

Vergaderjaar 1990-1991

21 892

Wijziging van de Werkloosheidswet (Herziening arbeidsverledeneis)

Nr. 5

VERSLAG

Vastgesteld 7 december 1990

In de vaste Commissie voor sociale zaken en werkgelegenheid¹, belast met het voorbereidend onderzoek, zijn enkele vragen gesteld en opmerkingen gemaakt. Indien de regering deze tijdig zal hebben beantwoord, acht de vaste Commissie de openbare beraadslaging genoegzaam voorbereid.

1. Inleiding

De leden van de fracties van C.D.A., P.v.d.A., V.V.D., D66, S.G.P. en G.P.V. hadden met belangstelling kennisgenomen van het wetsvoorstel. Zij hadden er allen behoefte aan enkele vragen te stellen.

2. Het 8-urencriterium in de praktijk; de tijdelijke regeling

De leden van de fractie van D66 hadden met verbazing kennisgenomen van de momenteel gehanteerde noodoplossing betreffende de registratie van het arbeidsverleden door de bedrijfsverenigingen. Zij begrepen dat deze gangbare uitvoeringspraktijk niet conform de wet is en vernamen bovendien dat de Staatssecretaris van Sociale Zaken en werkgelegenheid aan deze «tijdelijke regeling» middels een circulaire haar goedkeuring heeft gehecht. Daarnaast vernamen deze leden dat voor oude gevallen deze circulaire gewoon blijft gelden. De leden van de fractie van D66 constateerden dat deze tijdelijke oplossing weliswaar een versoepeling van de arbeidsverledeneis inhoudt, maar stelden de meer principiële juridische vraag of de regering van mening is dat de circulaire van 21 december 1989 een beleidsregel is die afwijkt van de wet en dus een contra-legem uitvoering sanctioneert. Daarnaast vroegen deze leden zich af of de Centrale Raad van Beroep de uitvoeringsorganen aan deze voor de burger gunstige beleidsregels zal houden.

De leden van de G.P.V.-fractie onderschreven met de regering de wenselijkheid de administratieve belasting van werkgevers en uitvoeringsinstanties niet zwaarder te maken dan strikt noodzakelijk is. Zij waren ook tot de overtuiging gekomen dat de arbeidsverledeneis die bij de stelselherziening was ingevoerd in de praktijk onwerkbaar was. Maar

¹ Samenstelling:

Leden: Spieker (PvdA), Moor (PvdA), Gerritse (CDA), Buurmeijer (PvdA) onder-voorzitter, Van Houwelingen (CDA), Schutte (GPV), Groendam (D66), Wolters (CDA), Rempt-Halmmans de Jongh (VVD), Van Nieuwenhoven (PvdA), Linschoten (VVD), Kamp (VVD), Leijne (PvdA), Brouwer (Groen Links), Janmaat (Centrumdemocraten), Doelman Pel (CDA) voorzitter, G. H. Terpstra (CDA), De Leeuw (CDA), Biesheuvel (CDA), Vliegthart (PvdA), Beijlen-Geerts (PvdA), Schimmel (D66), Huibers (CDA), Middel (PvdA).
Plv. leden: Van Gelder (PvdA), Kalsbeek-Jasperse (PvdA), Soutendijk-van Appeldoorn (CDA), Quint-Maagdenberg (PvdA), Reitsma (CDA), Van der Vlies (SGP), Versnel-Schmitz (D66), Paulis (CDA), Franssen (VVD), Melkert (PvdA), Dijkstal (VVD), De Korte (VVD), Schoots (PvdA), Rosenmöller (Groen Links), Willems (Groen Links), G. de Jong (CDA), Tuinstra (CDA), Bijleveld-Schouten (CDA), De Kok (CDA), Van Zijl (PvdA), Leerling (RPF), Kohnstamm (D66), Vreugdenhil (CDA), Witteveen-Hevinga (PvdA).

zij hadden zich erover verbaasd dat op geen enkele wijze aandacht was geschonken aan de mogelijkheid om ook de verzekerden zelf verantwoordelijk te laten zijn voor de registratie van hun arbeidsverleden. De verlengde WW-uitkering (na een half jaar) is een recht, en het zou toch zo moeten zijn dat verzekerden zelf ook enige activiteit moeten ontplooiën om hun recht te effectueren. Is het niet mogelijk dat de werkgevers aan de werknemers een opgave verstrekken van het aantal gewerkte uren per week? De uitkeringsinstanties zouden die gegevens dan kunnen opvragen bij die werknemers die het recht op een verlengde uitkering doen gelden.

