

Vergaderjaar 1985–1986

19261

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

Nr. 3 HERDRUK<sup>1</sup>

### MEMORIE VAN TOELICHTING

<b>Hoofdstuk 1 Inleiding</b>	<b>3</b>	<b>Hoofdstuk 3 De Hoofdpijnen van het wetsvoorstel</b>	<b>29</b>
1.1. Het pakket van maatregelen stelselherziening	3	3.1. Inleiding	29
1.1.1. Werkloosheidsuitkeringen	3	3.2. De systematiek van de wet	30
1.1.2. De I.O.W.	5	3.2.1. Inleiding	30
1.1.3. Toeslagen	5	3.2.2. Het ontstaan van het recht op uitkering	31
1.1.4. Arbeidsongeschiktheidsuitkeringen	6	3.2.3. Het geldend maken van het recht op uitkering	32
1.1.5. Voorlichting	7	3.2.4. De betaling van de uitkering	33
1.2. Stelselherziening als proces	7	3.2.5. De opzet van de wet	33
1.3. Opbouw van de memorie van toelichting	9	3.3. De personenkring	34
		3.3.1. Inleiding	34
<b>Hoofdstuk 2 Adviezen<sup>1</sup> en standpuntbepaling</b>	<b>9</b>	3.3.2. Het overheidspersoneel	38
2.1. Algemeen	9	3.3.3. Personen die hun militaire dienstplicht of vervangende dienst vervullen	40
2.1.1. Het advies van de Sociaal-Economische Raad	9	3.3.4. Het huishoudelijke personeel	42
2.1.2. De adviezen van de Emancipatieraad	12	3.3.5. Personen die in het buitenland werkzaam zijn geweest	44
2.1.3. De advisering door de Sociale Verzekeringsraad	13	3.4. De voorwaarden voor het recht op uitkering	45
2.1.4. Overige adviezen	13	3.4.1. Inleiding	45
2.2. Stelselherziening en ombuigingen	14	3.4.2. Verzekerd risico: werkloosheid	45
2.3. Systeemkeuze	16	3.4.3. De referentie-eis voor het recht op uitkering	48
2.4. Uitkeringsduur	18	3.4.4. De uitsluitingsgronden	50
2.4.1. Duur bij werkloosheid en bij arbeidsongeschiktheid	18	3.5. Het geldend maken van het recht op uitkering	
2.4.2. De duur van de werkloosheidsuitkering	21	3.6. De betaling van de uitkering	55
2.4.3. De arbeidsverledeneis voor recht op uitkering langer dan een half jaar	23	3.7. Bijzondere bepalingen met betrekking tot de loondervingsuitkering	57
2.4.4. De oudere, langdurig werklozen	25	3.7.1. Inleiding	57
2.4.5. Werkloos of onvrijwillig werkloos	26	3.7.2. De duur van de loondervingsuitkering	57
2.5. Gelijke behandeling van mannen en vrouwen in de sfeer van de werkloosheidsverzekering	28	3.7.3. De hoogte van de loondervingsuitkering	59
2.5.1. Inleiding	28	3.8. De vervolguitkering en doorwerking van de keuze ten aanzien van het niveau	62
2.5.2. De vervolguitkering	28	3.8.1. Inleiding	62
2.5.3. Het verzorgingsforfait	29	3.8.2. Werkloosheidsuitkeringen (23 jaar en ouder)	62
		3.8.3. Arbeidsongeschiktheidsuitkeringen (23 jaar en ouder)	64

<sup>1</sup> Het betreft hier een herdruk van een gedeelte van de memorie van toelichting (nr. 3) nl. de blz. 81 t/m 128.

<sup>1</sup> De adviezen inzake de stelselherziening liggen op de bibliotheek ter inzage

3.8.4.	Samenvatting huidige en voorgestelde minimum-uitkeringen bij werkloosheid en arbeidsongeschiktheid eventueel vermeerderd met een toeslag (23 jaar en ouder)	64	5.3.3.	Totale financiële effecten stelselwijziging	94
3.8.5.	Uitkeringen voor jongeren (beneden 23 jaar)	66	5.4.	Een nieuwe financieringsstructuur: structurele situatie	94
3.9.	De vrijwillige verzekering van uitkeringen bij werkloosheid	67	5.4.1.	Werkloosheidsregelingen	94
3.10.	Overneming van uit de dienstbetrekking voortvloeiende verplichtingen bij betalingsonmacht van de werkgever	68	5.4.2.	Arbeidsongeschiktheidsregelingen	98
3.11.	De toekenning van bijdragen aan havenbedrijven	70	5.4.3.	Structurele verdeling van de uitkeringslasten bij werkloosheid en arbeidsongeschiktheid	100
3.12.	De voorzieningen in de werkloosheidswet	70	5.5.	Mutaties in de uitgavensfeer in 1986	100
3.12.1.	Inleiding	70	5.5.1.	Inleiding	100
3.12.2.	Plaatsbepaling ten opzichte van andere voorzieningen	71	5.5.2.	Effecten op de werknemersregelingen	101
3.12.3.	Taken van de uitvoeringsorganen ten aanzien van werklozen	73	5.5.3.	Effecten op de overige sociale zekerheidsregelingen	103
3.13.	De uitvoering van de Werkloosheidswet	74	5.5.4.	Totale financiële effecten stelselwijziging	104
3.13.1.	Uitvoering van de nieuwe regelingen	74	5.6.	Een nieuwe financieringsstructuur: de situatie in 1986	105
3.13.2.	Consequenties van de voorgestelde keuze ten aanzien van de uitvoering	75	5.6.1.	Werkloosheidsregelingen	105
			5.6.2.	Arbeidsongeschiktheidsregelingen	106
			5.6.3.	Verdeling in 1986 van uitkeringslasten bij arbeidsongeschiktheid en werkloosheid	106
			5.7.	Structurele inkomenseffecten	107
			5.7.1.	Inleiding	107
			5.7.2.	De uitkeringsduur in de huidige werkloosheidsregelingen	108
			5.7.3.	De uitkeringsduur in de nieuwe Werkloosheidswet	108
			5.7.4.	De onderscheiden groepen uitkeringsgerechtigden	109
			5.7.5.	Werkloze uitkeringsgerechtigden die niet aan de arbeidsverleden-eis voldoen (6% van het bestand)	111
			5.7.6.	Werkloze uitkeringsgerechtigden die aan de arbeidsverleden-eis voldoen (66% van het bestand)	113
			5.7.7.	Gedeeltelijk arbeidsongeschikten met een werkloosheidscomponent (28% van het bestand)	115
			5.7.8.	Samenvattende opmerkingen	118
			5.8.	Inkomenseffecten in 1986	120
			5.8.1.	Werkloze uitkeringsgerechtigden	120
			5.8.2.	Gedeeltelijk arbeidsongeschikten met een werkloosheidscomponent	121
			5.9.	Financiële gevolgen van de verschuivingen in de uitvoering	122
			5.9.1.	Inleiding	122
			5.9.2.	Huidige situatie	122
			5.9.3.	Situatie na doorvoering van de voorgestelde maatregelen	122
			5.9.4.	Financiële afwikkeling	124
			<b>Hoofdstuk 6</b>	<b>Artikelsgewijze toelichting</b>	<b>126</b>
<b>Hoofdstuk 4</b>	<b>Deregulering, Misbruik en Oneigenlijk Gebruik</b>	<b>77</b>			
4.1.	Inleiding	77			
4.2.	Vereenvoudigingen in de Werkloosheidswet	78			
4.3.	De Toeslagenwet	79			
4.4.	De gelijke behandeling van gehuwden en ongehuwd samenwonenden	80			
4.5.	Toedeling van bevoegdheden	80			
4.6.	Werkdruk van het bestuurlijk en justitieel apparaat	81			
4.7.	Overige dereguleringsaspecten	83			
4.8.	Misbruik en oneigenlijk gebruik	84			
<b>Hoofdstuk 5</b>	<b>De financiële effecten stelselherziening</b>	<b>86</b>			
5.1.	Inleiding	86			
5.2.	Huidige situatie werknemersregelingen	87			
5.3.	Structurele mutaties in de bruto uitkeringslasten	88			
5.3.1.	Effecten op de werknemersregelingen	88			
5.3.2.	Effecten op de overige sociale zekerheidsregelingen	93			



## ALGEMEEN

### 1. INLEIDING

#### 1.1. Het pakket van maatregelen stelselherziening

Dit voorstel van wet is onderdeel van een meer omvattend pakket van maatregelen in het kader van de herziening van het stelsel van sociale zekerheid. Het betreft een nieuwe regeling van de verzekering van werknemers tegen de geldelijke gevolgen van werkloosheid, die in de plaats moet komen van de huidige Werkloosheidswet (WW) en de Wet Werkloosheidsvoorziening (WWV).

De andere onderdelen van het pakket maatregelen stelselherziening zijn:

- een voorstel tot invoering van een Toeslagenwet ter vervanging van de huidige minimumdagloonregelen van de WW, de WWV, de Ziektewet (ZW) en de toeslagenregeling van artikel 10 van Algemene Arbeidsongeschiktheidswet (AAW);
- een voorstel tot invoering van een Wet inkomensvoorziening oudere werkloze werknemers (IOW), ertoe strekkende, dat onder bepaalde voorwaarden degene, die werkloos wordt na het bereiken van de leeftijd van 50 jaar, niet na zekere tijd wordt geconfronteerd met de aan bijstandverlening inherente vermogenstoets als onderdeel van de middelentoets ;
- een voorstel tot wijziging van de Wet op de arbeidsongeschiktheidsverzekering (WAO) en de AAW, strekkende tot eliminering van de werkloosheidscomponent uit de arbeidsongeschiktheidsuitkeringen;
- een voorstel tot wijziging van de Algemene Bijstandwet (ABW), strekkende tot formalisering van de gelijke behandeling van mannen en vrouwen en de gelijkstelling van niet gehuwde personen met gehuwden;
- een voorstel tot wijziging van de AOW met betrekking tot de gelijkstelling van niet-gehuwde personen met gehuwden.
- een voorstel van wet, houdende het overgangsrecht, behorende bij de hiervoor genoemde voorstellen, en voorts strekkende tot technische aanpassing van de wetgeving aan die voorstellen (Invoeringswet stelselherziening). Wij streven ernaar dit wetsvoorstel zo spoedig mogelijk na ontvangst van het advies van de Raad van State in te dienen. In deze toelichting wordt wel reeds op onderdelen aandacht besteed aan de hoofdlijnen van het voorgestelde overgangs- en invoeringsrecht.

De inhoud van het voorgestelde pakket van maatregelen laat zich in het kort omschrijven als volgt.

##### 1.1.1. Werkloosheidsuitkeringen

De nieuwe Werkloosheidswet, die in de plaats komt van de huidige WW en WWV, voorziet in aan het laatst verdiende loon gerelateerde uitkeringen gedurende een zekere tijd en vervolgens in individuele uitkeringen op sociaal minimumniveau gedurende één jaar (tussenfase). De duur van de loongerelateerde uitkering hangt af van de leeftijd van de werkloze, en is als volgt:

tot 23	0,5 jaar
23-29	1 jaar
30-34	1,5 jaar
35-39	2 jaar
40-44	2,5 jaar
45-49	3 jaar
50-54	3,5 jaar
55-59	4 jaar
60 en ouder	5 jaar

Om voor een uitkering in aanmerking te komen, moet men werknemer zijn geweest, in het jaar voorafgaande aan de werkloosheid ten minste in 26 weken in dienstbetrekking hebben gewerkt (referte-eis) en werkloos zijn. Voldoet men aan deze eis dan heeft men recht op een half jaar uitkering.

Voor de referte-eis geldt niet langer een ondergrens in dagen (nu: 65), zodat niet langer bepaalde deeltijdwerkers de facto van het recht op uitkering zijn uitgesloten.

Voor een loondervingsuitkering bij werkloosheid van langer dan een half jaar en de daarop aansluitende tussenfase komt men pas in aanmerking, indien ook is voldaan aan de aanvullende voorwaarde, dat gedurende de laatste vijf jaar voor het intreden van de werkloosheid tenminste drie jaar lang een dienstbetrekking van niet-bijkomstige aard (tenminste 8 uur per week) heeft bestaan (arbeidsverledeneis).

Bij de bepaling van die drie jaar worden perioden, gedurende welke in de laatste vijf jaar geen dienstbetrekking aanwezig is geweest wegens de verzorging van kleine kinderen (tot 12 jaar) voor de helft meegeteld.

Aldus wordt voor de langdurige uitkeringsrechten per 1 mei 1986 voorzien in een mengvorm van arbeidsverleden en leeftijdsafhankelijke uitkeringsduur. Dit is een stap op weg van een – naar het oordeel van het kabinet wenselijke – gefaseerde overgang naar een systeem, waarin de maximale duur van de uitkering geheel afhankelijk is van het arbeidsverleden. Wat betreft de termijn waarop dit gerealiseerd kan worden, wordt verwezen naar paragraaf 3.7.2.

Voor het recht op uitkering geldt «werkloosheid» als criterium (het huidige WWV-criterium). Bij verwijtbare (niet-onvrijwillige) werkloosheid dient naar onze mening wel als uitgangspunt te gelden dat de uitkering geheel wordt geweigerd. Bij individuele verzachtende omstandigheden kan een uitkering worden gegeven tot ten hoogste het niveau van de individuele uitkering op sociaal minimumniveau zoals in de tussenfase.

De loondervingsuitkering bij werkloosheid zal aanvankelijk 70% van het verdiende loon bedragen, en vervolgens in gelijke halfjaarlijkse stappen worden verminderd tot 70% van het minimumloon, het niveau van de individuele uitkering in de tussenfase.

Werknemers en werkgevers hebben de mogelijkheid aanvullende regelingen overeen te komen (bovenwettelijke uitkeringen).

Zelfstandigen nemen geen deel aan deze verzekering. Ambtenaren zullen in beginsel wel gaan behoren tot de kring van verzekerden ingevolge de nieuwe Werkloosheidswet. Realisering van het betrekken van het overheids-personeel bij de nieuwe Werkloosheidswet zal niet in 1986 plaatsvinden. Een beslissing over het daadwerkelijk betrekken van de ambtenaren bij de kring van verzekerden kan eerst worden genomen na open en reëel overleg met de centrales van overheids-personeel en de belangenverenigingen van militairen.

De nieuwe Werkloosheidswet zal regelen een verzekering tegen geldelijke gevolgen van werkloosheid, en aldus gebaseerd zijn op het verzekerings-principe. Er wordt zoveel mogelijk gestreefd naar equivalentie (evenwicht tussen premiebetaling en uitkeringsrecht) en, mede in verband daarmee, naar individuele uitkeringsrechten. Wat het laatste betreft: de wet zal geen onderscheid maken tussen mannen en vrouwen, kostwinners en niet-kostwinners en de uitkeringshoogte zal niet worden beïnvloed door eventueel aanwezig inkomen van de partner. In dit verband is voorts van belang dat in de Invoeringswet wordt voorgesteld uit de AAW te schrappen de regel dat bij samenloop van AAW-uitkeringen van echtelieden de uitkeringen tezamen niet meer kunnen bedragen dan het minimumloon. Thans is dit geregeld in artikel 12a AAW.

Mede in verband met het streven naar equivalentie zien wij per 1 mei 1986 af van invoering van een zogenaamde glijdende schaal, dat is een lager uitkeringspercentage naarmate het verdiende loon hoger was. Een dergelijk systeem maakt alleen dan geen inbreuk op de equivalentie, als ook aan de premiekant een glijdende schaal wordt ingevoerd. Het kabinet is tot de conclusie gekomen, dat de ingrijpende wijziging in de heffingssytematiek, die daarvoor nodig zou zijn, in geen geval per 1 mei 1986 kan worden gerealiseerd.

De equivalentie in de nieuwe werkloosheidsverzekering wordt voorts bevorderd, doordat daarin niet meer is opgenomen een zogenaamde minimumdagloonregeling, een regeling die voorkomt dat bij loonderving het inkomen daalt onder het relevante sociaal minimum. Ook in andere loondervingsregelingen komt thans een dergelijke regeling voor. Voorgesteld wordt die regelingen vanaf 1 mei 1986 te uniformeren en in een afzonderlijke wet, de Toeslagenwet, te regelen.

De nieuwe Werkloosheidswet zal – zoals nu de WW – worden uitgevoerd door de bedrijfsverenigingen. Dat betekent niet, dat diegene, die op het moment van invoering van deze wet WWV-uitkering ontvangt van de gemeente, zich vanaf dat moment zou moeten wenden tot de bedrijfsvereniging. Deze «oude gevallen» blijven in beginsel bij de gemeente in uitkering. Op dit beginsel wordt een uitzondering voorgesteld ten aanzien van werklozen die 58 jaar of ouder zijn en die om deze reden tot zij 65 worden recht hebben op een WWV-uitkering. Er komen vanaf 1 mei 1986 geen nieuwe gevallen meer bij de WWV, zodat die wet na enkele jaren geheel zal zijn uitgewerkt.

Wat de uitkeringsduur en het uitkeringsniveau voor de oude gevallen betreft, is gekozen voor handhaving van de bestaande rechten. Dat wil zeggen dat als duur in beginsel zal gelden de duur die thans op grond van de WW en de WWV tezamen geldt. De uitkering blijft gedurende die gehele uitkeringsduur gehandhaafd op 70% van het dagloon. De halfjaarlijkse vermindering van de loondervingsuitkering, tot 70% van het minimumloon, als voorgesteld in de nieuwe Werkloosheidswet, geldt dus niet voor deze oude gevallen.

### *1.1.2. De IOW*

Het kabinet heeft geconstateerd, dat uit de maatschappelijke en politieke discussie over de stelselherziening algemeen de wenselijkheid naar voren is gekomen van een verbetering van de positie van oudere, langdurig werklozen. Met name het feit, dat ook oudere werklozen na zekere tijd aangewezen raken op bijstand met de daaraan inherente, volledige middelen-toets wordt als maatschappelijk onaanvaardbaar beschouwd (eigen huis-problematiek). In verband hiermee wordt voorgesteld per 1 mei 1986 een Wet inkomensvoorziening oudere werklozen werknemers (IOW) in te voeren, die ertoe leidt dat werknemers, die werkloos worden als zij 50 jaar of ouder zijn, niet meer zijn aangewezen op een bijstandsuitkering. Zelfstandigen nemen geen deel aan deze voorziening.

Het gaat daarbij om een inkomensvoorziening op sociaal minimumniveau die uit overheidsmiddelen worden gefinancierd en die wordt uitgevoerd door de gemeenten. De uitkering zal worden getoetst aan het overig inkomen uit of in verband met arbeid van de uitkeringsrechtige en van zijn partner, doch niet op vermogen.

Tussen deze verbetering van de positie van oudere werklozen en de aanvullende eis voor een langere uitkeringsduur ingevolge de werkloosheidsverzekering leggen wij zowel inhoudelijk als financieel verband. Inhoudelijk, doordat uitkering op grond van de IOW naar ons oordeel alleen moet worden toegekend aan personen die op het moment van werkloos worden in betekende mate een arbeidsverleden hebben. Financieel in die zin, dat naar ons oordeel, gelet op de beschikbare middelen, de voorgestelde positieverbetering voor ouderen slechts verantwoord is als deze gepaard gaat met een verscherping van de toetredingseisen.

### *1.1.3. Toeslagen*

Bij een uitkeringspercentage van 70 zal in situatie van loonderving in een aantal gevallen een loondervingsuitkering worden verstrekt die op zichzelf slechts reikt tot het niveau van het sociaal minimum voor een alleenstaande.

Zonder nadere voorziening zou degene, die anderen financieel ten laste heeft, voor aanvulling van de loondervingsuitkering aangewezen zijn op bijstand met de daaraan verbonden middelentoets. Om dit te voorkomen zal voor diegenen, die anderen financieel ten laste hebben (een partner, kinderen) een speciale voorziening worden getroffen te weten een Toeslagenwet. Wat partners betreft blijft die noodzaak aanwezig totdat de betaalde arbeid meer gelijk over samenlevingspartners is verdeeld.

De toeslagen vinden hun grondslag in de minimumbehoeftefunctie van de sociale zekerheid. Inherent daaraan is, dat toeslagen slechts worden verleend aan diegenen, die daaraan ook werkelijk behoefte hebben. Ander inkomen uit of in verband met arbeid van de uitkeringsgerechtigde en/of diens partner dient in beginsel geheel op de toeslag in mindering te worden gebracht. Om de bereiken, dat de toeslagensystematiek een zekere positieve invloed zal hebben op de bereidheid weer door arbeid in het inkomen te voorzien, zal een beperkte vrijlating gelden. De toeslagenregeling en de bijstand worden op dit punt op elkaar afgestemd. Hetzelfde geldt ook voor de vraag, wie als partners moeten worden beschouwd. Zowel in de toeslagenregeling als in de bijstand (en in de IOW) zal het gaan om gehuwden en om personen die op vergelijkbare wijze met elkaar samenleven.

De toeslagenregeling komt in de plaats van de bestaande minimumdagloonregelen WW, WWV, ZW en van de toeslageregelingen in de AAW. Het gaat met andere woorden om toeslagen op werkloosheidsuitkeringen, ziekingeld en arbeidsongeschiktheidsuitkering. Om te voorkomen, dat de uitkeringsgerechtigden die tevens recht hebben op een toeslag, zich tot twee verschillende instanties zouden moeten wenden, wordt voorgesteld deze toeslagen ook door de bedrijfsverenigingen te laten verstrekken. De Toeslagenwet wordt uit de algemene middelen gefinancierd.

#### *1.1.4. Arbeidsongeschiktheidsuitkeringen*

Er wordt geen voorstel gedaan tot beperking van de duur van uitkeringen ter zake van medisch-arbeidskundige arbeidsongeschiktheid. Het uitkeringspercentage zal bij arbeidsongeschiktheid van 80% of meer 70% blijven bedragen.

Wel wordt voorgesteld de zogenaamde verdiscontering van werkloosheid in arbeidsongeschiktheidsuitkeringen af te schaffen. Dat betekent dat bij de bepaling van de mate van arbeidsongeschiktheid geen rekening meer zal worden gehouden met de vraag, of voor betrokkene passende arbeid ook feitelijk beschikbaar is. Alleen voor het medisch-arbeidskundig vast te stellen verlies aan verdien capaciteit zal in de toekomst vanuit de arbeidsongeschiktheidswetten een uitkering worden verstrekt.

Voor de naast de arbeidsongeschiktheid eventueel aanwezige werkloosheid kan betrokkene op gelijke voet als elke andere werkloze in aanmerking komen voor werkloosheidsuitkering. Voor diegenen, die vóór 1 mei 1986 al recht hebben op een arbeidsongeschiktheidsuitkering zal, voor zover herkeuring plaats vindt, een overgangsregeling worden getroffen. Die overgangsregeling gaat uit van een verdubbeling van in de nieuwe Werkloosheidswet geldende uitkeringsduur. De uitkeringen aan deze arbeidsongeschikten, voorzover deze betrekking hebben op de werkloosheidscomponent, worden gefinancierd uit de arbeidsongeschiktheidsfondsen, ten einde te grote schokeffecten in de premielastverdeling te voorkomen.

Ten aanzien van oude gevallen wordt het volgende voorgesteld:

- personen vanaf 35 jaar blijven buiten de herbeoordeling;
- personen tot 30 jaar worden binnen één jaar na inwerkingtreden van de wet herbeoordeeld; de categorie arbeidsongeschikten tussen de 30 en 35 jaar wordt herbeoordeeld in het jaar volgend op het jaar waarin de categorie arbeidsongeschikten tot 30 jaar wordt herbeoordeeld.

Deze overgangsregeling wordt ingegeven door de overweging dat de Wet Arbeid Gehandicapte Werknemers (WAGW) in de beginfase vooral betekenis zal hebben voor de nieuwe gevallen. Hierdoor wordt voor de



bedoelde categorie vanaf 35 jaar in die zin zekerheid verschaft, dat de voorgestelde wijziging van de AAW en de WAO voor hen geen consequenties zal hebben. De herbeoordeling van de categorie arbeidsongeschikten tot 35 jaar is naar onze mening wenselijk aangezien het niet in het belang van jongeren is om te snel het stempel van arbeidsongeschiktheid opgelegd te krijgen, terwijl voorts binnen deze categorie eerder sprake zal zijn van een zich herstellend arbeidsvermogen.

### 1.1.5. Voorlichting

De inwerkingtreding van het pakket voorstellen zal gepaard moeten gaan met een goede en tijdige voorlichting over de inhoud ervan.

Het gaat immers om ingrijpende wijzigingen als gevolg waarvan aan verzekerden andere en nieuwe eisen worden gesteld om voor een uitkering in aanmerking te komen. In overleg met het Voorlichtingscentrum Sociale Verzekering en de bij de uitvoering betrokken instanties wordt nader bekeken wanneer en op welke wijze efficiënt en gecoördineerd informatie over het gewijzigde stelsel aan belanghebbenden kan worden verschaft.

## 1.2. Stelselherziening als proces

Het aanhangig maken van dit pakket voorstellen betekent een belangrijke stap in het proces van herziening van het stelsel van sociale zekerheid. Dit proces is een aantal jaren geleden in gang gezet en heeft zijn weerslag gevonden in een aantal officiële stukken. In dit verband zijn onder meer van belang de adviesaanvraag aan de SER van 28 augustus 1980 inzake de integratie van de werkloosheidsregelingen en de daarbij gevoegde nadere taakopdracht aan een ambtelijke projectgroep (kamerstukken II, 1979-1980, 15 650, 5), de ambtelijke heroverwegingsrapporten, met name voor zover betreffende de sociale zekerheid (kamerstukken II, 1980-1981, nr. 16 625), de notitie «Herziening van het stelsel van sociale zekerheid», aan de Tweede Kamer toegezonden bij brief van 9 juni 1982 (kamerstukken II, 1982-1983, nr. 17 475, 1 en 2), een nadere uitwerking daarvan bij brief van 28 juli 1982 (nr. 17 475, 3), de verslagen van het mondeling overleg met de vaste commissie voor Sociale Zaken en Werkgelegenheid op 1 juli en 25 augustus 1982 (nrs. 17 475, 4 en 5), en de adviesaanvraag aan de Sociaal Economische Raad en de Emancipatieraad van 25 mei 1983 over de herziening van het stelsel van sociale zekerheid, verder aan te duiden als: de adviesaanvraag (nr. 17 475, 7).

Ook waar het gaat om concrete wetgevende maatregelen vormt het aanhangig maken van dit pakket niet de eerste stap in het herzieningsproces. Inhoudelijk in één lijn met de nu voorgestelde Toeslagenwet lagen de eerder behandelde voorstellen tot wijziging van de werkingsfeer van de minimumdagloonregelen WW en WWV en de afschaffing van het minimumdagloon - WAO.

Waar het betreft het niveau van de loongerelateerde uitkeringen moeten in verband met de herziening van het stelsel worden genoemd de kortingen op de daglonen WW, WWV en WAO per 1 januari 1984 met 3% en op de daglonen WW en WAO per 1 juli 1984, wederom met 3% alsmede de verlaging van de uitkeringspercentages WW, WWV en WAO tot 70 per 1 januari 1985 en het uitkeringspercentage ZW tot 75, per 1 mei 1985 en tot 70 per 1 januari 1986.

Ook moeten worden genoemd de in afwachting van de doorvoering van het nu aan de orde zijnde pakket van maatregelen ingevoerde interimvoorzieningen in het kader van de WWV betreffende de gelijke behandeling van mannen en vrouwen en wijziging van de duur van de uitkering en die betreffende de uitkeringsrechten voor werklozen, ouder dan 50 jaar.

De indiening van dit pakket betekent, zoals gezegd, een belangrijke stap in een proces. Daarmee is niet gezegd, dat dit proces daarmee zou zijn voltooid. In de adviesaanvraag is, in hoofdstuk 10, kort beschreven het

stelsel van sociale zekerheid bij werkloosheid en bij arbeidsongeschiktheid, zoals dat er in de visie van het kabinet naar hoofdlijnen en structuur uiteindelijk uit zou kunnen gaan zien. In die visie hebben werknemers zowel bij werkloosheid als bij arbeidsongeschiktheid gedurende beperkte tijd recht op een aan het verdiende loon gerelateerde uitkering. De duur is afhankelijk van de duur van het arbeidsverleden van de uitkeringsgerechtigde. Binnen die beperkte duur wordt het verschil tussen het aanvankelijke uitkeringsbedrag en het sociaal minimum voor een alleenstaande in gelijke halfjaarlijkse stappen verminderd. Na de loondervingsfase zou, bij voortduurende werkloosheid of arbeidsongeschiktheid een individueel recht op een uitkering ter hoogte van het sociaal minimum voor een alleenstaande bestaan totdat betrokkene 65 jaar wordt.

Reeds in de adviesaanvraag werd onderkend, dat deze structuur niet nog deze kabinetsperiode geheel zou kunnen worden ingevuld. Op drie punten werd invulling op zo korte termijn onmogelijk geacht.

In de eerste plaats ging het daarbij om de beperking van de duur van de uitkeringen bij (medisch-arbeidskundige) arbeidsongeschiktheid. Op dat punt heeft het kabinet ruimte willen geven voor discussie en heeft het de overwegingen en problemen geschetst, die bij realisatie van die gedachte naar zijn oordeel in die discussie een rol zouden moeten spelen. In de discussie over de voornemens tot stelselherziening is deze gedachte inderdaad ook aan de orde geweest. De indruk bestaat, dat in die discussie de opvatting overheerst, dat vooral als het gaat om zwaar gehandicapten en om arbeidsongeschiktheid als gevolg van een arbeidsongeval of een beroepsziekte, een dergelijke beperking niet op haar plaats zou zijn.

In de tweede plaats werd in de adviesaanvraag geconstateerd, dat de sociaal-economische situatie op dat moment geen ruimte liet voor een individueel recht op een werkloosheidsuitkering op minimumniveau tot het 65ste jaar. Die opvatting geldt ook in de huidige situatie nog onverkort. In een dergelijke langdurige uitkering wordt in dit voorstel dan ook niet voorzien. Wel wordt, bij wege van eerste stap in deze richting, in dit ontwerp voorzien in een individueel recht op een vervolguitkering, een recht dat ontstaat na het einde van het recht op de aan het loon gerelateerde uitkering en dat – overeenkomstig de in de adviesaanvraag als «tussenfase» aangeduide regeling – ten hoogste een jaar kan duren.

In de derde plaats werd in de adviesaanvraag geconstateerd, dat een koppeling van de uitkeringsduur aan de duur van het arbeidsverleden bij gebrek aan een sluitende registratie van arbeidsverledens voorlopig niet tot de mogelijkheden behoort.

In het hierna volgende (paragraaf 2.4.1) wordt nog nader ingegaan op ons standpunt ter zake van de wenselijkheid om in de toekomst een bekorting van duur van het recht op een loongerelateerde uitkering bij arbeidsongeschiktheid nog nader te bezien.

Het antwoord op de vraag wanneer een verlenging van de tussenfase in overweging kan worden genomen is niet zonder meer te geven. Wanneer in de toekomst financiële ruimte ter verbetering van sociale zekerheidsrechten beschikbaar komt, zal deze ruimte met voorrang worden gebruikt voor een verlenging van de tussenfase of voor een verlaging van de toetredingsleeftijd tot de IOW. In dit verband kan nog worden opgemerkt dat bij een verdere verdeling van betaalde arbeid binnen leefeenheden het beroep op de Toeslagenwet zal afnemen; ook langs die weg ontstaat dan financiële ruimte. Tenslotte zij hier opgemerkt, dat in het nu voorliggende voorstel, tot op zekere hoogte in afwijking van de voorstellen in de adviesaanvraag, wordt gekozen voor een mengvorm van arbeidsverleden en leeftijdsgerelateerde uitkeringsduur. Verderop (paragraaf 3.7) zal worden ingegaan op de vraag hoe naar ons oordeel in de toekomst geleidelijk geheel zal kunnen worden overgestapt naar een relatie met het arbeidsverleden.

### 1.3. Opbouw van de memorie van toelichting

Zoals al is gezegd vormt dit wetsvoorstel een onderdeel van een meer omvattend, onderling samenhangend pakket van maatregelen. Om te bereiken, dat de onderlinge samenhang van die regelingen ook in de toelichtingen daarbij zo helder mogelijk tot uitdrukking komt, en ook om doublures te voorkomen, is gekozen voor een verdeling van de te behandelen materie over de verschillende toelichtingen, die er kort gezegd op neer komt, dat algemene opmerkingen en alle niet specifiek bij één van de andere onderdelen van het pakket behorende onderwerpen worden behandeld in deze toelichting. Deze benadering komt met name tot uitdrukking in hoofdstuk 2, waarin worden besproken de hoofdlijnen van de adviezen van de Sociaal-Economische Raad van 29 juni 1984 en van 23 augustus 1985, de adviezen van de Emancipatieraad van 12 april en 17 augustus 1984 en de adviezen en voorstellen van een aantal andere instanties, die op de adviesaanvraag hebben gereageerd, in hoofdstuk 4, over stelselherziening en deregulering misbruik en oneigenlijk gebruik en in hoofdstuk 5 over de financiële effecten van het voorgestelde pakket van maatregelen. In hoofdstuk 3 worden de hoofdlijnen van de voorliggende Werkloosheidswet behandeld en hoofdstuk 6 bevat tot slot de artikelsgewijze toelichting.

## 2. ADVIEZEN EN STANDPUNTBEPALING

### 2.1. Algemeen

#### 2.1.1. *De adviezen van de Sociaal-Economische Raad (SER)*

Het advies van de Sociaal-Economische Raad van 29 juni 1984 over de stelselherziening is in belangrijke mate verdeeld. De drie in de SER vertegenwoordigde centrale organisaties van werknemers hebben drie verschillende stelsels ingebracht. De ondernemersorganisaties hebben een standpunt geformuleerd dat slechts tot op zekere hoogte eensluidend is. Met name op het belangrijke punt van de beperking in duur van de uitkeringsrechten bij (medisch-arbeidskundige) arbeidsongeschiktheid hebben immers de vertegenwoordigers van de landbouworganisaties en van het midden- en kleinbedrijf een afwijkend standpunt ingenomen. Van de zijde van de kroonleden zijn twee alternatieven ingebracht. Daarnaast verdient vermelding dat het kroonlid Duisenberg uitdrukkelijk heeft verklaard, dat hij de in de adviesaanvraag ontwikkelde voorstellen steunde. Hij bracht die steun tot uitdrukking door zich met betrekking tot de in het advies beschreven alternatieven van stemming te onthouden.

Een en ander betekent niet dat het advies niet ook op sommige punten unaniem is. Unaniem is de SER in zijn oordeel, dat het stelsel aan herziening toe is. Dit met name omdat de huidige regelingen bij arbeidsongeschiktheid en werkloosheid onvoldoende op elkaar zijn afgestemd, omdat de uitkeringsrechten en uitkeringsduur bij arbeidsongeschiktheid en werkloosheid te sterk uiteenlopen en omdat gelijke behandeling van mannen en vrouwen dient te worden gerealiseerd. Verdeeld is de SER waar het betreft het antwoord op de vraag of ook de noodzaak tot het terugdringen van de uitgaven voor de sociale zekerheid een zelfstandige reden is voor herziening van het stelsel.

Unaniem is wel weer het oordeel van de SER over een aantal uitgangspunten dat in aanmerking dient te worden genomen bij de nadere uitwerking en vormgeving van een gewijzigd stelsel van sociale zekerheid bij werkloosheid en bij arbeidsongeschiktheid.

De SER kiest met het kabinet voor een stelsel dat kan worden gekenschetst als een stelsel van loondervingsverzekeringen met vangnet. De uitwerking daarvan dient primair gericht te zijn op degenen die in dienstbetrekking

werkzaam zijn. De verzekeringsgedachte dient als vormgevend beginsel te worden gehandhaafd en waar mogelijk versterkt.

Dit impliceert een streven naar equivalentie, door de Raad omschreven als evenredigheid tussen premieverplichtingen, risico's en prestaties. Het feit dat de betrokken regelingen liggen in het verlengde van arbeidsvoorwaarden en arbeidsomstandigheden leidt de Raad tot een keuze voor een grote mate van betrokkenheid van het georganiseerde bedrijfsleven bij de uitvoering van de wetgeving. De loondervingsuitkeringen dienen te worden geïndividualiseerd in die zin, dat geen onderscheid meer wordt gemaakt naar geslacht, burgerlijke staat of gezinssamenstelling.

Vooralsnog kiest de SER voor twee afzonderlijke loondervingsregelingen terzake van werkloosheid en terzake van arbeidsongeschiktheid. Terzake van werkloosheid ondersteunt de SER het streven van de regering naar een vervanging van de huidige loongerelateerde werkloosheidsregelingen (WW en WWV) door één werkloosheidsverzekering met voor mannen en vrouwen gelijke rechten. Bij de uitvoering en vormgeving dienen deze regelingen bij werkloosheid en bij arbeidsongeschiktheid zoveel mogelijk op elkaar te worden afgestemd, zodat het streven naar – uiteindelijk – één loondervingsverzekering niet bij voorbaat wordt geblokkeerd. Voor zover het verschil in karakter tussen werkloosheid en arbeidsongeschiktheid dat toelaat, moeten volgens de SER de uitkeringsrechten en -voorwaarden zoveel mogelijk worden gelijkgetrokken. De minimumbehoeftefunctie dient eerst een rol te gaan spelen indien en voor zover de loondervingsverzekeringen niet toereikend zijn om te voorzien in het relevante sociaal minimum. Het heeft de voorkeur van de Raad om met verschillen in minimumbehoefte naar levens- en gezinsomstandigheden rekening te houden door middel van het verlenen van toeslagen op grond van een afzonderlijke regeling. Bij de toekenning van de toeslagen ware geen onderscheid te maken tussen mannen en vrouwen of tussen gehuwden en ongehuwden, die in sociaal-economisch opzicht in vergelijkbare omstandigheden verkeren. De toeslagen zouden moeten worden verstrekt door de instantie, die ook de uitkering verstrekt waarop de toeslag wordt verleend.

Tot zover kan worden gesteld, dat de SER de door het kabinet in de adviesaanvraag aangevoerde redengeving voor de stelselherziening onderschrijft – zij het waar het betreft het aspect van de ombuigingsnoodzaak niet unaniem doch wel in meerderheid – en een groot aantal belangrijke, in de adviesaanvraag geformuleerde uitgangspunten en gedachten.

Voorts bestaat overeenstemming met het kabinet waar het gaat om de door de SER geformuleerde randvoorwaarden. Aan internationaalrechtelijke verplichtingen dient te worden voldaan. Het pakket maatregelen stelselherziening voldoet aan deze randvoorwaarde. Bij de inrichting en vormgeving moet rekening worden gehouden met de effecten op andere sectoren van overheidsbeleid, zoals het beleid met betrekking tot de collectieve arbeidsvoorwaarden, het arbeidsmarkt-, het arbeidsomstandigheden- en het economisch structuurbeleid. Voorts dient rekening te worden gehouden met de aan langdurige werkloosheid en arbeidsongeschiktheid verbonden maatschappelijke aspecten. Met name in hoofdstuk 3.12 betreffende de voorzieningen wordt aan deze onderwerpen aandacht besteed. Ook is gestreefd naar een duidelijke en consistente uitkerings- en financieringsstructuur. Op het belang daarvan heeft de SER terecht de aandacht gevestigd.

Naast de betrekkelijk grote mate van overeenstemming tussen de SER en het kabinet over de redenen voor stelselherziening en daarbij te volgen uitgangspunten en in acht te nemen randvoorwaarden, is echter ook sprake van een aantal in de adviesaanvraag ontwikkelde voorstellen die door de SER unaniem worden afgewezen. Het gaat daarbij onder meer om de invoering van een glijdende schaal in de bovenminimale uitkeringen. De SER wijst dit af met name met een beroep op zijn hierboven al genoemde voorkeur voor versterking van het verzekeringskarakter van de loondervingsregeling bij werkloosheid en arbeidsongeschiktheid voor werknemers.



Verder moet er hier op worden gewezen dat in het SER-advies van 29 juni 1984 weinig aandacht wordt besteed aan de door het kabinet voorgestelde halfjaarlijkse verlaging van de loongerelateerde uitkering bij werkloosheid tot het niveau van het sociaal minimum voor een alleenstaande. Wel komt in het standpunt van de vakcentrale MHP althans de gedachte voor van een geleidelijke verlaging van de uitkering naarmate de werkloosheid langer duurt. Het tempo van de vermindering wordt door deze vakcentrale afhankelijk gesteld van de leeftijd en het premiebetalingsverleden van betrokkene. Het niveau waarnaar wordt verlaagd is niet het niveau van het sociaal minimum voor een alleenstaande, doch 65% van het dagloon waarbij het sociaal minimum voor een alleenstaande als bodem fungeert.

In zijn vervolg-advies van 23 augustus 1985 is de SER wel expliciet ingegaan op de voorgestelde halfjaarlijkse verlaging van de loongerelateerde uitkering bij werkloosheid. De Raad wijst deze stapsgewijze verlaging af op grond van dezelfde overwegingen als in het advies van 1984 zijn genoemd ten aanzien van de invoering van een glijdende schaal in het uitkeringspercentage. De verlaging leidt volgens de Raad tot een doorbreking van de evenredigheid of equivalentie tussen de aan het loon gerelateerde premieheffing en het uitkeringsniveau tijdens de loondervingsfase. Voorts komt volgens de Raad het loondervingskarakter van de werkloosheidsuitkeringen onvoldoende tot zijn recht, hetgeen onder andere blijkt uit de sterke nivellering van de uitkeringen.

Uitdrukkelijk stelt de Raad dat het advies van 23 augustus 1985 een vervolg-advies is op het advies van 29 juni 1984 en dat de verschillende visies van de Raad die in dat advies zijn opgenomen zich niet hebben gewijzigd. Dit betekent dat het door de Raad afwijzen van de door het kabinet voorgestelde niveau-verlaging tot uiteenlopende consequenties zal leiden.

Zoals bekend zijn de glijdende schaal en de halfjaarlijkse verlaging in de adviesaanvraag belangrijke factoren in de sfeer van de door het kabinet noodzakelijk geachte ombuigingen. Op de keuzes die de regering ter zake van de glijdende schaal en de niveauverlaging heeft gemaakt wordt in paragraaf 2.2 nader ingegaan.

Een ander punt waarop de SER unaniem afwijkt van de in de adviesaanvraag geformuleerde voorstellen is de wijze van financiering van de Toeslagenwet. In de adviesaanvraag wordt uitgegaan van financiering van de Toeslagenregeling als een volksverzekering met premiebetaling door verzekerden. De SER kiest unaniem voor financiering uit de algemene middelen. Daarbij wijst de SER er op, dat voor de toeslagenregeling uitkeringsvoorwaarden worden gesteld die uitsluitend betrekking hebben op de sociale omstandigheden van de uitkeringsgerechtigde. Voorts – aldus de SER – bevat de toeslagenregeling geen elementen waaraan een verzekeringskarakter voor een dergelijke regeling zou kunnen worden ontleend. Voor een toeslagenregeling als voorgesteld gelden evenals voor andere inkomensafhankelijke voorzieningen van overheidswege uitsluitend solidariteits- en inkomenspolitieke overwegingen.

Het kabinet is bij nader inzien van oordeel dat op dit punt het advies van de SER kan worden gevolgd. Daarbij is ook overwogen dat financiering uit de algemene middelen van de toeslagen goed past in het onderscheid in primaire verantwoordelijkheid voor sociale partners en overheid, dat parallel loopt met het onderscheid tussen loondervingsfunctie en minimum-behoeftefunctie dat in de adviesaanvraag zo'n voorname rol speelt. In hoofdstuk 5 van deze toelichting wordt ingegaan op de consequenties die deze keuze heeft voor het totaalbeeld van de financiering van de bij de stelselherziening betrokken regelingen. De ter realisering van deze keuze gebezigde methode wordt besproken in de toelichting bij het voorstel voor een Toeslagenwet.

Op een aantal onderdelen heeft het vervolg-advies van de SER van 23 augustus 1985 geleid tot aanpassing van het wetsvoorstel in vergelijking met het concept dat begin april 1985 ter advisering is voorgelegd aan de

Sociale Verzekeringsraad. In dit verband kunnen bij voorbeeld worden genoemd de bevoegdheid tot het stellen van nadere regels met betrekking tot het sanctiebeleid en de zogenaamde omkering van de bewijslast. Overigens wordt kortsheidshalve verwezen naar de desbetreffende onderdelen van deze toelichting.

### 2.1.2. De adviezen van de Emancipatieraad

In een interimadvies van de ER van 12 april 1984 beperkt die Raad zich tot een toetsing van de adviesaanvraag aan de derde EG-richtlijn (79/7/EEG, 19 december 1978). Behandeld werd onder meer de werkings sfeer van de richtlijn. Voorts wordt het begrip indirecte discriminatie geïnterpreteerd. Aangesloten wordt bij het tussentijds verslag van de EG-commissie van 6 januari 1984: een vermoeden van discriminatie bestaat als een maatregel in feite vooral de werknemers van één van beide geslachten treft; het is aan degene die de maatregel treft of laat voortbestaan om aan te tonen dat er objectief gerechtvaardigde redenen zijn. De ER is van oordeel dat de idee van toeslagen in de adviesaanvraag onvoldoende gerechtvaardigd wordt. Elke toets op gezins- of partner-inkomen is volgens de ER discriminerend en dus verboden. In de toelichting bij de voorgestelde Toeslagenwet wordt op dit onderwerp uitvoerig ingegaan.

In het advies van 17 augustus 1984 formuleert de Raad eerst een aantal algemene uitgangspunten voor een emancipatoir stelsel van sociale zekerheid. Stelselwijziging is noodzakelijk, mede omdat de in het stelsel voorkomende belemmeringen voor de arbeidsdeelname van vooral gehuwde vrouwen moeten worden opgeruimd. Vooralsnog dient (ook) van de gehuwde vrouw te worden verlangd dat zij door arbeid in haar inkomen voorziet.

In alle gevallen waarin die eis wordt gesteld dient een individueel uitkeringsrecht te bestaan. Het onderscheid loondervingsfunctie/minimum-behoeftefunctie is hiervoor naar het oordeel van de Raad niet relevant. Het al dan niet enige tijd betaalde arbeid verricht hebben is onvoldoende rechtvaardiging voor het onderscheid tussen individuele/niet-individuele uitkeringsrechten.

Een geïndividualiseerd stelsel zou naar de mening van de ER vanaf 1 januari 1985 in ieder geval moeten gelden voor personen geboren na 1967.

Het systeem van de adviesaanvraag besprekend, beoordeelt de ER het idee van de – in de toekomst te verlengen – tussenfase als zeer positief. De Raad constateert echter, dat een groot deel van de bevolking (schoolverlaters etc.) nooit aan zo'n uitkering toe zal komen. Voor die groepen zou er – volgens een meerderheid van de Raad – een (her)intredingsregeling moeten komen met individuele uitkeringsrechten. De RWW kan dan worden opgeheven. Vijf leden van de Raad kunnen zich hiermee niet verenigen vanwege de aanmerkelijke financiële consequenties, die naar het oordeel van deze leden twee gevaren in zich bergen, namelijk dat de voor zo'n regeling benodigde gelden gevonden zouden worden door een verlaging van het uitkeringsniveau van alle uitkeringsgerechtigden en dat geen flankerend beleid van de grond zou kunnen komen. Op de mate, waarin wij menen dat individualisering in de sfeer van de minimumbehoeftefunctie van de sociale zekerheid op dit moment kan worden gerealiseerd, is ingegaan in de toelichting bij het wetsvoorstel tot wijziging van de ABW, strekkende tot verzelfstandiging van bijstandsrechten voor mannen en vrouwen.

Vermelding verdient verder, dat de ER de verbetering van de positie van gehuwde vrouwen in de werkloosheidsregelingen toejuicht. Gepleit wordt voor een betere bescherming van deeltijdwerkers. In het hierna volgende zal blijken, dat in het voorliggende wetsvoorstel aan deze wens tegemoet wordt gekomen. Een relatie tussen arbeidsverleden en duur van uitkeringsrechten wijst de ER af. In paragraaf 2.5.3 wordt hierop nader ingegaan.

Met betrekking tot de gezinstoeslagen onderkent de ER de onwenselijkheid en de onmogelijkheid om de kostwinners van één-kostwinner-gezinnen van de ene op de andere dag slechts 70% van het minimumloon te garanderen. De eerdergenoemde «(her)intredersregeling» (individualisering RWW) zou dit probleem in de visie van de ER voor een deel kunnen oplossen.

Alleen voor personen, die de ontwikkeling naar grotere financiële zelfstandigheid niet kunnen of willen doormaken zou tijdelijk een toeslagensysteem kunnen gelden. Met name de tijdelijkheid is in de ogen van de ER essentieel. Deze zou in de betrokken wet moeten worden verankerd via een vermindering met (leeftijds) cohorten.

Ten slotte moet er op worden gewezen dat de ER – anders dan de SER- de behandeling van (bepaalde) ongehuwd samenwonenden als waren zij gehuwd afwijst.

Zowel bij de wenselijkheid van een tijdelijke Toeslagenwet als bij de behandeling van met het huwelijk vergelijkbare samenlevingsvormen wordt in de toelichting bij de voorgestelde Toeslagenwet uitvoerig stilgestaan.

### *2.1.3. De advisering door de Sociale Verzekeringsraad*

Op 11 april 1985 is de SVr gevraagd op zo kort mogelijke termijn te adviseren over een concept van het onderhavige wetsvoorstel, over een concept-wetsvoorstel tot wijziging van de AAW en de WAO. Op 6 mei 1985 is hieraan toevoegd een adviesaanvraag met betrekking tot een concept-wetsvoorstel tot invoering van een Invoeringswet Stelselherziening.

Het advies van de Raad over de viergenoemde wetsvoorstellen is helaas op dit moment nog niet uitgebracht. Bij brief van 27 september 1985 heeft de algemeen secretaris meegedeeld dat de Raad zich voorstelt zijn advies zo mogelijk vast te stellen in een extra vergadering op 25 oktober 1985. Dezerzijds bestaat wel waardering voor de grondige wijze waarop de Raad de voorbereiding van de advisering ter hand heeft genomen. Het advies is in eerste instantie voorbereid in de commissie werkloosheidsverzekeringen, de commissie arbeidsongeschiktheidsverzekeringen, de commissie daglonen en reglementen en de commissie financieel economische zaken. Via de vertegenwoordiger van het departement hebben wij kennis genomen van de werkzaamheden van deze commissies. De uitkomsten van deze werkzaamheden zijn opgenomen in een integraal concept-advies dat ter voorbereiding van de genoemde Raadsvergadering van 25 oktober a.s. is toegezonden aan de leden van de Raad. Bij de nadere bezinning over de verschillende onderdelen van het thans voorliggende pakket voorstellen hebben deze uitkomsten een belangrijke rol gespeeld en geleid tot niet onbelangrijke aanpassingen van de voorstellen.

Het kabinet ziet met belangstelling het advies van de SVr tegemoet. Vooral waar het de uitvoerings-technische aspecten betreft kan dit advies worden betrokken bij het proces van wetgeving.

### *2.1.4. Overige adviezen*

Bij brief van 11 april j.l. is aan de Vereniging van Nederlandse Gemeenten (VNG) aandacht gevraagd voor het concept wetsvoorstel tot invoering van de IOW en met name voor de gevolgen van deze voorziening voor de uitvoeringstaak van de gemeenten. Op 22 augustus j.l. heeft de VNG hierover geadviseerd. Korthedshalve wordt wat betreft de inhoud van dit advies en de beoordeling hiervan door het kabinet volstaan met te verwijzen naar de toelichting bij genoemd wetsvoorstel.

Voorts is op 6 juni 1985 aan de Raad voor de gemeentefinanciën advies gevraagd over de financiële en personele consequenties voor de gemeenten van de verschillende voorstellen. Op 22 juli 1985 heeft de Raad hierover geadviseerd. Voor de inhoud van dit advies en de beoordeling ervan wordt verwezen naar paragraaf 5.9 van deze toelichting.

## 2.2. Stelselherziening en ombuigingen

Zoals al gezegd, is het advies van de Sociaal-Economische Raad van juni 1984 verdeeld waar het betreft de mate, waarin bij de ontwikkeling van voorstellen tot stelselherziening rekening moet worden gehouden met de noodzaak de collectieve lasten terug te dringen. In zijn vervolgadvisie van augustus 1985 merkt de Raad, zoals reeds aangegeven, uitdrukkelijk op dat deze verdeeldheid nog steeds bestaat. In de adviesaanvraag is – in hoofdstuk 2 – de stelselherziening geplaatst in het kader van de economische situatie en de beleidsontwikkelingen op dat punt en in het kader van de daarmee samenhangende ombuigingstaakstelling van het kabinet voor de jaren 1984–1986.

Deze taakstelling wordt door de vertegenwoordigers van de ondernemersorganisaties in de Sociaal-Economische Raad aanvaard als uitgangspunt voor de advisering over de stelselherziening. Dit deel van de Raad is van mening, dat een herziening van het stelsel van sociale zekerheid een belangrijke bijdrage moet leveren aan een terugdringing van collectieve uitgaven. Daardoor komt er ruimte voor het particuliere bedrijfsleven om de concurrentiepositie ten opzichte van het buitenland te verbeteren en perspectief te bieden voor een gunstige economische ontwikkeling van het land, welke mede dienstbaar kan zijn als een gezonde basis voor de financiering van de sociale zekerheid in de toekomst. Een afslanking van de sociale zekerheid is naar het oordeel van dit deel van de Raad ook nodig om het beroep op die sociale zekerheid waar mogelijk te beperken. Afslanking zou voorts meer ruimte bieden voor het dragen van verantwoordelijkheden in kleinere leef- en samenwerkingsgemeenschappen, waaronder individuele ondernemingen. Volgens dit deel van de Raad is het vergroten van het verschil tussen loon en uitkering aanvaardbaar, omdat het Nederlandse stelsel van sociale zekerheid – met name waar het gaat om het niveau van de bovenminimale uitkeringen en de duur van de arbeidsongeschiktheidsuitkeringen – thans te veel afwijkt van de regelingen in omliggende landen.

Ook de meerderheid van de kroonleden van de Sociaal-Economische Raad is van oordeel dat een herziening van het stelsel mede een belangrijke bijdrage dient te leveren aan een terugdringing van de collectieve uitgaven, omdat in redelijkheid kan worden aangenomen dat mede langs die weg het perspectief voor een gunstige economische ontwikkeling van het land verbetert, waardoor te zelfde tijd een gezonde basis voor de financiering van de sociale zekerheid in de toekomst wordt gelegd. Het vraagstuk van de financierbaarheid wordt naar het oordeel van dat deel van de Raad voor een belangrijk deel veroorzaakt door het omvangrijke beroep dat wordt gedaan op de arbeidsongeschiktheids- en werkloosheidsregelingen. De oplossingen van dat vraagstuk eist daarom, naast een beleid, gericht op bevordering van economische groei, het creëren van werkgelegenheid en het op verantwoorde wijze spreiden van de bestaande werkgelegenheid, maatregelen ten aanzien van het niveau en de duur van de uitkeringen bij arbeidsongeschiktheid en werkloosheid. Dit deel spreekt voorts uitdrukkelijk uit dat een gezonde economische ontwikkeling vereist dat iedere herziening van het stelsel wordt gericht op de totstandkoming van een consistent en in zichzelf rechtvaardig stelsel, dat sociale zekerheid biedt aan degenen die gedwongen zijn een beroep te doen op de sociale zekerheidsregelingen.

De vertegenwoordigers van werknemersorganisaties in de SER en een aantal Kroonleden zijn ten principale van oordeel, dat het realiseren van bezuinigingen in de sociale zekerheidsuitgaven op korte termijn geen uitgangspunt dient te zijn voor een herziening van het stelsel van sociale zekerheid bij werkloosheid en arbeidsongeschiktheid. Dit deel van de Raad erkent, dat de betaalbaarheid van de sociale zekerheid een belangrijk maatschappelijk en sociaal-economisch vraagstuk is, dat voor een belangrijk deel wordt veroorzaakt door het omvangrijke beroep dat op de regelingen wordt gedaan. Het beleid moet daarom primair gericht zijn op het terug-



dringen van dat beroep door middel van een actief werkgelegenheidsbeleid en het zoveel mogelijk spreiden van bestaande werkgelegenheid. Indien dit beleid niet tot stand zou komen, zou naar de mening van dit deel van de Raad ook na aanpassingen in niveau en duur op den duur de betaalbaarheid weer in discussie worden gebracht en zouden wederom omvangrijke bezuinigingen in de sfeer van de uitkeringen worden aangekondigd. De volume-ontwikkeling zou naar het oordeel van dit deel van de Raad moeten worden opgebracht door middel van premie- en belastingheffing.

De stellingname met betrekking tot de ombuigingsnoodzaak van de verschillende geledingen binnen de SER wordt uiteraard weerspiegeld in de verschillende uitwerkingen van de uitkeringsregelingen bij werkloosheid en arbeidsongeschiktheid die deze geledingen voorstaan. De stelsels, uitgewerkt door de vertegenwoordigers van de werknemersorganisaties FNV en CNV leiden tot belangrijk hogere kosten dan het stelsel, zoals dat gold ten tijde van de verzending van de adviesaanvraag, en dus tot nog veel hogere kosten in vergelijking met het stelsel zoals dat sedertdien met name op het punt van de uitkeringsniveaus is bijgesteld.

Voor de alternatieve stelsels, ingebracht door de vertegenwoordiger van de vakcentrale MHP en door een minderheid van de kroonleden geldt, dat ten opzichte van de situatie ten tijde van het verzenden van de adviesaanvraag enige bezuinigingen worden bereikt. Vergeleken met het stelsel, zoals dat sedertdien is gewijzigd, betekenen beide standpunten evenwel een toename van de kosten. Het standpunt van de meerderheid van de kroonleden van de SER houdt een zekere ombuiging, ook ten opzichte van het huidige stelsel, in. Die ombuigingen zijn groter in het door de vertegenwoordigers van de ondernemers voorgestelde complex van maatregelen.

Het verwijt dat het kabinet – onder meer ook door de Vereniging van Nederlandse Gemeenten en DIVOSA – is gemaakt, dat hoofdmotief om te komen tot stelselherziening zou zijn geweest de wens of de noodzaak om te komen tot bezuinigingen op de uitkeringen, wijzen wij van de hand. Aanpassing van de uitkeringsregelingen aan de omvang en het structurele karakter van de niet-activiteit en aan de zich wijzigende opvattingen over de rol van de man en vrouw in samenleving en gezin zijn minstens zo belangrijke drijfveren. Het presenteren echter van een om die redenen aangepast stelsel, zonder daarbij te vermelden dat en hoe de noodzaak tot het terugdringen van de collectieve uitgaven daarop van invloed moet zijn, zou volstrekt ongeloofwaardig zijn geweest. Terugdringen van de collectieve uitgaven blijft doelstelling van het regeringsbeleid. Het opvangen van een toeneming van de collectieve lasten door verhoging van premies en/of belastingen, zoals door de vertegenwoordigers van de werknemersorganisaties in de SER genoemd, vormt daarvoor geen alternatief.

Het kabinet geeft de voorkeur aan een pakket, waarin de minimumuitkeringen zoveel mogelijk worden ontzien. Dat betekent, dat het kabinet de zeer rigoreuze verlaging van de sociale minima zoals in de SER voorgestaan door de vertegenwoordigers van de ondernemersorganisaties, afwijst.

Voor een beperking van de duur van de loongerelateerde uitkeringen bij (medische-arbeidskundige) arbeidsongeschiktheid, zoals voorgesteld door een deel van de ondernemersvertegenwoordiging in de SER, acht het kabinet – zoals in de adviesaanvraag overigens al werd vermeld – de tijd nog geenszins rijp. Deze gedachte heeft in de maatschappelijke en politieke discussie, die op de verzending van de adviesaanvraag is gevolgd, slechts zeer beperkte bijval gekregen. Het kabinet is niet zo ver dat het realisering van deze gedachte in de toekomst wil uitsluiten, maar voor het zo ver is, dient nog nadere studie te worden verricht, met name betreffende de positie van zwaar gehandicapten, wier kansen op betaalde arbeid ook bij een betere werkgelegenheidssituatie en bij begeleiding op nihil moeten worden gesteld. Daarnaast moet de positie van diegenen, wier arbeidsongeschiktheid het gevolg is van een arbeidsongeval of van een beroepsziekte, nader worden gezien.

Elimineert men deze twee factoren – verlaging van de sociale minima en beperking van de duur van de loongerelateerde uitkering bij medisch-arbeidskundige-arbeidsongeschiktheid – uit de voorstellen van de organisaties van ondernemers, die wat betreft ombuigingsresultaat de voorstellen van het kabinet in de adviesaanvraag het dichtst benaderen, dan blijken ook die voorstellen niet een voldoende invulling. De afwijzing van een drastische verlaging van het niveau van de sociale minima brengt met zich, dat een lager uitkeringspercentage dan 70, althans tot het niveau van het minimumloon, niet tot de in overweging te nemen opties behoort. Een uitkeringspercentage van 60, zoals voorgesteld door de organisaties van ondernemers, zou immers bij handhaving van de bestaande norm voor het sociaal minimum voor een alleenstaande leiden tot de situatie, dat voor alleenstaanden, die werkend het minimumloon of niet veel meer verdienen bij voorbeeld werkloosheid de loondervingsuitkering niet voldoende zou zijn om de bedoelde norm te bereiken, zodat zij in veel gevallen naast die uitkering tevens op bijstand aangewezen zouden raken. De beoogde logische samenhang in niveau tussen loondervingsuitkering, toeslag en bijstand zou op die manier worden gefrustreerd.

De conclusie dringt zich op, dat voorstellen om met ingang van 1 mei 1986 terug te keren naar uitkeringspercentages, hoger dan 70 niet tot de mogelijkheden behoort. Daarnaast moet worden geconstateerd, dat invoering van een glijdende schaal zowel met het oog op de voor 1986 beoogde ombuigingen als met het oog op de structureel noodzakelijke bezuinigingen een belangrijk element zou zijn. Dit geldt ook voor het systeem van halfjaarlijkse verlaging van de uitkering bij werkloosheid tot het sociaal minimum voor een alleenstaande.

Niettemin doen wij thans geen voorstellen tot invoering van een glijdende schaal. Naast de unanieme afwijzing door de SER speelt hierbij een rol, dat ook het kabinet – zoals reeds uit de adviesaanvraag bleek – er de voorkeur aan geeft de equivalentie in de sfeer van de loondervingsregelingen zoveel mogelijk te bevorderen. Een glijdende schaal aan de kant van de uitkeringen zou alleen dan geen inbreuk op de equivalentie betekenen, als tegelijkertijd ook aan de premiekant een glijdende schaal zou worden ingevoerd. Daarvoor zou een totale herziening van de heffingsystematiek moeten worden gerealiseerd. Het is onmogelijk een dergelijke herziening per 1 mei 1986 te realiseren. Daar komt bij, dat wij twijfelen aan de hanteerbaarheid van wat in feite neer zou komen op heffing van een degressieve premie naast heffing van een progressieve loonbelasting.

Het niet voorstellen van een glijdende schaal heeft uiteraard gevolgen voor de mate, waarin ombuigingen door middel van het pakket maatregelen stelselherziening kunnen worden gerealiseerd. In hoofdstuk 5 van deze toelichting wordt op de omvang van de ombuigingen teruggekomen.

### **2.3. Stelselkeuze**

De uitgangspunten van het stelsel van sociale zekerheid kunnen aldus de adviesaanvraag worden samengevat in een viertal begrippenparen. Dat zijn:

1. collectief en privaat;
2. loondervingsfunctie en minimumbehoeftefunctie;
3. equivalentie en solidariteit;
4. individualisering en rekening houden met behoefte/draagkracht.

De onder 2 tot en met 4 genoemde begrippenparen betreffen de uitgangspunten voor de sociale zekerheid zelf. Deze drie begrippenparen hangen nauw met elkaar samen. Zij vormen de basis voor twee verschillende typen inkomensvervangende regelingen en tevens voor het toedelen van de primaire verantwoordelijkheid voor die regelingen.

In de regelingen met een loondervingsfunctie is veelal sprake van equivalentie en in belangrijke mate van individualisering. Daar bij het gedurende bepaalde periode opvangen van de gevolgen van loonderving

primair de arbeidsvoorwaarden in het geding zijn ligt de primaire verantwoordelijkheid voor deze fase bij de sociale partners. Voor uitkeringsregelingen met een dergelijke achtergrond is de verzekeringsvorm het meest aangewezen. Anders ligt dit met de regelingen met een minimumbehoeftefunctie. Daar staat de solidariteit voorop, wordt rekening gehouden met draagkrachtverschillen en gaat het primair om de verantwoordelijkheid van de gemeenschap als geheel. Deze moet er voor zorgen, dat haar leden worden gevrijwaard van gebrek, op voorwaarde dat zij zelf het redelijke doen om zich die vrijwaring te verschaffen.

Overeenkomstig de gegeven indeling van de uitgangspunten van de inkomensvervangende regelingen worden in de adviesaanvragen 2 alternatieven voor een uitkeringssysteem onderscheiden, te weten:

- een twee trajecten-systeem en
- een systeem van loondervingsregelingen met vangnet.

In een twee trajecten-systeem kan een algemene basisregeling tot aan het sociaal minimumniveau en een aanvullende regeling in geval van loonderving vanaf het sociaal minimumniveau onderscheiden worden. De basisregeling dekt zowel vanuit de minimumbehoeftefunctie als vanuit de loondervingsfunctie risico's tot het minimumloon, met een differentiatie van de uitkering naar gezinssituatie en gezinsinkomen. In een systeem van loondervingsregelingen met vangnet staat de individuele uitkering vanuit de loondervingsfunctie voorop. Pas wanneer vanuit de loondervingsfunctie geen of niet langer uitkeringsrechten bestaan of het uitkeringsniveau beneden het voor de gezinssituatie gedifferentieerde sociaal minimum komt, wordt op basis van de minimumbehoeftefunctie (het vangnet) een vervangende of een aanvullende uitkering verstrekt.

Het kabinet heeft in de adviesaanvraag voorkeur uitgesproken voor een systeem van loondervingsregelingen met vangnet. De voornaamste overweging daartoe vormde, dat in dit systeem de loondervingsfunctie en de minimumbehoeftefunctie van de inkomensvervangende regelingen duidelijker worden onderscheiden dan in een twee trajecten-systeem. Een duidelijk onderscheid terzake is van belang, omdat het tevens een grens markeert voor de verdeling van de primaire verantwoordelijkheid voor de sociale zekerheid tussen de sociale partners en de overheid. De loondervingsfunctie moet in de eerste plaats – als verlengstuk van de arbeid, arbeidsinkomsten en arbeidsvoorwaarden – tot de verantwoordelijkheid van de sociale partners gerekend worden. De voorkeur van het kabinet voor een systeem van loondervingsverzekeringen met vangnet wordt, zoals gezegd, gedeeld door de SER.

Het kabinet is, overeenkomstig de adviesaanvraag en mét de SER, van oordeel dat voor de regelingen met een loondervingsfunctie de equivalentie en de individualisering van uitkeringsrechten gehandhaafd dienen te blijven en waar mogelijk scherper omlind dienen te worden.

Het begrippenpaar collectief en privaat geeft de grens aan tussen wat in het kader van de sociale zekerheid moet worden geregeld en wat daar buiten valt. Het gaat hierbij om de vraag hoever de bemoeienis van de overheid gaat en wat aan de eigen verantwoordelijkheid van individuen en maatschappelijke groeperingen moet worden overgelaten. Tussen deze twee uitersten liggen de semi-collectieve regelingen, gebaseerd op afspraken tussen werkgevers- en werknemersorganisaties of beroepsgenoten. De verhouding tussen collectief en privaat betreft derhalve niet inhoudelijk de sociale zekerheid.

Hetgeen in de wet wordt vastgelegd is te beschouwen als een vaste, verplichte basiszekerheid, die generaal van karakter is. Sociale partners zijn in beginsel vrij regelingen te treffen die strekken tot aanvullende zekerheid qua niveau en/of duur. In de adviesaanvraag wordt op dit punt gesteld, dat de overheid de uitkomsten van de onderhandelingen in beginsel moet aanvaarden. Wel draagt de overheid ten aanzien van de door sociale partners overeengekomen sociale zekerheidsregelingen eenzelfde verantwoordelijkheid als ten aanzien van de ontwikkeling van lonen en arbeids-

voorwaarden in het algemeen. Slechts voor zover die ontwikkeling conflicteert met de uiteindelijke verantwoordelijkheid van de overheid voor het functioneren van de nationale economie kan er uiteindelijk reden tot bemoeienis zijn. Voor (de ontwikkeling van) arbeidskosten, die niet voortvloeien uit door de wettelijke sociale zekerheid opgelegde verplichtingen, kan de overheid geen directe verantwoordelijkheid nemen.

De SER heeft ten aanzien van bovenwettelijke uitkeringsregelingen het standpunt ingenomen, dat ook bij een gewijzigd stelsel van sociale zekerheid de contractsvrijheid van sociale partners en individuele werkgevers en werknemers als uitgangspunt moet worden genomen.

De werknemersleden en vier kroonleden trekken hieruit de conclusie, dat bij gelegenheid van de stelselherziening geen inbreuk op die vrijheid moet worden gemaakt. De ondernemersleden en de meerderheid van de kroonleden is van mening dat bij realisering van de stelselherziening moet worden voorkomen dat een lastenverzwaring optreedt in de bovenwettelijke, veelal op cao's gebaseerde regelingen. Anders zou volgens dit deel van de Raad afbreuk worden gedaan aan één van de doelstellingen van het bezuinigingsbeleid, te weten het streven naar rendementsherstel en arbeidskostenmatiging in het bedrijfsleven.

Noch in het voorliggende wetsvoorstel, noch in spoedig in te dienen Invoeringswet stelselherziening worden voorstellen gedaan die de contractsvrijheid zouden beperken. Bovenwettelijke uitkeringen hebben geen enkele invloed op de wettelijke werkloosheids- en arbeidsongeschiktheidsuitkering. Voor de vaststelling van de hoogte van de loondervingsuitkering is alleen van belang in hoeverre er, als gevolg van verwerven van inkomen, een wijziging optreedt in de mate van werkloosheid of arbeidsongeschiktheid. Vrijheid op dit punt is dus onverkort uitgangspunt.

Het vorenstaande laat echter onverlet de regelingen in het kader van de minimumbehoeftefunctie. Daarbij zullen bovenwettelijke uitkeringen niet buiten beschouwing kunnen blijven. Terzake moge verwezen worden naar de memorie van toelichting op de Toeslagenwet.

Genoemde vrijheid van sociale partners moet naar de opvatting van het kabinet ook inhouden, dat dergelijke regelingen in beginsel door bedrijfsverenigingen kunnen worden uitgevoerd, wanneer de sociale partners zulks wensen. Het komt het kabinet echter ongewenst voor, dat zulke aanvullende regelingen gefinancierd zouden kunnen worden uit de wachtgeldfondsen, waaruit ook het wettelijke deel van de sociale zekerheid wordt gefinancierd. Op dit wezenlijke terrein is een strikte scheiding noodzakelijk. Daarmee is een duidelijke begrenzing van verantwoordelijkheden gegarandeerd. De sociale partners nemen te zamen met de overheid vanuit haar macro-economische verantwoordelijkheid voor de ontwikkeling van premie- en lastendruk deel in het beheer van het wettelijke deel van de sociale zekerheid. De aanvullende regelingen, die volledig tot het terrein van de sociale partners horen, staan daarvan in de ogen van het kabinet los. In deze voorstellen is derhalve niet voorzien in de mogelijkheid om aanvullende regelingen vanuit het wachtgeldfonds te financieren.

## **2.4. Uitkeringsduur**

### *2.4.1. Duur bij werkloosheid en bij arbeidsongeschiktheid*

In de adviesaanvraag werd uitvoerig aandacht geschonken aan de verhouding tussen de uitkeringsrechten bij werkloosheid en bij arbeidsongeschiktheid. Geconstateerd werd, dat er zowel wat betreft niveau als wat betreft duur grote verschillen bestonden. De vraag naar de rechtvaardiging van die verschillen werd nadrukkelijk aan de orde gesteld.

Inmiddels zijn de niveau-verschillen tussen de uitkeringen bij werkloosheid en bij arbeidsongeschiktheid verdwenen.

Waar het betreft een beperking van de verschillen in uitkeringsduur bij werkloosheid en bij arbeidsongeschiktheid kan worden gewezen op de met



ingang van 1 januari 1985 gerealiseerde verlenging van de uitkeringsduur (op sociaal minimumniveau) van werklozen ouder dan 50 jaar. Deze verlenging had ten doel te voorkomen, dat de betrokkenen vóór de datum, waarop de structurele herziening van het stelsel zou worden doorgevoerd, aangewezen zouden raken op de bijstand.

De vraag, of verkleining van die verschillen uitgangspunt voor de stelselherziening moet zijn, heeft de SER unaniem bevestigend beantwoord, in die zin, dat gelijktrekking naar het oordeel van de SER slechts toelaatbaar is voor zover het verschil in karakter tussen werkloosheid en arbeidsongeschiktheid dat toelaat. In de verschillende standpunten wordt de gelijktrekking op geheel verschillende wijze meer of minder gerealiseerd. Zoals ook in de adviesaanvraag reeds werd onderkend, zijn op dit punt twee uitersten denkbaar: beperking van de duur van de loongerelateerde uitkering bij arbeidsongeschiktheid of opheffing van de bestaande beperking in duur bij werkloosheid. In de adviesaanvraag koos het kabinet voor de structurele situatie voor een tussenweg: een beperkte duur van de loongerelateerde uitkering bij werkloosheid en bij arbeidsongeschiktheid, met daarna tot het 65ste jaar een individueel recht op een uitkering op sociaal minimumniveau. Deze situatie wordt in het advies van de SER nog het dichtst benaderd in het standpunt van een deel van de vertegenwoordigers van de ondernemersorganisaties, zij het met dit belangrijke verschil, dat de in dit standpunt opgenomen speciale loondervingsvoorziening, die van betekenis wordt na het bereiken van de maximumduur van de loongerelateerde uitkering, in feite niet voorziet in individuele uitkeringsrechten, omdat het recht op die uitkering mede afhankelijk wordt gesteld van inkomen uit arbeid of vermogen van de partner van de uitkeringsgerechtigde.

De organisaties van werknemers zijn, blijkens het advies van de SER van 29 juni 1984, van oordeel dat gelijktrekking primair moet worden gerealiseerd door verbetering van de uitkeringsrechten voor langdurig werklozen.

De FNV gaat voor de structurele situatie uit van een onbeperkte duur van het recht op een loongerelateerde uitkering bij werkloosheid en bij arbeidsongeschiktheid, met enig verschil in niveau ten nadele van vooral jongere werklozen. Voor de FNV is met name onaanvaardbaar, dat werkloze werknemers ingevolge de huidige wetgeving, ook wanneer zij een langdurig arbeidsverleden hebben gehad en als gevolg van structurele aanpassingsproblemen in het bedrijfsleven werkloos zijn geworden, uiteindelijk zijn aangewezen op bijstandsverlening en uitsluitend op basis van het behoeftigheids criterium een minimuminkomen ontvangen. De financiële problematiek rondom de collectieve uitgaven maakt volgens de FNV een – niet nader aangeduide – overgangsregeling noodzakelijk.

Ook het CNV opteert voor de structurele situatie voor een onbeperkte duur van de loongerelateerde uitkering bij werkloosheid. Anders dan de FNV gaat het CNV uit van een gelijk uitkeringspercentage (75) bij werkloosheid en bij arbeidsongeschiktheid. Realisering van een aldus ingericht stelsel is naar het oordeel van het CNV, gelet op de huidige financiële problematiek rondom de collectieve uitgaven, niet op korte termijn mogelijk. Uitgaande van de financiële randvoorwaarde, dat de collectieve uitgaven, afgezien van de effecten van de gelijke behandeling van mannen en vrouwen, niet mogen toenemen, komt de CNV voor de korte termijn tot een loongerelateerde uitkering bij werkloosheid van 4 jaar. Daarna volgt tot het 65ste jaar een minimumuitkering, die zich van de bijstand hierin onderscheidt, dat slechts wordt getoetst op inkomen uit arbeid van betrokkene en zijn of haar partner.

De vakcentrale MHP stelt in het SER-advies van 29 juni 1984, dat het grote verschil in uitkeringsrechten bij werkloosheid en bij arbeidsongeschiktheid maatschappelijk niet aanvaardbaar is. Gelijktrekking moet ook volgens de vakcentrale MHP een belangrijke beleidsdoelstelling zijn. In het door deze vakcentrale bepleite stelsel wordt in beginsel voorzien in een aan het loon gerelateerde uitkering bij werkloosheid tot het 65ste jaar, zij het dat na zekere – van leeftijd en premiejaren afhankelijke – periode rekening moet

worden gehouden met het inkomen uit arbeid of vroegere arbeid van de partner.

Ook het alternatief, ontwikkeld door de minderheid van de kroonleden van de SER, voorziet in een onbepaalde duur van de loongerelateerde uitkering bij werkloosheid. Het stelsel dient naar het oordeel van dit deel van de Raad individueel rechtvaardig te zijn en te voldoen aan de doelstelling van de sociale verzekering, te weten het bieden van inkomensgarantie aan degenen die voor hun inkomen zijn aangewezen op het verrichten van arbeid en daartoe als gevolg van werkloosheid of arbeidsongeschiktheid niet in de gelegenheid zijn (gesteld). Met name de rechtvaardigheidseisen moet volgens dit deel leiden tot een onbepaalde duur van de loongerelateerde uitkering bij werkloosheid, zij het dat met name bij werkloosheid zwaardere toelatingseisen moeten gelden dan thans het geval is.

Het standpunt van de meerderheid van de kroonleden van de SER, zoals verwoord in het advies van 29 juni 1984 voorziet – evenmin als het standpunt van de vertegenwoordiger van de landbouworganisaties en het midden- en kleinbedrijf – in een gelijke duur van het recht op een loongerelateerde uitkering bij werkloosheid en bij arbeidsongeschiktheid.

De meerderheid van de kroonleden is van oordeel, dat de verzekeringsgedachte en overwegingen van sociale rechtvaardigheid moeten leiden tot een onbepaalde uitkeringsduur ter zake van de medisch-arbeidskundige component van de arbeidsongeschiktheid. Met betrekking tot de werkloosheidsverzekering moet naar het oordeel van dit deel van de Raad overwogen worden dat een financiële inspanning om een onbepaalde uitkeringsduur te verzekeren ten koste kan gaan van evenzeer noodzakelijke offers voor het scheppen en herverdelen van werk. Voorts kan naar de mening van dit deel een onbepaalde uitkeringsduur bij werkloosheid de sociaal onwenselijke deling van de maatschappij in werkenden en onvrijwillig werklozen verscherpen en bestendigen. Dit deel van de Raad aanvaardt daarom de beperking van de uitkeringsduur voor de loongerelateerde werkloosheidsuitkering afhankelijk van de leeftijd van de werkloze werknemer variërend van 1/2 tot 5 jaar, terwijl daarna gedurende een tussenfase van 1 jaar een individuele uitkering op minimumniveau wordt toegekend zonder inkomens- en vermogenstoets. Daarna is betrokkene aangewezen op bijstandsuitkering, waarbij dit deel pleit voor het laten vervallen van de vermogenstoets wanneer de verzekeringsuitkering na het 54e levensjaar wordt beëindigd.

Het standpunt van de vertegenwoordigers van de landbouworganisaties en van het midden- en kleinbedrijf komt wat betreft de duur van het recht op een loongerelateerde uitkering bij werkloosheid overeen met dat van de overige organisaties van ondernemers, dat neer zou komen op een per verzekerd jaar met 2 maanden toenemende duur. Voorlopig moet worden volstaan met een koppeling aan de leeftijd van betrokkene, die leidt tot een uitkeringsduur van 2 maanden voor 19-jarigen, oplopend tot 6 1/2 jaar voor degene die 58 1/2 jaar oud is.

In de visie van de andere ondernemersorganisaties geldt dit schema zowel bij werkloosheid als bij arbeidsongeschiktheid, zij het dat er bij arbeidsongeschiktheid een jaar ziekengeld aan voorafgaat. De vertegenwoordigers van de landbouworganisaties en van het midden- en kleinbedrijf wijzen daarentegen een beperking van de uitkeringsduur van de loongerelateerde uitkering bij arbeidsongeschiktheid ter zake van de medisch-arbeidskundige component af.

Naast deze in de SER geformuleerde standpunten met betrekking tot de uitkeringsduur kan onder meer nog worden gesteld het standpunt van de Vereniging van Nederlandse Gemeenten. Deze spreekt zich niet uit over de arbeidsongeschiktheidsuitkeringen. Wat betreft de duur van de loongerelateerde uitkering bij werkloosheid komt de VNG uit op 2 jaar en voor werklozen, ouder dan 57 1/2 jaar, totdat zij 65 zijn. Daarna komen betrokkenen in aanmerking voor een minimumuitkering op grond van een werknemersvoorziening. Die uitkering wordt het eerste jaar alleen getoetst aan het gezinsinkomen en vervolgens ook aan het vermogen.

Hiervoor is er al op gewezen, dat in de adviesaanvraag is gemeld, dat het kabinet niet voornemens is deze kabinetsperiode te komen met voorstellen tot beperking van de duur van het recht op een loongerelateerde uitkering bij medisch-arbeidskundige arbeidsongeschiktheid. Het advies van de SER van 29 juni 1984 en ook de andere adviezen en voorstellen die ons hebben bereikt, hebben hierin geen wijziging gebracht. Zoals hierboven bleek, heeft binnen de SER alleen een deel van de vertegenwoordigers van de ondernemersorganisaties geadviseerd om reeds nu een dergelijke beperking in te voeren. De andere standpunten komen neer op een afwijzing van een dergelijke beperking, ook in de verder verwijderde toekomst. Wij blijven niettemin bij onze constatering in de adviesaanvraag, dat de relevante gevolgen van werkloosheid enerzijds en van arbeidsongeschiktheid anderzijds (bezien van uit de optiek van de loondervingsfunctie) gelijk zijn, namelijk verlies van arbeidsinkomsten. Ook een mogelijke extra belasting in materiële of immateriële sfeer die het gevolg kan zijn van arbeidsongeschiktheid vormt voor het kabinet onvoldoende redenen om een groot verschil in uitkeringsrechten zonder meer te aanvaarden. De extra belasting in materiële sfeer dient immers opgevangen te worden door middel van voorzieningen, zowel in de sfeer van de gezondheidszorg als binnen de arbeidsongeschiktheidsregelingen.

Voor de belasting in immateriële sfeer, die naar haar aard verschilt van die van werkloosheid en die wellicht ook qua intensiteit met de intensiteit van de belasting van werkloosheid verschilt, zou eveneens allereerst gedacht moeten worden aan instrumenten in de sfeer van voorzieningen en begeleiding.

In het advies van de SER van 29 juni 1984 wordt gewezen op het verschil in karakter tussen werkloosheid en arbeidsongeschiktheid. Gesteld wordt ook in paragraaf V.2.1-3, onder letter c, waar wordt verwezen naar het Advies vermijdbaar verzuim wegens ziekte en arbeidsongeschiktheid van 12 februari 1982, dat het werkloosheidsrisico en het arbeidsongeschiktheidsrisico niet gelijk kunnen worden gesteld. In het advies over de stelselherziening worden aan de hand van het oordeel van de SER relevante verschillen verder geen beschouwingen gewijd.

Alles bijeen genomen geeft dit advies ons geen afdoende redenen om terug te komen op de in de adviesaanvraag geformuleerde conclusie dat er, geredeneerd vanuit de loondervingsfunctie van de betrokken regelingen, goede argumenten zijn om te streven naar minder sterk uiteenlopende uitkeringsregimes bij werkloosheid en bij arbeidsongeschiktheid. Wij zijn er echter na ontvangst van het advies van de SER van 29 juni 1984 nog sterker dan voorheen van overtuigd, dat de gedachte van een meer op elkaar afstemmen van die uitkeringsrechten, met name als dat zou inhouden een beperking van het recht op een loongerelateerde uitkering bij medisch-arbeidskundige arbeidsongeschiktheid, maatschappelijk geenszins gemeengoed is. Een genuanceerde benadering van deze problematiek is geboden. Daarbij moet met de praktische en vooral de psycho-sociale problemen, die aan een uitwerking in die richting zijn verbonden, terdege rekening worden gehouden.

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

Zoals gezegd, is er naar ons oordeel geen aanleiding om terug te komen op het uitgangspunt – gegeven de omvang en het structurele karakter van de huidige niet-activiteit en in verband daarmee de grote mate van overeenstemming tussen de maatschappelijke gevolgen van langdurige werkloosheid en arbeidsongeschiktheid – de uitkeringsregimes voor werklozen en voor arbeidsongeschikten zoveel mogelijk naar elkaar toe te buigen. Gegeven het feit, dat thans geen voorstellen worden gedaan tot beperking van de duur van de loongerelateerde uitkering bij medisch-arbeidskundige arbeidsongeschiktheid, is de vraag, hoe op dit moment reeds ook op het terrein van de uitkeringsduur de verschillende regimes dichter bij elkaar kunnen worden gebracht.

De in de SER en door de VNG ingenomen standpunten ter zake van de uitkeringsduur bij werkloosheid zijn hierboven reeds beschreven. In veel van die standpunten heeft verbetering van de uitkeringsrechten voor langdurig werklozen de hoogste prioriteit. Die prioriteitstelling leidt dan tot een keus voor een onbeperkte duur van de loongerelateerde uitkering bij werkloosheid. Wij zijn – met onder andere de meerderheid van de kroonleden – van oordeel dat een keus voor een dergelijk systeem niet de beste keus is. Nog afgezien van de kosten, die een dergelijke keus met zich brengen zou, is een systeem met bij werkloosheid tot het 65ste jaar een loongerelateerde uitkering sociaal-maatschappelijk niet wenselijk, met name omdat zo iets naar ons oordeel zou leiden tot een onaanvaardbare vergroting van het verschil in uitkeringsrechten tussen diegenen, die aan het arbeidsproces hebben deelgenomen en diegenen, die daaraan, veelal buiten hun schuld, niet toekomen, de redengeving voor dat verschil in uitkeringsrechten, te weten het wel of niet als werknemer hebben gewerkt of – anders gezegd – het gedurende enige tijd verzekerd zijn geweest, verliest immers aan overtuigingskracht naar mate dat werken verder in het verleden ligt.

Eén en ander leidt ons tot de conclusie, dat het recht op een loongerelateerde uitkering bij werkloosheid in ieder geval een in duur beperkt recht zal moeten blijven. Wij voelen ons in dat standpunt – dat ook reeds werd ingenomen in de adviesaanvraag – gesteund door de meeste kroonleden van de SER, door de vertegenwoordigers van de organisaties van ondernemers in de SER en voorts ook door de Vereniging van Nederlandse Gemeenten. Ten aanzien van de duur, waarvoor zou moeten worden gekozen, is in de adviesaanvraag het standpunt ingenomen, dat een koppeling aan de duur van het arbeidsverleden van betrokkene – voorshands om praktische redenen te benaderen via de leeftijd – de voorkeur verdient. Die voorkeur wordt ingegeven door overwegingen van tweeërlei aard. In de eerste plaats wint de redengeving voor het verschil in uitkeringsrechten tussen ex-werknemers en anderen aan overtuigingskracht, naar mate het werknemerschap langer heeft geduurd. Bovendien past een met het arbeidsverleden toeneemende duur van de loongerelateerde uitkering goed in de wijze waarop de gedeelde verantwoordelijkheid tussen overheid en bedrijfsleven in een herzien stelsel gestalte zou moeten krijgen, in die zin, dat de primaire verantwoordelijkheid van het bedrijfsleven – sociale partners – meer de nadruk krijgt naar mate de uitkeringsgerechtigde langer aan het arbeidsproces heeft deelgenomen.

De gedachte van het leggen van een zeker verband tussen de duur van het arbeidsverleden en de inhoud van het recht op uitkering heeft in de in het SER-advies van 29 juni 1984 opgenomen standpunten op uiteenlopende wijze weerklank gevonden.

Alleen in de alternatieven ontwikkelt door het CNV en door een minderheid van de kroonleden speelt een dergelijk verband in het geheel geen rol. In de voorstellen van de zijde van de VNG is de rol van de leeftijd slechts beperkt doordat – aanhakend bij de bestaande situatie – een caesuur wordt aangebracht bij de leeftijd van 57½ jaar. In de voorstellen van de zijde van de FNV is de duur van het arbeidsverleden niet van invloed op de duur van het uitkeringsrecht, maar wel op het niveau van de uitkering, waarop bij werkloosheid recht bestaat. De FNV acht een differentiatie in de hoogte van de werkloosheidsuitkering gewenst mede gezien de geringere kansen van oudere werknemers op de arbeidsmarkt. Zo'n differentiatie betekent ook dat degenen die langdurig premie hebben betaald daaraan – zij het in bescheiden mate – extra uitkeringsrechten kunnen ontlenen.

