

Vergaderjaar 2006–2007

31 080

Wijziging van hoofdstuk IV van de Werkloosheidswet teneinde enkele vereenvoudigingen te realiseren en een uitkering bij overlijden toe te voegen

Nr. 3

Het advies van de Raad van State wordt niet openbaar gemaakt, omdat het zonder meer instemmend luidt/uitsluitend opmerkingen van redactionele aard bevat (artikel 25a, vierde lid, onderdeel b, van de Wet op de Raad van State).

MEMORIE VAN TOELICHTING

ALGEMEEN

1. Aanleiding

Hoofdstuk IV van de Werkloosheidswet (WW) biedt de werknemer een tijdelijke garantie op doorbetaling van zijn loon en enkele andere financiële aanspraken ingeval de werkgever door blijvende betalingsonmacht daartoe niet langer in staat is. De werknemer van een betalingsonmachtige werkgever kan op grond van hoofdstuk IV WW (verder: hoofdstuk IV) bij het Uitvoeringsinstituut werknemersverzekeringen (UWV) een aanvraag indienen voor een uitkering die voorziet in overname van loon, vakantiegeld of vakantiebijslag. Ook bedragen, die de betalingsonmachtige werkgever in verband met de dienstbetrekking aan derden verschuldigd is, maar niet heeft betaald, worden door het UWV overgenomen. Dit betreft met name pensioenpremies en bijdragen voor een spaar- of levensloopregeling. Sinds 1980 zijn de voorwaarden waaraan de regeling moet voldoen opgenomen in de Europese richtlijn inzake de bescherming van werknemers bij insolventie van de werkgever¹.

Met het onderhavige wetsvoorstel beoogt de regering de regeling van de gevolgen van werkhervatting tijdens de uitkering op grond van hoofdstuk IV te vereenvoudigen en minder belastend te maken voor de werkgever waar de werknemer het werk hervat. Voorts stelt de regering voor om in hoofdstuk IV een recht op een overlijdensuitkering op te nemen voor de nabestaanden van een werknemer van wie de werkgever door blijvende betalingsonmacht niet in staat is de overlijdensuitkering op grond van artikel 674 van Boek 7 van het Burgerlijk Wetboek (artikel 7:674 BW) of een overlijdensuitkering op grond van een ambtelijke rechtspositieregeling te voldoen.

Hoofdstuk IV is met de *Wet wijziging WW-stelsel* per 1 oktober 2006 ingrijpend gewijzigd, onder meer om de regeling meer eenduidig en eenvoudiger te maken. Voor de gevolgen van werkhervatting bevatte hoofdstuk IV vóór 1 oktober 2006 twee aparte regimes, afhankelijk van het moment waarop de werknemer het werk hervatte. Bepalend daarvoor was de datum waarop de curator (of bij betalingsonmacht buiten faillissement: de werkgever) de dienstbetrekking had opgezegd. Als de werknemer vóór of

¹ Richtlijn 80/987 EEG.

op de datum van opzegging van zijn dienstbetrekking al werkzaamheden voor een andere werkgever verrichte, ontstond geen recht op uitkering over de opzegtermijn¹. De inkomsten uit die werkzaamheden werden verrekend met de uitkering over de periode vóór de opzegdatum. Als de werknemer na de datum van opzegging werkzaamheden ging verrichten, leidden deze tot een gehele of gedeeltelijke beëindiging van de uitkering, afhankelijk van de omvang van die nieuwe arbeid. De verhouding tussen deze regimes, inkomstenverrekening of beëindiging op arbeidsuren, was onvoldoende duidelijk.

Vanaf 1 oktober 2006 geldt bij werkhervatting een uniforme regeling: de uitkering op grond van hoofdstuk IV wordt doorbetaald tot het einde van de opzegtermijn. De inkomsten uit de nieuwe arbeid worden met die uitkering verrekend.

