

Vergaderjaar 1985–1986

19 261

## **Verzekering van werknemers tegen geldelijke gevolgen van werkloosheid (Werkloosheidswet)**

Nr. 4

### **BRIEF VAN DE STAATSSECRETARISSEN VAN SOCIALE ZAKEN EN WERKGELEGENHEID**

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

's-Gravenhage, 11 november 1985

Op 17 oktober 1985 is aan uw kamer ter overweging aangeboden een zestal wetsvoorstellen in het kader van de herziening van het stelsel van sociale zekerheid. Inmiddels heeft op 25 oktober 1985 de Sociale Verkeersraad (SVr) zijn advies over eerdere concepten van de hierbovenbedoelde wetsvoorstellen afgerond. Bijgaand doen wij u dit advies toekomen.<sup>1</sup>

Voorts heeft de Emancipatieraad (ER) op 23 oktober 1985 eigener beweging een nader advies uitgebracht over deze voorstellen. Ook dit advies doen wij u toekomen. De ER motiveert zijn ongevroegde advies door te verwijzen naar het grote belang dat deze raad hecht aan de uitwerking die ontwikkelingen op het terrein van de sociale zekerheid hebben voor vrouwen. Het advies moet worden gezien tegen de achtergrond van de twee eerdere adviezen van de ER uit 1984.

Terwille van een zorgvuldige behandeling van de ingediende wetsvoorstellen wordt in een bij deze brief gevoegde notitie uitvoerig op beide adviezen ingegaan. In die notitie wordt nog geen afgerond oordeel gegeven over de opmerkingen in de adviezen met betrekking tot het concept-wetsvoorstel Invoeringswet stelselherziening. Bij de indiening van dit wetsvoorstel zullen wij nader ingaan op deze onderdelen van de advisering.

De nu uitgebrachte adviezen van de SVr en de ER hebben betrekking op de concept-wetsvoorstellen zoals deze dit voorjaar ter advisering zijn voorgelegd aan onder andere de SVr. In die concept-wetsvoorstellen was een aantal wetstechnische punten nog niet geheel uitgewerkt. In de op 17 oktober jl. ingediende wetsvoorstellen is dit uiteraard wel het geval. Het overgrote deel van de opmerkingen van wetstechnische aard uit het advies van de SVr was reeds in de ingediende voorstellen verwerkt. Dit betekent dat deze opmerkingen van de SVr thans niet meer tot nieuwe bijstellingen behoeven te leiden; tijdens de voorbereiding van de ingediende wetsvoorstellen zijn deze opmerkingen, zoals ook is aangegeven in paragraaf 2.1.3 van de memorie van toelichting bij de nieuwe Werkloosheidswet, uiterst nuttig gebleken.

<sup>1</sup> Ter inzage gelegd op de bibliotheek.

Tegen deze achtergrond geven de adviezen van de ER en de SVr ons thans geen aanleiding nadere wijzigingen in de ingediende voorstellen aan te brengen.

De Staatssecretaris van Sociale Zaken en Werkgelegenheid,  
L. de Graaf

De Staatssecretaris van Sociale Zaken en Werkgelegenheid,  
A. Kappeyne van de Coppello

**Standpuntbepaling met betrekking tot de adviezen van de Sociale Verzekeringsraad (SVr) dd. 25 oktober 1985 en van de Emancipatieraad (ER) dd. 23 oktober 1985 over de verschillende concept-wetsvoorstellen in het kader van de herziening van het stelsel van sociale zekerheid**

11 november 1985

## **1. ALGEMEEN**

### **1.1. Inleiding**

Op 11 april 1985 is de Sociale Verzekeringsraad (SVr) gevraagd op zo kort mogelijke termijn te adviseren over concept-wetsvoorstellen tot invoering van een nieuwe Werkloosheidswet, een Toeslagenwet en een concept-wetsvoorstel tot wijziging van de Algemene Arbeidsongeschiktheidswet en de Wet op de Arbeidsongeschiktheidsverzekering. Op 6 mei 1985 is hieraan toegevoegd een adviesaanvraag met betrekking tot een concept-wetsvoorstel tot invoering van een Invoeringswet Stelselherziening.

In een extra raadsvergadering op 25 oktober 1985 heeft de SVr zijn advies over de hierboven genoemde concept-wetsvoorstellen afgerond.

Op 23 oktober 1985 heeft de Emancipatieraad (ER) eigener beweging een nader advies uitgebracht over de verschillende concept-wetsvoorstellen in het kader van de stelselherziening. In het begeleidend schrijven wordt de ongevraagde advisering gemotiveerd door te wijzen op het grote belang dat de ER hecht aan de uitwerking die ontwikkelingen op het terrein van de sociale zekerheid hebben op de positie van vrouwen. De ER gaat in dit advies niet opnieuw in op eerder door de raad aangegeven uitgangspunten voor het stelsel voor sociale zekerheid. Daarvoor wordt verwezen naar de eerdere adviezen van 12 april 1984 en 27 augustus 1984.

Alvorens nader in te gaan op de verschillende onderdelen van de beide adviezen dient te worden benadrukt dat de adviezen betrekking hebben op de concept-wetsvoorstellen zoals deze in april 1985 zijn afgerond. In die concept-wetsvoorstellen was een aantal wetstechnische punten nog niet geheel uitgewerkt. In de op 17 oktober 1985 ingediende wetsvoorstellen is dit uiteraard wel het geval. Het overgrote deel van de opmerkingen van wetstechnische aard uit het SVr-advies is dan ook reeds in de ingediende voorstellen verwerkt. Dit betekent dat deze opmerkingen van de SVr thans niet meer tot nieuwe bijstellingen behoeven te leiden; tijdens de voorbereiding van de ingediende wetsvoorstellen zijn deze opmerkingen uit de advisering door de SVr echter uiterst nuttig gebleken.

In het onderstaande wordt allereerst ingegaan op een drietal algemene punten uit de adviezen van de ER en de SVr. Vervolgens komen in hoofdstuk 2 tot en met 5 aan de orde de opmerkingen over respectievelijk de voorgestelde nieuwe Werkloosheidswet, de Toeslagenwet, de wijziging van de AAW en de WAO en de Inkomensvoorziening voor oudere werkloze werknemers (IOW). In hoofdstuk 6 ten slotte wordt nader ingegaan op de opmerkingen uit het SVr-advies met betrekking tot de financiële consequenties van de maatregelen tot stelselherziening.

Niet afzonderlijk wordt ingegaan op de advisering over de concept-Invoeringswet; bij de indiening van dit wetsvoorstel zullen wij nader ingaan op deze onderdelen van de advisering.

### **1.2. Individuele uitkeringsrechten voor jongeren**

De ER stelt voor aan jongeren individuele uitkeringsrechten toe te kennen omdat bij hen reeds sprake zou zijn van een gelijke arbeidsparticipatie van mannen en vrouwen. Ook in zijn eerdere advies van 27 augustus 1984

pleit een deel van de raad voor geïndividualiseerde uitkeringsrechten voor o.a. schoolverlaters door de Rijksgroepsregeling werkloze werknemers (Rww) uit de Algemene Bijstandswet (ABW) te lichten. In de ingediende voorstellen voor een herzien stelsel van sociale zekerheid wordt een strikt onderscheid gemaakt tussen loondervingsfunctie en minimumbehoeftefunctie. In de loondervingsfunctie is equivalentie van loon en uitkering het uitgangspunt. Loondervingsuitkeringen worden gerelateerd aan het laatstverdiende loon en gekenmerkt door individuele uitkeringsrechten, onafhankelijk van de leefsituatie. In het kader van de minimumbehoeftefunctie staan behoefte en draagkracht van de leefeenheid centraal.

In de memorie van toelichting op het wetsvoorstel tot wijziging van de ABW is op dit onderscheid uitvoerig ingegaan. Daarin is ook aangegeven waarom een individueel uitkeringsrecht voor (her)intreders niet wordt overwogen. Ook in het nader rapport van 15 oktober 1985 betreffende de voorgestelde Toeslagenwet is aangegeven dat een individualisering van de Rww niet te verenigen is met de minimumbehoeftefunctie waarbinnen bijstandsregelingen moeten worden geplaatst. Bovendien zou individualisering van de Rww tot onaanvaardbaar geachte meeruitgaven leiden. Wij zijn dan ook niet voornemens om zoals door de ER wordt bepleit ten aanzien van jongeren, die geen aanspraak (meer) hebben op een uitkering in het kader van de loondervingsfunctie het uitgangspunt van de minimumbehoeftefunctie, te weten een op de behoefte en draagkracht van de leefeenheid gebaseerd uitkeringsrecht, los te laten en deze categorie individuele uitkeringsrechten toe te kennen.

### **1.3. De derde EG-richtlijn**

De ER adviseert vóór 1990 alle sociale zekerheidsregelingen die een nadelig effect voor vrouwen hebben te inventariseren; deze regelingen zouden dan opnieuw moeten worden getoetst aan het anti-discriminatiebeginsel van de derde EG-richtlijn. De raad legt daarbij een verband met een mogelijk versnelde invoering na 1990 van een geïndividualiseerd stelsel van sociale zekerheid.

In de opvatting van de ER kan indirecte discriminatie worden vermoed wanneer een bepaalde maatregel een nadelig effect heeft voor beduidend meer vrouwen dan mannen. Dit vermoeden van discriminatie kan aan de benadeling worden ontnomen wanneer daarvoor een objectieve rechtvaardigingsgrond aanwezig is. Deze rechtvaardigingsgrond is echter geen absoluut gegeven. Wij zijn het eens met de opvatting van de ER dat een thans aanwezig geachte rechtvaardigingsgrond als gevolg van maatschappelijke en sociale ontwikkelingen in de toekomst wellicht niet meer zal voldoen. Met betrekking tot toeslagen in het kader van de voorgestelde Toeslagenwet wordt dit onderkend, zoals blijkt uit de memorie van toelichting. Wanneer de rechtvaardigingsgrond van een eventueel nadelig effect niet meer aanwezig lijkt te zijn, spreekt het voor zich dat een herbezinning van de betreffende regeling zal moeten plaatsvinden. Wij achten het echter niet opportuun om alle sociale zekerheidsregelingen, die een nadelig effect voor vrouwen zouden kunnen hebben, maar waarvoor thans een objectieve rechtvaardigingsgrond aanwezig wordt geacht, reeds vóór 1990 opnieuw aan de derde EG-richtlijn te toetsen, ook wanneer zich geen duidelijke wijziging van de omstandigheden heeft voorgedaan. Uiteraard zullen eventuele nieuwe regelingen wel aan de richtlijn worden getoetst.

### **1.4. Deregulering, misbruik en oneigenlijk gebruik**

Wij zijn het met de SVr eens dat van deregulering slechts in beperkte mate sprake kan zijn zolang men een sociaal zekerheidssysteem wenst dat aansluit op de specifieke situaties van uitkeringsgerechtigden.

Vervolgens geeft de raad te kennen, dat naar zijn mening eerder sprake is van meer dan van minder regulering. In plaats van deregulering is

veeleer sprake van verschuiving van het niveau waarop regels worden gesteld: van SVr en bedrijfsverenigingen naar Kroon en minister. Deze ontwikkeling wijst de raad af. Gezien de nauwe samenhang van de nieuwe WW met het arbeidsvoorwaardenbeleid acht de raad het noodzakelijk dat werkgevers en werknemers niet alleen bij de uitvoering maar ook bij de verdere invulling en uitwerking nauw betrokken worden. Uit de toedeling van bevoegdheden blijkt volgens de raad de keuze van het kabinet voor centralisatie.

Hieromtrent kan het volgende worden opgemerkt.

Bij deregulering speelt het verminderen van regelgeving een belangrijke rol. Deze vermindering kan onder meer gestalte krijgen door zoveel mogelijk normen wettelijk te concretiseren en deze niet dan bij uiterste noodzaak onderwerp te maken van uitvoeringsbesluiten. In het kader van de stelselherziening wordt een vermindering van regelgeving gerealiseerd door verschillende thans in uitvoeringsbesluiten en jurisprudentie neergelegde normen in de wettelijke regelingen zelf op te nemen. Hierbij valt bij voorbeeld te denken aan de wettelijke omlijning van de begrippen werkloosheid en passende arbeid. Hierdoor wordt voorts de regelgeving in betekende mate verduidelijkt en de handhaafbaarheid vergroot.

Met betrekking tot de toedeling van bevoegdheden in de voorgestelde wetten menen wij dat op adequaat niveau is gedelegeerd. Waar essentiële normen in de wet nader of afwijkend (kunnen) worden uitgewerkt (bij voorbeeld het begrip werkloosheid, de referte-eis) is het van belang dit op een zo hoog mogelijk niveau te doen, te weten bij algemene maatregel van bestuur. Onderwerpen van een meer uitvoeringstechnisch of specialistisch karakter kunnen door de raad of de uitvoeringsorganen worden uitgewerkt. De wijze waarop de toedeling van bevoegdheden gestalte heeft gekregen achten wij niet alleen verdedigbaar uit een oogpunt van deregulering doch ook met het oog op de positie van de SVr en de uitvoeringsorganen en de betrokkenheid van werkgevers en werknemers bij het stelsel.

Overigens zij met betrekking tot de toedeling van bevoegdheden ook verwezen naar punt 11 van het nader rapport aan de Koningin van 15 oktober 1985 naar aanleiding van het advies van de Raad van State met betrekking tot het wetsvoorstel inzake de nieuwe WW.

Ten opzichte van het ter advisering voorgelegde concept-wetsvoorstel is in het ingediende wetsvoorstel nauwkeurig aangegeven tot waar de bevoegdheid tot het stellen van nadere (afwijkende) regels strekt. De nieuwe toedeling van bevoegdheden is weloverwogen geschied en heeft niet als doelstelling centralisatie van regelgeving. Zo kan bij voorbeeld worden gewezen op de voorgestelde wijze van premievaststelling in het kader van de nieuwe WW. De premie voor de bestrijding van de uitgaven van het Algemeen Werkloosheidsfonds (AWF) wordt nu vastgesteld door de minister na overleg met het bestuur van dat fonds en gehoord de SVr. In de beoogde nieuwe situatie zal die premie worden vastgesteld door het bestuur van dat fonds. Het besluit van het bestuur inzake de premievaststelling behoeft de goedkeuring van de minister. Indien deze zijn goedkeuring onthoudt aan het door het bestuur vastgestelde percentage, stelt hij het percentage vast. De SVr moet terzake door de minister worden gehoord.

Het heeft de instemming van de SVr, dat voortaan de raad (nu de minister) de bevoegdheid krijgt de uitkeringsreglementen en de wijzigingen die daarin plaatsvinden goed te keuren. Voorts zij erop gewezen, dat in de desbetreffende beschouwingen van de Raad van State – zie punt 44 van het nader rapport aan de Koningin van 15 oktober 1985 met betrekking tot het wetsvoorstel inzake een nieuwe WW – aanleiding is gevonden om het onderscheid tussen de wachtgeldreglementen en het reglement van de werkloosheidsregeling te doen vervallen. De desbetreffende bepalingen zijn nu zodanig gewijzigd, dat door elke bedrijfsvereniging te zamen met het AWF één uitkeringsreglement wordt vastgesteld. Dit betekent een aanmerkelijke vereenvoudiging.

Wij delen de visie van de raad dat de bevoegdheid om nadere regels te stellen over de wijze waarop de bedrijfsverenigingen van hun bevoegdheid tot het treffen van sancties gebruik maken, overgelaten kan worden aan de raad als coördinerend en toezichhoudend orgaan. In het ingediende wetsvoorstel is hierin voorzien.

Wat de opmerkingen betreft van de raad over de voorzieningen zij erop gewezen dat in het ingediende wetsvoorstel enkele artikelnummers zijn gereserveerd om daarin te zijner tijd – meer concrete – bepalingen op te nemen zodra de daaromtrent te vragen adviezen zijn ontvangen. In dit stadium is het dan ook niet nodig in te gaan op de desbetreffende opmerkingen van de raad.

Wij verschillen met de SVr van mening als hij stelt dat de invulling van de begrippen werkloosheid, passende arbeid en dagloon nauwelijks tot een vereenvoudiging leidt. Overigens zij erop gewezen dat, in afwijking van de aanvankelijke bedoeling, de dagloonbepalingen van de huidige Werkloosheidswet voorlopig van kracht blijven als onderdeel van de nieuwe WW. Verwezen kan worden naar het ter zake vermelde in paragraaf 3.7.2 van de memorie van toelichting bij de nieuwe WW.

Zoals ook uit paragraaf 4.6 van de memorie van toelichting bij de nieuwe WW blijkt, verwachten wij een extra werklast bij de uitvoeringsorganen en het justitieel apparaat. Men moet nu eenmaal inspelen op de nieuwe wetgeving met enkele nieuwe begrippen zoals arbeidsverledeneis, halfjaarlijkse vermindering van de uitkeringen, gelijkstelling van samenlevingsverbanden met het huwelijk. Naar verwachting zal de werkdruk bij de uitvoeringsorganen in de structurele situatie geen toename vertonen en bij het justitieel apparaat voor een deel wel.

Wij onderschrijven niet de mening van de raad dat de werklast zal toenemen door onduidelijkheden in de wetgeving.

Met ons is de SVr van mening dat misbruik op het terrein van de sociale zekerheid niet geheel zal zijn uit te bannen, maar dat getracht moet worden dit misbruik zoveel mogelijk tegen te gaan. Uiteraard zal daarbij de privacy voldoende gewaarborgd moeten zijn, zoals de raad vaststelt. De raad maakt voorts een aantal opmerkingen over de fraudegevoeligheid van de Toeslagenwet, de bepaling inzake omkering van de bewijslast en het treffen van een met de nieuwe WW overeenkomstige bepaling in andere wetten met betrekking tot verrekening van onverschuldigde betaling tussen bedrijfsverenigingen. In dit verband kan worden opgemerkt dat in de ingediende wetsvoorstellen de bepaling inzake de bewijslast is aangepast. Voorts zullen in de binnenkort in te dienen Invoeringswet met de nieuwe WW overeenkomende bepalingen inzake terugvordering en verrekening in andere wetten worden opgenomen.

In het ingediende voorstel voor een Toeslagenwet zijn voorts meer concrete maatstaven aangelegd bij de gelijkstelling van samenlevingsverbanden met het huwelijk.

De doorwerking van wijziging van het gezinsinkomen in de hoogte van de toeslag is inderdaad fraudegevoelig. Met betrekking tot de nader te stellen regels op dit punt zal uiteraard advies worden gevraagd aan de SVr. Op deze aspecten zal hierna nog nader worden ingegaan.

### **1.5. Aanvullende regelingen**

Bij de bespreking van de nieuwe WW wijdt de SRv een afzonderlijke paragraaf aan aanvullende regelingen. Een deel van de raad, bestaande uit de werknemersleden en zes onafhankelijke leden, vindt dat de nieuwe WW de mogelijkheid moet bieden, aanvullende regelingen via de wachtgeldfondsen te scheppen. Een ander deel van de raad, bestaande uit de werkgeversleden en twee onafhankelijke leden, is met ons van oordeel dat deze mogelijkheid niet moet worden geboden.

Zowel in de memorie van toelichting bij de nieuwe WW als in die bij de Toeslagenwet is ons standpunt met betrekking tot de bovenwettelijke

uitkeringen aangegeven. Met het mogelijk maken om aanvullende regelingen via de wachtgeldfondsen te scheppen zou de door ons wenselijk geachte strikte scheiding van de verantwoordelijkheid van de overheid en die van de sociale partners voor respectievelijk het wettelijke deel en de bovenwettelijke aanvulling worden verlaten. Af te zien van deze scheiding, die mede tot uitdrukking komt in de financiering – uit collectieve middelen, geregeld in de wet respectievelijk op basis van afspraken tussen werkgevers en werknemers – achten wij ongewenst. Het verdeelde advies geeft ons geen aanleiding dit standpunt te wijzigen.

Voor de goede orde zij hier vermeld dat het bovenstaande onverlet laat dat werkgevers en werknemers geheel vrij zijn tot afspraken te komen met betrekking tot de bovenwettelijke uitkeringen.

## **2. DE NIEUWE WERKLOOSHEIDSWET (NIEUWE WW)**

### **2.1. De systematiek van de wet betreffende het recht op uitkering**

Met betrekking tot de systematiek van de wet betreffende het recht op uitkering heeft de SVr in hoofdzaak op twee punten bezwaren aangevoerd, te weten op:

- a. de constructie, dat het niet betalen van de uitkering in verband met een weigeringsgrond het recht op uitkering zelf niet aantast;
- b. de toelichting bij het onderscheid tussen het ontstaan van het recht en de opeisbaarheid daarvan.

De *bezwaren onder a* vallen in drieën uiteen:

1. het is uitermate vreemd voor de belanghebbende, dat hij wel een recht heeft, maar geen betaling krijgt;
2. in de bekorting van de totale uitkeringsduur kan zelfs een dubbele sanctie worden gezien;
3. de constructie is in strijd met de systematiek op dit punt in zowel de WW als de WWV, zonder dat de noodzaak daartoe is toegelicht.

Aan deze bezwaren verbindt de SVr het dringende advies de gekozen opzet te heroverwegen.

Ten aanzien van het eerste punt merken wij het volgende op. Anders dan de SVr zijn wij van oordeel, dat de belanghebbende het niet zo vreemd zal vinden, dat hij wel een recht heeft, maar geen betaling krijgt. Het is immers aan de belanghebbende bekend dat hij, ten einde zijn recht geldend te maken, verplichtingen dient na te komen. In dat opzicht heeft het systeem, zoals neergelegd in de nieuwe WW, als voordeel dat een scheiding is aangebracht in het bestaan van het recht op uitkering en het geldend maken van het recht, waarin de belanghebbende zijn verantwoordelijkheid met betrekking tot zijn recht kent. Een systeem waarin die scheiding niet wordt aangebracht, zou tot verwarring kunnen leiden. Het vaststellen van het recht met daarin de financiële consequenties voor de betrokkene, zou alle objectieve omstandigheden en subjectieve gedragingen onder één noemer brengen, waardoor niet goed valt na te gaan, hoe het bestaan van het recht en de aanspraken van de betrokkene zich verhouden.

Ten aanzien van het tweede punt kan worden opgemerkt dat er geen sprake is van bekorting van de totale uitkeringsduur als uitvloeisel van de systematiek in de nieuwe WW. Die systematiek houdt op dit punt immers niets anders in dan dat het recht op uitkering ook voortduurt tijdens een periode, waarin de uitkering in verband met een weigeringsgrond niet wordt betaald. De sanctie bestaat dan ook alleen hieruit, dat tijdens zo'n periode geen of slechts gedeeltelijke betaling plaatsvindt. In de huidige WW kan het voorkomen, dat een belanghebbende, aan wie in het begin van de uitkeringsduur betaling wordt geweigerd, deze duur als het ware ziet verlengd, doordat dan alsnog betaling van de uitkering plaatsvindt

gedurende een periode, die overeenkomt met de periode, waarin hem betaling werd geweigerd. Wij zijn van mening, dat op die manier de sanctietoepassing wordt ontkracht. Deze inconsequentie van de bestaande systematiek wordt in de nieuwe WW opgeheven.

Met het vorenstaande is voldoende toegelicht dat het noodzakelijk is van de systematiek van de WW en de WWV af te stappen. Hieraan kan – reagerend op het derde punt – worden toegevoegd dat bij de voorstellen voor de systematiek van de nieuwe WW de systematiek van de WWV in menig opzicht model heeft gestaan. Bij vergelijking van de systematiek van de WW en die van de WWV is geconstateerd, dat de WWV in het algemeen veel meer consistent is uitgezet op basis van het onderscheid tussen het recht op uitkering en het geldend maken daarvan. Vooral de onderscheiding in de artikelen 13 en 14 van de WWV (uitsluitings- en weigeringsgronden) geeft daarvan blijk. Niettemin is in de WWV niet steeds consequent dit onderscheid volgehouden. Evenmin is steeds eenduidigheid van terminologie gehanteerd; zo is bij voorbeeld de term uitsluitingsgrond soms ten onrechte in de plaats van de term weigeringsgrond gebruikt. Mede hierom is in de nieuwe WW op dit punt van de WWV afgeweken.

Naar ons oordeel verdient het geen overweging de systematiek met betrekking tot het ontstaan van het recht op uitkering en het geldend maken daarvan te heroverwegen. Dat zou niet alleen in strijd zijn met het streven naar een consistente en heldere wetgeving, maar zou vooral opnieuw ontkrachting van het sanctiebeleid tot gevolg hebben. Voorts is belangrijk, dat de belanghebbende zijn verantwoordelijkheid ten opzichte van zijn recht zodanig kent, dat hij zelf geen belemmeringen opwerpt voor het betaald krijgen van de uitkering. Alles tegen elkaar afwegende kunnen wij in het verlies van een zekere verlenging van de normale uitkeringsduur geen redenen vinden om de systematiek van de nieuwe WW op dit punt te heroverwegen.

De raad overweegt bij zijn *bezwaren onder b*, dat het onderscheid tussen het ontstaan van het recht op uitkering en de opeisbaarheid daarvan op vele terreinen in het huidige Nederlandse recht, waaronder ook de WW, voorkomt. Dit betekent echter niet dat de opmerking van de raad dat de theoretische onderbouwing eerder verwarring wekt dan dat het de wettekst verduidelijkt, juist is. Daarvan zou sprake kunnen zijn, wanneer de wettekst door de theoretische onderbouwing op meerdere manieren zou kunnen worden uitgelegd. Dit is niet het geval. De raad overweegt alleen, dat het onderscheid rechtstreeks uit de wet voortvloeit en dat zo'n uiteenzetting naar het oordeel van de raad overbodig is. Dit is naar ons oordeel niet het geval aangezien de systematiek van de nieuwe WW niet identiek is aan die van de WW en de WWV.

## 2.2. De kring van verzekerden

Op basis van de beschouwing in de memorie van toelichting over de kringen van verzekerden op grond van de Werkloosheidswet en de Wet Werkloosheidsvoorziening concludeert de SVr terecht dat het uitgangspunt voor de verzekering in de nieuwe WW principieel niet verschilt van dat in de Werkloosheidswet.

Bij de in het wetsvoorstel neergelegde uitbreiding (op termijn) van de kring van verzekerden met het overheids personeel en de dienstplichtig militairen plaatst de raad een aantal kanttekeningen. Voorts maakt de SVr enkele opmerkingen over een aantal in de memorie van toelichting besproken groepen werkenden.

Ook de ER gaat in zijn advies nader in op de personenkring van de nieuwe WW. Naar aanleiding van beide adviezen merken wij het volgende op.



### 2.2.1. *Overheidspersoneel*

De SVr verwijst in verband met de positie van het overheidspersoneel naar het advies van de Sociaal-Economische Raad (SER) van 29 juni 1984. Daarin staat dat de beslissingen over de positie van ambtenaren in een gewijzigd stelsel sociale zekerheid, in overleg en op basis van gelijkwaardigheid tussen overlegpartners, tot stand dienen te komen. Een deel van de raad, bestaande uit de werknemersleden en twee onafhankelijke leden, is van oordeel dat aan de door de SER gestelde voorwaarden door het kabinet niet is voldaan. Daarom kan – naar het oordeel van dit deel van de raad – van verzekeringsplicht van ambtenaren geen sprake zijn.

Dit deel van de raad is voorts van mening dat wanneer desondanks besloten wordt de ambtenaren onder de kring van verzekerden van de nieuwe WW te brengen een nadere uitvoeringstechnische advisering aan de raad niet kan worden gevraagd dan nadat intensief uitvoeringstechnisch overleg heeft plaatsgevonden met de bonden van overheidspersoneel. De raad verwacht voorts dat met het voorgestelde systeem van verrekening (ontleend aan AAW) problemen kunnen ontstaan. De raad verwijst daaromtrent naar de AAW.

