezien als een regulier ondernemersrisico. Als sectoren voorzien dat het behoud van vakkrachten in tijden van economische laagconjunctuur ingewikkeld is, kunnen en moeten ze daar zelf op inspelen. Tenslotte kan het ook voor de werknemer gunstig zijn om tijdig te zoeken naar een andere baan. Bij de inzet van een deeltijdontslag kan deze prikkel verminderen of later ontstaan, wat nadelig is voor de werknemer zelf en de economie in het geheel.

Een ander vraagstuk bij de afbakening is of verzekerbare risico's onder de reikwijdte van de regeling moeten vallen. Een brand in een bedrijfspand is een goed verzekeraar risico, waarbij vaak ook de loonkosten van werknemers mee te verzekeren zijn. Een vraag die hier speelt is tegen welke calamiteiten een werkgever zich tegen redelijke kosten kan verzekeren. Deze vraag zal tijdens een verdere uitwerking van de regeling uitvoerig aan bod komen. Het ligt overigens in de rede om risico's die redelijkerwijs verzekeraar zijn, uit te sluiten van een regeling.

Bij nadere uitwerking van een regeling kan tevens worden bezien of het mogelijk is om een structurele crisisregeling vorm te geven die de WTV en de Regeling onwerkbaar weer vervangt op een manier die houdbaar is voor de toekomst én op een manier die robuuster is en meer aanvragen kan verwerken dan de huidige regelingen. Dit zal in een mogelijk vervolgtraject moeten blijken.

Afruil opschaalbaarheid versus doelmatigheid

Het aantal calamiteiten en het bijbehorende aantal aanvragen waar we in Nederland jaarlijks mee te maken krijgen, kan sterk verschillen. Van circa 100 WTV-aanvragen in een heel jaar tot bijvoorbeeld circa 140.000 aanvragen in een kwartaal zoals we bij de NOW-1 hebben gezien. Er is dus sprake van een afruil tussen de capaciteit qua aantallen en de voorwaarden die gesteld kunnen worden om de regeling zo doelgericht mogelijk te maken. Binnen deze afruil zijn er een aantal mogelijkheden. Ten eerste, een regeling die goed uitvoerbaar is bij een grote hoeveelheid aanvragen, maar minder gericht is. Als tweede, een regeling die in de meeste jaren doelmatig en geschikt is, maar bij een eventuele grote crisis niet opschaalbaar is. Of, als laatste, een combinatie van beide.

Bij het maken van een structurele crisisregeling zijn er grofweg twee soorten regelingen te maken: een regeling op werknemersniveau of op werkgeversniveau. Bij de eerste kan een werkgever een aanvraag indienen voor (een deel van) zijn werknemers en is het een optie om daarbij de individuele WW-rechten van de werknemers te betrekken. Bij de tweede wordt een aanvraag ingediend op werkgeversniveau waarbij er een aanvraag wordt ingediend voor het gehele personeelsbestand. Een koppeling met individuele WW-rechten, zoals bij de WTV, is hierbij niet mogelijk.

Prikkels voor werkgevers en werknemers

Zowel een regeling op werknemers- als op werkgeversniveau heeft voor- en nadelen. Een regeling op werknemersniveau kan zo worden vormgegeven dat de regeling goed aansluit bij de specifieke situatie van de werkgever en daarbij kunnen tevens eenvoudiger prikkels worden aangebracht tegen lichtzinnig gebruik van de regeling. Het voordeel hiervan is dat de werkgever alleen tegemoetgekomen wordt voor de loonkosten van het deel van zijn werknemers dat daadwerkelijk minder werk heeft door de calamiteit, waardoor de regeling doelmatiger is. De werknemers die nog gewoon op hun normale capaciteit kunnen doorwerken, vallen namelijk niet onder de regeling.

Als er tevens gebruik wordt gemaakt van de individuele WW-rechten van werknemers, heeft de werknemer gedurende de periode dat er loonsteun is recht op een vergoeding die is gebaseerd op de WW-uitkering. De werkgever kan deze regeling alleen gebruiken als de werknemer daarmee akkoord gaat. Gebruik van de regeling kan namelijk gevolgen hebben voor het recht op WW van de betreffende werknemer indien hij op een later moment alsnog (volledig) werkloos wordt. Dit zorgt ervoor dat werknemers betrokken worden bij de aanvraag om tegemoetkoming bij het betalen van loonkosten en dat er gevolgen zitten aan deelname aan de regeling voor individuele werknemers, waardoor er minder lichtzinnig een aanvraag wordt ingediend. Het is echter de vraag of deze prikkel in de praktijk het beoogde effect heeft, vanwege de positie van de werknemer ten opzichte van zijn werkgever. Als de werknemer niet akkoord gaat met de aanvraag, moet hij wellicht vreezen voor zijn baan.

Een nadeel van een regeling op werknemersniveau is dat de uitvoering moeilijker is, omdat er gecontroleerd moet worden dat de verschillende werknemers daadwerkelijk minder uren kunnen werken. Hierdoor kan er maar een beperkt aantal aanvragen worden verwerkt. Bij zeer grote crises, vergelijkbaar van omvang met de coronacrisis, zal een regeling op werknemersniveau niet meer uitvoerbaar zijn. Bij een regeling op werkgeversniveau kunnen daarentegen grote aantallen aanvragen worden verwerkt, doordat zo'n regeling geen controle behoeft van het arbeidsurenverlies van individuele werknemers. Een werkgeversregeling zal namelijk onder meer gebaseerd zijn op een minimaal percentage omzetverlies. Wordt het drempelbedrag gehaald en wordt aan de overige voorwaarden voldaan, dan maakt de werkgever aanspraak op een loonkostensubsidie voor het gehele personeelsbestand, ongeacht of individuele werknemers minder werken. Wel is een regeling op werkgeversniveau minder gericht, doordat er minder prikkels aangebracht kunnen worden die lichtzinnig gebruik tegengaan. Ook voor een andere prikkel zoals een loonoffer moet namelijk op individueel niveau het verlies van arbeidsuren of inkomen worden bekeken. Dat is met grote aantallen aanvragen niet uitvoerbaar. Hierdoor zal de regeling minder doelmatig zijn dan een regeling op werknemersniveau.

Hoeveelheid aanvragen

Belangrijke vraag die hierbij opkomt is hoeveel calamiteiten we de komende jaren kunnen verwachten en hoe groot deze calamiteiten zijn. Dit is logischerwijs niet in te schatten, omdat de aard van een calamiteit nu eenmaal is dat het om een onvoorziene omstandigheid gaat. Terugkijken naar de afgelopen decennia is wel mogelijk. Ter referentie kunnen we hiervoor naar het aantal WTV-aanvragen dat afgelopen jaren is gedaan kijken. Gemiddeld genomen worden er jaarlijks circa 200 WTV-aanvragen (op werkgeversniveau) gedaan. Alleen gedurende de financiële crisis van 2008–2009 en tijdens de coronacrisis steeg het aantal aanvragen dusdanig

dat deze niet meer verwerkt konden worden binnen de reguliere WTV. In deze situaties is er daarom een speciale regeling getroffen, de deeltijd-WW, respectievelijk de NOW. Crises van dergelijk formaat dat de WTV niet passend was, komen dus sporadisch voor. Desalniettemin kan een stabiel en weldoordacht crisisinstrument echt het verschil maken bij een grote crisis, zoals de coronapandemie ons heeft geleerd. Met dit in het achterhoofd zijn een drietal varianten uitgewerkt waarbij elke variant zich anders tot dit vraagstuk verhoudt.

Toegangstoets

Zoals eerder in de brief uitgelegd, geldt voor alle varianten dat er sprake moet zijn van een calamiteit die buiten het reguliere ondernemersrisico ligt. Om te bepalen of hieraan is voldaan, moet er een toegangstoets worden uitgevoerd. Deze toets moet zoveel mogelijk geautomatiseerd verlopen, om ook bij een grotere crisis grotere hoeveelheden aanvragen te kunnen verwerken. In de huidige WTV-regeling wordt deze toets geheel handmatig gedaan, en mede hierdoor moest de NOW geïntroduceerd worden toen de COVID-pandemie uitbrak. De toets of er sprake is van een calamiteit en of de werkgever ook geraakt wordt door deze calamiteit zal echter slechts zeer beperkt geautomatiseerd kunnen plaatsvinden. Dit vereist voor alle varianten een handmatige controle op de aannemelijkheid dat er een calamiteit heeft plaatsgevonden (die buiten het normale bedrijfsrisico valt) en dat de werkgever hierdoor geraakt wordt in de uitvoering van zijn werkzaamheden.