Na de invoering van deze wijziging merkte het UWV op dat de nieuwe regeling moeilijk uitvoerbaar is en administratieve lasten veroorzaakt bij de werkgever bij wie de werknemer het werk hervat (de nieuwe werkgever). Het UWV moet bij die nieuwe werkgever uitvragen welk loon de werknemer over de uitkeringsperiode heeft verdiend, hoeveel vakantie-rechten entoeslag de werknemer over die periode heeft opgebouwd en welke bedragen de werkgever in verband met de dienstbetrekking aan derden verschuldigd is. Met name de verrekening van de bij de nieuwe werkgever opgebouwde vakantieaanspraken en pensioenpremies over de duur van de uitkering levert in de praktijk problemen op. De periode waarover de werknemer recht heeft op een uitkering op grond van hoofdstuk IV hangt af van de datum waarop de curator de dienstbetrekking heeft opgezegd. De periode waarover de nieuwe werkgever inkomsten moet opgeven wijkt daarom bijna altijd af van het aangiftetijdvak waarover de werkgever het loon administreert (maand of vier weken). In de praktijk blijkt het bewerkelijk om vakantieaanspraken en pensioenpremies over een afwijkende periode te berekenen. Het is voor het UWV bovendien niet goed mogelijk om de opgegeven bedragen te verifiëren. Daarvoor zou het UWV actuele kennis over alle CAO's en pensioenreglementen moeten bijhouden. De toename van de administratieve lasten en de complexere uitvoeringspraktijk staan haaks op het doel van de wijziging van hoofdstuk IV WW. Dit wetsvoorstel beoogt deze effecten ongedaan te maken.

Voorts stelt de regering voor om in hoofdstuk IV de mogelijkheid van een uitkering voor nabestaanden van de werknemer in te voeren. Als een werknemer overlijdt hebben zijn nabestaanden op grond van artikel 7:674 BW of een bepaling in een CAO recht op een overlijdensuitkering. Ook in de rechtspositieregelingen van overheidswerknemers zijn aanspraken geregeld op een overlijdensuitkering. Als de werkgever deze uitkering wegens faillissement, of anderszins blijvende betalingsonmacht, niet kan betalen, staan de nabestaanden met lege handen. De overlijdensuitkering wordt op dit moment bij faillissement of blijvende betalingsonmacht van de werkgever niet overgenomen.

2. Inhoud en doelstelling van het wetsvoorstel

De uitkering op grond van hoofdstuk IV omvat:

- a. het loon over ten hoogste 13 weken, onmiddellijk voorafgaande aan de dag van opzegging van de dienstbetrekking;
- b. het loon over de voor de werknemer geldende termijn van opzegging, met als maximum de termijn op grond van artikel 40 van de Faillissementswet (zes weken);
- c. het vakantiegeld, de vakantiebijslag en de bedragen, die de werkgever in verband met de dienstbetrekking met de werknemer aan derden

¹ In paragraaf 2 zijn de op grond van hoofdstuk IV over te nemen perioden nader uiteengezet.

verschuldigd is, over ten hoogste het jaar onmiddellijk voorafgaande aan het tijdstip waarop de onder b bedoelde termijn eindigt.

Dit voorstel strekt ertoe dat het recht op uitkering op grond van hoofdstuk IV bij werkhervatting geheel of gedeeltelijk eindigt. Het recht op uitkering eindigt geheel als de omvang van de nieuwe arbeid in arbeidsuren per week niet, of in geringe mate, afwijkt van de omvang van de dienstbetrekking van de werknemer met de betalingsonmachtige werkgever. Dat is het geval als het aantal arbeidsuren per week van de nieuwe arbeid minder dan vijf uur afwijkt van het aantal arbeidsuren bij de betalingsonmachtige werkgever. Als de werknemer per week minder dan 10 uur werkzaam was voor de betalingsonmachtige werkgever eindigt de uitkering geheel als de nieuwe arbeid in omvang meer dan de helft van dat aantal uren bedraagt. Als het verschil 5 uur of meer bedraagt, eindigt het recht gedeeltelijk. De beoordeling van het verschil in arbeidsuren is ontleend aan de systematiek van artikel 16 in verbinding met artikel 20 WW dat de omvang van het recht op een «normale» WW-uitkering regelt. Om technische redenen wijkt de berekening op een enkel punt af. Als de dienstbetrekking met de betalingsonmachtige werkgever namelijk korter dan 26 weken heeft geduurd, wordt het gemiddeld aantal arbeidsuren berekend over de duur van die dienstbetrekking. Dit voorkomt dat in een dergelijk geval de uitkering na werkhervatting onevenredig laag uitkomt. Voor het recht op uitkering op grond van hoofdstuk IV is de duur van de dienstbetrekking met de betalingsonmachtige werkgever niet van belang.

