

Vergaderjaar 1994–1995

23 985

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

Nr. 5

NOTA NAAR AANLEIDING VAN HET VERSLAG

Ontvangen 28 november 1994

1. Inleiding

Allereerst wil ik de leden van de fracties bedanken voor de grote snelheid waarmee het verslag is uitgebracht. Ik heb het met veel belangstelling gelezen. Het verheugt mij dat de leden van de PvdA-, CDA- en VVD-fracties, gezien hun opmerkingen, met de hoofdlijnen van het wetsvoorstel kunnen instemmen en dat ook de leden van de D66-fractie van mening zijn dat voor het recht op een uitkering ingevolge de Werkloosheidswet (WW) een sterkere band met het arbeidsproces kan worden gevraagd dan in de huidige wet.

De leden van de fractie van GroenLinks en van de SP kunnen zich in de voorgenomen maatregelen helaas niet vinden, met uitzondering van – wat GroenLinks betreft – de voorgestelde verlenging van de vervolgitkeringsduur. De leden van laatstgenoemde fractie menen dat de regering onvoldoende heeft onderbouwd waarom – gesteld al dat bezuinigingen in de sfeer van de WW noodzakelijk zijn – aan deze bezuinigingen op de gekozen wijze gestalte moet worden gegeven. Zij nodigen de regering uit alsnog een onderbouwing te geven. Hoewel de leden van de CDA-fractie de lijn van het voorliggende wetsvoorstel steunen, en het eens zijn met de redenen voor de gekozen verscherping van de toetredingsvoorwaarden tot het recht op WW-uitkering, spreken zij nadrukkelijk hun zorg uit dat juist in een tijd van grote werkloosheid een zodanige versobering van het sociale-zekerheidsstelsel optreedt, dat dit geen echte inkomensbescherming meer biedt. De prijs voor de stijgende werkloosheid wordt, aldus deze leden, eenzijdig neergelegd bij degenen die nu juist het slachtoffer zijn van de stijgende werkloosheid. De leden van de CDA-fractie willen graag van de regering vernemen, of zij deze zorg deelt. Wat zal de regering doen om echte inkomensbescherming overeind te houden?

Uiteraard rekent het kabinet het tot zijn verantwoordelijkheid te zorgen voor een voldoende mate van inkomensbescherming voor personen die wegens werkloosheid aangewezen raken op een uitkering ingevolge een van de werkloosheidsregelingen. Daarbij heeft altijd als leidend beginsel

gegolden en geldt ook nu nog: hoe langer het arbeidsverleden, hoe langer de duur en hoe groter de mate van inkomensbescherming.

De voor de marktsector geldende werkloosheidsregeling die de hoogste mate van inkomensbescherming biedt is de Werkloosheidswet. Bij voldoende recent arbeidsverleden (in de 52 weken voorafgaande aan de eerste werkloosheidsdag is in ten minste 26 weken gewerkt; wekeneis) bestaat ingevolge de huidige wet recht op een half jaar uitkering ter hoogte van 70% van het dagloon. Deze uitkering kan verlengd worden indien men tevens voldoende «minder recent» arbeidsverleden heeft (in de vijf kalenderjaren direct voorafgaande aan het jaar waarin de eerste werkloosheidsdag lag heeft men in ten minste drie kalenderjaren over 52 of meer dagen per kalenderjaar loon ontvangen; 3 uit 5-eis). De duur van de verlenging is afhankelijk van het arbeidsverleden. Na de loongerelateerde uitkering bestaat voor personen die aan de 3 uit 5-eis voldeden nog recht op een vervolguitkering ter hoogte van 70% van het minimumloon (of 70% van het dagloon indien dat lager is). De WW-uitkering is een ongetoetste uitkering, dat wil zeggen dat eventueel inkomen van gezinsleden of vermogen niet tot verlaging van de uitkering leidt. Mocht men ondanks de WW-uitkering toch beneden het relevante sociale minimum terecht komen, dan kan op grond van de Toeslagenwet (TW) aanspraak worden gemaakt op een toeslag tot het dat sociale minimum.

De oudere werkloze heeft na het bereiken van de maximumduur van de WW-uitkering recht op een uitkering ingevolge de Wet inkomensvoorziening oudere en gedeeltelijk arbeidsongeschikte werkloze werknemers (IOAW). Omdat slechts recht op IOAW-uitkering bestaat indien men eerst de maximumduur van de WW-uitkering heeft bereikt, kan de IOAW-uitkering voor oudere werkloze werknemers worden beschouwd als een verlengstuk van de WW-uitkering bij voldoende, verder in het verleden gelegen, arbeidsverleden. (Bij voldoende recent arbeidsverleden zou immers een nieuw recht op WW-uitkering zijn ontstaan in plaats van recht op IOAW-uitkering). Het uitkeringsniveau op grond van de IOAW is gelijk aan het relevante sociale minimum. De uitkering is niet afhankelijk van het vermogen of van het eventuele inkomen van gezinsleden, behalve wat betreft het eventuele partnerinkomen.

Personen zonder arbeidsverleden of met te weinig arbeidsverleden, ten slotte, kunnen een beroep doen op de Algemene Bijstandswet (ABW) en de daarop gebaseerde Rijksgroepsregeling werkloze werknemers (Rww). Hetzelfde geldt voor personen die de maximumduur van de WW-uitkering hebben bereikt en geen recht hebben op IOAW-uitkering. Ook de ABW/Rww voorzien in uitkeringen op het niveau van het relevante sociale minimum. Wel wordt echter het vermogen (boven bepaalde grenzen) en het gezinsinkomen in aanmerking genomen.

Aldus is een stelsel ontstaan dat meer inkomensbescherming biedt naar gelang er meer arbeidsverleden is. Daarbij is het stelsel bovendien zo ingericht, dat geen enkele werkwillige werkloze wat betreft zijn bestaansvoorziening beneden het voor hem geldende sociale minimum hoeft te dalen.

Aan de andere kant stijgt de werkloosheid en daarmee het beroep op de werkloosheidsregelingen. Zonder nadere maatregelen leidt dit tot premie- en belastingstijging, met als gevolg een toename van de loonkosten, minder werkgelegenheid en weer meer werkloosheid. Ook de leden van de CDA-fractie zijn van mening dat een dergelijke neerwaartse spiraal moet worden voorkomen. Hiertoe kan naar de mening van het kabinet niet worden volstaan met maatregelen gericht op meer werkgelegenheid en met een matiging van de loonsverhogingen. Het kabinet acht – dit in antwoord op de opmerking terzake van de fractie van GroenLinks –

ombuigingen in de sfeer van de werkloosheidsregelingen zelf dan ook onontkoombaar.

Als bekend ligt op dit moment een wetsvoorstel tot herinrichting van de Algemene Bijstandswet bij de Eerste Kamer voor (Kamerstukken 22 545), welke herinrichting (onder meer) zal leiden tot een herijking van het recht op bijstandsuitkering. In het voorliggende wetsvoorstel gaat het om een ombuiging op de WW. Juist om te voorkomen dat de WW in de toekomst minder inkomensbescherming zal bieden aan personen met een aanzienlijk arbeidsverleden, heeft het kabinet gemeend deze ombuiging niet vorm te moeten geven via bijvoorbeeld een integrale verlaging van de uitkeringshoogte of een verkorting van de uitkeringsduur. Integendeel, met het oog op die inkomensbescherming wordt de duur van de vervolguitkering voor personen met voldoende arbeidsverleden zelfs verlengd. Wel is het kabinet, zoals reeds in de memorie van toelichting is vermeld, van mening dat de toegangdrempels tot de diverse WW-uitkeringsfasen te laag zijn. Daarom wordt voorgesteld de wekeneis aan te scherpen van «26 uit 52» tot «26 uit 39» en de 3 uit 5-eis te verhogen tot een 4 uit 5-eis en deze geen verlengingsvoorwaarde meer te laten zijn, maar een toetredingsvoorwaarde voor het recht op uitkering. Voor diegenen die slechts aan de verscherpte wekeneis zullen voldoen is, wederom met het oog op het bieden van een inkomensbescherming die in een juiste verhouding staat tot de omvang van het arbeidsverleden, voorzien in een kortdurende uitkering, dat is: een ongetoetste WW-uitkering ter hoogte van 70% van het minimumloon (of 70% van het dagloon, indien dat lager is) met een maximumduur van een half jaar. Aan de leden van de SP zij ten slotte nog medegedeeld dat het hier weliswaar om een uitkering op bijstandsniveau gaat, maar niet om een bijstandsuitkering zelf. Dit brengt met zich dat de hoogte van de kortdurende uitkering niet afhankelijk is van eventueel gezins- of partnerinkomen of van aanwezig vermogen.

Bovenstaande maatregelen zullen er in de ogen van het kabinet enerzijds toe bijdragen dat het stelsel van werkloosheidsuitkeringen betaalbaar blijft, terwijl anderzijds recht blijft gedaan aan het uitgangspunt dat de inkomensbescherming groter is naarmate het arbeidsverleden langer is.

Ten slotte wordt opgemerkt dat de prijs van de stijgende werkloosheid zeker niet alleen wordt neergelegd bij de werklozen. De minder sterke conjunctuur en de daaruit voortvloeiende toename van het beroep op de sociale zekerheid heeft eerder al geleid tot ingrepen in dat stelsel, die moeten waarborgen dat het stelsel houdbaar blijft voor degenen die er echt op zijn aangewezen.

De leden van de D66-fractie hebben enkele inleidende opmerkingen gemaakt, waarin de aanbevelingen van de commissie-Buurmeijer worden afgezet tegen het onderhavige voorstel van wet. Deze leden merken op dat de commissie-Buurmeijer heeft gekozen voor een andere versmalling van de poort dan in het voorliggende wetsvoorstel is geschied.

De voorstellen van de commissie-Buurmeijer die zien op de toegang tot de WW worden, voor zover deze het niet verstrekken van WW-uitkering in geval van vrijwillig ontslag betreffen, door het kabinet onderschreven. Zoals nader uiteen wordt gezet in paragraaf 2 van dit verslag, zal het voorstel van de commissie verwerkt worden in een nota van wijziging op het op 21 september jl. ingediende wetsvoorstel boeten, maatregelen en terug- en invordering sociale zekerheid (Kamerstukken II, 1994/95, 23 909). Het kabinet onderschrijft tevens de opvatting dat de sollicitatieplicht en de verplichting noodzakelijke scholing te volgen dwingender moeten worden toegepast en dat een strengere sanctiebeleid hiertoe kan bijdragen. Ook op

het sanctiebeleid bij overtreding van andere uitkeringsverplichtingen dan het voorkomen van vrijwillig ontslag zal in bovengenoemde nota van wijziging worden ingegaan.