In de systematiek, voorgesteld door de FNV, bedraagt het uitkeringspercentage voor diegene, die nog geen 5 jaar arbeidsverleden heeft, steeds 70. Voor wie deze grens wel heeft overschreden loopt dat percentage met de leeftijd op tot 80 voor werklozen tussen 60 en 65 jaar.



In de voorstellen van de vakcentrale MHP wordt een verband gelegd tussen arbeidsverleden en leeftijd en de duur en niveau van de loongerelateerde uitkering. Deze factoren zijn bepalend voor het tempo, waarin de loongerelateerde uitkering wordt verminderd van 70% naar 65% van het laatstverdiende loon, en voor het tijdstip waarop de werkloze geconfronteerd wordt met een toets op het inkomen van zijn partner.

In de uitkeringsregeling bij werkloosheid, zoals die wordt voorgesteld door de vertegenwoordigers van de organisaties van ondernemers, is het arbeidsverleden – voorshands via een fictie: de leeftijd – bepalend, niet alleen voor het uitkeringsniveau (oplopen van 60% tot 70%) maar ook voor de uitkeringsduur. Dit laatste geldt ook voor het stelsel, voorgesteld door de meerderheid van de kroonleden, dat voor de precieze invulling van de relatie uitkeringsduur/leeftijd verwijst naar de invulling door het kabinet in de adviesaanvraag.

Het vorenstaande in aanmerking genomen zijn wij van oordeel, dat – uitgaande van ons hierboven toegelichte standpunt, dat het recht op een aan het loon gerelateerde uitkering bij werkloosheid van beperkte duur moet zijn – voor een koppeling van die duur aan het arbeidsverleden en/of de leeftijd van de uitkeringsgerechtigde voldoende argumenten bestaan.

Bij de voorgestelde uitkeringsduur per leeftijdsgroep zal de gemiddelde uitkeringsduur voor alle leeftijdsgroepen tezamen uitkomen op ongeveer twee en een half jaar. Uitgaande van cijfers over aantallen uitkeringsgerechtigden krachtens de WW en de WWV in 1984, bedroeg het aandeel van de leeftijdsgroepen met een uitkeringsduur van maximaal 2,5 jaar (dus 44 jaar en lager) ca. 70%. De gemiddelde uitkeringsduur van deze groep bedroeg toen 1,6 jaar. De leeftijdsgroepen met een uitkeringsduur van meer dan 2,5 jaar (45–65) maakten ca. 30% uit van het totale bestand. De gemiddelde duur voor deze groep bedroeg 3,8 jaar.

Wij zijn, overeenkomstig de adviesaanvraag, van oordeel dat gegeven ook de financiële mogelijkheden een langere uitkeringsduur dan gemiddeld rond de 2½ jaar niet mogelijk is. Het in de adviesaanvraag opgenomen schema beginnend met ten hoogste een half jaar recht op een loongerelateerde uitkering voor werklozen, jonger dan 23 jaar, met halve jaren tegelijk oplopend tot 4 jaar voor werklozen van 55 tot en met 59 jaar, en vervolgens tot ten hoogste 5 jaar voor werklozen van 60 jaar of ouder, past goed in deze visie. Voor werklozen tot en met 59 jaar wordt deze periode in de adviesaanvraag – en in de voorliggende voorstellen gebeurt dat ook – nog verlengd met een jaar individueel recht op een uitkering op sociaal minimumniveau (tussenfase).

Volledigheidshalve zij er hier op gewezen, dat deze termijnen, als het gaat om de werkloosheidscomponent, die het kabinet niet langer in de arbeidsongeschiktheidsuitkering wil verdisconteren, verlengd moet worden met het jaar, waarover voorafgaande aan de toetreding tot WAO en AAW recht op ziekengeld bestaat. Op zichzelf genomen zou dit verschil opgevat kunnen worden als een verschil in behandeling tussen werklozen, die tevens gedeeltelijk arbeidsongeschikt zijn, en werklozen voor wie dat niet geldt. Dit verschil echter kan naar ons oordeel niet eerder worden weggenomen dan ter gelegenheid – in de verder verwijderde toekomst – van de invoering van één loondervingswet. Het verschil zou in een eerder stadium kunnen worden verkleind door de maximumduur van de ZW – en daarmee de wachttijd van de WAO/AAW – te beperken tot een half jaar. De wenselijkheid van een dergelijke bekorting is op dit moment nog niet in die mate onderzocht, dat alle daarmee samenhangende problemen in kaart zijn gebracht. In het voorliggende pakket maatregelen stelselherziening is een dergelijk voorstel dan ook niet opgenomen.

#### *2.4.3. De arbeidsverledeneis voor recht op uitkering langer dan een half jaar*

Mede in verband met hetgeen de SER hieromtrent opmerkt is de vraag gerezen, in hoeverre reeds nu een stap kan worden gemaakt in de richting

van het koppelen van de uitkeringsduur aan het arbeidsverleden van de uitkeringsgerechtigden. In verschillende in het SER-advies van 29 juni 1984 opgenomen standpunten is sprake van verscherpte toetredingseisen doordat naast de gewone referentie-eis de eis wordt gesteld van een arbeidsverleden van een zekere duur.

In de standpunten, ingebracht door de kroonleden van de SER, wordt een toelatingseis van vijf verzekerde jaren voorgesteld. Ook in het MHP-standpunt komt een soortgelijke gedachte voor. Het standpunt van de ondernemersleden en drie kroonleden komt er – zolang de relatie tussen arbeidsverleden en uitkeringsduur nog niet volledig kan worden gelegd – op neer dat bij minder dan drie jaar onafgebroken verzekering, ongeacht de leeftijd, gedurende minder dan zes maanden recht op werkloosheidsuitkering bestaat.

Zoals ook al is gesteld in de toelichting bij wetsvoorstel 18 849 (invoering gelijke uitkeringsrechten voor mannen en vrouwen en wijziging van de duur van de WWV-uitkering) komt de door de meerderheid van de Kroonleden voorgestane entree-eis van vijf jaar werken het kabinet als maatschappelijk niet aanvaardbaar voor. Wie na bijna 5 jaar werken werkloos wordt, zou direct aangewezen raken op bijstand met de daarbij behorende inkomens- en vermogenstoets.

In genoemde toelichting werd voorts gesteld, dat wel aanvaardbaar zou zijn een systematiek, die meer aansluit bij de gedachten, ontwikkeld door de ondernemersleden. Die zou er op neerkomen, dat in die gevallen waarin – ongeacht de leeftijd van betrokkene – een arbeidsverleden van een zekere duur niet is gehaald, slechts ten hoogste recht bestaat op loondervingsuitkering van 6 maanden. Destijds werd voorgesteld aan te sluiten bij de systematiek die voor jongere werklozen al gold ingevolge de WWV: 2,5 jaar werken in de drie jaar, voorafgaande aan het intreden van de werkloosheid. Dit voorstel is, mede op aandrang van het parlement, teruggenomen, omdat in de destijds beschikbare, korte tijd, geen aanvaardbare oplossing kon worden geformuleerd voor een drietal praktische problemen, te weten:

- het feit dat de werknemers in sommige bedrijfstakken (in dit verband wordt veelal de bouw genoemd) regelmatig met relatief korte werkloosheidsperiodes worden geconfronteerd, welke periodes in de loop van drie jaar bij elkaar in veel gevallen meer dan een half jaar zouden belopen;
- het feit, dat met name herintredende gehuwde vrouwen in veel gevallen niet aan de gestelde eis zouden voldoen;

- het feit, dat werkhervatting in bepaalde omstandigheden er toe zou kunnen leiden, dat bij opvolgende werkloosheid geen recht op WWV-uitkering zou bestaan, terwijl dat recht bij de primaire werkloosheid wel bestond.

Bij amendement is het genoemde wetsvoorstel destijds zo gewijzigd, dat voor werknemers tot 35 jaar de voor die groep met de leeftijd olopende uitkeringsduur ingevolge de WWV nog met een half jaar wordt verlengd, indien de werknemer aantoont in de laatste zes jaar tenminste viereneenhalf jaar een niet-bijkomstige dienstbetrekking te hebben gehad. Van de drie hiervoor gesignaleerde, praktische problemen werd bij die gelegenheid alleen aan het eerstgenoemde enigszins tegemoet gekomen, doordat in plaats van een marge van een half jaar – het oorspronkelijke voorstel van 2,5 uit 3 – een marge van 1,5 jaar ontstond. In het verlengde van de gedachten die aan dit amendement ten grondslag lagen, wordt in de voorliggende Werkloosheidswet voorgesteld eveneens een arbeidsverleden-eis op te nemen. Daaraan moet zijn voldaan wil recht bestaan op een uitkering gedurende langer dan een half jaar. Bij de uitwerking daarvan is naar ons oordeel voor alle drie de genoemde praktische problemen een aanvaardbare oplossing gevonden. Voorgesteld wordt een arbeidsverleden-eis van 3 uit 5 jaren. Aan de problematiek van de bedrijfstakken met veelvuldig korte werkloosheidsperiodes wordt tegemoet gekomen, doordat eerst als de periodes zonder dienstbetrekking te zamen langer dan 2 jaar hebben geduurd de arbeidsverleden-eis niet wordt gehaald. Daarnaast kan er

op worden gewezen, dat in die bedrijfstakken, waarin daaraan behoefte bestaat, ook aanvullende regelingen kunnen worden overeengekomen waaraan degenen, die deze eis niet halen, ook na een half jaar werkloosheid nog rechten kunnen ontleen.

Aan het hierboven als tweede genoemde bezwaar wordt tegemoet gekomen door een regeling ter zake van het meetellen van perioden, gedurende welke niet is gewerkt in verband met de verzorging van kleine kinderen. In paragraaf 2.5.3 wordt hierop nog teruggekomen.

Het derde probleem wordt ondervangen door een regeling, die voorkomt dat men door werkhervatting in een slechtere uitkeringspositie kan komen te verkeren dan waarin men zonder werkhervatting zou hebben verkeerd.

Uitgewerkt als hierboven aangeduid is de voorgestelde aanvullende arbeidsverledeneis een regeling, die voorkomt, dat al te eenvoudig een recht op relatief langdurige werkloosheidsuitkering in het leven kan worden geroepen. Jongeren, die wegens hun leeftijd alleen al korter aan het arbeidsproces hebben deelgenomen zullen derhalve recht op een uitkering van kortere duur hebben dan ouderen van wie wordt aangenomen dat zij langer in het arbeidsproces opgenomen zijn geweest.

Ten opzichte van de voorstellen in de adviesaanvraag levert het stellen van deze eis een additionele besparing op. In hoofdstuk 5 wordt op de omvang hiervan nader ingegaan. Deze bepaling is mede nodig in verband met de voorstellen van het kabinet ter verbetering van de positie van oudere langdurig werklozen waaraan in vergelijking met de jongeren de voorkeur wordt gegeven. Deze voorstellen worden hierna in het kort besproken.

#### *2.4.4. De oudere, langdurig werklozen*

Zoals hierboven bleek, wordt in een aantal van de in het advies van de SER van 29 juni 1984 ingenomen standpunten bij werkloosheid voorzien in een loongerelateerde uitkering van onbepaalde duur. Het spreekt vanzelf, dat in die standpunten geen aandacht wordt besteed aan de vraag, op welk type uitkering recht zou moeten bestaan na afloop van de periode met de loongerelateerde uitkeringen. Dat ligt anders als het gaat om die standpunten waarin het recht op de loongerelateerde uitkering in duur wordt beperkt. Te denken valt daarbij aan de standpunten van de vertegenwoordigers van de ondernemers, de meerderheid van de kroonleden en dat van de CNV voor zover betreffende de korte termijn. Te denken valt voorts aan het voorstel van de zijde van de VNG.

Voor al deze standpunten geldt, dat wordt voorkomen, dat betrokkene na afloop van de loondervingsfase zonder meer aangewezen raakt op de bijstand inclusief de daaraan inherente vermogenstoets.

De organisaties van ondernemers stellen voor de werkloze werknemer, die de voor hem geldende maximum uitkeringsduur in de loondervingsfase heeft bereikt, vervolgens toe te laten tot een speciale loondervingsvoorziening ter hoogte van het individuele sociale minimumniveau. Bij deze loondervingsvoorziening zou geen toets op het vermogen dienen plaats te vinden, maar wel op het inkomen uit arbeid of vermogen van betrokkene en van zijn of haar partner.

Het CNV stelt voor om in de in het standpunt van die organisatie voorziene voorlopige situatie met een loongerelateerde uitkering bij werkloosheid gedurende 4 jaar, na afloop van die 4 jaar betrokkene in aanmerking te brengen voor een uitkering op individueel minimumniveau, waarbij uitsluitend een toetsing op het inkomen uit arbeid van betrokkene of van zijn of haar partner plaats vindt.

Het standpunt van de meerderheid van de kroonleden voorziet in een tussenfase van een jaar conform de adviesaanvraag. Daarna raakt betrokkene aangewezen op een bijstandsuitkering, waarbij dit deel van de SER er voor pleit de vermogenstoets te laten vervallen wanneer de verzekeringsuitkering na het 54ste jaar wordt beëindigd.

In de voorstellen van de VNG wordt voorzien in een voorziening voor die werklozen, die niet (meer) terug kunnen vallen op de werknemersverzekering. De hoogte van de uitkering op grond van deze voorziening wordt gerelateerd aan het sociale minimum. Gedurende het eerste jaar vindt een toets plaats naar inkomen van individu en partner, eventueel van anderen in de leefeenheid. Deze fase zou kunnen worden verlengd voor oudere werklozen met een lang arbeidsverleden. Wie de referentie-eisen niet heeft gehaald – bijvoorbeeld een schoolverlater – komt niet voor deze uitkering in aanmerking. Op de hierbedoelde fase volgt een fase met een toets naar inkomen én vermogen van het individu en de partner, eventueel van anderen in de leefeenheid. Deze fase duurt in principe voort tot de pensioengerechtigde leeftijd.

Het is uit het vorenstaande wel duidelijk, dat met name verbetering van de positie van oudere werklozen in die zin, dat zij niet meer in aanraking komen met de vermogenstoets van de bijstand (de eigen huis-problematiek) maatschappelijk hoge prioriteit heeft. Wij zijn het met die prioriteitsstelling eens. In verband daarmee wordt de invoering voorgesteld van een Wet inkomensvoorziening oudere werkloze werknemers. In de toelichting op het betrokken wetsvoorstel wordt op strekking en uitwerking daarvan ingegaan. Hier is van belang te vermelden, dat het voorstel diegenen, die werkloos worden als zij 50 jaar of ouder zijn en die op dat moment voldoen aan de voorwaarden voor het recht op werkloosheidsuitkering en aan de arbeidsverledeneis, ook na afloop van de uitkering op grond van de nieuwe Werkloosheidswet vrijwaart van de werking van de vermogenstoets. Het zal duidelijk zijn, dat dit voorstel additionele uitgaven met zich brengt ten opzichte van het beeld, zoals dat in de adviesaanvraag is geschetst. Realisering van dit voorstel is dan ook gekoppeld aan de invoering van de arbeidsverledeneis, die, zoals gezegd, ten opzichte van de adviesaanvraag leidt tot additionele besparingen.

#### *2.4.5. Werkloos of onvrijwillig werkloos*

In hoofdstuk 8 van de adviesaanvraag werd de vraag besproken, of het aanbeveling verdiende te streven naar één loondervingsregeling bij werkloosheid, ziekte en arbeidsongeschiktheid. Ten aanzien van de vraag, of als stap in die richting een integratie van WW en WWV kon worden overwogen, werd gesteld dat een dergelijke stap voor de hand zou liggen, indien de toelatingscriteria voor beide regelingen gelijk zouden kunnen worden. In dat verband werd overwogen over te gaan tot toepassing van het criterium «onvrijwillige werkloosheid» voor de gehele loondervingsfase bij werkloosheid. Voor de tussenfase zou het criterium «werkloosheid» moeten worden gehanteerd. Toepassing van het criterium van onvrijwillige werkloosheid zou kunnen worden beschouwd als een additionele ombuigingsmogelijkheid. Juist de invoering van de tussenfase maakte, aldus de adviesaanvraag, dat de toepassing van het criterium van onvrijwillige werkloosheid voor de gehele loondervingsfase ook inhoudelijk vanuit de structurele stelselherziening verdedigbaar was. Door die tussenfase worden de individuele uitkeringsrechten bij werkloosheid gemiddeld in duur verlengd. Het beschreven verschil in toelatingscriterium zou leiden tot een toespitsing van de criteria voor dat individuele recht doordat voor de loondervingsfase striktere criteria gelden dan voor de tussenfase.

Uit het advies van de SER van 29 juni 1984 blijkt, dat de Raad unaniem de voorkeur geeft aan toepassing van het werkloosheidscriterium zoals dat thans in de WWV wordt gehanteerd voor de gehele loondervingsfase. De Raad overweegt in dit verband, dat het werkloosheidscriterium van de WW althans voor langer lopende uitkeringen een te rigide karakter heeft, terwijl het werkloosheidscriterium van de WWV de mogelijkheid biedt om op soepele wijze rekening te houden met alle voor de verwijtbaarheid van de werkloosheid van belang zijnde omstandigheden.



Deze unanieme voorkeur van de SER is voor ons aanleiding geweest de hierboven beschreven stellingname in de adviesaanvraag opnieuw in overweging te nemen. Bij die overwegingen hebben wij ook betrokken de systematiek zoals die op dit punt werd behandeld in de nadere taakopdracht aan de ambtelijke projectgroep integratie werkloosheidsregelingen van augustus 1980 en voorts de vraag, welk gevolg de beslissing onvrijwillig werkloos dan wel niet-onvrijwillig werkloos heeft in de verschillende denkbare systemen.

In de huidige situatie heeft een beslissing van de bedrijfsvereniging, dat iemand niet-onvrijwillig werkloos is, tot gevolg dat de maximumduur van de loongerelateerde uitkering bij werkloosheid ingevolge de WW en WWV van – over het algemeen – 2,5 jaar wordt teruggebracht tot twee jaar. Tot 1 januari 1985 betekende een dergelijke beslissing ook een zekere verlaging van het uitkeringsniveau gedurende het eerste halfjaar van werkloosheid. Besluit ook het gemeentebestuur tot niet-onvrijwillige werkloosheid, dan is dat bestuur vervolgens in belangrijke mate vrij te bepalen welke gevolgen het daaraan wil verbinden.

In de hiervoren genoemde nadere taakopdracht werd uitgegaan van werkloosheid als toelatingscriterium voor de basisvoorziening en van onvrijwillige werkloosheid als toelatingscriterium voor de aanvullende regeling. In een dergelijke situatie zou de beslissing van het uitvoeringsorgaan om iemand als niet-onvrijwillig werkloos te beschouwen er toe leiden dat betrokkene vanaf het begin van zijn werkloosheid niet meer uitkering zou ontvangen dan tot het niveau van het sociaal minimum. In het voorliggende wetsontwerp is – anders dan in de nadere taakopdracht – niet gekozen voor een twee-trajectensysteem, maar voor één ongedeelde loondervingsuitkering bij werkloosheid.

Bij invoering van de regeling als beschreven in de adviesaanvraag zou een beslissing van de bedrijfsvereniging dat iemand niet-onvrijwillig werkloos is, betekenen, dat het uitkeringsrecht van betrokkene met een half jaar tot 5 jaar wordt bekort, afhankelijk van zijn leeftijd, en dat betrokkene direct aangewezen raakt op de vervolgutkering op sociaal minimumniveau.

Wij menen bij nader inzien, dat de SER een dergelijke systematiek terecht als te rigide heeft gekenschetst. Wij volgen in dit wetsvoorstel dan ook in beginsel het standpunt van de SER, dat als toelatingscriterium moet gelden het criterium van werkloosheid.

Dat betekent, dat voor het recht op loondervingsuitkering en voor het recht op vervolgutkering op dit punt een gelijk toelatingscriterium geldt, hetgeen de doorzichtigheid van de regelingen ten goede komt.

Niet onvrijwillige werkloosheid leidt aldus niet zonder meer tot het vervallen van het recht op de loondervingsuitkering, doch leidt wel tot sanctietoepassing door de bedrijfsvereniging. In de wettekst is daarbij gekozen voor de term «verwijtbare werkloosheid» in de plaats van «niet onvrijwillige werkloosheid». Wij menen, dat er alle aanleiding is, de aan sanctietoepassing in beginsel inherente beleidsruimte van de bedrijfsverenigingen tot op zekere hoogte te beperken. Gekozen is voor normering van de toe te passen sanctie in die zin, dat bij verwijtbare werkloosheid de sanctie ten minste in moet houden, dat aan betrokkene geen uitkering mag worden uitbetaald die hoger is dan de vervolgutkering, dat wil zeggen 70% van het minimumloon. Aan de bedrijfsvereniging wordt echter overgelaten om te bezien of in verband met de meer of mindere verwijtbaarheid van de werkloosheid moet worden overgegaan tot een minder vergaande sanctietoepassing, op het punt van niveau of duur. Aldus wordt de facto een situatie bereikt die vergelijkbaar is met de situatie die zou zijn ontstaan bij doorvoering van de hierboven beschreven systematiek van de nadere taakopdracht.

## **2.5. Gelijke behandeling van mannen en vrouwen in de sfeer van de werkloosheidsverzekering**

### *2.5.1. Inleiding*

In de adviesaanvraag werd gesteld, dat het doel van de stelselherziening onder meer was het realiseren van gelijke behandeling van mannen en vrouwen. De SER heeft die doelstelling onderschreven, de Emancipatieraad – uiteraard – ook. In het onderhavige wetsontwerp is die gelijke behandeling gerealiseerd. Mannen en vrouwen hebben op gelijke wijze recht op uitkering. Toetsen op inkomen van anderen dan de uitkeringsgerechtigde spelen in dit voorstel geen rol. Er is sprake van volledige individualisering, dat wil zeggen, dat wordt voldaan aan alle elementen van de individualiseringseis, zoals die door de Emancipatieraad in zijn advies van 17 augustus 1984 worden geschetst. Dat kan niet worden gezegd van de voorgestelde Toeslagenwet en ook niet van de Algemene Bijstandswet en de voorgestelde Wet inkomensvoorziening oudere werkloze werknemers. Deze regelingen zijn in die zin niet geïndividualiseerd, dat de toeslagen, de bijstand of de uitkering niet onafhankelijk van het overige inkomen in de leefeenheid zullen worden verstrekt. Op de redenen, waaraan in de sfeer van deze op de minimumbehoeftefunctie van de sociale zekerheid gebaseerde regelingen niet aan de opvattingen van de ER – wat betreft de bijstand een deel van de ER – kan worden tegemoet gekomen, wordt uitvoerig ingegaan in de toelichtingen bij de betrokken wetsvoorstellen. Wat betreft de voorliggende nieuwe Werkloosheidswet zijn uit emancipatoir oogpunt vooral van belang de vervolguitkering, de uitwerking van de hier vooral beschreven arbeidsverledeneis en de behandeling van enkele bijzondere groepen, op wier positie vooral door de ER de aandacht is gevestigd. Hetgeen omtrent die bijzondere groepen wordt voorgesteld komt aan de orde in paragraaf 3.3 over de kring van verzekerden. Hier is van belang te vermelden dat dit wetsvoorstel er op is ingericht deeltijdwerkers op dezelfde wijze te behandelen als voltijdwerkers. Ook hierop wordt in hoofdstuk 3 nog teruggekomen.

### *2.5.2. De vervolguitkering*

Het is duidelijk, dat het antwoord op de vraag of direct na de loondervingsfase een volledige toets op het gezinsinkomen moet plaatsvinden, nauw verband houdt met de mate waarin men individualisering van uitkeringsrechten wenselijk acht. In de adviesaanvraag heeft het kabinet, in lijn met zijn streven naar een aanpassing van het stelsel aan de veranderende maatschappelijke opvattingen over de rol van man en vrouw in gezin en maatschappij, uitgesproken dat zoveel mogelijk moet worden gestreefd naar individualisering van uitkeringsrechten. Een zo lang mogelijk uitstellen van de toetsing aan het inkomen van een ander dan de uitkeringsgerechtigde past in dat streven. Zodra een dergelijke toets wordt toegepast, wordt het recht op uitkering immers mede afhankelijk van het inkomen van de partner in de leefeenheid, waartoe de uitkeringsgerechtigde behoort. De in de adviesaanvraag voorgestelde tussenfase van een jaar bij werkloosheid had mede ten doel, een vloeiende overgang te bereiken tussen de regelingen op grond van de loondervingsfunctie en die op grond van de minimumbehoeftefunctie, door uitstel van toepassing van de inkomensstoets op de volledige uitkering. Voorkomen moet worden, dat mensen reeds snel na het verlies van het eigen arbeidsinkomen volledig financieel afhankelijk worden van hun eventuele partner. Een tussenfase van een jaar, gevoegd bij het hiervoor al genoemde leeftijdsschema voor de duur van de loongereleerde uitkering, betekent voor werklozen dat gemiddeld een jaar later dan nu het geval is, de middelentoets in beeld komt. Het gaat daarbij om een gemiddelde, want de loondervingsperiode wordt met name voor jongere werklozen bekort.

Een tussenfase van een jaar betekent ook een stap in de richting van een stelsel van sociale zekerheid dat zo is ingericht, dat financieel niet van elkaar afhankelijke partners in een leefeenheid ook bij werkloosheid financieel onafhankelijk blijven. De tussenfase wordt door de Emancipatieraad dan ook zeer positief beoordeeld.

Aan de doelstelling van de tussenfase doet naar ons oordeel niet af, dat van voortzetting van het recht op uitkering in die fase moet zijn voldaan aan de eis van 3 jaar arbeidsverleden in de laatste 5 jaar, zeker niet nu wordt voorgesteld ook verzorgingsperioden voor de helft mee te tellen (het hieronder nader te bespreken verzorgingsforfait). Een tussenfase van een jaar betekent uiteraard niet het einde van de ontwikkeling in de richting van een geïndividualiseerd stelsel. Op de vraag wanneer een verlenging van de tussenfase in overweging kan worden genomen is in paragraaf 1.2 reeds ingegaan. Daar is opgemerkt dat wanneer in de toekomst financiële ruimte ter verbetering van sociale zekerheidsrechten beschikbaar komt deze ruimte met voorrang zal worden gebruikt voor een verlenging van deze tussenfase of voor een verlaging van de toetredingsleeftijd tot de IOW.

### *2.5.3. Het verzorgingsforfait*

De Emancipatieraad heeft zich, met name in zijn interimadvies van 12 april 1984, in negatieve zin uitgelaten over het voornemen van het kabinet om op termijn van het leeftijds criterium over te gaan op het criterium arbeidsverleden. Dit criterium zou betekenen het invoeren van een nieuwe indirecte discriminatie van vrouwen, omdat die doorgaans een aanzienlijk korter arbeidsverleden hebben dan mannen.

De invoering van een arbeidsverledeneis betekent in feite, dat reeds per 1 mei 1986 deels het arbeidsverledencriterium wordt geïntroduceerd. Wij hechten daaraan – zoals al eerder gezegd – vooral omdat op die wijze wordt voorkomen dat met een betrekkelijk kort arbeidsverleden relatief langdurige uitkeringsrechten kunnen worden verworven. Dat neemt niet weg, dat het door de ER gesignaleerde gevaar van een koppeling aan het arbeidsverleden inderdaad bestaat. Met name het feit, dat vooral vrouwen hun deelname aan het arbeidsproces onderbreken met het oog op de verzorging van kinderen, heeft tot gevolg, dat zij in meer gevallen dan mannen niet aan de arbeidsverledeneis zullen kunnen voldoen.

Wij menen met de voorgestelde regeling ter zake van het voor de helft meetellen van periodes, besteed aan de verzorging van kinderen – een forfaitaire regeling, die overigens voor mannen en vrouwen gelijkelijk geldt – op zo evenwichtig mogelijke wijze aan deze bezwaren tegemoet wordt gekomen.

Vermeden wordt hierdoor ook, dat een nadeel voor vrouwen, dat zonder verzorgingsforfait zou bestaan, omslaat in een voordeel, doordat juist vanwege dat verzorgingsforfait in veel gevallen te gemakkelijk aan de arbeidsverledeneis zou kunnen worden voldaan.

## **3. DE HOOFDLIJNEN VAN HET WETSVORSTEL**

### **3.1. Inleiding**

Dit hoofdstuk bevat een nadere uitwerking op hoofdlijnen van de in dit wetsvoorstel geregelde werkloosheidsverzekering. De volgorde die daarbij wordt aangehouden komt overeen met die van de wettekst. In de hierna volgende paragrafen zullen aan de orde komen:

- 3.2. De systematiek van de wet;
- 3.3. De personenkring van de wet;
- 3.4. De voorwaarden voor het recht op uitkering;
- 3.5. Het geldend maken van het recht op uitkering;
- 3.6. De betaling van de uitkering;

- 3.7. De bijzondere bepalingen met betrekking tot de loondervingsuitkering;
- 3.8. De vervolguitering en doorwerking van de keuze met betrekking tot het niveau;
- 3.9. De vrijwillige verzekering;
- 3.10. De overneming van uit de dienstbetrekking voortvloeiende verplichtingen bij betalingsonmacht van de werkgever;
- 3.11. De toekenning van bijdragen aan havenbedrijven;
- 3.12. De voorzieningen; en
- 3.13. De uitvoering van de wet.

## **3.2. De systematiek van de wet**

### *3.2.1. Inleiding*

Bij de vormgeving van de thans voorliggende wetsvoorstellen is dankbaar gebruik gemaakt van de resultaten van het werk van de Staatscommissie vereenvoudiging en codificatie van de sociale zekerheidswetgeving.

Met de vereenvoudigings- en codificatie-arbeid van de staatscommissie werd beoogd: het onderbrengen van het sociale zekerheidsrecht in een kader, dat door een functionele opbouw en systematiek, door het gebruik van eenduidige begrippen een goed instrument is voor alle personen en instanties die bij de sociale zekerheid zijn betrokken.

De door de staatscommissie ontwikkelde juridische systematiek heeft voor zover mogelijk tot voorbeeld gediend voor dit wetsvoorstel en de Toeslagenwet. Niet op alle punten konden overigens de aanbevelingen van de staatscommissie gevolgd worden. Enerzijds is dit het gevolg van de wijziging van de werkloosheidswetgeving, zoals die voortvloeit uit de stelselherziening. Anderzijds wordt dit veroorzaakt door het feit dat de aanbevelingen van de staatscommissie meer omvattend zijn dan alleen voorstellen met betrekking tot de werkloosheidsregelingen. De onderlinge samenhang tussen de onderscheiden sociale zekerheidsregelingen en met name die tussen de werknemersverzekeringen brengt beperkingen met zich. De belangrijkste beperking manifesteert zich in de vormgeving van de personenkring. Hoewel er alles voor te zeggen is op dit punt meer in de formele wet vast te leggen en delegatie van regelgeving tot een minimum te beperken, verzet de samenhang met de personenkring van de ZW en de WAO zich op dit moment tegen een andere vormgeving.

In een later stadium, bij voorbeeld bij een afzonderlijke juridisch-technische exercitie, specifiek gericht op vereenvoudiging van de sociale zekerheidsregelingen, zal in volle omvang aan de resultaten van het werk van de staatscommissie kunnen worden besteed. Vanwege het belang van een goed inzicht in de aan de concrete uitwerking van de uitkeringsregeling ten grondslag liggende systematiek wordt onderstaand op hoofdlijnen daaraan nader aandacht besteed. De ondoorzichtigheid van het huidige stelsel vindt mede haar oorzaak in de niet consistente uitwerking van die systematiek. Voor de toekomst dient dit te worden voorkomen. Helderheid over de systematiek en uniformiteit in de begrippen is daartoe een onmisbaar vereiste.

Kenmerkend voor de door de staatscommissie voorgestelde uniforme systematiek, die in dit wetsvoorstel is aangehouden, is dat in het proces, dat uiteindelijk kan leiden tot het ontvangen van een sociale zekerheidsuitkering drie hoofdmomenten worden onderscheiden, te weten het ontstaan van het recht op uitkering, het geldend maken van het recht op uitkering en de betaling van uitkering. Bij het ontstaan van de verschillende sociale zekerheidsregelingen heeft deze systematische indeling op de achtergrond meegespeeld. Zij is echter nooit geëxpliciteerd, met het gevolg dat in de loop der jaren onduidelijkheid en diversiteit in de regelgeving is ontstaan, en dat onnodig veel variaties in terminologie, zowel in de verschillende regelingen, als binnen één regeling zijn ontstaan. Met het thans voorliggende

wetsvoorstel en in de voorgestelde Toeslagenwet wordt, voor zoveel dat in het bestek van twee wetsvoorstellen mogelijk is, een stap in de richting gezet naar een terminologisch duidelijke, systematisch consistente en logische regeling.

Wat betreft de terminologie betekent dit dat één begrip slechts één betekenis heeft en niet voor meer doeleinden wordt gebruikt. Wat betreft de systematiek betekent dit dat overeenkomstig vorengenoemde hoofdmomenten in het proces met betrekking tot de uitkering de wet is opgebouwd. Hierna wordt nader op deze hoofdmomenten ingegaan.

### *3.2.2. Het ontstaan van het recht op uitkering*

Naar geldend recht kan het recht op uitkering op twee manieren ontstaan, te weten van rechtswege of door toekenning. In verreweg de meeste gevallen ontstaat een recht op uitkering van rechtswege. Een recht op uitkering ontstaat van rechtswege doordat wordt voldaan aan de voorwaarden die de wet stelt voor het ontstaan van dat recht (bij voorbeeld: een werknemer wordt werkloos). Het recht dat ontstaat, kan, in aansluiting bij de in de fiscale literatuur gebruikte terminologie, aangeduid worden als een «materieel» recht. Betrokkene kan zijn uitkering nog niet opeisen. Dat kan pas zodra het bestaan van dat recht door het uitvoeringsorgaan is vastgesteld. Die vaststelling zet het «materiële» recht om in een formeel (opeisbaar) recht. Zij is enerzijds constaterend van aard en anderzijds ook rechtscheppend. Door deze vaststelling ontstaat immers voor betrokkene een vorderingsrecht en voor het uitvoeringsorgaan een betalingsverplichting.

Het bestaan en de omvang van het vorderingsrecht en de betalingsverplichting worden in eerste instantie door de vaststelling bepaald, onafhankelijk van de vraag naar de «materiële» juistheid van die vaststelling. De rechtsgevolgen van een onjuiste vaststelling zijn de volgende. Wijkt het formele recht af van het materiële recht dan zal betrokkene een nieuwe vaststelling door het uitvoeringsorgaan moeten uitlokken en zo nodig in rechte afdwingen dan wel zal het uitvoeringsorgaan wanneer het die afwijking constateert tot een nieuwe vaststelling moeten overgaan. Totdat een nieuwe vaststelling heeft plaatsgevonden wordt (de omvang van) de betalingsverplichting van het uitvoeringsorgaan bepaald door de «oude» vaststelling. Met andere woorden: wordt ten onrechte vastgesteld dat geen recht op uitkering bestaat respectievelijk de inhoud van dat recht ten onrechte bij de vaststelling te hoog gewaardeerd dan heeft betrokkene tot de nieuwe vaststelling geen vorderingsrecht respectievelijk een vorderingsrecht tot een – vergeleken met zijn materieel recht – te hoog bedrag. Als gevolg van een nieuwe vaststelling heeft betrokkene bij een voor hem gunstige uitkomst een vorderingsrecht over de periode vanaf het van rechtswege ontstaan van het «materiële» recht. Daartegenover staat dat hetgeen het uitvoeringsorgaan op basis van de «oude» vaststelling ten onrechte heeft betaald op grond van het Burgerlijk Wetboek zonder meer als onverschuldigd betaald teruggevorderd zou kunnen worden. De civielrechtelijke mogelijkheden op dit punt worden in de onderscheiden sociale zekerheidsregelingen evenwel beperkt, hetgeen in het huidige wetsvoorstel goeddeels wordt overgenomen.

De vaststelling is tot slot een geheel gebonden rechtshandeling. Indien aan de voorwaarden wordt voldaan of als aan één daarvan niet wordt voldaan heeft het uitvoeringsorgaan geen beleidsvrijheid. Het zal het al dan niet ontstaan van een recht op uitkering dienen vast te stellen. Dit laat evenwel onverlet dat de inhoudelijke beoordeling van een voorwaarde, bij voorbeeld of sprake is van werkloosheid, een zekere ruimte voor beleid kan geven. In welke mate dit het geval is hangt af van de wijze waarop de voorwaarde is omschreven en de jurisprudentie van de rechter.

Als gezegd ontstaat een recht op uitkering van rechtswege door het voldoen aan de voorwaarden die de wet terzake stelt. Deze voorwaarden



kunnen worden onderscheiden in positieve en negatieve voorwaarden. De positieve voorwaarden verhouden zich tot de negatieve voorwaarden als regel tot uitzondering. De negatieve voorwaarden ontnemen iemand het recht op uitkering. Zij worden aangeduid als uitsluitingsgronden. Op deze plaats zij reeds opgemerkt dat de uitsluitingsgronden niet verward mogen worden met de later te behandelen weigeringsgronden.

De staatscommissie heeft terecht geconstateerd, dat het incidenteel voorkomt dat een recht op uitkering door toekenning ontstaat. Dit betekent, in tegenstelling tot bij het ontstaan van een recht van rechtswege, dat voor het ontstaan van het recht op uitkering de tussenkomst van het uitvoeringsorgaan vereist is. Het gaat derhalve om een rechtscheppende handeling van het uitvoeringsorgaan. In het voorliggende wetsvoorstel en in de voorgestelde Toeslagenwet komt de rechtsfiguur van de toekenning van uitkering of toeslag niet voor, zodat hier van beschouwingen ter zake kan worden afgezien.

Een recht op uitkering eindigt altijd van rechtswege en wel op het moment waarop niet langer aan de voorwaarden voor het recht op uitkering wordt voldaan of een uitsluitingsgrond van toepassing wordt dan wel op het moment waarop de maximum uitkeringstermijn is bereikt. Tot het moment waarop het recht eindigt is sprake van een doorlopend recht, ook als de omvang van dat recht (de hoogte van de uitkering) in de loop der tijd wijziging ondergaat. Veranderingen in de omvang van het recht zijn in het algemeen het gevolg van veranderingen in de omstandigheden van de rechthebbende, waardoor het bestaande recht een andere inhoud krijgt. Die verandering van de inhoud van het recht treedt van rechtswege in. Zij vloeit direct voort uit de wet. Er is dus geen rechtscheppende handeling van het uitvoeringsorgaan vereist. Een beslissing tot herziening of tot intrekking van een uitkering heeft geen andere betekenis dan de vaststelling dat de inhoud van het recht verandert respectievelijk dat het recht eindigt.

Het gaat derhalve in beide gevallen om een vaststelling net als bij het ontstaan van het recht.

### *3.2.3. Het geldend maken van het recht op uitkering*

In dit kader is een aantal verplichtingen van belang, dat moet worden nagekomen om een recht op uitkering geldend te kunnen maken. Een belangrijke verplichting is het indienen van een aanvraag. In feite is dit het vervullen van een noodzakelijke formaliteit om het proces van vaststelling op gang te brengen.

Daarnaast geldt voor de uitkeringsgerechtigde een aantal verplichtingen, dat van belang is voor de uitkering. Deze verplichtingen zijn er onder meer op gericht te bevorderen dat men zoveel mogelijk voorkomt op uitkering aangewezen te raken en dat men het redelijkerwijs mogelijke doet om een recht op uitkering zo beperkt mogelijk te houden. Het niet naleven van deze verplichtingen heeft geen betekenis voor het ontstaan van het recht op uitkering. Het systeem van de sociale zekerheidswetten, waarbij voor betrokkene rechtstreeks uit de wet een recht op uitkering voortvloeit, wanneer aan bepaalde voorwaarden wordt voldaan, vereist dat deze voorwaarden het karakter hebben van objectieve criteria. Het intreden daarvan behoort niet afhankelijk te zijn van het handelen of nalaten van betrokkene. In casu betreft het voorwaarden met een subjectief karakter.

Het niet nakomen van deze zgn. medewerkingsverplichtingen levert uit oogpunt van een goed gebruik van de sociale zekerheid een verwijtbare gedraging op. In verband daarmee wordt aan het uitvoeringsorgaan in de onderscheiden sociale zekerheidsregelingen de mogelijkheid geboden bij wege van administratieve sanctie de uitkering geheel of gedeeltelijk te weigeren. Gedurende de periode dat de uitkering wordt geweigerd loopt het recht op uitkering normaal door. De weigering betekent niet meer dan dat het recht op uitkering geheel of gedeeltelijk niet geldend kan worden

gemaakt. Het thans voorliggende wetsvoorstel bevat een consequente systematiek op dit punt. Indien een uitkeringsgerechtigde een verwijtbare gedraging pleegt, geeft dit het uitvoeringsorgaan de bevoegdheid de betaling van de uitkering (geheel of gedeeltelijk) te weigeren. Gedurende de periode waarover de uitkering wordt geweigerd blijft het recht op uitkering in stand, doch dat recht kan niet geldend gemaakt worden. Dit voortbestaan van het recht bij weigering heeft ook praktische gevolgen, onder meer voor de berekening van de maximum-uitkeringsduur: perioden waarover een uitkering is geweigerd, tellen mee.

Betreft een bepaalde omstandigheid geen verwijtbare gedraging van betrokkene, doch behoort in verband met die omstandigheid geen uitkering verstrekt te worden, dan is dit in dit wetsvoorstel geregeld bij de uitsluitingsronden. Die omstandigheid vormt dan een belemmering voor het ontstaan van een recht dan wel leidt tot het einde van het recht van rechtswege.

Het gevolg van vorenstaand systematisch onderscheid is dat een aantal, in de huidige wetgeving onder de weigeringsgronden vallende, omstandigheden in dit voorstel is geregeld bij de uitsluitingsronden en andersom.

In dit verband verdient de aandacht de in artikel 21 van de WW voorkomende voorwaarde van de onvrijwilligheid van de werkloosheid. De onvrijwilligheid ziet op een handelen of nalaten van betrokkene. Hem treft bij niet-onvrijwilligheid het verwijt dat hij niet gedaan heeft wat redelijkerwijs van hem kon worden verlangd om het ontstaan van werkloosheid te voorkomen. Het gaat hier derhalve om een persoonlijke gedraging en niet om een geobjectiveerde omstandigheid. Ook systematisch bezien is het dus niet juist een dergelijke grond als voorwaarde voor het ontstaan van het recht op te voeren.

#### *3.2.4. De betaling van de uitkering*

Het derde moment in het proces dat leidt tot het ontvangen van een uitkering is de betaling van de uitkering. De betaling voltooit het proces.

In deze sfeer horen onder meer thuis bepalingen over de periode waarover betaald moet worden en aan wie betaald moet worden. Hieronder vallen ook de bepalingen inzake het betalen van de uitkering, zonder tussenkomst van de rechthebbende, aan een ander orgaan dan wel de verrekening van de uitkering met een latere uitkering in verband met de onverschuldigheid van die eerste uitkering. Ook de bepalingen over de samenloop van een uitkering met een andere uitkering of ander inkomen moeten in dit verband worden genoemd. Wat deze verrekeningsbepalingen betreft is van belang, dat een alternatief hiervoor kan zijn het formuleren van een uitsluitingsgrond: recht op de ene uitkering sluit recht op de andere uitkering uit. Een keuze tussen twee methoden is niet zonder belang. De eerste methode leidt ertoe dat een periode van samenloop meetelt voor het berekenen van de maximum uitkeringsperiode. Bij een regeling in het kader van de uitsluitingsronden is dat niet het geval. Een regeling in het kader van de uitsluitingsgronden heeft voorts als nadeel dat zij nogal rigide is: er is sprake van recht op uitkering of er is geen sprake van recht op uitkering.

De methode van verrekening biedt daarentegen de mogelijkheid meer genuanceerd te werk te gaan: een gedeeltelijke uitkering naast ander inkomen is immers mogelijk. In het wetsvoorstel komen beide methoden voor. Verwezen wordt naar de paragrafen 3.4 en 3.6 van deze memorie.

#### *3.2.5. De opzet van de wet*

Werden hiervoor de belangrijkste systematische aspecten in het proces dat uiteindelijk leidt tot het ontvangen van een uitkering beschreven, hierna volgen enige opmerkingen met betrekking tot de opzet van de wet. Na enige algemene bepalingen, die zijn neergelegd in het eerste hoofdstuk geeft het tweede hoofdstuk regels inzake de verplichte verzekering van

uitkeringen bij werkloosheid. Uit oogpunt van eenvoud en overzichtelijkheid is er voor gekozen de bepalingen die zowel voor de loondervingsfase als voor de tussenfase gelden voorop te stellen. Vervolgens komen de specifiek voor de loondervingsfase respectievelijk de tussenfase geldende bepalingen aan de orde. Het hoofdstuk is in verband hiermee onderverdeeld in drie afdelingen. Op deze wijze ontstaat een logische en overzichtelijke indeling van bepalingen die van belang zijn voor het recht op werkloosheidsuitkering.

De hoofdstukken III tot en met V bevatten regels met betrekking tot de vrijwillige verzekering van uitkeringen bij werkloosheid, de overneming van uit de dienstbetrekking voortvloeiende verplichtingen bij onmacht van de werkgever om te betalen en de toekenning van bijdragen aan havenbedrijven. Het gaat in deze hoofdstukken om bijzondere uitkeringen op grond van de Werkloosheidswet. Hoofdstuk VI bevat bepalingen met betrekking tot de voorzieningen voor werklozen die recht hebben op een uitkering op grond van deze wet. Een aantal artikelen in dit hoofdstuk is nog gereserveerd. Een regeling van de voorzieningen is in het kader van de werkloosheidsverzekering een novum. De WW kent thans immers niet expliciet de mogelijkheid voor de bedrijfsvereniging om een werkloze werknemer in aanmerking te brengen voor een voorziening.

De hoofdstukken VII en VIII bevatten regels inzake de financiering en de uitvoering. In hoofdstuk IX zijn alle bepalingen van procedurele aard samengevoegd. Deze komen thans in de WW en WWV in diverse artikelen, soms min of meer versluierd, voor. De nu gevolgde methode heeft als voordeel dat de delegatiebepalingen van de wet beter leesbaar worden. In het algemeen is de procedure die geldt voor het tot stand komen van een dergelijke regeling voor de gebruiker minder van belang. Het niet volgen van deze procedure heeft namelijk voor de gebruiker geen rechtsgevolgen. De procedurevoorschriften zijn met name van belang voor de Minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid, de Sociale Verzekeringsraad, het Algemeen Werkloosheidsfonds en de bedrijfsverenigingen. De hoofdstukken X en XI bevatten tot slot regels inzake het beroep, de straf- en slotbepalingen.

### **3.3. De personenkring**

#### *3.3.1. Inleiding*

Een integratie van de WW en de WWV tot één werkloosheidsregeling maakt keuzes noodzakelijk met betrekking tot de personenkring van die regeling, aangezien de personenkring van de WW niet geheel overeenstemt met die van de WWV. Bij de keuzes die terzake gemaakt zijn, gold als uitgangspunt dat de werkloosheidsregeling een verzekering zal zijn, die primair gefinancierd zal worden door premiebetaling.

In dit verband is het van belang er op te wijzen, dat in de adviesaanvraag de vraag is gesteld, of er aanleiding is om voor zelfstandigen uitkeringsrechten te regelen binnen de loondervingsverzekering bij werkloosheid. Geconstateerd werd, dat de werkloosheid van een zelfstandige twee aspecten heeft. Enerzijds werkt de zelfstandige voor eigen rekening en risico en draagt hij zelf de verantwoordelijkheid voor de sluiting van zijn bedrijf en daaruit voortvloeiende werkloosheid. Aldus bezien is zijn positie niet met die van de werknemer te vergelijken. Anderzijds kan er, net als bij de werkloze werknemer, sprake zijn van ongewilde derving van arbeidskomsten. In dat verband vroeg het kabinet aan de SER zijn oordeel over de mogelijkheid om binnen het stelsel van loondervingsregelingen voor zelfstandigen een verplichte werkloosheidsverzekering op minimumniveau tot stand te brengen, die gepaard zou moeten gaan met overeenkomstige premiebetaling.

De SER blijkt in zijn advies van 29 juni 1984 unaniem van oordeel, dat het werkloosheidsrisico van zelfstandigen zo zeer samenhangt met beslissingen die betrokkene zelf heeft genomen in het kader van de bedrijfsuitoefening, dat dit geen voorwerp kan zijn van verplichte verzekering, een verzekering



die bovendien naar het oordeel van de Raad uitvoeringsproblemen met zich brengen zou. In dit voorstel van wet hebben wij ons aan dit oordeel van de SER geconformeerd. Zelfstandigen maken dus geen deel uit van de kring van verzekerden.

In zijn aanvullend advies van 23 augustus 1985 beveelt de SER aan de categorie ex-zelfstandigen in de Wet inkomensvoorziening oudere werkloze werknemers op te nemen, onder een aantal te stellen bijzondere voorwaarden. Hiermee sluit de Raad aan bij zijn advies van 29 juni 1984, waarin hij adviseert werkloze ex-zelfstandigen in aanmerking te laten komen voor een inkomensdervingsregeling op individueel minimumniveau, te financieren uit de algemene middelen. De Raad wijst verder op zijn eerder advies van 15 oktober 1976 inzake opnemings van ex-zelfstandigen in de wet Werkloosheidsvoorziening. Het recht op een IOW-uitkering zou voor ex-zelfstandigen dienen in te gaan na een redelijke wachttijd van bij voorbeeld één jaar na bedrijfsbeëindiging. De IOW zou, aldus de SER, in de plaats kunnen treden van de huidige bedrijfsbeëindigingsregelingen.

De Raad overweegt dat de ondernemer die als gevolg van een noodgedwongen beëindiging van zijn zelfstandige bedrijfs- of beroepsuitoefening werkloos wordt in het algemeen in sociaal opzicht in een minder gunstige positie verkeert dan de werkloze werknemer, terwijl de oorzaken van het ontstaan van de moeilijkheden in het algemeen niet principieel verschillen.

Hiervoor is aangegeven waarom ex-zelfstandigen niet onder de kring van verzekerden van de nieuwe Werkloosheidswet worden gebracht. Het kabinet is van oordeel dat toelating van werkloze ex-zelfstandigen tot de personenkring van de IOW om dezelfde reden ook niet voor de hand ligt. Het laatstgenoemde wetsvoorstel is naar aard en opzet een verlengstuk van de nieuwe Werkloosheidswet en kent als zodanig een entree-eis dat de rechthebbende gedurende de maximum-termijn een uitkering op grond van die wet heeft ontvangen. Deze eis zal voor ex-zelfstandigen niet kunnen gelden. Voor hen zou het recht op een IOW-uitkering volgens het advies van de SER reeds moeten ingaan na één jaar werkloosheid. Daarmee is sprake van een aanmerkelijke ongelijkheid in de voorwaarden tot het verkrijgen van de uitkering zoals die zouden gelden voor resp. ex-zelfstandigen en werkloze werknemers. Tevens zou afbreuk worden gedaan aan het specifieke karakter van de IOW, als voorziening bij gebleken langdurig voortbestaan van de werkloosheid. De bijzondere voorwaarden die de SER ten aanzien van ex-zelfstandigen aan het uitkeringsrecht zou willen verbinden, sluiten bovendien niet uit dat ook na vrijwillige bedrijfsbeëindiging aanspraak op een IOW-uitkering kan worden gemaakt.

Gedurende de voorgestelde wachttijd van een jaar na bedrijfsbeëindiging waartoe de SER adviseert, zou de ex-zelfstandige voor het levensonderhoud zijn aangewezen op het eigen vermogen. De wachttijd is dan onevenredig in het nadeel van zelfstandigen met een relatief klein vermogen.

De door de Raad voorgestelde vervanging van de bedrijfsbeëindigingsregelingen door de Wet inkomensvoorziening oudere werkloze werknemers stuit onder meer op het probleem dat die regelingen ook openstaan voor beneden 50-jarigen.

Al met al acht het kabinet het niet gewenst het advies van de SER te volgen.

Het feit dat het in de nieuwe Werkloosheidswet gaat om een werknemersverzekering heeft voorts tot gevolg dat rekening dient te worden gehouden met de personenkring van de andere werknemersverzekeringen – de ZW en de WAO – en met de wijze van premieheffing daarvoor en de heffing van loonbelasting. De personenkring van de onderscheiden werknemersverzekeringen is immers zoveel mogelijk op elkaar afgestemd. Verder bestaat er coördinatie tussen de kring van verzekerden ingevolge de werknemersverzekeringen en de kring van loonbelastingplichtigen. Gelet hierop ligt het in de rede de kring van de verzekerden van de WW als startpunt aan te houden. Een gevolg van het vorenstaande is ook dat op dit moment nog geen voorstellen worden gedaan tot vereenvoudiging van de

omschrijving van de personenkring. In hoofdstuk 4 wordt hier nog nader op ingegaan.

Onderstaand wordt nader ingegaan op de personenkringen van de WW en de WWV en worden de daartussen bestaande verschillen aangegeven. Vervolgens komen de daarmee verband houdende voorstellen met betrekking tot de personenkring aan de orde.

Verzekerd ingevolge de WW is de werknemer, dat wil zeggen de natuurlijke persoon die in privaatrechtelijke dan wel publiekrechtelijke dienstbetrekking staat. Op dit werknemersbegrip maakt de wet een aantal uitzonderingen. Zo worden enerzijds bepaalde arbeidsverhoudingen gelijk gesteld met een dienstbetrekking. Dat is nodig, indien het twijfelachtig is of van arbeid in dienstbetrekking kan worden gesproken alsmede wanneer betrokkene geen werknemer is, doch in sociaal-economisch opzicht geen wezenlijk onderscheid met een werknemer bestaat. Anderzijds worden bepaalde categorieën van personen om uiteenlopende motieven niet als werknemer beschouwd.

In het algemeen geldt de verzekeringsplicht op grond van de WW voor degenen die hier te lande werkzaam zijn. Doch ook dit zgn. territorialiteitsbeginsel wordt beperkt en uitgebreid.

Ook de WWV hanteert het begrip werknemer ter bepaling van zijn doelgroep. Het begrip werknemer is in de WWV echter anders gedefinieerd dan in de WW. Dit hangt samen met het verschil in karakter tussen de WW en de WWV. De WW is een risicoverzekering. Gaat men in loondienst werken dan wordt men op grond van de WW verzekerd voor het risico van inkomensderving ten gevolge van het verlies van die werkzaamheden. De WWV daarentegen is een sociale voorziening voor degene die geen arbeid in dienstbetrekking heeft of kan krijgen.

Werknemer in de zin van de WWV is degene die voor zijn deelneming aan het arbeidsproces geheel of gedeeltelijk is aangewezen op het verrichten van arbeid in een dienstbetrekking.

De wet duidt niet de omstandigheden aan, waaruit kan worden afgeleid, dat iemand is aangewezen op arbeid in dienstbetrekking. Meestal zal men een sterk vermoeden hiervoor kunnen putten uit voor de werkloosheid door betrokkene verrichte arbeid, doch ook zijn intentie voor de toekomst met betrekking tot de arbeid is daarvoor van belang. Hoofdzak is dat betrokkene door zijn gedrag moet tonen, dat hij bereid is als werknemer in dienstbetrekking te gaan werken.

Deze verschillende omschrijving in de WW en de WWV van het begrip werknemer heeft met name consequenties voor directeuren van een BV of een NV. Volgens jurisprudentie van de Centrale Raad van Bestuur is een directeur van een BV of een NV – ook een directeur enig aandeelhouder – in dienstbetrekking werkzaam, zodat hij valt onder de personenkring van de WW. Dit betekent evenwel nog niet dat hij ook te allen tijde voor zijn deelneming aan het arbeidsproces is aangewezen op het verrichten van arbeid in dienstbetrekking, zodat hij niet altijd tevens valt onder de werkingssfeer van de WWV.

Onder dienstbetrekking wordt voor de WWV verstaan een privaatrechtelijke of een publiekrechtelijke dienstbetrekking en de daarmee ingevolge de WW gelijk te stellen arbeidsverhoudingen. De beperkingen die de WW aanbrengt op het werknemersbegrip gelden niet voor de WWV. Dit betekent derhalve dat het overheidspersoneel, personen die hun militaire dienstplicht of in plaats daarvan vervangende dienst vervullen, en in bepaalde gevallen het huishoudelijke personeel niet onder de werkingssfeer van de WW, doch wel onder die van de WWV vallen. Voor de persoon die zijn militaire dienstplicht of in plaats daarvan zijn vervangende dienst heeft vervuld, is in de WWV zelfs expliciet afstand genomen van de beperking die de WW stelt, daar dienstplichtdagen en dagen van vervangende dienst in de wet gelijk gesteld zijn met dagen waarop in dienstbetrekking is gewerkt.

Voorts wordt de personenkring van de WWV ten opzichte van die van de WW verruimd doordat personen die buiten Nederland een dienstbetrekking vervuld hebben ook onder de werkingssfeer van de WWV vallen.

Zoals hiervoor vermeld dient een werknemer in beginsel in Nederland zijn dienstbetrekking te vervullen om verzekerd te zijn ingevolge de WW. Voor de WWV geldt deze beperking niet, zodat ook personen die buiten Nederland in dienstbetrekking werkzaam zijn geweest in beginsel onder de personenkring van de WWV vallen. Voor vreemdelingen geldt echter een bijzondere voorwaarde met betrekking tot het werken buiten Nederland. De vreemdeling moet namelijk tenminste negen achtereenvolgende weken, aan zijn werkloosheid voorafgaande, op niet onrechtmatige wijze in Nederland verblijf hebben gehouden om recht op uitkering te hebben.

Naast het hiervoor genoemde geval van de directeur van een BV of een NV is de personenkring van de WWV op nog een punt in zekere zin beperkter dan die van de WW. De vreemdeling moet als gezegd namelijk gedurende ten minste negen achtereenvolgende weken, aan zijn werkloosheid onmiddellijk voorafgaande, op niet onrechtmatige wijze in Nederland verblijf hebben gehouden, om recht op uitkering te hebben. De WW maakt in beginsel geen onderscheid tussen – al dan niet rechtmatig in Nederland verblijvende – vreemdelingen en Nederlanders. Bij deze beperking van de personenkring van de WWV dient wel bedacht te worden dat door de werking van internationale en bilaterale verdragen de betekenis van deze bepaling aanmerkelijk is afgenomen.

Uit vorenstaande aanduidingen van de personenkring van de WW en de WWV blijkt dat soms de WW en soms de WWV ruimer is. Samenvattend betreffen deze verschillen de volgende categorieën personen:

1. het overheidspersoneel
2. de personen die hun militaire dienstplicht of hun vervangende dienst vervullen;
3. het huishoudelijk personeel, werkzaam op minder dan 3 dagen per week;
4. de personen die in het buitenland in dienstbetrekking werkzaam zijn geweest;
5. vreemdelingen;
6. directeurs BV/NV.

Als gezegd ligt het om meer redenen voor de hand om de personenkring van de WW als uitgangspunt te nemen voor deze wet.

Waar de personenkring van de WWV beperkter is dan die van de WW leidt dit niet tot problemen. Het gaat hier, zoals uit het voorgaande blijkt, om directeurs van een BV of een NV en om vreemdelingen. Er bestaat geen grond om deze groepen thans van de werknemersverzekeringen uit te sluiten. Dit zou immers leiden tot discoördinatie in de personenkringen van de werknemersverzekeringen. Voorgesteld wordt dan ook deze groepen – net als thans voor de WW geldt – in de personenkring te handhaven. Ten aanzien van vreemdelingen zij op deze plaats nog opgemerkt dat wel wordt voorgesteld vreemdelingen die niet beschikken over een geldige verblijfstitel en zonder instemming van het bevoegde gezag in Nederland verblijven van het recht op uitkering uit te sluiten. In paragraaf 3.4 wordt daar nader op ingegaan.

Het nemen van de personenkring van de WW als uitgangspunt voor deze wet leidt tot een aantal problemen in de gevallen waarin de personenkring van de WWV ruimer is dan die van de WW. Het gaat daarbij om de hiervoor onder 1 tot en met 4 genoemde groepen.

Hieronder wordt dan ook nader ingegaan op de aspecten die van belang zijn voor een beslissing deze groepen al dan niet onder de personenkring van de nieuwe Werkloosheidswet te brengen. Tevens wordt daarbij de door het kabinet gemaakte keuze aangegeven.

Alvorens hiertoe over te gaan wordt op deze plaats nog kort stilgestaan bij een tweetal bijzondere groepen, waarvoor ook de ER de aandacht heeft gevraagd, te weten thuiswerkers en afroepcontractanten.

Naar aanleiding van de motie Beckers-De Bruijn van 21 februari 1982 (kamerstukken II, 1982/1983, 17 100, nr. 25), is de positie van thuiswerkers op het terrein van de werknemersverzekeringswetten onderzocht door een departementale werkgroep.

De conclusie was dat de positie van de thuiswerkers – voor zover bekend – in voldoende mate is gewaarborgd en dat het ongewenst is de sociale verzekeringswetten op dit punt aan te passen. De identificatie van knelpunten wordt nl. bemoeilijkt door de complexiteit van het verschijnsel, de ondoorzichtigheid van het verschijnsel thuiswerk en het ontbreken van (betrouwbare) kwantitatieve gegevens. Een op verzoek van de werkgroep verricht vooronderzoek leverde geen aanknopingspunten op dat nader onderzoek meer duidelijkheid zou kunnen verschaffen over positie en aantal van de thuiswerkers.

Op initiatief van de FNV-vrouwenbond zal een thuiswerkerssteunpunt opgericht worden. De officiële start van dit steunpunt zal begin november 1985 plaatsvinden. De doelstelling van dit steunpunt is er mede om betere kwantitatieve informatie over o.a. het thuiswerk en de personen die dit soort werk verrichten te verkrijgen. Op basis van de aldus verkregen gegevens zal dan worden gezien of aanpassing van de sociale verzekeringswetgeving gewenst is. Over het een en ander is op 14 februari 1985 uitgebreid van gedachten gewisseld met de vaste commissie voor Sociale Zaken en Werkgelegenheid en Emancipatiebeleid.

Naar de positie van afroepcontractanten wordt op dit moment door een werkgroep op het ministerie een studie verricht, als aangekondigd in een mondeling overleg met de Vaste Commissie voor Sociale Zaken en Werkgelegenheid (kamerstukken II, 1983/84 18 102, UCV 22). Ook in deze gaat het om een gecompliceerde problematiek, mede vanwege de zeer verschillende verschijningsvormen en het gebrek aan kwantitatieve gegevens. Wij achten het gewenst de resultaten van deze studie af te wachten voor een mogelijke aanpassing in de sociale verzekeringswetten te overwegen.

### *3.3.2. Het overheidspersoneel*

Ten aanzien van het overheidspersoneel bevat de adviesaanvraag over de stelselherziening de volgende benadering. Het overheidspersoneel valt thans wel onder de volksverzekeringen doch niet onder de werknemersverzekeringen. Gezien de maatschappelijke ontwikkeling ten aanzien van de verhouding tussen de overheid als werkgeefster en haar personeel en gelet op de positie van het overheidspersoneel in het totale arbeidsbestel behoeft er geen aanleiding te bestaan voor een bijzondere positie van dit personeel op het sociale zekerheidssterrein. Dit uitgangspunt brengt met zich – aldus de adviesaanvraag – dat het overheidspersoneel in beginsel onder het algemene stelsel van sociale zekerheid zou kunnen vallen, hetgeen onder meer zou betekenen, dat het overheidspersoneel ter zake van loonderving door arbeidsongeschiktheid en werkloosheid in het algemeen dan dezelfde aanspraken, zowel wettelijk als bovenwettelijk, zou hebben als de werknemers in de particuliere bedrijven.

Dit zou op verschillende wijzen kunnen worden bereikt. Enerzijds zou hetzelfde stelsel kunnen gelden voor particuliere werknemers en overheidspersoneel. Anderzijds zou de eigen regelgeving voor overheidspersoneel zelfstandig kunnen blijven, met afstemming op het totaal aan aanspraken in de particuliere sector. Tussen deze twee mogelijkheden is een modaliteit denkbaar, waarbij formeel hetzelfde stelsel geldt voor particuliere werknemers en overheidspersoneel, doch de eigen regelgeving voor overheidspersoneel in stand blijft. Voorop staat dat de totale materiële aanspraken voor het overheidspersoneel een weergave dienen te vormen van hetgeen zowel wettelijk als bovenwettelijk in de particuliere sector geldt. Daarvan uitgaande neigt het kabinet naar een benadering – aldus de adviesaanvraag – waarin de ambtenaren formeel behoren tot de kring van verzekerden waarmee tevens de wenselijke risicoverevening bereikt wordt. Daarbij behoeft de structuur van de regelgeving voor het overheidspersoneel geen wijziging te ondergaan, waardoor problemen op rechtspositioneel gebied zoveel mogelijk kunnen worden voorkomen.



In de adviesaanvraag wordt aangekondigd dat een en ander besproken zal worden met de overige publiekrechtelijke lichamen, met de centrales van overheidspersoneel en de belangenverenigingen van militairen.

De SER constateert in zijn advies dat de huidige bijzondere positie van ambtenaren onder meer gevolgen heeft voor de risicoverevening binnen de werknemersverzekeringen alsmede voor de daarin neergelegde solidariteit tussen de verschillende categorieën werknemers en hun werkgevers.

Bezien vanuit het functioneren van het stelsel van sociale zekerheid is het naar het oordeel van de SER niet wenselijk dat bepaalde groepen van werknemers en werkgevers zijn uitgesloten van een overigens algemeen geldende en bij wet verplichte risicoverevening ter zake van werkloosheid en arbeidsongeschiktheid.

Daarom heeft het de instemming van de SER dat in het kader van de herziening van het stelsel op den duur een gelijkwaardige positie van ambtenaren en hun werkgevers ten opzichte van werknemers en werkgevers in het particuliere bedrijfsleven tot stand zal komen. De totstandkoming van een dergelijke gelijkwaardige positie zou – volgens de SER – mede kunnen worden bereikt door ambtenaren op te nemen in de kring van verzekerden van de loondervingsverzekeringen. De SER heeft in zijn advies geen oordeel gegeven over het niveau van de voor ambtenaren geldende voorzieningen.

Gegeven de omstandigheid dat de specifieke sociale zekerheidsregelingen onderdeel uitmaken van de huidige rechtspositieregeling van de ambtenaren meent de SER dat beslissingen over de positie van ambtenaren in een gewijzigd stelsel van sociale zekerheid eerst kunnen worden genomen, nadat hierover overleg is gevoerd met de betrokken organisaties. Dit overleg dient volgens de SER gebaseerd te zijn op gelijkwaardigheid van overlegpartners zoals dit ook geldt voor het overleg tussen de organisaties van werkgevers en werknemers in het particuliere bedrijfsleven. Ten einde de gelijkwaardigheid van partijen in dit overleg niet in de weg te staan acht de SER het niet wenselijk om verdergaande uitspraken te doen over de positie van ambtenaren in de loondervingsverzekeringen.

Het stemt het kabinet tot voldoening dat de SER zich in deze positieve zin heeft uitgesproken over het in de adviesaanvraag neergelegde uitgangspunt met betrekking tot de risicoverevening bij arbeidsongeschiktheid en werkloosheid.

De maatschappelijke ontwikkeling heeft niet stilgestaan sinds eind 1959 toen de toenmalige regering zich op het standpunt heeft gesteld dat het gemene arbeidsrecht, waaronder begrepen de sociale zekerheidswetgeving, in beginsel ten aanzien van de ambtenaren geen toepassing behoorde te vinden. Op een aantal terreinen zijn immers maatregelen tot stand gebracht waarbij ambtenaren zoveel mogelijk in een gelijke positie worden gebracht als werknemers in de marktsector. Gewezen kan bij voorbeeld worden op de in 1982 tot stand gebrachte nieuwe regeling inzake de dienstcommissies welke in hoge mate is geënt op de Wet op de ondernemingsraden en op de onlangs ook voor de overheidssector in werking getreden Arbeidsomstandighedenwet.

Ambtenaren nemen thans wat de structuur betreft (nog) een aparte positie in binnen het arbeidsrecht. Dat behoeft echter niet te betekenen, dat op bepaalde inhoudelijke onderdelen van de rechtspositie niet een einde aan die aparte positie zou kunnen worden gemaakt, wanneer voor die aparte positie niet voldoende gronden meer bestaan.

Het kabinet meent dat er, mede gelet op de maatschappelijke ontwikkelingen en het SER-advies terzake, onvoldoende aanleiding is om ambtenaren in principe uit te sluiten van een overigens voor alle werknemers geldende nieuwe werkloosheidsverzekering.

Naar de mening van het kabinet is het derhalve in principe gewenst de beoogde risicoverevening tussen de overheidssector en de particuliere sector in de sfeer van de werkloosheid te bewerkstelligen.

Over het voornemen van het kabinet om het overheidspersoneel te zijner tijd te betrekken bij de nieuwe Werkloosheidswet is door de Minister van Binnenlandse Zaken het oordeel gevraagd van het Centraal Georganiseerd Overleg in ambtenarenzaken. De centrales van overheidspersoneel hebben de bewindsman bij brief van 23 mei 1985 medegedeeld er ten principale geen enkele behoefte aan te hebben om overheidspersoneel bij de stelselherziening te betrekken. Als onderdeel van het totaal van rechtspositieregelingen zijn – aldus de centrales – in de loop der jaren in het georganiseerd overleg specifieke werkloosheidsregelingen tot stand gekomen. Zij zien geen reden daar nu van af te wijken omdat elders een stelselherziening plaatsvindt. Geconstateerd kan worden dat inzake het betrekken van ambtenaren bij het nieuwe stelsel van sociale zekerheid nog geen overeenstemming kon worden bereikt, zodat daarover verder overleg moet 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 moet 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. De voordracht tot die algemene maatregel van bestuur moet worden gedaan door de Ministers van Sociale Zaken en Werkgelegenheid, van Binnenlandse Zaken, van Onderwijs en Wetenschappen en van Defensie (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.

In vorenbedoelde algemene maatregel van bestuur zal aan een beslissing gestalte worden gegeven. Er zullen in deze algemene maatregel van bestuur regels kunnen worden gesteld met betrekking tot specifiek voor overheidspersoneel geldende afwijkende situaties.

Een ontwerp van een besluit tot het treffen van een algemene maatregel van bestuur als vorenbedoeld moet in de Nederlandse Staatscourant worden gepubliceerd. Er moeten twee maanden na die publicatie verstreken zijn alvorens aan de Kroon een voordacht kan worden gedaan tot een dergelijke algemene maatregel van bestuur (geregeld in de artikelen 127 en 128).

Het ligt voorts in het voornemen het concept van bedoelde algemene maatregel van bestuur voor te leggen aan het parlement, zodat het parlement zich daarover te voren kan uitspreken.

Op dit moment is het betrekken van overheidspersoneel bij de andere werknemersverzekeringen niet aan de orde. Ter zake van arbeidsongeschiktheid geldt overigens dat ook zonder deelname van overheidspersoneel aan de WAO via de AAW reeds een gedeeltelijke risicoverevening tussen overheidspersoneel en overige werknemers bestaat.

In hoofdstuk 5 zal worden ingegaan op de financiële aspecten van het betrekken van het overheidspersoneel bij de nieuwe werkloosheidsverzekering.

### *3.3.3. Personen die hun militaire dienstplicht of vervangende dienst vervullen*

De dienstplichtige militair is niet verzekerd op grond van de werknemersverzekeringen (artikel 6, eerste lid, onderdeel b, van de WW, ZW en WAO). Dat heeft als consequentie, dat de dagen, waarop de militaire dienstplicht is vervuld, voor de toepassing van de referte-eis van 130 dagen van de WW niet meetellen. Wel herkrijgt de dienstplichtige militair na afloop van de militaire dienst de hoedanigheid van werknemer, ook indien hij niet in

dienstbetrekking treedt. Indien in de referte-periode (de periode van 12 maanden onmiddellijk voorafgaande aan het intreden van de werkloosheid) dagen liggen, waarop de militaire dienstplicht is vervuld, dan wordt de referte-periode verlengd met die dagen. In het kader van de WWV is voor dienstplichtige militairen een geheel andere regeling getroffen. Voor de toepassing van de WWV worden namelijk de dagen, waarop een werknemer zijn militaire dienstplicht heeft vervuld, gelijkgesteld met dagen, waarop in dienstbetrekking is gewerkt (artikel 9, eerste lid, van de WWV). Volgens de memorie van toelichting op de WWV is dat gebeurd «uit billijkheidsoverwegingen».

Evenals in de WW geldt voor de WWV een referte-eis van 130 dagen in dienstbetrekking werken in de periode van 12 maanden onmiddellijk voorafgaande aan het intreden van de werkloosheid.

Sedert 1 juli 1983 geldt echter in de WWV voor personen beneden de leeftijd van 23 jaar een verzwaarde referte-eis: in de 3 jaren voorafgaande aan het intreden van de werkloosheid moet betrokkene gedurende 2½ jaar een dienstbetrekking van niet bijkomstige aard hebben gehad. Uit een en ander volgt, dat het meetellen in het kader van de WWV van de dagen, waarop militaire dienstplicht is vervuld, thans een rol kan spelen niet alleen voor degenen, die direct na afloop van de militaire dienst werkloos zijn, doch ook voor degenen (zowel voor beneden- als boven-23-jarigen) die in het jaar na afloop van de militaire dienst werkloos worden en voorts voor wat betreft de beneden-23-jarigen ook nog de twee daaropvolgende jaren. De dagen, waarop militaire dienstplicht is vervuld, tellen voorts sedert 1 mei 1985 ook mee bij de beoordeling van het recht op verlenging van de WWV-uitkering met een half jaar (art. 19, eerste lid, onderdeel e, WWV).

De werkloze ex-dienstplichtige militair die niet (of niet meer) in aanmerking komt voor WW- of WWV-uitkering kan, zo hij aan de voorwaarden voldoet, in aanmerking komen voor een uitkering ingevolge de Rww.

De volgende cijfers geven een globaal inzicht over de aantallen waar het hier om gaat.

Jaarlijks verlaten ca. 42 000 militairen de krijgsmacht na het vervullen van de dienstplicht. Circa 25% daarvan heeft direct na afloop van de dienstplicht recht op een werkloosheidsuitkering (WW, WWV of Rww). Het is niet bekend in hoeveel gevallen in het kader van de WWV de gelijkstelling van dagen, waarop militaire dienstplicht is vervuld met dagen, waarop in dienstbetrekking is gewerkt, een rol speelt voor ex-dienstplichtigen, die niet direct na afloop van de militaire dienst doch wel op een later tijdstip werkloos worden.

De vraag rijst, welke positie de dienstplichtige militairen dienen in te nemen in de nieuwe werkloosheidsverzekering. In de voorgestelde werkloosheidsverzekering zal een referte-eis en een arbeidsverleden-eis gelden.

De referte-eis ten minste in 26 weken in dienstbetrekking werken in de periode van 12 maanden onmiddellijk voorafgaande aan het intreden van de werkloosheid zal als voorwaarde gelden voor het recht op loondervingsuitkering en vervolguitering. Voldoet men aan deze voorwaarde dan heeft men recht op ten hoogste 6 maanden loondervingsuitkering.

Voor het recht op loondervingsuitkering na die 6 maanden (alleen voor degene, die 23 jaar of ouder is, bij het intreden van de werkloosheid) en voor het recht op vervolguitering geldt tevens een arbeidsverleden-eis als voorwaarde: 3 jaar in dienstbetrekking hebben gestaan van 8 of meer uur per week gedurende de laatste 5 jaren onmiddellijk voorafgaande aan het intreden van de werkloosheid.

Naar de mening van het kabinet is er alleszins reden om de in het kader van de WWV getroffen regeling voor dienstplichtige militairen over te nemen in de nieuwe werkloosheidsverzekering. Dat uiteraard met inachtneming van het verschil in karakter tussen de WWV als een voorziening en de nieuwe regeling als een verzekering.

De in het wetsvoorstel neergelegde regeling met betrekking tot de dienstplichtige militairen houdt het volgende in:

- dienstplichtige militairen behoren tot de kring van verzekerden (de bijzondere verhouding van de dienstplichtige militair tot de overheid zal als dienstbetrekking worden beschouwd);
- de dagen, waarop de militaire dienstplicht is vervuld worden meegeteld zowel voor de referte-eis als voor de arbeidsverleden-eis;
- werkloze ex-dienstplichtige militairen kunnen onder dezelfde voorwaarden als andere verzekerden in aanmerking komen voor uitkeringen en voorzieningen op grond van de nieuwe werkloosheidsverzekering;
- de loondervingsuitkering voor werkloze ex-dienstplichtige militairen wordt - conform de thans in het kader van de WWV geldende regeling - gerelateerd aan het minimumloon voor een volwassene dan wel, indien hij de leeftijd van 23 jaar nog niet heeft bereikt, aan het desbetreffende minimumjeugdloon;
- door en voor (de Minister van Defensie wordt beschouwd als werkgever) de dienstplichtige militairen dient de normale premie in het kader van de nieuwe werkloosheidsverzekering te worden betaald (voor wachtgeldfonds en AWF); als gevolg van de afstemming van de wedde op het netto minimumloon zal het verschuldigd zijn van premie door de dienstplichtigen geen invloed hebben op de hoogte van de wedde.

De voorgestelde regeling betekent voor de dienstplichtige militairen beneden de leeftijd van 23 jaar - dat betreft verreweg het grootste deel van de dienstplichtigen - niet alleen een continuering doch ook een verbetering van de aanspraken op werkloosheidsuitkering.

Immers onder vigeur van de WWV geldt voor deze categorie thans de verzwaarde referte-eis (2 $\frac{1}{2}$  jaar niet bijkomstige dienstbetrekking in de laatste 3 jaar) als voorwaarde voor het recht op uitkering.

In het kader van de nieuwe werkloosheidsverzekering geldt voor alle verzekerden (dus ook voor beneden-23-jarigen) voor het recht op loondervingsuitkering gedurende ten hoogste 6 maanden een referte-eis van arbeid verrichten in ten minste 26 weken. Aangezien de eerste oefening 14 maanden duurt zullen werkloze ex-dienstplichtige militairen steeds voldoen aan deze referte-eis. In geval van werkloosheid na afloop van de militaire dienstplicht is er derhalve een aanspraak op tenminste 6 maanden loondervingsuitkering op grond van de nieuwe werkloosheidsverzekering.

In het vorenstaande is alleen gesproken over dienstplichtige militairen. In het kader van de WW en de WWV zijn voor personen, die in het kader van de Wet erkende gewetensbezwaren militaire dienst vervangende dienst vervullen, dezelfde regelingen getroffen als voor dienstplichtige militairen. Het ligt dan ook in de rede deze categorie van personen in het kader van de nieuwe werkloosheidsverzekering m.m. dezelfde positie te geven als de dienstplichtige militairen. In het wetsvoorstel is hiervoor een regeling getroffen.

In het kader van de stelselherziening is ook nog een wijziging nodig van de Wet arbeidsongeschiktheidsvoorziening militairen, die uitkeringen verleent aan dienstplichtige militairen en daarmee gelijkgestelden, die arbeidsongeschikt zijn op de dag, waarop het verblijf in werkelijke dienst eindigt. Terzake kan worden verwezen naar de binnenkort in te dienen Invoeringswet stelselherziening.

#### *3.3.4. Het huishoudelijk personeel*

In artikel 6, eerste lid, onderdeel c, van de WW, de ZW en de WAO wordt niet als dienstbetrekking beschouwd de arbeidsverhouding van degene die ten behoeve van de natuurlijke persoon tot wie hij in dienstbetrekking staat, uitsluitend of nagenoeg uitsluitend huishoudelijke of persoonlijke diensten in diens huishouden verricht en die diensten doorgaans op minder dan drie dagen per week verricht. Het niet verzekerd zijn ingevolge de ZW heeft als consequentie dat men ook niet verzekerd is voor de Ziekenfondswet.



Voor de WWV geldt een dergelijke bepaling met betrekking tot het huishoudelijk personeel niet. Zij zijn derhalve zonder meer werknemer in de zin van die wet en alle dagen waarop in een dienstbetrekking huishoudelijke arbeid wordt verricht, worden in aanmerking genomen bij de bepaling van het recht op uitkering, met name de gewerkte dagen-eis. Derhalve is de WWV voor de groep ruimer dan de WW. In de praktijk blijkt dit verschil echter niet. Uit onderzoek bij verschillende gemeenten is namelijk gebleken dat deze groep vrijwel nooit voor een uitkering in aanmerking komt. Waarschijnlijk is dat een gevolg van de uitsluiting van arbeid van bijkomstige aard en de tot 1 mei 1985 geldende kostwinnerseis in de WWV. De verschillende behandeling van deze groep in de WW en de WWV maakt niettemin een keuze in het kader van de voorgestelde werkloosheidsregeling noodzakelijk. In de adviesaanvraag is overigens het belang van een nadere bezinning op de rechtspositie van deze groep onderschreven.

Sinds de totstandkoming van de WW is door de opvolgende kabinetten het standpunt ingenomen dat het principieel het meest juiste zou zijn het huishoudelijk personeel, net als andere werknemers, zonder enige beperking tot de personenkring van de werknemersverzekeringen toe te laten. Er is geen reden thans een ander standpunt in te nemen. Ook vanuit emancipatoir oogpunt is – in samenhang met de EG-richtlijn – voor het opheffen van de uitzonderingspositie van het huishoudelijk personeel veel te zeggen. Weliswaar betekent de uitzondering geen directe discriminatie (geen verwijzing naar geslacht) en ook geen indirecte discriminatie door verwijzing naar de echtelijke staat of gezinssituatie, maar vast staat wel dat in de praktijk nagenoeg uitsluitend vrouwen met deze uitzonderingsbepaling te maken hebben. Men zou dus kunnen spreken van indirecte discriminatie door verwijzing naar de aard van de arbeid. De derde EG-richtlijn is hierop van toepassing, omdat het gaat om de «toegang» (het verzekerd zijn) tot het uitkeringsrecht. Of bij een dergelijke verschillende uitwerking, sprake is van indirecte discriminatie hangt echter af van het feit of dit verschil een objectieve en redelijke grond heeft; er ontstaat derhalve een vermoeden van discriminatie, dat weerlegbaar is.

Het is dan aan degene die de maatregel treft, om het bewijs te leveren, dat de maatregel objectief gerechtvaardigd is en op geen enkele wijze de bedoeling inhield om te discrimineren.

Deze uitwerking van het discriminatiebegrip sluit aan bij de invulling die het Europese Hof van Justitie aan dat begrip heeft gegeven in zijn arrest van 31 maart 1981, zaak nr. 96/80 (Jenkins/Kingsgate, NJ 1982, 419).

Een volledige gelijke behandeling van deze groep werd in het verleden steeds afgehouden met een beroep op praktische en uitvoeringstechnische bezwaren, alsmede uit de overweging dat het hier in het algemeen een groep betrof die aan dergelijke verzekeringen geen behoefte had. Deze bezwaren doen zich ook nu nog voor en zijn niet gering. Degene die in de huishouding wordt geholpen, wordt werkgever met alle administratieve en andere verplichtingen van dien. Dit geldt ook voor de sociale verzekeringsorganen en de belastingdienst. De huishoudelijke hulp zal ook duurder worden. Niet uitgesloten mag worden dat als gevolg van een opneming in de kring van verzekerden voor de werknemersverzekeringen minder huishoudelijk werk zou worden aangeboden en dat een aanmerkelijk deel van het nog wel bestaande aanbod via het zwarte circuit zou gaan plaatsvinden. Het schrappen van de uitzonderingsbepaling voor het huishoudelijk personeel zou dus naar verwacht slechts voor een deel van de thans in die sfeer werkzame personen leiden tot een betere rechtspositie. Voor een ander deel betekent het eerder een verslechtering van de arbeidsmarktpositie en/of de rechtspositie. Gelet op deze bezwaren stellen wij dan ook voor de bestaande uitzonderingsbepaling voor het huishoudelijk personeel in de onderscheiden werknemersverzekeringen te handhaven en in dit wetsvoorstel is een uitzonderingsbepaling dan ook opgenomen. Voorgesteld wordt voor bedoelde groep de mogelijkheid van vrijwillige verzekering open te stellen, omdat zich daarbij de hiervoor genoemde bezwaren niet voordoen. In paragraaf 3.9 wordt daar nader op ingegaan.

### 3.3.5. Personen die in het buitenland werkzaam zijn geweest

Verzekerd voor de WW (en ZW, WAO) zijn in beginsel degenen – Nederlanders en vreemdelingen – die in Nederland in dienstbetrekking werkzaam zijn. Daarnaast is tevens verzekerd degene die niet in Nederland in dienstbetrekking werkzaam is, mits hijzelf en zijn werkgever in Nederland woont c.q. gevestigd is. Bij algemene maatregel van bestuur zijn op deze hoofdregels enkele uitzonderingen gemaakt, die in dit kader niet van belang zijn (artikel 3 WW).

De werknemer die buiten Nederland in dienstbetrekking heeft gewerkt, valt wel onder de werking van de WWV, ook als hij en/of zijn werkgever in het buitenland woont/gevestigd is (artikel 3 WWV). Ten aanzien van vreemdelingen – behoudens de vreemdelingen, die op grond van een verdrag met Nederlanders worden gelijkgesteld – geldt een extra voorwaarde; zij moeten gedurende ten minste negen achtereenvolgende weken, aan hun werkloosheid onmiddellijk voorafgaande, op niet onrechtmatige wijze in Nederland verblijf hebben gehouden. Anders worden zij uitgesloten van uitkering (artikel 13, eerste lid, onderdeel m, WWV).

In het kader van de nieuwe werkloosheidsregeling zal dit verschil in de kring van de verzekerden/gerechtigden opgelost moeten worden. Het gaat daarbij in het bijzonder om twee categorieën:

1. de niet in Nederland wonende Nederlander – en de met een Nederlander gelijkgestelde vreemdeling –, die buiten Nederland in dienstbetrekking werkzaam is voor een niet in Nederland wonende of gevestigde werkgever;
2. de niet in Nederland wonende Nederlander – en de met een Nederlander gelijkgestelde vreemdeling –, die buiten Nederland in dienstbetrekking werkzaam is voor een in Nederland wonende of gevestigde werkgever.

Ten aanzien van deze personen geldt thans dat zij niet verzekerd zijn voor de WW – en dus geen aanspraak kunnen maken op een WW-uitkering – maar na jarenlang in het buitenland werkzaam geweest te zijn, bij (te-rug)komst in Nederland in geval van werkloosheid wel aanspraak kunnen maken op een WWV-uitkering. Voor de niet met Nederlanders gelijk gestelde vreemdelingen doet zich geen discrepantie voor tussen de WW en de WWV, daar zij niet verzekerd zijn voor de WW en door de werking van artikel 13, eerste lid, onderdeel m, geen recht op WWV-uitkering hebben. Deze categorie blijft hier dan ook buiten beschouwing.

Ten aanzien van de hiervoor genoemde groepen Nederlanders – en met hen gelijkgestelde vreemdelingen – rijst de vraag of het gewenst is in het kader van de verplichte verzekering ingevolge dit wetsvoorstel bescherming te blijven bieden. Deze vraag wordt door ons ontkennend beantwoord. Aan deze beslissing liggen de volgende overwegingen ten grondslag.

In de eerste plaats heeft zwaar gewogen dat het in deze gaat om een verzekering. Ingevolge de werknemersverzekeringen geldt thans als uitgangspunt voor verzekering dat in Nederland een dienstbetrekking moet zijn vervuld. Op dit uitgangspunt is een aantal uitzonderingen gemaakt. Deze uitzonderingen beogen enerzijds dubbele verzekering te voorkomen en anderzijds personen met een duidelijke band met Nederland toch onder de werkingssfeer van de werknemersverzekeringen te brengen. Dit uitgangspunt blijft voor de in dit wetsvoorstel geregelde verzekering onverkort van kracht. Naar onze mening is bij bovengenoemde groepen een onvoldoende band met Nederland om deze onder de werkingssfeer van de verplichte verzekering ingevolge deze wet te brengen. Daarmee zou een te grote inbreuk op het territorialiteitsbeginsel van de werknemersverzekeringen worden gemaakt. In de tweede plaats spelen met name ten aanzien van de onder 1 bedoelde groep ook uitvoeringstechnische problemen een belangrijke rol. De controle op de aard van de ontstane werkloosheid zal praktisch onmogelijk zijn. Voorts zal het onmogelijk zijn om iedereen die in deze groep zou vallen in de premieheffing en loonbelasting te betrekken hetgeen de mogelijkheid van misbruik vergroot. Dit klemt te meer indien voor deze groep ook verzekeringsplicht ingevolge de andere werknemers-

verzekeringen en de volksverzekeringen zou worden voorgesteld. Deze groep is thans namelijk ook niet verzekerd op grond van de ZW en de WAO en evenmin op grond van de volksverzekeringen. Ook de onder 2 genoemde groep is niet verplicht verzekerd ingevolge de ZW en de WAO. De ZW en de WAO bieden echter voor bepaalde gevallen de mogelijkheid tot een vrijwillige verzekering.