Deze toets wordt voor de WTV-regeling momenteel uitgevoerd door de afdeling Uitvoeringstaken Arbeidsvoorwaardenwetgeving (UAW) van het Ministerie van SZW. Een dergelijke beoordeling behoort echter niet tot het primaire takenpakket van een beleidsdirectie van het ministerie. Uitvoeringsinstanties zijn hier beter toe in staat, omdat het wel tot de reguliere taken van uitvoeringsinstanties behoort om te toetsen of voldaan is aan de voorwaarden voor toegang tot een regeling. Het is derhalve niet logisch om deze afwijkende situatie in een nieuwe regeling te continueren, te meer omdat een ministerie minder ervaring heeft met het snel opschalen van capaciteit. Dit betekent dat de vormgeving van de toegangstoets opnieuw moet worden bezien en waar deze toegangstoets belegd zou moeten worden, zeker gezien het permanente karakter van een nieuwe regeling.

Voor de betaling van de goedgekeurde aanvragen, dus het proces na deze toegangstoets, is UWV de meest aangewezen uitvoeringsinstantie, gezien de jarenlange ervaring met de huidige WTV-regeling en de eventuele gevolgen voor individuele WW-rechten van werknemers. UWV beschikt verder over een belangrijke gegevensbron, de Polisadministratie, waarmee de plausibiliteit van het door de werkgever opgegeven arbeidscapaciteitsverlies enigszins kan worden gecontroleerd door eerdere loonaangiften te vergelijken. De betalingen die voortkomen uit de nieuwe regeling zullen derhalve door UWV worden verricht. Of de toegangstoets ook bij UWV zal kunnen worden belegd, is nog onduidelijk. Hier zal in de nadere uitwerking verder over moeten worden gesproken. Hieronder volgt een toelichting per variant, waarbij bovenstaande toegangstoets daarom buiten beschouwing is gelaten.

Varianten

Hieronder worden drie varianten geschetst en toegelicht: 1) een regeling op werknemersniveau; 2) een regeling op werkgeversniveau; en 3) een combinatie van variant 1 en 2, waarbij de regeling op werkgeversniveau geïmplementeerd wordt, die geactiveerd kan worden in het geval er een

grote crisis ontstaat. Per variant wordt ook toegelicht met welke juridische en financieel-economische en uitvoeringsaspecten rekening gehouden moet worden. Maar het betreft een eerste analyse en de varianten zijn nog niet op uitvoerbaarheid getoetst. Ook zal nader onderzoek gedaan moeten worden naar eventuele M&O-risico's die zich kunnen voordoen bij de varianten. Het is uiteraard ook een mogelijkheid om geen van de onderstaande varianten te onderzoeken. Dan zal wel moeten worden gezien hoe de huidige WTV kan worden omgevormd tot een instrument dat past binnen de systematiek van de regelgeving zoals die met de WWZ tot stand is gebracht.

Variant 1:

Een regeling op werknemersniveau

Toelichting

Deze variant betreft een regeling op werknemersniveau, waarbij gekozen kan worden voor een koppeling met de WW. Een regeling die op werknemersniveau is vormgegeven houdt in dat door de werkgever gericht voor enkele werknemers een tegemoetkoming in de loonkosten kan worden aangevraagd voor de uren waarin niet wordt gewerkt. De werkgever doet de aanvraag, maar de beoordeling van het recht op en de hoogte van de vergoeding vindt plaats per individuele werknemer. Bij een regeling op werknemersniveau is het een optie om gebruik te maken van de individuele WW-rechten van de betrokken werknemers, waarbij gebruik van de regeling gevolgen kan hebben voor de uiteindelijke WW-uitkering van de werknemer wanneer betrokkene aansluitend (alsnog) volledig werkloos wordt (opsouperen WW-rechten). Als er gekozen zou worden voor een koppeling met de individuele WW-rechten van werknemers, moet de werkgever bij de aanvraag instemming hebben van de betreffende werknemers.

Een regeling op werknemersniveau (met of zonder koppeling aan de WW) is gericht dan een regeling op werkgeversniveau, omdat er een aanvraag gedaan kan worden voor een deel van het personeelsbestand. Bij een regeling op werkgeversniveau is alleen een aanvraag voor het personeelsbestand als geheel mogelijk. Als er bij de regeling op werknemersniveau gebruik wordt gemaakt van de individuele WW-rechten, wordt de werknemer rechtstreeks betrokken bij het aanvraagproces, en zoals in paragraaf *Afruïl opschaalbaarheid versus doelmatigheid* beschreven, heeft dat een dempende werking op lichtzinnig gebruik van de regeling. Dit maakt de regeling meer doelmatig.

Keerzijde van een regeling op werknemersniveau is dat er minder aanvragen verwerkt kunnen worden dan bij een regeling op werkgeversniveau, omdat per werknemer getoetst wordt of er recht is op de regeling en hoe hoog de vergoeding moet zijn. Bij de keuze voor gebruik maken van de individuele WW-rechten van werknemers kan verkend worden aan welke voorwaarden er getoetst zou kunnen worden om te bepalen of er recht is op die uitkering. Minder of makkelijker te toetsen voorwaarden zorgen ervoor dat ook bij een regeling op werknemersniveau meer aantallen aanvragen verwerkt kunnen worden.

Bij het aanvragen van een WW-uitkering wordt er getoetst aan verschillende voorwaarden, zoals een verlies van arbeidsuren door de werknemer. Er zijn daarnaast ook andere omstandigheden die bepalen of en hoe lang de werknemer recht heeft op een uitkering, zoals bijvoorbeeld de zogenoemde weken- en jarenis. Daarnaast vindt er een dagloonberekening en verrekening van eventuele andere inkomsten plaats om de

hoogte van de uitkering vast te stellen. De eerste werkloosheidsdag wordt bepaald en er wordt beoordeeld of er sprake is van verwijtbare werkloosheid. Als gekozen wordt voor een directe koppeling aan de individuele WW-rechten zal bij een aanvraag voor een structurele crisisregeling aan deze voorwaarden getoetst moeten worden of de werknemer gebruik kan maken van deze crisisregeling. Dit is arbeidsintensief omdat deze beoordeling niet in alle gevallen volledig geautomatiseerd plaats kan vinden. Zoals eerder aangegeven is het mogelijk om nader te verkennen of er toegangseisen zijn die losgelaten kunnen worden of anders worden vormgegeven, zodat de toets om toegang te krijgen tot de werknemersregeling sneller en eenvoudiger gedaan kan worden zodat er meer aanvragen verwerkt kunnen worden. Overwegingen om minder of eenvoudiger voorwaarden te stellen kunnen zijn dat het enerzijds gaat om een tijdelijke situatie, waarbij het dienstverband van de werknemer blijft bestaan. Anderzijds zorgt de koppeling aan de individuele WW-rechten van werknemers ervoor dat gebruik van de tijdelijke crisisregeling effect kan hebben op de WW-uitkering als er (in de toekomst) een definitief einde komt aan het dienstverband en betrokkene (alsnog volledig) werkloos wordt. De keus voor het stellen van minder of eenvoudigere voorwaarden is minder verdedigbaar als de toegang tot een structurele crisisregeling in grote mate afwijkt van de toegangseisen voor de WW. Ten slotte geldt natuurlijk dat hoe meer voorwaarden worden gesteld aan de toegang tot een structurele crisisregeling, hoe gericht de regeling zal zijn, maar ook hoe meer tijd het UWV kost om de beoordelingen te doen, en hoe minder aanvragen beoordeeld kunnen worden⁷.

Bij eventuele nadere uitwerking van een structurele crisisregeling kan verkend worden of de werkgever wel of niet verplicht het loon moet aanvullen tot 100% van het loon dat de werknemer had voordat de calamiteit ontstond. Uit de internationale vergelijking blijkt overigens dat in de landen om ons heen werkgevers niet verplicht zijn het loon aan te vullen tot 100%. Dit komt voort uit de gedachte dat de lasten van een structurele crisisregeling gedragen moeten worden door zowel werkgevers als werknemers als de overheid.

Bij een regeling op werknemersniveau kan niet hetzelfde aantal aanvragen worden verwerkt zoals ten tijde van corona, zelfs niet als er geen koppeling met de WW wordt gemaakt. Indien een crisis zich voordoet die de hieronder genoemde aantallen overstijgt, zal er alsnog een aparte crisisregeling op werkgeversniveau opgezet moeten worden.

Uitvoeringsaspecten

Deze variant is, net als alle volgende varianten die worden benoemd, niet vrij van risico's. Zeker in de situatie waarbij gebruik gemaakt wordt van de individuele WW-rechten van werknemers. De eerdergenoemde randvoorwaarde om het aanvraagproces zoveel mogelijk te automatiseren, betekent dat de aanvraag vanuit de werkgever (die met de instemming van zijn werknemers wordt gedaan) systeemtechnisch moet worden gekoppeld aan het WW-aanvraagstelsel omdat gebruik gemaakt wordt van de individuele WW-rechten van die werknemers. Dit is een complexe technische exercitie, waar nog geen uitsluitsel over gegeven kan worden hoe dit precies kan worden vormgegeven. Ook betekent een koppeling met de individuele WW-rechten dat bij een structurele crisisregeling dezelfde toets op de toegangseisen gedaan zal moeten worden als bij een WW-aanvraag, waardoor de aantallen aanvragen die verwerkt kunnen

⁷ Het betreft hier niet de toegangstoets, zoals die eerder in de brief is beschreven. Het gaat hierbij om de beoordeling of er wordt voldaan aan de voorwaarden die gesteld worden aan de WW.

worden beperkt zullen zijn. Hierbij moet eerder worden gedacht aan enkele honderden werkgeversaanvragen (uitgaande van gemiddeld 10 werknemers per werkgever) per kwartaal en geen duizenden. Naarmate het aantal gestelde voorwaarden afneemt, of de koppeling met de WW wordt losgelaten, zou het mogelijk zijn dat deze aantallen nog iets toenemen. Een cijfermatige analyse kan worden gemaakt, als er bij eventuele uitwerking een officiële uitvoeringstoets door UWV wordt uitgebracht. Voor de gehele bandbreedte betekent dit dat deze regeling voor de meeste jaren ruimschoots voldoet, maar dat bij grotere crises geen gebruik gemaakt kan worden van deze variant op werknemersniveau.

