

Vergaderjaar 1994–1995

23 985

Wijziging van de Werkloosheidswet en enkele andere wetten (aanscherping referte-eisen WW)

Nr. 4

VERSLAG

Vastgesteld 25 november 1994

De vaste Commissie voor Sociale Zaken en Werkgelegenheid¹, belast met het voorbereidend onderzoek van dit voorstel van wet, heeft de eer als volgt verslag uit te brengen. Onder het voorbehoud dat de hierin gestelde vragen en gemaakte opmerkingen tijdig zullen zijn beantwoord, acht de commissie de openbare behandeling van het wetsvoorstel voldoende voorbereid.

1. Inleiding

De leden van de PvdA-fractie hebben met belangstelling kennisgenomen van het wetsvoorstel inzake aanscherping van de toegangsvoorwaarden tot de Werkloosheidswet (WW). Deze leden zien in het wetsvoorstel de vertaling van de afspraken die zijn gemaakt in het regeerakkoord.

Deze leden vragen zich af of de Raad voor de gemeentefinanciën inmiddels heeft gereageerd op de voorliggende WW-voorstellen en de bijbehorende gevolgen voor ABW en IOAW.

De regering vermeldt in de memorie van toelichting dat dat voornemens is het overheidspersoneel met ingang van 1 januari 1996 onder de werking van de werknemersverzekeringen te brengen. Dat sluit aan, zo constateren de leden van de PvdA-fractie, bij eerder gedane uitspraken hierover. Zij vragen de regering desondanks een nadere uitwerking van deze toezegging, zodat helder wordt dat het voornemen daadwerkelijk wordt uitgevoerd volgens het aangegeven tijdspad. Is, zo voegen zij daaraan toe, de uitvoeringsorganisatie tijdig gereed? Hoe staat het met de voorbereidingen hiervoor?

De leden van de CDA-fractie nemen met belangstelling kennis van het wetsvoorstel om de toegangseisen tot de WW aan te scherpen. Ook zij zijn van mening dat voor het in aanmerking komen voor een WW-uitkering een sterkere band met het arbeidsverleden kan worden gevraagd. De WW is immers een loondervingsverzekering en daarvoor is de band met het arbeidsproces een relevant criterium.

De leden van de CDA-fractie is het ook eens met het feit dat een neerwaartse spiraal van meer werklozen, hogere premie en dus nog meer werklozen moet worden voorkomen. De lijn van het onderhavige

¹ Samenstelling:

Leden: Buurmeijer (PvdA), Groenman (D66), M. M. H. Kamp (VVD), Doelman-Pel (CDA), fungerend voorzitter, Biesheuvel (CDA), Scheltema-de Nie (D66), De Jong (CDA), Van Middelkoop (GPV), Schimmel (D66), Rosenmöller (GroenLinks), Van Zijl (PvdA), Bijleveld-Schouten (CDA), Middel (PvdA), Van Hoof (VVD), Boogaard (AOV), Noorman-den Uyl (PvdA), Vreeman (PvdA), Adelmund (PvdA), Dankers (CDA), Marijnissen (SP), Essers (VVD), Van der Stoep (VVD), Van Dijke (RPF), Bakker (D66), Klein Molekamp (VVD).

Plv. leden: Vliegthart (PvdA), Giskes (D66), Hoogervorst (VVD), Soutendijk-van Appel-dorn (CDA), Esselink (CDA), Van Rooy (CDA), Terpstra (CDA), Van der Vlies (SGP), Fermina (D66), Rabbae (GroenLinks), Van der Ploeg (PvdA), Wolters (CDA), Dijkema (PvdA), Cherribi (VVD), Nijpels-Hezemans (AOV), Kalsbeek-Jasperse (PvdA), Van Nieuwenhoven (PvdA), Apostolou (PvdA), Boers-Wijnberg (CDA), Vacature CD, J. M. de Vries (VVD), B. M. de Vries (VVD), Leerkes (U55+), Van Vliet (D66), Hofstra (VVD).

wetsvoorstel is door hen dan ook al bij de voorgaande wetsvoorstellen ten aanzien van de WW gesteund. Deze leden hebben steeds het belang van het pakket aan WW-wetsvoorstellen om de budgettaire problematiek te verminderen benadrukt. Zij willen echter hun zorg uitspreken dat juist in een tijd van grote werkloosheid een zodanige versoering van het sociale zekerheidsstelsel optreedt, dat dit geen echte inkomensbescherming meer biedt. De prijs voor de stijgende werkloosheid wordt eenzijdig neergelegd bij degenen die nu juist het slachtoffer zijn van de stijgende werkloosheid. Wij willen deze zorg nadrukkelijk onder de aandacht van de regering brengen. Deelt zij deze zorg? Wat wil de regering doen om echte inkomensbescherming overeind te houden?

In het algemeen vragen de leden van de CDA-fractie zich overigens af hoe dit wetsvoorstel zich verhoudt tot de zo door de regering gewenste flexibilisering van de arbeidsverhoudingen. Zal naar de mening van de regering het verscherpen van de toegangseisen WW wel ten goede komen aan de flexibele opstelling van werkgevers en werknemers op de arbeidsmarkt?

De leden van de VVD-fractie hebben met grote belangstelling kennisgenomen van het onderhavige wetsvoorstel, waarmee een aanscherping van de referte-eisen wordt gerealiseerd. In beginsel kunnen deze leden zich vinden in de aard en strekking van het wetsvoorstel.

De leden van de D66-fractie hebben met veel belangstelling van dit wetsvoorstel kennisgenomen. Alvorens in te gaan op de inhoud van dit wetsvoorstel willen zij enkele inleidende opmerkingen maken.