Uit coördinatie overwegingen met de ZW en de WAO, als ook om enerzijds door sommige van deze werknemers gewenste dekking van het werkloosheidsrisico mogelijk te maken en anderzijds ongewenste dubbele verzekering en daarmee samenhangende premiebetaling te voorkomen, wordt voorgesteld ook in de in dit wetsvoorstel geregelde werkloosheidsverzekering de mogelijkheid van vrijwillige verzekering te bieden. In paragraaf 3.9 wordt daar verder op ingegaan.

### **3.4. De voorwaarden voor het recht op uitkering**

#### *3.4.1. Inleiding*

Zoals hiervoor in paragraaf 3.2 beschreven, kunnen de voorwaarden voor het ontstaan van een recht op uitkering onderscheiden worden in positieve en negatieve voorwaarden. Het gaat bij beide voorwaarden om objectieve criteria, die niet afhankelijk zijn van een subjectieve gedraging. De positieve voorwaarden verhouden zich tot de negatieve voorwaarden (uitsluitingsgronden) als regel tot uitzondering. Ook in de huidige wetgeving komt dit onderscheid voor, al is dat niet altijd duidelijk als zodanig herkenbaar.

Deze voorwaarden zijn namelijk, met name in de WW, niet systematisch behandeld. In het thans voorliggende wetsvoorstel worden zowel de positieve voorwaarden als de uitsluitingsgronden in een afzonderlijke paragraaf bijeengebracht. Allereerst kan als voorwaarde genoemd worden, dat sprake moet zijn van werkloosheid. Voorts wordt ook in het thans voorliggende wetsvoorstel een referte-eis als algemene voorwaarde opgenomen. Tot slot kent de nieuwe werkloosheidswet – evenals thans de WW en de WWV – een aantal uitsluitingsgronden. Deze voorwaarden komen in de hierna volgende sub-paragrafen achtereenvolgens aan de orde.

#### *3.4.2. Verzekerd risico: werkloosheid*

Zoals uit Hoofdstuk 2 van deze memorie blijkt is zowel voor de loonderingsfase als voor de tussenfase gekozen voor «werkloosheid» als toelatingscriterium. Wat onder werkloosheid verstaan moet worden is in de huidige WW en WWV niet nader bepaald.

Voorts blijkt uit een vergelijking van de wetsbepalingen dat het begrip werkloosheid in de WW en de WWV niet op gelijke wijze is omschreven. De WW geeft, als gesteld, bij voorbeeld duidelijk aan dat het bestaan van een dienstbetrekking of het ontvangen van loon er niet aan in de weg staat om iemand werkloos te achten, terwijl de WWV niet aangeeft in hoeverre deze aspecten een rol spelen. Uit de memorie van toelichting op de WWV (kamerstukken II, zitting 1963–1964 nr. 7726) blijkt dit evenmin expliciet. Wel legt deze memorie een relatie met het werkloosheidsbegrip in de WW, in die zin dat gesteld wordt dat het begrip vanwege de moeilijke bepaalbaarheid niet gedefinieerd wordt, evenmin als zulks in de WW is geschied. De CRvB heeft op dit punt echter duidelijkheid gebracht door uit te spreken dat voor de toepassing van deze wet aansluiting dient te worden gezocht bij de rechtspraak aangaande de in werkloosheidswet voorkomende termen «werkloosheid» en «werkloos» (CRvB 17-1-1979, RSV 1979, nr. 95).

Ook de begrippen werkloosheid en arbeid van bijkomstige aard hebben door jurisprudentie van de CRvB hun nadere uitwerking gekregen.

De moeilijke bepaalbaarheid van het begrip werkloosheid vormde bij de totstandkoming van de WW en de WWV de reden om een definitie ervan achterwege te laten. In het kader van het thans voorliggende wetsvoorstel is de vraag onder ogen gezien of dit nog steeds opgaat of dat op basis van vorengenoemde jurisprudentie in de wet zelf een nadere omschrijving van dit begrip kan worden gegeven. Het verdient immers de voorkeur dat in de wet een zo concreet en duidelijk mogelijke terminologie gevolgd wordt. Dit is niet alleen voor de bedrijfsverenigingen van belang, die de wet zullen moeten uitvoeren, maar juist ook voor de gebruikers van de wet. Een duidelijke en heldere terminologie vergroot de rechtszekerheid en de rechtsgelijkheid.

Voorts is het gerechtvaardigd om, waar jurisprudentie van de rechter duidelijkheid heeft gebracht, deze in de wet – die toch uiteindelijk de primaire bron van rechtsvinding is – tot uitdrukking te brengen.

Een uitgebreide bestudering van de uitspraken van de CRvB heeft geleerd dat een aantal elementen volgens constante jurisprudentie van dat college een rol speelt bij de beoordeling of sprake is van werkloosheid. Deze elementen zijn:

1. of, en zo ja in welke mate betrokkene niet in voor hem normaal te achten omvang productieve arbeid – betaald of onbetaald – heeft; iemand «heeft» arbeid als voor hem arbeid beschikbaar is of beschikbaar wordt gesteld;

2. of, en zo ja in welke mate sprake is van reële beschikbaarheid voor arbeid in dienstbetrekking;

Deze jurisprudentie van de CRvB biedt naar onze mening voldoende aanknopingspunten, om in de wet een nadere uitwerking van het begrip werkloosheid vast te leggen. Derhalve is mede op basis van deze jurisprudentie in de wet op hoofdlijnen een nadere uitwerking van het begrip werkloosheid opgenomen.

In de wet is de volgende uitwerking gegeven aan het werkloosheidsbegrip c.q. het begrip arbeid van bijkomstige aard. Van werkloosheid is sprake indien de werknemer:

- a. ten minste 5 arbeidsuren per week verliest of 50% van zijn arbeidsuren per week; en

- b. beschikbaar is om arbeid te verrichten.

Bij algemene maatregel van bestuur zullen ter zake nadere regelen worden gesteld.

Via vorenstaande uitzondering van arbeid van bijkomstige aard in het werkloosheidsbegrip, wordt aangesloten bij het thans uitdrukkelijk in de WWV voorkomende systeem en het middels de jurisprudentie van de CRvB in de WW geïntroduceerde systeem.

Hoewel het ook mogelijk is arbeid van bijkomstige aard via het werknemersbegrip uit te zonderen, zoals voor 1 juli 1967 het geval was, is daarvan afgezien omdat dit met name op het bezwaar zou stuiten, dat discoordinatie ontstaat met onder meer de loonbelasting. Uit coördinatieoverwegingen met de loonbelasting werd in 1967 juist de uitzondering via het werknemersbegrip geschrapt. Gevolg daarvan was dat de omvang van de verloren arbeid een rol is gaan spelen in de jurisprudentie met betrekking tot het begrip werkloosheid. Voorts zou uitzondering via het werknemersbegrip onbillijk kunnen werken ten aanzien van personen, die meer kleine dienstbetrekkingen naast elkaar vervullen, tenzij daarvoor bijzondere regelen worden gesteld. Dit laatste nu zou de uitvoering aanmerkelijk compliceren en misbruik en oneigenlijk gebruik in de hand kunnen werken.

Vorengenoemde uitwerking van het werkloosheidsbegrip wijkt op een aantal punten af van de constante jurisprudentie van de CRvB.

In de eerste plaats is de absolute ondergrens van 5 uren die de CRvB hanteert verzacht door als nevenvoorwaarde te stellen, dat ook van werkloosheid sprake is indien 50% van de arbeid verloren gaat. Naar onze overtuiging werkt een absolute ondergrens voor personen die in een dienstbetrekking van geringe omvang werkzaam zijn te hard uit. Bij een



verlies van 4 uur voor iemand die op één dag per week arbeid verricht zou namelijk geen sprake van werkloosheid zijn, terwijl toch een aanmerkelijk deel van de arbeid wegvalt.

In de tweede plaats is niet aangehaakt bij de in de jurisprudentie gehanteerde omschrijving van werkloosheid, die uitgaat van het «niet hebben van productieve arbeid in normale omvang». Daaraan ligt de overweging ten grondslag, dat het begrip productieve arbeid tot verschillende interpretaties aanleiding kan geven, vooral waar het gaat om onbetaald werk. Terwille van de helderheid voor alle betrokkenen, zowel de uitvoeringsorganen als de belanghebbende werknemers, en ten einde elke rechtsongelijkheid op dit punt te vermijden, is het criterium productieve arbeid niet opgenomen en is volstaan met een omschrijving van arbeidsuren. Bij de vraag of een werknemer werkloos is geworden wordt uitgegaan van de arbeid die in dienstbetrekking is verricht alsmede de werkzaamheden die zijn verricht in de uitoefening van een bedrijf of in de zelfstandige uitoefening van een beroep. Daarmee is meer dan met het begrip productieve arbeid duidelijk aangegeven welke uren in aanmerking komen voor de vaststelling van de vraag of er sprake is van werkloosheid. Op deze wijze heeft het door de CRvB gehanteerde begrip een invulling gekregen. In concreto betekent dit dat bij de bepaling van de verhouding tussen verloren arbeidsuren en resterende arbeidsuren geen rekening wordt gehouden met voor het intreden van de eventuele werkloosheid verrichte onbetaalde arbeid.

Ook na ontstane werkloosheid aangevangen onbetaalde activiteiten – van traditioneel vrijwilligerswerk tot en met werk in het kader van de beoogde Wet onbeloonde arbeid voor uitkeringsgerechtigden – beïnvloeden de werkloosheid niet, uiteraard tenzij er sprake is van het verrichten van onbetaalde werkzaamheden die een bedrijfs- of beroepsmatig karakter hebben. Het verrichten van onbetaalde activiteiten kan echter niet zonder meer plaatsvinden. Onbeloonde activiteiten zijn op grond van het voorzieningenhoudstuk onderworpen aan een meldingsplicht of aan voorafgaande toestemming door de bedrijfsvereniging. Het niet voldoen aan de verplichtingen die in het desbetreffende houdstuk worden genoemd kan leiden tot een sanctie.

In de derde plaats is het onderscheid dat de CRvB maakt tussen arbeid verricht binnen of buiten de normale arbeidsuren niet gevolgd. Bij arbeid die buitende normale arbeidsuren is verricht, stelt de CRvB, behalve de absolute ondergrens in het aantal uren arbeid, als voorwaarde dat deze arbeid ten minste twee jaar moet zijn verricht.

Aan het laten vervallen van dit onderscheid ligt de overweging ten grondslag, dat de verdere ontwikkeling van herverdeling van arbeid ertoe kan leiden dat het steeds vaker voor zal kunnen komen, dat in sterk wisselende patronen arbeid wordt verricht. Het begrip normale arbeidsuren – waarbij gedacht wordt aan de gebruikelijke uren overdag en de uren in de avond wanneer dat naar de aard van het werk of in de bedrijfstak gebruikelijk is – zal dan zijn onderscheidend vermogen verliezen. Voorts is van belang dat voor de duur van de uitkering een arbeidsverledeneis wordt geïntroduceerd, die de extra eis, die de CRvB stelt voor de toelating tot de verzekering in zekere zin overbodig maakt. In verband hiermee wordt in de wet niet het verschil aangebracht tussen arbeid binnen of buiten de normale arbeidsuren, zodat iemand die aan de referentie-eis voldoet – en aan de overige voorwaarden – zonder meer gedurende een half jaar recht op uitkering heeft. In dit verband is nog van belang dat met het verlies van arbeid buiten de normale arbeidsuren ook nu al zich het verschijnsel kan voordoen dat een volledige dienstbetrekking resteert, terwijl daarnaast recht op WW-uitkering bestaat.

Indien iemand van 50 uren teruggaat naar 35 uren per week is immers sprake van werkloosheid.

Onder ogen is gezien of het in een tijd, waarin naar een betere verdeling van (betaalde en onbetaalde) arbeid wordt gestreefd, juist is aan iemand die nog een normale dagtaak over heeft een werkloosheidsuitkering te ver-

strekken. Een beperking van het verzekerd risico, in die zin dat geen recht op uitkering bestaat indien een normaal arbeidspatroon resteert, heeft aantrekkelijke kanten. Er zijn echter ook bezwaren aan verbonden. Een logische consequentie hiervan zou zijn, dat degene, die bijvoorbeeld 50 uur werkte en die bijvoorbeeld 10 uren kwijtraakt, geen uitkering krijgt, omdat hij nog een normale dagtaak overhoudt en derhalve geacht moet worden niet werkloos te zijn. Op deze wijze wordt derhalve het loondervingskarakter van de werkloosheidsverzekering beperkt. Voorts heeft dit tot gevolg, dat de equivalentie tussen premie en uitkering wordt doorbroken, daar het niet gewenst is om bovenmatige arbeidsuren buiten de premieplicht te houden.

Verder kan als bezwaar genoemd worden, dat van een dergelijke maatregel een oneigenlijke sturende werking van de sociale zekerheid kan uitgaan. Het werken in meer dan normale omvang zou immers minder aantrekkelijk worden gemaakt. Daardoor zou een maatregel in de secundaire sfeer kunnen ingrijpen in de primaire sfeer. Dit is strijdig met de visie van het kabinet met betrekking tot de sociale zekerheid in ons sociale stelsel. De sociale zekerheid moet zoveel mogelijk de ontwikkelingen in de primaire sfeer volgen. Indien men bovenmatig werken wil tegengaan, dan zal dit dienen te gebeuren met op de primaire sfeer gerichte maatregelen.

### *3.4.3. De referte-eis voor het recht op uitkering*

In dit wetsvoorstel wordt als algemene voorwaarde voor het recht op uitkering opgenomen, dat in de 12 maanden onmiddellijk voorafgaande aan het intreden van de werkloosheid ten minste in 26 weken arbeid in dienstbetrekking moet zijn verricht. Voor seizoenwerknemers zullen afwijkende regels worden gesteld. Deze referte-eis wijkt af van de huidige referte-eis van de WW en de WWV. De WW en WWV bepalen immers, dat bij een vijfdaagse werkweek op 130 dagen als werknemer moet zijn gewerkt. Bij een regelmatig arbeidspatroon op hetzij meer of minder dan 5 dagen per week bedraagt dat aantal evenwel het 26-voudige van het gemiddeld aantal volgens dat arbeidspatroon per week gewerkte dagen, met een minimum van 65 dagen. Voor personen die in een onregelmatig arbeidspatroon op gemiddeld minder dan 5 dagen per week werken geldt een afwijkende regeling, die overigens ook het minimum van 65 dagen kent. De huidige referte-eis is derhalve gestoeld op de gedachte dat men gedurende een periode van een half jaar wekelijks moet hebben gewerkt.

De ondergrens van 65 dagen leidt er echter toe dat iemand die op 1 dag in de week werkt nimmer aan deze ondergrens kan voldoen, terwijl degene die op 2 dagen in de week werkt, langer dan een half jaar moet hebben gewerkt om voor een uitkering in aanmerking te komen.

Daarnaast heeft de ondergrens van 65 dagen tot gevolg dat deeltijdwerkers onderling ongelijk worden behandeld. Afhankelijk van de wijze waarop het werk over de week verdeeld is, kunnen zij aan de referte-eis voldoen. Degene, die bijvoorbeeld 8 uur op één dag per week werkt, kan nooit aan de eis van 65 dagen voldoen, terwijl degene, die verspreid over 2 of 3 dagen 8 uur werkt wel aan de referte-eis voldoet.

De aanpassing van de gewerkte referte-eis is dan ook ingegeven door de wens in alle gevallen een gelijke behandeling van deeltijdwerkers onderling en van deeltijdwerkers met voltijdwerkers tot stand te brengen. Ook vanuit de Tweede Kamer is bij verschillende gelegenheden, o.a. bij de behandeling van de begroting van het Departement van Sociale Zaken en Werkgelegenheid eind januari 1984 voor deze kwestie de aandacht gevraagd.

In het thans voorliggende wetsvoorstel is in de eerste plaats de minimum-eis van 65 dagen komen te vervallen. Op deze wijze wordt een mogelijke belemmering in de sfeer van de uitkeringsvoorwaarden om in vrijheid een arbeidspatroon te kiezen dat het beste past bij de persoonlijke wensen of voorkeuren van werknemer en werkgever, opgeheven. Wellicht ten overvloede wordt er hier aan herinnerd dat dit evenwel nog niet betekent dat thans ook in alle gevallen van deeltijdarbeid recht bestaat op een

uitkering. Immers zoals in paragraaf 3.4.2 is beschreven, leidt het verlies van arbeid van bijkomstige aard niet tot werkloosheid.

In de tweede plaats wordt geen relatie meer gelegd met het gemiddeld aantal volgens een bepaald arbeidspatroon per week gewerkte dagen. Als gevolg hiervan kan het voorkomen dat iemand, die bijvoorbeeld op 4 dagen per week placht te werken, niet aan de referte-eis voldeed, omdat hij een korte periode op 3 dagen per week had gewerkt. Dit is nimmer beoogd. Met de verzwarende van de referte-eis bij de wet van 26 maart 1981 (Stb. 133) werd beoogd een duurzame binding met het arbeidsproces tot uitdrukking te brengen. De grens werd daarbij gelegd op een half jaar. Door in dit wetsvoorstel uit te gaan van in 26 weken arbeid verrichten wordt het genoemde niet beoogde effect voorkomen.

In de derde plaats wordt de telling van de dagen voor de referte-eis aangepast. Thans is het zo dat iedere dag waarop feitelijk is gewerkt meetelt voor de referte-eis. Voor de telling van de gewerkte dagen doet het niet terzake dat geheel of gedeeltelijk op een dag is gewerkt of dat in een of meer dienstbetrekkingen per dag of per week is gewerkt.

Heeft men – om van een 5-daagse werkweek uit te gaan – op 130 dagen gewerkt dan heeft men terzake van de intredende werkloosheid recht op een uitkering. In het huidige systeem van dagen tellen wordt derhalve in beginsel geen relatie gelegd tussen de omvang van de werkloosheid en de omvang van de dienstbetrekking waaruit die werkloosheid is ontstaan. De huidige referte-eisen kennen thans in feite als voorwaarde dat men tevoren gedurende zekere tijd als werknemer heeft gewerkt c.q. verzekerd is geweest. Dit leidt tot soms meer merkwaardige en zeker bij de totstandkoming van de WW en de WWV niet beoogde effecten.

Zo is bij voorbeeld een gevolg, dat een werknemer die twee dienstbetrekkingen naast elkaar heeft vervuld en bij voortdurende werkloosheid uit één van die dienstbetrekkingen in het tweede uitkeringsjaar voor een nieuw WW-recht van 130 dagen in aanmerking kan komen.

Met de resterende deeltijddienstbetrekking vervult hij de voorwaarde voor het recht op uitkering terzake van de werkloosheid uit de andere dienstbetrekking. Voor de WWV ligt dit in beginsel niet anders. Terzake van eenzelfde werkloosheidsgeval kan aldus over een langere periode dan tweeënehalf jaar uitkering worden ontvangen, zij het dat bij de wet van 14 december 1977 (Stb. 670), inzake het tegengaan van het oneigenlijk gebruik als gevolg van te ruime bepalingen de duur van de WW-uitkering terzake van eenzelfde werkloosheidsgeval is gemaximeerd op 78 weken. Een ander gevolg van de huidige telling van dagen is bij voorbeeld dat iemand die gedurende langere tijd in deeltijd heeft gewerkt en die voor korte tijd, bij voorbeeld enkele dagen of weken, een baan naast die deeltijdbaan aanvaardt, bij werkloosheid uit die tijdelijke baan zonder meer recht op een uitkering heeft. Dit lijkt wat al te veel van het goede. Door slechts gedurende een korte periode te werken, wordt gedurende lange tijd dit verlies aan inkomen gecompenseerd.

Aangenomen kan worden dat deze gevolgen nimmer de bedoeling zijn geweest van de wetgever. De werkloosheidswetten zijn tot stand gebracht in een tijd waarin het gebruikelijk was om slechts voltijdarbeid te verrichten. Met de grote variatie in de arbeidspatronen die thans voorkomt is toen geen rekening gehouden.

Teneinde vorenstaande ongewenste effecten te voorkomen wordt in het wetsvoorstel voorgesteld de referte-eis te laten gelden per (opvolgende) dienstbetrekking. Tevens kunnen gewerkte dagen – net als bij de WWV de bedoeling is – slechts in aanmerking genomen worden, voor zover daarmee geen rekening is gehouden voor een eerder recht op uitkering. Zou bij opeenvolgende werkloosheidsgevallen telkens met alle in het refertejaar gelegen gewerkte dagen rekening worden gehouden, dan zou bij korte onderbrekingen van de werkloosheid telkens een nieuw recht op uitkering over de volle duur kunnen ontstaan. De in dit wetsvoorstel opgenomen herlevingsregeling zou hierdoor praktisch illusoir worden. Met betrekking

tot deze regeling inzake de herleving van het recht op uitkering zij nog het volgende vermeld. In dit wetsvoorstel is gekozen voor het in de WWV voorkomende systeem van de absolute uitkeringsduur. Het WW-systeem, met zijn maximale uitkeringsrechten per uitkeringsjaar, verdraagt zich niet met de in dit wetsvoorstel voorgestelde langere uitkeringen. Inherent aan het WWV-systeem met zijn absolute uitkeringsduur is de mogelijkheid van herleving van het recht. Dit houdt in, dat na een tussentijdse beëindiging van het recht op uitkering, bij voorbeeld als gevolg van werkaanvaarding, zonder dat als gevolg daarvan een nieuw recht op uitkering is ontstaan – de referte-eis wordt niet opnieuw gehaald – het oude recht op uitkering geheel of gedeeltelijk herleeft.

Tijdens de periode van onderbreking is het recht op uitkering geheel of gedeeltelijk geschorst, zodat de duur van de uitkering wordt verlengd met de periode van onderbreking. Het thans in de WW gevolgde systeem, waarbij de uitkering in duur wordt beperkt, is niet in dit wetsvoorstel opgenomen, omdat het nauw verband houdt met het systeem van uitkeringsjaren in de WW, terwijl in dit wetsvoorstel is gekozen voor het systeem van de absolute uitkeringsduur van de WWV.

#### *3.4.4. De uitsluitingsgronden*

In de huidige wetgeving komt in de artikelen 21, eerste lid, en 31, eerste lid van de WW en artikel 13, eerste lid van de WWV een aantal uitsluitingsgronden voor. Het gaat daarbij onder andere om:

- het recht op onverminderde doorbetaling van loon;
- het ontvangen van een AAW- of WAO-uitkering, of een daarmee overeenkomende uitkering, berekend naar een arbeidsongeschiktheid van ten minste 80%;
- het rechtens van zijn vrijheid beroofd zijn;
- het buiten Nederland wonen of verblijf houden of vakantie genieten.

De thans in de WW en de WWV voorkomende uitsluitingsgronden zijn in dit wetsvoorstel opgenomen. Voor zover nodig wordt in de artikelsgewijze toelichting op deze uitsluitingsgronden teruggekomen.

Speciale vermelding verdient evenwel de uitsluitingsgrond wegens verblijf in het buitenland. De ratio hier van is, dat de wet slechts dient te voorzien in de betaling van uitkeringen aan werknemers, die in Nederland wonen en beschikbaar zijn voor de Nederlandse arbeidsmarkt. Buitenlandse werknemers van niet-Nederlandse nationaliteit, die werkloos zijn en een uitkering ontvangen op grond van deze wet, zijn niet meer uitkeringsgerechtigd indien zij Nederland verlaten en terugkeren naar hun land van herkomst. Ten aanzien van het beleid inzake minderheden, is het kabinet van mening dat gestreefd dient te worden naar integratie van de minderheidsgroeperingen in de Nederlandse samenleving. Echter, dit laat onverlet de wens van leden van minderheidsgroepen zich toch in het land van herkomst te hervestigen. Ten einde voor deze personen het mogelijk te maken in volle vrijheid een verantwoorde keuze te maken met betrekking tot verlenging van het verblijf in Nederland dan wel terugkeer naar het land van herkomst, zal het kabinet binnenkort voorstellen doen om bepaalde groepen personen hierbij een financiële ondersteuning te geven. Deze financiële ondersteuning zal in een afzonderlijke regeling buiten de nu voorliggende werkloosheidswet gestalte krijgen. Personen, die op grond van deze afzonderlijke regeling een (periodieke) uitkering ontvangen, zullen niet langer voor een werkloosheidsuitkering in aanmerking komen en dus niet meer ten laste komen van het AWF. Het kabinet acht het verantwoord het AWF in verhouding tot de daardoor optredende besparing in de financiering van de binnenkort voor te stellen afzonderlijke regeling te laten bijdragen. In artikel 94 van het voorliggende voorstel is een daartoe strekkende bepaling opgenomen.

Verder is als uitsluitingsgrond in dit wetsvoorstel niet overgenomen de thans alleen in de WW voorkomende uitsluitingsgrond van het ontvangen



van ziekengeld op grond van de Ziektewet en daarmee overeenkomende uitkeringen. De discrepantie op dit punt tussen de WW en de WWV maakte een keuze noodzakelijk. Het volgen van de WWV-systematiek, te weten geen verzekering op grond van de Ziektewet tijdens de WWV-uitkeringsperiode, kan ertoe leiden dat na afloop van de WWV-uitkering tijdelijk een beroep moet worden gedaan op de Algemene Bijstandswet om de wachttijd voor een AAW/WAO-uitkering vol te maken. Dit wordt ongewenst geacht. De huidige WW-systematiek – verzekering voor de Ziektewet en opschorting van WW-rechten tijdens ziekte – is misbruikgevoelig, hetgeen evenzeer ongewenst is. Een genuanceerder regeling dan via het al dan niet uitsluiten van het recht op uitkering mogelijk is, is geboden om beide ongewenste neveneffecten te elimineren. Deze regeling kan worden gevonden in de sfeer van de samenloopregelingen (zie paragraaf 3.6). De WW-uitkeringsgerechtigde blijft verzekerd op grond van de Ziektewet, doch het ziekengeld wordt in mindering gebracht op de werkloosheidsuitkering.

Voorts is nieuw de uitsluiting van het recht op uitkering van de werknemer die op grond van de Vreemdelingenwet (Stb. 1965, 40) kan worden uitgezet. Het gaat hierbij om de persoon die over een geldige verblijfstitel beschikt en zonder instemming van het bevoegde gezag in Nederland verblijft.

De positie van onrechtmatig in ons land verblijvende vreemdelingen in het kader van de sociale zekerheidswetgeving vraagt reeds geruime tijd de aandacht. De huidige sociale zekerheidswetten – behoudens de WWV – bevatten geen bepalingen op grond waarvan onrechtmatig hier verblijvende vreemdelingen worden uitgesloten van uitkeringsrechten. De primaire verantwoordelijkheid voor het vreemdelingenbeleid, en dus ook voor de bestrijding van onrechtmatig verblijf, ligt bij de Minister van Justitie. De sociale zekerheidswetgeving mag naar onze mening echter niet het vreemdelingenbeleid frustreren. Het verlenen van werkloosheidsuitkering aan onrechtmatig in ons land verblijvende buitenlanders is niet in overeenstemming met het vreemdelingenbeleid, waar dit leidt tot een last tot uitzetting. De uitkering maakt het de vreemdeling immers materieel mogelijk hier te blijven, terwijl het vreemdelingenbeleid erop gericht is hem zo spoedig mogelijk uit te zetten. Bij het verlenen van een uitkering op grond van de ZW, de WAO en de AAW, is van niet-strijdigheid met het vreemdelingenbeleid in ieder geval in mindere mate sprake daar deze uitkeringen exportabel zijn.

De positie van buitenlandse werknemers op het uitkeringsvlak is – met name voor wat betreft de WW en WWV – ook aan de orde gesteld door de interdepartementale Werkgroep illegale arbeid door vreemdelingen (Bijl. Hand. II, 1979/80, 16 012, nr. 2). In haar op 10 december 1979 uitgebrachte rapport kwam de werkgroep tot de aanbeveling de positie van illegale vreemdelingen in het kader van WW en WWV als volgt te herzien:

a. een toevoeging aan artikel 31, eerste lid, WW, inhoudende dat geen wachtgeld wordt toegekend aan een vreemdeling die niet over een geldige verblijfstitel beschikt, tenzij het hem is toegestaan om, hangende de beslissing op een op grond van de Vreemdelingenwet ingesteld beroep, in Nederland te verblijven.

b. vervanging van artikel 13, eerste lid, onderdeel, WWV door een bepaling, inhoudende dat geen recht op uitkering heeft, de buitenlandse werknemer die niet over een geldige verblijfstitel beschikt, tenzij het hem is toegestaan, hangende de beslissing op een op grond van de Vreemdelingenwet ingesteld beroep, in Nederland verblijven.

Hierbij tekende de werkgroep overigens aan, dat deze aanbeveling diende te worden gezien in de brede context van eventuele overeenkomstige wijzigingen in de andere sociale verzekeringswetten. Het toenmalige kabinet heeft ingestemd met de aanbevelingen van de werkgroep.

Overeenkomstig deze aanbevelingen wordt de werknemer die op grond van de Vreemdelingenwet kan worden uitgezet van het recht op uitkering uitgesloten. Het bevoegde gezag terzake is het Ministerie van Justitie of de

vreemdelingendienst. Onze voorkeur gaat er naar uit ook in de andere sociale zekerheidswetten de onrechtmatig hier verblijvende vreemdeling uit te sluiten van uitkering. Daartoe strekkende voorstellen zijn op dit moment nog in studie.

Uitsluiting van het recht op uitkering heeft in ieder geval als voordeel boven uitsluiting van de personenkring dat voorkomen wordt dat arbeid door onrechtmatig verblijvende vreemdelingen lucratiever zou worden door het vervallen van de premie- en loonbelastingplicht. Een zelfde resultaat is bij uitsluiting van de personenkring slechts door middel van een voor zowel de bedrijfsverenigingen als de belastingdienst zeer gecompliceerde en belastende regeling te bereiken. Derhalve wordt vanuit praktisch oogpunt de voorkeur gegeven aan de methode van uitsluiting van het recht op uitkering.

Wat betreft de omschrijving van de groep vreemdelingen die wordt uitgesloten van het recht op uitkering, is aangesloten bij het beleid op grond van de Algemene Bijstandswet. In de artikelsgewijze toelichting is daarvan een omschrijving gegeven. Deze omschrijving is overigens minder beperkend dan hetgeen genoemde werkgroep heeft aanbevolen in het kader van de WW en de WWV.

### **3.5. Het geldend maken van het recht op uitkering**

Zoals in paragraaf 3.2 beschreven gaat het bij het geldend maken van het recht op uitkering om het nakomen van voorwaarden met een subjectief karakter. Het al dan niet nakomen van deze voorwaarden tast niet het recht op uitkering aan. Het niet nakomen van deze subjectieve voorwaarden levert een verwijtbare gedraging op ter zake waarvan de beschrijfsvereniging de mogelijkheid geboden wordt een administratieve sanctie te treffen.

De subjectieve voorwaarden hebben betrekking op omstandigheden waarbij de persoonlijke gedragingen van de werknemer in het geding zijn. Deze gedragingen kunnen de omvang van het beroep op een werkloosheidsuitkering beïnvloeden. Uit overwegingen van solidariteit mag van een werknemer verwacht worden dat hij het redelijkerwijs mogelijke doet om te voorkomen dat hij op een uitkering aangewezen raakt en om een recht op uitkering zo beperkt mogelijk te houden. Wanneer de werknemer een verwijt valt te maken ter zake van (de omvang van) zijn beroep op een werkloosheidsuitkering, is het redelijk dat een administratieve sanctie wordt getroffen. Dit laat onverlet de mogelijkheid om de werknemer ter zake van een verwijtbare gedraging strafrechtelijk te vervolgen. Voor de strafbepalingen wordt verwezen naar de artikelsgewijze toelichting.

De WW en WWV bevatten thans reeds bepalingen inzake sanctietoepassing bij een verwijtbare gedraging van de werknemer.

De artikelen 31 en 39 van de WW bepalen dat in dergelijke gevallen geen uitkering meer wordt toegekend, zij het dat het bestuur van de bedrijfsvereniging in bepaalde gevallen onmiddellijk of op een later tijdstip de uitsluiting van het recht op uitkering kan beperken tot een bepaalde termijn. Deze termijn kan te allen tijde worden herzien. Artikel 14 van de WWV bepaalt daarentegen dat het gemeentebestuur in dergelijke situaties de uitkering verlaagt of, al dan niet in combinatie met een verlaging, de werknemer van het recht op uitkering uitsluit. Zowel de verlaging van de uitkering als de uitsluiting van het recht op uitkering kan tijdelijk of voor de gehele duur van de uitkering geschieden.

Voorts verdient in dit verband nog vermelding dat de WW op het ontstaan van niet-onvrijwillige werkloosheid de facto als sanctie stelt, het blijvend uitsluiten van het recht op uitkering, terwijl ingevolge de WWV in een dergelijke situatie ook het hiervoor genoemde sanctiesysteem van toepassing is.

Met betrekking tot de sanctiesystemen van de WW en WWV zij opgemerkt dat waar sprake is van het uitsluiten van het recht op uitkering c.q. het niet toekennen van het recht op uitkering voor de duur van de sanctie de

uitkering wordt geschorst. Na het bereiken van de eigenlijke – inclusief de schorsingsperiode – maximum uitkeringstermijn bestaat als gevolg hiervan thans een recht op uitkering gelijk aan het aantal dagen waarover het recht op uitkering werd geschorst. Bij voortdurende werkloosheid leidt een sanctietoepassing nu dus niet tot een geringere uitkering. In het systeem, dat in dit wetsvoorstel wordt gevolgd, zal een dergelijke schorsing van uitkeringsrechten niet meer kunnen voorkomen. Immers een verwijtbare gedraging beïnvloedt niet het recht op uitkering, maar heeft alleen gevolgen voor de mate waarin het recht geldend kan worden gemaakt.

Een nadere bezinning op de sanctiesystemen van de WW en de WWV die, behoudens de andere constructie, in feite alleen verschillen wat betreft de mogelijkheid om de uitkering blijvend of tijdelijk te verlagen, heeft geleid tot het volgende systeem.

Bij het ontstaan van verwijtbare werkloosheid dient de bedrijfsvereniging de uitkering ten minste te verlagen tot 70% van het minimumloon, het niveau van de vervolguitkering. Daarnaast wordt de bedrijfsvereniging de bevoegdheid gegeven een zwaardere sanctie te treffen, indien de aard van de gedragingen van de werknemer daartoe aanleiding geeft. De wet schrijft hierbij derhalve een minimumsanctie voor.

Indien de werknemer na het intreden van de niet-verwijtbare werkloosheid een verwijtbare gedraging pleegt, krijgt de bedrijfsvereniging de bevoegdheid als administratieve sanctie:

1. de uitkering blijvend geheel te weigeren;
2. de uitkering blijvend gedeeltelijk te weigeren;
3. de uitkering tijdelijk geheel te weigeren vanaf de eerste dag van werkloosheid;
4. de uitkering tijdelijk gedeeltelijk te weigeren; of
5. de uitkeringsduur te beperken.

Ook indien een verwijtbare gedraging is gepleegd voor het intreden van de (verwijtbare) werkloosheid, geldt deze bevoegdheid. Het gaat hier om andere gedragingen dan de gedragingen die ertoe hebben geleid dat de werknemer verwijtbaar werkloos is geworden.

De verwijtbare gedragingen die onder deze sanctiebevoegdheid van de bedrijfsvereniging vallen komen nagenoeg overeen met die thans in artikel 31 tot 39 van de WW en artikel 14 van de WWV zijn geregeld.

Daarnaast is in de wet de fictie opgenomen, dat de werknemer, die niet onverwijld alle feiten en omstandigheden aan de bedrijfsvereniging mededeelt, waarvan hem redelijkerwijs duidelijk moet zijn, dat zij van invloed kunnen zijn op het recht op, de hoogte en de duur van de uitkering, of die zich zodanig heeft gedragen dat het uitvoeringsorgaan benadeeld is of zo kunnen worden, geacht wordt vanaf de eerste werkloosheidsdag in verzuim te zijn. Deze fictie betekent een omkering van de bewijslast. De werknemer dient aannemelijk te maken dat hij eerst vanaf een later tijdstip in verzuim is geweest. Deze bepaling verschaft de bedrijfsverenigingen een effectief instrument ter beteugeling van misbruik. In het eindrapport van de Interdepartementale stuurgroep Misbruik en Oneigenlijk gebruik (Ismo) werd vooral de moeilijke bewijspositie van de bedrijfsverenigingen in de strijd tegen het misbruik een belemmerende factor genoemd. De fictie op zich betreft niet een zelfstandige sanctiebevoegdheid, doch is wel instrumenteel als het gaat om de uitoefening van die bevoegdheid.

Tot slot wordt aan de Sociale Verzekeringsraad de bevoegdheid gegeven nadere regels te stellen over de wijze waarop de bedrijfsverenigingen van hun bevoegdheden gebruik maken.

Uit een oogpunt van rechtsgelijkheid is een dergelijke coördinerende en toezichthoudende bevoegdheid van de Sociale Verzekeringsraad wenselijk. Aan de bedrijfsverenigingen wordt in dit wetsvoorstel een grotere beleidsruimte gegeven met betrekking tot het voeren van een sanctiebeleid dan thans op grond van de WW mogelijk is. Voorkomen moet worden dat door de maatschappelijke druk op bedrijfsverenigingen om een «soepel» sanctiebeleid te voeren – een blijvende weigering van de uitkering betekent

immers een verwijzing naar de Algemene Bijstandswet en niet meer naar de WWV – te grote discrepanties ontstaan. Dit betreft niet alleen een verschil in sancties tussen bedrijfsverenigingen in vergelijkbare situaties, maar ook het verschil tussen de positie van degenen die het ontstaan van zijn werkloosheid aan zichzelf te wijten hebben en degenen die het voortduren van hun werkloosheid aan zichzelf te wijten hebben. Indien zich te zijner tijd te grote discrepanties voordoen kan het gewenst zijn voor bepaalde gevallen minimumsancties vast te stellen.

Het hiervoor beschreven systeem vertoont grote overeenkomst met het WWV-systeem, dat een zeer genuanceerd sanctiebeleid mogelijk maakt. Daarmee wordt tegemoet gekomen aan de van verschillende kanten naar voren gebrachte klacht, dat het WW-systeem op dit punt te rigide is. In afwijking van het WW- en het WWV-systeem wordt slechts de mogelijkheid geboden om de uitkering tijdelijk geheel te weigeren vanaf het intreden van de werkloosheid. Voorts wordt in afwijking van het WWV-systeem bij het ontstaan van verwijtbare werkloosheid een minimumsanctie voorgeschreven. De volgende overwegingen liggen ten grondslag aan deze keuzes.

Zoals in hoofdstuk 2 is aangegeven is in navolging van het SER-advies gekozen voor werkloosheid als toelatingscriterium voor het recht op uitkering.

De keuze voor het criterium «werkloosheid» betekent evenwel niet dat wij lichtvaardig denken over iemand die verwijtbaar werkloos is geworden. Integendeel, wij achten dit maatschappelijk niet aanvaardbaar en een grove miskennis van de solidariteit die aan het sociale zekerheidssysteem ten grondslag ligt. In overeenstemming met de ernst van het feit menen wij dat het redelijk is in geval van verwijtbare werkloosheid de uitkering geheel te weigeren. In die gevallen, waarin verzachtende omstandigheden aanwezig zijn zou dit onevenredig zwaar kunnen zijn. In die gevallen geldt tenminste als sanctie een verlaging van de uitkering tot het individueel sociaal minimumniveau. Indien tijdens de uitkering in eenzelfde mate een verwijtbare gedraging plaatsvindt ligt het overigens voor de hand dat de bedrijfsvereniging een even zware sanctie treft.

De thans gekozen constructie houdt derhalve het midden tussen het WW-systeem, waarbij geen recht op uitkering ontstaat in geval van niet-onvrijwillige werkloosheid, en het WWV-systeem, dat het aan het gemeentebestuur overlaat de zwaarte van de sanctie te bepalen.

De keuze voor het begrip verwijtbare werkloosheid in plaats van (niet-) onvrijwillige werkloosheid is ingegeven door het volgende. De in de WW en de WWV voorkomende terminologie, dat sprake moet zijn van onvrijwillige werkloosheid is voor betrokkenen verwarrend. Veelal ging men er – ten onrechte – vanuit dat dit het tegengestelde is van vrijwillig, zodat regelmatig een beroep werd gedaan op de rechter, omdat geen sprake was van vrijwillige werkloosheid. Het begrip verwijtbare werkloosheid, dat materieel overeenkomt met het begrip niet-onvrijwillige werkloosheid, voorkomt deze onduidelijkheid.

Aan de beperkte bevoegdheid van de bedrijfsvereniging om de uitkering tijdelijk geheel te weigeren liggen de volgende overwegingen ten grondslag.

Het tijdelijk weigeren van WW-uitkering tijdens de duur van de uitkering komt in de eerste plaats thans niet vaak voor. Als het al gebeurt zal het doorgaans een korte periode betreffen, bij voorbeeld als gevolg van het niet ingeschreven blijven staan bij het gewestelijk arbeidsbureau of het niet opvolgen van voorschriften van de bedrijfsvereniging ten behoeve van een doelmatige controle.

Voorts zal de werknemer bij een tijdelijke gehele weigering van uitkering in de tussentijd een beroep moeten doen op de gemeente voor een RWW-uitkering. Dit zou leiden tot veel administratieve en uitvoeringstechnische rompslomp voor in het algemeen een periode van enkele dagen of enkele weken, tenzij tegelijkertijd compensatie in de sfeer van de Rww wordt geblokkeerd. Dit is ongewenst. De gemeenten zullen uiteraard moeten overwegen, of de verwijtbare gedraging, waarop de bedrijfsvereni-



ging reageert met sanctietoepassing van de bijstand en de daarop gebaseerde regelingen tot sanctietoepassing moet leiden. Over het algemeen zal dat inderdaad het geval zijn. Niettemin moet voor de gemeente de mogelijkheid blijven om in individuele gevallen af te wijken, omdat de bijstand en daarop gebaseerde regelingen worden beheerst door het behoeftecriterium. Indien sanctietoepassing door een bedrijfsvereniging direct door zou werken in de sfeer van de Rww, zou dat de bedrijfsverenigingen belasten met onderzoeken naar individuele omstandigheden van de werknemer teneinde te kunnen beoordelen of in redelijkheid tot een tijdelijke volledige weigering kan worden besloten.

Genoemde problemen in de sfeer van de Rww doen zich in veel mindere mate voor indien de uitkering tijdelijk geheel wordt geweigerd aan het begin van de uitkeringsperiode. Bovendien kan juist aan het begin van de uitkeringsperiode behoefte bestaan aan een tijdelijke gehele weigering, bij voorbeeld indien de werknemer zich te laat bij de bedrijfsvereniging meldt. Daarom is in de wet wel een mogelijkheid opgenomen om de uitkering tijdelijk geheel te weigeren aan het begin van de uitkeringsperiode. In samenhang met de nieuwe regeling inzake het verstrekken van voorschotten op de uitkering zal het nog maar zelden voorkomen dat een werknemer tijdelijk zal zijn aangewezen op een Rww-uitkering, met alle nadelen van dien.

Tot slot speelt een rol, dat bij het nu voorgestelde sanctiesysteem minder behoefte bestaat aan een tijdelijke volledige uitsluiting van de uitkering, daar de mogelijkheid wordt geboden van een verlaging van de uitkering, waarbij zich de hiervoor genoemde problemen in het algemeen niet zullen voordoen. Deze problemen zullen zich alleen voordoen indien een verlaging van de uitkering leidt tot een uitkering die ligt beneden het sociaal minimumniveau, hetgeen ten aanzien van werknemers met een uitkering op het sociaal minimumniveau te allen tijde het geval zal zijn. Indien de bedrijfsvereniging in een bepaald geval van mening zou zijn, dat een verlaging van de uitkering de meest aangewezen sanctie is, doch zij, gelet op de individuele omstandigheden van de werknemer, het niet redelijk vindt dat de werknemer dan een inkomen zou hebben, dat ligt beneden het sociaal minimum, zou geen sanctie getroffen kunnen worden. Dit achten wij onjuist. De werknemer heeft immers een verwijtbare gedraging gepleegd die ook in andere gevallen tot een sanctie zou leiden. Met name in verband hiermee is de bedrijfsvereniging de mogelijkheid gegeven als administratieve sanctie de duur van de uitkering te beperken. In feite komt dit neer op een tijdelijke gehele weigering van de uitkering op termijn: n.l. aan het einde van de uitkeringsperiode. De hiervoor beschreven problemen, die verbonden zijn aan een tijdelijke gehele weigering tijdens de uitkeringsperiode doen zich dan niet voor.

### **3.6. De betaling van de uitkering**

Onder de betaling van de uitkering zijn alle regels bijeengebracht die betrekking hebben op de betaalbaarstelling door de bedrijfsvereniging en het in ontvangst nemen door of namens de werknemer van de uitkering.

In dit onderdeel van de wet zijn opgenomen de bepalingen inzake:

- a. de verplichting tot betaling van de uitkering;
- b. de betaling van voorschotten op de uitkering;
- c. de periodiciteit van de betaling van de uitkering;
- d. de betaling bij samenloop met ander inkomen;
- e. de betaling aan een andere dan de rechthebbende;
- f. een ondergrens in de hoogte van het aan uitkering te betalen bedrag.

Voorts zijn in dit deel enige bepalingen opgenomen die raakvlakken vertonen met het Burgerlijk Wetboek. Het gaat hierbij om bepalingen inzake de terugvordering van onverschuldigde betalingen en inzake het onvervreemdbaar zijn en niet vatbaar zijn voor verpanding of belening van de uitkering. Vanwege de samenhang met de bepalingen inzake de betaling

bij samenloop met ander inkomen en de betaling aan een ander dan de rechthebbende is dit onderwerp hier geregeld.

Het merendeel van deze bepalingen komt thans reeds voor in de WW en de WWV of de ter uitvoering daarvan getroffen besluiten.

Wel is de tekst van deze bepalingen aangepast aan de in dit wetsvoorstel gebezigde terminologie en is op een aantal punten een verdergaande regeling opgenomen dan thans voorkomt. Dit is met name het geval met betrekking tot de bepalingen inzake de voorschotbetaling.

De WW kent thans in artikel 21, derde lid, de bedrijfsvereniging de bevoegdheid toe een werknemer op zijn verzoek een voorschot op de uitkering te verstrekken. In het wetsvoorstel is een verdergaande regeling opgenomen ten einde de rechtszekerheid voor de rechthebbende te vergroten en de uniformiteit in de uitvoering te waarborgen.

Voorts zijn de hoofdregels inzake samenloop van uitkering met inkomsten wegens loonderving en uit vroegere arbeid en met inkomsten uit arbeid tijdens de uitkeringsperiode in de wet opgenomen. Wat de WW betreft zijn deze regels thans neergelegd in de wachtgeldreglementen van de bedrijfsvereniging en in het werkloosheidsreglement van het AWF. Wat de WWV betreft zijn deze regelen te vinden in artikel 17 en het ter uitvoering daarvan getroffen ministerieel besluit van 29 december 1964, nr. 79 650 (Stcrt. 1965, 5), zoals dat sindsdien is gewijzigd.

De in dit deel van het wetsvoorstel opgenomen bepalingen komen qua strekking grotendeels overeen met de bepalingen in het bij uw kamer aanhangig wetsvoorstel tot nadere wijziging van de Werkloosheidswet en de Wet Werkloosheidsvoorziening (samenloop van werkloosheidsuitkering met bepaalde andere inkomsten), kamerstukken II 1982-1983, 17 775. Gelet hierop is bij nadere overweging besloten laatstgenoemd wetsvoorstel in te trekken gelijk met de indiening van dit wetsvoorstel. In de Invoeringswet stelselherziening zullen de met deze bepalingen overeenkomende wijzigingen van de WWV worden opgenomen.

Zowel de SER als de SVR hebben naar aanleiding van de voorstellen inzake samenloop advies uitgebracht (advies van de SER van 24 mei 1983, adviezen van de SVR van 20 juni 1983 en 20 september 1983).

Kernpunt van het SER-advies is, dat de SER voorstelt met betrekking tot de samenloopregeling van werkloosheidsuitkering met vervroegd ouderdomspensioen, in afwijking van hetgeen in dit wetsvoorstel en in het ingetrokken wetsvoorstel is bepaald, voor bepaalde groepen werknemers de samenloop van een werkloosheidsuitkering met vervroegd ouderdomspensioen te beperken tot 100% van het loon dat voor de vervroegde pensionering gewoonlijk werd ontvangen. Wij zijn van mening dat daarmee het uitgangspunt zou worden verlaten dat vervroegd gepensioneerden in een vergelijkbare arbeidsmarktpositie zitten als gepensioneerden op 65-jarige leeftijd. Wij houden dan ook vast aan het voorstel de samenloop te beperken tot het niveau van de uitkering op de dag na pensionering. Aan het bezwaar van de SER tegen de in het wetsvoorstel opgenomen delegatiebepaling is in die zin gevolg gegeven dat de minister nog slechts bevoegd blijft uitkeringen gelijk te stellen met ouderdomspensioen en dat de bedrijfsverenigingen de mogelijkheid is gegeven terzake van samenloop in het uitkeringsreglement nadere bepalingen op te nemen.

Voorts is bij de verdere vormgeving van de regeling mede aandacht geschonken aan de meer technische punten uit de zo juist genoemde adviezen. Korthedshalve verwijzen wij verder naar artikel 34 en de daarop gebaseerde artikelsgewijze toelichting.

In dit verband is nog van belang erop te wijzen dat het ziekengeld op grond van de Ziektewet volledig valt onder deze anticumulatieregeling. Zoals uit paragraaf 3.4 van dit hoofdstuk blijkt is het niet de bedoeling de werknemer die ziekengeld ontvangt van het recht op uitkering uit te sluiten. Tijdens de Ziektewetperiode blijft derhalve het recht op werkloosheidsuitkering bestaan. De daaruit voortvloeiende ongewenste cumulatie van uitkering wordt echter voorkomen door de in dit deel voorgestelde

anticumulatiebepalingen. Voorts moge worden verwezen naar het gestelde in paragraaf 3.4 van dit hoofdstuk.

Verder worden de mogelijkheden tot terugvordering voor de bedrijfsverenigingen verruimd. Enerzijds is dit een gevolg van de in paragraaf 3.5 besproken fictie met betrekking tot het ontstaan van bepaalde verwijtbare feiten en omstandigheden. Anderzijds wordt hiermee – evenzeer ingegeven door de wens misbruiken te kunnen beteugelen – tegemoet gekomen aan de van verschillende kanten wel gesignaleerde lacune, dat verrekening van onverschuldigd betaalde uitkeringen tussen verschillende bedrijfsverenigingen niet mogelijk is.

Tenslotte is in het wetsvoorstel een bepaling opgenomen die ertoe strekt betalingen van al te kleine omvang te voorkomen. De fiscale wetgeving kent een dergelijke bepaling ook. Het niet betalen van bedragen die beneden de ondergrens liggen beoogt de werklast van de bedrijfsvereniging te verlichten, in die zin dat het te betalen bedrag in zekere mate de werklast die met de administratieve afhandeling van de betaling is gemoeid, rechtvaardigt.

### **3.7. Bijzondere bepalingen met betrekking tot de loondervingsuitkering**

#### *3.7.1. Inleiding*

In deze paragraaf komen de bijzondere bepalingen met betrekking tot de loondervingsuitkering aan de orde. Deze bijzondere bepalingen betreffen de duur van de uitkering en de hoogte van de uitkering.

#### *3.7.2. De duur van de loondervingsuitkering*

Wat de duur van de loondervingsuitkering betreft staat het kabinet voor ogen deze afhankelijk te doen zijn van de duur van het arbeidsverleden van de uitkeringsgerechtigde. Zoals in hoofdstuk 2 van de memorie vermeld is het op dit moment echter nog niet mogelijk de duur van de uitkering volledig van het arbeidsverleden afhankelijk te stellen. Betrouwbare gegevens met name over ver in het verleden liggende arbeidsperioden zijn veelal niet te achterhalen; veelal ontbreekt een sluitende registratie van dit arbeidsverleden.

Het is voor een volledige koppeling aan het arbeidsverleden noodzakelijk om de gehele actieve periode van de werknemer in kaart te brengen. Daarbij gaat het niet alleen om perioden, waarin feitelijk is gewerkt, doch het kan ook gaan om perioden van onderbreking van de arbeid, die met verrichten van arbeid moeten worden gelijk gesteld. Hierbij verdient bijzondere aandacht de positie van degene, die vanwege het verzorgen van (kleine) kinderen de arbeid als werknemer heeft onderbroken. Zoals in de adviesaanvraag naar voren is gebracht en ook in dit wetsvoorstel is neergelegd, is het kabinet van mening dat bij een dergelijke onderbreking een genormeerde periode moet worden aangemerkt als een tot het arbeidsverleden behorende periode.

Weliswaar zou het mogelijk zijn om ter bepaling van het arbeidsverleden op door de uitkeringsgerechtigde zelf verstrekte gegevens af te gaan, doch om verschillende redenen wijst het kabinet deze gedachte af.

Allereerst is de juistheid van die gegevens niet, dan wel niet op eenvoudige wijze achteraf vast te stellen, zeker waar het betreft ver in het verleden verrichte arbeid of onderbrekingen van die arbeid. Een zekere controle op de juistheid van die gegevens zal toch moeten kunnen plaatsvinden om de rechtmatigheid van de uitkering te kunnen bepalen. Een onderzoek naar dit totale arbeidsverleden door de bedrijfsvereniging, zo dit al mogelijk is, zal daarenboven zeer veel speurwerk met zich brengen, hetgeen een snelle vaststelling van uitkeringsrecht kan belemmeren. Verder zal het hanteren van het criterium van het gehele arbeidsverleden alleen voor de werknemers die dit arbeidsverleden kunnen reconstrueren tot ongelijke rechtsbedeling kunnen leiden.

In de nabije toekomst zal, mede in verband met de invoering van een sociaal verzekeringsnummer, door de bedrijfsverenigingen een verzekerdenregistratie worden opgebouwd. Met gebruikmaking daarvan zal in de toekomst steeds meer kunnen worden gewerkt met het arbeidsverleden en steeds minder met de leeftijd als benadering daarvan. Bij gebrek aan een sluitende registratie voor alle potentiële uitkeringsgerechtigden wordt er de voorkeur aan gegeven in alle gevallen voor wat het arbeidsverleden van meer dan vijf jaar voorlopig met de leeftijd als benadering van het arbeidsverleden te werken. Zo spoedig mogelijk zal worden overgeschakeld op een relatie met het arbeidsverleden.

Als eerste stap op weg naar een systeem waarin de duur van de uitkering afhankelijk zal zijn van het arbeidsverleden wordt als voorwaarde voor een uitkering over een langere periode dan een half jaar voorgesteld, dat de werknemer in de 5 jaar onmiddellijk voorafgaande aan het intreden van de werkloosheid gedurende 3 jaar een dienstbetrekking moet hebben gehad, die ten minste 8 uren per week omvatte. Met nadruk zij gesteld dat het hier om een duurvoorwaarde gaat en niet om een toelatingsvoorwaarde, zoals de referte-eis van 26 weken werken in het jaar direct voorafgaande aan het intreden van de werkloosheid. Het niet voldoen aan de duurvoorwaarde heeft derhalve geen invloed op het ontstaan van het recht, alleen op de duur van dat recht. Wel bestaat een nauwe samenhang tussen de referte-eis als toelatingsvoorwaarde en de duurvoorwaarde, zoals hierna nog zal blijken.

Nauw verband met de systematiek van de uitkeringsduur houdt ook het systeem van het in aanmerking nemen van dagen voor de referte-eis. Op deze kwestie wordt op deze plaats niet verder ingegaan. Verwezen wordt naar paragraaf 3.4.3 van deze memorie.

In het thans voorliggende wetsvoorstel is gekozen voor een systematiek met betrekking tot de uitkeringsduur die aansluit bij de huidige WWV-systematiek. Deze systematiek onderscheidt zich op een aantal punten van de huidige WW-systematiek. In het kort komt dit onderscheid op het volgende neer:

- De WWV kent een absolute uitkeringsperiode (2 jaar), terwijl de WW slechts een maximum duur (130 dagen) in een bepaalde periode (uitkeringsjaar) kent. Daarnaast kent de WW wel een maximumbegrenzing van 78 weken.

- De WW kent het systeem van herleiding van uitkeringsdagen tot volle uitkeringsdagen in geval de uitkering slechts ten dele wordt betaald doordat naast de uitkering inkomen uit of in verband met arbeid wordt ontvangen. Dit leidt ertoe dat over een langere periode dan 130 dagen per uitkeringsjaar recht op uitkering bestaat (2 halve dagen uitkering tellen als 1 uitkeringsdag van de 130). Bij de WWV leiden inkomsten naast de uitkering in beginsel niet tot verlenging van de uitkeringsduur. De inkomsten worden op de uitkering in mindering gebracht.

- De WWV kent het zo genoemde herleven van het recht op uitkering, indien de uitkering voor het bereiken van de maximum uitkeringstermijn eindigt, zolang niet opnieuw aan de voorwaarden voor een nieuw recht op uitkering is voldaan.

De in dit wetsvoorstel gevolgde systematiek komt op het volgende neer.

De werknemer die in de 12 maanden direct voorafgaande aan de werkloosheid in 26 weken arbeid in dienstbetrekking heeft verricht, heeft recht op een half jaar uitkering.

De werknemer van 23 jaar en ouder die in de 5 jaar direct voorafgaande aan de werkloosheid tevens 3 jaar een dienstbetrekking heeft gehad heeft recht op verlenging van die uitkering. De duur van deze verlengde uitkering is afhankelijk van de leeftijd.

Indien een werknemer die uitkering ontvangt weer in een zodanige omvang arbeid gaat verrichten dat er geen sprake meer is van werkloosheid eindigt het recht op uitkering. Bij een resterend gemis van de helft van zijn vroegere arbeidsuren, doch ten hoogste 5 als bedoeld in artikel 15 is geen sprake van werkloosheid.



Afhankelijk van de duur van de arbeid ontstaat een nieuw recht op uitkering of herleeft het oude recht op uitkering. Duurt de arbeid langer dan 26 weken dan ontstaat bij opnieuw intredende werkloosheid een nieuw recht op uitkering van een half jaar. Voldoet de werknemer op dat moment ook aan de voorwaarden voor de verlengde uitkering dan ontstaat tevens een nieuw recht op de verlengde uitkering. Voldoet de werknemer op dat moment niet tevens aan de voorwaarden voor de verlengde uitkering, dan ontstaat geen nieuw recht op de verlengde uitkering doch herleeft het oude recht op verlengde uitkering met dien verstande dat de perioden waarover sinds het ontstaan van dat recht reeds uitkering is ontvangen daarop in mindering worden gebracht.

Duurt de arbeid daarentegen korter dan 26 weken dan ontstaat geen nieuw recht op uitkering, maar herleeft het oude recht op uitkering, ook al zou betrokkene op dat moment wel aan de arbeidsverledeneis voldoen. Hij voldoet op dat moment immers niet aan een van de voorwaarden voor het ontstaan van het (nieuwe) recht op uitkering, dus kan er evenmin een nieuw recht op verlengde uitkering zijn ontstaan.

De hiervoor geschetste systematiek van de uitkeringsduur in geval van volledige opheffing van de werkloosheid als gevolg van werkhervatting, geldt ook bij gedeeltelijke hervatting van de arbeid, als gevolg waarvan de werknemer gedeeltelijk werkloos blijft. In de situatie dat met arbeid opnieuw aan de referte-eis wordt voldaan doch niet aan de duurvoorwaarde vindt bij herleving van het oude recht op verlengde uitkering, in tegenstelling tot bij aanvaarding van arbeid die de werkloosheid opheft, echter geen opschorting van de uitkering plaats. Het oude recht is nl. niet volledig onderbroken geweest.

Tot slot zij met betrekking tot de systematiek van de uitkeringsduur nog opgemerkt dat het vorenstaande op dezelfde wijze geldt voor het verzorgingsforfait, met dien verstande dat verzorgingsperiode voor de helft meetelt. Aan het hiervoor beschreven systeem ligt de gedachte ten grondslag dat het ontvangen van een uitkering werkaanvaarding niet mag belemmeren, doch dat veeleer daarvan een stimulerende werking moet uitgaan. Verder zou het systeem gelijke behandeling van voltijd- en deeltijdwerkers moeten garanderen. Gewaarborgd is dan ook dat de werknemer die een volledige of een deeltijdbaan aanvaardt niet in een ongunstiger positie komt te verkeren dan de werknemer die geen arbeid aanvaardt, maar voortdurend werkloos blijft. In het algemeen zal het aanvaarden van werk leiden tot een verbetering van de financiële positie van de werknemer. Een en ander wordt in de artikelsgewijze toelichting schematisch uitgewerkt.

### *3.7.3. De hoogte van de loondervingsuitkering*

Ter bepaling van de hoogte van de uitkering is thans op grond van de WW en de WWV een tweetal elementen van belang: het dagloon en het uitkeringspercentage. Deze beide begrippen spelen ook in de bepaling van de hoogte van de loondervingsuitkering een prominente rol. Het dagloon is – globaal – gelijk aan het laatstverdiende loon per dag en wordt telkens per 1 januari en 1 juli geïndexeerd. Op de keuzes die zijn gemaakt ter zake van de omschrijving van het begrip dagloon en ter zake van de indexering wordt hierna nog teruggekomen. Het uitkeringspercentage ingevolge de voorgestelde Werkloosheidswet is 70.

De keuze voor een systeem voor halfjaarlijkse vermindering van de loondervingsuitkering bij werkloosheid maakt het noodzakelijk in dit wetsvoorstel naast de begrippen dagloon en uitkeringspercentage een nieuw begrip te introduceren, te weten de uitkeringsgrondslag. Deze geldt voor het tweede en de volgende halve uitkeringsjaren en wordt halfjaarlijks verminderd te rekenen vanaf de aanvang van het recht op uitkering. Die vermindering is zo geconstrueerd, dat de in een concreet geval te zetten halfjaarlijkse stappen zoveel mogelijk (dat wil zeggen: afgezien van tussentijdse indexering van dagloon en wettelijk minimumloon) aan elkaar

gelijk zijn. Het eindpunt van de vermindering is in beginsel het wettelijke minimumloon, dat is over het algemeen de basis voor de berekening van de vervoluitkering. Bijzondere regelingen gelden in dit verband voor personen, die gedeeltelijk werken en gedeeltelijk werkloos zijn en voor personen die gedeeltelijk arbeidsongeschikt en gedeeltelijk werkloos zijn. Voor hen geldt als eindpunt van de verminderingen een aan hun werkloosheid of arbeidsongeschiktheid evenredig deel van het minimumloon.

Met betrekking tot de wijziging van de dagloonssystematiek zij het volgende opgemerkt.

Hoewel in de bepalingen van de onderscheiden werknemersverzekeringen de gedachte tot uitdrukking is gebracht, dat de uitkering gebaseerd dient te worden op de toekomstige verdien capaciteit, wordt de facto het dagloon vastgesteld op basis van de verdiensten in het verleden. Het arbeidsverleden biedt immers concretere aanknopingspunten voor de vaststelling van het dagloon dan de toekomst. Deze benaderingswijze geldt sinds jaren en is op praktische gronden gesteld. Thans wordt voorgesteld deze benaderingswijze in de wet tot uitdrukking te brengen. Op deze wijze wordt naar onze mening beter de equivalentiegedachte, die ten grondslag ligt aan dit wetsvoorstel – en ook aan de andere werknemersverzekeringen – tot uitdrukking gebracht. Bovendien wordt aldus aangesloten bij het systeem van dagloonvaststelling in de ons omringende landen, die alle uitgaan van het in het verleden verdiende loon.

Het hanteren van deze equivalentiegedachte houdt in dat in beginsel dan ook alle loonelementen bij de dagloonvaststelling moeten worden betrokken.

Een dergelijke strikte equivalentie is echter praktisch niet mogelijk. Voorts kan het beleidsmatig gewenst zijn terzake grenzen te stellen, hetgeen met zich brengt dat beperkingen kunnen gelden met betrekking tot de mee te nemen loonelementen. Die wenselijkheid nu doet zich in deze voor. Equivalentie tussen premie loon en uitkeringsloon vindt in dit verband zijn begrenzing in het belang van een zo snel mogelijke reïntegratie in het arbeidsproces en van de mobiliteit op de arbeidsmarkt. Dit impliceert dat het redelijk is enerzijds uit te gaan van het loon, dat de betrokkene rechtens had moeten ontvangen en niet van hetgeen hij feitelijk heeft ontvangen en anderzijds vooral ten aanzien van langer durende uitkeringen min of meer toevallig verstrekte elementen voor de vaststelling van het dagloon buiten beschouwing te laten.

Naast dit uitgangspunt geldt als randvoorwaarde dat de structuur van de dagloonvaststelling en de dagloonberekening dient te worden vereenvoudigd en de aansluiting tussen de onderscheiden dagloonregelen dient te worden verbeterd.

Dit is met name van belang omdat het geheel van de onderhavige voorstellen tot gevolg heeft dat vaker dan thans het geval is uitkeringen ingevolge werkloosheid respectievelijk arbeidsongeschiktheid naast elkaar worden ontvangen. Een goede coördinatie draagt daarnaast bij tot grotere eenvoud en doorzichtigheid voor de betrokkenen.

In verband hiermee zullen in de binnenkort in te dienen Invoeringswet stelselherziening de dagloonbepalingen in de ZW en de WAO op overeenkomstige wijze worden herzien.

Het uitgangspunt om in de regel uit te gaan van het in de laatste 26 weken voorafgaande aan de werkloosheid verdiende loon is gekozen in verband met de eis, dat men 26 weken dient te hebben gewerkt om voor een werkloosheidsuitkering in aanmerking te kunnen komen. Deze 26 weken kunnen als referentieperiode voor de dagloonvaststelling echter slechts een richtsnoer zijn. Zij kunnen niet te allen tijde gelden als een absolute voorwaarde, omdat zich in de praktijk gevallen kunnen voordoen, waarin een langere termijn een meer redelijke uitkomst biedt of waarin de referentieperiode wegens ziekte moet worden verlengd. Voorts kan in geval van vast loon een kortere periode praktischer zijn.

Omdat in de ZW en WAO een analoge systematiek zal worden ingevoerd, zal in die wetten ook een dergelijke referentieperiode worden ingevoerd, die voor de ZW op 13 weken en voor de WAO op een jaar zal worden gesteld.

De keuze voor het gemiddelde loon over het laatste halfjaar laat onverlet dat een aantal beperkingen aangebracht dient te worden in de loonelementen die voor de vaststelling van het dagloon meegenomen dienen te worden. Voorkomen dient te worden dat het niveau van de uitkeringen een ongunstige invloed kan hebben op de reïntegratie in het arbeidsproces en de mobiliteit op de arbeidsmarkt.

Het gaat dan om de volgende loonelementen met onzekere trekken, te weten loonelementen, die niet:

- in de bedrijfstak gebruikelijk zijn;
- vast en gegarandeerd zijn; en
- regelmatig verstrekt zijn.

Uit oogpunt van rechtszekerheid wordt voorgesteld deze begrenzings in de wet neer te leggen. Uit de wet kan dan gelezen worden welke vereisten aan een loonelement worden gesteld om in aanmerking te kunnen worden genomen bij de dagloonvaststelling. De uitwerking van deze begrenzing zou – net als thans het geval is – opgenomen dienen te worden in door de SVR vast te stellen dagloonregels en in de bijzondere dagloonregels van de verschillende bedrijfsverenigingen. In de algemene dagloonregels van de SVR zouden alleen die elementen opgenomen kunnen worden, die algemeen gebruikelijk zijn binnen de bedrijfstakken en die aan de overige hiervoor genoemde vereisten voldoen. In afwijking van deze regels kan de SVR voor een of meer groepen werknemers in verschillende bedrijfstakken bijzondere regels stellen. Voorts wordt aan de bedrijfsverenigingen de mogelijkheid gegeven binnen de hiervoor geschetste uitgangspunten bijzondere regels voor groepen van werknemers te stellen, indien de aard van de beloning of het arbeidspatroon daartoe aanleiding geeft. Het gaat daarbij om loonelementen die binnen de bedrijfstak in aanmerking komen om in de dagloonvaststelling te worden betrokken. Daarbij zal het dan bij voorbeeld kunnen gaan om loonelementen die weliswaar niet algemeen en ook niet in meer bedrijfstakken voorkomen, maar wel in de bedrijfstak of in een bepaald beroep in de bedrijfstak heel gebruikelijk zijn.

Het vaststellen van nieuwe dagloonregels door de SVR en de bedrijfsverenigingen voor de drie desbetreffende wetten alsmede de daaraan verbonden goedkeuringsprocedures zal deze organen een veelheid aan werkzaamheden opleveren. Bovendien zal tussen de verschillende organen onderling en met het Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid overleg moeten plaatsvinden over de nieuw ontworpen regels en zal toetsing daarvan moeten plaatsvinden aan de inhoud van de begrenzendende criteria. In dit kader zal veelvuldig overleg nodig zijn om tot een gelijke interpretatie van de criteria te komen.

Deze argumenten hebben ons tot de overtuiging gebracht, dat het niet wenselijk is om de datum van invoering van deze nieuwe dagloonsystematiek met de datum van invoering van de nieuwe Werkloosheidswet te laten samenvallen.

In de Invoeringswet stelselherziening zullen dan ook bepalingen worden opgenomen, die er in voorzien, dat de dagloonbepalingen van de huidige WW als onderdeel van de nieuwe Werkloosheidswet voorlopig van kracht blijven en dat de inwerkingtreding van de gewijzigde ZW- en WAO-dagloonbepalingen voor een zelfde periode wordt uitgesteld. De datum, met ingang waarvan de nieuwe systematiek van kracht wordt – gedacht wordt aan medio 1987 – zal bij koninklijk besluit worden bepaald.

Tot slot wordt, als gezegd, voorgesteld de daglonen ieder half jaar aan te passen aan de ontwikkeling van het loonindexcijfer.

In de WW komen thans geen bepalingen voor inzake de aanpassing van de uitkering. Op grond van de algemene dagloonregelen WW moeten echter afwijkingen in het loonpeil in het beroep van de werknemer tijdens het genot van de uitkering in het dagloon worden opgenomen. Met andere woorden de indexering in de WW vindt – net als in de ZW – plaats via het loonniveau in de bedrijfstak. De WWV kent daarentegen evenals de WAO het systeem van indexering via het loonindexcijfer. Voor kortlopende

uitkeringen geldt derhalve dat deze de loonontwikkeling in de bedrijfstak volgen, terwijl de langer lopende uitkeringen de algemene loonindex volgen.

Nu op grond van deze wet sprake kan zijn van langlopende uitkeringen, ligt het voor de hand in aansluiting aan het WWV-systeem, te kiezen voor aanpassing van de daglonen aan de ontwikkeling van het loonindexcijfer.

### **3.8. De vervolgitkering en doorwerking van de keuze ten aanzien van het niveau**

#### *3.8.1. Inleiding*

Voor het recht op vervolgitkering, dat ten hoogste één jaar duurt, gelden geen andere voorwaarden dan voor een recht op loondervingsuitkering van langer dan een half jaar. Dat betekent, dat geen directe instroom in de tussenfase met vervolgitkering kan plaatsvinden.

Het niveau van de vervolgitkering is in beginsel 70% van het bruto minimumloon. In die gevallen, waarin de loondervingsuitkering werd berekend naar een dagloon, lager dan het bruto-minimumloon (deeltijdwerkers, die tijdens de looptijd van de loondervingsuitkering vanwege het niveau van hun dagloon niet te maken hebben gehad met de halfjaarlijkse vermindering), bedraagt de uitkering niet meer dan 70% van dat dagloon. Daarnaast zijn er personen, wier uitkeringsgrondslag voor de loondervingsuitkering op grond van het feit dat zij niet alleen werkloos zijn, doch tevens werken of gedeeltelijk arbeidsongeschikt zijn, geleidelijk wordt verminderd tot een evenredig deel van het bruto-minimumloon. Voor hen komt de vervolgitkering uit op 70% van dat evenredige deel.

De ratio van deze algemene niveaustelling en de beschreven verbijzonderingen is duidelijk: de vervolgitkering moet niet hoger zijn dan de uitkering, waarop tijdens de loondervingsfase recht bestond.

In de voorgestelde Werkloosheidswet geldt aldus uitsluitend een bruto uitkeringsmechanisme. Een bruto mechanisme zal eveneens worden voorgesteld in de Toeslagenwet. Voorgesteld zal daar worden de bruto uitkering in geval van loonderving in het geval de uitkeringsgerechtigde één of meer personen financieel ten laste heeft zo nodig door middel van een toeslag aan te vullen. De toeslag zal een aanvulling geven tot 90% van het brutoloon voor één-oudergezinnen en tot 100% van minimumloon in andere gevallen.

*Door deze vormgeving van de Toeslagenwet wordt een complexe aansluiting tussen het bruto uitkeringsmechanisme uit de loondervingsregelingen en de systematiek van netto-netto-koppeling voor de sociale minima voorkomen.*

Wel behoeft dan toetsing de vraag of deze bruto vormgeving van Werkloosheidswet en Toeslagenwet de op basis van de netto-netto-koppeling gegarandeerde sociale minima waarborgt. Die vraag wordt in paragraaf 3.8.2 behandeld. Vervolgens komt in paragraaf 3.8.3 de vraag aan de orde hoe de voor de Werkloosheidswet en de Toeslagenwet voorgestelde keuze ten aanzien van het uitkeringsmechanisme doorwerkt naar de arbeidsongeschiktheidsregelingen AAW en WAO. Ook daar is een vereenvoudiging van de thans zeer complexe situatie mogelijk en wenselijk. Paragraaf 3.8.3 en 3.8.4 gaan uitsluitend in op de situatie voor uitkeringsgerechtigden van 23 jaar en ouder. Voor hen geeft paragraaf 3.8.4 een totaaloverzicht van de huidige situatie en de situatie na de voorgestelde vereenvoudigingen. Tenslotte schenkt paragraaf 3.8.5 afzonderlijk aandacht aan de minimum uitkeringen voor werkloze en arbeidsongeschikte jongeren beneden 23 jaar.

#### *3.8.2. Werkloosheidsuitkeringen (23 jaar en ouder)*

Nagegaan zal worden of de som van de werkloosheidsuitkering en een eventuele aanvulling op basis van de Toeslagenwet bij de voorgestelde



berekeningssystematiek voor alle uitkeringsgerechtigden ten minste tot het sociaal minimum reikt. Daarbij wordt de indeling in belastingtariefgroepen gevolgd.

**Tabel 1. Vergelijking minimale werkloosheidsuitkering + eventuele toeslag met de relevante sociale minima.**

Tariefgroep	I	II	III	IV
Bruto uitkeringspercentage	70	70	100	90
Bruto werkloosheidsuitkering + toeslag	1496	1496	2137	1923
Premies	323	323	486	416
Belasting	111	63	101	94
Netto	1062	1110	1550	1413

Uit tabel 1 blijkt dat in tariefgroep III de bruto vastgestelde werkloosheidsuitkering plus toeslag netto exact uitkomt op het sociaal minimum voor deze groep. De bruto berekeningssystematiek leidt voor de tariefgroepen II en IV tot een uitkomst boven het sociaal minimum. Tariefgroep I komt in deze bruto benadering lager dan het sociaal minimum uit. Dit laatste is niet aanvaardbaar en vraagt om een oplossing.

Teneinde tot die oplossing te kunnen komen is het zinvol even stil te staan bij de vraag waarom bruto en netto systematiek voor één tariefgroep gelijk en voor andere tariefgroepen ongelijk uitwerken.

In de Wet Aanpassingsmechanismen van 1980 is de netto-netto-koppeling vastgelegd. Onderstaande tabel 2 geeft die koppeling weer.

**Tabel 2. De netto-netto-koppeling**

	Referentie minimumloon	Sociaal minimum (ABW norm) per tariefgroep			
		III	I	II	IV
Bruto	2137				
Premies	486				
Belasting	101 (III)				
Netto	1550	100% 1550	70% 1085	70% 1085	90% 1395

In deze tabel is de netto gelijkheid van het referentieminimumloon en de 100% ABW norm aangegeven (tussen haakjes is de gehanteerde belastingtariefgroep achter het belastingbedrag weergegeven). Van deze 100% norm zijn de 70% norm en de 90% norm netto afgeleid.

Slechts voor uitkeringsgerechtigden in tariefgroep III komt de belastingtariefgroep die bij de bruto-netto-afleiding van het referentie-minimum is gehanteerd, overeen met de voor hun feitelijk geldende belastingtariefgroep.

Omdat voor deze groep ook de aftrekpost premies voor de werkloosheidsuitkering en voor het referentie-minimum identiek zijn, ontstaat vanzelf een netto gelijke uitkomst van enerzijds de bruto vastgestelde werkloosheidsuitkering plus toeslag uit tabel 1 en anderzijds het 100% gekoppelde sociaal minimum uit tabel 2.

Het is met name het verschil in belastingvrije sommen dat voor uitkeringsgerechtigden in de andere tariefgroepen tot een netto ongelijke uitkomst van een bruto vastgestelde werkloosheidsuitkering plus eventuele toeslag uit tabel 1 en het netto afgeleide sociaal minimum uit tabel 2 leidt.

Overigens pakt dat slechts voor tariefgroep I ongunstig uit. Uit tabel 1 blijkt, dat dit uitsluitend te maken heeft met het verschil in fiscale behandeling van alleenstaanden jonger dan 27 jaar (tariefgroep I) en ouder dan 27 jaar (tariefgroep II). Bij de behandeling van de Tweeverdienerswetgeving is op de reden voor dit onderscheid uitvoerig ingegaan. Weliswaar is met ingang van 1985 de voor de alleenstaandentoeslag geldende leeftijdsgrens van 35

verlaagd tot 27 jaar, doch van een verdere verlaging van de leeftijdsgrens moest worden afgezien op praktische gronden. Wel bestaat het voornemen bij de evaluatie van de zogeheten derde fase ook de problematiek van een verdere verlaging van de leeftijdsgrens nader te bezien. (Handelingen Tweede Kamer 1984, blz. 1097). Een uitbreiding van de werkingssfeer van tariefgroep II zou er toe leiden, dat in alle gevallen de laagste loondervingsuitkering voor alleenstaanden boven het sociaal minimum ligt. Daar wij in de nieuwe systematiek willen voorkomen, dat het uitkeringsniveau bij loonderving onder het sociaal minimum zakt, zullen wij een tijdelijke maatregel op grond van de Werkloosheidswet en AAW voor de categorie alleenstaanden jonger dan 27 jaar treffen, die zal werken zolang het genoemde knelpunt blijft bestaan.

### 3.8.3. Arbeidsongeschiktheidsuitkeringen (23 jaar en ouder)

De situatie bij de arbeidsongeschiktheidsregelingen is complex. De WAO kent een bruto berekeningsmechanisme dat overeenkomt met hetgeen voor de werkloosheidsregelingen thans wordt voorgesteld. De AAW kent een netto koppelingsmechanisme. De uitkomsten van dit koppelingsmechanisme verschillen overigens weer van de op basis van netto-netto-koppeling voor de ABW vastgestelde netto sociale minima. In tegenstelling tot de situatie bij werkloosheid heeft iedere werknemer zowel recht op WAO- als AAW-uitkering.

De complexiteit van deze situatie wordt vergroot als gevolg van:

- het schrappen van de verdiscontering van de werkloosheidscomponent in de arbeidsongeschiktheidsregelingen en de daardoor toenemende samenloop van werkloosheids- en arbeidsongeschiktheidsregelingen;
- de voorgestelde Toeslagenwet, die tevens de toeslagen in de AAW (tot 100 of 85%) vervangt.

De samenloop van werkloosheidsuitkeringen (bruto-koppeling) arbeidsongeschiktheidsuitkeringen (thans ten dele bruto, ten dele netto koppeling) en toeslagen (bruto koppeling voorgesteld) is in feite slechts op doorzichtige wijze te realiseren wanneer in al deze regelingen eenzelfde systematiek wordt gehanteerd. Na invoering van de Toeslagenwet resteert in de AAW slechts het 70% niveau. In de Invoeringswet wordt voorgesteld de AAW-uitkering voortaan niet meer netto te koppelen aan het (referentie)minimumloon maar eveneens bruto aan het minimumloon. Aldus ontstaat voor de gehele loondervings sfeer en voor de in die sfeer te geven toeslagen één bruto systematiek.

Ook hier is uiteraard van belang na te gaan of voor alle arbeidsongeschikten het gegarandeerde sociaal minimum blijvend wordt gewaarborgd.

Na realisering van een bruto systematiek in de AAW zullen de uitkeringen in geval van arbeidsongeschiktheid overeenkomen met die welke in tabel 1 voor werkloosheid zijn aangegeven. Zoals reeds vermeld zullen wij in de AAW een tijdelijke maatregel treffen, zolang op alleenstaanden tariefgroep I van toepassing kan zijn. Dit om te voorkomen dat de loondervingsuitkering onder het sociaal minimum zakt.

### 3.8.4. Samenvatting huidige en voorgestelde minimumuitkeringen bij werkloosheid en arbeidsongeschiktheid eventueel vermeerderd met een toeslag (23 jaar en ouder)

Tabel 3 en 4 bieden een samenvattend overzicht van de huidige en voorgestelde minimum-uitkeringen bij werkloosheid en arbeidsongeschiktheid.

Tabel 3. Netto minimumniveaus, huidige situatie

	Min.loon	Werkloosheid	WAO/AAW	ABW
Alleenverdiener (III)	1550	1550	1550	1550
Eén-ouder-gezin (IV)	1531	1531	1531	1395
Alleenstaande, ouder dan 27 jaar (II)	1498	1110	1132	1085
Alleenstaanden, 23-27 jaar (I)	1414	1062	1085	1085

**Tabel 4. Netto minimumniveaus, voorstel voor 1986**

	Min.loon	Loonderving	ABW
Alleenverdiener (III)	1550	1550	1550
Eén-ouder-gezin (IV)	1531	1413	1395
Alleenstaande, ouder dan 27 jaar (II)	1498	1110	1085
Alleenstaande, 23-27 jaar (I)	1414	1085	1085

Uit de tabel blijkt een netto teruggang op te treden voor één-oudergezinnen. Deze teruggang wordt niet veroorzaakt door de voorgestelde bruto koppelingssystematiek, maar omdat voor deze groep in de Toeslagenwet een bruto 90% norm wordt voorgesteld in plaats van de huidige 100% norm. De voorgestelde bruto 90% norm wijkt overigens in positieve zin af van de huidige netto 90% norm in de ABW; ook dat valt uit tabel 4 af te lezen. Deze positieve afwijking aanvaardt het kabinet met het oog op de consistentie in systematiek binnen de loondervings sfeer. Voor lopende uitkeringen wordt in de Invoeringswet voor de resterende teruggang van deze groep een overgangsregeling voorgesteld.

Alleenstaande arbeidsongeschikten ouder dan 27 jaar gaan eveneens achteruit. Dat vloeit voort uit de wijze waarop in de AAW-koppeling tot nu toe met belastingvrije sommen rekening werd gehouden. Tabel 5 laat dat zien.

**Tabel 5. AAW-uitkering en minimum WAO-uitkering voor alleenstaanden ouder dan 27 jaar**

	referentie-minimum	AAW-uitkering in koppelings-systematiek	AAW-uitkering feitelijk	Voorgestelde uitkering (= huidige WAO-uitkering) 70% bruto-minimumloon
Bruto	2137	1531	1531	1496 (70%)
Premies	486	331	331	323
Belasting	101 (III)	115 (II)	68 (III)	63 (III)
Netto	1550	1085	1132	1110
		70%		

Alleenstaanden, ouder dan 27 jaar, hebben recht op een belastingvrije som (tariefgroep II), die hoger is dan die waarmee in de AAW-koppeling rekening is gehouden (tariefgroep I). De zeer complexe huidige koppeling leidt, zoals de tabel die laat zien, ten onrechte tot een te hoge uitkomst. De voorgestelde bruto systematiek corrigeert dit. Bij deze bruto systematiek wijkt de AAW-uitkering voor alleenstaanden ouder dan 27 jaar nog in positieve zin af van de ABW-norm op basis van de huidige netto-netto koppeling. Wij aanvaarden deze afwijking om wille van de consistente systematiek in de loondervings sfeer. Wij menen gezien de blijvend hoge uitkomst voor deze groep van een overgangsregeling te kunnen afzien.

Voorts zijn wij van mening, dat het structureel gezien ongewenst is dat er een blijvend verschil zou bestaan tussen het netto niveau voor alleenstaanden in de loondervingsuitkeringen enerzijds en in de Algemene Bijstandswet en de alleenstaanden-uitkering in de Algemene Ouderdomswet anderzijds. Deze kwestie behoeft evenwel niet in dit kader een oplossing te vinden. Wij zullen ons nader over deze kwestie beraden en eventuele voorstellen ontwikkelen, waarbij uiteraard de financiële mogelijkheden bepalend zullen zijn voor de mate en het tempo waarin een en ander gerealiseerd kan worden.

### 3.8.5. Uitkeringen voor jongeren (beneden 23 jaar)

Het ligt voor de hand de minimale uitkeringen bij werkloosheid en arbeidsongeschiktheid van jongeren beneden de 23 jaar op dezelfde wijze van de bruto jeugdlonen af te leiden als voor boven 23-jarigen van het minimumloon.

In tabel 6 zijn de minimumjeugdlonen respectievelijk de huidige werkloosheidsuitkering en AAW-uitkeringen voor jongeren beneden 23 jaar weergegeven.

**Tabel 6. Netto minimumniveaus voor jongeren, huidige situatie**

	minimumloon	werkloosheid	AAW	ABW
22 jaar	1250	918	1085	937
21 jaar	1065	798	1085	822
20 jaar	946	691	976	763
19 jaar	823	617	868	757
18 jaar	726	535	760	752

De huidige AAW-uitkeringen voor jongeren blijken aanzienlijk hoger te liggen dan vergelijkbare werkloosheidsuitkeringen. Worden de AAW-uitkeringen evenals de werkloosheidsuitkeringen zoals voorgesteld bruto afgeleid van het minimumjeugdloon dan ontstaan de in tabel 7 weergegeven uitkeringen.

**Tabel 7. Netto minimumniveaus voor jongeren, voorgestelde systematiek**

	Min. loon	Loonderving	ABW
22 jaar	1250	918	937
21 jaar	1065	798	822
20 jaar	946	691	763
19 jaar	823	617	757
18 jaar	726	535	752

Het bestaande verschil tussen werkloosheids- en arbeidsongeschiktheidsuitkeringen voor jongeren is dan weggenomen. De werkloosheidsuitkeringen voor jongeren veranderen niet. De voorgestelde wijziging leidt evenwel tot aanmerkelijke inkomenseffecten voor jongere AAW-ers. In de Invoeringswet wordt voorgesteld om de oude gevallen buiten deze inhoudelijke gewenste wijziging te houden.

Uit tabel 7 blijkt dat ook voor jongeren de minimum loondervingsuitkering op basis van de voorgestelde systematiek onder de van toepassing zijnde ABW-norm zakt. Ook ten aanzien van jongeren willen wij met een tijdelijke maatregel in WW en AAW dit effect voorkomen, zolang het onderscheid in fiscale behandeling tussen alleenstaanden jonger dan 27 jaar respectievelijk van 27 jaar en ouder voortduurt. Wij achten een dergelijke maatregel slechts noodzakelijk voor jongeren van 21 en 22 jaar. De achtergrond hiervoor wordt gevormd door de tweeledige systematiek die aan de bijstandsnormen voor jeugdige alleenstaanden ten grondslag ligt.

In beginsel is de bijstandsnorm voor jongeren onder de 23 jaar gelijk aan 75% van het relevante netto minimumjeugdloon. De op deze wijze berekende normen mogen echter niet lager zijn dan 50% van het referentieminimum. Dit niveau vormt een vloerbedrag in de systematiek van het Bijstandsbesluit landelijke normering (BLN), dat nog bereikend kan worden geacht voor de algemeen noodzakelijke kosten van het bestaan van zelfstandig wonende alleenstaanden. De werking van dit vloerbedrag op de bijstandsnormen voor jeugdigen wordt in onderstaande tabel weergegeven:

**Tabel 8. Leeftijdsafhankelijke bijstandsnormen voor jeugdigen en vloerbedragen**

	ABW-norm excl. vloerbedrag	ABW-norm incl. vloerbedrag
22 jaar	937	937
21 jaar	822	822
20 jaar	709	763
19 jaar	617	757
18 jaar	545	752



Het geringe verschil in het vloerbedrag voor 18-, 19- en 20-jarigen wordt veroorzaakt door de systematiek van de minimumvakantieuitkering voor jeugdigen.

