

Vergaderjaar 1990–1991 Nr. 241a

21 892

Wijziging van de Werkloosheidswet (Herziening arbeidsverledeneis)

MEMORIE VAN ANTWOORD

Ontvangen 16 mei 1991

Het doet mij genoegen dat de leden van de Eerste Kamer in het algemeen positief oordelen over dit wetsvoorstel. De leden van de fractie van de PvdA hadden echter nog wel behoefte aan een nadere toelichting op enkele punten. Ik zal deze punten hieronder afzonderlijk behandelen.

De eerste kwestie die aan de orde wordt gesteld is wat nu precies de betekenis is van het criterium «dagen waarin loon is ontvangen». Vanwege het door elkaar gebruiken in de toelichting van begrippen als loondagen, SV-dagen, gewerkte dagen en dagen waarover premie werd afgedragen waren de leden van de fractie van de PvdA enigszins in verwarring gebracht, en zagen zij op enkele punten graag verduidelijking. In het kort komen deze vragen hierop neer:

- wat wordt verstaan onder SV-dagen per jaar: dagen waarover premies zijn afgedragen of dagen waarover premieplicht bestaat, en heeft de vraag of premies werden afgedragen nog invloed op het recht op uitkering van de werknemer;
- tellen dagen waarover loon is ontvangen, maar niet is gewerkt mee bij de vaststelling van het arbeidsverleden;
- tellen dagen waarover nog geen loon is ontvangen, maar wel recht op achterstallig loon bestaat mee;
- wat zijn de consequenties van het veranderen van het criterium «in dienstbetrekking gestaan hebben» in «loon ontvangen hebben», met name in relatie tot de referte-eis en de nieuwe arbeidsverledeneis?

Het nieuwe artikel 42, tweede lid, relateert de opbouw van het arbeidsverleden aan het aantal dagen waarover de werknemer loon heeft ontvangen. Bij een normaal arbeidspatroon zijn de dagen waarover loon wordt ontvangen meestal gelijk aan het aantal SV-dagen, de dagen waarover premie verschuldigd is. Alleen voor personen die in een afwijkend arbeidspatroon werkzaam zijn, zoals bij ploegendienst of nachtdienst, bestaat er verschil tussen het aantal kalenderdagen waarop gewerkt wordt en het aantal dagen waarover loon wordt ontvangen (en premie verschuldigd is). In artikel 42, negende lid, onder c. wordt daarvoor een regeling getroffen inhoudende dat – overeenkomstig het voor de premieheffing bepaalde in artikel 9, vierde en vijfde lid, van de

Coördinatiewet – voor de vaststelling van het arbeidsverleden bij een onregelmatig arbeidspatroon wordt uitgegaan van SV-dagen, en niet van het aantal feitelijk gewerkte kalenderdagen.

Voor de vaststelling van het arbeidsverleden is het ingevolge het systeem van de van rechtswege verzekering niet van belang of ook daadwerkelijk premie is afgedragen door de werkgever.

Dagen waarover niet werd gewerkt, maar wel loon werd ontvangen tellen mee voor de vaststelling van het arbeidsverleden. Dit geldt zowel voor dagen binnen een dienstbetrekking, bijvoorbeeld bij personen die op non-actief zijn gesteld, als voor dagen die na het aflopen van dienstbetrekking worden uitbetaald, zoals niet opgenomen vakantiedagen. Overigens biedt het tiende lid van artikel 42 de mogelijkheid om bij algemene maatregel van bestuur dagen, waarover geen loon is ontvangen, met loondagen gelijk te stellen. Om zeker te zijn dat deze vakantiedagen met loondagen worden gelijkgesteld zal in de desbetreffende a.m.v.b., die thans in voorbereiding is, een bepaling worden opgenomen die in deze gevallen vakantiedagen als loondagen aanmerkt.

Dagen waarover wel recht bestaat op loon maar waarbij dit nog niet is uitbetaald, tellen eveneens mee bij de vaststelling van het arbeidsverleden. Wel dient men daarbij in het oog te houden dat als een werkgever weigert loon uit te betalen, omdat hij van mening is dit niet verschuldigd te zijn, dit eerst na de vaststelling van het recht op loonbetaling door de rechter, kan worden vastgesteld.