De commissie-Buurmeijer heeft op grond van haar onderzoek geen redenen gevonden om voor te stellen de WW naar hoogte of duur te wijzigen. Wel zijn volgens de commissie op een groot aantal punten onvolkomenheden in de WW die dringend om een oplossing vragen. De leden van de D66-fractie noemen enkele punten. Vrijwillig ontslag mag in beginsel niet gehonoreerd worden bij de aanvraag voor een WW-uitkering. Ook binnen de huidige wetgeving kan en moet de reden van ontslag strenger gecontroleerd worden. Ook zal er goed op moeten worden toegezien dat door werkgever en werknemer alles in het werk is gesteld om ontslag te voorkomen. De verantwoordelijken voor de uitvoering dienen daarom naast die al bestaande sanctiemogelijkheden voor werknemers in de WW ook de beschikking te krijgen over een sanctie voor de werkgever. De commissie is ook van mening dat het in de wet gedefinieerde begrip urenverlies moet worden herzien: het vijftiencriterium is te gevoelig voor oneigenlijk gebruik en misbruik. Er moet volgens de commissie ook een einde komen aan verstrekking van een uitkering aan personen die maatschappelijk gezien niet werkloos zijn. Daarom kiest de commissie in essentie voor een systematiek waarin het loonverlies wordt beoordeeld ten opzichte van een wettelijk genormeerde baan of een deel daarvan. Tenslotte vindt de commissie dat de sollicitatieplicht dwingender moet worden toegepast evenals de verplichting om eventueel noodzakelijke scholing te volgen. Hieraan kan volgens de commissie inhoud worden gegeven door een strenger sanctiebeleid. De wetgever zou hiervoor minimumeisen moeten formuleren. Op deze wijze kiest de commissie voor een andere versmalling van de poort dan in het voorliggende wetsvoorstel. De regering kiest met dit wetsvoorstel voor een versmalling door verscherping en samenvoeging van de zogenaamde weken- en jarenis waardoor bepaalde groepen werknemers zwaar getroffen worden vooral jongeren, flexibele werkers (anders dan seizoenswerkers), herintreedsters en gewezen zelfstandigen. Het oorspronkelijk in deze wet verscherpte sanctiebeleid zal later worden geregeld, namelijk door wijziging van het wetsontwerp 23 909.

De leden van de D66-fractie zouden wat kanttekeningen willen plaatsen bij dit wetsvoorstel uit oogpunt van vereenvoudiging van regelgeving.

Een van de grootste bezwaren tegen de geldende WW is dat deze wet zo ingewikkeld is (en daardoor duur en fraudegevoelig). Volgens deze leden wordt de regelgeving door het voorliggende wetsvoorstel nog ingewikkelder en vragen de leden zich af of dit past binnen de gedachte van de terugtrekkende overheid en vereenvoudiging van regelgeving.

De meeste onderdelen van dit wetsvoorstel kunnen niet rekenen op enthousiasme bij de leden van de fractie van GroenLinks. Slechts het voorstel tot verlenging van de vervolguitering is door deze leden met instemming begroet.

Deze leden menen dat de regering onvoldoende heeft onderbouwd waarom – gesteld al dat bezuinigingen in de sfeer van de WW noodzakelijk zijn – deze bezuinigingen op de gekozen wijze gestalte moeten worden gegeven en nodigen de regering uit een dergelijke onderbouwing alsnog te geven.

De leden van de SP-fractie hebben kennisgenomen van het voorstel tot aanscherping van de referte-eisen WW.

In de eerste plaats wensen zij op te merken dat zij bijzonder weinig tijd hebben gekregen om dit voorstel te bestuderen. Die klacht wordt overigens ook geuit door de Sociale Verzekeringsraad en de Federatie van Bedrijfsverenigingen.

Noodgedwongen volstaan zij daarom met het plaatsen van een aantal kanttekeningen, en het stellen van een enkele vraag.

In de tweede plaats benadrukken de leden van de SP-fractie dat het onderhavige wetsvoorstel voortvloeit uit het regeerakkoord, en dus een onderdeel vormt van de bezuinigingen die de regering wil doorvoeren in de sociale zekerheid. De leden van de SP-fractie hebben bij verschillende gelegenheden reeds duidelijk gemaakt grote bezwaren tegen deze regeringsplannen te hebben.

De leden van de SP-fractie zijn van mening dat de onderhavige voorstellen een ernstige verslechtering inhouden van de Werkloosheidswet. Voor naar schatting 20% van het aantal werklozen (75 000) zal er ingeval werkloosheid deels in het geheel geen voorziening meer zijn, deels een voorziening op bijstandsniveau. De aldus optredende inkomenseffecten zijn voor de leden van de SP-fractie onaanvaardbaar en daarmee ook dit wetsvoorstel.

2. Sanctiebeleid

Inzake het sanctiebeleid heeft de regering, op advies van de Raad van State, besloten om de bepalingen waarin dat beleid wordt aangescherpt over te hevelen naar het wetsvoorstel 23 909 (Wet boeten, maatregelen en terug- en invordering sociale zekerheid). De leden van de PvdA-fractie vragen de regering aan te geven of de geraamde opbrengst ongewijzigd is gebleven.

De leden van de VVD-fractie constateren dat de aanscherping van het sanctiebeleid ten aanzien van verwijtbare werkloosheid niet in het wetsvoorstel is opgenomen. Zij betreuren dat in hoge mate. Vooraleerst vragen zij zich af waarom daaraan nauwelijks aandacht is besteed in de memorie van toelichting. De kritiek van de Raad van State is, zo vernemen zij, voor de regering reden om dit onderdeel niet in dit wetsvoorstel op te nemen, maar bij nota van wijziging op het wetsvoorstel boeten, maatregelen en terug- en invordering sociale zekerheid zal worden ingediend. Deze leden hebben hierbij een aantal zeer indringende vragen.

