

Zitting 1980–1981

16 527

## **Nadere wijziging van de Werkloosheidswet en enige andere wetten (opneming in de Werkloosheidswet van werknemers in de zin van de Wet Sociale Werkvoorziening)**

Nr. 6

### **MEMORIE VAN ANTWOORD**

Ontvangen 9 februari 1981

#### **1. Inleiding**

Tot mijn voldoening is uit het voorlopig verslag gebleken dat dit wetsontwerp bij een grote meerderheid van de leden van de Tweede Kamer met instemming is ontvangen. Dit neemt niet weg dat de leden van de P.v.d.A. er blijk van hebben doen geven dat naar hun mening bij de totstandkoming van het wetsontwerp een onjuiste motivering van de grondslagen is gehanteerd. Deze leden gaan uit van de invalshoek, dat het risico van de WSW-werknemer om werkloos te worden uiterst miniem is en dat dit geringe risico zijn oorzaak vindt in de Wet Sociale Werkvoorziening zelf.

Deze omstandigheden, zo menen genoemde leden, rechtvaardigen het van de WSW-werknemers een vereveningsbijdrage te verlangen omdat de werknemers buiten de sfeer van de sociale werkvoorziening, om de financiële gevolgen van hun eventueel werkloos worden zo gering mogelijk te doen zijn, daarvoor een WW-premie verschuldigd zijn. Deze benadering van de leden van de P.v.d.A. is in beginsel echter geen andere dan waarvoor in de memorie van toelichting is gekozen. Immers, in de aldaar geciteerde adviesaanvraag aan de SER wordt gesproken over het voornemen van het kabinet op de lonen van de WSW-werknemers een vereveningsbijdrage in te houden in verband met het niet verschuldigd zijn van premie ingevolge de Werkloosheidswet. In verband met de geringe kans op werkloosheid in de zin van de Werkloosheidswet, welke voortvloeit uit de bescherming van werkgelegenheid – en daarmee van het inkomen – die de collectieve sector via de WSW aan in de sociale werkvoorziening werkzame personen reeds biedt, ligt het niet in de rede om de wijze van indekken van het resterende (uiterst geringe) risico van werkloosheid op eenzelfde wijze als thans voor de werknemers in het bedrijfsleven geregeld is te doen plaatsvinden. Mede daarom is gekozen voor een vorm van verzekering welke is gebaseerd op de Werkloosheidswet doch waaraan geen premiebetaling is gekoppeld.

Door van de WSW-werknemers enerzijds een vereveningsbijdrage te verlangen en anderzijds op hen de bepalingen van de Werkloosheidswet, met uitzondering van premieheffing, toe te passen wordt, zowel in financieel- als in verzekeringstechnisch opzicht een gelijke rechtspositie van beide categorieën werknemers bewerkstelligd.

Met het bovenstaande is tevens beantwoord een vraag van de leden van de fractie van de P.P.R. welke hierop neerkomt, dat thans een oneigenlijke heffing op de WSW-werknemers wordt gelegd zonder dat daar een werknemersverzekering tegenover staat.

Een aanvraag van een WSW-werknemer om een WW-uitkering zal, na inwerkingtreding van dit wetsontwerp, door de bedrijfsvereniging op identieke wijze worden beoordeeld als de aanvraag van een werkloze werknemer, afkomstig uit het bedrijfsleven.

De leden van de fractie van de V.V.D. hebben gevraagd of een eenduidige kwalificering van het werkloosheidsrisico van de WSW-werknemer kan worden gebruikt. Ik merk hierbij op dat uit het gebruik van verschillende woorden niet de conclusie mag worden getrokken dat de waarde van de termen «verwaarloosbaar», «zeer gering» en dergelijke verschillend zou zijn.

Op een vraag van de leden van de fractie van het C.D.A., of bevorderd kan worden dat een voor betrokkenen in een begrijpelijke taal gestelde verklaring van de bedoeling van het wetsontwerp wordt verstrekt, antwoord ik graag bevestigend. Het ligt in mijn voornemen de desbetreffende circulaire aan de gemeentebesturen in eenvoudige taal te schrijven. Van deze circulaire worden zoveel exemplaren aan de gemeentebesturen verzonden, dat ook de leden van de Organen van Overleg in het bezit hiervan kunnen worden gesteld. Daarnaast zal ik bevorderen dat aan de inhoud van het wetsontwerp ruime aandacht zal worden besteed door het SW-journaal en het Tijdschrift voor Aangepaste Werkvoorziening.

De leden van de fractie van de P.v.d.A. konden zich niet aan de indruk onttrekken dat de werkelijke reden voor het indienen van het wetsontwerp (namelijk beperking van de groei van de uitgaven voor sociale zekerheid) versluitend in de memorie van toelichting wordt weergegeven. Ik wijs deze leden graag op de inleiding van de memorie van toelichting, welke aanvangt met de overweging dat de moeilijke economische situatie ertoe heeft geleid het oordeel van de Sociaal-Economische Raad (SER) te vragen over een pakket maatregelen om een beperking van de groei van de uitgaven voor sociale zekerheid te bewerkstelligen.

