

Vergaderjaar 1998–1999

26 726

Wijziging van de Werkloosheidswet in verband met wijziging van de instroom in de wachtgeldfondsen alsmede enkele andere wijzigingen in de Werkloosheidswet

Nr. 3

MEMORIE VAN TOELICHTING

ALGEMEEN

1. Inleiding

Het advies van de Raad van State wordt niet openbaar gemaakt, omdat het zonder meer instemmend luidt/uitsluitend opmerkingen van redactionele aard bevat (artikel 25a, vierde lid, onderdeel b, van de Wet op de Raad van State).

Jaarlijks wordt een fors gedeelte van de instroom in de werkloosheid onmiddellijk ten laste gebracht van het Algemeen Werkloosheidsfonds (AWf). Dit is onder andere een gevolg van de bepaling op grond waarvan een uitkering alleen ten laste van het wachtgeldfonds wordt gebracht als de werknemer 26 weken in dezelfde sector heeft gewerkt. De regering acht het wenselijk de bepaling dat in dezelfde sector gewerkt moet zijn, te schrappen. Hierdoor zullen de kosten van ontslag neerslaan in de sector waar de ontslagbeslissing is gevallen. Dit voorstel voorziet hierin. Verder wordt geregeld dat de bevoegdheid om werknemers vrij te stellen van de verplichtingen gericht op arbeidsinpassing van het Landelijk instituut sociale verzekeringen (Lisv) overgaat naar de Minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid. Daarnaast is van de gelegenheid gebruik gemaakt om in dit wetsvoorstel ook enkele andere – veelal redactionele – wijzigingen onder te brengen.

2. Vervallen van eis dat 26 weken in dezelfde sector gewerkt moet zijn om de eerste zes maanden van de WW-uitkering ten laste van het wachtgeldfonds te brengen

De financiering van de Werkloosheidswet (WW) kent naast elementen van equivalentie ook elementen van solidariteit. Dit neemt niet weg dat de regering van mening is dat, indien mogelijk, de lasten daar kunnen worden neergelegd waar ze veroorzaakt worden. Dit is een prikkel om geen onnodig beroep te doen op de sociale zekerheid. In dat kader heeft de regering per 1 januari 1998 in de WW de wachtgeldperiode verlengd van 13 weken naar 6 maanden. Daarmee komen de over eerste zes maanden van werkloosheid te betalen WW-uitkeringen ten laste van de wachtgeldfondsen. Hierdoor is een deel van de werkloosheidslasten van het AWf naar de sectorale wachtgeldfondsen verschoven. Dit is een stimulans voor werkgevers om op sectorniveau de kortdurende werkloosheid terug te dringen.

Het effect van deze maatregel wordt echter ondergraven doordat blijkt dat er jaarlijks een fors gedeelte van de instroom in de werkloosheid onmiddellijk ten laste wordt gebracht van het AWf.

Dit is voor een deel te verklaren door zogenaamde herlevingsgevallen (artikel 21 van de WW). Als de uitkering voor de beëindiging reeds ten laste van het AWf kwam, geldt dat natuurlijk ook voor die uitkering in geval van herleving.

Voorts is de onmiddellijke financiering vanuit het AWf te verklaren vanuit artikel 90, eerste lid, onderdeel a, van de WW. Daarin wordt namelijk bepaald dat een uitkering *alleen* ten laste van het wachtgeldfonds wordt gebracht als de werknemer 26 weken in *dezelfde* sector heeft gewerkt. Met andere woorden als een werknemer de laatste 26 weken in twee verschillende sectoren heeft gewerkt en hij wordt werkloos, komt zijn werkloosheidsuitkering niet ten laste van het wachtgeldfonds maar wordt de uitkering onmiddellijk ten laste van het AWf gebracht.