Juridische aspecten

Een nieuwe regeling vereist mogelijk aanpassingen in de wetgeving. Aanpassing van de wetgeving zal minstens 18 maanden in beslag nemen.

In tegenstelling tot de NOW, is bij een nieuwe structurele crisisregeling alleen aanvraag mogelijk voor werknemers die minder uren werken, als gekozen wordt voor aansluiting bij de individuele WW-rechten van werknemers. Voor de werknemers die nog volledig inzetbaar zijn (bijvoorbeeld omdat zij op afstand kunnen werken of de crisis hun werkzaamheden niet raakt), kan geen gebruik gemaakt worden van deze regeling. Als er gewerkt wordt, kan er namelijk geen aanspraak worden gemaakt op WW en is de werkgever loon verschuldigd.

Als gekozen wordt voor gebruik maken van de individuele rechten op WW van de werknemers, is een ander aandachtspunt hoe om te gaan met werknemers die nog geen WW-rechten hebben opgebouwd. In het geval een werknemer vanwege een te kort arbeidsverleden (nog) geen recht op WW heeft, komt deze werknemer in principe niet in aanmerking voor het gebruik van deze regeling. Dit treft vooral de jonge arbeidskrachten, werknemers met een flexibel en/of tijdelijk contract en arbeidsmigranten. Als deze werknemers toch in aanmerking zouden komen voor de regeling, kan dat een inbreuk zijn op het gelijkheidsbeginsel: een deel van de werknemers krijgt recht op de regeling ondanks dat zij niet voldoen aan de voorwaarden voor de WW-uitkering. Het lijkt mogelijk om dit te regelen, maar het is wel ingewikkeld. Als dit overwogen wordt, moet dit goed te motiveren zijn. Bij de eventuele uitwerking van een regeling zal dit nog nader moeten worden bezien.

Bij een regeling waarbij gebruik gemaakt wordt van de individuele WW-rechten van werknemers is de Coördinatieverordening (Verordening (EG) nr. 883/2004) een aandachtspunt vanuit Europeesrechtelijk perspectief en grensoverschrijdende arbeid waaraan Nederland is gebonden. Een nieuwe regeling zal daarmee in overeenstemming moeten zijn.

Financiële aspecten (raming, bekostiging)

De opzet van deze variant lijkt veel op de huidige WTV-regeling. Er kan dus ook verwacht worden dat het budgettair beslag in «normale» jaren (met zo rond de 200 aanvragen op werkgeversniveau) redelijk vergelijkbaar zal zijn met het budgettair beslag van de huidige WTV-regeling, mits er wordt gekozen voor een vergelijkbare hoogte en duur van de regeling en de toegangstoets niet te veel verandert. Zolang dergelijke elementen van de regeling niet zijn vastgesteld, kan geen precieze inschatting worden gegeven van het budgettair beslag. Ter referentie zijn in de onderstaande tabel de jaarlijkse WTV-uitgaven in de afgelopen jaren weergegeven.

	2015	2016	2017	2018	2019	2020
WTV-uitgaven (x € 1.000)	740	775	747	148	596	1.198 ¹

¹ De uitgaven voor 2020 zijn t/m maart. Toen is de WTV stopgezet en de NOW-regeling ingevoerd.

Deze variant is, afhankelijk van de automatiseringsgraad die behaald kan worden, geschikt voor de afhandeling van crises van grotere omvang dan nu het geval is bij de WTV-regeling. Maar, dergelijke grotere crises doen zich echter sporadisch voor en laten zich lastig voorspellen. Om deze reden is het niet logisch om dergelijke uitgaven vooraf te begroten.

Het invoeren van deze variant zal gepaard gaan met zowel incidentele uitvoeringskosten om de regeling op te zetten, als structurele uitvoeringskosten om de regeling uit te voeren. Of deze structurele uitvoeringskosten vergelijkbaar zijn met de huidige uitvoeringskosten van de WTV, zal moeten worden gezien. Doordat de variant pas op hoofdlijnen is uitgewerkt, kan er nog geen uitspraak worden gedaan over de hoogte van de uitvoeringskosten.

Verder is het van belang om te bekijken hoe de financiering van deze regeling wordt vormgegeven. Als er een koppeling met de WW wordt gemaakt, ligt het voor de hand om de uitgaven ten laste van het Algemeen Werkloosheidsfonds (AWf) te laten komen. Hoe de uitgaven worden gedaan, vanuit de SZW-begroting of vanuit een fonds, zegt overigens niets over de financiering er van (waar komen, op de langere termijn, de overheidsinkomsten vandaan die de overheidsuitgaven mogelijk maken). De manier van financiering (of de uitgaven worden betaald uit hogere belastingen voor burgers of bedrijven, uit hogere werkgeverspremies of uit verminderde uitgaven op een ander terrein) heeft invloed op de prikkelwerking en de lasten op arbeid. In het geval van een werkgeverspremie is er een indirecte prikkelwerking, omdat de kosten van het gebruik ten laste komen van de werkgever. De precieze vormgeving bepaalt ook of de lasten op arbeid worden verhoogd of niet. Als de uitgaven op een ander terrein worden verminderd, dan is dat niet het geval. Wie de lasten draagt is daarnaast een politieke afweging.

Samenvatting variant 1 in tabelvorm

Algemeen	<ul style="list-style-type: none">– Regeling op werknemersniveau.– Mogelijk om een koppeling te maken met individuele WW-rechten van de werknemer.– Bij een koppeling aan de WW kan deelname aan de regeling gevolgen hebben voor de WW-uitkering van de werknemer als deze later (alsnog) volledig werkloos wordt– Bij koppeling aan individuele WW-rechten moet de werknemer instemmen met aanvraag werkgever.– Gerichte en doelmatige regeling, werkgever ontvangt alleen financiële steun voor werknemers die minder kunnen werken door de calamiteit.– Optioneel: loon aanvullen tot 100%.
Uitvoeringsaspecten	<ul style="list-style-type: none">– Er dient een nieuw systeem te worden gebouwd.– Bij een koppeling aan individuele WW-rechten moet dit in de systeemtechnisch worden gekoppeld.– Toetsing van WW-voorwaarden slechts in beperkte mate automatiseerbaar.– Variant niet geschikt voor een crisis van extreme grote omvang, dan moet alsnog een regeling op werkgeversniveau worden ingevoerd.– Voor benodigde automatiseringsgraad moet werkgeversaanvraag gecombineerd worden met elektronische toestemming door werknemers. Het is nog niet duidelijk of deze oplossing technisch haalbaar is.
Juridische aspecten	<ul style="list-style-type: none">– Nieuwe wettelijke grondslag noodzakelijk.– Regeling is alleen toegankelijk voor werknemers die daadwerkelijk minder arbeidsuren hebben.– Vraagstuk is hoe om te gaan met werknemers die nog niet voldoen aan de voorwaarden voor het recht op een WW-uitkering.
Financiële aspecten	<ul style="list-style-type: none">– Betaling hoogstwaarschijnlijk vanuit Algemeen Werkloosheidsfonds (AWf).– Financiering bepaalt prikkelwerking en de lasten op arbeid. Daarnaast is het deels een politieke afweging.– Kosten waarschijnlijk vergelijkbaar met huidige uitgaven WTV-regeling voor reguliere jaren.– Kosten voor crisis met grotere omvang niet voorspelbaar.

Variant 2:

Een regeling op werkgeversniveau

Toelichting

Deze variant betreft een regeling die voorbereid is op een grote crisis, wat betekent dat het moet gaan om een regeling op werkgeversniveau. Een regeling op werkgeversniveau betekent dat de werkgever die aan de voorwaarden voldoet, een aanvraag kan indienen voor zijn gehele personeelsbestand. De regeling wordt zo minder passend op de specifieke situatie van de werkgever en werknemer, maar zal meer algemeen vormgegeven worden.