Het kabinet heeft zich op grond van het advies van de Raad van State nogmaals beraden over de positie van het overheidspersoneel ten principale in het kader van de nieuwe WW. Dat heeft ertoe geleid dat er geen uitgewerkt model in de nieuwe WW is neergelegd over de wijze waarop het overheidspersoneel te zijner tijd betrokken zal worden bij deze wet.

Over het voornemen van het kabinet om het overheidspersoneel te zijner tijd te betrekken bij de nieuwe WW is door de Minister van Binnenlandse Zaken het oordeel gevraagd van het Centraal Georganiseerd Overleg in ambtenarenzaken. Er kon nog geen overeenstemming worden bereikt; daarover zal verder overleg plaatsvinden.

Het wetsvoorstel houdt met betrekking tot het overheidspersoneel dan ook de volgende regeling in. Het overheidspersoneel is in beginsel opgenomen in de kring van verzekerden (artikel 3). Tegelijkertijd wordt het overheidspersoneel uitgesloten van de kring van verzekerden tot een bij algemene maatregel van bestuur te bepalen tijdstip, dat na 31 december 1986 zal zijn gelegen. Bij diezelfde algemene maatregel van bestuur kunnen met betrekking tot het overheidspersoneel nadere en zo nodig van de wet afwijkende regels worden gesteld (artikel 7). Het kabinet meent dat een beslissing over het daadwerkelijk betrekken van de ambtenaren bij de kring van verzekerden eerst na open en reëel overleg met de centrales van overheidspersoneel en de belangenverenigingen van militairen kan worden genomen.

Nu er in het wetsvoorstel geen gelijkstellingsvariant is opgenomen, behoeft niet meer te worden ingegaan op de opmerkingen van de raad die daarop betrekking hebben.

### 2.2.2. *Dienstplichtige militairen*

De SVR wijst er in zijn advies op dat de bepaling in het voorgeselde concept-wetsvoorstel ertoe zou leiden dat voor de werkloze ex-dienstplichtigen de werkloosheidsuitkering beduidend lager zou uitvallen dan die voor leeftijdgenoten, indien de dienstplicht op latere leeftijd is vervuld dan gebruikelijk. Dienaangaande zij medegedeeld, dat ook de Raad van State in zijn advies daaromtrent een opmerking had gemaakt. Wij hebben daarin aanleiding gevonden om de thans in de WWV getroffen maatregel inzake het dagloon voor ex-dienstplichtige militairen (artikel 2a van het ministerieel besluit van 29 december 1964 ex artikel 5 WWV, Stcrt. 1965, 5) in de nieuwe WW over te nemen. In de dagloonregelen kan een overeenkomstige bepaling worden opgenomen.

De memorie van toelichting van de nieuwe WW is ter zake reeds aangepast.

### 2.2.3. *Het huishoudelijk personeel, werkzaam op minder dan 3 dagen per week*

De SVr onderschrijft het oordeel van het kabinet dat ten principale ook huishoudelijk personeel zou moeten worden toegelaten tot de kring van verzekerden voor de werknemersverzekeringen. Uit het advies van de ER is eveneens op te maken dat dit standpunt wordt gedeeld.

De SVr onderkent de door ons in de memorie van toelichting gesignaleerde praktische en uitvoeringstechnische bezwaren die zich zouden voordoen en waarvoor ook de raad voorshands geen oplossingen weet te vinden. Een deel van de raad, de leden van de FNV en het CNV en een zestal onafhankelijke leden, tekent aan dat onderzocht dient te worden hoe bedoelde bezwaren kunnen worden ondervangen.

De ER is van mening dat de mogelijkheid van een vrijwillige verzekering voor deze categorie een stap vooruit is. Hij is echter van mening dat een vrijwillige verzekering voor een groot deel van deze categorie niet aantrekkelijk is vanwege de hoge premie, zodat in de praktijk weinig daadwerkelijke vooruitgang voor de betrokken categorie wordt verwacht.

Mede gezien deze adviezen komen wij tot de conclusie dat eerst moet worden afgewacht in welke mate deze categorie van personen gebruik zal gaan maken van de gecreëerde mogelijkheid tot het sluiten van vrijwillige verzekeringen op grond van de nieuwe WW, de ZW en de WAO. Voorshands houden wij dan ook vast aan de in de nieuwe WW opgenomen uitzondering van de verzekeringsplicht van de hier bedoelde categorie van personen en de geboden mogelijkheid van vrijwillige verzekering.

### 2.2.4. *Personen die in het buitenland in dienstbetrekking werkzaam zijn en vreemdelingen*

De SVr maakt opmerkingen met betrekking tot een tweetal categorieën van personen die in het buitenland in een dienstbetrekking werkzaam zijn en thans onder de WWV vallen en in het kader van de nieuwe WW niet verplicht verzekerd zijn en evenmin toegelaten worden tot de vrijwillige verzekering. Dat betreft:

a. de niet in Nederland wonende Nederlander, die buiten Nederland in dienstbetrekking werkzaam is voor een niet in Nederland wonende of gevestigde werkgever;

b. de in Nederland wonende Nederlander, die buiten Nederland in dienstbetrekking is voor een niet in Nederland wonende of gevestigde werkgever (bij voorbeeld bepaalde zeelieden en off-shore-personeel).

De raad stelt voor de onder a bedoelde categorie de mogelijkheid van vrijwillige verzekering te bieden. Voorts stelt de raad voor na te gaan op welke wijze de onder b bedoelde categorie onder de verplichte verzekering kan worden gebracht.

Naar aanleiding van categorie a merken wij op dat het nimmer in onze bedoeling heeft gelegen deze categorie in zijn algemeenheid de mogelijkheid te bieden van vrijwillige verzekering. De redenen daarvoor zijn reeds uitvoerig uiteengezet in paragraaf 3.3.5 van de memorie van toelichting van de nieuwe WW. In het advies van de raad vindt het kabinet onvoldoende motivering om in deze een ander standpunt in te nemen. Naar aanleiding van de desbetreffende opmerking van de raad zij medegedeeld, dat naar onze mening in de memorie van toelichting ook niet de indruk is gewerkt, dat deze categorie tot de vrijwillige verzekering zou worden toegelaten.

De positie op het terrein van de sociale zekerheid van de onder b bedoelde categorie is reeds geruime tijd in studie. Het ligt niet in de rede om op het resultaat van die studie vooruit te lopen. Op basis van het resultaat van deze studie kan bezien worden of er aanleiding is deze categorie onder de kring van verzekerden van de nieuwe WW te brengen.

### 2.2.5. *Alfahulpen*

De werknemersvertegenwoordigers van de FNV en het CNV in de SVr bevelen in het advies aan van de gelegenheid gebruik te maken om de positie van de alfa-hulpen te verbeteren. Zij zijn van oordeel dat voor deze categorie de verplichte verzekering dient te gelden aangezien door de alfa-hulpconstructie reguliere, in opdracht van een gesubsidieerde instelling – doorgaans vrouwelijke – werknemers op een gekunstelde en oneigenlijke wijze buiten de verzekering worden gehouden. De werkgeversvertegenwoordigers, de leden van de MHP en alle onafhankelijke leden van de raad vinden daarentegen de mogelijkheid van vrijwillige verzekering voldoende.

De ER is van mening dat de rechtspositie van de alfahulpen dient te worden verbeterd. Hij is van mening dat het creëren van de mogelijkheid zich vrijwillig te verzekeren geen oplossing biedt. Zij dienen, als hulpverleners, in dienst te komen bij de instelling, waardoor zij een normale rechtspositie krijgen.

Hetgeen hiervoor is gezegd met betrekking tot het huishoudelijk personeel dat minder dan 3 dagen per week werkzaam is geldt naar onze mening ook voor de alfahulpen.

### 2.2.6. *Thuiswerkers en afroepcontractanten*

De ER wijst op de positie van de thuiswerkers en afroepcontractanten. Met betrekking tot het voorstel van de ER om het zgn. 2/5-criterium in de werknemersverzekeringen te laten vallen, zodat veel meer thuiswerkers verplicht verzekerd zouden zijn, merken wij het volgende op.

Allereerst dient bedacht te worden dat een thuiswerker die een arbeidsovereenkomst heeft gesloten verplicht verzekerd is op grond van de werknemersverzekeringswetten. In veel gevallen zal dit in feite het geval zijn. Daarnaast zijn thuiswerkers die niet op arbeidscontract werken ook verzekerd indien zij doorgaans ten minste 2/5 van het minimumloon verdienen. Deze grens, alsook de grens van het doorgaans op meer dan 2 dagen per week niet in dienstbetrekking verrichten van persoonlijke arbeid, beogen te voorkomen dat groepen, voor wie de verzekering niet bedoeld is, daaronder terecht komen.

Over het fenomeen thuisarbeid zijn, ook na verricht onderzoek, overigens weinig harde gegevens voorhanden. Via het onlangs gestarte Thuiswerksteunpunt van de FNV kan wellicht ter zake meer informatie verkregen worden.

Tot slot wordt in verband met de positie van de thuiswerkers verwezen naar de brief van staatssecretaris Kappeyne van de Coppello aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal van 23 november 1984 (kamerstukken II 1984/85, 18 600, nr. 34).

Met betrekking tot de positie van afroepcontractanten is de ER van mening dat als eerste stap ter verbetering van de positie van deze groep in het zogenaamde rariteitenbesluit op grond van artikel 5 van de verschillende werknemersverzekeringswetten een bepaling moet worden opgenomen, waarin afroepcontractanten (ongeacht de arbeidsrechtelijke verhouding) met werknemers worden gelijkgesteld. Wij achten dit niet nodig daar, zoals ook de ER stelt, afroepcontractanten doorgaans een arbeidsovereenkomst hebben. Voor zover geen sprake is van een arbeidsovereenkomst zullen zij meestal persoonlijke arbeid verrichten in de zin van het rariteitenbesluit, zodat zij op die grond onder de kring van verzekerden kunnen vallen. Veeleer doen zich met betrekking tot deze groep alsook met betrekking tot andere flexibele arbeidsverhoudingen onduidelijkheden voor in de sfeer van de aanvang en eindiging van het contract, de eerste werkloosheidsdag, de omvang van de werkloosheid, de dagloonvaststelling en dergelijke. Het voorstel van de ER biedt ter zake geen oplossing. Gelet hierop zijn wij van mening dat het op dit moment niet mogelijk is de positie van personen die op afroep werken te verduidelijken.

### 2.3. De voorwaarden voor het recht op uitkering

In zijn advies schenkt de SVr ruime aandacht aan de voorwaarden voor het recht op uitkering. In het advies wordt achtereenvolgens nader ingegaan op:

- a. het werkloosheidsbegrip;
- b. de referte-eis;
- c. de uitsluitingsgronden;
- d. de weigeringsgronden;
- e. de bewijslast;
- f. de sancties.

Deze volgorde zal hieronder eveneens worden aangehouden. Wel zij op deze plaats nog vermeld dat de SVr de onder d tot en met f genoemde aspecten ten onrechte vat onder de voorwaarden voor het recht op uitkering. Immers in het systeem van de wet zijn louter het werkloos zijn, de referte-eis en de uitsluitingsgronden voorwaarden voor het ontstaan of het ontnemen van het recht op uitkering. De onder d tot en met f genoemde aspecten zijn daarentegen in het kader van het geldend maken van het recht op uitkering van belang. Op het belang van dit onderscheid is hiervoor reeds ingegaan.

#### 2.3.1. *Het begrip werkloosheid*

Het verheugt ons dat de concrete uitwerking in de wet van de in de jurisprudentie gevormde inhoud van het werkloosheidsbegrip in het algemeen de instemming van de raad heeft. Met name de verzachting van het 5-uurs-criterium en het niet opnemen in de wet van het criterium dat sprake moet zijn van «het niet in normale omvang produktieve arbeid hebben» acht de raad een verbetering ten opzichte van de huidige situatie.

Een deel van de raad, bestaande uit de werknemersleden van de FNV en de MHP, is echter van mening dat de verzachting van het 5-uurs-criterium – namelijk dat ook sprake is van werkloosheid indien minder dan 5 arbeidsuren per week worden verloren doch wel ten minste de helft van de wekelijkse arbeidsuren – evenwichtiger zou moeten plaatsvinden door niet uit te gaan van een verlies van de helft, maar van een verlies van een derde van de wekelijkse arbeidsuren.

Naar aanleiding hiervan zij allereerst opgemerkt dat de verzachting van het 5-uurs-criterium van belang is voor personen die per week minder dan 10 uren werken. Rekening houdend met het uitgangspunt, dat van werkloosheid slechts sprake is indien de werknemer in betekenende mate niet in de voor hem normaal te achten omvang arbeid heeft, achten wij het niet onredelijk in deze gevallen, waarin het gaat om dienstbetrekking van geringe omvang, als eis te stellen dat een verlies van ten minste de helft van de wekelijkse arbeidsuren aanwezig is. Een verdere verzachting, als door deze leden voorgesteld, is dan ook niet wenselijk.

Wat betreft het criterium «niet in normale omvang produktieve arbeid verrichten» zijn wij met de Raad eens, dat het elimineren van dit criterium uit het werkloosheidsbegrip de toepassing van dit begrip in de praktijk vereenvoudigt en de rechtszekerheid voor betrokkenen vergroot. Mede door de voorgestelde regeling inzake de berekening van het verlies van arbeidsuren wordt het begrip geobjectiveerd.

Ook wij zijn tot de conclusie gekomen dat de in het eerdere ter advisering voorgelegde concept-wetsvoorstel voorziene mogelijkheid om bij algemene maatregel van bestuur niet alleen een nadere, maar ook een van de wet afwijkende uitwerking te geven van het werkloosheidsbegrip, te ver zou gaan daar op deze wijze bij lagere regelgeving het werkloosheidsbegrip fundamenteel zou kunnen worden gewijzigd. In het ingediende wetsvoorstel is dan ook vastgelegd dat ter bepaling of sprake is van werkloosheid alleen rekening dient te worden gehouden met verrichte verzekeringsplichtige arbeid en arbeid in de zelfstandige uitoefening van een beroep of de

uitoefening van een bedrijf. Dit brengt met zich dat het niet langer nodig is, zoals aanvankelijk de bedoeling was, bij algemene maatregel van bestuur het verlies van produktieve arbeid via een nadere invulling van het begrip arbeidsuren te regelen. Daarnaast is in het ingediende wetsvoorstel de delegatiebepaling, waarvan de SVr de noodzaak op zich onderschrijft, nader omljnd, zodat duidelijker tot uitdrukking wordt gebracht voor welk doel die gebruikt kan worden; de mogelijkheid om afwijkende regels te stellen is komen te vervallen.

Met betrekking tot het element «beschikbaarheid voor arbeid» uit het in de wet opgenomen werkloosheidsbegrip is de SVr echter van mening dat dit in de jurisprudentie niet volledig is uitgekristalliseerd. Het is de raad niet geheel duidelijk wat de precieze relatie is tussen beschikbaarheid als element van werkloosheid en beschikbaarheid als vereiste in verband met de verplichting van de werkloze om het redelijke te doen om weer in het arbeidsproces te worden ingeschakeld. De raad bepleit dan ook een duidelijke omschrijving van dit begrip in de wet op te nemen.

Het begrip beschikbaarheid als element voor het ontstaan van het recht op uitkering enerzijds en als element bij het geldend maken van het recht op uitkering anderzijds, kan als volgt worden onderscheiden.

Voor het ontstaan van het recht op uitkering dient de werknemer zich beschikbaar te stellen voor arbeid. Hij dient bereid en in staat te zijn deze onmiddellijk te aanvaarden, behoudens in het geval hij daarvan is ontheven. De aard van de arbeid speelt geen rol. De omvang waarin hij beschikbaar is voor arbeid beïnvloedt alleen de mate van werkloosheid. Beschikbaarheid voor minder dan het aantal (verloren) arbeidsuren levert werkloosheid van kleinere omvang op (artikel 20 van de nieuwe WW) en in geen geval een sanctie. De beschikbaarheid is objectief bepaalbaar, vooral aan de hand van de inschrijving bij het Gewestelijk Arbeidsbureau (GAB).

Bij het geldend maken van het recht op uitkering speelt de houding die de werknemer inneemt met betrekking tot zijn wederinschakeling in het arbeidsproces (bij voorbeeld beschikbaarheid voor het soort arbeid, werktijden) een belangrijke rol. Het gaat hierbij om subjectieve gedragingen van de uitkeringsgerechtigde. Stelt hij zich volledig beschikbaar voor te weinig of niet passende arbeid of voor passende arbeid tijdens niet normaal te achten werktijden (een extreem voorbeeld: een hovenier die zich alleen beschikbaar stelt voor de nachturen), dan pleegt hij verwijtbare gedragingen. Een aanvankelijk verklaarde volledige en onmiddellijke beschikbaarheid, objectief vastgesteld, die bij aangeboden (passende) arbeid niet volledig of onmiddellijk blijkt te zijn, levert eveneens een verwijtbare gedraging op, onderhevig aan sanctietoepassing.

Beschikbaarheid als element van werkloosheid is naar onze mening via artikel 20 van de nieuwe WW al voor een belangrijk deel uitgewerkt. Een verdere uitwerking in het wetsvoorstel van het begrip beschikbaarheid achten wij vooralsnog niet noodzakelijk. Mochten in de uitvoeringspraktijk problemen ontstaan bij de uitwerking van het begrip dan kunnen deze via de delegatiebepaling van artikel 16 worden opgelost.

Tot slot wijst de SVr op een aantal onduidelijkheden in het concept-wetsvoorstel met betrekking tot het begrip werkloosheid. Deze bestaan hierin dat niet geregeld is wanneer sprake is van gehele of gedeeltelijke werkloosheid en wanneer sprake is van vermindering of eindiging van de werkloosheid. Met de raad zijn wij van oordeel dat in de wet ter zake duidelijkheid gegeven dient te worden. In het op 17 oktober jl. ingediende voorstel voor een nieuwe WW (artikel 20) is dan ook een regeling opgenomen met betrekking tot gehele en gedeeltelijke eindiging van het recht op uitkering. In verband hiermee zijn de artikelen inzake samenloop van uitkering met tegenwoordige arbeid (artikel 35) en inzake de berekening van de uitkeringsgrondslag bij gedeeltelijke werkloosheid (artikel 43) aangepast.

De hiervoor genoemde regeling inzake gehele of gedeeltelijke eindiging van het recht op uitkering maakt een wettelijk onderscheid tussen geheel of gedeeltelijk werkloos overbodig.

### 2.3.2. De referte-eis voor het recht op uitkering

Voor het ontstaan van een recht op uitkering geldt ook als voorwaarde dat de werknemer in het jaar voorafgaande aan het intreden van de werkloosheid in ten minste 26 weken als werknemer in de zin van de nieuwe WW heeft gewerkt. Met het aan deze weken-eis ten grondslag liggende uitgangspunt, namelijk dat deeltijdwerkers en voltijdwerkers gelijke kansen moeten hebben met betrekking tot het recht op uitkering, kan de raad zich verenigen. Ook de ER staat positief tegenover deze wijziging, daar het een verbetering van de positie van deeltijdwerkers is. Het verheugt ons dat de SVr en de ER instemmen met de introductie van de zogenaamde werken-eis. Naar verwachting zal, zoals ook blijkt uit de door de SVr uitgevoerde secundaire analyse op basis van in 1982 verzamelde gegevens van het onderzoek verzwaarde referte-eis, deze wijziging van de referte-eis geen ongelijke consequenties voor de verschillende bedrijfstakken hebben. Wel zullen vrouwen, en vooral gehuwde vrouwen, enig voordeel kunnen ondervinden van deze weken-eis.

Niettemin is een deel van de SVr, bestaande uit de werknemersleden en één onafhankelijk lid, van mening dat in plaats van een 26 weken-eis een 13 weken-eis moet worden ingevoerd. Het standpunt van dit deel van de raad vloeit voort uit het in het verleden ingenomen standpunt met betrekking tot de invoering van de 130-dagen-eis (Wet van 26 maart 1981, Stb. 133).

Een ander deel van de raad, bestaande uit de werkgeversleden en zes onafhankelijke leden, kan zich evenwel verenigen met de 26-weeken-eis. Eén onafhankelijk lid heeft zich onthouden van een standpunt.

Het standpunt van het deel van de raad dat een 13-weeken-eis voorstaat, geeft mij evenwel geen reden terug te komen op de reeds eerder in de wet aangebrachte verzwaaring van de referte-eis tot 130 dagen (of 26 weken).

In navolging van het advies van de SVr zal voorts in de algemene maatregel van bestuur op grond van het nieuwe artikel 17, vierde lid, voorlopig een verlaagde weken-eis voor seizoenwerknemers worden vastgesteld op basis van de huidige verlaagde dagen-eisen. Mede op basis van de resultaten van het onderzoek van de Federatie van Bedrijfsverenigingen (FBV) kan een definitieve standpuntbepaling met betrekking tot de verlaagde weken-eisen voor bepaalde groepen plaatsvinden. Bij de totstandkoming van de daartoe strekkende algemene maatregel van bestuur zal tevens aandacht worden besteed aan het onlangs door de raad uitgebracht advies inzake de werking van de verzwaarde referte-eis. Ook zal zoals de SVr aanbeveelt in dat kader de positie van degenen, die bepaalde perioden niet plegen te werken (zoals werknemers op booreilanden en in de nachtverpleging) kunnen worden gezien. In dit verband zij nog opgemerkt dat op het departement een brede studie plaatsvindt met betrekking tot flexibele arbeidsverhoudingen. Verwezen wordt verder naar paragraaf 2.3.6 van de memorie van toelichting bij de nieuwe WW.

Tot slot onderschrijft de SVr het streven om de in de huidige werkloosheidsregelingen voorkomende problemen met betrekking tot de zogenaamde dubbele dienstbetrekking op te lossen. Het gaat hierbij onder andere om de situatie waarin een werknemer' die meer dan één dienstbetrekking vervult; uit één daarvan werkloos wordt en vervolgens na verloop van tijd ook uit de andere dienstbetrekking. De in de nieuwe WW opgenomen bevoegdheid voor de SVr om ter zake nadere regels te stellen biedt de ruimte om, zoals de raad constateert, mogelijke knelpunten in de praktijk bij opeenvolgende dienstbetrekkingen op te lossen.

### 2.3.3. Uitsluitingsgronden

#### 2.3.3.1. Het objectieve karakter van de uitsluitingsgronden

Het onderscheid dat in de nieuwe WW wordt gemaakt tussen uitsluitingsgronden en weigeringsgronden zal, naar de mening van de SVr, moeten

inhouden dat uitsluitingsgronden niet (zonder meer) kunnen veranderen in weigeringsgronden en dat aan (objectieve) uitsluitingsgronden niet door lagere regelgeving het objectieve karakter kan worden ontnomen. Aan deze vereisten werd naar het oordeel van de raad niet door alle in het ter advisering voorgelegde wetsvoorstel opgenomen uitsluitingsgronden voldaan. In dit verband noemt de raad het niet ontvangen van een uitkering ter zake van arbeidsongeschiktheid en de loondoorbetalingsverplichting. Voorts noemt de raad in het kader van de doorkruising van de objectiviteit door nadere regelgeving onder andere het buiten Nederland verblijven, het vakantie genieten en het rechtens van zijn vrijheid beroofd zijn.

Naar aanleiding hiervan merken wij het volgende op.

Met de raad zijn wij van mening, dat de uitsluiting van het recht op uitkering voor de persoon die geen arbeidsongeschiktheidsuitkering ontvangt wegens een handelen of nalaten dat hem redelijkerwijs kan worden verweten niet een uitsluitingsgrond behoort te zijn, maar een weigeringsgrond is omdat aan het niet verkrijgen van die uitkering subjectieve elementen zijn verbonden waaromtrent de bedrijfsvereniging een inhoudelijk oordeel heeft gegeven. Dit heeft tot gevolg dat dagen waarover de uitkering op genoemde grond wordt geweigerd, meetellen voor de uitkeringsduur. In het ingediende wetsvoorstel wordt dit voorgesteld.

Met betrekking tot de uitsluiting van het recht op uitkering ingeval de werknemer recht heeft op onverminderde doorbetaling van loon zij opgemerkt, dat ingeval de werknemer afziet van loondoorbetaling over de opzegtermijn en de arbeidsovereenkomst als gevolg daarvan op een eerder tijdstip is geëindigd de raad ten onrechte van mening is dat dan sprake moet zijn van een uitsluitingsgrond. De werknemer ziet immers af van zijn recht op loon en heeft dus geen recht op loon. Het feit dat de werknemer afziet van zijn recht op loon over de opzegtermijn kan echter verwijtbaar zijn, zodat daarin een grond gelegen kan zijn om uitkering te weigeren. Iets anders is het wanneer de werknemer in plaats van loon een schadevergoeding of schadeloosstelling van zijn werkgever ontvangt. Zou in een dergelijke situatie geen uitsluiting van het recht op uitkering kunnen plaatsvinden, dan zouden in feite gelijke gevallen niet gelijk worden behandeld.

Om te voorkomen dat de uitsluitingsgrond recht op onverminderde doorbetaling van loon in dergelijke gevallen niet van toepassing is, is in het ingediende wetsvoorstel aan artikel 19 een derde lid toegevoegd. Op grond hiervan worden werknemers die in verband met de eindiging van een dienstbetrekking afzien van het instellen van een loonvordering maar in plaats daarvan een schadeloosstelling of een schadevergoeding eisen, alsmede degenen, die met de werkgever onderling afspreken om in plaats van loon een schadeloosstelling of -vergoeding te ontvangen, in een gelijke positie gebracht als degenen die loon vorderen, dan wel ontvangen.

In tegenstelling tot de raad zijn wij van mening dat het objectieve karakter van een aantal uitsluitingsgronden niet kan worden aangetast door nadere regelgeving. Het is niet de bedoeling dat de delegatie van artikel 19, vijfde lid, subjectieve elementen gaat omvatten.

#### 2.3.3.2. Het ontvangen van een Ziekewet-uitkering

De SVr is verdeeld over het niet langer uitsluiten en opschorten van het recht op werkloosheidsuitkering in geval van ziekte, waardoor dagen waarover ziekgeld wordt verstrekt meetellen voor de berekening van de totale uitkeringsduur. Een deel van de raad, bestaande uit de werknemersvertegenwoordigers en zeven onafhankelijk leden, is van mening dat dit ten opzichte van de huidige WW een te grote achteruitgang is en dat de regeling zich bovendien niet verdraagt met het beschikbaarheidsvereiste. Dit deel bepleit dan ook handhaving van de huidige situatie waarin perioden van ziekgeld de uitkeringsduur opschorten. Een ander deel van de raad,

bestaande uit de werkgeversvertegenwoordigers, kan zich echter met het niet opnemen van genoemde uitsluitingsgrond verenigen. Eén onafhankelijk lid onthoudt zich van een oordeel.

Naar aanleiding hiervan merken wij allereerst op dat het verschil in systematiek tussen de WW en de WWV een keuze noodzakelijk maakte. Gekozen is voor het principe van de WWV, waarin tijdens ziekte de werkloosheidsuitkering doorloopt. Bij de keuze voor deze systematiek heeft met name de gevoeligheid voor misbruik en oneigenlijk gebruik van de huidige regeling in de WW een rol gespeeld. Met een regeling in de nieuwe WW in de sfeer van de anticumulatie wordt voorkomen dat misbruikgevoelige elementen in de wet zouden worden ingebracht. Het volledig doortrekken van het WWV-systeem, dus geen verzekeringsplicht op grond van de Ziektewet, tijdens de werkloosheidsperiode, leidt echter naar onze mening tot ongewenste consequenties. Indien tijdens of bij de afloop van de uitkeringsperiode op grond van de nieuwe WW de zieke werkloze nog in de wachttijd van één jaar in het kader van de WAO zit, zal mogelijk tijdelijk een beroep op de Algemene Bijstandswet moeten worden gedaan. Dit achten wij ongewenst. Ten einde dit effect te voorkomen, is in tegenstelling tot de WWV, de verzekeringsplicht op grond van de Ziektewet in stand gehouden. Wij zijn het met de raad eens dat er voor zieke werklozen inhoudelijk iets verandert. Het advies van de raad geeft mij geen reden wijziging te brengen in het huidige voorstel.

