

Vergaderjaar 1990–1991

21 608

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

Nr. 6

MEMORIE VAN ANTWOORD

Ontvangen 4 april 1991

1. Inleiding

Het doet mij genoegen, dat alle fracties, die hebben bijgedragen aan het voorlopig verslag met belangstelling hebben kennisgenomen van het wetsvoorstel en dat zij in het algemeen hun waardering uitspraken over de wijzigingsvoorstellen dan wel deze voorstellen aanvaardbaar achten.

In dit verband is de opmerking van de C.D.A.-fractie van belang, dat vooruitlopend op de evaluatie van de stelselherziening sociale zekerheid reeds nu enkele moeilijk hanteerbare bepalingen inzake het recht op een werkloosheidsuitkering worden bijgesteld. Hiermee wordt namelijk niet alleen ingestemd met de beperkte strekking van dit wetsvoorstel maar hieruit blijkt ook dat deze fractie het voor meer fundamentele wijzigingen noodzakelijk acht over alle benodigde gegevens te beschikken.

Inmiddels is zowel uit de invoeringspraktijk van de WW als uit een kort geleden ontvangen advies van de Sociale Verzekeringsraad (SVr) gebleken, dat de Werkloosheidswet (WW) nog een aantal andere knelpunten bevat, die een spoedige oplossing behoeven. Aangezien het hier om zaken gaat, die de systematiek van de wet niet wezenlijk aantasten en binnen de strekking van dit wetsvoorstel vallen, is bij deze memorie van antwoord een nota van wijziging gevoegd, ten einde de oplossing voor die knelpunten in dit wetsvoorstel mee te nemen.

Bovendien is uit recente uitspraken van de Centrale Raad van Beroep inzake de eerste werkloosheidsdag en de beschikbaarheid voor arbeid tijdens het ontvangen van een ziekengelduitkering de indruk ontstaan, dat inzake de voorwaarden voor het recht op uitkering verdere wijziging van de WW nodig is. Aangezien het hier een kwestie betreft, waarbij nauwkeurig moet worden bezien hoe deze wijziging plaats moet vinden, bereidt de SVr ter zake momenteel een advies voor.

Het ziet er naar uit, dat dit advies pas over enkele maanden kan worden uitgebracht. In verband daarmee heb ik er van af moeten zien regeling van deze kwestie in deze nota van wijziging op te nemen. Na ontvangst van het SVr-advies zal ik bezien of er en zo ja welke aanpassingen moeten worden aangebracht.

2. Het werkloosheidsbegrip

a. Arbeidsurenverlies

Ik neem er met genoegen nota van dat de leden van de C.D.A.fractie konden instemmen met mijn opvatting, dat de door de SVr voorgestelde oplossing, waarbij het in feite aan de uitvoeringsorganen wordt overgelaten, welk aantal arbeidsuren in aanmerking moet worden genomen voor de vaststelling van werkloosheid, als een fundamentele wijziging moet worden beschouwd en dat zo'n wijziging uit het oogpunt van rechtszekerheid en rechtsgelijkheid ongewenst moet worden geacht. Genoemde leden wezen daarbij op het in voorstel gekozen alternatief tot nadere regelgeving van de SVr inzake de maximering van het aantal uren. Hierbij wordt bedoeld op de in het voorstel aan de SVr gegeven bevoegdheid om voor groepen werknemers een maximum te stellen aan het aantal in aanmerking te nemen arbeidsuren bij de berekening van het arbeidsurenverlies. In antwoord op de vraag van deze leden of deze weg een werkbare oplossing kan bieden voor de gesignaleerde knelpunten, aangezien deze oplossing niet door de SVr in de advisering was betrokken wil ik hen op het volgende wijzen.

De SVr heeft in zijn advies van 10 januari 1989 als onderdeel van zijn bovengenoemde oplossingsmogelijkheid, voorgesteld om in de wet een bepaling op te nemen, die hem de bevoegdheid zou geven vast te stellen welk aantal arbeidsuren maximaal bij de berekening van het aantal arbeidsuren in aanmerking kon worden genomen. De bedoeling van de SVr was om te voorkomen dat de bedrijfsverenigingen, die immers de bevoegdheid zouden krijgen het aantal arbeidsuren zelf te bepalen, bij de vaststelling van het aantal arbeidsuren ter zake van werkloosheid uit een dienstbetrekking waarin een excessief aantal uren werd gewerkt, verschillend zouden handelen. De nu voorgestelde maximeringsregels gaan qua strekking minder ver en zullen slechts toepassing behoeven te vinden in bedrijfstakken als de koopvaardij, de bedrijfstak, waarbij zich volgens de rapportage van de Federatie van Bedrijfsverenigingen knelpunten voordeden in verband met een excessief aantal arbeidsuren.

Gelet hierop, en mede in aanmerking nemend, dat de SVr in zijn advies zelf een maximeringsregeling heeft geïntroduceerd, ben ik van mening dat deze regels een goede oplossing kunnen bieden voor de in dit kader gesignaleerde knelpunten.

Voorts wensten de leden van de C.D.A.-fractie nader te worden geïnformeerd over de thans gekozen oplossing. Zij vroegen zich af of er werkelijk sprake zal zijn van een oplossing 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. In dit verband zouden deze leden graag een overzicht krijgen van de mogelijke positieve en negatieve gevolgen van een dergelijke regelgeving.