Er kunnen wel prikkels ingebouwd worden om de regeling gericht en doelmatiger te maken, maar de mogelijkheden hierbij zijn beperkt. Er kan bijvoorbeeld een omzetverliesdrempel worden ingesteld. Een simpele, maar doeltreffende prikkel is het vragen van een (grotere) eigen bijdrage van werkgevers, door een lager bedrag te vergoeden. Prikkels aan werknemerszijde zijn een heel moeilijk uitvoerbaar omdat het betekent dat er voor grote aantallen op individueel niveau een berekening moet worden gemaakt en/of gecontroleerd moet worden. Dat geldt bijvoorbeeld bij een koppeling aan WW-rechten of bij een loonoffer.

Gegeven deze beperkingen ligt een regeling die tegemoet komt in de loonkosten, vergelijkbaar met de NOW in de rede. Er zijn enkele aanpassingen denkbaar om de regeling minder grofmazig te maken. Bij een regeling op werkgeversniveau ligt het voor de hand om achteraf een vaststelling te laten plaatsvinden over het vooraf aangevraagde voorschot. Het is mogelijk om een dergelijke tweeledige procedure te voorkomen, maar dan zal de aanvraag pas gedaan kunnen worden na afloop van het tijdvak waarop de tegemoetkoming ziet. Dat heeft als nadeel dat uitbetaling van de regeling pas na verloop van enkele maanden kan plaatsvinden, waarbij de werkgever eerst zelf enkele maanden de loonkosten moet dragen voordat de tegemoetkoming wordt toegekend. De kracht van de snelle betaling in geval van een grote, onverwachte crisis vervalst hiermee. Zeker als de crisis een nog onbekende duur heeft of langere duur kent, kan een eenmalige definitieve betaling nadelig uitpakken voor de liquiditeit van werkgevers. Tegelijkertijd heeft de werkgever meer zekerheid over de hoogte van de tegemoetkoming als er niet wordt gekozen voor een voorschotsystematiek. Terugbetalingen als gevolg van wijzigingen in de loonsom en/of het omzetverlies, worden hiermee in grote mate voorkomen. Verder dient te worden opgemerkt dat indien de systematiek van de nieuwe regeling vergelijkbaar is met die van de NOW, we mogelijk ook te maken krijgen met vergelijkbare M&O-risico's. In de NOW-regeling vormen de grootste M&O risico's omzet- en loonsommanipulatie.

Ondanks de genoemde mogelijke aanpassingen t.o.v. de NOW-regeling, zal het ook in de toekomst gaan om een grofmazige regeling, die minder gericht en doelmatig is dan een regeling op werknemersniveau. Vergelijken met de NOW-regeling kan bij een mogelijke verdere uitwerking geprobeerd worden meer maatwerk mogelijk te maken doordat de startdatum van de tegemoetkoming niet vooraf vastligt. Het zal dus per werkgever mogelijk worden om de referentiemaand voor de loonsom en de referentieperiode voor de omzetsdaling af te laten hangen van het tijdstip van de calamiteit, met de voorwaarde dat de gegevens van deze referentieperiodes definitief zijn. Hierdoor sluit de tegemoetkoming waarschijnlijk beter aan op de loonkosten en de omzetsdaling van de ondernemer dan in sommige gevallen ten tijde van de NOW.

Bij de start van de NOW heeft uw Kamer ingestemd met een regeling die relatief minder gericht en doelmatig is. Uw Kamer onderschreef daarmee het belang van een regeling die grote aantallen aanvragen tegelijk en snel verwerkt, ook als dit betekent dat er weinig maatwerk mogelijk is. Bij een structurele vormgeving van een structurele crisisregeling op werkgeversniveau, zal dit voor alle situaties waarvoor deze regeling zal gelden van toepassing zijn. De reguliere aanvragen op grond van individuele of regionale crises zullen dan ook op werkgeversniveau worden afgedaan. Een regeling die een grote crisis aankan, betekent dus ook een minder gericht instrument in «reguliere» jaren.

Uitvoeringsaspecten

Voor de crisisregeling zal er een gehele nieuwe keten van processen en systemen moeten worden ontwikkeld. De NOW-regeling is in enkele weken tot stand gekomen waardoor het niet mogelijk was om aan te sluiten bij de doelarchitectuur van UWV. Dit betekent dat de functionaliteiten van reeds bestaande processen en systemen zijn gekoppeld en aangevuld met NOW-specifieke functionaliteit. Deze oplossing is echter niet robuust en kan niet worden hergebruikt bij een crisisregeling van structurele aard.

Deze variant zou in principe een hele grote crisis, waarbij vele aanvragen worden gedaan, aankunnen. Net als bij de variant op werknemersniveau, geldt dat er pas meer duidelijkheid kan worden gegeven na verdere uitwerking en een uitvoeringstoets door UWV.

Juridische aspecten

Ondanks dat deze variant lijkt op de NOW, is de NOW een tijdelijke subsidieregeling, die volledig los staat van de systematiek uit het Burgerlijk Wetboek en de WW. Indien gekozen wordt voor een vergelijkbare, maar dan structurele, crisisregeling, dient daarvoor een nieuwe wettelijke grondslag gecreëerd te worden.

Bij het opstellen van de regeling zal rekening gehouden moeten worden met staatsteunaspecten.

Financiële aspecten (raming, bekostiging)

Bij een regeling op werkgeversniveau is het waarschijnlijk dat de uitgaven in «normale» jaren (met zo rond de 200 aanvragen op werkgeversniveau) toenemen ten opzichte van de huidige WTV-uitgaven, bij gelijkblijvende hoogte, duur en toelatingseisen van de regeling. In het geval van een werkgeversregeling zullen namelijk alle werknemers van een bedrijf in aanmerking komen voor de regeling indien dat bedrijf wordt getroffen door een calamiteit. Onder de WTV (en onder variant 1) zijn dat alleen de werknemers wiens werkzaamheden direct geraakt worden door de calamiteit, zoals eerder getoond in de tabel op pagina 6. Verder geldt ook voor deze variant dat de uitgaven aan grotere crises op dit moment niet te voorspellen zijn. Het invoeren van deze variant zal bovendien gepaard gaan met zowel incidentele uitvoeringskosten om de regeling op te zetten, als structurele uitvoeringskosten om de regeling uit te voeren. Doordat de variant pas op hoofdlijnen is uitgewerkt, kan er echter nog geen uitspraak worden gedaan over de hoogte hiervan.

Indien UWV de uitvoerder wordt van deze regeling, ligt het gezien het doel van de regeling voor de hand om de uitgaven ten laste van het Algemeen Werkloosheidsfonds (AWf) te laten komen. Ook voor deze variant geldt dat hoe de uitgaven worden gedaan, niets zegt over waar de financiering vandaan komt.

Samenvatting variant 2 in tabelvorm

Algemeen	<ul style="list-style-type: none">– Regeling op werkgeversniveau.– Grofmazige regeling die ook van toepassing is bij een crisis van kleine(re) omvang.– Minder gerichte en doelmatige regeling, werkgever ontvangt financiële steun voor alle werknemers.
Uitvoeringsaspecten	<ul style="list-style-type: none">– Nieuwbouw systemen noodzakelijk.– Variant geschikt voor een crisis van grote omvang.
Juridische aspecten	<ul style="list-style-type: none">– Nieuwe wettelijke grondslag noodzakelijk.– Bij de uitwerking moet rekening gehouden worden met de staatssteunregels.
Financiële aspecten	<ul style="list-style-type: none">– Kosten voor reguliere jaren nemen waarschijnlijk toe t.o.v. huidige WTV.– Betaling vanuit Algemeen Werkloosheidsfonds (AWf).– Financiering bepaalt prikkelwerking en de lasten op arbeid. Daarnaast is het deels een politieke afweging.– Kosten voor crisis met grotere omvang niet voorspelbaar.

Variant 3:

Een combinatie van variant 1 en 2, waarbij de regeling op werkgeversniveau geïmplementeerd wordt, die geactiveerd kan worden in het geval er een grote crisis ontstaat

Toelichting

Deze laatste variant is een combinatie van variant 1 en 2. De basis vormt een gerichte regeling op werknemersniveau die in de meeste jaren ruim afdoende is voor de hoeveelheid aanvragen die binnenkomen. Er wordt wel geanticipeerd op een mogelijke toekomstige crisis met vergelijkbare omvang als Covid-19 door daarnaast een crisisregeling te implementeren op werkgeversniveau zoals de NOW, die pas geactiveerd wordt op het moment dat de calamiteit zich voordoet.

In tijden dat er geen sprake is van een grootschalige crisis, zal er een regeling op werknemersniveau beschikbaar zijn, zoals in variant 1. Mogelijk kan deze regeling op werknemersniveau ook nog naast de regeling op werkgeversniveau bestaan als deze wordt geactiveerd. Werkgevers die te maken hebben met een calamiteit, die geen verband heeft met de grote crisis, kunnen dan aanspraak blijven maken op de regeling op werknemersniveau.

Het voordeel van deze variant is dat er per scenario een geschikte regeling is, namelijk een gerichte en doelmatige regeling op werknemersniveau in normale tijden en op het moment dat er een grote crisis uitbreekt, er binnen een afzienbare periode een regeling op werkgeversniveau klaar staat. Tegelijkertijd is deze variant kostbaar aangezien er twee varianten ondersteund en onderhouden moeten worden, terwijl de kans op een grote crisis die qua omvang te vergelijken is met de huidige coronacrisis zeer gering is.