Het belangrijkste voordeel van de voorgestelde systematiek is dat er bij de nieuwe werkgever – behoudens een incidentele steekproef – in het geheel geen gegevensvraag nodig is. Voor de hoogte van het recht is immers alleen van belang hoeveel uren de werknemer werkt, niet hoeveel hij verdient. Voor de omvang van de hervatte arbeid baseert het UWV zich primair op de opgave van de werknemer. De controle op de opgegeven arbeidsuren geschiedt aan de hand van steekproeven. De administratieve lasten worden hiermee beperkt.

Het voorgestelde systeem bij werkhervatting is meer in overeenstemming met de systematiek van de WW-uitkering bij ontslagwerkloosheid. De werknemer die het werk tijdens de uitkering op grond van hoofdstuk IV gedeeltelijk hervat en na afloop van die uitkering gedeeltelijk werkloos blijft, krijgt hierdoor niet met twee verschillende vormen van anticumulatie te maken, eerst inkomstenverrekening en vervolgens een beëindiging op uren.

Een nadeel kan optreden voor de werknemer die het werk hervat tegen een lager loon dan hij verdiende bij de betalingsonmachtige werkgever. Als de omvang van de arbeid nieuwe arbeid (ongeveer) gelijk is aan de omvang van de dienstbetrekking met de betalingsonmachtige werkgever, wordt de uitkering beëindigd.

Bij de huidige regeling wordt de uitkering tot het einde van de opzegtermijn (maximaal 6 weken) voortgezet en de nieuwe inkomsten daarmee verrekend.

Door het wegvallen van de gegevensvraag bij de werkgever en van de verrekening van eventuele inkomsten met de uitkering wordt de uitvoering eenvoudiger. Het UWV kan de uitkeringen hierdoor eenvoudiger en sneller vaststellen. De betaling aan de werknemer zal hierdoor ook sneller plaatsvinden. De beëindiging van de uitkering bij werkhervatting beperkt voorts het aantal lopende uitkeringen.

De beoogde invoeringsdatum van dit voorstel is 1 januari 2008. Op uitkeringen op grond van hoofdstuk IV waarvan de eerste dag van de periode van 13 weken vóór de opzegdatum ligt voor 1 januari 2008, blijven de

bepalingen van toepassing die voor de invoeringsdatum van kracht zijn. De gewijzigde regeling bij werkhervatting geldt alleen voor uitkeringen met een ingangsdatum op of na 1 januari 2008. Bij dit overgangsrecht is rekening gehouden met het Toetsingskader overgangsrecht.¹

3. Uitvoerbaarheid en handhaafbaarheid

Zoals hiervoor is aangegeven is dit voorstel ingegeven door in de uitvoeringspraktijk ervaren problemen. De voorgestelde wijziging van hoofdstuk IV is afgestemd met het UWV.

In zijn uitvoeringstechnisch commentaar van 2 april 2007 acht het UWV het voorstel vanaf 1 januari 2008 goed uitvoerbaar als rekening wordt gehouden met zijn opmerkingen. Deze opmerkingen waren aanleiding om:

- op de overlijdensuitkering in hoofdstuk IV (ook) het vierde lid van artikel 7:674 BW van overeenkomstige toepassing te verklaren;
- de wettekst aan te passen in die zin dat de uitkering ook bij werkhervatting in het kader van een doorstart wordt beëindigd;
- in de toelichting enkele aspecten te verduidelijken.

De voorgestelde systematiek is voor UWV niet nieuw. Vóór 1 oktober 2006 paste het UWV deze al toe op uitkeringen op grond van hoofdstuk IV als de werknemer op de opzeggingsdatum al geheel of gedeeltelijk aan het werk was bij een nieuwe werkgever.

Het voorstel past binnen een breder streven naar vereenvoudiging van de WW en vermindering van administratieve lasten als gevolg van de sociale verzekeringswetgeving.

De Inspectie Werk en Inkomen (IWI) merkt in zijn commentaar van 30 maart 2007 op dat de aanvraag van de overlijdensuitkering op grond van hoofdstuk IV niet adequaat was geregeld. Naar aanleiding van dit commentaar is in het wetsvoorstel geregeld dat de aanvraag wordt ingediend bij het UWV. Evenals het UWV adviseert de IWI het vierde lid van artikel 7:674 BW van overeenkomstige toepassing te verklaren op de overlijdensuitkering. Dit advies is overgenomen.