Deze bepaling stamt uit de tijd van de bedrijfsverenigingen. Voor 1997 voerden bedrijfsverenigingen de sociale verzekeringen uit voor werknemers werkzaam in een bepaalde bedrijfstak. De bedrijfsverenigingen beheerden ook de wachtgeldfondsen van de bedrijfstakken. Het werd redelijk geacht dat een werknemer pas aanspraak kon maken op een uitkering uit het wachtgeldfonds als hij minimaal een half jaar werkzaam was geweest in de bedrijfstak. Het werd onterecht gevonden dat de bedrijfsvereniging (i.c. de bedrijfstak) moest opdraaien voor de kosten van ontslag van een werknemer die pas kort in de bedrijfstak werkzaam is. Het lag echter evenmin voor de hand om deze lasten bij een andere bedrijfsvereniging te declareren. Dit zou ook extra uitvoeringsproblemen met zich meebrengen. Omdat het ging om relatief weinig gevallen, is er toen voor gekozen deze lasten maar onmiddellijk uit het AWf te financieren.

In de jaren negentig is het accent in het beleid meer te komen liggen op de activerende werking van het stelsel. Het stelsel moet zo worden vormgegeven dat het beroep op de sociale zekerheid zo beperkt mogelijk wordt gehouden. De vormgeving van de financiering kan hiertoe bijdragen.

Het standpunt dat het onredelijk is om een wachtgeldfonds te belasten met de uitkeringslasten van een werknemer die nog maar kort in de sector werkzaam is en dat deze lasten dus door het AWf moeten worden gedragen, is dan niet langer vanzelfsprekend. Het is immers goed verdedigbaar om de sector waar de ontslagbeslissing valt te confronteren met de kosten daarvan, ook als de desbetreffende werknemer nog geen 6 maanden in die sector gewerkt heeft. Deze keuze is te prefereren boven een afwenteling van de kosten naar het AWf. Afwenteling van deze lasten op het landelijk collectief staat immers haaks op het toenemende belang van juiste prikkels in de financiering van de sociale zekerheid.

Een bijkomend argument is dat door de groei van het aantal wachtgeldfondsen de kans op sectoroverstijgende mobiliteit is toegenomen. Daarmee is ook de kans toegenomen van onmiddellijke instroom in het AWf als gevolg van toepassing van artikel 90, eerste lid, onderdeel a, van de WW.

De regering acht het om deze redenen wenselijk de bepaling dat in *dezelfde* sector gewerkt moet zijn, te schrappen. Hierdoor zullen de kosten van ontslag neerslaan in de sector waar de ontslagbeslissing is gevallen. Deze wetswijziging voorziet hierin.

3. Wijziging van de bevoegdheid tot vrijstelling van de verplichtingen gericht op arbeidsinpassing

Volgens de aanwijzingen inzake zelfstandige bestuursorganen (zbo's), kan slechts regelgevende bevoegdheid aan zbo's worden toegekend voor zover het organisatorische of technische onderwerpen betreft, of in bijzondere gevallen mits in de bevoegdheid tot goedkeuring van de regeling door de minister is voorzien (aanwijzing 124f). Bij de totstandkoming van de Invoeringswet Organisatiewet sociale verzekeringen 1997 (IOSV 1997) is nagegaan, in welke gevallen de bevoegdheid of de verplichting tot het opstellen van lagere regelgeving – gezien de aanwijzing – over zou moeten gaan op de Minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid. Bij deze inventarisatie is als uitgangspunt gehanteerd dat regelgeving die organisatorisch of technisch van aard is bij de uitvoeringsorganisatie dient te blijven. Het opstellen van andere regelingen dient echter door of op initiatief van de Minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid te geschieden.

De WW kent in de artikelen 24, zevende lid, en 26, derde lid, een bevoegdheid voor het Lisv om werknemers vrij te stellen van een aantal verplichtingen gericht op arbeidsinpassing. Het gaat hierbij onder andere om de sollicitatieverplichting, de verplichting een aanbod van passende arbeid te aanvaarden en de verplichting mee te werken aan een noodzakelijke scholing. Bij de vaststelling van de IOSV 1997 is deze bevoegdheid uit met name praktische overwegingen niet overgegaan naar de Minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid.