3. De alternatieven

De leden van de C.D.A.-fractie constateerden dat de Federatie van Bedrijfsverenigingen de voorkeur geeft aan een registratie van betaalde dagen per salarisperiode. Het voordeel van deze methode zit vooral in het feit dat dit criterium voor werkgevers het meest eenvoudig is te registreren en goed aansluit bij de bestaande uitkeringsadministraties. Tegen deze achtergrond is het voor de leden van de C.D.A.-fractie onbegrijpelijk dat dit alternatief volgens de regering «gezien de bewerkelijkheid van een en ander, met name de administratieve belasting voor de uitvoeringsorganen zelf» moet worden verworpen. Ook is niet duidelijk dat tegen dit alternatief het bezwaar blijft bestaan «dat vastgelegd zal moeten worden in welke perioden van het jaar aan het criterium is voldaan», nu van dit alternatief wordt aangegeven dat «het zelfs mogelijk zal zijn dat de bedrijfsverzekeringen..... vastleggen in welke perioden aan dit criterium wordt voldaan. Deze leden ontvingen graag een nadere toelichting op de afwijzing van dit alternatief. Ook zagen zij graag een financiële analyse met betrekking tot dit alternatief. Tenslotte vroegen zij de regering met betrekking tot dit alternatief of hiermee niet het dichtst wordt gebleven bij de oorspronkelijke bedoeling van het 3 uit 5 criterium van de wet, te weten recht op de vervolgutkering in geval van een zeker regelmatig arbeidspatroon in het verleden direct voorafgaand aan de werkloosheid. Opslagproblemen zagen deze leden, gelet op de moderne opslagtechnieken, niet als een zwaarwegend tegenargument.

De leden van de fractie van D66 wilden uitgebreid aandacht vragen voor de door de Sociale Verzekeringsraad voorgestane oplossing van de administratieve problemen met het 8-urencriterium. Dit alternatief van de SVr kent naar hun mening niet de nadelen die kleven aan de door de regering voorgestelde oplossing. Zo vroegen deze leden zich af of de nu door de regering voorgestelde «52-dagen-regeling» niet zou leiden tot een indirecte discriminatie van deeltijders ten opzichte van voltijders bij het verkrijgen van de verlengde WW-uitkering.

De regering meent in de memorie van toelichting dat hier niet voor hoeft te worden gevreesd. De leden van de D66-fractie meenden dat toepassing van de «52-dagen-regeling» voor werknemers met bijvoorbeeld oproep- danwel nul-uren-contracten weleens vaker tot het niet ontstaan van een recht op verlengde uitkering zou kunnen leiden dan voor werknemers met een regulier arbeidspatroon. De door de SVr voorgestane oplossing bergt dit probleem niet in zich. Die oplossing betreft het hanteren van een criterium dat toch zeer goed voldoet aan het doel van het wetsvoorstel om te komen tot eenvoud, begrijpelijkheid en betere uitvoerbaarheid? Bovendien maakt dit voorstel geen onderscheid meer tussen werknemers die méér en werknemers die minder dan 8 uren per week hebben gewerkt. Het bezwaar van de regering dat het hanteren van de door de SVr voorgestane oplossing ruimte laat voor oneigenlijk gebruik konden deze leden niet goed plaatsen. In het door de regering voorgestelde alternatief kan immers de werknemer die

