

Vergaderjaar 2019–2020

35 300

Nota over de toestand van 's Rijks Financiën

29 544

Arbeidsmarktbeleid

Nr. 80

BRIEF VAN DE MINISTER VAN FINANCIËN

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 2 juli 2020

Met deze brief geef ik, mede namens de Minister van Sociale Zekerheid en Werkgelegenheid, uitvoering aan de motie van het lid Bruins die oproept te analyseren welke gevolgen flexibilisering van de arbeidsmarkt heeft voor de overheidsfinanciën.¹ De Nederlandse arbeidsmarkt (WAB) ligt reeds geruime tijd onder een vergrootglas. Met de Wet arbeidsmarkt in balans heeft het kabinet regels rondom ontslag en arbeidscontracten gewijzigd. Het rapport van de Commissie Regulering van Werk biedt een nieuwe visie op de fundamenteën van de arbeidsmarkt en schetst een vergezicht voor de inrichting hiervan.² De discussie richt zich veelal op het groeiend gebruik van flexibele arbeidsrelaties, hierbij inbegrepen zelfstandig ondernemerschap. Een veranderende arbeidsmarkt kan via de verschillende regels voor werkenden omtrent arbeidsrecht, belastingheffing en sociale zekerheid ook gevolgen hebben voor de overheidsfinanciën. In deze brief schets ik hoe verschillende typen arbeidsrelaties zich verhouden tot de beoogde stabiliserende werking van het trendmatig begrotingsbeleid.

Ik beschrijf eerst kort de samenstelling van de arbeidsmarkt naar verschillende vormen van arbeidsrelaties. Daarna zet ik uiteen via welke kanalen de rijksbegroting automatische stabilisatie tot stand brengt. Vervolgens beschrijf ik hoe deze kanalen zich verhouden tot de verschillende vormen van (flexibele) arbeid.

De uitbraak van het coronavirus, en de vergaande maatregelen om de verspreiding hiervan tegen te gaan, leiden momenteel tot een ongekend snelle economische terugval en vormen daarmee een casus om in de praktijk te zien hoe de samenstelling van de arbeidsmarkt van invloed is op de overheidsfinanciën. De behoefte aan stabiliserende maatregelen vanuit de overheid is groot. Inzicht in de werking van automatische

¹ Kamerstuk 35 210, nr. 8

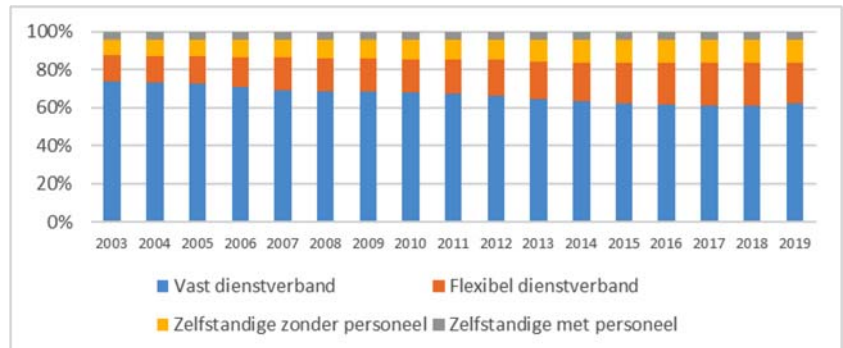
² Eindrapport Commissie Regulering van Werk (2020), <https://www.reguleringvanwerk.nl/actueel/nieuws/2020/01/23/index>

stabilisatoren is daarmee waardevoller dan ooit. De oproep van de motie van het lid Bruins is dan ook bijzonder urgent. Hoewel het nog te vroeg is om lessen te trekken uit deze crisis, sluit ik de brief af met enkele observaties op dit vlak.

Verandering contractvormen op de arbeidsmarkt

De samenstelling van de arbeidsmarkt is veranderd. Nederlanders verrichten vaker arbeid op flexibele basis. Figuur 1 toont de ontwikkeling in de samenstelling van de arbeidsmarkt. In 2003 had 73% van de werkenden een vast contract. In 2019 bedraagt dit aandeel 62%. Het aandeel werkenden dat arbeid verricht op flexibele basis is dus toegenomen. Dit geldt zowel voor flexibel werk in dienstverband, als op basis van zelfstandig ondernemerschap. Voor een uitgebreider analyse van de ontwikkeling van verschillende contractvormen op de arbeidsmarkt verwijs ik naar het eindrapport van de Commissie Regulering van Werk.