Ook na uitbreiding van de werking van tariefgroep II tot de hier aan de orde zijnde leeftijdscategorieën zou de leeftijdsafhankelijke bijstandsnorm van 18-, 19- en 20-jarigen onder het vloerbedrag blijven, zodat ook in die situatie de bijstandsnorm voor deze leeftijdscategorieën bepaald wordt door de absolute werking van het vloerbedrag. Een maatregel voor jongeren van 18, 19 en 20 jaar om het verschil tussen de minimum loondervingsuitkering en het vloerbedrag te overbruggen, moet worden afgewezen daar een dergelijke maatregel niet tijdelijk zou zijn. Uitbreiding van de werking van tariefgroep II zou immers de noodzaak van een dergelijke toeslag niet geheel wegnemen. Een dergelijke maatregel zou de consistentie van de voorgestelde bruto systematiek en daarmee de equivalentie voor deze groepen doorbreken. Voor jongere alleenstaanden van 18, 19 en 20 jaar staat evenals in de huidige situatie bij werkloosheid een beroep op aanvullende bijstand open.

Voor jongeren van 21 en 22 jaar stellen wij voor, zoals gezegd, met een tijdelijke maatregel in WW en AAW het verschil met de relevante bijstandsnorm te overbruggen. Overigens achten wij het verschil tussen de loondervingsuitkeringen en de ABW-normen voor jongeren van 21 en 22 jaar structureel gezien ongewenst. Zoals in 3.8.4 opgemerkt, zullen wij ons afzonderlijk beraden over voorstellen om de ABW-normen en de minimumloondervingsuitkeringen op elkaar af te stemmen.

### **3.9. De vrijwillige verzekering van uitkeringen bij werkloosheid**

In deze wet wordt voor bepaalde groepen de mogelijkheid geopend tot het sluiten van een vrijwillige verzekering. Het gaat daarbij om het huishoudelijk personeel, personen die in dienstbetrekking van een in Nederland wonende of gevestigde werkgever in het buitenland arbeid verrichten en Nederlanders die in een ontwikkelingsland gaan werken.

Uit paragraaf 3.3. blijkt dat aan opnemings van deze groepen in de verplichte verzekering een aantal bezwaren kleef, die zich niet voordoen bij de vrijwillige verzekering, terwijl het bovendien gewenst geacht wordt voor deze groepen bescherming te bieden tegen de inkomensderving als gevolg van werkloosheid. Om die redenen is dan ook de voorkeur gegeven aan een vrijwillige verzekering.

De WW kent thans de vrijwillige verzekering niet, in tegenstelling tot de ZW, de AAW en de WAO.

De behandeling van het wetsvoorstel tot wijziging van de ZW en de WAO inzake de toelating tot de vrijwillige verzekering van Nederlanders die in een ontwikkelingsland werkzaam zijn (gedrukte stukken 1969-1970, nr. 10 753) is expliciet gesteld dat een vrijwillige verzekering in het kader van de WW moeilijk te realiseren zou zijn. Net als ten aanzien van de ZW en de WAO werden problemen verwacht bij de premieheffing en de controle.

Daarnaast achtte men het werkloosheidsrisico voldoende gedekt door de WWV.

Het voornaamste argument destijds om niet over te gaan tot een vrijwillige werkloosheidsverzekering lijkt te zijn geweest, dat daaraan geen behoefte bestond vanwege de WWV. De andere overwegingen gelden immers min of meer ook voor een vrijwillige verzekering in het kader van de ZW, de WAO en de AAW. Wij zien niet in dat het werkloosheidsrisico moeilijk vrijwillig verzekerbaar is voor de hiervoor genoemde groepen in het kader van een collectieve regeling.

Duidelijk is wel dat het bepalen van de omvang van het risico en in verband daarmee de premiestelling problemen op kan leveren. Net als voor de ZW ligt het hierbij echter voor de hand de binnen een bedrijfstak geldende werkloosheids- en wachtgeldpremie te laten gelden.

Voorgesteld wordt de mogelijkheid van vrijwillige verzekering open te stellen voor:

1. de persoon wiens verplichte verzekering is geëindigd en die buiten Nederland woont en buiten Nederland een dienstbetrekking vervult voor een in Nederland wonende of gevestigde werkgever;

2. de Nederlander wiens verplichte verzekering is geëindigd en die arbeid verricht of gaat verrichten in een ontwikkelingsland al dan niet in dienstbetrekking van een in Nederland wonende of gevestigde werkgever.

Het karakter van de in deze wet geregelde verzekering brengt met zich mee, dat betrokkene naar Nederland zal dienen terug te keren om recht op uitkering te verkrijgen. Pas bij terugkeer in Nederland, als de betrokkene beschikbaar is voor de Nederlandse arbeidsmarkt, kan recht op uitkering ontstaan en kan beoordeeld worden of sprake is van niet-verwijtbare werkloosheid. De ZW en de WAO verzetten zich daarentegen niet tegen het verlenen van uitkering in het buitenland. Niettemin geldt op grond van de ZW en de WAO ook voor ontwikkelingswerkers – uit oogpunt van controle en omdat aan een verdergaande verzekering geen behoefte bestond – de voorwaarde, dat zij naar Nederland terug moeten keren. Overigens dient ook rekening te worden gehouden met personen die bij de inwerkingtreding van deze regeling al in een ontwikkelingsland werkzaam zijn. In de binnenkort in te dienen Invoeringswet stelselherziening zal in verband hiermee voor bepaalde categorieën een overgangsregeling worden getroffen.

De vrijwillige verzekering voor het huishoudelijk personeel is een novum. De ZW, de WAO en de AAW kennen deze mogelijkheid thans evenmin. Naast het openen van de mogelijkheid tot het sluiten van een vrijwillige verzekering op grond van de nieuwe Werkloosheidswet, wordt voorgesteld de mogelijkheid daartoe ook te bieden op grond van de ZW en de WAO. Voor de AAW bestaat daaraan geen behoefte, omdat het huishoudelijk personeel reeds onder de werkingsfeer van die wet valt.

In de Invoeringswet worden de daartoe noodzakelijke wijzigingen in de ZW en de WAO opgenomen.

Niet onaannemelijk is, dat men zich zowel op grond van de nieuwe Werkloosheidswet, de ZW als de WAO vrijwillig zal verzekeren. Niettemin werd het met het oog op het voorkomen van misbruik van de in dit wetsvoorstel voorgestelde vrijwillige verzekering, wenselijk geacht aan het sluiten van een vrijwillige werkloosheidsverzekering de voorwaarde te verbinden dat tegelijkertijd een vrijwillige verzekering op grond van de ZW wordt gesloten. Deze voorwaarde van het sluiten van een gecombineerde vrijwillige werkloosheids- en ziekengeldverzekering is ook van belang voor de samenloop van de beide risico's. De werkloze werknemer, die ziek wordt, heeft zich immers aan een ander risico bloot gesteld en derhalve is uitkering op grond van een andere verzekering op zijn plaats.

### *3.10 Overneming van uit de dienstbetrekking voortvloeiende verplichtingen bij betalingsonmacht van de werkgever*

Bij de wet van 10 juli 1968 (Stb. 375), in werking getreden met ingang van 24 juli 1968, is in de WW, in hoofdstuk IIIA, een regeling opgenomen die voorziet in de overneming door de bedrijfsvereniging van uit de dienstbetrekking voortvloeiende verplichtingen bij onmacht van de werkgever om deze verplichtingen ten opzichte van zijn werknemers te voldoen. Met deze regeling wordt beoogd de financiële gevolgen van de betalingsonmacht van de werkgever weg te nemen of te beperken door te waarborgen dat de werknemers dan van de bedrijfsvereniging zullen ontvangen het door hen in het verleden verdiende loon en het loon over de voor hen geldende opzegtermijn.

De regeling geldt als een werkgever ten opzichte van al zijn werknemers of een belangrijk deel daarvan niet in staat is de uit de dienstbetrekking voortvloeiende verplichtingen te voldoen. De regeling is dus niet bedoeld voor de individuele werknemer aan wie de werkgever niet (volledig) het loon betaalt.

De financiering van de regeling geschiedt uit de wachtgeldfondsen. De regeling is strikt genomen een oneigenlijk element in de WW. Zij is daarin niettemin uit doelmatigheidsoverwegingen opgenomen: het werd wenselijk geacht deze materie bij de wet te regelen, de materie vertoont verwantschap met de WW en men wilde de uitvoering van de regeling in handen van de bedrijfsverenigingen leggen.

Bij de voorbereiding van dit wetsvoorstel is bezien of in het kader van een nieuwe Werkloosheidswet behoefte bestaat aan een regeling van de in hoofdstuk IIIa geregelde materie, te meer daar de primaire verantwoordelijkheid van de sociale partners voor de loondervingsfase voorop staat en het in de wet neergelegde het karakter heeft van een onder verantwoordelijkheid van de overheid te bieden vaste verplichte basis. Ook speelde een rol dat de regeling een oneigenlijk element in de Werkloosheidswet is.

De overwegingen die ten tijde van de invoering van deze regeling in de WW golden, gelden naar onze opvatting echter thans nog ten volle. Derhalve is besloten tot continuering van de in Hoofdstuk IIIA van de WW neergelegde regeling in de nieuwe Werkloosheidswet, met dien verstande dat de tekst van dit hoofdstuk zo veel mogelijk is vereenvoudigd en aangepast aan de systematiek van deze wet. Voor de in artikel 42b, eerste lid, van de WW geregelde materie heeft dit tot gevolg gehad, dat die niet in dit hoofdstuk is opgenomen. Het bepaalde in dit artikel, dat betrekking heeft op de inhouding en afdracht van hetgeen de werkgever op het loon van de werknemer had moeten inhouden en afdragen, is opgenomen in het hoofdstuk van de financiering.

Voorts is rekening gehouden met het advies van de SVr van 30 juni 1977 over Hoofdstuk IIIA WW. In dit advies spreekt de SVr zich uit over een aantal door de toenmalige Staatssecretaris van Sociale Zaken aan de Raad voorgelegde voorstellen tot uitbreiding van de werkingsfeer van dat hoofdstuk van het Overlegorgaan van Vakcentrales en doet hij tevens voorstellen tot wijziging in verband met in de praktijk gebleken onduidelijkheden.

Deze voorstellen van de SVR hebben evenwel nog niet tot wetswijziging geleid.

Het gaat hierbij om de volgende voorstellen:

1. voor de toepassing van Hoofdstuk IIIA WW centraal stellen van de datum van opzegging van de dienstbetrekking en het ondervangen van situaties waarin tijdens de opzegtermijn wordt gewerkt;
2. een mogelijkheid bieden uit te gaan van een (eerder) tijdstip als datum van opzegging indien niet of te laat is opgezegd;
3. loskoppeling van de overname van de betaling van pensioenpremie e.d. van de overname van de betaling van loon, vakantiegeld en vakantie-toeslag;
4. het onder de werkingsfeer van hoofdstuk IIIA brengen van ««oude»» vorderingen;
5. een verruiming van de mogelijkheden corrigerend te kunnen optreden ten aanzien van werknemers die in feite zelf hun (achterstallig) loon kunnen vaststellen;
6. het van overeenkomstige toepassing verklaren van artikel 31, eerste lid, sub e, III-V WW.

Deze voorstellen zijn in dit voorstel van wet goeddeels overgenomen, en wel in hoofdstuk 4. Zij zullen in de artikelsgewijze toelichting nader worden verklaard.

Voorts is de regeling van samenloop van de uitkering op grond van betalingsonmacht van de werkgever met ander inkomen uit of in verband met arbeid in de wet opgenomen. Deze regeling was neergelegd in het ter uitvoering van artikel 42g WW getroffen besluit van 19 maart 1969 (Stcrt. 62). Voor een toelichting wordt eveneens verwezen naar de artikelsgewijze toelichting.

### 3.11. De toekenning van bijdragen aan havenbedrijven

Bij de wet van 6 april 1977 (Stb. 266), in werking getreden met terugwerkende kracht tot 1 januari 1976, werd in de WW in hoofdstuk IIIc een regeling opgenomen, die voorziet in toekenning van bijdragen aan werkgevers in het havenbedrijf ten laste van het Algemeen Werkloosheidsfonds. De bijdragen zijn bedoeld om de inproductiviteitskosten van de «losse» werknemers op te vangen ten einde deze in dienst te kunnen houden en adequaat te kunnen reageren op de aan het havenbedrijf inherente fluctuaties in het werkaanbod. Wij zien op dit moment geen reden om wijziging te brengen in deze regeling. Zij is dan ook in de nieuwe Werkloosheidswet overgenomen. In dit verband is echter nog wel van belang dat thans onder auspiciën van de SVr en het Algemeen Werkloosheidsfonds een evaluatie plaatsvindt naar de werking van deze havenarbeidsreserveregeling. Het is de bedoeling dat deze evaluatie voor het einde van dit jaar zal zijn afgerond. Indien deze evaluatie daartoe aanleiding geeft zal op een later tijdstip deze regeling gewijzigd worden.

### 3.12. De voorzieningen in de Werkloosheidswet

#### 3.12.1. Inleiding

Bij de totstandkoming of vernieuwing van regelgeving op het terrein van de sociale zekerheid in de na-oorlogse periode is – naast het voorzien in inkomensvervangende uitkeringen – de mogelijkheid tot het treffen van maatregelen of voorzieningen gericht op maatschappelijke (re)integratie een wezenlijk element van de regelgeving gaan vormen. Dit vanuit een van de doelstellingen van de sociale zekerheid, te weten het bevorderen van een (her)intreden in het arbeidsproces en het bieden van mogelijkheden tot persoonlijke en maatschappelijke ontplooiing aan uitkeringsgerechtigden.

De term voorzieningen, zoals die gehanteerd wordt in deze paragraaf, kan zowel slaan op een concrete prestatie vanwege de uitvoerder als op het verlenen van faciliteiten (behoud van uitkering e.d.).

Voorzieningen tot behoud, herstel of bevordering van de maatschappelijke (re)integratie en arbeidsgeschiktheid zijn onder meer geregeld in de AAW, de WWV en de Wet Sociale Werkvoorziening (WSW).

In navolging van de WAO zijn in de AAW voorzieningen tot behoud, herstel of bevordering in de arbeidsgeschiktheid en tot verbetering van levensomstandigheden opgenomen. De WW en de WWV kennen thans geen algemene bepalingen die de uitvoeringsorganen de mogelijkheid bieden tot het treffen van voorzieningen, zoals in de AAW het geval is. Derhalve is in deze wetten evenmin een nadere omschrijving en uitwerking van de voorzieningen opgenomen. Wel zijn in de WWV in de artikelen 35 en 36 verplichtingen opgenomen voor gemeentebesturen om uitkeringsgerechtigden te stimuleren van voorzieningen tot vergroting van de arbeidsgeschiktheid of tot verdere inpassing in het arbeidsproces gebruik te maken, respectievelijk sociaal-cultureel werk te organiseren ter bevordering van de arbeidsgeschiktheid. De WSW biedt mogelijkheden (aangepaste) werkzaamheden te verrichten voor degenen die (nog) niet in het normale arbeidsproces kunnen worden opgenomen en heeft daardoor mede de functie tot instandhouding en bevordering van arbeidsgeschiktheid.

Daarnaast is de laatste jaren onder invloed van de toename van de werkloosheid het beleid betreffende het toestaan van op ontplooiing gerichte activiteiten en het verlenen van faciliteiten sterk in ontwikkeling gekomen. Met behulp van circulaire met richtlijnen voor de uitvoering is zoveel mogelijk ingespeeld op de maatschappelijke ontwikkelingen en de behoeften van werklozen om tijdens de uitkeringsperiode meer bewegingsvrijheid te genieten voor persoonlijke ontplooiing en verbetering van hun kansen op de arbeidsmarkt.



De voortgaande ontwikkeling op dit vlak heeft de behoefte doen ontstaan aan een wettelijke vormgeving van het beleid. In voorbereiding is een Wet onbeloonde arbeid uitkeringsgerechtigden, die een regeling inhoudt van de situaties waarin uitkeringsgerechtigden zonder hun uitkering te verliezen onbeloonde arbeid mogen verrichten. In de nieuwe Rijksgroepsregeling werkloze werknemers (Stb. 1984 626) zijn bepalingen opgenomen betreffende het deelnemen aan opleiding en scholing en aan onbetaalde werkzaamheden door werkloze bijstandontvangers. Deze bepalingen geven enerzijds de mogelijkheden en beperkingen aan en anderzijds de voorwaarden waaraan men moet voldoen en faciliteiten in de vorm van ontheffing van bepaalde verplichtingen.

Gezien het belang – zeker in de huidige omstandigheden – van een actief beleid gericht op behoud, herstel en bevordering van de kansen op de arbeidsmarkt en op verbetering van de maatschappelijke omstandigheden van werklozen is het gewenst instrumenten en faciliteiten in deze wet op te nemen. Dit tevens in relatie tot de genoemde huidige en nieuwe regelgeving, elders op dit terrein. Daarmee kan in deze wet inhoud worden gegeven aan de doelstelling van maatschappelijke (re)integratie van werklozen. Bij de voorstellen tot herziening van het sociale zekerheidsstelsel in de adviesaanvraag is deze materie in eerste aanleg buiten beschouwing gelaten om de reeds veelomvattende herziening niet nog meer te compliceren.

Het is tegen die achtergrond duidelijk dat van een uitgewerkt onderdeel in deze nieuwe werkloosheidsregeling betreffende voorzieningen thans nog geen sprake kan zijn.

In de wet wordt slechts plaats gereserveerd voor bepalingen inzake de bevoegdheid en verplichtingen bij het in aanmerking brengen van voorzieningen door het uitvoeringsorgaan en het gebruik maken daarvan door de werkloze werknemer. Over de opzet, inhoud, financiering en uitvoering van het voorzieningenbeleid voor werklozen zal op korte termijn een adviesaanvraag aan de SER, SVr en VNG worden gericht. Dit om zo spoedig mogelijk tot invulling van de wet en uitwerking van een instrumentarium te komen, waarmee de bedrijfsverenigingen in relatie tot de mogelijkheden van andere uitvoeringsorganen een actief beleid terzake kunnen voeren.

Opgenomen zijn reeds wel enkele bepalingen in de sfeer van de faciliteiten, te weten betreffende opleiding, scholing en het verrichten van onbetaalde activiteiten door uitkeringsgerechtigden met behoud van uitkering. Het is noodzakelijk dat op deze punten de rol van de bedrijfsverenigingen reeds bij inwerkingtreding van dit wetsvoorstel duidelijk is vastgesteld.

In dit kader zal nu nog worden ingegaan op enige algemene aspecten van het voorzieningenbeleid voor werklozen, te weten de plaatsbepaling ten opzichte van andere voorzieningen, de taken en veranderingen daarin van de uitvoeringsorganen ten aanzien van werklozen en het huidige beleid dat in afwachting van een uitgewerkt beleidskader met de bestaande mogelijkheden kan worden gevoerd.

### *3.12.2. Plaatsbepaling ten opzichte van andere voorzieningen*

Voorzieningen gericht op maatschappelijke (re)integratie bestrijken een veel breder terrein dan de voorzieningen die vanuit de doelstellingen van sociale zekerheid gericht zijn op werklozen. Primair zijn de algemene voorzieningen op terreinen als het onderwijs, de gezondheidszorg, de maatschappelijke zorg in de welzijnssector, die mede kunnen voorzien in mogelijkheden tot behoud, herstel en bevordering van de arbeidsgeschiktheid en in de verbetering van de maatschappelijke positie van zowel uitkeringsgerechtigden als anderen. Sociale zekerheidsvoorzieningen mogen daarvoor niet in de plaats treden, maar zijn daarop aanvullend. Zij zijn in meer directe zin gericht op de situatie van uitkeringsgerechtigden, mede om te voorkomen dat het beroep op sociale zekerheid groter wordt of langer duurt dan nodig. Met het oog hierop zijn specifieke voorzieningen in de sociale zekerheid wel van belang, opdat de uitvoeringsorganen niet

zonder meer afhankelijk zouden zijn van de mogelijkheden die vanuit andere beleidsterreinen aan uitkeringsgerechtigden geboden worden.

Complementariteit op onderwijsvoorzieningen brengt met zich dat de faciliteiten en voorzieningen voor werklozen niet zo ver mogen gaan, dat daarmee in feite in de kosten van studie en het levensonderhoud tijdens studie wordt voorzien in de plaats van de toeslagen en tegemoetkomingen in het kader van de studiefinanciering. Voor het overige bieden faciliteiten om met behoud van uitkering onderwijs te kunnen volgen ten behoeve van een zinvolle ontplooiing de nodige ruimte. In het bijzonder zijn deze mogelijkheden van belang voor het inhalen van een zodanige onderwijsachterstand, dat deze een belemmering vormt voor arbeidsinschakeling. Dit betreft ook specifieke opleidingsmogelijkheden voor werkloze jongeren. In deze gevallen kunnen ook opleidingskosten voor een voorziening in aanmerking komen. Het beleid op dit terrein kan verder worden uitgewerkt in aansluiting op de mogelijkheden en beperkingen, die in de Rww zijn opgenomen. Afstemming hiermee is ook gewenst vanwege de eventuele overgang naar de Rww bij beëindiging van de uitkeringsperiode ingevolge dit wetsvoorstel.

De complementariteit ten opzichte van de medische sector betreft met name de voorzieningen in verband met arbeidsongeschiktheid in het kader van de AAW. Er is ook een verband met deze wet gezien de voorgenomen afschaffing van de verdiscontering van werkloosheid in de AAW en WAO. Het functioneren van de werkloosheidsregeling voor gedeeltelijk arbeidsongeschikten vereist een intensivering en vergroting van het instrumentarium ter bevordering van hun (her)intreding in het arbeidsproces en de verbetering van de arbeidsongeschiktheid. Daartoe is ook een heroriëntatie gaande op de AAW-voorzieningen, die nu te sterk zijn gericht op de verbetering van de levensomstandigheden en te weinig op de zgn. werkvoorzieningen. In dit verband zijn ook voorzieningen gericht op aanpassing van concrete werksituaties van belang, waaraan in de voorgestelde Wet Arbeid gehandicapte werknemers (WAGW) aandacht wordt besteed.

De complementariteit ten opzichte van maatschappelijke voorzieningen op het terrein van het Ministerie van Welzijn, Volksgezondheid en Cultuur (WVC) is onder meer aan de orde bij de nadere afbakening van het sociaal-cultureel werk voor werklozen. Hieromtrent is een wijziging van artikel 36 van de WWV in voorbereiding, die erin voorziet dat de door gemeentebesturen in dit kader georganiseerde activiteiten voor werklozen meer direct gericht zullen worden op de bevordering van de arbeidsongeschiktheid en van de mogelijkheden tot arbeidsinschakeling. De meer algemene sociaal-culturele activiteiten behoren primair tot het beleidsterrein van het Ministerie van WVC.

In algemene zin geldt dat de voorzieningen in dit wettelijk kader vooral gericht worden op mogelijkheden, die direct of indirect de (her)intreding op de arbeidsmarkt bevorderen, en niet zo zeer op bredere maatschappelijke ontplooiing. Daarbij moet wel worden bedacht dat een strikt onderscheid hiertussen niet altijd kan worden gemaakt.

Ten opzichte van de arbeidsvoorziening heeft de sociale zekerheid een evenzeer complementaire doelstelling tot behoud, herstel en bevordering van de arbeidsongeschiktheid. Het arbeidsvoorzieningsbeleid richt zich primair op de directe aansluiting van vraag en aanbod op de arbeidsmarkt en de directe inpassing in het arbeidsproces. Het sociale zekerheidsbeleid kan vanuit de bredere doelstelling van (re-)integratie ook gericht zijn op maatregelen, die de arbeidsongeschiktheid in algemene zin vergroten, op peil houden of belemmeringen opheffen, ook als geen sprake is van een aanwijsbare mogelijkheid tot het verkrijgen van een concrete arbeidsplaats.

De doelstellingen en instrumenten van het arbeidsvoorzieningsbeleid en het sociale zekerheidsbeleid ter opheffing van werkloosheid hangen echter zo nauw samen, dat de toepassing van voorzieningen en het verlenen van faciliteiten aan werklozen niet zonder samenwerking kan gebeuren. Dit vereist een permanent overleg en coördinatie in de uitvoering tussen de

organen van de arbeidsvoorziening en de sociale zekerheid. In de aangekondigde adviesaanvraag zal aan de afbakening van taken en van voorzieningen nader aandacht worden besteed. Voorop staat hierbij dat de arbeidsvoorziening en sociale zekerheid instrumenten ter beschikking hebben, die zo flexibel mogelijk op elkaar en op de behoeften kunnen inspelen.

### 3.12.3. *Taken van de uitvoeringsorganen ten aanzien van werklozen*

De ontwikkelingen van de werkloosheid en het beleid en de regelgeving ter zake, hebben invloed op de taken van de uitvoeringsorganen betreffende het voorzieningenbeleid. Als belangrijke elementen, die hierbij een rol spelen, kunnen de volgende worden genoemd.

a. De sterk toegenomen omvang van de werkloosheid vraagt meer aandacht in de uitvoering voor verbetering van de positie van uitkeringsgerechtigden en vergroting van hun kansen op de arbeidsmarkt. Er is daardoor meer behoefte aan complementaire voorzieningen in de sociale zekerheid. Dit wordt versterkt doordat het arbeidsvoorzieningenbeleid wordt gericht op de vraagkant van de arbeidsmarkt.

b. De sterk toegenomen duur van de werkloosheid heeft de wensen van uitkeringsgerechtigden tijdens de uitkeringsperiode meer bewegingsvrijheid te hebben voor het ontplooiën van eigen activiteiten aanzienlijk doen toenemen. Dit vraagt aandacht in beleid en uitvoering voor het bieden van faciliteiten daartoe en het aangeven van de ruimte die daarvoor in het kader van de regelgeving kan worden geboden.

c. Bij de uitvoering van de geïntegreerde werkloosheidsregeling zullen bedrijfsverenigingen voortaan, in tegenstelling tot het verleden, ook bepaalde verantwoordelijkheden dragen ten opzichte van langdurig werklozen. Hun taakuitoefening zal mede meer expliciet gericht moeten zijn op de arbeidsmogelijkheden van gedeeltelijk arbeidsongeschikten voor wat hun werkloosheidscomponent betreft.

d. De gemeenten zullen verantwoordelijkheid blijven dragen voor werklozen die vanwege een (vrijwel) ontbrekend recent arbeidsverleden niet voor uitkering ingevolge de werkloosheidswet in aanmerking komen, de werklozen die vanwege een onvoldoende arbeidsverleden na een halfjaar op bijstand aangewezen raken, en langdurig werklozen in het algemeen.

Zowel bedrijfsverenigingen als gemeenten hebben derhalve bemoeienis met categorieën werklozen, die afhankelijk van o.a. leeftijd, arbeidsverleden, werkloosheidsduur meer of meer minder intensieve aandacht vragen vanuit de doelstelling van maatschappelijke (re)integratie. Vanuit wensen van de werklozen zelf en vanuit de taakstelling bij de uitvoeringsorganen vloeien begeleidende en stimulerende activiteiten voort. Voor de bedrijfsverenigingen, die daarmee ten aanzien van arbeidsongeschikten meer ervaring hebben, betekent dit een intensivering van de aandacht voor problemen samenhangend met werkloosheid.

De gemeenten hebben – naast dezelfde uitvoerende taken ten aanzien van individuele werklozen als de bedrijfsverenigingen – te maken met de nadelige gevolgen van de werkloosheid zoals die zich lokaal op maatschappelijk terrein voordoen.

Ter handhaving van de mogelijkheden voor gemeenten om – in samenhang met hun uitvoeringstaken in andere uitkeringsregelingen en met voorzieningen van andere aard op plaatselijk niveau – activiteiten voor werklozen te organiseren, zullen de mogelijkheden op grond van artikel 35 en 36 van de WWV voorshands blijven bestaan. In de Invoeringswet zal daarin bij het overgangsrecht worden voorzien. Hierbij is ook het binnenkort in te dienen wetsontwerp tot wijziging van artikel 36 van de WWV, waardoor de doelgroep wordt verbreed, van belang. Het organiseren en bevorderen van groepsactiviteiten voor werklozen en gedeeltelijk arbeidsongeschikten ter activering en ondersteuning van hun (her)intreding in het arbeidsproces blijft daarbij opgedragen aan de gemeentebesturen, voorshands in het

kader van de WWV en te zijner tijd in een nieuw wettelijk kader. De bedrijfsverenigingen zullen op de door de gemeente georganiseerde voorzieningen door een actief beleid bij het in aanmerking brengen van hun cliënten voor deze voorzieningen kunnen inspelen. Daarnaast is ditzelfde wellicht mogelijk met betrekking tot voorzieningen, die vanuit de specifieke situatie in bepaalde bedrijfstakken worden getroffen. De vraag, of de bedrijfsverenigingen, waarin werkgevers en werknemers als uitvoerders van de werkloosheidsregeling een eigen bestuurlijke verantwoordelijkheid hebben, vanuit die verantwoordelijkheid ook tot taak hebben zelf voorzieningen te treffen, zal – in samenhang met mogelijkheden die andere instanties hebben – centraal staan in de reeds genoemde adviesaanvraag.

Als voorziening ter bevordering van arbeidsinschakeling is ook te beschouwen het instrument van de loonsuppletie. In 1974 werden in de WW en de WWV loonsuppletiereregelingen getroffen. Doel hiervan was een vergroting van de arbeidsmobiliteit te bewerkstelligen en zo vraag en aanbod op de arbeidsmarkt beter op elkaar af te stemmen. In de huidige arbeidsmarktsituatie en ook voor de nabije toekomst heeft dit instrument in de bestaande vorm echter geen betekenis meer. Er is nu in het algemeen geen noodzaak om arbeidsplaatsen te laten bezetten door werknemers met een voordien hoger loon omdat deze plaatsen anders niet vervuld zouden worden. Dit betekent dat de loonsuppletiereregelingen niet meer effectief en de facto buiten werking zijn.

Bovendien heeft de loonsuppletie meer het karakter van een arbeids(markt)voorziening, in zekere zin te vergelijken met loonkostensubsidies. In de sociale zekerheidsregelingen is deze voorziening – zeker als er weinig volumebeïnvloeding van uitgaat – dan ook een wat oneigenlijk element.

Om deze redenen is in deze wet geen loonsuppletiereregeling meer opgenomen. In de Invoeringswet stelselherziening wordt voorgesteld, dat degenen, die voor 1 januari 1986 recht hebben op loonsuppletie ingevolge de WW of de WWV, dat recht overeenkomstig de oude bepalingen behouden. In de al eerdergenoemde adviesaanvraag over de voorzieningen zal ook aan de orde worden gesteld, in hoeverre het mogelijk en wenselijk is op dit moment te komen tot een effectieve variant op de bestaande loonsuppletiereregelingen buiten het kader van de sociale zekerheid.

Daarnaast zal in dat kader aan de orde worden gesteld de wenselijkheid van een bepaling, die aan het AWF de bevoegdheid geeft subsidie te verlenen aan instellingen die vooral ten doel hebben de bevordering van de arbeidsmarktkansen van werklozen (vergelijkbaar met terzake van het AAF en het AOF toegekende bevoegdheden) en de mogelijkheid om te komen tot een instrument, ter beheersing van de uitgaven in het kader van het voorzieningenbeleid op grond van de nog in te vullen bepalingen. Met het oog op deze mogelijkheden is ook in het hoofdstuk over de financiering een artikelnummer gereserveerd.

### **3.13. De uitvoering van de werkloosheidswet**

#### *3.13.1. Uitvoering van de nieuwe regelingen*

In het kader van de stelselherziening is de vraag aan de orde welke organen worden belast met de uitvoering van de verschillende regelingen die in de plaats treden van de huidige werkloosheidswet (WW) en Wet Werkloosheidsvoorziening (WWV). Thans is de uitvoering van deze wetten verdeeld over bedrijfsverenigingen (WW) en gemeenten (WWV). Naast de nieuwe Werkloosheidswet moet bij deze vraag eveneens de uitvoering van de Toeslagenwet zoals door het kabinet wordt voorgesteld, worden betrokken. Ten aanzien van de vraag welke organen moeten worden belast met de uitvoering van deze regelingen is een aantal algemene overwegingen van belang die in onderlinge samenhang moeten worden gewogen.



In de eerste plaats is van belang te constateren dat in de nieuwe Werkloosheidswet de loondervingsfunctie voorop staat. In de adviesaanvraag is met betrekking tot deze functie – als verlengstuk van arbeidsvoorwaarden – opgemerkt, dat deze primair tot de verantwoordelijkheid van de sociale partners moet worden gerekend. In zijn advies van 29 juni 1984 onderschrijft de Sociaal-Economische Raad dit uitgangspunt. Naar het oordeel van de Raad moeten de werknemersverzekeringen ter zake van werkloosheid en arbeidsongeschiktheid worden beschouwd als onderdeel van de rechtspositie van de werknemer, die in het verlengde liggen van de arbeidsvoorwaarden en de arbeidsomstandigheden. Om deze reden dient, zo stelt de Raad in zijn advies, gekozen te worden voor een grote mate van betrokkenheid van het georganiseerde bedrijfsleven bij de uitvoering van deze wetgeving. In nauwe samenhang met het bovenstaande is ten tweede van belang het verband tussen de wijze van financiering van de regelingen en de uitvoering ervan. In de adviesaanvraag is hierover reeds opgemerkt dat financiering uit premies zoals wordt voorgesteld met betrekking tot de nieuwe Werkloosheidswet, een belangrijke overweging is de uitvoering ervan onder verantwoordelijkheid van sociale partners te doen plaatsvinden.

Ten derde is van belang dat zoveel mogelijk wordt voorkomen dat een uitkeringsgerechtigde gelijktijdig met meer uitvoeringsorganen wordt geconfronteerd. In genoemd advies van de SER wordt hierbij aangesloten. Als één van de uitgangspunten bij de nadere uitwerking van de stelselherziening noemt de Raad het onwenselijk dat een uitkeringsgerechtigde voor zijn loondervingsuitkering bij één uitvoeringsorgaan moet zijn en voor de toeslag (via de Toeslagenwet) bij een ander orgaan.

Vorenstaande overwegingen leiden ertoe dat het kabinet voorstelt de uitvoering van de nieuwe Werkloosheidswet (zowel de loondervingsuitkering als de vervolgutkering) en de Toeslagenwet te doen plaatsvinden door de bedrijfsverenigingen. Zoals uit het vorenstaande blijkt wordt hiermee recht gedaan aan de door de SER genoemde uitgangspunten.

### *3.13.2. Consequenties van de voorgestelde keuze ten aanzien van de uitvoering*

Als gevolg van het feit dat de nieuwe werkloosheidsregeling in vergelijking met de WW voorziet in een gemiddeld aanzienlijk langere uitkeringsduur zullen de uitkeringsgerechtigden langer dan thans het geval is een uitkering ontvangen van de bedrijfsverenigingen. Per saldo betekent dit een werkverschuiving van gemeenten naar bedrijfsverenigingen.

Immers, de WWV die thans wordt uitgevoerd door de gemeenten, komt te vervallen. Wat de uitvoering van de sociale zekerheidsregelingen betreft komen de gemeenten na de invoering van de nieuwe Werkloosheidswet eerst in beeld bij de uitvoering van de ABW en de voorgestelde inkomensvoorziening voor oudere werkloze werknemers (IOW).

Teneinde inzicht te verkrijgen in vooral de personele consequenties van deze verschuiving voor zowel de bedrijfsverenigingen als de gemeenten is in overleg tussen de eerste ondergetekende en vertegenwoordigers van de besturen van de DIVOSA, de Federatie van Bedrijfsverenigingen, de Sociale Verzekeringsraad en de Vereniging van Nederlandse Gemeenten overeengekomen een ambtelijke werkgroep in te stellen. Deze werkgroep, bestaande uit vertegenwoordigers van genoemde organisaties, heeft de consequenties geïnventariseerd en hierover aan de Staatssecretaris gerapporteerd.

In de rapportage komt de werkgroep tot de conclusie dat de introductie van de nieuwe Werkloosheidswet en hiermee het vervallen van de door de gemeenten uitgevoerde WWV leidt tot het wegvallen van werkzaamheden voor per saldo ongeveer 2600 ambtenaren van gemeentelijke sociale diensten (GSD) in 1986; dit loopt op tot ongeveer 4500 in 1990. Het aantal van ongeveer 4500 moet naar onze mening neerwaarts worden bijgesteld tot 4300. Dit baseren wij op het advies van de Raad voor de gemeentefinanciën van 22 juli 1985 met betrekking tot de financiële ruimte die voor de

gemeenten ontstaat als gevolg van de stelselherziende maatregelen. In tegenstelling tot de werkgroep is de Raad van oordeel dat het tijdsbeslag en de apparaatskosten verbonden aan de behandeling van een WWV-respectievelijk RWW-cliënt niet wezenlijk van elkaar verschillen. Gelijktijdig ontstaan bij de bedrijfsverenigingen (inclusief het Gemeenschappelijk Administratie Kantoor) in 1986 ongeveer 700 arbeidsplaatsen; dit loopt op tot ongeveer 1500 in 1990.

Het gaat hierbij, zo blijkt uit het bovenstaande, om aanzienlijke aantallen, die het te meer noodzakelijk maken nader in te gaan op de consequenties. De conclusies van de werkgroep zijn gebaseerd op een aantal veronderstellingen. De belangrijkste aanname is die waarbij de overige veronderstellingen geprojecteerd worden op het huidige bestand van werklozen. Dat de aantallen geleidelijk oplopen is het gevolg van het feit dat ervan is uitgegaan dat in de overgangsfase – met uitzondering van de categorie 57 1/2 jaar en ouder – degenen, die op het moment van invoering van deze wet een WWV-uitkering van de gemeenten ontvangen bij de gemeenten in uitkering blijven. In de binnenkort in te dienen Invoeringswet stelselherziening wordt nader op het overgangsrecht ter zake ingegaan.

In genoemde rapportage wordt een aantal mogelijkheden aangegeven, waardoor de personele gevolgen voor de gemeenten zoveel mogelijk kunnen worden opgevangen. In de eerste plaats kan via natuurlijk verloop dat thans minimaal 3 à 5% bedraagt een deel van de noodzakelijke inkrimping worden gerealiseerd. Hierbij moet worden bedacht dat de werkgroep is uitgegaan van in totaal 17 400 ambtenaren die betrokken zijn bij de door de gemeenten uitgevoerde sociale zekerheidsregelingen. Ten tweede noemt het rapport de mogelijkheid GSD-personeel elders binnen het gemeentelijk apparaat of bij een andere gemeente in te zetten. Ten derde stelt het rapport dat kan worden overwogen extra gemeentepersoneel in te zetten voor een betere uitvoering van de Algemene Bijstandswet (ABW) en voor een beleidsintensivering op het terrein van misbruik en oneigenlijk gebruik in het kader van de ABW. Tenslotte wordt de mogelijkheid genoemd de extra arbeidsplaatsen die bij de bedrijfsverenigingen ontstaan zoveel mogelijk te laten bezetten door personeel afkomstig van de GSD'en. De werkgroep concludeert dat bovenstaande punten nader dienen te worden uitgewerkt en dat overleg tussen de betrokken instanties op korte termijn moet worden gestart. Deze conclusie van de werkgroep wordt door ons onderschreven. Ten aanzien van de derde hierboven genoemde mogelijkheid dient nog te worden opgemerkt dat het daarbij om een aparte afweging gaat die in een ander verband moet plaatsvinden. Hierover zal overleg worden gevoerd met de gemeenten. Wel dient bij die afweging uitdrukkelijk te worden betrokken dat thans personeel beschikbaar is om een dergelijke beleidsintensivering te realiseren en dat hierdoor de personele problematiek aanzienlijk kan worden beperkt. In hoeverre langs bovenstaande weg de personele gevolgen voor de gemeenten geheel kunnen worden opgevangen is thans nog niet te overzien.

Hierbij dient nog te worden opgemerkt dat bij eerder genoemde aantallen geen rekening is gehouden met de mogelijke consequenties voor de gemeenten van de voorstellen ten aanzien van het afschaffen van de verdiscontering van de werkloosheid in de arbeidsongeschiktheidsregelingen.

Hierover kan worden opgemerkt dat voor de gemeenten geleidelijk meer werk zal ontstaan aangezien gedeeltelijk arbeidsongeschikten na het doorlopen van het loondervingstraject zonodig een beroep zullen kunnen doen op een gedeeltelijke RWW-uitkering of een uitkering op grond van de voorgestelde inkomensvoorziening voor oudere werkloze werknemers. De omvang van deze extra werkzaamheden is thans niet aan te geven. Wel mag worden verwacht dat ook hieruit een verlichting van de personeelsproblematiek bij de gemeenten voortvloeit.

Wij delen de conclusie van het rapport dat de centrale overheid als initiator van de voorgestelde wijzigingen in ieder geval de voorwaarden

moet creëren om de consequenties van deze wijzigingen voor de uitvoeringsorganen op te vangen. Om deze reden is in de binnenkort in te dienen Invoeringswet een aantal bepalingen opgenomen op basis waarvan in overleg tussen de meest betrokkenen een nadere uitwerking kan plaatsvinden.

#### **4. DEREGULERING, MISBRUIK EN ONEIGENLIJK GEBRUIK**

##### **4.1. Inleiding**

Een onderwerp dat bij het tot stand brengen van de wetgeving in het kader van de stelselherziening een belangrijke rol speelt, is de deregulering. Hierna worden de wetsvoorstellen getoetst op de naar aanleiding van dit eindbericht gegeven Algemene Aanwijzingen voor de Rijksdienst inzake Terughoudendheid met regelgeving (Besluit van 5 november 1984, nr. 349931).

Reeds eerder is gewezen op de noodzaak tot herziening van het sociale zekerheidsstelsel. De sociale zekerheid neemt in het Nederlandse rechtsbestel een belangrijke plaats in. Zij bevat vele verschillende aspecten waaraan noodzakelijkerwijs een uitgebreid geheel aan regelingen ten grondslag ligt. Deze regelingen dienen aan te sluiten op de vele aspecten die de bestaanszekerheid en het welvaartsniveau van de burgers in de samenleving betreft. De sociale zekerheid kan en mag hieraan niet voorbijgaan. Zij dient recht te doen aan de specifieke situatie waarin personen zich bevinden, die op sociale zekerheid zijn aangewezen. Vanuit dit uitgangspunt wordt een aanzet gegeven te komen tot een stelsel van regelingen binnen een voor de belanghebbenden overzichtelijk kader. Zoals hierna zal blijken stelt echter het gekozen uitgangspunt beperkingen aan de mogelijkheden om te komen tot regelingen die uit dereguleringsoogpunt optimaal zijn. Een eerste stap hierbij wordt gezet, door een pakket aan onderling zoveel mogelijk op elkaar afgestemde maatregelen in het kader van de stelselherziening voor te stellen. De afstemming tussen de aanspraken die op minimumniveau gelden voor uitkeringsgerechtigden die één of meer afhankelijke personen tot hun financiële last hebben wordt verzorgd door de Toeslagenwet, waardoor de minimumdagloonregelingen van de WW, de WWV en de ZW en de toeslagenregeling van de AAW kunnen vervallen.

Aspecten die bij het opstellen van de wetsvoorstellen eveneens in het oog zijn gehouden, zijn de overzichtelijkheid en leesbaarheid van de verschillende wetsvoorstellen.

Andere belangrijke elementen die bij het opstellen van de wetgeving aan de orde zijn gekomen zijn voorkomen van misbruik en oneigenlijk gebruik. Het rapport van de Interdepartementale stuurgroep misbruik en oneigenlijk gebruik (Ismo) van februari 1985 is bij de opstelling van verschillende bepalingen bestudeerd, alsmede de opmerkingen van de Werkgroep Analyse, Toetsing en Aanbeveling (WATA) in het kader van de bestrijding van misbruik en oneigenlijk gebruik.

Ofschoon de gedachten omtrent te treffen maatregelen naar aanleiding van het ISMO-rapport nog niet zijn uitgekristalliseerd, zijn bij het opstellen van de voorgestelde wettelijke regelingen enkele door de ISMO verwoorde uitgangspunten al wel meegenomen. Deze uitgangspunten luiden, kort weergegeven, als volgt.

- Niet, of moeilijk controleerbare regelgeving dient zo mogelijk te worden vermeden.
- Met betrekking tot de controleerbaarheid van in de regelgeving op te nemen criteria dient zorgvuldigheid te worden betracht.
- Bij het maken van keuzes in de regelgeving moet de misbruikverwachting zo zorgvuldig mogelijk worden bepaald en met het juiste gewicht in de algehele afweging worden betrokken. Wanneer een keuze wordt gemaakt met aanvaarding van een aanmerkelijk misbruikrisico, dient dit duidelijk te worden gemotiveerd.

– De regelgeving dient aan te sluiten bij het normen- en waardenpatroon van de burgers.

Dit hoofdstuk is verder als volgt ingedeeld: Vereenvoudigingen in de Werkloosheidswet (4.2.), de Toeslagenwet (4.3.), De gelijke behandeling van gehuwden en ongehuwd samenwonenden (4.4.), Toedeling van bevoegdheden (4.5.), Werkdruk van het bestuurlijk en justitieel apparaat (4.6.), Overige dereguleringsaspecten (4.7.) en Misbruik en oneigenlijk gebruik (4.8.).

## **4.2. Vereenvoudigingen in de Werkloosheidswet**

Met de nieuwe Werkloosheidswet wordt één regeling gecreëerd die de aanspraken van werknemers bij ontstane werkloosheid regelt. Deze wet vervangt daarmee de WW en de WWV die op diverse punten verschillen vertonen. Naast het gegeven dat de loondervingsvoorziening bij ontstane werkloosheid nu in één wet komt, zijn verschillende vereenvoudigingen aangebracht op het wetstechnische en -systematische vlak en in de uitvoering. Een aantal punten kan daarbij worden genoemd.

Allereerst kan worden aangetekend dat de uitvoering geheel in handen wordt gelegd van de bedrijfsverenigingen. Op de consequenties van de voorgestelde maatregelen voor de verschillende uitvoeringsorganen is hiervoor in paragraaf 3.13 meer uitvoerig ingegaan. Daarbij is vooral gewezen op de verschuiving van taken van gemeenten naar bedrijfsverenigingen.

Aangezien de uitvoering van de nieuwe Werkloosheidswet bij één instantie komt te liggen, zal er geen sprake meer zijn van twee beoordelingsmomenten bij aanvraag van een werkloosheidsuitkering, waarop voor beroep vatbare beslissingen worden genomen.

De uitkeringssystematiek is vereenvoudigd en overzichtelijker gemaakt dan in de huidige WW. Er is onderscheid gebracht in het ontstaan en bestaan van het recht op uitkering, het geldend maken van dat recht en de betaling van de uitkering, waar deze bepalingen in de huidige wetgeving sterk dooreenlopen. Naar de uitkeringsgerechtigde toe is het onderscheid tussen de aanspraken op verschillende soorten uitkeringen in de huidige werkloosheidswet komen te vervallen. Er is één loondervingsuitkering gevolgd door een vervolguitkering. Het thans bestaande verschil tussen wachtgeld en werkloosheidsuitkering komt nog uitsluitend bij de financiering aan de orde.

Het in de WW gehanteerde systeem van uitkeringsjaren dat in de uitvoeringspraktijk veel problemen heeft opgeroepen, is verlaten. In de nieuwe Werkloosheidswet kan een uitkeringsrecht volgens de wettelijk vastgestelde duur zich over meer jaren uitstrekken. Daarbij is tevens aangegeven wanneer sprake is van opschorten en herleven van uitkeringsrechten. De noodzakelijk geachte nadere regelgeving op onderdelen is goeddeels overgelaten aan de SVr.

Voorts is een aantal onderwerpen en begrippen in het wetsvoorstel meer dan thans het geval is, omlijnd. Voor zover definiëring in de wet zelf heeft plaatsgevonden, is nadere invulling en interpretatie overbodig geworden, wordt de uitvoeringspraktijk op tal van punten vereenvoudigd en zal naar verwachting meer uniformiteit ontstaan in de uitvoering. Enkele voorbeelden kunnen dit illustreren.

In de nieuwe Werkloosheidswet is concrete invulling gegeven aan het begrip werkloosheid. De in de loop der jaren ontwikkelde jurisprudentie ter zake heeft daarmee wettelijk haar beslag gekregen en zal in de uitvoering eenvoudig toepasbaar zijn. Ook de referte-eis is concreet omschreven. In de praktijk gerezen problemen rond part-time werk en onregelmatige arbeidspatronen zullen daarbij voor een deel zijn opgelost. In de nieuwe Werkloosheidswet is een duidelijke regeling van sanctiebepalingen gekomen. Er is een limitatieve opsomming gegeven van gedragingen van de uitkeringsgerechtigde die tot sancties van de bedrijfsvereniging kunnen



leiden. Het begrip verwijtbare werkloosheid is in de wet opgenomen, dat beter aangeeft dan de huidige werkloosheidswet wat bedoeld wordt met niet onvrijwillige werkloosheid. Het is als sanctiegrond opgenomen omdat het in de huidige werkloosheidswet gehanteerde begrip als uitsluitingsgrond te rigide wordt geacht. Binnen de bij of krachtens de wet aangegeven grenzen zijn de bedrijfsverenigingen vrij in het treffen van sancties. In enkele gevallen is de werkdruk op het uitvoeringsapparaat verlicht, onder meer door bij verwijtbare gedragingen van de uitkeringsgerechtigde een wettelijk vermoeden op te nemen omtrent het begin van deze gedragingen en de uitkeringsgerechtigde het bewijs van een ander moment van begin te laten leveren.

In het kader van de sanctiebepalingen is in het wetsvoorstel ook nadere invulling gegeven aan het begrip passende arbeid, teneinde de uitvoeringsorganen een handvat te geven bij de te volgen gedragslijn naar de uitkeringsgerechtigden toe. Ook in het wetsvoorstel tot eliminering van de werkloosheidscomponent uit de arbeidsongeschiktheidsuitkeringen op grond van de AAW en de WAO, is het begrip passende arbeid nader ingevuld.

De regeling van de dagloonbepaling is vereenvoudigd. Ter vaststelling van de hoogte van de uitkering wordt van het fictieve dagloon overgegaan op het historisch dagloon. De bevoegdheid tot het stellen van algemene en bijzondere regels omtrent het vaststellen van het dagloon wordt in hoofdzaak gedelegeerd aan de SVr. Overigens zal de SVr en de bedrijfsverenigingen tijd moeten worden gegund deze nieuwe regels op te stellen. De desbetreffende wetsbepalingen zullen dan ook op een later tijdstip in werking treden.

Het vastleggen van begrippen in de voorgestelde werkloosheidswet zal er toe leiden dat in de door de bedrijfsverenigingen vast te stellen uitkeringsreglementen een groot aantal punten geen regeling meer behoeft. Het betreft hierbij vermindering onder andere op de onderdelen hoogte en duur van de uitkering, nadere bepaling van referte-dagen en de opschorting van de uitbetaling.

### **4.3. De Toeslagenwet**

Met de invoering van de voorgestelde Toeslagenwet wordt aan het geheel van sociale zekerheidswetten er één toegevoegd.

Als een van de voornaamste doelstellingen van het streven naar deregulering kan worden genoemd het tot stand brengen van eenduidige, heldere, en daardoor voor burgers en uitvoeringsorganen toegankelijke regelgeving. In het voorgaande is reeds gesteld dat de sociale zekerheidsregelingen zo nauwkeurig mogelijk moeten aansluiten op de omstandigheden waarin personen die rechten kunnen ontlenen aan de verschillende regelingen zich bevinden. Er is naar gestreefd om ondanks de hieruit voortvloeiende noodzaak tot verfijning van regelgeving, zo veel mogelijk eenvoud en overzichtelijkheid te betrachten.

Op het punt van de minimum inkomensbescherming in geval van loonderving, zoals die in de nu voorgestelde Toeslagenwet wordt voorgesteld met betrekking tot uitkeringsgerechtigden die één of meer personen tot hun financiële last hebben, wordt ten opzichte van de huidige situatie een vereenvoudiging gerealiseerd.

De op dit moment in de WW en WWV geldende minimumdagloonbepalingen en de grondslagensystematiek in de AAW zijn niet optimaal afgestemd. Hierbij gaat het enerzijds om het feit dat de financiële uitkomsten voor uitkeringsgerechtigden niet aan elkaar gelijk zijn, en anderzijds om de vermenging van loondervings- en minimumbehoefte karakter in WW en WWV.

Met de invoering van de Toeslagenwet wordt op deze punten een aanzienlijke verbetering tot stand gebracht. Tijdens loonderving zullen immers uitkeringsgerechtigden die één of meer personen tot hun financiële

last hebben een gelijke aanspraak op minimuminkomensbescherming kunnen maken. Ook de strikte scheiding tussen de loondervingsregelingen en de minimumbehoefteregelingen bevordert, naar het oordeel van het kabinet, in hoge mate de inzichtelijkheid van het stelsel van sociale zekerheidsregelgeving.

Omwille van de overzichtelijkheid voor de uitkeringsgerechtigden is bovendien bepaald dat de toeslagenregeling uitgevoerd zal worden te zamen met de loondervingsuitkeringen door één uitvoeringsorgaan, de bedrijfsvereniging.

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

Onderdeel van het voorliggende pakket maatregelen is tevens de gelijke behandeling van gehuwden en ongehuwd samenwonenden. Met deze gelijke behandeling wordt in strikte zin niet in alle opzichten bijgedragen aan het streven naar deregulering.

Het kabinet merkt in dit verband het volgende op. In paragraaf 1.3. van de memorie van toelichting bij het wetsvoorstel betreffende de Toeslagenwet is uitvoerig aangegeven op welke wijze het kabinet de gelijke behandeling van gehuwden en ongehuwd samenwonenden vorm wil geven. Het kabinet is daarbij van mening dat de gelijke behandeling beperkt zal moeten blijven tot die situaties die niet wezenlijk verschillen van die van gehuwden.

Gelet op het feit dat er in onze samenleving een grote variëteit is in de manier waarop personen met elkaar samen wonen, is het naar de mening van het kabinet op dit gebied onontkoombaar met betrekking tot de gelijke behandeling enige bepalingen te stellen die wellicht strijdig lijken met het streven naar deregulering. Daarbij dient echter te worden bedacht dat het streven van het kabinet erop gericht is de beoordeling op basis waarvan de gelijke behandeling plaats zal vinden, op een manier te doen plaatsvinden die recht doet aan de genoemde variëteit.

De voorgestelde bepalingen van gehuwden en ongehuwd samenwonenden moeten in dit licht worden begrepen.

#### **4.5. Toedeling van bevoegdheden**

In de eerder genoemde Algemene Aanwijzingen voor de Rijksdienst inzake Terughoudendheid met regelgeving is gesteld dat het aantal delegatiebepalingen zoveel mogelijk dient te worden beperkt. Het kabinet heeft dan ook gestreefd naar een zo gering mogelijk aantal delegatiebepalingen, gegeven het feit dat de gekozen uitgangspunten beperkingen met zich brengen. In de onderhavige wetsvoorstellen is steeds nagegaan in welke gevallen delegatiebepalingen noodzakelijk zijn en op welke wijze deze bepalingen hun vorm moeten krijgen. Het terrein van sociale verzekeringen is zeer omvangrijk en de doelgroep van de wetten is verre van uniform. Dit leidt ertoe dat in de wetten op onderdelen het stellen van nadere en in sommige gevallen afwijkende regels noodzakelijk kan zijn. Deze regels dienen er soms toe om groepen werknemers die op grond van strikte toepassing van de wettelijke regels geen recht hebben op de voorzieningen die een wet biedt, toch in aanmerking te laten komen voor die voorzieningen uit een oogpunt van rechtvaardigheid. Dit speelt in de nieuwe Werkloosheidswet vooral een rol bij personen die volgens een afwijkend arbeidspatroon werkzaam zijn.

Voorts is de toedeling van bevoegdheden in de voorgestelde Werkloosheidswet inhoudelijk zoveel mogelijk geconcretiseerd en zijn de grenzen van de bevoegdheid zo scherp mogelijk omlinnd. Bij de toedeling van bevoegdheden zijn de volgende uitgangspunten gehanteerd. De onderwerpen die de algemene beleidspunten van de Werkloosheidswet aangaan worden bij algemene maatregel van bestuur geregeld. Bij onderwerpen die het beleid op specifieke onderdelen raken stelt de minister regels. Op algemene en bijzondere punten van een meer uitvoeringstechnisch of

specialistisch karakter worden door de SVr regels gesteld. De in de WW vooraf vereiste ministeriële goedkeuring is in de nieuwe Werkloosheidswet voor een deel vervallen.

Bijzondere kwesties die specifiek een groep uitkeringsgerechtigden aangaan van een bedrijfsvereniging worden door de bedrijfsvereniging geregeld.

Met betrekking tot de in de Toeslagenwet opgenomen delegatiebepalingen zij het volgende opgemerkt. De plaats van de Toeslagenwet in de minimumbehoeftefunctie van het stelsel van sociale zekerheid maakt het noodzakelijk zo nauwkeurig mogelijk aan te sluiten bij de feitelijke situatie waarin de uitkeringsgerechtigde zich bevindt. De inzichtelijkheid van de regelgeving wordt in deze situatie, naar de mening van het kabinet, bevorderd door in de wet niet alle mogelijke voorkomende situaties te regelen, maar door middel van enige delegatiebepalingen een zekere flexibiliteit tot stand te brengen.

Meer algemeen kan met betrekking tot toedeling van bevoegdheden nog het volgende worden vermeld. De gedane keuzes hieromtrent dragen in zoverre een voorlopig karakter dat de uiteindelijke toedeling van bevoegdheden en verantwoordelijkheden haar definitieve beslag moet krijgen in een nieuwe Organisatiewet sociale verzekering (de reorganisatie van de uitvoering aan de top: beheersingsorgaan). Op basis van de in die nieuwe wet geformuleerde uitgangspunten met betrekking tot de verdeling van taken en bevoegdheden zal worden bezien of en in hoeverre in de verschillende sociale zekerheidswetten op dit punt wijzigingen moeten plaatsvinden. Het kabinet streeft naar indiening van het wetsvoorstel nieuwe Organisatiewet sociale verzekering in deze kabinetsperiode.

#### **4.6. Werkdruk van het bestuurlijk en justitieel apparaat**

Eén van de toetsingspunten voor een sober en terughoudend wetgevingsbeleid betreft de handhaafbaarheid van de regelingen, waarbij is aangetekend dat de handhavingscapaciteit van het bestuurlijk en justitieel apparaat beperkt is.

De uitvoering van de nieuwe Werkloosheidswet, de Toeslagenwet, de AAW en de WAO is opgedragen aan de bedrijfsvereniging en de Gemeenschappelijke Medische Dienst. De uitvoering van de Wet inkomensvoorziening oudere werkloze werknemers is opgedragen aan de gemeenten.

De rechtsmacht met betrekking tot de nieuwe Werkloosheidswet, de Toeslagenwet, de AAW en de WAO is opgedragen aan de Raden van Beroep in hoger beroep aan de Centrale Raad van Beroep. De Kroon oordeelt in laatste instantie over beroepen, ingesteld in het kader van de Wet inkomensvoorziening oudere werkloze werknemers. Hierbij wordt derhalve de rechtsgang gevolgd die de Algemene Bijstandswet ook kent.

De werkbelasting van het bestuurlijk en justitieel apparaat wordt bepaald door de instroom van zaken en de tijd die met de afdoening van een zaak is gemoeid. Voor de vaststelling van de mate van de werkbelasting speelt een aantal factoren een rol.

1. Het aantal beslissingen dat in het kader van de regelgeving wordt genomen.

2. De beroepsgevoeligheid van de maatregelen.

3. De complexiteit van de regelgeving alsmede de juridische en feitelijke bewerkelijkheid van de regeling.

Aan de hand van deze factoren kan worden nagegaan of, en zo ja, in welke mate, de werkbelasting van het bestuurlijk en justitieel apparaat door invoering van het voorgestelde pakket maatregelen wordt vergroot.

*ad 1.* Het aantal primaire beslissingen is van directe invloed op het aantal beslissingen waartegen beroep kan worden ingesteld en op de omvang van het beroep op de rechter.

Ten opzichte van de huidige regelgeving zal het voorgestelde pakket maatregelen enerzijds vermindering, anderzijds vermeerdering van de werklast met zich brengen, op basis van het aantal te nemen beslissingen.

De vermindering van werklast wordt in elk geval veroorzaakt door het onderbrengen van de WW en WWV in een nieuwe Werkloosheidswet. Op onderdelen waar de WW en de WWV een overeenkomstige regeling kennen, kan de situatie zich voordoen dat een belanghebbende die in beroep gaat tegen een beslissing van de bedrijfsvereniging tot bij voorbeeld vaststelling van zijn dagloon, vervolgens wederom in beroep gaat tegen een overeenkomstige beslissing van de gemeente in het kader van de WWV genomen. Een vermindering van het aantal beslissingen vindt voorts haar oorzaak in een aantal materiële bepalingen in de nieuwe Werkloosheidswet. Het gegeven bij voorbeeld dat tijdens ziekte de WW-uitkering gewoon doorloopt, levert naar verwachting een vermindering op.

Anderzijds zal door het voorgestelde pakket maatregelen het aantal primaire beslissingen toenemen. De situatie kan zich voordoen dat een uitkeringsbeslissing op grond van de nieuwe Werkloosheidswet na verloop van tijd door de geleidelijke vermindering van het uitkeringsbedrag wordt gevolgd door een beslissing op grond van de Toeslagenwet. Tevens bestaat de mogelijkheid dat de bedrijfsvereniging voorlopige beslissingen zal nemen teneinde zich een beter oordeel te kunnen vormen over een specifieke kwestie. Deze voorlopige beslissingen kunnen voor beroep vatbaar zijn.

Overigens zal het oordeel van de bedrijfsvereniging om uitkering en toeslag toe te kennen, in één beslissing zijn vervat, zoals dat in de huidige situatie in de WW en de WWV met de daarbij behorende minimumdagloonbesluiten ook gebeurt.

Het wegvallen van de bezwarenprocedure zoals deze thans geldt voor beslissingen van de gemeenten in WWV-zaken kan tevens tot vermeerdering van zaken leiden. Daarbij kan overigens worden aangetekend dat in de nieuwe Werkloosheidswet is voorzien in een procedure tot afgifte van een voor beroep vatbare beslissing, waarvan een zekere zeefwerking kan uitgaan.

Voorts kan als gevolg van eliminering van de werkloosheidscomponent uit de arbeidsongeschiktheidsuitkeringen een combinatie van beslissingen voorkomen op basis van de AAW/WAO en de nieuwe Werkloosheidswet.

Door het desbetreffende wetsvoorstel zal in het eerste jaar na invoering van het wetsvoorstel een groot aantal herbeoordelingen plaatsvinden van personen jonger dan 30 jaar die een AAW/WAO-uitkering ontvangen naar volledige arbeidsongeschiktheid.

Het voorstel tot afschaffing van de verdiscontering van de werkloosheidscomponent in de arbeidsongeschiktheidsuitkeringen zal er toe leiden dat het aantal te nemen beslissingen zal toenemen.

*ad. 2.* Dat beslissingen op grond van de sociale zekerheidswetgeving beroepsgevoelig zijn, kan niet worden ontkend. Zij hebben immers rechtstreeks invloed op het bestaansniveau van de belanghebbenden. In dit opzicht verschilt naar onze mening het voorgestelde pakket maatregelen niet van de bestaande regelgeving.

Daar waar het voorgestelde pakket een grotere inbreuk maakt op de positie van de belanghebbenden kan de behoefte aan rechtsbescherming wellicht een grotere druk op het bestuurlijk en justitieel apparaat met zich brengen. De bepalingen in de nieuwe Werkloosheidswet inzake geleidelijke vermindering van de uitkeringen kunnen hierbij tot voorbeeld dienen.

De eliminering van de werkloosheidscomponent uit de arbeidsongeschiktheidsuitkeringen op grond van de AAW en de WAO is in hoge mate beroepsgevoelig.

De als gevolg van deze maatregel genomen beslissingen zullen naar verwachting meer beroepszaken opleveren. Met betrekking tot de beroepsgevoeligheid kan nog worden opgemerkt dat uitgebreide en zorgvuldige informatie aan de belanghebbenden er willicht toe kan leiden dat de behoefte om beroep in te stellen minder groot wordt, ofschoon de verwachtingen op dit punt niet te gespannen moeten zijn.



ad 3. De complexiteit van regelgeving bepaalt mede de behoefte aan rechtsbescherming. Het aantal beroepen dat zal worden ingesteld is daarom mede afhankelijk van de wijze waarop de wettelijke normen zijn gesteld.

Met betrekking tot het voorgestelde pakket maatregelen kan worden gesteld dat begrippen die in de huidige regelgeving niet duidelijk zijn omljnd, in de voorgestelde wetgeving duidelijker zijn weergegeven. Zo is het werkloosheidsbegrip in de desbetreffende wetsvoorstellen vastgelegd en is met betrekking tot het begrip passende arbeid een aantal hoofdelementen in de wet opgenomen

Voorts zijn de bepalingen inzake de referte-eis sterk vereenvoudigd.

De arbeidsverleden-eis in de nieuwe Werkloosheidswet, de beoordeling van de samenwoon- of gezinssituatie en de inkomenstoets bij de belanghebbende en diens partner in het kader van de Toeslagenwet en de Wet inkomensvoorziening oudere werkloze werknemers zullen wellicht meer beroepen kunnen opleveren. Ook zal de nieuwe regelgeving, zeker de eerste tijd na invoering, op het uitvoerend en het justitieel apparaat, bij deze punten een groter tijdsbeslag leggen per geval en daarmee de werkdruk tevens vergroten. Hierbij kan echter worden aangetekend dat de arbeidsverleden-eis en de inkomenstoetsen op dit moment reeds in de bestaande wetgeving voorkomen en dat hoogstens een quantitative verschuiving optreedt in het aantal beoordelingen met betrekking tot deze onderwerpen.

Concluderend kan worden gesteld dat het voorgestelde pakket maatregelen de eerste periode na invoering de werklust op het bestuurlijk en justitieel apparaat zal vergroten. Het bestuurlijk en rechterlijk apparaat zal vertrouwd moeten raken met de nieuwe wetgeving. Naar verwachting zal de werkdruk op het bestuurlijk apparaat in de structurele situatie geen toename vertonen, onder meer omdat uitvoering van de nieuwe Werkloosheidswet in handen van de bedrijfsverenigingen komt en de werklust van de gemeenten daardoor afneemt, ondanks het feit dat deze de uitvoering van de Wet inkomensvoorziening oudere werkloze werknemers ter hand gaan nemen.

De werklust voor het justitieel apparaat zal voor een deel blijvend toenemen, vooral door de beroepsgevoeligheid van de wetgeving inzake AAW/WAO en de geleidelijke vermindering van de uitkering en gelijkstelling van ongehuwd samenwonenden in de wet.

Van de grootte van de toename van de werklust valt nauwelijks enige schatting te maken. De praktijk na invoering van de maatregelen zal moeten uitwijzen hoeveel verzwaring van de werklust in werkelijkheid bedraagt.

Gelet op de doelstellingen en achtergronden van het voorgestelde pakket maatregelen, achten wij invoering van onderdelen die een werklustverzwaring opleveren niettemin gerechtvaardigd.

Door invoering achterwege te laten zouden naar onze mening niet te rechtvaardigen verschillen in uitkeringsrechten ontstaan.

#### **4.7. Overige dereguleringsaspecten**

Zoals hiervoor vermeld is bij de stelselherziening, gegeven de beperkingen die in de gekozen uitgangspunten genoemd in paragraaf 4.1. liggen opgesloten, getracht op dit moment maximaal tegemoet te komen aan de wens tot vereenvoudiging van regelgeving.

Wij menen dat het noodzakelijk is de wetgeving in het kader van de stelselherziening nog verder op onderdelen te vereenvoudigen. Op dit moment ontbreken echter de directe mogelijkheden om deze vereenvoudigingen te bewerkstelligen. Het pakket maatregelen in het kader van de stelselherziening is zeer omvangrijk. Een onderlinge afstemming en coördinatie speelt daarbij een grote rol.

De tijdsdruk waarin het proces van de stelselherziening verkeert enerzijds, en anderzijds de noodzaak van coördinatie, niet alleen tussen de sociale verzekeringswetten onderling, doch ook met de fiscale wetgeving, beletten een verdere vereenvoudiging in deze fase. De intentie bestaat echter om na afronding van het voorgestelde pakket maatregelen te bezien of verdergaande vereenvoudigingen mogelijk zijn, mede gelet op het streven om in de toekomst te komen tot een loondervingsregeling. Bij deze vereenvoudigingen wordt vooral gedacht aan de bepalingen inzake de kring van verzekerden in de verschillende sociale verzekeringswetten. Een verdere vereenvoudiging en stroomlijning achten wij gewenst.

Daarbij zal ook aandacht worden besteed aan een beperking en betere omlijning van bepalingen waarbij regelgevende bevoegdheden worden gedelegeerd.

#### **4.8. Misbruik en oneigenlijk gebruik**

De wetgeving inzake sociale verzekeringen is fraudegevoelig en een adequate controle op juiste naleving van de gestelde regels is dan ook gewenst.

De wenselijkheid om zoveel mogelijk aan te sluiten bij de vele aspecten die de bestaanszekerheid en het welvaartsniveau van burgers aangaan, limiteert echter de mogelijkheden het misbruikrisico te beperken.

In deze wetgeving zal een spanningsveld blijven bestaan tussen de doelstelling enerzijds om een voor belanghebbenden zo rechtvaardig mogelijke regeling te treffen, anderzijds de doelstelling om een wet zo stringent mogelijk op te zetten teneinde mazen daarin te voorkomen. Gelet op de doelstelling om in elk geval in de nieuwe Werkloosheidswet een zo eerlijk en doelmatig mogelijk systeem van uitkeringsrechten op te zetten, zal mede door soms wenselijk geachte verfijningen voor meer specifieke situaties misbruik en oneigenlijk gebruik van de regeling niet volledig uit te sluiten zijn. Er zijn diverse regels ter voorkoming en bestrijding van misbruik en oneigenlijk gebruik in de nieuwe Werkloosheidswet opgenomen, mede met het oog op een aantal door de ISMO van belang geachte aspecten.

Zoals reeds eerder is vermeld zijn op verschillende onderdelen van de wet concretisering aangebracht. Er zijn criteria aangelegd die goed controleerbaar zijn en voldoende kunnen worden getoetst. Dit maakt voor een deel misbruik en oneigenlijk gebruik onmogelijk. Hierbij valt onder meer te denken aan het teruggrijpen op het laatste gewerkte half jaar om vast te stellen of iemand werkloos is en hoe hoog zijn uitkering wordt. Bij het bepalen of een werknemer recht heeft op de verlengde uitkering wordt het bewijs dat hij in de vijf jaren voorafgaand aan zijn werkloosheid ten minste drie jaren in dienstbetrekking heeft gestaan aan de werknemer opgedragen.

De ISMO heeft met betrekking tot het beleid inzake sancties enkele aanbevelingen gedaan, die in de voorgestelde wet voor zover mogelijk zijn meegenomen. De sanctiebepalingen bieden de bedrijfsvereniging verschillende genuanceerde mogelijkheden om het niet-naleven van verplichtingen uit hoofde van de wet en het plegen van verwijtbare gedragingen door een uitkeringsgerechtigde te sanctioneren.

Wanneer een uitkeringsgerechtigde verwijtbaar werkloos is geworden voorziet de wet in een minimumsanctie, te weten het terugbrengen van de hoogte van de uitkering tot maximaal de hoogte van een uitkering op minimumniveau.

Belangrijk bij verwijtbare gedragingen van de uitkeringsgerechtigde, te weten verzwijging van relevante gegevens en het plegen van benadelingshandelingen, is het wettelijk vermoeden dat deze vanaf het moment van ontstaan van de werkloosheid zijn gepleegd. De bedrijfsvereniging hoeft het bewijs daaromtrent niet te leveren. De uitkeringsgerechtigde dient aannemelijk te maken dat zijn gedragingen zich eerst vanaf een later tijdstip voordeden. Het wettelijk vermoeden en het opdragen aan de

uitkeringsgerechtigde het tegendeel aannemelijk te maken achten wij bij deze ernstig aan te rekenen gedragingen van groot belang bij het te voeren beleid inzake bestrijding van misbruik.

De mogelijkheid van de bedrijfsvereniging tot terugvordering van door de uitkeringsgerechtigde ten onrechte genoten uitkering sluit hierbij aan. De periode waarover kan worden teruggevorderd is bij het constateren van verzwijging of benadelingshandelingen langer. Ook de mogelijkheid om onverschuldigd betaalde uitkeringen te verrekenen met een uitkering die een uitkeringsgerechtigde van een andere bedrijfsvereniging ontvangt kan in hoge mate bijdragen tot de volledige tenuitvoerlegging van een sanctie.

De WATA heeft gesteld dat het voorgestelde stelsel door invoering van de glijdende schaal en de inkomensafhankelijke toeslag uit een oogpunt van bestrijding van misbruik en oneigenlijk gebruik een stap in de verkeerde richting is.

De glijdende schaal wordt, zoals eerder in deze toelichting vermeld, in dit wetsvoorstel niet opgenomen.

Dat een inkomensafhankelijke toeslag in het kader van de Toeslagenwet een misbruikrisico met zich brengt, kan niet worden ontkend. Gelet echter op eerder geformuleerde gedachten, te weten het bieden van een adequaat niveau van bestaanszekerheid aan elke belanghebbende, in de wetenschap dat er een grote variëteit bestaat in de levensomstandigheden van de belanghebbenden, is er naar de mening van het kabinet voldoende rechtvaardiging in het realiseren van de Toeslagenwet met als uitgangspunt een inkomensafhankelijke toeslag.

De voorgestelde Toeslagenwet bevat bepalingen ter voorkoming en bestrijding van misbruik en oneigenlijk gebruik waarbij aangehaakt wordt aan de bepalingen van de nieuwe Werkloosheidswet ter zake. Het reëel geachte misbruikrisico wordt daarmee naar onze mening zo goed mogelijk ondervangen.

Zoals gesteld is het terrein van sociale zekerheidsregelingen zodanig van aard dat effectieve voorkoming en bestrijding van misbruik en oneigenlijk gebruik een moeilijke opgave is. In de voorgestelde nieuwe Werkloosheidswet en Toeslagenwet zijn naar onze mening echter op dit moment de best mogelijke voorzieningen geboden ter voorkoming en bestrijding van misbruik en oneigenlijk gebruik.

De ISMO heeft in zijn eindrapport van 25 februari 1985 ook aanbevelingen gedaan met betrekking tot controle door de met de uitvoering belaste instanties. De bedrijfsverenigingen zijn binnen de door de wet gestelde regels autonoom in het bepalen van de wijze waarop zij het misbruik en oneigenlijk gebruik tegengaan. Verwacht mag evenwel worden dat zij streven naar een planmatige aanpak van het misbruik en oneigenlijk gebruik. Het kabinet stelt zich voor dat de door bedrijfsverenigingen na verkregen overeenstemming met het Algemeen Werkloosheidsfonds opgestelde uitkeringsreglement adequate maatregelen bevat voor een doelmatige controle. Daarbij kan onder meer worden gedacht aan een periodiek controleplan.

Aan de SVr de adviescommissie WWV van de SER, de VNG en Divosa is het verzoek gedaan mogelijkheden te bezien tot het ontplooiën van initiatieven op het terrein van controle naar aanleiding van de door de ISMO gedane aanbevelingen. Tot slot wordt in dit verband verwezen naar het onlangs aan uw Kamer toegezonden kabinetsstandpunt naar aanleiding van het ISMO-rapport.

Zowel in het kader van de stelselherziening als de misbruikbestrijding is de vraag naar voren gekomen of het principe dat een werknemer van rechtswege is verzekerd gehandhaafd moet blijven.

In het huidige systeem van sociale verzekeringen brengt het voor een werknemer betrekkelijk weinig risico met zich, om mee te werken aan premie-ontduiking door zijn werkgever. Het recht op uitkering is niet afhankelijk van de vraag of er premie betaald is: wie werknemer is, is verzekerd.

Overwogen wordt te komen tot een werknemersaansprakelijkheid voor het niet betaalde gedeelte van de werknemerspremie, als de werknemer willens en wetens meewerkt aan premie-ontduiking, met instandhouding van de verzekering van rechtswege, teneinde het recht op loongerelateerde uitkering in stand te houden.

In dit wetsvoorstel is aan de verzekering van rechtswege vastgehouden. De gedachtenvorming over dit beginsel en de werknemersaansprakelijkheid, die evenmin in dit voorstel is opgenomen, zijn nog niet afgerond.

In het kader van de bestrijding van misbruik wordt evenwel verder bezien of en zo ja, op welke wijze een meldingsplicht voor werknemers van indiensttreding en ontslag, en een werknemersaansprakelijkheid bij niet gemelde dienstbetrekkingen voor zijn aandeel van de premie kan worden geregeld.

## 5 FINANCIËLE EFFECTEN STELSELHERZIENING

### 1. Inleiding

Teneinde de financiële consequenties van het voorgestelde pakket maatregelen stelselherziening in hun onderlinge samenhang te kunnen beoordelen, zijn in dit hoofdstuk alle mutaties in de uitgavensfeer zoals die door de verschillende voorstellen worden veroorzaakt, gezamenlijk gepresenteerd. Dit geldt zowel voor de structurele financiële gevolgen van de stelselherziende maatregelen als voor de financiële consequenties voor 1986, die in belangrijke mate worden bepaald door de aangegeven voornemens in de Invoeringswet. Geheel conform de geldende definities, hebben de in dit hoofdstuk opgenomen becijferingen uitsluitend betrekking op mutaties in de bruto uitkeringslasten. De uitgavenmutaties met betrekking tot de sociale werkgeverslasten en de administratiekosten blijven daarbij buiten beschouwing. Hetzelfde geldt ten aanzien van de consequenties van de maatregelen voor de hoogte van de normatieve reserves van de sociale fondsen (financieringskosten).

Naast een beschrijving van de mutaties in de uitgavensfeer wordt in dit hoofdstuk tevens ingegaan op een nadere vormgeving van het nieuwe stelsel aan de inkomstenkant. In concreto gaat het daarbij om voorstellen met betrekking tot een nieuwe financieringsstructuur voor de werkloosheidsregelingen, de financiering van de toeslagenwet en wijze waarop de arbeidsongeschiktheidsuitkeringen verder zullen worden gefinancierd.

Evenals in de adviesaanvraag aan de SER en de ER dient ook in de inleiding van dit hoofdstuk een opmerking te worden gemaakt over de aard en de kwantitatieve exactheid van de gepresenteerde cijfers. Ofschoon na het verschijnen van de adviesaanvraag op verschillende punten additionele informatie ter beschikking is gekomen, zijn ook de huidige gegevens over de sociale zekerheidssector nog niet van dien aard dat de hierna te presenteren berekeningen geheel konden worden gebaseerd op de feitelijke informatie. Zo is de aansluiting tussen de gegevens betreffende de oude WW, de WWV en de RWW op basis van de gepubliceerde gegevens op dit moment niet te maken. Voorts is slechts in geringe mate informatie omtrent de stromen binnen en tussen de verschillende werkloosheidsregelingen voorhanden. Daarnaast is de huidige informatie omtrent WW en WWV dermate globaal en gestandaardiseerd, dat deze niet langer optimaal bruikbaar is voor een beleid dat meer dan voorheen onderscheid maakt naar specifieke groepen van uitkeringsgerechtigden. Een en ander impliceert dat in deze sfeer op een aantal punten aanvullende veronderstellingen moesten worden gemaakt, die in niet onbelangrijke mate van invloed zijn op de uitkomsten.

De afgelopen jaren is op verscheidene manieren getracht om tot een betere cijfermatige informatieverschaffing ten aanzien van de sociale zekerheid te komen. Zo is vorig jaar in het kader van de verdere uitwerking van de stelselherziende maatregelen door een ambtelijke werkgroep een



discussienota uitgebracht, waarin de wensen zijn verwoord inzake de statistische informatie. De discussienota bepleit met name een flexibel informatiesysteem dat kan worden gekoppeld aan de Centrale Personen Registratie Sociale Verzekeringen (CPSV). Over deze discussienota wordt overleg gevoerd met het CBS en de SVr. Naar verwachting zal dit overleg binnen afzienbare tijd kunnen leiden tot een verbetering van de huidige statistische informatievoorziening.

De opzet van dit hoofdstuk is verder als volgt. In paragraaf 5.2 wordt nader ingegaan op de bijstelling van de cijfers sinds het verschijnen van de adviesaanvraag. Deze cijfers vormen de basis voor de berekening van de structurele mutaties in de uitgavensfeer in paragraaf 5.3. Vervolgens komt in paragraaf 5.4 de nieuwe, structurele financieringsstructuur aan de orde. De uitgavenmutaties als gevolg van de stelselherziende maatregelen in 1986 vormen het onderwerp van paragraaf 5.5. Ook voor 1986 wordt daarna de financiering van de verschillende regelingen aan een nadere beschouwing onderworpen. De inkomenseffecten van de verschillende aanpassingen, zowel op korte als op lange termijn, worden behandeld in de paragrafen 5.7 en 5.8. Tot slot wordt in paragraaf 5.9 aandacht geschonken aan de financiële consequenties van de stelselherziening in de uitvoeringsfeer.

## **5.2. Huidige situatie werknemersregelingen**

Bij de becijferingen van de financiële consequenties van de voorgestelde stelselherziende maatregelen is uitgegaan van de situatie van ongewijzigd beleid. Hiermee wordt aangesloten bij de gehanteerde methodiek uit de SER-adviesaanvraag, zij het dat het ijkpunt van het ongewijzigd beleid uiteraard is veranderd: in de adviesaanvraag werd nog uitgegaan van de situatie in 1983, terwijl bij de verdere berekeningen in dit hoofdstuk de situatie in 1985 (gebaseerd op het Centraal Economisch Plan 1985) als uitgangspunt voor ongewijzigd beleid is genomen. Dit betekent dat de huidige cijfers ten opzichte van de in de adviesaanvraag gehanteerde gegevens voor ongewijzigd beleid op een tweetal punten verschillen:

- Allereerst zijn er sedert 1983 verscheidene beleidsaanpassingen in de sociale zekerheidssector doorgevoerd. Hierbij is vooral van belang geweest de in het kader van de stelselwijziging aangebrachte verlaging van de uitkeringspercentages WW, WAO en WWV naar 70%. Daarnaast zij gewezen op de beperking van de indexaanpassing van het minimumloon en de daaraan gekoppelde uitkeringen per 1 januari 1984 met 3%. Voorts is in 1985 de gelijkberechtiging van man en vrouw in de WWV verwezenlijkt met in samenhang daarmee de verkorting van de maximale uitkeringsduur in de WWV voor personen jonger dan 35 jaar. Een andere in 1985 getroffen (interim-)maatregel in de WWV betreft een verlenging van de uitkering voor werknemers van 50 jaar en ouder. Ten slotte zijn er sinds 1983 nog enkele beleidsaanpassingen met een meer specifiek karakter doorgevoerd (bv. inkomenstoets AAW).

- In de tweede plaats zijn er naast deze (exogene) beleidsaanpassingen ook endogene mutaties opgetreden, vooral in de sfeer van de werkloosheidsregelingen heeft zich in 1983 en 1984 een belangrijke verschuiving voorgedaan van het beroep op kortlopende uitkeringen (WW, WWV) naar langlopende uitkeringen. Voor de arbeidsongeschiktheidsuitkeringen zijn de endogene mutaties per saldo beperkter van aard geweest.

In tabel 5.1. zijn de verschillen tussen de cijfers voor het ongewijzigd beleid uit de adviesaanvraag en de huidige cijfers nader aangegeven. Daarbij is enerzijds gekeken naar de effecten van de verlaging uitkeringspercentages (WW, WWV, WAO) en anderzijds naar de gevolgen van de overige (exogene) beleidsaanpassingen te zamen met de endogene ontwikkelingen zoals die in 1983 en 1984 zijn opgetreden.

**Tabel 5.1. Uitkeringslasten in de sfeer van de werkloosheid en arbeidsongeschiktheid**

	Situatie 1983 (advies- aanvraag)	Verlaging uit- keringsperc. WW, WWV, WAO	Overige exogene en endogene mutaties	Situatie ongew. beleid 1985
WW	3800	- 380	-1080	2340
WWV	6220	- 330	-1395	4495
Ambt.reg. a)	340	- 25	+ 120	435
Rww	3975	0	+2010	5985
<b>Totaal Werkloosheid</b>	<b>14335</b>	<b>- 735</b>	<b>- 345</b>	<b>13255</b>
WAO	8340	-1330	- 125	6885
AAW-werkn.	5270	0	875	6145
Ambt. pens (ABP) a)	1650	- 105	140	1685
AAW-ambt.	1060	0	305	1365
AAW-overige (2330b)		0	235	2565
<b>Totaal arbeidsongesch.</b>	<b>18650</b>	<b>-1435</b>	<b>+1430</b>	<b>18645</b>
<b>Totaal loonderving</b>	<b>32985</b>	<b>-2170</b>	<b>+1085</b>	<b>31900</b>

a) vergelijkbare lasten met loondervingsuitkeringen

b) inclusief de AAW-lasten voor vroeggehandicapten. In de SER-adviesaanvraag was hiervan geabstraheerd, omdat deze lasten in 1983 niet uit premies werden gefinancierd.

Bij deze cijfers zij nog opgemerkt dat voor de besparingsbedragen die samenhangen met de verlaging van het uitkeringspercentage WW, WWV en WAO, voor de ambtelijke regelingen is afgeweken van de eertijds in de adviesaanvraag aangegeven (structurele) cijfers. Dit heeft voornamelijk te maken met het feit dat bij de ambtelijke regelingen voor een geleidelijke neerwaartse aanpassing van de uitkeringspercentages is gekozen, waardoor het in de tabel aangegeven bedrag voor 1985 niet het structurele effect weergeeft.

Een tweede opmerking betreft de presentatie van de bruto uitkeringslasten bij arbeidsongeschiktheid. Hierbij is voor werknemers en ambtenaren onderscheid gemaakt naar enerzijds het AAW-bedrag als bodemuitkering en anderzijds de aanvullende WAO-uitkering (werknemers) dan wel het aanvullende invaliditeitspensioen (ambtenaren). Dit onderscheid is niet van belang voor de hoogte van de uitkeringslasten, maar heeft wel betekenis voor de wijze van financiering van de arbeidsongeschiktheidsuitgaven. In de paragrafen die handelen over een nieuwe financieringsstructuur voor de betrokken regelingen komt een en ander nog nader aan de orde.

### 5.3. Structurele mutaties in de bruto uitkeringslasten

#### 5.3.1. Effecten op de werknemersregelingen

De structurele consequenties van de stelselherzienende maatregelen voor de bruto uitgaven van de werknemersregelingen kunnen in een drietal categorieën worden onderscheiden.

Ten eerste de maatregelen die op hoofdlijnen voor het nieuwe stelsel bepalend zijn voor het recht op en de duur van de uitkeringen voor werknemers. Voor een deel volgen deze maatregelen de voorstellen zoals die in de adviesaanvraag zijn aangegeven, anderzijds gaat het om maatregelen die sinds de adviesaanvraag, mede op grond van het SER- en ER-advies, zijn vormgegeven. Het geheel van maatregelen heeft betrekking op de volgende negen voorstellen:

- integratie van de WW en WWV in één nieuwe loondervingswet bij werkloosheid (de nieuwe werkloosheidswet);
- invoering van een toeslagenwet ter vervanging van de huidige minimumdagloonbepalingen in de WW, WWV (en ZW), alsmede het systeem van verhoogde grondslagen in de AAW;

- gelijke benaming van werkloosheid en de werkloosheidscomponent in de arbeidsongeschiktheidsregeling (verdisconteringsproblematiek);
- gelijke behandeling mannen en vrouwen binnen de werkloosheids sfeer;
- een differentiatie in de uitkeringsduur naar (vooral nog) leeftijd bij werkloosheid;
- halfjaarlijkse niveauverlagingen van die uitkering gedurende die (gedifferentieerde) uitkeringsduur tot het niveau voor het sociaal minimum van een alleenstaande;
- na afloop van de loondervingsperiode in geval van werkloosheid een individueel uitkeringsrecht van vooralsnog 1 jaar op minimumniveau, de zogenaamde vervolgutkering;
- invoering van een arbeidsverleden-eis voor een loondervingsuitkering bij werkloosheid van langer dan een half jaar en de daarop aansluitende vervolgutkering;
- invoering Inkomensvoorziening voor Oudere Werklozen (IOW).