In de eerste plaats wil ik naar aanleiding hiervan opmerken, dat ik het onjuist vind, dat bij de beoordeling van het verlies van arbeidsuren alle vormen van overwerk zonder meer in aanmerking worden genomen.

Dit kan immers leiden tot de volgende situatie. Bijvoorbeeld: Een werknemer werkte normaal 38 uur per week en maakte per week gemiddeld 10 overuren. Op het moment, dat hij volledig werkloos wordt heeft hij recht op een WW-uitkering, gebaseerd op een arbeidsurenverlies van 48. Hervat deze werknemer na enige tijd het werk voor 38 uur dan zou nog een recht op WW-uitkering van $\frac{10}{48}$ x de uitkering bij volledige werkloosheid resteren.

De moeilijkheid, die zich hierbij echter voordoet, is te bepalen wanneer sprake is van overwerk en wanneer niet. In een ander kader t.w. bij de vaststelling van het dagloon is overwerk voor de WW en de andere

werknemersverzekeringswetten een bekend begrip. Daarbij spelen vergoedingen voor overwerk een belangrijke rol. Daar wordt afgewogen of een bepaald loonelement als vergoeding voor overwerk moet worden aangemerkt en zo ja of dit als zodanig in de dagloonberekening moet worden meegenomen. Ter zake van het dagloon is er een afbakening gemaakt tussen hetgeen wel of niet als overwerk dient te worden beschouwd. Het komt er op neer dat wanneer bedragen als vergoeding voor overwerk worden beschouwd, deze op grond van artikel 1, derde lid, onderdeel g van de Dagloonregels IWS (dit zijn de voor de WW geldende dagloonregels) niet tot het dagloon worden gerekend. Alleen op grond van bepalingen in bijzondere dagloonbesluiten van de bedrijfsverenigingen kunnen vergoedingen wegens overwerk worden betrokken bij de dagloonvaststelling WW. Door uitspraken van de Centrale Raad van Beroep is hierin verder de nodige duidelijkheid ontstaan.

De regels van de SVr kunnen dusdanig worden geformuleerd, dat voor de berekening van het aantal arbeidsuren wordt aangesloten bij de overwerkuren die ook bij de berekening van het dagloon buiten aanmerking blijven. Ten opzichte van de huidige situatie kan dit voor een werknemer financieel nadeel opleveren. Hiermee wordt echter een ten onrechte bestaande situatie gecorrigeerd.

Volledigheidshalve wil ik hierbij nog opmerken, dat bij de stelselherziening het voornemen bestond om ook de dagloonsystematiek fundamenteel te wijzigen. Zoals bekend is aan dit voornemen nog geen gevolg gegeven. De beoogde systeemwijziging heeft als belangrijkste punt de overgang naar het zgn. historisch dagloon, d.w.z. het loon, dat men in het recente verleden heeft verdiend. Thans gaat men uit van het loon, dat men had kunnen verdienen als men niet arbeidsongeschikt of werkloos was geworden. Hieruit volgt dan ook dat overwerkvergoedingen in het algemeen buiten het dagloon kunnen worden gehouden. Bij overgang naar het historisch dagloon zal echter de opneming in het dagloon van die overwerkvergoedingen opnieuw ter discussie komen. De leden van de fractie van de P.v.d.A. wensten ook enkele vragen te stellen over de voorstellen met betrekking tot het verlies van een excessief hoog aantal arbeidsuren. Zij wijdden in dit verband een beschouwing aan de opvattingen in het SVr-advies. Volgens de SVr is er naar maatschappelijk aanvaarde opvattingen geen sprake van werkloosheid ingeval iemand een excessief hoog aantal arbeidsuren verliest of bij verlies van overwerkuren, dan wel ingeval het verlies van arbeidsuren geen daling van inkomsten tot gevolg heeft. Zij zien de in het voorstel opgenomen maatregel om de SVr onder ministeriële goedkeuring de bevoegdheid te geven voor groepen werknemers een maximum te stellen van 50 aan het aantal in aanmerking te nemen arbeidsuren bij de berekening van het arbeidsurenverlies in dit licht.

Bij de opmerking van deze leden, dat om tot een eerlijker verdeling van werk te komen een excessief hoog aantal arbeidsuren en excessief overwerk in principe moet worden voorkomen zou ik echter de volgende kanttekening willen plaatsen. Niet alleen uit oogpunt van een betere arbeidsverdeling maar ook uit oogpunt van arbeidsbescherming zou het wenselijk zijn, dat een hoog aantal arbeidsuren en excessief overwerk in principe worden voorkomen. Daar staat echter tegenover, dat de betrokkene zelf de keus moet worden gelaten om te beoordelen met hoeveel uur werken hij zich een inkomen wil verwerven. Als dit principe geldt voor deeltijders dan moet het ook gelden voor personen die langer dan de algemeen gangbare arbeidstijd van 38 uur per week werken. De regeling is dan ook niet bedoeld om het aantal arbeidsuren in het algemeen te maximeren. De bepaling is zo geformuleerd, dat de maatregel alleen betrekking heeft op personen met één dienstbetrekking, waarin in de regel 50 uur per week wordt gewerkt en kan daarnaast pas worden toegepast als er gedurende de beoordelingsperiode – dit is de

periode van 26 weken onmiddellijk voorafgaande aan het arbeidsurenverlies – gemiddeld meer dan 50 uur per week is gewerkt. Zij is duidelijk geënt op de situatie in de koopvaardij, waar arbeidsweken van 84 uur geen uitzondering zijn. Ten aanzien van een persoon, die twee dienstbetrekkingen heeft, die samen een groot aantal arbeidsuren beslaan, blijven als hij uit één van deze dienstbetrekkingen werkloos wordt, de huidige regels onveranderd. Het zal deze leden thans duidelijk zijn, dat de hierbedoelde maximeringsregels zich in principe ook niet richten op situaties, waarin wordt overgewerkt en zeker niet op situaties, waarin dat overwerk zich concentreert in piekperioden, zoals in winkels rondom feestdagen. Er moet immers sprake zijn van een dienstbetrekking, waarin in de regel of met andere woorden waarin het gebruikelijk is, dat 50 uur per week wordt gewerkt.