### 2.3.3.3. Onrechtmatig verblijf in Nederland

De SVR is tevens verdeeld over het uitsluiten van het recht op uitkering in geval een werknemer op onrechtmatige wijze verblijf houdt in Nederland.

Een deel van de raad, de werkgeversvertegenwoordigers, het CNV en één onafhankelijk lid, kan zich op pragmatische gronden verenigen met het opnemen van deze uitsluitingsgrond. Een ander deel van de raad, de overige werknemersvertegenwoordigers en zeven onafhankelijke leden, vindt opnemng van deze grond oneigenlijk. Voor dit deel van de raad is bepalend of men deel uitmaakt van de kring van verzekerden.

Naar onze mening wordt met genoemde uitsluitingsgrond een betere aansluiting verkregen op het vreemdelingenbeleid. Het mag immers niet zo zijn dat een uitkering het een vreemdeling mogelijk maakt hier te blijven, terwijl het vreemdelingenbeleid erop gericht is de betrokken persoon uit te zetten. De sociale verzekeringen mogen het vreemdelingenbeleid niet doorkruisen. Om die reden is de genoemde uitsluitingsgrond gehandhaafd.

Wat de verhouding met het internationaal recht betreft, waar een deel van de raad naar vraagt, kan worden opgemerkt dat de bilaterale en multilaterale sociale zekerheidsverdragen meestal impliciet uitgaan van de verzekering van rechtmatig verblijvenden. Voorts blijkt uit het explicatief rapport, behorend bij ILO-verdrag 118, dat het niet verstrekken van uitkeringen aan niet rechtmatig verblijvenden geen inbreuk maakt op het beginsel van gelijke behandeling van nationaliteiten.

Daarnaast verdraagt genoemde uitsluitingsgrond zich tevens met artikel 1 van de Grondwet, omdat dit artikel niet verhindert dat onderscheid wordt gemaakt tussen degenen die zich krachtens de Nederlandse wetgeving op Nederlands grondgebied mogen bevinden en degenen die zich op Nederlands grondgebied bevinden zonder dat de Nederlandse wetgeving dat toestaat.

### 2.3.3.4. Het bereiken van de 65-jarige leeftijd

De raad stemt in met het eindigen van het recht op uitkering met ingang van de eerste dag van de maand waarin de 65-jarige leeftijd wordt bereikt, zoals thans ook geldt op grond van de WW en de WWV.



De raad is verder van mening dat de totstandkoming van de nieuwe WW de gelegenheid is om te regelen dat ook de premiebetaling op dat moment eindigt.

Wij delen deze opvatting van de raad niet. Premiebetaling tot de 65e verjaardag is, zowel voor de werknemersverzekeringen als voor de volksverzekeringen sinds jaar en dag gebruikelijk, aanpassing daarvan zou discoördinatie met de andere werknemersverzekeringen en met de volksverzekeringen tot gevolg hebben. Dit achten wij ongewenst.

#### 2.3.3.5. De weigeringsgronden

De SVR constateert terecht in zijn advies dat een weigeringsgrond geen invloed heeft op het recht op uitkering. De raad besteedt in zijn advies aangebracht aan een aantal weigeringsgronden. Onderstaand zal hier nader op worden ingegaan.

##### a. *Verwijtbare werkloosheid*

Het verheugt ons dat de raad er op zich mee kan instemmen dat het verwijtbaar werkloos worden een grond is voor toepassing van een sanctie. De raad maakt evenwel bezwaar tegen het vervangen van de term «niet-onvrijwillig» door «verwijtbaar», omdat er geen enkele garantie bestaat dat de beroepsrechter aan de term «verwijtbaar» dezelfde inhoud zal geven als aan de term «niet-onvrijwillig».

Natuurlijk kunnen wij geen garantie geven dat de rechter aan het begrip «verwijtbaar» een zelfde uitleg zal toekennen als aan het begrip «niet-onvrijwillig». Evenmin is te voorspellen of de rechter bij een bepaalde interpretatie zal blijven of «om zal gaan». In tegenstelling tot de raad hebben wij er echter het volste vertrouwen in dat door de rechter aan de term «verwijtbaar» een zelfde inhoud wordt gegeven als aan de term «niet-onvrijwillig», ook met betrekking tot het risico-element. De rechter is niet alleen bevoegd tot een grammaticale uitleg – die hier uiteraard tot een gewijzigde opvatting zou kunnen leiden – maar ook tot wets- en rechtshistorische interpretatie, alsmede tot een teleologische. Gelet hierop is het niet aannemelijk dat de beroepsrechter zich alleen door de gewijzigde woordkeus genoodzaakt zou zien tot nieuwe opvattingen te komen. Wij zien dan ook geen reden de wet op dit punt te wijzigen.

##### b. *Passende arbeid*

De raad is verdeeld over de in de nieuwe WW opgenomen omschrijving van het begrip passende arbeid.

Een deel van de raad, de werkgeversvertegenwoordigers en vijf onafhankelijke leden, stemt met deze definitie in. Een ander deel van de raad, de werknemersvertegenwoordigers en één onafhankelijk lid, kan zich niet verenigen met de omschrijving van het begrip passende arbeid in de wet, omdat die omschrijving niet geheel overeen zou komen met de huidige jurisprudentie. De definitie zou voorts een individuele benadering bemoeilijken.

Gezien de zwaarwegende argumenten die in de memorie van toelichting zijn genoemd, die pleiten voor een omschrijving van het begrip passende arbeid in de wet, blijven wij van mening dat het begrip passende arbeid in de wet moet blijven gehandhaafd.

Met het deel van de raad dat voor omschrijving van het begrip in de wet is, zijn wij van mening dat de definitie voldoende ruimte laat voor een individuele benadering. Met een ander deel van de raad zijn wij overigens van mening dat de nieuwe WW en de Arbeidsvoorzieningswet op dat punt op elkaar dienen aan te sluiten.

### *c. Inschrijvingsplicht*

De eis dat de inschrijving als werkzoekende «zo spoedig mogelijk» dient te geschieden zoals deze in het ter advisering voorgelegde concept was opgenomen roept bij de raad vraagtekens op. Wij zijn dit met de raad eens. In het ingediende wetsvoorstel zijn de woorden «zo spoedig mogelijk» vervallen.

Naar aanleiding van het advies van de Raad van State is de bevoegdheid van de minister ter zake geconcretiseerd. Voorts is de bevoegdheid van de minister werknemers te ontheffen van de inschrijvingsplicht uitgebreid met een ontheffingsmogelijkheid van andere verplichtingen.

#### 2.3.3.6. De sancties

De SVR maakt naar aanleiding van de in het wetsvoorstel aan de bedrijfsvereniging geboden sanctiemogelijkheden een aantal opmerkingen. Puntsgewijs zal daarop hieronder worden ingegaan.

##### *a. Beperking van de uitkeringsduur*

Wij delen niet de opvatting van de raad dat de sanctie «beperking van de uitkeringsduur» qua systematiek in strijd is met artikel 27 van de nieuwe Werkloosheidswet. Deze sanctie dient namelijk niet, zoals de raad stelt, gezien te worden als een beperking van het recht op uitkering, maar als een blijvende weigering van de uitkering aan het einde van de uitkeringsperiode. Hierdoor wordt het recht derhalve niet aangetast. Dat een betrokkene de sanctie in een aantal gevallen niet zal «voelen», zoals de raad stelt, is juist. Niet juist is de veronderstelling dat de sanctie in die gevallen niet effectief zal zijn. Van de sanctie op termijn zal immers een positieve gedragsbeïnvloeding kunnen uitgaan, mits deze een voorwaardelijk karakter heeft. Indien de werknemer weer werk vindt voordat de sanctie van toepassing wordt, zal bij opnieuw intredende werkloosheid, zonder dat een nieuw recht op uitkering is ontstaan, de bedrijfsvereniging kunnen beoordelen of de aanvankelijke sanctie moet worden voortgezet of niet.

##### *b. Tijdelijk geheel weigeren van de uitkering*

De raad onderschrijft het oordeel van de Federatie van Bedrijfsverenigingen, dat zich situaties kunnen voordoen, waarin de behoefte bestaat de uitkering tijdelijk geheel te weigeren, zoals in geval van te late melding of overtreding van controlevoorschriften. Deze bevoegdheid tot het tijdelijk geheel weigeren van de uitkering was niet opgenomen in het ter advisering voorgelegde concept-wetsvoorstel. In het ingediende wetsvoorstel is de mogelijkheid opgenomen om de uitkering tijdelijk geheel te weigeren vanaf de eerste dag van werkloosheid. Aan een dergelijke sanctiemogelijkheid bestaat in de praktijk behoefte, terwijl de technische bezwaren zich aan het begin van de uitkeringsperiode in mindere mate voordoen. Om deze reden is dan ook niet de mogelijkheid geopend van een tijdelijke gehele weigering van de uitkering tijdens de duur van de uitkering.

##### *c. Normering van de sanctie*

Met de raad zijn wij van mening dat de bedrijfsverenigingen enige tijd nodig zullen hebben om een sanctiebeleid te ontwikkelen. Daarbij realiseren wij ons dat dit geen eenvoudige zaak is, zeker waar het betreft het graderen van de mate van verwijtbaarheid. Wij hebben er echter alle vertrouwen in dat de bedrijfsverenigingen, eventueel in overleg met de SVR, er in zullen slagen een verantwoord sanctiebeleid tot stand te brengen. De raad heeft voorts een aantal bezwaren tegen de voorgeschreven – als zodanig door de raad aangeduide – «minimumsanctie». Deze bezwaren delen wij niet.

Zoals uit de toelichting op de nieuwe Werkloosheidswet blijkt (paragraaf 3.5 en de artikelsgewijze toelichting op artikel 24, eerste lid) achten wij het niet onredelijk om in geval van ontstaan van verwijtbare werkloosheid de uitkering geheel te weigeren. Omdat er omstandigheden aanwezig kunnen zijn waarin deze sanctie onevenredig zwaar is, heeft de bedrijfsvereniging de mogelijkheid de sanctie te matigen doch niet verder dan tot het niveau van de vervolguitkering. Er blijft naar onze mening derhalve voldoende ruimte voor de bedrijfsvereniging over om bij de sanctietoepassing met individuele omstandigheden rekening te houden.

Tot slot is de raad van mening dat de bevoegdheid van de minister om met betrekking tot het sanctiebeleid van de bedrijfsverenigingen regels te stellen, zoals neergelegd in het ter advisering voorgelegde concept-wetsvoorstel, niet past in het karakter van de nieuwe WW.

Wij zijn het met de raad eens dat een daartoe strekkende bevoegdheid veeleer bij de raad behoort te liggen. In het ingediende wetsvoorstel is de bevoegdheid om nadere regels te geven over de wijze waarop de bedrijfsvereniging van haar sanctiebevoegdheid gebruik maakt toebedeeld aan de SVr (artikel 27, vijfde lid).

#### *d. Omkering van bewijslast*

Binnen de raad wordt over de omkering van de bewijslast verdeeld gedacht. Met een deel van de raad, bestaande uit de werkgeversvertegenwoordigers en zes onafhankelijke leden, zijn wij van mening dat het voldoende is dat de werknemer aannemelijk maakt dat het verwijtbaar handelen op een later tijdstip is aangevangen dan op de eerste dag van werkloosheid.

Indien de verdeling van de bewijslast te dezezake ongewijzigd zou blijven, zodat de bewijslast geheel op de bedrijfsvereniging zou blijven rusten, zoals een ander deel van de raad, bestaande uit de werknemersvertegenwoordigers en één onafhankelijk lid, wenst, zou dit afbreuk doen aan het doel van genoemd artikel, namelijk: het vereenvoudigen van het corrigeren van een onjuiste situatie, die door toedoen van de werknemer is veroorzaakt. Door de term «aannemelijk maken» worden naar onze mening voldoende waarborgen geschapen om de werknemer niet te confronteren met een onevenredig zware bewijslast.

### **2.4. De hoogte en de duur van de uitkering**

#### *2.4.1. De hoogte van de uitkering*

In de memorie van toelichting bij de nieuwe WW heeft het kabinet de halfjaarlijkse niveauverlaging uitvoerig gemotiveerd. Het kabinet kan de SVr niet volgen dat daarin een bevoogdend karakter besloten zou liggen. De raad deelt mede dat de halfjaarlijkse niveauverlaging strijdig is met het equivalentiebeginsel. Daarmtrent zij medegedeeld dat in de punten 4 en 5 van het nader rapport aan de Koningin van 15 oktober 1985 naar aanleiding van het advies van de Raad van State met betrekking tot het wetsvoorstel inzake een nieuwe WW uitvoerig is ingegaan op die problematiek. Kortheids-halve moge daar naar worden verwezen.

Het bezwaar van de raad ten aanzien van de systematiek van de niveauaanpassing voor de boven 60-jarigen heeft betrekking op het concept-wetsvoorstel. In het ingediende wetsvoorstel is hieraan tegemoet gekomen door aan het vijfde lid van artikel 47 (nieuw) een tweede volzin toe te voegen.

Voorts geeft de raad als zijn standpunt te kennen, dat de uitsluiting van de «verlengde» uitkering van werknemers, die op minder dan 8 uur werkten, in strijd is met het equivalentiebeginsel.

Dienaangaande wordt eveneens korthedshalve primair verwezen naar hetgeen is vermeld in de punten 4 en 5 van het nader rapport aan de Koningin van 15 oktober 1985 naar aanleiding van het advies van de Raad van State met betrekking tot het wetsvoorstel inzake een nieuwe Werkloosheidswet. Aldaar is uiteengezet, dat de voorgestelde werkloosheidsregeling niet alleen gekenmerkt wordt door het begrip equivalentie doch ook door het begrip solidariteit. De equivalentie wordt op grond van solidariteitsoverwegingen in enkele fases in toenemende zin beperkt. Door het niet meetellen bij de arbeidsverledeneis van perioden, waarin men minder dan 8 uur per week in een dienstbetrekking werkzaam was, wordt voorkomen dat men al te gemakkelijk in aanmerking zou kunnen komen voor relatief langdurige uitkeringsrechten. Dat rechtvaardigt op dit punt een inbreuk op het equivalentiebeginsel.

#### 2.4.2. *De duur van de uitkering*

De SVr heeft vastgesteld dat buitenlandse arbeidstijdvakken als bedoeld in de EEG-verordening nr. 1408/71 zowel meetellen voor de arbeidsverledeneis als voor de referte-eis. Dit geldt volgens de raad ook voor de bilaterale verdragen. Naar aanleiding van een desbetreffende opmerking van de raad zij medegedeeld, dat het niet nodig is om deze interpretatie uitdrukkelijk vast te leggen. Er is namelijk naar ons oordeel geen grond voor een andere interpretatie.

#### 2.4.3. *De arbeidsverledeneis*

Een deel van de SVr, bestaande uit de werknemersvertegenwoordigers, en een drietal onafhankelijke leden, tekent aan bezwaar te hebben tegen de in de nieuwe WW opgenomen arbeidsverledeneis. De gevolgen van deze eis dienen volgens dit deel in ieder geval duidelijker te zijn dan thans het geval is.

Een ander deel van de raad, bestaande uit de werkgeversvertegenwoordigers en een drietal onafhankelijke leden, heeft geen bezwaar tegen de arbeidsverledeneis. Dit deel is van mening dat eventuele aanpassingen en/of verfijningen in een lager stadium alsnog kunnen worden aangebracht.

Twee onafhankelijke leden onthouden zich tot slot van een standpunt.

De ER merkt in zijn advies op al eerder vraagtekens te hebben gezet bij de invoering van het criterium arbeidsverleden. Naar de mening van de ER zal dit criterium vooral voor vrouwen nadelig werken. Gegeven deze keuze meent de ER dat de introductie van het verzorgingsforfait een tegemoetkoming is. Daarnaast adviseert de ER de vervolgitkering niet slechts toe te kennen aan degenen, die aan de arbeidsverledeneis voldoen, maar aan ieder met een nWW-uitkering. Naar onze mening strookt dit niet met de uitgangspunten die ten grondslag liggen aan de in één wet geïntegreerde loondervings- en vervolgitkering.

Op basis van de gegevens van een onderzoek uit 1982 naar de werking van de dageneis WW/WWV heeft de SVr een analyse uitgevoerd. De resultaten daarvan geven volgens de raad een indicatie van de werking van de arbeidsverledeneis.

De raad vreest, dat de arbeidsverledeneis door de bedrijfstakgevoelige werking rechtsongelijkheid zal doen ontstaan. Voor groepen werknemers die bovenmatig worden getroffen zullen afwijkende eisen moeten worden gesteld. De raad zal ter zake een nader advies uitbrengen zodra de resultaten bekend zijn van een op initiatief van de staatssecretaris en de raad gestart onderzoek naar de werking van de nieuwe Werkloosheidswet.

Het deel van de SVr, dat bezwaar maakt tegen de arbeidsverledeneis, wijst verder op de volgende punten:

- grote groepen werknemers ontvangen slechts een half jaar loongerelateerde uitkering;

– voor de periode, waarin een kind nog geen drie jaar is, dient het verzorgingsforfait 100% te zijn.

Naar aanleiding hiervan merken wij het volgende op.

In het onderdeel «de relatie tussen de arbeidsverledeneis en de uitkeringsduur» geeft de raad op basis van het hiervoor genoemde onderzoek cijfers inzake de verwachte gemiddelde uitkeringsduur.

Met betrekking tot de arbeidsverledeneis hebben wij en raad verschillende veronderstellingen gehanteerd. In hoofdstuk zes betreffende de financiële consequenties wordt op die veronderstellingen meer uitvoerig ingegaan. In het advies van de raad wordt een aantal varianten geformuleerd, waarvan aan de hand van het eerdere onderzoek de volumeconsequenties worden becijferd. Geconstateerd wordt dat van een groot deel van de cliënten in het onderzoek onvoldoende informatie voorhanden is om tot een oordeel van de verschillende varianten te komen (van 16% van de cliënten is volgens het advies niet met zekerheid te constateren in hoeverre aan de arbeidsverledeneis wordt voldaan). Om deze reden is in overleg met de SVr besloten tot nader onderzoek. Dit onderzoek wordt uitgevoerd door de afdeling Statistiek en Onderzoek van het Gemeenschappelijk Administratiekantoor. Eerst nadat de gegevens van dit onderzoek zijn verzameld, kunnen, zo dat wenselijk wordt geacht, varianten worden onderzocht. Vooralsnog is de beschikbare informatie daaromtrent onvoldoende betrouwbaar en bovendien verouderd. Dit geldt ook voor de effecten van de arbeidsverledeneis gesplitst naar bij voorbeeld de bedrijfstakken. Voor een nadere argumentatie wordt verwezen naar hoofdstuk zes van deze reactie.

Wij zien in het advies van de SVr en de ER geen aanleiding tot wijziging van de arbeidsverledeneis.

Wij kunnen voorts het standpunt van een deel van de raad inzake 100% meetellen van verzorgingsperioden zolang het kind nog geen drie jaar is niet onderschrijven. Uitsluitend door de verzorging van een kind onder de 3 jaar zou men op die wijze aan de arbeidsverledeneis kunnen voldoen. Dat is, gelet op de motivering van de arbeidsverledeneis, weinig evenwichtig. Een nadeel voor herintredende gehuwde vrouwen dat zou ontstaan, indien geen verzorgingsforfait zou worden opgenomen in de nieuwe WW, zou alsdan omslaan in een voordeel, doordat te gemakkelijk aan de arbeidsverledeneis zou kunnen worden voldaan.

De ER signaleert in zijn advies een manco met betrekking tot het verzorgingsforfait omdat perioden, waarin men uitkering ingevolge de Rww ontvangt, niet meetellen voor het forfait. Hieromtrent is het volgende op te merken. Ingevolge artikel 42, vierde lid, onderdeel a, van de nieuwe WW wordt niet als periode van verzorging meegeteld de periode, waarin de verzorgende ouder als werknemer in de zin van een wettelijke regeling inzake werkloosheid recht heeft op een uitkering ter zake van werkloosheid.

De zijn/haar thuis onbetaald kinderen verzorgende partner aan wie, na inwerkingtreding van het wetsvoorstel verzelfstandiging ABW, op verzoek de helft van de gezinsuitkering wordt uitbetaald, is geen werknemer in de zin van de Rww en valt dus *niet* onder de omschrijving van de nieuwe WW. Een nadere regeling is ter zake dan ook niet nodig.

#### 2.4.4. *De invloed van de uitsluitingsgronden, de weigeringsgronden, de anticumulatiebepalingen, de gedeeltelijke werkhervatting en het herlevingsrecht op de uitkeringsduur*

In paragraaf 3.7.2 van de memorie van toelichting bij de nieuwe WW zijn de uitkeringssystemen van de WW en de WWV uiteengezet. Voor de nieuwe WW is aangesloten bij de WWV-systematiek met in beginsel een absolute-uitkeringsperiode. Een dergelijke systematiek is veel eenvoudiger dan een systematiek conform die van de WW.

Naar aanleiding van de desbetreffende opmerkingen van de raad zij medegedeeld, dat het bij de voorgestelde systematiek niet past om aan

weigeringsgronden, anticumulatiebepalingen en gedeeltelijke werkhervatting verschillende consequenties te verbinden met betrekking tot de duur van de uitkering. Ook een herleiding van uitkeringsdagen strookt naar ons oordeel niet met in beginsel een absolute uitkeringsduur. Overigens is in de nieuwe WW gewaarborgd dat de werknemer die een baan (volledig of in deeltijd) aanvaardt niet in een ongunstiger positie komt te verkeren dan de werknemer die geen arbeid aanvaardt, maar voortdurend werkloos blijft.

In geval van een herleving van de verlengde uitkering omdat voor het tweede werkloosheidsgeval wel werd voldaan aan de referentie-eis, doch niet aan de arbeidsverledeneis moet ingevolge artikel 43, tweede lid, van de nieuwe WW het half jaar recht op werkloosheidsuitkering ter zake van het tweede werkloosheidsgeval in mindering worden gebracht op het «tegoed» aan verlengde uitkering uit het eerste werkloosheidsgeval. De raad heeft ons er niet van kunnen overtuigen dat de voorgestelde regeling niet terecht zou zijn. Er is immers geen reden in deze situatie gedurende een langere periode een loongerelateerde werkloosheidsuitkering te geven dan ingeval de eerste werkloosheid onverminderd zou hebben voortgeduurd.

## **2.5. De vaststelling van het dagloon**

In zijn advies wijdt de SVr uitvoerige beschouwingen aan de in de nieuwe WW en in verband daarmee ook in de ZW en in de WAO in te voeren nieuwe dagloonsystematiek.

De raad plaatst enige kritische kanttekeningen bij de overgang van het toekomstig loon naar het historisch dagloon. In het bijzonder is deze kritiek gericht op de in de voorstellen neergelegde beperkende criteria. Voorts wordt gewezen op de bijzondere positie van ex-dienstplichtige militairen, die tijdens hun diensttijd een wedde ontvingen, die ten hoogste het netto-minimumloon van een 20-jarige bedraagt. Overigens wijst de raad op de praktische problemen, die ontstaan doordat de huidige algemene en bijzondere dagloonregelen van de SVr en de bijzondere dagloonbesluiten van de bedrijfsverenigingen voor de betreffende wetten moeten worden aangepast aan de voorgestelde systematiek. Met een dergelijke operatie zal geruime tijd zijn gemoeid te meer omdat er tussen uitvoeringsorganen, SVr en het ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid overleg zal moeten plaatsvinden.

In verband met het vorenstaande zal in de Invoeringswet worden bepaald, dat de dagloonregelen van de WW nog tijdelijk van toepassing blijven en dat eerst op een nadere te bepalen datum de volgens de nieuwe systematiek opgestelde dagloonbepalingen van nieuwe WW, ZW en WAO in werking zullen treden. Op deze wijze wordt de uitvoeringsorganen en SVr tijd gegeven om tot een eenduidig standpunt te komen en de nieuwe regels op te stellen.

Voorts zijn de dagloonbepalingen in de nieuwe WW in die zin aangepast, dat het criterium «normaal» is komen te vervallen en dat de beoordelingsperiode voor de dagloonvaststelling van 26 weken niet meer expliciet is vastgelegd.

## **2.6. De anticumulatiebepalingen**

Zoals blijkt uit paragraaf 2.1, delen wij niet de opvatting van de SVr dat regeling bij wet van deze materie in strijd is met het benadrukken van de verantwoordelijkheid van sociale partners bij de uitvoering van de wet. Het gaat hier immers om een essentieel element, dat, net als in andere sociale verzekeringswetten, op wetsniveau geregeld behoort te worden.

Wat de door de raad met betrekking tot anticumulatiebepalingen gemaakte opmerkingen betreft, merken wij het volgende op.

Met betrekking tot het verdeelde standpunt van de raad over de anticumulatie van ziekgeld met werkloosheidsuitkering verwijzen wij naar onze reactie in paragrafen 2.1 en 2.4.4.

Nadere bezinning alsmede opmerkingen van de SVr hebben er daarnaast toe geleid dat de regeling inzake de anticumulatie van uitkering met inkomsten waar geen tegenwoordige arbeid tegenover staat vooral in technisch opzicht is gewijzigd.

Met de raad zijn wij van mening dat het ongewenst is, dat het niet in mindering brengen van inkomsten in verband met de beëindiging van een dienstbetrekking verschillend uitwerkt in overigens gelijke situaties. Dit is opgelost door de werking van artikel 19, eerste lid, onderdeel d, uit te breiden. Verwezen wordt in deze verder naar paragraaf 2.4 en de toelichting op artikel 19, derde lid.

Voorts is de ministeriële bevoegdheid om nadere en afwijkende regels te stellen, zoals deze in het ter advisering voorgelegde wetsvoorstel was opgenomen, vervallen. Op grond van artikel 103, tweede lid, onderdeel e, van het ingediende wetsvoorstel is aan de bedrijfsverenigingen de bevoegdheid toebedeeld om nadere regels te stellen betreffende de samenloop van inkomsten uit en in verband met arbeid met de uitkering. Hiermee is tegemoet gekomen aan de opmerking van de raad ter zake. Tot slot is de vrijlatingsbepaling in het ingediende wetsvoorstel verduidelijkt en uitgebreid. Ook inkomsten die na het intreden van de werkloosheid worden ontvangen kunnen worden vrijgelaten, indien die inkomsten voortvloeien uit een dienstbetrekking die vóór het intreden van de werkloosheid werd vervuld naast de dienstbetrekking waaruit men werkloos is geworden.

Met betrekking tot de anticumulatieregeling in geval van gedeeltelijke werkhervatting is de raad van mening dat deze ernstig te kort schiet, daar deze onvolledig en onjuist is. In artikel 20 van de nieuwe WW, zoals dat is ingediend, is een regeling opgenomen inzake gehele en gedeeltelijke beëindiging van het recht op uitkering, die ook van belang is voor deze materie. Voorts zien wij geen aanleiding om, in verband met de regeling inzake de halfjaarlijkse vermindering van het dagloon, wijziging te brengen in de samenloopregeling. Tot slot delen wij niet de opvatting van de raad, dat er geen reden is anticumulatie te laten plaatsvinden nu in deze situatie de werkloosheid niet vermindert. Voor onze overwegingen ter zake verwijzen wij naar de toelichting op artikel 35 van de ingediende nieuwe WW.