Om te beginnen constateren de leden van de VVD-fractie tot hun ongenoegen dat een besparingsverlies van minimaal 125 mln. in 1998 lijkt te worden geleden. Zij vragen de regering aan te geven of deze constatering juist is en op welke wijze dit zal worden gecompenseerd. Immers,

de invoering van de sanctieaanscherping bij verwijtbare werkloosheid zal later dan 1 januari 1995 ingaan. Bovendien vragen deze leden zich af of de kritiek van de Raad van State ook tot inhoudelijke wijziging van het voorstel zal leiden, hetgeen nog tot een additioneel besparingsverlies zou leiden. De leden van de VVD-fractie willen er geen twijfel over laten bestaan dat zij ervan uitgaan dat de sanctieaanscherping bij verwijtbare werkloosheid – zoals ook aanbevolen door de parlementaire enquête-commissie uitvoeringsorganen sociale verzekeringen en zoals opgenomen in het Regeerakkoord onverkort in de aangekondigde nota van wijziging zal worden opgenomen. Bovendien zijn zij van mening dat de geraamde bezuinigingen op dit dossier volledig dienen te worden gerealiseerd. Indien het uitstel van voornoemde maatregelen tot een niet gecompenseerd besparingsverlies zou leiden, dan kan naar de mening van deze leden ter compensatie ook (uitstel van) de verlenging van de vervolgitkering aan de orde komen.

Overigens vragen de leden van de VVD-fractie de regering duidelijk aan te geven waarom niet kan worden gesteld dat bij vrijwillige werkloosheid niet aan de voorwaarden voor het recht op een werkloosheidsuitkering wordt voldaan. Dat zou naar hun mening tot logisch gevolg hebben dat vrijwillig ontslag een uitsluitingsgrond is voor het recht op een werkloosheidsuitkering en van een sanctie derhalve geen sprake is.

Het oorspronkelijke voorstel van de regering was dat geen onderscheid werd gemaakt tussen een gering verwijtbare gedraging en een uiterst verwijtbare gedraging. Ook kon geen toepassing worden gegeven aan het redelijkheids- en gelijkheidsbeginsel. De leden van de D66-fractie erkennen dat de bezwaren zodanig waren dat een discussie over de deze administratieve maatregel beter op zijn plaats is in wetsvoorstel 23 909. De leden van de D66-fractie blijven van oordeel dat zo snel mogelijk geregeld moet worden dat het recht van een WW-uitkering bij vrijwillig ontslag dient te komen vervallen.

3. Redenen voorgestelde maatregelen

3.1. Verscherping en samenvoeging van de wekeneis en de «3 uit 5»-eis, de introductie van de kortdurende uitkering en de vervolgitkering

Instemmend constateren de leden van de PvdA-fractie dat het Besluit verlaagde wekeneis WW (Besluit) wordt gehandhaafd. In hun opvatting is dat Besluit van belang voor een rechtvaardige toepassing van de referte-eisen, omdat het die eisen relateert aan het werkpatroon dat in enkele specifieke sectoren gebruikelijk is. Deze leden vragen de regering wel of dit Besluit, behalve aanpassing aan de gewijzigde referte-eisen, nog verdere wijziging behoeft. Zij denken dan aan actualisering van de lijst van beroepsgroepen die in dit Besluit worden genoemd.

Een duidelijke band met het arbeidsproces mag worden gevraagd, maar wat is in deze tijd van flexibilisering een duidelijke band met het arbeidsproces, vragen de leden van de CDA-fractie. De grotere nadruk op de duur van het arbeidsverleden lijkt tegenstrijdig te zijn met flexibelere arbeidscontracten. Hetzelfde punt geldt overigens ook voor de verlenging van de vervolgitkering. Kan de regering haar visie hierover nog eens uiteenzetten?

Deze leden hebben bij de vorige wetsvoorstellen de noodzaak tot versmalling aan de toegangspoort van de WW onderschreven, maar zij hadden toen wel de nodige vragen over de onevenredige spreiding van de effecten over de verschillende sectoren, vooral ten aanzien van de seizoensgebonden arbeid (onder andere schilders, mensen in de grond-, weg- en waterbouw) en mensen met een onregelmatig arbeidspatroon (artiesten en musici). Bij deze beroepsgroepen kan immers wel een

duurzame band met arbeid bestaan. De leden van de CDA-fractie steunen in deze zin de grotere nadruk die in dit wetsvoorstel op de duur van het arbeidsverleden (jareneis) wordt gelegd en de geringe nadruk dan in de vorige wetsvoorstellen op het recente arbeidsverleden (de wekeneis). In het onderhavige wetsvoorstel wordt nu van een verkorting van de referteperiode van 52 naar 39 weken uitgegaan.

Het komt de leden van de CDA-fractie voor dat aan de bezwaren van vooral flexibele werknemers, zoals oproepkrachten en uitzendwerkers, niet wordt tegemoetgekomen. Een oproepkracht zal vaak wel aan de «26 uit 52»-eis voldoen, maar niet aan de «26 uit 39»-eis. Hoe is het overleg met de beroepsgroepen in de genoemde sectoren verlopen en acht de regering een en ander een afdoende oplossing voor de genoemde problematiek?

De leden van de D66-fractie constateren dat de versmalling aan de poort van de WW nu in tegenstelling tot het vorige wetsvoorstel zodanig gekozen is dat de negatieve effecten van de aanscherping van de weken- en jareneis niet bij seizoenswerkers terecht komen maar bij vooral mensen met een wisselend arbeidspatroon, zoals oproepkrachten en uitzendkrachten, andere flexibele werkers dan seizoenswerkers, herintreedsters en gewezen zelfstandigen. Dit zullen vaak vrouwen zijn, zodat de stelling gerechtvaardigd is dat veel vrouwen negatieve gevolgen zullen onder- vinden van dit wetsvoorstel. De werknemers in deze groep hebben over het algemeen niet gekozen voor de onzekerheid van het uitzend- of oproepkrachtenbestaan, doch worden hiertoe gedwongen door de slechte arbeidsmarkt. In de periode dat zij niet kunnen werken zullen zij, na invoering van dit wetsvoorstel, in veel gevallen terugvallen op een bijstandsuitkering of WW-uitkering op bijstandsniveau. Ook vrouwen die niet zijn gestopt met werken vanwege de kinderen werken vaak op basis van een (deeltijd) oproepcontract of via een uitzendbureau.

