

Vergaderjaar 1990–1991

21 608

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

Nr. 10

EINDVERSLAG

Vastgesteld 6 mei 1991

Na kennisneming van de memorie van antwoord en de nota van wijziging zijn in de vaste Commissie voor sociale zaken en werkgelegenheid¹ nog enkele vragen gesteld en opmerkingen gemaakt. Indien de regering deze tijdig zal hebben beantwoord, acht de vaste Commissie de openbare beraadslaging voldoende voorbereid.

1. Inleiding

De leden van de CDA-fractie dankten de regering voor de uitvoerige beantwoording van hun vragen. Als gevolg daarvan voelden zij de behoefte slechts op een enkel punt nog nader in te gaan.

De leden van de fractie van de PvdA waren de regering zeer erkentelijk voor haar uitvoerige en heldere antwoorden. Zij stelden het op prijs dat de regering problemen van uitvoeringstechnische aard snel tracht op te lossen en met de voorgestelde wijziging de rechtszekerheid en rechtsgelijkheid wil bevorderen. Deze leden konden instemmen met de meeste wijzigingen. Bij enkele punten wilden zij echter nog een opmerking plaatsen.

De leden van de VVD-fractie dankten de regering voor de beantwoording van de door hen gestelde vragen en gemaakte opmerkingen. Desalniettemin hadden deze leden de behoefte tot het maken van een aantal aanvullende opmerkingen en het stellen van een aantal indringende vragen.

De leden van de fractie van D66 hadden met belangstelling kennisgenomen van de memorie van antwoord en de nota van wijziging. Zij wilden op een aantal punten nog nader ingaan.

¹ Samenstelling:

Leden: Spieker (PvdA), Moor (PvdA), Gerritse (CDA), Buurmeijer (PvdA) onder-voorzitter, Van Houwelingen (CDA), Schutte (GPV), Groenman (D66), Wolters (CDA), Rempt-Halmmans de Jongh (VVD), Linschoten (VVD), Kamp (VVD), Leijnse (PvdA), Brouwer (Groen Links), Janmaat (Centrumdemocraten), Doelman-Pel (CDA) voorzitter, G. H. Terpstra (CDA), De Leeuw (CDA), Biesheuvel (CDA), Vliegenthart (PvdA), Schoots (PvdA), Beijlen-Geerts (PvdA), Schimmel (D66), Huibers (CDA) en Middel (PvdA).

Plv. leden: Van Gelder (PvdA), Kalsbeek-Jasperse (PvdA), Soutendijk-van Appel-doon (CDA), Quint-Maagdenberg (PvdA), Reitsma (CDA), Van der Vlies (SGP), Versnel-Schmitz (D66), Paulis (CDA), Franssen (VVD), Dijkstal (VVD), De Korte (VVD), Van Nieuwenhoven (PvdA), Rosenmøller (Groen Links), Willems (Groen Links), G. de Jong (CDA), Tuinstra (CDA), Bijleveld-Schouten (CDA), De Kok (CDA), Van Zijl (PvdA), Melkert (PvdA), Leerling (RPF), Kohnstamm (D66), Vreugdenhil (CDA) en Witteveen-Hevinga (PvdA).

2. Het werkloosheidsbegrip

a. Arbeidsurenverlies

Met betrekking tot het stellen van een maximum aan het aantal in aanmerking te nemen arbeidsuren bij de berekening van het arbeidsurenverlies rees bij de leden van de PvdA-fractie de volgende vraag: kan een werknemer, die gemiddeld meer dan 50 uren per week werkt en over het gehele inkomen uit die 50 uren premie betaalt, rechten geldend maken op een WW-uitkering gebaseerd op de volledige werktijd waarover premie wordt afgedragen?