De raad is verder van mening dat de ten opzichte van de WW en WWV afwijkende anticumulatie van arbeidsongeschiktheidsuitkering met werkloosheidsuitkeringen dient te worden voorkomen. De raad illustreert dit verschil met een aantal voorbeelden doch gaat bij de berekening van de werkloosheidsuitkering uit van een onjuist dagloon. In het door de raad gegeven voorbeeld dient de werkloosheidsuitkering in het tweede halfjaar als volgt te worden berekend:

$$70\% \text{ van } (60\% \times f 100 + 5/6 \times (f 90 - 60\% \times 100)) = f 59,50.$$

Verskil met het voorbeeld van de raad is dat niet wordt uitgegaan van een dagloon van f 150 maar van een evenredig verlaagd dagloon van f 90.

In die voorbeelden wordt bovendien de huidige anticumulatieregeling gehanteerd, waardoor gedeeltelijke werkloosheid niet juist tot uiting komt in de hoogte van de uitkering. Indien de systematiek van de nieuwe WW consequent wordt gevolgd, die neerkomt op een samenloop van een gedeeltelijke arbeidsongeschiktheidsuitkering met een gedeeltelijke werkloosheidsuitkering, dan wordt het door de raad gewenste resultaat bereikt. Om die systematiek te benadrukken is in het ingediende wetsvoorstel de arbeidsongeschiktheidsuitkering, met uitzondering van het ziekengeld, van de anticumulatieregeling uitgezonderd.

Tot slot wordt met betrekking tot de relatie tussen de nieuwe staffel voor de arbeidsongeschiktheidsuitkering en de anticumulatie van uitkering met inkomsten uit tegenwoordige arbeid verwezen naar hoofdstuk 4.

## **2.7. De terugvorderingsbepalingen**

Op basis van een uitgebreide analyse van de in de verschillende werknemersverzekeringswetten en de AAW voorkomende terugvorderingsbepa-

lingen constateert de SVr, dat geen sprake is van coördinatie op dit punt tussen de verschillende regelingen. De raad bepleit dan ook, vooral met het oog op samengestelde uitkeringen, voor harmonisatie van deze bepalingen. Naar aanleiding van deze aanbeveling van de raad zullen in de in te dienen Invoeringswet de terugvorderingsbepalingen in de AAW, de WAO en de ZW zowel in redactioneel opzicht als met betrekking tot de terugvorderingsgrondslagen- en termijnen zoveel mogelijk worden aangepast aan de terugvorderingsbepalingen van de nieuwe WW en de Toeslagenwet.

Voorts signaleert de raad een aantal lacunes in de huidige regelingen inzake terugvordering en in de voorgestelde regeling in de nieuwe WW en de Toeslagenwet en plaatst hij een aantal juridisch-technische kanttekeningen bij deze regelingen. Deze lacunes zouden betreffen het niet aangeven van wie teruggevorderd kan worden en de onduidelijkheid wanneer sprake is van een uitkering.

Naar onze mening is het echter niet nodig in de wet expliciet aan te geven van wie kan worden teruggevorderd, omdat duidelijk moge zijn dat alleen teruggevorderd kan worden van degene aan wie onverschuldigd is betaald.

Om duidelijk te maken dat zowel onverschuldigd betaalde uitkeringen kunnen worden teruggevorderd, als betalingen die niet (meer) als uitkering kunnen worden aangemerkt, maar die wel op grond van de nieuwe WW zijn verstrekt, is de redactie van de terugvorderingsbepaling in het ingediende wetsvoorstel aangepast.

In tegenstelling tot de raad zijn wij van mening dat voldoende duidelijk blijkt dat de termijnen waarbinnen teruggevorderd kan worden vervaltermijnen zijn en geen verjaringstermijnen. Met betrekking tot de opmerkingen van de raad over de term «onverschuldigd», verwijzen wij overigens naar paragraaf 2.1.

Tot slot merken wij in dit verband op dat het ons verheugd dat de raad kan instemmen met de voorgestelde regeling inzake het verbod van vervreemding, verpanding en belening van een beslag op uitkeringen.

## **2.8. Vrijwillige verzekering**

De ER beoordeelt de regeling van de vrijwillige verzekering in de nieuwe WW als een stap vooruit. Hieraan voegt de raad echter direct toe dat onder andere door de hoge premies een vrijwillige verzekering in veel gevallen niet aantrekkelijk zal zijn. In dit verband gaat de raad nader in op een aantal specifieke groepen; in paragraaf 2.2 is hier uitgebreid bij stilgestaan.

De SVr constateert aanzienlijke verschillen tussen de regeling van de vrijwillige verzekering in de nieuwe WW zoals deze ter advisering is voorgelegd en die van de ZW en de WAO. Deze verschillen hebben onder meer betrekking op de plaats waar bepaalde onderwerpen worden geregeld.

Ook in het advies van de Raad van State wordt opgemerkt dat andere regelingen zo enigszins mogelijk zouden moeten worden afgestemd op de nieuwe WW. Hierin hebben wij aanleiding gevonden de regeling van de vrijwillige verzekering voor de ZW en de WAO voor zover mogelijk, aan te passen aan die van de nieuwe WW. In de Invoeringswet zullen daartoe strekkende bepalingen worden opgenomen.

Wij zien geen reden in het advies van de SVr om de voorwaarde dat sprake moet zijn geweest van een verplichte werkloosheidsverzekering met betrekking tot de vrijwillige verzekering van degenen die in een ontwikkelingsland gaan werken, te laten varen.

Ook maakt de raad bezwaar tegen de koppeling van de vrijwillige werkloosheidsverzekering aan de vrijwillige ziekengeldverzekering. Wij menen evenwel deze koppeling te moeten handhaven, niet alleen om mogelijk misbruik van de regeling tegen te gaan maar ook in verband met de samenloop van de beide risico's.

De raad wijst voorts op het belang van een overgangsregeling voor werknemers die in het kader van de nieuwe WW vrijwillig zijn verzekerd en in het kader van de WW nog niet verzekerd waren.



Het aanduiden van de overgangssituatie door de raad heeft ons medege-  
wezen op de wenselijkheid om voor personen, die zich ten tijde van de  
inwerkingtreding van de nieuwe WW reeds in het buitenland bevinden een  
regeling te treffen. Deze regeling, die in de Invoeringswet zal worden  
opgenomen, behelst, dat degenen die op de datum van invoering hetzij in  
dienst van een Nederlandse werkgever in het buitenland werken, hetzij in  
een ontwikkelingsland werken, tot de vrijwillige werkloosheidsverzekering  
kunnen worden toegelaten. Voor de datum van inwerkingtreding liggende  
perioden zullen zowel voor de referte-eis als voor de arbeidsverleden-eis in  
aanmerking kunnen worden genomen als de betrokkene in die perioden in  
Nederland in dienstbetrekking werkzaam was of in het kader van de  
ontwikkelingssamenwerking in een ontwikkelingsland werkzaam was.

## **2.9. Overneming van uit de dienstbetrekking voortvloeiende verplichtingen bij onmacht van de werkgever te betalen**

Het heeft de instemming van de raad dat de in hoofdstuk IIIa van de  
Werkloosheidswet neergelegde regeling inzake achterstallig loon in de  
nieuwe WW wordt voortgezet. De raad stelt vast dat daarbij het advies van  
de raad van 30 juni 1977 inzake wijziging van hoofdstuk IIIA van de WW  
grotendeels is gevolgd en dat ook enkele door de raad nadien nog gesigna-  
leerde problemen zijn opgelost.

Niettemin maakt de raad bezwaar tegen de uitwerking in de wet op een  
aantal onderdelen. Zo is de raad van mening dat ingeval de werknemer  
blijft doorwerken na de faillissementsdatum in plaats van de dag van  
opzegging van de dienstbetrekking, niet de dag waarop de dienstbetrekking  
naar het oordeel van de bedrijfsvereniging redelijkerwijs had moeten  
worden opgezegd, maar de faillissementsdatum of het moment van  
feitelijke beëindiging van het werk moet worden aangehouden. De raad is  
namelijk van mening dat in de nieuwe WW zo concreet mogelijk dient te  
worden aangegeven welk tijdstip bepalend is.

Met de raad zijn wij van mening dat, indien mogelijk, ter zake duidelijkheid  
dient te worden geboden.

Hoewel in het voorstel van de raad de aan de bedrijfsvereniging terzake  
gegeven keuzemogelijkheid beperkter is dan in het wetsvoorstel, verschaft  
ook dat voorstel geen absolute duidelijkheid. Daarom geven wij de voorkeur  
aan een meer abstracte omschrijving, die bovendien de ruimte laat om in  
een gegeven situatie een ander tijdstip te houden. Dit laat onverlet, zoals  
ook uit de memorie van toelichting blijkt, dat wij met de raad van mening  
zijn dat als dag waarop de dienstbetrekking redelijkerwijs had moeten  
worden opgezegd, in het algemeen de faillissementsdatum of het moment  
van feitelijke beëindiging van het werk in aanmerking zal komen.

De raad is verder van oordeel dat de wijziging van de in de huidige  
Werkloosheidswet opgenomen bevoegdheid van de bedrijfsvereniging in  
een verplichting om uitkering te verstrekken wanneer de bedrijfsvereniging  
verkeert in een toestand van opgehouden hebben te betalen, zonder dat  
het faillissement is uitgesproken of de surséance van betaling is verleend,  
fraudegevoelig is. De raad beveelt aan ter zake de bevoegdheid van de  
bedrijfsvereniging te laten bestaan.

Naar aanleiding hiervan merken wij op, dat, zoals ook uit de memorie  
van toelichting blijkt, de jurisprudentie de bedrijfsvereniging in feite geen  
ruimte geeft om bij eventuele tekortkomingen van de zijde van de werkgever,  
waar de werknemer buiten staat, te beslissen om al dan niet van zijn  
bevoegdheid gebruik te maken. In een dergelijke situatie bestaat de facto  
dan ook een verplichting voor de bedrijfsvereniging om tot uitkering over  
te gaan. Zou in een dergelijke situatie de bedrijfsvereniging geen uitkering  
verstrekken, dan zouden de bij die werkgever in dienst zijnde werknemers  
ongunstiger worden behandeld, terwijl nu juist het doel van de regeling is  
werknemers bescherming te bieden. De eventuele fraudemogelijkheden  
van de zijde van de werkgever dienen dan ook naar onze mening in een  
ander kader (dat van de faillissementswetgeving) opgelost te worden.

Dit laat onverlet, dat, indien sprake is van laakbare gedragingen van de werknemer, de bedrijfsvereniging de bevoegdheid dient te hebben om de uitkering te weigeren. De wet voorziet daarin ook. Immers, de artikelen 24 en volgende van de nieuwe WW gelden ook voor de uitkering op grond van hoofdstuk IV van die wet. Daarnaast bevat artikel 65 een aantal afwijkende verplichtingen, bij niet-naleving waarvan de bedrijfsvereniging een sanctie kan treffen.

Hetgeen hiervoor is opgemerkt, geldt evenzeer voor het laten vallen van de voorwaarde dat de werknemer (onvrijwillig) werkloos moet zijn om over de opzegtermijn uitkering op grond van deze regeling te kunnen ontvangen. De raad komt hierbij terug op zijn advies vanaf 30 juni 1977, waarin hij had aanbevolen de ongunstiger positie van degenen die voor zijn werkgever of de curator blijft doorwerken op te heffen, daar ook deze situaties tot misbruik of oneigenlijk gebruik kunnen leiden. Het is naar onze mening echter oneigenlijk en niet nodig de bedrijfsvereniging in deze situaties de bevoegdheid te verlenen uitkering te verstrekken. Aan betrokkenen dient naar onze mening duidelijkheid verschaft te worden over het bestaan van een recht op uitkering op grond van deze regeling. Het recht op uitkering dient niet afhankelijk te zijn van een beslissing van de bedrijfsvereniging, doch dient uit de wet voort te vloeien. Dit geldt overigens ook voor het recht op uitkering in geval de werkgever verkeert in een toestand van opgehouden hebben te betalen. Het vorenstaande neemt niet weg, dat de bedrijfsvereniging de bevoegdheid dient te hebben bij verwijtbare gedragingen niet of niet volledig tot betaling over te gaan. Zoals hiervoor is vermeld geeft de wet de bedrijfsvereniging daartoe de bevoegdheid.

Voorts handhaaft de raad zijn in het advies van 30 juni 1977 ingenomen standpunt dat om voor een recht op uitkering op grond van deze regeling in aanmerking te komen geen duidelijke samenhang behoeft te bestaan tussen de omstandigheden die tot het faillissement leiden en de omstandigheden die tot het eindigen van de dienstbetrekking hebben geleid.

Zoals uit de memorie van toelichting blijkt hebben wij het advies van de raad van 30 juni 1977 niet gevolgd. Het advies van de raad van 25 oktober 1985 geeft geen nieuwe gezichtspunten; wij zien dan ook geen aanleiding om thans dit laatste advies van de raad te doen.

De raad pleit er verder voor dat een met de c.a.o. strijdige loonbetaling door de werkgever niet tot consequenties leidt voor de verplichtingen van de bedrijfsvereniging op grond van hoofdstuk IV. Naar onze mening wordt aan deze situatie tegemoet gekomen door artikel 69, onderdeel a, waaruit valt af te leiden dat de uitkering van de bedrijfsvereniging onder meer omvat hetgeen de werkgever in verband met de dienstbetrekking aan de werknemers «rechtens» verschuldigd is.

De raad constateert verder terecht dat het ter advisering voorgelegde wetsvoorstel ondanks de bedoeling van de daarbij gevoegde memorie van toelichting niet de ruimte gaf om de door de bedrijfsvereniging over de uitkering op grond van hoofdstuk IV afgedragen sociale verzekeringspremies te verhalen. De tekst van het ingediende wetsvoorstel is aangepast. Voorts is duidelijker tot uitdrukking gebracht dat de bedrijfsvereniging op de uitkering op grond van hoofdstuk IV sociale verzekeringspremies dient in te houden. Dit is gebeurd in artikel 11 van de nieuwe WW, terwijl dit ook zal geschieden in de Coördinatiewet Sociale Verzekering middels de op korte termijn in te dienen Invoeringswet.

Tot slot merken wij met betrekking tot de regeling inzake de overneming van uit de dienstbetrekking voortvloeiende verplichtingen bij onmacht van de werkgever om te betalen op, dat met belangstelling de nadere studie van de raad wordt afgewacht over de vraag of de financiering van de regeling behoort te geschieden door het AWF in plaats van uit de wachtgeldfondsen.

## **2.10. De toekenning van bijdragen aan havenbedrijven**

De raad kan zich er mee verenigen dat op dit moment geen wijziging is aangebracht in de havenbijdrageregeling en dat na afronding van de

evaluatie van deze regeling door de raad en het Algemeen Werkloosheidsfonds (AWF) nader bezien wordt of de regeling aanpassing behoeft. Met voldoening is geconstateerd dat deze evaluatie nog in 1985 zal worden afgerond.

Aan de aanbeveling van de raad om, gelet op de ook in andere bedrijfstakken levende wens te komen tot arbeidsreserveregelingen, de wenselijkheid van dergelijke regelingen in de Sociaal-Economische Raad te bespreken, zal gevolg gegeven worden. Het advies van het AWF over het stukgoedakkoord in de Rotterdamse haven alsmede dit advies van de raad geven mij aanleiding om na afloop van de hiervoor genoemde evaluatie een adviesaanvraag aan de Sociaal-Economische Raad over de problematiek van de (haven)bijdrageregeling in voorbereiding te nemen. In dat kader zal ook aandacht kunnen worden besteed aan de vraag of een dergelijke regeling wel in een loondervingsverzekering thuishoort, zoals de raad verzoekt.

## **2.11. Voorzieningen**

In het op 17 oktober jl. ingediende wetsvoorstel zijn in hoofdstuk VI over de voorzieningen enkele artikelnummers gereserveerd. Mede naar aanleiding van het advies van de Raad van State is besloten de invulling van een materieel pakket van voorzieningen aan te houden tot nadere advisering daarover.

De opmerkingen en vragen van de raad naar aanleiding van de aan die raad voorgelegde teksten zullen bij de adviesaanvraag worden betrokken. Hetzelfde geldt ten aanzien van de opmerkingen van de raad en het Algemeen Werkloosheidsfonds (AWF) over de bevoegdheid van de minister om te bepalen welk deel van de middelen van de wachtgeldfondsen en het AWF ten hoogste voor de voorzieningen mogen worden aangewend. Een bepaling ter zake is niet meer in het hoofdstuk over de financiering opgenomen. Wel zijn daar enkele artikelnummers gereserveerd.

In het hoofdstuk over de voorzieningen zijn nog wel opgenomen enkele bepalingen over opleiding en scholing in dagonderwijs, vrijwilligerswerk en verdere toegestane activiteiten met behoud van uitkering.

In het indiende wetsvoorstel is met de opmerkingen van de raad reeds rekening gehouden. De opvatting van de raad, dat een regeling inzake deelneming aan onbetaalde werkzaamheden niet in het hoofdstuk over de voorzieningen thuishoort, onderschrijven wij niet. De inhoudelijke samenhang tussen het nader in te vullen voorzieningenpakket en de regeling ter zake van faciliteiten als hier bedoeld, maakt dat opname in de paragraaf «Het geldend maken van het recht op uitkering» – zoals de raad suggereert – geen aanbeveling verdient.

De raad is verder verdeeld over het niet opnemen in de nieuwe WW van de loonsuppletiereregeling. Een deel van de raad, bestaande uit de werkgeversvertegenwoordigers, de vertegenwoordigers van het CNV en één onafhankelijk lid, is het met ons standpunt eens; een ander deel van de raad, de vertegenwoordigers van de FNV en het MHP en de overige onafhankelijke leden, is echter van mening dat in afwachting van de verdere ontwikkelingen de loonsuppletiereregeling voorlopig in de nieuwe WW moet worden opgenomen. Wij zien in dit advies geen reden om op ons voorstel terug te komen.

In zijn advies merkt de ER op dat het voorzieningenbeleid gericht op (her)intreding in het arbeidsproces voor vrouwen, gezien hun achterstandspositie op de arbeidsmarkt, van groot belang is. De raad is dan ook van mening dat de aangekondigde adviesaanvraag mede gericht zou moeten worden aan de ER. Aan dit verzoek zullen wij voldoen.

## **2.12. De beroepsmogelijkheden**

In het ter advisering aan de SVr voorgelegde wetsvoorstel was een bepaling opgenomen, op grond waarvan de beroepsrechter in bepaalde

gevallen de bevoegdheid zou krijgen om te beoordelen of de wijze waarop de bedrijfsvereniging gebruik heeft gemaakt van haar bevoegdheden in overeenstemming is met de redelijkheid.

Omtrent de wenselijkheid van invoering van deze redelijkheidstoets naast de bestaande marginale toets voor wat betreft de overige gevallen neemt de raad een verdeeld standpunt in. Een deel van de raad, bestaande uit de vertegenwoordigers van FNV en MHP en de onafhankelijke leden, spreekt zich uit voor een – voor een aantal van hen nader geclausuleerde – redelijkheidstoetsing.

In het ingediende wetsvoorstel is de redelijkheidstoets niet opgenomen. Reden hiervoor is dat naar ons oordeel bij nader indien deze toetsing beter past in een beroepsgang binnen de bestuurskolom dan in de administratieve rechtspraak zoals bij de Raden van Beroep en de Centrale Raad van Beroep.

### **2.13. De premieheffing**

Met de SVr zijn wij van mening dat de samenhang tussen de regeling van de premieheffing in de verschillende werknemersverzekeringswetten en de premieheffingssystematiek zoals neergelegd in de Coördinatiewet Sociale Verzekering, in de onderscheiden wetten beter naar voren kan komen en dat gestreefd moet worden naar een eenduidig systeem terzake. Met belangstelling wachten wij de resultaten af van de werkgroep «Herziening premieheffingssystemen» van de raad, die deze materie in studie heeft.

### **2.14. Administratief-technische consequenties**

Aan het slot van zijn advies over de nieuwe WW wijst de SVr op de zeer omvangrijke administratief-technische consequenties van de stelselherziening. De raad acht de daarvoor toegemeten voorbereidingstijd ontoelaatbaar kort.

Wij zijn ons er terdege van bewust, dat van de uitvoeringsorganen een zware inspanning wordt gevergd. Wij hebben dit dan ook zwaar mee laten spelen in ons argument om de dagloonbepalingen op een later tijdstip in werking te laten treden. Ook een gespreide overgang van de AAW-uitkeringen gebaseerd op de hoge en middengrondslag naar de toeslagenregeling is mede getroffen om aan deze bezwaren tegemoet te komen. Voorts biedt de bepaling, dat de lopende WW-uitkeringen nog volgens het oude regime dient te worden behandeld en dat het merendeel van de lopende WWV-uitkeringen door de gemeenten dienen te worden afgehandeld, verlichting. Ook de gekozen overgangsregeling is in het kader van de voorgestelde wijziging van de AAW en de WAO en betekent dat in de overgangsfase het aantal herbeoordelingen minder zal zijn dan aanvankelijk kon worden vermoed.

Bovenstaande aanpassingen betekenen naar onze mening in ieder geval een aanmerkelijke verlichting voor de uitvoeringsorganen in de aanvangsfase. Dit neemt niet weg, dat van de uitvoeringsorganen veel gevraagd wordt.

Ons is bekend dat de bedrijfsverenigingen zich in Federatie-verband thans reeds intensief voorbereiden op het nieuwe stelsel. Dit, alsmede de goede ervaringen in het verleden sterken ons in het vertrouwen dat zij er ook nu weer in zullen slagen de omvangrijke werkzaamheden tijdig af te ronden.

Indien de noodzaak daartoe op een later tijdstip blijkt zijn wij uiteraard bereid de invoeringsproblemen met de uitvoeringsorganen te bespreken.

### **2.15. Artikelsgewijze opmerkingen van de SVr**

In het onderstaande wordt nader ingegaan op de artikelsgewijze opmerkingen van de SVr. Tussen haken is aangegeven op welk artikel van het ter

adviesing voorgelegde concept-wetsvoorstel de opmerking betrekking heeft. Zoals uit het onderstaande blijkt is een groot aantal opmerkingen van de raad thans achterhaald.

#### *Artikel 2*

De SVr acht de discoördinatie die ontstaat als gevolg van de toevoeging in het eerste lid van de woorden «door de bedrijfsvereniging» ongewenst. In het ingediende wetsvoorstel is teruggekeerd naar de oude regeling, waarmee de coördinatie is hersteld.

#### *Artikel 8 (oud artikel 7)*

De SVr is van mening dat het de voorkeur verdient om het tweede en derde lid van dit artikel, zoals dat in het concept-wetsvoorstel luidde, om te draaien. Voorts is de raad van mening dat de aan de minister gegeven regelgevende bevoegdheid met betrekking tot het hergeven van het werknemerschap aan de raad behoort toe te komen.

Een nadere bezinning op dit artikel heeft ertoe geleid dat in het ingediende wetsvoorstel de hiervoor bedoelde delegatiebepaling niet is opgenomen. In het tweede lid is geconcretiseerd wat in de nadere regels zou worden opgenomen. Als gevolg hiervan is de bevoegdheid van de bedrijfsvereniging om het werknemerschap te hergeven in het derde lid vastgelegd.

#### *Artikel 16, tweede lid (oud artikel 15, tweede lid)*

De raad signaleert een aantal onvolkomenheden in de redactie van dit lid verband houdend met de periode van 26 weken voor de berekening van het aantal gewerkte arbeidsuren. In het ingediende wetsvoorstel zijn deze onvolkomenheden verholpen door niet te verwijzen naar de referentieperiode van het nieuwe artikel 17; deze berekeningsperiode is zelfstandig omschreven. Voorts is in het derde lid, onderdeel b, de mogelijkheid geboden om voor bepaalde groepen naar beneden of naar boven af te wijken van de in het tweede lid genoemde periode van 26 weken.

#### *Artikel 17 (oud artikel 16)*

De SVr constateert naar aanleiding van een passage in de memorie van toelichting, dat wijziging is gebracht in de regeling van voorverlenging van de referentieperiode in geval van ziekte. Deze passage is echter onjuist. Het is namelijk geenszins de bedoeling in de thans gangbare praktijk wijziging te brengen. Naar aanleiding van het advies van de Raad van State is de desbetreffende passage in de artikelsgewijze toelichting in het ingediende wetsvoorstel geschrapt. Ook in geval de werkgever tijdens ziekte het loon doorbetaalt, zal de referentieperiode net, als thans bij de WW, worden verlengd.

#### *Artikel 18 (oud artikel 17)*

De SVr geeft er de voorkeur aan ook in dit artikel de vrijstelling van het beschikbaarheidsvereiste in geval van werkloosheid als gevolg van weersomstandigheden te regelen. Uit systematisch oogpunt achten wij dit niet juist. Voorts zijn wij het niet eens met de raad, dat de regeling van de duur van de uitkering in geval van werkloosheid wegens weersomstandigheden in paragraaf 1 van Afdeling II thuishoort. De uitkeringsduur in geval van werkloosheid wegens weersomstandigheden laat de in de afdelingen II en III genoemde duren onverlet. Gelet hierop verdient het naar onze mening aanbeveling deze regeling op te nemen in afdeling I, Algemene bepalingen.

#### *Artikel 19 (oud artikel 18)*

Het eerste lid, onderdeel i, is aangepast aan de systematiek van de nieuwe Werkloosheidswet. Daarnaast is het vijf-dagencriterium vervallen, aangezien de noodzaak van dit criterium niet is gebleken.

#### *Artikel 21 (oud artikel 19)*

Daar geen sprake kan zijn van herleving van het recht op uitkering na afloop van het recht op onverminderde doorbetaling van loon, zoals de

raad constateert, is in het ingediende wetsvoorstel de verwijzing naar dat recht niet meer opgenomen. Voorts is de verhouding met artikel 8 (oud artikel 7) verduidelijkt.

*Artikel 26 (oud artikel 27)*

In artikel 26, eerste lid, onderdeel c, wordt gesproken van een doelmatige controle. In het ingediende wetsvoorstel in artikel 102, tweede lid, onderdeel a (oud artikel 99), met die terminologie in overeenstemming gebracht.

In artikel 26, eerste lid, onderdeel l, van het ingediende wetsvoorstel is een verband gelegd tussen de verplichting op verzoek van het arbeidsbureau inlichtingen te verstrekken en de uitvoering van de wet. Tevens is in het ingediende wetsvoorstel het onderscheid verduidelijkt tussen het ontstaan van verwijtbare werkloosheid en verwijtbaar gedrag dat niet het ontstaan van de werkloosheid heeft veroorzaakt.

*Artikel 28 (oud artikel 24)*

De SVr is niet gevolgd in zijn advies om aan artikel 28 een tweede lid toe te voegen dat gelijklopend is aan het vijfde lid van artikel 23 (oud artikel 22). Door de veranderde opzet van de artikelen 24 tot en met 27 bestaat daaraan geen behoefte meer.

*Artikel 29 (oud artikel 25)*

De SVr kan instemmen met de beperking van de invloed van het arbeidsbureau op de uitkeringsverlening. De aanbeveling van de raad om in plaats van «vermoeden» op te nemen «redelijk vermoeden» is niet gevolgd, omdat de voorgestelde wijziging naar onze mening geen wezenlijke verandering betekent.

*Artikel 30 (oud artikel 26)*

Voor de opmerking van de SVr met betrekking tot het woord «vermoeden» moge worden verwezen naar ons commentaar bij artikel 29. De raad gaat voorts in zijn advies ten onrechte uit van de veronderstelling dat de alles-of-niets-redactie in het tweede lid niet is bedoeld.

Er is naar onze mening in deze situatie geen enkele reden om de bedrijfsvereniging de keuze te laten om al dan niet een (mogelijk) onterechte uitkering door te betalen. De raad maakt voorts bezwaar tegen onderdeel d van het tweede lid uit het concept-wetsvoorstel. In het ingediende wetsvoorstel is dit onderdeel geschrapt. In het derde lid van het ingediende wetsvoorstel is bovendien de verplichting opgenomen om de werknemer schriftelijk in kennis te stellen van een besluit tot schorsing of opschorting van de betaling. De raad miste een dergelijke bepaling in het concept-wetsvoorstel.