In deze adviesaanvraag is tevens het oordeel gevraagd over het voornemen om op de lonen van de WSW-werknemers een vereveningsbijdrage in te houden.

## **2. Gevolgen voor de WSW-werknemer**

De leden van de fractie van de C.P.N. hebben gevraagd of ik mij ervan bewust ben dat de WSW-werknemers in de afgelopen jaren in aanzienlijke mate hebben moeten inleveren.

De lonen van de WSW-werknemers zijn laatstelijk in 1976 herzien en wel zo, dat een overeenkomstig niveau met de brutolonen in het bedrijfsleven werd bereikt. Na deze herziening zijn de lonen halfjaarlijks verhoogd met het trendpercentage dat ook voor de salarissen van de ambtenaren wordt gehanteerd.

Hierbij werden overigens niet de zogenaamde Bestek-kortingen toegepast.

Wel zijn de loonmaatregelen, welke voor het bedrijfsleven in de afgelopen jaren van kracht zijn geweest, op de lonen van de WSW-werknemers toegepast. Hiermee werd bereikt dat de ontwikkeling van de WSW-lonen en de lonen in het bedrijfsleven op gelijksoortige wijze heeft plaatsgevonden. Met het bovenstaande is tevens een antwoord gegeven op de vraag van dezelfde leden of een inzicht kan worden gegeven in de koopkracht van de WSW-werknemers.

Dat opnemng van de WSW-werknemers in de Werkloosheidswet alleen is bedoeld om bij te dragen in de tekorten bij de rijksoverheid, zoals deze leden menen, berust op een misverstand. Weliswaar is het wetsontwerp tot stand gekomen in het kader van de beperking van de groei van de uitgaven voor de sociale zekerheid, doch dit laat onverlet dat het ook buiten bedoeld kader niet aanvaardbaar is dat de aard van het dienstverband (in casu het WSW-dienstverband) bepalend is voor de vraag welke inhoudingen op het bruto-loon moeten worden gepleegd. Bij gelijk bruto-loonniveau van verschillende groepen werknemers behoort een zo gelijk mogelijk netto-loonniveau.

De leden van de fractie van de C.P.N. stellen dat het inkomen van veel WSW-werknemers, met name de gedeeltelijk arbeidsongeschikten, gerela-teerd is aan het loon dat verdiend werd voordat de arbeidsongeschiktheid intrad. Het loon van de WSW-werknemer is gebaseerd op een systeem van functieclassificatie dat algemeen in de sociale werkvoorziening wordt ge-hanteerd.

Als gevolg van een vroeger genoten AAW/WAO-uitkering kan de werkne-mer nog recht hebben op een aanvulling op het loon krachtens deze wetten. Overigens komt dit ook voor bij gedeeltelijk arbeidsongeschikte werkne-mers, die werk in het bedrijfsleven hebben kunnen vinden.

Nu de vereveningsbijdrage kan worden gezien als vervanging van een te betalen WW-premie, wordt (en dit mede in antwoord op een desbetreffende vraag van de leden van de fractie van D'66) de WSW-werknemer ook in deze gelijk behandeld met de werknemer in het bedrijfsleven.

De leden van de fractie van de P.v.d.A. vragen naar de gevolgen voor de koopkracht van de maatregelen, voortvloeiende uit dit wetsontwerp, ge-voegd bij die voortvloeiende uit de wetswijziging van de inkomstenbelasting (16 475). Dienaangaande wijs ik deze leden op de memorie van toelichting bij laatstbedoelde wet, waar wordt opgemerkt dat de aldaar bedoelde voor-stellen geen wijzigingen beogen te brengen in de positie van belastingplich-tigen die werkzaam zijn in WSW-verband. Wel zal, indien de WSW-werkne-mer valt in de arbeidsongeschiktheidsklasse van 45% – 80%, ook voor hem slechts een halve arbeidsongeschiktheidsaftrek kunnen gelden. De inkom-sten uit WSW-arbeid behoeven immers geen aanwijzing te geven omtrent de mate van arbeidsongeschiktheid.

### **3. De vereveningsbijdrage in relatie tot de sociale zekerheid**

De leden van de fractie van de P.v.d.A. merkten op, dat blijkens de memo-rie van toelichting de WSW-werknemers geplaatst worden in de groep van hen die noodgedwongen trekkers zijn van sociale uitkeringen, aangezien de motivering van de in te voeren vereveningsbijdrage dezelfde zou zijn als die, welke destijds werd gehanteerd bij de invoering van vereveningsbijdragen in een aantal sociale verzekeringswetten. Deze leden wijzen erop dat naar hun mening de WSW-werknemer volwaardige arbeid verricht in een dienst-verband en dat hij per definitie geen trekker van sociale uitkeringen is, op grond waarvan hij ook niet vergeleken kan worden met uitkeringstrekken bij wie met ingang van 1 januari 1980 een vereveningsbijdrage wordt ingehou-den.

