

Vergaderjaar 2003–2004

**29 738**

## **Wijziging van de Werkloosheidswet en enige andere wetten, in verband met afschaffing van de kortdurende uitkering en aanscherping van de wekeneis**

**Nr. 3**

### **MEMORIE VAN TOELICHTING**

#### **Algemeen**

##### **1. Aanleiding en doelstelling**

Als gevolg van de huidige toename van de werkloosheid stijgt ook het beroep op de Werkloosheidswet (WW) vanaf 2002. Zonder nader beleid leidt deze ontwikkeling tot ruim 300 000 WW-uitkeringsjaren in 2007, wat een verdubbeling betekent sinds 2002. De regering is zeer verontrust over deze ontwikkeling. Alle inspanningen zijn dan ook gericht op herstel van de werkgelegenheid en beperking van de werkloosheid. Om dit te bereiken is loonkostenmatiging van groot belang. Daarnaast treft de regering maatregelen om de stijging van de collectieve lasten te beperken. Beperking van de collectieve lasten verbetert immers de structuur van de Nederlandse economie en verbetert daarmee voor iedereen het perspectief op werk.

De regering brengt daarom wijzigingen aan in de WW. De vervolguitkering in de WW is afgeschaft<sup>1</sup>. Met die maatregel is de maximale duur van de WW-uitkering bekort, waardoor de activerende werking van de WW wordt versterkt. De versterking van de economische structuur vergt echter ook maatregelen die de instroom in de WW beperken. In dit voorstel zijn twee maatregelen opgenomen die beide leiden tot een aanscherping van de toetredingsvoorwaarden voor de WW. Deze maatregelen, de afschaffing van de kortdurende uitkering en de aanscherping van de wekeneis, zorgen voor een beperking van het WW-volume van 23 000 uitkeringsjaren in 2005 tot ruim 40 000 uitkeringsjaren structureel.

De aanscherping van de toetredingsvoorwaarden voor de WW leidt niet alleen tot lagere WW-lasten, zij is ook bedoeld om het recht op een werkloosheidsuitkering voor te behouden aan personen die al geruime tijd een band met de arbeidsmarkt hebben. De WW verzekert tegen het risico van loonderving wegens werkloosheid. Van personen die in aanmerking willen komen voor een WW-uitkering, mag een duidelijke band met het arbeidsproces – waarin het loon immers wordt verdiend – worden verwacht. De regering is van mening dat bij de huidige toetredingsvoorwaarden een relatief zwakke band met het arbeidsproces volstaat om in aanmerking te komen voor het recht op WW-uitkering.

<sup>1</sup> Wet van 19 december 2003, Stb. 2003, 546.

Het afschaffen van de kortdurende uitkering past verder in het streven naar deregulering en naar vereenvoudiging van de uitvoering van de WW. De introductie van de kortdurende uitkering in 1995<sup>1</sup> vergde een aanzienlijk aantal bijzondere bepalingen in de WW en maakte de uitvoering van de WW meer complex. Bij zijn brief van 12 december 2002 stelde het Uitvoeringsinstituut werknemersverzekeringen (UWV) ook voor om in het kader van deregulering de kortdurende uitkering af te schaffen. Afschaffing van de kortdurende uitkering leidt tot een vereenvoudigde uitvoering van de WW, en daarmee tot structureel lagere uitvoeringskosten.

## **2. Uitwerking van de aanscherping van de toetredingsvoorwaarden**

### **2.1 Huidige situatie**

Om in aanmerking te komen voor een recht op WW-uitkering dient de werknemer onder meer te voldoen aan de voorwaarde dat in de periode van 39 weken onmiddellijk voorafgaande aan de eerste werkloosheidsdag (de referteperiode) in tenminste 26 weken arbeid is verricht (de wekeneis). Om in aanmerking te komen voor een loongerelateerde uitkering dient de werknemer daarnaast aan te tonen dat hij aan de arbeidsverledeneis voldoet. De arbeidsverledeneis houdt in dat de werknemer in 4 van de 5 kalenderjaren onmiddellijk voorafgaande aan het jaar waarin de eerste werkloosheidsdag is gelegen over 52 of meer dagen per jaar loon heeft ontvangen. Werknemers die op of onmiddellijk voorafgaande aan de eerste werkloosheidsdag recht hadden op een arbeidsongeschiktheidsuitkering voldoen om die reden aan de arbeidsverledeneis.

Indien een werknemer alleen voldoet aan de wekeneis, maar niet aan de arbeidsverledeneis, heeft hij recht op een kortdurende uitkering met een duur van 6 maanden. De kortdurende uitkering bedraagt per dag 70% van het wettelijk minimumloon tenzij het dagloon lager is dan het wettelijk minimumloon. De uitkering bedraagt dan 70% van dit dagloon.

Indien de werknemer zowel voldoet aan de wekeneis als de arbeidsverledeneis heeft hij recht op een loongerelateerde uitkering ter hoogte van 70% van het (maximum) dagloon. De duur van de loongerelateerde uitkering is afhankelijk van het arbeidsverleden van de werknemer. Het arbeidsverleden wordt thans vastgesteld door samentelling van het aantal kalenderjaren waarin over 52 of meer dagen loon is ontvangen in de 5 kalenderjaren voorafgaande aan het jaar waarin de eerste werkloosheidsdag is gelegen (feitelijk arbeidsverleden) en het aantal kalenderjaren vanaf en met inbegrip van het jaar waarin de werknemer zijn 18e verjaardag bereikte tot aan genoemde vijfjaarsperiode (fictief arbeidsverleden). In het wetsvoorstel tot wijziging van de Werkloosheidswet en de Wet structuur uitvoeringsorganisatie werk en inkomen in verband met de vervanging van fictief arbeidsverleden door feitelijk arbeidsverleden en de beperking van het verzorgingsforfait wordt voorgesteld het feitelijk arbeidsverleden te berekenen vanaf 1998<sup>2</sup>. De duur van de loongerelateerde uitkering varieert van 6 maanden (bij een arbeidsverleden van 4 jaar of minder) tot 5 jaar (bij een arbeidsverleden van 40 jaar of meer).

