

Vergaderjaar 1990-1991

21 608

Nr. 5

Nadere wijziging van de Werkloosheidswet (Wijziging enkele bepalingen inzake het recht op uitkering)

VOORLOPIG VERSLAG

Vastgesteld 28 september 1990

De vaste Commissie voor Sociale Zaken en Werkgelegenheid¹, belast met het voorbereidend onderzoek, brengt van haar voorlopige bevindingen als volgt verslag uit.

1. Inleiding

De leden van de C.D.A.-fractie hadden met belangstelling kennisgenomen van het wetsvoorstel. Zij achtten het aanvaardbaar dat nu reeds, vooruitlopend op de evaluatie van de stelselherziening sociale zekerheid, enkele moeilijk hanteerbare bepalingen inzake het recht op een werkloosheidsuitkering bijgesteld werden, teneinde tegemoet te komen aan moeilijkheden die in de uitvoeringspraktijk zijn gesignaleerd.

Bij de stelselherziening sociale zekerheid in 1987 is, zo stelden de leden van de P.v.d.A.-fractie, invulling gegeven aan het begrip werkloosheid. Nu zich bij de uitvoering van de Werkloosheidswet problemen blijken voor te doen, wil het wetsvoorstel daarvoor oplossingen aandragen. Deze leden hadden met belangstelling en waardering kennisgenomen van de voorstellen van de regering.

Ook de leden van de V.V.D.-fractie hadden met belangstelling kennisgenomen van het wetsvoorstel. De beoogde technische wijzigingen stuiten niet op bezwaren bij deze leden, op twee nader te noemen aspecten na.

De leden van de fractie van D66 hadden met belangstelling kennisgenomen van het wetsvoorstel. Ook zij wilden op een tweetal aspecten nader ingaan.

¹ Samenstelling:

Leden: Spieker (P.v.d.A.), Moor (P.v.d.A.), Gerritse (C.D.A.), Buurmeijer (P.v.d.A.), ondervoorzitter, Van Houwelingen (C.D.A.), Schutte (G.P.V.), Groenman (D66), Wolters (C.D.A.), Van Nieuwenhoven (P.v.d.A.), Linschoten (V.V.D.), Dijkstal (V.V.D.), Kamp (V.V.D.), Leijnse (P.v.d.A.), Brouwer (Groen Links), Janmaat (Centrumdemocraten), Doelman-Pel (C.D.A.), voorzitter, G.H. Terpstra (C.D.A.), De Leeuw (C.D.A.), Biesheuvel (C.D.A.), Vliegenthart (P.v.d.A.), Beijlen-Geerts (P.v.d.A.), Schimmel (D66), Huibers (C.D.A.) en Middel (P.v.d.A.).
Plv. leden: Van Gelder (P.v.d.A.), Kalsbeek-Jasperse (P.v.d.A.), Soutendijk-van Appeldoorn (C.D.A.), Quint-Maagdenberg (P.v.d.A.), Reitsma (C.D.A.), Van der Vlies (S.G.P.), Versnel-Schmitz (D66), Paulis (C.D.A.), Melkert (P.v.d.A.), Jorritsma-Lebbink (V.V.D.), Franssen (V.V.D.), De Korte (V.V.D.), Schoots (P.v.d.A.), Rosenmøller (Groen Links), Willems (Groen Links), G. de Jong (C.D.A.), Tuinstra (C.D.A.), Bijleveld-Schouten (C.D.A.), De Kok (C.D.A.), Van Zijl (P.v.d.A.), Leerling (R.P.F.), Kohnstamm (D66), Vreugdenhil (C.D.A.) en Witteveen-Hevinga (P.v.d.A.).