gedurende 52 dagen slechts één uur per dag feitelijk arbeid verricht óók het vereiste arbeidsverleden opbouwen! Deze leden vroegen zich af of een nul-uren-contractant het recht op een verlengde WW-uitkering zou moeten worden geweigerd louter en alleen omdat hij/zij niet door de werkgever is opgeroepen om feitelijk arbeid te verrichten. Licht de verantwoordelijkheid voor het al dan niet oproepen dan niet eerder bij de werkgever? Had de werkgever dan niet hetzij het dienstverband moeten opzeggen hetzij de werknemer een aantrekkelijker dienstverband moeten aanbieden? Het door de SVr voorgestelde criterium voor het arbeidsverleden betekent een aanmerkelijke administratieve verlichting voor de werkgevers en de uitvoeringsinstanties. Werkgevers hoeven nog slechts bij te houden of de werknemer in dienstbetrekking heeft gestaan terwijl bovendien het bestaan van een dienstbetrekking in beginsel doorslaggevend wordt voor het opbouwen van een arbeidsverleden conform de bedoeling van de wetgever. Wanneer zowel bij indiensttreding als bij uitdiensttreding de werkgever wordt verplicht een « melding bedrijfsvereniging » te versturen, zal het in de memorie van toelichting geconstateerde probleem in de verzekerdenadministraties zich niet of nauwelijks voordoen. Tot slot zal het probleem van indirecte discriminatie hier niet spelen.

De leden van de fractie van D66 hadden nog een probleem met de hantering van het aantal loondagen per kalenderjaar bij de «3-uit-5-eis». Zowel de FBV als de SVr zijn uitgegaan van de voorwaarde dat een nieuw criterium in ieder geval niet mag leiden tot achteruitgang in de rechten van de toekomstige uitkeringsgerechtigden. De regering gaat bij het hanteren van de 52 dagen werken in drie kalenderjaren uit van een langere referentieperiode dan de huidige. De SVr-oplossing is ook op dit punt zodoende eenvoudiger, begrijpelijker en uitvoerbaarder. Daarnaast signaleert de regering zelf dat het door haar voorgestelde systeem ook nog eens het gebrek vertoont dat werkgevers met een onregelmatig arbeidspatroon door het hanteren van «kalenderjaren» vaker niet aan het criterium zullen voldoen, terwijl werknemers met een regelmatig arbeidspatroon daar wel aan zullen voldoen. Het door de SVr voorgestelde systeem kent ook deze willekeurige werking niet. De hier aan het woord zijnde leden zagen graag een uitgebreide reactie tegemoet.

4. Strekking van het wetsvoorstel: loondagen per kalenderjaar

De leden van de C.D.A.-fractie had het verwonderd dat de regering niet één van de SVR-voorstellen heeft overgenomen in haar eigen voorstel. Wordt, zo vroegen deze leden, nog een oordeel van de SVR gevraagd over de door de regering gekozen oplossing? Met betrekking tot die oplossing constateerden de leden van de C.D.A.-fractie dat hiermee toch voor een vrij vérgaande afwijking van de 3 uit 5 systematiek wordt gekozen. Waar daar met name sprake was van een substantieel en regelmatig arbeidsverleden van tenminste 1248 werkuren, wordt, als deze leden het goed zien, thans voorgesteld dit in te wisselen voor een systeem waarbij het mogelijk is dat er van een voor een recht op de verlengde WW-uitkering vereist arbeidsverleden sprake is, indien er slechts 156 uur is gewerkt. Dat nu, leek deze leden geheel niet in lijn met de oorspronkelijke bedoeling van de wet.

De leden van de P.v.d.A.-fractie hadden met instemming kennisgenomen van de keuze van de regering voor een criterium van 52 dagen, omdat hierdoor ook onregelmatige werkperioden, bijvoorbeeld bij seizoensarbeid, en werkweken van minder dan acht uren bij de bepaling van het arbeidsverleden worden betrokken. Ook oproepkrachten, die door onregelmatig werk in het verleden moeilijk aan de eis van acht uren per week konden voldoen, kunnen nu in aanmerking komen voor een

verlenging van de WW-uitkering. Dat mensen die hiervoor premies hebben betaald, nu ook eerder aanspraak kunnen maken op een verlenging van hun uitkering volgens de WW, had de instemming van deze leden. In de praktijk zullen daar met name vrouwen profijt van kunnen hebben.