Wat betreft de door de D66-fractie geciteerde opmerkingen van de commissie over het verstrekken van uitkeringen aan personen die maatschappelijk gezien niet werkloos zijn, wordt opgemerkt dat de Sociale Verzekeringsraad (SVr) recentelijk een tweetal besluiten heeft vastgesteld waarin is voorzien in verschillende situaties waarin maatschappelijk geen sprake is van werkloosheid (Besluit van 6 juni 1994, Stcrt. 104 en Besluit van 20 oktober 1994, Stcrt. 210).

De fractie van D66 vraagt zich af of de Werkloosheidswet, die toch al ingewikkelde regelgeving bevat, door het voorliggende wetsvoorstel niet nog ingewikkelder wordt. De betreffende leden vragen of dit past binnen de gedachte van een terugtrekkende overheid en vereenvoudiging van de regelgeving.

Niet ontkend kan worden dat de WW door de voorliggende maatregelen ingewikkelder wordt. De vergroting van de complexiteit is voornamelijk het gevolg van de introductie van de kortdurende uitkering, hetgeen opname van een geheel nieuw hoofdstuk in de WW nodig heeft gemaakt. Gesteld echter voor de keuze door middel van het creëren van een kortdurende uitkering recht te doen aan het – recente – arbeidsverleden van werkloos geworden werknemers enerzijds of het volledig intact laten van de systematiek van de WW met als gevolg dat de betrokkenen direct op de ABW/Rww zouden zijn aangewezen anderzijds, heeft het kabinet gemeend het belang van betrokkenen te moeten laten prevaleren boven het belang van een zo eenvoudig mogelijke wet. Daarbij wordt opgemerkt dat de WW-systematiek door opname van een apart hoofdstuk waarin de kortdurende uitkering wordt geregeld zo helder mogelijk is gehouden. Aangezien de wijze waarop het kortdurende recht ontstaat en eindigt, geldend kan worden gemaakt en moet worden uitbetaald grotendeels gelijk is aan de wijze waarop het recht op loongerelateerde uitkering en vervolguitkering wordt bepaald, geldend kan worden gemaakt en wordt uitbetaald, kon in het nieuwe hoofdstuk op vele plaatsen eenvoudigweg terug worden verwezen naar bepalingen uit afdelingen en paragrafen in het hoofdstuk over de loongerelateerde uitkering en de vervolguitkering. Ook dit heeft bijgedragen aan zo eenvoudig mogelijke regelgeving. Zoals uit de artikelsgewijze toelichting kan worden opgemaakt, is ten slotte ook los van de in het Regeerakkoord opgenomen maatregelen nog een aantal kleine onderwerpen in het voorliggende wetsvoorstel geregeld. Het gaat daarbij enerzijds om reparatiebepalingen (men leze de voorgestelde artikelen 35a en 35b WW) en anderzijds om bepalingen die, hoewel op schrift minder toegankelijk, leiden tot een aanmerkelijke vereenvoudiging van de wijze van uitvoering (gewezen wordt met name op het voorgestelde artikel 21, tweede lid, WW).

De leden van de PvdA-fractie stelden enkele vragen over de kabinetsvoornemens terzake van de ontslaguitkeringen voor het overheids-personeel. Zoals deze leden terecht constateren streeft ook dit kabinet er naar om het overheidspersoneel per 1 januari 1996 onder de werking van de werknemersverzekeringen te brengen. Het kabinet verwacht dat een wetsvoorstel ter zake aan het begin van het volgende jaar aan het parlement kan worden aangeboden.

Met betrekking tot de vraag over de uitvoeringsorganisatie merkt het kabinet het volgende op. De beoogde uitvoeringsorganisatie in dit verband is de USZO (Uitvoeringsorganisatie Sociale Zekerheid voor Overheids- en onderwijspersoneel). Deze nieuw te vormen uitvoeringsorganisatie zal worden samengesteld uit de volgende onderdelen:

- de Dienst Sociale Zekerheid Militairen van het ministerie van Defensie;

- het onderdeel Uitkeringen Onderwijspersoneel van de Informatie-beheergroep;
- de Dienst Uitvoering Ontslaguitkeringsregelingen (DUO) van het ministerie van Binnenlandse Zaken en
- het Sociale Zekerheidsbedrijf van het Algemeen Burgerlijk Pensioen-fonds.

Het kabinet gaat ervan uit dat de USZO (een stichting) tijdig zal worden opgericht. Hiertoe zal naar verwachting eveneens begin 1995 een wetsvoorstel aan het parlement worden aangeboden.

Een andere kwestie is of de USZO per 1 januari 1996 in staat zal zijn de verschillende werknemersverzekeringen volledig, op adequate wijze en in de daartoe voorgeschreven vorm uit te voeren. Hierover heeft het kabinet op dit moment nog geen voldoende helder beeld. De nodige duidelijkheid hierover zal echter de komende weken gaan ontstaan. Van de uitkomsten van een en ander zal de Kamer vervolgens zo spoedig mogelijk op de hoogte worden gebracht.

Ten slotte vroegen de leden van de PvdA-fractie of de Raad voor de Gemeentefinanciën (Rgf) al heeft gereageerd op de voorliggende maatregelen in de WW. Dat is niet gebeurd. Naar verluidt heeft de Raad ook geen voornemens om te reageren. Overigens was het voorstel slechts ter kennisname aan de Rgf voorgelegd, omdat enerzijds de Raad al had geadviseerd over een vergelijkbaar voorstel van maart 1994 (namelijk het wetsvoorstel WW-pakket, Kamerstukken II 1993/94, 23 630, nrs. 1-3) en anderzijds, omdat in verband met het voornemen tot herziening van de normsystematiek voor het Gemeentefonds geen afzonderlijke (de)compensatieproblematiek meer zal ontstaan.

2. Sanctiebeleid

De leden van de fractie van D66 kunnen instemmen met het op advies van de Raad van State genomen besluit, om de bepalingen betreffende de aanscherping van het sanctiebeleid WW bij verwijtbare werkloosheid uit het onderhavige wetsvoorstel te lichten en bij nota van wijziging op te nemen in het wetsvoorstel boeten, maatregelen en terug- en invordering sociale zekerheid (Kamerstukken II, 1994/95, 23 909). Zij blijven evenwel van oordeel dat zo snel mogelijk moet worden geregeld, dat het recht op een WW-uitkering bij vrijwillig ontslag vervalt. Het kabinet onderschrijft de wens van de leden van de D66-fractie. In de hiervoor genoemde nota van wijziging zal dan ook in ieder geval worden opgenomen dat in dergelijke gevallen geen WW-uitkering kan worden ontvangen.

De leden van de VVD-fractie daarentegen betreuren het in hoge mate dat de aanscherping van het sanctiebeleid met betrekking tot verwijtbare werkloosheid niet (meer) in het onderhavige wetsvoorstel is opgenomen en zij vragen zich af waarom daaraan nauwelijks aandacht is besteed in de memorie van toelichting. Voorts vrezen deze leden een besparingsverlies van minimaal f 125 mln. in 1998, nu de verscherping van het sanctiebeleid later dan op 1 januari 1995 zal ingaan. De leden van de PvdA-fractie hebben in dit verband gevraagd om aan te geven of de geraamde opbrengst van de aanscherping van het sanctiebeleid WW ongewijzigd is gebleven.

Het is juist, dat in de memorie van toelichting geen aandacht is besteed aan het niet langer opnemen van de aanscherping van het sanctiebeleid WW in het onderhavige wetsvoorstel. Dit is echter wel gebeurd in het nader rapport bij dit wetsvoorstel, waarin is aangegeven op welke gronden – verband houdende met het advies van de Raad van State – besloten is om de sanctiebepalingen uit het voorliggende wetsvoorstel te

lichten en bij nota van wijziging onder te brengen in het wetsvoorstel boeten, maatregelen en terug- en invordering sociale zekerheid. Tevens is hierbij aangegeven dat het kabinet in de toelichting op deze nota zal ingaan op de inhoudelijke bezwaren van de Raad tegen de voorgestelde aanscherping van het sanctiebeleid.

Het door de leden van de VVD-fractie gevreesde besparingsverlies door het overhevelen van de sanctiebepalingen van het wetsvoorstel aanscherping referte-eisen WW naar het wetsvoorstel boeten, maatregelen en terug- en invordering sociale zekerheid zal niet optreden, tenzij laatstgenoemd wetsvoorstel later dan op 1 januari 1996 in werking zal treden. Immers de voorgenomen invoeringsdatum van de aanscherping van de sanctiebepalingen WW in het oorspronkelijke voorstel van wet tot aanscherping van de referte-eisen WW, was gesteld op 1 januari 1996. Gezien de voortgang van het wetsvoorstel boeten, maatregelen en terug- en invordering sociale zekerheid heeft het kabinet geen aanleiding te veronderstellen dat de datum van 1 januari 1996 niet zal worden gehaald. Het thans niet langer opnemen van dit voornemen in het onderhavige wetsvoorstel leidt derhalve niet tot besparingsverliezen.

Voorts vragen de leden van de VVD-fractie zich af of de kritiek van de Raad van State op de voorstellen tot aanscherping van het sanctiebeleid WW tot inhoudelijke wijziging hiervan zal leiden. Dit zouden zij ongewenst vinden. De kritiek van de Raad van State op het voorstel tot aanscherping van het sanctiebeleid WW bij verwijtbare werkloosheid, heeft het kabinet niet doen besluiten hiervan af te zien. Dit blijkt uit het voornemen om het voorstel via een nota van wijziging in het wetsvoorstel boeten, maatregelen en terug- en invordering sociale zekerheid op te nemen. Zoals hierboven en in het nader rapport reeds is vermeld, zal in de toelichting op de nota van wijziging worden ingegaan op de bezwaren van de Raad van State.