2. Het werkloosheidsbegrip

a. Arbeidsurenverlies

De leden van de C.D.A.-fractie konden instemmen met de conclusie van de regering dat de door de SVr gesuggereerde oplossing als een fundamentele wijziging moet worden beschouwd en dat zo'n wijziging uit het oogpunt van rechtszekerheid en rechtsgelijkheid ongewenst moet worden geacht. Er wordt nu (voorlopig) gekozen voor de weg van de uitbreiding van de bevoegdheid tot nadere regelgeving van de SVr. En wel in die zin dat de Raad de bevoegdheid krijgt om voor groepen werknemers een maximum te stellen aan het aantal in aanmerking te nemen arbeidsuren bij de berekening van het arbeidsurenverlies. Waar door middel van het 5 uren-criterium een indicatieve maatstaf wordt aangegeven, lijkt dit een acceptabele weg. Vraag die bij de leden van de C.D.A.-fractie echter rees is waarom deze oplossing niet ook door de SVr in de advisering was betrokken. Nu dat niet het geval is geweest, blijft de vraag of deze weg een werkbare oplossing kan bieden voor de gesignaleerde knelpunten.

Bovendien vroegen deze leden de regering of het werkelijk een oplossing inzake het recht op WW-uitkering na het beëindigen van werkzaamheden in overwerk is, alsook voor het meetellen van overwerkuren bij de vaststelling van de gemiddelde arbeidsurenomvang, als in de door de SVr te stellen nadere regels een bepaling wordt opgenomen op grond waarvan uren waarin overwerk is verricht voor de berekening van het arbeidsurenverlies buiten aanmerking blijven zonder dat dit verder wordt verbijzonderd? De genoemde leden zouden graag een overzicht krijgen van de mogelijke positieve en negatieve gevolgen van een dergelijke regelgeving.

De leden van de fractie van de P.v.d.A. wilden nog enkele vragen stellen over de voorstellen met betrekking tot het verlies van een excessief hoog aantal arbeidsuren. Om voor een werkloosheidsuitkering in aanmerking te komen moet betrokkene minstens 5 of ten minste de helft van zijn arbeidsuren per kalenderweek verloren hebben. Ingeval iemand een excessief hoog aantal arbeidsuren verliest, of bij verlies van overwerkuren, of ingeval het verlies van arbeidsuren niet een daling van inkomsten tot gevolg heeft, is er volgens de SVr geen sprake van maatschappelijk aanvaarde opvattingen van werkloosheid. De regering stelt voor de SVr (onder ministeriële goedkeuring) de bevoegdheid te geven voor groepen werknemers een maximum van 50 te stellen aan het aantal in aanmerking te nemen arbeidsuren bij de berekening van het arbeidsurenverlies. De leden van de fractie van de P.v.d.A. konden in principe deze gedachtengang onderschrijven. Om tot een eerlijker verdeling van werk te komen moet een excessief hoog aantal arbeidsuren en excessief overwerk in principe worden voorkomen, zo meenden zij. Zij namen aan dat het hierbij gaat om een gemiddelde van 50 uren.

Immers, zo stelden deze leden, anders zou ook overwerk in piekperiodes, zoals in winkels rondom feestdagen, uitgesloten kunnen worden bij de berekening van de WW-uitkering. De aan het woord zijnde leden zouden graag een nadere toelichting ontvangen. Deze leden vroegen zich af of en zo ja welke, gevolgen dit zal hebben voor de premie-afdracht. Dit ook gezien de formulering van de memorie van toelichting in paragraaf 8 (Financiële gevolgen): «De invoering ... inzake maximering van het aantal arbeidsuren zal leiden tot enige besparing op de uitkeringen. Voorkomen wordt dat ... een te hoge uitkering wordt verstrekt.»

De leden van de fractie van D66 wezen op de problemen die zowel de SVr als de FBV hebben gesignaleerd bij de toepassing van het werkloos-

heidsbegrip. Ook in het in de memorie van toelichting gememoreerde onderzoek «Werkloosheidsbegrip ontleed» (september 1989) is aandacht besteed aan de gebreken die zich hierbij voordoen. Het werkloosheidsbegrip is in artikel 16 WW omschreven. Of er sprake is van een arbeidsurenverlies en in welke omvang, wordt bepaald door het resterende aantal arbeidsuren in de week waarin het verlies van arbeidsuren optreedt, in mindering te brengen op het gemiddeld aantal arbeidsuren berekend over de 26 kalenderweken onmiddellijk voorafgaande aan het intreden van het arbeidsurenverlies.