Ik hecht eraan, te benadrukken dat niet bedoeld is om uit te spreken dat een WSW-werknemer behoort tot de groep van uitkeringsgerechtigden en dat op grond daarvan een vereveningsbijdrage gerechtvaardigd zou zijn. Zo-als door de leden van de fractie van de P.v.d.A. terecht wordt opgemerkt, verricht de WSW-werknemer arbeid in een dienstbetrekking. Op grond daar-van ontvangt hij een loon, en als zodanig is hij vergelijkbaar met werkne-mers buiten de sociale werkvoorziening.

De in paragraaf 2 van de memorie van toelichting aangegeven vergelijking tussen WSW-lonen en sociale uitkeringen is uitsluitend opgenomen om aan te geven dat er in de netto-inkomenssfeer tussen WSW-werknemers en

werknemers in het bedrijfsleven een verschil bestaat dat zijn oorzaak vindt in eenzelfde omstandigheid als de voorheen bestaande onevenwichtigheid op netto-basis tussen sociale uitkeringen enerzijds en inkomen uit arbeid anderzijds. Een en ander kan echter naar mijn mening niet tot de conclusie leiden dat de in te voeren vereveningsbijdrage niet zou passen in het kader van de «beperking van de groei van de uitgaven voor sociale zekerheid».

De in het kader van de Wet Sociale Werkvoorziening geboden werkgelegenheid kan immers worden gezien als een complementaire sociale voorziening.

Een van de doelstellingen van de Wet Sociale Werkvoorziening is door behoud, herstel of bevordering van de arbeidsgeschiktheid de werknemers te begeleiden naar een plaats in het reguliere bedrijfsleven of de overheid. Dat deze doelstelling door de huidige moeilijke economische situatie niet of slechts ten dele wordt bereikt, doet niet af aan het principe dat WSW-arbeid in beginsel tijdelijk behoort te zijn.

De uitgaven van deze (complementaire) sociale voorziening stijgen door een grote toestroom van het aantal kandidaten jaarlijks nog steeds. De invoering van een vereveningsbijdrage beoogt dan ook een afremming van deze stijging van lasten te zijn.

Het uitgangspunt bij de invoering van de vereveningsbijdrage, namelijk het ongedaan maken van een verschil in netto-inkomenspositie tussen WSW-werknemers en werknemers in het bedrijfsleven, wordt door de leden van de fractie van de P.v.d.A. een onjuiste invalshoek geacht. De hoogte van de premie van de wachtgeldverzekering is niet voor elke bedrijfstak even hoog, waardoor verschillen in netto-lonen ontstaan. Hierbij kan geconstateerd worden dat het verschil tussen de hoogste en de laagste werknemersbijdrage in de totale WW-premie meer bedraagt dan 0,625% zijnde het percentage van het gemiddelde werknemersaandeel in de WW-premie in 1980. Het heffen van een vereveningsbijdrage om een meer evenwichtige ontwikkeling op netto-basis te bewerkstelligen schiet haar doel dus volkomen voorbij, aldus genoemde leden.

De door deze leden gesignaleerde verschillen in hoogte van premies in het bedrijfsleven kunnen naar mijn mening slechts op één wijze in de vereveningsbijdrage voor de sociale werkvoorziening worden verdisconteerd, namelijk door deze verschillende percentages te middelen. Hierbij kan ook worden gewezen op de situatie met betrekking tot de regelmatige aanpassing van de lonen in de sociale werkvoorziening. Ook daarbij wordt globaal geschetst, als uitgangspunt genomen de *gemiddelde* loonwijziging zoals die buiten de sociale werkvoorziening wordt toegepast. Dit ondanks het feit dat er tussen de verschillende bedrijfstakken in principe aanmerkelijke verschillen in de hoogte van de loonwijziging kunnen zijn.

#### 4. Financiële aspecten

Door de leden van de fractie van de S.G.P. is gevraagd of een indicatie gegeven kan worden van de door het Rijk te dragen lasten op jaarbasis, welke voortvloeien uit de te verstrekken WW-uitkering aan WSW-werknemers, die onvrijwillig werkloos worden.

Zoals reeds in paragraaf 5 van de memorie van toelichting is vermeld, zal dit bedrag naar verwachting vanwege het zeer geringe werkloosheidsrisico minimaal zijn. Het is thans niet mogelijk om een nadere indicatie van dit bedrag te geven, aangezien daarvoor de exacte gegevens ontbreken.