Met betrekking tot de voorgestelde verandering van de referte periode van vijf jaar ingaand op de dag dat men werkloos wordt, naar vijf kalenderjaren, hadden de leden van de fractie van de P.v.d.A. nog enkele vragen. Kan de regering de mogelijke positieve en/of negatieve gevolgen van deze verandering aan de hand van een aantal voorbeelden uit de praktijk toelichten? Welke consequenties heeft de verandering van de referte periode bijvoorbeeld voor een 24-jarige die in december 1990 werkloos is geworden en in 1988 en in 1989 meer dan 52 dagen heeft gewerkt, terwijl hij in de jaren 1985 tot en met 1987 geen loon heeft ontvangen? Heeft de regering inzicht in het aantal mensen voor wie deze verandering positieve danwel negatieve gevolgen kan hebben? Hadden de aan het woord zijnde leden goed begrepen dat er geen sprake kan zijn van cumulatie van verzorgingsforfait en werkperioden in hetzelfde kalenderjaar? Tenslotte hadden de leden van de fractie van de P.v.d.A. nog een vraag naar aanleiding van het feit dat de regering met haar voorstel afwijkt van het advies van de Federatie van Bedrijfsverenigingen. Graag zouden deze leden vernemen in hoeverre de regering het uitgesloten acht dat de uitvoering van de onderhavige wetswijziging in de praktijk opnieuw op problemen stuit.

De leden van de V.V.D.-fractie constateerden dat ogenschijnlijk bewust wordt afgeweken van een essentiële doelstelling van het criterium waaraan dient te worden voldaan om in aanmerking te komen voor een verlengde uitkering, te weten de regelmatige band met het arbeidsproces, hetgeen blijkt uit een arbeidsverleden gespreid over het jaar. Op pragmatische gronden stelt de regering thans dat er daarentegen in principe weinig verschil bestaat tussen personen die met korte perioden full-time werken en personen die wekelijks in deeltijd werken. Deze leden verzetten zich tegen deze zienswijze, daar zij het voor het recht op een verlengde uitkering krachtens de WW essentieel achten dat er met (gespreide) regelmaat in dienstbetrekking arbeid is verricht. Deze leden zouden dan ook willen vernemen welke objectieve rechtvaardigingsgrond, buiten de reeds door de regering aangevoerde pragmatische reden van de onhanteerbaarheid, er thans bestaat om van voornoemd doel van het 8-urencriterium af te wijken. Deze afwijking klemt eens te meer daar de regering zelve het ontbreken van kennis omtrent periodes van het jaar waarin aan meergenoemd criterium is voldaan, als een van de argumenten noemt om het FBV-voorstel te verwerpen.

Voorts zouden de leden van de V.V.D.-fractie willen vernemen welke argumenten die bij invoering van de 8-ureneis golden ten aanzien van de eerder omschreven (gespreide) regelmaat, thans niet meer zouden gelden en om welke reden(en).

Ten tweede vroegen de leden van de V.V.D.-fractie zich af hoe de regering meent te kunnen rechtvaardigen dat als direct gevolg van de door haar gekozen oplossing (die mede als gevolg heeft dat personen die niet aan de eerder door deze leden aangehaalde voorwaarde van een regelmatige, over het jaar gespreide, band met het arbeidsproces, voldoen en niettemin voor een verlengde uitkering krachtens de WW in aanmerking komen) personen niet meer in aanmerking zullen komen voor een verlengde uitkering gelet op de verlenging van de in aanmerking te nemen periode voor het arbeidsverleden van gemiddeld een half jaar (terwijl deze personen in vele gevallen wel een regelmatige, over het jaar gespreide band met het arbeidsproces zullen hebben).