De SVr heeft geconstateerd dat de regeling in de uitvoeringspraktijk vanwege haar starre werking onhanteerbaar is. Met name in situaties waarbij het moeilijk vast te stellen is wat het «normale arbeidspatroon» van de werknemer is, ontstaan problemen. Wanneer de werknemer geen regelmatige betrekking heeft, maar daarentegen het werk een onregelmatig patroon vertoont (wisselende arbeidstijden per week) wordt de huidige WW als star beoordeeld. Voor de uitkeringsgerechtigde is het moeilijk, zo niet onmogelijk, om zijn/haar recht op uitkering te achterhalen. Blijkens de SVr-adviezen ondervindt ook het uitvoeringsveld op dit punt problemen. De regering onderschrijft de door de SVr voorgestelde oplossing niet. Het SVr-voorstel om de 26 weken-eis te veranderen in een «voor de werknemer representatief te achten periode» zou de rechtszekerheid die gewaarborgd wordt door een zo duidelijk en concreet mogelijk criterium voor de vaststelling van de werkloosheid niet ten goede komen. De leden van de fractie van D66 onderschreven dit standpunt. Tegelijkertijd meenden zij echter dat de doelstellingen van de WW-regelgeving onder meer recht dienen te doen aan duidelijkheid, flexibiliteit en het «recht doen aan specifieke situaties». De aan het woord zijnde leden begrepen dat de bedrijfsverenigingen op dit moment bij iedere aanvraag voor een WW-uitkering exact het aantal gewerkte uren berekenen. Deze leden vroegen zich af of de kwantiteit van de zich voordoende uitvoeringsproblemen niet aanzienlijk verminderd zou kunnen worden indien de uitvoeringsorganen «slechts» tot een exacte vaststelling van het gemiddeld aantal gewerkte uren zouden overgaan indien het arbeidsurenverlies rond de vijf uur à tien uur per week bedraagt. Daarnaast vroegen deze leden zich af of artikel 16, lid 1, WW niet in die zin kan worden aangepast dat van werkloosheid sprake is bij een arbeidsurenverlies van $\frac{1}{8}$ van de arbeidsuren per week. Ook het reeds genoemde onderzoek van Prof. Jaspers («Het werkloosheidsbegrip ontleed») wijst op deze mogelijkheid. Kan de regering hier nader op ingaan?

b. Kalenderweekcriterium

De leden van de fracties van C.D.A., P.v.d.A. en V.V.D. gaven nadrukkelijk te kennen in te stemmen met het voorstel om niet langer de kalenderweek te hanteren als berekeningsperiode voor het arbeidsurenverlies maar een aaneengesloten periode van 7 dagen.

c. Samenvoeging van uitkeringsrechten

De leden van de fracties van C.D.A., P.v.d.A. en V.V.D. konden eveneens instemmen met de voorstellen inzake de samenvoeging van uitkeringsrechten.

d. Loonverlies als mogelijk nieuw criterium

Zowel de leden van de C.D.A.-fractie als de leden van de fractie van de V.V.D. wilden nader ingaan op de mogelijke introductie van het begrip loonverlies.

De leden van de C.D.A.-fractie waren het met de regering eens inzake de mate van rechtszekerheid die het werkloosheidsbegrip moet bieden. In het licht van deze rechtszekerheid wezen zij echter wel op de onbillijkheden die onder het huidige systeem kunnen ontstaan bij de aanvaarding van een deeltijdfunctie tegen een lager uurloon. Past het in het regeringsbeleid inzake de herinschakeling van werklozen in het arbeidsproces en het bevorderen van deeltijdarbeid, zo vroegen deze leden, dat een werkloze die een deeltijdbaan tegen een lager uurloon aanvaardt, financieel erop achteruit kan gaan? Vindt de regering het niet van belang dat dit demotiverende aspect opgelost wordt? Deze leden verzochten de regering daarom het in de memorie van toelichting genoemde onderzoek, dat vooraf moet gaan aan een eventuele toevoeging van het element loonverlies in de wet, zo spoedig mogelijk te doen starten.