Figuur 1: ontwikkeling samenstelling werkende populatie naar arbeidsrelatie¹



¹ CBS, <https://opendata.cbs.nl/statline/#/CBS/nl/dataset/82646NED/table?dl=395EC>

Binnen de populatie werkenden met een flexibele arbeidsrelatie (38% van het totaal) is weer sprake van verschillende contractvormen. Deze populatie bestond in 2019 uit zelfstandigen zonder personeel (33%), uit werknemers met een tijdelijk contract of variabele uren (33%), oproep- of invalkrachten (16%), zelfstandigen met personeel (10%), en uitzendkrachten (8%).

Automatische stabilisatie

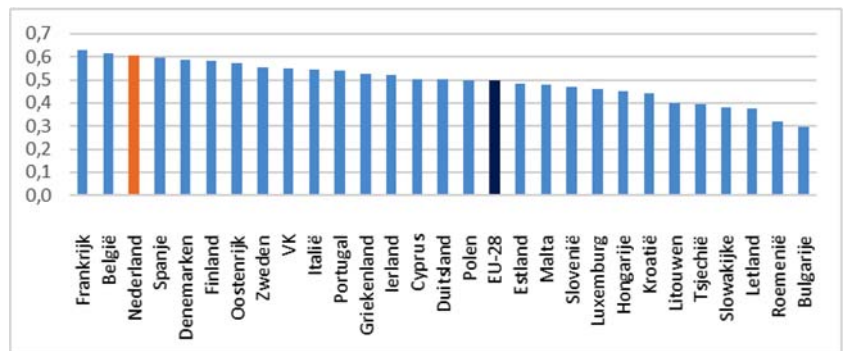
Het kabinet streeft door het voeren van trendmatig begrotingsbeleid een stabiliserende werking van de rijksbegroting op de economie na. Aan de uitgavenkant betekent dit het hanteren van vaste uitgavenplafonds voor de gehele kabinetsperiode. Een uitzondering hierop is sinds deze kabinetsperiode de niet-beleidsmatige ontwikkeling van de werkloosheidsuitgaven. Als deze stijgen als gevolg van een economische neergang hoeft hiervoor niet elders te worden omgebogen. Aan de inkomstenkant is de beleidsmatige ontwikkeling van de lasten voor de gehele kabinetsperiode vastgelegd. Fluctuaties in de inkomsten als gevolg van conjuncturele ontwikkelingen leiden echter niet tot een aanpassing in het beleid. Het gevolg van deze systematiek is dat bij een economische neergang de inkomsten van de overheid dalen, de uitgaven aan sociale zekerheid toenemen, en de overige uitgaven op peil blijven. Aan de inkomstenkant van de begroting zijn met name de opbrengst van de «grote» belastingen conjunctuurgevoelig. Dit betreft de loon- en inkomensheffing, de vennootschapsbelasting, en de btw. Door lagere belastinginkomsten en per saldo hogere uitgaven realiseert de overheid in een laagconjunctuur een negatiever EMU-saldo. Het omgekeerde geldt in een periode van bovengemiddeld hoge economische groei.

Automatische stabilisatie beperkt conjuncturele uitlagen voornamelijk via de vraagkant van de economie. Ten eerste blijven tijdens een recessie de overheidsbestedingen op peil omdat bezuinigen niet noodzakelijk is. Ten tweede wordt ook het verval in de consumptie van huishoudens beperkt omdat het verlies van inkomen uit werk deels wordt gecompenseerd door inkomen uit een uitkering en/of sprake is van lagere belastingheffing. De Europese Commissie schat in dat een daling uit marktinkomsten voor huishoudens van 1% in Nederland leidt tot een gemiddelde daling van het besteedbaar inkomen met 0,6%.³ Het resterende deel vangt de overheid op.

Dat inkomensbescherming economisch stabiliserend werkt volgt uit de observatie dat veel huishoudens *hand-to-mouth* leven: zij baseren hun consumptie vaak op hun actuele inkomen.⁴ Met name werkenden aan de onderkant van de arbeidsmarkt, zelfstandigen daarbij inbegrepen, zijn kwetsbaar omdat zij een beperkte buffer hebben om op terug te vallen.⁵ Inkomensstabilisatie leidt dus tot consumptiestabilisatie.