4. Financiële effecten

a. Uitkeringslasten

De voorgestelde wijziging van de gevolgen van werkhervatting voor de uitkering leidt niet tot substantiële toe- of afname van de uitkeringslasten WW. Het gewijzigde uitkeringsregime heeft alleen gevolgen voor uitkeringsgerechtigden die hervatten in lager betaalde arbeid. Naar verwachting brengt dat geen extra lasten of opbrengsten met zich mee.

In 2005 is aan ongeveer 24 000 werknemers een uitkering op grond van hoofdstuk IV toegekend. Ruim een kwart van deze werknemers heeft in 2005 tijdens de uitkering het werk hervat. Het overgrote deel (ongeveer 6250) hervatte de arbeid in hetzelfde aantal uren per week. Ongeveer 250 werknemers hervatten de arbeid voor een deel van de verloren arbeidsuren. In 2006 heeft het UWV aan ongeveer 25 000 werknemers een uitkering toegekend. Van hen hebben naar schatting 5000 werknemers het werk tijdens de duur van de uitkering hervat. Het is niet bekend tegen welk inkomen werknemers met een uitkering op grond van hoofdstuk IV het werk hervatten.

De invoering van de overlijdensuitkering ter hoogte van een maandloon voor de nabestaande(n) van de werknemer leidt tot een beperkte toename van de uitkeringslasten. Deze toename bedraagt minder dan € 100 000.

¹ Kamerstukken I 1999/00, 25 900, nr. 87b.

b. Uitvoeringskosten

De vereenvoudigde uitvoering van hoofdstuk IV vermindert de uitvoeringskosten van het UWV. Het wegvallen van het uitvragen en verrekenen van de inkomsten van de werknemer na werkhervatting bespaart structureel € 375 000 per jaar.

De (eenmalige) invoeringskosten bedragen € 200 000.

c. Gevolgen voor de administratieve lasten voor het bedrijfsleven

Als gevolg van het voorstel vindt enige verlichting van administratieve lasten plaats. Voor werkgevers vervalt de verplichting voor de betreffende groep over loon- en ander kosten te rapporteren aan het UWV. Vaak is de periode waarover gerapporteerd dient te worden niet gelijk aan het tijdvak waarover de werkgever het loon, de vakantieaanspraken en de pensioenpremies administreert. Door dit verschil moeten werkgevers een rekenslag maken om de juiste informatie aan te leveren. Het is vooral deze berekening die door werkgevers als problematisch wordt ervaren. Naar schatting zullen de administratieve lasten voor werkgevers met circa € 0,4 miljoen dalen.

Het Adviescollege toetsing administratieve lasten (Actal) merkt in zijn advies van 30 maart 2007 op dat het wetsvoorstel – vanuit het oogpunt van administratieve lasten – een minder belastend alternatief vormt voor de regeling van de gevolgen voor werkhervatting voor de uitkering op grond van hoofdstuk IV. Actal adviseert op basis hiervan het wetsvoorstel in te dienen.

d. Gevolgen voor de administratieve lasten voor de burger

Door onderhavig voorstel ontstaat geen wijziging in de informatieverplichting van de burger. Het voorstel leidt dan ook niet tot een af- of toename van de administratieve lasten voor de burger.

ARTIKELSGEWIJS

Onderdeel A

Dit onderdeel regelt dat de aanvraag van een uitkering op grond van het voorgestelde artikel 61a WW, evenals de aanvraag van een uitkering op grond van artikel 61 WW, wordt ingediend bij het UWV.

Onderdeel B en onderdeel C, onder 2 en 3

Artikel 61a WW maakt het mogelijk dat de nagelaten betrekkingen van een werknemer een uitkering verkrijgen op grond van hoofdstuk IV. Deze uitkering komt overeen met de overlijdensuitkering die de werkgever op grond van artikel 7:674 BW verschuldigd is in verband met het overlijden van de werknemer.