De leden van de S.G.P.-fractie vragen vervolgens naar de verwachtingen met betrekking tot de lasten op langere termijn, wanneer mede in oogen-schouw wordt genomen de steeds verder olopende werkloosheid. Zoals reeds eerder aangegeven is een indicatie met betrekking tot de financiële gevolgen niet goed mogelijk.

Het is in een tijd van economische teruggang, waarin de werkloosheid sterk stijgt, welhaast onvermijdelijk dat de effecten hiervan ook hun invloed zullen hebben op de werkgelegenheidssituatie binnen de sociale werkvoor-

ziening. Dit zal er echter slechts in het uiterste geval toe mogen leiden, dat WSW-werknemers ontslagen worden. Bij een afnemend werkaanbod binnen de sociale werkvoorziening ligt het in de rede om in de eerste plaats de toelating van nieuwe werknemers af te remmen. Voorts kan gedacht worden aan het tijdelijk verrichten van ander, wel beschikbaar werk door de werknemers.

Het is ook goed denkbaar dat werkverbanden waar nodig onderling afspraken maken, om te komen tot een betere verdeling van orders.

Bij een zich verder verslechterende economische situatie zal ernaar gestreefd worden de werknemers, die reeds een dienstbetrekking hebben, deze zoveel mogelijk te kunnen laten behouden.

Hoewel duidelijk is dat een in het algemeen afnemende werkgelegenheid helaas ook de sociale werkvoorziening niet ongemoeid zal kunnen laten, vertrouw ik erop dat ontslagen ook op de langere termijn zoveel mogelijk voorkomen zullen kunnen worden. Als gevolg hiervan zullen de lasten, voortvloeiend uit het wetsontwerp, ook op langere termijn naar verwachting beperkt kunnen blijven. Hiermee zijn tevens de vragen beantwoord, welke in dit kader gesteld zijn door de leden van de fracties van de V.V.D. en het C.D.A.

De leden van de fractie van het C.D.A. kunnen instemmen met de hoogte van de vereveningsbijdrage, berekend als het gemiddelde percentage van de WW-premie voor werknemers in het bedrijfsleven. Zij gingen er daarbij vanuit, dat deze berekeningswijze ook gehandhaafd zal worden, indien onverhoopt zich een situatie zou voordoen waarin de feitelijke kosten, voortvloeiend uit werkloosheid binnen de groep WSW-werknemers groter zou dreigen te worden dan de opbrengst van de vereveningsbijdrage. Het uitgangspunten voor de bepaling van het percentage is inderdaad het gemiddelde percentage van het werknemersaandeel in de WW-premie zoals dat geldt in het bedrijfsleven.

Hierbij zal worden aangesloten bij de berekeningswijze van de vereveningsbijdrage, welke wordt ingehouden op uitkeringen in het kader van de Werkloosheidswet.

Bij besluit van 3 april 1980 (Stb. 201) is vastgesteld, dat de premie voor het werknemersaandeel in de wachtgeldverzekering ingevolge de Werkloosheidswet voor de berekening van deze vereveningsbijdrage wordt vastgesteld op een gemiddeld percentage van 0,45%. In dit gemiddelde percentage is sindsdien nog geen wijziging aangebracht. De totale premie in het kader van de Werkloosheidswet is opgebouwd uit een gedeelte ten behoeve van de wachtgeldverzekering en een gedeelte ten behoeve van de werkloosheidsverzekering. De wachtgeldverzekering wordt voor de helft betaald door de werknemer, de premie voor de werkloosheidsverzekering wordt voor  $\frac{1}{4}$  gedeelte betaald door de werknemer. De hoogte van de vereveningsbijdrage voor de WSW-werknemers met ingang van 1981 kan dan als volgt worden berekend:

$$\begin{array}{l} \text{werknemersaandeel premie wachtgeldverzekering } 0,45 \\ \text{werknemersaandeel premie werkloosheidsverzekering } \frac{1}{4} \times 1,5\% = \frac{0,375}{0,825} \end{array}$$

De verhoging van de rekenpremie ten opzichte van 1980 is een gevolg van de verhoging van de premie werkloosheidsverzekering per 1 januari 1981.

Uit het vorenstaande moge blijken, dat een onverhoopte vergroting van de werkloosheid van WSW-werknemers als zodanig niet zal leiden tot een verhoging van de vereveningsbijdrage.

Een algemeen geldende verslechtering van de werkgelegenheidssituatie kan echter, via een verhoging van de premies in het kader van de Werkloosheidswet, wel leiden tot een verhoging van de vereveningsbijdrage.

De leden van de fractie van de P.v.d.A. hebben gevraagd of ik bij de schatting van de besparingen, welke voortvloeien uit de in te voeren vereveningsbijdrage, rekening heb gehouden met de omstandigheden dat een aantal



WSW-werknemers naast het WSW-loon een WAO-uitkering geniet, op welke uitkering reeds een vereveningsbijdrage wordt ingehouden.