Met betrekking tot het eventueel vervangen van het vijf-urencriterium door een verhoudingsgetal (verlies van 1/8 van de arbeidsuren) zagen de leden van de fractie van D66 met belangstelling het nog te verschijnen advies van de SVr tegemoet. Op welke termijn zou dit advies verwacht kunnen worden?

b. Kalenderweekcriterium

Verrast waren de leden van de PvdA-fractie over de mededeling dat de bedrijfsverenigingen in afwijking van een advies van de SVr, het begrip «kalenderweek» in artikel 16 gehandhaafd willen zien. Zij vonden het begrijpelijk dat de regering in deze opvatting van de SVr afwacht, maar vroegen zich tevens af of de uitspraak van de SVr kan leiden tot een wijziging van de huidige voorstellen. Op welke termijn verwacht de regering een uitspraak van de SVr? De aan het woord zijnde leden wilden er bij de regering op aandringen de Kamer zo snel mogelijk over de opvatting van de SVr te informeren.

Ten aanzien van de vervanging van het kalenderweekcriterium hadden de leden van de VVD-fractie geen bezwaren geuit, gelet op het feit dat hierdoor kan worden voorkomen dat in bepaalde situaties ongelijke behandeling van soortgelijke gevallen zou plaatsvinden en gezien het gegeven dat het uitvoeringstechnisch tot problemen zou leiden. Het eerste argument, het voorkomen van rechtsongelijkheid, was voor deze leden evenwel doorslaggevend geweest en primair aanleiding om met deze voorgestelde wijziging in te stemmen. Tot hun verbazing vernamen deze leden dan ook dat de uitvoeringsorganen blijkbaar hebben gemeend (op administratieftechnische gronden) op hun eerder geuite standpunt te dien aanzien geheel te moeten terugkomen. Echter, nog verbazingwekkender zouden deze leden het vinden indien hierdoor bij de regering twijfels zouden ontstaan over de wenselijkheid van de voorgestelde wijziging. Uitvoeringstechnische problemen van administratieve aard mogen volgens deze leden nimmer prevaleren boven rechtsgelijkheid. De leden van de VVD-fractie zouden zulks dan ook onaanvaardbaar vinden. Deze leden vroegen de regering in dat kader, los van het SVr-standpunt te dien aanzien, wat de waarde zou zijn van het eerder omschreven en door de regering in de memorie van toelichting aangehaalde rechtsgelijkheidsaspect, indien hier enkel om uitvoeringstechnische redenen wellicht van zou worden afgezien. Deze leden achtten in het onderhavige geval de vraag legitiem, om welke reden eigenlijk is voorgesteld het kalenderweekcriterium te vervangen door een aaneengesloten periode van zeven dagen ter hantering als berekeningsperiode voor het arbeidsurenverlies, indien zou blijken dat de voorgestelde mogelijkheid tot samenvoeging van uitkeringsrechten afdoende blijkt te zijn. De leden van de VVD-fractie zouden alsdan de logica volledig bijster zijn en vroegen de regering derhalve met klem hier uitvoerig op te reageren.

c. Loonverlies als mogelijk criterium

Ronduit teleurstellend achtten de leden van de VVD-fractie het antwoord van de regering als het gaat om de mogelijke introductie van het begrip loonverlies als criterium voor werkloosheid. Vooraleerst constateerden deze leden een onbevredigend antwoord te hebben gekregen op het in het voorlopig verslag door een meerderheid van de vaste Commissie aan de regering gedane verzoek tot het (zo snel mogelijk) verrichten van een nader onderzoek terzake. Deze leden vroegen de regering nogmaals met klem een dergelijk onderzoek terstond ter hand te nemen. Voorts vonden deze leden het inhoudelijke argument van de regering om het element loonverlies niet te introduceren evenmin sluitend; uitvoeringstechnisch te verwachten problemen zijn de belangrijkste grond waarop de mening van de regering lijkt te zijn gestoeld. De regering stelt dat de dagloonberekening te veel tijd in beslag zou nemen indien het element loonverlies zou worden geïntroduceerd. De leden van de VVD-fractie zouden de regering derhalve de suggestie willen doen deze kwestie te betrekken bij de aan de SVr te richten adviesaanvraag inzake een algehele herziening van de dagloonregelingen. In combinatie met het eerder genoemde onderzoek dat een meerderheid in het voorlopig verslag wenselijk achtte, kan nader inzicht terzake worden verkregen.