In de tweede plaats leiden de nieuwe Werkloosheidswet en de Toeslagenwet op tal van onderdelen tot wijzigingen ten opzichte van de bestaande systematiek. In belangrijke mate worden deze wijzigingen veroorzaakt door het integratiekarakter van de stelselherzienende voorstellen. Daardoor moet steeds één systematiek in de plaats worden gesteld voor de huidige, op veel punten verschillende systemen. Dit geldt voor de integratie van de WW en WWV, maar ook voor de minimumbescherming in de Toeslagenwet die in de huidige situatie in 4 verschillende loondervingswetten is neergelegd (WW, WWV, AAW en ZW). Voorts zij gewezen op de in paragraaf 3.8 behandelde aanpassing van de uitkerings systematiek, welke met name in de sfeer van de arbeidsongeschiktheidsuitkeringen consequenties met zich meebrengt.

Aangezien het bij deze systeemaanpassingen voor het merendeel gaat om een groot aantal wijzigingen van een relatief beperkte omvang, zijn in deze paragraaf alleen de geaggregeerde effecten gepresenteerd. In bijlage I van deze memorie van toelichting zijn de afzonderlijke effecten van de verschillende aanpassingen aangegeven.

De derde hier te behandelen categorie maatregelen heeft te maken met de in hoofdstuk 4 van dit wetsvoorstel uiteengezette voornemens ter bestrijding van misbruik en oneigenlijk gebruik. Hierbij gaat het vooral om personele voorstellen met betrekking tot een betere uitvoering van de Algemene Bijstandswet, alsmede om voorstellen inzake de constatering van verwijtbare gedragingen van de uitkeringsgerechtigde in de nieuwe werkloosheidswet. De personele voorstellen in de sfeer van de Algemene Bijstandswet worden nader toegelicht in paragraaf 5.10; de aanpassingen in de nieuwe Werkloosheidswet betreffen met name het aangebrachte wettelijke vermoeden dat verwijtbare gedragingen van de uitkeringsgerechtigde vanaf de eerste dag van de werkloosheid zijn gepleegd (omkering bewijslast). Dit maakt terugvordering van de betaalde uitkering beter mogelijk in die gevallen waar de daartoe benodigde bewijsvoering tot nu toe niet altijd sluitend kon worden gemaakt.

In tabel 5.2 zijn de mutaties in de bruto uitkeringslasten weergegeven, waarbij voor de loondervingsregelingen voor alle duidelijkheid nog het verschil tussen WW en WWV is gehanteerd. Voorts is ten aanzien van de eerste categorie maatregelen een onderscheid gemaakt naar de effecten in het kader van de huidige werkloosheidsregelingen (WW, WWV) en de effecten die samenhangen met de verdisconteerde werkloosheidslasten.

Tabel 5.2. Structurele mutaties in de bruto uitkeringslasten als gevolg van de voorgestelde stelselherzienende maatregelen in de werknemersverzekeringen (mld gld)

	Loonderving				Vervolg uitkering	Toeslagen	IOW	Rww	Tot.
	AAW	WAO	WWV	WW					
a. Hoofdpijnen stelsel									
a.1. Werkloosheidsregelingen									
- integratie WW/WWV			-4495	+4495					0
- invoering toeslagen				- 160		+ 160			0
- gelijke behandeling				+ 200					+ 200
- halfjaarlijkse niveauverl.				- 965		+ 240			- 725
- differentiatie duur				- 520		- 10		+ 285	- 245
- invoering vervolguitkering					+1385	+ 275		-1140	+ 520
- arbeidsverleden-eis				- 150	- 430	- 20		+ 340	- 260
- IOW				- 100			+ 630	- 465	+ 65
sub-totaal a.1			-4495	+2800	+ 955	+ 645	+ 630	- 980	- 445
a.2. Verdisconteerde werkloosheidslasten									
- overheveling WAO/WW	-2680	-3835		+6515					0
- invoering toeslagen	- 100	- 80		- 180		+ 360			0
- halfjaarlijkse niveauverl.				- 315		+ 50			- 265
- differentiatie duur				-4435		- 125		+1815	-2745
- invoering vervolguitkering					+ 210	+ 35		- 130	+ 115
- invoering IOW							+ 630	- 525	+ 105
sub-totaal a.2	-2780	-3915		+1585	+ 210	+ 320	+ 630	+1160	-2790
b. Systeemintegratie									
- uniformering AAW	- 785	+ 785							0
- werkloosheid				- 215				+ 60	- 155
- arbeidsongeschiktheid	- 20	- 5							- 25
- toeslagen						- 205			- 275
sub-totaal b.	- 805	+ 780		- 215		- 205		+ 60	- 455
c. Misbruik en oneigenlijk gebruik									
- bijstandswet								- 100	- 100
- werkloosheid				- 250					- 250
sub-totaal c.				- 250				- 100	- 350
Totaal a. t/m c.	-3585	-3135	-4495	+3920	+1165	+ 760	260	+ 140	-3970
Af: effect (interim-)maatregelen 1985									+ 165
Totaal effectief financieel resultaat									-3805

Bij deze uitkomst zij allereerst een kanttekening geplaatst bij het structurele karakter van de gepresenteerde besparingsbedragen. Vooral bij de omvangrijke structurele besparingen in de sfeer van de verdisconteerde werkloosheidsuitkeringen kan worden opgemerkt, dat deze besparingen zeer geleidelijk zullen optreden en pas op langere termijn hun volle omvang zullen bereiken. De lengte van deze termijn wordt met name bepaald door de leeftijd vanaf waarvan arbeidsongeschikte werknemers niet meer aan een herbeoordeling zullen worden onderworpen. Gezien het voorstel dat arbeidsongeschikte werknemers ouder dan 35 jaar niet zullen worden herbeoordeeld, zal deze termijn al gauw verscheidene tientallen jaren beslaan. In zoverre moeten de hier gepresenteerde besparingsbedragen met enige nuancering worden gehanteerd; zo zal in paragraaf 5.5 nog blijken dat, mede onder invloed van verschillende overgangsmatregelen, het eerste jaars-effect van de maatregelen inzake de verdisconteerde werkloosheidslasten in verhouding tot het structurele bedrag een (zeer) beperkte besparing behelst van 5 mln.



De maatregelen in de sfeer van de werkloosheidsregelingen leveren structureel een besparing van de bruto uitkeringslasten op van 445 mln. Dit besparingsbedrag is het saldo van enerzijds een uitbreiding van uitkeringsrechten (gelijke behandeling; invoering vervolguitering; IOW) en anderzijds een beperking van de rechten op een werkloosheidsuitkering (halfjaarlijkse niveauverlaging; differentiatie duur; arbeidsverleden-eis; vervallen van de verlengde uitkeringsregeling van de WWV voor personen vanaf 57½ jaar). Zoals ook is aangegeven in de adviesaanvraag, zien wij deze uitbreidingen en beperkingen nadrukkelijk aan elkaar gekoppeld: naar de mate waarin de beperkingen worden gerealiseerd, zijn uitbreidingen mogelijk. Voorts zal het geheel van de maatregelen uiteraard blijvend beoordeeld dienen te worden tegen de achtergrond van de feitelijke financieel-economische ontwikkeling in de komende jaren.

Ten aanzien van de effecten bij de werkloosheidsregelingen dient voorts nog een opmerking te worden gemaakt over de vermelde 200 mln. aan lasten in verband met de gelijkberechtiging van mannen en vrouwen. Dit bedrag betreft alléén de extra uitgaven zoals deze optreden als gevolg van de invoering van de nieuwe Werkloosheidswet. De 195 mln. additionele lasten inzake de gelijkberechtiging zoals deze naar raming in 1985 voor de WWV zullen optreden, zijn verwerkt in het bedrag van 4495 mln. aan WWV-lasten bij ongewijzigd beleid. Aangezien dit bedrag in de structurele situatie alsnog wordt overgeheveld naar de nieuwe Werkloosheidswet, belopen de uiteindelijke structurele lasten voor de gelijkberechtiging in de nieuwe Werkloosheidswet  $195 + 200 = 395$  mln.\*.

Bij de bepaling van de structurele lasten die samenhangen met de invoering van de IOW is rekening gehouden met de in 1985 ingevoerde interim-maatregel voor oudere werklozen in de WWV. Uitgaande van de situatie 1985 als het ijkpunt voor ongewijzigd beleid zijn de 100 mln. uitgaven van deze interim-maatregel verwerkt in de 4495 mln. overgehevelde WWV-lasten. Met het vervallen van deze interim-maatregel als gevolg van de invoering van de IOW, wordt het effect van deze overheveling derhalve met 100 mln. beperkt, reden waarom in tabel 5.2 een dergelijk bedrag in mindering is gebracht op de WW-lasten. De met het beëindigen van de interim-maatregel optredende consequenties voor de Rww ter grootte van 60 miljoen zijn gesaldeerd met de financiële effecten die in deze regeling optreden door de invoering van de IOW.

De structurele besparing van 2790 mln. op de verdisconteerde werkloosheidsuitkeringen wordt nagenoeg geheel gerealiseerd door de voorgestelde differentiatie van de duur van die uitkeringen. Hierdoor wordt een vermindering van het volume bereikt, welke per saldo leidt tot een besparing op de bruto uitkeringslasten van 2745 mln. Voorts zij er op gewezen dat in tabel 5.2 voor de verdisconteerde werkloosheidsuitkeringen geen beperkend effect voor de arbeidsverleden-eis is aangegeven. Verondersteld is dat gedeeltelijk arbeidsongeschikten met een werkloosheidscomponent allen voldoen aan de eis van 3 uit 5 jaar.

Deze veronderstelling moet worden gezien in relatie tot de voor de werkloosheidsregelingen gehanteerde veronderstelling dat slechts 5% van de werklozen vanaf 23 jaar niet aan de gestelde eis zullen voldoen. Voor de gedeeltelijk arbeidsongeschikte uitkeringsgerechtigden met werkloosheidscomponent zal dit percentage waarschijnlijk te verwaarlozen zijn, aangezien de gemiddelde leeftijd van deze categorie van uitkeringsgerechtigden hoger ligt en voorts aan de toetreding tot de arbeidsongeschiktheidsregeling een wachttijd van 1 jaar (Ziektewet) vooraf gaat.

De aangebrachte systeemadaptaties besparen structureel een bedrag van 385 mln. Zoals al opgemerkt, gaat het hier om een saldo resultaat van een groot aantal wijzigingen, die voor het merendeel een relatief gering financieel effect hebben. Een uitzondering daarop vormt de in paragraaf 3.8 behandelde vervanging van de verhoogde grondslagensystematiek in de AAW door de methodiek uit de Toeslagenwet. Hierdoor komen in het nieuwe stelsel alleen nog maar (lage) AAW-uitkeringen voor ter grootte

\* Hetzelfde geldt voor de in 1985 in samenhang met de gelijkberechtiging aangebrachte verkorting van de maximale uitkeringsduur voor werklozen jonger dan 35 jaar. Ook deze besparing van 70 mln. is verwerkt in het bedrag van 4495 mln. WWV-lasten bij ongewijzigd beleid. In zoverre bedraagt de uiteindelijke besparing van de differentiatie van de uitkeringsduur  $245 + 70 = 315$  mln.

van 70% van het minimumloon. Naast de effecten in de toeslagensfeer (weergegeven onder a.1 en a.2) leidt deze uniformering van de AAW-uitkeringen tevens tot een lastenverschuiving van 785 mln. van de AAW naar de WAO.

De maatregelen ter bestrijding van misbruik en oneigenlijk gebruik in de sfeer van de Algemene Bijstandswet kunnen worden gefinancierd uit de financiële ruimte die voor de gemeenten ontstaat als gevolg van het wegvallen van de uitvoering van de WWV. Over de exacte omvang van deze financiële ruimte is advies gevraagd aan de Raad voor de gemeentenfinanciën. Over de mate waarin de geconstateerde financiële ruimte vervolgens kan worden aangewend voor een beleidsintensivering op het terrein van misbruik en oneigenlijk gebruik zal overleg worden gevoerd met de uitvoerders van de Algemene Bijstandswet. Een en ander geeft aan dat het opgevoerde bedrag van 100 mln. veeleer moet worden gezien als een globale indicatie (lees: stelpost) omtrent de orde van grootte van de verwachte besparing en niet als een reeds eenduidig bepaalde, kwantitatieve uitkomst.

Op grond van de hiervoor besproken maatregelen wordt in de structurele situatie een besparingsbedrag bereikt van 3970 mln. ten opzichte van de situatie bij ongewijzigd beleid (= de stand van zaken ultimo 1985). Zoals uit de toelichting bij de verschillende maatregelen al naar voren is gekomen, doet deze vergelijking evenwel niet geheel recht aan het feit dat voor bepaalde onderdelen van de stelselherziening ook in 1985 reeds verschillende (interim-) maatregelen zijn getroffen. Het gaat hierbij om de volgende aanpassingen:

- lasten gelijkberechtiging mannen en vrouwen in de WWV	+195 mln
- verkorting maximale uitkeringsduur voor werklozen jonger dan 35 jaar in de WWV	- 70 mln
- interim-maatregel oudere werklozen in de WWV (saldo resultaat)	+ 40 mln
	<hr/>
	+165 mln

In het totaal gaat het hierbij derhalve om een extra uitgave van 165 mln. in 1985. Aangezien de getroffen (interim-)maatregelen een directe relatie hebben met het gehele pakket van stelselherziende maatregelen, moet voor de bepaling van het uiteindelijke financiële effect van de stelselwijziging de eerder aangegeven 3970 mln. worden verminderd met 165 mln. Alsdan resulteert in de structurele situatie een effectief financieel resultaat van 3805 mln.

Ofschoon dit bedrag de meest juiste weergave vormt van het geheel van financiële consequenties van de stelselherziende maatregelen, is bij de verdere uitwerking van de financiële effecten vastgehouden aan het bedrag van 3970 mln., dat wil zeggen het besparingsbedrag zonder de correctie van 165 mln. Dit komt omdat bleek dat het beduidend eenvoudiger was inzicht te verschaffen in het resulterende financiële beeld ná de stelselherziende maatregelen, indien het ongewijzigd beleid werd gedefinieerd als de stand van zaken ultimo 1985 inclusief de reeds getroffen interim-maatregelen, dan om een fictieve uitgangssituatie ultimo 1985 te creëren, exclusief de interim-maatregelen. Met nadruk zij derhalve opgemerkt dat dit is gebeurd op basis van presentationele overwegingen en niet op een nadere inhoudelijke beoordeling.

Tot slot zij nog opgemerkt dat in tabel 5.2 geen rekening is gehouden met het feit dat de werking van de Toeslagenwet zich ook zal uitstrekken tot de Ziektewet. Dit impliceert dat de onlangs ingevoerde minimumdagloonregeling in de Ziektewet per 1 januari 1986 komt te vervallen. Met het vervallen van de minimumdagloonregeling is structureel een bedrag gemoeid van 300 mln.

Dat deze 300 mln. overigens slechts in beperkte mate ten laste komt van de Toeslagenwet laat zich als volgt verklaren. Anders dan de huidige

minimumdagloonregeling in de Ziektewet, biedt de Toeslagenwet in de eerste zes weken van verzuim geen bescherming op minimumniveau. Zoals in de betrokken memorie van toelichting is weergegeven, achten wij in dat geval een minimumloonbescherming door de werkgever op grond van het BW te prefereren. Hierdoor kan de overheveling van lasten uit de Ziektewet naar de Toeslagenwet met 200 mln. worden verminderd. Voorts zal na de eerste zes weken alleen een toeslag worden verstrekt indien het overig arbeidsinkomen tekort schiet. In zoverre in cao's een netto loon-doorbetaling tijdens ziekte wordt overeengekomen, zal ook de resterende  $300 - 200 = 100$  mln. niet ten laste komen van de Toeslagenwet, maar eveneens door de werkgevers worden gefinancierd.

### 5.3.2. Effecten op de overige sociale zekerheidsregelingen

Het bedrag van 435 mln. dat met de ambtelijke werkloosheidsuitkeringen gemoeid is, is van relatief geringe betekenis. Overeenkomstig het gestelde in de adviesaanvraag is derhalve aangehouden dat de stelselherziende maatregelen per saldo in de ambtelijke sfeer geen besparingen opleveren. Wel effect heeft uiteraard het betrekken in de structurele situatie van ambtenaren bij de kring der verzekerden van de nieuwe Werkloosheidswet en met overhevelen van de huidige ambtelijke werkloosheidslasten van het Rijk naar de nieuwe Werkloosheidswet. Op de gevolgen die dit structureel in de financieringssfeer heeft (risicoverevening), wordt in paragraaf 5.4 teruggekomen. Daarnaast leidt ook in de ambtelijke sfeer de uniformering van de AAW-uitkeringen op 70% van het minimumloon tot een verschuiving van AAW-lasten naar de door het Rijk gefinancierde (aanvullende) invaliditeitspensioenen\*.

Met name omdat zelfstandigen geen deel zullen nemen in de nieuwe Werkloosheidswet, zijn ook voor niet-werknemers de structurele financiële effecten van de stelselherziende maatregelen van relatief beperkte omvang. De wijzigingen die voor de niet-werknemers optreden, hebben eensdeels betrekking op de verdiscontering van de werkloosheid in de AAW-uitkering (85 mln) en anderdeels op maatregelen in het kader van de systeemintegratie (50 mln). Voorts treedt voor deze groep een verschuiving van lasten op naar de Toeslagenwet.

**Tabel 5.3. Structurele mutaties in de bruto uitkeringslasten als gevolg van de voorgestelde stelselherziende maatregelen voor ambtenaren en niet-werknemers (mln gld)**

	Ambt. regelingen	Loonderving			Vervolg uitkering	Toeslagen	IOW	Rww	Tot.
		AAW- ambt.	AAW-ov.	WW					
<b>a. Ambtenaren a)</b>									
- overheveling WW	-435			+435					0
- uniformering AAW	+215	-215							
<b>b. Niet-werknemers</b>									
- invoering toeslag			-200		+200				0
- beperking recht en duur			-160		- 30		+105		- 85
- systeemintegratie			- 50						- 50
<b>totaal a + b</b>	<b>-220</b>	<b>-215</b>	<b>-410</b>	<b>+435</b>		<b>+170</b>		<b>+105</b>	<b>-135</b>

a) Ook ambtenaren hebben in beginsel recht op een IOW-uitkering, maar wegens de bestaande ambtelijke regelingen zijn hiermede zeer geringe lasten gemoeid.

Volledigheidshalve zij bij de cijfers voor de ambtelijke werkloosheidsregelingen nogmaals de opmerking gemaakt dat het hierbij alleen gaat om de «wettelijke» lasten, dat wil zeggen overeenkomend met de vergelijkbare wettelijke lasten van de werkloosheidsregelingen voor werknemers. Een tweede opmerking betreft het feit dat van 435 mln. aan overgeheveld werkloosheidslasten, 125 mln. ten laste komt van een wachtgeldfonds en 310 ten nadele van de nieuwe Werkloosheidswet.

\* Aangenomen is dat de extra lasten in de ABP-sfeer niet zullen worden verrekend in het pensioenbijdrageverhaal; dit omdat de lastenverschuiving van AAW naar WAO in de sector bedrijven al doorwerkt naar het overheidspersoneel via de inhoudingspost.

### 5.3.3. Totale financiële effecten stelselwijziging

Op grond van de in de voorgaande paragrafen aangegeven financiële effecten voor werknemers, ambtenaren en niet-werknemers kan de totale structurele mutatie van de bruto uitkeringslasten worden vastgesteld. Uitgaande van de situatie bij ongewijzigd beleid 1985 kan vervolgens worden becijferd welke de structurele uitkeringslasten in de sfeer van de werkloosheid en arbeidsongeschiktheid zullen zijn. In tabel 5.4 is een en ander aangegeven.

**Tabel 5.4. Structurele uitkeringslasten bij werkloosheid en arbeidsongeschiktheid na stelselherzienende maatregelen (mln gld)**

	Ongewijzigd beleid 1985	stelselherzienende maatregelen		structurele situatie
		werkn. regelingen	ambt./niet-wn. regelingen	
<b>a. Werkloosheid</b>				
WW (incl. vervolg. uitk.)	2340	+5085	+435	7860
WWV	4495	-4495		0
Ambt.regelingen	435	-	-435	0
Toeslagen	0	+ 665		665
IOW	0	+1260		1260
Rww	5985	+ 140	+105	6230
sub-totaal a.	13255	+2655	+105	16 015
<b>b. Arbeidsongesch.</b>				
WAO	6885	-3135		3750
AAW-werkn.	6145	-3585		2560
Ambt. pens (ABP)	1685		+215	1900
AAW-ambt.	1365		-215	1150
AAW-overige	2565		-410	2155
Toeslagen		+ 95	+170	265
sub-totaal b.	18645	-6625	-240	11 780
Totaal a + b	31900	-3970	-135	27 795

Naast een structurele besparing op de bruto uitkeringslasten van  $3970 + 135 = 4105$  mln. treedt door de stelselherzienende maatregelen tevens een zeer aanzienlijke lastenverschuiving op van de arbeidsongeschiktheidsregelingen naar de werkloosheidsregelingen. Zo nemen de structurele werkloosheidslasten met 2760 mln. toe, terwijl het bedrag aan arbeidsongeschiktheidsuitkeringen terugloopt met 6865 mln., hetgeen overeenkomt met een daling van 37%. Een en ander vormt een indicatie dat de nieuwe financieringsstructuur voor de werkloosheidsuitkeringen die hierna zal worden behandeld, mede moet worden beoordeeld tegen de achtergrond van de mutaties in de sfeer van de arbeidsongeschiktheid.

## 5.4. Een nieuwe financieringsstructuur: structurele situatie

### 5.4.1. Werkloosheidsregelingen

In de adviesaanvraag aan de SER en de ER is door het kabinet een voorlopige keuze gemaakt met betrekking tot de financiering van het nieuwe sociale zekerheidsstelsel. De reden dat het kabinet toen nog niet met een definitief oordeel wilde komen, was gelegen in het feit dat het kabinet ruimte wilde laten voor modificaties op grond van maatschappelijke wensen en omstandigheden.

Ook in het advies van de SER is geen definitieve standpuntbepaling opgenomen over de financiering van het gewijzigde stelsel van sociale



zekerheid. Dit als gevolg van de omstandigheid dat binnen de Raad uiteenlopend wordt gedacht over de nadere uitwerking en vormgeving van het nieuwe stelsel, waardoor er binnen de Raad geen eenduidig beeld voorhanden was over de omvang en de verdeling van de uitkeringslasten over de verschillende uitkeringscategorieën. Eerst nadat een politieke keuze is gemaakt ten aanzien van de toekomstige uitkerings- en financieringsstructuur, acht de Raad een definitieve standpuntbepaling mogelijk. De Raad heeft zich dan ook het recht voorbehouden dat hij, wanneer deze politieke keuze is bepaald, zal adviseren over de daarbij te hanteren verdeling van de financieringslasten.

Ofschoon de Raad geen definitief standpunt heeft bepaald, heeft hij in zijn advies wel een aantal beschouwingen gegeven over enkele, algemene uitgangspunten voor een nieuwe financieringsstructuur. Mede aan de hand van deze beschouwingen hebben wij ons nader beraden op de eerste, voorlopige keuze uit de adviesaanvraag, en gezien in welke mate het mogelijk was meer tegemoet te komen aan de opvattingen van de Raad. Wij menen met de onderstaande keuzes inzake de financiering van de werkloosheidsregelingen in belangrijke mate te hebben aangesloten op de gedachten van de Raad omtrent de algemene uitgangspunten voor een nieuwe financieringsstructuur.

Ten aanzien van de nieuwe financieringsstructuur voor de werkloosheidsregelingen zijn de volgende keuzes gemaakt:

- De Werkloosheidswet (loondervingsuitkering en vervolguutkering) wordt in beginsel gefinancierd via een aan het loon gerelateerde premie, op te brengen door werkgevers (incl. de overheid als werkgever) en werknemers (incl. ambtenaren).
- De financiering van de Toeslagenwet zal geschieden uit de algemene middelen.
- De uitkeringslasten voor de IOW zullen worden gefinancierd door de overheid.
- De Rww zal, evenals in de huidige situatie het geval is, ten laste komen van de overheid.

Met deze financieringsstructuur wordt naar ons oordeel goed aangesloten bij de eerder in deze memorie van toelichting uiteengezette keuze voor het systeem van loondervingsregelingen met vangnet als uitkeringsstructuur. De voornaamste overweging om tot deze keuze te komen is, dat in dit systeem een duidelijk onderscheid bestaat tussen de loondervingsfunctie en de minimumbehoeftefunctie van de inkomensvervangende uitkeringen. Dit onderscheid is tevens van belang voor de verdeling van de primaire verantwoordelijkheid voor de sociale zekerheid tussen sociale partners en de overheid.

Ten aanzien van deze verdeling is reeds opgemerkt dat wij het opvangen van de consequenties van de gevolgen van loonderving tot de verantwoordelijkheid van de sociale partners rekenen. Voor de nieuwe Werkloosheidswet, waarin deze opvang is vormgegeven, achten wij derhalve de verzekeringsgedachte de meest aangewezen. Daarmee correspondeert aan de inkomenskant een financiering via aan het loon gerelateerde premies. Aldus wordt zo veel mogelijk recht gedaan aan het met de verzekeringsvorm samenhangende equivalentie-beginsel. Ook in paragraaf 2.3 is op deze samenhang ingegaan.

Ten aanzien van de regelingen gebaseerd op de minimumbehoeftefunctie is in eerdere paragrafen aangegeven dat het naar onze mening daarbij gaat om de verantwoordelijkheid van de gemeenschap als geheel. Het betreft hier regelingen waarin de solidariteit tot uitdrukking komt met diegenen die met eigen middelen cq. de (halfjaarlijks verminderde) loondervingsuitkering uitkomen beneden het naar gezinssituatie gedifferentieerde sociaal minimum. Bij de vormgeving van deze uitkeringen prevaleert dan ook het voorzieningenkarakter, waarbij bij de hoogte van de uitkering in meerdere (Rww) of mindere (Toeslagenwet, IOW) mate rekening wordt gehouden met de eigen middelen van de uitkeringsgerechtigde cq. de partner.

Uitkeringsregelingen met een dergelijke achtergrond kunnen naar ons oordeel het best worden gefinancierd uit middelen, welke door de gehele gemeenschap worden opgebracht. Op deze wijze komt de solidariteitsgedachte binnen deze regelingen zo goed mogelijk tot z'n recht.

Met deze nieuwe financieringsstructuur voor de werkloosheidsregelingen zijn wij gedeeltelijk teruggekomen op de in de adviesaanvraag gemaakte keuzes. Zo wordt in het huidige voorstel de financiering van de vervolguitering ondergebracht binnen de financiering van de nieuwe Werkloosheidswet, terwijl in de adviesaanvraag nog een volksverzekering met werkgeverspremies was voorgesteld. De reden hiervoor is gelegen in het feit, dat in de adviesaanvraag een structuur van de sociale zekerheid was uitgewerkt waarin ook de duur van de uitkering bij arbeidsongeschiktheid aan de leeftijd c.q. het arbeidsverleden was gekoppeld. Na het verstrijken van de loondervingsperiode zou de tussenfase een vervolguitering bieden, zowel voor werkloosheid als voor arbeidsongeschiktheid.

In de adviesaanvraag heeft het kabinet reeds gesteld voor een eventuele beperking van het recht op uitkering bij arbeidsongeschiktheid nadere studie noodzakelijk te achten. De vervolguitering zal derhalve voorshands slechts aansluiten op de loondervingsuitkering bij werkloosheid. Daar de kring van verzekerden voor het risico van werkloosheid tot werknemers is beperkt, ligt vormgeving als een volksverzekering voor de vervolguitering niet meer voor de hand. De vervolguitering is dan ook financieel geïntegreerd in de Werkloosheidswet. Deze financiële integratie impliceert tevens dat de werkgevers voor de nieuwe Werkloosheidswet premie dienen te gaan betalen; een dergelijke betaling ontbrak in de adviesaanvraag.

Met de premiebetaling van de werkgevers aan de nieuwe Werkloosheidswet kan tevens beter vorm worden gegeven aan de gezamenlijke verantwoordelijkheid van werknemers en werkgevers ten aanzien van het opvangen van de gevolgen van loonderving. Bij de verdere financiële uitwerking van deze verantwoordelijkheid is het naar ons oordeel verantwoord in de structurele situatie in eerste instantie uit te gaan van een evenredige financiële deelneming; werkgevers en werknemers betalen dan ieder de helft van de werkloosheidspremie. Of en in hoeverre van dit uitgangspunt nog wordt afgeweken, zal van jaar tot jaar moeten worden bezien in relatie tot de premieverdeling van de overige sociale verzekeringswetten en het op dat moment vigerende macro-economische beeld.

Met dit voorbehoud omtrent de verdeling van de werkloosheidspremie wijkt het kabinet af van de opvatting van de SER in het vervolgadvies, waarin wordt gesteld dat aan de financieringsstructuur van de werknemersverzekering het loondervings- en verzekeringskarakter ten grondslag moet liggen. Gezien de grote macro-economische en ook inkomenspolitieke consequenties die aan de verdeling van de sociale verzekeringspremies verbonden zijn, is het kabinet van oordeel dat de premieverdeling meegevoerd dient te worden binnen het besluitvormingsproces inzake het financieel-economisch beleid. Dit impliceert dat op grond van overwegingen die tijdens dit besluitvormingsproces aan de orde komen, de verdeling van de werkloosheidspremie in bepaalde jaren mogelijk af zal kunnen wijken van de structureel beoogde 50/50-verhouding tussen werkgevers en werknemers.

Wat de financiering van de Toeslagenwet aangaat, hebben wij ons aangesloten bij het standpunt van de SER. Het eerdere voornemen tot de adviesaanvraag om de toeslagen te financieren uit een volksverzekering met premiebetaling door verzekerden, is daarmee komen te vervallen. Met de financiering van de gezinstoelagen uit de algemene middelen wordt naar onze mening ook strakker vastgehouden aan de hiervoor uiteengezette tweedeling van enerzijds de loondervingsregelingen (inclusief vervolguitering) met zijn verzekeringskarakter en de daarbij behorende premiebetaling, en anderzijds de minimumbehoefteregelingen gebaseerd op solidariteitsoverwegingen tot uitdrukking komend in een financiering uit algemene middelen.

Ook de keuze van de financiering van de Inkomensvoorziening voor Oudere Werklozen uit overheidsmiddelen sluit aan bij deze tweedeling. Deze keuze spoort voorts met het advies van de SER om voor een uitkering op minimumniveau, waar het recht op uitkering afhankelijk is van het inkomen van de uitkeringsgerechtigde en diens partner, de financiering te laten geschieden uit de algemene middelen.

De nieuwe financieringsstructuur heeft uiteraard de nodige consequenties voor de verdeling van de werkloosheidslasten over de overheid, werkgevers en werknemers. Die consequenties zijn des te meer van belang gezien de eerder geconstateerde omstandigheid dat door de stelselherzienende maatregelen (verdiscontering) de structurele werkloosheidslasten beduidend toenemen.

**Tabel 5.5. Structurele verdeling van de werkloosheidslasten na stelselherzienende maatregelen (mln gld)**

	uitke- rings- lasten	overheid	werkgevers overh.	bedr.	werknemers overh.	bedr.	niet-werk- nemers
WW	7860		1022	2908	1022	2908	
Toeslagen	665	665					
IOW	1260	1260					
Rww	6230	6230					
Totaal	16 015	8155	1022	2908	1022	2908	
Vervallen inhouding ambtenaren	0	+1050	0	0	-1050	0	
Totaal	16 015	9205	1022	2908	- 28	2908	

Op basis van het geformuleerde uitgangspunt ten aanzien van de verdeling van de werkloosheidspremie, volgt uit de tabel dat in de structurele situatie de overheid met een bedrag van 8155 mln. aan directe lasten ongeveer de helft van de werkloosheidslasten voor z'n rekening neemt, terwijl de andere helft (gelijkelijk) ten laste komt van werkgevers en werknemers. Naar onze opvatting is dit een uitkomst, waarin de gezamenlijke verantwoordelijkheid van overheid en sociale partners voor de werkloosheidslasten op een aanvaardbare wijze tot uitdrukking komt.

Wordt voorts de positie van de overheid als werkgever in beschouwing genomen, dan kan worden opgemerkt dat naast de genoemde 8155 mln. de overheid nog een aanzienlijke additionele bijdrage levert van 1022 mln aan de financiering van de werkloosheidslasten. Tevens dient te worden gewezen op het nadelige effect voor de overheid door het vervallen van de met de (huidige) WW-premie samenhangende inhoudingspost. Tegenover het vervallen van deze post staan feitelijke premiebetalingen door ambtenaren en de overheid als werkgever. Door deze premiebetalingen treedt voor het bedrijfsleven een belangrijke lastenverlichting op: tegenover de 435 mln. aan overgenomen ambtelijke werkloosheidslasten staat immers een premiebetaling uit de overheidssfeer van 2044 mln. In het onderstaande staatje zijn de effecten van de risicovereeniging nog eens samengevat:

	mln. gld.
<b>a. Overheid</b>	
- minder ambtelijke werkloosheidslasten	- 435
- vervallen inhoudingspost	+1050
- werkgeverspremies	+1022
	<hr/>
	+1637
<b>b. Ambtenaren</b>	
- werknemerspremies	+1022
- vervallen inhoudingspost	-1050
	<hr/>
	- 28

c. Bedrijfsleven		
– meebetalen ambtelijke werkloosheidslasten	+ 435	
– minder werkgevers en werknemerspremies door betalingen vanuit overheidsfeer	–2044	
		–1609
Totaal a t/m c		0

Per saldo leidt risicoverevening derhalve tot een lastenverzwaring voor de overheid en een lastenverlichting voor het bedrijfsleven.

Voor de ambtenaren pakt de risicoverevening per saldo ongeveer neutraal uit. Bij deze analyse past de aantekening dat het een partiële analysebeschouwing van de effecten van risico-verevening betreft, als onderdeel van het totale financiële resultaat.

Uiteraard moet de voorgestelde financiering van de nieuwe Werkloosheidswet worden afgewogen tegen de achtergrond van een totaal financieel overzicht omtrent de verdeling van de uitkeringslasten. Zoals in de vorige paragraaf is aangegeven, wordt de toeneming en daarmee de verdeling van de werkloosheidslasten in belangrijke mate bepaald door de aanpassingen in de arbeidsongeschiktheidsregelingen. In zoverre moet voor een uiteindelijke beoordeling van de verdeling van de uitkeringslasten tevens de lastenverdeling in de sfeer van de arbeidsongeschiktheid worden gezien. Een en ander komt hierna aan de orde.

#### 5.4.2. Arbeidsongeschiktheidsregelingen

De aanzienlijke structurele daling van de uitgaven in de sfeer van de arbeidsongeschiktheid wordt vrijwel geheel bepaald door de voorgenomen eliminering van de werkloosheidscomponent uit de arbeidsongeschiktheidsregelingen. Aangezien deze eliminering in gelijke mate plaatsvindt in de (vrijwel geheel) door werknemers gefinancierde WAO en de door werkgevers betaalde AAW, treedt hierdoor geen lastenverschuiving op tussen werkgevers en werknemers. Vanuit dit perspectief bestaat geen aanleiding de huidige financieringssystematiek van de arbeidsongeschiktheidsregelingen ten principale te wijzigen.

Dat wij nochtans de verdeling van de arbeidsongeschiktheidslasten in beperkte mate willen aanpassen, is gebaseerd op de overweging dat de huidige verdelingssystematiek van de WAO-premie leidt tot het verdwijnen van het werkgeversaandeel uit de WAO-premie. Dit heeft te maken met het eertijds geformuleerde uitgangspunt dat de totale arbeidsongeschiktheidslasten van (ex-)werknemers gelijkelijk dienden te worden gefinancierd door werkgevers en werknemers. Aangezien de uitkeringen aan arbeidsongeschikten die reeds voor de invoering van de AAW (per 1 oktober 1976) gerechtigd waren, volledig uit de WAO worden gefinancierd, vormen de WAO-lasten tot dusverre meer dan de helft van de totale arbeidsongeschiktheidsuitgaven. Vanuit deze achtergrond lag het tot nu toe in de rede ook de werkgevers een deel van de premie WAO te laten betalen.

Doordat evenwel steeds meer uitkeringsgerechtigden met alleen een WAO-uitkering worden vervangen door uitkeringsgerechtigden met een WAO/AAW-uitkering, is een overheveling van lasten opgetreden van de WAO naar de AAW. Daardoor is de redengeving voor een werkgeversaandeel in de WAO-premie in belangrijke mate afgenomen. Met de invoering van het nieuwe stelsel achten wij dan ook het juiste moment aangebroken om het werkgeversaandeel in de WAO-premie te beëindigen. Alsdan ontstaat de situatie dat de WAO-premie geheel voor rekening komt van de werknemers, terwijl de AAW-lasten door de werkgevers worden opgebracht.

Met deze tweedeling wordt naar ons oordeel tevens recht gedaan aan het pleidooi uit het SER-advies om uit een oogpunt van doorzichtigheid en uitvoerbaarheid eenvoudige verdeelsleutels te hanteren voor de splitsing van financieringslasten tussen werkgevers en werknemers. Daarnaast biedt



deze tweedeling het voordeel dat beduidend eenvoudiger kan worden ingespeeld op de gevolgen van de invoering van de Toeslagenwet. Zoals is aangegeven, treedt hierdoor een lastenverschuiving op van 785 mln. van de AAW naar de (aanvullende) WAO. Op grond van de huidige verdelings-systematiek van de WAO-premie zou dit weer tot een wijziging van de werknemers- en werkgeversaandelen in de WAO-premie moeten leiden, die jaarlijks op (uiterst) ingewikkelde wijze zou moeten worden berekend. Door de WAO-premie alleen door werknemers te laten betalen, kan daaraan worden voorbijgegaan.

In tabel 5.6 is de resulterende structurele verdeling van de arbeidsongeschiktheidslasten aangegeven. Daarbij zij nog opgemerkt dat uiteraard niet alleen voor werknemers/werkgevers de verdiscontering gevolgen heeft: ook voor niet-werknemers treedt een besparingseffect op in de AAW-lasten. Uit de eerder gepresenteerde cijfers uit tabel 5.3 kan worden afgelezen dat het daarbij gaat om een bedrag van 160 mln. Voor de ambtelijke regelingen is daarentegen geen effect aangehouden. Zoals in de adviesaanvraag reeds is aangegeven, vindt bij de toepassing van de ambtelijke arbeidsongeschiktheidsregelingen geen of nauwelijks verdiscontering van de werkloosheids-component plaats.

**Tabel 5.6. Structurele verdeling van de arbeidsongeschiktheidslasten na de stelselherzienende maatregelen (mln gld)**

	Uitke- rings- lasten	Overheid	Werkgevers overh.	bedr.	Werknemers overh.	bedr.	Niet-werk- nemers
WAO	3750					3750	
Ambt.regelingen	1900		1339		561		
AAW	5865		1513	3842			510
Toeslagen	265	265					
Totaal	11780	265	2852	3842	561	3750	510

Uit de tabel komt naar voren dat bij de voorgestelde financieringsstructuur voor de arbeidsongeschiktheidsuitgaven binnen het bedrijfsleven een redelijk evenwichtige verdeling van de lasten wordt bereikt tussen werkgevers en werknemers: beide categorieën betalen ruim 3,5 mld. Ook de bijdrage vanuit de overheids sfeer bedraagt zo'n ruim 3,5 mld., waarbij nog zij opgemerkt dat het overheidspersoneel via de inhoudingspost tevens de nadelige gevolgen ondervindt van de stijging van de WAO-premie sinds 1981.

Ten slotte zij nog gewezen op het feit dat in de SER-adviesaanvraag voor de structurele situatie was voorzien in het vervallen van de franchise in de WAO-premie. Dit was mogelijk omdat in de SER-adviesaanvraag ervan werd uitgegaan dat in de structurele situatie nog maar één loondervingsregeling (incl. medisch-arbeidskundige arbeidsongeschiktheid) zou bestaan. Nu evenwel in de hiervoor beschreven structurele situatie de AAW en de WAO als twee afzonderlijke regelingen blijven voortbestaan, dient tevens de franchise in de WAO-premie te worden gehandhaafd.

Overigens is het wel zo dat door de eerder genoemde vervanging van de hoge grondslagensystematiek in de AAW door de Toeslagenwet de franchise in de WAO-premie aanzienlijk zou verminderen\*, hetgeen vooral voor de laagste inkomenscategorieën een belangrijke lastenverzwaring zou betekenen. In dit verband willen wij dan ook nadrukkelijk de mogelijkheid open houden van inkomenspolitieke overwegingen van de uitkomsten van een (eventueel aangepaste) berekeningssystematiek voor de franchise in de WAO-premie af te wijken, zoals dat ook in het recente verleden wel vaker is gebeurd.

\* In een systeem waarbij de WAO-uitkering nog slechts wordt uitbetaald voorzover die uitkering hoger is dan de AAW-uitkering, is sprake van een franchise die – bij strikte toepassing van de equivalentiegedachte – gelijk moet zijn aan het door de AAW verzekerde bedrag. In de huidige vaststellingsmethodiek van de franchise wordt daarbij uitgegaan van de hoge AAW-grondslag. Aangezien door de invoering van de Toeslagenwet de AAW-uitkeringen op 70% van het minimumloon worden geuniformeerd, zou de franchise dienen te worden gebaseerd op dit verlaagde bedrag.

### 5.4.3. Structurele verdeling van de uitkeringslasten bij werkloosheid en arbeidsongeschiktheid

Met behulp van de in de beide voorgaande paragrafen aangegeven tabellen 5.5 en 5.6 kan nu voor de structurele situatie de verdeling van de uitkeringslasten bij werkloosheid en arbeidsongeschiktheid worden berekend. In tabel 5.7 is deze structurele verdeling vervolgens vergeleken met de uitkomsten zoals die bij ongewijzigd beleid zouden hebben geresulteerd.

**Tabel 5.7. Structurele verdeling van de uitkeringslasten bij werkloosheid en arbeidsongeschiktheid na de stelselherziende maatregelen vergeleken met de verdeling bij ongewijzigd beleid (mln gld)**

	Uitkeringslasten	Overheid	werkgevers overh.	bedr.	werknemers overh.	bedr.	Niet-werknemers
a. Werkloosheid	16015	9205	1022	2908	- 28	2908	0
b. Arbeidsongeschiktheid	11780	265	2852	3842	561	3750	510
c. Totaal a + b	27795	9470	3874	6750	533	6658	510
d. Ongewijzigd beleid a)	31900	10915	3723	7295	561	8529	877
Verschil c - d	- 4105	- 1445	151	- 545	- 28	-1871	-366

a) zie bijlage II

Uit de cijfers kan worden afgelezen dat de 4,1 mld. besparing globaal genomen voor bijna 1,3 mld. ten goede komt aan de overheid (inclusief haar positie als werkgever), voor iets meer dan 0,5 mld. leidt tot een lastenverlichting voor werkgevers, voor ruim 1,9 mld. de collectieve lastendruk voor werknemers (incl. ambtenaren) vermindert, terwijl ten slotte voor de niet-werknemers een voordeel van zo'n 0,4 mld. wordt bereikt. Naar ons oordeel wordt met deze uitkomst een redelijk perspectief geboden ten aanzien van de structurele verdeling van de uitkeringslasten voor werkloosheid en arbeidsongeschiktheid. Daarbij zij nog de kanttekening geplaatst dat de toekomstige verdeling van de sociale zekerheidslasten uiteraard niet los kan worden gezien van de financieel-economische ontwikkelingen in de komende jaren en dat op grond daarvan eventuele bijstellingen altijd tot de mogelijkheden zullen behoren.

Tot slot van deze financieringsparagraaf zij nog met enige nadruk opgemerkt dat de voorgaande exercities c.q. uitkomsten alleen betrekking hebben op een structurele situatie die ontstaat door de (exogene) structurele effecten als gevolg van de stelselherziende maatregelen te muteren op de aanvangssituatie 1985 (ongewijzigd beleid). Dit betekent dat geen rekening is gehouden met mogelijk optredende endogene ontwikkelingen in de sfeer van de werkloosheid en de arbeidsongeschiktheid. Met endogene effecten zou alleen redelijkerwijze rekening kunnen worden gehouden, als nu reeds voldoende inzicht bestond in de economische situatie tegen de tijd dat het stelsel zijn structurele omvang zou bereiken. Aangezien hier, zoals gezegd, nog verscheidene tientallen jaren overheen zullen gaan, is dit inzicht niet voorhanden.

## 5.5. Mutaties in de uitgavensfeer in 1986

### 5.5.1. Inleiding

De voor 1986 voorziene effecten van de stelselherziening op de werknemersregelingen en de overige sociale zekerheidsregelingen wijken in een tweetal opzichten af van de structurele effecten die in de voorgaande

paragrafen aan de orde zijn gesteld. Het betreft daarbij in de eerste plaats de voorziene ingangsdatum van 1 mei 1986, die impliceert dat in 1986 niet de volledige jaareffecten van de voorgestelde maatregelen zullen worden gerealiseerd. Daarnaast zijn de getroffen overgangsregelingen van belang voor de zgn. oude gevallen. Gegeven de ingangsdatum van 1 mei gaat het daarbij om die uitkeringsgerechtigden die vóór 1 mei 1986 reeds een uitkering ontvingen. Op de inhoud van deze overgangsregelingen wordt hierna ingegaan. In navolging van de beschouwingen m.b.t. de structurele situatie worden de effecten voor de werknemersregelingen en die voor de overige sociale voorzieningen afzonderlijk geanalyseerd.

#### *5.5.2. Effecten op werknemersregelingen*

Bij de bespreking van de financiële gevolgen van de stelselherziening voor de werknemersregelingen in 1986 kan, in lijn met de beschrijving van de structurele situatie, het onderscheid worden aangehouden tussen maatregelen die op hoofdlijnen bepalend zijn voor de vormgeving van het nieuwe stelsel, systeemaanpassingen die voortvloeien uit het integratiekarakter van de stelselherziende maatregelen, en voornemens met betrekking tot de bestrijding van misbruik en oneigenlijk gebruik.

Wat de eerste categorie maatregelen aangaat, worden de financiële effecten uiteraard in belangrijke mate beïnvloed door de getroffen overgangsregelingen voor de zgn. oude gevallen, zoals gesteld die uitkeringsgerechtigden die voor 1 mei 1986 reeds een uitkering ontvingen. In de werkloosheidsregelingen is voor deze categorie uitkeringsgerechtigden bepaald dat het huidige niveau en de duur van de uitkering blijft gelden. Dit betekent dat voor deze werklozen de uitkering niet in halfjaarlijkse stappen tot het minimumniveau wordt teruggebracht, maar 70% van het laatstverdiende loon blijft bedragen. Anderzijds zullen de oude gevallen ook niet meer profiteren van de gemiddeld optredende verbetering in de uitkeringsduur (loondervingsfase + vervolguitkering).

Bij de arbeidsongeschiktheidsregelingen krijgen door de getroffen bepalingen in 1986 alleen de oude gevallen tot 30 jaar te maken met de afschaffing van de verdiscontering. Daarbij is voorts ten aanzien van de uitkeringsduur van de gedeeltelijke werkloosheidsuitkering een overgangsmaatregelen opgenomen, die uitgaat van een verdubbeling van de in de nieuwe werkloosheidswet geldende uitkeringsduur, met een maximum van 5 jaar.

Ten aanzien van de tweede groep maatregelen zij er wederom op gewezen dat ook in tabel 5.8 alleen de geaggregeerde cijfers zijn gepresenteerd. Voorts zij opgemerkt dat in de hiernavolgende cijfers weer geen rekening is gehouden met de financiële consequenties van het feit dat de werking van de Toeslagenwet zich ook zal uitstrekken tot de Ziektewet.

Tabel 5.8. Mutaties in de uitkeringslasten in 1986 als gevolg van de voorgestelde stelselherzienende maatregelen in de werknemersverzekeringen ingaande 1 mei 1986 (mln. gld.)

	Loonderving				Vervolg uitkering	Toeslagen	IOW	Rww	Tot.
	AAW	WAO	WWV	WW					
a. Hoofdlijnen stelsel									
a.1. Werkloosheidsregelingen									
- integratie WW/WWV			-1240	+1240					0
- invoering toeslagen				- 85		+ 85			0
- gelijke behandeling			+ 95	+ 80					+175
- halfjaarlijkse niveauperl.			- 45	- 35		+ 5			- 75
- overgangmaatregel			+ 45	+ 30		- 5			+ 70
- differentiatie duur			- 260	- 5				+170	- 95
- overgangsregeling									0
- invoering vervolguitkering					+5			- 5	0
- arbeidsverleden-eis				- 5	-5			+ 5	- 5
- invoering IOW			- 50				+120	- 65	+ 5
sub-totaal a.1			-1455	+1220	0	+ 85	+120	+105	+ 75
a.2. Verdisconteerde werkloosheidslasten									
- overheveling WAO/WW	- 80	-100		+ 180					0
- invoering toeslagen	-130	-100		- 5		+235			0
- halfjaarlijkse niveauperl.		- 5							- 5
- differentiatie duur				0				0	0
- invoering vervolguitkering					0			- 0	0
sub-totaal a.2	-210	-205		+ 175	0	+235		0	- 5
b. Systeemintegratie									
- uniformering AAW	-525	+525							0
- werkloosheid			- 10	- 110				+ 45	- 75
- arbeidsongeschiktheid	- 10	+ 15							+ 5
- toeslagen						- 65			- 65
sub-totaal b.	-535	+540	- 10	- 110		- 95		+ 45	-135
c. Misbruik en oneigenlijk gebruik									
- bijstandswet								- 65	- 65
- werkloosheid				- 65					- 65
sub-totaal c.				- 65				- 65	-130
Totaal a. t/m c.	-745	+335	-1465	+1220	+0	+225	+120	+ 85	-195
Af: effect interim-maatregelen 1985									+165
Totaal effectief financieel resultaat									- 30

De maatregelen in de sfeer van de werkloosheid geven in 1986 per saldo een uitgavenvermeerdering te zien voor de bruto uitkeringslasten. Dit resultaat wordt zoals gezegd sterk beïnvloed door de getroffen overgangsregelingen: zo wordt de besparing van 75 mln.\* die samenhangt met de halfjaarlijkse niveauperlaging van de uitkeringen, door de overgangmaatregel voor oude gevallen met 70 mln. te niet gedaan. De resterende 5 mln. heeft dan ook alleen betrekking op de niveauperlaging van uitkeringen van nieuwe gevallen.

Evenals geschetst in de structurele situatie geeft het bedrag van 175 mln. voor gelijkberechtiging van mannen en vrouwen in de werkloosheidsregelingen alléén de additionele uitgaven aan die in 1986 ontstaan. Voor zover deze gerechtigden vóór 1 mei tot de regelingen toetreden komen de uitkeringen ten laste van de WWV; degenen die vanaf 1 mei toetreden worden in de nieuwe Werkloosheidswet opgenomen. De naar raming 195 mln. aan extra uitgaven die door invoering van deze maatregel in 1985 zijn opgetreden, zijn verwerkt in de 4495 mln. aan WWV-lasten bij ongewijzigd beleid. Het totaal aan additionele lasten dat in 1986 samenhangt met de gelijkberechtiging bedraagt derhalve 370 mln.

\* Dat de opbrengst ook zonder overgangsregeling relatief gering is hangt samen met de gekozen invoeringsdatum van 1 mei. Deze invoeringsdatum zou er – bij afwezigheid van een overgangsregeling – toegeleid hebben dat de eerste stap in de niveau verlaging voor oude gevallen eerst per 1 november zou zijn gerealiseerd waardoor het effect in 1986 slechts op twee maanden betrekking zou hebben gehad.



De besparing samenhangend met de differentiatie van de uitkeringsduur wordt volledig bepaald door de doorwerking van de in 1985 doorgevoerde beperking van de maximale uitkeringsduur voor werklozen jonger dan 25 jaar. Het structurele effect hiervan werd geraamd op 165 mln. waarvan 70 miljoen als effect vanaf 1985 reeds is verwerkt in de genoemde 4495 mln. aan WWV-lasten bij ongewijzigd beleid. Derhalve resulteert voor 1986 het in de tabel opgenomen besparingsbedrag van 95 mln. De nieuwe gevallen leveren geen bijdrage aan de besparingen. Hier is alleen sprake van een verschuiving van 5 miljoen van de nieuwe Werkloosheidswet naar de RWW.

Als gevolg van de overgangsmaatregelen zullen in 1986 vanuit de nieuwe Werkloosheidswet geen personen in de IOW komen. Het voor de IOW aangegeven bedrag van 120 mln. heeft derhalve uitsluitend betrekking op de groep van WWV'ers die momenteel via de zogenaamde 50-plus-regeling een individuele uitkering op minimumniveau krijgen uitgekeerd, dan wel in 1986 een dergelijke uitkering zouden hebben ontvangen. Vanaf 1 mei 1986 vervalt deze interimregeling en krijgen de werklozen ouder dan 50 jaar een IOW-uitkering. Het bedrag dat samenhangt met het vervallen van de 50-plus-regeling – die geen inkomenstoets kent – is groter dan de kosten van de IOW waarin wel een inkomenstoets is opgenomen. Het hiermee samenhangende voordeel is echter – mede gezien de ingangsdatum – onvoldoende groot om de in 1986 optredende additionele volumestijging uit hoofde van de interim-regeling volledig te compenseren. Per saldo resulteert een toeneming van de uitkeringslasten van 5 mln.

Voor de arbeidsongeschiktheidsregelingen treden in 1986 nagenoeg geen effecten op. Zo worden de gevolgen van de halfjaarlijkse niveauperlaging in sterke mate beperkt door het voornemen de herbeoordeling te beperken tot arbeidsongeschikten jonger dan 35 jaar. Alleen voor deze relatief beperkte groep (15% van het bestand) alsmede de nieuwe instromers kan een werkloosheidscomponent worden bepaald en is derhalve de 5 mln opbrengst inzake de halfjaarlijkse niveauperlaging van de (verdisconteerde) werkloosheidsuitkering relevant. Het effect van de differentiatie van de duur van de (verdisconteerde) werkloosheidsuitkering wordt in 1986 zodanig gedaan door de beschreven overgangsmaatregel voor oude gevallen dat hier geen besparing voor is opgenomen. Een en ander impliceert tevens dat van de arbeidsongeschikten met een werkloosheidscomponent in 1986 nog niemand doorstroomt naar de IOW.

Op grond van de uitgavenmutatie in de sfeer van de werkloosheid en arbeidsongeschiktheid kan worden geconstateerd dat op hoofdlijnen de stelselherzienende maatregelen in 1986 per saldo in relatief geringe mate zullen leiden tot een wijziging in de bruto uitkeringslasten. De opbrengst uit hoofde van het geheel aan stelselherzienende voorstellen van 225 mln. in 1986 is meer dan volledig afkomstig van de maatregelen met betrekking tot de systeemintegratie en de aangegeven voornemens inzake de bestrijding van misbruik en oneigenlijk gebruik. De herziening van het stelsel op hoofdlijnen kost in 1986 per saldo zelfs 70 mln.

Evenals bij de beschrijving van de structurele financiële effecten dient voor de bepaling van het ombuigingsresultaat 1986 tevens rekening te worden gehouden met de reeds in 1985 aangebrachte uitgavenverhogingen in het kader van de stelselwijziging van 165 mln. Op deze wijze kan dan het effectieve financiële resultaat in 1986 als gevolg van de stelselherzienende maatregelen worden bepaald op 30 mln. Ook hierbij zij weer opgemerkt dat op grond van presentationele overwegingen in de verdere uitwerking van de financiële effecten voor 1986 is uit gegaan van de eerder genoemde 195 mln. en niet van het effectieve resultaat van 30 mln.

### *5.5.3 Effecten op de overige sociale zekerheidsregelingen*

De effecten van de stelselherzienende maatregelen op de bruto uitkeringslasten van de overige sociale zekerheidsregelingen in 1986 zijn relatief beperkt van aard.

Dit geldt met name voor de ambtelijke regelingen, omdat in 1986 het overheidspersoneel niet bij de nieuwe werkloosheidsregeling zal worden betrokken. In 1986 worden derhalve de ambtelijke werkloosheidslasten niet

naar de nieuwe Werkloosheidswet overgeheveld, noch zal er sprake zijn van betaling van WW-premies door ambtenaren en overheid (in haar positie als werkgever). Wel ondervindt het overheidspersoneel nadeel van het feit dat met de invoering van het nieuwe stelsel de toetredingsmogelijkheid in de WWV wordt beëindigd. Aangezien hiervoor in de ambtelijke sfeer nadere compenserende maatregelen zullen worden getroffen, is hier van opnemng van enig besparingseffect afgezien. Een ander hier nog te noemen effect, dat met name in de financieringssfeer optreedt, heeft betrekking op de eerder gememoreerde omstandigheid dat door de uniformering van de AAW-uitkering op 70% van het minimumloon een lastenoverheveling optreedt van de AAW naar de (aanvullende) ambtelijke pensioenen.

Voor de niet-werknemers is in 1986 alleen de invoering van de Toeslagenwet relevant, omdat daarmee de verhoogde grondslagensystematiek voor de (overige) AWW-uitkeringen wordt vervangen door de toeslagenmethodiek. Hierdoor verschuiven er lasten van de AAW naar de door het Rijk gefinancierde Toeslagenwet. Het effect van de stelselherzienende maatregel met betrekking tot het recht op en de duur van de werkloosheidscomponent AAW is voor niet-werknemers in 1986 dermate gering, dat van weergave in tabel 5.9 is afgezien.

**Tabel 5.9. Mutaties in de bruto uitkeringslasten als gevolg van de voorgestelde stelselherzienende maatregelen voor ambtenaren en niet-werknemers in 1986 (mln. gld.)**

	Ambt. regelingen	Loonderving		Vervolg uitkering	Toeslagen IOW	Rww	Tot.
		AAW-ambt.	AAW-ov.				
a. Ambtenaren – uniformering AAW	+145	-145					0
b. Niet-werknemers – invoering toeslag			-130		+130		0
Totaal	+145	-145	-130		+130		0

#### 5.5.4 Totale financiële effecten stelselwijziging

Aan de hand van de in de tabellen 5.8 en 5.9 gepresenteerde cijfers kan voor 1986 de totale mutatie van de bruto uitkeringslasten worden berekend. Afgezet tegen de situatie bij ongewijzigd beleid kan vervolgens worden becijferd wat de werkloosheids- en arbeidsongeschiktheidslasten in 1986 zullen zijn. In tabel 5.10 is deze rekenexercitie weergegeven.

**Tabel 5.10. Bruto uitkeringslasten bij werkloosheid en arbeidsongeschiktheid in 1986 na stelselherzienende maatregelen (mln. gld.)**

	Ongewijzigd beleid 1985	Stelselherzienende maatregelen		Situatie 1986
		werkn. regelingen	ambt./niet-wn. regelingen	
a. Werkloosheid				
WW (incl. vervolg. uitk.)	2340	+1220		3560
WWV	4495	-1465		3030
Ambt. regelingen	435	0		435
Toeslagen	0	+ 70		70
IOW	0	+ 120		120
Rww	5985	+ 85		6070
Sub-totaal a.	13255	+ 30		13285
b. Arbeidsongesch.				
WAO	6885	335		7220
AAW-wn	6145	- 745		5400
Ambt. pens (ABP)	1685		+145	1830
AAW-ambt.	1365		-145	1220
AAW-overige	2565		-130	2435
Toeslagen	0	+ 185	+130	315
sub-totaal b.	18645	- 225	0	18420
Totaal a + b	31900	- 195	0	31705

Uit de uitkomsten valt af te lezen dat in 1986 in de sfeer van de arbeidsongeschiktheid minder uitkeringslasten behoeven te worden gefinancierd. Behoudens de aanzienlijke verschuiving van WWV-lasten naar de nieuwe Werkloosheidswet, pakken de mutaties voor de werkloosheidsregelingen per saldo nagenoeg neutraal uit.

## 5.6 Een nieuwe financieringsstructuur: de situatie in 1986

### 5.6.1 Werkloosheidsregelingen

In de hiervoor gaande bespreking van de financiering van de werkloosheidslasten in de structurele situatie is aangegeven, dat naar ons oordeel de gezamenlijke verantwoordelijkheid van overheid en sociale partners op een evenwichtige wijze tot uitdrukking kan worden gebracht door gelijke verdeling van de lasten. In de nieuwe, structurele financieringsstructuur voor de werkloosheidslasten is deze gelijke verdeling vormgeving door de premies voor de nieuwe Werkloosheidswet door werkgevers en werknemers op te laten brengen, terwijl de financiering van de Toeslagenwet, de IOW en de Rww ten laten van de overheid is gebracht. Deze tweedeling van de financieringslasten tussen overheid en sociale partners kan naar onze mening ook voor 1986 worden aangehouden, zonder dat een al te grote breuk ontstaat met de huidige situatie. Dit komt met name door de omstandigheid dat de WWV-lasten niet in één keer, maar in de loop van een tweetal jaren geleidelijk zullen worden overgeheveld naar het AWF. Zoals aangegeven in tabel 5.10 wordt in 1986 ongeveer een-derde van de WWV-lasten overgeheveld naar de nieuwe Werkloosheidswet, waardoor de overheidbijdrage voor de WWV volgend jaar, rekening houden met het totale effect van de voorgestelde maatregelen, nog steeds 3030 mln. bedraagt.

De verdeling van de WW-premie tussen werkgevers en werknemers in 1986 dient te worden geplaatst in het kader van het macro-economisch beleid zoals dit bij de besluitvorming rond de Miljoenennota van 1986 is ontwikkeld. Rekening houdend met de thans voorziene lastenontwikkeling voor de overige sociale zekerheidsregelingen, is het kabinet voornemens de verdeling van de werkloosheidspremie zodanig vast te stellen dat het werkgeversaandeel 40% van de totale premielast zal dragen. De redenen om af te wijken van het geformuleerde uitgangspunt van een evenredige financiële deelneming zijn gelegen in de doelstelling omtrent de ontwikkeling van de totale werkgeverslasten en de koopkrachtmutaties voor de verschillende inkomenscategorieën in 1986. Overigens zij er met nadruk op gewezen dat deze 40/60-verdeling op zich geen implicaties heeft voor de toekomstige verdeling van de WW-premie. De discussie over de premieverdeling WW in 1987 zal, zoals in de nieuwe Werkloosheidswet voorzien, vanuit de 50/50-situatie moeten worden gevoerd.

In tabel 5.11 is op basis van de gekozen 40/60-verhouding in 1986 tussen werkgevers en werknemers de verdeling geschetst van de werkloosheidslasten na stelselwijziging. Omtrent de positie van het overheidspersoneel zij daarbij nogmaals opgemerkt dat de ambtenaren in 1986 nog niet worden opgenomen in de personenkring van de nieuwe Werkloosheidswet. Dit impliceert tevens dat de met de huidige WW-premie corresponderende inhoudingspost voor ambtenaren in 1986 blijft bestaan.

**Tabel 5.11. Verdeling in 1986 van de werkloosheidslasten na stelselherzienende maatregelen (mln. gld.)**

	Uitkeringslasten	Overheidsbudget	overheid werkg.	werkn.	bedrijven werkg.	werkn.	Niet-werknemers
WW	3560				1424	2136	
WWV	3030	3030					
Ambt.regelingen	435	435					
Toeslagen	70	45					
IOW	120	120					
Rww	6070	6070					
Totaal	13285	9725			1424	2136	

Uit tabel 5.11 blijkt dat in 1986 nog bijna 3/4 deel van de totale werkloosheidslasten via het overheidsbudget zullen worden gefinancierd. De mate waarin hierdoor vanuit de stelselherziening nog een afdoende bijdrage kan worden geleverd aan de noodzakelijke vermindering van het financieringstekort wordt duidelijker aan de hand van de verdeling van de totale uitkeringslasten. Daartoe dient mede de verdeling van de arbeidsongeschiktheidslasten in beschouwing te worden genomen, hetgeen in de volgende paragraaf aan de orde komt.

### 5.6.2. Arbeidsongeschiktheidsregelingen

Zoals eerder gememoreerd, achten wij met de invoering van het nieuwe stelsel het juiste moment aangebroken om het werkgeversaandeel in de WAO te beëindigen en vanaf 1 januari 1986 een duidelijke verdeelsleutel voor de financiering van de arbeidsongeschiktheidslasten te hanteren: WAO-premie voor werknemers, AWW-premie voor werkgevers. Hieromtrent zal een afzonderlijk voorstel van wet worden ingediend.

Voorts is bij de hiernavolgende lastenverdeling rekening gehouden met de omstandigheid dat de overheveling van arbeidsongeschiktheidslasten naar de nieuwe Werkloosheidswet beperkt blijft tot nieuwe (verdisconteerde) gevallen. Voor oude gevallen geldt dat bij verdiscontering hun werkloosheidscomponent gefinancierd blijft uit de arbeidsongeschiktheidsfondsen\*.

Tabel 5.12. Verdeling in 1986 van de arbeidsongeschiktheidslasten na stelselherziende maatregelen (mln. gld.)

	Uitkeringslasten	Overheidsbudget	overheid werkg.	werkn.	bedrijven werkg.	werkn.	Niet-werknemers
WAO	7220					7220	
Ambt.pens.(ABP)	1830		1269	561			
AAW	9055		2336		5931		788
Toeslagen	315	315					
Totaal	18420	315	3605	561	5931	7220	788

### 5.6.3. Verdeling in 1986 van uitkeringslasten bij arbeidsongeschiktheid en werkloosheid

Aan de hand van de partiële lastenverdeling in de sfeer van de werkloosheid en de arbeidsongeschiktheid kan de totale lastenverdeling in 1986 worden geschetst. Afgezet tegen de situatie in 1985 kan vervolgens worden aangegeven welke lastenmutaties voor de verschillende categorieën in 1986 optreden.

Tabel 5.13. Verdeling in 1986 van de uitkeringslasten bij werkloosheid en arbeidsongeschiktheid na de stelselherziende maatregelen vergeleken met de verdeling bij ongewijzigd beleid (mln. gld.)

	Uitkeringslasten	Overheidsbudget	Overheid werkg.	werkn.	Bedrijven werkg.	werkn.	Niet-werknemers
a. Werkloosheid	13285	9725			1424	2136	
b. Arbeidsongesch.	18420	315	3605	561	5931	7220	788
Totaal a + b	31705	10040	3605	561	7355	9356	788
d. Ongewijzigd beleid (situatie 1985) a)	31900	10915	3723	561	7295	8529	877
Vershil c - d	- 195	- 875	- 118	0	60	827	- 89

\* In feite zit dit reeds verwerkt in het (lage) overhevelingsbedrag van 180 mln uit tabel 5.8. Dit bedrag geldt alleen de nieuw inkomen-de gevallen vanaf mei 1986.

a) Zie bijlage II



Uit de tabel blijkt dat in 1986 voor het overheidsbudget een lastenverlichting resulteert van ruim 0,9 mld. Voor de werkgevers (bedrijfsleven en collectieve sector) heeft de stelselherziening per saldo nauwelijks gevolgen. De werknemers werkzaam in het bedrijfsleven, ondergaan een lastenverzwaring van ruim 0,8 mld.

Bij deze lastenontwikkeling zij allereerst de opmerking gemaakt dat de aangegeven verdeling in die zin tijdelijk is, dat ze in belangrijke mate ongedaan zal worden gemaakt op het moment dat ná 1986 het overheids-personeel zal worden opgenomen in de kring der verzekerden van de nieuwe Werkloosheidswet. Zoals aangegeven in paragraaf 5.4.1. treedt daardoor in de structurele situatie ten koste van het overheidsbudget een aanzienlijke lastenverlichting voor het bedrijfsleven op.

Voorts zij opgemerkt dat de 0,9 mld verlichting voor het overheidsbudget in nauw verband moet worden gezien met de terugsluizingsproblematiek in 1986. In lijn met het regeerakkoord wordt in de sociale zekerheidssector voor 1986 een uitgavenbeperking beoogd van 1,75 mld. Het effectieve budgettaire resultaat van 60 mln uit hoofde van de stelselherziende maatregelen vormt een onderdeel van dit ombuigingsbedrag. De mogelijkheden om de 1,75 mld ombuiging in 1986 ten gunste te laten komen aan het overheidsbudget zijn evenwel beperkt: alleen de hiervoor genoemde 0,9 mld verlichting binnen de stelselherziening kan in dit verband worden benut.

Vanuit dit perspectief moet deze 0,9 mld verlichting voor de overheid derhalve niet alleen worden afgezet tegen de effectieve budgettaire besparing van 30 mln. als gevolg van de stelselherziende maatregelen, maar worden gerelateerd aan het beoogde ombuigingsbedrag van 17,5 mld in 1986. Dan wordt ook duidelijk dat het geheel van maatregelen in de sociale zekerheid per saldo niet tot een lastenverzwaring voor werknemers hoeft te leiden: tegenover de 0,8 mld lastenverzwaring uit tabel 5.13. staat in het totale sociale zekerheidsbeeld voor 1986 nog een bedrag van 1,7 mld aan beoogde ombuigingen buiten de stelselherziening die grotendeels neerslaan in de premiesfeer en derhalve tevens ten goede komen aan de werknemers.

Resumerend kan worden gesteld dat het financieringsbeeld 1986 voor de werkloosheids- en arbeidsongeschiktheidsregelingen een tijdelijke, relatief grote lastenverlichting voor de overheid te zien geeft, die evenwel in samenhang met nog verder in 1986 aan te brengen uitgavenbeperkende maatregelen in de sociale zekerheidssector, niet hoeft te leiden tot een lastenverzwaring voor met name werknemers. Een en ander blijkt ook uit het in de Miljoenennota/MEV 1986 opgenomen premiebeeld waarin een daling van de ongewogen werknemerspremies wordt voorzien van bijna 1,5%-punt, hetgeen neerkomt op een lastenverlichting van 1,7 mld. Uiteraard zijn hierbij tevens van belang de ombuigingen in de sector volksgezondheid alsmede met name de aangebrachte intering op de fondsreserves. Wat het laatste aangaat zij nog opgemerkt dat deze intering voor een belangrijk deel plaatsvindt in het AWF waar ultimo 1985 een overreserve aanwezig zal zijn van omstreeks 1 mld. Zoals ook uitdrukkelijk de bedoeling is geweest bij de vorming van deze overreserve, wordt dit bedrag in 1986 ingezet ter mitigering van de WW-premie.

Uitgaande van de 40/60-verdeling van de WW-premie profiteren ook de werkgevers voor een deel van deze intering, waardoor de toeneming van het werkgeversaandeel in de WW-premie enigermate kan worden beperkt. Te zamen met de oveirge premiemutaties resulteert voor de werkgevers in 1986 een verlichting van de sociale zekerheidslasten van ongeveer 0,3 mld.

## **5.7. Structurele inkomenseffecten**

### *5.7.1. Inleiding*

De structurele inkomenseffecten van de stelselherziende maatregelen zijn niet op de gebruikelijke wijze via (jaarlijkse) koopkrachtmutaties

gepresenteerd, maar inzichtelijk gemaakt door voor een aantal jaren de inkomensontwikkeling in het nieuwe stelsel te vergelijken met de huidige regelingen. Dit is gebeurd, omdat met de gebruikelijke methode de gevolgen van de structurele aanpassingen inzake het recht op en duur van de (gedeeltelijke) werkloosheidsuitkering onvoldoende duidelijk tot uitdrukking komen. Het gaat hier immers om maatregelen waarvan het effect niet tot één jaar beperkt blijft, maar zich uitstrekt over een periode van verscheidene jaren.

Tegen deze achtergrond wordt in deze paragraaf allereerst de duur van de (gedeeltelijke) werkloosheidsuitkering in het huidige en het nieuwe stelsel besproken. Daarna zullen voor een drietal groepen werkloze uitkeringsgerechtigden de inkomensmutaties gedurende de beide uitkeringsperiodes worden vergeleken. Het onderscheid tussen de groepen uitkeringsgerechtigden heeft onder meer te maken met de mate waarin de (gedeeltelijk) werkloze werknemer voldoet aan de voorgestelde arbeidsverleden-eis.

### 5.7.2. De uitkeringsduur in de huidige werkloosheidsregelingen

Heeft een werkloze in het huidige stelsel aan de referte-eis voldaan, dan kan betrokkene maximaal een half jaar WW-uitkering genieten. Hierop aansluitend komt men bij voortdurende werkloosheid in aanmerking voor een WWV-uitkering, waarvan de maximale duur in het algemeen 2 jaar is. Voor jongere werklozen (beneden de 35 jaar) gelden kortere maximumtermijnen, terwijl oudere werklozen (ouder dan 57,5 jaar) recht hebben op een uitkering tot hun 65ste levensjaar.

De referte-eis in de WW en WWV komt er op neer dat de werkloze in het voorafgaande jaar een half jaar gewerkt moeten hebben. Voor jongeren (beneden de 23 jaar) is daarnaast een verzwaarde referte-eis relevant. Deze groep werklozen komt alleen voor een WWV-uitkering in aanmerking, indien zij in de aan de werkloosheid voorafgaande 3 jaar minimaal 2,5 jaar hebben gewerkt.

Voorts is bij de recente aanpassingen in de WWV in 1985 een arbeidsverleden-eis geïntroduceerd voor personen jonger dan 35 jaar. De duur van de WWV-uitkering wordt voor betrokkenen met een half jaar verlengd, indien zij in de voorafgaande 6 jaar minimaal 4,5 jaar hebben gewerkt.

Tabel 5.14. Huidige uitkeringsperiodes bij werkloosheid (in uitkeringsjaren)

Leeftijd	Voldaan referte-eis			Voldaan arbeidsverleden-eis WWV	Totaal
	WW	WWV	Sub-tot.		
18 - 22	0,5	0,5 a)	1,0	0,5	1,5
23 - 29	0,5	1,0	1,5	0,5	2,0
30 - 34	0,5	1,5	2,0	0,5	2,5
35 - 39	0,5	2,0	2,5	-	2,5
40 - 44	0,5	2,0	2,5	-	2,5
45 - 49	0,5	2,0	2,5	-	2,5
50 - 54	0,5	2,0	2,5	-	2,5
55 - 57,5	0,5	2,0	2,5	-	2,5
57,5 - 59	0,5	7,0	7,5	-	7,5
60 - 64	0,5	4,5	5,0	-	5,0

a) Hiervoor geldt een verzwaarde referte-eis

Uit de tabel volgt dat ook in de huidige situatie door de verschillende aanpassingen gedurende de afgelopen jaren reeds een zeker verband is ontstaan tussen uitkeringsduur en leeftijd c.q. arbeidsverleden. In welke mate dit patroon nog afwijkt van de uitkeringsperiodes in het nieuwe stelsel, komt hierna aan de orde.

### 5.7.3. De uitkeringsduur in de nieuwe Werkloosheidswet

Teneinde als werkloze werknemer in aanmerking te komen voor een uitkering krachtens de nieuwe Werkloosheidswet, moet men in het jaar voorafgaand aan de werkloosheid in ten minste 26 weken hebben gewerkt.

Voldoet men aan deze referte-eis, dan heeft men, ongeacht de leeftijd, recht op een half jaar uitkering.

In het nieuwe stelsel zal de duur van de werkloosheidsuitkering verlengd kunnen worden, indien wordt voldaan aan een arbeidsverleden-eis. Deze eis komt er op neer dat in de aan de werkloosheid voorafgaande 5 jaar, minimaal 3 jaar gewerkt moet zijn. In dat geval zal in de nieuwe Werkloosheidswet voor werklozen tussen de 23 en 30 jaar recht op een additionele uitkering van een half jaar ontstaan, welke geleidelijk oploopt tot 4,5 jaar voor 60- tot 65-jarigen. De loongerelateerde WW-uitkering duurt dan voor deze laatste categorie in beginsel tot aan het 65ste levensjaar.

Aansluitend op de loongerelateerde uitkering kunnen personen bij voortdurende werkloosheid in aanmerking komen voor een vervolguitkering. Deze regeling is vanzelfsprekend niet relevant voor de categorie werklozen van 60 tot 65 jaar, omdat voor hen de loongerelateerde uitkering in principe voortduurt tot de pensioengerechtigde leeftijd. Voor de leeftijdscategorie 50- tot 60-jarigen zal via de regeling inzake de Inkomensvoorziening voor Oudere Werklozen (IOW) de uitkeringsperiode doorlopen tot aan het 65ste levensjaar. Voor deze regeling geldt (net als in de Toeslagenwet) wel de toets op inkomen uit arbeid van de uitkeringsgerechtigden en de partner, maar geen vermogenstoets.

**Tabel 5.15. Uitkeringsperiodes bij werkloosheid in het nieuwe stelsel (in uitkeringsjaren)**

Leeftijd	Voldaan referte-eis WW	Voldaan arbeidsverleden-eis WW	Vervolg- IOW uitk.	Totaal
18 – 22	0,5	0	1,0	1,5
23 – 29	0,5	0,5	1,0	2,0
30 – 34	0,5	1,0	1,0	2,5
35 – 39	0,5	1,5	1,0	3,0
40 – 44	0,5	2,0	1,0	3,5
45 – 49	0,5	2,5	1,0	4,0
50 – 54	0,5	3,0	1,0	10,5
55 – 57,5	0,5	3,5	1,0	5,0
57,5 – 59	0,5	3,5	1,0	2,5
60 – 64	0,5	4,5	–	–
				5,0

#### 5.7.4. De onderscheiden groepen uitkeringsgerechtigden

Uit de beide voorgaande paragrafen komt naar voren dat de referte-eis als toelatingscriterium tot de werkloosheidsverzekering in het huidige en nieuwe stelsel in belangrijke mate overeenkomen. Anders ligt dit voor de arbeidsverleden-eis welke bepalend is voor de uitkeringsduur. In het nieuwe stelsel zal de duur van de werkloosheidsuitkering in beduidend sterkere mate afhangen van het arbeidsverleden van de uitkeringsgerechtigde dan dit in de huidige werkloosheidsregelingen het geval is. Voor een inkomensvergelijking in de tijd tussen het huidige en het nieuwe stelsel ligt het derhalve voor de hand om een eerste onderscheid te maken naar uitkeringsgerechtigde WW'ers die al dan niet voldoen aan de arbeidsverleden-eis.

Behoudens dit verschil zal in de overgang van het huidige naar het nieuwe stelsel tevens een belangrijk verschil in inkomensontwikkeling optreden tussen gedeeltelijk arbeidsongeschikten met een werkloosheidscomponent en uitkeringsgerechtigden met een volledige werkloosheidsuitkering. Ook hier dient derhalve een onderscheid tussen twee categorieën uitkeringsgerechtigden te worden gemaakt.

Een derde criterium dat bij de beoordeling van de inkomensontwikkeling van belang is, heeft betrekking op de vraag of de werkloze uitkeringsgerechtigde alleen- of tweeverdiener is. Dit onderscheid is in het huidige stelsel van belang voor de verschillende minimumdagloonregelingen alsmede de bijstandsuitkering, terwijl in het nieuwe stelsel het alleen- of

tweeverdienerschap bepalend is voor het ontvangen van toeslagen, de IOW-uitkering en de bijstandsverlening.

Indien we, evenals bij de budgettaire exercities, er van uitgaan dat gedeeltelijk arbeidsongeschikten met een werkloosheidscomponent allen voldoen aan de arbeidsverleden-eis, dan kan op basis van de hiervoor aangegeven drie criteria een zestal groepen uitkeringsgerechtigden worden onderscheiden. In de onderstaande tabel zijn deze zes categorieën weergegeven, waarbij tevens is aangegeven welk deel ieder van deze categorieën uitmaakt van het bestand aan werkloze uitkeringsgerechtigden in de structurele situatie\* van het nieuwe stelsel.

Bij deze verdeling zij nog opgemerkt dat in tabel 5.16 geen rekening is gehouden met de werklozen die een beroep doen op bijstandsverlening. De reden hiervoor is gelegen in het feit dat in het nieuwe stelsel de relevante regeling (Rww) in beginsel geen wijziging ondergaat, zodat voor deze groep uitkeringsgerechtigden geen inkomensmutaties als gevolg van de stelselherziende maatregelen optreden. Het aantal uitkeringsgerechtigden dat in de structurele situatie van het nieuwe stelsel een Rww-uitkering ontvangt, zal ongeveer de helft van het werklozenbestand bedragen. Deze situatie komt globaal overeen met de huidige verdeling van werklozen over de verschillende regelingen. Een en ander impliceert dat de inkomenseffecten uit hoofde van de stelselherziening niet op het gehele bestand van werklozen betrekking hebben, doch op de helft daarvan, nl. die werklozen die recht kunnen doen gelden op een loondervingsuitkering.

**Tabel 5.16. Procentuele verdeling werkloze uitkeringsgerechtigden in de loondervingsfase (structurele situatie van het nieuwe stelsel).**

	Percentage
1. Werkloze uitkeringsgerechtigden die niet aan de arbeidsverleden-eis voldoen	
– alleenverdieners	3
– tweeverdieners	3
	6
2. Werkloze uitkeringsgerechtigden die wel aan de arbeidsverleden-eis voldoen	
– alleenverdieners	39
– tweeverdieners	27
	66
3. Gedeeltelijk arbeidsongeschikten met een werkloosheidscomponent	
– alleenverdieners	17
– tweeverdieners	11
	28
Totaal 1 t/m 3	100

Uit de tabel blijkt dat voor de beoordeling van inkomenseffecten voor de zes onderscheiden uitkeringsgroepen duidelijk rekening moet worden gehouden met de verschillende aandelen van deze groepen in het werklozenbestand. Zo zullen inkomensmutaties voor alleenverdienende uitkeringsgerechtigden die wel aan de arbeidsverleden-eis voldoen, een beduidend grotere groep treffen dan in het geval niet aan deze eis wordt voldaan.

Behoudens deze kanttekening zij nog gewezen op het feit dat de inkomenseffecten niet alleen per uitkeringscategorie verschillen, maar tevens sterk afhankelijk zijn van de hoogte van de uitkering. In de beschrijving van de inkomenseffecten is hiermee rekening gehouden door de effecten voor een drietal inkomensniveaus te presenteren.

Verder is door de vormgeving van het nieuwe stelsel de leeftijd van de uitkeringsgerechtigde van belang voor de duur van de werkloosheidsuitkering. Gezien het grote aantal indelingen dat bij de beschrijving van de inkomenseffecten moet worden gebruikt, is, omwille van de overzichtelijk-

\* Evenals aan het eind van paragraaf 5.4 zij er nogmaals op gewezen dat de hier genoemde structurele situatie is berekend door de structurele aanpassingen uit hoofde van de stelselwijziging te muteren op de huidige situatie. Dit betekent dat geen rekening is gehouden met endogene ontwikkelingen in de werkloosheid voor de komende jaren. De gepresenteerde verdeling behelst derhalve nadrukkelijk geen integrale raming van de toekomstige verdeling van werklozen over de verschillende regelingen.



heid, bij de hiernavolgende presentatie van de inkomenseffecten het aantal leeftijdscategorieën beperkt tot vier. In bijlage III zijn deze effecten voor alle leeftijdscategorieën opgenomen\*.

Op basis van de hiervoor aangegeven indeling kan naar ons oordeel een redelijk inzicht worden verschaft in de mate waarin door de stelselherziende maatregelen voor de diverse categorieën van uitkeringsgerechtigden in de loop der tijd inkomensmutaties optreden. Nochtans zij met nadruk opgemerkt dat deze mutaties niet het volledige beeld weergeven. Dit komt omdat geen rekening is (kon worden) gehouden met verdere inkomenseffecten die optreden als gevolg van de diverse inkomensafhankelijke regelingen. Deze regelingen beperken veelal in belangrijke mate de initieel optredende inkomenseffecten van beleidsaanpassingen in de sfeer van de sociale zekerheid.

#### 5.7.5. Werkloze uitkeringsgerechtigden die niet aan de arbeidsverleden-eis voldoen (6% van het bestand)

Voor de werkloze uitkeringsgerechtigden die niet aan de arbeidsverleden-eis voldoen, zal in het nieuwe stelsel de duur van de WW-uitkering een half jaar bedragen. In welke mate dit, vergeleken met de huidige situatie, voor de verschillende leeftijdscategorieën, een beperking van de duur inhoudt, is weergegeven in tabel 5.17.

Tabel 5.17. Uitkeringsperioden bij werkloosheid als niet aan de arbeidsverleden-eis is voldaan (in uitkeringsjaren)

	Nieuwe stelsel	Huidige stelsel	Verschil
18 - 22	0,5	1,0	-0,5
23 - 29	0,5	1,5	-1,0
30 - 34	0,5	2,0	-1,5
35 - 39	0,5	2,5	-2,0
40 - 44	0,5	2,5	-2,0
45 - 49	0,5	2,5	-2,0
50 - 54	0,5	2,5	-2,0
55 - 57,5	0,5	2,5	-2,0
57,5 - 59	0,5	7,5	-7,0
60 - 64	0,5	5,0	-4,5

Uit de tabel blijkt dat indien de werkloze uitkeringsgerechtigde in het nieuwe stelsel niet aan de arbeidsverleden-eis voldoet, voor alle leeftijdscategorieën een beperking van de uitkeringsduur optreedt ten opzichte van het huidige stelsel. In het nieuwe stelsel zullen werkloze uitkeringsgerechtigden met een beperkt arbeidsverleden na een half jaar een beroep moeten doen op de bijstand, terwijl in de huidige regelingen (afhankelijk van de leeftijd) nog gedurende enige tijd een loondervingsuitkering wordt verstrekt.

Beschouwen we de positie van een *alleenverdienende uitkeringsgerechtigde*, dan valt uit tabel 5.18 af te lezen dat op minimumniveau, waartoe ongeveer de helft van deze categorie behoort, ondanks deze duurverslechteringen in het nieuwe stelsel geen inkomensachteruitgang optreedt. Dit komt omdat de uitkeringsgerechtigde zowel in de bijstand (nieuwe stelsel) als in de loondervingsfase (in het huidige stelsel) is aangewezen op een uitkering op minimumniveau. Wat wel een verschil uitmaakt is het feit dat in de bijstand een middelentoets geldt, die in de loondervingsfase niet aanwezig is. In zoverre de alleenverdienende uitkeringsgerechtigde in het nieuwe stelsel beschikt over andere inkomsten of vermogen, valt de (aanvullende) bijstand in het nieuwe stelsel lager uit. Dit is in de onderstaande tabel voor de minimuminkomens aangegeven via een minteken voor de nulbedragen.

Voor alleenverdienende uitkeringsgerechtigden met een modale uitkering treedt in de beginperiode een verlies op van 59 gld per maand. Bij de boven-modale uitkeringen treden grotere inkomenseffecten op, welke

\* De nummers van de tabellen in bijlage III corresponderen met die in de hoofdtekst.

kunnen oplopen tot 800 gld voor de uitkeringen op het maximumniveau. Overigens zij bij tabel 5.18 nog opgemerkt, dat de aangegeven inkomensbedragen de totale effecten betreffen. Het is dus uitdrukkelijk niet zo dat men z'n uitkering ieder halfjaarlijkse periode opnieuw met het aangegeven bedrag extra ziet dalen. Blijft de aangegeven (maandelijke) inkomensvermindering hetzelfde, dan treden er tussen de halfjaarlijkse periodes geen inkomensmutaties op.

Tabel 5.18. Het verschil tussen huidige- en voorgestelde netto uitkering per maand voor alleenverdienende werklozen die niet aan de arbeidsverleden-eis voldoen (3% van het bestand).

Inkomens-niveau	Wegings-percentage	Leeftijds-categorie	Halfjaarlijkse perioden vanaf begin uitkering									
			1	2	3	4	5	6	7	8	9	
minimum	50	23 - 29	0	-0	-0	0	0	0	0	0	0	0
		40 - 44	0	-0	-0	-0	-0	0	0	0	0	0
		50 - 54	0	-0	-0	-0	-0	0	0	0	0	0
		55 - 57,5	0	-0	-0	-0	-0	0	0	0	0	0
minimum tot modaal	23											
modaal	2	23 - 29	0	-59	-59	0	0	0	0	0	0	0
		40 - 44	0	-59	-59	-59	-59	0	0	0	0	0
		50 - 54	0	-59	-59	-59	-59	0	0	0	0	0
		55 - 57,5	0	-59	-59	-59	-59	0	0	0	0	0
modaal tot maximum	22											
maximum	3	23 - 29	0	-800	-800	0	0	0	0	0	0	0
		40 - 44	0	-800	-800	-800	-800	0	0	0	0	0
		50 - 54	0	-800	-800	-800	-800	0	0	0	0	0
		55 - 57,5	0	-800	-800	-800	-800	0	0	0	0	0
totaal	100											

Aan de hand van de wegingspercentages uit tabel 5.18 kan worden geconstateerd dat voor het grootste deel van de alleenverdienende uitkeringsgerechtigden die niet voldoen aan de arbeidsverleden-eis, de inkomenseffecten beperkt van aard zijn of in het geheel niet behoeven op te treden (minimumniveau). Alleen op de hogere inkomensniveaus worden de uitkeringsgerechtigden in de eerste (half)jaarlijkse periodes met een duidelijke verlaging van hun uitkering geconfronteerd. Dit geldt uiteraard het meest voor de uitkeringsgerechtigden met een uitkering op het maximumniveau.