De leden van de V.V.D.-fractie vonden het ronduit teleurstellend dat de regering de door haar overwogen uitbreiding van het werkloosheidsbegrip met het element loonverlies, ter bepaling van het al dan niet aanwezig zijn van werkloosheid, niet heeft willen realiseren. De regering geeft in de memorie van toelichting enerzijds aan dat toevoeging van het element van verlies aan looninkomsten tot oplossing van de door de SVr gesignaleerde problematiek zou kunnen leiden en anderzijds concludeert de regering dat toevoeging van voornoemd element te ingrijpend en zonder nader onderzoek niet goed mogelijk zou zijn; de regering beargumenteert een en ander summier. In plaats van het verrichten van een nader onderzoek terzake schuift de regering dit voorstel op de lange baan door aan te geven dat een en ander wellicht bij de evaluatie van de stelselherziening sociale zekerheid nader uitgezocht en uitgewerkt zou kunnen worden. De leden van de V.V.D.-fractie achtten voor een dergelijke redenering geen goede gronden aanwezig en betreurden de conclusie van de regering. Zij pleitten dan ook voor een heroverweging van de zijde van de regering en nodigden de regering uit met de nota van wijziging te komen. Mocht de regering zich hiertoe niet geroepen voelen dan overwogen de leden van de V.V.D.-fractie met een wijzigingsvoorstel te komen strekkende tot het opnemen van het element van verlies aan looninkomsten om werkloosheid te kunnen aantonen.

3. De wijzigingsvoorstellen

a. Werkloosheid bij onwerkbaar weer

De leden van de C.D.A.-fractie constateerden dat de regering voor de oplossing van deze problematiek het advies van de SVr volgt. Artikel 18 WW wordt zodanig gewijzigd dat ten aanzien van bepaalde categorieën van werknemers de 5 uren-eis buiten toepassing kan worden verklaard. Hierdoor kan een recht op uitkering ontstaan voor een werknemer die «uitsluitend» door vorst, sneeuwval of andere buitengewone omstandigheden werkloos is. De leden van de C.D.A.-fractie vroegen of onder «andere buitengewone omstandigheden» ook bij voorbeeld «onwerkbaarheid» kan vallen.

Met de voorgestelde regeling brengt de regering ook een wijziging aan in de financieringswijze van de uitkeringen bij werkloosheid wegens onwerkbaar weer. Deze worden ten laste gebracht van de wachtgeldfondsen. Hoewel de leden van de C.D.A.-fractie de motivering van de regering een goed eind konden volgen (degene die de bevoegdheid tot het verlenen van de vrijstelling bezit, zal zich van de financiële consequenties rekenschap dienen te geven), riep de keuze toch ook vragen op. Thans komen toch uitkeringen wegens onwerkbaar weer gedurende de eerste 8 weken voor rekening van de wachtgeldfondsen en bij langere

non-activiteit ten laste van het AWF? Tegen die achtergrond is het relevant te weten op welke periode de te introduceren vrijstellingsbevoegdheid betrekking heeft. De 5 uren-eis leidde met name tot problemen in die gevallen waarbij het aantal verloren gegane arbeidsuren per kalenderweek kleiner is dan in het «5 uren-criterium» bepaald. Het lijkt erop dat de vrijstellingsbevoegdheid vooral zal leiden tot uitkeringen korter dan 8 weken. Hierdoor ontstond bij de leden van de C.D.A.-fractie de indruk dat gebruikmaking van de vrijstellingsbevoegdheid ook onder de huidige financieringsmethodiek al tot belasting van de wachtgeldfondsen zal leiden. Deze leden vroegen of deze redenering een juiste weergave was.

Ook vroegen de leden van de C.D.A.-fractie een reactie van de regering op de onoverkomelijke bezwaren tegen deze financieringswijziging van de Agrarische Sociale Fondsen, daarin gesteund door de SVr. Meer in het bijzonder vroegen deze leden om een reactie op de door de A.S.F. gesignaleerde nadelige effecten van deze regeling. Met name op het punt waar wordt gesteld dat het gevolg van een wijziging van de fondsbelasting zal zijn, dat in de agrarische sector op grote schaal zal worden overgeschakeld op contracten voor bepaalde tijd of voor bepaald werk. De werkloosheid die dan optreedt blijft na acht weken ten laste komen van het AWF en de voorziene premiestijging kan dan achterwege blijven. Dit gaat echter gepaard met de volgende ongewenste effecten:

- de sociale positie van de losse werknemers verslechtert; hun dienstverband loopt niet meer door in de winter en de zekerheid op werk nadien is niet langer contractueel vastgelegd;
- de werkloosheid kan bij tijdelijke contracten eerder ingaan dan 15 november en wanneer het de ondernemer uitkomt, langer doorlopen dan 1 april. De belasting van het AWF zal, ten opzichte van de huidige situatie, daardoor toenemen.