*Artikel 31 (oud artikel 27)*

Artikel 31 is op een aantal punten gewijzigd. In tegenstelling tot wat de raad meent, betekent de gelijkstelling van voorschotten met een uitkering niet dat voor voorschotten dezelfde terugvorderingsbepalingen gelden als voor uitkeringen. Voor de voorschotten is een bijzondere terugvorderingsregeling getroffen in artikel 36, derde lid.

Met betrekking tot de bruto-netto-problematiek bij voorschotten wachten ook wij met belangstelling de resultaten af van de studie van de Federatie van Bedrijfsverenigingen over de terugvorderingsproblematiek. In afwachting daarvan zien wij geen aanleiding om wijziging te brengen in de gangbare praktijk.

*Artikel 33 (oud artikel 29)*

De SVr stemt ermee in, dat de betalingsperiode op een uniforme wijze in de wet wordt vastgelegd, waardoor een verbrokkelde praktijk kan worden beëindigd. Dit sluit evenwel niet uit dat de raad niettemin ook pleit om een betalingsperiode van 4 of 5 weken mogelijk te maken. De zin van een 5-wekelijkse betaling ontgaat ons echter.

Daar in de toekomst veel meer dan voorheen samenloop kan ontstaan tussen verschillende uitkeringen, en omdat ook de WAO reeds jaren uitgaat van maandbetalingen, hebben wij in het ingediende wetsvoorstel de betalingsperiode van één maand gehandhaafd. In de toelichting op het ingediende wetsvoorstel is verder verduidelijkt dat de uitbetaling alleen achteraf kan geschieden. Dit laat onverlet dat de bedrijfsvereniging de mogelijkheid heeft om een gedeelte van de maandelijkse uitkering eerder te betalen.

Met betrekking tot de regeling van de vakantietoeslag vraagt de raad zich af, waarom deze niet in een afzonderlijke paragraaf is opgenomen. Voorts merkt de raad op dat niet iedere werkloze recht heeft op een vakantietoeslag, doch dat daarmee, evenals met regelingen met betrekking tot vakantiebonnen en dergelijke, in de wettekst geen rekening wordt gehouden. Naar aanleiding hiervan merken wij het volgende op. Er is ook in het ingediende wetsvoorstel geen aparte paragraaf opgenomen met betrekking tot de vakantietoeslag, omdat geen sprake is van een afzonderlijk recht. De vakantietoeslag maakt deel uit van de uitkering. Dit deel van de uitkering wordt echter slechts op een ander tijdstip betaald. Daarom is een regeling in de paragraaf over betaling op zijn plaats. Voorts is in het ingediende wetsvoorstel de tekst van het artikel verduidelijkt en is aan de bedrijfsvereniging de bevoegdheid gegeven om in het uitkeringsreglement bepalingen op te nemen over het uitbetalen van een deel van de uitkering in de vorm van vakantiebonnen (artikel 103, tweede lid, letter d).

#### *Artikel 34 (oud artikel 30)*

Zoals in paragraaf 2.6 is vermeld, is in het ingediende wetsvoorstel omwille van de duidelijkheid bepaald, dat op de uitkering niet in mindering worden gebracht de inkomsten in verband met een andere dienstbetrekking dan de dienstbetrekking waaruit de werkloosheid is ontstaan, indien beide dienstbetrekkingen voor het intreden van de werkloosheid werden vervuld, zoals de raad aanbeveelt.

#### *Artikel 41 (oud artikel 37)*

Wij hebben in het advies van de SVr geen reden gevonden om dit artikel, dat met name door uitvoeringstechnische overwegingen in ingegeven, te schrappen.

#### *Artikel 42 (oud artikel 38)*

De SVr is van mening dat de woorden «ten hoogste» in combinatie met de verlenging van de uitkering in het tweede lid, vreemd aandoen. Wij zijn dit met de raad eens. In het ingediende wetsvoorstel zijn de woorden «ten hoogste» komen te vervallen. Met de raad zijn wij van mening dat het in deze gaat om de duur van het recht op uitkering. Ook zijn wij met de raad van mening dat er sprake is van een doorlopend recht. Dat van de woorden «verlenging van de uitkeringsduur» de suggestie uitgaat dat er sprake is van een breuk in dat recht op uitkering delen wij niet. Gelet hierop zien wij dan ook geen reden een met artikel 19 van de WWV overeenkomende opzet voor de regeling van de duur van de uitkering op te nemen.

Voorts beveelt de raad aan aan te geven vanaf welk tijdstip de termijn van een half jaar, genoemd in het eerste lid, aanvangt. In het ingediende wetsvoorstel is daaraan gevolg gegeven door te bepalen dat deze aanvangt op de eerste dag waarop het recht op uitkering bestaat.

Naar aanleiding van de opmerkingen van de SVr over de regeling inzake het verzorgingsforfait zij opgemerkt, dat in de voorstellen zoals die aan de raad zijn voorgelegd ten onrechte een causaal verband werd gelegd tussen het verzorgen van een kind en het niet hebben van een dienstbetrekking. De desbetreffende bepaling is in het ingediende wetsvoorstel aangepast.

Een nadere omschrijving van het begrip «ouder» waarom de SVr vraagt, is naar onze mening niet nodig. De raad gaat er namelijk ten onrechte vanuit dat met het woord «ouder» alleen traditionele samenlevingsvormen

worden bedoeld. Uit het feit dat onder kinderen ook pleegkinderen kunnen worden verstaan kan worden opgemaakt dat het begrip «ouder» een ruimere strekking heeft dan de SVr uit de wettekst concludeert.

Tot slot zijn wij ons ervan bewust dat in sommige gevallen de ouder die als verzorgende ouder wordt beschouwd niet met de feitelijke verzorging van het kind is belast. Dit zal echter naar wij verwachten slechts in enkele gevallen voorkomen. Bewust is gekozen voor de mogelijkheid om een verzorgende ouder aan te wijzen. Dit voorkomt namelijk bewijsmoeilijkheden.

#### *Artikel 43 (oud artikel 39)*

De SVr merkt terecht op dat het eerste lid van dit artikel beperkt is tot die situaties waarin sprake is van een gehele eindiging van het recht, (mede) uit administratief-technisch oogpunt. Ook de raad onderkent deze administratief-technische bezwaren en is van mening dat daaraan tegemoet kan worden gekomen door nadere voorwaarden met betrekking tot de duur en de omvang van beëindiging.

Zodra gedurende 26 weken arbeid is verricht en weer aan de referte-eis is voldaan, ontstaat een nieuw recht op uitkering, ook indien sprake was van een gedeeltelijke werkhervatting. Daarmee wordt de werking van artikel 43 aan een termijn gebonden, zoals de raad wil. Wij zien dan ook geen aanleiding deze regeling aan te passen.

Overigens is in het ingediende wetsvoorstel tegemoet gekomen aan de door de raad gesignaleerde leemte, dat na werkhervatting binnen een half jaar na het ontstaan van de werkgelegenheid bij hernieuwde werkloosheid geen recht meer zou bestaan op verlengde uitkering. Het tweede lid van artikel 43 is in die zin gewijzigd, dat het kan worden toegepast zowel bij werkhervatting tijdens het eerste halfjaar als tijdens de verlengde periode.

#### *De artikelen 44 en 60 (oude artikelen 40 en 56)*

Deze artikelen zijn in het ingediende wetsvoorstel overeenkomstig het advies van de SVr aangepast.

#### *Artikel 45 (oud artikel 41)*

Omtrent de wijziging van de dagloonsystematiek is in het commentaar op het algemeen deel van het advies nader ingegaan. Aldaar is ook aangegeven, dat de tekst van dit artikel is aangepast.

#### *Artikel 46 (oud artikel 42)*

De SVr acht het niet juist, dat de halfjaarlijkse aanpassing van de daglonen in verband met de wijziging van de loonindex voor wat betreft de nieuwe WW in andere handen wordt gelegd dan de overeenkomstige taak in het kader van de WAO, die aan de Minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid is gegeven. De raad beveelt in dit verband aan beide taken in één hand te leggen en spreekt zich uit om beide taken aan hem op te dragen.

In het ingediende wetsvoorstel is deze coördinatie hersteld. Ook in de nieuwe WW is deze taak bij de minister gelegd en wel omdat in het kader van de halfjaarlijkse aanpassingen meer regelingen dan de WAO en de nieuwe WW aan de orde komen. Onder meer valt hier te denken aan de Wet minimumloon en minimumvakantiebijslag en de uitkeringsregelingen voor verzets- en vervolgingsslachtoffers. Overigens gelden voor alle regelingen dezelfde meetpunten (30 april en 31 oktober) en dezelfde herzieningsdata, namelijk (1 januari en 1 juli).

#### *Artikel 47 (oud artikel 43)*

De raad meent, dat de tijdstippen, waarop de halfjaarlijkse vermindering moet plaatsvinden in geval van onderbreking van de werkloosheid en herleving van het recht niet duidelijk uit de wettekst blijken. In verband hiermee is in het ingediende wetsvoorstel de mogelijkheid geopend voor bijzondere groepen de halfjaarlijkse vermindering nader te regelen.



Voorts is in het ingediende wetsvoorstel de onduidelijkheid in de tekst, waardoor zou kunnen worden geconcludeerd, dat voor personen, wier uitkering wordt beëindigd door het bereiken van de 65-jarige leeftijd, een «steilere» halfjaarlijkse vermindering zou gelden, weggenomen door met zoveel woorden te bepalen, dat voor de bepaling van het aantal halfjaarlijkse stappen het bereiken van de 65-jarige leeftijd buiten beschouwing blijft.

*Artikel 50 (oud artikel 46)*

De raad merkt op, dat hem niet duidelijk is, dat de voorwaarden voor het recht op uitkering zoals vervat in afdeling I ook van toepassing zijn op de vervolgutkering. In dit verband vraagt de raad zich ook af of een beperking in de uitkeringsduur als bedoeld in artikel 27, eerste lid, van toepassing kan zijn op de vervolgutkering. Naar aanleiding hiervan merken wij op, dat het recht op loondervingsuitkeringen en vervolgutkering als een doorlopend recht moet worden beschouwd. Dit is in het ingediende wetsvoorstel verduidelijkt door § 1 van afdeling III alsnog de titel «De aanvullende voorwaarden voor het recht op uitkering» te geven. Hierdoor is benadrukt, dat ook de overige voorwaarden van toepassing zijn en dat bij een beperking van de uitkeringsduur, deze beperking, als betrokkene voldoet aan de arbeidsverledeneis, aan het eind van vervolgutkering moet liggen.

*De artikelen 59 t/m 62 (oude artikelen 55 t/m 58)*

De suggestie van de SVr om artikel 59 en artikel 60, eerste lid, te schrappen is niet overgenomen. De opmerking van de raad dat deze bepalingen overbodig zijn, moge wellicht juist zijn, wij achten het om mogelijke misverstanden te voorkomen, met name voor de betrokken verzekerden gewenst, dat essentiële voorwaarden voor het recht op uitkering krachtens de vrijwillige verzekering duidelijk in de tekst van het betreffende hoofdstuk zijn aangegeven.

De opmerking van de raad, dat de bevoegdheid tot het stellen van nadere regels voor de vrijwillige verzekering een ruime bevoegdheid dient te zijn, achten wij juist, zij het dat, nu in tegenstelling met de WAO en de ZW, wat de vrijwillige werkloosheidsverzekering betreft een aantal voorwaarden rechtstreeks in de wet is opgenomen, die ten aanzien van ZW en WAO tot op heden in de nadere regels werden vermeld. Het schrappen van de woorden «zoveel nodig» in artikel 62 achten wij niet opportuun, gelet op de tekst van artikel 72 van de ZW en artikel 86 van de WAO. In het ingediende wetsvoorstel is de redactie van artikel 62 zo gewijzigd, dat het artikel tevens betrekking heeft op het geldend maken van het recht op uitkering, de betaling, de hoogte en de duur van de uitkering. Voorts moge worden verwezen naar paragraaf 2.8.

*Artikel 79 (oud artikel 67)*

De redactie van dit artikel is in het ingediende wetsvoorstel aangepast.

*De artikelen 91 en 94 (oude artikelen 87 en 90)*

De SVr geeft in overweging de krachtens artikel 36 (oud artikel 32) teruggevorderde bedragen in deze artikelen te vermelden. In het ingediende wetsvoorstel zijn deze bedragen toegevoegd aan de gelden, die ten gunste komen van de wachtgeldfondsen c.q. het AWF.

*De artikelen 93 en 98 (oude artikelen 89 en 94)*

Naar aanleiding van de bij deze artikelen door de SVr gemaakte opmerkingen zij meegedeeld, dat in het ingediende wetsvoorstel rekening is gehouden met de ten aanzien van de reservevorming voor het AWF gegroeide praktijk. De in artikel 98 opgenomen bepaling is zodanig geredigeerd, dat hiertoe de mogelijkheid wordt geboden. Voorts wordt opgemerkt, dat een liquiditeits- en garantieregeling bij een afzonderlijk wetsvoorstel, te zamen met overeenkomstige wijzigingen in de andere verzekeringswetten, in voorbereiding is.

*Artikel 97 (oud artikel 93)*

De SVr is van mening dat een bepaling als de onderhavige niet in de nieuwe WW thuishoort. Wij blijven evenwel de mening toegedaan, dat de mogelijkheid om financiële ondersteuning te verlenen aan uit het buitenland afkomstige werknemers in bepaalde gevallen ten koste moet kunnen komen van het AWF.

Wij hebben evenwel deze bepaling mede naar aanleiding van het advies van de Raad van State inmiddels in zoverre aangepast, dat de bijdrage niet meer kan bedragen, dan het totaalbedrag, dat de betrokkene als hij in Nederland zou zijn gebleven, aan werkloosheidsuitkering zou hebben kunnen ontvangen.

*De artikelen 101 en 102 (oud artikel 98)*

De SVr beveelt aan in de wettekst te verduidelijken welke bedrijfsvereniging bevoegd is in geval van herleving van het recht op uitkering. In het ingediende wetsvoorstel is hieraan tegemoet gekomen door toevoeging van een nieuw artikel 102.

*Artikel 103 (oude artikelen 99 en 107)*

In de nieuwe WW komt het onderscheid tussen de wachtgeld- en de werkloosheidsverzekering niet meer voor. De SVr geeft in overweging dit nader te bezien. Naar aanleiding hiervan zij opgemerkt dat op basis van het advies van de Raad van State is besloten het AWF geen afzonderlijk reglement voor de werkloosheidsverzekering te laten vaststellen. De bedrijfsverenigingen zullen ieder voor zich samen met het AWF, een uitkeringsreglement werkloosheidsverzekering dienen vast te stellen. Volledigheidshalve moge worden verwezen naar de onderdelen 43 en 44 van het nader rapport aan de Koningin betreffende de nieuwe Werkloosheidswet. Overigens is aan bepaalde bezwaren van de raad in het ingediende wetsvoorstel tegemoet gekomen door in het uitkeringsreglement ruimte te scheppen voor het opnemen van bepalingen inzake het verstrekken van andere uitkeringen naast werkloosheidsuitkering en inzake samenloop van uitkering met andere inkomsten.

*De artikelen 105 t/m 112 (oude artikelen 101 t/m 109)*

De SVr geeft in overweging in afwachting van de nieuwe uitvoeringsorganisatie de inhoud van artikel 15 van de WW te handhaven en over te nemen in de nieuwe WW. De raad meent dat op deze wijze de mogelijkheid te zijner tijd voor een andere oplossing te kiezen meer voor de hand ligt. Wij zijn evenwel van oordeel, dat, welke structuur thans ook wordt gevolgd, in het kader van de nieuwe uitvoeringsorganisatie iedere andere organisatievorm mogelijk blijft. Nu op dit moment ook een Toeslagenfonds in het leven moet worden geroepen ligt het voor de hand, dat zowel AWF nieuwe stijl als Toeslagenfonds door een zelfde administratieve structuur worden ondersteund. Het zou daarbij vreemd voorkomen als het Toeslagenfonds de in de wet neergelegde maar in feite achterhaalde administratieve structuur voor het AWF zou moeten volgen.

De suggestie van de raad met betrekking tot de aanwijzing van het AWF, bedoeld in artikel 111, is in het ingediende wetsvoorstel opgevolgd. In de nieuwe Werkloosheidswet is het AWF bevoegd de bedrijfsvereniging aanwijzingen te geven. Voorts is in het ingediende wetsvoorstel artikel 112 gewijzigd conform artikel 73 van de WAO, zoals de raad aanbeveelt.

*De artikelen 113 t/m 129 (oude artikelen 110 t/m 125)*

Met betrekking tot het oude artikel 117 zijn wij met de raad van mening dat dit niet bij de procedurele bepalingen thuishoort. In het ingediende voorstel komt het desbetreffende artikel niet meer voor in dat hoofdstuk.

Voorts zijn op verschillende punten verbeteringen aangebracht in de procedurele bepalingen. Ook is in artikel 123 (oud artikel 120) van het ingediende wetsvoorstel de overlegtermijn van drie weken uitgebreid tot één maand, zoals de Raad aanbeveelt.

De oude artikelen 135 en 136 zijn – mede overeenkomstig de opvatting van de SVr – niet in het ingediende wetsvoorstel opgenomen.

### **3. TOESLAGENWET (TW)**

#### **3.1. Algemeen**

##### *3.1.1. Algemene Arbeidsongeschiktheidswet (AAW) en TW*

De SVr deelt de opvatting van het kabinet dat de werkingssfeer van de TW zich dient uit te strekken tot de AAW. Een deel van die raad, bestaande uit werknemersleden en één onafhankelijk lid, is het voorts eens met het voorstel om – ingeval beide partners aanspraak hebben op AAW-uitkering – geen anticumulatie toe te passen. Een ander deel, bestaande uit werkgeversleden en één onafhankelijk lid, is van mening dat het uit financieel-economisch oogpunt niet verantwoord is de huidige anti-cumulatieregeling af te schaffen. Wij delen deze laatste mening niet. Met het afschaffen van de anti-cumulatieregeling is een bedrag gemoeid van f 5 mln.

De ER acht het positief dat de nu in artikel 12a AAW geregelde anti-cumulatie in het geval beide echtgenoten recht hebben op een AAW-uitkering in het kader van de stelselherziening zal worden afgeschaft. Naar aanleiding van de opmerking van de ER met betrekking tot de anti-cumulatie AAW-AWW merkt het kabinet op dat bij de voorgenomen structurele herziening van de nabestaandenregeling aan deze materie aandacht zal worden geschonken.

##### *3.1.2. Ziektewet (ZW) en TW*

Met betrekking tot de ZW meent de SVr dat indien de ZW onder de werkingssfeer van de Toeslagenwet wordt gebracht de overheid zich op een gebied gaat begeven dat tot nu toe behoort tot de verantwoordelijkheid van de sociale partners. In zijn visie dient de in de ZW opgenomen minimumdagloonregeling te worden gehandhaafd en behoeft de ZW niet onder de werkingssfeer van de TW te worden gebracht. Daardoor kan naar de mening van de SVr worden voorkomen dat het arbeidsvoorwaardenoverleg op het punt van de aanvullende ZW-uitkeringen onnodig wordt gecompliceerd. Wij delen dit standpunt van de SVr om een aantal redenen niet.

In de eerste plaats zou volgen van het SVr-advies op dit punt betekenen dat binnen de loondervingsregelingen op verschillende wijzen in een minimumbescherming zou worden voorzien. De door het kabinet beoogde scheiding tussen loondervingsregelingen gebaseerd op het equivalentiegedachte enerzijds, en minimumbehoefteregelingen gebaseerd op de solidariteitsgedachte anderzijds, zou daarmee niet kunnen worden gerealiseerd. Bovendien zou het betekenen dat gedurende de eerste zes weken van loonderving in geval van ziekte, binnen de sociale zekerheid, een minimumbescherming zou gelden welke niet afhankelijk is van de vraag of de uitkeringsgerechtigde een of meer personen tot zijn financiële last heeft, terwijl dat in geval van werkloosheid wel zo is.

Wij zien voorts niet in op welke wijze het arbeidsvoorwaardenoverleg op het punt van de aanvullende uitkeringen in geval van ziekte door het onder de werkingssfeer brengen van de Toeslagenwet zou kunnen worden gecompliceerd. In het SVr-advies wordt terecht geconstateerd, dat in veel c.a.o.'s de afspraak is gemaakt dat de werkgever de ZW-uitkering aanvult tot 100% van het overeengekomen loon. In al die gevallen zal de huidige minimumdagloonregeling van de ZW in de huidige situatie geen toepassing vinden. De door de werkgever verstrekte invulling zal immers bij de bepaling van het recht op minimumdagloon als inkomen worden aangemerkt. Om diezelfde reden zal bij realisering van de nu voorliggende wetsvoorstellen de TW geen aanvulling bieden op de ZW-uitkering. In paragraaf 1.2.2 van de memorie van toelichting is aan de kwestie van de

zogenaamde bovenwettelijke uitkeringen uitvoerig aandacht besteed. In die zin verandert er in essentie niets in de verhouding tussen de wettelijk bepaalde ZW-uitkering en de bovenwettelijke uitkeringen.

Eerst indien de loondervingsuitkering in geval van ziekte eventueel in combinatie met een aanvulling van de kant van de werkgever beneden het relevant sociaal minimum daalt, zal de TW aanvulling tot dat minimum garanderen ingeval de uitkeringsgerechtigde een of meer personen tot zijn financiële last heeft. De verantwoordelijkheid voor deze minimumbescherming zal de overheid ook in het geval van uitkeringen in geval van ziekte dienen te nemen.

De ER wijdt in zijn advies van 23 oktober aandacht aan de positie van in deeltijd werkenden tijdens de eerste 6 weken van ziekte. De ER komt tot de conclusie dat gedurende de eerste zes weken van ziekte de werkgever niet in alle gevallen op grond van het Burgerlijk Wetboek (BW) is gehouden minstens een bedrag gelijk aan het minimumloon te betalen. Het BW zal bij realisering van de in de Invoeringswet Stelselherziening voorgestelde wijziging bepalen dat de werkgever gedurende de eerste zes weken in ieder geval «het voor de werknemer geldende minimumloon» moet doorbetalen. Ingeval het een werknemer betreft welke in deeltijd werkt kan de loondervingsverplichting dan lager zijn dan het relevante sociale minimum.

De ER adviseert de voorgenomen aanpassing van artikel 1638c van het BW in die zin te wijzigen dat deze bepaling een zelfde garantie biedt als die op grond van de voorgestelde TW. Naar aanleiding hiervan merken wij op dat de loondoorbetalingsverplichting in dat geval in hoogte afhankelijk zou worden van persoonlijke omstandigheden als woonsituatie en eventueel partnerinkomen. Zulks komt ons niet wenselijk voor.

### 3.1.3. *Positie alleenstaanden*

De SVr en de ER wijzen in de door deze organen uitgebrachte adviezen op de positie van alleenstaanden die in deeltijd werken en minder verdienen dan het minimumloon. Tijdens loonderving is de uitkering dan lager dan het relevante sociaal minimum van 70% van het minimumloon. Zowel SVr als ER zijn van mening dat in dat geval via de TW soelaas moet worden geboden, waarbij een deel van de SVr, bestaande uit werkgeversleden en een aantal onafhankelijke leden, een beperking wil aanbrengen tot degenen die gedwongen zijn in deeltijd te werken.

Zoals wij hebben toegelicht in het voorstel van wet met betrekking tot de loondervingsuitkeringen in geval van werkloosheid, menen wij dat in die loondervingsuitkeringen een uitkeringspercentage moet gelden dat bij voltijdwerk een uitkering tot het niveau van het sociaal minimum voor een alleenstaande garandeert.

Ingeval een alleenstaande in deeltijd werkte en daarmee een inkomen verdiende dat lager was dan het minimumloon, kan er in geval van werkloosheid, bij de bereidheid tot het aanvaarden van de voltijdbaan een beroep worden gedaan op aanvullende bijstandverlening. Blijft de beschikbaarstelling beperkt tot deeltijdarbeid, dan wordt de bijstand naar evenredigheid aangepast zodat ook in dat geval een passende minimumbescherming wordt geboden.

In de memorie van toelichting op het wetsvoorstel TW hebben wij in paragraaf 1.6.2 reeds aangegeven van mening te zijn dat het brengen van alleenstaanden onder de TW het karakter van die wet in te sterke mate zou veranderen. Dit geldt evenzeer indien een beperking zou worden aangebracht tot degenen die gedwongen zijn in deeltijd te werken. Overigens menen wij dat het ook praktisch gesproken niet mogelijk is een dergelijke beperking aan te brengen.

## 3.2. **Het aanvragen van de toeslag**

In zijn advies merkt de SVr in paragraaf 7.3.2 op het eens te zijn met ons voorstel dat een toeslag door de betrokkenen zelf moet worden aangevraagd.

Wij delen de opvatting van de raad dat ter zake voldoende voorlichting moet worden gegeven en dat moet worden nagegaan of de thans gehanteerde aanvraagformulieren aangevuld kunnen worden met een apart gedeelte dat na invulling wordt aangemerkt als een aanvraag om een toeslag.

### **3.3. De gelijke behandeling van gehuwden en ongehuwd samenwonenden**

In paragraaf 7.3.3 van zijn advies gaat de SVr in op de gelijkstelling van gehuwden en ongehuwd samenwonenden. Wij delen de opvatting van de SVr met betrekking tot de noodzaak om te komen tot een goede samenwerking tussen de bedrijfsverenigingen en de gemeenten.

De diepgaande studie die de SVr noemt en waarover gesproken werd in de memorie van toelichting op het wetsontwerp gelijke behandeling van mannen en vrouwen in de AOW is inmiddels uitgevoerd. In de onderscheiden memories van toelichting op de wetsvoorstellen TW, IOW, wijziging-ABW en wijziging-AOW is de problematiek behandeld. Voorts is – gelijktijdig met de wetsvoorstellen – een notitie leefvormen aan de Tweede Kamer gezonden.

De ER heeft in zijn advies van 23 oktober 1985 in algemene zin kritiek op de gelijkstelling van ongehuwd samenwonenden met gehuwden. Naar de mening van de ER dient daarbij een steeds verdergaande verzelfstandiging van personen ten opzichte van elkaar uitgangspunt te zijn. In de memorie van toelichting bij het wetsvoorstel Toeslagenwet is door ons aangegeven waarom in de sfeer van de minimumbehoefte rekening dient te worden gehouden met de behoefte en draagkracht binnen een leefeenheid.

Verder heeft de ER kritiek op de wijze waarop in de concept-wetsvoorstellen de gelijkstelling van ongehuwd samenwonenden met gehuwden vorm was gegeven. De gehanteerde criteria zijn naar de mening van de ER discutabel en bieden de mogelijkheid tot zeer uiteenlopende interpretaties.

De verschillende wetsvoorstellen zijn inmiddels in die zin aangepast dat de criteria duurzaamheid en het voeren van een gezamenlijke huishouding in de wettekst zijn opgenomen. Op deze wijze wordt naar onze mening een aanvaardbaar evenwicht tot stand gebracht tussen enerzijds het streven naar een zo groot mogelijke rechtszekerheid, en anderzijds, onder handhaving van de beginselen van minimumbehoefte, het zo veel mogelijk recht doen aan de variëteit in onze samenleving ten aanzien van de wijze waarop personen met elkaar samenwonen.

Met betrekking tot de door de ER geuite wens om als het gaat om toepassing van gelijkstellingsbepalingen cassatieberoep bij de Hoge Raad open te stellen, merken wij op dat het wetsvoorstel TW inmiddels in deze zin is aangepast terwijl de AOW dit cassatieberoep reeds kent. De door de ER gewenste beroepsmogelijkheid in het kader van het ABW-verhaal bij derden is reeds opgenomen in het voorstel van wet terzake.