Met betrekking tot de vraag over de premieheffing wil ik opmerken, dat het buiten aanmerking laten van arbeidsuren evenmin als het buiten aanmerking laten van bepaalde vergoedingen bij de berekening van de uitkering van invloed is op het loonbedrag, waarover premie wordt geheven. Er zijn diverse redenen te noemen, waarom aan een dergelijke suggestie geen gevolg kan worden gegeven. De belangrijkste reden hiervoor is, dat door premievrijstelling concurrentievervalsing zal ontstaan. Bovenmatige arbeid en overwerk zouden dan immers aanmerkelijk goedkoper worden dan reguliere arbeid. Bovendien zou een inbreuk worden gemaakt op de coördinatie met de belastingheffing en zou er een omvangrijke administratieve lastenverzwarende optreden zowel bij werkgevers als bij uitvoeringsorganen.

De leden van de fractie van D66 wijdden een uitvoerig betoog aan de gesignaleerde problemen bij de toepassing van het werkloosheidsbegrip. Aan het slot daarvan onderschreven zij het standpunt van het kabinet om het door de SVr gedane voorstel niet te volgen. 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». Deze leden vroegen zich af of exacte berekening van het verlies van arbeidsuren beperkt zou kunnen blijven tot die gevallen, waarin het arbeidsurenverlies rond de vijf à tien uur per week bedraagt. In antwoord daarop wil ik deze leden erop wijzen, dat de exacte berekening van het aantal arbeidsuren vóór het intreden van de werkloosheid – ter bepaling van de omvang van het recht – niet alleen nodig is wanneer gedeeltelijk arbeidsurenverlies plaatsvindt maar ook voor alle andere gevallen. Zodra een werkloze werknemer werkzaamheden hervat – hetgeen zich in beginsel in alle gevallen kan voordoen – dient immers aan de hand van het oorspronkelijk arbeidsurenverlies en het aantal uren waarover is hervat te worden beoordeeld of de betrokkene nog een zodanig restant aan arbeidsurenverlies heeft, dat hij nog werkloos kan worden beschouwd.

Met betrekking tot de vraag van de leden van de fractie van D66 over een aanpassing van artikel 16 in die zin dat van werkloosheid sprake zou zijn bij verlies van $\frac{1}{8}$ van de arbeidsuren per week merk ik op, dat deze kwestie aandacht heeft gekregen in de notitie rechtspositionele aspecten bij deeltijdarbeid, die door de Minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid op 18 juli 1990 aan de Tweede Kamer is gezonden (Kamerstukken 21 655, nr. 1). In deze notitie wordt gewezen op eventuele problemen in de sfeer van gelijke behandeling, namelijk indien zou worden aangetoond dat de vijfurengrens in de praktijk bij deeltijders vaker tot het niet ontstaan van werkloosheid (dan wel het geheel eindigen van de uitkering bij niet-volledige hervatting) leidt dan bij voltijders. Feit is immers dat voornamelijk door vrouwen in deeltijd wordt gewerkt.

In de notitie wordt vastgesteld, dat de vijfurengrens door het absolute karakter daarvan voor deeltijders met een arbeidsduur van meer dan 10

uren per week relatief (namelijk in verhouding tot het aantal arbeidsuren) zwaarder weegt dan voor voltijders.

In dit licht bezien wordt in de notitie een verwijzing gemaakt naar het rapport van Prof. Jaspers over het werkloosheidsbegrip, waarin een voorstel werd geformuleerd om de vijfurengrens te vervangen door een verhoudingsgetal (in casu $\frac{1}{a}$). Een dergelijk verhoudingsgetal lijkt op zichzelf te prefereren boven het huidige criterium, omdat dit laatste, zoals vermeld, voor de bedoelde deeltijders relatief zwaarder uitwerkt dan voor voltijders. Nader bezien zal echter moeten worden of een verhoudingsgetal valt in te passen in de systematiek van de huidige regelgeving en of een dergelijk criterium hanteerbaar is voor de uitvoeringspraktijk. Te verwachten valt dat laatstbedoelde aspecten in het bijzonder aandacht zullen krijgen in het SVr-advies, dat in de notitie over deeltijdarbeid werd aangekondigd. Ik acht het gewenst hierop niet vooruit te lopen door thans reeds met voorstellen ter zake te komen.

b. Kalenderweekcriterium

Met genoegen heb ik geconstateerd dat de leden van de fracties van C.D.A., P.v.d.A. en V.V.D. nadrukkelijk te kennen gaven 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.