In antwoord hierop kan worden medegedeeld dat de geschatte besparingen, zoals vermeld in paragraaf 5 van de memorie van toelichting, uitsluitend betrekking hebben op de vereveningsbijdrage, welke op de bruto WSW-lonen zal worden ingehouden.

Ter voorkoming van een mogelijk misverstand wordt hierbij nog vermeld, dat aan een AAW/WAO-gerechtigde bij aanvaarding van een WSW-dienstbetrekking een volledig WSW-loon wordt toegekend op basis van de door hem uitgeoefende functie.

Op grond van artikel 35 AAW/46 WAO wordt op de AAW/WAO-uitkering een korting toegepast in verband met dit WSW-loon.

Het kan dus niet zo zijn, dat de besparingen in verband met de op de WSW-lonen in te houden vereveningsbijdrage lager zouden uitkomen, naarmate meer werknemers naast hun WSW-loon nog recht hebben op een aanvullende AAW/WAO-uitkering.

Ter beantwoording van de vraag van de leden van de fractie van de P.v.d.A. naar het aantal WSW-werknemers, dat naast het WSW-loon een WAO-uitkering ontvangt, kan medegedeeld worden dat volgens informatie van het GAK dit aantal  $\pm$  12 000 werknemers bedraagt. De *totale* vereveningsbijdrage, welke op WAO-uitkeringen wordt ingehouden, bedroeg vanaf 1 januari 1980 voor het grootste deel van de groep WAO-gerechtigden waar het hier om gaat, 2,025%. Met ingang van 1 januari 1981 is dit percentage 2,175%. Aan de WAO-gerechtigden die reeds vóór 1 januari 1980 een WAO-uitkering ontvingen, wordt in verband met de vereveningsbijdrage een toeslag op de WAO-uitkering toegekend.

De leden van de P.v.d.A.-fractie hebben mij gevraagd, wat ik denk van het idee om het financieel voordeel dat uit de in te voeren vereveningsbijdrage aan het Rijk toevloeit, te besteden binnen de sfeer van de WSW. Aangezien met de invoering van de vereveningsbijdrage een beperking van de uitgaven voor sociale zekerheid wordt beoogd, kan het niet zo zijn dat met het te bereiken financiële voordeel een nieuwe uitgavenpost binnen de WSW geïntroduceerd wordt.

## 5. Voorgeschiedenis WW-verzekering van WSW-werknemers

Naar aanleiding van het betoog van de leden van de P.v.d.A.-fractie over een wijziging van de WW in 1976 met betrekking tot de WSW-werknemers en het door deze leden in dat verband aangehaalde citaat uit bladzijde 9 van de memorie van toelichting zij het volgende opgemerkt.

In de wet van 24 maart 1976 (Stb. 221) tot nadere wijziging van een aantal sokiale verzekeringswetten en de Wet Werkloosheidsvoorziening op technische punten zijn ook enige wijzigingen opgenomen van de WW met betrekking tot de verzekeringsplicht van WSW-werknemers.

Voor wat betreft de verzekeringsplicht van WSW-werknemers voor de WW werd bij deze wet uitvoering gegeven aan een desbetreffend advies van de SVR van 31 oktober 1969. De betreffende wijzigingen van de WW werden als volgt toegelicht (gedrukte stukken 13 507, nr. 3, blz. 1 en blz. 2):

«Ingevolge het bepaalde in artikel 3 van de Ziektewet, de Wet op de arbeidsongeschiktheidsverzekering en de Werkloosheidswet wordt als werknemer aangemerkt degene, die in dienstbetrekking werkzaam is.

Daarnaast worden in artikel 4 van genoemde wetten nog een aantal groepen van personen genoemd, waarvan de arbeidsverhouding als dienstbetrekking wordt beschouwd.

Zo wordt in artikel 4, eerste lid, onder e van de Ziektewet en de WAO als dienstbetrekking aangemerkt de arbeidsverhouding van degene, die bij wijze van sociale werkvoorziening te werk gesteld is.

Artikel 4, eerste lid, onder e, van de Werkloosheidswet bevat een overeenkomstige bepaling, met dien verstande echter, dat deze bepaling niet van toepassing is ten aanzien van door de Minister van Sociale Zaken aangewe-

zen groepen van personen. Ingevolge de beschikking van 23 september 1968 (Stcrt. 191) heeft deze uitzondering plaatsgevonden ten aanzien van de werknemer, bedoeld in artikel 1, onder f, van de Wet Sociale Werkvoorziening (WSW).

Enige tijd geleden is gebleken, dat twijfel mogelijk is met betrekking tot het antwoord op de vraag, of de verzekeringsplicht van de werknemers in de zin van de Wet Sociale Werkvoorziening berust op artikel 3 van bovengenoemde wetten dan wel moet worden getoetst aan het eveneens reeds genoemde artikel 4, eerste lid, onder e, van die wetten.