Tevens vragen de leden van de VVD-fractie waarom ten aanzien van vrijwillige werkloosheid niet kan worden aangesloten bij de ontstaansvoorwaarden voor het recht op uitkering in die zin, dat werknemers die vrijwillig werkloos zijn geworden, worden uitgesloten van het recht op uitkering. Het kabinet heeft hiertoe niet besloten omdat een dergelijke constructie zich minder goed zou verdragen met de aan de WW ten grondslag liggende systematiek, waarbij een onderscheid wordt gemaakt tussen het van rechtswege ontstaan van een recht op uitkering, het geldend maken van een recht op uitkering en de betaling van de uitkering. Op deze systematiek – die door de Staatscommissie vereenvoudiging en codificatie van de sociale-zekerheidswetgeving (de zgn. Commissie-Veldkamp) is ontworpen – is uitgebreid ingegaan in de memorie van toelichting bij het oorspronkelijke wetsontwerp WW (Kamerstukken II, 1985/86, 19 261, nr. 3). Het kabinet acht het evenwel aangewezen hierover het volgende op te merken.

In casu is van belang het van rechtswege ontstaan van een recht, op grond van de wet zelf, in tegenstelling tot het ontstaan van een recht door toekenning door de bedrijfsvereniging. Op grond van de WW ontstaat een recht van rechtswege indien aan de positieve ontstaansvoorwaarden is voldaan en geen uitsluitingsgrond (negatieve ontstaansvoorwaarde) van toepassing is. De positieve ontstaansvoorwaarden zijn: een relevant urenverlies, alsmede het verlies van het recht op doorbetaling van loon over die uren en het beschikbaar zijn voor de arbeidsmarkt. De negatieve ontstaansvoorwaarden zijn onder meer: het recht hebben op een uitkering ingevolge de Ziektewet (ZW) of de Wet op de arbeidsongeschiktheidsverzekering (WAO) en het verblijven in het buitenland of in de gevangenis. Deze criteria op grond waarvan een recht op uitkering ontstaat zijn eenduidig en objectief vaststelbaar. Zij bevatten in beginsel geen

interpretatieruimte. De tussenkomst van de bedrijfsvereniging – als uitvoerder van de wet – is dus niet nodig om een recht op uitkering te doen ontstaan c.q. te doen eindigen.

Indien wat betreft het ontstaan van het recht, voorwaarden zouden worden geformuleerd die een interpretatie vergen van de bedrijfsvereniging alvorens geconcludeerd kan worden of hieraan wordt voldaan, kan niet meer worden gesproken over het van rechtswege ontstaan van een recht op uitkering. In dat geval is het ontstaan van het recht immers afhankelijk van de wijze waarop die voorwaarden door de bedrijfsvereniging worden geïnterpreteerd.

Hetgeen hiervoor is geschetst zal zich voordoen in de situatie waar «niet vrijwillige of niet verwijtbare werkloosheid» als (negatieve) ontstaansvoorwaarde voor het recht op WW-uitkering zou worden geformuleerd. Dit begrip is niet zonder meer eenduidig. De bedrijfsvereniging dient immers te beoordelen of in het individuele geval het gedrag van de werknemer verwijtbaar is en of hij had kunnen voorzien dat dit gedrag tot ontslag zou leiden, dan wel – bij ontslagname – of aan de voortzetting van de dienstbetrekking zodanige bezwaren zijn verbonden dat voortzetting redelijkerwijs niet van de werknemer kan worden gevergd.

Het kabinet is dan ook van mening dat de vraag of een werknemer verwijtbaar werkloos is geworden dient te worden beoordeeld in het kader van het geldend maken van het recht op uitkering. Voorts merkt het kabinet op, dat een blijvend gehele weigering van de uitkering bij verwijtbare werkloosheid, waartoe haar eerdere voorstel in het onderhavige wetsvoorstel strekte en dat in de hiervoor genoemde nota van wijziging zal worden overgenomen, leidt tot het blijvend niet verstrekken van uitkering aan verwijtbaar werkloos geworden werknemers. Hiermee wordt hetzelfde bereikt als met opnemen van «niet verwijtbare werkloosheid» bij de ontstaansvoorwaarden voor het recht.

3. Redenen voorgestelde maatregelen

3.1 De verscherping en samenvoeging van de wekeneis en de 3 uit 5-eis, de introductie van de kortdurende uitkering en de verlenging van de vervolgitkeringsduur

De leden van de PvdA-fractie hebben met instemming geconstateerd dat het Besluit verlaagde wekeneis Werkloosheid wordt gehandhaafd. Zij vragen of dit Besluit, behalve aanpassing aan de gewijzigde referte-eisen, nog verdere wijziging behoeft. Daarbij denken zij aan actualisering van de lijst van beroepsgroepen die in dit Besluit worden genoemd.

Zoals in de memorie van toelichting vermeld, stelt het kabinet voor om, zoals dat voor de algemeen geldende wekeneis wordt voorgesteld, in het Besluit de referte-periode te verkorten tot 39 weken. Daarnaast heeft mijn ambtsvoorganger op verzoek van de toenmalige Minister van Welzijn, Volksgezondheid en Cultuur de SVr op 28 juni 1994 verzocht te adviseren over de vraag of het wenselijk is seizoenarbeid verricht bij musea, tentoonstellingen en bad- en zweminrichtingen op te nemen in het Besluit. Op deze werkzaamheden zou dan, gezien de veronderstelde lengte van het seizoen in deze subsectoren, de 20-wekeneis van toepassing dienen te worden verklaard. Het advies van de SVr is nog niet ontvangen. Voor een verdere uitbreiding van het aantal Besluitgroepen bestaat naar mijn mening geen aanleiding. Ik voel mij in die opvatting gesterkt door het onderzoek naar de «Uitkeringspositie van bijzondere groepen in de nWW» dat de Federatie van Bedrijfsverenigingen (FBV) in mei 1992 heeft gepubliceerd (rapport nummer R 92-02). Uit dat rapport blijkt dat het Besluit de Besluitgroepen meer dan voldoende bescherming biedt, terwijl de FBV geen nieuwe seizoenwerkzaamheden in specifieke (sub)sectoren van het bedrijfsleven heeft gevonden waarvoor een

verlaagde wekeneis zou dienen te gelden. Slechts koopvarenden hebben iets minder kans om aan de wekeneis van «26 uit 52» te voldoen dan de gemiddelde werknemer. Het verschil in instroomkans is echter zo klein (verwachte instroom: 97,2% van de aanvragers; gemeten instroom: 94,5% van de aanvragers), dat ik het ongewenst acht om op deze groep een verlaagde wekeneis van toepassing te verklaren.

De leden van de CDA-, D66- en GroenLinks-fracties vragen hoe de maatregelen in het voorliggende wetsvoorstel zich verhouden tot de door de regering gewenste flexibilisering van de arbeidsverhoudingen. De verscherping van de wekeneis treft immers vooral uitzend- en oproepkrachten, alsmede andere niet in seizoenarbeid werkzame werknemers in flexibele arbeidsverhoudingen. De CDA-fractie vraagt hoe het overleg met de beroepsgroepen in deze sectoren is verlopen en of de regering een en ander een afdoende oplossing acht voor de genoemde problematiek. Hoewel de leden van de D66-fractie erkennen dat dit de uitvoeringskosten nog verder zal doen stijgen, vragen zij zich toch af of het een oplossing zou kunnen zijn om voor werkzaamheden in flexibele arbeidsverhoudingen een verlaagde wekeneis vast te stellen. Het verscherpen van de 3 uit 5-eis tot een 4 uit 5-eis en het stellen van deze eis voor het recht op loongerelateerde uitkering en vervolguitering treft vooral jongeren, herintreders en gewezen zelfstandigen. De leden van de fractie van D66 verwachten dat ook in deze groep veel werknemers te vinden zullen zijn met flexibele arbeidsverhoudingen. De CDA-fractie vraagt zich af of de grotere nadruk op de duur van het arbeidsverleden niet in strijd is met de wens te komen tot flexibelere arbeidsverhoudingen. Hetzelfde punt geldt overigens ook voor de verlenging van de duur van de vervolguitering. 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-uitkering. Persoon Y heeft in de afgelopen vijf jaar ieder jaar 26 weken aan één stuk gewerkt. Hij krijgt wel WW-uitkering. Persoon Z heeft in de afgelopen 5 jaar eenmalig de laatste 26 weken van jaar 5 gewerkt. Hij krijgt een kortdurende uitkering. Vindt de regering dat X een minder duidelijke band heeft met het arbeidsproces dan Y of Z? De leden van de fractie van GroenLinks, ten slotte, vragen of de door de regering gewenste flexibilisering van de arbeidsverhoudingen juist niet een sterkere inkomensbescherming van tijdelijke en flexibele arbeidskrachten noodzakelijk maakt. Wat zullen de gevolgen van de wijzigingen zijn voor de arbeidsmarktmobiliteit van werknemers?

Zoals in de memorie van toelichting en in paragraaf 1 van deze nota uiteen is gezet, is het kabinet van mening dat de in de huidige WW opgenomen toetredingsdrempels voor het recht op uitkering of de verlenging daarvan te laag zijn en dat derhalve een sterkere band met het arbeidsproces kan worden gevraagd, wil bij werkloosheid recht op WW-uitkering kunnen bestaan. Het vragen van een sterkere band brengt per definitie met zich dat personen die die band niet hebben, niet (meer) in aanmerking zullen komen voor een loongerelateerde uitkering of een vervolguitering. De in het wetsvoorstel WW-pakket (Kamerstukken II, 1993/94, 23 630, nrs. 1-3) gekozen wijze van verscherping van de wekeneis (van «26 uit 52» naar «35 uit 52») leidde ertoe dat werknemers die wel een reguliere band met het arbeidsproces hadden maar die werkzaam waren in sectoren met een enigszins seizoenmatig karakter, geen recht zouden krijgen op WW-uitkering. In het voorlopig verslag (nr. 5) werd dit sterk gekritiseerd, onder meer door de CDA- en de D66-fracties, die echter, zoals zij in het verslag op het voorliggende wetsvoorstel opmerken, het vragen van een sterkere band met het arbeidsproces op zich gerechtvaardigd achten. Daarom heeft het kabinet nu gekozen voor een andere wijze van verscherping van de wekeneis, en wel via een verkorting van de referte-

periode. Een automatisch daaruit voortvloeiend gevolg is, dat personen die het constant op 26 gebleven aantal gewerkte weken niet in de verkorte referte-periode kunnen halen, geen recht meer zullen krijgen op WW-uitkering. Het zal hier inderdaad relatief vaak uitzend- en oproepkrachten betreffen. In antwoord op de vraag hiernaar van de leden van de CDA-fractie, kan ik mededelen dat over de voorgenomen verscherping van de wekeneis geen overleg is geweest met de betrokken beroepsgroepen. Dergelijk overleg heb ik niet noodzakelijk geacht, terwijl een verzoek daartoe van deze groepen mij ook niet heeft bereikt. Het kabinet acht het geen oplossing voor de betreffende groepen een verlaagde wekeneis te stellen, aangezien hiermee het door haar gewenste effect, te weten het vragen van een sterkere band met het arbeidsproces voor het recht op WW-uitkering, (naar verwachting: meer dan) ongedaan zou worden gemaakt.

