

Vergaderjaar 1990-1991

21 892

Wijziging van de Werkloosheidswet (Herziening arbeidsverledeneis)

Nr. 3

Het advies van de Raad van State wordt niet openbaar gemaakt op grond van het bepaalde in artikel 25a, derde lid, onder b. van de Wet op de Raad van State

MEMORIE VAN TOELICHTING

1. Algemeen

Sinds de stelselherziening bevat de Werkloosheidswet (WW, Stb. 1987, 93) de bepaling (artikel 42, tweede lid, onderdeel a) dat werknemers aanspraak kunnen maken op een verlenging van de periode waarin zij recht hebben op een uitkering. Voorwaarde is dat zij in de vijf jaren, onmiddellijk voorafgaande aan hun werkloosheid, tenminste gedurende drie jaar als werknemer in dienstbetrekking van 8 of meer uren per week hebben gestaan. De duur van die verlengde uitkering is verder afhankelijk van de leeftijd van betrokkene. De registratie van het arbeidsverleden zou onderdeel uit moeten maken van de verzekerdenadministratie. De ervaring met de inrichting van de verzekerdenadministratie (VZA) leert echter dat het huidige criterium van 8 of meer uren per week zeer moeilijk uitvoerbaar is. Dit wetsvoorstel strekt er toe te komen tot een arbeidsverledencriterium dat wel goed te registreren is.

2. Doel van het 8-urencriterium

De bedoeling van het 8-urencriterium is dat een werknemer in de vijf jaar voorafgaande aan zijn werkloosheid tenminste drie jaar regelmatig moet hebben gewerkt. De binding met het arbeidsproces uit zich daarin dat hij in die vijf jaar 156 weken gewerkt moet hebben in een dienstbetrekking van tenminste 8 uur per week. Een betrekkelijk geringe, maar regelmatige dienstbetrekking voldoet dus voor het opbouwen van een arbeidsverleden. Wie gewoon is drie maanden per jaar full-time te werken, voldoet niet aan het criterium, evenmin als een werknemer met een feitelijk lang arbeidsverleden, die in de drie jaar voorafgaande aan zijn werkloosheid (bijvoorbeeld vanwege een eerder geval van werkloosheid) niet in dienstverband gewerkt heeft. Het 8-urencriterium sluit dus personen van een verlengde uitkering uit die ofwel een kleine dienstbetrekking hebben gehad, ofwel vakantiewerker waren, of herhaaldelijk werkloos zijn.

In theorie lijkt dit een redelijk uitgangspunt, in de praktijk echter is het onuitvoerbaar gebleken.

3. De rol van de verzekerdenadministraties

Gebleken is dat de overgrote meerderheid van de werknemers die gedurende een half jaar een uitkering hebben ontvangen aan het 8-urencriterium voldoet. Op basis van een door de Federatie van Bedrijfsverenigingen (FBV) uitgevoerd onderzoek, schat de Sociale Verzekeringsraad (SVr) in zijn advies over het arbeidsverleden het aantal irreguliere arbeidsverhoudingen, waarbij niet op voorhand kan worden vastgesteld of aan het 8-urencriterium is voldaan, op zo'n 15% van het totaal aantal arbeidsverhoudingen. Gezien het karakter van deze werkzaamheden, kan verwacht worden, dat betrokkenen vaak van betrekking zullen wisselen en dat het regelmatig zal voorkomen dat zij bij meerdere werkgevers een dienstbetrekking hebben. Deze personen zullen derhalve regelmatig bij verschillende bedrijfsverenigingen staan geregistreerd. Het zal voor deze werknemers dan ook moeilijk zijn, het arbeidsverleden aan te tonen. Vandaar dat bij de stelselherziening is besloten, dat hier een belangrijke taak ligt voor de verzekerdenadministraties. Hierin zou het arbeidsverleden van dergelijke werknemers eenduidig moeten worden vastgelegd. Om een aantal redenen levert dit uitvoeringstechnische problemen op.