De Sociale Verzekeringsraad heeft als zijn mening te kennen gegeven, dat de arbeidsverhouding van een werknemer in de zin van de Wet Sociale Werkvoorziening dient te worden aangemerkt als een dienstbetrekking als bedoeld in artikel 3 van de verschillende sociale werknemersverzekeringen. Volgens deze opvatting zou voor de groep van de WSW-werknemers geen uitzondering meer van de verzekeringsplicht ingevolge de Werkloosheidswet bestaan, omdat deze uitzondering, zoals hierboven reeds werd opgemerkt steunt op de beschikking ex artikel 4, eerste lid, onder e, van die wet.

Hierbij wordt aangetekend, dat de bepaling van artikel 4, eerste lid, onder e, van de Ziekwet en de WAO naar de mening van de eerste ondergetekende niet kan worden gemist, omdat het niet geheel is uitgesloten dat de rechter – anders dan de Sociale Verzekeringsraad – van oordeel is, dat een dienstbetrekking in de zin van de Wet Sociale Werkvoorziening geen dienstbetrekking is als bedoeld in artikel 3 van de Ziekwet en de WAO.

Deze personen zijn dan verzekerd op grond van artikel 4, eerste lid, onder e, van bovengenoemde wetten.

De eerste ondergetekende staat evenwel, evenals de achtereenvolgens vóór hem opgetreden bewindslieden, op het standpunt, dat WSW-werknemers niet verzekerd dienen te zijn ingevolge de Werkloosheidswet en is daarom van oordeel, dat evenvermelde opvatting van de SVR, tot ongewenste resultaten zou leiden. Nu, zoals reeds opgemerkt, twijfel blijkt te zijn gerezen omtrent de juiste interpretatie van de desbetreffende wetsartikelen, acht de eerste ondergetekende het gewenst om, ten einde mogelijk misverstand daarover uit te sluiten, overeenkomstig het advies van de Sociale Verzekeringsraad, artikel 6 van genoemde wet uit te breiden met een uitzonderingsbepaling voor werknemers in de zin van de WSW. Voorts kan hierdoor het bepaalde in artikel 4, eerste lid, onder e, van de Werkloosheidswet komen te vervallen, waardoor ook artikel 9 van de Werkloosheidswet, waarin wordt aangegeven wie voor de toepassing van de wet als werkgever moet worden aangemerkt, dienovereenkomstig dient te worden aangepast. Het bepaalde in artikel I, sub A, B, onder 1<sup>o</sup>, en D, strekt hiertoe.

Om ook voor het verleden iedere twijfel op dit punt uit te sluiten, wordt voorgesteld de wijziging te laten terugwerken tot de datum van inwerking-treding van de WSW, zijnde 1 januari 1969».

Uit het vorenstaande blijkt, dat hier een *technisch geaarde* wijziging van de WW aan de orde was. Er werd geen enkele inhoudelijke wijziging aangebracht met betrekking tot de positie van WSW-werknemers in het kader van de WW. Aan de desbetreffende wetswijziging kon daarom zonder bezwaar een terugwerkende kracht van ruim 7 jaar worden verleend. Er bestaat geen relatie tussen de vorenbedoelde technische wijziging van de WW in 1976, welke met terugwerkende kracht tot 1 januari 1969 in werking is getreden en de structurele bijstelling van de bruto WSW-lonen in 1976.

Naar mijn mening was het voor het thans voorliggende wetsontwerp dan ook niet nodig om aan vorenbedoelde technische wijziging van de WW aandacht te schenken in de memorie van toelichting.

## 6. Slotopmerking

Ten slotte zij opgemerkt, dat over de uitvoeringstechnische aspecten van dit wetsontwerp advies is gevraagd aan de Sociale Verzekeringsraad (SVR).

In zijn op 7 januari 1981 uitgebracht advies concludeert de SVR, dat zich geen uitvoerings-technische aspecten voordoen, die het onder de toepassing van de WW brengen van WSW-werknemers belemmeren. Een afschrift van dat advies gaat als bijlage hierbij.

De SVR heeft echter wel een kanttekening geplaatst bij het voorgestelde nieuwe derde lid van artikel 20 van de WW.

Daarin wordt voorgesteld, dat het Algemeen Werkloosheidsfonds (AWF) ten aanzien van WSW-werknemers niet het risico van de werkloosheidsverzekering draagt. Dit houdt verband met het feit, dat ingevolge het nieuwe vijfde lid van dat artikel het Rijk aan het AWF de eventueel te betalen uitkering en de daaraan verbonden kosten van beheer en administratie betaalt, alsmede ingevolge enige wet over de uitkering verschuldigde premies. Het is de SVR blijkens het advies niet geheel duidelijk of deze constructie wets-technisch voldoende sluitend is geregeld.