Het kabinet vindt daarnaast dat meer belang dient te worden gehecht aan de duur van het minder recente arbeidsverleden. Dit komt tot uitdrukking in het voorstel de 3 uit 5-eis aan te scherpen tot een 4 uit 5-eis en deze naast de wekeneis tot toegangsvoorwaarde te maken voor het recht op loongerelateerde uitkering en vervolguitkering. Omdat ook het kabinet van mening was dat dit voor jongeren en herintreders die wel aan de verscherpte wekeneis zouden kunnen voldoen, maar niet aan de verscherpte jarenis, te hard zou kunnen uitvallen (direct beroep op de ABW/Rww) heeft het voor deze groep de kortdurende uitkering geïntroduceerd. Het voorbeeld van de leden van de D66-fractie is correct. Naar aanleiding daarvan merk ik op dat ik van mening ben dat persoon X bij werkloosheid inderdaad geen uitkering zal krijgen, aangezien zij niet over voldoende recent arbeidsverleden beschikt. Persoon Z, die wèl voldoende recent arbeidsverleden heeft, maar ook niet meer dan dat, krijgt terecht recht op kortdurende uitkering. Persoon Y, ten slotte, heeft zowel voldoende recent arbeidsverleden als voldoende «minder recent» arbeidsverleden, met als gevolg dat de WW hem de grootste inkomensbescherming verleent.

Daarnaast wordt opgemerkt dat de wekeneis en de jarenis op dit moment al zo zijn vormgegeven, dat het ook voor werknemers die werkloos worden uit een flexibele arbeidsverhouding bepaald niet onmogelijk is eraan te voldoen. Immers, aan de wekeneis wordt al voldaan indien in 26 weken is gewerkt (het hoeft derhalve niet te gaan om 26 full time gewerkte weken), terwijl aan de 3 uit 5-eis wordt voldaan als in de vijf kalenderjaren direct voorafgaande aan het kalenderjaar waarin de eerste werkloosheidsdag is gelegen in ten minste drie kalenderjaren over ten minste 52 dagen per jaar loon is ontvangen. De wijze waarop de loondagen in ieder kalenderjaar zijn verdeeld, is niet van belang, zodat zowel degene die in een kalenderjaar 11 weken achtereenvolgend full time werkt, als degene die gedurende 52 weken één dag per week werkt, een gewerkt kalenderjaar heeft. Deze wijze van tellen van gewerkte weken respectievelijk jaren blijft, juist met het oog op werknemers in flexibele arbeidsverhoudingen en vrouwen, in het voorliggende wetsvoorstel gehandhaafd. Slechts de periode waarin het aantal te werken weken moet zijn gehaald wordt verkort, terwijl het aantal te werken jaren met één jaar wordt verhoogd.

Ten slotte verwacht het kabinet niet dat de voorgestelde aanscherpingen zullen leiden tot een verminderde bereidheid om te gaan werken in flexibele arbeidsrelaties. Men gaat immers niet in eerste instantie werken om bij werkloosheid een uitkering te verkrijgen, maar om loon te verdienen en om zich een nuttig deelnemer van de maatschappij te voelen.

De verscherping van de referte-eisen zal ertoe kunnen leiden dat werknemers in flexibele arbeidsverhoudingen met kortere tussenpozen of langer aaneen zullen gaan werken, hetgeen niet in strijd is met het kabinetsbeleid. Omdat het voor de vraag of voldaan wordt aan de

wekeneis en de jareneis niet van belang is bij welke werkgever is gewerkt, verwacht het kabinet niet dat de maatregelen zullen leiden tot minder arbeidsmarktmobiliteit.

De leden van de fractie van GroenLinks misten in de memorie van toelichting een integrale visie op de bestrijding van de werkloosheid.

In dit verband wil ik volstaan met een verwijzing naar de Regeringsverklaring. Zoals daarin ook gesteld, ligt de sleutel voor het bestrijden van de te hoge graad van (gedwongen) inactiviteit bij werk, werk en nog eens werk.

Daarop zijn de inspanningen van het kabinet gericht met inzet van alle mogelijk middelen. Daarbij kiest de regering voor een balans tussen individuele verantwoordelijkheid en gemeenschapszin, met name op het terrein van de sociale zekerheid.

De leden van de D66-fractie verwachten dat herintredende vrouwen, gezien hun arbeidsverleden, minder snel aan de 4 uit 5-eis zullen kunnen voldoen. Dit effect wordt echter enigszins gemitigeerd door de werking van het zgn. «verzorgingsforfait». Dit forfait houdt in dat kalenderjaren waarin kinderen zijn verzorgd beneden de leeftijd van zes jaar meetellen als gewerkte jaren voor de vraag of bij latere werkloosheid aan de 4 uit 5-eis wordt voldaan, terwijl jaren waarin kinderen zijn verzorgd in de leeftijd van zes tot twaalf jaar als halve gewerkte jaren meetellen. Bovengenoemde leden concluderen met instemming dat het verzorgingsforfait wordt gehandhaafd. Zij merken echter op dat nu de 3 uit 5-eis verscherpt zal worden tot een 4 uit 5-eis halve meetelling van jaren waarin men voor kinderen van zes tot twaalf jaar heeft gezorgd niet voldoende zal zijn om aan de 4 uit 5-eis te voldoen. Zij vragen of het niet mogelijk is deze verzorgingsjaren als hele gewerkte jaren te tellen.

Allereerst wens ik naar aanleiding hiervan op te merken dat het, anders dan deze leden kennelijk veronderstellen, ook onder de huidige regels niet mogelijk is om louter op grond van verzorgingsjaren van kinderen tussen de zes en twaalf jaar aan de 3 uit 5-eis te voldoen. Immers, de drie gewerkte jaren moeten in de referte-periode van vijf kalenderjaren zijn gehaald. Wie in al deze vijf kalenderjaren louter kinderen in de genoemde leeftijdsgroep verzorgt, zal derhalve tweeënhalf gewerkte jaren hebben, en niet drie. Afgezien hiervan ben ik van mening dat het ongewenst zou zijn de bedoelde verzorgingsjaren te tellen als hele gewerkte jaren. Het verzorgen van jongere kinderen neemt immers meer tijd in beslag dan het verzorgen van wat oudere kinderen, met als gevolg dat het gemakkelijker zal zijn verzorging van wat oudere kinderen te combineren met werk. Deze visie is overigens ook terug te vinden in het onlangs door uw Kamer aanvaarde wetsvoorstel tot herinrichting van de Algemene Bijstandswet. In artikel 107 van dat wetsvoorstel is immers geregeld dat slechts ouders met kinderen beneden de vijf jaar (geheel of gedeeltelijk) zijn vrijgesteld van de verplichtingen gericht op inschakeling in de arbeid. Op grond van het bovenstaande ben ik van mening dat het huidige systeem gehandhaafd dient te worden.

De leden van de D66-fractie vragen vervolgens of het juist is dat de kortdurende uitkering, hoewel deze niet loongerelateerd is, te beschouwen is als een loondervingsuitkering in de zin van de Toeslagenwet, zodat aanvulling tot het wettelijk sociaal minimum mogelijk is als het totale inkomen (d.w.z. inclusief dat van de eventuele partner) beneden het sociale minimum ligt.

In de Toeslagenwet wordt onder «loondervingsuitkering» (onder meer) verstaan: «een uitkering krachtens de verplichte verzekering ingevolge de Werkloosheidswet». Aangezien ook de kortdurende uitkering hieraan voldoet (men leze het opschrift van het voorgestelde hoofdstuk IIb van de

wet), zal het inderdaad mogelijk zijn op de kortdurende uitkering een toeslag te ontvangen ingevolge de Toeslagenwet.

Het verheugt mij dat de leden van de fractie van D66 tevreden zijn over het nieuwe artikel 21, eerste lid, WW. Dit artikel zorgt er, tezamen met het voorgestelde artikel 50, derde lid, WW, voor dat 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. De leden van de D66-fractie vroegen of hiermee het door de FNV, CNV en MHP tegenover hen naar voren gebrachte bezwaar wordt ondervangen, dat het wetsvoorstel tot gevolg zal hebben dat werknemers die gedurende langere tijd werkzaam zijn geweest in een vast dienstverband en daaruit 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 verscherpte referte-eisen.

Bovengenoemde bepalingen zorgen er inderdaad voor dat indien ter zake van de tweede werkloosheid niet opnieuw aan de jareneis wordt voldaan, een eerder ontstaan recht op loongerelateerde uitkering en vervolguitkering herleeft. Dit brengt met zich dat de werknemer nog recht heeft op het gedeelte van de loongerelateerde uitkering en de vervolguitkering dat hij nog niet had gebruikt toen hij het tweede dienstverband aanvaardde. Indien hij zich op dat moment in het laatste halfjaar van zijn vervolguitkering bevond, zal, indien hij ter zake van de tweede werkloosheid aan de wekeneis voldoet, dit restant zodanig verlengd worden, dat hij in totaal recht geeft op een half jaar uitkering.

Het was de leden van de GroenLinks-fractie opgevallen dat de toename van het aantal WW-gerechtigden zich inmiddels lijkt te stabiliseren. In verband met die toename wijzen zij op de relatie tot de afschatting van WAO-ers. Tevens vragen zij of kan worden aangegeven in hoeverre de recente ontwikkelingen in de WAO op dit moment van invloed zijn op het WW-volume. De leden van de fractie van D66 stelden een soortgelijke vraag.

De toename van het WW-volume lijkt de afgelopen maanden inderdaad enigszins te zijn afgenomen, maar ten opzichte van de overeenkomstige maanden in 1993 is nog steeds sprake van een aanzienlijke stijging. Voor het gehele jaar 1994 wordt een stijging voorzien ten opzichte van 1993, die hoger is dan de toename in het voorafgaande jaar. In welke mate de recente toename van het aantal WW-gerechtigden daadwerkelijk wordt veroorzaakt door de maatregelen in de WAO kan niet worden aangegeven. Er bestaat geen afzonderlijke registratie van de effecten van de herkeuring op de overgang van de WAO naar de WW. Ook voor personen die niet in aanmerking komen voor een WAO-uitkering en om die reden een beroep op de WW doen, wordt thans deze overgang niet standaard geregistreerd. Wel bekend is hoeveel personen naast een WAO-uitkering een WW-uitkering ontvangen. Volgens de maandstatistiek Ontslag-werklozen WW is tussen eind 1993 en eind juli 1994 het aantal gedeeltelijk arbeidsongeschikten met een aanvullende WW-uitkering toegenomen van 23 500 tot 27 850.