De verplichtingen gericht op arbeidsinpassing zijn echter belangrijke instrumenten in het beleid gericht op activering en bij het bevorderen van de uitstroom uit de WW. De vraag of bepaalde groepen werknemers wel of niet vrijgesteld worden van bepaalde verplichtingen speelt dan ook een belangrijke rol in het kader van de reïntegratie van werklozen. Zo heeft de regering bijzondere aandacht voor de arbeidsmarktpositie van ouderen en zal, naarmate het leeftijdsbewust personeelsbeleid meer succesvol is en oudere werkzoekenden een reële kans maken op de arbeidsmarkt, in overleg met sociale partners, de gefaseerde invoering van sollicitatieplicht voor mensen ouder dan 57,5 in beeld kunnen komen. In dit voorstel wordt dan ook geregeld dat deze bevoegdheid overgaat naar de Minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid.

4. Financiële effecten

Thans is bij ongeveer 11% van de instroom in ontslagwerkloosheid de wekeneis niet in één sector volgemaakt. Deze stromen nu rechtstreeks het AWf in. In 1998 bedroeg de instroom naar verwachting 425 000 personen.

Het onderbrengen van de lasten bij de sector waar de ontslagbeslissing is genomen, zal naar verwachting leiden tot 232 mln minder lasten in het AWf en 212 mln meer lasten in de wachtgeldfondsen. Vanwege de veronderstelde stimulans voor werkgevers wordt een besparing verondersteld van 20 mln als gevolg van verminderde instroom in de ontslagwerkloosheid (met name kortdurende werkloosheid).

Vanwege het eerstejaars effect, zal de besparing in het eerste jaar de helft bedragen (10 mln). Ook zal de daling van de lasten in het AWf en de stijging van de lasten in de wachtgeldfondsen maar voor de helft optreden. Dit is het gevolg van een geleidelijke instroom gedurende het jaar. De uitvoeringskosten AWf en wachtgeldfondsen zullen structureel dalen respectievelijk stijgen met een bedrag van rond de 40 mln. Per saldo wordt een besparing verwacht van ongeveer 3 mln als gevolg van een verminderde instroom. In het eerste jaar zal dit de helft bedragen.

Vanwege het feit dat voor de werkloosheidspremie (AWf en wachtgeldfondsen te samen) een verdeling geldt van 50%-50% werkgevers-respectievelijk werknemersdeel, zal de AWf-premie voor de werkgevers gelijkmatig dalen. Daar tegenover staat dat de premie voor het wachtgeldfonds per sector verschillend kan toenemen. Dit als gevolg van verschillen in de toename van de instroom per sector. De premie zal het meest toenemen in de sectoren detailhandel, zakelijke dienstverlening, banken, uitleenbedrijven, timmerindustrie, uitgeverij, groothandel, overige takken van bedrijf en de sector gezondheidszorg. De premie-effecten zijn gemiddeld genomen beperkt.

Structureel betekent de lastenvermindering van 272 mln (inclusief uitvoeringskosten) dat de AWf-premie met 0,24% daalt. Daar staat een gemiddelde wachtgeldpremiestijging van 0,10%-punt. Deze structurele situatie wordt pas in 2001 bereikt. In 2000 zijn de effecten respectievelijk 0,12%-punt AWf-premiëdaling en 0,05%-punt gemiddelde wachtgeldpremiestijging.

ARTIKELSGEWIJZE TOELICHTING

Artikel I. Wijziging Werkloosheidswet

Onderdeel B

Aangezien in artikel 1, onderdeel a, van de WW «Onze Minister» al is gedefinieerd als «Onze Minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid» kan in artikel 7, eerste lid, van de WW de zinsnede «van Sociale Zaken en Werkgelegenheid» vervallen.

Onderdelen D, E, G, L, en O

Op grond van aanwijzing 86 van de Aanwijzingen voor de regelgeving wordt bij aanhaling van een regeling met de citeertitel het Staatsblad of de Staatscourant waarin zij is geplaatst, niet vermeld. Een regeling die een citeertitel heeft, wordt daardoor afdoende geïdentificeerd. Als verwijzing naar de vindplaats van de tekst van de regeling heeft vermelding van het Staatsblad- of Staatscourantnummer ook geen zin, omdat die tekst veelal later gewijzigd zal zijn. Met de onderhavige onderdelen wordt de WW aangepast aan deze aanwijzing.