De leden van de fractie van D66 hadden reeds bij hun bespreking van het SVr-voorstel verwezen naar bezwaren die kleven aan de door de regering voorgestelde oplossing.

De leden van de S.G.P.-fractie wilden de volgende vragen stellen en opmerkingen maken. Nu de acht-uren eis vervalt, zal het gemiddeld aantal uren dat per sociale verzekeringsdag gewerkt wordt, minder zijn dan acht. Gezien het feit dat de WW een inkomensdervingsverzekering is, zou het in de rede liggen dat de voorwaarde van 52 SV-dagen uitgebreid kan worden; dat zou kunnen zijn met 50% tot 78 dagen. De reden dat er risico bestaat dat de regeling indirecte discriminatie inhoudt vonden deze leden niet overtuigend. Het vereiste van een aantal SV-dagen heeft een objectieve rechtvaardigingsgrond, gezien het loondervingskarakter van de WW. Daarnaast betekent de langere referteperiode een grotere mogelijkheid om aan het aantal SV-dagen te voldoen. De leden van de fractie van de S.G.P. wilden hierop een reactie van de regering.

Het was de aan het woord zijnde leden niet helemaal duidelijk dat de uitbreiding van de referteperiode tot 5 jaar voorafgaande aan het jaar dat men werkloos is geworden, een verscherping van de voorwaarden voor een verlenging van een WW-uitkering betekent, wat tot minder uitkeringen kan leiden. Een uitbreiding van de refertetijd geeft naar het oordeel van deze leden eerder een ruimere mogelijk tot het verkrijgen van een verlengde uitkering. Graag wilden zij hierover meer duidelijkheid.

De leden van de fractie van het G.P.V. stelden de vraag naar de zin van het handhaven van het verschil tussen de referte-eis (voor de uitkering van het eerste halfjaar) en de arbeidsverledeneis (voor de verlengde uitkering). De memorie van toelichting geeft immers aan dat de overgrote meerderheid van de werknemers die gedurende een half jaar een uitkering hebben ontvangen aan het acht-urencriterium voldoen. Is ook overwogen de referte-eis en de arbeidsverledeneis te integreren?

Ook de leden van de G.P.V.-fractie achtten het een bezwaar dat de nieuwe regeling die wordt voorgesteld een verlichting betekent voor de heel kleine deeltijdbaantjes, terwijl als gevolg van de verlenging van de totale periode een verzwaring van de arbeidsverledeneis optreedt voor diegenen die wel een substantiële arbeidsrelatie hadden. Is het daarom toch niet wenselijk een minimumbedrag op te nemen waar beneden geen werkloosheidsrechten kunnen worden opgebouwd? Is een reële verhouding tussen uitvoeringskosten en uitkeringshoogten geen objectief te rechtvaardigen criterium voor het maken van een dergelijk onderscheid?

5. Financiële effecten

De leden van de fracties van C.D.A. en V.V.D. hadden behoefte aan een meer exacte omschrijving van de financiële gevolgen van het wetsvoorstel, ter beantwoording van de vraag of het niveau van de uitkeringslasten daadwerkelijk als gevolg hiervan gelijk zal blijven.

De leden van de eerstgenoemde fractie merkten namelijk op dat enerzijds wordt gesteld dat het nieuwe criterium meer personen toe zal laten tot de verlengde uitkering. De kosten daarvan worden geraamd op 6 mln. gulden per jaar. Anderzijds wordt gesteld dat de in aanmerking te nemen periode voor het arbeidsverleden toe zal nemen van 5 naar gemiddeld 5,5 jaar. Het aantal personen dat na een half jaar uitkering niet aan de arbeidsverledeneis voldoet zal hierdoor enigszins toenemen.

Dit aantal wordt echter niet gekwantificeerd noch wordt een berekening gegeven van de besparingen, zodat de conclusie dat deze maatregel per saldo geen gevolgen heeft voor het niveau van de uitkeringslasten, zo op het oog niet wordt gedragen door de feiten.

De voorzitter van de Commissie,
Doelman-Pel

De griffier van de Commissie,
Van Dijk