Zeer recent hebben mij echter berichten bereikt, dat de bedrijfsverenigingen in verband met administratief-technische gevolgen, die de wijziging met zich zou brengen, bij nader inzien en in tegenstelling tot hun eerder vertolkte opvattingen, het begrip kalenderweek zouden willen handhaven. Zij merkten hierbij op dat de in dit wetsvoorstel opgenomen mogelijkheid tot samenvoeging van uitkeringsrechten (het voorgestelde artikel 17a) op zich al voldoende gelegenheid zou bieden om de problemen van een in de loop van een week ontstaan recht op uitkering op te vangen.

Deze kwestie is door de bedrijfsverenigingen inmiddels onder de aandacht van de SVr gebracht.

Ik stel mij voor ter zake de opvatting van de SVr af te wachten en daarna te bezien of en in hoeverre dit wetsvoorstel op dit punt nog moet worden aangepast.

c. Samenvoeging van uitkeringsrechten

Eveneens deed het mij genoegen dat de leden van de fracties van C.D.A., P.v.d.A. en V.V.D. konden instemmen met de voorstellen inzake het samenvoegen van uitkeringsrechten.

d. Loonverlies als mogelijk nieuw criterium

In antwoord op hetgeen de leden van de fracties van C.D.A. en V.V.D. over de mogelijke introductie van het begrip loonverlies als criterium voor werkloosheid opmerkten zou ik graag het volgende onder de aandacht van deze leden willen brengen.

In de eerste plaats zou ik in dit verband willen wijzen op de opmerking van de leden van de fractie van het C.D.A., die zich afvroegen in hoeverre de huidige systematiek van de WW, volgens welke bij aanvaarding van een deeltijdfunctie tegen een lager uurloon, waarbij zich inkomensachteruitgang voordoet, zich verdraagt met het regeringsbeleid inzake de herinschakeling van werklozen in het arbeidsproces en het bevorderen van deeltijdarbeid. Het is inderdaad niet uitgesloten, dat de systematiek van de WW een belemmering kan vormen om tegen lager loon een deeltijdbaan te aanvaarden. Ik merk hierbij echter op dat pas bij werkaanvaarding tegen een loon van minder dan 70% van het laatstverdiende loon inkomensachteruitgang zal optreden.

Ik zou dan ook niet zo ver willen gaan om te beweren, dat deze regeling ingaat tegen het regeringsbeleid inzake de herinschakeling van werklozen in het arbeidsproces en het bevorderen van deeltijdarbeid.

Overigens zou slechts door een fundamentele systeemwijziging van de WW iets kunnen worden gedaan aan het voorkomen van inkomensachteruitgang wegens aanvaarding van lager betaalde deeltijdarbeid. Een weliswaar fundamentele wijziging, doch een die binnen de huidige systematiek zou passen zou kunnen worden gerealiseerd wanneer loonverlies als extra element aan het werkloosheidsbegrip zou worden toegevoegd. Bij de beantwoording van de desbetreffende vragen en opmerkingen van de leden van de fractie van de V.V.D. wil ik graag hierop terugkomen.

Verder wil ik met betrekking tot de mogelijke belemmering van aanvaarding van deeltijdarbeid door WW-uitkeringsgerechtigden onder de aandacht van de leden van de fractie van het C.D.A. brengen dat het hier om een kwestie gaat die meer gecompliceerd is dan op het eerste gezicht lijkt. De eerste vraag die in dit verband rijst is of die betrokken persoon degene is die de lager betaalde arbeid behoort te verrichten. Door hem een gedeelte van zijn uitkering over uren waarin hij werkt te laten behouden, zou hij in een bevoorrechte positie komen te verkeren ten opzichte van degene, die dezelfde werkzaamheden zonder deze uitkering moet verrichten. Hierdoor kan verdringing van arbeid plaatsvinden. Bovendien ontstaat een vorm van indirecte financiering van arbeid vanuit de werkloosheidsfondsen, hetgeen concurrentievervalsend kan zijn.

De leden van de fractie van de V.V.D. achtten het teleurstellend, dat in dit voorstel de in een eerder stadium overwogen uitbreiding van het werkloosheidsbegrip met het element loonverlies niet wordt gerealiseerd. In antwoord hierop kan worden meegedeeld, dat vooralsnog aan deze suggestie geen gevolg is gegeven, aangezien vanuit de uitvoeringsorganisatie uitdrukkelijk was gesteld, dat een dergelijke wijziging voor alle gevallen, waarin uitkering wordt aangevraagd, dus ook voor alle gevallen waarbij de vaststelling van het recht op uitkering thans geen enkele moeilijkheid oplevert, tot complicaties aanleiding kan geven. Dit omdat – naar de mening van deskundigen van de uitvoeringsorganen – in de aldus gewijzigde situatie het recht op uitkering pas dan kan worden vastgesteld nadat de dagloonberekening heeft plaatsgevonden. Aangezien het correct berekenen van een dagloon het meest tijdrovende element is bij een aanvraag om WW-uitkering, zou vaststelling van een recht op uitkering te veel tijd in beslag nemen, waardoor een vlotte uitbetaling van de uitkering niet mogelijk zou zijn.

Voorts acht ik het gezien de beperkte strekking van dit wetsvoorstel niet opportuun een dergelijke fundamentele en ook in technische zin ingrijpende wijziging zonder een gedegen onderzoek nu al door te voeren. Het lijkt mij beter te zijner tijd aan de hand van de resultaten van de evaluatie van de stelselherziening te bezien of en op welke wijze het element loonverlies mede wordt betrokken bij de vraag of iemand (noglanger) als werkloos kan worden beschouwd.