De keuze voor met name flexibele werkers die niet aan seizoenarbeid gebonden zijn, kunnen de leden van de D66-fractie slecht plaatsen in de doelstelling van de regering om flexibel werk te bevorderen. Een oproepkracht die onregelmatig werkt zal wel vaak aan de huidige wekeneis voldoen, maar niet aan de «26 uit 39»-eis. Hoe is het streven van de regering om flexibel werk te bevorderen te plaatsen tegen het licht van deze regeling waar sociale zekerheid voor flexibele werknemers verslechterd?

Behalve voor mensen met een wisselend arbeidspatroon heeft dit wetsvoorstel duidelijk negatieve gevolgen voor jongeren met een inkomen boven het minimumniveau. Immers onder de huidige wetgeving ontvangt iedereen een uitkering naar 70% van het laatstverdiende loon. In de voorgestelde regeling ontvangt alleen degene die ook aan de «4 uit 5»-eis voldoet een uitkering op basis van het laatstverdiende loon. Voor jongeren met een relatief kort arbeidsverleden is het vaak onmogelijk om aan deze eis te voldoen. Zij zullen derhalve vrijwel altijd op het minimumniveau terugvallen.

De leden van de D66-fractie zijn met de regering van mening dat voor het recht op WW-uitkering een sterkere band met het arbeidsproces kan worden gevraagd dan in de huidige wet. Ook moet de neerwaartse spiraal van hoge premiedruk en de daardoor veroorzaakte werkloosheid doorbroken worden.

De leden van de D66-fractie vragen de regering in te gaan op het volgende voorbeeld. Stel dat persoon X al vijf jaar lang de ene week wel en de volgende week niet werkt. Dan krijgt zij in het huidige voorstel geen WW. Persoon Y heeft in de afgelopen vijf jaar ieder jaar 26 weken aan een stuk gewerkt. Hij krijgt wel WW. Persoon Z heeft in de afgelopen 5 jaar eenmalig de laatste 26 weken van jaar 5 gewerkt. Hij krijgt wel WW (kortdurende uitkering). Vindt de regering dat X een minder duidelijke band heeft met het arbeidsproces dan persoon Y of Z? Zou het een

oplossing kunnen zijn om voor flexwerkers een verlaagde wekeneis vast te stellen zoals die ook gelden voor musici, artiesten enzovoorts? De leden van de D66-fractie erkennen dat het inbouwen van bepaalde uitzonderingsregels met zich mee zal brengen dat de uitvoeringskosten nog verder omhoog gaan en daarmee de (netto)baten omlaag.

Voor herintredende vrouwen geldt natuurlijk wel extra sterk dat zij minder snel zullen voldoen aan de «4 uit 5»-eis op grond van hun arbeidsverleden. De regeling van artikel 17b, tweede lid, blijft gelukkig wel bestaan. Jaren waarin men een kind tot en met 5 jaar verzorgt tellen geheel mee en jaren waarin men een kind van 6 tot en met 11 jaar verzorgt voor de helft. Maar nu de eis van «3 uit 5» is verscherpt naar «4 uit 5» is halve meetelling van de jaren dat men voor kinderen van 6 tot en met 11 jaar verzorgt niet voldoende om aan de «4 uit 5»-eis te voldoen als men gedurende die leeftijdsperiode voor de kinderen zorgt. De leden van de D66-fractie pleiten ervoor deze jaren voor het geheel mee te tellen en vragen op dit punt een reactie van de regering.

De leden van de D66-fractie willen nog enige opmerkingen maken over de kortdurende uitkering van 70% van het dagloon of 70% van het minimumloon. Deze loonvervangende uitkering is bedoeld voor werknemers die wel aan de wekeneis, maar niet aan de jareneis voldoen. Er is geen toets op partner- of gezinsinkomen en op vermogen. De loonvervangende uitkering van 70% van het minimumloon ligt onder de bijstandsnorm voor gehuwden/samenwonenden, zoals FNV, CNV en MHP constateren. De leden van de D66-fractie begrijpen uit de tekst van de memorie van toelichting dat hoewel deze uitkering niet loongerelateerd is maar loonvervangend toch een loondervingsuitkering is in de zin van de TW en daarom een aanvulling tot het wettelijk sociaal minimum mogelijk is als het totale inkomen (inclusief partner) beneden deze norm ligt. Is dat juist?

Met instemming onderschrijven de leden van de D66-fractie de keuze van de regering om gedeeltelijk en voormalig arbeidsongeschikten te vrijwaren van de jareneis voor het recht op een loongerelateerde en vervolguitkering. Deze groep zou door de cumulatie van effecten door gewijzigde WAO-wetgeving en het huidige wetsvoorstel in een zeer slechte positie komen te verkeren.

Ook zijn de leden van de D66-fractie tevreden over het nieuwe artikel 21, eerste lid, WW waarbij personen die vanuit een werkloosheidssituatie werk aanvaarden en dat vervolgens weer verliezen wat betreft hun uitkeringspositie niet slechter af zijn dan personen die in dezelfde positie geen werk aanvaarden. Is het juist dat hiermee het bezwaar wordt ondervangen dat de FNV, CNV en MHP naar voren brengen in hun brief van 22 november 1994? FNV, CNV en MHP stellen dat het wetsvoorstel tot gevolg zal hebben dat werknemers die gedurende langere tijd werkzaam zijn geweest in een vast dienstverband en werkloos zijn geworden bij werkloosheid na een nieuw dienstverband (op basis bijvoorbeeld van een tijdelijk contract of via de uitzendformule) niet meer zullen voldoen aan de aangescherpte toetredingsvoorwaarden voor de WW.