Ook zagen de leden van de C.D.A.-fractie graag een reactie op de bewering van de A.S.F. dat, in tegenstelling tot wat in de memorie van toelichting wordt gesuggereerd, de huidige fondsbelasting volledig automatisch plaatsvindt, dus zonder administratieve rompslomp en dat, wanneer het voorstel wordt gevolgd en de fondsbelasting op grond van de artikelen 16 en 18 uiteen gaat lopen, dat ingrijpende gevolgen zal hebben voor de thans automatische verwerking.

De leden van de P.v.d.A.-fractie hadden moeite met de voorstellen met betrekking tot de werkloosheidsuitkering bij onwerkbaar weer. Door de formulering in de Werkloosheidswet (een verlies van minstens 5 uren) kon ingeval van onwerkbaar weer niet altijd een WW-uitkering worden verstrekt. Het voorgestelde artikel 18 geeft de oplossing voor dit probleem, door (indien er sprake is van buitengewone natuurlijke omstandigheden) ook als werkloos te beschouwen degene die minder dan 5 arbeidsuren verliest. Deze wijziging had hun instemming, maar de leden van de P.v.d.A.-fractie vroegen zich af waarom, in afwijking van het SVr-advies, de bevoegdheid om het 5 uren-criterium voor bepaalde categorieën buiten beschouwing te laten, wordt verleend aan de bedrijfsverenigingen. Het aangevoerde argument, de voorgestelde wijziging van de financiering van uitkeringen bij onwerkbaar weer, kon hen nog niet overtuigen. Zij vroegen op dit onderdeel een nadere toelichting.

Met betrekking tot de financiering van werkloosheidsuitkeringen bij onwerkbaar weer wensten de aan het woord zijnde leden het volgende op te merken. Bij werkloosheid worden de eerste 8 weken van uitkering betaald uit de wachtgeldfondsen van de bedrijfsverenigingen; daarna keert het Algemeen Werkloosheidsfonds uit. Deze systematiek, die ook geldt voor uitkeringen wegens onwerkbaar weer, is bedoeld om het normale bedrijfs(tak)risico in te perken. In de voorgestelde wijziging komen de kosten van onwerkbaar weer ten laste van de wachtgeld-

fondsen van de bedrijfsverenigingen. De leden van de fractie van de P.v.d.A. vroegen zich af of het beroep op de solidariteit van andere bedrijfstakken niet juist zou moeten gelden bij onwerkbaar weer, omdat bepaalde bedrijfstakken hierdoor meer worden getroffen dan andere. Deze leden hadden ook vraagtekens bij en vroegen dus een toelichting op de gevolgen van deze veranderde financiering. Terwijl het probleem indertijd is gesignaleerd door de bouwsector, wordt met name de agrarische sector geconfronteerd met de financiële effecten van deze wijziging.

Ook vroegen zij zich af of de administratieve rompslomp, die als argument wordt gebruikt voor deze wijziging, niet wordt verschoven van het Algemeen Werkloosheidsfonds naar de bedrijfsverenigingen.

Het leek ook de leden van de P.v.d.A.-fractie niet onwaarschijnlijk dat door de voorgestelde wijziging veel werkgevers in de agrarische sector meer losse werknemers in dienst zullen nemen voor een bepaalde tijd. Al met al hadden deze leden ernstige twijfels bij dit onderdeel van de voorstellen en zij vroegen de regering daarom om nadere informatie.