Uitvoeringsaspecten

Dit is van de drie varianten de meest kwetsbare qua uitvoerbaarheid. Of dit echt een haalbare variant is, is nu nog niet te zeggen. Deze variant zou namelijk betekenen dat UWV twee processen en systemen moet ontwikkelen, wat veel van UWV vraagt. Dit zou nadelige gevolgen hebben voor de verandercapaciteit van UWV voor de implementatie van andere (wetgevings)trajecten. Daarnaast vraagt het veel van UWV om een grote crisisregeling op werkgeversniveau slapend en up to date te houden. Als de regeling binnen enkele weken geactiveerd moet kunnen worden zodra zich een crisis voordoet die de reguliere werknemersregeling overstijgt, leidt dit bij elke upgrade van een proces en/of systeem uit de keten tot aanvullend werk. Deze extra werkzaamheden bestaan uit het testen of alle vereiste processen en automatisering nog actueel zijn. Dit is erg arbeidsintensief en kostbaar.

Juridische aspecten

Juridisch aandachtspunt bij deze variant is het omschakelmoment tussen de regeling op werknemersniveau naar werkgeversniveau. Voor werkgevers moet vooraf duidelijk zijn dat het mogelijk is dat er omgeschakeld wordt naar een werkgeversregeling en wanneer dat het geval is. Dit aspect van rechtszekerheid zal een belangrijk aandachtspunt vormen bij de eventuele uitwerking van deze variant.

Deze omschakelingssystematiek brengt vragen met zich. Bij een omschakelmoment van een regeling op werknemersniveau naar een regeling op werkgeversniveau, zal sprake zijn van reeds ontvangen of zelfs uitbetaalde aanvragen op werknemersniveau. Deze problematiek is in mindere mate ook aanwezig bij het terugschakelen van een regeling op werkgeversniveau naar een regeling op werknemersniveau. Bij een eventuele uitwerking van de regeling zullen keuzes gemaakt moeten worden over hoe hiermee om wordt gegaan. Een mogelijke route is om voor de aanvragen op werknemersniveau die reeds binnen zijn of reeds zijn betaald, opnieuw een aanvraag op werkgeversniveau in te laten dienen. Ten aanzien van de aanvragen op werknemersniveau die al wel tot uitbetaling hebben geleid, wordt het reeds betaalde bedrag bij de definitieve vaststelling in mindering gebracht op de berekende financiële tegemoetkoming op werkgeversniveau. Dit is een zware belasting voor zowel de werkgever als UWV, die twee verschillende soorten aanvragen moet koppelen aan elkaar en met elkaar moet verrekenen. Het later verrekenen van betaalde tegemoetkomingen op basis van aanvragen op werknemersniveau heeft daarnaast een risico op fouten in zich.

Een andere route is om alle aanvragen op werknemersniveau die al tot uitbetaling hebben geleid, te blijven zien als aanvraag op werknemersniveau. Alle aanvragen die wel ontvangen zijn maar nog niet betaald, zouden na de omschakeling als aanvraag op werkgeversniveau kunnen worden beschouwd. Deze optie is voor de uitvoering eenvoudiger vorm te geven. Ingewikkeld is dan dat er twee regimes ontstaan voor dezelfde calamiteit, waarbij het gelijkheidsbeginsel een punt van aandacht is. Vooral als bij de werknemersregeling gebruik wordt gemaakt van de individuele WW-rechten van werknemers, knelt dat. Bij verdere uitwerking zou nagedacht kunnen worden of er een manier is om de aanvraag ook voor de eerste groep werknemers geen gevolgen te laten hebben voor hun WW-rechten. Ook dit is ingewikkeld, omdat de werkgever vooraf moet weten onder welke voorwaarden hij een aanvraag indient. Bij deze route zou later kunnen blijken dat er toch geen koppeling met de WW plaatsvindt. Dit juridisch risico is mogelijk te ondervangen door duidelijk in de regeling op te nemen dat er twee regimes zijn en in welke situaties de werkgever rekening moet houden met een mogelijke omslag.

Financiële aspecten (raming, bekostiging)

Voor de calamiteiten die onder de variant op werknemersniveau vallen, zal het budgettaire beslag in gewone tijden waarschijnlijk vergelijkbaar zijn met het budgettaire beslag van de huidige WTV, zoals ook onder variant 1 aangegeven. Over het budgettaire beslag bij grotere crises zijn op voorhand geen uitspraken te doen.

Het invoeren van deze variant zal bovendien gepaard gaan met zowel incidentele uitvoeringskosten om de regeling op te zetten, als structurele uitvoeringskosten om de regeling uit te voeren. Van belang hierbij is dat ook in jaren dat de werkgeversregeling niet actief is, er uitvoeringskosten komen kijken bij het onderhouden van de processen en systemen voor deze slapende regeling. Op dit moment kan nog geen inschatting worden gegeven over de hoogte van de extra uitvoeringskosten.

Samenvatting variant 3 in tabelvorm

Algemeen	<ul style="list-style-type: none">– Regeling primair op werknemersniveau (variant 1), kan bij een grote crisis (bijvoorbeeld in opdracht van de Minister van SZW) worden geschakeld naar een regeling op werkgeversniveau (variant 2).
Uitvoeringsaspecten	<ul style="list-style-type: none">– Kwetsbare variant qua uitvoerbaarheid.– Twee systemen uitwerken vraagt veel van verandercapaciteit van UWV.– Vraagt veel om grote slapende crisisregeling te onderhouden en actualiseren.– Kostbare variant: Variant vraagt implementatie van 2 regimes,– Verrekeningen van reeds betaalde aanvragen op werknemersniveau geeft kans op fouten.
Juridische aspecten	<ul style="list-style-type: none">– Nieuwe wettelijke grondslag noodzakelijk.– Omschakelmoment is een belangrijk aandachtspunt in verband met rechtszekerheid en gelijke behandelingswetgeving.– Rondom het omschakelpunt zijn er werkgevers die op verschillende wijzen een aanvraag hebben gedaan. Er moet onderzocht worden of en hoe dit juridisch goed te regelen is.
Financiële aspecten	<ul style="list-style-type: none">– Kosten voor reguliere jaren waarschijnlijk vergelijkbaar met huidige WTV-uitgaven.– Betaling vanuit Algemeen Werkloosheidsfonds (AWf).– Financiering bepaalt prikkelwerking en de lasten op arbeid. Daarnaast is het deels een politieke afweging.– Kosten voor crisis met grotere omvang niet voorspelbaar.

Internationale vergelijking

Zoals eerder in deze brief aangehaald, verzocht de motie Palland ook om een internationale vergelijking met in ieder geval Duitsland en België. Hieronder volgt een samenvatting van de bestaande crisisregelingen in onze buurlanden. Tevens is een overzichtstabel bij deze brief gevoegd. In Duitsland is de crisisregeling bekend als «Kurzarbeit», in België als «tijdelijke werkloosheid» en in Frankrijk als «Activité partielle».

Duitsland

De «Kurzarbeit» biedt ondersteuning in meerdere situaties. Het recht hierop ontstaat namelijk in de basis bij tijdelijke vraaguitval vanwege economische redenen maar kan ook van toepassing zijn bij sectoren die onderhevig zijn aan seizoenvariëaties door weercondities (Saison-Kurzarbeitergeld). Hoewel instroom vanuit meerdere situaties mogelijk is, zijn de voorwaarden gelijk: alle interne alternatieven moeten eerst zijn aangewend, zoals bijvoorbeeld het opmaken van vakantiedagen of overuren. Daarnaast moet er bij minstens 1/3 van de werknemers sprake zijn van ten minste 10% reductie in brutosalaris vanwege (tijdelijk) minder werk en moeten de betrokken werknemers elke 6 maanden opnieuw instemmen met de aanvraag. Onder Kurzarbeit valt ook een regeling die reeds ontslagen mensen ondersteunt bij het vinden van een nieuwe baan.

Als aan alle voorwaarden is voldaan wordt er bij volledig urenverlies (100%), 60% van het nettosalaris door Agentur für Arbeit, direct aan de werknemer uitgekeerd. Voor werknemers met kinderen is dit percentage 67. Dit bedrag is gemaximeerd tot € 6.900 per maand in (voormalig) West

Duitsland en € 6.450 per maand in (voormalig) Oost Duitsland⁹. Als er sprake is van gedeeltelijk urenverlies, gaat de betaling via de werkgever. In die situatie betaalt de werkgever 100% van het loon voor de gewerkte uren, en 60% van het loon voor de niet-gewerkte uren. Vervolgens kan hij een terugbetaling voor de niet-gewerkte uren bij het arbeidsbureau aanvragen. De totale duur van de Kurzarbeit bedraagt maximaal 12 maanden en kan in uitzonderlijke situaties verlengd worden tot maximaal 24 maanden. Om M&O-risico's zoveel mogelijk te beperken, wordt elke maand door het arbeidsbureau gecontroleerd of de werkgever nog recht heeft op compensatie. Hiervoor dient de werkgever elke maand verschillende documenten aan te leveren. De kosten voor de Kurzarbeit worden gefinancierd vanuit de werkloosheidsverzekering. De ene helft van deze verzekeringskosten wordt door de werkgevers betaald en de andere helft door de werknemers (beiden zijn verplicht verzekerd). De verplichte bijdrage bedraagt momenteel 2,6 procent van het loon.