Hierbij zij evenwel opgemerkt dat deze groep slechts 3% van de hier onderzochte uitkeringsgerechtigden uitmaakt, hetgeen op nog geen promille van het totale werklozenbestand in de loondervingsfase uitkomt. Hiermee correspondeert een groep van enige honderden uitkeringsgerechtigden. In zoverre moeten deze uitkomsten niet te algemeen worden geïnterpreteerd.

De inkomenseffecten voor *tweeverdienende uitkeringsgerechtigden* die niet aan de arbeidsverleden-eis voldoen, verschillen van de hiervoor aangegeven gevolgen voor alleenverdienende werklozen. Dit heeft te maken met het feit dat tweeverdieners, waarvan is aangenomen dat de partner meer verdient dan het minimumloon, niet in aanmerking komen voor (aanvullende) bijstandsverlening. Het inkomenseffect voor deze groep uitkeringsgerechtigden, die 3% van het bestand uitmaakt (ongeveer 15.000 personen), heeft dan ook alleen betrekking op de perioden dat de huidige loondervingsuitkering langer duurt dan in het nieuwe stelsel is voorzien. Een en ander is weergegeven in tabel 5.19.

**Tabel 5.19. Het verschil tussen huidige- en voorgestelde netto uitkering per maand voor tweeverdienende werklozen die niet aan de arbeidsverleden-eis voldoen (3% van het bestand).**

Inkomens-niveau	Wegings-percentage	Leeftijds-categorie	Halfjaarlijkse perioden vanaf begin uitkering										
			1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	
minimum	25	23 – 29	0	-995	-995	0	0	0	0	0	0	0	0
		40 – 44	0	-995	-995	-995	-995	0	0	0	0	0	0
		50 – 54	0	-995	-995	-995	-995	0	0	0	0	0	0
		55 – 57,5	0	-995	-995	-995	-995	0	0	0	0	0	0
minimum tot modaal	55												
modaal	5	23 – 29	0	-1396	-1396	0	0	0	0	0	0	0	0
		40 – 44	0	-1396	-1396	-1396	-1396	0	0	0	0	0	0
		50 – 54	0	-1396	-1396	-1396	-1396	0	0	0	0	0	0
		55 – 57,5	0	-1396	-1396	-1396	-1396	0	0	0	0	0	0
modaal tot maximum	11												
maximum	4	23 – 29	0	-2080	-2080	0	0	0	0	0	0	0	0
		40 – 44	0	-2080	-2080	-2080	-2080	0	0	0	0	0	0
		50 – 54	0	-2080	-2080	-2080	-2080	0	0	0	0	0	0
		55 – 57,5	0	-2080	-2080	-2080	-2080	0	0	0	0	0	0
Totaal	100												

Uit de tabel valt op te maken dat voor alle tweeverdieners die niet aan de arbeidsverleden-eis voldoen, er in de eerste halfjaarlijkse periodes aanzienlijke inkomenseffecten kunnen optreden. Hierbij zij evenwel bedacht dat het gaat om werklozen, die niet aan de arbeidsverleden-eis voldoen en waarvan de partner tenminste het minimumloon verdient.

#### 5.7.6 Werkloze uitkeringsgerechtigden die aan de arbeidsverleden-eis voldoen (66% van het bestand)

Voor werkloze uitkeringsgerechtigden die aan de arbeidsverleden-eis voldoen, zal in de voorgestelde situatie de duur van de loongerelateerde uitkering aanzienlijk langer zijn dan een half jaar. Afhankelijk van de leeftijd kan in dat geval – zoals in tabel 5.20 is weergegeven – de loondervingsuitkering zich over een periode van 1,5 jaar tot maximaal 15 jaar uitstreken. In vergelijking tot het huidige stelsel zal daardoor voor alle leeftijdscategorieën de duur van de werkloosheidsuitkering ofwel gelijk blijven, dan wel langer worden. Zoals eerder aangegeven, geldt dit resultaat voor 2/3 deel van de werkloze uitkeringsgerechtigden die recht kunnen doen gelden op een loondervingsuitkering.

**Tabel 5.20. Uitkeringsperiodes bij werkloosheid als voldaan wordt aan de arbeidsverleden-eis (in uitkeringsjaren)**

Leeftijd	Nieuwe stelsel	Huidige stelsel	Verschil
18 – 22	1,5	1,5	0
23 – 29	2,0	2,0	0
30 – 34	2,5	2,5	0
35 – 39	3,0	2,5	+ 0,5
40 – 44	3,5	2,5	+ 1,0
45 – 49	4,0	2,5	+ 1,5
50 – 54	15,0	2,5	+12,5
55 – 57,5	10,0	2,5	+ 7,5
57,5 – 59	7,5	7,5	0
60 – 64	5,0	5,0	0

Voor de *alleenverdienende uitkeringsgerechtigde* die voldoet aan de arbeidsverleden-eis, zal in het nieuwe stelsel de werkloosheidsuitkering het eerste half jaar overeenkomen met het huidige niveau. Daarna wordt de

uitkering volgens de stelselherziende voorstellen gedurende de WW-periode halfjaarlijks verlaagd tot het minimumniveau. Voor alleenverdienende uitkeringsgerechtigden met een minimumloon is deze verlaging echter niet effectief, omdat men niet lager kan uitkomen dan het minimuminkomen.

Wel van belang is dat door de langere periode waarover men in het nieuwe stelsel een loondervingsuitkering ontvangt, het karakter van het minimuminkomen verschilt. Bij het verlenen van een bijstandsuitkering (in het huidige stelsel) vindt immers een middelentoets plaats, hetgeen niet gebeurt bij het verlenen van een (individuele) loondervingsuitkering in het nieuwe stelsel. Ook de toets in de (tot het minimum aanvullende) Toeslagenwet geldt alleen voor het inkomen uit arbeid en niet, zoals in de bijstand, voor alle middelen van bestaan (incl. vermogen). Afhankelijk van de aanwezige middelen van de alleenverdienende uitkeringsgerechtigde, kunnen derhalve in de latere uitkeringsperioden positieve inkomenseffecten optreden. In tabel 5.21 zijn deze effecten weergegeven door een plus-teken voor het nulgetal.

Voor de uitkeringsgerechtigden op het modale niveau kan een verschil in inkomen ontstaan van zo'n 47 tot 59 gld per maand. Op het maximumniveau zullen in de eerste perioden de negatieve inkomenseffecten variëren van 137 tot 800 gld. per maand. In de zesde halfjaarlijkse periode treedt door de langere duur van de loondervingsuitkering voor de oudere uitkeringsgerechtigden een positief effect op van 33 tot 142 gld per maand. In de latere halfjaarlijkse perioden vervalt dit positieve verschil door halfjaarlijkse niveauverlagingen. De verlaagde loondervingsuitkering wordt in dat geval via de Toeslagenwet aangevuld tot het minimumloon. Afhankelijk van de reeds aanwezige middelen (vermogen) kan dan in het nieuwe stelsel voor alleenverdienende uitkeringsgerechtigden weer een voordeel optreden.

**Tabel 5.21. Het verschil tussen huidige- en voorgestelde netto uitkering per maand voor alleenverdienende werklozen die aan de arbeidsverleden-eis voldoen (39% van het bestand).**

Inkomens-niveau	Wegings-percentage	Leeftijds-categorie	Halfjaarlijkse perioden vanaf begin uitkering										
			1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	
minimum	50	23 - 29	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
		40 - 44	0	0	0	0	0	+0	+0	0	0	0	
		50 - 54	0	0	0	0	0	+0	+0	+0	+0	+0	
		55 - 57,5	0	0	0	0	0	+0	+0	+0	+0	+0	
minimum tot modaal	18												
modaal	2	23 - 29	0	-59	-59	-59	0	0	0	0	0	0	
		40 - 44	0	-59	-59	-59	-59	+0	+0	0	0	0	
		50 - 54	0	-53	-59	-59	-59	+0	+0	+0	+0	+0	
		55 - 57,5	0	-47	-59	-59	-59	+0	+0	+0	+0	+0	
modaal tot maximum	27												
maximum	3	23 - 29	0	-520	-800	-800	0	0	0	0	0	0	
		40 - 44	0	-206	-414	-628	-800	+0	+0	0	0	0	
		50 - 54	0	-154	-294	-445	-596	+33	+0	+0	+0	+0	
		55 - 57,5	0	-137	-256	-388	-520	+142	+0	+0	+0	+0	
Totaal	100												

Bezien we het geheel van inkomensgevolgen uit tabel 5.21 aan de hand van de verdeling van de uitkeringsgerechtigden over de verschillende inkomensniveaus, dan valt te constateren dat voor bijna 20% (50% van 39%) van de uitkeringsgerechtigden in de loondervings sfeer, als gevolg van de stelselherziening geen of positieve effecten resulteren. Voor zo'n 8% (20% van 39%) van het totale bestand blijven de negatieve consequenties in de eerste halfjaarlijkse perioden beperkt tot 0 à 59 gld, met daarna mogelijke positieve effecten wegens de beperkte werking van de middelentoets. Alleen voor de hogere uitkeringsniveaus kunnen in de eerste jaren beduidende inkomenseffecten optreden, alhoewel ook hier op de lange



duur eventuele voordelen kunnen ontstaan door de beperkte werking van de middelentoets in de Toeslagenwet.

Voor de *tweeverdienende uitkeringsgerechtigden* zijn de inkomenseffecten aangegeven in tabel 5.22. Voorzover in de huidige als in het nieuwe stelsel sprake zal zijn van een loondervingsuitkering treden veelal negatieve inkomenseffecten op. Immers in de voorgestelde situatie zal de uitkering halfjaarlijks worden verlaagd tot het minimumniveau, terwijl in de huidige situatie de uitkering gedurende de gehele periode 70 procent van het laatst verdiende loon bedraagt. Alleen op het minimumniveau is deze verlaging niet effectief. Op het modale niveau zullen de netto uitkeringen wegens de halfjaarlijkse verlaging minimaal 41 en maximaal 401 gld per maand lager zijn dan nu. De inkomenseffecten voor de hoogste uitkeringen vallen zwaarder uit en bedragen maximaal 137 tot 1985 gld per maand.

Ook voor deze groep uitkeringsgerechtigden is van belang dat door het voldoen aan de arbeidsverleden-eis men in het nieuwe stelsel langer recht heeft op een loondervingsuitkering. Vooral voor de tweeverdieners is dit uitermate relevant, omdat deze uitkeringsgerechtigden, aangenomen dat hun partner meer verdient dan het minimumloon, in de huidige situatie geen beroep kunnen doen op bijstandsverlening. In zoverre ontstaat er in de latere, halfjaarlijkse periodes voor de tweeverdienende uitkeringsgerechtigden een beduidend verschil: tegenover een halfjaarlijks verlaagde loondervingsuitkering in het nieuwe stelsel staat geen (bijstands-)uitkering in het huidige stelsel. Vandaar de aanzienlijke positieve inkomenseffecten voor alle inkomensniveaus in deze latere uitkeringsperiodes.

**Tabel 5.22. Het verschil tussen huidige- en voorgestelde netto uitkering per maand voor tweeverdienende werklozen die aan de arbeidsverleden-eis voldoen (27% van het bestand).**

Inkomens-niveau	Wegings-percentage	Leeftijds-categorie	Halfjaarlijkse periodes vanaf begin uitkering										
			1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	
minimum	25	23 - 29	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
		40 - 44	0	0	0	0	0	+995	+995	0	0	0	
		50 - 54	0	0	0	0	0	+995	+995	+995	+995	+0	
		55 - 57,5	0	0	0	0	0	+995	+995	+995	+995	+995	
minimum tot modaal	50												
modaal	5	23 - 29	0	-187	-401	-401	0	0	0	0	0	0	0
		40 - 44	0	-67	-146	-225	-311	+995	+995	0	0	0	
		50 - 54	0	-47	-100	-158	-216	+1125	+1059	+995	+995	+0	
		55 - 57,5	0	-41	-86	-137	-187	+1160	+1109	+1052	+995	+995	
modaal tot maximum	16												
maximum	4	23 - 29	0	-489	-1085	-1085	0	0	0	0	0	0	0
		40 - 44	0	-206	-395	-585	-809	+995	+995	0	0	0	
		50 - 54	0	-154	-288	-422	-556	+1373	+1196	+995	+995	+0	
		55 - 57,5	0	-137	-255	-372	-489	+1470	+1335	+1174	+995	+995	
Totaal	100												

Op basis van de verdelingscijfers uit tabel 5.22 kan worden berekend dat voor zo'n 60% (25% van 27%) van het werklozenbestand in de loondervings-sfeer als gevolg van de stelselherzienende maatregelen geen of beduidend positieve effecten optreden. Voor de uitkeringsniveaus tussen minimum en modaal, ongeveer 15% van het bestand, treden door de stelselherziening eerst negatieve effecten op, welke daarna voor de hogere leeftijden in beduidende mate worden overtroffen door positieve inkomensmutaties. Hetzelfde beeld treedt op voor de boven-modale uitkeringsniveaus.

#### 5.7.7. Gedeeltelijk arbeidsongeschikten met een werkloosheidscomponent (28% van het bestand)

Als gevolg van de nieuwe Werkloosheidswet zullen eveneens de uitkeringen van de gedeeltelijk arbeidsongeschikten met een werkloosheidscom-

ponent zich kunnen wijzigen. Voorgesteld is immers om de verdiscontingsbepalingen in de arbeidsongeschiktheidsregelingen te schrappen. Hiermede zouden deze uitkeringsgerechtigden in verband met de verminderde kans op werk niet meer volledig arbeidsongeschikt kunnen worden verklaard.

In de voorgestelde situatie zouden derhalve de uitkeringen uit twee componenten kunnen bestaan. Het ene deel betreft een uitkering inzake de arbeidsongeschiktheid, waarvoor in dit wetsvoorstel geen aanpassingen zijn voorzien, zodat deze loondervingsuitkering (evenals nu het geval is) doorloopt tot aan de pensioengerechtigde leeftijd. Het andere deel betreft een uitkering ingevolge de werkloosheid, welke in halfjaarlijkse stappen zal worden verlaagd tot het minimumniveau, dat behoort bij de werkloosheidscomponent in de uitkering. De inkomensgevolgen\* hangen dan ook samen met enerzijds de halfjaarlijkse verlaging en anderzijds het aflopen van de loondervingsperiode waarna aanvullende bijstand zou moeten worden verleend.

Voor een *alleenverdienende uitkeringsgerechtigde* met een uitkering op minimumniveau, zal de halfjaarlijkse verlaging van de WW-uitkering geen inkomenseffect sorteren, omdat in zowel het huidige als het nieuwe stelsel de uitkering voor alleenverdieners op het minimumniveau zal liggen. Op modaal niveau zullen de negatieve inkomenseffecten variëren van 23 tot 59 gld. per maand. Voor de hogere inkomensniveaus zullen de negatieve inkomenseffecten in de loondervingsperiode groter zijn en bedragen maximaal 68 dan wel 520 gld. per maand.

Na het verstrijken van de loondervingsperiode komen in het nieuwe stelsel de alleenverdienende uitkeringsgerechtigden in aanmerking voor aanvullende bijstand (d.w.z. aanvullend op de gedeeltelijke WAO uitkering). In tabel 5.23 zijn deze perioden gemarkeerd (\*) en betreffen alleen de leeftijdscategorie tot 50 jaar, omdat ouderen in het nieuwe stelsel niet meer in de bijstand terecht zullen komen maar in de IOW. Voor de hogere inkomensgroepen zal het wegvallen van de gedeeltelijke WW-uitkering niet in z'n geheel gecompenseerd behoeven te worden door aanvullende bijstand. Op het maximum uitkeringsniveau kan de netto uitkering 800 gld. per maand lager zijn dan nu. Voorts geldt in de bijstand een uitgebreide middelentoets waardoor de inkomenseffecten in de gemarkeerde periode groter kunnen uitvallen. Voorzover er ander inkomen dan wel vermogen in het gezin aanwezig is, zal de aanvullende bijstand immers geringer zijn.

\* Bij het presenteren van de inkomensgevolgen is als voorbeeld genomen een uitkeringsgerechtigde die voor 50% werkloos en voor de andere 50% arbeidsongeschikt is. Tevens is verondersteld dat gedeeltelijk werklozen zowel aan de referte-eis als aan de arbeidsverleden-eis voldoen.

**Tabel 5.23. Het verschil tussen de huidige- en de voorgestelde netto uitkering per maand voor alleenverdienende gedeeltelijke arbeidsongeschikten met een werkloosheidscomponent (17% van het bestand).**

Inkomensniveau	Wegingspercentage	Leeftijdscategorie	Halfjaarlijkse perioden vanaf begin uitkering										
			1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	
minimum	45	23 - 29	0	0	0	0	0	-0*	-0*	-0*	-0*	-0*	-0*
		40 - 44	0	0	0	0	0	0	0	0	-0*	-0*	-0*
		50 - 54	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
		55 - 57,5	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
minimum tot modaal	19												
modaal	6	23 - 29	0	-59	-59	-59	-59*	-59*	-59*	-59*	-59*	-59*	-59*
		40 - 44	0	-59	-59	-59	-59	-59	-59	-59	-59*	-59*	-59*
		50 - 54	0	-26	-53	-59	-59	-59	-59	-59	-59	-59	-59
		55 - 57,5	0	-23	-47	-59	-59	-59	-59	-59	-59	-59	-59
modaal tot maximum	25												
maximum	5	23 - 29	0	-256	-520	-520	-800*	-800*	-800*	-800*	-800*	-800*	-800*
		40 - 44	0	-109	-206	-308	-414	-520	-520	-800*	-800*	-800*	-800*
		50 - 54	0	-77	-154	-221	-294	-369	-445	-520	-520	-520	-520
		55 - 57,5	0	-68	-137	-195	-256	-323	-388	-455	-520	-520	-520
Totaal	100												

Uit de verschillende wegingspercentages valt af te leiden dat ook voor het merendeel van deze groep uitkeringsgerechtigden de inkomenseffecten relatief gering zijn (tot modaal) dan wel in het geheel niet optreden (minimumniveau). Alleen voor de 30% boven-modale uitkeringsgerechtigden, d.w.z. ongeveer 50% van het gehele werklozenbestand in de loondervingsfase, treden er beduidende inkomenseffecten op. Bij deze uitkomsten zij uiteraard nog gewezen op het feit dat in het nieuwe stelsel door de verdiscontering deze groep gedeeltelijk op de bijstandsverlening aangewezen raakt, hetgeen (bij aanwezige eigen middelen) tot additionele inkomenseffecten aanleiding kan geven.

In tabel 5.24 zijn de inkomensgevolgen gepresenteerd voor *tweeverdienende uitkeringsgerechtigden*. Deze categorie uitkeringsgerechtigden zullen in voorkomende gevallen geen recht hebben op een toeslag, een uitkering ingevolge de IOW en (aanvullende) bijstand. De inkomenseffecten kunnen daarmee verschillen van die voor alleenverdienende uitkeringsgerechtigden. Op minimumniveau is de halfjaarlijkse niveauverlaging niet effectief omdat gedurende de gehele loondervingsperiode de gedeeltelijke WW-uitkering op het relevante minimum zal liggen. Op modaal niveau varieert de verlaging van de uitkering als gevolg van de halfjaarlijkse niveauverlaging tussen 19 en 187 gld. per maand, terwijl op het maximum uitkeringsniveau de effecten minimaal 68 en maximaal 489 gld. per maand bedragen.

Aangezien tweeverdieners als gevolg van de toets op andere arbeidsinkomsten geen gedeeltelijke uitkeringen krijgen ingevolge de IOW zal voor de leeftijdscategorie van 50–55 jaar hierdoor in de tiende halfjaarlijkse periode het verschil tussen huidige en voorgestelde uitkering 448 gld. per maand op het minimumniveau en 812 gld. per maand op het maximumniveau kunnen bedragen. Voorts zal na het verstrijken van de loondervingsperiode wegens de uitgebreide middelentoets geen aanvullende bijstand worden verleend. Ook dan treden voor de beneden 50 jarigen de hierboven genoemde inkomenseffecten op.

**Tabel 5.24. Het verschil tussen de huidige- en de voorgestelde netto uitkering per maand voor tweeverdienende, gedeeltelijk arbeidsongeschikten met een werkloosheidscomponent (11% van het bestand).**

Inkomensniveau	Wegingspercentage	Leeftijdscategorie	Halfjaarlijkse perioden vanaf begin uitkering										
			1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	
minimum	25	23 – 29	0	0	0	0	-448*	-448*	-448*	-448*	-448*	-448*	-448*
		40 – 44	0	0	0	0	0	0	0	-448*	-448*	-448*	
		50 – 54	0	0	0	0	0	0	0	0	0	-448	
		55 – 57,5	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	
minimum tot modaal	49												
modaal	6	23 – 29	0	-86	-187	-187	-621*	-621*	-621*	-621*	-621*	-621*	-621*
		40 – 44	0	-33	-67	-106	-146	-187	-187	-621*	-621*	-621*	
		50 – 54	0	-22	-47	-71	-100	-129	-158	-187	-187	-621	
		55 – 57,5	0	-19	-41	-61	-86	-111	-137	-162	-187	-187	
modaal tot maximum	16												
maximum	4	23 – 30	0	-255	-489	-489	-812*	-812*	-812*	-812*	-812*	-812*	-812*
		40 – 45	0	-109	-206	-301	-395	-489	-489	-812*	-812*	-812*	
		50 – 55	0	-77	-154	-221	-288	-355	-422	-489	-489	-812	
		55 – 57,5	0	-68	-137	-195	-255	-314	-372	-431	-489	-489	
Totaal	100												

Behoudens de eerste periode op minimumniveau treden voor de tweeverdienende, gedeeltelijk arbeidsongeschikten met een werkloosheidscomponent over het algemeen belangrijke inkomenseffecten op. Daarbij zij

evenwel opgemerkt, en dat geldt tevens voor de groep alleenverdienende uitkeringsgerechtigden, dat het hierbij gaat om een beschrijving van de structurele situatie die voor reeds bestaande gevallen door de getroffen overgangsmaatregelen zeker de eerstkomende jaren niet zal voorkomen. In 1986 vallen deze inkomenseffecten voor gedeeltelijk arbeidsongeschikten met een werkloosheidscomponent beduidend lager uit dan in de structurele situatie het geval is.

#### 5.7.8. *Samenvattende opmerkingen*

In het voorgaande is aangegeven in welke mate door de stelselherziende maatregelen de structurele inkomensontwikkeling wordt beïnvloed van werkloze werknemers die aanspraak kunnen maken op een loondervingsuitkering, dat wil zeggen ongeveer de helft van het gehele bestand aan werkloze uitkeringsgerechtigden.

Ofschoon door de grote reikwijdte van de stelselherziende voorstellen het moeilijk is algemene conclusies te trekken omtrent de inkomenspolitieke consequenties van het nieuwe stelsel, kan op basis van de cijfermatige overzichten worden geconstateerd dat voor een groot deel van de werkloze werknemers in de loondervingsfase, de inkomenseffecten relatief beperkt van aard zijn. Het gaat hierbij vooral om de omvangrijke groep van alleenverdienende uitkeringsgerechtigden met een uitkering beneden het modale niveau.

In zoverre als gevolg van de stelselherziende maatregelen voor bepaalde categorieën uitkeringsgerechtigden relatief sterke inkomenseffecten optreden, blijkt dat deze effecten qua duur en grootte aanmerkelijk uiteen kunnen lopen. In een aantal gevallen is sprake van belangrijk negatieve inkomenseffecten, terwijl andere groepen uitkeringsgerechtigden hun uitkering gedurende een bepaalde periode niet onaanzienlijk zien toenemen. Deze laatste groep betreft voornamelijk tweeverdienende uitkeringsgerechtigden die aan de arbeidsverleden-eis voldoen.

De reden voor het sterke uiteenlopen van de inkomenseffecten voor de diverse groepen uitkeringsgerechtigden is gelegen in het feit dat de stelselwijziging is opgebouwd uit een groot aantal voorstellen die ieder op zich een zekere (partiële) invloed uitoefenen op de inkomensontwikkeling van de betrokken uitkeringsgerechtigden. Daarbij komt voorts dat de stelselherziende maatregelen in zekere mate interdependent zijn: de mate waarin men de gevolgen van de ene maatregel ondervindt, wordt mede bepaald door de vraag of men ook door een andere maatregel wordt getroffen. Dit leidt er toe dat daar waar een cumulatie van effecten van verschillende maatregelen optreedt, er een grote diversiteit van inkomensmutaties kan ontstaan.

Teneinde deze diversiteit zo goed mogelijk in beeld te brengen, is in voorgaande beschrijving van de inkomenseffecten een zo uitgebreid mogelijk overzicht gegeven van allerlei casusposities waarin uitkeringsgerechtigden kunnen komen te verkeren. Aan de hand van deze casusposities kan vervolgens in globale termen het volgende worden geconstateerd met betrekking tot een aantal aanpassingen in de werkloosheidsregelingen.

De invoering van de *arbeidsverleden-eis* leidt voor de zeer beperkte groep uitkeringsgerechtigden die er door getroffen wordt (6% van het totale bestand werkloze uitkeringsgerechtigden in de loondervingsfase), in de tweede t/m de vijfde halfjaarlijkse periode tot een inkomensachteruitgang die vooral bij de hogere uitkeringsniveaus beduidend kan oplopen. Dit geldt voor alleenverdienende uitkeringsgerechtigden, waar in de structurele situatie het maximale verlies per maand 800 gld kan bedragen, maar met name voor tweeverdienende uitkeringsgerechtigden bij wie op het hoogste inkomensniveau het verlies op uiteindelijk 2080 gld kan uitkomen. Wij zijn ons ervan bewust dat dit zeer zware inkomenseffecten zijn, ook al zal het niet vaak voorkomen dat uitkeringsgerechtigden met een zodanig beperkt arbeidsverleden, op basis van hun verdiende loon zo'n hoge



uitkering zullen ontvangen. Nochtans menen wij dat binnen het nieuwe stelsel het stellen van een arbeidsverleden-eis alsmede de daarmee verbonden inkomensconsequenties niet onredelijk is. Immers in de stelselherziende voorstellen wordt voorzien in een uitkeringsperiode van maximaal 5 jaar, terwijl voor oudere werklozen tevens uitzicht wordt geboden op een IOW-uitkering, die doorloopt tot aan de pensionering. Tegenover een dergelijke uitbreiding aan rechten behoort naar onze mening ook een duidelijke verzwaaring van de aan het arbeidsverleden te stellen eisen te staan. In die zin lijkt het alleszins in de rede te liggen om voor de mensen met een gering arbeidsverleden de uitkeringsduur tot een half jaar te beperken.

In lijn met het voorgaande liggen tevens de inkomenseffecten die afhankelijk zijn van de *leeftijd* van de betrokken uitkeringsgerechtigde. Ook hier is getracht door middel van de instelling van een negental leeftijdsklassen een sterkere relatie te leggen tussen uitkeringsduur en arbeidsverleden. Als gevolg hiervan treden in vergelijking met het huidige stelsel vooral voor de jongeren belangrijke inkomensconsequenties op. Alleen voor jongeren met een kort arbeidsverleden, zijn op dit ogenblik al zodanige maatregelen getroffen dat deze groep er ten opzichte van de huidige situatie relatief beperkt op achteruitgaat. Anderzijds ondervinden de oudere werkloze uitkeringsgerechtigden die aan de arbeidsverleden-eis voldoen, in latere periodes een inkomensverbetering. Met name voor tweeverdienende uitkeringsgerechtigden is er sprake van een substantiële toeneming van het inkomen, welke in de structurele situatie tussen de 1000 en 1500 gld per maand ligt.

Naar ons oordeel is het redelijk om bij een algemene afweging van uitkeringsrechten tussen jongeren die veelal een beperkt arbeidsverleden hebben, en oudere werklozen die meestal (aanzienlijk) langer hebben gewerkt, de prioriteit in uitkeringsduur te leggen bij de oudere werklozen. Daarbij zij overigens met nadruk opgemerkt dat deze afweging per saldo niet heeft geleid tot een beperking van uitkeringsrechten, maar, zoals ook beoogd, tot een verschuiving van uitkeringsrechten. Bezien we de cijfers uit tabel 5.2, dan blijkt het geheel van maatregelen omtrent de uitkeringsduur in de werkloosheidsregelingen\* te leiden tot een extra uitgave in de structurele situatie van 80 mln.

Anders ligt het met de voorgestelde *halfjaarlijkse niveauperlagings* van de uitkeringen in de loondervingsfase. Hier wordt voor de werkloosheidsregelingen een duidelijke beperking van de uitkeringsrechten bereikt, met ook veelal belangrijk negatieve inkomenseffecten. Bij deze inkomenseffecten kan een tweetal kanttekeningen worden gemaakt. Ten eerste zij opgemerkt dat uit de cijfers blijkt dat de halfjaarlijkse niveauperlagings vooral bij de hogere inkomensniveaus tot substantiële inkomensdalingen leiden. De inkomensniveaus tot modaal ondervinden in het algemeen niet of nauwelijks gevolgen van deze maatregel. In de tweede plaats kan worden gewezen op het feit dat het uiteindelijk resultaat, namelijk het terugbrengen van de uitkering tijdens de loondervingsfase tot het minimumniveau, in het nieuwe stelsel niet verschilt van de huidige situatie. Alleen waar in het huidige stelsel het uitkeringsniveau na de WW/WWV-periode in één keer wordt teruggebracht naar het minimum, wordt in het nieuwe stelsel dit geleidelijk via een aantal halfjaarlijkse stappen gedaan. De inkomensverschillen treden dan ook alleen op in de eerste vijf halfjaarlijkse perioden.

Overigens worden de effecten van de halfjaarlijkse niveauperlagings voor een deel beperkt door de Toeslagenwet. Voor alleenverdienende uitkeringsgerechtigden kan immers de loondervingsuitkering worden aangevuld tot aan het minimumloon. Daarentegen kunnen tweeverdieners geen recht doen gelden op een toeslag\*\*.

Bij de halfjaarlijkse niveauperlagings is ook het *niveau van het voorheen genoten loon* van invloed op een omvang van de inkomenseffecten. Binnen eenzelfde uitkeringsduur zal immers door halfjaarlijkse aanpassingen hetzelfde bovenminimale traject (= afstand uitkering tot het minimumniveau)

\* Bedoeld worden: differentiatie uitkeringsduur: -245 mln; invoering vervolguitering: +520 mln; arbeidsverleden-eis: -260mln; invoering IOW: +65 mln.

\*\* Zoals uit tabel 5.2 kan worden afgelezen, wordt door de werking van de Toeslagenwet het initiële effect van de halfjaarlijkse niveauperlagings van 965 mln beperkt tot 725 mln.

moeten worden overbrugd. Voor lagere inkomens is dit traject uiteraard kleiner dan voor de hogere inkomens. De halfjaarlijkse aanpassingen zullen daardoor voor de lagere inkomens in kleinere stappen verlopen dan voor de hogere inkomens. Op minimumniveau heeft de maatregel per definitie geen effect.

Zijn de voorgaande inkomenseffecten alleen besproken voor de werkloosheidsregelingen, door de *verdiscontering van de werkloosheidscomponent in de WAO* zijn deze maatregelen tevens relevant voor de arbeidsongeschikten met een werkloosheidscomponent. In zoverre is het moeilijk een afgebakend, afzonderlijk inkomenseffect van de verdiscontering te beschrijven, omdat telkens rekening moet worden gehouden met optredende neveneffecten uit hoofde van de aanpassingen in de werkloosheidsregelingen. Worden deze effecten gezamenlijk gezien als het per saldo resultaat van het verdisconteringsvoorstel, dan blijkt uit de voorgaande cijfers dat de verdiscontering tot substantiële inkomenseffecten leidt. Dit is ook niet zo verwonderlijk omdat uit tabel 5.2 kan worden afgeleid dat het grootste gedeelte van de structurele besparing voortvloeit uit de aanpassingen uit hoofde van de verdiscontering.

In de memorie van toelichting bij het verdisconteringswetsontwerp is onzerzijds uitgebreid ingegaan op de motieven die voor de regering aanleiding zijn geweest om tot voornoemde maatregelen te komen. Naar ons oordeel zijn die motieven van dien aard dat de inkomenspolitieke consequenties van de verdisconteringen in een algemene afweging niet onaanvaardbaar zijn. Daarbij zij voorts met nadruk opgemerkt, dat door de voorziene overgangsregelingen de inkomenseffecten voor de oude gevallen in de eerste jaren beperkt zullen zijn. Zoals hierna nog zal worden aangegeven zijn in 1986 nauwelijks inkomenspolitieke consequenties aan de verdiscontering verbonden. De inkomenseffecten van het verdisconteringsvoorstel treden vooral op de meer langere termijn op, waarbij zij gezegd dat, conform de kanttekening bij tabel 5.2, het om verscheidene tientallen jaren kan gaan, voordat de inkomenseffecten voor alle betrokkenen hun structurele niveau hebben bereikt.

Tot slot een afsluitende opmerking over de omstandigheid of de uitkeringsgerechtigde *alleen- of tweeverdiener* is. Uit de voorgaande cijfers komt naar voren dat in overwegende mate de inkomenseffecten voor tweeverdieners hoger uitvallen dan voor alleenverdieners. Dit geldt zowel in positieve als in negatieve zin. Grotere positieve inkomenseffecten treden op voor tweeverdienende uitkeringsgerechtigden in de loondervingsfase. Hebben zij aan de arbeidsverleden-eis voldaan, dan profiteren zij net als de alleenverdienende uitkeringsgerechtigden van de individueel bepaalde, langere uitkeringsduur, terwijl zij in het huidige stelsel in de vergelijkbare bijstandperiode géén uitkering ontvangen. Waar evenwel in het nieuwe stelsel als geheel het minimumbehoefte-aspect meer nadruk krijgt, worden de uitkeringsrechten voor tweeverdieners voordeliger van aard. Hierbij zij bedoeld op het feit dat zij pas na inkomenstoetsing recht hebben op (aanvullende) toeslagen, eveneens na inkomenstoetsing in aanmerking komen voor een IOW-uitkering en uiteindelijk, maar dat verschilt niet van het huidige stelsel, geen aanspraak kunnen maken op de bijstandsverlening.

## **5.8. Inkomenseffecten in 1986**

### *5.8.1. Werkloze uitkeringsgerechtigden*

Zoals eerder uiteengezet in paragraaf 5.5 zullen de uitkeringsgerechtigden die vóór 1 mei 1986 reeds een uitkering genoten, de zgn. oude gevallen, geen inkomenspolitieke gevolgen ondervinden van de stelselwijziging. Voor hen geldt dat de hoogte en de duur van hun uitkering dezelfde blijft als in het huidige uitkeringsstelsel voor de WW en WWV.

Aangezien voor de nieuwe gevallen per 1 mei 1986 het nieuwe stelsel volledig in werking treedt, kunnen deze uitkeringsgerechtigden vanaf die datum 1986 met de structurele gevolgen van de stelselherzienende maatregelen worden geconfronteerd. De inkomensconsequenties in respectievelijk de maanden mei tot en met oktober en november/december zijn voor deze categorie uitkeringsgerechtigden dan ook gelijk aan de effecten zoals die in de voorgaande paragraaf voor de eerste twee halfjaarlijkse perioden in de structurele situatie zijn aangegeven. Daaruit blijkt dat pas een halfjaar na de invoeringsdatum inkomensverschillen kunnen optreden, omdat in het eerste halfjaar de uitkering in de nieuwe situatie gelijk is aan die in de bestaande regeling. Voor de opgekomen gevallen in de maanden mei en juni zal dan de eerste stap in de halfjaarlijkse niveauverlaging plaatsvinden in de laatste twee maanden van 1986. Alleen voor deze laatste twee maanden zullen er inkomenseffecten optreden. Voor slechts een kleine categorie werkloze uitkeringsgerechtigden zal derhalve de stelselherziening sociale zekerheid in 1986 beperkte inkomensconsequenties kunnen hebben. Voor alleenverdienende werklozen op het modale niveau bedragen de inkomenseffecten ongeveer -0,1 procent in 1986 en op het maximumniveau liggen deze effecten tussen -0,1 en -0,5 procent in 1986.

#### *5.8.2. Gedeeltelijk arbeidsongeschikten met een werkloosheidscomponent*

Voor de (gedeeltelijk) arbeidsongeschikten die vóór 1 mei 1986 in verband met de verminderde kans op werk volledig arbeidsongeschikt zijn verklaard, zou opnieuw de mate van arbeidsongeschiktheid vastgesteld moeten worden. De hernieuwde beoordeling voor deze oude gevallen zal in het eerste jaar alleen betrekking hebben op de leeftijdscategorie tot 35 jaar. De uitkeringsduur van de gedeeltelijke WW-uitkering zal voor deze uitkeringsgerechtigden twee maal zo lang zijn als in het nieuwe stelsel met een maximum van 5 jaar. Arbeidsongeschikten vanaf 35 jaar die reeds vóór 1 mei 1986 een WAO/AW-uitkering genoten, worden niet herbeoordeeld.

Als gevolg van deze overgangsregeling zullen de inkomenseffecten in 1986 voor de oude gevallen beperkt blijven tot de leeftijdscategorie jonger dan 35 jaar. Bovendien zal halfjaarlijkse verlaging van de uitkering pas ingaan vanaf het moment van herkeuring. Aangezien het eerste halfjaar het uitkeringspercentage van de (gedeeltelijke) WW-uitkering niet afwijkt van de WAO/AW-uitkering, zullen de inkomenseffecten in 1986 relatief bescheiden zijn. In 1986 zullen namelijk alleen inkomenseffecten optreden voor de oude gevallen die in de maanden mei en juni opnieuw worden beoordeeld. Voor zowel alleenverdieners als tweeverdieners zullen op het modale niveau de inkomenseffecten ongeveer -0,1 % in 1986 bedragen. Voor de hogere inkomensniveaus zullen nauwelijks grotere inkomenseffecten optreden. Op het maximumniveau komen deze effecten uit op ten hoogste -0,2% in 1986.

De nieuwe gevallen, d.w.z. die uitkeringsgerechtigden die ná 1 mei 1986 in aanmerking komen voor een gedeeltelijke arbeidsongeschiktheidsuitkering en een gedeeltelijke werkloosheidsuitkering, ondervinden in 1986 de consequenties van het nieuwe stelsel. Net als hiervoor is opgemerkt voor de werkloze uitkeringsgerechtigden, geldt hier dat de inkomenseffecten in respectievelijk de maanden mei tot en met oktober en november/december als gevolg van de stelselherzienende maatregelen overeenkomen met de eerste twee halfjaarlijkse effecten in de structurele situatie. Aangezien inkomensverschillen pas optreden in het tweede halfjaar zullen alleen de opgekomen gevallen in de maanden mei en juni in 1986 de gevolgen van de stelselherziening ondervinden.

## 5.9. Financiële gevolgen van de verschuivingen in de uitvoering

### 5.9.1. Inleiding

In paragraaf 3.13 van deze toelichting is reeds aangegeven dat de introductie van de nieuwe werkloosheidswet en hiermee het vervallen van de door de gemeenten uitgevoerde WWV zal leiden tot personele verschuivingen. Bij de gemeenten vallen werkzaamheden weg, terwijl gelijktijdig – zij het in mindere mate – extra werkzaamheden ontstaan bij de bedrijfsverenigingen. Aan deze verschuivingen is ook een aantal financiële aspecten verbonden, waarop in het onderstaande nader wordt ingegaan.

### 5.9.2. Huidige situatie

Voor een gedeelte van de kosten van de uitvoering van de WWV ontvangen de gemeenten thans – op declaratiebasis – een vergoeding via de begroting van Sociale Zaken en Werkgelegenheid. Het gaat hierbij in hoofdzaak om de kosten van onderzoek, dat voor de beoordeling van de aanvraag van een uitkering noodzakelijk is (artikel 21, 1e lid) en van heronderzoek, dat van belang is om te beoordelen of het recht op uitkering en de hoogte daarvan, ongewijzigd zijn gebleven (artikel 26, 1e lid). Deze kosten bedragen thans op jaarbasis ruim 100 mln.

Voorts ontvangen de gemeenten – op declaratiebasis – via de begroting van Sociale Zaken en Werkgelegenheid een vergoeding voor de ten laste van gemeenten vallende kosten voor voorzieningen voortvloeiend uit artikel 36 van de WWV, welke zijn gericht op behoud, herstel en bevordering van de arbeidsongeschiktheid (zie ook paragraaf 3.12).

De overige kosten van de uitvoering van de WWV worden thans gefinancierd uit de gemeentelijke algemene middelen. Uit de rapportage van de in paragraaf 3.13 genoemde ambtelijke werkgroep kan worden afgeleid dat het hierbij gaat om een aanzienlijk bedrag. De uitvoeringskosten van de WW voor de bedrijfsverenigingen worden gefinancierd uit de opbrengst van de WW-premies.

### 5.9.3. Situatie na doorvoering van de voorgestelde maatregelen

Structureel vallen de kosten van de uitvoering van de WWV weg. Dit betekent dat voor de begroting van het Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid een verlichting optreedt van ruim 100 mln, terwijl de door de gemeenten ingezette personele middelen vrijvallen, waardoor er – indien deze niet op andere wijze worden aangewend – voor de gemeenten een financiële ruimte kan ontstaan. Deze ruimte ontstaat pas daadwerkelijk als er geen financiële verplichtingen meer ten laste van de gemeenten komen terzake van het hierbij betrokken personeel. De omvang van deze ruimte wordt bepaald door de som van de vervallen personeelskosten voor de uitvoering van de WWV te verminderen met de eveneens vervallen Rijksvergoeding in de kosten van onderzoek en heronderzoek. Aldus berekend bedraagt de financiële ruimte in de structurele situatie ca. 130 mln. Hiertegenover staan extra uitvoeringskosten voor de bedrijfsverenigingen, die worden belast met de uitvoering van de nieuwe werkloosheidswet en de toeslagenwet. Deze extra kosten – ruim 100 mln – vloeien voort uit het feit dat de nieuwe werkloosheidswet in vergelijking met de huidige WW in een gemiddeld aanzienlijk langere uitkeringsduur voorziet.

Naast de consequenties door het wegvallen van de WWV, moeten bij het geheel van financiële gevolgen voor de gemeenten, ook de kosten van de uitvoering van de Rww en IOW worden betrokken. In dit verband is het van belang te constateren dat op korte termijn de voorziene toeneming van de gezamenlijke IOW- en Rww-lasten beperkt blijft tot 205 mln. In zoverre mag worden verwacht dat ook de hiermee samenhangende uitvoeringskosten op korte termijn geen significante wijziging ondergaan.



Op de langere termijn ligt het beeld evenwel genuanceerder. In de sfeer van de werkloosheid treedt volgens de uitkomsten uit tabel 5.2. een vermindering op van de gezamenlijke IOW- en Rww-lasten van 350 mln. Daartegenover staat dat als gevolg van de afschaffing van de verdiscontering van de werkloosheidscomponent structureel een additionele last voor de IOW en Rww ontstaat van 1790 mln. Te zamen met de overige maatregelen resulteert uiteindelijk in de structurele situatie een stijging van de gezamenlijke IOW- en Rww-lasten van ruim 1,4 mld. De hiermee corresponderende toeneming van het bestand zal een niet onbelangrijke verhoging van de uitvoeringskosten voor de gemeenten betekenen.

Zoals evenwel bij de toelichting van tabel 5.2. uitdrukkelijk is opgemerkt, zullen de mutaties in de sfeer van de afschaffing van de verdiscontering pas na verscheidene tientallen jaren hun structurele omvang bereiken, een en ander afhankelijk van de nadere vormgeving van de overgangsmaatregelen. In zoverre ligt het niet in de rede om daar nu reeds bij de personele consequenties rekening mee te houden; deze zullen in een later stadium alsnog aan de orde kunnen komen.

Concluderend kan worden gesteld dat de eerstkomende jaren door de verschillende maatregelen in het kader van de stelselherziening omtrent WWV, Rww en IOW de uitvoeringskosten voor de gemeenten per saldo lager zullen uitvallen. In de overgangsverlagingen moet evenwel niet worden uitgesloten dat naast deze uitgavenverlagingen de gemeenten op beperkte schaal met nadere kosten kunnen worden geconfronteerd. Indien deze zich zullen voordoen, zullen deze voornamelijk voortvloeien uit het feit dat de gemeenten zich zullen moeten instellen op de gewijzigde uitvoeringsstructuur van de werkloosheidsregelingen. Hierbij zij aangetekend dat in de overgangsfase de gemeenten een vergoeding zullen blijven ontvangen voor de kosten van heronderzoek van de zg. 'ex-WWV'ers', dat wil zeggen van de categorie uitkeringsgerechtigden die bij de invoering van onderhavig wetsvoorstel een WWV-uitkering van de gemeente ontvangen en niet worden teruggeleid naar de bedrijfsverenigingen. Met betrekking tot de totale omvang van de financiële ruimte, die voor de gemeenten ontstaat, is op 6 juni 1985 advies gevraagd aan de Raad voor de gemeentefinanciën.

In het advies dat op 22 juli 1985 is uitgebracht plaatst de raad ten aanzien van de door ons veronderstelde ruimte de volgende kanttekening. De financiële ruimte welke voortvloeit uit een vermindering van uitvoeringskosten tengevolge van de verschillende maatregelen in het kader van de stelselherziening omtrent WWV, Rww en IOW, wordt door het kabinet, met een verwijzing naar de rapportage van de in paragraaf 3.13 genoemde ambtelijke werkgroep (WICUS), aanzienlijk geacht. De Raad merkt op dat een belangrijke factor in de raming van deze ruimte wordt genoemd door de relatieve omvang van de werkzaamheden per WWV-cliënt ten opzichte van de Rww-cliënt. De Raad geeft in zijn advies aan van oordeel te zijn dat het tijdsbeslag en de apparaatskosten verbonden aan de behandeling van een WWV- respectievelijk Rww-cliënt, voor de gemeenten in de huidige situatie niet substantieel uiteenlopen. Voorts is de Raad van oordeel dat de apparaatskosten per Rww-cliënt na de stelselherziening hoger zullen zijn dan daarvoor, hetgeen veroorzaakt wordt door het overigens in beperkte mate bij de intake van nieuwe cliënten additioneel verzamelen van gegevens, welke bij het huidige sociaal zekerheidsstelsel reeds beschikbaar zijn in de WWV-fase.

In tegenstelling met de Raad zijn wij van oordeel dat de apparaatskosten per Rww-cliënt zowel voor als na invoering van de stelselherziening gelijk zullen zijn. Immers het verzamelen van de gegevens, die door het wegvallen van de WWV gaan ontbreken, heeft slechts betrekking op de nieuwe instroom van cliënten en niet op het totale bestand.

Voorts zijn deze gegevens slechts van marginale aard, aangezien in de huidige situatie bij de bepaling van het recht op en de omvang van een WWV-uitkering in tegenstelling tot de ABW, waaronder begrepen de Rww, factoren als burgerlijke staat, woon-leefsituatie en eigen middelen géén rol

spelen. Als daarbij tevens betrokken wordt dat de concentratie van langdurig werklozen binnen de Rww zal toenemen kan zich zelfs een werkverlichting per cliënt voordoen, vanwege het effect dat uitgaat van een relatief minder muterend bestand. In zijn advies stelt de Raad dat de door ons veronderstelde ruimte voor een groot deel betrekking heeft op kosten welke kunnen worden getypeerd als overhead, huisvesting e.d. Hij is van mening dat er voor bedoeld deel geen sprake is van vrijvallende middelen en dat dit op termijn evenmin aannemelijk is gelet op de situatie bij de gemeentelijke sociale diensten en afdelingen. Deze conclusie van de Raad is in relatie met de door ons voorgestane beleidsintensivering op het terrein van bestrijding van misbruik en oneigenlijk gebruik juist.

In dat geval zullen de kosten van overhead, huisvesting e.d. nauwelijks verminderen, aannemende dat de vrijvallende personele- en financiële middelen voor dit doel daadwerkelijk door de gemeenten worden ingezet.

Mede op grond van de hierboven genoemde overwegingen kan thans worden geconcludeerd dat de aanvankelijk berekende financiële ruimte van f 170 mln moet worden bijgesteld met behulp van dezelfde formules zoals gehanteerd in de WICUS-rapportage. Omdat in de WICUS-rapportage gerekend is met een bestandsontwikkeling bij gemeenten bij invoering van de stelselherziening waarbij nog geen rekening is gehouden met de in de Invoeringswet vastgelegde teruggeleiding van WWV-gerechtigden van 57,5 jaar en ouder naar de bedrijfsverenigingen alsmede met de gevolgen van de IOW, dienen de berekeningen te worden aangepast. Aldus aangepast kan thans de totale omvang van de financiële ruimte die voor de gemeenten ontstaat, als volgt worden bepaald.

Met de gemeentelijke uitvoering van de WWV zijn thans circa 4300 ambtenaren belast. De hiermee verbandhoudende personele kosten bedragen circa 230 mln per jaar, welke ten laste van de gemeenten komen. Voor de daarin begrepen kosten van onderzoek en heronderzoek ontvangen de gemeenten op declaratiebasis een vergoeding van het Rijk ter grootte van circa 100 mln per jaar. Macro gezien komt thans 130 mln als personeelskosten voor de uitvoering van de WWV ten laste van de gezamenlijke gemeenten, welke bij het vervallen van deze wettelijke taak voor de gemeenten vrijvallen.

Vervolgens zal binnen een tijdsbestek van circa 5 jaar als gevolg van de stelselherziende maatregelen de omvang van de gezamenlijke Rww- en IOW-bestanden ten opzichte van het huidige Rww-bestand afnemen. De hieruit voortvloeiende structurele vermindering van de gemeentelijke apparaatskosten bedraagt circa 60 mln per jaar.

Hierbij is voornamelijk de opheffing van de verdiscontering van de werkloosheidscomponent in de arbeidsongeschiktheidsregelingen buiten beschouwing gelaten. Samenvattend kan de totale omvang van de financiële ruimte in de sfeer van de personele uitvoeringskosten die bij de gemeenten ontstaat als gevolg van de stelselherziening sociale zekerheid, worden gesteld op 190 mln per jaar.

Zoals in paragraaf 3.12 reeds is aangegeven is een wijziging van artikel 36 WWV thans in voorbereiding. Wat de financiering betreft heeft het kabinet – zulks in overeenstemming met het eindbericht van de Commissie vereenvoudiging en vermindering van overheidsregelingen – gekozen deze via de begroting van Sociale Zaken en Werkgelegenheid te laten verlopen, waarbij gelden aan gemeenten worden uitgekeerd afhankelijk van aantallen plaatselijke werklozen.

#### *5.9.4. Financiële afwikkeling*

In paragraaf 3.13 is als een van de mogelijkheden om de personele gevolgen voor de gemeenten op te vangen genoemd een beleidsintensivering op het terrein van bestrijding van misbruik en oneigenlijk gebruik in het kader van de ABW. Daar is reeds geconstateerd dat het hierbij gaat om

een afweging die in ander verband moet plaatsvinden, waarover overleg zal worden gevoerd met de gemeenten. Op een eventuele concrete invulling van deze beleidsintensivering wordt in de onderhavige toelichting dan ook niet nader ingegaan. Deze beleidsintensivering kan worden gefinancierd uit de financiële ruimte van 190 mln op jaarbasis, die voor de gemeenten ontstaat, zoals aangegeven in paragraaf 5.93. Daarnaast zullen ook de eerder genoemde nadere kosten in de overgangsfase uit deze bij de gemeenten vrijvallende financiële ruimte moeten worden gefinancierd.

Gezien de door ons voorziene financiële ruimte bij de gemeenten als gevolg van het wegvallen van de WWV-taak en de uit de stelselherziening voortvloeiende vermindering van het Rww/LOW-bestand t.o.v. het huidige Rww-bestand, is mede gelet op het natuurlijk verloop binnen het personeelsbestand van de gemeentelijke sociale diensten en afdelingen geen directe aanleiding om een wachtgeldvoorziening te treffen voor de opvang van de eventueel optredende wachtgeldverplichtingen bij gemeenten.

De Raad voor de gemeentefinanciën komt het voor dat de wachtgeldkosten, die de gemeenten voor het overtollig geworden personeel zullen moeten maken, door het Rijk dienen te worden vergoed. Als argumentatie geeft de Raad daarbij aan, dat de centrale overheid als initiator van de stelselherziening ook verantwoordelijk is voor de daaruit voortvloeiende financiële consequenties en dat deze niet mogen worden afgewenteld op de gemeenten.

Wij zijn van mening dat de betrokkenheid van het Rijk hierbij alleen aan de orde kan zijn ten aanzien van het personeel waarvoor thans door het Rijk op basis van declaraties een doeluitkering van circa 100 mln per jaar aan de gemeenten wordt verstrekt in het kader van de WWV. Daarbij zijn wij voorts van mening dat hierbij tevens de positieve effecten voor de gemeenten betrokken moeten worden, voorzover deze eveneens rechtstreeks voortvloeien uit de door ons geïnitieerde wijziging.

De in paragraaf 5.9.3 aangegeven financiële ruimte in de sfeer van de apparaatskosten, is het saldo van de positieve effecten, na aftrek van de negatieve effecten, voor de gemeenten.

Hierbij is afgezien om dit per saldo optredende positieve effect voor de gemeenten in de sfeer van het gemeentefonds met de gemeenten te verrekenen, doch de hiermee verband houdende middelen ter beschikking van de gemeenten te laten, zodat de gemeenten deze kunnen inzetten voor de door ons beoogde beleidsintensivering op het terrein van bestrijding en oneigenlijk gebruik in het kader van de ABW. Hierdoor blijven de gemeenten beschikken over de benodigde personele capaciteit en de daarvoor benodigde financiële middelen.

Terzake van de rijksvergoeding van de apparaatskosten WWV voor onderzoek en heronderzoek kan worden verondersteld dat als gevolg van de stelselherzienende maatregelen de declaratiegrondslag na invoering van de stelselherziening drastisch beperkt wordt, nl. in het eerste jaar globaal tot 1/3 van het huidige bedrag en vervolgens binnen twee jaar volledig vervallen is. Hierdoor kan op gemeentelijk niveau een tijdelijke lastenverzwaring optreden, als gevolg van de in de tijd optredende discrepantie tussen de verminderde doeluitkering ten opzichte van de daarmee gepaard gaande aanpassing van het personeelsbestand. Derhalve zullen wij ten aanzien van deze doeluitkering een overbruggingsregeling invoeren. Deze overbruggingsregeling beoogt een afbouw van de doeluitkering van f 100 mln in vier jaar tot nul. Door deze regeling in samenhang met het natuurlijk verloop van het personeel binnen de gemeentelijke sociale diensten wordt aan de bezwaren van de Raad voor de gemeentefinanciën en de VNG tegemoetgekomen.

Uitgaande van de door de WICUS gehanteerde gemiddelde personeelskosten en de omvang van het totale personeelsbestand bij de GSD'en kan de als gevolg van natuurlijk verloop optredende vermindering van kosten geraamd worden op ten minste 25 mln, welke bij het onvervuld laten voor de gemeenten vrijvallen.

Door het ontstaan van extra arbeidsplaatsen bij de bedrijfsverenigingen zal het natuurlijk verloop bij de GSD'en tijdelijk toenemen. Het van de GSD'en afkomstige personeel zal op grond van de bij hen aanwezig geachte materiedeskundigheid een natuurlijke voorsprong hebben bij de vervulling van deze arbeidsplaatsen. Door middel van zijn brief van 26 februari 1985 heeft de kring van directeuren van bedrijfsverenigingen bovendien de intentie uitgesproken om binnen de mogelijkheden van de interne personele situatie aan geschikte medewerkers van gemeenten een voorkeurspositie te geven boven andere externe sollicitanten als er, door de nieuwe werkloosheidsregeling, plaatsingsmogelijkheden ontstaan voor nieuwe medewerkers. Hiermede is bij de bepaling van de omvang van de kostenfactor van het natuurlijk verloop geen rekening gehouden. Daarnaast wordt door de Rijksconsulenten Sociale Zekerheid thans geconstateerd dat in toenemende mate gemeenten – vooruitlopend op de voorgenomen stelselherziende maatregelen – reeds hebben geanticipeerd op de te verwachten vermindering van de werkdruk bij de sociale diensten door een terughoudend aanstellings- en herbezettingsbeleid te voeren. Tezamen met deze en de in paragraaf 3.13.2 van de toelichting genoemde mogelijkheden kunnen met deze overbruggingsregeling naar ons oordeel gedwongen ontslagen bij de gemeenten geheel worden voorkomen.

Met betrekking tot de apparaatskosten voor de Rww- en IOW-cliënten merkt de Raad voor de gemeentefinanciën in zijn advies op dat deze kosten via het Gemeentefonds aan de gemeenten moeten worden vergoed. In het onderhavige wetsvoorstel wordt deze lijn ook gevolgd, het kent geen specifieke vergoeding voor apparaatskosten. De bekostiging van de apparaatskosten bij de IOW geschiedt op gelijke wijze als bij de ABW. In dit verband merken wij op dat thans geen uitspraken mogelijk zijn over de verdeling van de werkloosheid binnen het arbeidsongeschiktheidsbestand na het bereiken van de structurele situatie, d.w.z. wanneer de in het kader van de afschaffing van de verdiscontering voorgestelde overgangsregeling haar betekenis heeft verloren. Het gaat hierbij om verscheidene tientallen jaren.

Dit betekent dat het onmogelijk is om op dit moment een betrouwbare prognose te geven omtrent het aantal gedeeltelijk arbeidsongeschikten dat aanvullend beroep op de ABW dan wel de IOW zal kunnen doen. In ieder geval zal door de werking van de middelentoets het aantal personen dat beroep zal kunnen doen op een uitkering ingevolge deze wetten geringer zijn dan het aantal arbeidsongeschikten.

Vooralsnog bestaat er dus geen enkele zekerheid dat de uit de afschaffing van de verdiscontering te verwachten toename van het ABW- en IOW-bestand er toe zal leiden dat de extra uitvoeringskosten voor de gemeenten in de structurele situatie hoger zullen zijn dan thans. Dit te meer gelet op de financiële ruimte voor gemeenten van 190 mln, die als gevolg van de stelselherziening ontstaat.

Aangezien er dus geenszins vanuit moet worden gegaan dat de uitvoeringskosten voor de gemeenten in de structurele situatie per saldo hoger zullen zijn is een uitspraak over een eventuele schadeloosstelling niet aan de orde.

De extra uitvoeringskosten van 100 mln voor de bedrijfsverenigingen zullen via de premieheffing voor de nieuwe werkloosheidswet moeten worden opgebracht. Daartegenover zal het bedrag van ruim 100 mln op de begroting van Sociale Zaken en Werkgelegenheid worden geschrapt.

## **6. ARTIKELSGEWIJZE TOELICHTING**

### *Artikel I*

Dit artikel bevat enige definities die, voor zover daaraan behoefte bestond, in de huidige werkloosheidsregelingen ook reeds waren opgenomen.



## Artikel 2

Dit artikel komt materieel overeen met artikel 2 van de huidige Werkloosheidswet (WW) en met in de overige werknemersverzekeringswetten voorkomende bepalingen.

In het tweede lid zijn de –overbodige – woorden «ten opzichte van de werkgever en de bemanning» geschrapt. De samenhang tussen de leden 1 en 2 maakt voldoende duidelijk dat degene die aan boord van een schip woont, geacht moet worden in Nederland te wonen.

## Artikel 3

Dit artikel geeft aan wie in de zin van de wet werknemer is. Ten opzichte van artikel 3 van de WW is de zinsnede «jonger dan 65 jaar» toegevoegd. Deze toevoeging verandert niets aan de inhoud van het huidige werknemersbegrip. Dat iemand die 65 jaar of ouder is geen werknemer is, staat nu reeds in de WW, zij het op verschillende, minder in het oog lopende plaatsen.

Het tweede, derde en vierde lid vormen inhoudelijk geen verandering ten opzichte van de WW. Er zijn enkele veranderingen van uitsluitend terminologische aard aangebracht.

## Artikel 4

*Eerste lid.* Hier wordt aangeduid welke arbeidsverhoudingen, naast de «normale» dienstbetrekking, als dienstbetrekking worden beschouwd.

Onderdelen a tot en met f: Afgezien van enkele veranderingen van terminologische aard is er geen wijziging ten opzichte van de WW.

Onderdeel g: Dienstplichtige militairen en personen die vervangende dienst vervullen hebben nu alleen recht op uitkering krachtens de Wet Werkloosheidsvoorziening (WWV). Zij worden in dit wetsvoorstel onder de kring van verzekerden gebracht. Hierbij zij opgemerkt dat in vergelijking met de overige in dit lid genoemde categorieën personen hun arbeidsverhouding van een andere orde is. Veeleer is hier sprake van een bijzondere verhouding tot de overheid. Uit oogpunt van wetssystematiek is echter de term arbeidsverhouding gebruikt. Met betrekking tot deze groep personen wordt overigens verwezen naar paragraaf 3.3.3. van het algemeen deel van deze memorie.

*Tweede en derde lid.* Hier is geen sprake van een wijziging ten opzichte van de WW. Aangezien alle bepalingen van procedurele aard in één hoofdstuk bij elkaar zijn geplaatst, is de bepaling dat tussen de minister en Minister van Financiën overeenstemming dient te bestaan omtrent te stellen regels met betrekking tot het eerste lid, onderdeel a en b, verplaatst naar het negende hoofdstuk van de nieuwe Werkloosheidswet.

## Artikel 5

Dit artikel komt overeen met de desbetreffende bepaling in de WW, met dien verstande dat is vervallen de bepaling dat als dienstbetrekking wordt beschouwd de arbeidsverhouding van degene, die een scholings- of omscholingscursus volgt. Deze bepaling is overbodig geworden. Op grond van deze bepaling was tot 1 augustus 1983 de arbeidsverhouding van degene die een opleiding volgt aan een Centrum voor Vakopleiding van Volwassenen aangewezen. Met ingang van die datum is bij koninklijk besluit van 28 juli 1983 (Stb. 373) geregeld dat een dergelijke opleiding met behoud van WW-uitkering wordt gevolgd.

## Artikel 6

Dit artikel is ontleend aan artikel 6 WW. Aangewezen wordt welke arbeidsverhoudingen niet als dienstbetrekking worden beschouwd. In onderdeel a wordt de bestaande uitzondering van de verzekeringsplicht ingevolge artikel 6, eerste lid, onderdeel a, van de WW gecontinueerd van de ministers, genoemd in artikel 2, tweede lid, onderdeel a, van de Ambtenarenwet 1929 en – in verband met het bepaalde in artikel 4 van de wet van 25 januari 1951 (Stb. 24) – de staatssecretarissen.

In onderdeel b wordt de bestaande uitzondering van de verzekeringsplicht ingevolge artikel 6, eerste lid, onderdeel b, van de WW gecontinueerd voor de vrijwilligers, die al dan niet tegen loon werkzaamheden verrichten bij een gemeentelijke brandweer. De in de bestaande redactie van vorenbedoelde bepalingen in de WW voorkomende zinsnede in geval de werkzaamheden bij de gemeentelijke brandweer worden verricht «krachtens oproeping ingevolge de artikelen 226 en 227 der Gemeentewet» is niet overgenomen, omdat die artikelen zijn vervallen bij de wet van 5 maart 1977 (Stb. 162). Het bepaalde in onderdeel c is reeds toegelicht in paragraaf 3.3.4. van het algemeen deel van deze memorie.

In artikel 6, eerste lid, onderdeel a en b, van de WW zijn voorts nog van de verzekeringsplicht van die wet uitgezonderd: overheidspersoneel, dienstplichtige militairen, andere militairen en para-militaire groeperingen. Deze uitzonderingen zijn niet overgenomen in het hier toegelichte artikel. Hieromtrent moge het volgende worden opgemerkt.

Wat betreft het overheidspersoneel (waartoe ook de beroepsmilitairen worden gerekend) kan worden verwezen naar de gegeven toelichting in paragraaf 3.3.2. van het algemeen deel van deze memorie. Evenals onder vigeur van de WW nemen de para-militaire groeperingen in het kader van de voorgestelde werkloosheidsverzekering dezelfde positie in als de beroepsmilitairen. De positie van de dienstplichtige militairen en van de personen die vervangende dienst vervullen is reeds aan de orde gekomen in het algemeen deel van deze memorie van toelichting en in de toelichting op artikel 4.

## Artikel 7

Voor de toelichting moge worden verwezen naar paragraaf 3.3.2 van het algemeen deel van deze toelichting.

## Artikel 8

*Eerste lid.* Dit behoeft geen nadere toelichting. De WW bevat deze regeling ook.

*Tweede lid.* De belangstelling om zich als zelfstandig ondernemer te vestigen is de laatste jaren, mede onder invloed van de grote werkloosheid, gestegen. De positieve effecten op de werkgelegenheid die daarvan het gevolg kunnen zijn, hebben ertoe geleid dat verschillende initiatieven zijn ontwikkeld zowel van overheidswege als van particuliere zijde om mensen behulpzaam te zijn bij de start van een zelfstandig bedrijf of beroep. Dit heeft geresulteerd in een wijziging van de Rijksgroepsregeling zelfstandigen (Stb. 1985, 146) op grond waarvan een beginnende zelfstandige gedurende een bepaalde periode aanspraak op een uitkering krachtens die regeling kan maken. Degene, die als zelfstandige werkzaamheden gaat verrichten zou direct of na korte tijd zonder nadere voorziening de werknemersstatus kunnen verliezen en kan in een later stadium geen recht op uitkering meer doen gelden.

Het tweede lid geeft thans de voorziening dat de persoon die als beginnende zelfstandige aanspraak kan maken op uitkering krachtens de Rijksgroepsregeling zelfstandigen de status van werknemer herkrijgt, indien hij er binnen 1/2 jaar niet in slaagt zich als zelfstandig ondernemer te handhaven.

Het herkrijgen van de werknemersstatus wordt gebonden aan de aanspraak op RZ-uitkering als beginnende ondernemer.

De Sociale Verzekeringsraad (SVr) en de Adviescommissie Werkloosheidsvoorziening van de Sociaal-Economische Raad hebben in eerste adviezen van 21 juni 1982 en 15 augustus 1984 omtrent deze voorziening de opvatting naar voren gebracht dat de inkomenshulp een wettelijke basis dient te vinden in een specifiek op zelfstandigen gerichte regeling, waarbij de inkomenshulp onder één noemer wordt gebracht. Dit teneinde de verbrokkelde uitvoeringspraktijk die op dit punt bestaat te beëindigen. Voorts zou de garantie gegeven moeten worden dat bij een mislukte poging van een werknemer om zich als zelfstandige te vestigen, het werknemerschap herkregen zou worden. Dit lid strekt daartoe.

Zodra de persoon zijn werknemerschap herkrijgt volgt uit de volgende bepalingen van de wet da hij, mits hij overigens voldoet aan de ter zake gestelde voorwaarden, recht op uitkering heeft.

*Derde lid.* De bedrijfsvereniging kan verder het werknemerschap hergeven, indien de werkzaamheden, niet in dienstbetrekking vervuld, korte tijd, te weten korter dan drie maanden, hebben geduurd en het tweede lid geen toepassing kan vinden.

#### *Artikel 9*

Deze bepaling is inhoudelijk gelijk aan die van de WW. Gelet op de begripsbepalingen in artikel 1 is de werkgever of een natuurlijk persoon of een lichaam en deze begrippen zijn dan ook genoemd in plaats van het in de WW gebezigde begrip «degene».

#### *Artikel 10*

Afgezien van de uitbreiding van de kring van verzekerden met dienstplichtige militairen en personen die vervangende dienst vervullen, wier werkgever respectievelijk de Minister van Defensie en de Minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid is, is er geen sprake van inhoudelijke wijzigingen ten opzichte van de WW.

#### *Artikel 11*

Het eerste lid is gelijk aan het bij de wet van 3 april 1985 (Stb. 201) in de WW ingevoerde artikel 9a dat beoogt voor de bij die wet per 1 mei 1985 ingevoerde premiebetaling over ziekengeld, de bedrijfsvereniging als premieplichtige werkgever aan te wijzen.

Nu in dit wetsvoorstel mede wordt beoogd uitkeringsgerechtigden ingevolge de Werkloosheidswet ook premieplichtig te doen zijn voor die wet moet in die gevallen ook de bedrijfsvereniging als werkgever worden aangewezen. Het tweede lid strekt daartoe.

Voorts wijst dit lid de bedrijfsvereniging die de betalingsverplichting van een werkgever op grond van hoofdstuk IV van deze wet heeft overgenomen en terzake uitkering verstrekt, aan als werkgever met het oog op premieheffing over die uitkering.

#### *Artikel 12*

Dit artikel behoeft geen nadere toelichting. Deze bepaling komt overeen met het bepaalde in artikel 10 van de WW, met dien verstande dat de in het tweede lid vereiste overeenstemming met de Minister van Financiën in het hoofdstuk «Bepalingen van procedurele aard» is vastgelegd.

#### *Artikel 13*

Dit artikel komt overeen met het bepaalde in artikel 11 van de WW. Het stellen van nadere regels omtrent de genoemde verplichting van de werkgever is niet nodig gebleken en de desbetreffende delegatiebepaling van de WW is dan ook niet overgenomen.

#### Artikel 14

*Eerste en derde lid.* De in deze wet voor de definiëring van het loonbegrip gekozen aansluiting bij de Coördinatiewet Sociale Verzekering is in de eerste plaats van belang voor de premieheffing. Voor wat dit punt betreft is vanzelfsprekend aangesloten bij de WW en wel omdat in de andere sociale werknemersverzekeringen voor de premieheffing en ook als startpunt voor de dagloonvaststelling het loonbegrip van de Coördinatiewet wordt gehanteerd.

In de WW is in het desbetreffende artikel een bepaling opgenomen, op grond waarvan ziekengeld wordt gelijkgesteld met loon. Dit om premiebetaling over ziekengeld mogelijk te maken. Aangezien thans in de Invoeringswet wordt voorgesteld de Coördinatiewet zodanig te wijzigen dat ziekengeld en ook de WW-uitkering als loon in de zin van die wet wordt beschouwd, is deze bepaling in de nieuwe wet niet opgenomen.

*Tweede lid.* Een definitie in de wet van een eensluitend begrip minimumloon is nodig, omdat zowel voor de halfjaarlijkse vermindering van de loongerelateerde uitkering als voor de vaststelling van de vervolguitkering het minimumloon een rol speelt. Hierbij is aangesloten bij de dagbedragen, genoemd in de Wet minimumloon en minimumvakantiebijslag. Aangezien de minimumbescherming voor jongeren op lagere bedragen is vastgesteld, geldt voor beneden 23-jarigen ook hier een lagere maatstaf. De koppeling aan het wettelijk minimumloon impliceert, dat bij wijziging van de wettelijke minimumloonbedragen ook de in dit wetsvoorstel op het minimumloon gebaseerde of met toepassing van het minimumloon berekende uitkeringen wijziging ondergaan.

#### Artikel 15

Dit artikel geeft de toelatingscriteria voor het recht op uitkering aan. Deze toelatingscriteria staan vermeld in de artikel 16 en volgende. Als eerste criterium geldt werkloosheid. Voor de toegang tot de verzekering vormt het niet-onvrijwillige karakter van de werkloosheid geen belemmering. Wel heeft verwijtbare werkloosheid consequenties voor de hoogte en/of de duur van de uitkering. Verwezen zij in dit verband naar de artikel 24 en volgende. Net als thans op grond van de WW en de WWV het geval is, kan sprake zijn van gehele of gedeeltelijke werkloosheid en van werkloosheid al dan niet ten gevolge van ontslag uit de dienstbetrekking. Deze facultatieve vermeldingen, zoals die in het eerste lid van artikel 21 van de WW voorkomen, achten wij overbodig bij het vermelden van het begrip voor de toelating tot het recht op uitkering.

In verband met onder meer de aftrek van inkomsten uit tegenwoordige arbeid en de vaststelling van de hoogte van de uitkering is echter wel noodzakelijk te vermelden in hoeverre sprake is van vermindering c.q. eindiging van werkloosheid. Artikel 20 geeft aan wanneer werkloosheid geheel of gedeeltelijk eindigt. Voorts wordt verwezen naar paragraaf 3.4.2. van het algemeen deel van deze memorie.

#### Artikel 16

*Eerste lid.* In dit lid wordt het begrip werkloosheid nader gedefinieerd, zoals in paragraaf 3.4.2. van deze memorie werd vermeld.

De definitie in het eerste lid van het artikel bevat een globale omschrijving van de in de jurisprudentie van de CRvB voorkomende algemene aspecten. Dit geldt met name voor het 5 uren-criterium en het beschikbaarheidsvereiste. Voor de vaststelling of iemand werkloos is, is niet overgenomen het vereiste «dat geen sprake is van productieve arbeid in normale omvang». De redenen daarvoor zijn vermeld in paragraaf 3.4.2. van deze memorie. Voor de vraag of en in hoeverre de na de ontstane werkloosheid aangevangen arbeid of werkzaamheden de omvang van de werkloosheid en de hoogte van de uitkering beïnvloeden zij verder verwezen naar de toelichting bij de artikelen 20, 35 en 79 en volgende.



Daarnaast zijn enkele verzachtingen aangebracht en is op nog enkele punten afgeweken van de jurisprudentie zoals blijkt uit paragraaf 3.4.2. van het algemeen deel van deze memorie. De eisen genoemd in onderdeel a, te weten: tenminste 5 arbeidsuren per week verliezen of ten minste 50% van de arbeidsuren per week, werken niet cumulatief. Het is voldoende indien de werknemer aan één van beide eisen voldoet. In de sfeer van de betaling is een regeling opgenomen die beoogt te voorkomen dat verwaarloosbare bedragen (een theoretisch geval: een uur werken per week wordt teruggebracht tot een half uur werken per week, waardoor in beginsel recht op uitkering ontstaat) moeten worden uitbetaald.

Het in de jurisprudentie van de CRvB voorkomende onderscheid tussen arbeid buiten en binnen de normale arbeidsuren is niet overgenomen. Dit onderscheid speelt bij de beoordeling van de werkloosheid dan ook geen rol meer.

Het beschikbaarheidsvereiste, genoemd in onderdeel b, is afkomstig uit de jurisprudentie van de CRvB. Volgens die jurisprudentie gaat het bij het werkloosheidsbegrip om objectieve beschikbaarheid (CRvB 10-6-1976, RSV 1976, 299). De werknemer dient in staat en bereid te zijn om werk te aanvaarden. Bij onvoldoende subjectieve bereidheid bestaat in beginsel wel recht op uitkering, maar er kan een sanctie getroffen worden. Volgens de jurisprudentie van de CRvB moet de beschikbaarheid in beginsel gericht zijn op arbeid gedurende de normale arbeidstijd. Dat neemt niet weg dat men ook passende arbeid in deeltijd behoort te aanvaarden. Men moet dan wel blijven uitzien naar passend werk gedurende de normale arbeidstijd.

Op het beginsel van deze maximale beschikbaarheid worden wel uitzonderingen toegelaten. Uitzonderingen kunnen bestaan in bijzondere omstandigheden, zoals zorg voor kleine kinderen, en in geval de werknemer in een gangbaar arbeidspatroon in deeltijd heeft gewerkt.

Verwezen moge worden naar CRvB 29-4-1974, RSV 1974, 359; 359; CRvB 16-3-1978, RSV 1978, 240; CRvB 10-8-1978, RSV 1978, 348.

In de richtlijnen van de SVr is ten behoeve van de bedrijfsverenigingen aangegeven wat onder een gangbaar arbeidspatroon moet worden verstaan. Deze richtlijnen zijn niet binden en wijken op een aantal punten af van de jurisprudentie.

Teneinde duidelijkheid op dit punt te verschaffen zullen bij algemene maatregel van bestuur op grond van het derde lid nadere regels worden gesteld ter invulling van het beschikbaarheidsvereiste.

*Tweede lid.* Zoals uit het eerste lid blijkt moet sprake zijn van verlies van een aantal arbeidsuren per week. Zonder nadere bepaling zou dit er toe leiden dat wanneer iemand bijvoorbeeld 30 uren per week placht te werken, doch bij toeval een maand 36 uren per week werkt, bij verlies van die 6 uren sprake is van werkloosheid. In verband hiermee bepaalt dit lid dat het verlies aan arbeidsuren wordt gemeten over 26 weken.

Voor de berekening van het gemiddeld per week gewerkte aantal uren moet daarbij uitgegaan worden van de laatste 26 weken onmiddellijk voorafgaand aan de werkloosheid van de werknemer. Op grond van het derde lid kan evenwel worden bepaald dat een kortere of langere periode geldt. Dit is bijvoorbeeld van belang in verband met het tweede en vierde lid van artikel 17. Het moet daarbij allereerst gaan om verzekeringsplichtige arbeid. Onbeloonde werkzaamheden (bijvoorbeeld arbeid in de sfeer van het vrijwilligerswerk) worden voor de bepaling van het aantal verloren arbeidsuren buiten beschouwing gelaten.

Voorts worden werkzaamheden verricht in de uitoefening van een bedrijf of zelfstandige uitoefening van een beroep ook in aanmerking genomen voor de vaststelling van de vraag of sprake is van werkloosheid. Als bijvoorbeeld iemand overwegend werkzaam is als zelfstandige en daarnaast een kleine dienstbetrekking vervult, zou het verliezen van de dienstbetrekking altijd tot werkloosheid leiden ingeval de andere werkzaamheden niet in aanmerking worden genomen. Teneinde een voor een ieder zo gelijk mogelijke bepaling van werkloosheid te bewerkstelligen, te weten een

minimumverlies aan (betaalde) werkzaamheden, worden de werkzaamheden in de uitoefening van een bedrijf of zelfstandige uitoefening van een beroep tevens in aanmerking genomen.

*Derde lid.* Het derde lid biedt de mogelijkheid op een aantal punten, van belang voor het werkloosheidsbegrip, nadere regels te stellen.

Onderdeel a biedt de mogelijkheid daartoe met betrekking tot het verlies aan arbeidsuren. Hierbij wordt gedacht aan de situatie dat de werknemer kort op elkaar volgend een aantal arbeidsuren verliest, doch telkens minder dan 5 uur c.q. 50% van die arbeidsuren per week. Een dergelijk verlies aan arbeidsuren binnen een bepaalde periode zou onder bepaalde voorwaarden bij elkaar geteld moeten kunnen worden.

Onderdeel b biedt de mogelijkheid nadere regels te stellen met betrekking tot de periode voor de berekening van het aantal gewerkte arbeidsuren voor bijzondere groepen of beroepscategoriën met een afwijkend patroon. Deze periode kan zowel korter als langer dan 26 weken zijn, afhankelijk van de aard van het arbeidspatroon.

Onderdeel c betreft de beschikbaarheid voor arbeid. Nader aangegeven zal moeten worden in welke mate men beschikbaar zou moeten zijn. Zoals bij het eerste lid vermeld zou men zich in beginsel voor een volledige werkweek beschikbaar moeten stellen. Voor personen die in deeltijd hebben gewerkt, of dat voor de toekomst willen, gaan de gedachten uit naar een regeling die aansluit bij de SVr-richtlijnen.

Deze komen op het volgende neer:

- ex-deeltijdwerkers, die in een gangbaar arbeidspatroon werkten, kunnen zich onbeperkt in dezelfde mate als in dat arbeidspatroon voor de arbeidsmarkt beschikbaar blijven stellen;

- ex-deeltijdwerkers, die in een niet-gangbaar arbeidspatroon werkten, moeten die arbeid 2 jaar hebben verricht, om zich in dezelfde mate als voorheen beschikbaar te kunnen blijven stellen; de bedrijfsverenigingen zijn bevoegd te beslissen, hoelang de beperkte beschikbaarstelling van de hier bedoelde groep kan voortduren;

- personen, die voorheen niet in deeltijd hebben gewerkt, kunnen zich onbeperkt beschikbaar stellen voor deeltijdarbeid in een gangbaar arbeidspatroon indien zich bijzondere omstandigheden (in de praktijk veelal: het verzorgen van kinderen) voordoen.

- onder een gangbaar arbeidspatroon wordt verstaan arbeid op tenminste 2 hele of 4 halve dagen per week, op uren die in de bedrijfstak gebruikelijk zijn en een arbeidspatroon van minder dan 2 hele of 4 halve dagen per week, mits de omvang waarin en de uren waarop wordt gewerkt, in de betreffende bedrijfstak gebruikelijk is.

Op grond van deze richtlijnen van de SVr is het thans in beginsel niet mogelijk, dat personen, die voorheen niet in deeltijd hebben gewerkt, zich voor deeltijdarbeid beschikbaar stellen, behoudens bijzondere omstandigheden.

Stelt een werknemer zich uitsluitend voor deeltijdarbeid beschikbaar, dan raakt hij volgens de huidige regels de gehele werkloosheidsuitkering kwijt. Met het oog op het bevorderen van herverdeling van arbeid – betaald en onbetaald – is dit ongewenst. Het maken van een keus voor deeltijdarbeid wordt hierdoor bemoeilijkt. Ook vanuit het oogpunt van een goede aansluiting van vraag en aanbod op de arbeidsmarkt lijkt voor een beperking in deze zin onvoldoende reden aanwezig, althans indien de beperkte beschikbaarstelling betreft een gangbaar arbeidspatroon. Niet uit het oog mag echter worden verloren, dat de kans op het vinden van werk van degene, die zich slechts beperkt beschikbaar stelt – ook al is dat voor een gangbaar arbeidspatroon – geringer is dan die van degene die zich zonder beperkingen voor arbeid beschikbaar houdt.

Rekening houdend met het bovenstaande wordt dan ook gehecht aan een regeling, die het de werkloos geworden voltijdwerker mogelijk maakt zich gedurende zekere tijd uitsluitend voor part-time arbeid in een gangbaar arbeidspatroon beschikbaar te houden. Gedurende die tijd wordt de

werkloosheidsuitkering uiteraard naar rato verlaagd, net als in geval van bijzondere omstandigheden thans. Wat betreft de tijd, gedurende welke de beperkte beschikbaarstelling wordt toegestaan, wordt, in aansluiting op de Rijksgroepsregeling werkloze werknemers (Rww), gedacht aan een periode van ten hoogste een jaar. De voltijdwerker, die verzuimt het uitvoeringsorgaan op de hoogte te stellen van zijn beperkte beschikbaarheid, zal aangeboden voltijdarbeid niet kunnen weigeren, anders dan op straffe van verlies van de gehele uitkering.

Mede uit oogpunt van rechtszekerheid voor de betrokkenen verdient het de voorkeur genoemde nuanceringen op de maximale beschikbaarheid in een algemene maatregel van bestuur neer te leggen. Met betrekking tot de gevolgen van beperkte beschikbaarheid voor het recht op uitkering kan overigens worden verwezen naar artikel 20.

#### *Artikel 17*

*Eerste lid.* Dit artikel geeft aan dat als toelatingseis voor het recht op uitkering, gedurende een bepaalde periode als werknemer in dienstbetrekking moet zijn gewerkt (de referte-eis), net als thans voor de WW en de WWV geldt (artt. 27 en 35 WW en art. 9 WWV). Deze referte-eis wijkt wel af van de huidige referte-eis van de WWV (zie algemeen deel van de toelichting hoofdstuk 3.4.3.). De werknemer dient in het jaar voorafgaande aan de werkloosheid in ten minste 26 weken gewerkt te hebben.

Een week wordt als gewerkte week aangemerkt indien tenminste op één dat per week gewerkt is.

Elke dag waarop in dienstbetrekking gewerkt is telt mee voor de referte-eis, ongeacht het aantal gewerkte uren. Werknemers met een deeltijd dienstverband worden op deze wijze gelijk behandeld als werknemers met een volledig dienstverband, met andere woorden wordt op een dag per week 4 uur gewerkt, dan telt deze week volledig mee als gewerkte week. Dat wil echter nog niet zeggen dat men dan ook altijd recht op uitkering heeft. Immers er dient ook sprake te zijn van werkloosheid.

*Tweede lid.* In bepaalde gevallen kan de 12 maanden periode van het eerste lid, worden verlengd. Dit is het geval met perioden waarin de werknemer wegens ziekte of arbeidsongeschiktheid niet heeft gewerkt, en ook met perioden waarin de werknemer werkzaamheden heeft verricht ten aanzien waarvan hij ingevolge de bepalingen van deze wet niet als werknemer wordt beschouwd en hem na afloop van die periode de hoedanigheid van werknemer wordt hergeven als bedoeld in artikel 7. Een dergelijke bepaling komt ook nu reeds voor in de WW en de WWV (art. 27 WW en art. 9 WWV).

*Derde lid.* Dit lid bepaalt dat gewerkte dagen per dienstbetrekking moeten worden geteld. Er wordt derhalve een relatie gelegd tussen de mate waarin een werknemer werkloos is en de dienstbetrekking waaruit deze werkloosheid is ontstaan en de daaraan voorafgaande dienstbetrekkingen waarvoor de dienstbetrekking in de plaats is getreden.

Het recht op uitkering wordt dus per dienstbetrekking opgebouwd. Ook is in dit lid vastgelegd dat gewerkte dagen slechts één maal in aanmerking kunnen worden genomen voor een recht op uitkering. Om een nieuw recht op uitkering te verkrijgen zal derhalve opnieuw in 26 weken arbeid verricht moeten worden. Zolang dit niet het geval is ontstaat geen nieuw recht, maar herleeft op grond van artikel 21 het oude recht op uitkering. Zolang geen nieuw recht op uitkering is ontstaan, worden verschillende perioden van werkloosheid derhalve geacht eenzelfde werkloosheidsgeval te betreffen. Deze systematiek van dagen tellen houdt verband met het herlevingsrecht.

Het vorenstaande laat onverlet dat gewerkte dagen wel meer keren meetellen in het geval dat op een dag of in een week in meer dienstbetrekkingen wordt gewerkt. Elke dienstbetrekking wordt immers afzonderlijk beoordeeld.

*Vierde lid.* Het bepaalde in dit lid geeft de mogelijkheid, met als thans in de WW en de WWV, om een lagere referte-eis te stellen voor seizoenwerknemers en dergelijken. Afwijking van de referte-eis geschiedt bij AMvB, gelet op het feit dat hierbij sprake is van uitzonderingen op een belangrijke voorwaarde voor verkrijging van het recht op uitkering.

*Vijfde lid.* Op grond van onderdeel a kan de SVr weken, waarin niet gewerkt is, gelijkstellen met weken als bedoeld in het eerste lid.

Het gaat daarbij om weken waarover de werknemer zonder te werken loon heeft ontvangen, weken waarin feestdagen vallen, waarover geen loon wordt ontvangen etc. Ook hier wordt, op gelijke wijze als in het derde lid, een relatie gelegd met de gewerkte weken in dienstbetrekking waaruit de werknemer werkloos is geworden. Deze gelijkstelling met gewerkte weken is voor de WW thans geregeld in de wachtgeldreglementen van de bedrijfsverenigingen en in het werkloosheidsreglement van het Algemeen Werkloosheidsfonds, en voor de WWV in een ministeriële regeling op grond van artikel 9.

De eis dat gewerkte dagen maar één keer meetellen zou wellicht kunnen leiden tot bepaalde ongewenste situaties. Mochten die situaties zich voordoen dan kan de SVr op grond van onderdeel b bepalen dat, in afwijking van het derde lid, dagen meer keren kunnen worden meegeteld.

Regeling door de SVr op deze punten vergroot de inzichtelijkheid ten opzichte van regelgeving in diverse reglementen die thans reeds nagenoeg dezelfde inhoud hebben.

#### *Artikel 18*

Dit artikel bevat een bijzondere regeling in geval van werkloosheid als gevolg van bepaalde weersomstandigheden. Dit artikel creëert een recht op uitkering voor de duur van die weersomstandigheden, voor zover op de werkgever niet de plicht rust het loon door te betalen of voor zover andere omstandigheden het ontstaan van het recht niet belemmeren (zie artikel 19). De referte-eis van artikel 17 geldt niet voor dit recht op uitkering en de duur van deze uitkering is niet van invloed op de duur van de loondervingsuitkering of de vervolguitkering. Eenzelfde regeling komt thans voor in artikel 10 van de WWV. Indien op de werkgever niet de plicht rust het loon door te betalen kan de werknemer op grond van de WW bij dergelijke omstandigheden slechts in aanmerking komen voor een uitkering als hij aan de referte-eis voldoet. De duur van deze uitkering is bovendien van invloed op zijn totale uitkeringsduur.

De regeling van de WWV voorziet duidelijk in een behoefte; vrij veelvuldig is op grond van deze bepaling uitkering verstrekt. Om deze reden alsmede om de gemeenten in dergelijke situaties niet te belasten met aanvragen voor een Rww-uitkering, is de regeling van de WWV overgenomen.

Met betrekking tot de verplichting voor de werkgever om het loon door te betalen merken wij nog het volgende op.

Artikel 1639b van het Burgerlijk Wetboek (BW) zegt dat geen loon verschuldigd is als de werknemer niet werkt.