Het eerste probleem is gelegen in de aanlevering van gegevens omtrent het arbeidspatroon van de werknemer door de werkgever. Thans geschiedt dit met de melding bedrijfsvereniging (MBV) vooraf, of de jaaropgave achteraf. De MBV is voor het constateren van het 8-urencriterium niet bruikbaar omdat bij irreguliere arbeidsverhoudingen bij het aangaan van de arbeidsovereenkomst vaak niet duidelijk is hoeveel en wanneer precies gewerkt zal worden. Het is wel mogelijk om na afloop van het kalenderjaar op de jaaropgave het aantal weken te vermelden dat iemand aan het 8-urencriterium voldoet. Wat daar niet uit blijkt is in welke weken in het jaar gewerkt is, en in welke weken niet voldaan is aan de 8-ureneis. Het eerste gegeven is nodig om vast te stellen hoe de spreiding over het jaar is, het tweede om twee dienstbetrekkingen van minder dan 8 uur te kunnen samenstellen. Wil een werkgever het goed doen, dan dient hij van al zijn onregelmatig werkende werknemers het aantal gewerkte uren per week vast te leggen. Deze administratieve belasting wordt algemeen als te zwaar ervaren, hetgeen een eerste obstakel is bij de registratie van het 8-urencriterium.

Het tweede probleem is de verificatie van de aangeleverde gegevens. De moeilijkheden – zoals hiervoor beschreven – maken de kans dat de door de werkgever verstrekte informatie fouten bevat zeker niet denkbeeldig. Ook als de gegevens goed verstrekt worden zal, gezien het sterk wisselende karakter van de werkzaamheden, een deel van de gegevens eerst verwerkt kunnen worden als de feitelijke situatie al weer veranderd is. Veel van deze fouten kunnen dan alleen door of bij de werknemer worden gecorrigeerd, maar lang niet altijd zal deze correctie goed verlopen.

De derde belemmering voor het goed functioneren van het 8-urencriterium is gelegen in het vastleggen en vasthouden van het arbeidsverleden in de VZA's. Het arbeidsverleden moet zijn opgebouwd in de 5 jaar direct voorafgaande aan de werkloosheid. Dit betekent dat indien een werknemer in de loop van een jaar werkloos wordt, bijvoorbeeld per 1 juli, voor de vaststelling van het arbeidsverleden teruggerekend moet worden naar de datum van 1 juli vijf jaar eerder.

Bezien moet dan worden of de in dat jaar gewerkte weken voor of na 1 juli vielen en of die dus al dan niet mogen meetellen bij de vaststelling van arbeidsverleden. Omdat niet voorzien kan worden of iemand in de toekomst onregelmatig zal werken, en wanneer iemand werkloos zal worden, betekent dit dat de bedrijfsverenigingen in hun administraties voor alle werknemers moeten vastleggen in welke weken arbeidsverleden

is opgebouwd. Administratief is dit een zeer zware belasting voor de uitvoeringsorganen. Gecombineerd met de vrij grote kans op fouten bij de aanlevering van gegevens omtrent onregelmatig werkenden, is het risico van een groot, vervuild bestand aanzienlijk.

4. De tijdelijke regeling

Bovenstaande bezwaren waren de reden dat de bedrijfsverenigingen nooit tot registratie van het 8-urencriterium in zijn wettelijke vorm zijn overgegaan. Uiteindelijk is, met instemming van ondergetekende, een tijdelijke regeling voor de bepaling van het arbeidsverleden getroffen, vastgesteld in de circulaire van 21 december 1989 van de SVr. Deze regeling houdt in dat de bedrijfsverenigingen het tijdvak waarover loon is genoten registreren, alsmede de in dat tijdvak gelegen dagen waarover het loon is ontvangen: de sociale verzekerings(SV)-dagen. Deze registratie van SV-dagen vindt reeds plaats ten behoeve van de jaaropgave, welke dient ter vaststelling van het bedrag aan verschuldigde premies. Het arbeidsverleden in weken wordt vastgesteld door het aantal kalenderdagen in het tijdvak te delen door 7.

Indien het aantal SV-dagen in een jaar kleiner is dan het aantal gewerkte weken, geldt het aantal SV-dagen als het aantal weken arbeidsverleden. Als er sprake is van meer loontijdvakken in een jaar bij één werkgever, wordt een periode in aanmerking genomen van de eerste dag van het eerste tijdvak, tot en met de laatste dag van het laatste loontijdvak.