3. Wijzigingsvoorstellen

a. Werkloosheid bij onwerkbaar weer

Met de introductie van een vrijstellingsbevoegdheid van het 5 uren criterium in artikel 18 wordt beoogd het knelpunt weg te nemen dat ontstaat doordat bij korte perioden van onwerkbaar weer geen uitkering kan worden verstrekt ter compensatie van het inkomensverlies dat de werknemer lijdt. Aangezien deze vorm van werkloosheid als regel een specifiek probleem is van een bepaalde bedrijfstak, ligt het voor de hand de kosten van deze vrijstellingsbevoegdheid ten laste te laten komen van de betreffende wachtgeldfondsen. Aangezien het bij deze vrijstellingsbevoegdheid steeds gaat om korte periode van werkloosheid, komt het de leden van de CDA-fractie voor dat deze kosten altijd al en dus ook zonder de wijziging in het financieringsstelsel, voor rekening van het wachtgeldfonds zouden zijn gekomen. Een vraag van de leden van de CDA-fractie op dat punt beantwoordt de regering in de memorie van antwoord dan ook bevestigend. Tegen de achtergrond van deze informatie is het voor de leden van de CDA-fractie niet duidelijk waarom de introductie van de vrijstellingsbevoegdheid noodzakelijkerwijs moet samengaan met een wijziging van het financieringsregiem. De geraamde meerkosten ad 1 miljoen gulden komen ook zonder de wijziging van het regiem ten laste van de wachtgeldfondsen. Van een te verwachten besparing aan administratieve rompslomp zal dus ook geen sprake zijn, mede omdat de fondsbelasting volgende de informatie van de Bedrijfsvereniging voor het agrarisch bedrijf (BVAB) volledig automatisch plaats vindt. Dit alles maakt te meer klemmend het effect dat de wijziging van het financieringsstelsel heeft voor bijvoorbeeld het wachtgeldfonds van de agrarische sector. Als gevolg van deze veranderingen zullen uitkeringen bij langdurige perioden van onwerkbaar weer ook na de eerste 8 weken ten laste gaan komen van het wachtgeldfonds, hetgeen tot aanzienlijke verhogingen van de wachtgeldpremie zal gaan leiden. Door deze wijze van aanpak wordt dus een oplossing gecreëerd voor het korte vorstverlet in de bouwsector, maar een probleem in het leven geroepen voor de agrarische sector. Daarvan konden de leden van de CDA-fractie de redelijkheid niet inzien. Zij meenden evenwel dat enige relativering

wellicht op zijn plaats zou kunnen zijn nu de omvang van het probleem voor de BVAB mede wordt bepaald door de uitkomst van het interpretatiegeschil dat bestaat tussen de SVr en de BVAB enerzijds en de regering anderzijds over het in artikel 18 van de W.W. gehanteerde begrip «andere buitengewone omstandigheden». Passen de SVr en de BVAB de juiste interpretatie toe, dan zijn de financiële gevolgen van de wijziging ingrijpender dan in het andere geval. In verband hiermee leek het de leden van de CDA-fractie voorshands juist, alvorens een definitieve stelling te betrekken, te wachten op het resultaat van het onderzoek naar de juiste toepassing van deze bepaling. Zij gaven te kennen dat verdere behandeling van dit wetsvoorstel wat hen betreft pas kan geschieden nadat deze duidelijkheid is geboden.

Ook de leden van de PvdA-fractie waren zeer benieuwd naar de resultaten van het SVr-onderzoek bij de BVAB en hoopten hierover zo snel mogelijk geïnformeerd te worden. Deze leden hadden begrip voor de opvatting van de regering dat bedrijfstakspecifieke problemen met betrekking tot onwerkbaar weer ten laste moeten komen van het wachtgeldfonds van de betreffende sector. Toch waren deze leden van mening dat de solidariteitsgedachte in de huidige financieringssysteem met betrekking tot onwerkbaar weer, niet volledig los gelaten moet worden. De aan het woord zijnde leden vroegen zich af, of artikel 90 niet zodanig kan worden geformuleerd dat uitkeringen wegens artikel 18 slechts ten laste van het AWf kunnen worden gebracht, voorzover de periode, waarover de uitkering ex artikel 18 wordt verstrekt, de voor de bedrijfstak gebruikelijke periode van onwerkbaar weer overschrijdt.