Zoals aangegeven houdt de huidige wekeneis in dat de werknemer in 39 weken voorafgaande aan de eerste werkloosheidsdag in 26 weken moet hebben gewerkt. Daarbij wordt een week als gewerkte week aangemerkt, als tenminste op een dag in die week arbeid is verricht. Er is geen minimum gesteld aan het aantal uren waarin op een dag arbeid moet zijn verricht. Aan de arbeidsverledeneis wordt voldaan indien de werknemer aantoonbaar in 4 van de 5 kalenderjaren voorafgaande aan het jaar waarin de werkloosheid is ingetreden over 52 of meer dagen loon te hebben ontvangen. Aan het aantal te werken uren op die 52 dagen is geen

<sup>1</sup> Bij Wet van 22 december 1994, Stb. 1994, 955.

<sup>2</sup> Kamerstukken II 2003/2004, 29 249.

minimum gesteld zodat in het extreme geval al aan de arbeidsverledeneis wordt voldaan indien per kalenderjaar op 52 dagen een uur is gewerkt. Ook wordt aan de verdeling van de loondagen over het kalenderjaar geen nadere voorwaarden gesteld. Indien men in een jaar gedurende 11 aangesloten weken vijf dagen werkt en daarna met werken stopt, telt het jaar net zo mee als wanneer gedurende het gehele jaar 1 dag per week wordt gewerkt. Daarbij komt dat bepaalde dagen waarover geen loon is ontvangen worden gelijkgesteld met loondagen. Hierbij gaat het onder andere om dagen waarover een volledige arbeidsongeschiktheidsuitkering is ontvangen, dagen met uitkering op grond van de Ziektewet en dagen waarop onbetaald verlof werd genoten. Verder is een regeling getroffen om te voorkomen dat mensen die hun deelname aan het arbeidsproces onderbreken voor de verzorging van kinderen benadeeld worden. Op grond van het verzorgingsforfait tellen jaren waarin een jong kind is verzorgd mee voor het feitelijk arbeidsverleden.

## **2.2 Voorgestelde wijziging**

De regering is van mening dat van werknemers die voor een, soms langdurig, recht op WW-uitkering in aanmerking willen komen een sterke band met het arbeidsproces mag worden verwacht. Naar de mening van de regering komt dit in de huidige toetredingsvoorwaarden onvoldoende naar voren.

Door het aanscherpen van de wekeneis en door de wekeneis en arbeidsverledeneis te combineren als toetredingsvoorwaarde voor het recht op WW-uitkering wordt dit wel gerealiseerd. Voorgesteld wordt de wekeneis aan te scherpen naar 39 uit 52, dat betekent dat de werknemer in de 52 weken voorafgaand aan de eerste werkloosheidsdag in 39 weken moet hebben gewerkt. De keuze om zowel het aantal te werken weken als de referteperiode te verhogen is ingegeven door enerzijds de overweging dat de aanscherping een relevante invloed dient te hebben op de instroom in de WW, terwijl anderzijds ruimte dient te blijven voor werknemers met een onregelmatig arbeidspatroon. De voorgestelde wijziging zal een instroombeperkend effect hebben. Daarnaast zal er naar verwachting ook sprake zijn van enige participatiebevorderende werking, omdat werknemers zullen proberen langer dan wel regelmatig te werken om aan het hogere aantal van 39 weken te komen.

Het combineren van de wekeneis en de arbeidsverledeneis als toetredingsvoorwaarde voor het recht op WW-uitkering betekent dat de kortdurende uitkering wordt afgeschaft. De kortdurende uitkering is ingevoerd zodat werknemers die aan de wekeneis voldoen maar onvoldoende arbeidsverleden hebben om in aanmerking te komen voor een loongerelateerde uitkering gedurende een overgangperiode niet geconfronteerd worden met de vermogens- en/of partnerinkomenstoets van de bijstand of de Wet inkomensvoorziening oudere en gedeeltelijk arbeidsongeschikte werkloze werknemers (IOAW).<sup>1</sup>

Bij de afweging van de vraag op welke wijze de instroom in de WW beperkt kan worden is de regering van mening dat er aanleiding is om meer dan voorheen belang te hechten aan de duur van het arbeidsverleden en zodoende de toegang tot de WW te beperken tot personen die zowel aan de wekeneis als aan de arbeidsverledeneis voldoen.

---

<sup>1</sup> Kamerstukken II 1994/95, 23 985, nr. 3.

## 2.3. Besluit verlaagde wekeneis

### 2.3.1. Huidige situatie

Voor een met name genoemde groep van sectoren en beroepsgroepen kent de WW een verlaagde wekeneis. Dit is geregeld in het Besluit verlaagde wekeneis WW.<sup>1</sup> In het besluit wordt het aantal weken waarin in de referteperiode van 39 weken gewerkt moet zijn om aan de wekeneis te voldoen, voor bepaalde groepen op 20, 16 of 13, dus op minder dan 26 weken, gesteld.

In het Besluit staat aangegeven bij welke beroepsgroepen sprake is van een verlaagde wekeneis. Het gaat hierbij om werknemers, die in de referteperiode van 39 weken grotendeels arbeid in dienstbetrekking hebben verricht, welke naar zijn aard slechts beschikbaar is gedurende één of meer jaarlijks terugkerende perioden in één (of meer) van de in het Besluit genoemde bedrijfstakken.<sup>2</sup> Daarnaast geldt een verlaagde wekeneis van 16 uit 39 weken voor uitvoerende kunstenaars (musici en artiesten) en hun technisch begeleiders, voor zover zij in een onregelmatig patroon werkzaam zijn.

Het Besluit verlaagde wekeneis WW is tot stand gekomen in 1987 en is inhoudelijk in grote trekken gelijk aan de regelingen die waren opgenomen in de WW (oud)<sup>3</sup> en de Wet Werkloosheidsvoorziening (WWV)<sup>4</sup>. Het Besluit is destijds getroffen om te bewerkstelligen dat werknemers behorend tot de betrokken groepen een even grote instroom in de WW hebben als andere werknemers. De achterliggende gedachte daarbij was dat deze werknemers aangewezen waren op dit werk. Het Besluit is tot stand gekomen tegen de achtergrond van de tijd waarin minder flexibele arbeid beschikbaar was en de arbeidsmobiliteit geringer. Het Besluit begunstigt werkgevers in bepaalde sectoren in die zin dat zij op goedkope wijze hun personeel buiten het seizoen kunnen vasthouden.