Met deze oplossing wordt de registratie van het arbeidsverleden veel eenvoudiger. Werkgevers hoeven hier niet meer het gegeven van «8 uren of meer», en evenmin extra gegevens aan de bedrijfsvereniging te leveren. De bedrijfsverenigingen kunnen aan de hand van de jaaropgave, waarin de duur van de dienstbetrekking en het aantal SV-dagen reeds gemeld moeten worden, op gemakkelijke wijze het arbeidsverleden vaststellen. Hoewel deze oplossing voordelen biedt ten opzichte van de wettelijke regeling moge het duidelijk zijn dat deze hoogstens tijdelijk kan zijn, aangezien er thans sprake is van een contralegem uitvoering van de wet. Omdat de oplossing een versoepeling van de arbeidsverledeneis inhoudt en dus in het voordeel van betrokkenen is, zal hier niet over worden geklaagd, maar uit juridisch oogpunt bezien is deze handelwijze niet juist. Daarnaast kent deze regeling de kenmerken van een ad hoc-oplossing, zoals een tamelijk willekeurige berekeningswijze, en het feit dat ook niet gewerkte perioden kunnen meetellen. Een goede wettelijke regeling is dan ook gewenst. Alvorens deze te bespreken wil ik eerst ingaan op de advisering door de SVr terzake.

5. Het SVr-advies

Op 31 mei 1990 heeft de SVr zijn advies vastgesteld met betrekking tot de registratie en vaststelling van het arbeidsverleden. De SVr heeft in dit advies een groot aantal alternatieven besproken, waarvan een drietal aandacht behoeven, omdat deze in de uiteindelijke afweging van de SVr zijn betrokken.

a. Dienstbetrekking per week

De oplossing die de SVr voorstaat is een criterium waarbij de werknemer in de periode van vijf jaar onmiddellijk voorafgaande aan het intreden van de werkloosheid tenminste drie jaar in dienstbetrekking heeft gestaan. Deze variant leidt volgens de Raad ten aanzien van de registratie van het arbeidsverleden tot minder problemen dan thans bij de toepassing van het huidige criterium het geval zou zijn. Deze oplossing sluit aan bij het uitgangspunt dat het bestaan van een dienst-

betrekking in beginsel doorslaggevend is voor het opbouwen van het arbeidsverleden. Hiermee wordt echter afgeweken van het uitgangspunt dat er sprake moet zijn van een dienstbetrekking van enige omvang. Deze oplossing betekent dat ook perioden van onbetaald verlof van de werknemer meetellen voor het arbeidsverleden, aangezien deze perioden eveneens als dienstbetrekking worden beschouwd. Bovendien zijn er geen verschillen meer tussen werknemers die meer en werknemers die minder dan 8 uren per week hebben gewerkt. Hierdoor zal het aantal personen dat in aanmerking komt voor een verlengde uitkering toenemen, hetgeen verhoogde uitkeringslasten met zich brengt. Door de Raad is een grove schatting gemaakt van de toename van de uitkeringskosten. De SVr raamt deze toename op f 6 mln. per jaar ten opzichte van de situatie waarin het 8-urencriterium zou worden toegepast (0.15% van de totale WW-lasten). Daartegenover staat een vermindering van de administratiekosten voor de bedrijfsverenigingen en de werkgevers.

b. Betaalde dagen per salarisperiode

Een tweede mogelijke oplossing, waar de SVr overigens niet voor kiest, maar die de voorkeur heeft van de FBV, is «betaalde dagen per salarisperiode». De bedrijfsvereniging beziet dan of de werknemer in die periode aan een gemiddelde van één gewerkte dag per week voldoet. Dit criterium is voor werkgevers het meest eenvoudig te registreren, zo blijkt uit het hiervoor reeds aangehaalde onderzoek, en sluit (volgens de FBV) ook goed aan bij de bestaande uitkeringsadministraties. Afgeweken wordt van de meting per week – de salarisperiode wordt de grondslag voor de vaststelling van het arbeidsverleden – anderzijds wordt geen eis gesteld aan het aantal uren in dienstbetrekking: een uur werken is een betaalde dag. Doordat er met loondagen wordt gewerkt, worden geen perioden in dienstbetrekking meer meegenomen waarin niet wordt gewerkt. In een later stadium zou het zelfs mogelijk zijn dat de bedrijfsverenigingen om hun verzekerdenadministraties vastleggen in welke perioden aan dit criterium wordt voldaan.

c. Systematiek Raadscirculaire

De derde optie is om de praktische oplossing die thans in de praktijk wordt gevolgd in de wet vast te leggen. Het belangrijkste voordeel hiervan is dat men gewoon kan doorgaan met de bestaande praktijk.