Evenals bij de behandeling van de eerder door het vorige kabinet ingediende wetsvoorstellen tot aanscherping van de referte-eis en de arbeidsverledeneis, wetsvoorstellen 23 415 en 23 630, zijn de leden van de GroenLinks-fractie niet erg onder de indruk van de aangevoerde argumentatie om de toegang tot de WW aan te scherpen.

De regering geeft aan er alles aan te willen doen de werkloosheid te stabiliseren en zo mogelijk te keren. Een verdere stijging van de werkloosheid genereert een stijging van de WW-premie en brengt daarmee de werkgelegenheid verder in gevaar.

Het is de leden van de GroenLinks-fractie opgevallen dat de toename van het aantal WW-gerechtigden zich inmiddels lijkt te stabiliseren. Voorzover er nog sprake is van een geringe toename van het beroep op

de WW, lijkt dit voornamelijk veroorzaakt te worden door het feit dat op grote schaal WAO-ers worden «goedgekeurd» en naar de WW worden verwezen. Verhogingen van de WW-premie zullen daarom naar alle waarschijnlijkheid gepaard gaan met verlagingen van de WAO-premie. Kan de regering inzicht geven in hoeverre de recente ontwikkelingen in de WAO op dit moment van invloed zijn op het WW-volume?

De leden van de GroenLinks-fractie stellen dat de gevolgen van de aanscherping van de WW tamelijk eenzijdig zullen neerslaan bij bepaalde groepen werknemers, met name jongeren en werknemers met een flexibel arbeidsverleden. Het is deze leden uit de memorie van toelichting niet duidelijk geworden welke visie ten grondslag ligt aan het beperken van de WW voor juist deze groepen. Is het niet zo dat de regering juist beoogt de arbeidsmarkt flexibeler in te richten en bijvoorbeeld uitzendarbeid te bevorderen? Maakt een dergelijke visie op de arbeidsmarkt juist niet en sterkere inkomensbescherming van tijdelijke en flexibele arbeidskrachten noodzakelijk? Wat zullen de gevolgen van deze wijziging zijn voor de arbeidsmobiliteit van werknemers? Graag zien de leden van de GroenLinks-fractie dat de regering nader ingaat op de spanning tussen enerzijds flexibilisering van de arbeidsmarkt en anderzijds de beperking van de toegang tot de WW voor werknemers met een flexibel arbeidspatroon.

Bovendien menen deze leden dat andere methoden beproefd zouden moeten worden om de werkloosheid terug te dringen. De regering kan bijvoorbeeld door middel van het ondersteunen van het proces van herverdeling van werk het draagvlak voor de financiering van de sociale zekerheid belangrijk uitbreiden. In de memorie van toelichting missen de hier aan het woord zijnde leden een integrale visie op de bestrijding van de werkloosheid. Het gebrek aan werkgelegenheid wordt nu eenmaal niet opgelost door het beperken van de toegang tot de WW.

Met instemming hebben de leden van de GroenLinks-fractie kennisgenomen van het voorstel de vervolgitkering met één jaar te verlengen. Zij meenden dat op deze wijze een – zij het zeer bescheiden – stap werd gezet in de richting van individualisering van uitkeringsrechten. Het is deze leden opgevallen dat de verlenging van de vervolgitkering tegen betrekkelijk lage lasten gerealiseerd kan worden. Dit heeft deze leden nieuwsgierig gemaakt naar de mogelijkheden en onmogelijkheden van een verdere verlenging van de vervolgitkering. Heeft de regering inzicht in de kosten (zowel bij instandhouding als bij aanscherping van de referentie- en arbeidsverledeneis) van een eventuele verdere verlenging van de vervolgitkering, bijvoorbeeld van één naar vijf jaar?

Uit de toelichting op het wetsvoorstel hebben deze leden verder begrepen dat de verlenging van de vervolgitkering alleen zal gelden voor werknemers die na 1 januari 1995 werkloos raken. Voor de bestaande werklozen in de WW geldt deze verbetering kennelijk niet, zelfs niet als zij aantoonbaar ook voldoen aan de strengere referentie- en arbeidsverledeneis. Waarom kan aan deze laatste groep niet het voordeel van de langere vervolgitkering worden gegund, nu zij er zelf toch ook niets aan konden doen toevallig voor 1 januari 1995 werkloos te zijn geworden? En wat zal gelden in situaties waarin sprake is van een tijdelijke onderbreking van een vóór de invoeringsdatum ontstaan recht op WW, waarbij dat recht na de invoeringsdatum weer herleeft? Heeft betrokkene dan in beginsel wel recht op verlenging van de vervolgitkering? Graag zien deze leden een reactie van de regering op de hier gestelde vragen.

3.2. Passende arbeid

In eerdere wetsvoorstellen is de wijzigingsmogelijkheid van het begrip passende arbeid (duidelijk af te bakenen van gangbare arbeid) reeds aan de orde geweest. De regering stelt voor die aanpassing mogelijk te maken bij algemene maatregel van bestuur (amvb). Dat heeft de instemming van

de leden van de PvdA-fractie, waarbij zij er vanuit gaan dat de ontwerp-amvb's zullen worden voorgehangen. Van dat laatste vragen zijn de regering een bevestiging.

De leden van de CDA-fractie onderschrijven de stelling dat de beschermende werking van het begrip passende arbeid voor academici en schoolverlaters te groot is. Dit kabinet is het in deze zin eens met het vorige kabinet, dat meer activerende elementen in de WW dienen te worden opgenomen en dat onnodige belemmeringen voor arbeidsinpassingen moeten worden weggenomen. Verdringingseffecten kunnen niet worden uitgesloten, maar zijn in een bepaalde mate volgens de regering aanvaardbaar als daarmee dreigende langdurige werkloosheid wordt voorkomen. Naar de mening van de leden van de CDA-fractie gaat de genoemde redenering niet op. Verdrongen lager opgeleide werklozen worden zo toch langdurig werkloos? Dreigende langdurige werkloosheid wordt zo toch niet voorkomen maar alleen verschoven van hoogopgeleiden naar laagopgeleiden?