De mate waarin het Nederlandse begrotingsbeleid bijdraagt aan automatische stabilisatie is relatief groot ten opzichte van andere EU-landen. Dit kan worden afgeleid uit de semi-elasticiteit van het EMU-saldo, die gemeten wordt door de Europese Commissie.⁶ Deze indicator geeft aan in hoeverre het saldo meebeweegt met de economische conjunctuur, en is daarmee een indicator voor de mate waarin de overheid economische schokken opvangt. De semi-elasticiteit is voor Nederland vergelijkbaar met die voor landen als Denemarken, België, en Frankrijk, en groter dan die voor Duitsland. Dit komt onder meer door de hoogte van de overheidsuitgaven als percentage bbp, de mate van (progressieve) belastingheffing op conjunctuurgevoelige grondslagen zoals inkomen, en het ruime stelsel van sociale zekerheid.

Figuur 2: semi-elasticiteit EMU-saldo per land¹



¹ EC (2018), *Report on public finances in EMU 2018*, https://ec.europa.eu/info/sites/info/files/economy-finance/ip095_part_ii.pdf

De Nederlandse begroting draagt relatief veel bij aan automatische stabilisatie. Dat wil overigens niet zeggen dat de economie in Nederland ook stabiel is dan in andere landen. Hiervoor zijn immers meerdere factoren relevant. Studies laten zien dat de inrichting van het pensioen-

³ EC Economic Brief (2019), *Automatic Fiscal Stabilisers in the EU: Size & Effectiveness*, https://ec.europa.eu/info/sites/info/files/economy-finance/eb045_en_autom_fiscal_stabilisers.pdf

⁴ Bijvoorbeeld Kaplan, Violante & Weidner (2014), *The Wealthy Hand-to-Mouth* en Campbell & Mankiw (1990), *Permanent Income, Current Income, and Consumption*.

⁵ CPB (2020), *Risicorapportage Financiële Markten 2020*, p14. <https://www.cpb.nl/risicorapportage-financiële-markten-2020>

⁶ De semi-elasticiteit meet het effect op het EMU-saldo in procentpunten van een verhoging van bbp met 1% ten opzichte van het potentiële bbp (de output gap). Een semi-elasticiteit van 0,6 houdt in dat het saldo met 0,6 procentpunt verbetert bij een stijging van de output gap met 1%.

stelsel en de omvang van hypotheekschulden ook de volatiliteit van consumptie van huishoudens beïnvloeden.⁷ ⁸ Ook is Nederland als open economie relatief gevoelig voor wereldwijde economische ontwikkelingen. De rol van de samenstelling van de arbeidsmarkt op de werking van de automatische stabilisatoren is echter niet eerder geanalyseerd.

Automatische stabilisatie en de arbeidsmarkt

De samenstelling van de arbeidsmarkt beïnvloedt de conjunctuur via de rijksbegroting door verschillen in recht op sociale zekerheid. Daarnaast zijn verschillen in arbeidsrecht tussen werkvormen op zich relevant voor de ontwikkeling van de conjunctuur, evenals de snelheid waarmee de arbeidsmarkt zich kan aanpassen aan een nieuwe situatie. Onderstaand ga ik in op deze kanalen.

Veranderende arbeidsmarkt en overheidsfinanciën: werknemers

Voor zowel werknemers met een vast als werknemers met een flexibel contract geldt dat zij – wanneer zij aan de voorwaarden voldoen – recht hebben op een WW-uitkering bij verlies van werk, of wanneer dat niet het geval is aanspraak kunnen maken op de bijstand. Aan die sociale vangnetten dragen zij bij door premies en belastingen te betalen. Wanneer werknemers hun werk verliezen heeft dat dan ook een tweeledig negatief effect op de overheidsfinanciën: de inkomsten lopen terug doordat er minder premies en minder belasting worden betaald, en de uitgaven aan sociale zekerheid, waaronder toeslagen, lopen op. Daarmee is de sociale zekerheid een belangrijke automatische stabilisator: wanneer tijdens een periode van laagconjunctuur de werkloosheid oploopt zorgt het ervoor dat het inkomensverlies van huishoudens die te maken krijgen met werkloosheid beperkt wordt. Dit beperkt ook een eventuele volgende ronde aan vraaguitval en werkgelegenheidsverlies.