6. Afweging alternatieven

Bij de stelselherziening is een beleidsmatige keuze gemaakt om een relatie te leggen tussen de tijd die een werknemer in dienstbetrekking heeft gestaan, en het recht op een verlengde uitkering. Uit de problemen met de feitelijke uitvoering van het 8-urencriterium blijkt echter, dat men niet te lichtvaardig voor een systeem moet kiezen, waarbij het arbeidsverleden «perfect» wordt geregistreerd. Met name de gelijkmatige verdeling van het arbeidsverleden over het jaar blijkt administratief, zowel bij werkgevers als bij uitvoeringsorganen, zeer grote problemen op te leveren. Bij het kiezen van een oplossing zal aan dit element aanzienlijk meer gewicht moeten worden gegeven, dan in het verleden is gebeurd. Bij de keuze van een alternatief spelen de volgende factoren een rol:

- de administratieve belasting voor werkgevers;
- de administratieve belasting voor de uitvoeringsorganen;
- het risico van misbruik en oneigenlijk gebruik;
- de financiële consequenties;
- het risico van discriminatie van deeltijdwerkers.

Bij de hiervoor weergegeven alternatieven hoeft in geen van de

gevallen voor discriminatie te worden gevreesd. Ook geringe dienstbetrekkingen kunnen tot een recht op verlengde uitkering leiden. Het zijn dus de overige criteria die doorslaggevend zullen moeten zijn voor de keuze van een bepaald systeem.

a. Het probleem bij het door de SVr voorgestane dienstbetrekkingensysteem is dat weliswaar het aanmelden van dienstbetrekking door middel van de MBV goed verloopt, maar dat de registratie van het beëindigen van de dienstbetrekking, die idealiter op eenzelfde wijze zou moeten geschieden, veel minder goed functioneert. De inzending van de betrokken gegevens vertoont nogal wat lacunes, en het is derhalve vaak niet duidelijk of een dienstbetrekking beëindigd is. Met name oproepkrachten werken vaak lange tijd niet, maar kunnen wel een vorm van dienstbetrekking hebben. Het gevaar bestaat derhalve dat in de VZA's een aanzienlijk aantal dienstbetrekkingen vermeld zal staan, die ofwel niet meer bestaan, ofwel voor langere tijd onderbroken zijn. Correctie hiervan is niet mogelijk zonder terugkoppeling naar de werkgever, hetgeen weer extra werkzaamheden met zich brengt.

Een ernstiger bezwaar is dat de regeling ruimte laat tot oneigenlijk gebruik. Met een nuluren contract kan men op eenvoudige wijze een arbeidsverleden opbouwen. Dit zou een extra toename van uitkeringslasten kunnen betekenen bovenop de geschatte f 6 mln. bij goed gebruik. Bovendien zou de bedoeling van de regeling hierdoor geheel ondergraven kunnen worden. Om deze problemen te ondervangen is bij de SVr nog de mogelijkheid geopperd om (analoog aan art. 6, tweede lid, Ziektewet ZW, Stb. 1987, 88 en Wet op de arbeidsongeschiktheidsverzekering WAO, Stb. 1987, 89) een regeling te treffen waarbij voor de vaststelling van het begrip dienstbetrekking de nadere eis wordt gesteld dat er arbeid moet zijn verricht, dan wel een uitkering van tenminste de helft van het normale loon van de werkgever is genoten.

De SVr kiest niet voor toevoeging van een dergelijke bepaling, omdat dit voor werkgevers extra administratieproblemen zou geven. De FBV heeft intussen laten weten dat deze regeling ook voor de bedrijfsverenigingen moeilijk uitvoerbaar zijn. Al met al lijkt het systeem van registratie van dienstbetrekkingen niet te voldoen aan de eisen die daaraan gesteld mogen worden. De risico's van bestandsvervuiling en oneigenlijk gebruik zijn te groot, hetgeen niet zonder aanzienlijke administratieve inspanning gecorrigeerd kan worden.