De leden van de fractie van GroenLinks hebben met instemming kennis genomen van het voorstel de vervolguitkering voor personen die op hun eerste werkloosheidsdag jonger waren dan 57,5 jaar met een jaar te verlengen. Het viel deze leden op dat deze verlenging tegen betrekkelijk lage lasten gerealiseerd kan worden. Zij vroegen of de regering inzicht heeft in de kosten (zowel bij instandhouding als bij aanscherping van de wekeneis en de jareneis) van een verdere verlenging, bijvoorbeeld van één naar vijf jaar.

De kosten van verlenging van de duur van de vervolgitkering van één jaar naar vijf jaar kunnen slechts met ruime marges worden aangegeven. Bedacht dient te worden dat uitsluitend informatie beschikbaar is op basis van de huidige uitkeringsystematiek. Naarmate de periode langer wordt tussen de huidige duur van de vervolgitkering en een alternatieve langere duur, worden de onzekerheidsmarges groter. Waar de verlenging van de duur van de vervolgitkering van één jaar naar twee jaar, inclusief weglek, f 153 miljoen kost (zie tabel 6.8 van de memorie van toelichting), zal een verlenging van de uitkeringsduur van twee jaar naar vijf jaar, bij de voorgestelde aanscherping van de referte-eisen, waarschijnlijk ca. f 250 tot 300 miljoen extra kosten. Hiermee komen de totale kosten van de verlenging van de duur uit op ca. f 400 tot 450 miljoen. In antwoord op de vraag van de leden van GroenLinks naar de omvang van de kosten van verlenging van de vervolgitkering indien de referte-eisen niet zouden worden aangescherpt, kan worden opgemerkt dat een dergelijke geïsoleerde verlenging door het kabinet niet wenselijk wordt geacht.

De leden van de fractie van GroenLinks hebben begrepen dat de verlenging van de vervolgitkering alleen zal gelden voor werknemers die na de inwerkingtredingsdatum (1 maart 1995) werkloos worden. Personen die op dat moment reeds een WW-uitkering genieten hebben geen recht op de verlenging van de vervolgitkeringsduur, zelfs niet indien zij aantoonbaar zouden voldoen aan de strengere referte-eisen. Deze leden vragen of deze groep niet alsnog in aanmerking kan worden gebracht voor een verlenging van de vervolgitkering. Tevens vragen zij wat zal gelden in situaties waarin sprake is van een tijdelijke onderbreking van een vóór de invoeringsdatum ontstaan recht op uitkering, waarbij dat recht na de inwerkingtredingsdatum weer herleeft. Bestaat dan wel recht op een verlenging van de vervolgitkering?

Op deze laatste vraag van de leden van de fractie van GroenLinks kan geantwoord worden dat bepalend is de datum van de eerste werkloosheidsdag terzake waarvan het recht is ontstaan. Ligt deze voor de dag van inwerkingtreding, dan bestaat, ook indien het recht na de datum van inwerkingtreding herleeft, geen recht op een verlenging van de vervolgitkeringsduur. Anders dan de leden van de fractie van GroenLinks ben ik van mening dat het niet wenselijk is ook aan personen die op de inwerkingtredingsdatum van de betreffende maatregelen reeds in het genot zijn van een WW-uitkering en die, indien zij daarop op hun eerste werkloosheidsdag beoordeeld waren, aan de verscherpte referte-eisen zouden voldoen, in aanmerking te laten komen voor de verlenging van de vervolgitkeringsduur. Het kabinet ziet de verscherping van de referte-eisen, de introductie van de kortdurende uitkering en de verlenging van de vervolgitkeringsduur voor personen die op hun eerste werkloosheidsdag jonger waren dan 57,5 jaar als één pakket, dat op dezelfde datum – 1 maart 1995 – in werking dient te treden. Wie op of na die datum werkloos wordt krijgt te maken met de verscherpte referte-eisen, waar tegenover staat dat indien aan beide eisen wordt voldaan de vervolgitkering een jaar langer is dan deze was vóór de inwerkingtredingsdatum. Uiteraard zullen er mensen zijn die voor de inwerkingtredingsdatum werkloos zijn geworden en die, indien deze eisen reeds van toepassing zouden zijn geweest, ook aan de verscherpte referte-eisen zouden hebben voldaan, maar het kabinet is van mening dat hier dient te gelden «grens is grens».

Daarbij komt dat het voorstel van de fractie van GroenLinks zou dienen te leiden tot een herbeoordeling van de rechten van al degenen wier recht op uitkering zou zijn ontstaan voor de datum van inwerkingtreding, voor zover zij aan de 3 uit 5-eis voldeden (in het huidige systeem geldt immers dat men sowieso geen recht op vervolgitkering heeft indien men niet aan deze eis voldoet), voor zover de maximumduur van het recht op uitkering

niet zou zijn bereikt. Het zou derhalve gaan om een zeer groot aantal herbeoordelingen. Aangezien, strikt genomen, ook diegenen recht op verlenging zouden moeten krijgen, wier recht (soms: ver) voor de inwerkingtredingsdatum is geëindigd maar wier recht nog kan herleven, dat wil zeggen om personen die inmiddels uit beeld zijn verdwenen maar die altijd nog terug kunnen komen, zou het daarbij bovendien gedeeltelijk om zeer ingewikkelde herbeoordelingen gaan.

Ten slotte zal het door de leden van de GroenLinks-fractie gedane voorstel tot een besparingsverlies leiden. De structurele effecten van deze maatregel worden uiteraard niet beïnvloed door deze optie, maar wel zullen er gedurende de overgangperiode additionele lasten zijn ten opzichte van de bedragen van tabel 6.8 van de memorie van toelichting. In 1995 gaat het om f 15 miljoen, in 1996 om f 55 miljoen, in 1997 om f 45 miljoen en in 1998 om f 20 miljoen.

3.2 Passende arbeid

De leden van de fracties van de PvdA, CDA en D66 hebben aangegeven in te stemmen met het voornemen het begrip passende arbeid te wijzigen. Daar waar zij ten aanzien van dit voornemen nog enige opmerkingen hebben, betreft het onderdelen van de uitwerking. Op de betreffende opmerkingen, die vooral betrekking hebben op de in de memorie van toelichting aangekondigde algemene maatregel van bestuur (amvb) ter verruiming van het begrip passende arbeid voor schoolverlaters en academici, zal thans worden ingegaan.

Met betrekking tot de wens van de leden van de fractie van de PvdA te kunnen beschikken over de tekst van de ontwerp-amvb 's, zij het volgende opgemerkt. De regering is van mening dat een aanpassing van het begrip passende arbeid voor de WW, de ABW, de IOAW en de IOAZ in één amvb te regelen is. In het eerste kwartaal van 1995 zal omtrent de op grond van de genoemde wetten te treffen amvb een adviesaanvraag aan de SVr, de SER en het CBA worden gericht. Te gelegener tijd kan de tekst van de concept-amvb vanzelfsprekend ter kennis worden gebracht van de Kamer.

De leden van de fractie van het CDA zijn het niet eens met het standpunt van de regering dat verdringingseffecten in een bepaalde mate aanvaardbaar zijn als daarmee dreigende langdurige werkloosheid wordt voorkomen. De leden van deze fractie menen dat de maatregel tot verdringing van laag-opgeleiden door hoog-opgeleiden leidt, waardoor langdurige werkloosheid van hoger opgeleiden naar lager opgeleiden zal worden verschoven. Het kabinet kan de betreffende veronderstelling van deze leden echter niet onderschrijven. Naar de mening van het kabinet zal het door de leden van de CDA-fractie veronderstelde directe effect van deze maatregel, van verplaatsing van de langdurige werkloosheid van hoog-opgeleiden naar laag-opgeleiden, waarschijnlijk gering zijn. Wij zien het risico van verdringing als een overmijdelijk gevolg van een op een betere (re)integratie gerichte maatregel. Het gevaar van een langdurige uitkeringsafhankelijkheid weegt in dezen zwaarder.

De leden van de fractie van D66 vragen de regering of de verplichting voor schoolverlaters (waaronder zich ook academici en hbo'ers bevinden) om alle arbeid te accepteren nog wel tot het begrip passende arbeid te rekenen is en hoe deze regeling zich tot de IAO-verdragen nrs. 44 en 168 verhoudt. Allereerst zij opgemerkt, in antwoord op de desbetreffende vraag van de leden van de fractie van D66, dat voor schoolverlaters (waaronder ook pas afgestudeerde academici) inderdaad zal gelden dat direct bij aanvang van de werkloosheid alle werk qua aard en niveau passend is, terwijl voor werkloze academici met werkervaring direct naast arbeid op academisch niveau ook arbeid op hbo-niveau passend wordt

geacht. Het kabinet acht geen argumenten aanwezig om academici zonder werkervaring anders te behandelen dan schoolverlaters in het algemeen. De leden van de D66-fractie vragen zich af of de verplichting voor schoolverlaters om alle arbeid te accepteren nog wel onder het begrip passende arbeid te brengen valt. Hierover zij opgemerkt, dat het volledig ontbreken van werkervaring naar de mening van het kabinet rechtvaardigt dat het begrip passende arbeid in deze gevallen alle arbeid (naar aard en niveau) omvat. Ten aanzien van IAO-verdrag nr. 44 merkt de regering op dat de werkingssfeer van dit verdrag zich uitstrekt tot werknemers. Op schoolverlaters is dit verdrag niet van toepassing. Waar dit verdrag een opsomming geeft van niet passende arbeid heeft dit derhalve uitsluitend betrekking op personen met een arbeidsverleden. Wat IAO-verdrag nr. 168 betreft merkt het kabinet op dat ook dit verdrag zich in beginsel slechts uitstrekt tot werknemers. De in dit verdrag opgenomen bepaling inzake passende arbeid heeft dan ook, evenals dit voor IAO-verdrag nr. 44 het geval is, uitsluitend betrekking op personen met een arbeidsverleden. Ten aanzien van bepaalde groepen van personen die voor het eerst werk zoeken bevat het verdrag enkele bijzondere bepalingen die er slechts toe strekken dat aan hen een sociale uitkering wordt verleend. Overigens zij opgemerkt dat IAO-verdrag nr. 168 nog niet door Nederland is bekrachtigd.