Het UWV heeft recent onderzoek verricht naar de besluitgroepen in het Besluit verlaagde wekeneis.<sup>5</sup> Uit dit onderzoek kan geconcludeerd worden dat de toepassing van de verlaagde wekeneis sterk verschilt per sector en besluitgroep. In het algemeen kan gezegd worden dat ongeveer 15% van de werknemers die onder de besluitgroepen vallen (1700 werknemers per jaar) op basis van het Besluit verlaagde wekeneis recht krijgen op een WW-uitkering. Dit betekent dus dat deze 1700 werknemers wel voldoen aan de verlaagde wekeneis, maar minder dan 26 weken per jaar werken. Met de aanscherping van de wekeneis zal dit percentage overigens wat hoger zijn.

### 2.3.2. Voorgestelde wijziging

De aanscherping van de wekeneis van 26 uit 39 weken naar 39 uit 52 weken, is aanleiding om ook de verlaagde wekeneis te heroverwegen. De regering is van mening dat deze specifieke regeling voor seizoenwerknemers kan worden afgeschaft.

In het huidige tijdsgewricht met een meer dan voorheen geflexibiliseerde arbeidsmarkt en een veel grotere (arbeids)mobiliteit, zijn werknemers niet (langer) aangewezen op een bepaald soort seizoensarbeid. Naar de mening van de regering kan van de betrokken groepen werknemers thans gevraagd worden na of naast de arbeid die in het Besluit wordt genoemd ook andere arbeid te verrichten. De tijd dat iemand volstrekt was aangewezen op bijvoorbeeld de beetwortelindustrie (waarvoor thans een eis van 13 gewerkte weken geldt) is in de huidige mobiele samenleving voorbij.

De bevoordeling van bepaalde seizoenwerknemers met een onregelmatig

<sup>1</sup> Besluit van 10 december 1987, houdende vaststelling van een algemene maatregel van bestuur als bedoeld in de artikelen 17, vierde lid, en 42, negende lid, van de Werkloosheidswet.

<sup>2</sup> Voor de beetwortelindustrie geldt een verlaagde wekeneis van 13 uit 39 weken. Voor de agrarische sector algemeen, de aardappelindustrie, het transport van aardappels en suikerbieten, de groente- en fruitverwerkende industrie, de visconservenindustrie en de werkzaamheden als kermismusicus, geldt een verlaagde wekeneis van 16 uit 39 weken. De verlaagde wekeneis van 20 uit 39 weken geldt onder andere voor de horeca, pension- en aanverwante bedrijven, bakkerijen verbonden met horeca, werkzaamheden als aardappelkarteerder en -controleur, de reis- en recreatiesector, de rondvaart- en toerwagensector, de opslag en vervoer voor de agrarische groothandel, werkzaamheden als sorteerder/inpakker in tuinbouw en bloembollenhandel, seizoenwerk in een winkelbedrijf, werkzaamheden in een veenof bontbedrijf, het spoelen en pakken van witlof en de luchtvaartbedrijven.

<sup>3</sup> Wet van 9 september 1949, Stb. J 423.

<sup>4</sup> Wet van 10 december 1964, Stb. 485.

<sup>5</sup> Beetwortelwerkers en bollensorteerders, UWV, oktober 2002.

of onderbroken arbeidspatroon ten opzichte van andere werknemers zoals bijvoorbeeld uitzend- en oproepkrachten, die ook in onregelmatige arbeidspatronen werkzaamheden verrichten, is niet te rechtvaardigen.

Naast de verlaagde wekeneisen voor seizoenwerknemers kent het Besluit ook een verlaagde wekeneis voor onregelmatig werkende artiesten en musici. De argumenten die in het voorgaande genoemd zijn voor afschaffing van de verlaagde wekeneis voor seizoenwerknemers gelden niet of in mindere mate voor artiesten en musici. Arbeidsrelaties in deze sector zijn vaak kortdurend en onregelmatig en hebben veelal als kenmerk dat de werkzaamheden onlosmakelijk verbonden zijn met de persoon die deze werkzaamheden verricht. De financiering van projecten vanuit cultuurfondsen is voor het grootste deel gericht op kortdurende projecten. Een deel van de artiesten is dan ook aangewezen op losse, kortdurende contracten. Uit het UWV onderzoek naar de verlaagde wekeneis blijkt ook dat het beroep op de verlaagde wekeneis door musici en artiesten, in tegenstelling tot dat van seizoenwerknemers, is toegenomen. Afschaffing van de verlaagde wekeneis voor musici en artiesten acht de regering vooralsnog dan ook niet in de rede liggen. Nu de reguliere wekeneis wordt aangescherpt is de regering wel van mening dat de verlaagde wekeneis voor deze groep evenredig aangescherpt moet worden. De regering denkt daarbij aan verhoging van de verlaagde wekeneis van 16 uit 39 weken tot 26 uit 39 weken, de huidige wekeneis.

### **3. Gevolgen aanscherping toetredingsvoorwaarden**

Doordat de wekeneis en de arbeidsverledeneis samen toetredingsvoorwaarde worden voor het recht op WW-uitkering zal de werknemer die wel aan de aangescherpte wekeneis maar niet aan de arbeidsverledeneis voldoet niet meer in aanmerking komen voor een WW-uitkering. Dit voorstel heeft met name gevolgen voor personen met een relatief kort arbeidsverleden zoals jongeren en starters. Uit cijfers over 2002 blijkt dat 20% van de instroom in de WW een kortdurende uitkering kreeg. Deze groep bestaat voornamelijk uit jongeren, zo blijkt dat 54% van de kortdurende uitkeringen is toegekend aan personen jonger dan 30 jaar en 75% aan personen jonger dan 40 jaar.<sup>1</sup> Deze werknemers kunnen in aanmerking komen voor een uitkering op grond van de WWB.

Het aanscherpen van de wekeneis zal met name gevolgen hebben voor personen met een kortlopend tijdelijk contract (van minder dan 39 weken) en voor personen van wie het recente arbeidspatroon onregelmatig is. Gemiddeld is er sprake van een instroombeperking van 9%. Voor bepaalde sectoren van het bedrijfsleven of werknemers in bepaalde arbeidsverhoudingen kan de instroombeperking hoger of lager uitvallen. Zo zal de instroombeperking in sectoren die veel werken met tijdelijke krachten (zoals de uitzendsector) of sectoren waarbij het werk niet gelijk over het jaar verspreid is (zoals bijvoorbeeld de agrarische sector of de horeca) hoger uitvallen.