b. Ook de door de FBV voorgestane oplossing is niet ideaal. Weliswaar zijn de werkgevers reeds verplicht het aantal loondagen door te geven, maar het bezwaar blijft bestaan dat vastgelegd zal moeten worden in welke periodes van het jaar aan het criterium is voldaan, en voorts dat deze gegevens over 5 jaar of langer zullen moeten worden bewaard. Dit zal tot opslagproblemen in de VZA's kunnen leiden. Het FBV-voorstel zou een geschikte methode kunnen zijn indien strak aan de wekenis zou worden vastgehouden. Gezien echter de bewerkelijkheid van een en ander – met name de administratieve belasting voor de uitvoeringsorganen zelf – moet ook deze optie verworpen worden.

c. De thans gevolgde praktische oplossing heeft het voordeel dat zij door werkgevers gemakkelijk uitvoerbaar is. Het aantal SV-dagen per jaar dient reeds te worden opgegeven, en er wordt (in de meeste gevallen) een reëel arbeidsverleden vastgelegd, waarbij in ieder geval sprake is van arbeid en loon. Een nadeel is dat het terugrekenen naar het aantal gewerkte weken tot gevolg heeft dat niet alle werknemers in vergelijkbare gevallen op eenzelfde wijze arbeidsverleden opbouwen. De werknemer die een aaneengesloten periode werkt in een jaar, bouwt een ander arbeidsverleden op dan degene die meerdere perioden werkt, al is het aantal arbeidsdagen gelijk. Men kan een heel jaar arbeidsverleden opbouwen door aan het begin en het eind van het jaar voor korte tijd bij dezelfde werkgever te werken, hetgeen een lange dienstbetrekking

oplevert. De regeling is derhalve tamelijk misbruikgevoelig. Het systeem van terugrekenen houdt in dat niet meer reëel in alle weken gewerkt moet zijn. Het wekcriterium is daarmee puur fictief geworden, en men kan zich afvragen wat de toegevoegde waarde is van de berekening van het aantal gewerkte weken aan het eind van het jaar voor een structurele oplossing.

7. Loondagen per kalenderjaar

Uit het bovenstaande moge blijken dat de registratie van het arbeidsverleden problemen blijft geven, zolang voor de uitvoering ervan andere gegevens van de werkgever naar de bedrijfsvereniging moeten worden gezonden dan in de bestaande gegevensstromen past. Voorts dient men er van uit te kunnen gaan dat in het merendeel van de gevallen de gegevens juist zijn, omdat anders het gevaar van bestandsvervuiling en bewerkelijke correctieprocedures te groot wordt. Om te voorkomen dat men voor de vaststelling van het recht op een verlengde uitkering moet nagaan of de werknemer in het vijfde jaar voor zijn werkloosheid voor of na zijn ontslagdatum arbeidsverleden heeft opgebouwd, dient een oplossing gevonden te worden voor het probleem dat de 5-jaarsperiode van de 3 uit 5-eis op een willekeurige dag in het jaar begint.

Rekening houdend met deze knelpunten stel ik daarom voor over te gaan tot registratie van het arbeidsverleden in de vorm van «SV-dagen per kalenderjaar». Om aan te sluiten bij de normering van het 8-urencriterium stel ik voor een aantal van 52 SV-dagen te nemen. Voor werkgevers geeft dit systeem geen extra werkbelasting. Voordelen van het criterium van een minimum aantal SV-dagen per jaar zijn voorts de simpele registratie, een gemakkelijke vaststelling van het recht op uitkering, en het feit dat er zekerheid is dat er arbeidsverleden wordt opgebouwd over perioden dat er ook premie is afgedragen. Dit maakt het systeem ook financieel aantrekkelijker dan het door de SVr voorgestelde systeem. Bovendien kan het op korte termijn worden ingevoerd.

Uitgaan van het kalenderjaar heeft als belangrijkste voordeel dat direct aan het einde van het jaar kan worden vastgesteld of iemand in dat jaar arbeidsverleden heeft opgebouwd. In principe hoeft de bedrijfsvereniging alleen voor langere tijd te registreren of iemand aan het criterium voldaan heeft, en zo niet, op hoeveel dagen dan wel gewerkt werd. Mocht betrokkene dan later werkloos worden, dan kan nog altijd worden nagegaan, of hij bij andere uitvoeringsorganen geregistreerd arbeidsverleden heeft opgebouwd.