De leden van de fractie van GroenLinks zijn van mening dat de voorgenomen verplichting voor academici met een arbeidsverleden om direct bij werkloosheid werk op hbo- niveau te zoeken, een extra impuls geeft aan de verdringing van werkzoekenden door hogergeschoolden. De leden van deze fractie werpen de vraag op of de regering dit risico heeft overzien en of dit haar geen zorgen baart. Ten aanzien van het verdringingseffect wordt verwezen naar het antwoord dat is gegeven naar aanleiding van de opmerkingen hierover van de leden van de CDA-fractie. In de afweging is ten aanzien van academici met een arbeidsverleden daarbij uiteraard rekening gehouden met een zekere mate van verdringing, maar gelet op de snel groeiende vraag naar hbo'ers, worden van de voorliggende maatregel geen onaanvaardbare effecten verwacht.

3.3 De verlenging van de wachtgeldperiode

Het verheugt mij dat de leden van de PvdA- en de D66-fracties de voorstellen ten aanzien van de wachtgeldperiode onderschrijven. Op de opmerking ter zake van de leden van de fractie van het CDA zal in paragraaf 3.4 worden ingegaan.

3.4 Het niet doorzetten van het voornemen t.a.v. onderbrekingswerkloosheid

Door de leden van de PvdA- en de CDA-fractie is geconstateerd dat geen regeling voor onderbrekingswerkloosheid is voorgesteld. De leden van de D66-fractie kunnen hiermee instemmen. Uit de opmerkingen van de leden van de PvdA-fractie heb ik afgeleid dat deze leden ervan uitgaan dat dit kabinet het voornemen heeft zon regeling te treffen. Dit is echter niet het geval. In § 3.4 van de memorie van toelichting bij dit voorstel van wet is uiteengezet welke de redenen zijn voor het niet doorzetten van de voornemens van het vorige kabinet terzake van onderbrekingswerkloosheid. Mijn ambtsvoorganger had overigens reeds aangegeven dat afdichten van de WW op dit punt bepaald geen eenvoudige zaak is, en dat een te treffen regeling goed getoetst dient te worden op uitvoerbaarheid en handhaafbaarheid (Kamerstukken II, 1993/94, 23 415, nr. 5, blz. 3). In de memorie van toelichting is aangegeven dat een onderbrekingsregeling – bij welke vormgeving dan ook – principiële en

praktische bezwaren ontmoet, welke ertoe leiden dat ook werknemers voor wie de regeling niet is bedoeld gedupeerd worden.

Voorts is een onderbrekingsregeling naar verwachting niet uitvoerbaar en handhaafbaar. Tenzij het in de memorie van toelichting bedoelde SVr-advies over de problematiek inzake 16 lid 3 WW nieuwe inzichten biedt, zal door mij dan ook geen onderbrekingsregeling worden voorgesteld.

Hierbij gaat het dan om een regeling die ziet op de situatie van het met onderbrekingen bij dezelfde werkgever werken, terwijl in het loon een compensatie zit voor de periode van niet werken.

De leden van de CDA-fractie geven echter aan dat het hun daar niet zozeer om gaat. Deze leden hebben een regeling voor ogen die gericht is op het voorkomen van afwenteling van lasten door werkgevers op het collectief door geen volledige contracten af te sluiten. Het al dan niet ontvangen van een compensatie voor de periode van werkloosheid is daarbij dus geen gezichtspunt.

Hierover wil ik het volgende opmerken. Het arbeidsrecht biedt de mogelijkheid om een arbeidsverhouding tussen werkgever en werknemer op velerlei wijzen vorm te geven, variërend van de oproepverhouding tot een vast dienstverband voor onbepaalde tijd. Hierdoor kan de vormgeving worden afgestemd op de aard en duur van de werkzaamheden, alsmede op overige wensen van partijen. Niet ontkend kan worden dat werkgevers van deze mogelijkheden oneigenlijk gebruik kunnen maken door opeenvolgende contracten voor bepaalde tijd te sluiten, teneinde – bijvoorbeeld – de op bescherming van de werknemer gerichte bepalingen van het Burgerlijk Wetboek te ontwijken. (Overigens is in de jurisprudentie een tendens waarneembaar om in geval van evidente ontduikingsconstructies toch een voortgezet dienstverband met volledige ontslagbescherming aan te nemen.) Van oneigenlijk gebruik kan dan worden gesproken indien er tussen de opeenvolgende contracten enige tijd ligt gedurende welke de werknemer werkloos is en een beroep op de WW doet, terwijl er in die tussenliggende perioden wel degelijk werk voorhanden is voor de betreffende werknemer. De werkgever geeft er echter om bovenvermelde reden de voorkeur aan om dit tijdvak door een andere werknemer of een uitzendkracht te laten vervullen.

In veel bedrijfstakken is echter in mindere of meerdere mate sprake van seizoengebonden werkzaamheden, zoals bijvoorbeeld in het toerisme, de horeca, de bouw of de agrarische sector. Het veelvuldig bestaan van contracten voor bepaalde tijd is in deze sectoren ingegeven door het feit dat nu eenmaal niet het gehele jaar (hetzelfde) werk voorhanden is.

In deze gevallen is van oneigenlijk gebruik van de WW dan ook geen sprake.

Naar mijn oordeel is het terugdringen van voornoemd onbedoeld gebruik in de eerste plaats een taak van sociale partners in de bedrijfstakken. Daarnaast onderschrijf ik de redenering van de leden van de CDA-fractie, dat de voorgestelde verlenging van de wachtgeldperiode – die ook voor seizoenwerkloosheid zal gelden – een stimulans vormt voor bedrijfstakken om volledige contracten af te sluiten.

4. Gevolgen voor de positie van vrouwen

Wat betreft de aanscherping van de wekeneis merken de leden van de CDA-fractie op dat enerzijds in de memorie van toelichting wordt gesteld dat het onderzoeksmateriaal onvoldoende betrouwbaar is voor percentages instroombeperking per geslacht, maar dat anderzijds wordt vermeld dat geen al te grote verschillen worden verwacht. Zij vernamen graag van de regering waar deze verwachting op is gebaseerd. Daarnaast merken zij op dat in de memorie van toelichting geconcludeerd wordt dat het verschil in de gevolgen van de verscherping van de wekeneis voor mannen en vrouwen marginaal is, maar dat dit niet automatisch impli-

ceert dat vrouwen (ongeveer) even gemakkelijk aan de nieuwe wekeneis zullen kunnen voldoen als mannen. Dit zal namelijk niet zo zijn indien de huidige wekeneis («26 uit 52») al zwaarder uitwerkt voor vrouwen. In de veronderstelling dat dit het geval is, concluderen de leden van de CDA-fractie dat de positie van vrouwen dus toch wordt verslechterd. Zij vragen de regering of zij deze conclusie deelt. Ook de leden van de fractie van D66 veronderstellen dat, nu de verscherping van de wekeneis vooral oproep- en uitzendkrachten zal treffen en vooral vrouwen in dergelijke arbeidsrelaties werken, door de hierdoor vooral vrouwen zullen worden gedupeerd.

Naar aanleiding van de opmerkingen van de leden van de CDA-fractie wil ik allereerst mededelen dat de cijfers die de instroombeperkende werking van de wekeneis van «26 uit 39» weergeven ten opzichte van de instroombeperkende werking van de huidige wekeneis («26 uit 52») met minder onzekerheden zijn omgeven dan de cijfers ten aanzien van de instroombeperkende werking van het stellen van de 4 uit 5-eis als toetredingsvoorwaarde. Dit komt doordat de 3 uit 5-eis op dit moment een verlengingsvoorwaarde is, terwijl de wekeneis een toetredingsvoorwaarde is en blijft. De in de memorie van toelichting genoemde cijfers geven aan dat de verscherpte wekeneis ertoe zal leiden dat 1,1% van de mannelijke aanvragers geen recht op WW-uitkering meer zal verkrijgen, en 1,3% van de vrouwelijke aanvragers. Deze verschillen zijn inderdaad marginaal. De enige onzekerheid die aan deze cijfers nog is verbonden, is dat ze berekend zijn op basis van een uit september 1991 en maart 1992 daterend bestand van WW-aanvragers. Gezien de geringe instroombeperking van de verscherping van de wekeneis die op basis van het niet-geactualiseerde materiaal berekend kan worden voor de totale populatie (1%) en de tijdsdruk waaronder de in de memorie van toelichting genoemde actualisatie van het materiaal tot stand moest komen, is besloten de werking van de wekeneis buiten de actualisatie naar de stand 1994 te houden. De kans dat deze actualisatie echter andere gegevens op zou leveren, acht ik uiterst klein.

De leden van de CDA-fractie merken op dat, gegeven de juistheid van de stelling van het kabinet dat door de overgang van de ene wekeneis op de andere, vrouwen niet harder worden getroffen dan mannen, nog niet garandeert dat de wekeneis van «26 uit 39» op zich niet relatief meer vrouwen de toegang tot de WW ontzegt dan mannen. Deze opmerking is juist. De veronderstelling van deze leden, dat de wekeneis van «26 uit 39» meer mannen dan vrouwen zal treffen omdat de huidige wekeneis al meer mannen dan vrouwen treft, durf ik echter, bij gebrek aan cijfermateriaal waaruit de instroombeperkende werking ten opzichte van mannen enerzijds en vrouwen anderzijds van de huidige wekeneis kan worden afgeleid, niet zonder meer te onderschrijven. Gewezen wordt daarbij op de hierna behandelde instroombeperkende werking van de 4 uit 5-eis als toetredingsvoorwaarde. Ook hier zou men op het eerste gezicht verwachten dat relatief meer vrouwen dan mannen zouden worden getroffen, terwijl uit het cijfermateriaal het tegendeel blijkt.

Voor zover het echter toch zo zou zijn dat de verscherpte wekeneis relatief meer vrouwen treft dan mannen, bestaat er naar het oordeel van het kabinet een objectieve rechtvaardigingsgrond voor het alsdan optreden van het vermoeden van indirecte discriminatie. Deze rechtvaardigingsgrond ligt in het feit dat het kabinet een sterkere band met het arbeidsproces wil bewerkstelligen, wil recht kunnen bestaan op WW-uitkering. Deze band met het arbeidsproces komt tot uitdrukking in de duur en het recent zijn van het arbeidsverleden.