De leden van de D66-fractie constateren dat aanscherping van het begrip passende arbeid voor academici (acceptatieplicht van werk op hbo-niveau) en schoolverlaters – waaronder overigens ook academici verkeren – (acceptatieplicht van alle arbeid) tot gevolg heeft dat de beschikbaarheid voor de arbeidsmarkt, die van deze werknemers wordt verlangd aanmerkelijk wordt vergroot. Volgens de opvattingen van de regering valt deze verruiming binnen de normverdragen. Deze leden hebben geen moeite met de verplichting voor academici om werk op hbo-niveau te accepteren. Dat valt volgens de leden van de D66-fractie te verdedigen op grond van de praktijk en van de vraag naar arbeid en ligt binnen de grenzen van IAO-verdragen nrs. 44 en 168.

De leden van de D66-fractie vragen zich af of de verplichting voor schoolverlaters (waaronder zich, zoals hierboven vermeld, ook academici en hbo-ers bevinden) om alle arbeid te accepteren ook nog wel onder het begrip passende arbeid te brengen valt. Allereerst is het vreemd dat de regering eerst bepaalt dat academici vanaf de aanvang van hun werkloosheid verplicht worden om werk op hbo-niveau te accepteren om vervolgens in hetzelfde wetsvoorstel te betogen dat schoolverlaters (waaronder academici) alle arbeid moeten accepteren. Bovendien vragen de leden van de D66-fractie zich af of de internationale verdragen zich niet verzetten tegen de schoolverlatersregeling inzake passende arbeid.

In de IOA-verdragen, nrs. 44 en 168 wordt een opsomming van niet passende arbeid gegeven zoals aard van het werk, afstand wonen-werken, loon, arbeidsconflict, persoonlijke omstandigheden. Daarnaast kan bij beoordeling van deze criteria rekening worden gehouden met de leeftijd van de werkloze personen, de duur van hun dienstverband in hun vorig beroep, de ervaring die zij hebben verworven, de duur van hun werkloosheid, de toestand op de arbeidsmarkt en de gevolgen van de arbeid voor hun persoonlijke omstandigheden en die van hun gezin. De leden van de D66-fractie vragen de regering hier op in te gaan, in het bijzonder hoe de genuanceerde benadering van de verdragen toestaat dat werkloze schoolverlaters en met name academici en hbo-ers verplicht worden alle arbeid te accepteren.

De regering meent dat de beschermende werking van het begrip passende arbeid voor werkzoekenden met een academisch niveau te groot is. Zij zouden direct bij het intreden van hun werkloosheid verplicht moeten kunnen worden te zoeken naar werk op hbo-niveau. Hiermee geeft de regering in de ogen van de leden van de GroenLinks-fractie een extra impuls aan de verdringing van werkzoekenden door hoger-geschoolde werkzoekenden. Deze verdringing vindt nu al op aanzienlijke schaal plaats en zal door de aanscherping van het begrip passende arbeid

alleen nog maar toenemen. Heeft de regering dit risico overzien of baart haar dit geen zorgen, zo vragen de leden van de GroenLinks-fractie de regering.

3.3. De verlenging van de wachtgeldperiode

Het wetsvoorstel bevat het voornemen de wachtgeldfondsen een grotere verantwoordelijkheid te geven. De leden van de PvdA-fractie achten dat een goede zaak, omdat op die wijze een grotere verantwoordelijkheid wordt gelegd bij partijen die op deze kosten ook een zekere invloed kunnen uitoefenen. Het voorstel past daarom in een consistente lijn om afwentelingsprocessen terug te dringen.

Nu de wachtgeldperiode verlengd wordt en ook werkloze seizoenarbeiders ten laste van het wachtgeldfonds komen, vragen de leden van de CDA-fractie of bedrijfstakken toch juist meer geprikkeld worden om volledige contracten af te sluiten. Is dit ook de redenering van de regering?

Met de verlenging van de wachtgeldperiode kunnen de leden van de D66-fractie akkoord gaan.

3.4. Het niet doorzetten van de «onderbrekingswerkloosheid»

De regering, zo constateren de leden van de PvdA-fractie, is er helaas nog altijd niet in geslaagd een regeling te formuleren terzake van de onderbrekingswerkloosheid. In verband met deze zaak is door de regering advies gevraagd aan de Sociale Verzekeringsraad (SVr). Deze leden wachten nadere berichten hierover af.

Gezien de complexiteit ervan, acht de regering het onwaarschijnlijk dat een regeling voor onderbrekingswerkloosheid wordt getroffen. De leden van de CDA-fractie hadden dit punt ingebracht vanuit de idee dat werkgevers lasten afwentelen op het collectief door geen volledige contracten af te sluiten, en niet zozeer omdat werknemers WW én looncompensatie ontvangen. Het onmogelijk maken van onderbrekingswerkloosheid zal in onze ogen gericht moeten zijn op het voorkomen van deze afwenteling. Dit lukt dus blijkbaar niet. Kunnen de redenen nog eens uiteen worden gezet? Wat verwacht de regering van de SVr?

De leden van de D66-fractie kunnen instemmen het met niet doorzetten van de voornemens van het vorige kabinet terzake van onderbrekingswerkloosheid.