Op grond van de huidige regeling in de IOAW komt onder andere in aanmerking voor IOAW-uitkering de werknemer die na het bereiken van de leeftijd van 50 jaar werkloos is geworden en nadien de volledige uitkeringsduur van de loongerelateerde WW-uitkering heeft doorlopen. Ook komt in aanmerking voor IOAW-uitkering de werknemer die na het bereiken van de leeftijd van 57,5 jaar werkloos is geworden en nadien de volledige uitkeringsduur van de kortdurende uitkering heeft doorlopen. Met het afschaffen van de kortdurende uitkering wordt ook deze laatste bepaling geschrapt, waardoor laatstgenoemde groep geen beroep op de IOAW kan doen. Dit heeft met name gevolgen voor oudere werknemers die zeer langdurig werkloos zijn geweest of zeer recent zijn ingetreden.

---

<sup>1</sup> UWV, Onderzoek afschaffing kortdurende WW-uitkering en aanscherping wekeneis, 2003.

Immers indien een werknemer na het bereiken van de leeftijd van 50 jaar werkloos is geworden en een loongerelateerde WW-uitkering heeft ontvangen heeft hij na afloop recht op IOAW-uitkering. Indien deze werknemer het werk hervat en vervolgens bij werkloosheid wel aan de referte-eis voldoet maar niet aan de arbeidsverledeneis dan ontstaat dan wel herleeft de IOAW-uitkering.

#### **4. Overgangsrecht**

De aanscherping van de toetredingsvoorwaarden zal alleen van toepassing zijn op personen van wie de eerste werkloosheidsdag gelegen is op of na de datum van inwerkingtreding van dit voorstel. Bestaande uitkeringsrechten worden niet aangetast.

Bij het overgangsrecht is rekening gehouden met het Toetsingskader overgangsrecht.<sup>1</sup>

#### **5. Adviezen**

Het voorstel is voor advies voorgelegd aan de Sociaal Economische Raad (SER). Daarnaast is het voorstel voor commentaar voorgelegd aan het Adviescollege toetsing administratieve lasten (Actal), de Inspectie Werk en Inkomen (IWI) en het UWV.<sup>2</sup>

##### **5.1 SER**

Op 20 februari 2004 heeft de SER het eerste advies met betrekking tot de aanpassing van de toetredingsvoorwaarden van de WW vastgesteld<sup>3</sup>. In dit advies heeft de SER de voorstellen in analytische zin behandeld maar heeft geen beoordeling gegeven. De SER achtte het wenselijk de finale beoordeling van de voorstellen plaats te laten vinden in het bredere kader van zijn advies over de toekomstbestendigheid van de WW, welk advies het kabinet in juni 2004 verwachtte.

Op 18 juni 2004 heeft de SER het advies over de aanpassing van de toetredingsvoorwaarden vastgesteld. Het advies van de SER over de toekomstbestendigheid van de WW is echter voor onbepaalde tijd uitgesteld. De SER geeft aan dat uiteindelijke weging van de effecten en aspecten van de voornemens leidt tot verschillende beleidsconclusies. Binnen de SER leven uiteenlopende opvattingen over de wenselijkheid van de kabinetsvoornemens.

Een deel van de SER steunt de kabinetsvoornemens.

Dit deel van de SER meent dat de voorstellen leiden tot een meer activerend stelsel van sociale zekerheid, tot een versterking van de band tussen het recht op WW en het arbeidsproces. Daarnaast vindt dit deel het van belang dat deze maatregelen ook leiden tot een verschuiving van collectieve naar meer individuele verantwoordelijkheid; de betrokkenen moeten zelf in grotere mate mede ervoor zorgen dat perioden van arbeidsinkomen elkaar zoveel mogelijk opvolgen dan wel dat zij zelf sparen voor zekere perioden van werkloosheid. Over het Besluit verlaagde wekeneis WW oordeelt dit deel van de SER dat de achterliggende gedachte niet meer spoort met de maatschappelijke inzichten en de huidige inrichting van de arbeidsmarkt. Ten slotte wijst dit deel erop dat de maatregelen tot een substantiële structurele netto besparing leiden bij, als gevolg van de toenemende werkloosheid, sterk oplopende WW-uitkeringslasten.

Een ander deel van de SER wijst de kabinetsvoornemens af.

Dit deel vindt de voornemens van het kabinet eenzijdig. Ze zijn alleen gericht op een afname van de WW-instroom door het beperken van de toegang tot de WW. De voorstellen zullen vooral jongeren, starters, herintreders en werknemers met kortlopende tijdelijke contracten treffen.

<sup>1</sup> Kamerstukken I 25 900, EK 87, nr. 87b.

<sup>2</sup> Ter inzage gelegd bij het Centraal Informatiepunt Tweede Kamer.

<sup>3</sup> SER, Advies Aanpassing toetredingsvoorwaarden WW, Publicatienummer 1, 20 februari 2004.

Volgens dit deel zullen de maatregelen niet leiden tot een meer activerende werking, maar eerder tot een verstarring van de arbeidsmarkt door minder belangstelling voor flexibele arbeidsrelaties. De afschaffing van de kortdurende uitkering leidt er tevens toe dat pas na een lange wachttijd (van vier kalenderjaren) aanspraak op WW gemaakt kan worden. Dit staat op gespannen voet met de verzekeringsgedachte. Verder gaat Nederland met deze wachtperiode uit de pas lopen met andere EU-landen. De aanscherping van de wekeneis bemoeilijkt ook de toegang tot de loongerelateerde uitkeringen voor mensen met een flexibele arbeidsrelatie. Dit deel meent dat het Besluit verlaagde wekeneis een instrument is waarmee adequaat en flexibel kan worden ingespeeld op de specifieke arbeidsomstandigheden in bepaalde sectoren. Afschaffing wordt dan ook afgewezen. De voornemens tot premiedifferentiatie worden wel gesteund. Ten slotte meent dit deel dat de huidige en de te verwachten financiële situatie van de werkloosheidsfondsen geen aanleiding geeft tot de kabinetsvoornemens.