3. De wijzigingsvoorstellen

a. Werkloosheid bij onwerkbaar weer

De leden van de C.D.A.-fractie vroegen zich af of onder het in artikel 18 van de WW gehanteerde begrip «andere buitengewone omstandigheden» ook bij voorbeeld «onwerkbaarheid» kan vallen.

Ik moet deze leden meedelen, dat over dit punt momenteel verschil van mening bestaat tussen de SVr en de Bedrijfsvereniging voor het Agrarisch Bedrijf (BVAB) enerzijds en mij anderzijds. Naar de opvatting van de BVAB en de SVr is er sprake van deze buitengewone omstandigheden wanneer het land wegens regenval niet kan worden bewerkt. Naar mijn opvatting echter beoogt dit artikel slechts het recht op uitkering

zeker te stellen indien wegens bijzondere weersomstandigheden niet kan worden gewerkt. Regenvall tijdens de wintermaanden, zelfs in overvloedige mate, behoort naar mijn mening eerder tot het normale weerbeeld dan tot buitengewone natuurlijke omstandigheden. Ik wil hierbij nog opmerken, dat naar mijn opvatting er dan ook geen sprake hoeft te zijn van extreme situaties maar van weersomstandigheden, die het werken onmogelijk maken. Op mijn verzoek stelt de SVr thans bij de BVAB een onderzoek in naar de exacte toepassing van deze bepaling. Voor alle duidelijkheid wil ik hierbij nog aantekenen, dat, anders dan wellicht in perspublicaties in verband met de behandeling in de SVr was gesuggereerd, het hier in vrijwel alle gevallen niet gaat om de vraag of er recht op WW-uitkering bestaat of niet. Het enige verschilpunt is, dat ter zake van werkloosheid tengevolge van de desbetreffende weersomstandigheden de referte-eis niet geldt en dat de bepalingen inzake de uitkeringsduur niet van toepassing zijn. Het is met name het niet van toepassing zijn van de duurbepaling, die zeker bij een ruime interpretatie van artikel 18, degene die wegens onwerkbaar weer werkloos is in een gunstiger positie plaats dan andere WW-uitkeringsgerechtigden.

De voorgestelde wijziging inzake de financieringswijze van de uitkeringen bij werkloosheid wegens onwerkbaar weer riep, hoewel zij de motivering daarvoor een goed eind konden volgen, vragen op bij de leden van de fractie van het C.D.A. Een aantal van deze vragen spitste zich toe op de vraag of de gebruikmaking van de vrijstellingsbevoegdheid van het 5 uren-criterium ook wanneer geen wijziging zou worden gebracht in de wijze van financiering, tot belasting van de wachtgeldfondsen zou leiden. Het is, zoals deze leden stelden juist, dat wanneer geen wijziging zou worden gebracht in de wijze van financiering de verruiming van het recht op uitkering door het vervallen van de 5-urengrens bijonwerkbaar weer ook voor het overgrote deel ten laste zal komen van de wachtgeldfondsen. Dit omdat hier, anders dan bij overige werkloosheidsgevallen, na iedere onderbreking van de werkloosheid, een nieuwe termijn van 8 weken ingaat. Alleen als de vrijstelling heeft gegolden aan het begin van een periode van onwerkbaar weer, die langer dan 8 weken duurt, heeft dit tot gevolg, dat betrokkene hierdoor eerder uitkering krijgt ten laste van het AWf.

Ik wil hierbij nog opmerken, dat wanneer de huidige financieringsvorm zou worden gehandhaafd, dit niet tot gevolg zal hebben dat er wegens het vervallen van de 5-urengrens van de door de Bedrijfsvereniging voor het Agrarisch Bedrijf (BVAB) verstrekte uitkeringen meer ten laste zouden komen van het AWf. In de agrarische bedrijfstak geldt de regel, dat geen verplichting tot doorbetaling van het loon bestaat met ingang van de werkdag volgend op de werkdag waarop de werkzaamheden geen doorgang kunnen vinden als gevolg van bijzondere weersomstandigheden. Hierdoor kan een verlies van arbeidsuren van minder dan 5 uur per week niet plaatsvinden.

Het feit dat bij de BVAB relatief veel uitkeringen wegens onwerkbaar weer ten laste komen van het AWf komt voort uit de gehanteerde ruime interpretatie van artikel 18, waardoor een aaneensluitende periode van werkloosheid van langer dan 8 weken eerder tot de mogelijkheden behoort.

Naar aanleiding van de vraag van deze leden om een reactie op de onoverkomelijke bezwaren van de Agrarische Sociale Fondsen (ASF) tegen de financieringswijziging en meer in het bijzonder op de door de ASF gesignaleerde nadelige effecten van deze regeling kan mede in antwoord op soortgelijke vragen van de leden van de P.v.d.A.-fractie het volgende worden meegedeeld. Doordat alle uitkeringen terzake van onwerkbaar weer ten laste van het wachtgeldfonds zullen komen zal de wachtgeldpremie voor de premiegroep overige werknemers (de

werknemers zonder schriftelijk jaarcontract) volgens berekeningen van de ASF en de SVr met ongeveer 2,6%-punt stijgen.

De bedrijfsvereniging vreest nu, dat door de stijging van deze premies de werkgevers er toe zullen overgaan de hier in het geding zijnde werknemers niet langer voor onbepaalde tijd in dienst te nemen doch met een tijdelijke arbeidsovereenkomst, zodat zij kunnen worden ontslagen, zodra de werkzaamheden wegens de weersomstandigheden of de toestand van het land niet langer kunnen worden verricht. Terwijl de sociale positie van de werknemers hierdoor zou verslechteren zou in deze gevallen weer sprake zijn van ontslagwerkloosheid, waarvan de lasten op termijn toch weer voor rekening van het AWf zouden komen.