De ER stelt in zijn advies van 23 oktober dat bij drie verschillende uitkeringsinstanties een registratie van leefwijze (inclusief seksuele voorkeur) zal moeten plaatsvinden, te weten bij de gemeentelijke sociale diensten, de Raden van Arbeid en de bedrijfsvereniging.

Hierbij merken wij op dat registratie van seksuele voorkeuren in dit verband in het geheel niet aan de orde is.

Niet kan worden ontkend dat de uitbreiding van rechten in de sfeer van de toeslagverlening tot gevolg heeft dat in de situatie dat ongehuwd samenwonenden een aanspraak maken op toeslagverlening het enkele feit dat er sprake is van ongehuwd samenwonen ter kennis van de bedrijfsvereniging zal moeten worden gebracht. Het probleem dat de ER signaleert met betrekking tot de relatie tussen bedrijfsvereniging, werkgever en werknemer waar het gaat om informatie omtrent woon- en leefsituatie van de werknemer, kan zich echter niet voordoen. De gekozen uitvoeringssystematiek waarborgt dat op geen enkele wijze een werkgever betrokken zal raken bij de eventuele toeslagverlening. Daarbij is een tweetal situaties van belang:

a. indien de werkgever het loon tijdens ziekte volledig doorbetaalt, is toeslagverlening niet aan de orde;

b. rust op de werkgever geen (volledige) doorbetalingsverplichting, dan zal de betrokken werknemer, indien het inkomen in de betreffende leefeenheid beneden het relevante sociaal minimum daalt, rechtstreeks een beroep op de bedrijfsvereniging tot toeslagverlening kunnen doen.

### **3.4. Gehuwden/één-oudergezinnen**

De SVr is verdeeld met betrekking tot de opvatting van het kabinet dat in de TW de norm van alleenstaande ouders – in navolging van de ABW – gesteld moet worden op 90% van het minimumloon.

Een deel van de raad, bestaande uit de vertegenwoordigers van de FNV en de MHP, is van mening dat ook voor alleenstaande ouders moet worden uitgegaan van het minimumloon. De overige leden van de raad zijn van mening dat deze problematiek in de daartoe geëigende advieslichamen aan de orde moet worden gesteld. Wij zien geen reden ons eerder ingenomen standpunt naar aanleiding van dit advies aan te passen.

### **3.5. De inkomensvaststelling**

De SVr kan instemmen met de opvatting van het kabinet om het Inkomensbesluit-AAW als referentiepunt te nemen bij het stellen van nadere regelen met betrekking tot het vaststellen van inkomen uit of in verband met arbeid in het bedrijfs- en beroepsleven.

### **3.6. Het vrij te laten inkomen**

De SVr en de ER zijn van mening dat de vrijlatingsregeling ook moet gelden voor neveninkomen dat reeds bij aanvang van het recht op toeslag werd verworven. Het advies van deze beide uitvoeringsorganen stemt op dit punt overeen met andere adviezen over de concept wetsvoorstellen. Wij hebben in deze adviezen aanleiding gezien de wetsvoorstellen in die zin te redigeren.

Wij delen de opvatting van de SVr dat de vrijlatingsregeling over een langere periode dan twee jaar zal moeten gelden, niet. Wij zijn van mening dat de uitbreiding van de termijn van de twee jaren, gedurende welke het inkomen van de betrokkene boven het relevante sociaal minimum uit kan stijgen, niet te rechtvaardigen is tegenover hen, die met het verrichten van arbeid het minimumloon of iets meer verdienen. Met het aansluiten bij de termijn die in het kader van de ABW op dit punt wordt gehanteerd menen wij een verantwoorde keuze te hebben gemaakt.

Ook de door een deel van de SVr, bestaande uit de vertegenwoordigers van de FNV en CNV alsmede een viertal onafhankelijke leden bepleite aanpassing van de vrijlatingsregeling in de zin zoals de werknemersleden dat in het SER-advies van 29 juni 1984 reeds voorstonden, achten wij om die reden niet verantwoord. In de memorie van toelichting bij het voorstel van wet om te komen tot een TW wordt in paragraaf 1.2.1 uitvoeriger aandacht besteed aan deze materie.

De ER is in zijn advies van 23 oktober 1985 van mening dat het percentage van inkomsten van een «leefeenheid» dat wordt vrijgelaten bij de bepaling van de hoogte van de toeslag krachtens de TW of de uitkering krachtens ABW of IOW, dient te worden verhoogd indien beide partners een inkomen hebben. Wij zijn in aanvulling op het zojuist genoemde argument van mening dat het niet passend is binnen de minimumbehoefteregelingen de arbeidsparticipatie van beide partners selectief te waarderen en te stimuleren. De door de ER voorgestane vrijlatingsregeling heeft immers alleen zijn werking in die gevallen waarin het totale gezinsinkomen beneden het relevante sociale minimum blijft.

### **3.7. De hoogte van de toeslag/samenloop**

De SVr constateert dat de vaststelling van de hoogte van de toeslag op een gedeeltelijke AAW/WAO-uitkering in de memorie van toelichting niet of nauwelijks wordt behandeld. Wij hebben daartoe ook geen aanleiding gezien omdat de vaststelling van de hoogte van de toeslag in die situatie niet verschilt van de vaststelling in andere situaties. In geval van een gedeeltelijke arbeidsongeschiktheidsuitkering bedraagt de toeslag het verschil tussen het minimumloon – of zo dit lager is de grondslag of het dagloon waarop de uitkering is gebaseerd – en het inkomen. De toeslag bedraagt echter maximaal 30% (of 20% in geval het een één-oudergezin betreft) van het minimumloon. Indien het totale inkomen inclusief de toeslag minder bedraagt dan het relevante sociaal minimum kan een beroep worden gedaan op aanvullende bijstand.

### **3.8. De wijziging van de toeslag**

De SVr deelt ons standpunt een wijziging in de hoogte van de loonderingsuitkering waarop toeslag dient te worden verleend, direct van invloed te laten zijn op de hoogte van de toeslag.

Vervolgens constateert de SVr dat het nagenoeg onhaalbaar is ook het overige gezinsinkomen direct door te laten werken in de hoogte van de toeslag. De SVr gaat er terecht van uit dat de te stellen regelen ter advisering aan de raad zullen worden voorgelegd. In artikel 42 van het ontwerp TW is daartoe een verplichting opgenomen.

### **3.9. De fictieve uitvoering van de AAW**

Ambtenaren hebben slechts recht op AAW-uitkering, indien deze hoger is dan het invaliditeitspensioen. Door deze constructie kan het volgens de SVr voorkomen dat het (gezins-)inkomen lager is dan het relevante sociaal minimum, terwijl er door het ontbreken van een recht op AAW-uitkering geen aanspraak kan worden gemaakt op toeslag. De raad beschouwt dat als ongewenst en is van mening dat een mogelijkheid moet worden gezocht waardoor voor deze personen recht op toeslag kan bestaan.

Met ingang van 1 januari 1980 is de AAW ingrijpend gewijzigd. Sedert die datum wordt de AAW-uitkering in beginsel gerelateerd aan het gederfde inkomen uit of in verband met arbeid in het bedrijfs- of beroepsleven. Indien het gederfde inkomen beneden het sociaal minimumniveau ligt, dan wordt de uitkering *niet* tot het sociaal minimumniveau verhoogd. Na de vorenbedoelde wijziging van de AAW doen zich de door de SVr bedoelde gevallen in de praktijk niet meer voor. Naar onze mening behoeft daarom geen nadere regeling te worden getroffen.

### **3.10. De tijdelijkheid van de voorgestelde Toeslagenwet in relatie tot de beschikbaarheidsstelling.**

De ER heeft in zijn advies kritiek op de passages in de memorie van toelichting die betrekking hebben op de eventuele tijdelijkheid van de TW. Naar aanleiding van het advies van de Raad van State is in het nader rapport van 15 oktober 1985 uitvoerig ingegaan op de betekenis van deze passages.

Daar is aangegeven dat met betrekking tot een verandering van karakter van de nu voorgestelde TW een aantal zaken van belang is. In de eerste plaats is van belang dat met de toename van de arbeidsparticipatie van met name gehuwde vrouwen enerzijds de kans dat het gezinsinkomen

tijdens de loonderving van een van beide partners onder het relevante sociale minimum daalt, kleiner wordt. Anderzijds ontstaan voor deze vrouwen individuele uitkeringsrechten. De behoefte aan toeslagen zal dan afnemen. In de tweede plaats kan echter als gevolg van het proces van herverdeling van arbeid, ondanks het feit dat, meer dan nu het geval is, beide partners een inkomen uit arbeid verwerven, het inkomen wegens loonderving onder het relevante sociaal minimum zakken. Daardoor kan er reden tot toeslagverlening ontstaan.

Ook de verzorging van jonge kinderen kan een reden tot toeslagverlening zijn.

In het genoemde nader rapport is verder aangegeven op welke wijze de verandering van karakter van het verstrekken van toeslagen in de toekomst zou kunnen blijken uit het stellen van aanvullende voorwaarden voor het recht op toeslag.

### **3.11. De wetstechnische aspecten**

In paragraaf 7.4 van zijn advies gaat de SVr in op een aantal wetstechnische aspecten met betrekking tot het wetsvoorstel Toeslagenwet.

#### *3.11.1. De ingangsdatum*

De SVr is van mening dat het gewenst is dat er in de TW een bepaling wordt opgenomen waarmee het met terugwerkende kracht verlenen van een toeslag wordt beperkt.

In het ingediende wetsvoorstel is bepaald, dat aan de toekenning van de toeslag maximaal een jaar terugwerkende kracht kan worden verleend. In bijzondere gevallen kan de bedrijfsvereniging daarvan afwijken.

#### *3.11.2. Het weigeren van de loondervingsuitkering*

Bij het weigeren van de loondervingsuitkering kunnen zich twee situaties voordoen, te weten:

- a. een gedeeltelijke weigering
- b. een gehele weigering.

*ad a*

Wordt de toeslag gedeeltelijk geweigerd op grond van verwijtbare gedragingen van de betrokkene, dan wordt voor het bepalen van de hoogte van de toeslag de loondervingsuitkering in aanmerking genomen alsof de weigering niet heeft plaatsgevonden. Daarmee wordt voorkomen dat recht op toeslag ontstaat of een bestaand recht op toeslag in omvang toeneemt als gevolg van de gedeeltelijke weigering van de loondervingsuitkering. Gedeeltelijke weigering van de loondervingsuitkering op andere gronden dan verwijtbare gedragingen kan wel een wijziging in de omvang van het recht op toeslag tot gevolg hebben. De SVr noemt hierbij als voorbeeld reeds bestaande arbeidsongeschiktheid bij aanvang van de verzekering. De andere gronden kunnen weliswaar in de loondervingsuitkering van belang zijn voor het vaststellen van de hoogte van de uitkering, doch voor het beroep op de minimumbehoeftefunctie zijn deze gronden naar onze mening niet relevant. Voor de toepassing van de TW zijn verwijtbare gedragingen van de betrokkene echter een expliciete weigeringsgrond.

*ad b*

Voor wat het volledig weigeren van de loondervingsuitkering betreft, is het wetsontwerp in die zin aangepast dat slechts recht op toeslag kan



ontstaan op een loondervingsuitkering die feitelijk tot uitbetaling komt. Wordt de loondervingsuitkering derhalve volledig geweigerd of geheel ingetrokken, vervalt op dat moment tevens het recht op toeslag.

### 3.11.3. *De vakantie-uitkering*

De SVr is bevreesd dat indien toeslag wordt verleend op een ZW-uitkering, een dubbele uitbetaling van de vakantie-uitkering over de toeslag kan ontstaan. Naar de mening van de raad is de werkgever op grond van het BW verplicht de vakantie-uitkering te betalen.

Wij delen de vrees van de SVr niet. Op grond van artikel 1638c is de werkgever verplicht gedurende een betrekkelijk korte tijd het volle loon door te betalen. Als gevolg van de verplichting tot loondoorbetaling ontstaat geen recht op toeslag.

Indien echter uitsluitend de ZW-uitkering wordt betaald en geen loondoorbetaling plaatsvindt, is de werkgever verplicht vakantie-uitkering te betalen over de ZW-uitkering. Die verplichting bestaat niet met betrekking tot de eventuele toeslag. Er kan zich dus geen situatie van dubbele betaling van de vakantie-uitkering voordoen.

De SVr meent voorts dat met de artikelen 9 en 16 onduidelijkheid kan bestaan over de periode waarop het percentage van de vakantie-uitkering betrekking heeft.

Wij delen deze mening van de raad niet. De betreffende artikelen laten naar onze mening geen ruimte voor een tweeledige uitleg.

De SVr merkt tenslotte op dat in een bepaalde situatie om administratief-technische redenen enige vrijheid moet bestaan om het tijdstip te kiezen waarop de vakantie-uitkering over de toeslag moet worden betaalbaar gesteld. Het gaat hierbij om de situatie dat het recht op toeslag wordt beëindigd vóór de maand mei en het recht op loondervingsuitkering voortduurt. De raad wil daarmee voorkomen dat een gescheiden betaling van vakantie-uitkering over toeslag en loondervingsuitkering plaatsvindt met alle daaraan verbonden consequenties in de inhoudingssfeer.

De opmerkingen van de raad hebben betrekking op het eerdere concept-wetsvoorstel. In het ingediende wetsvoorstel wordt bepaald dat de betaling van de vakantie-uitkering over toeslag en loondervingsuitkering in alle situaties gelijktijdig zal plaatsvinden.

### 3.11.4. *Het weigeren van de toeslag*

Met betrekking tot de opmerking van de SVr over de op te stellen controlevoorschriften ten behoeve van de uitvoering van de TW merken wij op dat op grond van artikel 28 van het ingediende wetsvoorstel die bevoegdheid is verleend aan de bedrijfsvereniging. Die voorschriften behoeven de goedkeuring van de SVr. Voorts is bepaald dat de controlevoorschriften niet verder mogen gaan dan strikt noodzakelijk is voor een juiste uitvoering van de wet.

Voorts is de bevoegdheid tot het stellen van regels over de wijze waarop de bedrijfsvereniging van de weigeringsbevoegdheid gebruik maakt gelegd bij de SVr.

### 3.11.5. *De invorderingstermijn*

De SVr adviseert om van de invorderingstermijn van drie maanden af te wijken indien men door bijzondere omstandigheden niet in staat is gebleken de toeslag in ontvangst te nemen. Wij zijn van mening dat het advies van de SVr op dit punt niet gevolgd hoeft te worden. Gelet op de huidige mogelijkheden in het betalingsverkeer biedt de termijn van drie maanden voldoende tijd tot invordering.

### 3.11.6. *De terugvordering*

De terugvorderingsbepalingen in de Toeslagenwet zijn overgenomen uit de nieuwe Werkloosheidswet. Voor het commentaar op de opmerkingen van de SVr wordt dan ook verwezen naar paragraaf 2.8 van deze notitie.

### 3.11.7. *De inlichtingenplicht*

Wij delen de opvatting van de SVr dat ook voor de partner van de toeslaggerechtigde een inlichtingenplicht moet worden opgenomen om de mogelijkheid te openen een eventueel gebrek aan medewerking van de partner van invloed te laten zijn op de omvang van het recht op toeslag. Dit is in het ingediende wetsvoorstel inmiddels in deze zin bepaald.

## 3.12. **De uitvoeringstechnische aspecten**

In paragraaf 7.5 van zijn advies staat de SVr stil bij enige uitvoeringstechnische aspecten van het wetsvoorstel TW.

### 3.12.1. *De gelijkschakeling gehuwden/samenwonenden*

De SVr constateert dat de bedrijfsverenigingen op dit punt voor extra problemen worden geplaagd. Wij ontkennen dit effect niet. Toch willen wij hierbij opmerken dat de uitwisseling van inkomensgegevens tussen sociale diensten en bedrijfsverenigingen de druk op de uitvoering aanmerkelijk kan verlichten. In het naar aanleiding van het advies van de Raad van State uitgebrachte nader rapport is uitvoerig ingegaan op de verhouding tussen bedrijfsverenigingen en gemeentelijke sociale diensten ten aanzien van de gelijke behandeling van gehuwden en ongehuwd samenwonenden. Daar is aangegeven dat in het algemeen de gemeentelijke sociale diensten in eerste instantie zullen dienen te beoordelen of er sprake is van een situatie die te vergelijken is met die van gehuwden.

### 3.12.3. *Het ontvangen van kinderbijslag*

De SVr maakt in zijn advies melding van de verwachting van de Federatie van Bedrijfsverenigingen dat de koppeling aan het ontvangen van kinderbijslag als voorwaarde voor het recht op toeslag voor een ongehuwde problemen kan opleveren als gevolg van de peildatumsystematiek in de AKW. In het ingediende wetsvoorstel is bepaald dat tevens recht op toeslag bestaat indien de kinderbijslag nog niet te gelde kan worden gemaakt.

### 3.12.4. *De vorstwerkloosheid*

De SVr constateert dat de huidige situatie in de minimumdagloonregelen-WW bij kortlopende werkloosheid niet wordt gewijzigd met de invoering van de TW. Deze constatering van de SVr is juist.

Waar nu in een bepaalde situatie sprake is van een groot aantal WW-aanvragen waarvoor dan dient te worden nagegaan of er recht bestaat op een minimumdagloon, zal ook straks moeten worden beoordeeld of er recht bestaat op een toeslag, ongeacht de door de SVr genoemde omstandigheid dat het vaak om kortlopende uitkeringen gaat.

## 3.13. **De financiering**

De SVr stemt in met ons voorstel om een afzonderlijk Toeslagenfonds te vormen.

Vervolgens meent de SVr dat het bestuur van het Toeslagenfonds zou moeten worden samengesteld uit vertegenwoordigers van in ieder geval de sociale partners in verband met de uitvoering van de TW door de bedrijfs-

verenigingen. Wij merken hierbij op dat op grond van de wet (artikel 29) het bestuur van een tripartite samenstelling kent: werkgeversvertegenwoordigers, werknemersvertegenwoordigers en onafhankelijke leden.

Onze keuze met betrekking tot het beheer en de administratie van het Toeslagenfonds wordt door de SVr onderschreven.

### **3.14. Technische opmerkingen**

De SVr heeft blijkens zijn advies bezwaren tegen de wijze waarop de definiëring van andere samenlevingsvormen dan het huwelijk in de TW wordt behandeld. Het komt de raad voor, dat de juridische fictie in het derde lid van artikel 2 te ver wordt doorgevoerd. De raad meent dat het wetsvoorstel uit zou kunnen gaan van het begrip partner. Onder partner zou dan moeten worden verstaan de echtgenoot of degene met wie men duurzaam samenleeft.

Naar aanleiding hiervan merken wij op dat de gedachte van de SVr op zich niet onjuist is, maar qua uitkomst niet verschilt van de door ons voorgestelde regeling. Rekening houdend met de bestaande systematiek in de te wijzigen wetten is de voorkeur gegeven de gekozen oplossing te handhaven.

## **4. DE ALGEMENE ARBEIDSONGESCHIKTHEIDSWET (AAW) EN DE WET OP DE ARBEIDSONGESCHIKTHEIDSVZERZEKERING (WAO)**

### **4.1. Het elimineren van de verdiscontering**

Inzake het schrappen van de verdisconteringsbepalingen in de AAW en de WAO heeft de SVr verdeeld geadviseerd. Een deel van de SVr, bestaande uit de werkgeversvertegenwoordigers en één onafhankelijk lid kan zich in grote lijnen vinden in de maatregel met betrekking tot de afschaffing van de verdiscontering. Een ander deel van de SVr, bestaande uit de werknemersvertegenwoordigers en één onafhankelijk lid, heeft onoverkomenlijke bezwaren tegen de voorgestelde maatregelen vanwege de relatieve achterstandspositie van de gedeeltelijk arbeidsongeschikte werkloze. Een deel van dit andere deel heeft eveneens ernstige bedenkingen tegen de voorgestelde maatregel, maar gaat in principe uit van een gelijke positie op de arbeidsmarkt van zeker langdurig werklozen en arbeidsongeschikten.

In de memorie van toelichting bij de voorgestelde wijziging van de AAW en WAO zijn de argumenten uiteengezet op grond waarvan wij ons standpunt inzake de afschaffing van de verdisconteringsbepalingen handhaven.

Uitgebreid wordt gemotiveerd waarom het verschil in arbeidsmarktpositie tussen werklozen en gedeeltelijk arbeidsongeschikten niet zo zwaarwegend moet worden geacht dat daardoor het grote verschil in uitkeringspositie tussen de twee genoemde groepen wordt gerechtvaardigd. Ook wordt uiteengezet via welke maatregelen de kansen van beide groepen tot herintreding in het arbeidsproces dichterbij elkaar kunnen worden gebracht. Het verdeelde advies van de SVr heeft ons standpunt in dezen niet gewijzigd.

### **4.2. Aanpassing van het arbeidsongeschiktheids criterium**

Een deel van de SVr, bestaande uit de werkgeversvertegenwoordigers en één onafhankelijk lid, interpreteert de maatregelen tot aanpassing van het arbeidsongeschiktheids criterium aldus, dat bij effectuering daarvan noch de verkrijgbaarheid van arbeid in het algemeen noch de al dan niet door de handicap veroorzaakte voor de verzekerde verminderde gelegenheid tot het verkrijgen van passende arbeid in het bijzonder nog maar enige rol zal kunnen spelen bij het bepalen van de mate van arbeidsongeschiktheid.

Een en ander deel van de SVr, bestaande uit de werknemersvertegenwoordigers en één onafhankelijk lid, kan zich met deze interpretatie niet verenigen, omdat tenuitvoerlegging van de aldus geïnterpreteerde wettelijke maatregelen een breuk zou opleveren met het principe van het baseren van de arbeidsongeschiktheidsvaststelling op de maatschappelijke realiteit.

In de memorie van toelichting wordt mede naar aanleiding van de nota van de Gemeenschappelijke Medische Dienst (GMD) «Juridische beschouwingen over de voorgestelde wijzigingen in WAO en AAW» van juli 1985 ingegaan op de vraag in hoeverre de maatschappelijke realiteit een rol speelt bij de arbeidsongeschiktheidsschatting.

Hierbij is aangegeven dat het enerzijds niet de bedoeling is voortaan een zuiver theoretische schatting te hanteren, waarbij de reële verdien capaciteit totaal buiten beschouwing wordt gelaten. Anderzijds kan bij de arbeidsongeschiktheidsschatting ook niet zover worden gegaan dat, indien functies bij de schatting zijn aangegeven, feitelijk moet zijn vastgesteld dat de betrokkene bij het zich voordoen van een vacature ook daadwerkelijk voor de vervulling daarvan in aanmerking wordt gebracht. Bij deze laatste interpretatie zouden arbeidsmarktfactoren bij de arbeidsongeschiktheidsschatting een te aanzienlijke rol blijven spelen.

Aangegeven is op welke wijze de arbeidsongeschiktheidsschatting dient plaats te vinden met als uitgangspunt de reële verdien capaciteit. Bij het volgen van de daar aangegeven werkwijze wordt een goed evenwicht verkregen tussen het mee laten wegen van arbeidsmarktfactoren enerzijds en een strikt theoretische schatting anderzijds.

### **4.3. Ophoging van de uitkering**

Een deel van de SVr, bestaande uit de werknemersvertegenwoordigers en één onafhankelijk lid, meent dat bij het doorgaan van de afschaffing van de verdiscontering de uitvoeringsorganen vanuit het oogpunt van reïntegratie de mogelijkheid moeten hebben reeds bij de vaststelling van de mate van arbeidsongeschiktheid voor bepaalde gevallen tot ophoging van de uitkering over te gaan.

Een ander deel van de SVr, bestaande uit de werkgeversvertegenwoordigers en één onafhankelijk lid, heeft bezwaar tegen een dergelijke ophoging, omdat hiermee langs een andere weg weer verdiscontering wordt geïntroduceerd.

Aan een expliciet in de wet opnemen van de mogelijkheid dat in bepaalde gevallen de uitkering kan worden opgehoogd, hebben wij geen behoefte. Door het blijven hanteren van het uitgangspunt van de maatschappelijke realiteit bij de arbeidsongeschiktheidsschatting, zoals aangegeven onder 4.2 wordt in ieder geval voorkomen dat iemand die geen toegang heeft tot de arbeidsmarkt, ondanks een zekere (theoretische) restcapaciteit, toch zou worden afgeschat.

In de memorie van toelichting wordt in verband met de inspanningen die van de overheid worden gevraagd inzake de terugleiding van de gedeeltelijk arbeidsongeschikten naar de arbeidsmarkt ingegaan op het voorstel van Wet Gehandicapte Werknemers (WAGW).

De wijze waarop de WAGW is gericht op de bevordering van de deelname van gehandicapten aan het arbeidsproces wordt daar uitgebreid uiteengezet.

### **4.4. Het «ter plaatse waar» begrip in het arbeidsongeschiktheids criterium**

Een deel van de SVr, bestaande uit de werknemersvertegenwoordigers van de FNV en het CNV en zeven onafhankelijke leden, spreekt zich uit tegen het vervallen van het begrip «ter plaatse waar» in het arbeidsongeschiktheids criterium aan de kant van de resterende verdien capaciteit.

Een ander deel van de SVr, bestaande uit de werkgeversvertegenwoordigers en de werknemersvertegenwoordigers van het MHP, is voorstander van het doen vervallen van dit begrip.

Door het laten vervallen van het «ter plaatse waar» begrip wordt bereikt dat verschillen per regio in het aanwezig zijn van arbeid in overigens gelijke gevallen geen verschillende mate van arbeidsongeschiktheid tot gevolg kunnen hebben.

In de memorie van toelichting wordt voorts aangegeven dat de handhaving van het begrip «ter plaatse waar» aan de maatman-kant niet tot gevolg heeft dat het arbeidsongeschiktheidsbegrip uit balans dreigt te raken, dit in tegenstelling tot de mening van een deel van de SVr, dat regionale inkomensverschillen alleen nog zullen doorwerken op het inkomen van de maatman en niet op dat van de resterende verdien capaciteit. Indien binnen de regio functies kunnen worden aangegeven bestaat er geen reden om functies buiten de regio bij de arbeidsongeschiktheidsschatting te betrekken. Bij de bepaling van de resterende verdien capaciteit kan gebruik worden gemaakt van het niveau van de beloning van de aangewezen functies, waarvan de hoogte door regionale factoren is bepaald. Indien binnen de regio geen functies voorkomen vindt de schatting plaats aan de hand van de functies buiten de regio met de daarbij behorende beloningen. In beide situaties wordt dan het verlies van verdien capaciteit zo evenwichtig mogelijk vastgesteld.

#### **4.5. Passende arbeid**

Volgens een deel van de SVr, bestaande uit de werkgeversvertegenwoordigers en vier onafhankelijke leden, kan het begrip «passende arbeid» in de nieuwe WW in beginsel volledig van toepassing zijn op de restcapaciteit van gedeeltelijk arbeidsongeschikte werklozen.

Een ander deel van de SVr, bestaande uit de werknemersvertegenwoordigers en twee onafhankelijke leden, is het hier niet mee eens.

Zoals ook reeds in de memorie van toelichting is uiteengezet, heeft het gebruik van de woorden «passende arbeid» in het arbeidsongeschiktheids-criterium niet de bedoeling hiermee de lang geldende uitvoeringspraktijk van de arbeidsongeschiktheidsschatting te wijzigen. Om dit laatste aan te geven is de wettekst op dit punt (WAO, art. 18, 5e lid, 1e volzin; AAW art. 5, 5e lid, 1e volzin) aangevuld met de woorden «die voor de krachten en bekwaamheden van de werknemer is berekend en die hem met het oog op zijn opleiding en vroeger beroep in billijkheid kan worden opgedragen.