De nagelaten betrekkingen hebben recht op uitkering op grond van artikel 61a WW als de werknemer komt te overlijden tijdens de periode waarin voor hem recht bestaat op uitkering op grond van hoofdstuk IV. Daarnaast kan een recht op overlijdensuitkering ontstaan in het geval waarin de werknemer vóór de datum van blijvende betalingsonmacht van de werkgever is overleden en de werkgever de op de datum van blijvende betalingsonmacht verschuldigde uitkering aan de nagelaten betrekkingen als gevolg van de betalingsonmacht niet kan voldoen.

Een deel van de overheidswerknemers in de zin van de WW valt niet onder het regime van artikel 7:674 BW. Indien evenwel op grond van hun rechtspositieregeling, bijvoorbeeld artikel 102 van het Algemeen rijksambtenarenreglement, een recht op een overlijdensuitkering ontstaat voor de nagelaten betrekkingen van een overheidswerknemer, ontstaat in het geval van betalingsonmacht van de overheidswerkgever recht op een uitkering op grond van artikel 61a WW alsof artikel 7:674 BW wel van toepassing is.

Voor de uitbetaling van de uitkering is op grond van het tweede lid van artikel 61a de volgorde van uitbetaling aan de nagelaten betrekkingen uit het derde lid van artikel 7:674 BW van overeenkomstige toepassing.

Het UWV is door het van overeenkomstige toepassing verklaren van het vierde lid van artikel 7:674 BW, bevoegd om een overlijdensuitkering op grond van een wettelijk voorgeschreven ziekte- of arbeidsongeschiktheidsverzekering in mindering te brengen op de uitkering op grond van artikel 61a WW. In een beperkt aantal situaties kan namelijk aan de nagelaten betrekkingen naast de uitkering op grond van artikel 61a WW ook een overlijdensuitkering op grond van artikel 35 van de Ziektewet (ZW) worden toegekend. Deze samenloop doet zich met name voor in situaties waarin ondanks het bestaan van een dienstbetrekking de werknemer onmiddellijk voorafgaand aan zijn overlijden ook recht heeft op een ZW-uitkering (bijvoorbeeld bij de toepassing van artikel 29, tweede lid, onderdeel e, van de ZW). Het ligt niet in de rede dat de uitkering op grond van artikel 61a WW en een met dezelfde dienstbetrekking samenhangende overlijdensuitkering op grond van artikel 35 ZW onverkort naast elkaar worden betaald.

Indien de nagelaten betrekkingen op grond van het vijfde lid van artikel 7:674 BW van de werkgever geen overlijdensuitkering kunnen vorderen, bestaat er – op grond van het eerste lid van het voorgestelde artikel 61a WW – ook geen aanspraak op grond van dat artikel.

Onderdelen C, onder 1 en 4, en E

Met de aanpassing van artikel 68 worden de artikelen 19, eerste lid, onderdelen a tot en met d, tweede, vierde en zesde lid, 20 en 21 en de daarop berustende bepalingen van overeenkomstige toepassing op hoofdstuk IV. Een recht op uitkering op grond van dat hoofdstuk – met uitzondering van de uitkering bedoeld in het nieuwe artikel 61a WW – ontstaat indien is voldaan aan de voorwaarden van artikel 61 WW en artikel 62, eerste, derde en vierde lid WW daaraan niet in de weg staan. Eventueel arbeidsurenverlies speelt daarbij geen rol. Op grond van het voorgestelde nieuwe tweede en vijfde lid van dat artikel eindigt en herleeft het recht op uitkering daarna wel geheel of gedeeltelijk op basis van de urensystematiek in plaats van inkomensverrekening van het bij een nieuwe werkgever verdiende loon.

Wanneer sprake is van hervatting of uitbreiding van werkzaamheden bij een andere werkgever dan de betalingsonmachtige werkgever tijdens de periode, die is vermeld in het eerste lid, onder a of b, van artikel 64 WW, eindigt het recht op de uitkering over die perioden geheel of gedeeltelijk overeenkomstig artikel 20, eerste lid, onderdeel b, juncto derde tot en met zevende lid, van de WW. Dit geldt ook ingeval er sprake is van een «doorstart» van de betalingsonmachtige werkgever, waarbij deze weer overgaat tot betaling van loon over gewerkte uren.

Werkzaamheden als zelfstandige leiden eveneens tot gehele of gedeeltelijke eindiging van het recht op uitkering voor het aantal uren dat die werkzaamheden worden verricht overeenkomstig artikel 20, eerste lid, onderdeel a, juncto artikel 8 WW.