Ten aanzien van de wijziging van de uitkeringsvoorwaarden bij werkloosheid wegens onwerkbaar weer achtten de leden van de VVD-fractie na nadere overweging het laten vervallen van de 5-uren-eis volstrekt ongewenst. Deze leden menen dat aan de bijzondere aard in het onderhavige geval reeds voldoende uiting wordt gegeven door hetgeen is gesteld in artikel 18 WW, strekkende tot het niet van toepassing verklaren van de in artikel 17 WW gestelde referte-eis. De leden van de VVD-fractie zijn ten principale van mening dat het 5-uren criterium als minimale eis ter bepaling van werkloosheid uniform gehandhaafd dient te blijven. Bovendien achtten deze leden het ongewenst de bedrijfsverenigingen de bevoegdheid te geven vrijstelling te verlenen. Al met al verzochten deze leden de regering dringend haar mening ten aanzien van het laten vervallen van de 5-uren-eis te heroverwegen en een nadere nota van wijziging in te dienen. Deze leden zouden anders het indienen van een amendement in overweging moeten nemen. Ten aanzien van de voorgenomen wijziging van de financiering van de uitkeringen bij onwerkbaar weer konden deze leden thans (mede gelet op het door de regering verstrekte financieringsoverzicht) in principe instemmen met het voorstel om de totale lasten van werkloosheid wegens onwerkbaar weer ten laste te doen komen van de desbetreffende wachtgeldfondsen. De leden van de VVD-fractie achtten het billijk elke bedrijfstak de eigen lasten te laten betalen (voorzover hiermede niet het onmogelijke van een bedrijfstak wordt gevraagd, tot welke conclusie deze leden op grond van het gegeven financieringsoverzicht niet zijn gekomen), temeer daar iedere bedrijfstak risicofondsen in kan stellen.

De leden van de fractie van D66 konden de argumentatie van de regering met betrekking tot onwerkbaar weer en de referte-eis onderschrijven. Het niet toepassen van de duurbepaling bij een ruime interpretatie van artikel 18 WW zou degene die werkloos is in geval van onwerkbaar weer in een gunstiger positie brengen dan andere WW-uitkeringsgerechtigden. Dat achtten deze leden niet juist. Zij onder-

schreven de opvatting van de regering dat het risico van inkomensverlies wegens een gering verlies van arbeidsuren òf voor rekening van de werkgever komt òf door de betrokkene zelf dient te worden gedragen. Bovendien onderschreven zij de redenering met betrekking tot artikel 1638d BW inzake de doorbetaling van loon in geval van toevallige omstandigheden (onwerkbaar weer). De leden van de fractie van D66 vernamen graag op welke termijn het onderzoek van de SVr bij de BVAB verwacht kan worden. Zij gingen er van uit dat de resultaten van bedoeld onderzoek voor de plenaire behandeling van het wetsvoorstel aanwezig zouden zijn. Naar deze leden begrepen zullen de totale lasten van werkloosheid wegens onwerkbaar weer ten laste komen van de desbetreffende wachtgeldfondsen. De interpretatie van de regering met betrekking tot het begrip onwerkbaar weer kwam deze leden overigens juist voor dan de zogenaamde «ruime interpretatie» van de BVAB. Het hanteren van twee premiegroepen door de BVAB in haar wachtgeldfonds leidt, zo constateerden de leden van de fractie van D66 tot een wachtgeldpremie van 0,3% voor de vaste werknemers en 7,8% voor de overige werknemers. Het ten laste komen van alle uitkeringen wegens onwerkbaar weer aan de laatstgenoemde groep «overige werknemers» verbaasde deze leden. Dat de bevoegdheid van het bestuur van de bedrijfsvereniging tot dergelijke extreme verschillen in premies kan leiden, riep bij deze leden twijfels op met betrekking tot het handhaven van deze bevoegdheid. Kan de regering haar mening geven over de noodzaak om deze bevoegdheid van de besturen van de bedrijfsverenigingen te handhaven? Met betrekking tot het in de memorie van antwoord gepresenteerde overzicht waarin de uitkeringsbedragen zijn opgenomen «wegens onwerkbaar weer», hadden deze leden nog een vraag. Kan de regering aangeven wat de oorzaak is van de trendbreuk in 1988 bij het wachtgeldfonds in de Bouwnijverheid?