Artikel 1638d BW, maakt op deze regel een uitzondering. Of de werkgever onder deze omstandigheden het loon moet doorbetalen is afhankelijk van de bedrijfstak en het bedrijf. Artikel 1638d BW kan schriftelijk worden uitgesloten (bijvoorbeeld bij cao of individuele arbeidsovereenkomst). Een aantal cao's bevat een uitsluiting van art. 1638d, BW. In die cao's wordt echter doorgaans tevens voor de werkgever een verplichting opgenomen om het loon, bij werkverhindering als gevolg van weersomstandigheden, gedurende een bepaalde tijd te betalen. In feite gaat het hier om een specificatie van het op grond van artikel 1638d ten laste van de werkgever komende risico.

Als de werkgever niet gehouden is het loon door te betalen, enerzijds omdat artikel 1638d BW schriftelijk is uitgesloten, anderzijds omdat het risico van de verhindering om te werken niet (meer) bij de werkgever ligt,



dan kan de werknemer derhalve in aanmerking komen voor een uitkering op grond van deze wet. Behoudens artikel 17 zijn de overige bepalingen van deze wet van toepassing.

Tot slot zij opgemerkt dat de werknemer werkloos geworden moet zijn uitsluitend ten gevolge van de in dit artikel genoemde omstandigheden. Dit betekent derhalve dat dit artikel niet geldt voor de werknemer die reeds werkloos is, alsmede voor de werknemer ten aanzien van wie werkloosheid ten gevolge van deze omstandigheden tegelijkertijd is ontstaan met werkloosheid uit andere hoofde.

#### *Artikel 19*

*Eerste lid.* In het eerste lid van dit artikel zijn de uitsluitingsgronden opgenomen. Is er sprake van een omstandigheid als bedoeld in dit land dan komt geen recht tot stand of eindigt het recht op basis van artikel 20.

In het algemeen deel van deze toelichting (§3.2.3.) is het onderscheid tussen uitsluitingsgronden en weigeringsgronden reeds aangegeven.

Het belangrijkste verschil is, dat het bij de toepassing van een uitsluitingsgrond gaat om objectieve elementen terwijl het bij de toepassing van een weigeringsgrond gaat om subjectieve elementen te weten verwijtbare gedragingen. Omstandigheden die leiden tot toepassing van een uitsluitingsgrond kunnen er niet toe leiden dat de uitsluitingsgrond na verloop van tijd wordt omgezet in een weigeringsgrond. Wel kan het voorkomen dat gedurende de periode dat een uitsluitingsgrond van toepassing is, tevens een verwijtbare gedraging plaats vindt, die kan leiden tot sanctietoepassing na afloop van de periode waarover de werknemer wordt uitgesloten van het recht op uitkering.

De uitsluitingsgronden komen in het algemeen overeen met die in de WW en WWV (artikel 31 WW en artikel 13 WWV).

Niet overgenomen zijn de gronden dat de werknemer die recht heeft op een uitkering ingevolge de Ziekwet en die zijn militaire dienstplicht of in plaats daarvan vervangende dienst vervult geen recht op uitkering heeft. Tijdens ziekte loopt het recht op werkloosheidsuitkering dus door; de ziekgelduitkering wordt volgens artikel 34 in mindering gebracht op de werkloosheidsuitkering. Het vervallen van de bepaling met betrekking tot de dienstplicht en de vervangende dienst is een gevolg van het onder de personenkring van deze wet brengen van de desbetreffende personen.

Evenmin is overgenomen de uitsluiting van het recht op uitkering voor de persoon die geen arbeidsongeschiktheidsuitkering ontvangt wegens enig handelen of nalaten dat hem redelijkerwijs kan worden verweten. Deze grond behoort, gelet op op de subjectieve aspecten die aan het niet verkrijgen van deze uitkering zijn verbonden, thuis bij het geldend maken van het recht op uitkering en wordt derhalve ondergebracht in artikel 24. Tot slot is niet opgenomen de uitsluiting van het recht op uitkering over zaterdagen en zondagen, daar deze niet nodig is in een systeem, waarbij de werkloosheid per week wordt beoordeeld.

De onderdelen a tot en met c regelen de uitsluiting van het recht op uitkering voor personen die wegens arbeidsongeschiktheid een uitkering ontvangen. Het gaat hierbij om uitkeringen op grond van de AAW en de WAO en daarmee gelijk te stellen regelingen, genoemd in de onderdelen b en c. Met betrekking tot de in onderdeel b en c vermelde uitkeringen kan worden opgemerkt dat deze op grond van de huidige WW staan vermeld in de beschikking van 23 oktober 1967, nr. 60 195, Stcrt. 1967/210.

In verband met onderdeel d wordt hier reeds opgemerkt, dat de bedrijfsvereniging in gevallen waarin het niet zeker is dat een loonvordering geëffectueerd kan worden, wel verplicht is een voorschot op de uitkering te betalen. Dit houdt verband met het volgende.

Net als in de WW en de WWV belemmert dit artikelonderdeel het ontstaan van een recht op uitkering indien er sprake is van recht op onverminderde doorbetaling van loon. Voor de WW en WWV is niet van

belang of het recht op doorbetaling van loon te realiseren is. Zelfs insolventie van de werkgever deed daar niet aan af. Bij de toepassing van de WWV deden zich in de praktijk problemen voor in geval de werknemer een loonvordering bij de rechter had ingediend in verband met een al dan niet rechtsgeldig ontslag. Hangende deze procedure is het onduidelijk of recht bestaat op onverminderde doorbetaling van loon. Deze onduidelijkheid wordt pas weggenomen, nadat de rechter een beslissing over de loonvordering heeft genomen en die beslissing in kracht van gewijsde is gegaan.

Voorts zij in dit verband opgemerkt dat het derde lid een fictie bevat met betrekking tot het recht op onverminderde doorbetaling van loon.

Onderdeel f komt in de WW niet voor. Wel kent de WWV een bepaling op grond waarvan geen recht op uitkering heeft, de werknemer, die vreemdeling is, tenzij hij gedurende ten minste negen achtereenvolgende weken, aan zijn werkloosheid onmiddellijk voorafgaande, op niet onrechtmatige wijze in Nederland verblijf heeft gehouden (artikel 13, eerste lid, onderdeel n). Het praktische belang van deze bepaling is echter verminderd als gevolg van internationale regelingen, ingevolge welke onderdanen van staten, waarmee Nederland een verdrag heeft gesloten, op gelijke wijze behandeld dienen te worden als Nederlanders. Daarnaast blijkt niet duidelijk in welke verhouding het begrip 'niet-onrechtmatig' staat tot de in het kader van het vreemdelingenrecht voorkomende begrippen 'rechtmatig' en 'onrechtmatig-verblijvenden' en 'gedoogden'.

Uit de jurisprudentie ter zake van het WWV-begrip blijkt dat de rechter van mening is, dat slechts dan van niet onrechtmatig verblijf in vorenbedoelde zin sprake is, indien het verblijf is toegestaan krachtens de artikelen 8 tot en met 10 van de Vreemdelingenwet (Stb. 1965, 40). Het door het bevoegde gezag op enigerlei wijze gedoogd worden kan aan het verblijf, dat niet aan voormelde voorwaarden voldoet, niet het onrechtmatig karakter ontnemen (CRvB 31-10-1983, WWV 1982/50).

Om redenen, welke in het algemeen deel van deze toelichting zijn aangegeven, is bepaald dat de werknemer die krachtens de Vreemdelingenwet kan worden uitgezet wordt uitgesloten van het recht op uitkering. Dit betekent dat degene die niet beschikt over een geldige verblijfstitel en ook geen instemming krachtens de Vreemdelingenwet van het bevoegde gezag heeft om in Nederland te verblijven, geen recht op uitkering heeft. Betrokkene behoort dus wel tot de personenkring van de wet. Er is premie verschuldigd over hun loon.

Terzake wordt aangesloten bij het bijstandsbeleid. Van een geldige verblijfstitel is sprake bij een vergunning tot verblijf, een vergunning tot vestiging, een toelating als vluchteling, alsmede een verblijfsrecht voor onbepaalde duur als bedoeld in artikel 10, tweede lid, van de Vreemdelingenwet. De groep vreemdelingen die met instemming krachtens de Vreemdelingenwet van het bevoegde gezag (het Ministerie van Justitie of de plaatselijke vreemdelingendienst) hier te lande verblijven, is gevarieerd van samenstelling. Bovendien is die samenstelling in de loop der tijd aan wisselingen onderhevig als gevolg van de afstemming van het beleid op bepaalde maatschappelijke ontwikkelingen. De volgende categorieën kunnen onder meer worden onderkend:

- a. vreemdelingen waarvan de uitzetting niet wordt geëffectueerd omdat hen uit hoofde van de Vreemdelingenwet, op grond van door hen gevoerde beroepsprocedures op grond van artikelen 32 en 38 van die wet, schorsende werking met betrekking tot de verwijdering uit Nederland toekomt;
- b. vreemdelingen waarvan de uitzetting niet wordt geëffectueerd omdat hen uit hoofde van de artikelen 24 (redelijke termijn) of 25 (gezondheidssituatie) van de Vreemdelingenwet schorsende werking met betrekking tot de verwijdering uit Nederland toekomt;
- c. vreemdelingen die een vergunning tot verblijf hebben aangevraagd, zolang op het verzoek nog niet is beslist;
- d. vreemdelingen aan wie op grond van een beleidsbeslissing van het bevoegd gezag in verband met een aangewend rechtsmiddel schorsing met betrekking tot de verblijfsbeëindiging toekomt;

e. vreemdelingen die op grond van een uitspraak van de civiele rechter niet door de overheid mogen worden verwijderd totdat aan door de rechter gestelde voorwaarden is voldaan; en

f. vreemdelingen waarvan de last tot uitzetting niet kan worden geëffectueerd omdat geen ander land hen toelaat.

Tenslotte willen wij erop wijzen, dat de nadere bepaling van de groep vreemdelingen zoals hierboven aangeduid, minder beperkend is dan de eerder vermelde uitspraak van de CRvB en het voorstel van de interdepartementale werkgroep illegale arbeid door vreemdelingen. De CRvB erkent in het kader van de WWV in het geheel geen categorie vreemdelingen, die met instemming van het bevoegde gezag hier verblijft, terwijl het voorstel van voormelde werkgroep met betrekking tot de WW en WWV slechts een uitzondering maakt voor vreemdelingen aan wie het is toegestaan om, hangende de beslissing op een op grond van de Vreemdelingenwet ingesteld beroep, in Nederland te verblijven.

*Tweede lid.* Deze bepaling komt overeen met artikel 31, eerste lid, onderdeel n, WW.

Zij is bedoeld om te voorkomen dat een werknemer, die in een dienstverband gedurende de normale arbeidstijd werkt, recht op uitkering zou hebben over de dagen, waarop hij tengevolge van de voor hem geldende werktijd-regelen niet werkt.

*Derde lid.* Dit lid zorgt er voor dat werknemers die in verband met de eindiging van een dienstbetrekking die afzien van het instellen van een loonvordering maar in plaats daarvan een schadeloosstelling of schadevergoeding eisen in een gelijke positie worden gebracht als degenen die wel een loonvordering tegen de werkgever instellen. Aangezien inkomsten in verband met de eindiging van een dienstbetrekking, waaronder een schadeloosstelling of schadevergoeding kan worden begrepen, niet op de uitkering in mindering worden gebracht zou zonder nadere regeling de werknemer die een schadevergoeding of schadeloosstelling eist in plaats van doorbetaling van zijn loon, in een gunstiger positie kunnen komen dan degene die een loonvordering instelt. Dit is ongewenst. Tevens ziet dit lid op gevallen die niet bij de rechter aanhangig worden gemaakt, maar waarin de werknemer en de werkgever onderling afspreken dat in plaats van loon een schadeloosstelling wordt verstrekt. Door toepassing van dit lid zal indien een werknemer afziet van loon over de opzegtermijn, als gevolg daarvan geen weigeringsgrond van toepassing zijn. Dit laat onverlet dat wel op andere gronden een weigeringsgrond op hem van toepassing kan zijn. Voor zover de werknemer naast de schadeloosstelling of schadevergoeding loon over de opzegtermijn ontvangt vindt dit lid vanzelfsprekend geen toepassing.

*Vierde lid.* Het eerste lid gaat van de veronderstelling uit dat de werknemer werkloos is geworden uit één volledige of deeltijd-dienstbetrekking. Hiervan uitgaande is het begrijpelijk, dat het voorkomen van de in dat lid genoemde omstandigheden, het recht op uitkering elimineert.

Anders ligt dit echter indien de werknemer meer dan één dienstbetrekking heeft en uit één daarvan werkloos wordt. Toepassing van bijvoorbeeld a van genoemd lid zou tot de consequentie leiden, dat deze werknemer, die uit de ene dienstbetrekking werkloos is en uit de andere dienstbetrekking een arbeidsongeschiktheidsuitkering ontvangt, geen recht op uitkering zou hebben. Derhalve is in het vierde lid voor die gevallen een uitzondering gemaakt op het eerste lid. Een dergelijke uitzondering geldt thans ook op grond van de WW en de WWV.

*Vijfde lid.* Volgens het eerste lid bestaat geen recht op uitkering indien de werknemer vakantie geniet. Aan de SVr is op grond van dit lid de bevoegdheid verleend regels te stellen ter invulling van het begrip vakantie genieten. Voorts is de SVr bevoegd regels te stellen inzake het toestaan aan de werknemer gedurende een bepaalde periode per jaar met behoud van uitkering op vakantie te gaan, voor zover hij niet beschikt over voldoende inkomsten om de vakantieperiode te overbruggen en de werkgever niet

gehouden is het loon door te betalen. Op grond van artikel 31, tweede lid, van de WW heeft de bedrijfsvereniging thans de bevoegdheid de uitsluiting van de uitkering te beperken tot een bepaalde termijn. Om uniformiteit in de uitvoering te brengen is door de Federatie van Bedrijfsverenigingen over het behoud van WW-uitkering tijdens vakantie een richtlijn aan de bedrijfsverenigingen gezonden. Dit is echter geen bindende regelgeving. Dit lid biedt de mogelijkheid de thans gevolgde praktijk te formaliseren.

*Zesde lid.* Met betrekking tot de uitsluiting van het recht op uitkering bij werkloosheid als gevolg van werkstaking of uitsluiting is het Algemeen Werkloosheidsfonds, net als thans op grond van de WW, bevoegd te bepalen dat de bedrijfsvereniging in bijzondere gevallen van genoemd beginsel afwijkt.

#### *Artikel 20*

*Eerste lid.* Dit lid geeft aan wanneer sprake is van eindiging van het recht op uitkering.

Met betrekking tot onderdeel b kan sprake zijn van volledige eindiging van het recht, wegens opheffing van de werkloosheid en gedeeltelijke eindiging van het recht doordat de werkloosheid vermindert. De leden 2 en 3 komen daarop terug.

In onderdeel c zijn de omstandigheden, genoemd in artikel 19, eerste lid, onderdeel d en k, niet opgenomen.

Deze uitsluitingsgronden zien uitsluitend op het ontstaan van het recht op uitkering en vormen geen reden tot het eindigen van een reeds bestaand recht. Met betrekking tot de overige onderdelen van dit lid kan worden opgemerkt dat zodra iemand die zijn werknemerschap heeft verloren, dit weer herkrijgt, zijn recht op uitkering herleeft. Een en ander is geregeld in het hierna volgende artikel 21.

*Tweede en derde lid.* Deze leden geven aan wanneer sprake is van een gehele of gedeeltelijke eindiging van het recht op uitkering. De vraag of en in hoeverre een recht eindigt is onder meer van belang voor de toepassing van artikel 35, dat de aftrek van nieuwe inkomsten regelt. Deze aftrek geldt uitsluitend bij een werkaanvaarding van een zodanige omvang dat de werkloosheid geacht moet worden geheel in stand te blijven. Het betreft hierbij werkaanvaarding voor minder dan 5 uur en minder dan de helft van het aantal arbeidsuren. Hierop wordt nog nader ingegaan. Het tweede lid geeft aan wanneer de werkloosheid volledig eindigt en daaraan gekoppeld het recht op uitkering. Het gaat daarbij om werkaanvaarding, dat wil zeggen het verrichten van arbeid in dienstbetrekking of van werkzaamheden in de uitoefening van een bedrijf of zelfstandige uitoefening van een beroep, die in een keer of na verloop van tijd een zodanige omvang hebben aangenomen dat de werknemer niet langer voldoet aan het in werkloosheidsvereiste begrepen verlies aan arbeidsuren en de in dat vereiste begrepen beschikbaarheid voor arbeid die zo minimaal is dat niet langer kan worden gesproken van een verlies van arbeidsuren.

Het vorenstaande laat onverlet dat het verrichten van onbetaalde werkzaamheden tijdens werkloosheid met behoud van uitkering mogelijk is. Wel dienen deze activiteiten bij de bedrijfsvereniging aan te worden gemeld of dient de bedrijfsvereniging daarvoor toestemming te verlenen. Een en ander is geregeld in de artikelen 26, 79 en 80. Wellicht ten overvloede zij hier vermeld dat iemand die onbetaalde werkzaamheden voorafgaand aan zijn werkloosheid verrichtte, deze in dezelfde omvang mag voortzetten. Ook hiervan dient wel melding gemaakt te worden. Zodra hij deze activiteiten wenst uit te breiden is melding aan of toestemming van de bedrijfsvereniging nodig. Overigens kan worden verwezen naar hetgeen in paragraaf 3.4.2. van het algemeen deel van deze memorie staat vermeld.

Het derde lid geeft aan wanneer sprake is van gedeeltelijke eindiging van het recht op uitkering door vermindering van de werkloosheid. Indien de rechthebbende meer uren per week werkt dan de aangegeven aantallen,



maar niettemin nog een aanmerkelijk verlies, te weten ten minste 5 arbeidsuren of de helft van zijn arbeidsuren, overhoudt, eindigt zijn recht voor het deel dat hij werk is gaan verrichten. Ook hierbij geldt dat meer werkaanvaarding en achtereenvolgende, alle van geringe omvang, worden samenge-teld.

Voorts vermindert de werkloosheid en eindigt derhalve het recht op uitkering gedeeltelijk, wanneer betrokkene zich niet voor zijn oorspronkelijk aantal arbeidsuren beschikbaar stelt.

De vraag kan rijzen, welke werkloosheid wordt opgeheven, indien een werknemer meer keren achtereenvolgende een aantal uren, bijvoorbeeld drie keer 5 uur, heeft verloren en dus drie keer achtereenvolgende recht op uitkering heeft gekregen. Bij het verrichten van werkzaamheden wordt per werkloosheids-situatie bekeken of nog recht bestaat op uitkering, waarbij de laatst ontstane werkloosheid als eerste wordt gezien.

*Vierde lid.* In dit lid wordt aangegeven in welke mate de werkloosheid vermindert door aanvaarding van arbeid of werkzaamheden. Dienovereen-komstig eindigt het recht op uitkering gedeeltelijk.

*Vijfde lid.* Dit lid regelt tenslotte hoe de werkloosheidsomvang moet worden berekend indien een rechthebbende zich beperkt beschikbaar stelt voor arbeid.

### *Artikel 21*

*Eerste lid.* Dit lid regelt de herleving van het recht op uitkering indien dit recht door het verrichten van arbeid in dienstbetrekking of werkzaamheden in de uitoefening van een bedrijf of zelfstandige uitoefening van een beroep of door het ontvangen van een arbeidsongeschiktheidsuitkering op grond van de WAO, de AAW of een daarmee gelijk te stellen uitkering, berekend naar een arbeidsongeschiktheid van ten minste 80 % geheel of gedeeltelijk is geëindigd.

De opsomming in dit lid van de omstandigheden die een herleving kunnen doen ontstaan is limitatief. Onderbrekingen van andere aard kunnen, na afloop van die onderbreking, niet tot herleving van het recht op uitkering leiden, behoudens het bepaalde in het tweede lid.

Na afloop van werkzaamheden in de uitoefening van een bedrijf of zelfstandige uitoefening van een beroep kan de bedrijfsvereniging op grond van artikel 7 het werknemerschap hergeven en kan alsdan sprake zijn van herleving van het recht op uitkering. De weken waarin dergelijke werkzaamheden zijn verricht tellen niet mee voor de referte-eis, wel kan het refertejaar in verband hiermee worden verlengd.

De herlevingsbepaling dient in relatie te worden gezien met de artikelen 16 (begrip werkloosheid), 17 (de referte-eis), 20 (gehele/gedeeltelijke eindiging van het recht op uitkering) en 35 (anticumulatie van inkomsten uit arbeid met de uitkering). Werkaanvaarding van minder dan 5 uur en minder dan de helft van het aantal in artikel 16 bedoelde arbeidsuren kan er, in samenhang met de vraag of artikel 20 in casu van toepassing is, toe leiden dat de werkloosheid onverminderd voortduurt, in welk geval er geen sprake kan zijn van herleving van het recht, doch uitsluitend van anticumu-latie van inkomsten en artikel 35 dus van toepassing is.

Werkaanvaarding van tenminste 5 uur of de helft van het oorspronkelijk aantal arbeidsuren per week zal leiden tot gehele of gedeeltelijke beëindiging van het recht op uitkering wegens afgenomen werkloosheid. Indien na de beëindiging van dit recht op uitkering niet opnieuw – al dan niet onderbro-ken – in 26 weken arbeid in dienstbetrekking is verricht, is geen nieuw recht op uitkering ontstaan, maar herleeft het oude recht op uitkering geheel of gedeeltelijk.

Met betrekking tot de herleving van het recht verdient tot slot nog een tweetal punten de aandacht. Allereerst is voor het herleven van het recht op uitkering niet relevant of dit recht ook geldend is gemaakt en of de uitkering is betaald. Het bestaan van het recht op uitkering is voldoende.

Voorts heeft herleving van het recht op uitkering tot gevolg dat de bedrijfsvereniging die het recht op uitkering heeft vastgesteld, ook bevoegd blijft met betrekking tot het herleeftde recht (zie ook artikel 102). Verder blijft aan de herleeftde uitkering het oude dagloon of de oude uitkeringsgrondslag ten grondslag liggen en voor de halfjaarlijkse vermindering, bedoeld in de artikelen 47 en volgende, moet rekening gehouden worden met de perioden waarover voor de herleving van het recht, uitkering is ontvangen.

*Tweede lid.* Op grond van het tweede lid kunnen door de SVr regels worden gesteld met betrekking tot de herleving van het recht op uitkering voor het geval dat het recht wordt onderbroken door verblijf in het buitenland, door detentie en door vakantie. Daarbij wordt gedacht aan regels waarbij herleving van het recht op uitkering mogelijk wordt gemaakt en gebonden wordt aan een bepaalde termijn. De bevoegdheid tot regelgeving is opgedragen aan de SVr mede gezien de relatie met artikel 19, vijfde lid.

#### *Artikel 22*

Dit artikel geeft aan dat een recht op uitkering pas geldend kan worden gemaakt indien de werknemer een schriftelijke aanvraag heeft ingediend. Deze aanvraag dient te geschieden door middel van een door de bedrijfsvereniging beschikbaar gesteld formulier. Het is een formele verplichting om het proces van vaststelling op gang te brengen.

De vaststelling van het recht op uitkering zet het materiële recht om in een opeisbaar recht. Door de vaststelling ontstaat eerst een betalingsverplichting van de bedrijfsvereniging en een vorderingsrecht van de werknemer. Voor de gevolgen hiervan wordt verder verwezen naar paragraaf 3.5. van het algemeen deel van deze memorie. Het is uiteraard van belang dat de bedrijfsvereniging zo spoedig mogelijk vaststelt of een recht op uitkering bestaat. Er is in dit wetsvoorstel van afgezien de bedrijfsvereniging terzake aan een termijn te binden. De kwestie van beroepsmogelijkheden bij het uitblijven van beslissingen wordt in een ruimer kader dan alleen dat van de werkloosheidsverzekering bestudeerd. Nieuw ten opzichte van de WW is dat de bedrijfsvereniging de beslissing omtrent de vaststelling van het recht op uitkering schriftelijk aan de belanghebbende dient mee te delen. Thans geschiedt dit veelal slechts bij een afwijzende beslissing van de bedrijfsvereniging. De WWV schrijft daarentegen wel voor dat de gemeente haar beslissing schriftelijk ter kennis brengt van de werknemer. Ook deze wet voorziet, anders dan de WW, in langlopende uitkeringen. Omdat op grond van deze wet de uitkeringsduur mede afhankelijk van de leeftijd wordt, en de hoogte van de uitkering halfjaarlijks wordt aangepast is het van belang dat de bedrijfsvereniging haar beslissing schriftelijk mededeelt.

#### *Artikel 23*

Om te voorkomen dat de bedrijfsvereniging over ver in het verleden liggende perioden moet vaststellen of al dan niet recht op uitkering bestond, regelt dit artikel dat aan het recht op uitkering geen verdere terugwerkende kracht kan worden verleend dan een half jaar voor de aanvraag van de uitkering. Dit halve jaar houdt verband met de referte-eis van artikel 17. In het algemeen zal na een half jaar een nieuw recht op uitkering zijn ontstaan zodat het minder opportuun wordt geacht een verdere terugwerkende kracht toe te staan. Uiteraard laat het bepaalde in dit artikel onverlet dat indien de aanvraag niet binnen één week na het intreden van de werkloosheid is ingediend de bedrijfsvereniging bevoegd is een sanctie te treffen op grond van artikel 27.

#### *Artikelen 24 tot en met 27*

Deze artikelen geven de overige verplichtingen aan om een recht op uitkering geldend te kunnen maken.

Deze verplichtingen zijn grotendeels ontleend aan de verplichtingen, genoemd in artikel 31, eerste lid, onderdeel a tot en met e, en artikel 39 WW, de wachtgeldreglementen van de bedrijfsverenigingen, het werkloosheidsreglement van het AWF en artikel 14 WWV. De verplichtingen dienen ertoe te bevorderen dat de werknemer zoveel mogelijk voorkomt dat hij op een uitkering aangewezen raakt, is of blijkt. Bij het niet naleven van deze verplichtingen is de bedrijfsvereniging bevoegd een administratieve sanctie te treffen. De in deze artikelen opgenomen materiële vereisten voor het geldend maken van het recht op uitkering kunnen er in bestaan dat betrokkene zich op een bepaalde wijze gedraagt of dat betrokkene een bepaalde gedraging nalaat. Mede in verband met de strafrechtelijke sancties is zoveel mogelijk gestreefd naar een positieve formulering. Voorts is gestreefd naar een zo concreet mogelijke omschrijving van deze medewerkingsverplichtingen.

#### *Artikel 24*

*Eerste lid.* Onderdeel a heeft betrekking op de situatie bij aanvang van de werkloosheid. De werknemer dient er alles aan te doen teneinde te voorkomen dat hij verwijtbaar werkloos wordt. Is de werknemer verwijtbaar – een duidelijker term, die voorgesteld wordt in de plaats van het thans gebruikelijke niet-onvrijwillig – werkloos geworden dan wordt het niveau van de uitkering op grond van artikel 27, derde lid, ten minste verlaagd tot het niveau van de vervolgutkering (in beginsel 70% van het minimumloon). Zoals al eerder gezegd, is het niet onaannemelijk, dat de bedrijfsvereniging over het algemeen een verdergaande sanctie zal treffen dan in het derde lid omschreven, namelijk geheel en blijvend uitkering weigeren. De bedrijfsvereniging krijgt echter de mogelijkheid, binnen de gegeven beperkingen, rekening te houden met verzachtende omstandigheden.

Onderdeel b heeft betrekking op situaties vóór de aanvang van de werkloosheid en tijdens de duur van de werkloosheid. Het kan zich voordoen dat een werknemer verwijtbare gedragingen heeft gepleegd vóór de aanvang van de werkloosheid, terwijl deze gedragingen niet van invloed zijn op het karakter van de oorzaak van de ontstane werkloosheid. Een werknemer kan bijvoorbeeld buiten zijn wil om zijn ontslagen en tijdens de opzegtermijn weigeren passende arbeid te aanvaarden. Op grond van dit artikelonderdeel kan op dezelfde wijze als bij een verwijtbare gedraging tijdens de werkloosheid door de bedrijfsvereniging een sanctie worden getroffen, waarbij dus de minimumsanctie niet van toepassing is. Er kan dus rekening worden gehouden met veranderingen in het karakter van de werkloosheid.

In onderdeel b, sub 4<sup>o</sup>, is, in tegenstelling tot de WW en de WWV, niet langer bepaald dat sprake moet zijn van een «duidelijke» belemmering. Dit houdt verband met het feit dat de bedrijfsvereniging een genuanceerder sanctiebeleid kan voeren als gevolg waarvan geen behoefte meer bestaat aan de aangehaalde toevoeging. In de WW was dit niet mogelijk. Uit coördinatieoogpunt is indertijd een overeenkomstige aanduiding in de WWV opgenomen.

Onderdeel c was in de WWV als uitsluitingsgrond opgenomen. In de toelichting op artikel 19 is aangegeven waarom deze grond thans bij de weigeringsgronden is opgenomen.

*Tweede lid.* In het tweede lid van artikel 24 wordt het begrip passende arbeid nader omschreven. De definitie omvat met name een aantal belangrijke elementen uit de jurisprudentie van de CRvB, die in de definitie met elkaar in verband zijn gebracht. Niet beoogd is overigens om aan het begrip passende arbeid een wezenlijk andere inhoud te geven dan de jurisprudentie er thans aan geeft. Het opnemen van het begrip passende arbeid heeft vooral tot doel om in de uitvoering meer uniformiteit te krijgen, voorts de om zgn. «contra legem»-uitvoering tegen te gaan en tegelijkertijd dit begrip ten behoeve van uitvoering en rechtspraak meer te

concretiseren. De gekozen formulering leidt er toe dat alle arbeid passend is die valt binnen de mogelijkheden («krachten en bekwaamheden») van de werknemer. Dit is nog benadrukt door de uitdrukkelijke vermelding dat de hoogte van het loon, de plaats van het werk of een afwijking van opleiding en vroeger beroep op zich niet de passendheid van arbeid in de weg kunnen staan.

Aanvaarding kan alleen geweigerd worden indien het verrichten van deze arbeid om redenen van lichamelijk, geestelijke of sociale aard niet van de werknemer kan worden geveerd.

Een voorbeeld moge dit verduidelijken. Voor een werknemer die afgestudeerd is aan de landbouwhogeschool en die enige tijd gewerkt heeft als landbouwkundig ingenieur en daarna werkloos wordt, is ook arbeid in de leiding van een hoveniersbedrijf tegen een lager loon dan hij voorheen had, op zich passend. Dit is ook het geval indien het werk in het hoveniersbedrijf op een lager niveau ligt dan het niveau waarop betrokkene vroeger werkte. De eventueel daarmee verbonden sociale statusaspecten spelen hier geen rol. Wel is denkbaar dat het aangeboden werk van zo laag intellectueel niveau is dat het verschil met de intellectuele bekwaamheden van de werkloze ingenieur onaanvaardbaar groot wordt. Ook het feit dat betrokkene voor de nieuwe functie naar een ander deel van Nederland moet verhuizen staat de passendheid van de arbeid niet in de weg. Indien de verhuizing echter tot gevolg zou hebben dat het gezinsleven van betrokkene wordt ontwricht kan dit een reden van sociale aard zijn waardoor de arbeid niet passend moet worden geacht.

Algemeen gesteld zal aanvaarding van arbeid niet mogen betekenen dat de kansen op de arbeidsmarkt van de werknemer op de terreinen waar zijn krachten en bekwaamheid liggen, onaanvaardbaar verminderen, of dat zijn persoonlijke levenssfeer wordt ontwricht doordat hij of zijn partner de arbeid lichamelijk of psychisch niet aankan.

In het laatste onderdeel van deze definitie wordt bepaald dat als niet passende arbeid wordt beschouwd arbeid op grond van de Wet Sociale Werkvoorziening. Met het bij de Tweede Kamer ahangende wetsvoorstel 18477 wordt voorgesteld dit in de huidige WW en WWV op te nemen. Deze bepaling is uit de WW en WWV opgenomen. Het niet langer als passende arbeid beschouwen van WSW-arbeid in het kader van de werkloosheidswet houdt verband met artikel 7 WSW, waarin het vrijwillig karakter van de toetreding tot de WSW is geregeld. Voor een nadere motivering mogen wij verwijzen naar de memorie van toelichting op die wet en de overige kamerstukken. Overigens is in het kader van de adviesaanvraag aan de SER over een nieuwe Arbeidsvoorzieningswet het begrip passende arbeid ook onderwerp van bespreking. Uit de summier cadrerings van het begrip passende arbeid in de nWW valt de voorkeur van het kabinet zowel voor de wijze van omschrijving als de plaats waar het begrip dient te worden omschreven, af te leiden. Naar aanleiding van de advisering van de SER zal de wijze van omschrijving van het begrip passende arbeid en de situering ervan evenwel kunnen worden gezien.

#### *Artikel 25*

*Eerste lid.* De artikelen 25 en 26 hebben louter betrekking op de gedragingen tijdens de uitkeringsperiode. Artikel 25 bevat een aantal algemene verplichtingen terwijl artikel 26 een aantal specifieke verplichtingen geeft.

Onderdeel a is overgenomen uit de wachtgeldreglementen van de bedrijfsverenigingen en het werkloosheidsreglement van het AWF. Daarin is bepaald, dat de werknemer verplicht is aan de bedrijfsvereniging onverwijld mededeling te doen van omstandigheden waarvan hij weet of redelijkerwijze kan vermoeden, dat deze tot wijziging of beëindiging van de uitkering aanleiding geven of kunnen geven. In combinatie met artikel 31 WW kan de bedrijfsvereniging, indien de werknemer niet aan die verplichtingen voldoet, een sanctie treffen. In artikel 14 WWV is geregeld dat het



gemeentebestuur een sanctie kan treffen indien in verband met de uitvoering van deze wet gevraagde inlichtingen niet worden verstrekt dan wel onjuist of onvolledig worden verstrekt. Ook deze inlichtingenverplichting heeft betrekking op omstandigheden die van invloed kunnen zijn op het recht op, de duur of de hoogte van de uitkering. Wij achten een verplichting als opgenomen in dit onderdeel, eerste lid, van een zodanige importantie dat opneming in de wet geboden is.

*Tweede lid.* Dit lid, dat in de huidige WW en WWV niet voorkomt, vereenvoudigt het herstel van een onjuiste situatie die door toedoen van een werknemer is veroorzaakt. Die vereenvoudiging wordt verkregen door aan het wettelijk vermoeden terugwerkende kracht te geven, met omkering van de bewijslast.

Omkering van de bewijslast is nodig omdat het voor de bedrijfsvereniging veelal onmogelijk is te bewijzen hoe lang een verzwegen omstandigheid («zwart werken») heeft bestaan vóór het tijdstip waarop die omstandigheid wordt geconstateerd. Door het verzwijgen van feiten of omstandigheden of door een benadelingshandeling waardoor ten onrechte of tot een te hoog bedrag uitkering wordt verkregen, laadt de werknemer zelf de schijn op zich dat genoemde omstandigheid of benadelingshandeling eerder plaatsvond dan het moment van constatering.

Het ligt dan ook in de rede de werknemer te belasten met het tegenbewijs. Voldoende is indien de werknemer aannemelijk maakt dat de verzwegen feiten en omstandigheden zich op een later tijdstip dan de eerste dag van werkloosheid hebben voorgedaan. De ten onrechte betaalde uitkering kan op grond van artikel 36 e.v. van de werknemer worden teruggevorderd of op een later te betalen uitkering in mindering worden gebracht. Onverlet blijft uiteraard de bevoegdheid van de bedrijfsvereniging om met toepassing van artikel 27 op het nog resterende deel van de uitkering een sanctie toe te passen.

#### *Artikel 26*

*Eerste lid.* De in dit lid genoemde verplichtingen spreken voor zich. Onderdeel b is thans niet expliciet geregeld in de WW. Wel is in artikel 21, vierde lid, van de WW bepaald dat het recht op uitkering over een dag vervalt indien een aanvraag niet binnen 90 dagen na die dag is ingediend. Op grond van deze bepaling kan thans geen rekening worden gehouden met verschoonbare omstandigheden die een te late aanvraag kunnen rechtvaardigen. Het niet tijdig aanvragen van de uitkering heeft derhalve altijd verval van rechten tot gevolg. Dit is niet altijd redelijk. In verband hiermee is het niet tijdig aanvragen van de uitkering in deze wet opgenomen bij de sanctiegronden, waardoor wel met verschoonbare omstandigheden rekening kan worden gehouden. Mede ten behoeve van de uitvoeringsorganen is de termijn gesteld op één week. Daarnaast is in de wet echter een bepaling opgenomen inzake het verval van de mogelijkheid rechten geldend te maken (artikel 23) die evenwel de mogelijkheid biedt met verzachtende omstandigheden rekening te houden.

Onderdeel h is nieuw. Dit onderdeel houdt verband met hoofdstuk VI inzake de voorzieningen.

*Tweede lid.* In dit lid gaat het om de mogelijkheid regels te stellen met betrekking tot het tijdstip van inschrijving bij het arbeidsbureau.

#### *Artikel 27*

Dit artikel bevat tot slot de sancties op het niet naleven van de in de artikelen 24, 25 en 26 genoemde verplichtingen. De bedrijfsvereniging is bij niet naleving van deze verplichtingen in beginsel vrij om de hoogte en de duur van de sanctie te bepalen.

Die sancties kunnen bestaan in:

1. een blijvende weigering van de gehele uitkering;
2. een blijvende weigering van een gedeelte van de uitkering;

3. een tijdelijke weigering van de gehele uitkering vanaf de eerste dag van werkloosheid;
4. een tijdelijke weigering van een gedeelte van de uitkering; of
5. een beperking van de uitkeringsduur van zowel de loondervingsuitkering als de vervolgutkering.

Deze opsomming is limitatief. Een tijdelijke weigering van de gehele uitkering in de loop van de uitkeringsperiode, die leidt tot een nihilstelling van de uitkering, is derhalve niet mogelijk. In paragraaf 3.5. van het algemeen deel van de toelichting is daarop reeds ingegaan. De sancties kunnen alleen voor de toekomst getroffen worden.

Zoals in het algemeen deel van de toelichting is gesteld is een sanctie niet van invloed op het recht op uitkering. Het recht loopt gewoon door. Als gevolg van de weigering van een uitkering wordt alleen de mate, waarin het recht geldend kan worden gemaakt, beperkt.

In het vierde lid gaat het om de mogelijkheid regels te stellen tot vrijstelling van een aantal verplichtingen gericht op de herintreding in het arbeidsproces. Thans kennen de WW en de WWV slechts de mogelijkheid tot vrijstelling van de verplichting tot inschrijving bij het arbeidsbureau. Die wetten kennen echter geen mogelijkheid tot vrijstelling van andere verplichtingen, terwijl daartoe wel de behoefte bestaat, zoals voor oudere werkloze werknemers.

Vandaar dat in deze wet de mogelijkheid om vrijstelling te geven van bepaalde verplichtingen is uitgebreid, overeenkomstig het bepaalde in de Rww. Afhankelijk van de groep waarom het gaat, kan van een of meer verplichtingen vrijstelling worden verleend.

Voorts gaat het om vrijstellingen in geval van werkloosheid als gevolg van weersomstandigheden, bedoeld in artikel 18, of werkloosheid als gevolg van een short-time regeling.

Ook de vrijstelling van verplichtingen voor zover vereist in verband met het volgen van een opleiding of scholing dan wel het werken met behoud van uitkering, zal in het kader van dit lid geregeld kunnen worden.

In het vijfde lid is aan de SVr de bevoegdheid gegeven om regels te stellen over de wijze van uitoefening van de bevoegdheid van de bedrijfsvereniging tot het treffen van sancties.

#### *Artikel 28*

Het bepaalde in dit artikel regelt de sanctietoepassing in geval het recht op uitkering wordt onderbroken en na afloop van die onderbreking sprake is van herleving van het recht. Om te voorkomen dat een sanctie als gevolg van een korte werkonderbreking zal komen te vervallen is aan de bedrijfsvereniging de bevoegdheid gegeven om na afloop van de onderbreking van het recht op uitkering opnieuw een beslissing te nemen over de sanctie. De bedrijfsvereniging kan dan rekening houden met de gedragingen van de werknemer tijdens de onderbreking van de uitkering.

Indien de onderbreking door werkaanvaarding echter 26 weken heeft geduurd en de werknemer als gevolg daarvan een nieuw recht op uitkering heeft, ontstaat een nieuwe situatie. In beginsel is er dan geen verschil met de werknemer die voor het eerst recht op uitkering heeft. Uit billijkheidsoverwegingen is er voor gekozen een sanctie in die gevallen niet te laten doorwerken. De doorwerking van de sanctie wordt aldus in duur beperkt.

Op grond van de WW en de WWV handelen de uitvoeringsorganen thans naar bevind van zaken, hetgeen een zeer uiteenlopende uitvoeringspraktijk veroorzaakt. In verband daarmee werd het gewenst geacht, de doorwerking van sancties nader te regelen.

#### *Artikel 29*

Zowel in de WW als de WWV komen artikelen voor met betrekking tot de informatieplicht van het arbeidsbureau (artikel 31 WW en de artikelen 22 en

26 WWV). Voor zover het betreft de regeling van de informatiestroom van het arbeidsbureau naar de bedrijfsvereniging komt het bepaalde in dit artikel met die artikelen overeen. Het arbeidsbureau heeft niet langer een stem in de toepassing van deze sanctiebepalingen, zoals thans op grond van de WW het geval is. Mede op grond van de informatie die het arbeidsbureau verstrekt moet de bedrijfsvereniging in staat worden geacht tot een juiste beslissing over de omvang van de te treffen sanctie te komen. Het initiatief voor het verstrekken van informatie ligt bij het arbeidsbureau. Dit neemt niet weg dat, op grond van het tweede lid, de bedrijfsvereniging bevoegd blijft zelf bij het arbeidsbureau de informatie te vragen, welke zij ten behoeve van de uitvoering van deze wet nodig acht en dat het arbeidsbureau verplicht is, die inlichtingen te verstrekken, indien het daarover beschikt.

#### *Artikel 30*

*Eerste lid.* Het eerste lid regelt het tijdstip, waarop de verplichting tot betaling van de uitkering ontstaat, namelijk op het moment dat door de bedrijfsvereniging is vastgesteld, dat een recht op uitkering bestaat. De termijn van één maand is een termijn van orde.

De WW en de WWV kennen niet een soortgelijke bepaling.

*Tweede lid.* Dit lid geeft de bedrijfsvereniging de bevoegdheid om de betaling op te schorten of te schorsen. In het systeem van deze wet duurt de betalingsverplichting, die door de vaststelling in het leven wordt geroepen, in beginsel voort, zolang aan de voorwaarden voor het recht op uitkering wordt voldaan.

De betalingsverplichting ontbreekt geheel of gedeeltelijk als de bedrijfsvereniging van haar weigeringsbevoegdheid gebruik heeft gemaakt en als op grond van deze paragraaf de uitkering niet of slechts gedeeltelijk wordt uitbetaald. Aan de vaststelling van het einde van het recht op uitkering of op een hogere uitkering, aan een weigeringsbeslissing en aan een beslissing dat niet volledig zal worden betaald, zal in een aantal gevallen een onderzoek door de bedrijfsvereniging vooraf moeten gaan. Zonder deze bepaling zou de bedrijfsvereniging gedurende de loop van dat onderzoek verplicht zijn de betaling voort te zetten. Achteraf zou dan in veel gevallen het teveel betaalde moeten worden terugbetaald. De bedrijfsvereniging kan een dergelijke, ook voor de werknemer onplezierige gang van zaken voorkomen. De bevoegdheid is in de eerste plaats gegeven voor het geval de bedrijfsvereniging niet zeker weet of recht op uitkering bestaat of dat minder betaald moet worden. Zij kan echter ook van betekenis zijn voor het geval de bedrijfsvereniging niet in onzekerheid verkeert, maar nog nader onderzoek moet verrichten ter bepaling van de omvang van het te betalen bedrag van de uitkering.

Een soortgelijke bepaling komt in de WW en WWV niet voor. Voor de WW ligt dit voor de hand, gezien de systematiek van de huidige wet: het recht op uitkering ontstaat als het ware per dag. In dit wetsvoorstel gaat het echter om een doorlopend recht op uitkering, hetgeen een regeling met betrekking tot schorsing en opschorting van de uitkering wenselijk maakt, net als bij onder andere de AAW en de WAO.

Deze bepaling moet gezien worden in relatie met de bepalingen over de voorschotverlening. In geval van schorsing of opschorting is de bedrijfsvereniging namelijk wel bevoegd – en soms zelfs verplicht – een voorschot op de uitkering te verlenen.

*Derde lid.* Op grond van dit lid dient de werknemer zo snel mogelijk op de hoogte te worden gebracht van een schorsing of opschorting van een betaling van de uitkering. Het is voor de werknemer van belang om zo snel mogelijk te weten waarom zijn uitkering geschorst of opgeschort wordt.

### Artikel 31

*Eerste lid.* Dit artikel betreft de betaling van een voorschot op de uitkering. In het eerste lid wordt bepaald, wanneer een voorschot moet worden betaald. Het gaat hier om situaties waarin onzekerheid bestaat over het dagloon, de anticumulatie met de uitkering of het naleven van de verplichtingen, genoemd in de artikelen 24 tot en met 26. Zeker is wel dat recht op uitkering bestaat. Een verplichting tot voorschotverlening bestaat thans in de WW alleen in artikel 42a (overnameverplichting) en artikel 421 (loonsuppletie).

Om de belangen van de werknemer beter te beschermen wordt de verplichting tot voorschotverlening uitgebreid. Een andere reden is om zo veel mogelijk te voorkomen dat in gevallen waarin onzekerheid bestaat omtrent het zich voordoen van een weigeringsgrond de werknemer tijdelijk aangewezen zou zijn op een Rww-uitkering waardoor administratieve rompslomp bij de gemeenten kan ontstaan.

De bedrijfsvereniging is zelf bevoegd de hoogte van het voorschot te bepalen. Redelijk is dat het voorschot zoveel mogelijk de hoogte van de uitkering zal benaderen. De bedrijfsvereniging zal uit eigen beweging tot voorschotbetaling dienen over te gaan. Dit in tegenstelling tot een voorschot op grond van het tweede lid, dat slechts op verzoek van de werknemer kan worden betaald. In de in dit lid genoemde situaties is immers geen twijfel over recht op uitkering, zodat het redelijk is, dat de bedrijfsvereniging zo spoedig mogelijk tot betaling van (een voorschot op) de uitkering overgaat. Het begrip voorschot impliceert, dat dit op de latere uitkering in mindering wordt gebracht.

Tot slot zij nog vermeld dat als een bedrijfsvereniging eenmaal een recht heeft vastgesteld – op grond waarvan zij betalingsplichtig wordt – zij pas tot voorschotverlening over kan gaan na opschorting of schorsing van de uitkering.

*Tweede lid.* Dit lid geeft een bevoegdheid om ook in andere gevallen tot voorschotverlening over te gaan, te weten wanneer onzeker is of aan de voorwaarden wordt voldaan. Zoals bij de toelichting op het eerste lid vermeld, kan dit voorschot alleen op verzoek van de werknemer betaald worden. Voorschotbetaling kan dus ook plaats vinden als nog geen vaststelling heeft plaatsgevonden.

*Derde lid.* Dit lid verplicht de bedrijfsvereniging al dan niet op verzoek van de werknemer een voorschot op de uitkering te betalen indien de werknemer werkloos is geworden ten gevolge van een al dan niet rechtsgeldige beëindiging van de dienstbetrekking en hij in verband met die beëindiging overweegt om jegens zijn werkgever een loonvordering bij de rechter in te stellen dan wel daar een vordering heeft ingesteld. In dergelijke situaties is onzeker of recht op onverminderde doorbetaling van loon bestaat.

Zekerheid daaromtrent bestaat pas indien de werknemer te kennen geeft zich neer te leggen bij de eindiging van de dienstbetrekking of indien de rechter een bindende uitspraak heeft gedaan.

Dit lid dient in samenhang te worden gezien met artikel 19, eerste lid, onderdeel d, en derde lid. Wanneer zeker is dat recht bestaat op onverminderde doorbetaling van loon geldt dit laatste artikel. Voor een verdere toelichting op de samenhang tussen dit lid en artikel 19, eerste lid, onderdeel d, en derde lid verwijzen wij naar de toelichting op dat artikel.

*Vierde lid.* In dit lid worden de overige bepalingen van deze wet van overeenkomstige toepassing verklaard voor zover niet anders is bepaald; dit laatste is bijvoorbeeld in artikel 36, derde lid, gebeurd. Het gaat hier bijvoorbeeld om van overeenkomstige toepassing verklaren van samenloopbepalingen, betaling aan derden, premieheffing, etc.

### Artikel 32

Dit artikel vertoont verwantschap met artikel 21, vijfde lid, WW. Zie in dit verband ook de artikelen 23 en 26, eerste lid, onderdeel b. De termijn van 90



dagen is vervangen door 3 maanden. De redenen hiervoor zijn dat de uitkering niet meer per dag wordt vastgesteld maar dat er sprake is van een doorlopend recht en dat de betaling van de uitkering in beginsel per maand zal geschieden.

Mocht de werknemer 3 maanden of langer wachten met het in ontvangst nemen van zijn uitkering dan mag worden aangenomen dat hij daar geen prijs meer op stelt.

### Artikel 33

*Eerste lid.* Dit lid regelt de termijn van betaling. Hoofregel is dat de uitkering maandelijks achteraf wordt betaald.

De termijn van een maand komt overeen met de WAO (artikel 50) en in belangrijke mate met de huidige uitvoeringspraktijk.

Ook de toeslag ingevolge de Toeslagenwet zal maandelijks worden betaald. Het is gewenst dat deze betalingen gelijk plaatsvinden.

*Tweede lid.* Op grond van dit lid is de bedrijfsvereniging bevoegd om de uitkering over een kortere periode dan een maand achteraf te betalen. Daardoor bestaat voor de bedrijfsvereniging de mogelijkheid aan te sluiten bij het bij de (laatste) werkgever van de werknemer gebruikelijke betalingspatroon. Dit lid laat bovendien toe, dat de bedrijfsvereniging tijdelijk een andere betalingstermijn dan één maand aanhoudt. Dit kan met name van belang zijn bij de eerste betaling, voor bijvoorbeeld werknemers wier lonen wekelijks werden betaald. De bedrijfsvereniging kan dan een gedeelte van de maandelijks uitkering eerder betalen. Het gaat in deze situaties dus niet om voorschotbetaling als bedoeld in artikel 31. Immers er bestaat geen onzekerheid over het recht, de hoogte of het uit te betalen bedrag.

*Derde lid.* Dit lid regelt de betaling van de vakantiebijslag. Het gaat daarbij alleen om die situaties, waarin de vakantiebijslag in het dagloon is begrepen. Dit lid ziet dus niet op de situatie dat de werknemer aanspraak op vakantiebijslag van zijn werkgever heeft (bijvoorbeeld bij vorstwerkloosheid). Evenmin ziet dit lid op betaling van vakantiebonnen, vakantiezegels en andere dergelijke waardepapieren, zolang die niet in het dagloon begrepen zijn. De zinsnede «werkloos is geworden ten gevolge van de eindiging van zijn dienstbetrekking en in wiens dagloon vakantiebijslag is berekend» zondert deze situaties uit. De bijslag wordt in mei uitbetaald over de voorafgaande twaalf maanden waarin recht op uitkering bestond of indien het recht op uitkering eerder dan in mei eindigt tegelijk met de laatste betalingstermijn van de uitkering. Deze bepaling kwam in veel wachtgeldreglementen van de bedrijfsverenigingen voor. Door de bepaling in de wet op te nemen wordt verzekerd dat de betaling van de vakantiebijslag uniform geschiedt. Het is voorts van belang in geval naast de werkloosheidsuitkering recht bestaat op een WAO-uitkering of een toeslag op grond van de voorgestelde Toeslagenwet. Ook de vakantiebijslagen op grond van deze wetten worden namelijk één keer per jaar betaald (artikel 59b, derde lid, WAO en artikel 17 Toeslagenwet). Een uniform systeem vereenvoudigt de uitvoering voor de bedrijfsverenigingen.

*Vierde lid.* Dit lid regelt dat de wijziging van het percentage van de vakantietoeslag, bedoeld in artikel 15 van de Wet minimumloon en minimumvakantiebijslag, automatisch doorwerkt naar het in deze wet geregelde percentage en vanaf welk moment met dit gewijzigde percentage rekening moet worden gehouden.

### Artikel 34

*Eerste lid.* In dit lid is de hoofregel opgenomen betreffende samenloop van de uitkering met inkomen waar geen tegenwoordige arbeid tegenover staat. In de WW staan de hoofregels betreffende samenloop in de wachtgeldreglementen en in het werkloosheidsreglement van het AWF, in de WWV is de samenloop in hoofdzaak in de wet geregeld.

Ook in andere sociale verzekeringswetten zijn de hoofdregels van anticumulatie in de wet opgenomen. Uit oogpunt van uniformiteit alsmede gezien het belang van deze regels, zijn de hoofdlijnen van de samenloopregeling in de wet zelf opgenomen.

Dit lid wijkt op een aantal punten af van hetgeen in het kader van de WW en de WWV is geregeld in verband met samenloop. Een eerste belangrijke afwijking van de huidige bepalingen in de wachtgeldreglementen, het werkloosheidsreglement en de WWV betreft dat inkomsten verband houdende met de beëindiging van een dienstbetrekking niet meer op de uitkering in mindering worden gebracht. Deze inkomsten bestaan uit een schadeloosstelling of schadevergoeding wegens het eindigen van de dienstbetrekking of een afkoopsom tot herstel van een dienstbetrekking. In de meeste gevallen dienen die inkomsten als aanvulling op de uitkering. Wij stellen, zoals reeds in het algemeen deel van de toelichting is aangegeven, voor om bovenwettelijke uitkeringen geheel vrij te laten, d.w.z. dat het vrij te laten deel ook niet aan een maximum is gebonden.

Voorts ontbreekt in dit lid dat loon zonder ervoor te werken op de uitkering in mindering moet worden gebracht. Dit houdt verband met het feit dat indien er sprake is van loon zonder ervoor te werken de uitsluitingsgrond van artikel 19, eerste lid, onderdeel d, of het derde lid van toepassing is. Immers zolang er sprake is van loon bestaat er een dienstbetrekking en kan gesproken worden van een recht op onverminderde doorbetaling van loon. Indien het dienstverband met wederzijdse instemming is geëindigd en de werkgever de werknemer nog een financiële tegemoetkoming betaald, kan dit niet worden aangemerkt als loon.

Om te bewerkstelligen dat in deze situatie, alsmede in de situatie dat de werknemer afziet van een loonvordering en in plaats daarvan een schade-loosstelling vraagt op gelijke wijze wordt behandeld als de werknemer die over de opzegtermijn zijn loon betaald krijgt of die een loonvordering indient, is de werking van de uitsluitingsgrond van artikel 19, eerste lid, onderdeel d, uitgebreid. Korthedshalve moge ik hier naar dat artikel en de toelichting daarop verwijzen.

Tevens wordt niet onder inkomsten wegens loonderving begrepen uitkeringen als bedoeld in artikel 49. Dit zijn uitkeringen op grond van de AAW, de WAO en invaliditeitspensioenen van de overheid. Arbeidsongeschiktheidsuitkeringen en werkloosheidsuitkeringen zullen namelijk als gevolg van de te wijzigen dagloonsystematiek ten opzichte van de WW naast elkaar lopen. De daglonen van de nieuwe Werkloosheidswet enerzijds en de arbeidsongeschiktheidswetten anderzijds zullen een eigen regiem moeten volgen in verband met de halfjaarlijkse vermindering van de werkloosheidsuitkering. In dat verband dient ook het minimumloon ter berekening van de uitkeringsgrondslag aangepast te worden aan de omvang van de arbeidsongeschiktheid (art. 49). De ziektewetuitkering is wel begrepen onder het begrip inkomsten wegens loonderving. Uitkering ingevolge de Ziektewet is immers geen uitsluitingsgrond meer, maar leidt slechts tot een verandering van de uitbetaling van de uitkering. In de toelichting op artikel 19 is daarop al ingegaan.

In dit lid is tevens opgenomen dat inkomsten uit ouderdomspensioenen op de uitkering in mindering moeten worden gebracht.

Deze inkomsten kunnen reeds op grond van de WW en de WWV in mindering op de uitkering worden gebracht. Zij worden immers begrepen onder het begrip inkomsten wegens loonderving. Ter verduidelijking zijn deze inkomsten echter apart genoemd.

Tenslotte bevat dit lid een definitie van het begrip ouderdomspensioen.

*Tweede lid.* Hetgeen in dit lid is bepaald komt ook voor in de WW en de WWV. Voor zover inkomsten geen betrekking hebben op de uitkeringsperiode kunnen ze vanzelfsprekend niet op de uitkering in mindering worden gebracht.

*Derde lid.* Een soortgelijke bepaling komt ook voor in het wachtgeldreglement op grond van de WW. Zonder deze bepaling zouden bepaalde

beoogde gevolgen op grond van de Ziektewet geheel of gedeeltelijk door een werkloosheidsuitkering ongedaan worden gemaakt.

*Vierde lid.* Dit lid is nieuw ten opzichte van de WW en de WWV. Dit lid regelt de samenloop van vervroegd ouderdomspensioen met werkloosheidsuitkering. Uitgangspunt hierbij is, dat aan uitkering en ouderdomspensioen niet meer wordt ontvangen dan men direct na pensionering aan uitkering heeft of zou hebben kunnen ontvangen.

Voor de motieven die tot deze regeling hebben geleid moge hier verwezen worden naar paragraaf 3.5. van het algemeen deel van de toelichting.

*Vijfde lid.* Dit lid beoogt het dagloon dat ten grondslag ligt aan de uitkering zoals die is of zou zijn vastgesteld op de eerste dag na de pensionering aan te passen aan de loonontwikkeling. Dit brengt met zich mee dat het inkomen van de vervroegd gepensioneerde gelijke tred houdt met de loonontwikkeling.

*Zesde lid.* Dit lid bevat een aantal uitzonderingen op de anticumulatieregelingen van het eerste lid. Onderscheid moet worden gemaakt tussen inkomsten die voor het intreden van de werkloosheid werden ontvangen en inkomsten die daarna worden ontvangen.

Inkomsten die reeds werden ontvangen naast het loon uit de dienstbetrekking waaruit men werkloos is geworden worden niet op de uitkering in mindering gebracht. Deze regeling geldt slechts dan voor ouderdomspensioen, indien de betrokkene voor zijn pensionering gewoon was, naast de dienstbetrekking waaruit hij is gepensionoerd, in één of meer andere dienstbetrekkingen werkzaam te zijn.

Indien de inkomsten uit ouderdomspensioen en de overige inkomsten, bedoeld in het eerste lid, na het intreden van de werkloosheid worden ontvangen geldt de eis die ten aanzien van de vrijlating van pensioeninkomsten reeds geldt, dat de inkomsten betrekking moeten hebben op een dienstbetrekking die vóór de werkloosheid naast de dienstbetrekking waaruit men werkloos is geworden werd vervuld.

*Zevende lid.* Het zevende lid geeft de minister de bevoegdheid uitkeringen gelijk te stellen met ouderdomspensioen. Gelet op de uniformiteit in regelgeving alsmede het belang van de regels is deze bevoegdheid aan de minister gegeven.

In artikel 130, tweede lid, onderdeel e, is aan de bedrijfsvereniging de bevoegdheid gegeven om in het uitkeringsreglement werkloosheidsverzekering bepalingen op te nemen betreffende de samenloop van inkomsten uit en in verband met arbeid en de uitkering.

Voor een toelichting hierop moge ik u naar de artikelsgewijze toelichting van dat artikel verwijzen.

### *Artikel 35*

In dit artikel is de hoofdregel opgenomen van samenloop van de uitkering met inkomen uit werkzaamheden aangevangen nadat het recht op uitkering is ontstaan. Zoals ook in artikel 20 en 21 is bepaald gaat het om werkaanvaarding zowel in dienstbetrekking als in de uitoefening van een bedrijf of zelfstandige uitoefening van een beroep. In feite is dit artikel een aanvulling op artikel 20. Artikel 20 stelt dat de werkloosheid volledig eindigt indien geen of een te verwaarlozen aantal verloren arbeidsuren resteert. Waar sprake is van een werkaanvaarding van kleine omvang, blijft de werkloosheid volledig in stand.

Op grond van de volgende redenen wordt in dit artikel bepaald dat deze inkomsten in mindering moeten worden gebracht.

De eerste reden is van principiële aard. Als iemand een te verwaarlozen aantal uren verliest, kan hij deze uren weer trachten te verwerven, vrij van enige aftrek. Hij is immers voor de toepassing van deze wet niet werkloos te achten en heeft derhalve geen recht op uitkering.

Zodra iemand meer uren verliest, d.w.z. tenminste vijf of de helft van zijn arbeidsuren, heeft hij recht op uitkering over zijn totale verlies, derhalve

inclusief de eerste paar uren. Het ligt dan voor de hand de inkomsten uit werkaanvaarding voor een klein aantal uren, als deze werkaanvaarding de werkloosheid niet vermindert, op de uitkering in mindering te brengen.

Een andere reden is er een van meer praktische aard. Het accepteren van minder dan 5 uren en minder dan de helft van de arbeidsuren zou in vergelijking met aanvaarding van een groter aantal uren tot niet te rechtvaardigen feitelijke inkomensverschillen kunnen leiden, indien de inkomsten uit het kleine aantal uren niet in mindering worden gebracht. Een en ander zou tot misbruik kunnen leiden. De in dit wetsvoorstel gekozen systematiek leidt er toe dat werkaanvaarding, ongeacht of deze al dan niet de werkloosheid gedeeltelijk opheft, in beginsel evenredig steeds meer voor de rechthebbende oplevert.

*In die gevallen, waarin werk wordt hervat in een zodanige omvang dat niet gezegd kan worden dat de werkloosheid erdoor wordt verminderd of opgeheven – en dat is het geval indien de werknemer voor minder dan de helft van zijn vroegere arbeidsuren per week als bedoeld in artikel 16 werkzaamheden gaat verrichten en in ieder geval minder dan 5 uren per week – worden de inkomsten op de uitkering in mindering gebracht. Van die inkomsten wordt een vast percentage op de uitkering in mindering gebracht. Dit betekent dat het vrij te laten deel eveneens constant blijft. Dit is thans ook op grond van de WW en de WWV het geval.*

In de WW en de WWV is het anticumulatiepercentage gekoppeld aan het uitkeringspercentage. Gelet op het huidige uitkeringspercentage van 70 wordt in het anticumulatiepercentage geen verandering gebracht. Tijdens de anticumulatie van de inkomsten die naast de uitkering worden ontvangen, loopt het recht op uitkering gewoon door. De duur van het recht op uitkering wordt hierdoor dus niet beïnvloed.

#### *Artikel 36*

*Eerste lid.* Dit lid is ontleend aan artikel 21a van de WW. Ten opzichte van dat artikel is een aantal wijzigingen aangebracht c.q. is aan het artikel het een en ander toegevoegd. In plaats van «ten onrechte of te veel» is gekozen voor het begrip «onverschuldigd», aangezien dit begrip beter overeenkomt met de begrippen uit het Burgerlijk Wetboek. Daarnaast beperkt de terugvorderingsmogelijkheid zich niet tot de uitkering maar is terugvordering mogelijk van al hetgeen op grond van deze wet is bepaald. Dat kunnen dus te zijner tijd ook betalingen zijn in verband met voorzieningen.

Vervolgens is toegevoegd dat hetgeen onverschuldigd is betaald ook in mindering kan worden gebracht op de toeslag op grond van de Toeslagenwet. De toeslag is immers gekoppeld aan de loondervingsuitkering. Onderdeel a is eveneens nieuw en houdt verband met het nieuwe artikel 25, tweede lid. In verband daarmee is geen termijn opgenomen waarbinnen de onverschuldigd betaalde uitkering teruggevorderd kan worden c.q. op een latere uitkering of toeslag op grond van de Toeslagenwet in mindering kan worden gebracht.

Tenslotte zij opgemerkt dat het in deze gaat om een limitatieve opsomming van de mogelijkheden van terugvordering en verrekening. Deze bepaling is te beschouwen als een bijzondere regeling ten opzichte van de algemene regeling in het Burgerlijk Wetboek; zij treedt derhalve in de plaats van artikel 1395 van het Burgerlijk Wetboek.

*Tweede lid.* Dit lid is ontleend aan de WW (artikel 21b WW). Het betreft het niet of niet geheel aan de werknemer betalen van uitkering in die gevallen, waarin een bedrijfsvereniging nog onverschuldigd betaalde uitkering van de werknemer te vorderen heeft en die werknemer inmiddels een uitkering ontvangt van een andere bedrijfsvereniging.

De uitkering kan dan zonder machtiging van de werknemer worden betaald aan de bedrijfsvereniging die nog terug te vorderen heeft. De ene bedrijfsvereniging kan dus de vordering met de andere bedrijfsvereniging



verrekenen. Net als bij de verrekening tussen bedrijfsverenigingen en gemeenten is om de verrekening te vereenvoudigen toegevoegd dat voor die verrekening geen machtiging van de werknemer nodig is.

Uiteraard wordt deze bevoegdheid beperkt tot ten hoogste het onverschuldigd betaalde bedrag.

*Derde lid.* Dit lid is ontleend aan artikel 21, derde lid, tweede volzin, van de WW. Om duidelijk te maken dat voorschotten ook op andere uitkeringen dan de uitkering op grond van deze wet in mindering kunnen worden gebracht zijn die andere uitkeringen expliciet genoemd. In combinatie met het tweede lid van dit artikel heeft dit lid een verdergaande strekking gekregen dan de huidige bepaling, aangezien ook hier geen machtiging van de werknemer nodig is indien het onverschuldigd betaalde in mindering wordt gebracht op een uitkering die wordt betaald door een andere bedrijfsvereniging dan die onverschuldigd heeft betaald.

Tot slot zij met betrekking tot de mogelijkheid van terugvordering en verrekening opgemerkt dat in de Invoeringswet zal worden voorzien in een wijziging van de Ziektewet, de WAO en de AAW, waarbij de in die wetten voorkomende terugvorderings- en verrekeningsmogelijkheden zoveel mogelijk worden afgestemd op die van deze wet.

#### *Artikel 37*

*Eerste lid.* Dit artikel komt ongeveer overeen met artikel 21b van de WW, en regelt de verrekening van door de gemeente onverschuldigd betaalde uitkering ingevolge de Algemene Bijstandswet (ABW) en de IOW met de werkloosheidsuitkering. Verrekening is mogelijk zonder machtiging van de werknemer. In voorbereiding is een bepaling in de Algemene Bijstandswet die het spiegelbeeld vormt van deze bepaling, die bedoeld is voor de situatie waarin achteraf wordt geconstateerd dat in plaats van een werkloosheidsuitkering een bijstandsuitkering had moeten worden verstrekt.

*Tweede lid.* Dit lid bepaalt, dat bij de verrekening ook betrokken dienen te worden de ten laste van de gemeente gekomen premies ingevolge de AAW, de Algemene Wet Bijzondere Ziektekosten (AWBZ) en de Algemene Kinderbijslagwet (AKW). Aangezien in de huidige praktijk hierover onduidelijkheid bestaat is dit expliciet opgenomen.

*Derde lid.* Dit lid geeft aan dat niet wordt verrekend voor zover bij de verlenging van de bijstand al rekening is gehouden met een eventuele verlening van de uitkering. Dit kan bijvoorbeeld het geval zijn indien bij de verlening van bijstand ermee rekening is gehouden dat de eventuele werkloosheidsuitkering vermoedelijk onder het niveau van de bijstandsuitkering zal komen te liggen, en slechts daarop aanvullende bijstand is betaald.

#### *Artikel 38*

Dit artikel is ontleend aan artikel 23 van de WW. Toegevoegd is in het tweede lid dat de wettelijke vertegenwoordiger zich schriftelijk moet verzetten tegen betaling wil de uitkering aan hem worden betaald. Dit is gedaan om eventuele bezwaren achteraf van de wettelijke vertegenwoordiger te voorkomen.

#### *Artikel 39*

Dit artikel is o.a. ontleend aan artikel 40, eerste lid, van de ZW en artikel 54, eerste lid, van de WAO. Uit oogpunt van coördinatie is dit artikel in deze wet opgenomen.

#### *Artikel 40*

Dit artikel is aangepast aan het bij de Tweede Kamer der Staten-Generaal aanhangige wetsvoorstel, waarbij de beslagwetgeving wordt geüniformeerd

(Kamerstukken II, 1982/83, 17 897). Doel van dat wetsvoorstel is om de hoofdregels van beslag in het Wetboek van Burgerlijke Rechtsvordering op te nemen. Vandaar dat in dit artikel het beslag op de uitkering niet is geregeld. Voor het overige komt dit artikel overeen met artikel 24 WW en artikel 30 WWV. Voor het geval eerdergenoemd wetsvoorstel niet voor 1 mei 1986 wet wordt, wordt in de Invoeringswet Stelselherziening een overgangsregeling met betrekking tot de beslaglegging op de werkloosheidsuitkeringen voorgesteld.

#### *Artikel 41*

Dit artikel is opgenomen om te voorkomen dat zeer geringe uitkeringen tot betaling komen. Een soortgelijke bepaling is opgenomen in de WW in artikel 42f, vijfde lid, in geval de loonsuppletie minder dan twee gulden per week, acht gulden per maand of vijftientig gulden per kwartaal zou bedragen. Deze bepaling is opgenomen om de uitvoering niet te belasten met betaling van uitkeringen die nagenoeg verwaarloosbaar zijn. De grens van 1/8 deel van het minimumloon leidt ertoe, dat bedragen beneden circa f 10,- per week en circa f 45,- per maand niet worden betaald. Deze bedragen zullen automatisch worden aangepast met de indexering van het minimumloon.

#### *Artikel 42*

Dit artikel geeft de periode aan gedurende welk recht bestaat op de loongerelateerde uitkering. In paragraaf 3.7 van deze memorie is reeds ingegaan op de hieraan ten grondslag liggende uitgangspunten. Qua stelsel is gekozen voor een variabele uitkeringsduur van de loongerelateerde uitkering. De duur van de uitkering zal afhankelijk worden gesteld van de duur van het arbeidsverleden. Er ontbreekt echter vooralsnog een sluitende registratie van arbeidsverledens. Om die reden wordt in het onderhavige wetsvoorstel voor de langdurige uitkeringsrechten voorzien in een mengvorm van enerzijds arbeidsverleden en anderzijds leeftijdsafhankelijke uitkeringsduur.

*Eerste lid.* Iedere werkloze, die voldoet aan de in paragraaf 1 van hoofdstuk 2 van dit wetsvoorstel gestelde voorwaarden, kan op grond van dit lid gedurende een periode van een half jaar in aanmerking komen voor een aan zijn loon gerelateerde uitkering. Dit stemt overeen met de maximumduur (130 dagen) gedurende welke men thans per uitkeringsjaar in aanmerking kan komen voor een uitkering ingevolge de WW.

In paragraaf 3.7.2 van deze memorie is reeds ingegaan op de systematiek met betrekking tot de uitkeringsduur die in dit wetsvoorstel is neergelegd. Die systematiek is ontleend aan de WWV.

Bij voortduring van de werkloosheid moet eventueel na afloop van de in dit lid bedoelde uitkeringsperiode worden gezien of betrokkene nog in aanmerking komt voor verlenging van de uitkering (zie het tweede lid van het onderhavige artikel) of – ingeval betrokkene bij het intreden van de werkloosheid nog geen 23 jaar is – voor een vervolguitkering (zie artikel 50 e.v.).

*Tweede lid.* Zoals in paragraaf 3.7.2. van deze memorie reeds is toegelicht is in het wetsvoorstel het duurschema van de loongerelateerde uitkering overgenomen, zoals dat voorkomt in paragraaf 5.4.2. van de adviesaanvraag. Dit lid bevat het duurschema, wat de periode betreft na afloop van het eerste half jaar uitkering. Na afloop van een half jaar loondervingsuitkering zal men in aanmerking kunnen komen voor een verlenging van die uitkering, indien men aan twee voorwaarden voldoet:

a. in de periode van 5 jaar onmiddellijk voorafgaande aan het intreden van de werkloosheid, moet men tenminste gedurende 3 jaar een dienstbetrekking van 8 uur of meer per week hebben gehad, en

b. op de eerste werkloosheidsdag moet men 23 jaar of ouder zijn. Voor een toelichting op de onder a bedoelde voorwaarde zij verwezen naar paragraaf 2.4.3. van deze memorie.

Het gaat bij de onder a bedoelde voorwaarde niet om een toelatingsvoorwaarde zoals bij voorbeeld de referte-eis, maar om een voorwaarde met betrekking tot de duur van het recht.

Voorts zij er op gewezen, dat op de werknemers de bewijslast rust om aan te tonen dat hij voldoet aan de arbeidsverleden-eis.

Bij het voorgestelde schema moet worden bedacht dat men bij voortdurende werkloosheid na afloop van de in het tweede lid bedoelde uitkeringsduur nog in aanmerking kan komen voor een jaar vervolgitkering welke per dag 70% bedraagt van het minimumloon, bedoeld in artikel 14, tweede lid. Bij de voorgestelde systematiek van een vaste uitkeringsperiode ligt op de eerste werkloosheidsdag de einddatum van de uitkering dus al vast.

Het treffen van een sanctie heeft geen invloed op de eenmaal vastgestelde datum waarop de uitkeringstermijn verstrijkt. Evenmin het ontvangen van ziekengeld krachtens de ZW tijdens de duur van de werkloosheidsuitkering. Verwezen moge worden naar paragraaf 3.6. van deze memorie.

*Derde lid.* In paragraaf 2.5.3. van deze memorie is reeds uiteengezet dat het gewenst is om bij de arbeidverleden-eis als bedoeld in het tweede lid rekening te houden met perioden, gedurende welke men verhinderd was in een dienstbetrekking te werken wegens de verzorging van kleine kinderen (verzorgingsforfait). In het derde lid is hiervoor een regeling getroffen. De desbetreffende periode zal voor de helft worden meegeteld voor de arbeidsverleden-eis van 3 jaar. De leeftijd van 12 jaar is ontleend aan de belastingwetgeving. Het betreft de maximum leeftijd voor kinderen voor wie recht bestaat op de aanvullende arbeidstoeslag.

De redactie van het derde lid is zodanig, dat een periode die reeds meetelt voor de arbeidsverleden-eis, omdat betrokkene een dienstbetrekking had, niet nogmaals voor de helft kan worden meegeteld op grond van de verzorging van kinderen.

De aandacht wordt erop gevestigd, dat de in het derde lid voorgestelde gelijkstelling voor de helft met perioden, waarin een dienstbetrekking van 8 uur per week of meer heeft bestaan alleen tot een verlenging van het recht op loondervingsuitkering kan leiden, indien men in de periode van 5 jaar, voorafgaand aan het intreden van de werkloosheid, ten minste 1 jaar een dienstbetrekking van 8 uur per week of meer heeft gehad. Dan kan van de relevante periode van 5 jaren ten hoogste de resterende periode van 4 jaar voor de helft, dat is 2 jaar, meetellen voor de arbeidsverleden-eis. Samen met de periode van 1 jaar wordt daarmee de 3 jaar-eis gehaald.

Bij een werknemer, die binnen 5 jaren meer keren werkloos wordt, vallen de relevante 5-jaarsperioden voor een deel samen. Dezelfde perioden van dienstbetrekking, voorzover gelegen in relevante 5-jaarsperioden worden meer keren meegeteld voor de arbeidsverleden-eis. Ook dezelfde verzorgingsperioden, voorzover vallend in relevante 5-jaarsperioden kunnen meer keren meetellen voor de arbeidsverleden-eis. De zinsnede «tot zijn huishouden behorend» ziet erop toe dat indien een kind beneden de 12 jaar langdurig buitenshuis, bij voorbeeld in een inrichting, verblijft het voorgestelde derde lid niet geldt. De reden van het niet werken in een dienstbetrekking is in zo'n geval immers niet gelegen in de verzorging van dat kind.

*Vierde lid.* Het ligt in de rede perioden gedurende welke men recht heeft op een werkloosheidsuitkering (WW, werkloosheidsregeling voor overheids-personeel, RWW) aan te wijzen als perioden die niet meetellen voor het verzorgingsforfait. Niet de verzorging van kleine kinderen doch het niet aanwezig zijn van passende arbeid is dan immers de primaire reden waarom men niet in dienstbetrekking werkzaam is.

Er is voorts geen reden om in het kader van deze verzekering verzorgingsperioden in het buitenland mee te tellen voor de arbeidsverleden-eis.

*Vijfde lid.* Dit geeft aan wie voor de toepassing van het derde lid als verzorgende ouder moet worden aangemerkt. Indien er sprake is van een

gezamenlijke huishouding van twee ouders dan komt ingevolge het bepaalde in onderdeel a één van de ouders daarvoor in aanmerking. De ouders kunnen zelf uitmaken wie van hen in het kader van deze regeling de verzorgende ouder is. Indien met betrekking tot een bepaalde periode één van de ouders op zijn verzoek in aanmerking is gekomen voor het verzorgingsforfait, dan kan de andere ouder over dezelfde periode daar niet meer voor in aanmerking komen.

Onderdeel b geeft aan wie als verzorgende ouder wordt aangemerkt als er sprake is van een afzonderlijke huishouding met één ouder.

*Zesde lid.* Dit lid bevat voor de toepassing van het vierde en vijfde lid de in de kinderbijslagwetgeving gebruikelijke omschrijving van hetgeen onder «kind» en «pleegkind» wordt verstaan.

*Zevende lid.* Het is denkbaar, dat in de praktijk de behoefte zal blijken om bepaalde uitkeringen en perioden in het kader van het verzorgingsforfait op één lijn te stellen met de in het vierde lid bedoelde uitkeringen en perioden.

Dit lid opent de mogelijkheid bij algemene maatregel van bestuur een dergelijke gelijkstelling te regelen.

### *Artikel 43*

*Eerste lid.* Het kan zich voordoen dat een loondervingsuitkering geheel of gedeeltelijk wordt beëindigd in verband met het gaan verrichten van werkzaamheden. Betrokkene kan vervolgens opnieuw werkloos worden. Alsdan moet opnieuw het recht op loondervingsuitkering worden vastgesteld op de datum waarop betrokkene voor de tweede keer werkloos wordt. Het kan dan voorkomen dat betrokkene niet aan de referte-eis voldoet, als gevolg waarvan het recht op uitkering herleeft. In geval van een herleving van een uitkeringsrecht na een volledige beëindiging van dat recht wordt de uitkeringsperiode verlengd met de duur van de onderbreking. Dit is geregeld in het hier toegelichte lid. De aandacht verdient dat ook in geval van een herleving van een uitkeringsrecht voor het in het tweede lid van artikel 42 bedoelde uitkeringsschema bepalend is de leeftijd op de datum waarop de eerste werkloosheid intrad.

*Tweede lid.* Het kan ook voorkomen, dat betrokkene bij de aanvang van de eerste werkloosheid zowel voldoet aan de referte-eis als aan de arbeidsverleden-eis, doch bij de aanvang van de tweede werkloosheid alleen aan de referte-eis.

De werkaanvaarding kan plaatsgevonden hebben zowel in de periode, bedoeld in het eerste lid, als in de periode, bedoeld in het tweede lid van artikel 42. In eerstbedoelde situatie heeft betrokkene nog de volledige verlengde uitkering «tegoed» uit het eerste werkloosheidsgeval en in de tweede situatie alleen een «tegoed» aan verlengde uitkering, waarop hij nog recht had op het tijdstip, waarop hij werkzaamheden ging verrichten. In beide situaties dient dan uiteraard in mindering te komen de periode aan loondervingsuitkering, waarop hij terzake van het tweede werkloosheidsgeval recht had, dat wil zeggen een half jaar. Op deze wijze, geregeld in het hier toegelichte artikel, wordt voorkomen dat werkhervatting tijdens de uitkeringsduur tot gevolg zou hebben dat betrokkene een kortere periode een loondervings-uitkering zou ontvangen dan bij niet-werkhervatting.

De werking van het onderhavige artikel wordt hieronder verduidelijkt aan de hand van enkele voorbeelden.

Bij deze voorbeelden wordt nog opgemerkt dat voorzover een nieuw recht op uitkering is ontstaan de uitkering wordt berekend naar de verdiensten van de laatste 26 weken. Herleeft het oude recht, dan herleeft het oude niveau van de uitkering, inclusief de halfjaarlijkse vermindering.

### *Algemeen*

De afstand tussen 1 en 2 etc. is één jaar; A is arbeid; W is uitkering.

Uitgegaan wordt van een recht op loondervingsuitkering gedurende 3 jaar ( $\frac{1}{2} + 2\frac{1}{2}$ )



**Voorbeeld 1**

A	A	A			A	W	A W	W	W	W
1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11

Bij 6 wordt de werknemer werkloos. Hij voldoet aan de referte-eis en de arbeidsverleden-eis. Hij heeft dus recht op 3 jaar uitkering. Na 1 jaar uitkering hervat hij gedurende 26 weken arbeid. Ook na die periode voldoet hij aan de beide hiervoor genoemde eisen. Hij verkrijgt dus een nieuw uitkeringsrecht van 3 jaar. De uitkering eindigt dus halverwege 10 en 11.

**Voorbeeld 2**

A	A				A	W	A W	W	W
1	2	3	4	5	6	7	8	9	10

Bij 6 wordt de werknemer werkloos. Hij voldoet zowel aan de referte-eis als aan de arbeidsverleden-eis. Hij heeft dus recht op 3 jaar uitkering. Na 1 jaar uitkering hervat hij gedurende 26 weken arbeid. Na die periode voldoet hij aan de referte-eis, maar niet aan de arbeidsverleden-eis. Hij heeft dus een nieuw recht op uitkering van een half jaar en recht op een herleving van het oude recht op uitkering. Het oude recht op uitkering ontstond bij 6 en duurde tot 7 (één jaar). Na het nieuwe recht op uitkering van een half jaar heeft de werknemer dus nog een oud recht op uitkering van anderhalf jaar ( $2\frac{1}{2}-1$ ) te goed.

De uitkering eindigt dus halverwege 9 en 10.

**Voorbeeld 3**

A	A				A	W	A W	W	W
1	2	3	4	5	6	7	8	9	10

Bij 6 wordt de werknemer werkloos. Hij voldoet zowel aan de referte-eis als aan de arbeidsverleden-eis, zodat hij recht heeft op 3 jaar uitkering. Na 1 jaar uitkering hervat hij gedurende 13 weken arbeid. Na die periode voldoet hij niet aan de referte-eis. Hij heeft dus geen nieuw recht op uitkering, maar het oude recht op uitkering herleeft. De uitkering eindigt op een kwart van 9 en 10.

**Voorbeeld 4**

A	A				A	W	W	W	
1	2	3	4	5	6	7	8	9	10

Bij 6 wordt de werknemer volledig werkloos; hij blijft dat gedurende één jaar, daarna hervat hij gedeeltelijk arbeid. Deze gedeeltelijke hervatting duurt 26 weken, zodat hij aan de referte-eis voldoet. Hij voldoet na die 26 weken echter niet meer aan de arbeidsverleden-eis. Hij heeft derhalve gedurende een half jaar een nieuw recht op uitkering gebaseerd op het met gedeeltelijk werken verdiende loon, terwijl de verlengde uitkering herleeft.

Terzake van de gedeeltelijke voortdurende werkloosheid eindigt de uitkering bij 9 terwijl terzake van de werkloosheid uit de deelbetrekking een half jaar langer duurt tot halverwege 9 en 10.

#### Voorbeeld 5

							W	W		
A	A	A			A	W	A	W	W	W
1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11

Dit betreft de situatie dat de werknemer na de gedeeltelijke werkherhvatting zowel aan de referte-eis als aan de arbeidsverleden-eis voldoet.

Het ene gedeelte van de uitkering eindigt bij 9, zoals ook in het vorige voorbeeld, het andere gedeelte van de uitkering duurt 1½ jaar langer en eindigt halverwege 10 en 11.

#### Voorbeeld 6

							W	W	
A	A				A	W	A	W	
1	2	3	4	5	6	7	8	9	10

In deze situatie hervat de werknemer bij 7 voor minder dan 26 weken. Hij voldoet niet aan de referte-eis en verkrijgt dus geen nieuw recht op uitkering. Het oude recht op uitkering herleeft, zodat de totale uitkering eindigt bij 9. De uitkering wordt niet opgeschort, zoals bij een volledige herhvatting.

#### Artikel 44

Dit artikel geeft als uitgangspunt voor de berekening van de loonder-  
vingsuitkering aan, dat deze over het eerste half jaar wordt berekend over  
het dagloon en over de volgende halve jaren over de van dat dagloon  
afgeleide uitkeringsgrondslag van betrokkene.

#### Artikel 45

Dit artikel geeft de taken en bevoegdheden aan voor de SVr en de  
bedrijfsverenigingen met betrekking tot de daglonen, die aan de loonder-  
vingsuitkeringen ten grondslag liggen.

In paragraaf 3.7.3. van deze memorie is reeds uiteengezet, welke wijzigin-  
gen in de dagloonsystematiek deze bepalingen bevatten.

Volledigheidshalve willen wij op deze plaats wat uitvoeriger aangeven,  
wat door ons onder de in het eerste lid van artikel 45 genoemde elementen  
wordt verstaan.

De criteria

- algemeen gebruikelijk in de bedrijfstak
- vast en gegarandeerd, en
- regelmatig

zijn cumulatieve voorwaarden terwijl het criterium inherent aan de  
functie als een afzonderlijke voorwaarde kan worden gezien. Elementen  
van het loon, die inherent zijn aan de functie kunnen bij de dagloonvast-  
stelling worden meegenomen, ook als zij niet aan de andere criteria  
voldoen.

#### *Algemeen gebruikelijk in de bedrijfstak*

Een loonelement is algemeen gebruikelijk wanneer het in de bedrijfstak  
algemeen voorkomt en aan iedereen of vrijwel iedereen worden uitbetaald.

Een voorbeeld van een element dat in sommige bedrijfstakken heel gebruikelijk is, maar niet in alle of vrijwel alle bedrijfstakken, is de prestatie-toeslag.

#### *Vast en gegarandeerd*

Onder vast en gegarandeerd loon dient te worden verstaan het vast overeengekomen loon op jaarbasis. Loonelementen die niet vast overeengekomen zijn dat wil zeggen waarvan de hoogte en/of de uitbetalingen onzeker zijn, vallen hier niet onder.

Hierbij kan worden gedacht aan een jaarlijkse winstdeling. De winstdeling op zich is weliswaar overeengekomen, maar de hoogte van de eventuele uitbetaling hangt af van de vraag of en zo ja, hoeveel winst er is gemaakt.

#### *Regelmatig*

Als afgrenzing voor de dagloonvaststelling kan voorts het begrip regelmatig verstrekt loon worden gehanteerd.

Hieronder kunnen die loonelementen worden verstaan die in telkens terugkerende, van te voren vastgestelde tijdsperioden worden uitbetaald. De tijdsperioden kunnen hierbij afhankelijk van het loonelement zijn vastgesteld op een week of een maand zoals in de huidige dagloonsystematiek gebruikelijk is, doch ook op perioden van een jaar of langer. In tijdsperioden wisselende uitbetalingen vallen niet onder dit begrip. Een voorbeeld hiervan is een gratificatie die alleen wordt uitbetaald als er winst gemaakt wordt.

#### *Inherent aan de functie*

Tenslotte is als afzonderlijk criterium genoemd het inherent zijn aan de functie van bepaalde loonelementen. Daarbij wordt gedacht aan bepaalde loonelementen, die niet onder een van de hiervoor genoemde criteria zijn te vatten, maar die specifiek horen bij de werkzaamheden die betrokkene verricht en voor betrokkene een wezenlijk onderdeel van de uit zijn arbeidsvoorwaarden voortvloeiende beloning betreffen.

De criteria als bovenomschreven, hebben een plaats in de wet gekregen omdat de dagloonvaststellingen op het historisch dagloon zullen worden gebaseerd. Hiermee wordt ook bereikt dat in de wet reeds kan worden gelezen welke vereisten aan een loonelement worden gesteld om in aanmerking te kunnen worden genomen bij de dagloonvaststelling.

De uitwerking van deze criteria, dat wil zeggen de diverse loonelementen zelf, geldend voor alle bedrijfstakken moeten worden opgenomen in algemene dagloonregelen welke door de SVr, onder goedkeuring van de minister, worden vastgesteld.

In bijzondere dagloonregelen, door de SVr, onder partiële goedkeuring van de minister, vast te stellen, kunnen bepalingen worden opgenomen voor groepen van werknemers die niet in te passen zijn in de algemene dagloonregelen en voor wie naar algemeen gevoelen toch een regeling getroffen dient te worden.