4. Gevolgen voor de positie van vrouwen

Ten aanzien van de gevolgen voor vrouwen van dit wetsvoorstel wordt aangegeven dat het onderzoeksmateriaal onvoldoende betrouwbaar is voor percentages instroombeperking per geslacht. Toch verwacht men geen al te grote verschillen in de gevolgen. Waar is deze verwachting op gebaseerd? Het verschil in de gevolgen van de verscherping van de wekeneis voor mannen en vrouwen beoordeelt de regering als marginaal. Dit moge zo zijn, maar het gaat hier om het verschil dat optreedt ten opzichte van de huidige wekeneis, waardoor ook al meer vrouwen dan mannen worden getroffen. De positie van vrouwen wordt dus toch verslechterd door dit wetsvoorstel. Deelt de regering deze conclusie? Daarnaast treft volgens de regering de verscherping van de jareneis meer mannen dan vrouwen. Dit verbaast de leden van de CDA-fractie, aangezien de jareneis vooral mensen met een kort arbeidsverleden treft, waaronder herintreedsters. De regering geeft ook aan dat de kortdurende

uitkering vooral voor hen wordt geïntroduceerd. De gegevens in de memorie van toelichting gaan echter alleen over instroombeperking van de loongerelateerde uitkering. Kan de regering dit opmerkelijke onderzoeksresultaat verklaren?

Het verbaast de leden van de D66-fractie dat de regering bij de beschrijving van gevolgen voor de positie van vrouwen geen grote negatieve effecten verwacht terwijl in de memorie van toelichting wordt gemeld dat de keuze een onvermijdelijk scherp karakter heeft voor degenen met een relatief kort arbeidsverleden, waartoe met name herintreders worden gerekend en ook flexibele werkers. In deze groep zijn vrouwen oververtegenwoordigd. Kan de regering hierop nader ingaan?

Deze leden betreuren het dat er geen advies aan de Emancipatieraad is gevraagd over een wetsvoorstel dat vooral herintreedsters en flexibele werksters zal treffen. Het stelt de leden van D66-fractie niet gerust dat mochten de nieuwste berekeningen op het punt van gevolgen voor vrouwen uiteindelijk toch significante afwijkingen vertonen, de regering de Kamer onmiddellijk op de hoogte zal stellen. Zou deze wet dan in strijd komen met de gelijke behandeling van mannen en vrouwen, vragen de leden van de D66-fractie zich af.

De regering geeft zelf toe dat het onderzoeksmateriaal niet betrouwbaar genoeg is voor het geven van een eenduidig percentage instroombeperking in de loongerelateerde uitkering per geslacht. De leden van de D66-fractie dringen er op aan dat ten spoedigste geactualiseerde berekeningen aan de Kamer ter beschikking te stellen, opdat zij nog een rol kunnen spelen bij de plenaire behandeling van dit wetsvoorstel.

5. Financiële gevolgen

Wat betreft de financiële gevolgen valt het de leden van de CDA-fractie op dat erg veel met voorlopige cijfers, aannames en veronderstellingen wordt gewerkt. Duidelijk is voor ons dat de WW-populatie niet eenduidig is en voorspelbaar en wel zeer conjunctuurgevoelig. Gegeven de grote foutenmarges in de financiële opbrengst bij de vorige WW-wetsvoorstellen vragen de leden van de CDA-fractie naar de betrouwbaarheid van de ingeboekte besparingen. Het is deze leden verder duidelijk geworden dat de jongeren een groot aandeel in de besparingen zouden moeten leveren. Kan dit niet wat duidelijker in de tabellen tot uitdrukking worden gebracht? Valt een jongere van 22 jaar die drie jaar tegen een normaal salaris heeft gewerkt overigens terug naar 70% minimumloon of naar 70% minimumjeugdloon? Hoe beoordeelt de regering deze terugval?

Op het punt van de financiële gevolgen zijn de doorberekeningen van het vorige kabinet op de toen voorliggende wetsvoorstellen volstrekt onvoldoende geweest, herinneren de leden van de D66-fractie zich. In de voorliggende memorie van toelichting wordt veel aandacht besteed aan de financiële gevolgen, constateren de leden van de D66-fractie, maar zij zijn nog overtuigd of dit de werkelijke financiële gevolgen zullen zijn. Zowel bij de totstandkoming van het regeerakkoord als door de FBV zijn ramingen gemaakt. Er zit verschil tussen de ramingen uit het regeerakkoord en de FBV. De leden van de D66-fractie betreuren het dat in de berekeningen van financiële gevolgen (te) veel aannames zitten. Er is geen informatie over de exacte samenstelling van de populatie, er zijn aanvullende aannames gemaakt over weglek en inverdieneffecten ABW, IOAW en TW. Het is de leden van de D66-fractie ook niet duidelijk of rekening is gehouden met de gevolgen van de nieuwe keuringseisen van de WAO voor de WW. Het lijkt de leden van de D66-fractie onwaarschijnlijk gezien het feit dat er alleen berekeningen tot eind 1993 zijn gemaakt en de FBV deze berekeningen nog niet geactualiseerd heeft naar

de stand van 1994. De regering belooft dat de Kamer op de hoogte zal worden gebracht als uit de geactualiseerde FBV-gegevens toch andere informatie mocht blijken. Gezien de ervaringen met de vorige WW-wijzigingsvoorstellen met betrekking tot de financiële gevolgen willen de leden van de D66-fractie zo spoedig mogelijk, liefst nog voor of tijdens de plenaire behandeling van de meest actuele cijfers op de hoogte worden gebracht.