De verandering van «in dienstbetrekking gestaan hebben» naar «loon hebben ontvangen» is met name van belang voor gevallen van onderbroken dienstbetrekkingen (zoals bijvoorbeeld bij oproepkrachten). Het probleem hierbij is dat het vaak niet duidelijk is of een dienstbetrekking tijdens een periode van niet-werken is blijven voortbestaan, of dat er sprake is van opeenvolgende afzonderlijke dienstbetrekkingen. Omdat het uitgangspunt bij het opbouwen van het arbeidsverleden is om zoveel mogelijk aan te sluiten bij feitelijk gewerkte perioden is gekozen voor het criterium van loondagen. Het (formeel) bestaan van een dienstbetrekking zegt niet zoveel over de vraag of gewerkt werd. Het betalen van loon is veel nauwer verbonden aan de directe tegenprestatie daarvoor, het verrichten van arbeid.

Het tweede onderwerp dat de leden van de fractie van de PvdA aan de orde stellen is de vraag of voor degenen die aan de arbeidsverledeneis voldoen ook gevolgen kunnen optreden in de uitkeringsduur (zoals bepaald door de optelsom van feitelijk en fictief arbeidsverleden, geformuleerd in artikel 42, derde lid). Kan, zo willen deze leden weten, eveneens een indicatie worden gegeven van het aantal en soort van de te verwachten wijzigingen in de uitkeringsduur verlengde uitkering? In hoeverre pakt dit ten voordele of ten nadele van de verzekerde uit, en pakken deze wijzigingen eveneens budgettair-neutraal uit?

De wijziging van het derde lid van artikel 42 betreft de overgang van gewerkte perioden naar kalenderjaren. Behalve het in de memorie van toelichting reeds aangegeven en ook bedoelde effect dat de periode waarin het arbeidsverleden moet worden opgebouwd iets wordt verlengd, heeft deze wijziging geen verdere gevolgen voor het recht op de verlengde uitkering. De consequenties voor het aantal personen dat ten gevolge van deze wetswijziging voor- of nadeel heeft en de budgettaire gevolgen hiervan, zijn dan ook geen andere dan reeds in de memorie van toelichting en de schriftelijke behandeling bij de Tweede Kamer zijn aangegeven.

Het derde onderwerp waarvoor de leden van de fractie van de PvdA de aandacht vragen is het verzorgingsforfait. Naar hun mening wordt,

doordat het hebben van een kind «beneden de leeftijdsgrens» al voldoende is om het verzorgingsforfait te kunnen claimen, een vergaande gebruikersruimte mogelijk gemaakt. Met name gaat het hierbij om oudere zelfstandigen met jonge kinderen, die nadat zij een half jaar in dienstbetrekking hebben gewerkt, daarmee een recht op een lange verlengde uitkering kunnen opbouwen.

Daartegenover stellen deze leden het voorbeeld van een persoon die, na een lang verzekerd arbeidsverleden, door het accepteren van niet-verzekerde arbeid het recht op een verlengde uitkering verspeelt. Onderschrijft het kabinet, zo vragen deze leden, de mening dat de WW enerzijds te vriendelijk is voor de (oudere) zelfstandige met een kind, die een kortstondige dienstbetrekking aanvaardt, anderzijds te onvriendelijk is voor de (oudere) werkloze werknemer die tijdelijk niet-verzekerde arbeid aanvaardt? Is het kabinet bereid tot enig reparatiewerk op deze punten?

Door de door de leden van de fractie van de PvdA geschetste situatie worden eigenlijk twee kwesties aan de orde gesteld. Die van het verzorgingsforfait, en die van de gevolgen van het al dan niet verzekerd zijn voor de werknemersverzekeringen. Dat het verzorgingsforfait geen andere eisen stelt aan de verzekerde dan het in een periode «gehad hebben» van een kind is een ruim criterium, maar scherpere voorwaarden zouden moeilijk te controleren zijn en meer problemen oproepen dan zij oplossen. Weliswaar zou men zich een regeling kunnen voorstellen waarbij de werkloze reeds voordat deze de zorg voor een kind op zich nam verzekerd moet zijn geweest voor de werknemersverzekeringen, maar ook deze voorwaarde zou, juist voor de personen waar de regeling voor is bedoeld – zij die wegens de verzorging van kinderen langere tijd buiten het arbeidsproces hebben gestaan – grote problemen met zich brengen. Gehuwde vrouwen die feitelijk in dezelfde situatie verkeren zouden dan bijvoorbeeld afhankelijk van de vraag of zij voor hun huwelijk als zelfstandige of als werknemer gewerkt hebben, vele jaren later een geheel verschillend recht op uitkering hebben. Ook dit zou als ongelijke behandeling kunnen worden gezien.