Als bezwaar tegen dit systeem zou men kunnen aanvoeren dat de registratie van het arbeidsverleden grover wordt. De spreiding over het jaar, waaruit van een regelmatige band met het arbeidsproces moet blijken, gaat verloren. Hiertegen kan worden aangevoerd dat er in principe weinig verschil bestaat tussen de persoon die met korte perioden full-time werk zijn brood verdient en iemand die dit wekelijks met een deeltijd dienstbetrekking doet. Beiden zijn werknemer en voor beiden wordt premie afgedragen.

Een tweede bezwaar zou kunnen zijn, dat dit systeem – in vergelijking met het oude, nooit ingevoerde systeem – meer personen toelaat tot de verlengde uitkering. Ook met een enkel uur werken per dag, als dit maar 52 dagen gebeurt, wordt arbeidsverleden opgebouwd. (Dit is overigens ook in de andere alternatieven het geval). Hiertegen valt niet veel te doen. Zou men het criterium zwaarder stellen, bijvoorbeeld in de vorm van langere gewerkte perioden of een bepaald minimumloon, dan zal een groep part-timers niet langer aan het criterium kunnen voldoen. Aangezien het hierbij veelal om vrouwen zal gaan houdt dit het risico in van indirecte discriminatie van vrouwen. Verlichting van de arbeidsverle-

deneis is in die zin hoe dan ook noodzakelijk. Overigens wordt deze enigszins gecompenseerd doordat uitgegaan wordt van kalenderjaren:

52 dagen werken in drie kalenderjaren van de vijf kalenderjaren voorafgaand aan het jaar waarin de werkloosheid is ingetreden, is een langere referte-periode dan de huidige.

Voorts zij opgemerkt dat zich enkele gevallen kunnen voordoen waarin een werknemer een dusdanig onregelmatig arbeidspatroon heeft, dat hij door de grenswerking van de kalenderjaren niet aan het criterium voldoet, terwijl iemand met over vijf jaren evenveel gewerkte dagen wel voldoet. Gezien de voordelen die het nieuwe systeem biedt, ben ik van mening dat dit als onvermijdelijk geaccepteerd moet worden. Het zoeken van oplossingen voor zich sporadisch voorkomende gevallen kan alleen tot verdere complicaties leiden, die het doel van dit wetsvoorstel – meer eenvoud, begrijpelijkheid en betere uitvoerbaarheid – zouden ondergraven. De vereisten om in aanmerking te komen voor een verlengde uitkering zijn in het nieuwe systeem lichter, de begrenzing daarvan is echter scherper. Tot slot wil ik er op wijzen dat de voorgestelde regeling alleen geldt voor gevallen waarin de werkloosheid is ingetreden na de inwerkingtreding van deze wet valt. Voor oude gevallen blijft de SVr-circulaire gelden.

8. Financiële effecten

Ten opzichte van de huidige situatie zal het onderhavige wetsvoorstel naar verwachting niet of nauwelijks financiële gevolgen hebben. Bij de uitkeringen is sprake van twee tegengestelde effecten. Enerzijds zal de vervanging van het 8-urencriterium door het criterium van 52 SV-dagen per kalenderjaar kunnen leiden tot een geringe toename van het aantal personen dat in aanmerking komt voor een verlengde uitkering. Door de SVr zijn de kosten van het loslaten van het 8-urencriterium globaal op 6 mln. gulden per jaar geraamd (0,15% van de totale WW-lasten van f 4 mld.).

Anderzijds zal de in aanmerking te nemen periode voor het arbeidsverleden toenemen van 5 jaar naar gemiddeld 5,5 jaar. Het aantal personen dat na een halfjaar uitkering niet aan de arbeidsverledeneis voldoet zal hierdoor enigszins toenemen, met als gevolg dat het bedrag aan uitkeringen in lichte mate zal dalen. Deze daling wordt met name veroorzaakt doordat een deel van de populatie die niet aan de arbeidsverledeneis voldoet, vanwege de middelentoets niet in aanmerking komt voor een Rww-uitkering, terwijl de rest van de populatie een Rww-uitkering ontvangt die gemiddeld lager is dan de WW-uitkering. Grosso modo zullen beide effecten tegen elkaar opwegen zodat de maatregel per saldo geen gevolgen heeft voor het niveau van de uitkeringslasten in de sociale zekerheid.