De snelheid waarmee de werkloosheid tijdens een periode van laagconjunctuur oploopt is onder andere afhankelijk van de mate van flexibilisering. Werknemers met een flexibel contract genieten immers minder ontslagbescherming dan werknemers met een vast contract. Zij zullen tijdens een economische neergang dan ook sneller hun baan verliezen. Bij een flexibeler arbeidsmarkt loopt de werkloosheid bij een neergang dan ook sneller op. Zowel sociale zekerheid als het arbeidsrecht kunnen dus bijdragen aan economische stabilisatie. Bij een hogere mate van ontslagbescherming is de consumptie van huishoudens dan ook minder gevoelig voor economische schokken.⁹ Daartegenover staat wel dat een flexibeler arbeidsmarkt sneller kan reageren op structurele veranderingen in de economie die ontstaan na een economische schok. Dat bevordert herstel uit een crisis. Hierbij vindt herallocatie plaats naar sectoren met meer structureel groeiperspectief, wat op de lange termijn ook goed is voor de overheidsfinanciën.

Bij de vormgeving van deze vorm van flexibiliteit is het belangrijk om het aanpassingsvermogen van de arbeidsmarkt zorgvuldig af te wegen tegen de mate waarin werkgevers en werknemers worden gestimuleerd duurzame matches te behouden. Het eindrapport van de commissie Regulering van werk wijst erop dat buitensporige «externe flexibiliteit» juist leidt tot ondermijning van het verdienvermogen op lange termijn

⁷ CPB (2015), *De Nederlandse consumptie: Goede tijden, slechte tijden*, <https://www.cpb.nl/publicatie/de-nederlandse-consumptie-goede-tijden-slechte-tijden>

⁸ DNB (2015), *De vermogensopbouw van huishoudens: is het beleid in balans?* https://www.dnb.nl/binaries/os13_tcm46-319011.pdf

⁹ Lo Prete (2016), *Labour Market Institutions and Household Consumption Insurance within OECD Countries*

door scholing, autonomie en innovatief gedrag van werknemers te ontmoedigen.¹⁰

Veranderende arbeidsmarkt en de overheidsfinanciën: zelfstandigen

Voor zelfstandigen is de stabiliserende rol van de overheidsfinanciën kleiner dan voor werknemers. Dat verschil zit niet zo zeer in de mate van arbeidsrechtelijke bescherming (zelfstandigen kunnen makkelijk «ontslagen» worden door terugloop van opdrachten en tarieven kunnen makkelijker naar beneden worden bijgesteld dan de lonen van werknemers) maar in het feit dat zelfstandigen in veel mindere mate recht hebben op sociale zekerheid. Zelfstandigen betalen geen premies werknemersverzekeringen en hebben geen recht op een WW-uitkering wanneer zij hun werk verliezen. Zij kunnen, net als werknemers, wel aanspraak maken op de bijstand maar ook voor zelfstandigen geldt daar een partner- en vermogenstoets. Wanneer, in een periode van laagconjunctuur, zelfstandigen hun werk verliezen lopen de overheidsinkomsten beperkter terug omdat er geen sprake is van premiederving. Tegelijkertijd lopen de uitgaven beperkter op omdat zelfstandigen in mindere mate beroep kunnen doen op sociale zekerheid. Een toename van het aandeel zelfstandigen verkleint in dat opzicht de stabiliserende werking van de overheidsfinanciën op de economie. Immers, zelfstandigen die hun werk verliezen zullen kunnen meer moeite hebben om hun consumptie op peil te houden.

Concluderend

De laatste decennia is de flexibele schil op de arbeidsmarkt fors gegroeid, en is de relevantie ten opzichte van de automatische stabilisatoren dus toegenomen. Tegelijk is lastig te kwantificeren in hoeverre flexibilisering inderdaad de beoogde stabiliserende werking van het begrotingsbeleid vermindert. Hierover zijn te weinig gegevens beschikbaar. Tot voor kort had zich immers maar één economische crisis voorgedaan waarbij de rol van de flexibele schil geanalyseerd kon worden hetgeen de analyse kwetsbaarder maakt voor specifieke omstandigheden in deze periode. Bovendien is een causaal verband tussen de inrichting van de arbeidsmarkt en de omvang van een economische crisis lastig te isoleren. Op de achtergrond spelen vertroebelende factoren zoals discretionair overheidsbeleid, en de aanwezigheid van structurele trends. Tot slot is het belangrijk te benadrukken dat stabiliserend begrotingsbeleid breder is dan sociale zekerheid, maar ook betrekking heeft op de reactie van de inkomsten op de conjunctuur en het gevoerde begrotingsbeleid bij een economische neergang. In het ideale geval is een experiment beschikbaar waarbij twee landen dezelfde economische schok ervaren en enkel verschillen in de inrichting van de arbeidsmarkt. Een dergelijke situatie is niet voor handen.