Op het moment dat er aanspraak wordt gedaan op de regeling, wordt er nogmaals een beroep gedaan op de werkgever en -nemer. Werkgevers moeten namelijk nog 80% van de sociale premies over deze niet-gewerkte uren betalen. Werknemers dragen bij, doordat zij een deel van hun inkomen verliezen, namelijk 40% of 33% van het loon over de niet-gewerkte uren. Daarnaast gelden er, tijdens de gehele looptijd van de Kurzarbeit, beperkingen bij het aannemen van nieuw personeel. Er mogen namelijk alleen nieuwe werknemers worden aangenomen voor secties van het bedrijf die geen gebruikmaken van Kurzarbeit. Ook moet toegelicht worden dat de vacature niet vervuld kan worden door iemand die gebruik maakt van Kurzarbeit binnen het bedrijf. Ontslagen mogen tijdens Kurzarbeit, maar alleen als de werknemer elders voltijds werk vindt tijdens de opzegtermijn. Daarnaast moet de werkgever tijdens de opzegtermijn zelf het volledige loon van de werknemer doorbetalen. Gemiddeld gebruik van de regeling (pre-corona) was ca. 14.000 aanvragen op werkgeversniveau (145.000 werknemers) per jaar.

België

In België is er geen sprake van één regeling die inzet op baanbehoud op momenten dat werkgevers in zwaar weer terecht komen, maar zijn er, afhankelijk van het soort calamiteit, meerdere regelingen beschikbaar met hetzelfde doel. Er kan namelijk een beroep op tijdelijke werkloosheid worden gedaan bij overmacht, met inbegrip van overmacht om medische redenen, collectieve sluiting vanwege jaarlijkse vakantie of inhaalrust, technische storing, slecht weer, werkgebrek ingevolge economische oorzaken, staking of naar aanleiding van het voeren van een ontslagprocedure van een beschermde werknemer. Wanbeheer of management falen zijn geen gronden voor een aanvraag. Voor verschillende calamiteiten, zijn er verschillende regelingen. Opvallend is dat er binnen deze regelingen verschil wordt gemaakt tussen «arbeiders» (voornamelijk handarbeid), en «bedienden» (voornamelijk bureauwerk). Van oorsprong zijn de reguliere regelingen alleen van toepassing op arbeiders; voor bedienden is er later een eigen regeling bij gekomen, waarbij de voorwaarden wel strenger zijn dan voor arbeiders. De bediendenregeling is één alomvattende regeling waar aanspraak op gemaakt kan worden bij een omzetverlies van ten minste 10%. Zo moet een bediende binnen een sector werken waarop een CAO of ondernemingsplan van toepassing is en mag er voor bedienden minder vaak een aanvraag worden gedaan.

Op het moment dat de werkgever gebruik maakt van een regeling, kan de arbeidsovereenkomst (gedeeltelijk) tijdelijk worden geschorst, waardoor

⁹ Genoemde bedragen waren van toepassing in 2020.

de werknemer tijdelijk gebruik kan maken van de reguliere werkloosheidsregeling.

Er is, in tegenstelling tot bij de Kurzarbeit, geen toegangsdrempel voor de werkgever. Als de werknemer voldoet aan de reguliere werkloosheidsregeling-voorwaarden kan er een beroep worden gedaan op de tijdelijke werkloosheid. Instemming van de werknemer is niet noodzakelijk, maar werknemers moeten wel geïnformeerd worden. Als aan alle werkloosheidsregeling-voorwaarden is voldaan komt de werknemer tijdelijk in de reguliere werkloosheidsregeling. Dit betekent dat 65% van het loon wordt vergoed, gemaximeerd tot een bedrag van € 2.785,07 per maand¹⁰. Werknemers leveren een aanzienlijk deel van hun loon in. Werkgevers hoeven geen financiële bijdrage te leveren en voor werknemers geldt dat er geen gebruik gemaakt hoeft te worden van de rechten onder de gewone werkloosheidsregeling. Sterker nog: tijdens tijdelijke werkloosheid worden nieuwe rechten opgebouwd overeenkomstig met ziekteperioden. Ontslagen mogen tijdens tijdelijke werkloosheid, maar de opzegtermijn begint voor hen pas na tijdelijke werkloosheid.

De totale duur van de tijdelijke werkloosheid is groter als er nog gedeeltelijk kan worden gewerkt en is kleiner als dit in mindere mate of niet het geval is. De maximale duur van de tijdelijke werkloosheid bedraagt twaalf maanden als er minstens drie dagen per week wordt gewerkt of om de week de gehele week. De maximale duur bedraagt drie maanden als er minder dan drie dagen per week wordt gewerkt of minder dan een gehele week in een periode van twee weken. Als er helemaal niet kan worden gewerkt, bedraagt de maximale duur vier weken. Deze duur kan worden verlengd met vier weken als er sprake was van minimaal een gehele werkweek.

De kosten voor de tijdelijke werkloosheid worden gefinancierd vanuit de reguliere werkloosheidsregeling. Zowel werknemers en werkgevers dragen hier sociale premies voor af die vrij fors zijn. Werkgevers betalen 25% over het loon, werknemers dragen ruim 13% af. Tijdens het gebruik van de regeling dragen werkgevers geen premie af over de werknemers die daar gebruik van maken, omdat deze werknemers gebruik maken van de reguliere werkloosheidsregeling en het arbeidscontract geschorst is. In 2019 is er voor 367 miljoen euro aan tijdelijke werkloosheidsuitkeringen uitbetaald.

Frankrijk

De Activité partielle is een regeling waar aanspraak op gemaakt kan worden ten tijde van economische neergang. Het systeem stelt werkgevers in staat om werknemers in tijdelijke werkloosheid te plaatsen als er sprake is van een reden die verband houdt met de economische situatie als de vermindering van bedrijfsactiviteiten cyclisch is en extern aan de onderneming. Hierbij kan worden gedacht aan een van de volgende redenen: economische neergang, moeilijkheden bij de levering van grondstoffen of energie, een ongeval of slecht weer van uitzonderlijke aard, herstructurering of modernisering van de onderneming en elke andere omstandigheid van uitzonderlijke aard. De terugval in bedrijfsactiviteit mag niet het gevolg zijn van een collectief arbeidsconflict in de vestiging. Bij staking mag er alleen een vergoeding uitbetaald worden na een besluit van de Minister van werkgelegenheid en indien de sluiting langer dan drie dagen duurt.

¹⁰ Genoemd bedrag is van toepassing per 1 juli 2021.

Voorafgaand aan de aanvraag moet het bedrijf de arbeidsinspectie vragen om autorisatie. Die moet binnen 15 dagen een antwoord geven. Verder is er ook toestemming van werknemers nodig.

Werknemers krijgen 60%¹¹ van hun bruto loon door de werkgever betaald, tenzij het loon lager wordt dan het minimumloon, dan krijgen zij het minimumloon betaald. Werkgevers kunnen, als zij dat willen, het loon aanvullen tot 70%. De werkgever betaalt dit vooruit en vraagt het maandelijks terug bij de overheid via een online formulier. Binnen 6 maanden na het einde van de periode moet een aanvraag gedaan zijn. De steun kan voor 6 maanden worden aangevraagd en kan maximaal één keer vernieuwd worden. Indien binnen drie jaar weer activiteit partiële wordt aangevraagd gelden er extra voorwaarden, zoals een langere beperking op het ontslaan van werknemers. Tijdens het gebruik van de regeling moet de werkgever alle werknemers in dienst houden.

Aan het begin van de coronacrisis heeft de reguliere regeling ingrijpende veranderingen ondergaan om de grote toestroom aan aanvragen aan te kunnen. Het systeem werd vooral versimpeld zodat meer werkgevers en werknemers er gebruik van konden maken. Met oog op de aanhoudende effecten van de coronacrisis op de arbeidsmarkt is er een nieuwe regeling ingevoerd: Activité Partielle de Longue Durée. Deze ondersteunt werkgevers die geconfronteerd worden met een blijvende vermindering van bedrijfsactiviteit, om de arbeidsduur van haar werknemers te verminderen en om een vergoeding te ontvangen voor de niet gewerkte uren in ruil voor scholingsverplichting.

Hoe verhoudt zich dit tot de beschreven varianten?