Onderdelen F, H en N

Met artikel 29, onderdeel A, van de Wet inschakeling werkzoekenden is per 1 januari 1998 artikel 19a van de WW komen te vervallen. De verwijzingen naar dat artikel kunnen daarmee eveneens vervallen. De onderhavige onderdelen voorzien daarin.

Voorts wordt met de aanpassing van de tekst van de artikelen 16, negende lid, en 20, eerste lid, onderdeel d, van de WW bewerkstelligd dat die tekst beter aansluit bij de bedoeling van de wetgever. De letterlijke tekst van die bepalingen impliceert thans immers – onbedoeld – dat geen eerste werkloosheidsdag ontstaat, respectievelijk het recht op WW-uitkering eindigt, op het moment dat zich een omstandigheid voordoet als bedoeld in artikel 19, eerste lid, van de WW, ook al is er sprake van een situatie waarin, op grond van een van de andere leden van dat artikel, recht op uitkering zou kunnen bestaan.

Onderdeel I, onder 1, en K

Op grond van artikel VI, onderdeel B, van de wet van 14 mei 1998, houdende wijziging van het Burgerlijk Wetboek, het Buitengewoon Besluit

Arbeidsverhoudingen 1945 en van enige andere wetten (Flexibiliteit en zekerheid), zijn per 1 januari 1999 het derde tot en met zesde lid, van artikel 24 van de WW vernummerd tot vierde tot en met zevende lid. Met de onderhavige onderdelen worden de artikelen 24, vijfde lid, en 27, derde lid, van de WW hieraan, met terugwerkende kracht, aangepast.

Onderdelen I, onder 2, en J

Voor de toelichting op deze onderdelen wordt verwezen naar paragraaf 3 van het algemeen deel van de toelichting.

Onderdeel M

Het gezegde «zouden» slaat terug op het onderwerp «som» en dient dus vervangen te worden door «zou».

Onderdeel O

Met artikel 16, onderdeel I, van de Veegwet SZW 1998 is aan artikel 28 van de WW een derde lid toegevoegd. In dat lid is bepaald dat een weigering van WW-uitkering geacht wordt te zijn voortgezet gedurende de periode dat de betrokkene recht heeft op een reïntegratie-uitkering op grond van de Wet op de (re)integratie arbeidsgehandicapten. Bij de vaststelling van de hoogte van de reïntegratie-uitkering wordt namelijk rekening gehouden met een op grond van de WW opgelegde maatregel, die aldus een verlagend effect heeft op de hoogte van die reïntegratie-uitkering. Indien de duur van de opgelegde maatregel verstrijkt op een moment dat er nog recht bestaat op een reïntegratie-uitkering wordt die uitkering dan ook verhoogd. Het ligt in een dergelijke situatie niet in de rede dat, in geval van herleving van het recht op WW-uitkering na eindiging van het recht op reïntegratie-uitkering, de maatregel wordt voortgezet op grond van artikel 28, eerste lid, van de WW. Indien de duur van de opgelegde maatregel niet is verstreken tijdens het recht op reïntegratie-uitkering dient in situaties van herleving van het recht op WW-uitkering de maatregel weliswaar te worden voortgezet, maar dient met betrekking tot de duur van die voortzetting de maatregel geacht te hebben doorgelopen tijdens de reïntegratie-uitkering.

Artikel 28, derde lid, van de WW voorziet in beide situaties. Dat artikellid ziet echter alleen op de loongerelateerde WW-uitkering en de vervolgutkering doch niet op de kort-durende WW-uitkering. Het dient dan ook, net zoals met het eerste lid van artikel 28 van de WW al het geval was, van overeenkomstige toepassing te zijn met betrekking tot het recht op kortdurende WW-uitkering. Het onderhavige onderdeel voorziet daarin en krijgt, evenals artikel 16, onderdeel I, van de Veegwet SZW 1998, terugwerkende kracht tot en met 1 juli 1998. Voorts vervalt hiermee de verwijzing naar artikel 29 van de WW, dat per 1 januari 1997 vervallen is op grond van artikel 22, onderdeel B, van de Invoeringswet Arbeidsvoorzieningswet 1996. Volledigheidshalve zij opgemerkt dat in de tekstplaatsing van de WW in Stb. 1999, 21 in de tekst van artikel 52e tussen «28, eerste lid» en «29» een komma is opgenomen die evenwel in de geldende wettekst ontbreekt. Het ontbreken van die komma in dit onderdeel is derhalve geen omissie.