Alvorens in te gaan op het punt van de sociale positie van deze werknemers, wil ik er op wijzen, dat de door de ASF en de SVr geraamde premieverhoging is gebaseerd op de ruime interpretatie van het begrip onwerkbaar weer. Immers daardoor omvatten deze uitkeringen een omvangrijk onderdeel van de totale WW-uitkeringen. Navolgend staatje, waarin de uitkeringen over de laatste 4 jaar zijn opgenomen, moge dit illustreren.

W.W.-uitkeringen BVAB

jaar	wachtgeldfonds			AWF		
	ontslag werkl. <i>miljoenen guldens</i>	onwerkb. weer <i>miljoenen guldens</i>	totaal	ontslag werkl. <i>miljoenen guldens</i>	onwerkb. weer <i>miljoenen guldens</i>	totaal
1986	20,6	25,5	46,1	56,4	26,1	82,5
1987	24,3	35,0	59,3	77,2	24,5	101,7
1988	32,0	27,1	59,1	88,3	14,4	102,7
1989	32,1	27,1	59,2	90,7	10,3	101,0
	%			%		
1986	44,5	55,5	100	68,5	31,5	100
1987	41,0	59,0	100	76,0	24,0	100
1988	54,0	46,0	100	86,0	14,0	100
1989	54,0	46,0	100	90,0	10,0	100

Hieruit moge blijken, dat door deze ruime interpretatie ongeveer de helft van het bedrag aan uitkeringen, die ten laste van het wachtgeldfonds komen, wordt aangemerkt als uitkeringen wegens onwerkbaar weer. Daarnaast bestaat in de loop van de getoonde vier jaren bijna $\frac{1}{5}$ van het bedrag aan AWf-uitkeringen van de BVAB uit deze uitkeringen.

Overigens heeft de BVAB twee premiegroepen in haar wachtgeldfonds. De keuze om deze premiegroepen in te stellen is een bevoegdheid van het bestuur. Bij de BVAB bestaat er een heel groot verschil in premiepercentage tussen deze premiegroepen. Zo bedraagt dit jaar de wachtgeldpremie, waarvan de ene helft voor rekening van de werkgever en de andere helft voor rekening van de werknemer komt, voor de vaste werknemers 0,3% en voor de overige werknemers 7,8%. Dit omvangrijke verschil vindt zijn oorzaak in de omstandigheid, dat voor vaste werknemers de verplichting tot loondoorbetaling bij onwerkbaar weer geldt en voor de overige werknemers niet, waardoor alle uitkeringen wegens onwerkbaar weer ten laste komen van laatstgenoemde premiegroep.

Naar aanleiding van hetgeen is gesteld over de mogelijke nadelige gevolgen voor de werknemers wil ik opmerken, dat het in beginsel wel mogelijk is een arbeidsovereenkomst voor bepaalde tijd af te sluiten totdat er onwerkbaar weer optreedt. De regels van het ontslagrecht zijn evenwel van dien aard, dat bij opeenvolgende dienstbetrekkingen (d.w.z. als binnen 31 dagen weer voor dezelfde werkgever gewerkt wordt), ontslagbescherming geldt. Het is dus niet zo, dat zonder meer met tijdelijke arbeidsovereenkomsten kan worden gewerkt. Bovendien zou een

overstap naar dergelijke contracten al gauw de indruk kunnen doen ontstaan van een poging tot uitsluiting van artikel 1638d van het BW. Het is maar de vraag of de rechter dit zal willen billijken.

De hier bedoelde ontslagbescherming geldt uiteraard ook voor de periode tussen 1 april en 15 november. Deze bescherming zal er derhalve ook toe leiden, dat in mindere mate dan de ASF meent een groter beroep op de WW zal worden gedaan.

Met betrekking tot de vraag van de leden van de fractie van C.D.A. en P.v.d.A. over de fondsbelasting en de daarmee gepaard gaande administratieve rompslomp alsmede de bezwaren, die door de ASF hiertegen zijn ingebracht, zou ik het volgende willen opmerken. Los van de vraag welke interpretatie aan het begrip onwerkbaar weer moet worden gegeven, zal wanneer is vastgesteld dat van deze omstandigheid sprake is niet meer behoeven te worden nagegaan of de desbetreffende uitkeringen ten laste van het wachtgeldfonds of van het AWf komen. Immers zij komen alle ten laste van het wachtgeldfonds.

Ten aanzien van overige WW-uitkeringen dient om vast te kunnen stellen of de uitkering over de eerste 8 weken ten laste van een wachtgeldfonds komt, te worden nagegaan of de werknemer gedurende het laatste halfjaar bij dezelfde bedrijfsvereniging verzekerd is geweest. Bovendien moet bij alle andere gevallen worden nagegaan of betrokkene voldoet aan de referte-eis, sprake is van een nieuw recht op uitkering of herleving van een geëindigd recht. Tenslotte moet bij een herleefd recht worden gezien hoe lang nog recht op basisuitkering en mogelijk verlengde uitkering bestaat. Daarentegen behoeft bij uitkeringen wegens onwerkbaar weer alleen maar te worden nagegaan of de betrokkene verzekerd is.