In de regelingen van onze buurlanden valt een aantal dingen op. Bij alle drie de buurlanden kan er bij economische neergang hulp van de overheid worden verwacht. Zoals eerder in de brief beschreven is het echter vanuit economisch perspectief onwenselijk om werkgevers te ondersteunen in hun loonkosten bij conjunctuurschommelingen. Zo vermindert de dynamiek op de arbeidsmarkt, aangezien de efficiënte reallocatie van werknemers naar bedrijven afneemt. Ondernemers hebben daarnaast zelf de verantwoordelijkheid om economische fluctuaties op te vangen. Bij een breed toegankelijke regeling ligt het voor de hand een sobere vergoeding te kiezen, met een relatief grote bijdrage van werkgever en werknemer. Dat is het geval bij de besproken landen. Bij alle drie de landen wordt er een flink loonoffer gevraagd van de werknemer. Daarnaast zijn de sociale premies die afgedragen moeten worden aan de hoge kant. Het betreft dus regelingen die samen worden gedragen door de overheid, werkgever en werknemer. Ook is te zien dat het gebruik van de regelingen in Duitsland en België ruimer is dan de WTV-regeling in normale tijden. Als gevolg daarvan zijn de kosten van de regelingen een stuk hoger.

Ook wordt er gewerkt met een uitkering achteraf. In de voorgelegde varianten in deze brief is uitgegaan van een uitkering vooraf. Dit is een afweging die in de nadere uitwerking nog kan worden gemaakt. Een voordeel van een uitkering achteraf is dat werkgevers een beter beeld hebben van de gevolgen van de calamiteit alvorens zij aanspraak maken op de regeling, maar een nadeel is dat werkgevers voldoende liquiditeit moeten hebben om de lonen door te kunnen betalen terwijl zij nog geen zekerheid hebben of zij wel recht hebben op de regeling. Daarnaast zijn de regelingen uitvoeringstechnisch intensief. Er zijn veel controles die moeten worden gedaan, de administratieve lasten zijn hoog voor de

¹¹ In beschermde sectoren is dit 70% en tijdens de coronapandemie was dit 80%.

werkgever en de regelingen zijn gevoelig voor fraude. Ook bleek tijdens de coronacrisis dat de regelingen vaak geen stand hielden en aangepast moesten worden om de grote vraag aan te kunnen.

Duitsland

Kurzarbeit heeft een bredere toegang dan de varianten zoals hierboven beschreven, en dan de huidige WTV, maar de vergoeding is soberder. Het beleid is zo ontworpen dat de lasten heel bewust gedeeld worden door werknemer, werkgever en overheid. Werknemers moeten een groot loonoffer brengen, tot wel 40% van hun totale loon. Daarbij dragen werknemers zelf ook een deel van de kosten, door de af te dragen premie. In combinatie met de vereiste toestemming die een werknemer vooraf moet geven, betekent dit dat werkgevers goed zullen moeten beargumenteren waarom gebruik van Kurzarbeit noodzakelijk is. Dat geldt ook voor de beperkingen die zijn opgenomen rondom het ontslaan van werknemers tijdens het gebruik van de Kurzarbeit. Ook werkgevers dragen premie af en betalen 80% van de sociale premies voor de niet gewerkte uren. Dit betekent dat ondanks dat de toegang tot Kurzarbeit breder is dan in de beschreven varianten, gebruik ervan voor zowel werknemers en werkgevers meer eigen offers vraagt. Al met al zitten er prikkels in de regeling die een flinke rem op het lichtzinnig gebruik van de Kurzarbeit zetten. Interessant is dat er in dit beleid voor wordt gekozen de last te verdelen tussen werkgever, werknemer en overheid. Dat werkgevers moeten toelichten dat de vacature niet vervuld kan worden door iemand die gebruik maakt van Kurtzarbeit binnen het bedrijf als er nieuwe werknemers aangenomen worden, is ook een overweging voor de voorgelegde opties.

België

De combinatie van de Belgische regelingen hebben gezamenlijk, net als Kurzarbeit, bredere toegang dan de voorgestelde varianten in deze brief. Daartegenover staat dat de premies voor zowel de werkgever als de werknemer aan de hoge kant zijn, maar dat werknemers bij gebruik van de regeling wel een behoorlijk deel van hun loon moeten inleveren, tot 35%. Wat opvalt is dat gebruik van de regeling voor werkgevers voordelig uit kan pakken. Zij dragen geen premie af over de werknemers die gebruik maken van de regeling, terwijl werknemers wel worden geraakt door salarisverlies. Ook bleek dat deze regelingen niet bestand waren tegen de coronapandemie. Om de stroom aanvragen aan te kunnen, moesten bijna alle voorwaarden worden losgelaten.

Frankrijk

Ook in Frankrijk is de regeling breder toegankelijk dan de voorgestelde varianten in deze brief. Tevens is er sprake van een loonoffer bij werknemers die gebruik maken van de regeling. Voor werkgevers geldt dat zij de loonkosten op maandelijkse basis achteraf kunnen verhalen op de overheid, waardoor de regeldruk, net als bij de Duitse Kurzarbeit, voor de werkgever groot is. Als er 6 maanden gebruik gemaakt wordt van de regeling, moet er 6 keer een aanvraag gedaan worden. Ook is de regeling gevoelig voor misbruik als werkgevers werknemers vragen om toch te werken tijdens Activité partielle. Dit betekent dat zij dan wel doorwerken, maar minder betaald krijgen. Dit is een reëel risico, die ook geldt voor de Nederlandse varianten.

Ook bleek tijdens de coronacrisis dat de regeling geen stand hield bij een grote hoeveelheid aanvragen. Daarom is besloten om veel voorwaarden los te laten om aan de grote vraag te kunnen voldoen om de regeling

breed toegankelijk te maken. Ook werden de procedures en systematiek vereenvoudigd zodat er een snelle betaling gegarandeerd kon worden.

Afsluiting

Met deze brief heb ik een overzicht gegeven van varianten die passen bij het doel van werkbehoud in het geval van calamiteiten die niet tot het reguliere ondernemersrisico behoren. Ik zie deze brief als belangrijke bijdrage voor een debat met uw Kamer en gesprekken in en met het veld over de eventuele verdere uitwerking van de regeling, die door het nieuwe kabinet kan worden opgepakt. Tijdens deze gesprekken kan de uiteindelijke regeling verder vormgegeven worden. Daarbij zullen ongetwijfeld nieuwe afwegingen op tafel komen die tot lastige keuzes zullen leiden. Ik heb echter vertrouwen dat het debat en deze gesprekken constructief zullen zijn en de uitwerking hiervan uiteindelijk tot een passende nieuwe regeling zal leiden.

De Staatssecretaris van Sociale Zaken en Werkgelegenheid,
A.D. Wiersma

	Duitsland	België	Frankrijk
Naam	Kurzarbeit	Tijdelijke werkloosheid (in verschillende regelingen)	Activité partielle (oude naam: chômage partiel)
Recht			
Calamiteit	<p>Economische redenen/tijdelijke vraaguitval</p> <p>De reguliere Kurzarbeit bestaat voor economische effecten als gevolg van onoverkoombare situaties, zoals natuurrampen.</p> <p>Seizoenwisselvalligheid in bouwsector of in andere sectoren die onderhevig zijn aan seizoenvariaties (door weercondities; dit is een aparte soort «Saison-Kurzarbeitergeld». Zelfde hoogte als normale Kurzarbeit)</p> <p>Transfer-kurzarbeitergeld: wordt gebruikt om te voorkomen dat werknemers ontslagen worden en hun arbeidsvooruitzichten te verbeteren (bijv. bij herstructurering)</p>	<p>Tijdelijke economische redenen</p> <p>Slecht weer</p> <p>Technische stoornis</p> <p>Overmacht</p> <p>Staking of lock-out</p> <p>Ontslag van beschermde werknemer</p> <p>Collectieve sluiting wegens jaarlijkse vakantie of inhaalrust</p>	<p>Het bedrijf moet reorganiseren of tijdelijk activiteiten schorsen voor een van de volgende redenen:</p> <p>Economische neergang</p> <p>Moeilijkheden in levering van onbewerkt materiaal of energie/uitdagingen in inkoop</p> <p>Bijzonder weer of ramp</p> <p>Herstructurering/modernisatie (maximaal 100 uur per werknemer per jaar)</p> <p>Elke andere exceptionele gebeurtenis</p>
Drempel	<p>1/3 van de werknemers moet minstens 10% reductie hebben in salaris (bruto) omdat zij (tijdelijk) minder uren werken.</p> <p>Alle interne alternatieven moeten zijn gebruikt.</p>	Geen.	<p>De deelactiviteitstoelage wordt toegekend binnen de limiet van een jaarlijks quotum van compensabele uren dat, rekening houdend met de economische situatie, wordt vastgesteld door de Minister van Werkgelegenheid. Voorheen 1.000 uur per werknemer per jaar, dit quotum is verhoogd naar 1.607 uur in 2020 en 2021.</p> <p>Dit quotum bedraagt 100 uur per werknemer bij transformatie, herstructurering of modernisering van het bedrijf.</p>
Toestemming werknemers nodig	Ja	Nee, wel informatieplicht.	Nee
Hoogte			
Vergoedingspercentage	<p>60% (67% voor werknemers met kind(eren)) van het netsalaris over de niet-gewerkte uren, gemaximeerd tot € 6.900 per maand in (voormalig) West Duitsland en € 6.450 per maand in (voormalig) Oost Duitsland</p> <p>Tijdens de coronapandemie: 70% en 77% (na 4 maanden), en 80% en 87% (na 8 maanden).</p>	65% van het loon, gemaximeerd tot een bedrag van € 2.785,07 per maand.	Werknemers krijgen 60% (70% voor beschermde sectoren of sectoren met omzetverlies van 80% tijdens de pandemie;) van hun bruto loon door de werkgever voorgesloten en later terugbetaald aan de werkgever door de overheid. Hun loon kan niet onder het minimumloon komen. Werkgevers kunnen, als ze dat willen en kunnen, hun werknemers meer dan 70% betalen.
Rechten werknemers	<p>Werknemer mag niet worden ontslagen, tenzij hij een andere voltijdsbaan heeft gevonden.</p> <p>Nieuw personeel mag alleen aangenomen worden als er wordt uitgelegd waarom de vacature niet gevuld kan worden door iemand die gebruik maakt van Kurzarbeit.</p>	<p>Nee, tijdelijke werkloosheidsdagen worden hetzelfde behandeld als ziekte-dagen – je bouwt gewoon rechten op.</p> <p>Werknemers mogen ontslagen worden tijdens gebruik van de regeling, maar de opzegtermijn begint pas na de tijdelijke werkloosheid.</p>	<p>Werknemers behouden hun verworven rechten op WW.</p> <p>Werknemers mogen niet worden ontslagen in de periode dat er gebruik wordt gemaakt van de regeling.</p>