b. Verruiming sanctietoepassing

De leden van de VVD-fractie konden volledig instemmen met de voorgestelde verruiming van de sanctietoepassing die ertoe strekt dat de tijdelijke gehele weigering van de uitkering bij aanvang van de werkloosheid ook van toepassing wordt verklaard als de werkloosheid het gevolg is van verwijtbaar gedrag.

c. Vakantiebonnen

Met betrekking tot de in de nota van wijziging voorgestelde aanpak van het gesignaleerde knelpunt inzake vakantiebonnen, misten de leden van de CDA-fractie een uiteenzetting omtrent het niet-ingrijpende karakter van deze nota van wijziging. Zeker nu de regering in haar voorstel afwijkt van het SVr-advies, zou er aanleiding kunnen zijn geweest de Raad van State ter zake te laten adviseren, zo meenden zij.

Inhoudelijk wilden de leden van de CDA-fractie nog ingaan op de problematiek van het wel dan niet hanteren van het door de SVr aanbevolen onderscheid vakantiebonnen in dienstbetrekking en niet-dienstbetrekkingsbonnen. De regering wil afwijken van de door de SVr aanbevolen systematiek. Nu konden de leden van de CDA-fractie zich voorstellen dat de onderscheiding van vakantiebonnen in dienstbetrekking en van niet-dienstbetrekkingsbonnen te verdedigen is. Het gesignaleerde voordeel van dit onderscheid is dat bonnen die verstrekt zijn door een bedrijfsvereniging terwijl de dienstbetrekking voortduurt dezelfde behandeling ondergaan bij verzilvering tijdens uitkering als tijdens dienstbetrekking door de werkgever verstrekte bonnen. De SVr heeft hierop dan ook uitdrukkelijk gewezen. Desondanks kiest de regering voor een andere benadering. De leden van de CDA-fractie

vonden de argumenten daarvoor nog niet overtuigend en wilden een nadere toelichting waarom het principe van rechtsgelijkheid dat het SVr-advies op dit punt bepleit, niet wordt overgenomen.

Ten aanzien van de bij nota van wijziging voorgestelde wijzigingen hadden de leden van de VVD-fractie behoefte tot het maken van de volgende opmerkingen. De voorstellen ten aanzien van de vakantiebonnenproblematiek konden voor het merendeel de instemming van deze leden verkrijgen. Ook deze leden zijn van mening dat voor wat betreft de verzilvering van vakantiebonnen die tijdens de uitkering zijn verstrekt, nihilstelling van de uitkering over dagen waarin de bonnen verzilverd zijn, de voorkeur verdient. Evenzo deelden de leden van de VVD-fractie het regeringsstandpunt inzake het niet volgen van het SVr-advies als het gaat om de door de SVr voorgestelde wijziging van artikel 43 WW. Ten aanzien van het onderscheid tussen de dienstbetrekkingsbonnen en de niet-dienstbetrekkingsbonnen hadden de leden vooralsnog wat meer moeite met het afwijken van het SVr-advies. De SVr stelt dat het voor het al dan niet uitsluiten van het recht op uitkering bij verzilvering relevant is of de vakantiebon verstrekt is in een periode waarover een dienstbetrekking zich uitstrekte, zoals tijdens een ZW-uitkering of tijdens vorstwerkloosheid. De regering stelt daarentegen dat het niet wenselijk is het recht op uitkering op te schorten bij vorstwerkloosheid en andere vormen van werkloosheid waarbij de dienstbetrekking voortduurt, gelet op de bron van waaruit de vakantiebon is verstrekt. De leden van de VVD-fractie zagen zulks gaarne nader onderbouwd, daar zij de motivering voor de eerder omschreven keuze van de regering te summier en abstract van aard vonden. Deze leden verzochten de regering dan ook uitgebreid uiteen te zetten wat de volledige argumentatie van de SVr te dien aanzien was en op welke gronden (uitgebreid gemotiveerd) de regering heeft gemeend hiervan te moeten afwijken.