Ook de leden van de P.v.d.A.-fractie hadden moeite met de voorstellen met betrekking tot de werkloosheidsuitkering bij onwerkbaar weer. Ik heb kennis genomen van de instemming van deze leden met het laten vervallen van het 5 uren-criterium voor deze vorm van werkloosheid.

Zij vroegen zich echter 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 bedrijfsvereniging in plaats van aan de SVr. Ik wil onder de aandacht van deze leden brengen, dat naast het argument van de financiering ook praktische overwegingen hebben meegespeeld om deze bevoegdheid bij de bedrijfsvereniging te leggen. De bedrijfsvereniging beschikt immers nog meer dan de SVr over kennis van de desbetreffende bedrijfstak. Zij kan daardoor de noodzaak tot het treffen van een regeling beter beoordelen. Zij heeft via haar bestuur contacten met de verschillende bedrijfstaksonderdelen, die ieder hun eigen problemen hebben met onwerkbaar weer. Overigens wil ik opmerken, dat de SVr de desbetreffende besluiten dient goed te keuren, zodat de Raad wel degelijk invloed heeft op de inhoud ervan.

De leden van de fractie van de P.v.d.A. merkten op, dat de systematiek van financiering van de WW met aanvankelijke betaling door de wachtgeldfondsen en na 8 weken betaling door het AWf bedoeld is om het normale bedrijfs(tak) risico in te perken. Nu in de voorgestelde wijziging de kosten van onwerkbaar weer ten laste van de wachtgeldfondsen van de bedrijfsverenigingen komen, vroegen deze leden 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.

Naar aanleiding hiervan zou ik het volgende willen opmerken.

Op zich is het niet onredelijk dat uit oogpunt van solidariteit het gehele bedrijfsleven bijdraagt in de kosten van bepaalde bedrijfstakken, die overmatig door een bepaald werkloosheidsrisico worden getroffen. De agrarische bedrijfstak heeft echter een zodanige constructie gekozen, dat voor een deel van de bij haar verzekerde werknemers het risico geheel wordt afgewenteld op de WW terwijl andere bedrijfstakken en ook het

BW dergelijke risico's als een specifiek werkgeversrisico beschouwen. Ik wil in dit verband wijzen op de strekking van artikel 1638d van het BW en de in de bouwnijverheid ingestelde risicofondsen, waarvan de premie in haar geheel door de werkgevers wordt opgebracht. Naar mijn mening kan met name van dit deel van het bedrijfsleven niet worden gevegd, dat zij, terwijl zij hun eigen risico zelf dragen, ook nog moeten bijdragen in het risico van een onderdeel van het bedrijfsleven, dat van de mogelijkheid van eigen risicofondsen (nog) geen gebruik heeft gemaakt.

Ook deze leden hadden vragen omtrent de administratieve problemen van de huidige en de voorgestelde regeling en de mogelijke verslechtering van de sociale positie van de losse werknemers. Voor wat betreft deze moge worden verwezen naar de eerder in deze memorie gegeven antwoorden aan de leden van de fractie van het C.D.A.

Teneinde zich een oordeel te kunnen vormen over de gevolgen en de wenselijkheid van de desbetreffende wijziging wensten de leden van de V.V.D.-fractie een overzicht te ontvangen inzake de wijze van financiering van werkloosheidsuitkeringen over de laatste 10 jaar bij onwerkbaar weer na de eerste acht weken.

Dit overzicht is hieronder opgenomen.

Uitkeringsbedragen onwerkbaar weer (in miljoen gulden)

	1980	1981	1982	1983	1984	1985	1986	1987	1988	1989
<i>Wachtgeldfonds</i>										
Agrarische	26,8	26,3	28,5	24,0	19,0	28,3	25,5	35,0	27,1	27,1
Bouw	12,5	16,3	15,4	9,4	8,4	34,2	27,7	30,8	3,0	0,2
Metaalnijverheid	10,0	22,0	38,2	14,4	9,9	33,9	29,7	27,7	0,9	0,4
Vervoer	2,0	2,7	3,9	1,0	0,7	2,0	2,0	2,6	0,6	0,2
Banken	0,8	1,6	4,8	0,9	0,4	5,0	3,6	3,5	0,2	0,1
Overige BVen	2,2	4,5	10,8	3,2	2,3	8,9	6,7	7,1	1,0	0,3
1. Totaal wvgf	54	73	102	53	41	112	95	107	33	28
<i>Algemeen</i>										
<i>Werkloosheidsfonds</i>										
Agrarische	20,2	28,4	25,4	22,6	19,6	21,6	26,1	24,5	14,4	10,3
Bouw	20,1	14,3	2,5	4,6	0,3	8,7	8,9	14,1	1,0	0,2
Metaalnijverheid	1,5	1,7	1,9	0,4	0,5	1,8	2,0	3,5	0,1	0,0
Vervoer	0,6	1,2	0,9	0,4	0,3	0,2	0,2	0,4	0,2	0,1
Overige Bven	1,0	1,2	1,4	0,3	0,2	0,8	1,1	1,4	0,2	0,1
2. Totaal AWf	44	47	32	28	21	33	38	44	16	11
3. Risicofondsen	184	362	409	139	152	426	546	608	59	28
4. Totaal (1+2+3)	282	482	543	220	214	572	679	758	107	67

b. Verruiming sanctietoepassing

De leden van de fractie van het C.D.A. betoonden zich voorstander van de voorgestelde verruiming van de sanctietoepassing. Ik merk hierbij op, dat deze maatregel beoogt een betere naleving van de uitkeringsvoorwaarden te verkrijgen.