Weer een ander deel van de SER beoordeelt de voorstellen van het kabinet verschillend.

Dit deel wil de voorstellen vooral bezien in het kader van de toekomstbestendigheid van de WW, waarbij er aandacht zal moeten zijn voor zowel de aanbodzijde als de vraagzijde van de arbeidsmarkt en beperking van de WW-instroom en bevordering van de WW-uitstroom. De maatregelen van het kabinet betreffen vooral het inperken van de instroom. Dit deel meent dat de kortdurende uitkering een bijdrage levert aan het met elkaar in evenwicht brengen van de behoefte aan flexibiliteit van werkgevers en werknemers (arbeidsmarktfunctie WW). Afschaffing verandert de verhouding tussen premiebetaling en aanspraken (equivalentie). Dit geldt vooral voor jongeren, starters en werknemers met een flexibele arbeidsrelatie. Verder wijst dit deel erop dat niet-loongerelateerde uitkeringen een belangrijke functie zouden kunnen hebben in een toekomstbestendige WW. Dit deel meent dan ook dat de kortdurende uitkering gehandhaafd moet worden, met daarbij een toetredingseis van 26 uit 39 weken.

Dit deel steunt het voorstel om de wekeneis voor de loongerelateerde uitkering aan te scherpen. Dit geeft een sterkere en meer duurzame band tussen het recht op WW en deelname aan het arbeidsproces. Daarmee heeft het geen effect op de WW-positie van mensen met een stabiele arbeidsmarktrelatie.

Dit deel vindt het te vroeg om het Besluit verlaagde wekeneis in te trekken. De voorstellen tot premiedifferentiatie zullen het beroep op de WW terugdringen. Daarvan uitgaande wil dit deel het besluit aanscherpen in de richting van 26-uit-39-weeken, bijvoorbeeld per medio 2005. Ook zou het toepassingsgebied van het besluit kritisch moeten worden heroverwogen. Het Besluit kan volgens dit deel mettertijd gefaseerd worden afgeschaft.

Uit het voorgaande blijkt dat het advies van de SER over de onderhavige voorstellen sterk verdeeld is. Immers over geen van de voorstellen is er een unaniem standpunt.

Twee delen van de SER wijzen de afschaffing van de kortdurende uitkering af onder andere vanwege de rol van de kortdurende uitkering in een flexibele arbeidsmarkt. Naar aanleiding hiervan merkt de regering het volgende op.

De WW vervult diverse functies op de arbeidsmarkt. Zo kan de WW fungeren als een zoeksubsidie. Door de inkomensgarantie hebben ontslagen werknemers meer tijd een baan te zoeken die bij hen past. Dit kan bijdragen aan een efficiënte allocatie van arbeid. De negatieve kant aan deze functie is dat langer zoeken naar een baan kan leiden tot minder participatie en onnodige uitkeringslasten.

Ook na het afschaffen van de kortdurende uitkering zal de WW deze arbeidsmarktfunctie kunnen blijven vervullen. Wel wordt een wijziging gebracht in de verantwoordelijkheidsverdeling. Werknemers hebben in de eerste jaren dat zij zich oriënteren op de arbeidsmarkt, meer van werkgever wisselen en nog werkervaring opdoen, geen recht op WW-uitkering. Hierdoor ontstaat voor deze groep een dwingende prikkel om werkloosheid zoveel mogelijk te voorkomen, waardoor meer werkervaring wordt opgedaan. Indien dit niet lukt kan een beroep worden gedaan op de WWB. Voor werknemers met een langer arbeidsverleden die recht hebben op een loongerelateerde WW-uitkering wijzigt de functie van de WW niet.

Door diverse leden van de SER is opgemerkt dat door de afschaffing van de kortdurende uitkering de verhouding tussen premiebetaling en uitkeringsaanspraken wijzigt (equivalentie). Ook de regering is van mening dat het wenselijk is dat er een relatie bestaat tussen de periode van verzekering en de (duur van de) uitkering. In het wetsvoorstel tot uitbreiding van het feitelijke arbeidsverleden in de WW<sup>1</sup> wordt dit ook vormgegeven. Dit laat onverlet dat er voor de toegang tot het recht op uitkering referte-eisen kunnen worden gesteld. De regering is daarbij van oordeel dat het recht op WW-uitkering voorbehouden dient te blijven aan werknemers die al enige jaren aan het arbeidsproces deelnemen.

Met betrekking tot de financiële consequenties van eventuele handhaving van de kortdurende uitkering wijzen enkele leden van de SER op de vaste opvatting van de SER dat in de WW sprake dient te zijn van een structureel lastendekkende premiestelling. Naast het beginsel van structureel lastendekkende premies, spelen echter ook andere dan fonds-overwegingen een rol bij de premievaststelling zoals een evenwichtige ontwikkeling van lasten voor werkgevers en werknemers en budgettaire overwegingen.

Enkele leden van de SER wijzen afschaffing van de verlaagde wekeneis (op dit moment) af. Daarbij verwijzen deze leden onder andere naar het voornemen van de minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid om de huidige regeling voor cyclische werkloosheid te vervangen door onder meer de invoering in een aantal wachtgeldfondsen van premiegroepen op basis van contractvorm. Volgens deze leden zou daarmee het beroep op de verlaagde wekeneis vanzelf afnemen waardoor de verlaagde wekeneis mettertijd overbodig wordt dan wel gefaseerd kan worden afgeschaft. De regering is echter van mening dat de redenen voor het afschaffen van de verlaagde wekeneis, zoals weergegeven in paragraaf 2.3.2., zodanig zwaar wegen dat niet gewacht moet worden op een mogelijke vermindering van het beroep op de verlaagde wekeneis door het invoeren van premiedifferentiatie op basis van contractvorm. Die redenen zijn ook (deels) van principiële aard en staan los van (de omvang van) het gebruik van de regeling. Het voordeel van het tevens invoeren van premie-differentiatie is dat ook de werkgever wordt geprikkeld om langduriger arbeidsrelaties aan te gaan.

De regering ziet in het advies van de SER geen aanleiding om de voorstellen aan te passen.