Hieromtrent is het volgende op te merken. Het is de bedoeling dat alle werkloosheidsuitkeringen aan ex-WSW'ers in eerste aanleg ten laste van het AWF komen.

Nu er kennelijk twijfel is gerezen of dat wel wordt bereikt, is het gewenst dat duidelijker tot uitdrukking te brengen.

Daarom wordt in bijgevoegde nota van wijziging voorgesteld, de wijziging van het derde lid van artikel 20 van de WW te laten vervallen.

De Staatssecretaris van Sociale Zaken,  
L. de Graaf



**BIJLAGE bij de memorie van antwoord**

**SOCIALE VERZEKERINGSRAAD**

Aan de heer Staatssecretaris van Sociale Zaken

's-Gravenhage, 7 januari 1981

Onderwerp: wijziging van de Werkloosheidswet in verband met het opnemen in de Werkloosheidswet van werknemers in de zin van de Wet Sociale Werkvoorziening

Excellentie,

Hierbij doe ik u het advies van de raad toekomen inzake de wijziging van de Werkloosheidswet in verband met het opnemen in de Werkloosheidswet van werknemers in de zin van de Wet Sociale Werkvoorziening zoals vastgesteld in zijn vergadering van 18 december 1980.

Hoogachtend,

De Sociale Verzekeringsraad,  
G. J. Oosterhuis, algemeen secretaris

**Advies van de Sociale Verzekeringsraad aan de Staatssecretaris van Sociale Zaken inzake wijziging van de Werkloosheidswet in verband met het opnemen in de Werkloosheidswet (WW) van werknemers in de zin van de Wet Sociale Werkvoorziening (WSW)**

's-Gravenhage, 18 december 1980

### **1. Inleiding**

In de in afschrift hierbij gevoegde brief van 1 december 1980 vraagt de Staatssecretaris van Sociale Zaken het advies van de raad over de uitvoeringstechnische aspecten van een wetsontwerp, dat beoogt WSW-werknemers onder de toepassing van de Werkloosheidswet te brengen.

### **2. Voorgeschiedenis**

Zoals ook uit de memorie van toelichting op het wetsontwerp blijkt, zijn reeds bij ministeriële beschikking van 28 maart 1952 van de toepassing van de WW uitgezonderd degenen, die tewerkgesteld waren ingevolge de Sociale Werkvoorzieningsregeling voor handarbeiders. Deze beschikking kwam overeen met een hierover door het bestuur van het Algemeen Werkloosheidsfonds (AWF) uitgebracht advies.

Degenen, die tewerkgesteld waren ingevolge de Sociale Werkvoorzieningsregeling voor hoofdarbeiders, vielen wel onder de toepassing van de WW. De overweging hiervoor was, dat hoofdarbeiders – in tegenstelling tot handarbeiders – geacht werden in de regel te zijn gerecrueteerd uit groepen van werknemers, waarvan de plaatsing in het vrije bedrijf niet tot de onmogelijkheden moest worden gerekend.

Naar aanleiding van een ter zake door de Staatssecretaris van Sociale Zaken gevraagd advies, stelde een deel van de raad zich in september 1955 op het standpunt, dat de uitsluiting van de WW van handarbeiders niet diende te worden gecontinueerd. Een ander deel van de raad achtte het niet juist, dat deze werknemers onder de wachtgeld- en werkloosheidsverzekering zouden worden gebracht.

Nadat de Minister van Sociale Zaken en Volksgezondheid de raad vervolgens mededeelde, dat hij besloten had de uitsluiting van de handarbeiders te continueren, heeft de raad deze kwestie opnieuw uitvoerig in studie genomen. Deze studie leidde ertoe, dat de raad de minister medio 1958 mededeelde zich alsnog unaniem op het standpunt te stellen, dat handarbeiders niet onder de toepassing van de WW dienden te worden gebracht.

De raad achtte het blijkens zijn advies van 20 november 1967 aan de Minister van Sociale Zaken en Volksgezondheid aanvaardbaar bij de inwerkingtreding van de WSW ook de hoofdarbeiders uit te zonderen van de WW. Het feit dat voor de hoofdarbeiders dezelfde wettelijke bepalingen betreffende de sociale werkvoorziening zouden gelden als voor de handarbeiders, voor wie de WW evenmin gold, achtte de raad een belangrijke reden voor deze uitzondering. Ook bleek de raad dat de doorstroming naar het vrije bedrijf voor hoofdarbeiders zeer beperkt was. Een onderscheid tussen de hoofd- en handarbeiders voor wat betreft de verzekeringsplicht WW achtte de raad om die reden evenmin gewenst.