#### **4.6. Begeleiding en reïntegratie**

Een deel van de SVr, bestaande uit de werknemersvertegenwoordigers en één onafhankelijk lid, ziet in het afschaffen van de verdiscontering het wegnemen van een compensatie voor de achterstandpositie van de gedeeltelijk arbeidsongeschikte werkloze. In dit verband verwacht dit deel weinig van de reïntegratieve werking van de voorgestelde WAGW, die door dit deel wordt gezien als een op zichzelf staand instrument dat niet aan het afschaffen van de verdiscontering moet worden gekoppeld. Een ander deel van de SVr, bestaande uit de werkgeversvertegenwoordigers en één onafhankelijk lid, vindt de afschaffing van de verdiscontering een wenselijke zaak, welke dient te worden doorgevoerd, los van de vraag of tegelijkertijd wegnemen van een compensatie voor de achterstandpositie van de de WAGW wordt ingevoerd. Omgekeerd kan echter volgens dit laatste deel de invoering van de WAGW niet worden losgekoppeld van het niet langer verdisconteren van de werkloosheid in de mate van arbeidsongeschiktheid.

Wij zijn van mening dat de WAGW en het voorstel tot afschaffing van de verdiscontering een zelfstandige betekenis hebben en dat deze op eigen merites beoordeeld moeten en kunnen worden. De WAGW richt zich echter ook op de gedeeltelijk arbeidsongeschikte werkloze, waardoor er tussen beide voorstellen wel een inhoudelijk verband bestaat. Reeds eerder is aangegeven, dat op de relatie met de WAGW in de memorie van toelichting wordt ingegaan.

Voorts stelt de SVr voor aan artikel 58 AAW meer inhoud te geven door regeling via dit artikel van een toelage wegens gedeerde inkomsten te verstrekken in het kader van reïntegratie-activiteiten. Gelet op de voorgestane interpretatie van de artikelen 18 WAO en 5 AAW en mede gelet op de voorgestelde maatregelen in het kader van de WAGW, wordt de gedeeltelijk arbeidsongeschikte werkloze in voldoende mate mogelijkheden tot reïntegratie in het arbeidsproces geboden.

Aan een opstapje in de hierbedoelde vorm bestaat dan ook evenmin behoefte als aan het opstapje, bedoeld in paragraaf 4.3.

#### **4.7. Structurering van het arbeidsongeschiktheids criterium**

De SVr pleit voor een meer gestructureerde toepassing van het arbeidsongeschiktheids criterium en voor het zoveel mogelijk expliciteren en concretiseren van beoordelingscriteria. Daarbij zou uitwerking van wettelijke maatregelen in richtlijnen in eerste instantie op bestuurlijk niveau moeten plaatsvinden, waarna zou kunnen worden onderzocht in hoeverre bepaalde richtlijnen zich lenen voor opnemng in een algemene maatregel van bestuur.

In de memorie van toelichting wordt als standpunt hierover uiteengezet dat het niet aangewezen lijkt om thans reeds bij algemene maatregel van bestuur nadere regels te stellen. Na verloop van tijd zal een evaluatie dienen plaats te vinden van de uitvoeringspraktijk. Aan de hand daarvan zal dan kunnen worden gezien of en zo ja op welke punten een normering bij algemene maatregel van bestuur wenselijk c.q. nodig is.

### **5. WET INKOMENSVOORZIENING OUDERE WERKLOZE WERKNEMERS (IOW)**

De ER wijst de eis van beschikbaarstelling voor de arbeid aan beide partners voor het verkrijgen van een «leefeenheids»uitkering af. Om die reden staat de raad kritisch tegenover het bepaalde in artikel 27, tweede lid van de IOW. Hierop is ingegaan in het nader rapport naar aanleiding van het advies van de Raad van State betreffende de IOW. Gelet op het karakter van deze inkomensvoorziening dienen voor het recht op uitkering in beginsel ook de arbeidsmogelijkheden van de partner van de werkloze te worden betrokken.

Aan de voorwaarden tot inschakeling in de arbeid aan de partner van de werkloze zijn echter een aantal belangrijke beperkingen verbonden. Een dergelijke inschakeling zal slechts worden verlangd wanneer deze partner in het recente verleden betaalde arbeid heeft verricht en er sprake is van een bestendig arbeidspatroom.

Bovendien kunnen, ook al zou aan het bovenstaande worden voldaan, redenen van medische, sociale of andere aard aanwezig zijn, op grond waarvan wordt afgezien van het opleggen van de voorwaarde tot inschakeling in de arbeid. Daarbij speelt ook de leeftijd van betrokkene een rol.

Wij zijn van oordeel dat mede door bovenstaande beperkingen de bezwaren van de ER voldoende worden ondervangen.

### **6. FINANCIËLE ASPECTEN STELSELHERZIENING**

#### **6.1. Inleiding en samenvatting**

Naast zijn advisering over de uitvoeringstechnische aspecten van de voorstellen tot wijziging van het sociale zekerheidsstelsel, heeft de Sociale Verzekeringsraad tevens aandacht besteed aan de financiële consequenties van de stelselherzienende maatregelen. Dit naar aanleiding van de op 28

mei 1985 door het kabinet aan de raad ter kennisname toegezonden zeer voorlopige financiële uitkomsten van de stelselwijziging, alsmede het op 12 september 1985 toegezonden concept-hoofdstuk 5 van de memorie van toelichting van de nWW (financiële effecten stelselwijziging).

Uit de becijferingen van de Sociale Verzekeringsraad komt naar voren dat de raad de financiële consequenties van de stelselherzienende maatregelen *in de structurele situatie* beduidend anders taxeert dan het kabinet. Daar waar het kabinet in de structurele situatie het effectieve budgettaire resultaat van de stelselwijziging becijfert op 3,9 miljard (3,8 miljard werknemersregelingen plus 0,1 miljard in de overige regelingen), komt de Raad uit op een raming die varieert van een structurele lastenstijging van 2,1 miljard tot een daling van de lasten van 8,1 miljard.

De belangrijkste redenen voor deze grote verschillen zijn de volgende. Allereerst heeft de raad bij zijn berekeningen alleen de effecten geanalyseerd voor de wetten waarvan de fondsen onder zijn toezicht staan (nWW, AAW, WAO, Toeslagenwet), maar geen rekening gehouden met de gevolgen voor de ABW (Rww), IOW en de WWV. Aangezien met name de integratie van de WWV binnen de nWW grote implicaties met zich brengt voor het overheidsbudget, bieden de uitkomsten van de raad geen volledig beeld van de financiële effecten van de stelselwijziging.

Een tweede verschil betreft het feit dat de raad voor de becijfering van de structurele situatie is uitgegaan van geraamde gegevens voor het jaar 2000, terwijl het kabinet de thans bekende gegevens voor 1985 heeft gebruikt. Voor de arbeidsongeschiktheidsregelingen betekent dit dat in 's-Raads berekeningen van een volume-raming wordt uitgegaan die ruim 30% (ofwel 60 miljoen dagen) hoger ligt. Het behoeft geen betoog dat dit de uitkomsten in hoge mate beïnvloedt. Bovendien zal in het jaar 2000 de lastenverdeling voor AAW en WAO substantieel zijn gewijzigd hetgeen – bij de gehanteerde veronderstelling van een ongewijzigd premiereregime in de AAW – van invloed is op de financieringsaandelen van werkgevers en werknemers. Voor de werkloosheidsregelingen gaat de Raad uit van een lager volume, althans voorzover het de kortdurende werkloosheid (de huidige WW) betreft. Omtrent de volume van de WWV en de Rww zijn in het advies geen totalen opgenomen.

Als derde verschil kan worden gewezen op de omvang van de werkloosheidscomponent in de arbeidsongeschiktheidsregelingen. In de becijferingen van het kabinet is voor de bevolkingsgroep WAO-verzekerden uitgegaan van een percentage van 50, terwijl bij de bevolkingsgroep zelfstandigen een percentage van 25 is verondersteld. Met betrekking tot de overige bevolkingsgroepen (ambtenaren en vroeggehandicapten) is er van uitgegaan dat de arbeidsongeschiktheid volledig van medische aard is. De werkloosheidscomponent komt, op basis van deze uitgangspunten, voor het totaal van de bevolkingsgroepen uit op 37%. In tegenstelling tot het kabinet spreekt de raad zich niet uit over de omvang van de werkloosheidscomponent. In plaats daarvan worden 4 varianten gepresenteerd die zowel onderling als ten opzichte van de kabinetsaannamen uitgaan van een relatief sterk variërende werkloosheidscomponent en daardoor zeer uiteenlopende uitkomsten opleveren. Wordt echter de SVr-berekening uitgevoerd onder dezelfde veronderstellingen ten aanzien van de werkloosheidscomponent als het kabinet, dan wijken de uitkomsten – bij eenzelfde basisjaar – nauwelijks af, hetgeen in tabel 9 van het SVr-advies zichtbaar is gemaakt.

Gezien het feit dat naast deze verschillen op tal van andere punten (beëindigingspatroon werkloosheidsregelingen, uitwerking arbeidsverleden-eis) nog verdere verschillen in aanpak kunnen worden geconstateerd

tussen de berekeningsmethode van de raad en het kabinet, moge duidelijk worden dat de uitkomsten van de raad met betrekking tot de stelselwijziging onvergelykbaar zijn met de financiële consequenties zoals deze door het kabinet zijn becijferd. De grotere onzekerheidsmarges die door de lange termijnbenadering van de raad worden geïntroduceerd, alsmede vooral de zeer omvangrijke bandbreedte (10,2 miljard) die de raad in zijn structurele becijferingen aanhoudt, leiden tot de conclusie dat vanuit een oogpunt van analyse de berekeningen van de raad zeker waardevolle elementen bevatten, maar dat de uitkomsten voor het kabinet onvoldoende houvast bieden voor beleidskeuzes ten aanzien van de stelselwijziging. Deze conclusie dringt zich te meer op door de omstandigheid dat binnen de SVr-cijfers slechts in beperkte mate de partiële effecten van de verschillende stelselherziende maatregelen worden onderscheiden, zodat een onderlinge afweging van de afzonderlijke maatregelen niet goed mogelijk is.

Om deze redenen meent het kabinet dan ook dat de berekeningen van de Raad geen aanleiding bieden tot aanpassing van de structurele financiële effecten van de stelselwijziging zoals deze staan beschreven in hoofdstuk 5 van de memorie van toelichting bij de nWW.

De verschillen in berekeningsmethodiek hebben ook consequenties voor de berekende uitkomsten van de stelselwijziging *in 1986*, zij het dat deze een andere orde van grote zullen behelzen dan geldt voor de structurele situatie. De precieze orde van grote van de verschillen tussen de uitkomsten van de raad en het kabinet valt evenwel moeilijk te geven, omdat de raad geen integraal overzicht van de uitkomsten in 1986 presenteert en de gehanteerde vooronderstellingen zo zeer van de aanpak van het kabinet afwijken, dat hieromtrent geen verschillenanalyse valt te geven. Ook voor 1986 ziet het kabinet derhalve geen redenen om de gepresenteerde cijfers in hoofdstuk 5 van de memorie van toelichting bij de nWW aan te passen.

Over de weergave van de *inkomenspolitieke consequenties* van de stelselwijziging kan worden opgemerkt, dat de berekeningsmethodiek van de Raad overeenstemt met de aanpak van het kabinet, zij het dat de becijferingen van de raad slechts een beperkt aantal groepen uitkeringsgerechtigden betreffen. Ofschoon ook de berekeningen van het kabinet niet als volledig kunnen worden aangemerkt (gezien de grote diversiteit van de inkomenseffecten is een volledige weergave niet goed mogelijk), kan toch worden gesteld dat de kabinetscijfers een duidelijk vollediger beeld weergeven dan de SVr-berekeningen. Zo onderscheidt de raad 12 groepen uitkeringsgerechtigden, terwijl het kabinet de inkomensgevolgen voor 180 categorieën uitkeringsgerechtigden heeft becijferd. Voorts heeft het kabinet telkenmale aangegeven welk deel de betrokken groep uitkeringsgerechtigden uitmaakt van het totale aantal uitkeringsgerechtigden, zodat de relatieve verdeling van de inkomenseffecten duidelijk naar voren komt. Ook deze benadering ontbreekt in de cijfers van de raad.

Door de beperkte aanpak wordt in de SVr-berekeningen geen inzicht geboden in de inkomenspolitieke consequenties voor die uitkeringsgerechtigden die niet aan de arbeidsverledeneis voldoen. Voorts zijn de inkomenseffecten van de weergegeven groepen uitkeringsgerechtigden veelal alleen gepresenteerd voor de modale en/of hogere inkomensniveaus. Aangezien slechts éénderde van het aantal uitkeringsgerechtigden een boven-modale uitkering geniet is deze benadering weinig representatief. Vooral het gegeven dat de effecten voor de beneden-modale inkomens aanzienlijk geringer zijn dan voor de boven-modale inkomens komt daardoor onvoldoende naar voren.

Ook op andere punten schetst de raad naar het oordeel van het kabinet een te negatief beeld van de inkomenseffecten. Zo gaat de raad bij de



berekening van de inkomenseffecten uit van het handhaven tot het 65ste levensjaar van de interimregeling werklozen bij ongewijzigd beleid, terwijl deze regeling juist in het kader van de stelselherziening (dus gewijzigd beleid) als tijdelijke overgangsmaatregel met een korte duur is getroffen. Daarnaast presenteert de Raad de inkomenseffecten in bruto termen, terwijl het kabinet, zoals gebruikelijk, de netto inkomenseffecten aangeeft. Tot slot zij opgemerkt dat in de cijfers van de raad veelal onvoldoende tot uitdrukking komt dat naast verschillen in uitkeringsniveau er door het stelsel ook verschillen in uitkeringsvoorwaarden ontstaan. Vooral voor oudere werklozen tot 57,5 jaar treedt hierdoor een verbetering op die niet in de cijfers tot uitdrukking komt.

## **6.2. Structurele financiële situatie**

### *6.2.1. Keuze van het basisjaar*

Zoals in de inleiding aangegeven, komt de Sociale Verzekeringsraad, afhankelijk van de gekozen veronderstelling met betrekking tot de omvang van de werkloosheidscomponent in de arbeidsongeschiktheidsregelingen, tot een structurele mutatie van de bruto-uitkeringslasten die varieert van 2,1 miljard lastenstijging tot 8,1 miljard lastendaling. Deze structurele mutatie heeft daarbij enkel betrekking op de onder SVr-toezicht staande fondsen en geven dus niet het totale effectieve financiële resultaat weer van de stelselherziening sociale zekerheid. Dit houdt in dat de vergelijking met de door het kabinet geraamde besparing van 3,9 miljard (3,8 miljard werknemersregelingen plus 0,1 miljard ambtelijke regelingen) niet mogelijk is. Het kabinet raamt de per saldo resulterende besparing voor de nieuwe werkloosheidswet (inclusief vervolguitering), de AAW, de WAO en de Toeslagenwet op 0,9 miljard structureel. Dit bedrag kan worden vergeleken met de door de SVr uitgevoerde berekeningen.

Aan de door de raad uitgevoerde berekeningen ligt een rekentechnische aanpak ten grondslag die op tal van punten afwijkt van de methodiek die door het kabinet is gehanteerd. Een fundamenteel verschil is gelegen in de keuze van het basisjaar. Waar het kabinet zich heeft gebaseerd op de veronderstelde bestands- en stroomgegevens en de uitkeringsniveaus van 1985, heeft de raad het jaar 2000 als uitgangspunt genomen. Bij zijn keuze voor het basisjaar 2000 heeft de raad zich gebaseerd op een drietal overwegingen:

- de overgangsregelingen met betrekking tot de reeds bestaande uitkeringen hebben, met name voor wat betreft de afschaffing van de verdisconteringsbepalingen, een lange werkingsduur. De gevolgen hiervan zullen volgens de raad ongeveer 15 jaar lang zichtbaar blijven.

Hiervan uitgaande wordt de structurele situatie materieel pas rond het jaar 2000 bereikt;

- het bestand van uitkeringsrechtigen zal in de loop der jaren niet ongewijzigd blijven. Met name voor de arbeidsongeschiktheidsregelingen voorziet de raad nog een duidelijke groei;
- met de door de raad gedane keuze is het mogelijk rekening te houden met de autonoom optredende wijziging in de verdeling van de lasten over WAO en AAW. Die overheveling vloeit voort uit de omstandigheid dat steeds meer uitkeringsgerechtigden met alleen een WAO-uitkering worden vervangen door uitkeringsgerechtigden met een WAO/AAW-uitkering.

Met betrekking tot deze door de raad aangevoerde argumentatie, merken wij het volgende op. De keuze om het basisjaar te definiëren als het jaar waarin de effecten van de overgangsregelingen volledig zijn uitgewerkt, bergt het gevaar in zich dat elke wijziging van het overgangsrecht leidt tot veranderingen in de basis. Dit was met name voor de stelselherziening van belang, omdat in de aanvankelijke voornemens de vraag of arbeidsonge-

schikte werknemers in de leeftijdscategorie van 30 tot 50 jaar aan een herbeoordeling zouden worden onderworpen, open werd gelaten. De raad heeft deze vraag impliciet bevestigend beantwoord. Inmiddels heeft het kabinet evenwel voorgesteld dat alle reeds uitkering genietende arbeidsongeschikten vanaf 35 jaar, niet zullen worden herbeoordeeld. Dit heeft tot consequentie dat de structurele situatie pas in het jaar 2015 volledig tot stand zal zijn gekomen. Daarmee verliest het jaar 2000 als basisjaar voor een belangrijk deel zijn betekenis.

Ten aanzien van het tweede argument – de veranderingen in het uitkeringsgerechtigdenbestand – moet worden vastgesteld dat de wijze van berekening (noodzakelijkerwijs) niet anders dan hoogst arbitrair kan zijn. In de projectie is de raad ten aanzien van de werkloosheidsregelingen uitgegaan van een jaarlijks constant aantal toekenningen en een daaraan gelijk aantal beëindigingen. Er treden uit dien hoofde bij ongewijzigd beleid na 1986 geen wijzigingen meer op in de omvang van het bestand. Bij het realiteitsgehalte van een dergelijke veronderstelling kunnen vraagtekens worden geplaatst.

Voor de arbeidsongeschiktheidsregelingen zijn de toekenningen geraamd op basis van in de tijd constante leeftijds- en geslachtsspecifieke invalideringskansen, terwijl de beëindigingen op basis van een historisch patroon zijn bepaald. Dit leidt tot een voortdurend groeiend uitkeringsgerechtigdenbestand, dat in hoge mate wordt bepaald door de bevolkingsopbouw op basis van de CBS-bevolkingsprognose 1984. Aan de mogelijke effecten van wijzigingen in de arbeidsparticipatie van mannen en vrouwen, ontwikkelingen op het gebied van arbeidsduurverkorting, beleid ten aanzien van de reïntegratie van gehandicapten enz. wordt voorbijgegaan.

De raad constateert terecht dat de toekomstige bestandsontwikkeling in de arbeidsongeschiktheidsregelingen leidt tot een overheveling van lasten van WAO naar AAW. Dat hieraan een argument kan worden ontleend voor de keuze van het basisjaar 2000 is echter de vraag. Op het totaal van de financiële effecten is de bedoelde ontwikkeling niet van invloed, gezien de veronderstelling dat de werkloosheidscomponent van zowel de WAO- als de AAW-uitkering van ex-werknemers identiek is. Alsdan resteert het effect op de financiering. De raad gaat er daarbij van uit dat de bestaande financieringsverhoudingen bij ongewijzigd beleid, waarbij de AAW volledig wordt gefinancierd uit werkgeverspremies en de WAO (nagenoeg) volledig uit werknemerspremies, niet worden aangetast.

Op basis van de uitgangspunten van de bestaande verdelingsafspraken inzake de arbeidsongeschiktheidslasten van ex-werknemers, kan echter tot een afwijkende conclusie worden gekomen. Dit uitgangspunt beoogt immers de genoemde lasten gelijkelijk te verdelen over werkgevers en werknemers. Hoewel het aandeel van de WAO-lasten in het totaal van de arbeidsongeschiktheidslasten een afnemende tendens vertoont, bedragen deze nog immer méér dan de helft van het totaal. Dit is dan ook de reden dat de WAO-premie nog een werkgeversaandeel kent, zij het dat dit aandeel jaarlijks geringer wordt en inmiddels nagenoeg is verdwenen. Het consequent handhaven van het uitgangspunt zou er vervolgens toe leiden dat op het moment dat de AAW-lasten de overeenkomstige lasten van de WAO overtreffen, het gelijke aandeel in de financiering alleen blijvend kan worden gerealiseerd indien in de AAW een werknemersaandeel wordt geïntroduceerd. In het jaar 2000 zou dit aandeel reeds van substantiële betekenis zijn geworden.

Het voorgaande beoogt aan te geven dat een gedachtengang mogelijk en verdedigbaar is, waarbij het aandeel van werkgevers en werknemers in de financiering van de arbeidsongeschiktheidslasten in de tijd ongewijzigd

blijft. Dit houdt een wijziging in van de verdeling over werkgevers en werknemers van de premie van de beide arbeidsongeschiktheidsfondsen (AOF en AAF), die overigens logisch voort zou vloeien uit de bestaande door werkgevers- en werknemersorganisaties ontworpen verdelingsmethodiek.

Het kabinet vindt derhalve op grond van bovenstaande analyse de aangevoerde argumentatie voor de keuze van het basisjaar 2000 weinig overtuigend. Bovendien is zij van oordeel dat tegen de gehanteerde methodiek een aantal tegenargumenten kan worden opgesomd. Zo wordt het feit dat het beoordelingskader niet is ingevuld als een gemis ervaren. Het ontbreekt aan de noodzakelijke criteria om de financiële effecten tegen af te kunnen zetten. De met de stelselherziening samenhangende financiële gevolgen staan immers niet op zichzelf. Gezien de reële vrees van een onbetaalbare sociale zekerheid, beoogt de stelselherziening mede een bijdrage te leveren aan de terugdringing ervan. Door nu de structurele situatie te enten op het basisjaar 1985, kunnen de uitkomsten worden afgezet tegen bijvoorbeeld de collectieve lastendruk en het financieringsstekort zoals die op dit moment actueel zijn. Dit ligt duidelijk anders voor het jaar 2000 waar een dergelijk kader geheel ontbreekt, zodat de zo noodzakelijke afweging van het sociale zekerheidsbeleid binnen het totale macro-economisch beleid niet kan worden gemaakt.

Een tweede argument vóór de keuze van 1985 als basisjaar is dat hiermee wordt voorkomen dat het aantal statistisch moeilijk te onderbouwen veronderstellingen wordt uitgebreid met een zeer cruciale, namelijk die van de endogene volume-ontwikkeling. Als gevolg hiervan zou de mate van onzekerheid met betrekking tot de uitkomsten meer dan proportioneel toenemen. Bovendien dient dan – naast de omvang van het bestand – tevens een uitspraak te worden gedaan omtrent de toekomstige samenstelling van dit bestand. Zo is bij voorbeeld het toekomstige aandeel van de alleenverdieners in de loondervingsregelingen van belang voor de omvang van de lasten van de Toeslagenwet. Uit de in het SVr-advies uitgevoerde berekeningen leiden wij af dat het genoemde aandeel ongewijzigd wordt verondersteld, hetgeen niet direct spoort met de verwachting dat een toenemende arbeidsparticipatie van gehuwde vrouwen tot wijzigingen in dit opzicht zal leiden.

Als laatste argument willen wij erop wijzen dat een methodiek waarbij het lopende jaar niet als basisjaar wordt genomen een doorbreking zou betekenen van de bestaande door de overheid ontwikkelde rekenprocedures die tevens een vergelijking en afweging met de financiële consequenties van andere kabinetsvoornemens onmogelijk zou maken.

Het voorgaande betekent overigens geenszins dat het kabinet een vooruitberekening op langere termijn niet zinvol acht. Een en ander zou echter moeten geschieden in samenhang met een raming waarbij ook de ontwikkeling van het beoordelingskader wordt geschetst. In dit verband kan worden gedacht aan de nieuwe middellange termijnprognose van het Centraal Planbureau.

#### 6.2.2. Overige veronderstellingen

Zoals in de voorgaande paragraaf werd opgemerkt vormt de keuze van het basisjaar een belangrijke verklaring voor de verschillen met betrekking tot de financiële effecten van de stelselherziening. Met betrekking tot de arbeidsongeschiktheidsregeling komt de Raad in zijn advies tot de conclusie (tabel 9) dat uitgaande van 1985 als basisjaar de structurele mutaties nauwelijks afwijken van de kabinetsberekeningen, indien althans wordt aangesloten bij de veronderstellingen van het kabinet ten aanzien van de *werkloosheidscomponent*. De Raad is echter van oordeel dat de effecten

als gevolg van de eliminering van de werkloosheidscomponent uit de arbeidsongeschiktheidsregelingen onzeker zijn.

In hoofdstuk 5 van de memorie van toelichting van de nWW heeft het kabinet opmerkingen gemaakt over de aard en de kwantitatieve exactheid van de gepresenteerde cijfers. Daarin wordt gesproken van een gebrek aan reguliere en gestandaardiseerde informatie die het hanteren van aanvullende veronderstellingen noodzakelijk maken welke in niet onbelangrijke mate van invloed zijn op de uitkomsten. Deze constatering geldt onder andere voor de omvang van de werkloosheidscomponent. Het kabinet heeft zich bij haar veronderstelling gebaseerd op de voorlopige uitkomsten van het zogenaamde Determinantenonderzoek, waaruit voor arbeidsongeschikte werknemers een component van 50% kon worden afgeleid.

De conclusie van dit naar onze mening zorgvuldig verrichte en door de SVr begeleide wetenschappelijk onderzoek, wordt door de Raad niet aangevochten<sup>1</sup>. In plaats daarvan wordt een viertal varianten gepresenteerd, waarbij is gebleken naar de huidige beoordelingspraktijk bij potentiële arbeidsongeschikten. Dit is mede gebaseerd op afspraken die daarbij tussen bedrijfsvereniging en gemeenschappelijke medische dienst zijn gemaakt. Op basis van de bestaande categorie-indeling van het uitkeringsgerechtigdenbestand worden onder verschillende veronderstellingen berekeningen uitgevoerd die tot onderling sterk verschillende uitkomsten leiden. Aangezien een onderbouwing van de juistheid van de veronderstellingen niet goed mogelijk is, wijst de raad er terecht met nadruk op dat noch direct, noch indirect een oordeel wordt uitgesproken over het verwachte effect van de wijziging van de verdisconteringsbepalingen. Het kabinet leidt hieruit af dat de uitkomsten niet de bedoeling hebben de kabinetsbecijferingen te bekritisieren maar veeleer een cijfermatige bevestiging vormen van onze opmerking met betrekking tot de gevoeligheid van de uitkomsten voor (noodzakelijke) aanvullende veronderstellingen. Daarbij maken wij overigens de aantekening dat de veronderstellingen bij de twee uiterste varianten (A en C) zeer extreem mogen worden genoemd.

Ook met betrekking tot de raming van de financiële effecten voor de werkloosheidsregelingen is de keuze van het basisjaar een belangrijke factor voor de verklaring van de verschillen met de kabinetsbecijferingen. Daarnaast is op een *tweetal* punten sprake van verschillende uitgangspunten. Het betreft de veronderstellingen met betrekking tot de beëindigingen van werkloosheidsuitkeringen en de veronderstelde effecten van de werking van de arbeidsverledeneis.

In het SVr-advies wordt uiteengezet dat de veronderstellingen met betrekking tot de *beëindigingen van werkloosheidsuitkeringen* in hoofdzaak gebaseerd zijn op bestaande uitkeringsduurstatistieken van de WW. Uit deze statistieken – zo wordt in het advies opgemerkt – kan worden afgelezen dat naarmate uitkeringsgerechtigden langer in een bepaalde regeling verblijven de beëindigingskansen geleidelijk afnemen, tot aan het bereiken van de maximale uitkeringsduur. Bovendien kennen ouderen in het algemeen een geringere beëindigingskans dan jongeren. Ten behoeve van de berekening van de financiële effecten van de stelselwijziging zijn de beëindigingskansen van de WW geëxtrapoleerd, zodanig dat een verdere daling van de beëindigingskansen optreedt.