Het Centraal Planbureau (CPB) ontwikkelt een model om de gevolgen van economische crises voor de overheidsfinanciën in meer detail te kunnen analyseren. Dit model (CRASH) heeft als doel om de rol van diverse instituties, zoals pensioenfondsen, banken, en hypotheekschulden, op de impact van internationale schokken (of een combinatie van schokken) in beeld te brengen. Ik verken samen met het CPB of CRASH ook geschikt is om de effecten van de inrichting van de arbeidsmarkt op economische schokken nader te analyseren. Indien het resultaat van deze verkenning positief is maakt het CPB zo mogelijk een analyse hiernaar in het najaar.

¹⁰ Eindrapport Commissie Regulering van Werk (2020) p.37, <https://www.reguleringvanwerk.nl/actueel/nieuws/2020/01/23/index>

Stabilisatie tijdens de coronacrisis

De uitbraak van het coronavirus en de maatregelen om de verspreiding tegen te gaan zetten in ongekende mate een rem op de economische groei. Een recessie is onvermijdelijk, waarbij de hoop op snel, «v-vormig» herstel lastiger wordt naarmate de maatregelen ter beheersing van het virus voortduren. De meerwaarde van trendmatig begrotingsbeleid is nu zichtbaar: de opgebouwde buffers staan toe om de forse daling van belastinginkomsten op te vangen. Het beroep op WW en bijstand neemt snel toe. De automatische stabilisatoren doen dus hun werk.

De hervormingsagenda voor de arbeidsmarkt

Tegelijkertijd vindt er nu een crisis plaats waarbij we zien dat met name flexkrachten en zzp'ers het heel lastig hebben. Zij kunnen op minder bescherming rekenen van het arbeidsrecht en we zien dat van deze groepen het werk als eerste onder druk komt te staan. De sociale zekerheid biedt hen bovendien vaak minder bescherming tegen inkomensverlies: zij zijn gemiddeld eerder aangewezen op de bijstand, waar ze bovendien alleen aanspraak op kunnen maken als ze voldoen aan de voorwaarden (i.e. partner- en vermogenstoets). Daarbij gaat het vaak om mensen die tijdens een crisis juist meer dan gemiddeld behoefte hebben aan beschutting.¹¹ Gegeven het bijzondere karakter van de crisis heeft het kabinet de reguliere vangnetten als de WW en de bijstand aangevuld met een omvangrijk pakket discretionaire maatregelen voor zowel bedrijven als werkenden (o.a. NOW, TOZO). Daarmee biedt het kabinet werkenden en bedrijven in deze bijzondere tijd extra zekerheid en beperkt het de economische schade.

De tweedeling tussen flex en vast op de arbeidsmarkt staat al langer op de agenda. Het kabinet heeft stappen gezet naar een evenwichtiger arbeidsmarkt, zowel via het arbeidsrecht (middels de WAB) als door fiscale verschillen te verkleinen (door afbouw van de zelfstandigenaftrek). De analyse van de commissie Borstlap biedt een ontwerp voor meer weerbaarheid, wederkerigheid, wendbaarheid en duidelijkheid op de arbeidsmarkt. We zitten nog midden in de coronacrisis. Het is nog onduidelijk hoe zwaar de klappen op de arbeidsmarkt zullen zijn, hoe snel deze zich herstelt, en wat de bijdrage van de automatische stabilisatoren daarbij gaat zijn. De eerste ervaringen met de crisis zal het kabinet meewegen in verdere hervormingen op de arbeidsmarkt, te beginnen in de reactie op het rapport van de commissie Regulering van werk na de zomer.

De Minister van Financiën,
W.B. Hoekstra

¹¹ CPB (2019), *Centraal Economisch Plan*, <https://www.cpb.nl/centraal-economisch-plan-cep-2019#publicaties>