De leden van de CDA- en D66-fracties hebben zich verbaasd over het feit dat de verscherping van de wekeneis en het stellen van deze verscherpte

eis als toetredingsvoorwaarde, volgens de in de memorie van toelichting aangehaalde nadere analyse van de FBV meer mannen dan vrouwen treft. De jarenis treft immers vooral mensen met een kort arbeidsverleden, waaronder herintreders. In deze groep zijn vrouwen toch oververtegenwoordigd? De regering geeft toch aan dat de kortdurende uitkering vooral voor hen was bedoeld? Kan de regering dit opmerkelijke onderzoeksresultaat verklaren? De leden van de D66-fractie betreuren het dat over het wetsvoorstel geen advies is gevraagd van de Emancipatieraad. Het stelt hen niet gerust dat de regering heeft beloofd de Kamer onmiddellijk op de hoogte te stellen indien de nieuwste berekeningen op het punt van de gevolgen voor vrouwen toch significante afwijkingen vertonen van de in de memorie van toelichting gepresenteerde berekeningen. Zij vragen zich af of de Werkloosheidswet dan in strijd zou komen met de gelijke behandeling van mannen en vrouwen. De leden van de D66-fractie dringen erop aan dat de geactualiseerde berekeningen zo spoedig mogelijk aan de Kamer beschikbaar worden gesteld, opdat zij nog een rol kunnen spelen bij de plenaire behandeling van dit wetsvoorstel.

De geactualiseerde berekeningen van de FBV werden op 22 november jl. ontvangen. De betreffende rapportage¹ («Effecten van de 26-uit-39-wekeneis en de 4-uit-5-eis naar dagloon, verwijtbare werkloosheid en gezinssamenstelling en een extrapolatie van 1991/1992 naar 1994», FBV, november 1994) is als bijlage bij deze nota naar aanleiding van het verslag gevoegd, tezamen met de twee andere in de memorie van toelichting reeds genoemde onderzoeksrapporten¹ over de instroombeperkende werking van de verscherpte referte-eisen. Uit het rapport van november 1994 blijkt dat, indien het aan het PES 2/7-onderzoek ten grondslag liggende materiaal geactualiseerd wordt naar 1994, het effect van de aanscherping van de referte-eisen voor 1994 2% lager is dan in 1991/1992, hetgeen veroorzaakt wordt door een sindsdien opgetreden relatieve veroudering van de populatie die de WW-instroomt. Werd in de memorie van toelichting derhalve gesproken over een instroombeperkende effect van de 4 uit 5-eis als toetredingsvoorwaarde (voor het recht op loongerelateerde uitkering en vervolgitkering) van tussen de 45 en 50%, de berekeningen op basis van het geactualiseerde materiaal laten een instroombeperking zien van tussen de 43 en de 48%. In de memorie van toelichting werd daarbij aangegeven dat de instroombeperkende werking van de gecombineerde weken- en jarenis ten opzichte van de huidige jarenis voor mannen tussen de 46 en de 51% lag, en voor vrouwen tussen de 43 en de 48%. Om onderzoektechnische redenen is in het onderzoek op basis van de geactualiseerde gegevens slechts gebruik gemaakt van de ondergrenzen voor de berekeningen. Op basis van de gegevens in tabel 3.2 kan worden afgeleid dat de 4 uit 5-eis als toetredingsvoorwaarde ten opzichte van de huidige wekeneis («26 uit 39») voor mannen een instroombeperkende werking van 44% heeft, en voor vrouwen een instroombeperkende werking van 40%. Omdat in dit geval slechts is gekeken naar de werking van de 4 uit 5-eis ten opzichte van de huidige wekeneis en niet naar de werking van de de 4 uit 5-eis in combinatie met de wekeneis van «26 uit 39» ten opzichte van de huidige wekeneis, zijn de resultaten niet helemaal vergelijkbaar. Toch geven zij, door de geringe instroombeperkende werking van de wekeneis van «26 uit 39» ten opzichte van de huidige wekeneis (namelijk 1%) een goede indicatie van de te verwachten gevolgen voor mannen en vrouwen. Wederom blijkt uit deze gegevens dat mannen meer nadeel ondervinden van het stellen van de 4 uit 5-eis als toetredingsvoorwaarde dan vrouwen.

Ik ben het met de leden van de CDA- en de D66-fracties eens dat een redenering vanuit de groepen die het meest door de maatregel worden getroffen, te weten jongeren en herintreders, zou doen verwachten dat meer vrouwen dan mannen gedupeerd zouden worden. Immers, verwacht

¹ Ter inzage gelegd bij de afdeling Parlementaire Documentatie.

zou kunnen worden dat mannen in de populatie jongeren in ongeveer gelijke mate vertegenwoordigd zouden zijn als vrouwen, en dat in de populatie herintreders vrouwen oververtegenwoordigd zijn. Een met cijfers gestaafde verklaring van de door het laatst verrichte onderzoek wederom bevestigde, opmerkelijke onderzoeksresultaten van de FBV kan niet worden gegeven.

Het bovenstaande brengt met zich dat de Werkloosheidswet door het stellen van de 4 uit 5-eis als toetredingsvoorwaarde gezien het geringe verschil in instroombeperkende werking voor mannen enerzijds en vrouwen anderzijds niet in strijd zal komen met het beginsel van gelijke behandeling van mannen en vrouwen.

5. Financiële gevolgen

De leden van de CDA- en de D66-fracties hebben kanttekeningen geplaatst bij de betrouwbaarheid van de ingeboekte besparingen, onder verwijzing naar het grote aantal aannamen dat op onderdelen moest worden gemaakt (o.a. samenstelling populatie, wegtek, inverteffecten, uitvoeringskosten). De leden van de D66-fractie wijzen daarbij ook nog op afwijkende uitkomsten van berekeningen van de FBV en willen graag ten spoedigste op de hoogte worden gebracht van de naar 1994 geactualiseerde cijfers van de FBV.

Het zal deze leden duidelijk zijn geworden dat de bestaande voornemens in dit wetsvoorstel in hun uitwerking naar de financiële gevolgen voor de verschillende regelingen zeer complex zijn. Niet alleen zijn er effecten mee gemoeid voor de WW, maar ook zijn er doorwerkings-effecten naar TW, IOAW en ABW. Reguliere statistische informatie om de effecten exact te kunnen berekenen is veelal niet voorhanden. Dit kabinet heeft er echter alles aan gedaan om via het verzamelen van aanvullend statistisch materiaal en via aanvullend onderzoek de kwaliteit van de berekeningen te verbeteren. Dat echter op een aantal punten toch moest blijven worden gewerkt met aannamen was niet te vermijden. Een verbetering van de informatieverzameling in algemene zin blijft dan ook de aandacht vragen.

Sedert de doorrekeningen van het vorige kabinet is met name met behulp van SVr- en FBV-gegevens een nader inzicht verkregen in de effecten van de voorgestelde maatregelen. Deze zomer zijn met behulp van het zgn. PES 2/7-bestand, betreffende enquête- en dossieronderzoek uit een steekproef van september 1991 en maart 1992, en een onderzoek naar de uitkeringspositie van bijzondere groepen in de WW, de berekeningen in het onderhavige wetsvoorstel onderbouwd. Dezelfde gegevens zijn overigens ook gebruikt voor de onderbouwing van de berekeningen in het Regeerakkoord, zodat er geen verschil in uitkomsten met de FBV kan zijn, zoals de fractieleden van D66 stellen. Daarnaast is de FBV gevraagd om een actualisatie naar 1994 van de gegevens uit 1991/1992 over de gevolgen van de aanscherping van de toetredingsvoorwaarden op het volume van de WW, alsmede over daglonen, geslacht, verwijtbare werkloosheid en gezinssamenstelling. Uit de betreffende rapportage van de FBV, die op 22 november jl. is ontvangen (bijgaand), blijkt het effect van de aanscherping van de toetsingscriteria voor 1994 2% lager te zijn dan in 1991/1992. Dit betekent dat waar in de memorie van toelichting wordt gesproken over onzekerheidsmarges van 45 à 50%, nu wordt gesproken van 43 à 48%. Op zich kan dit gegeven leiden tot zeer geringe bijstellingen van de financiële effecten, echter gegeven de onzekerheidsmarges die toch al bestaan is daarvan afgezien. Daarnaast is op basis van het onderzoek voor 1994 een lager dagloon bij instroom berekend dan waarvan is uitgegaan bij de raming in de memorie van toelichting. Dit verschil is echter niet significant, waardoor de raming van het gemiddeld

dagloon uit de memorie van toelichting kan worden gehandhaafd. Per saldo geeft het aanvullende rapport van de FBV derhalve geen aanleiding om de ramingen uit de memorie van toelichting bij te stellen.

De leden van de CDA-fractie hebben verzocht om nadere informatie over de financiële effecten van het voorliggende wetsvoorstel voor jongeren. In antwoord op deze vraag kan het volgende worden opgemerkt. Uit het FBV-onderzoek «Effecten van de 26-uit-39-wekeneis en de 4-uit-5-eis naar dagloon, verwijtbare werkloosheid en gezins-samenstelling en een extrapolatie van 1991/1992 naar 1994» (november 1994), blijkt dat de populatie die invloed ondervindt van de aangescherpte referentie-eisen voor 46% bestaat uit jongeren tot 23 jaar.

Een (alleenstaande) jongere van 22 jaar met drie jaar arbeidsverleden komt ingevolge de wijzigingsvoorstellen niet in aanmerking voor loongerelateerde uitkering. In dat geval bestaat recht op de nieuwe, kortdurende uitkering, die gerelateerd is aan het minimumloon (mits hij aan de wekeneis voldoet). Voor jongeren beneden de 23 jaar is dit het minimumjeugdloon. De jongere uit bovengenoemd voorbeeld heeft derhalve aanspraak op kortdurende uitkering ter hoogte van 70% van het minimumjeugdloon voor een 22-jarige. Bij de introductie van de kortdurende uitkering is de keuze gemaakt niet af te wijken van de bestaande systematiek van het minimum(jeugd)loon als referentiepunt in de sociale-zekerheidswetgeving. Het kabinet vond hiervoor geen goede gronden aanwezig.