Het is in de voorliggende benadering van groot gewicht op welke wijze aan de extrapolatie van de WW-gegevens, die betrekking hebben op een uitkeringsperiode van een half jaar, vorm is gegeven, teneinde een beëindigingspatroon te verkrijgen dat zich uitstrekt over een reeks van jaren. Geconfronteerd met deze moeilijkheid, heeft het kabinet gekozen voor een onderzoek bij gemeenten naar de beëindigingen in de WWV en de Rww.

<sup>1</sup> De vertaling van de resultaten van het Determinantenonderzoek leidt volgens de Raad tot een werkloosheidscomponent van 48%, dat op alle uitkeringscategorieën wordt toegepast (alternatief D). Het kabinet hanteert een percentage dat per bevolkingsgroep verschilt.

Aan de hand van de resultaten van dit onderzoek – dat zowel in 1983 als in 1984 werd verricht – zijn de beëindigingskansen berekend voor de uitkeringen met een duur langer dan een half jaar. Voordeel van deze benaderingswijze is, dat de beëindigingskansen direct zijn gekoppeld aan de werkloosheidsduur op een zeker moment en niet, zoals geldt voor de SVr-methode, aan de werkloosheid tot een half jaar. Op deze wijze wordt extrapolatie-onzekerheid voorkomen terwijl de beschikbare informatie optimaal wordt gebruikt. Kennelijk levert het beëindigingspatroon dat op deze wijze is verkregen een ander beeld op dan de door de Raad op basis van extrapolatie geraamde beëindigingskansen.

Het verschil in beëindigingspatroon heeft zowel consequenties voor de omvang van het volume-effect (beperking duur) als voor de omvang van de niveau-mutatie (halfjaarlijkse niveauverlaging). Naar de mate waarin uitkeringsgerechtigden gemiddeld korter in de regeling verblijven, zal het effect van de halfjaarlijkse niveauverlaging immers geringer zijn. Dit verklaart voor een belangrijk deel het verschil tussen de door het kabinet geraamde besparing van 725 miljoen en de raming door de Raad (300 miljoen). Voor het overige wordt het verschil veroorzaakt door het lagere volume waarvan door de SVr bij ongewijzigd beleid wordt uitgegaan.

De gevolgen van de *werking van de arbeidsverledeneis* zijn door de raad onderzocht aan de hand van een secundaire analyse van het databestand van het onderzoek verzwaarde referte-eis, dat in 1982 door de SVr is opgezet. Op basis van de resultaten van de secundaire analyse is uitgegaan van de veronderstelling dat ca. 40% van de gerechtigden jonger dan 23 jaar die de maximumduur bereiken aan de arbeidsverledeneis voldoen. Van de leeftijdscategorieën vanaf 23 jaar is aangenomen dat ca. 85% aan de gestelde eis zal voldoen.

Met name de veronderstelling die voor de beneden 23-jarigen wordt gehanteerd, wijkt in hoge mate af van hetgeen door het kabinet is aangenomen. In de kabinetsbecijferingen wordt er van uitgegaan dat jongeren beneden 23 jaar in het geheel niet aan de arbeidsverledeneis zullen voldoen. Dit laatste vloeit voort uit de aanname dat de arbeidsverledeneis van jongeren grotere consequenties heeft dan in 1981, het jaar waarop het onderzoek betrekking had. Immers door de sterk gesiegen werkloosheid zal minder werkervaring door deze categorie zijn opgedaan. Hoewel dit verschil op zichzelf in het oog springend genoemd mag worden, zijn de consequenties van relatief beperkte omvang. Immers de maximale duur van de loondervingsuitkering bedraagt voor deze leeftijdscategorie een half jaar ongeacht de vraag of aan de arbeidsverledeneis wordt voldaan. Het effect dat resteert betreft dan de vervolgutkering die (vooral nog) één jaar van toepassing is en waarbij het uitkeringsniveau op minimumniveau (dit is het minimumjeugdloon) is gelegen.

Ook ten aanzien van de leeftijdscategorieën vanaf 35 jaar is sprake van een verschil in het veronderstelde effect van de arbeidsverledeneis. Dit hangt nauw samen met de omstandigheid dat het onderzoek gericht was op de verzwaaring van de referte-eis tot 130 dagen. De consequentie hiervan is dat voor een grote groep uit de steekproef niet bekend is in hoeverre aan de 3 uit 5 eis wordt voldaan (ruim 15%). Uit de eerste berekeningen van de SVr bleek dat 5% van de personen vanaf 23 jaar zeker niet aan de arbeidsverledeneis voldoet. Derhalve heeft het kabinet in de memorie van toelichting van de werkloosheidswet het eerder veronderstelde effect van 5% gehandhaafd.

Dit alles neemt overigens de behoefte aan een statistisch nauwkeuriger onderbouwde raming niet weg. Om deze reden is aan de SVr gevraagd onderzoek te verrichten naar de arbeidsverledeneis van 3 uit 5 jaar en varianten daarop. De gegevens zijn inmiddels verzameld door de afdeling

Statistiek en Onderzoek van het GAK. Het GAK zal de analyse naar verwachting afronden voor eind december 1985. Eind november zal het data-bestand worden overgedragen aan SVr en SZW. Daarna zal de varianten-analyse ongeveer twee maanden in beslag nemen. Na deze analyse zullen de gegevens ter zake van de arbeidsverledeneis in de kabinetsvoorstellen zo nodig worden aangepast.

Dit laatste geldt eveneens voor een aantal in 1985 door het departement gestarte onderzoeken betreffende de meting van onderdelen van het stelsel van sociale zekerheid. Allereerst is een onderzoek naar de consequenties van gelijke behandeling gestart. In november zal daarover aan de Tweede Kamer verslag worden gedaan.

Voorts wordt onderzoek verricht naar de werking van de middelentoets in de ABW (inkomen en vermogen) en de IOW (inkomen). Te zamen met de resultaten van het arbeidsverledeneis-onderzoek kan dit – voor zover hiertoe aanleiding bestaat – worden gebruikt bij de bijstelling van de financiële consequenties, zoals neergelegd in de kabinetsvoorstellen.

### **6.3. De effecten in 1986**

In de paragraaf betreffende de structurele financiële situatie zijn de verschillen geanalyseerd tussen de analyse-methodiek van de raad en de analysemethodiek die in de kabinetsvoorstellen is gevolgd. Deze verschillen hebben ook gevolgen voor de resultaten zoals die voor 1986 zijn becijferd, zij het dat de consequenties voor 1986 een andere orde van grootte hebben dan geldt voor de structurele situatie. De verschillen zijn de volgende.

Ten eerste de keuze van het basisjaar. Ook voor de berekening van de effecten in 1986 is in de kabinetsvoorstellen uitgegaan van het basisjaar 1985. De raad heeft daarentegen de effecten gebaseerd op veronderstelde ontwikkelingen voor 1986. In het advies van de raad wordt daarbij uitgegaan van een dalende omvang van de WW, terwijl de omvang in de WWV niet uit het advies kan worden afgeleid. In de kabinetsvoorstellen is uitgegaan van 85 000 WW-gerechtigden en 185 000 WWV-gerechtigden (niveau ultimo 1985). In 1986 kan dit al een aanzienlijk verschil veroorzaken tussen de uitkomsten van de raad en de kabinetsvoorstellen. Overigens zij opgemerkt dat het aantal toekenningen na 1986 in de berekeningen van de raad gelijk blijft.

Een tweede verschil betreft de omvang van de werkloosheidscomponent in de arbeidsongeschiktheidsregelingen. Voor de effecten in 1986 geldt hier hetzelfde als is gesteld bij de structurele effecten. Wel zullen de consequenties in 1986 geringer zijn dan in de structurele situatie, omdat voor een groot deel van de oude gevallen (arbeidsongeschikten vanaf 35 jaar) de arbeidsmarktcomponent verdisconteerd blijft in de arbeidsongeschiktheid.

In de derde plaats kan worden gewezen op de verschillen inzake het beëindigingspatroon van de werkloosheidsregelingen. De raad is hierbij uitgegaan van het beëindigingspatroon in de WW, terwijl het kabinet het beëindigingspatroon van de WWV en Rww heeft gebaseerd op een enquêteonderzoek bij gemeenten. De consequentie van het hanteren van een ander beëindigingspatroon zijn op basis van de gegevens uit het advies van de raad voor 1986 niet te bepalen.

Een vierde element dat leidt tot verschillen heeft te maken met de uitwerking van de arbeidsverledeneis. Het verschil in veronderstelling met betrekking tot de arbeidsverledeneis heeft voor 1986 overigens nauwelijks effect.

Het feit dat de raad, in tegenstelling tot het kabinet, veronderstelt dat werkloze uitkeringsgerechtigden beneden de 23 jaar voor een deel wel

zullen voldoen aan de arbeidsverledeneis, leidt in 1986 in de berekeningen voor de oude gevallen tot een (te verwaarlozen) verschil in de loongerelateerde uitkering. Dit als gevolg van de door het kabinet in de Invoeringswet voorgestelde overgangsregelingen. Voor de nieuwe gevallen hebben de verschillen in arbeidsverledeneis, alleen consequenties voor de laatste twee maanden van 1986. Voor de werkloze uitkeringsgerechtigden beneden de 23 jaar ontstaat hierdoor een verschil van 5 mln. inzake de lasten van de vervolguitkering, terwijl voor de werkloze uitkeringsgerechtigden van 23 jaar en ouder het effect in de loongerelateerde uitkering in 1986 enkele miljoenen zal bedragen.

Ter zake van de methodiek die door de raad is gevolgd, is, in vergelijking tot de methodiek die door het kabinet is gevolgd, ten slotte nog een opmerking van belang. De raad gaat uit van de WW en becijfert per periode de doorstroom naar de «loongerelateerde vervolguitkering» (terminologie van de raad waarmee wordt bedoeld de loongerelateerde uitkering met een duur van meer dan een half jaar). Op deze wijze «rijpt» de loongerelateerde uitkering en de vervolguitkering gedurende de periode van vijf jaar die volgt op 1 mei 1986. Het kabinet daarentegen gaat uit van de omvang van de WWV in 1985. De toeneming van de nWW per periode wordt hier gelijk gesteld aan de afname van de WWV. Beide methoden leiden bij gelijk beëindigingspatroon en instroom in de WW tot dezelfde resultaten. Omdat echter verschillende veronderstellingen worden gehanteerd, de instroom in de tijd wijzigt (SVr-advies) en bovendien de veronderstelde omvang van de WWV in de door de Raad gehanteerde methodiek onbekend blijft, is het verschil tussen de uitkomsten van de raad en het kabinet niet meer kwantitatief te bepalen. Derhalve kan geen kwantitatieve onderbouwing worden gegeven voor het verschil in uitkomsten. Een dergelijke onderbouwing wordt bovendien bemoeilijkt door de beperkte splitsing van de becijferingen van de Raad in afzonderlijke maatregelen en regelingen.

#### **6.4. Inkomenseffecten**

##### *6.4.1. Algemene opmerkingen*

In zijn advies heeft de Sociale Verzekeringsraad tevens aandacht besteed aan de uiteenlopende inkomensconsequenties die met de stelselherziende maatregelen samenhangen. Evenals in de memorie van toelichting van de NWW is aangegeven, heeft de raad voor de verschillende categorieën uitkeringsgerechtigden onderscheid gemaakt naar fiscale situatie, inkomensniveau en leeftijd. Ook heeft de raad, in lijn met de becijferingen van het kabinet, de koopkrachtberekeningen niet beperkt tot één jaar, maar weergegeven voor een aantal jaren, waarbij de ontwikkeling van de bruto uitkering in het nieuwe stelsel is vergeleken met de bestaande situatie.

Op het punt van de rekenmethodiek van de inkomenseffecten bestaat er derhalve geen verschil tussen de benaderingswijze van de raad en de becijferingen van het kabinet. Wel bestaat er echter een verschil in de volledigheid van de berekende inkomensgevolgen. In het SVr-advies wordt gesproken over een aantal simulaties op micro niveau, waarmee wordt aangegeven dat geenszins een volledige beschrijving van de inkomenspolitieke gevolgen van de maatregelen is nagestreefd. Door het kabinet kon in de memorie van toelichting bij de nieuwe Werkloosheidswet eveneens geen volledigheid worden bereikt (gegeven de grote diversiteit van de voorstellen is dit niet goed mogelijk), maar de beschrijving is wel vollediger te noemen dan die in het SVr-advies. Dit komt bij voorbeeld tot uitdrukking in het feit dat in het SVr-advies voor 12 categorieën van uitkeringsgerechtigden de inkomensgevolgen zijn gepresenteerd, terwijl dit aantal in de memorie van toelichting komt op 180.

Ofschoon een volledige presentatie van de gevolgen van de stelselherziende maatregelen moeilijk is te realiseren, heeft het kabinet getracht in de

memorie van toelichting de inkomenseffecten zo evenwichtig mogelijk weer te geven. Dit is gebeurd door naast de berekende inkomenseffecten tevens aan te geven om hoeveel uitkeringsgerechtigden het daarbij gaat. Bovendien vinden op deze wijze de budgettaire effecten van de maatregelen een adequate vertaling in de beschreven inkomensgevolgen. Geconstateerd kan worden dat in het SVr-advies een dergelijke beschrijving ontbreekt, terwijl door het kabinet is getracht aan de hand van relatieve verdelingen hierin inzicht te verkrijgen. In het hiernavolgende zal dit verschil in presentatie nader worden toegelicht, waarmee tevens is getracht de door de raad weergegeven inkomenseffecten in een bepaalde context te plaatsen.

In de memorie van toelichting bij de nieuwe Werkloosheidswet is de relatieve verdeling voor 6 hoofdgroepen van uitkeringsgerechtigden weergegeven (hoofdstuk 5.7.4). Voorts zijn 3 inkomensniveaus (minimum, modaal en maximum) en 10 leeftijdscategorieën<sup>2</sup> onderscheiden. Het totale aantal groepen van uitkeringsgerechtigden, waarvoor in de memorie van toelichting de inkomensgevolgen van het nieuwe stelsel zijn beschreven, komt daarmee op 180. In tabel 1 zijn – afgezien van de leeftijdscategorie – de onderscheiden groepen opgenomen. Tevens is verticaal (fiscale situatie een inkomensniveau) en horizontaal (volledig – of gedeeltelijk werkloos en arbeidsverleden) een relatieve verdeling weergegeven, die ter bepaling van de omvang van de groep van uitkeringsgerechtigden met elkaar dienen te worden vermenigvuldigd. De 12 door de Raad onderscheiden groepen van uitkeringsgerechtigden zijn ter vergelijking eveneens in tabel 1 opgenomen door de door hen gekozen leeftijdscategorieën in de tabel te vermelden.

**Tabel 1. Beschrijving van de onderscheiden categorieën van uitkeringsgerechtigden, waarvoor inkomenseffecten zijn berekend door respectievelijk het kabinet en de Sociale Verzekeringsraad (de door de SVr onderscheiden groepen van uitkeringsgerechtigden zijn in de tabel opgenomen door de leeftijdscategorie te vermelden).**

		Aandeel (procenten)	Werklozen die niet voldoen aan arbeidsverledeneis (6% bestand)	Werklozen die wel voldoen aan arbeidsverledeneis (66% bestand)	Gedeeltelijk arbeidsongeschikt die voldoen aan arbeidsverledeneis (28% bestand)
<i>Alleenverdieners</i>					
Minimum	f 3000	30	—	30–34	—
min. tot modaal <sup>1</sup>	—	10	—	—	—
Modaal	f 3333	2	—	40–44	40–44
modaal tot maximum <sup>1</sup>	f 5000	5	—	23–29	—
Maximum	f 5677	2	—	50–54/57, 5–59	50–54/55–59
Totaal		59			
<i>Tweeverdieners/ Alleenstaanden</i>					
Minimum	f 2137	10	—	—	—
min. tot modaal <sup>1</sup>	f 3000	21	—	35–39	—
Modaal	f 3333	2	—	45–49	45–49
modaal tot maximum <sup>1</sup>	f 5000	6	—	23–29	—
Maximum	f 5677	2	—	—	—
Totaal		41			
Generaal totaal		100			

<sup>2</sup> In bijlage III van de memorie van toelichting zijn 10 leeftijdscategorieën onderscheiden. In de hoofdtekst is dit aantal beperkt gehouden tot vier.

<sup>1</sup> De inkomensgevolgen op deze niveaus zijn niet door het kabinet beschreven, maar dit inkomenstraject is hier voor de volledigheid vermeld. Enkele

inkomensniveaus, waarvoor in het SVr-advies de gevolgen van de stelselherziening zijn weergegeven, liggen in dit traject.



Uit de tabel kan worden afgeleid dat in het SVr-advies met name de inkomenseffecten voor de werklozen die niet aan de arbeidsverledeneis voldoen, ontbreken. Alhoewel het om een beperkte categorie gaat (6% van het bestand) moet evenwel onderkend worden dat bij de hogere inkomensniveaus de achteruitgang beduidend kan oplopen. Uit de memorie van toelichting bij de nieuwe Werkloosheidswet blijkt namelijk dat in de structurele situatie het maximale netto inkomensverlies 800 gulden per maand kan bedragen voor een alleenverdiener en voor tweeverdieners het verlies op het hoogste inkomensniveau kan uitkomen op 2080 gulden per maand. De hiermee samenhangende ombuiging is door het kabinet berekend op 260 miljoen.

In het SVr-advies zijn daarnaast de inkomenseffecten veelal alleen gepresenteerd voor het modale en hogere inkomensniveau. Aangezien de inkomensdalingen op de hogere inkomensniveaus groot kunnen zijn als gevolg van de halfjaarlijkse aanpassingen, resulteert hier een negatief beeld. Deze benadering is evenwel niet representatief omdat slechts één-derde van het aantal uitkeringsgerechtigden boven modaal verkeert en twee-derde onder modaal. Twee-derde deel van de uitkeringsgerechtigden ondervindt derhalve beduidend geringer inkomenseffecten dan in het SVr-advies is aangegeven. Sterker nog: de 40 procent op het minimum-niveau ondervindt nagenoeg in het geheel geen effect van de stelselherziening.

In het SVr-advies is voorts bij de berekening van de inkomenseffecten voor de 50 jaar en ouderen zelfs uitgegaan van een nog hoger inkomensniveau dan modaal, namelijk anderhalf maal het modale niveau. Dit komt overeen met ongeveer 90 procent van het maximum in de werknemersverzekeringen. Op dit hoge niveau zijn de inkomenseffecten als gevolg van de halfjaarlijkse aanpassingen uiteraard in absolute zin aanzienlijk. Het gaat bij deze groep om naar raming minder dan 1 procent van het werklozenbestand in de loondervingsfase<sup>3</sup>. Voor verreweg het grootste gedeelte van de alleenverdienende uitkeringsgerechtigden van 50 jaar en ouder zullen de effecten beperkter zijn, omdat het inkomensniveau lager zal zijn. Uit het SVr-rapport inzake de werking van de arbeidsverledeneis in de nieuwe Werkloosheidswet kan bij voorbeeld worden afgeleid dat het gemiddelde loon van de werklozen van 50 jaar en ouder ongeveer 60 procent van het maximum bedraagt, hetgeen overeenkomt met ongeveer 3300 gulden per maand, d.w.z. ongeveer modaal.

Door voor de 50 jaar en oudere werklozen de inkomensgevolgen van de stelselherziening alleen op een relatief hoog inkomensniveau te presenteren ontstaat de onjuiste indruk, dat de stelselwijziging vooral negatief zou uitpakken voor deze categorie uitkeringsgerechtigden. Voor een deel is juist het omgekeerde het geval: via de invoering van de Inkomensvoorziening Oudere Werklozen (IOW) zullen de oudere werklozen tot 57,5 jaar een uitbreiding van uitkeringsrechten ondervinden.

Bovendien komt het inkomensbeeld voor de oudere werklozen tot 57,5 jaar – zoals dat door de raad is gepresenteerd – ook op een ander onderdeel te negatief over. De raad heeft, in tegenstelling tot het kabinet, een voortdurend van de Interimregeling oudere werklozen (IR) tot het 65ste levensjaar verondersteld en deze opgenomen in de bestaande situatie. Het nieuwe stelsel betekent voor oudere werklozen dat een verslechtering. In de bestaande situatie zouden alle oudere werklozen in de benadering van de raad tot het 65ste levensjaar een ongetoetste IR-uitkering verkrijgen, terwijl in het nieuwe stelsel een IOW-uitkering, waarbij een inkomensstoets relevant is, zou gelden. Voor de oudere werklozen met neveninkomsten betekent dit een inkomensachteruitgang.

In de berekeningen van het kabinet is evenwel in de bestaande situatie van de IR-uitkering geabstraheerd omdat deze regeling steeds duidelijk als

<sup>3</sup> Hierbij zijn immers de volgende aandelen relevant; ongeveer 66% van de uitkeringsgerechtigden is volledig werkloos en voldoet aan de arbeidsverledeneis, ongeveer 5% van de werklozen heeft een uitkering op het 1,5 x modale inkomensniveau en ongeveer 30% van de werklozen is ouder dan 50 jaar.

een overgangsmaatregel met een korte duur in het kader van de stelselwijziging is aangekondigd en derhalve moeilijk als ongewijzigd beleid kan worden aangeduid. Dit impliceert dat in de kabinetscijfers de oudere werklozen tot 57,5 jaar een bijstandsuitkering genieten alvorens zij door de stelselwijziging via de IOW een inkomensverbetering ondervinden. In deze berekening treedt derhalve een inkomensverbetering voor de oudere werklozen met bij voorbeeld een eigen huis op, omdat in de bijstand een vermogenstoets plaatsvindt, terwijl deze in de IOW ontbreekt. Deze verbetering houdt naar de mening van het kabinet verband met de stelselherziening sociale zekerheid en de inkomensgevolgen zouden dan ook in dat verband zichtbaar moeten komen. Het moge derhalve duidelijk zijn dat naar de mening van het kabinet in het SVR-advies een te negatief inkomensbeeld wordt geschetst door de Interimregeling oudere werklozen in de bestaande situatie op te nemen.

Overigens is er nog een aanvullend argument om de Interimregeling oudere werklozen niet in de bestaande situatie op te nemen. De Interimregeling zal per 30 april 1986 niet voor alle oudere werklozen tot 57,5 jaar gelden, doordat de regeling alleen relevant is voor de nieuwe gevallen in de periode januari 1985 tot mei 1986. In zoverre verkeert per 1 mei 1986 slechts een deel van de oudere werklozen tot 57,5 jaar in de interimregeling.

Ten slotte zijn zowel in het SVR-advies als in de memorie van toelichting de inkomensgevolgen beschreven voor uitkeringsgerechtigden die geen recht hebben op een toeslag (alleenstaanden en tweeverdieners). Door de SVR en het kabinet zijn evenwel niet dezelfde categorieën gekozen. In het SVR-advies zijn in dit verband de effecten beschreven voor alleenstaanden en in de memorie van toelichting voor tweeverdieners. Op twee punten is er een verschil in rechten, namelijk alleenstaanden hebben recht op een IOW- en een bijstandsuitkering van 70 procent van het minimumloon en tweeverdieners niet. Om deze reden zullen de inkomenseffecten van de stelselherziening voor tweeverdieners – zoals deze door het kabinet zijn gepresenteerd – groter zijn dan voor alleenstaanden.

#### 6.4.2. Specifieke opmerkingen

In het advies van de Sociale Verzekeringsraad wordt – zoals is opgemerkt – de bruto uitkering in het nieuwe stelsel vergeleken met die in de bestaande regelingen. Het verschil in bruto uitkeringsniveau per maand wordt aangemerkt als het inkomenseffect van de stelselherziende maatregelen en deze effecten kunnen zich over een lange periode uitstreken. In het advies van de raad wordt om die reden voor de werklozen met een volledige uitkering van het zogenaamde gecumuleerde inkomenseffect – dat wil zeggen het totale verschil voor de gehele uitkeringsperiode – vermeld. Voor deze groepen van werklozen zijn deze zogenaamde gecumuleerde inkomenseffecten in tabel 2 weergegeven.

Tabel 2. Gecumuleerd inkomensverlies voor werklozen met een volledige uitkering

Leeftijd	Inkomen per maand	Tarief- groep	Bruto inkomensverlies			Netto inkomensverlies		
			gecumu- leerd	aantal maanden	gemiddeld per maand	gecumu- leerd	aantal maanden	gemiddeld per maand
23 –29	f 3500	III	f 5 634	18	f 313	f 4 248	18	f 236
23 –29	3500	I	14 310	18	795	7 146	18	397
30 –34	3000	III	0	0	0	0	0	0
35 –39	3000	I	9 060	24	378	5 184	24	216
40 –44	3333	III	4 530	24	189	3 774	24	157
47,5–49	3333	I	7 583	30	253	3 588	30	120
50 –54	5000	III	17 160	24	715	7 614	24	317
57,5–59	5000	III	96 138	84	1144	43 920	84	523

Bron: Berekend op basis van het SVR-advies over de stelselherziening sociale zekerheid.

Uit tabel 2 blijkt dat het gecumuleerde inkomensverlies voor de werklozen van 50 jaar en ouder bijna f 20 000 kan bedragen en voor de 57,5 jarigen zelfs kan oplopen tot bijna f 100 000. Met betrekking tot de interpretatie van deze gegevens zijn naar de mening van het kabinet de volgende kanttekeningen van belang.

– Het inkomensverlies kan zich over een lange periode uitstrekken, waardoor het gemiddelde bruto verschil per maand aanzienlijk minder zal zijn. Bovendien zal in het nieuwe stelsel de uitkeringsperiode voor de onderscheiden categorieën van uitkeringsgerechtigden verschillend zijn. Dit betekent dat voor jongere werklozen het gecumuleerde inkomensverlies zich over een kortere periode uitstrekt dan voor ouderen. Om deze redenen is in tabel 2 tevens het gemiddelde bruto inkomensverlies per maand opgenomen.

– In de becijferingen komen alleen de verschillen in uitkeringsniveau tot uitdrukking en niet de verschillen in uitkeringsvoorwaarden waaronder men een uitkering verkrijgt. De oudere werklozen tot 57,5 jaar zouden namelijk in het nieuwe stelsel bij voortdurende werkloosheid recht krijgen op een LOW-uitkering, waarbij – in tegenstelling tot de huidige situatie in de Rww – geen vermogenstoets plaatsvindt. Voor oudere werklozen met een eigen vermogen betekent dit een inkomensverbetering, die niet in de gecumuleerde inkomenseffecten tot uitdrukking komen.

– Als gevolg van het premie- en belastingregime vallen de bruto inkomenseffecten aanzienlijk hoger uit dan de netto effecten. Deze laatste effecten zijn door het kabinet in de memorie van toelichting bij de nieuwe Werkloosheidswet gepresenteerd. Om een indruk van deze verschillen te verkrijgen zijn in bovenstaande tabel tevens de netto inkomenseffecten vermeld, zowel gecumuleerd als gemiddeld per maand. Dit (lagere) netto inkomensverlies – zoals het kabinet die presenteert – is immers voor de uitkeringsgerechtigden het meest relevante gegeven.

– Ten slotte zij bedacht dat de werkloosheidsduur niet voor alle uitkeringsgerechtigden zo'n 20 à 30 maanden bedraagt. Voor ongeveer 65% van de gevallen duurt namelijk de werkloosheid korter dan 6 maanden. Een groot deel van de werklozen wordt derhalve in het geheel niet geconfronteerd met de effecten van de halfjaarlijkse aanpassingen. Een gecumuleerd inkomenseffect wekt naar de mening van het kabinet ten onrechte de indruk dat deze achteruitgang voor alle werklozen zou gelden.