Alvorens een oordeel te geven over de voorgenomen verschuiving van de totale lasten van werkloosheidsuitkeringen bij onwerkbaar weer naar de betreffende wachtgeldfondsen, achtten de leden van de V.V.D.-fractie het wenselijk van de regering een historisch overzicht van de laatste tien jaar te krijgen inzake de wijze van financiering van werkloosheidsuitkeringen bij onwerkbaar weer na de eerste acht weken. Eerst dan kan volgens de leden van de V.V.D.-fractie inzicht worden verkregen in de gevolgen van de beoogde wijziging en de wenselijkheid hiervan.

b. Verruiming sanctietoepassing

De leden van de fractie van het C.D.A. waren voorstander van de voorgestelde verruiming van de sanctietoepassing. De mogelijkheid van een tijdelijke gehele weigering van de uitkering zou volgens deze leden een belangrijke bijdrage kunnen leveren aan de fraudebestrijding in de sociale zekerheid.

Met betrekking tot deze verruiming van de sanctietoepassing stelden de leden van de P.v.d.A.-fractie dat zich daarbij, naar hun mening, het probleem van de «twee loketten» kan voordoen. Juist dat probleem vormde indertijd het argument om niet te komen tot een dergelijke sanctiemogelijkheid tijdens de duur van de uitkering. Zij vroegen de regering om een nadere uiteenzetting op dit onderdeel.

c. Overige wijzigingsvoorstellen

De leden van de fracties van C.D.A. en P.v.d.A. betuigden nadrukkelijk hun instemming met de voorstellen inzake de verruiming van de referteperiode en de sluitingsgrond bij ziekte.

De leden van de C.D.A.-fractie stemden bovendien nadrukkelijk in met het voorstel inzake de beëindiging van de uitkering bij arbeidsduurverkortening in een nieuwe dienstbetrekking.

4. Overige opmerkingen

De leden van de fractie van D66 waren van mening dat de voorgestane wijzigingen van de Werkloosheidswet nog aangevuld zouden kunnen worden. De Werkloosheidswet maakt het op dit moment voor werkloze werknemers van 57½ jaar en ouder onmogelijk om «met behoud van uitkering» naar het buitenland te gaan. Betrokken werklozen verliezen doorgaans wanneer zij langer dan drie maanden in het buitenland

verblijven hun werkloosheidsuitkering. De hier aan het woord zijnde leden meenden dat de huidige Werkloosheidswet en regelgeving ten onrechte aan 57½-jarigen een beperking van de bewegingsvrijheid opleggen. Deze werklozen hebben immers niet langer een inschrijvingsplicht bij het GAB en hebben doorgaans eveneens geen sollicitatieplicht meer. De WW-regelgeving en de gewestelijke arbeidsbureaus geven de bedoelde groep werklozen dus in feite geen enkele kans meer op de arbeidsmarkt. Kan de regering aangeven waarom de regelgeving dan toch dergelijke beperkingen kent? Naar de mening van de hier aan het woord zijnde leden zou de regering er goed aan doen de regelgeving (artikel 19 WW, lid 1, sub f) op dit punt aan te passen. Is het niet zo dat ook arbeidsongeschikten met behoud van uitkeringsrechten ongehinderd naar het buitenland kunnen? Kan de regering bovendien aangeven waarom het recht op kinderbijslag wél behouden blijft wanneer men in het buitenland gaat wonen, terwijl de opgebouwde WW-rechten verloren gaan? Is het niet zo dat 65-plussers met behoud van AOW eveneens naar het buitenland kunnen vertrekken? Kan de regering aangeven waarom er op dit punt een onderscheid wordt gemaakt tussen AOW, WAO en AKW enerzijds en de WW anderzijds?

Het door de leden van de fractie van D66 geconstateerde probleem speelt met name voor buitenlandse werkloze werknemers. Wanneer bij voorbeeld een Spaanse werkloze van 57½ jaar of ouder wil remigreren naar zijn familie en/of geboorteland, dient hij tot 65-jarige leeftijd daarmee te wachten wil hij zijn opgebouwde WW-recht niet verliezen. Wat is de opvatting van de regering hierover? Kan zij aangeven om hoeveel 57½-jarige werklozen (en ouder) het hier mogelijkwijs kan gaan?

De voorzitter van de Commissie,
Doelman-Pel

De griffier van de Commissie,
Van Dijk