De leden van de SP-fractie vragen zich af of bij de raming van de gevolgen van de aanscherping van de referentie-eisen WW ook rekening is gehouden met de toename van het aantal bijstandsgerechtigden. Bij de raming van de financiële effecten van het voorliggende wetsvoorstel is inderdaad rekening gehouden met de toename van het aantal bijstandsgerechtigden. Verwezen wordt naar tabel 6.5 van de memorie van toelichting bij het wetsvoorstel. Uit deze tabel blijkt dat het wetsvoorstel per saldo voor de ABW een toename betekent van 3 800 personen betekent, en voor de IOAW een afname van 4 000 personen. De opvatting dat door het wetsvoorstel 75 000 personen extra in de bijstand komen, is derhalve onjuist. Dit komt voornamelijk door het feit dat van de 75 000 personen er 72 000 recht zullen krijgen op een kortdurende uitkering in plaats van op een loongerelateerde uitkering. Een groot gedeelte van deze 72 000 personen bestaat uit personen die in de huidige situatie niet aan de 3 uit 5-eis voldoen en derhalve in de huidige situatie slechts recht hebben op de basisuitkering van een half jaar. Aangezien ook de kortdurende uitkering (maximaal) een half jaar duurt, zal, uitzonderingen daargelaten, voor deze personen gelden dat ze in de toekomst niet eerder de bijstand in stromen dan in de huidige situatie. Daarnaast geldt bovendien dat door de werking van de middelentoefts in de ABW ongeveer 50% van de aanvragers van een ABW-uitkering daarvoor niet in aanmerking komt.

Tien procent van het in tabel 6.6 van de memorie van toelichting genoemde bedrag komt ten laste van de gemeenten, te weten f 8 mln. Tegenover deze lastenverzwaring staat een lastenverlichting bij de IOAW eveneens van 10%, te weten f 9 mln, zodat voor de gemeenten uiteindelijk op het vlak van de uitkeringslasten ABW sprake is van een lastenverlichting van f 1 mln. Naast 10% van de uitkeringslasten komen de uitvoeringskosten voor 100% voor rekening van de gemeenten. In de structurele situatie stijgen de uitvoeringskosten ABW met ca. f 4 mln, maar daartegenover dalen de uitvoeringskosten IOAW eveneens met ca. f 4 mln, zodat per saldo geen mutatie optreedt.

Ten slotte vragen de leden van de SP-fractie of er nog gevallen aanwezig zijn die in geval van een kortdurende uitkering op minimumniveau naast een toeslag op grond van de TW aanvullende bijstand moet worden uitgekeerd; zo ja of daar dan in de berekeningen rekening mee is gehouden en welke die gevolgen dan zijn.

Op zich zal als gevolg van de voorgestelde maatregel geen extra recht op aanvullende bijstand ontstaan voor degenen die worden aangewezen op een kortdurende uitkering op minimumniveau. De TW voorziet voor degenen die dat nodig hebben in een aanvulling van hun uitkering tot het voor hen relevante minimum. Uit dien hoofde zal dan ook geen extra recht op ABW ontstaan. Met de extra kosten voor de TW is reeds rekening gehouden in de memorie van toelichting. Deze extra kosten zijn opgenomen in het tabellen 6.4, 6.7 en 6.9.

Het is overigens mogelijk dat een werkloze werknemer die een WW- en een TW-uitkering ontvangt, daarnaast in aanmerking komt voor aanvullende bijstandsuitkering. Dit geldt zowel in de huidige situatie (bij een loongerelateerde WW-uitkering of een vervolguitkering) als na inwerking-treding van de wijzigingsvoorstellen (bij een loongerelateerde uitkering, een vervolguitkering of een kortdurende uitkering). Het gaat daarbij per definitie om personen die reeds aanvullende bijstandsuitkering ontvingen toen zij nog werkten. Immers, de WW- en TW-uitkering kunnen tezamen niet meer bedragen dan het dagloon dat de werknemer verdiende toen hij nog werkte.

Door de leden van de fracties van het CDA en D66 is gewezen op de uitvoeringsaspecten van het voorliggende wetsvoorstel. De leden van de D66-fractie wijzen op de aanloopkosten die door de uitvoeringsorganisatie moeten worden gemaakt, alsmede op het naast elkaar bestaan van oude en nieuwe gevallen vanaf de invoeringsdatum, en de kosten van mogelijke extra beroepszaken.

Met de aanpassing van de referte-eisen zijn aanloopkosten voor de bedrijfsverenigingen gemoeid. Deze kosten zijn eenmalig.

De nieuwe bepalingen zullen, kort gezegd, alleen voor nieuwe gevallen gelden. Het overgangsrecht brengt echter niet mee dat geruime tijd twee uitkeringsregimes voor oude en nieuwe gevallen naast elkaar zullen bestaan, met daaraan verbonden uitvoeringstechnische consequenties. Het voorliggende wetsvoorstel ziet hoofdzakelijk op de toegang tot de WW en geldt alleen voor nieuwe gevallen. Nieuwe WW-aanvragen worden getoetst aan de nieuwe toetredingsvoorwaarden. Voor lopende gevallen – die niet worden herbeoordeeld op de nieuwe referte-eisen – gelden vanaf de invoeringsdatum dezelfde bepalingen ter zake van de eindiging, de herleving, het geldend maken en de uitbetaling van het recht als voor nieuwe gevallen. Bestaande uitkeringsgevallen lopen derhalve gewoon door naast de toegelaten nieuwe gevallen. De bepalingen in de WW die niet zien op de toegang tot de werkloosheidsverzekering zullen dus gelijkelijk gelden voor oude en nieuwe gevallen.

Het kabinet verwacht overigens door de wijzigingsvoorstellen geen toename van het aantal beroepszaken. De Centrale Raad van Beroep heeft meermalen uitgesproken dat van de referte-eisen in de Werkloosheidswet, zijnde bepalingen van dwingendrechtelijke aard, niet kan worden afgeweken. Voor personen die op grond van de nieuwe referte-eisen niet worden toegelaten tot de WW is het derhalve zinloos in beroep te gaan.

Met het vorenstaande wil het kabinet overigens niet verhullen dat door het voorliggende wetsvoorstel per geval extra inspanningen van de bedrijfsverenigingen worden gevraagd, waarmee extra kosten gemoeid zijn. Daar staat echter een vermindering van de uitvoeringskosten doordat het WW-volume zal afnemen tegenover.

6. Commentaar SVr

De leden van de fractie van GroenLinks hebben naar aanleiding van opmerkingen van de algemeen secretaris van de SVr nog enkele specifieke vragen over het ontstaan van het recht op loongerelateerde uitkering en vervolgitkering. De eerste vraag gaat over een wijziging van de formulering van het huidige artikel 17, derde lid, WW. Thans is hierin bepaald, dat voor de vraag of aan de wekeneis is voldaan, gewerkte weken in aanmerking worden genomen «voor zover zij niet reeds eerder in aanmerking zijn genomen voor een recht op uitkering». In het onderhavige wetsvoorstel is deze formulering aangepast, in die zin dat in plaats van de tussen aanhalingstekens geplaatste formulering gesproken wordt over «voor zover zij niet eerder hebben geleid tot het ontstaan van een recht op uitkering». Hiermee is echter niet, zoals door de leden van de GroenLinks-fractie wordt verondersteld, een materiële wijziging beoogd. De wijziging is slechts bedoeld ter verduidelijking. Op grond van de huidige tekst van het artikellid kan worden geconcludeerd, dat gewerkte weken niet meer in aanmerking kunnen worden genomen, indien zij reeds eerder in aanmerking zijn genomen bij de beoordeling van de vraag of een recht op uitkering is ontstaan, ook al hebben zij niet tot het ontstaan van een recht geleid. Omdat met de bepaling echter beoogd is te regelen, dat gewerkte weken alleen niet meer in aanmerking kunnen worden genomen indien zij reeds hebben geleid tot het ontstaan van een recht, is zulks nu uitdrukkelijk bepaald.

Voorts vragen de leden van de GroenLinks-fractie aandacht voor de situatie waarin een werknemer die wel aan de wekeneis voldoet, maar niet aan de 4 uit 5-eis, vervolgens gedurende minder dan 26 weken hervat en opnieuw werkloos wordt. De leden van de fractie van GroenLinks vragen of het juist is dat in dit geval slechts recht bestaat op herleving van het recht op kortdurende uitkering, ook al voldoet de werknemer als gevolg van de kortdurende hervatting nadien wel aan de 4 uit 5-eis, en zo ja, of dit wel redelijk is. Het antwoord op beide vragen luidt bevestigend. Het is inderdaad zo dat in deze situatie slechts recht bestaat op herleving van het kortdurende recht, hetgeen naar het oordeel van het kabinet ook redelijk is. In paragraaf 7 van de memorie van toelichting is hier reeds uitgebreid op ingegaan. Het kabinet meent dan ook te kunnen volstaan met te herhalen, dat in het hier gegeven voorbeeld de vóór de eerste werkloosheid gelegen gewerkte weken er al toe hebben geleid, dat gedurende enige tijd een kortdurende uitkering kan worden genoten en dat het, naar het oordeel van het kabinet, te ver gaat om deze gewerkte weken dan nogmaals tot een uitkeringsrecht (maar nu op loongerelateerde uitkering en vervolgitkering) te laten leiden.

7. Inwerkingtredingsdatum

Door de fracties van het CDA en D66 is gevraagd of de beoogde invoeringsdatum van 1 maart 1995 door de bedrijfsverenigingen gehaald kan worden, mede tegen de achtergrond van de wijzigingen die plaatsvinden binnen de uitvoeringsorganisatie en overige lopende wijzigingsvoorstellen.

Door het Gemeenschappelijk Administratiekantoor is aangegeven dat de wijzigingsvoorstellen per 1 maart 1995 naar behoren kunnen worden uitgevoerd. Ik ga ervan uit dat dit ook geldt voor de zelfadministrerende bedrijfsverenigingen en het Gezamenlijk Uitvoeringsorgaan.

Het kabinet heeft geen redenen om aan te nemen dat invoering van het voorliggende wetsvoorstel ten koste zal gaan van de realisering van andere beleidsdoelstellingen. Dergelijke berichten hebben het kabinet ook niet bereikt.

De leden van de D66-fractie merken op dat tegenover de verslechtering van de uitkeringspositie geen noemenswaardige verlaging van de WW-premie staat. Echter, met de voorgestelde maatregelen kan voor de WW een effect worden geraamd van ca. f 600 à f 700 mln. Hiermee kan een premiedaling worden bewerkstelligd ten opzichte van ongewijzigd beleid van ca. 0,30 à 0,35 %-punt. Tezamen met effecten van andere ombuigingsmaatregelen uit het Regeerakkoord kan dit een bijdrage leveren aan een substantiële lastenverlichting en daarmee aan een versterking van de economie.

De Staatssecretaris van Sociale Zaken en Werkgelegenheid,
R. L. O. Linschoten