## **5.2 Actal, IWI en UWV**

Actal heeft aangegeven dat het voorstel niet relevant is voor vermindering van de administratieve lastendruk. IWI ziet geen aanleiding tot het maken van opmerkingen met betrekking tot de toezichtbaarheid. UWV heeft tenslotte aangegeven dat de voorgestelde maatregelen uitvoerbaar zijn.

---

<sup>1</sup> Kamerstukken II 2003/2004, 29 249.



## **6. Financiële gevolgen**

Deze paragraaf bespreekt de financiële gevolgen van het afschaffen van de kortdurende uitkering en het aanscherpen van de wekeneis, evenals het afschaffen van de verlaagde wekeneis voor besluitgroepen. Aangezien de wekeneis in de huidige situatie ook geldt als ingangseis om in aanmerking te komen voor een kortdurende uitkering, is er sprake van een bepaalde overlap van beide maatregelen. De paragraaf is daarom zodanig opgebouwd, dat eerst het effect van het afschaffen van de kortdurende uitkering wordt besproken, terwijl daarna het additionele effect van het aanscherpen van de wekeneis wordt geanalyseerd.

### **6.1 Afschaffen kortdurende uitkering**

Eind 2003 werden er 19 000 kortdurende uitkeringen verstrekt. Rekening houdend met de verwachte toename van de werkloosheid vanwege de conjuncturele situatie, zal dit aantal bij ongewijzigd beleid nog stijgen in de periode 2004–2007. Omdat de duur van een kortdurende uitkering maximaal een halfjaar bedraagt, zal het effect van de maatregel bij invoering voor nieuwe instroom per 1-1-2005 in 2005 een groeipad kennen en in 2006 bijna volledig zijn. Tabel 1 presenteert het jaarlijkse effect van het afschaffen van de kortdurende uitkering, uitgedrukt in de reductie van uitkeringsjaren. De gemiddelde hoogte van een kortdurende uitkering bedraagt op jaarbasis ongeveer 10 000 euro. Dit betekent dat er in de structurele situatie, vanaf 2007, op jaarbasis ruim 280 mln. euro wordt bespaard op de totale lasten, d.w.z. uitkeringslasten, uitvoeringskosten en kosten van de Toeslagenwet. In tabel 2 zijn de financiële effecten van de maatregel opgenomen.

### **6.2 Aanscherpen van de wekeneis**

Het UWV heeft in een recent onderzoek de effecten van het aanscherpen van de wekeneis geanalyseerd. Uit dit onderzoek kan geconcludeerd worden dat aanscherping van de wekeneis van de huidige 26 uit 39 weken naar 39 uit 52 weken leidt tot een instroomreductie in de WW van 9%. Dit betreft de instroomreductie in zowel de kortdurende uitkering als de loongerelateerde uitkering. Uitgesplitst in uitkeringssoort resulteert de aanscherping in een instroomreductie van 15% bij de kortdurende uitkering, en van 8% bij de loongerelateerde uitkering. Aangezien hiervoor al het effect van het afschaffen van de kortdurende uitkering aan de orde is gekomen, wordt hier alleen het effect van het aanscherpen van de wekeneis op de instroom in de loongerelateerde uitkering besproken. Loongerelateerde uitkeringen hebben een looptijd van maximaal 5 jaar. Hierdoor is er bij het effect van het aanscherpen van de wekeneis, in tegenstelling tot bij het effect van het afschaffen van de kortdurende uitkering, sprake van een ingroeipad van een enkele jaren. Opnieuw rekening houdend met de verwachte verdere toename van de werkloosheid in de komende periode zal de maatregel aanscherping wekeneis leiden tot een instroomreductie in de loongerelateerde uitkeringsfase van zo'n 25 000 gevallen op jaarbasis. Rekening houdend met het genoemde ingroeipad en deeltijd uitkeringen, betekent dit een volumereductie die oploopt van 6 000 uitkeringsjaren in 2005, naar 14 000 uitkeringsjaren in 2007, tot 16 000 uitkeringsjaren structureel (zie tabel 1). Uitgaande van een gemiddelde loongerelateerde jaaruitkering van 18 000 euro levert dit bruto besparingen aan uitkeringslasten (inclusief uitvoeringskosten en TW) op van 123 mln. euro in 2005 tot 320 mln. euro structureel.

### 6.3. Afschaffen verlaagde wekeneis

Tegelijk met het aanscherpen van de huidige wekeneis is het kabinet ook voornemens om de verlaagde wekeneisen die bestaan binnen de zogenaamde besluitgroepen te schrappen. Uitgezonderd worden artiesten en musici, voor hen wordt de wekeneis aangescherpt van 16 uit 39 weken tot 26 uit 39 weken. Onderzoek van UWV toont aan dat er op jaarbasis ongeveer 11 300 uitkeringen in het kader van de besluitgroepen worden verstrekt, die een gemiddelde duur kennen van 20 weken. Hiervan voldoen naar schatting 7 000 gevallen niet aan de verscherpte toetredingsvoorwaarden als deze regeling wordt geschrapt. Dit betekent, rekening houdend met herleving van oude rechten, een volume reductie oplopend van 400 uitkeringsjaren in 2005 tot 2 000 uitkeringsjaren structureel. De bruto besparing op de WW-uitkeringslasten en uitvoeringskosten die hiermee gemoeid zou zijn bedraagt 8 mln. euro in 2005, en 39 mln. euro structureel op jaarbasis.

Het niet afschaffen maar aanscherpen van de verlaagde wekeneis voor artiesten en musici leidt tot een structureel beslag op de WW van circa 500 uitkeringsjaren. De hiermee gemoeide lasten zijn 7 mln. euro bruto. Per saldo resteert een bruto besparing op de WW van 7 mln. euro in 2005 oplopend tot 32 mln. euro structureel (zie tabel 2).