De nota van wijziging betrof met name de zogenaamde vakantiebonnen. De leden van de D66-fractie hadden hierover nog enkele vragen. Allereerst was het hen niet geheel duidelijk wat er onder «niet-dienstbetrekkingsbonnen» moet worden verstaan. Wellicht kan een voorbeeld hier enige verduidelijking geven. Een vakantiebon die is verstrekt tijdens ZW-uitkering of vorstverlet is toch een «dienstbetrekkingsbon»? Opschorting van het recht op WW-uitkering ligt dan toch in de rede?

4. Overige opmerkingen

De leden van de VVD-fractie vroegen op welk tijdstip (na ontvangst van het SVr-advies) de regering verwacht de Tweede Kamer in kennis te stellen van de mogelijke gevolgen van de recente uitspraken van de CRvB inzake de eerste werkloosheidsdag en de beschikbaarheid voor arbeid tijdens het ontvangen van een ziekengelduitkering en of de regering een wijziging van de WW al dan niet noodzakelijk acht, en zo ja, op welke gronden.

De leden van de fractie van D66 hadden reeds in het voorlopig verslag gewezen op het feit dat werklozen die ouder dan 57½ jaar zijn momenteel doorgaans hun uitkeringsrecht verliezen wanneer zij langer dan drie maanden in het buitenland verblijven. Deze beperking van de bewegingsvrijheid kwam de hier aan het woord zijnde leden nog steeds als onterecht voor. De bedoelde groep werklozen wordt formeel door de GAB's als onbemiddelbaar beschouwd. Voor hen geldt geen sollicitatieplicht en inschrijvingsplicht! Dit zo zijnde kwam het hen onjuist voor dat de regering blijft wijzen op het uitgangspunt van de WW dat men «bereid en in staat moet zijn om werk te aanvaarden». Het feit dat alle

officiële instanties betrokkenen doorgaans niet meer bemiddelen en zelfs officieel ontheffen van de genoemde verplichtingen, vormt een rechtvaardiging voor het vergroten van de bewegingsvrijheid van deze groep werklozen. De hier aan het woord zijnde leden wezen overigens nogmaals op het reeds eerder genoemde specifieke probleem met betrekking tot buitenlandse werkloze werknemers van 57½ en ouder. Betrokkenen dienen tot hun 65ste jaar in Nederland te blijven indien zij de door hen opgebouwde werkloosheidsuitkering niet willen verliezen. Een en ander leidt tot de situatie dat degenen die willen remigreren daartoe nauwelijks de gelegenheid krijgen. De hier aan het woord zijnde leden constateerden dat een arbeidsongeschikte werknemer met behoud van uitkeringsrechten naar het buitenland kan. De opvatting van de regering dat de arbeidsongeschikte, waar hij zich ook bevindt, niet in staat zou zijn om arbeid te verrichten, leek de leden van de D66-fractie niet juist. Zij wezen hierbij op de re-integratie activiteiten van de GMD óók ten behoeve van volledig arbeidsongeschikten (80-100%). Tot slot begrepen de hier aan het woord zijnde leden de precedentwerking niet geheel. Naar hun mening is er een wezenlijk verschil tussen kansarme groepen werklozen en de 57½ jarigen (en ouder) die op formeel geen enkele wijze meer aan het werk worden geholpen en daarom dan ook geen inschrijvings- en sollicitatieplicht meer hebben!

De voorzitter van de Commissie,
Doelman-Pel

De griffier van de Commissie,
Van Dijk