	Duitsland	België	Frankrijk
Naam	Kurzarbeit	Tijdelijke werkloosheid (in verschillende regelingen)	Activité partielle (oude naam: chômage partiel)
Hoe werkt de vergoeding	<p>De lokale arbeidsbureau geeft aan of de voorwaarden voor Kurzarbeit worden voldaan.</p> <p>Werkgever betaalt dan zijn werknemers en vraagt om een terugbetaling bij de lokale arbeidsbureau.</p>	<p>Het Rijksbureau voor Arbeidsvoorziening (RvA) voert de regeling uit en beoordeelt de aanvragen.</p> <p>Gedurende de periode van tijdelijke werkloosheid dient de arbeider een controlekaart bij te houden met het aantal gewerkte uren. Deze kaart moet maandelijks worden ingeleverd bij de RvA door de werkgever.</p>	<p>De werkgever stuurt een voorafgaand verzoek om toestemming voor gedeeltelijke activiteit naar de overheidsdiensten van het departement waar hij is gevestigd.</p> <p>Werkgever betaalt vooruit en vraagt het geld terug bij de overheid (maandelijks). Dit gaat via een online formulier. Dit moet binnen 6 maanden na het einde van de periode waarover het geld is uitbetaald.</p>
Duur			
Duur + verlenging	Maximaal 12 maanden, in uitzonderlijke gevallen 24 maanden.	<p>Een totale stop in het werk is geldig voor 4 weken. Na deze 4 weken moet er 1 werkweek plaatsvinden voor er nogmaals van 4 weken gebruikgemaakt kan worden.</p> <p>Bij gedeeltelijke stop is de max. duur 12 maanden voor minstens 3 dagen per week of 1 week van elke 2 weken werken. Max. 3 maanden bij minder dan 3 dagen per week werken of minder dan 1 week elke 2 weken.</p>	Vanaf juli 2021 wordt de vergunning voor gedeeltelijke activiteit verleend voor een periode van 3 maanden, hernieuwbaar binnen de limiet van 6 maanden over een referentieperiode van 12 opeenvolgende maanden (behalve bij uitzonderlijke rampen of weersomstandigheden, waarvoor de vergunning voor gedeeltelijke activiteit wordt afgegeven voor een periode van 6 maanden)
Prikkels			
Werknemers	<p>Overuren en vakantiedagen moeten eerst opgemaakt worden.</p> <p>Loonoffer</p>	<p>Moeten controleformulier bijhouden.</p> <p>Loonoffer.</p>	Loonoffer
Werkgevers	<p>Werkgever betaalt 80% van de sociale premies voor de niet gewerkte uren.</p> <p>Terwijl een bedrijf gebruik maakt van Kurzarbeit kunnen alleen nieuwe werknemers aangenomen worden voor secties van het bedrijf die geen gebruikmaken van Kurzarbeit. Ook moet toegelicht worden dat de baan niet gevuld kan worden met iemand die in Kurzarbeit bij het bedrijf zit.</p>	Werknemers mogen ontslagen worden, maar opzegtermijn begint pas na tijdelijke werkloosheid.	<p>Indien binnen minder dan 3 jaar weer activiteit partielle wordt aangevraagd gelden extra voorwaarden, die staan in de aanvraag, maar kunnen de volgende zijn:</p> <ul style="list-style-type: none"> – Behoud van werknemers voor het dubbele van de periode van autorisatie – Training voor werknemers in activiteit partielle – Acties op forecasting jobs and skills management – Acties om economische situatie van bedrijf te herstellen <p>Als hier niet aan wordt voldaan, moet de werkgever de ontvangen gelden terugbetalen.</p> <p>Tijdens de deelname aan activiteit partielle houdt de werkgever de werknemers in dienst.</p>

	Duitsland	België	Frankrijk
Naam	Kurzarbeit	Tijdelijke werkloosheid (in verschillende regelingen)	Activité partielle (oude naam: chômage partiel)
Gebruik	<p>2020: 318.735 bedrijven 2.938.786 werknemers</p> <p>2019: 14.156 bedrijven 145.276 werknemers</p> <p>2018: 13.884 bedrijven 117.659 werknemers</p>	<p>2020: Totaal bedrag: € 4.262.354.193</p> <p>2019: Totaal bedrag: € 367.809.974</p> <p>2018: Totaal bedrag: € 355.292.865</p>	
Minpunten	<p>Vermindert flexibiliteit arbeidsmarkt onder normale omstandigheden.</p> <p>Geen aantrekkelijke regeling voor werkgevers omdat de kosten voor werkgevers nog hoog zijn.</p> <p>Fraudegevoelig, hoge administratieve lasten.</p>	<p>De twee weken wachttijd voor goedkeuring van de tijdelijke werkloosheid aanvraag van werkgevers geeft problemen met de planning. Dit leidt ertoe dat werkgevers uit voorzorg aanvragen doen.</p> <p>Moeilijk te combineren met training.</p> <p>Fraudegevoelig, hoge administratieve lasten.</p>	<p>De maatregel is efficiënt in een crisis, maar kost veel tijdens normale omstandigheden. Ook leidt het tot fraude omdat werkgevers vragen aan hun werknemers om toch te werken tijdens de partial activité. Dit is gebleken tijdens de COVID-19 crisis.</p>
Financieringswijze	<p>De regeling is onderdeel van de werkloosheidsverzekering, die uit sociale bijdragen wordt gefinancierd, deze bijdragen worden voor de helft betaald door de werkgevers en voor de helft door de werknemers (beiden zijn verplicht verzekerd). De bijdrage bedraagt momenteel 2,4 procent van het loon.</p>	<p>De regeling wordt gefinancierd vanuit de WWV, waar zowel werkgever als werknemerspremie voor afdragen. Dit is 25% voor werkgevers en 13,2% voor werknemers.</p>	<p>Het systeem wordt voor 66% gefinancierd door de staat en 33% door Unédic (de organisatie die de werkloosheidsverzekering beheert).</p>
Uitvoeringsdilemma's	<p>Snelle stijging in aantal aanvragen kan problematisch zijn. Tijdens de coronapandemie was de snelheid van uitbetalingen een uitdaging.</p>	<p>Tijdens de coronapandemie kon de regeling het aantal aanvragen niet onder de reguliere voorwaarden aan en is er voor gekozen geen handmatige checks meer uit te voeren.</p>	<p>In maart 2020 was de uitdaging om het mechanisme van gedeeltelijke activiteit binnen extreem strakke deadlines aan te passen om het hoofd te bieden aan gezondheidsbeperkingen (openstelling van de reikwijdte van begunstigde bedrijven en werknemers, aanpassing van de dekkingsgraden, vereenvoudigingsprocedures, met name om brede informatie te garanderen en snelle betalingen).</p> <p>De uitdaging is nu om bedrijven te ondersteunen bij het hervatten van hun activiteiten via het langetermijnmechanisme voor gedeeltelijke activiteit dat in juli 2020 is ingevoerd.</p>
Belangrijkste bronnen	<p>FAQ KuG - engisch 25.06.2021 (bmas.de)</p> <p>WD-6-117-19-pdf-data.pdf (bundestag.de)</p>	<p>Tijdelijke werkloosheid om economische redenen - Federale Overheidsdienst Werkgelegenheid, Arbeid en Sociaal Overleg (belgie.be)</p> <p>E24 Documentatie RVA</p>	<p>Partial or technical unemployment (partial activity): application - professionnels service-public.fr</p>