**Tabel 1 Volume-effecten afschaffen KDU en aanscherpen wekeneis per 01-01-2005**

	2005	2006	2007	Structureel
		in dzd uitkeringsjaren		
Afschaffen KDU	- 17	- 23	- 23	- 23
Aanscherping wekeneis	- 6	- 11	- 14	- 16
Aanscherpen wekeneis besluitgroepen	- 0,3	- 1	- 1	- 2
<b>Totaal</b>	<b>- 23</b>	<b>- 35</b>	<b>- 38</b>	<b>- 41</b>

**Tabel 2 Financiële effecten afschaffen KDU en aanscherpen wekeneis per 01-01-2005**

	2005	2006	2007	Structureel
		bedragen in € mln.		
Afschaffen KDU	- 205	- 281	- 286	- 286
Aanscherping wekeneis	- 123	- 219	- 283	- 319
Afschaffen besluitgroepen	- 7	- 12	- 19	- 32
Totaal bruto besparing (incl. uitv. kosten en TW)	- 335	- 512	- 588	- 637
Weglek FWI	103	155	173	184
Totaal netto financieel effect	- 232	- 357	- 415	- 453

### 6.4. Weglek FWI & uitvoeringskosten

Tegenover de besparingen aan WW-uitkeringslasten zullen de maatregelen resulteren in een extra beroep op de WWB. Wel kent de WWB extra toetredingseisen in vergelijking met de WW, te weten de partner- en vermogenstoets. Hierdoor zal er geen volledige weglek naar de WWB plaatsvinden. Daarnaast zijn WWB-uitkeringen op minimumloonniveau, waardoor een lager beroep op de loongerelateerde uitkeringen vanwege de aangescherpte wekeneis sowieso tot een besparing zal leiden. In de berekeningen is voor de drie maatregelen uitgegaan van een zogenaamde weglek naar de WWB van 40% van het WW-volume. Op grond van artikel 69, lid 2 van de WWB is de Minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid verplicht het macro-budget inkomensdeel aan te passen voor de gevolgen van gewijzigd Rijksbeleid.

In de uitvoeringstoets van UWV wordt gesproken over een structurele besparing op uitvoeringskosten van ruim € 47 mln. Dit is de besparing aan uitvoeringskosten voor de posten continueringsbeslissingen en beslissingen ontslagwerkloosheid. Daarnaast kan er nog een besparing op overige uitvoeringskosten optreden die het UWV nog in beeld dient te brengen, waardoor de totale besparing op de uitvoeringskosten nog kan oplopen. In de bruto besparingen in tabel 2 is gerekend met een structurele besparing op de uitvoeringskosten van € 67 mln. Hierover vindt nog overleg plaats met UWV.

De kosten voor extra voorlichting bij invoering van de maatregelen zijn reeds opgenomen in een totaal pakket voor de maatregelen uit het Hoofdlijnakkkoord.

De wijze van eventuele compensatie van de extra gemeentelijke uitvoeringskosten zal worden betrokken bij de nadere uitwerking van reeds gemaakte afspraken tussen de gemeentefondsbeheerders en de VNG. In ieder geval zal recht worden gedaan aan artikel 2 van de Financiële-verhoudingswet. Dit artikel houdt in dat het Rijk zich rekening geeft van de financiële gevolgen die het beleid voor gemeenten heeft en dat het Rijk aangeeft op welke wijze deze gevolgen door gemeenten kunnen worden opgevangen.

### **6.5. Gevolgen voor de administratieve lasten**

De gevolgen van de afschaffing van de kortdurende uitkering en de aanscherping van de wekeneis voor de administratieve lasten zijn nihil. Beide wijzigingen hebben geen gevolgen voor de wijze waarop een arbeidsrelatie tussen werkgever en werknemer wordt beëindigd. Werknemers zullen in voorkomende gevallen een uitkeringsaanvraag indienen bij het CWI. De gegevens die daarbij door de werkgever aangeleverd dienen te worden, en die voor het CWI noodzakelijk zijn om te kunnen bepalen of de ontslagen medewerker recht heeft op een (loongerelateerde) WW-uitkering of een uitkering krachtens de WWB of IOAW, worden ook in de huidige situatie aangeleverd. Het gaat daarbij met name om gegevens waaruit de duur en omvang van het dienstverband blijkt. Of, en zo ja voor welke regeling een ontslagen werknemer in aanmerking komt is voor de hoeveelheid aan te leveren gegevens niet van belang.

## **ARTIKELSGEWIJS**

### **Artikel I. Wijziging van de Werkloosheidswet**

#### *Onderdeel A*

Met het vervallen van Hoofdstuk IIB, vervalt het recht op kortdurende uitkering.

#### *Onderdelen B en D*

Door het vervallen van de kortdurende uitkering moeten de opschriften van het hoofdstuk en de paragrafen gewijzigd worden.

#### *Onderdeel C en E*

De verdeling van hoofdstuk II in afdelingen vervalt en de opschriften moeten vervangen worden omdat het hoofdstuk, na de afschaffing van de vervolguitkering en de kortdurende uitkering nu slechts één uitkering betreft.

#### *Onderdeel F*

Nu er slechts een uitkering is kan de term «loongerelateerde» vervallen.

#### *Onderdelen G en H sub 1,2 en 4*

In verband met het aanscherpen van de wekeneis wordt in de in deze onderdelen genoemde artikelen, 26 uit 39 weken vervangen met 39 uit 52 weken.

#### *Onderdeel H sub 2*

Met het vervallen van de kortdurende uitkering dient de verwijzing daarnaar ook te vervallen.

#### *Onderdeel H sub 3*

Artikel 17a, derde lid, van de Werkloosheidswet wordt aangepast. Door de aanpassing kan, naast het vereiste aantal gewerkte weken ook de referentieperiode op een lager aantal weken worden gesteld.

#### *Onderdeel I*

De verdeling van Hoofdstuk II in afdelingen is komen te vervallen en daarmee ook de verwijzing daarnaar.

#### *Onderdelen J, K, M en N*

De verwijzingen naar de kortdurende uitkering in de in deze onderdelen genoemde artikelen dienen met het vervallen van de kortdurende uitkering eveneens te komen vervallen. De hoofdstukaanduidingen worden gewijzigd. In de tekst van onderdeel K alsmede in die van onderdeel O is ervan uitgegaan dat het bij koninklijke boodschap van 13 april 2004 ingediende voorstel van wet houdende wijziging van enkele sociale zekerheidswetten en enige andere wetten in verband met het aanbrengen van enige vereenvoudigingen (Kamerstukken II 2003/04, 29 513) op het tijdstip van inwerkingtreding van artikel I, onderdeel A, van deze wet tot wet is verheven en in werking is getreden.