De registratie van het aantal SV-dagen per kalenderjaar is voor de bedrijfsverenigingen eenvoudiger dan de registratie van het aantal weken waarin minimaal 8 uren is gewerkt. Bovendien kan door de wijziging in de registratie het recht op een verlengde uitkering sneller worden vastgesteld. Ten opzichte van de situatie die in de huidige regelgeving werd beoogd zou de maatregel dan ook hebben geleid tot een lichte besparing op de uitvoeringskosten. Ten opzichte van de huidige uitvoeringspraktijk verandert er echter weinig, omdat de bedrijfsverenigingen hun administraties reeds in belangrijke mate hebben ingericht conform de in het wetsvoorstel opgenomen verplichtingen. Er mag dan ook worden aangenomen dat er niet of nauwelijks mutaties optreden in het bedrag aan uitvoeringskosten.

9. Gevolgen voor de vrouw

Zoals hiervoor al werd gesteld betekent de versoepeling van de arbeidsverledeneis voor toelating tot de verlengde uitkering dat alle vormen van reële dienstbetrekking meetellen bij de opbouw van het arbeidsverleden. Dit betekent dat niet meer vrouwen dan mannen voor- of nadeel van deze regeling hebben.

10. Deregulering

Dit wetsvoorstel beoogt een oplossing te bieden voor een aantal uitvoeringsproblemen bij de registratie van het arbeidsverleden. Zowel de wetgeving als de uitvoering daarvan zullen bij de invoering van dit wetsvoorstel eenvoudiger worden.

ARTIKELGEWIJS

ARTIKEL I

Onderdeel A

De verzekerdenadministraties spelen bij de registratie van het arbeidsverleden een grote rol, maar deze is niet doorslaggevend. Evenals bij de oude regeling is het – blijkens de formulering van artikel 42, tweede lid – in principe de werknemer die zijn arbeidsverleden moet aantonen. Het is niet mogelijk om met behulp van de verzekerdenadministraties in alle gevallen vast te stellen of iemand recht heeft op een verlengde uitkering. Zo worden ambtelijk arbeidsverleden en verzorgingsforfait niet geregistreerd door de bedrijfsverenigingen, terwijl voorts natuurlijk niet uitgesloten kan worden dat de administraties fouten bevatten. In de praktijk betekent dit dat indien van een bepaalde werknemer in de administratie geen gegevens bekend zijn, hij toch de mogelijkheid heeft alsnog een arbeidsverleden aan te tonen.

Onderdeel B

Nu voor het reële arbeidsverleden wordt overgegaan naar kalenderjaren, dient dit ook voor het fictieve arbeidsverleden te geschieden. Dit betekent dat het jaar waarin betrokkenen 18 jaar oud wordt in zijn geheel mee kan tellen voor het arbeidsverleden.

Onderdeel C

Nu in artikel 42, tweede lid, ander a, niet langer wordt uitgegaan van gewerkte weken in een bepaalde periode, kan men ook hier niet meer werken met de formule «perioden waarin» een persoon een in artikel 42, vierde lid, omschreven uitkering ontvangt. Ook hier zal uitgegaan moeten worden van dagen waarover betrokkene een uitkering als hier bedoeld ontvangt.

Onderdeel D

Perioden van arbeidsongeschiktheid, en perioden dat men de zorg had voor opgroeiende kinderen (het verzorgingsforfait) tellen mee voor het arbeidsverleden. Ook hier maken de wijzigingen in het tweede lid het noodzakelijk wijzigingen te brengen in de definiëring van de perioden waarmee gerekend moet worden. Omdat het niet reëel is hier uit te gaan van dagen, is er voor gekozen de kalenderjaren waarin een persoon de

zorg heeft voor een kind als criterium te nemen aan de hand waarvan wordt gezien of arbeidsverleden wordt opgebouwd. Heeft iemand in een bepaald kalenderjaar de zorg gehad voor een kind jonger dan zes jaar, dan telt dit jaar geheel mee als een jaar arbeidsverleden. Was het kind tenminste 6, maar jonger dan 12 jaar, dan telt dit kalenderjaar voor de helft mee. Om één heel jaar arbeidsverleden op te bouwen, moet men dus twee jaar de zorg van een kind tussen de 6 en de 12 jaar gehad hebben. Dit lid gaat uit van één kind. Het is dus niet mogelijk om met twee kinderen in die leeftijdsklasse in één jaar arbeidsverleden op te bouwen.