### **3. Beoordeling wetsontwerp**

3.1 De raad heeft kennis genomen van het uitgangspunt van de Sociaal-Economische Raad, dat aan het wetsontwerp ten grondslag ligt, nl. dat de WSW-werknemer zoveel als mogelijk is in rechten en verplichtingen gelijk behandeld dient te worden als de werknemer in het bedrijfsleven. De raad gaat ervan uit, dat het heffen van een vereveningsbijdrage over het WSW-loon ter compensatie van het niet verschuldigd zijn van de WW-premie, gepaard gaat met het gelijktijdig zonder premieverplichtingen dragen van het werkloosheidsrisico door de WW.

3.2. Wel merkt de raad op dat het een wezenlijke inbreuk op het systeem van de wet betekent, indien een groep van werknemers onder de werkingssfeer van die wet wordt gebracht, zonder de normale premiebetaling en zonder toepassing van de wachtgeldverzekering. De raad heeft zich overigens gerealiseerd, dat die werknemers wel de vereveningsheffing betalen.

3.3. In het wetsontwerp wordt in het nieuwe derde lid van artikel 20 bepaald, dat het AWF ten aanzien van WSW-werknemers niet het risico van de werkloosheidsverzekering draagt. Dit houdt verband met het feit, dat ingevolge het nieuwe vijfde lid van dat artikel het Rijk aan het Algemeen Werkloosheidsfonds de eventueel te betalen uitkering en de daaraan verbonden kosten van beheer en administratie betaalt, alsmede ingevolge enige wet over de uitkering verschuldigde premies.

Het is de raad niet geheel duidelijk of deze constructie wettstechnisch voldoende sluitend is geregeld.

3.4. De raad kan voorts niet geheel overzien of de veronderstelling, dat WSW-werknemers doorgaans niet werkloos zullen worden, voldoende gewettigd is. Ongetwijfeld zal het werkloosheidsrisico van de betrokken werknemers overigens sterk afhangen van het beleid dat de overheid met betrekking tot de WSW in de komende jaren zal voeren.

De Staatssecretaris legt in de memorie van toelichting wat het werkloos worden van de betrokkenen betreft, het accent op de normen die binnen de WSW worden gehanteerd bij het in dienst nemen en houden van WSW-werknemers.

De raad neemt aan dat zowel wat het karakter van de werkloosheid betreft als ten aanzien van de vraag wat voor WSW-werknemers zal moeten worden verstaan onder «passende arbeid» een jurisprudentie zal worden gevormd, die rekening houdt met de omstandigheden waaronder een WSW-werknemer pleegt te werken.

3.5. De raad heeft ook overigens geen redenen te veronderstellen, dat de toepassing van de Werkloosheidswet ten aanzien van WSW-werknemers tot uitvoeringstechnische moeilijkheden zal leiden. Dit geldt niet alleen voor de ten laste van de overheid te brengen «normale» uitkering, maar eveneens ten aanzien van de toepassing van de hoofdstukken IIIa en IIIb van die WW, die respectievelijk betrekking hebben op

- het overnemen van uit dienstbetrekking voortvloeiende verplichtingen bij onmacht van de werkgever om te betalen en
- het toekennen van loonsuppletie bij werkaanvaarding tegen lager loon.

3.6. De ingangsdatum van de wetwijziging blijkt inmiddels te zijn gesteld op de eerste kalendermaand na de voorgeschreven plaatsing in het Staatsblad. Hoewel dit op vrij korte termijn het geval kan zijn, zal een eventuele invoering naar de indruk van de raad bij de uitvoeringsorganen niet op problemen stuiten. Wel is het gewenst de uitvoeringsorganen zo spoedig mogelijk te informeren.

In artikel V van het wetsontwerp is als overgangsbepaling vastgesteld, dat de bepalingen van de WW en de WWV, zoals deze luiden vóór de dag waarop deze wet in werking treedt, van toepassing blijven ten aanzien van tijdvakken, gelegen vóór die dag.

#### **4. Conclusie**

De raad concludeert, dat zich geen uitvoeringstechnische aspecten voordoen, die het onder de toepassing van de WW brengen van WSW-werknemers belemmeren.

#### **5. Samenvatting**

Met het wetsontwerp wordt beoogd de WSW-werknemers onder de werkingssfeer van de WW te brengen. De raad heeft onder meer in 1967 vastgesteld, dat de doorstroming van WSW-werknemers naar het vrije bedrijf zeer beperkt is. Dit feit was destijds aanleiding de hoofdarbeiders in de werkvoor-

ziening – zoals dit ook het geval was bij de handarbeiders – buiten de toepassing van de WW te houden. Gelet op het advies van de SER, zoals dat aan het wetsontwerp ten grondslag ligt, acht de raad het voor de hand liggend, dat WSW-werknemers alsnog onder de toepassing van de WW worden gebracht. Naar het oordeel van de raad stuit dat niet op uitvoeringstechnische bezwaren.

W. J. E. van den Bos, voorzitter  
G. J. Oosterhuis, algemeen secretaris.