Een van de bevindingen van de commissie-Buurmeijer was dat de bedrijfsverenigingen meer aandacht zouden moeten schenken aan de kosten van de uitvoering. Een wetsvoorstel als het onderhavige lijkt haaks op deze gedachte te staan. Ten eerste betekent het een forse investering in de verandering van de werkprocessen. Alle WW-medewerkers moeten worden omgeschoold, computerprogramma's moeten worden aangepast, foldermateriaal moet worden herschreven, herdrukt (en voor een deel weggegooid, want inmiddels verouderd), enzovoorts. Naast deze aanloopkosten denken de leden van de D66-fractie ook aan de kosten die moeten worden gemaakt doordat geruime tijd twee regelingen naast elkaar zullen bestaan. Immers de nieuwe regeling zal alleen gelden voor de nieuwe gevallen. Dit betekent dat geruime tijd twee computersystemen, twee uitvoeringstechnische handboeken en dergelijke naast elkaar moeten worden onderhouden en aangeleerd. Om een voorbeeld te geven. Zelfs nu nog, ruim 7 jaar na invoering van de NWW, worden de uitvoeringsorganen geconfronteerd met WW-gevallen die onder het overgangsrecht IWS vallen. Bovendien brengt het wetsvoorstel ook nog extra kosten met zich mee omdat er meer onderzoek nodig zal zijn naar het arbeidsverleden van mensen. Mensen zullen bovendien vaker een afwijzing of lage uitkering ontvangen en hiertegen in beroep willen gaan, ook daarmee zijn kosten gemoeid. Bovendien zijn de leden van de D66-fractie geneigd wat sceptisch te staan tegenover de berekeningen door het ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid. De ervaring leert dat deze meestal te optimistisch zijn.

Door de gewijzigde wekeneis zullen volgens de berekeningen in de memorie van toelichting circa 3500 werknemers getroffen worden doordat zij in het geheel geen WW-uitkering meer krijgen. Naar de mening van de leden van de SP-fractie zullen door deze maatregel vooral jongeren, en werknemers met flexibele arbeidscontracten getroffen worden.

De nieuwe «4 uit 5»-eis zal er volgens de memorie van toelichting toe leiden dat 72 000 werknemers geen loongerelateerde WW-uitkering zullen ontvangen, maar slechts een uitkering gebaseerd op 70% van het minimumloon, of 70% van hun dagloon (als dat lager is dan het minimumloon). Naar schatting 3500 mensen zullen dus bij het ontstaan van werkloosheid meteen in de bijstand terecht komen, en 72 000 in elk geval na een periode van een half jaar, als zij dan geen werk hebben gevonden. De leden van de SP-fractie vernemen graag of bij de berekening van de gevolgen van deze aanscherping van de WW ook rekening is gehouden met de toename van het aantal bijstandsgerechtigden met, in het ongunstigste geval, 75 000 personen. Kan nader toegelicht worden welk financieel nadeel deze toename met zich brengt? En daaraan gekoppeld wensen zij te vernemen welke de gevolgen voor de gemeenten zullen zijn.

Daarnaast wensen de leden van de SP-fractie te vernemen, of de toeslag die aan werknemers moet worden betaald als zij de korte uitkering op minimumniveau of de vervolguitkering ontvangen in alle gevallen wel toereikend zal zijn danwel ook nog in die gevallen (bijvoorbeeld kostwinners) aanvullende bijstand zal moet worden betaald. En vervolgens, of ook met die kans rekening is gehouden bij berekening van de gevolgen van de voorgestelde maatregelen. En zo ja welke die gevolgen dan zijn.

6. Commentaar SVr

De leden van de fractie van GroenLinks hebben nog enkele specifieke vragen over het ontstaan van het recht op loongerelateerde uitkering, dit naar aanleiding van opmerkingen van de algemeen secretaris van de SVr.

Het wetsvoorstel voorziet in een wijziging van de formulering van het huidige artikel 17, derde lid, WW. Voor de vraag of aan de wekeneis is voldaan worden nu weken in aanmerking genomen voorzover zij niet reeds eerder «in aanmerking zijn genomen voor een recht op uitkering». In het wetsvoorstel worden slechts weken in aanmerking genomen, voorzover zij niet eerder hebben geleid tot «het ontstaan van een recht op uitkering». De leden van de GroenLinks-fractie veronderstellen dat hier sprake is van een materiële wijziging, aangezien het ontstaan van een recht iets anders is dan het geldend maken van een recht. Klopt die veronderstelling?

Een tweede opmerking in dit verband betreft de situatie van een werknemer die wel aan de wekeneis, maar niet aan de «4 uit 5»-eis voldoet, vervolgens gedurende minder dan 26 weken hervat en opnieuw werkloos wordt. In die situatie geldt, aldus de memorie van toelichting dat slechts recht bestaat op herleving van het recht op kortdurende uitkering. Geldt dit ook, zo willen de leden van deze fractie weten, indien de werknemer als gevolg van de kortdurende hervatting nadien wel aan de «4 uit 5»-eis voldoet? Zo ja, is dat wel redelijk?

7. Inwerkingtredingsdatum

De leden van de CDA-fractie vragen of 1 maart 1995 werkelijk wordt gehaald? Hoe is het overleg met de betrokken instanties verlopen? Heeft het GAK niet de uitvoeringstermijn van 4 maanden genoemd?

Wat betreft de invoeringsdatum, is 1 maart 1995 uitvoeringstechnisch misschien wel haalbaar, echter het gaat wel ten koste van andere belangrijke ontwikkelingen die binnen de bedrijfsverenigingen plaatsvinden. De leden van de D66-fractie denken hierbij aan kostenoptimalisatie maar ook aan zaken als intensivering volumebeleid, fraudebestrijding, enzovoorts. Automatiseringsafdelingen, beleidsafdelingen, management en uitvoering hebben immers slechts beperkte capaciteit en invoering van nieuwe wetgeving betekent automatisch uitstel van voorgestane verbeteringen. Bovendien is het ook voor de potentiële uitkeringsgerechtigden wel heel erg kort dag. Op zeer korte termijn worden zij geconfronteerd met een aanzienlijke verslechtering van hun uitkeringspositie in het geval van de calamiteit werkloosheid. Daar staat geen noemenswaardige verlaging van de WW-premie tegenover. Ook kan het in de periode 01-01/01-03 het voordelig zijn eerder werkloos te worden. Mocht overigens het wetsvoorstel inzake administratieve boeten worden aangenomen en per gelijke datum worden ingevoerd dan lijkt het volgens de leden zeer problematisch te worden of 1 maart voor de uitvoeringspraktijk haalbaar zal zijn.

De voorzitter van de commissie,
De Jong

De griffier voor dit verslag,
Nava