Onderdeel e

Een verzorgend persoon bouwt geen arbeidsverleden op indien hij een werkloosheidsuitkering ontvangt of in het buitenland verblijft. Nu overgegaan wordt naar kalenderjaren is het noodzakelijk hieraan een zekere begrenzing te geven. Indien iemand in een bepaald jaar langer dan een half jaar werkloosheidsuitkering ontvangt, wordt dat kalenderjaar niet meegeteld voor het arbeidsverleden. Wat betreft de verzorging in het buitenland geldt niet, zoals in de oude regeling, dat geen enkele periode van verzorging in het buitenland – behoudens vakanties – mag meetellen. Alleen als de verzorging vrijwel uitsluitend (meer dan 90% van het jaar) in het buitenland plaatsvindt tellen de perioden niet mee.

Onderdeel F

Artikel 42, negende lid

Personen, werkzaam in dienst van de overheid, ter zake van wie door het Rijk pensioen is verzekerd, zijn op grond van artikel 7 van de WW vooralsnog niet verzekerd ingevolge die wet. Het is niettemin wenselijk, dat diensttijd bij de overheid meetelt voor het arbeidsverleden voor de WW. Aangezien echter het loonbegrip in de WW is gebaseerd op de Coördinatiewet Sociale Verzekering en deze laatste wet, voor wat het begrip dienstbetrekking betreft weer aansluit op de WW, is zonder nadere voorziening het salaris van deze personen geen loon voor de toepassing van dit artikel. In verband daarmee is in het negende lid de fictie opgenomen, dat overheidspersoneel uitsluitend voor de toepassing van de arbeidsverledeneis worden geacht als werknemer in dienstbetrekking in de zin van de WW te staan. Dit heeft tot resultaat, dat hun beloning op de zelfde wijze als loon wordt aangemerkt als het loon van de voor de WW verzekerde werknemers.

Sinds de Wet premieheffing over uitkeringen (Stb. 1987, 639) worden ook uitkeringen op grond van de werknemersverzekeringen als loon in de zin van de coördinatiewet beschouwd. Het spreekt voor zich dat WW-uitkeringen op grond van de verplichte verzekering hier moeten worden uitgezonderd. Anders zou zich immers de situatie voordoen, dat tijdens het ontvangen van een WW-uitkering weer rechten worden opgebouwd voor een eventuele volgende WW-uitkering. Bovendien dienen uitkeringen op grond van de WAO te worden uitgezonderd, indien deze zijn gebaseerd op gedeeltelijke arbeidsongeschiktheid. Immers indien deze betrokkenen een gedeeltelijke WW-uitkering en een gedeeltelijke WAO-uitkering ontvangen zouden zij, als deze beperking niet was aangebracht toch op basis van hun WAO-uitkering arbeidsverleden kunnen opbouwen.

Artikel 42, tiende lid

Nu het criterium om in aanmerking te komen voor een verlengde uitkering aanmerkelijk wordt verlicht, bestaat er geen behoefte meer aan een speciale regeling voor seizoenwerknemers. De bepaling terzake is derhalve vervallen. Wel blijft er behoefte bestaan aan een bepaling, waarmee in uitzonderingsgevallen dagen, waarover geen loon werd ontvangen, als gewerkte dagen kunnen worden aangewezen.

Wat betreft het verzorgingsforfait bevatte het oude negende lid drie bepalingen die het mogelijk maakten bij algemene maatregel van bestuur nadere regels te treffen. Deze zijn nu gecombineerd tot één bepaling, die wegens de verruiming van de ook voor het verzorgingsforfait geldende criteria aanmerkelijk kon worden vereenvoudigd.

ARTIKEL II

De in deze wet gegeven regeling geldt voor alle nieuwe gevallen van werkloosheid na de datum van inwerkingtreding. Dit betekent dat voor deze gevallen ook vóór 1 januari 1991 aan de hand van loondagen bezien moet worden of een persoon arbeidsverleden heeft opgebouwd. Lopende of onderbroken uitkeringen vallen onder de oude regeling, zoals die vorm heeft gekregen in de circulaire van de Sociale Verzekeringsraad van 21 december 1989, no. 949.

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