Het resterende arbeidsurenverlies wordt vastgesteld overeenkomstig de beoordeling op grond van artikel 16 juncto 20 WW. Daartoe worden zowel de dienstbetrekking met de betalingsonmachtige werkgever als eventuele daarnaast bestaande dienstbetrekkingen in aanmerking genomen. Bijvoorbeeld: als de werknemer in de referteperiode van 26 kalenderweken twee dienstbetrekkingen vervulde van 20 uur en bij één van de twee werkgevers betalingsonmacht optreedt waarna de werknemer vervolgens het aantal arbeidsuren bij de andere werkgever uitbreidt naar 30 uur, resteert een arbeidsurenverlies van 10 uur.

Echter, als de duur van de dienstbetrekking, bedoeld in artikel 61 WW, korter was dan 26 kalenderweken, wordt de referteperiode voor de berekening van het arbeidsurenverlies bepaald op het gehele aantal kalenderweken dat de werknemer werkzaam was in die dienstbetrekking.

Op het vereiste om beschikbaar te zijn om arbeid te verrichten wordt een uitzondering gemaakt, voor zover het gaat om niet beschikbaarheid als gevolg van ziekte, gebreken, zwangerschap of bevalling en voor zover de werknemer een uitkering ontvangt op grond van de Wet arbeid en zorg in verband met zwangerschap, bevalling, adoptie en pleegzorg. Mocht de werknemer na werkhervatting bij de nieuwe werkgever ziek worden en in verband daarmee recht op ziekgeld krijgen dan is overigens geen sprake van herleving van het recht op uitkering op grond van hoofdstuk IV.

Het komt voor dat een werknemer al vóór het faillissement elders in dienst is getreden, maar nog een vordering op de werkgever heeft die uitsluitend wegens de betalingsonmacht niet kan worden geïnd. Het gaat daarbij met name om vorderingen op grond van artikel 64, eerste lid, onderdeel c, (vakantiegeld, vakantiebijslag en bedragen die de werkgever aan derden verschuldigd is). Op dergelijke vorderingen is het al dan niet bestaan van arbeidsurenverlies niet van invloed, voor zover deze vorderingen betrekking hebben op het tijdvak vóór de periode, bedoeld in artikel 64, eerste lid, onderdeel a, WW.

Onderdeel D

Aangezien niet langer gekozen wordt voor het in mindering brengen van inkomsten uit arbeid als werknemer of werkzaamheden anders dan als werknemer, maar voor een berekening van het arbeidsurenverlies ten opzichte van de gemiddelde arbeidsduur in een referteperiode, kan het huidige artikel 65 WW vervallen. Ook de bepalingen ten aanzien van vakantiedagen, vakantiebijslag en bedragen, die in verband met de dienstbetrekking verschuldigd zijn aan derden, zijn hierdoor niet langer nodig. In de plaats daarvan komt een artikel dat aangeeft wat de hoogte van de uitkering is in geval dat recht gedeeltelijk is geëindigd. In het voorbeeld van de werknemer die in de referteperiode van 26 kalenderweken twee dienstbetrekkingen vervulde van 20 uur en bij één van de twee werkgevers betalingsonmacht optreedt waarna de werknemer vervolgens het aantal arbeidsuren bij de andere werkgever uitbreidt naar 30 uur, leidt dat tot de volgende uitkomst. Door de uitbreiding resteert een arbeidsurenverlies van 10 uur. Aangezien het gemiddeld aantal arbeidsuren bij de betalingsonmachtige werkgever 20 is, is de hoogte van de uitkering over de desbetreffende week 10/20 van het op grond van artikel 64 WW vastgestelde recht over die week.

Onderdeel F

Met dit onderdeel wordt bewerkstelligd dat op uitkeringen op grond van hoofdstuk IV waarvan de eerste dag van de periode van 13 weken, bedoeld in artikel 64, eerste lid, onderdeel a, ligt op of na 1 oktober 2006

en voor de inwerkingtreding van dit wetsvoorstel, hoofdstuk IV van toepassing blijft zoals het luidde op de dag voor de inwerkingtreding van dit wetsvoorstel.

De minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid,
J. P. H. Donner