Tevens zou in de algemene en bijzondere dagloonregelen de nadere berekeningswijze dienen te worden opgenomen. Daarnaast kunnen de bedrijfsverenigingen zo nodig onder goedkeuring van SVr en de minister, regelen treffen inzake loonelementen die binnen een bedrijfstak in aanmerking komen om in de dagloonvaststelling te worden meegenomen. Daarbij kan het bijvoorbeeld gaan om elementen die weliswaar niet algemeen voorkomen in een bedrijfstak maar die heel gebruikelijk zijn voor groepen werknemers in die bedrijfstak. Ook elementen die door sociale partners inherent aan de functie worden geacht zouden daarin eventueel een plaats kunnen vinden.

De in het vijfde lid opgenomen bepaling houdt verband met het feit, dat in geval van het gelijktijdig ontvangen van een gedeeltelijke arbeidsongeschiktheidsuitkering en een werkloosheidsuitkering deze beide uitkeringen

qua duur en hoogte hun eigen regime dienen te volgen. Omdat de maatstat voor de hoogte van de werkloosheidsuitkering het dagloon en de daarvan afgeleide uitkeringsgrondslag is en het uitkeringspercentage – anders dan in de arbeidsongeschiktheidswetten – een constante factor is, zal een evenredige vermindering van het WW-dagloon nodig zijn.

Dit lid strekt ertoe de SVr en de bedrijfsverenigingen te verplichten in de onderscheidene dagloonregelingen bepalingen op te nemen volgens welke ingeval van samenloop van arbeidsongeschiktheidsuitkering en werkloosheidsuitkering een evenredige vermindering van het dagloon plaats vindt.

#### *Artikel 46*

Dit artikel is ontleend aan artikel 5a van de WWV en regelt de indexering van de daglonen. Ter toelichting moge worden verwezen naar paragraaf 3.7.3. van deze memorie.

#### *Artikel 47*

In dit artikel is geregeld de hoogte van de loondervingsuitkering. In paragraaf 3.7.3. van deze memorie zijn reeds de uitgangspunten vermeld, die hieraan ten grondslag liggen.

*Tweede lid.* In dit lid wordt een voor de werknemersverzekeringen nieuw begrip geïntroduceerd, namelijk de uitkeringsgrondslag. Dat is noodzakelijk omdat gekozen is voor een nieuwe systematiek met betrekking tot de vaststelling van de hoogte van de uitkering.

Gedurende de gehele periode met een loondervingsuitkering zal de uitkering 70% bedragen, na het eerste halve jaar echter niet over het dagloon, doch over de uitkeringsgrondslag. Alleen gedurende het eerste halve jaar is de uitkeringsgrondslag gelijk aan het dagloon. Daarna zal de uitkeringsgrondslag op een lager bedrag dan het dagloon worden vastgesteld (vierde en vijfde lid).

Het dagloon, geïndexeerd overeenkomstig artikel 46, blijft echter gedurende de gehele uitkeringsperiode voor betrokkene relevant om zijn uitkeringsgrondslag te kunnen berekenen.

*Derde lid.* Dit lid schrijft de halfjaarlijkse vermindering voor van de uitkeringsgrondslagen. De eerste vermindering vindt plaats een half jaar na de dag, waarop het recht op loondervingsuitkering is ontstaan.

*Vierde en vijfde lid.* Deze leden geven aan op welke wijze de uitkeringsgrondslagen worden vastgesteld na het eerste halve jaar. De systematiek komt op het volgende neer. De uitkering bedraagt per dag 70% van het minimumloon vermeerderd met een «deel» van het verschil tussen het dagloon en het minimumloon. Dat «deel» wordt gevormd door een breuk waarvan de teller wordt gevormd door het aantal halve uitkeringsjaren, waarop nog ten hoogste recht bestaat op de dag, waarop de uitkeringsgrondslag wordt herzien en de noemer door het totale aantal halve uitkeringsjaren, waarop bij de aanvang van de loondervingsuitkering ten hoogste recht bestond. Het volgende vereenvoudigde voorbeeld maakt een en ander duidelijk.

#### *Voorbeeld*

Stel het minimumloon is f 100, het dagloon is f 200, de totale uitkeringsduur is 2 jaar.

(Gemakshalve wordt in het voorbeeld de indexering van het dagloon en van het minimumloon buiten beschouwing gelaten.)

Uitkering:

1e halfjaar: 70% van f 200

2e halfjaar: 70% van (f 100 +  $\frac{3}{4}$  van f 100)

3e halfjaar: 70% van (f 100 +  $\frac{2}{4}$  van f 100)

4e halfjaar: 70% van (f 100 +  $\frac{1}{4}$  van f 100)



Er is uiteraard geen reden om het dagloon, dat lager is dan het minimumloon per dag, na het eerste half jaar te verlagen. Dit wordt voorkomen door de tweede volzin van het vierde lid. Op grond van artikel 19, eerste lid, onderdeel h, eindigt het recht op uitkering de eerste dag van de maand, waarin de 65-jarige leeftijd wordt bereikt. De vraag zou kunnen rijzen of bij de halfjaarlijkse vermindering datzelfde tijdstip moet gelden als moment waarop de vermindering tot 70% van het minimumloon moet zijn voltooid. Uit de tweede volzin van het vijfde lid volgt dat zulks niet het geval is. Voor de berekening van het aantal halve uitkeringsjaren als bedoeld in de eerste volzin van het vijfde lid telt ook mee de periode ná het 65e jaar.

In de artikelen 48 en 49 worden nog enkele verfijningen voorgesteld met betrekking tot de in de hier toegelichte leden getroffen regeling.

*Zesde lid.* De in het derde, vierde en vijfde lid geregelde halfjaarlijkse afbouwsystematiek gaat er van uit, dat er terzake van hetzelfde werkloosheidsgeval een aaneensluitend recht op uitkering is en dat de werkloosheid in dezelfde omvang voortduurt. Dat hoeft niet steeds het geval te zijn. Daarbij kan b.v. worden gedacht aan herlevingsgevallen (artikel 43) en gevallen van onderbreking van de werkloosheid door gedeeltelijke werkhervatting. Dit lid opent de mogelijkheid om voor dergelijke bijzondere groepen van gevallen de halfjaarlijkse afbouw te regelen.

#### *Artikel 48*

Het kan zich voordoen dat iemand als gedeeltelijk werkloos moet worden aangemerkt, omdat hij niet al zijn wekelijkse arbeidsuren heeft verloren, doch slechts een deel daarvan.

Betrokkene, aanvankelijk b.v. werkzaam gedurende 40 uur per week, blijft dan bv. voor 20 uur nog in dienstbetrekking doch is overigens werkloos met recht op werkloosheidsuitkering. Zijn dagloon moet worden berekend op basis van het met de verloren uren verdiende loon.

Zonder nadere bepaling zou de in artikel 47 voorgestelde regeling leiden tot een relatief te hoge werkloosheidsuitkering in vergelijking met diegene, die voor 40 uur werkloos is. Dit wordt met het voorgestelde artikel voorkomen.

Bij de toepassing van dit artikel moet in dergelijke gevallen niet worden uitgegaan van het minimumloon per dag, doch van een in evenredige mate verlaagd minimumloon per dag.

Het verlaagde minimumloon wordt verkregen door het minimumloon per dag te vermenigvuldigen met een breuk waarvan de teller wordt gevormd door het aantal uren werkloosheid per week en de noemer door het aantal gewerkte uren per week laatstelijk vóór het intreden van de werkloosheid. In het gegeven voorbeeld zou dat worden:  $\frac{20}{40} = 0,5$

#### *Artikel 49*

In dit artikel komt de geleidelijke vermindering van de werkloosheidsuitkering aan de orde ingeval er sprake is van samenloop met een uitkering ingevolge de AAW, de WAO of een overheidsinvaliditeitspensioen. Een dergelijke samenloop kan zich alleen voordoen indien de arbeidsongeschiktheidsuitkering is berekend naar een mate van arbeidsongeschiktheid van minder dan 80%. Ingevolge artikel 19, eerste lid, onderdeel a, bestaat namelijk geen recht op uitkering, indien betrokkene recht heeft op een arbeidsongeschiktheidsuitkering, berekend naar een arbeidsongeschiktheid van 80% of meer.

Na de voorgestelde afschaffing van de verdiscontering in de AAW en WAO zal deze samenloop zich in meer gevallen voordoen dan nu. Een gelijke behandeling van deze gevallen met gevallen waarin er naast de werkloosheidsuitkering nog een arbeidsinkomen wordt genoten kan worden bereikt door bij de toepassing van het vierde en vijfde lid van artikel 47 niet uit te gaan van het minimumloon, doch van een in evenredige mate

verlaagd minimumloon. Het verlaagde minimumloon wordt berekend door van het minimumloon per dag een percentage te nemen ter grootte van het verschil tussen 100 en het midden van de arbeidsongeschiktheidsklasse, waarin betrokkene is ingedeeld.

De beschreven systematiek voor samenloop met werkloosheid vergt een AAW- en WAO-uitkeringsniveau, dat evenredig is met de mate van arbeidsongeschiktheid. In de huidige AAW en WAO is een staffel van uitkeringspercentages opgenomen, die geen evenredige werking heeft. Door deze niet-evenredigheid is een goede regeling van de samenloop met werkloosheidsuitkering niet mogelijk. Op dit punt is derhalve aanpassing van de AAW en WAO geboden.

Onderstaand is de huidige staffel weergegeven, alsmede de uitkeringspercentages, die uit een strikte evenredigheid voortvloeien.

Mate van arbeidsongeschiktheid	Huidige staffel	Evenredigheid
80 – 100%	70%	70 %
65 – 80%	57%	$0.725 \times 70 = 50,75\%$
55 – 65%	44%	$0.6 \times 70 = 42 \%$
45 – 55%	35%	$0.5 \times 70 = 35 \%$
35 – 45%	25%	$0.4 \times 70 = 28 \%$
25 – 35%	17%	$0.3 \times 70 = 21 \%$
15 – 25%	9%	$0.2 \times 70 = 14 \%$

Bij de Invoeringswet stelselherziening wordt voorgesteld de AAW en WAO-uitkeringspercentages in vorenbedoelde zin te wijzigen. Voorgesteld wordt daar ook, om diegenen, die op het moment van invoering van beide wetten zijn ingedeeld in de klasse 65–80% en 55–65% (in welke klassen het uitkeringspercentage op dit moment te hoog is), zolang zij in die klassen blijven ingedeeld, niet te confronteren met een percentageverlaging. Voor de overige klassen betekent de voorgestelde nieuwe staffeling ofwel een gelijk (klasse 45–55) ofwel een hoger uitkeringspercentage.

Tenslotte vergt de samenloop van arbeidsongeschiktheidsuitkering en werkloosheidsuitkering een aanpassing van de dagloonsystematiek in die zin, dat bij de berekening van het dagloon voor de werkloosheidsuitkering uitgegaan moet worden van een evenredig verlaagd dagloon, afhankelijk van de mate van werkloosheid en arbeidsongeschiktheid.

#### Artikel 50

Dit artikel geeft aan welke categorieën van werklozen na het bereiken van de maximumduur van de loongerelateerde uitkering in aanmerking kunnen komen voor de vervolgitkering.

Dat betreft:

- a. degenen, die bij het intreden van de werkloosheid jonger waren dan 23 jaar, mits zij voldoen aan de arbeidsverleden-eis, die ook geldt op grond van het tweede lid van artikel 42, en
- b. degenen, die het maximum van de verlengde uitkering als bedoeld in het tweede lid van artikel 42 hebben bereikt.

De loondervingsuitkering van werklozen, die bij het intreden van de werkloosheid jonger zijn dan 23 jaar kan ingevolge artikel 42 ten hoogste een half jaar duren.

Uit het feit dat de onder b bedoelde categorie in aanmerking is gekomen voor de verlengde loondervingsuitkering volgt, dat deze categorie ook heeft voldaan aan de voorwaarde dat in de vijf jaar onmiddellijk voorafgaande aan het intreden van de werkloosheid ten minste gedurende drie jaar een dienstbetrekking van ten minste 8 uren per week heeft bestaan.

Het gaat bij de vervolgitkering steeds om een voortzetting van een loondervingsuitkering, in aansluiting op een uitkering hetzij ingevolge het eerste lid van artikel 42, hetzij ingevolge het tweede lid van dat artikel. Overigens wordt verwezen naar paragraaf 2.5.2. en paragraaf 3.8. van deze memorie.

#### *Artikel 51*

Dit artikel, dat gaat over de duur van vervolguitering, is toegelicht in paragraaf 2.5.2. van deze memorie.

#### *Artikel 52*

Voor de toelichting op dit artikel wordt verwezen naar de toelichting op de artikelen 21 en 43.

#### *Artikel 53*

Dit artikel regelt de hoogte van de vervolguitering. Verwezen moge worden naar paragraaf 3.8. van deze memorie.

#### *Artikel 54*

Het dagloon of de uitkeringsgrondslag, welke voor de berekening van de loondervingsuitkering in aanmerking is genomen kan lager zijn dan het minimumloon. De loondervingsuitkering bedraagt dan 70% van dat dagloon of die uitkeringsgrondslag. Het eerste lid van het onderhavige artikel continueert die situatie voor de vervolguitering. Er is immers geen reden om de vervolguitering van betrokkene op een hoger niveau te stellen dan de loondervingsuitkering. Het tweede lid bevat een overeenkomstige regeling voor personen, die niet alleen werkloos zijn, doch tevens werken of gedeeltelijk arbeidsongeschikt zijn.

#### *Artikel 55*

Dit artikel en de volgende tot dit Hoofdstuk III behorende artikelen regelen de in deze wet nieuw ingevoerde vrijwillige werkloosheidsverzekering. Voor de overwegingen, die hebben geleid tot de invoering van deze regeling moge worden verwezen naar paragraaf 3.9 van het algemeen deel van deze memorie van toelichting.

Genoemd artikel 55, eerste lid, geeft aan welke groepen van personen de bedrijfsvereniging tot de vrijwillige verzekering dient toe te laten. De in onderdeel a genoemde categorie betreft personen, die na hun verzekeringsplichtige werkzaamheden in Nederland in het buitenland woonachtig zijn en aldaar werkzaam zijn voor in Nederland gevestigde instellingen of bedrijven. Voor deze groep van personen bestaat reeds de mogelijkheid tot het sluiten van een vrijwillige verzekering ingevolge de ZW (artikel 64, tweede lid) en de WAO (artikel 81, tweede lid).

Onderdeel b van het eerste lid omvat een bijzondere groep van personen, te weten de Nederlanders die in een ontwikkelingsland werken of gaan werken. Deze groep van personen is indertijd bij een speciaal voor hen getroffen regeling (Wet van 31 maart 1971 Stb. 422) de gelegenheid geboden een vrijwillige ZW- en WAO-verzekering te sluiten. Thans wordt deze mogelijkheid uitgebreid tot de wettelijke werkloosheidsverzekering. De categorie bedoeld in het eerste lid onder c. betreft het huispersoneel, dat op minder dan 3 dagen per week in dienstbetrekking werkzaam is. Deze groep is niet verplicht verzekerd ingevolge de ZW, WAO en de WW. Om hen toch in de gelegenheid te stellen zich een zekere bescherming tegen het risico van werkloosheid te bieden is deze mogelijkheid in het leven geroepen. Bij de Invoeringswet stelselherziening wordt voorgesteld deze mogelijkheid ook in de ZW en de WAO op te nemen.

*Tweede lid.* In dit lid wordt bepaald, hoe een land als ontwikkelingsland wordt aangewezen. De lijst van ontwikkelingslanden zal worden samengesteld conform de sinds 1971 uitgegeven lijst voor het Development Assistance Committee van de OESO.

#### *Artikel 56*

Deze bepaling komt in grote trekken overeen met hetgeen in de artikelen 66 van de ZW en 83 van de WAO is bepaald ten aanzien van het verzoek om toelating tot de vrijwillige ziekengeld- respectievelijk arbeidsongeschiktheidsverzekering.

In de onderhavige bepaling evenwel is in afwijking van de desbetreffende bepalingen in de ZW – in de WAO komt deze reeds voor – aan de bedrijfsvereniging de bevoegdheid gegeven te late aanmelding te pardonneren. In de Invoeringswet zal worden voorgesteld deze bepaling ook in de ZW op te nemen.

#### *Artikel 57*

*Eerste lid.* Dit lid wijst de bedrijfsvereniging aan, waarbij de aanmelding voor de vrijwillige verzekering dient te geschieden.

*Tweede lid.* Dit lid, dat een koppeling van de vrijwillige werkloosheidsverzekering met de vrijwillige ziekengeldverzekering bewerkstelligt, is opgenomen met het oog op een beperkte mate van risico-selectie en om mogelijk misbruik van de regeling tegen te gaan. Omdat het werkloosheidsrisico in zekere zin door de betrokkene kan worden beïnvloed, is dit in feite moeilijk te verzekeren. Degene, die kan bevroeden, dat hij vrijwel zeker over iets langer dan een half jaar werkloos zal worden, zal eerder een vrijwillige werkloosheidsverzekering sluiten als die niet gekoppeld zal zijn aan een vrijwillige ZW-verzekering.

#### *Artikel 58*

Deze bepaling is opgenomen om ook voor de vrijwillige verzekering de voorwaarden voor het recht op uitkering te binden aan het begrip werknemer. Hiermee wordt tevens bereikt, dat aansluitende perioden van vrijwillige en verplichte verzekering als een geheel kunnen worden beschouwd, waardoor bij een elkaar opvolgende verplichte en vrijwillige verzekering of omgekeerd voor de vaststelling van de referte-eis en de arbeidsverleden-eis perioden als een geheel kunnen worden beschouwd. Hiermee wordt bereikt dat opbouw van rechten tijdens een periode van vrijwillige verzekering kunnen worden geëffectueerd bij werkloosheid ontstaan na een daarop volgende periode van verplichte verzekering. Ook geldt dit uiteraard voor de tegengestelde situatie.

#### *Artikelen 59 tot en met 62*

In paragraaf 3.9 van deze memorie van toelichting is reeds uiteengezet waarom eerst recht op uitkering ontstaat bij terugkeer in Nederland. Artikel 59 regelt dit.

Artikel 60 is opgenomen om te bereiken dat de vrijwillig verzekerde niet meer aan uitkering zal ontvangen dan hij zou hebben ontvangen als de verplichte verzekering op hem van toepassing zou zijn geweest. De SVr stelt terzake op grond van artikel 61 regels.

Evenals bij de ZW en de WAO vereist de vrijwillige werkloosheidsverzekering, dat zo dicht mogelijk wordt aangesloten bij de verplichte verzekering doch het specifieke karakter van eerstgenoemde regeling vereist het stellen van bijzondere regels. De artikelen 61 en 62 strekken daartoe.

#### *Artikel 63*

Dit artikel regelt het recht op en de voorwaarden voor een uitkering in verband met het door de werkgever niet nakomen van uit de dienstbetrekking voortvloeiende verplichtingen.

Uit het eerste lid blijkt dat slechts recht op een uitkering kan bestaan indien:

- a. de werkgever in staat van faillissement is verklaard;



- b. of aan de werkgever surséance van betaling is verleend;
- c. of de werkgever anderszins in de blijvende toestand verkeert dat hij heeft opgehouden te betalen.

Voorts dient sprake te zijn van een vordering van de werknemer op de werkgever vanwege het niet betalen van loon, vakantiegeld of vakantiebijslag of van het niet betalen aan derden van, ten behoeve van de werknemer, verschuldigde bedragen.

De constructie is thans dat ingeval van faillissement of surséance van betaling recht bestaat op overname van loonbetaling (artikel 42a, eerste lid) en dat het uitvoeringsorgaan kan beslissen dat recht op overname van loonbetaling bestaat, indien er sprake is van een toestand van opgehouden hebben te betalen (artikel 42a, tweede lid). De faillietverklaring is echter niet meer dan een formele vaststelling van de betalingsonmacht (artikel 6 Faillissementswet).

Vandaar ook dat de bedrijfsvereniging – aldus ook een circulaire van de SVr van 8-11-1986 – in de situatie dat er (nog) geen faillissement is uitgesproken een zelfstandig onderzoek moet instellen naar het al dan niet bestaan van betalingsonmacht. Daarbij dienen de criteria uit de Faillissementswet te worden gehanteerd. Komt de bedrijfsvereniging tot de bevinding dat er inderdaad sprake is van een blijvende toestand van opgehouden hebben te betalen, dan is de marge waarbinnen beslist kan worden de loonbetaling niet over te nemen, uiterst smal geworden.

Zo merkt de CRvB in zijn uitspraak van 6-5-1980, RSV 1980/244, op dat het weliswaar aan de beleidsvrijheid van de bedrijfsvereniging wordt overgelaten al of niet toepassing te geven aan artikel 42a, tweede lid, WW, maar dat de hantering van die beleidsvrijheid niet in strijd mag komen met de strekking van Hoofdstuk IIIA, WW: «Gegeven die conclusie behoren in het algemeen – behoudens bijzondere omstandigheden – eventuele tekortkomingen van de werkgever, waar de verzekerde werknemer geheel buiten staat (...) bij de beslissing of gebruik zal worden gemaakt van de gelijkstellingsbevoegdheid, bedoeld in artikel 42a, tweede lid, WW, niet als beleidsargument te worden gehanteerd».

In feite bestaat er dus een verplichting tot «gelijkstelling» indien er alleen aan de zijde van de werkgever sprake is van tekortkomingen. Gelet op het bovenstaande is in het eerste lid als voorwaarde voor het recht op uitkering tevens genoemd de toestand van hebben opgehouden te betalen. Ook in een dergelijke situatie vloeit het recht op uitkering direct uit de wet voort. Met betrekking tot het recht op uitkering, bestaande in de overneming van bedragen die de werkgever ten behoeve van de werknemer aan derden verschuldigd is – in het algemeen gaat het hierbij om betaling van pensioenpremie – wordt nog het volgende opgemerkt. Krachtens artikel 42b, tweede lid, WW kan het recht op die uitkering slechts bestaan indien tevens sprake is van recht op uitkering wegens achterstallig loon, vakantiegeld of vakantietoeslag. Aan deze koppeling lag de gedachte ten grondslag dat de werkgever die in staat is aan zijn loonverplichtingen te voldoen, ook geacht moet worden aan zijn pensioenverplichtingen te kunnen voldoen. In de praktijk blijkt dit evenwel niet altijd het geval te zijn. Derhalve wordt, in overeenstemming met het advies van de SVr, voorgesteld de verschillende soorten uitkeringen los te koppelen. Op elk afzonderlijk en alle tezamen kan derhalve recht bestaan.

Het tweede lid bevat enkele nadere voorwaarden voor het recht op uitkering gedurende de termijn van opzegging. De werknemer dient werkloos te zijn of bij de niet-betalende werkgever te blijven werken. Artikel 42a, eerste lid, onderdeel b, bepaalt thans dat de werknemer gedurende de opzegtermijn onvrijwillig werkloos moet zijn en houdt geen rekening met het geval dat de werknemer tijdens de opzegtermijn bij zijn werkgever of de curator blijft werken, zodat ook dan geen recht bestaat op uitkering. Met de SVr zijn wij van mening dat dit ongewenst is. Degene die na de opzegtermijn doorwerkt, raakt daardoor in een ongunstiger positie dan degene die dat niet doet. De voorgestelde tekst voorziet dan ook in de mogelijkheid uitkering te verstrekken indien tijdens de opzegtermijn is doorgewerkt.

Voorts zij op deze plaats nog vermeld dat, in tegenstelling tot de huidige tekst van artikel 42a, eerste lid, onderdeel b, niet gesproken wordt van onvrijwillige werkloosheid. Dit houdt verband met de in dit wetsvoorstel gevolgde systematiek, dat het niet-onvrijwillige karakter van de werkloosheid een weigeringsgrond oplevert. Ook met betrekking tot deze uitkering is dat het geval. Zie verder de toelichting op artikel 70.

#### *Artikel 64*

Dit artikel bevat een uitsluitingsgrond, die is ontleend aan de jurisprudentie. Herhaalde malen heeft de CRvB uitgesproken dat de tekst en de geschiedenis van artikel 42a, eerste lid, WW voldoende steun aan de opvatting biedt, dat de toepassing daarvan in geval van faillissement als regel beperkt dient te blijven tot situaties, waarin de faillietverklaring aan de beëindiging van de dienstbetrekking voorafging, doch dat een redelijke uitleg er evenwel toe leidt deze regel uitzondering te doen lijden in gevallen die, hoewel de dienstbetrekking eerder werd beëindigd, gezien de strekking van de bepaling voor de toepassing daarvan met eerst bedoelde situaties moeten worden gelijkgesteld. Of dit het geval is, is afhankelijk van de aanwezigheid van voldoende samenhang tussen de verwickelingen die tot het ontslag hebben geleid en de gebeurtenissen welke tot faillissement leidden. Zie o.a. CRvB 18-7-1972, RSV 1973, 35; CRvB 2-7-1974, RSV 1975, 10.

Indien derhalve geen sprake is van een duidelijke samenhang als vorenbedoeld bestaat geen recht op uitkering.

Op deze wijze wordt slechts ten dele gevolg gegeven aan het advies van de SVr, die ook de situaties, waarin de beëindiging van de dienstbetrekking geen verband houdt met een faillissement, onder de werkingssfeer van Hoofdstuk IIIA wilde brengen.

Hoewel de SVr zich realiseerde dat een dergelijke uitbreiding inbreuk maakt op de uitgangspunten welke hebben geleid tot opnemings van hoofdstuk IIIA in de WW – de regeling is o.a. bedoeld voor de situatie waarin een collectiviteit van werknemers, en derhalve niet louter een individuele werknemer, een loonvordering ten opzichte van de werkgever heeft – beveelt hij deze ruime oplossing aan. De Raad heeft daarbij overwogen dat in principe nagenoeg geen verschil bestaat tussen een vordering van een werknemer die op het moment van faillissement nog in dienst was van de werkgever en een vordering van een werknemer, die op dat moment niet meer bij die werkgever in dienst is. Naar onze mening is dit slechts verdedigbaar voorzover een duidelijke samenhang bestaat tussen de beëindiging van het dienstverband en de omstandigheden die tot het faillissement hebben geleid, zoals ook uit de jurisprudentie blijkt. Een ruimere werkingssfeer van de regeling zou buiten de grenzen, die de wetgever heeft willen aangeven, treden.

Het recht op uitkering in een dergelijke situatie omvat hetzelfde als in de situatie dat de dienstbetrekking wordt beëindigd na de faillietverklaring, de surséanceverlening of het ontstaan van de toestand van opgehouden hebben te betalen.

#### *Artikel 65*

Dit artikel legt op de werknemer een aantal verplichtingen, bij niet naleving waarvan een sanctie kan worden getroffen. De in de WW voorkomende delegatiebepaling (artikel 42g) die de minister de bevoegdheid geeft regels te stellen voor een goede en doelmatige uitvoering van het hoofdstuk is in dit wetsvoorstel niet overgenomen. De desbetreffende uitvoeringsregels staan in het eerste lid van dit artikel vermeld. De in dit lid neergelegde verplichtingen zijn een weergave van de regeling opgenomen in de ministeriële regeling van 19 maart 1969, Stcrt. 1969, 62.

Daarnaast bevat het derde lid van dit artikel een bijzondere grond voor weigering of beperking van de in dit hoofdstuk geregelde uitkering. Een dergelijke bepaling kwam ook reeds voor in de WW (artikel 42 d). Dit artikel beoogt eventueel misbruik te kunnen keren. In navolging van het advies van de SVr zijn de woorden «voor een wijziging in de arbeidsvoorwaarden tijdens een dienstbetrekking» toegevoegd. De bedoeling van deze toevoeging om de bedrijfsverenigingen ruimere mogelijkheden te bieden om corrigerend te kunnen optreden ten aanzien van de werknemers, tevens directeur van een NV of BV, die in feite hun eigen loon c.q. achterstallig loon kunnen vaststellen. De mogelijkheid tot het treffen van een sanctie is op dezelfde wijze genuanceerd als bij artikel 24 e.v.

Naast deze verplichtingen, bij niet naleving waarvan de bedrijfsvereniging de uitkering kan weigeren of beperken gelden voor de in dit hoofdstuk geregelde uitkering, ook de overige in artikel 24 e.v. genoemde algemene verplichtingen.

#### *Artikel 66*

Dit artikel regelt de hoogte en de duur, waarover ten hoogste recht bestaat op een uitkering ingevolge dit hoofdstuk. Deze materie is thans geregeld in artikel 42a, eerste lid, en artikel 42b, tweede lid, WW.

De onderdelen a en b regelen de hoogte en de duur van de uitkering wegens achterstallig loon. Dit is thans geregeld in artikel 42a, eerste lid, onderdelen a en b. De tekst van dat artikel geeft echter niet duidelijk aan wanneer de in de onderdelen a en b genoemde termijnen aanvangen en eindigen.

In verband daarmee heeft de SVr met het oog op een juiste en uniforme toepassing in 1969 de bedrijfsverenigingen geadviseerd, in overeenstemming met de toelichting van de wetgever als volgt te handelen. De dag van opzegging wordt aangemerkt als de dag waarop de dienstbetrekking eindigt, indien na de opzegging niet meer is gewerkt. Wordt na de opzegging nog wel gewerkt, dan wordt de dienstbetrekking geacht te zijn geëindigd op de dag waarop het werk is gestaakt.

Op deze wijze wordt bereikt dat de periodes, genoemd in de onderdelen a en b van artikel 42a, eerste lid, WW, steeds op elkaar aansluiten. Het lost echter niet de nadeliger positie op van degene die na de opzegging blijft werken ten opzichte van degene die na de opzegging het werk heeft gestaakt. Indien betrokkene na de opzegging blijft werken is hij immers niet werkloos en heeft hij geen recht op uitkering. In zijn advies van 1977 doet de SVr de aanbeveling de hiervoor genoemde onduidelijkheid op te heffen door de dag van opzegging centraal te stellen voor het vaststellen van het moment van aanvang en van beëindiging van de perioden, bedoeld in artikel 42a, eerste lid, onderdelen a en b. Deze aanvulling van de SVr is in dit wetsvoorstel overgenomen. Wat het blijven werken tijdens de opzegtermijn betreft wordt verwezen naar de toelichting op artikel 63.

Als alternatief voor het moment van opzegging wordt in onderdeel a genoemd «de dag waarop de dienstbetrekking naar het oordeel van de bedrijfsvereniging redelijkerwijs had moeten worden opgezegd». De achtergrond van deze toevoeging – die in iets andere bewoordingen ook in het SVr-advies van 1977 wordt aanbevolen – is dat zich situaties kunnen voordoen waarin opzegging van de dienstbetrekking later plaatsvindt dan nodig, als gevolg waarvan de hoogte van de door de bedrijfsvereniging over te nemen betalingen onnodig oploopt. Dit kan zich bijvoorbeeld voordoen indien een werknemer na de datum van faillissement blijft doorwerken en het dienstverband ook eerst na die datum wordt opgezegd. In dergelijke situaties is het redelijk wat betreft de datum van opzegging uit te gaan van een eerder tijdstip nl. de datum van het faillissement.

De opvatting van de CRvB is dat de termijn van opzegging begint te lopen op de – vóór de datum van verkrijging van de ontslagvergunning gelegen – datum van opzegging, tenzij na verkrijgen van de vergunning opnieuw wordt opgezegd (zie bijvoorbeeld RSV 1976/113 en 309).

In de voorgestelde tekst kan aan een tweede opzegging worden voorbijgegaan.

Voorts beoogt deze bepaling tegemoet te komen aan het door de SVr in zijn advies gesignaleerde probleem dat artikel 42a niet kan worden toegepast indien opzegging van de dienstbetrekking achterwege blijft, bijv. als de werkgever met de «noorderzon» vertrekt. De SVr achtte het wenselijk voor deze, overigens zich slechts sporadisch voordoende, situatie een oplossing te bieden door de bedrijfsvereniging de bevoegdheid te verlenen in dergelijke gevallen het moment waarop het werk is gestaakt gelijk te stellen met het moment van opzegging. In de voorgestelde tekst kan bij het ontbreken van een opzegging een fictieve opzegging worden gecreëerd. Niet is gekozen voor de door de SVr voorgestelde redactie, omdat die tekst, met name in de situatie dat niet is opgezegd, geen zekerheid geeft over het bestaan van een recht op uitkering en omdat zij de bedrijfsvereniging minder speelruimte geeft om een op de individuele situatie toegesneden beslissing te nemen.

Voor een lacune bij de toepassing van artikel 24a WW is in deze wet ook een oplossing geboden, hoewel niet in dit hoofdstuk. Het gaat om de situatie waarin de werknemer een langere opzegtermijn heeft dan de opzegtermijn die geldt op grond van artikel 40 van de Faillissementswet.

Voor zover de opzegtermijn langer is heeft de werknemer over die periode geen recht op uitkering omdat er sprake is van een verplichting van de werkgever om het loon door te betalen. Voor die situaties is artikel 31, derde lid van overeenkomstige toepassing, zodat de werknemer niet op de Rww aangewezen is.

Onderdeel c. betreft de duur van de uitkering wegens niet betaald(e) vakantiegeld, vakantietoeslag en periodiek aan derden verschuldigde bedragen. Dit is thans geregeld in de artikelen 42a, eerste lid, onderdeel c en 42b, tweede lid, WW.

#### *Artikel 67*

Dit artikel bevat een regeling van de aftrek van inkomsten. Deze regeling is thans opgenomen in de op grond van artikel 42g getroffen ministeriële regeling van 19 maart 1969 (Stcrt. 62). De regeling wijkt in zoverre af van de algemene regeling van aftrek van inkomsten uit arbeid tijdens de uitkeringsperiode, dat de inkomsten tijdens het genot van de uitkering op grond van dit hoofdstuk volledig op die uitkering in mindering moeten worden gebracht, terwijl bij de loondervings- en de vervolgutkering 70% van die inkomsten in mindering worden gebracht. Het bijzondere karakter van de in dit hoofdstuk geregelde uitkering rechtvaardigt dat. Voorts zij nog vermeld dat het in deze kan gaan om inkomsten uit arbeid in een dienstbetrekking in de zin van deze wet, als om inkomsten uit arbeid in de uitoefening van een bedrijf en in de zelfstandige uitoefening van een beroep.

#### *Artikel 68*

Dit artikel komt overeen met artikel 42e WW. In het eerste lid van dat artikel is bepaald, dat de bedrijfsvereniging die een vordering van een werknemer voldoet in de rechten van die werknemer treedt. Het tweede lid van artikel 42e WW regelt het verhaal van de bedrijfsvereniging op de werkgever, indien zij aan een verplichting als bedoeld in artikel 42b, tweede lid, WW heeft voldaan. Deze bepaling biedt geen mogelijkheid tot verhaal voor door de werkgever verschuldigde, maar niet betaalde sociale verzekeringspremies. De vordering van de werknemer betreft niet het werkgeversaandeel in die premies, evenmin kan het niet betalen van die premies een financieel nadeel voor de werknemer tot gevolg hebben.

De tekst van dit artikel biedt in navolging van het advies van de SVr echter ook deze verhaalsmogelijkheid.



### *Artikel 69*

De onderdelen a en b van dit artikel bepalen wat in dit hoofdstuk onder loon, vakantiegeld en vakantiebijslag (mede) wordt verstaan. Dit komt overeen met artikel 42a, derde lid, WW. In de ministeriële regeling krachtens artikel 42g WW wordt hetzelfde loonbegrip gebruikt. Daarom luidt de tekst «bij of krachtens dit hoofdstuk».

Onderdeel c breidt het werknemersbegrip uit met personen van 65 jaar en ouder. De uitbreiding is thans geregeld in de laatste volzin van het vierde lid van artikel 42a WW.

### *Artikel 70*

Ingevolge dit artikel gelden de overige bepalingen van de wet ook voor het recht op uitkering indien op grond van dit hoofdstuk daarvan niet is afgeweken.

Dit heeft o.a. tot gevolg dat de bepalingen omtrent de begripsomschrijving het werknemers- en werkgeversbegrip onverkort gelden, met dien verstande dat in artikel 69 een uitbreiding van het werknemersbegrip is gegeven.

Ook de bepalingen inzake het geldend maken van het recht op uitkering en de betaling van de uitkering zijn van toepassing, voor zover daarvan niet in dit hoofdstuk wordt afgeweken, hetgeen het geval is in artikel 64. Voor degene die recht heeft op een uitkering ingevolge dit hoofdstuk gelden dus ook de verplichtingen en de gronden tot verlaging of weigering van de uitkering als bedoeld in artikel 24 e.v., voorzover daarvan in dit hoofdstuk niet is afgeweken. Deze verplichtingen en de daarop te stellen sancties zijn thans – enigszins versluierd – te vinden in de artikelen 6 tot en met 11 van de ministeriële regeling van 19 maart 1969 (Stcrt. 62) op grond van artikel 42g WW.

In artikel 42, eerste lid, onderdeel b, WW wordt thans als eis gesteld, dat betrokkene gedurende de opzegtermijn onvrijwillig werkloos moet zijn. Van niet onvrijwillige werkloosheid is in het algemeen sprake, indien het verlies van de bedongen arbeid betrokkene verweten kan worden. Daarvan zal in casu in het algemeen geen sprake zijn.

Daarnaast kan zich echter ook de situatie voordoen dat iemand, door gedragingen tijdens de uitkeringsperiode geacht moet worden verwijtbaar werkloos te zijn, bijv. door in onvoldoende mate te hebben geprobeerd arbeid te verkrijgen of nagelaten te hebben passende arbeid te aanvaarden.

In het kader van de beoordeling van het recht op uitkering ingevolge dit hoofdstuk kan dit aspect wel een rol spelen. Onzeker is of de in artikel 42a, eerste lid, onderdeel b, genoemde grond in dergelijke situaties toegepast kan worden. De SVr adviseerde dan ook die twijfel weg te nemen door uitdrukkelijk te verwijzen naar de weigeringsgronden van artikel 31 WW.

Zoals ook bij de toelichting op artikel 63 is opgemerkt, wordt in dit wetsvoorstel niet langer onvrijwillige werkloosheid als voorwaarde voor het recht op uitkering gesteld. Verwijtbare gedragingen met betrekking tot het ontstaan en het voortduren van de werkloosheid vormen in dit wetsvoorstel een grond voor verlaging c.q. weigering van de uitkering. Ook voor de in dit hoofdstuk geregelde uitkering geldt dit derhalve. Het gaat in deze om een zelfstandige bevoegdheid van de bedrijfsvereniging ten aanzien van deze uitkering.

Inzake het loonbegrip, de duur en de hoogte van de uitkering bevatten de artikelen 66 en 69 een eigen regeling die de regeling in de artikelen 14 en 42 en volgende terzijde stelt.

### *Artikelen 71 tot en met 73*

De inhoud van deze artikelen, welke te zamen hoofdstuk V van het wetsvoorstel vormen, komt overeen met de inhoud van hoofdstuk IIIc van de huidige WW, bevattende de artikelen 42q tot en met 42u, met dien verstande, dat de in dat hoofdstuk voorkomende bepalingen van procedurele aard zijn overgebracht naar hoofdstuk IX.

Verwezen moge worden naar paragraaf 3.12 van het algemeen deel van deze memorie.

*Artikelen 78 en 79*

De bestaande mogelijkheden ter bevordering van de maatschappelijke (re)integratie van werklozen, waaronder de thans in regelingen of richtlijnen opgenomen voorzieningen en faciliteiten, zullen uiteraard in het kader van deze regeling moeten worden benut en gehandhaafd blijven. Om deze mogelijkheden te benadrukken en toepassing daarvan te bevorderen zijn in de artikelen 78 en 79 algemene bepalingen hieromtrent opgenomen. In de op grond van artikel 78 te stellen regels zal onder meer moeten worden vastgelegd, onder welke voorwaarden en in welke gevallen vrijstelling kan of moet worden verleend van bepaalde medewerkingsverplichtingen, zoals het ingeschreven zijn bij het arbeidsbureau en het aanvaarden van passende arbeid.

De faciliteiten gericht op ontplooiingsmogelijkheden tijdens de werkloosheidsperiode hebben met name betrekking op het volgen van (dag)opleidingen, het verrichten van toegestane onbeloonde arbeid en het deelnemen aan maatschappelijke activiteiten voor werklozen met behoud van het recht op uitkering. In artikel 79 wordt de ruimte aangegeven waarbinnen activiteiten kunnen worden verricht zonder dat daardoor het recht op uitkering in gevaar komt. Het eerste lid van artikel 79 heeft betrekking op het zogenoemde traditionele vrijwilligerswerk zoals dat reeds bij circulaire omschreven was. Hiervoor geldt een meldingsplicht achteraf. Het tweede lid van artikel 79 betreft activiteiten die naar hun aard zullen vallen onder de voorgenomen wettelijke regeling met betrekking tot onderbeloonde arbeid door uitkeringsgerechtigden. Voor deelname aan deze activiteiten geldt – naast de noodzaak van de toetsing van de aard van de werkzaamheden – dat voorafgaand toestemming van de bedrijfsvereniging noodzakelijk is.

In het tweede lid zal, indien en zodra het voorstel inzake een Wet onbeloonde arbeid door uitkeringsgerechtigden is aangenomen, een verwijzing naar die wet worden opgenomen.

Volledigheidshalve wordt er nog op gewezen dat bij niet inachtneming van de voorwaarden van artikel 78 en 79 (i.c. melding of toestemming) sanctietoepassing mogelijk is ingevolge artikel 26 jo 27.

*Artikel 80*

Zonder deze bepaling zouden werknemers die deelnemen aan scholing danwel opleiding, of met behoud van uitkering onbetaalde activiteiten verrichten op grond van dit hoofdstuk, niet meer werkloos kunnen zijn, en aldus hun recht op uitkering kunnen verliezen. Volgens de jurisprudentie van de CRvB is bijvoorbeeld een werknemer die een opleiding of stage volgt niet werkloos indien het geheel van de bezigheden een reële beschikbaarstelling voor de arbeidsmarkt in de weg staat. Daaraan doet niet af dat de werknemer als werkzoekende bij het arbeidsbureau staat ingeschreven. Om te voorkomen dat een werknemer die op grond van één van de bepalingen van dit hoofdstuk gebruik maakt van een voorziening zijn uitkering zou verliezen omdat hij niet meer als werkloos wordt aangemerkt, is deze bepaling opgenomen.

*Artikel 81*

Dit artikel geeft aan dat de kosten van de verzekering en de kosten van de overige in deze wet opgenomen regelingen, alsmede alle daaraan verbonden kosten worden gefinancierd door de premieheffing. Het tweede lid geeft een uitzondering op deze algemene regel door te bepalen, dat de uitkeringen verstrekt aan gewezen werknemers ingevolge de WSW en de daaraan verbonden kosten voor rekening komen van de algemene middelen.

### *Artikel 82*

Dit artikel regelt het onderscheid dat dient te worden gemaakt tussen de financiering van het wachtgeld en de financiering van de verdere uitkering ingevolge deze wet. In de huidige WW wordt dit onderscheid op een meer stringente wijze gemaakt. Daar wordt immers in aparte paragrafen de verplichte wachtgeldverzekering en de verplichte werkloosheidsverzekering ten tonele gevoerd, elk met eigen voorwaarden en voor wat de wachtgeldverzekering betreft de mogelijkheid tot afwijking in duur en tot voor kort in hoogte. In de jaren, waarin de WW functioneerde is gebleken, dat een zo stringente scheiding niet nodig is.

In verband hiermee is in de nieuwe wet voor een andere systematiek gekozen, die het onderscheid tussen wachtgeld- en werkloosheidsuitkering alleen laat bestaan, waar dit nodig is.

### *Artikel 83*

Dit artikel komt overeen met hetgeen omtrent de premiebetaling en de verdeling van de premie tussen werkgever en werknemer is geregeld in artikel 32, eerste lid, en het tijdelijke artikel 40 van de huidige WW. Opgemerkt zij dat de nieuwe tekst niet meer voorziet in een gedeeltelijke premiebetaling door het Rijk.

### *Artikel 84*

De bepaling, als vervat in dit artikel, komt voor in alle werknemersverzekeringswetten.

### *Artikel 85*

Evenals het voorgaande artikel betreft het hier een bepaling die in elke werknemersverzekering voorkomt. Zij is dan ook gelijklopend aan artikel 25, derde lid, van de WW.

### *Artikel 86*

Dit artikel geeft aan dat de premie wordt geheven in een percentage van het loon van de werknemer en bepaalt in het tweede lid dat een werknemer in de zin van de WSW geen premie verschuldigd is. De WSW-werknemers nemen sedert de inwerkingtreding van de wet van 26 maart 1981, Stb. 132, op 1 april 1981 in de werkloosheidsregeling een bijzondere plaats in. Zij zijn thans niet verzekerd voor de wachtgeldverzekering en voor zover zij werkloos worden claimt het AWF de aan hen toegekende uitkering bij het Rijk. In plaats van premiebetaling houdt de werkgever op het WSW-loon een vereveningsbijdrage in.

### *Artikel 87*

Deze bepaling is overgenomen van artikel 32 van de huidige WW, waarin de vaststelling van de wachtgeldpremie is geregeld. Indertijd zijn in gezamenlijk overleg richtlijnen vastgesteld, waaraan de premiebesluiten dienen te voldoen. Deze richtlijnen zijn niet in wetgeving vastgelegd.

Gebleken is dat er behoefte is aan een bepaling in de wet, op grond waarvan regels kunnen worden gesteld, die aangeven, waaraan de premiebesluiten dienen te voldoen en het AWF de bevoegdheid geeft de premiebesluiten aan die regels te toetsen. Het AWF heeft dan het recht die besluiten op die grond goed te keuren of de goedkeuring te onthouden.

In afwijking van het huidige artikel 32 is in het voorgestelde eerste lid, dan ook bepaald, dat de premie, die ten gunste komt van het wachtgeldfonds door de bedrijfsvereniging wordt vastgesteld volgens bij algemene maatregel van bestuur te stellen regels. Gekozen is voor het stellen van regels bij

algemene maatregel van bestuur, wegens het financieel-economisch belang, dat bij het vaststellen van de premie in het geding is. Overigens zij opgemerkt, dat de overige bepalingen van het huidige artikel 32, die van procedurele aard zijn, zijn overgebracht naar artikel 123. Aangezien een in die bepalingen genoemde termijn van drie weken in de praktijk te kort is gebleken is deze verlengd tot een maand. Voorts is de verplichting opgenomen voor het bestuur van de bedrijfsvereniging om in geval van onthouding van de goedkeuring door het AWF binnen een termijn van drie weken de premie opnieuw vast te stellen. Voorts is het nemen van de uiteindelijke beslissing, die thans nog bij de SVr ligt, in de nieuwe bepalingen voorbehouden aan het AWF.

#### *Artikel 88*

Het eerste lid van dit artikel geeft het AWF de bevoegdheid het premiepercentage van de ten laste van dat fonds komende uitkeringen vast te stellen. In afwijking van de huidige situatie waarin deze bevoegdheid bij de Minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid ligt, is gekozen voor een procedure die in overeenstemming is met die voor de WAO, en waarmee meer recht wordt gedaan aan de betrokkenheid van het fondsbestuur en daarmee van het bedrijfsleven bij de vaststelling van de hoogte van de premie. De SER is in zijn advies over de stelselherziening ingegaan op de verantwoordelijkheden betreffende de premiestelling. Daarbij verwees de Raad naar het in het advies over de reorganisatie van de uitvoering opgenomen standpunt terzake. In dit wetsvoorstel is geen gevolg gegeven aan het SER-advies. Bij de nadere standpuntbepaling over taken en bevoegdheden van de Sociale Verzekeringsraad nieuwe Stijl zal deze aangelegenheid nader aan de orde worden gesteld.

In artikel 126, eerste en tweede lid, is bepaald dat de Minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid ter zake de SVr dient te horen en dat deze zijn goedkeuring dient te verlenen en bij onthouding van zijn goedkeuring het premiepercentage zelf vaststelt.

Het derde en het vierde lid zijn gelijk aan het vierde lid van het tijdelijke artikel 40 in de WW dat is opgenomen bij de wet van 30 december 1983, Stb. 697. Het bepaald in deze leden maakt in geval van herziening van de premie in de loop van een kalenderjaar middeling van de premie mogelijk.

#### *Artikelen 89 en 90*

Verwezen moge worden naar paragraaf 3.12 van het algemeen deel van deze memorie.

#### *Artikel 91*

Dit artikel bepaalt welke bedragen de wachtgeldfondsen toevloeien en welke hoofdzakelijk bestaan uit de premies voor de wachtgeldverzekering.

#### *Artikel 92*

*Eerste lid.* Dit lid regelt materieel hetzelfde als in de huidige WW is bepaald omtrent de lasten van de wachtgeldverzekering.

Onderdeel a ziet op de betaling van wachtgelden. Onderdeel b betreft de overneming door de bedrijfsvereniging van de uit de dienstbetrekking voortvloeiende verplichtingen bij onmacht van de werkgever om te betalen. Sedert de totstandkoming van deze regeling komen de daaruit voortvloeiende kosten ten laste van de wachtgeldfondsen. Wij zien geen aanleiding in de nieuwe regeling de wijze van financiering op dit punt te wijzigen.

*Tweede lid.* Dit lid zondert de uitkeringen van de WSW-werknemer uit, die immers niet in de wachtgeldverzekering is opgenomen.



*Derde lid.* Dit lid geeft de bedrijfsvereniging de bevoegdheid om verzekeringsperioden bij verschillende bedrijfsverenigingen voor het toekennen van wachtgeld te beschouwen als een verzekering bij dezelfde bedrijfsvereniging. Dit sluit aan op de al in de huidige wet neergelegde mogelijkheid.

*Vierde lid.* Dit lid beoogt te bereiken, dat bij herleving van het recht op uitkering als bedoeld in artikel 21, terwijl de wachtgeldperiode nog niet is verstreken, de betrokkene nog een resterende uitkering uit het wachtgeldfonds wordt betaald.

#### *Artikel 93*

Dit artikel komt, behoudens redactionele aanpassingen, overeen met artikel 33 van de huidige WW. Het voorschrift volgens welk het AWF dient te worden gehoord en de bepaling inzake het overleg van het AWF met de SVr zijn overgebracht naar hoofdstuk IX.

#### *Artikel 94*

Dit artikel bepaalt welke bedragen het AWF toevloeien. Dit bestaat hoofdzakelijk uit de premieopbrengsten.

#### *Artikel 95*

Dit artikel geeft aan welke uitkeringen en bedragen door het AWF dienen te worden betaald. Het betreft in hoofdzaak de bedragen van de toegekende uitkeringen met uitzondering van de wachtgeldten. In dit verband verdient vermelding, dat de premies, die door de bedrijfsvereniging, omdat die als premieplichtige werkgever wordt aangemerkt, verschuldigd zijn op grond van de sociale verzekeringswetten, ingevolge het bepaalde in onderdeel d voor rekening komen van het AWF.

#### *Artikel 96*

De bepaling vervat in dit artikel komt overeen met artikel 34 van de huidige WW. De in dat artikel voorgeschreven procedures zijn echter overgebracht naar hoofdstuk IX.

#### *Artikel 97*

Voor een toelichting op deze bepaling wordt allereerst verwezen naar § 3.4.4. van het algemeen deel van de toelichting. Met betrekking tot de door de Minister te stellen regels over het te vergoeden bedrag zij opgemerkt, dat daarin de bijdrageplicht van het Algemeen Werkloosheidsfonds ten hoogste zal kunnen worden bepaald op hetgeen vanwege het Rijk aan bijdrage wordt verleend, doch ten hoogste op hetgeen betrokkene aan WW-uitkering zou hebben kunnen ontvangen, indien hij in Nederland zou zijn gebleven bij voortdurende werkloosheid.

#### *Artikel 98*

In afwijking van artikel 93, dat de reservevorming bij de wachtgeldfondsen regelt en dat ongewijzigd is overgenomen uit de WW, is het artikel dat de reservevorming bij het Algemeen Werkloosheidsfonds regelt, gewijzigd. Dit omdat in de praktijk bij de bepaling van de hoogte van de AWF-premie de in de WW omschreven methodiek niet meer wordt toegepast. Sedert enkele jaren wordt bij de premiebepaling onder andere aangesloten bij de methodiek die is geadviseerd door een externe commissie van deskundigen van de SER, die heeft gerapporteerd over de informatiestromen en de reservevorming in de sociale verzekeringen («COMED»). De thans voorgestelde wijziging van het artikel geeft de mogelijkheid de gegroeide praktijk

te formaliseren, en geeft tevens de gelegenheid in de nadere regelen rekening te houden met de uitkomst van de discussie, die thans binnen het AW-bestuur wordt gevoerd over enkele andere elementen (o.a. risicodekking), die bij de bepaling van de benodigde reserve zouden moeten worden betrokken. Tevens wordt aangesloten bij de formulering die in enkele andere sociale verzekeringswetten geldt. Opgemerkt zij tenslotte dat een nieuwe liquiditeits- en garantieregeling, waarover de SVr in januari 1985 heeft geadviseerd, nog niet in dit wetsontwerp kan worden verwerkt. Voor deze aangelegenheid zal binnen afzienbare tijd een afzonderlijk wetsontwerp worden ingediend.

#### *Artikel 99*

Dit artikel betreft de vergoeding van het Rijk aan het AWF van de uitkeringen en de aan die uitkeringen verbonden kosten van gewezen werknemers in de zin van de WSW.

Een bepaling van deze strekking is sedert 1 april 1982, bij de wet van 26 maart 1981, Stb. 132, in de WW opgenomen in de artikelen 20, vijfde lid en 42f, derde lid.

#### *Artikel 100*

De tekst van dit artikel is gelijklopend aan die van artikel 13 van de WW, met dit verschil dat niet gesproken wordt van verzekeringen omdat in de nieuwe wet wachtgeld- en werkloosheidsuitkering als een geheel wordt beschouwd en het onderscheid beperkt blijft tot de wijze van financiering.

#### *Artikel 101*

De WW bevat geen bepaling, die aangeeft bij welke bedrijfsvereniging een werknemer is verzekerd. De wet heeft volstaan met te bepalen, dat de werknemer aanspraak heeft op uitkering jegens de bedrijfsvereniging waarbij zijn laatste werkgever is aangesloten. Aangezien de ZW en de WAO terzake wel een bedrijfsvereniging aanwijzen, lijkt het ons uit oogpunt van systematiek beter in de nieuwe wet wel een zodanige bepaling op te nemen.

In verband met de premieheffing bij de invoering van deze wet voor de WW over werkloosheidsuitkeringen is het wenselijk de bedrijfsvereniging die die uitkering verstrekt aan te wijzen als de bedrijfsvereniging waarbij de uitkeringsgerechtigde verzekerd is. Het bepaalde in het derde lid strekt daartoe. Analoge bepalingen zijn opgenomen in artikel 55, derde lid, van de ZW en artikel 66, vierde lid, van de WAO. Opgemerkt zij nog dat deze aanwijzing beperkt moet blijven tot degenen die krachtens de verzekering op grond van de wet uitkering ontvangen.

#### *Artikel 102*

Uit praktisch oogpunt is het gewenst dat een werknemer wiens uitkering wegens werkhervatting is geëindigd bij herleving van zijn recht op uitkering weer recht op uitkering kan doen gelden bij dezelfde bedrijfsvereniging. Zonder nadere voorziening is onduidelijk dat bij werkaanvaarding in een andere bedrijfstak, waardoor de werknemer bij een andere bedrijfsvereniging in de verzekering werd opgenomen, in die gevallen recht op uitkering zou hebben jegens de bedrijfsvereniging waarvan hij voor de werkaanvaarding uitkering ontving. Het bepaalde in het eerste lid, onderdeel a, voorziet erin, dat betrokkene in dit geval verzekerd is bij zijn «oude» bedrijfsvereniging.

Daarentegen stelt onderdeel b van het eerste lid buiten twijfel, dat in geval er een nieuw recht op uitkering is ontstaan het herleefde recht op verlengde uitkering ontstaat ten opzichte van de «nieuwe» bedrijfsvereniging. Dit ligt ook in de rede omdat de betrokkene dan veelal 26 weken bij de laatstgenoemde bedrijfsvereniging verzekerd zal zijn geweest.

Het derde lid is opgenomen om een mogelijkheid te scheppen te voorkomen, dat een werknemer bij elkaar met korte tussenpozen opvolgende perioden van werkloosheid met verschillende bedrijfsverenigingen krijgt te maken. Dit moet ook zoveel mogelijk worden voorkomen in geval van samenloop met AAW/WAO-uitkering.

### *Artikel 103*

De WW kent in de artikelen 28 en 36 bepalingen, die er in voorzien dat door elke bedrijfsvereniging een wachtreglement en door het AWF een reglement voor de Werkloosheidsverzekering wordt vastgesteld. Ten opzichte van de WW is hetgeen in deze reglementen dient te worden geregeld sterk gereduceerd.

Dit is het gevolg van het feit, dat wat in deze reglementen is geregeld voor een groot deel in de wet is opgenomen of op andere wijze is geregeld.

Bij de bepalingen waar dat is gebeurd is dit nader gemotiveerd. Een van de motieven die daarbij nog niet is genoemd, maar die wel een belangrijke rol heeft gespeeld bij de overgang van regelgeving van de reglementen naar hogere regelgeving, is de dereguleringsgedachte. Voor de verdere consequenties daarvan voor deze wet mogen wij verwijzen naar hoofdstuk 4 van het algemeen deel van de toelichting. Van de bevoegdheid genoemd in onderdeel c is slechts op grond van de bepaling van de wachtgeldreglementen en het reglement van de werkloosheidsverzekering voor één situatie door de bedrijfsverenigingen gebruik gemaakt. De vraag is of deze mogelijkheid tot schorsing van de uitkering nog wel gehandhaafd moet blijven. Immers de wet biedt voldoende aanknopingspunten om het verstrekken van uitkeringen te verhinderen, indien daartoe aanleiding bestaat. Thans evalueert de SVr de werking van de bepalingen in de wachtgeldreglementen en het werkloosheidsreglement van het AWF die schorsing van de uitkering mogelijk maken.

Aangezien die evaluatie nog niet is afgerond hebben wij ter zake op dit moment geen wijziging overwogen. Nieuw is de bepaling, die er in voorziet, dat het reglement bepalingen kan bevatten over het uitbetalen van een deel van de uitkering in de vorm van vakantiebonnen, of het tijdens werkloosheid nog verschuldigde werknemersdeel van de pensioenpremie. Voorts kunnen in de reglementen aanvullende regels worden gesteld met betrekking tot uitbetaling van de uitkering ingeval van samenloop met andere inkomsten.

Overigens is in de nieuwe Werkloosheidswet het onderscheid tussen een aparte wachtgeld- en werkloosheidsverzekering komen te vervallen. Het laten bestaan van wachtgeldreglementen en één reglement voor de werkloosheidsverzekering in hun huidige vorm is niet voor de hand liggend. Er is echter wel, zoals uit het vorenstaande blijkt, ook thans behoefte aan door de bedrijfsverenigingen vast te stellen reglementen, waarin aanvullende regels worden gegeven met betrekking tot het recht op en de betaling van de uitkering en de aanvullende voorwaarden voor uitkeringsgerechtigden zijn opgenomen. De noodzaak tot het vaststellen van een apart reglement door het AWF is echter niet meer aanwezig. Derhalve is besloten in de nieuwe Werkloosheidswet geen bepaling meer op te nemen over de vaststelling van een dergelijk reglement. Het AWF zal evenwel, omdat het merendeel van de uitkeringen te zijnen laste komt medezeggenschap moeten hebben over de inhoud van het uitkeringsreglement van de bedrijfsvereniging.

In verband hiermee is in artikel 103 de bepaling opgenomen, dat het uitkeringsreglement werkloosheidsverzekering door elke bedrijfsvereniging dient te worden vastgesteld na verkregen overeenstemming met het bestuur van het AWF. Deze bepaling is bewust opgenomen in artikel 103 en niet in hoofdstuk IX om te benadrukken dat het redigeren en de vaststelling van het uitkeringsreglement een gezamenlijke taak van de desbetreffende bedrijfsvereniging en het AWF is en niet zozeer van zuiver procedurele betekenis.

Deze artikelen bevatten een overeenkomstige regeling als vervat in de huidige artikelen 14 tot en met 19 van de WW, met dien verstande, dat de bepaling vervat in artikel 19, tweede lid, is overgebracht naar hoofdstuk IX. Toegevoegd is dat de minister personen kan aanwijzen die bevoegd zijn vergaderingen van het bestuur van het Algemeen Werkloosheidsfonds bij te wonen. Dit artikel komt in de Werkloosheidswet niet voor. Wel nemen twee vertegenwoordigers van ministeries als leden plaats in het Algemeen Werkloosheidsfonds. Aangezien er behoefte kan bestaan aan andere deskundigen is deze bevoegdheid in de wet opgenomen. Voorts is in artikel 106 de reeds sedert jaren in de praktijk bestaande situatie, dat de algemeen secretaris van de SVr optreedt als directeur van het AWF neergelegd. De vraag in hoeverre handhaving van deze situatie wenselijk is, zal in het kader van de in voorbereiding zijnde nieuwe Organisatiewet sociale verzekering worden bestudeerd. Met betrekking tot de nieuwe Organisatiewet kan overigens worden verwezen naar hoofdstuk 4 van het algemeen deel van deze memorie. Bovendien is bepaald, dat het secretariaat van de SVr ook de administratie van het AWF voert, waardoor een bepaling als thans opgenomen in artikel 15, tweede lid, van de WW overbodig is.

#### *Artikel 111*

Dit artikel is vrijwel gelijk aan het huidige artikel 37 van de WW met dit verschil dat is afgeweken van de in artikel 37 opgenomen dwingende bepaling, volgens welke het AWF als het ware verplicht is aanwijzingen van algemene aard te geven omdat in de praktijk is gebleken, dat het AWF nimmer dergelijke aanwijzingen heeft gegeven is in de thans voorgestelde tekst het geven van deze aanwijzingen geen verplichting maar een bevoegdheid van het AWF.

#### *Artikel 112*

Het eerste lid van dit artikel is gelijk aan het huidige artikel 44 van de WW. Opvallend is, dat op grond van de huidige wetgeving het AWF niet de bevoegdheid heeft de in rekening gebrachte bedragen of afgedragen premies te herzien, indien blijkt dat deze niet juist zijn vastgesteld. De WAO kent wel een bepaling, die een dergelijke bevoegdheid met betrekking tot de arbeidsongeschiktheidsverzekering toekent aan het Arbeidsongeschiktheidsfonds. In verband hiermee is in het tweede en derde lid van artikel 112 een regeling opgenomen conform artikel 73, tweede, vierde en vijfde lid, van de WAO; uiteraard met dit verschil, dat de in rekening gebrachte gelden ten laste worden gebracht van het wachtgeldfonds van de desbetreffende bedrijfsvereniging. De procedurele bepaling van deze regeling is opgenomen in artikel 124.

#### *Artikel 113 tot en met 129*

Zoals in § 3.1. van het algemeen deel van de memorie reeds is aangegeven zijn de procedurele bepalingen in één hoofdstuk opgenomen. Het aantal van die bepalingen is vereenvoudigd. Dat is het geval met artikel 122, eerste lid, en artikel 126, eerste lid.

In de WW dient de minister de wachtgeldreglementen en het werkloosheidsreglement goed te keuren. In de nieuwe Werkloosheidswet komt de bevoegdheid tot goedkeuring van de uitkeringsreglementen van de bedrijfsverenigingen bij de SVr te liggen.

Verder is artikel 42 WW niet overgenomen, waarin een procedurele bepaling voorkwam. Van de bevoegdheid nadere regels te stellen op grond van dat artikel is immers nooit gebruik gemaakt.



### *Artikel 130*

Deze bepaling is overgenomen uit de WW (artikel 43). De redactie is aangepast aan de systematiek van het wetsvoorstel. Toegevoegd is dat de bedrijfsverenigingen ook, op verzoek van de belanghebbende, een schriftelijke kennisgeving van een beslissing moet geven verband houdende met het deelnemen aan een voorziening. Deze toevoeging houdt verband met het nieuwe hoofdstuk van de voorzieningen.

### *Artikel 131*

Dit artikel is overgenomen uit de WW (artikel 43a).

### *Artikel 132*

Dit artikel komt overeen met artikel 42 van de WW.

### *Artikelen 133 en 134*

In deze bepalingen, alsook in de overige strafbepalingen worden geen fundamentele wijzigingen aangebracht ten opzichte van de bepalingen uit de WW en de WWV. Wel zijn de artikelen aangepast aan de Wet Vermogenssancties (wet van 31 maart 1983 Stb. 153). De overtredingen genoemd in de artikelen 133 en 134 zijn overgenomen uit de huidige WW (artikelen 45 en 47). Artikel 133 heeft tot doel de werknemer te beschermen tegen het mogelijk misbruik dat bepaalde werkgevers zouden kunnen maken van hun positie. Artikel 134 scheidt de mogelijkheid bepaalde bij algemene maatregel van bestuur genoemde feiten strafbaar te stellen.

### *Artikelen 135 tot en met 137*

De artikelen 135 en 136 zijn overgenomen uit de WWV (artikelen 48 en 49) en zijn gericht tegen die gevallen waarin men opzettelijk tracht misbruik te maken van de wet. Voor deze WWV-artikelen is gekozen, omdat de bepalingen uit de huidige WW op dit punt niet voldoen. Sinds de Hoge Raad heeft uitgemaakt dat het «vals» invullen van een formulier als valsheid in geschrifte moet worden aangemerkt (HR 10-6-75, NJ 461 en HR 22-2-77 NJ 78, 20) vindt vervolging bij fraude in de WW dan ook vrijwel altijd plaats op grond van artikel 225 van Wetboek van Strafrecht (valsheid in geschrifte). Deze mogelijkheid blijft ook hier volledig open, maar daarnaast kan ook artikel 135 worden gebruikt. Dit zal vooral geschieden in die gevallen waarin artikel 225 Wetboek van Strafrecht wegens het ontbreken van een geschrift of wegens het specifiek sociale verzekeringskarakter van het feit niet goed mogelijk is. Artikel 135 heeft betrekking op al die gevallen waarin al dan niet schriftelijk informatie moet worden verstrekt die voor de uitvoering van de wet van belang zou kunnen zijn, en richt zich dientengevolge niet alleen op de werknemer, maar op een ieder die informatie dient te verstrekken. Artikel 136, tenslotte, richt zich speciaal op die gevallen waarin, anders dan door middel van een vals geschrift, getracht wordt recht op uitkering of een hogere uitkering te verkrijgen. Samenloop met artikel 225 Wetboek van Strafrecht is hierbij dus niet mogelijk.

### *Artikel 138*

In de Invoeringswet stelselherziening zal als tijdstip van inwerkingtreding worden voorgesteld 1 mei 1986, behoudens voor de dagloonbepalingen.

Voor wat de dagloonbepalingen betreft zal tijdelijk de regeling blijven gelden conform de WW en zullen de nieuwe bepalingen dan ook in werking treden op een nader bij koninklijk besluit te bepalen tijdstip.

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

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

**Bijlage I.1. Structurele financiële effecten van de voorgenomen maatregelen terzake van systeemintegratie in het kader van de stelselherziening**

	AAW	WAO	WW	Rww	Toeslagenwet arb.ong.	werkl.	Totaal
<b>Werknemers</b>							
Werkloosheidswet							
Ex-dienstplichtige werklozen			50	-45			5
Buitenlandse dienstbetrekkingen			- 60	35			- 25
Ziekte tijdens WW-periode			-110	60			- 50
Loonsuppletie			- 35				- 35
Werkloosheidscriterium			0				0
Sanctiebeleid			- 75	20			- 55
Voorzieningen			p.m.				0
Kopjes op min. uitkering			15	-10			5
<b>totaal</b>	<b>0</b>	<b>0</b>	<b>-215</b>	<b>60</b>	<b>0</b>	<b>0</b>	<b>-155</b>
<b>WAO/AAW</b>							
Gedeeltelijke arb.ongesch.	0	0					0
Bruto koppeling AAW op 70%	-40						- 40
Idem jeugduitkeringen	-5						- 5
Kopjes op min. uitkeringen	15						15
Beëindiging beperking AAW/AWW	10	-5					5
<b>totaal</b>	<b>-20</b>	<b>-5</b>	<b>0</b>	<b>0</b>	<b>0</b>	<b>0</b>	<b>- 25</b>
<b>Toeslagen</b>							
WAO-aanvullingen					- 30	- 35	- 65
Inkomenstoets					- 65	-125	-190
Vrijlating						10	10
Gelijke behandeling							0
Een-ouder gezinnen					- 10	- 20	- 30
<b>totaal</b>	<b>0</b>	<b>0</b>	<b>0</b>	<b>0</b>	<b>-105</b>	<b>-170</b>	<b>-275</b>
<b>Totaal</b>	<b>-20</b>	<b>-5</b>	<b>-215</b>	<b>60</b>	<b>-105</b>	<b>-170</b>	<b>-455</b>
<b>Niet werknemers</b>							
<b>WAO/AWW</b>							
Bruto koppeling AAW op 70%	-10						
idem jeugduitkeringen	-40						
	<b>-50</b>						

**Bijlage I.2. Financiële effecten in 1986 van de voorgenomen maatregelen terzake van systeemintegratie in het kader van de stelselherziening**

	AAW	WAO	WW	WWV	Rww arb.ong.	Toeslagenwet werkl.	Totaal	
<b>Werknemers</b>								
Werkloosheidswet								
Ex-dienstplichtige werklozen			20		-15		5	
Buitenlandse dienstbetrekkingen			- 30		20		- 10	
Ziekte tijdens WW-periode			- 75		40		- 35	
Loonsuppletie			- 10	-10			- 20	
Werkloosheidscriterium			0				0	
Sanctiebeleid			- 25		5		- 20	
Voorzieningen			p.m.				0	
Kopjes op min. uitkering			10		- 5		5	
<b>totaal</b>	<b>0</b>	<b>0</b>	<b>-110</b>	<b>-10</b>	<b>45</b>	<b>0</b>	<b>0</b>	<b>- 75</b>
<b>WAO/AAW</b>								
Gedeeltelijke arb.ongesch.	15	20						35
Bruto koppeling AAW op 70%	-35							- 35
Idem jeugduitkeringen	-10							- 10
Kopjes op min. uitkeringen	10							10
Beëindiging beperking AAW/AWW	10	- 5						5
<b>totaal</b>	<b>-10</b>	<b>15</b>	<b>0</b>	<b>0</b>	<b>0</b>	<b>0</b>	<b>0</b>	<b>5</b>
<b>Toeslagen</b>								
WAO-aanvullingen						-25	0	- 25
Inkomenstoets						-20	-50	- 70
Vrijlating							10	10
Gelijke behandeling								0
Een-ouder gezinnen						- 5	- 5	- 10
<b>totaal</b>	<b>0</b>	<b>0</b>	<b>0</b>	<b>0</b>	<b>0</b>	<b>-50</b>	<b>-45</b>	<b>- 95</b>
<b>Totaal</b>	<b>-10</b>	<b>15</b>	<b>-110</b>	<b>-10</b>	<b>45</b>	<b>-50</b>	<b>-45</b>	<b>-165</b>

**Bijlage II. Verdeling uitkeringslasten bij werkloosheid en arbeidsongeschiktheid bij ongewijzigd beleid.**

	uitkering lasten	overheid	werkgevers overh.	bedr.	werknemers overh.	bedr.	niet- werknemers
<b>Werkloosheid</b>							
WW	2340			632		1708	
WWV	4495	4495					
Rww	5985	5985					
Ambt.	435	435					
<b>totaal</b>	<b>13255</b>	<b>10915</b>	<b>0</b>	<b>632</b>	<b>0</b>	<b>1708</b>	<b>0</b>
<b>Arb.ongesch.</b>							
AAW	10075		2599	6599			877
WAO	6885			64		6821	
ABP	1685		1124		561		
<b>totaal</b>	<b>18645</b>		<b>3723</b>	<b>6663</b>	<b>561</b>	<b>6821</b>	<b>877</b>
<b>TOTAAL</b>	<b>31900</b>	<b>10915</b>	<b>3723</b>	<b>7295</b>	<b>561</b>	<b>8529</b>	<b>877</b>



**Bijlage III: Inkomenseffecten.**

**Het verschil tussen huidige en voorgestelde netto uitkering voor alleenverdienende werklozen die niet aan de arbeidsverleden-eis voldoen (3% van het bestand)**

Inkomensniveau	Wegingspercentage	Leeftijdscategorie	Halfjaarlijkse perioden vanaf begin uitkering										
			1	2	3	4	5	6	7	8	9		
minimum	50	0 - 22	0	-0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
		23 - 29	0	-0	-0	0	0	0	0	0	0	0	0
		30 - 34	0	-0	-0	-0	0	0	0	0	0	0	0
		35 - 39	0	-0	-0	-0	-0	0	0	0	0	0	0
		40 - 44	0	-0	-0	-0	-0	0	0	0	0	0	0
		45 - 49	0	-0	-0	-0	-0	0	0	0	0	0	0
		50 - 54	0	-0	-0	-0	-0	0	0	0	0	0	0
		55 - 57,5	0	-0	-0	-0	-0	0	0	0	0	0	0
		57,5 - 59	0	-0	-0	-0	-0	-0	-0	-0	-0	-0	-0
		60 - 64	0	-0	-0	-0	-0	-0	-0	-0	-0	-0	-0
minimum tot totaal	23												
modaal	2	0 - 22	0	-59	0	0	0	0	0	0	0	0	0
		23 - 29	0	-59	-59	0	0	0	0	0	0	0	0
		30 - 34	0	-59	-59	-59	0	0	0	0	0	0	0
		35 - 39	0	-59	-59	-59	-59	0	0	0	0	0	0
		40 - 44	0	-59	-59	-59	-59	0	0	0	0	0	0
		45 - 49	0	-59	-59	-59	-59	0	0	0	0	0	0
		50 - 54	0	-59	-59	-59	-59	0	0	0	0	0	0
		55 - 57,5	0	-59	-59	-59	-59	0	0	0	0	0	0
		57,5 - 59	0	-59	-59	-59	-59	-59	-59	-59	-59	-59	-59
		60 - 64	0	-59	-59	-59	-59	-59	-59	-59	-59	-59	-59
modaal tot maximum	22												
maximum	3	0 - 22	0	-800	0	0	0	0	0	0	0	0	0
		23 - 29	0	-800	-800	0	0	0	0	0	0	0	0
		30 - 34	0	-800	-800	-800	0	0	0	0	0	0	0
		35 - 39	0	-800	-800	-800	-800	0	0	0	0	0	0
		40 - 44	0	-800	-800	-800	-800	0	0	0	0	0	0
		45 - 49	0	-800	-800	-800	-800	0	0	0	0	0	0
		50 - 54	0	-800	-800	-800	-800	0	0	0	0	0	0
		55 - 57,5	0	-800	-800	-800	-800	0	0	0	0	0	0
		57,5 - 59	0	-800	-800	-800	-800	-800	-800	-800	-800	-800	-800
		60 - 64	0	-800	-800	-800	-800	-800	-800	-800	-800	-800	-800
totaal	100												

Het verschil tussen huidige en voorgestelde netto uitkering per maand voor alleenverdienende werklozen die niet aan de arbeidsverleden-eis voldoen (3% van het bestand)

Inkomensniveau	Wegingspercentage	Leeftijdscategorie	Halfjaarlijkse perioden vanaf begin uitkering									
			1	2	3	4	5	6	7	8	9	
minimum	25	0 - 22	0	-995	0	0	0	0	0	0	0	0
		23 - 29	0	-995	-995	0	0	0	0	0	0	0
		30 - 34	0	-995	-995	-995	0	0	0	0	0	0
		35 - 39	0	-995	-995	-995	-995	0	0	0	0	0
		40 - 44	0	-995	-995	-995	-995	0	0	0	0	0
		45 - 49	0	-995	-995	-995	-995	0	0	0	0	0
		50 - 54	0	-995	-995	-995	-995	0	0	0	0	0
		55 - 57,5	0	-995	-995	-995	-995	0	0	0	0	0
		57,5 - 59	0	-995	-995	-995	-995	-995	-995	-995	-995	-995
		60 - 64	0	-995	-995	-995	-995	-995	-995	-995	-995	-995
minimum tot totaal	55											
modaal	5	0 - 22	0	-1396	0	0	0	0	0	0	0	0
		23 - 29	0	-1396	-1396	0	0	0	0	0	0	0
		30 - 34	0	-1396	-1396	-1396	0	0	0	0	0	0
		35 - 39	0	-1396	-1396	-1396	-1396	0	0	0	0	0
		40 - 44	0	-1396	-1396	-1396	-1396	0	0	0	0	0
		45 - 49	0	-1396	-1396	-1396	-1396	0	0	0	0	0
		50 - 54	0	-1396	-1396	-1396	-1396	0	0	0	0	0
		55 - 57,5	0	-1396	-1396	-1396	-1396	0	0	0	0	0
		57,5 - 59	0	-1396	-1396	-1396	-1396	-1396	-1396	-1396	-1396	-1396
		60 - 64	0	-1396	-1396	-1396	-1396	-1396	-1396	-1396	-1396	-1396
modaal tot maximum	11											
maximum	4	0 - 22	0	-2080	0	0	0	0	0	0	0	0
		23 - 29	0	-2080	-2080	0	0	0	0	0	0	0
		30 - 34	0	-2080	-2080	-2080	0	0	0	0	0	0
		35 - 39	0	-2080	-2080	-2080	-2080	0	0	0	0	0
		40 - 44	0	-2080	-2080	-2080	-2080	0	0	0	0	0
		45 - 49	0	-2080	-2080	-2080	-2080	0	0	0	0	0
		50 - 54	0	-2080	-2080	-2080	-2080	0	0	0	0	0
		55 - 57,5	0	-2080	-2080	-2080	-2080	0	0	0	0	0
		57,5 - 59	0	-2080	-2080	-2080	-2080	-2080	-2080	-2080	-2080	-2080
		60 - 64	0	-2080	-2080	-2080	-2080	-2080	-2080	-2080	-2080	-2080
totaal	100											

Het verschil tussen huidige en voorgestelde netto uitkering voor alleenverdienende werklozen die niet aan de arbeidsverleden-eis voldoen (39% van het bestand)

Inkomensniveau	Wegings- percentage	Leeftijds- categorie	Halfjaarlijkse perioden vanaf begin uitkering									
			1	2	3	4	5	6	7	8	9	
minimum	50	0 - 22	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
		23 - 29	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
		30 - 34	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
		35 - 39	0	0	0	0	0	0	+0	0	0	0
		40 - 44	0	0	0	0	0	0	+0	+0	0	0
		45 - 49	0	0	0	0	0	0	+0	+0	+0	0
		50 - 54	0	0	0	0	0	0	+0	+0	+0	+0
		55 - 57,5	0	0	0	0	0	0	+0	+0	+0	+0
		57,5 - 59	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
60 - 64	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0		
minimum tot totaal	18											
modaal	2	0 - 22	0	-59	-59	0	0	0	0	0	0	0
		23 - 29	0	-59	-59	-59	0	0	0	0	0	0
		30 - 34	0	-59	-59	-59	-59	0	0	0	0	0
		35 - 39	0	-59	-59	-59	-59	+0	0	0	0	0
		40 - 44	0	-59	-59	-59	-59	+0	+0	0	0	0
		45 - 49	0	-59	-59	-59	-59	+0	+0	+0	0	0
		50 - 54	0	-53	-59	-59	-59	+0	+0	+0	+0	+0
		55 - 57,5	0	-47	-59	-59	-59	+0	+0	+0	+0	+0
		57,5 - 59	0	-47	-59	-59	-59	-59	-59	-59	-59	-59
60 - 64	0	-37	-59	-59	-59	-59	-59	-59	-59	-59		
modaal tot maximum	27											
maximum	3	0 - 22	0	-800	-800	0	0	0	0	0	0	0
		23 - 29	0	-520	-800	-800	0	0	0	0	0	0
		30 - 34	0	-343	-709	-800	-800	0	0	0	0	0
		35 - 39	0	-256	-520	-800	-800	+0	0	0	0	0
		40 - 44	0	-206	-414	-628	-800	+0	+0	0	0	0
		45 - 49	0	-175	-343	-520	-709	+0	+0	+0	0	0
		50 - 54	0	-154	-294	-445	-596	+33	+0	+0	+0	+0
		55 - 57,5	0	-137	-256	-388	-520	+142	+0	+0	+0	+0
		57,5 - 59	0	-137	-256	-388	-520	-658	-800	-800	-800	-800
60 - 64	0	-109	-206	-308	-414	-520	-628	-749	-800	-800		
totaal	100											

Het verschil tussen huidige en voorgestelde netto uitkering voor alleenverdienende werklozen die niet aan de arbeidsverleden-eis voldoen (27% van het bestand)

Inkomensniveau	Wegings- percentage	Leeftijds- categorie	Halfjaarlijkse perioden vanaf begin uitkering									
			1	2	3	4	5	6	7	8	9	
minimum	25	0 - 22	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
		23 - 29	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
		30 - 34	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
		35 - 39	0	0	0	0	0	+995	0	0	0	0
		40 - 44	0	0	0	0	0	+995	+995	0	0	0
		45 - 49	0	0	0	0	0	+995	+995	+995	0	0
		50 - 54	0	0	0	0	0	+995	+995	+995	+995	+995
		55 - 57,5	0	0	0	0	0	+995	+995	+995	+995	+995
		57,5 - 59	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
60 - 64	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0		
minimum tot totaal	50											
modaal	5	0 - 22	0	-401	-401	0	0	0	0	0	0	0
		23 - 29	0	-187	-401	-401	0	0	0	0	0	0
		30 - 34	0	-119	-253	-401	-401	0	0	0	0	0
		35 - 39	0	-86	-187	-288	-401	+995	0	0	0	0
		40 - 44	0	-67	-146	-225	-311	+995	+995	0	0	0
		45 - 49	0	-54	-119	-187	-253	+1071	+995	+995	0	0
		50 - 54	0	-47	-100	-158	-216	+1125	+1059	+995	+995	0
		55 - 57,5	0	-41	-86	-137	-187	+1160	+1109	+1052	+995	+995
		57,5 - 59	0	-41	-86	-137	-187	-236	-288	-344	-401	-401
60 - 64	0	-33	-67	-106	-146	-187	-225	-266	-311	-311		
modaal tot maximum	16											
maximum	4	0 - 22	0	-1085	-1085	0	0	0	0	0	0	0
		23 - 29	0	-489	-1085	-1085	0	0	0	0	0	0
		30 - 34	0	-332	-655	-1085	-1085	0	0	0	0	0
		35 - 39	0	-255	-489	-745	-1085	+995	0	0	0	0
		40 - 44	0	-206	-395	-585	-809	+995	+995	0	0	0
		45 - 49	0	-175	-332	-489	-655	+1227	+995	+995	0	0
		50 - 54	0	-154	-288	-422	-556	+1373	+1196	+995	+995	0
		55 - 57,5	0	-137	-255	-372	-489	+1470	+1335	+1174	+995	+995
		57,5 - 59	0	-137	-255	-372	-489	-611	-745	-906	-1085	-1085
60 - 64	0	-109	-206	-301	-395	-489	-585	-691	-809	-809		
totaal	100											

Het verschil tussen huidige en voorgestelde netto uitkering per maand voor alleenverdienende gedeeltelijke arbeidsongeschikten met een werkloosheidscomponent (17% van het bestand)

Inkomensniveau	Wegings- percentage	Leeftijds- categorie	Halfjaarlijkse perioden vanaf begin uitkering									
			1	2	3	4	5	6	7	8	9	
minimum	45	0 - 22	0	0	0	-0*	-0*	-0*	-0*	-0*	-0*	-0
		23 - 29	0	0	0	0	-0*	-0*	-0*	-0*	-0*	-0
		30 - 34	0	0	0	0	0	-0*	-0*	-0*	-0*	-0
		35 - 39	0	0	0	0	0	0	-0*	-0*	-0*	-0
		40 - 44	0	0	0	0	0	0	0	0	-0*	-0
		45 - 49	0	0	0	0	0	0	0	0	0	-0
		50 - 54	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
		55 - 57,5	0	0	0	0	0	0	+0	0	0	0
		57,5 - 59	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
		60 - 64	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
minimum tot totaal	19											
modaal	6	0 - 22	0	-59	-59	-59*	-59*	-59*	-59*	-59*	-59*	-59*
		23 - 29	0	-59	-59	-59	-59*	-59*	-59*	-59*	-59*	-59*
		30 - 34	0	-59	-59	-59	-59	-59*	-59*	-59*	-59*	-59*
		35 - 39	0	-47	-59	-59	-59	-59	-59*	-59*	-59*	-59*
		40 - 44	0	-37	-59	-59	-59	-59	-59	-59	-59*	-59*
		45 - 49	0	-31	-59	-59	-59	-59	-59	-59	-59	-59*
		50 - 54	0	-26	-53	-59	-59	-59	-59	-59	-59	-59
		55 - 57,5	0	-23	-47	-59	-59	-59	-59	-59	-59	-59
		57,5 - 59	0	-23	-47	-59	-59	-59	-59	-59	-59	-59
		60 - 64	0	-19	-37	-56	-59	-59	-59	-59	-59	-59
modaal tot maximum	25											
maximum	5	0 - 22	0	-520	-520	-800*	-800*	-800*	-800*	-800*	-800*	-800*
		23 - 29	0	-256	-520	-520	-800*	-800*	-800*	-800*	-800*	-800*
		30 - 34	0	-175	-343	-520	-520	-800*	-800*	-800*	-800*	-800*
		35 - 39	0	-137	-256	-388	-520	-520	-800*	-800*	-800*	-800*
		40 - 44	0	-109	-206	-308	-414	-520	-520	-800*	-800*	-800*
		45 - 49	0	-90	-175	-256	-343	-433	-520	-520	-800*	-800*
		50 - 54	0	-77	-154	-221	-294	-369	-445	-520	-520	-520
		55 - 57,5	0	-68	-137	-195	-256	-323	-388	-445	-520	-520
		57,5 - 59	0	-68	-137	-195	-256	-323	-388	-445	-520	-520
		60 - 64	0	-53	-109	-160	-206	-256	-308	-362	-414	-414
totaal	100											

\* Komen in aanmerking voor aanvullende bijstand



Het verschil tussen huidige en voorgestelde netto uitkering per maand voor tweeverdienende gedeeltelijke arbeidsongeschikten met een werkloosheidscomponent (11% van het bestand)

Inkomensniveau	Wegings- percentage	Leeftijds- categorie	Halfjaarlijkse perioden vanaf begin uitkering									
			1	2	3	4	5	6	7	8	9	
minimum	25	0 - 22	0	0	0	-448*	-448*	-448*	-448*	-448*	-448*	-448*
		23 - 29	0	0	0	0	-448*	-448*	-448*	-448*	-448*	-448*
		30 - 34	0	0	0	0	0	-448*	-448*	-448*	-448*	-448*
		35 - 39	0	0	0	0	0	0	-448*	-448*	-448*	-448*
		40 - 44	0	0	0	0	0	0	0	-448*	-448*	-448*
		45 - 49	0	0	0	0	0	0	0	0	0	-448*
		50 - 54	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
		55 - 57,5	0	0	0	0	0	0	+0	0	0	0
		57,5 - 59	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
		60 - 64	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
minimum tot totaal	49											
modaal	6	0 - 22	0	-187	-187	-621*	-621*	-621*	-621*	-621*	-621*	-621*
		23 - 29	0	-86	-187	-187	-621*	-621*	-621*	-621*	-621*	-621*
		30 - 34	0	-54	-119	-187	-187	-621*	-621*	-621*	-621*	-621*
		35 - 39	0	-41	-86	-137	-187	-187	-621*	-621*	-621*	-621*
		40 - 44	0	-33	-67	-106	-146	-187	-187	-621*	-621*	-621*
		45 - 49	0	-27	-54	-86	-119	-154	-187	-187	-621*	-621*
		50 - 54	0	-22	-47	-71	-100	-129	-158	-187	-187	-187
		55 - 57,5	0	-19	-41	-61	-86	-111	-137	-162	-187	-187
		57,5 - 59	0	-19	-41	-61	-86	-111	-137	-162	-187	-187
		60 - 64	0	-16	-33	-49	-67	-86	-106	-126	-146	-146
modaal tot maximum	16											
maximum	4	0 - 22	0	-489	-489	-812*	-812*	-812*	-812*	-812*	-812*	-812*
		23 - 29	0	-255	-489	-489	-812*	-812*	-812*	-812*	-812*	-812*
		30 - 34	0	-175	-332	-489	-489	-812*	-812*	-812*	-812*	-812*
		35 - 39	0	-137	-255	-372	-489	-489	-812*	-812*	-812*	-812*
		40 - 44	0	-109	-206	-301	-395	-489	-489	-812*	-812*	-812*
		45 - 49	0	-91	-175	-255	-332	-412	-489	-489	-812*	-812*
		50 - 54	0	-77	-154	-221	-288	-355	-422	-489	-489	-489
		55 - 57,5	0	-68	-137	-195	-255	-314	-372	-431	-489	-489
		57,5 - 59	0	-68	-137	-195	-255	-314	-372	-431	-489	-489
		60 - 64	0	-53	-109	-160	-206	-255	-301	-349	-395	-395
totaal	100											

\* Komen in aanmerking voor aanvullende bijstand