Wat betreft het geval dat een werknemer door het gaan verrichten van niet-verzekerde arbeid zijn recht op uitkering verspeelt, wil ik opmerken dat dat het gevolg is van het systeem van de werknemersverzekeringen. Het geldt niet alleen voor ouderen of laagbetaalden, maar voor alle werknemers, ongeacht leeftijd of inkomen. Voor werknemers houdt het gaan verrichten van niet-verzekeringsplichtige arbeid nu eenmaal een risico in. Artikel 8 van de WW geeft regels voor het herkrijgen van het werknemerschap. Als men aan de in dat kader gestelde voorwaarden niet kan voldoen is de enige mogelijkheden om weer recht op te bouwen, dat men een nieuwe dienstbetrekking vindt. Het betreft hier echter een probleem van algemene aard dat in dit kader niet kan worden opgelost.

Een volgend punt dat de leden van de fractie van de PvdA aan de orde stellen is de betekenis van dit wetsvoorstel voor de problematiek van de flexibele arbeid. Hoewel deze leden menen dat voor – wat betreft de WW – de positie van uitzend- en afroepcontractanten nu goed geregeld is, achtten zij dit voor ZW/WAO/Zfw nog niet het geval. Refererend aan enige rapporten van het Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid uit 1986 en 1987, vragen zij zich af wat er geworden is van een aantal concrete aanbevelingen, die nog in politieke besluitvorming zouden resulteren. De leden van de fractie van de PvdA waren inmiddels het zicht op de voortgang kwijtgeraakt, en wilden daarover nog nader geïnformeerd worden.

Wat betreft de aanbevelingen inzake flexibele arbeid kan worden meegedeeld dat een aantal ideeën terzake zijn opgenomen in de adviesaanvraag aan de SER van 22 september 1989. Naar verwachting zal de SER nog dit voorjaar zijn advies vaststellen. Gezien het feit dat herziening van de arbeidsverledeneis niet alleen noodzakelijk is in verband met flexibele arbeid, maar vooral ook met uitvoeringstechnische problemen die betrekking hebben op het gehele terrein van de uitvoering van de WW, is besloten de herziening van de arbeidsverledeneis alvast apart te behandelen. Onafhankelijk hiervan zal de problematiek van de flexibele arbeid na advisering door de SER weer aan de orde gesteld worden.

Tot slot vragen de leden van de fractie van de PvdA aandacht voor enkele recente uitspraken van de Centrale Raad van Beroep d.d.24 juli 1990 (WW1989/195) en 6 november 1990 (WW 1989/364), over de vaststelling van de eerste werkloosheidsdag. In deze uitspraken wordt de eerste werkloosheidsdag van een zieke werknemer, waarvan de dienstbetrekking was geëindigd in een Ziektewetperiode, in afwijking van het wettelijke systeem, bepaald op de dag het hersteldverklaring in plaats van bij beëindiging van de dienstbetrekking. Omdat de eerste dag van werkloosheid mede van belang kan zijn voor het recht op en de duur van de verlengde WW-uitkering willen deze leden vernemen hoe de bedrijfsverenigingen thans de eerste werkloosheidsdag vaststellen (conform de wet of conform de uitspraak van de C.R.v.B.), of er sprake is van uniform beleid op dit punt, en welke stappen het kabinet inmiddels heeft gezet of in voorbereiding heeft, om de nu ontstane onduidelijke situatie te doen beëindigen.

Gelet op de overwegingen van de CRvB in deze en vergelijkbare uitspraken moet worden geconcludeerd, dat de uitspraken een bestendig karakter hebben. Alleen al uit dien hoofde ligt het in de rede te veronderstellen, dat de bedrijfsverenigingen de lijn van de CRvB zullen volgen.

Naar aanleiding van deze uitspraken – die ingaan tegen hetgeen de toenmalige wetgever met het bepaalde inzake de eerste werkloosheidsdag heeft beoogd – heeft de Sociale Verzekeringsraad (SVr) een spontaan advies in voorbereiding. In dit advies zal worden ingegaan op de consequenties van deze uitspraken voor zowel de uitvoeringspraktijk als uitkeringsgerechtigden en zal de Raad voorts aangeven of naar zijn oordeel wetswijziging thans aangewezen is. Dit advies zal binnenkort worden uitgebracht en is mede aanleiding voor het feit dat ik tot op heden nog geen formeel standpunt heb ingenomen inzake deze kwestie. De SVr heeft namelijk uitdrukkelijk verzocht geen initiatieven te ontplooien in afwachting van het door hem uit te brengen advies. Dit betekent overigens niet, die ik niet voornemens ben om de nu als onduidelijk gekenschetste situatie te doen beëindigen. De nodige voorbereidingen zijn getroffen om te bewerkstelligen dat na het door de SVr uitgebrachte advies adequaat kan worden gereageerd.

De Staatssecretaris van Sociale Zaken en Werkgelegenheid,
E. ter Veld