#### *Onderdeel L*

De wijzigingen in de Werkloosheidswet met betrekking tot de afschaffing van de kortdurende uitkering en de vervolgitkering, hebben tot gevolg dat er niet langer behoefte bestaat aan een regeling met betrekking tot samenloop tussen deze uitkeringen. Derhalve wordt voorgesteld artikel 35c van de Werkloosheidswet te laten vervallen.

#### *Onderdeel O*

Dit onderdeel betreft het overgangsrecht. Voorgesteld wordt om de volgende overgangsregels te hanteren:  
Zowel de aanscherping van de wekeneis als de afschaffing van de kortdurende uitkering zal alleen gelden voor personen waarvan de eerste werkloosheidsdag is gelegen op of na de dag van inwerkingtreding van dit voorstel.

## **Artikel II. Wijziging van de Wet inkomensvoorziening oudere en gedeeltelijk arbeidsongeschikte werkloze werknemers**

### *Onderdeel A*

Door de afschaffing van de kortdurende uitkering zijn de hoofdstuk-aanduidingen en de verwijzingen daarnaar veranderd.

### *Onderdeel B en C*

De artikelen 2, onderdeel b, en 9, vijfde lid, van de Wet Inkomensvoorziening oudere en gedeeltelijk arbeidsongeschikte werkloze werknemers zijn gekoppeld aan de kortdurende uitkering en vervallen om die reden. De verwijzing naar het vijfde lid in artikel 9, zesde lid, dient dan ook te vervallen. Voorts wordt het vierde lid van artikel 9 aangepast aan het vervallen van artikel 52 van de Werkloosheidswet met de Wet van 19 december 2003 tot wijziging van de Werkloosheidswet in verband met afschaffing van de vervolgitkering (Stb. 546). Deze aanpassing was in die wet achterwege gebleven.

### *Onderdeel D*

In verband met het opnemen van overgangsrecht in artikel 63 veranderd het opschrift van hoofdstuk VII.

De oude artikelen blijven gelden voor de situaties ontstaan voor inwerkingtreding van het onderhavige wetsvoorstel.

Het derde lid van artikel 63 bevat overgangsrecht in verband met de aanpassing van artikel 9, vierde lid. Hiermee wordt verduidelijkt dat voor degene die op basis van het overgangsrecht in verband met de afschaffing van de vervolgitkering op grond van de Werkloosheidswet nog een dergelijke uitkering ontvangen, indien de hoogte van die uitkering minder bedraagt dan 70% van het minimumloon, de uitkering op grond van de Wet Inkomensvoorziening oudere en gedeeltelijk arbeidsongeschikte werkloze werknemers niet meer bedraagt dan die vervolgitkering tezamen met een eventuele toeslag op grond van de Toeslagenwet.

## **Artikel III. Wijziging van de Wet overheidspersoneel onder de werknemersverzekeringen**

Door de afschaffing van de kortdurende uitkering zijn de hoofdstuk-aanduidingen en de verwijzingen daarnaar veranderd.

In het tweede lid van artikel 45b staat ook een verwijzing naar de kortdurende uitkering. Deze kan echter blijven staan nu het hier gaat om een overgangsbepaling op grond waarvan geen nieuwe rechten kunnen ontstaan. De bepaling heeft betrekking op kortdurende uitkeringen die zijn toegekend voor datum fase 2 OOW, voor 1 januari 2001. Door het tweede lid te laten staan is in ieder geval duidelijk dat recht op IOAW blijft bestaan voor de personen die onder de regeling vallen.

## **Artikel IV. Wijziging van de Invoeringswet stelselherziening sociale zekerheid**

### *Onderdeel A*

Het aanscherpen van de wekeneis in de Werkloosheidswet dient ook in dit artikel te worden overgenomen.

### *Onderdeel B*

Met het vervallen van de kortdurende uitkering dient de verwijzing naar de hoofdstukken te worden gewijzigd.

### *Onderdeel C*

In de wet wordt een artikel ingevoegd voor het overgangsrecht. Het oude recht blijft gelden voor een recht op uitkering welke ontstaan is voor inwerkingtreding van dit voorstel.

#### **Artikel V. Wijziging van de Tijdelijke wet beperking inkomensgevolgen arbeidsongeschiktheidscriteria**

Met het vervallen van de kortdurende uitkering dient de verwijzing naar de hoofdstukken in de Werkloosheidswet te worden gewijzigd. Gelet op het feit dat de bepalingen in die wet die inhoudelijk worden gewijzigd niet van toepassing zijn bij het vaststellen van het recht op uitkering op grond van de Tijdelijke wet beperking inkomensgevolgen arbeidsongeschiktheidscriteria kan een overgangsartikel achterwege blijven.

#### **Artikel VI. Wijziging van de Wet op de (re)integratie arbeidsgehandicapten**

Met het vervallen van de kortdurende uitkering dient de verwijzing naar de hoofdstukken in de Werkloosheidswet te worden gewijzigd. Als gevolg van de herformulering van de eerste leden van de artikelen 13 en 14 van de Wet op de (re)integratie arbeidsgehandicapten en de formulering van de toegevoegde derde leden blijft het oude recht gelden voor een recht op uitkering welke ontstaan is voor inwerkingtreding van dit voorstel. Een apart overgangsartikel kan dan ook achterwege blijven.

#### **Artikel VII. Wijziging van de Wet kinderopvang**

Met het vervallen van de kortdurende uitkering dient de verwijzing naar de hoofdstukken te worden gewijzigd. Tevens wordt met deze wijziging naar het juiste lid van artikel 29 van de Werkloosheidswet verwezen.

#### **Artikel VIII. Inwerkingtreding**

Op grond van artikel 12, eerste lid, van de Tijdelijke referendumwet moet er ten minste 6 weken zitten tussen de mededeling van de bekrachtiging van een referendabele wet in de Staatscourant en het tijdstip van inwerkingtreding van die wet. Om budgettaire redenen wordt het uiterst wenselijk geacht het wetsvoorstel, nadat het tot wet is verheven, zo spoedig mogelijk in werking te laten treden. In de inwerkingtredingbepaling wordt daarom de mogelijkheid opgenomen toepassing te geven aan artikel 16 van de Tijdelijke referendumwet en derhalve een uitzondering te maken op artikel 12 van die wet.

De Minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid,  
A. J. de Geus