De leden van de fractie van de P.v.d.A. stelden met betrekking tot dit onderwerp dat zich daarbij het probleem van de «twee loketten» kan voordoen terwijl juist dat probleem indertijd het argument vormde om niet te komen tot een dergelijke sanctiemogelijkheid tijdens de duur van de uitkering. In antwoord daarop wil ik onder de aandacht van deze leden brengen dat in het voorstel nieuwe WW, zoals dat indertijd ter advisering aan de SVr is voorgelegd de tijdelijke gehele weigering inderdaad niet was opgenomen in verband met de «twee lokettenproblematiek».

Bij de voorbereiding van het SVr-advies bleek, dat de uitvoeringsorganen het invoeren van een tijdelijke gehele weigering niettemin wenselijk achtten bij de aanvang van de uitkering. Nu de uitvoeringsorganen het na enkele jaren werken met de nieuwe WW nog steeds

wenselijk achten deze sanctiemogelijkheid toe te voegen is daartoe overgegaan, aangezien hiermee een genuanceerder sanctiebeleid dan thans het geval is kan worden gevoerd. Hierbij heb ik overwogen, dat de twee lokettenproblematiek in deze gevallen slechts in beperkte mate speelt, omdat hier geen sprake is van onderbreking van de ene uitkering door de ene instantie en toekenning van een andere uitkering door een andere instantie tijdens die onderbreking, noch van twee gedeelten van een uitkering bij twee instanties.

c. Overige wijzigingsvoorstellen

Ik nam met genoegen kennis van de instemming die de leden van de fracties van het C.D.A. en de P.v.d.A. betuigden met de voorgestelde verruiming van de referteperiode en de uitsluitingsgrond bij ziekte. Ook de instemming van de leden van de fractie van het C.D.A. over de beëindiging van de uitkering bij arbeidsduurverkorting stemde mij tevreden.

4. Overige opmerkingen

De leden van de fractie van D'66 waren van mening, dat de in dit voorstel gedane wijzigingen van de WW nog aangevuld zouden kunnen worden met betrekking tot personen van 57,5 jaar en ouder. Zij achtten het onjuist, dat de WW en regelgeving ten onrechte aan boven 57,5 jarigen een beperking van de bewegingsvrijheid opleggen in die zin dat zij zich niet met behoud van WW-uitkering in het buitenland kunnen vestigen. Genoemde leden wijzen op het onderscheid, dat wordt gemaakt tussen AOW, WAO en AKW enerzijds en WW anderzijds. Op grond van eerstgenoemde regelingen blijft het recht op uitkering bij vertrek naar het buitenland bestaan terwijl de opgebouwde WW-rechten verloren gaan.

In antwoord daarop wil ik in de eerste plaats onder de aandacht van deze leden brengen, dat de op zich volledig terechte mogelijkheid van export van andere uitkeringen geen argument kan zijn om het ontvangen van WW-uitkeringen tijdens verblijf in het buitenland mogelijk te maken.

Ter zake van de arbeidsongeschiktheidsregelingen geldt, dat zich de calamiteit heeft voorgedaan en dat men tengevolge daarvan, waar men zich ook bevindt, niet in staat is zich met arbeid een inkomen te verwerven. Voor wat de AOW betreft is het bereiken van 65-jarige leeftijd, als zijnde de leeftijd, waarop men niet meer op het verrichten van arbeid is aangewezen, voldoende grond zich een uitkering te verwerven. Voor de AKW is er al voldoende grond als aannemelijk is, dat men een kind ten laste heeft. Uitgangspunt voor het verkrijgen van een WW-uitkering of een andere uitkering ter zake van werkloosheid is daarentegen niet alleen, dat men zijn werk heeft verloren maar ook, dat men bereid en in staat is ander werk te aanvaarden. Of deze bereidheid aanwezig is kan alleen maar blijken ten opzichte van de Nederlandse arbeidsmarkt.

Ik acht het niet juist op dit uitgangspunt een zodanige inbreuk te maken, dat WW-uitkeringsgerechtigden van 57,5 jaar en ouder zich met behoud van uitkering in het buitenland kunnen vestigen. Een dergelijke wijziging zou bovendien een onwenselijk geachte precedentwerking kunnen hebben voor andere groepen van werklozen met een uitkering die gezien hun leeftijd en/of opleiding evenzeer als kansarm voor de huidige arbeidsmarkt moeten worden beschouwd.

Naar aanleiding van de vraag over het aantal personen, dat het zou kunnen betreffen, kan ik deze leden meedelen, dat het aantal personen met een WW-uitkering dat 57,5 jaar en ouder is globaal kan worden geschat op ongeveer 32.000. Het aandeel van buitenlandse werkloze werknemers hierin is niet bekend omdat het criterium Nederlanderschap

niet wordt geregistreerd. Ongeveer 6% van de Nederlandse bevolking in de leeftijd van 57,5 tot 65 jaar heeft een niet-Nederlandse nationaliteit. Bij een even grote werkloosheid onder niet-Nederlanders als onder Nederlanders zouden van de populatie van 32.000 oudere werklozen ongeveer 2 000 niet-Nederlanders een WW-uitkering ontvangen. Waarschijnlijk is dit een minimum, omdat de werkloosheid onder buitenlandse werknemers groter is dan de werkloosheid onder Nederlanders.

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