Onderdeel P

In artikel 55, eerste lid, van de WW wordt nog verwezen naar artikel 39 van de – per 1 maart 1997 – ingetrokken Organisatiewet sociale verzekeringen. Met het onderhavige onderdeel wordt die verwijzing vervangen door een verwijzing naar het overeenkomstige artikel in de Organisatiewet sociale verzekeringen 1997.

Onderdeel R, onder 1

Voor de toelichting op dit onderdeel verwijs ik naar paragraaf 2 van het algemeen deel van deze toelichting. Daarbij merk ik op dat een WW-uitkering, die binnen zes maanden na het ontstaan van het recht daarop eindigt, in geval van herleving voor de nog resterende duur van die zes maanden ten laste van het wachtgeldfonds komt waaruit de uitkering in de periode voor de eindiging werd gefinancierd. Het wetsvoorstel beïnvloedt de premievaststelling voor het AWf en de wachtgeldfondsen. Het is vanwege uitvoeringstechnische redenen belangrijk dat het voorstel meegenomen kan worden bij de premiewijzigingen per 1 januari 2000. Premiewijzigingen in de loop van het jaar betekenen zowel voor de uitvoeringsinstellingen als voor werkgevers extra administratieve lasten. Vandaar dat gekozen is voor (beperkte) terugwerkende kracht mocht de inwerkingtredingsdatum van 1 januari niet gehaald worden.

Onderdeel S

De verwijzing in artikel 103 van de WW naar artikel 69, eerste lid, van die wet ziet op artikel 69 van de WW zoals dat is ingetrokken per 1 januari 1996. Deze verwijzing komt met het onderhavige onderdeel dan ook te vervallen. Om verwarring voorkomen met betrekking tot de financiering van de subsidies op grond van artikel 69 van de WW, zoals dat per 31 december 1998 is ingevoerd met de Veegwet SZW 1998, krijgt dit onderdeel terugwerkende kracht tot en met laatstgenoemde datum. Die subsidies worden immers gefinancierd vanuit de wachtgeldfondsen (artikel 90, eerste lid, onderdeel j, van de WW) en niet uit het AWf, waar artikel 103 van de WW betrekking op heeft.

Onderdeel T, onder 1

Dit onderdeel vloeit voort uit de wijziging van de artikelen 24, zevende lid, en 26, derde lid, zoals opgenomen in de onderdelen I, onder 2, en J.

Onderdeel T, onder 2

In artikel 116, tweede lid, van de WW, betreffende het goedkeuringsvereiste inzake een door het Lisv vastgesteld besluit inzake een gemiddeld premiepercentage voor alle sectoren, wordt ten onrechte verwezen naar 86, eerste lid, van die wet. Een dergelijk besluit wordt door het Lisv immers niet vastgesteld op grond van het eerste lid, maar van het vierde lid van laatstgenoemd artikel. Bovendien is het goedkeuringsvereiste met betrekking tot een besluit van het Lisv op grond van artikel 86, eerste lid, neergelegd in artikel 124 van de WW. Met het onderhavige onderdeel wordt artikel 116, tweede lid, van de WW op dit punt hersteld.

Onderdeel T, onder 3

In artikel 3 van het Besluit subsidieverstrekking WW is dwingend voorgeschreven dat door het Lisv per wachtgeldfonds een subsidieplafond wordt vastgesteld. Op grond van artikel 4:25 van de Algemene wet bestuursrecht wordt een subsidie geweigerd, voorzover door verstrekking daarvan het subsidieplafond zou worden overschreden. De vaststelling van een subsidieplafond geschiedt bij afzonderlijk besluit van het Lisv. De mogelijkheid tot beheersing van de totale uitgaven op centraal niveau is echter gewenst. Gelet hierop wordt voorgesteld artikel 116 van de WW uit te breiden met een vierde lid, waarin het vereiste van goedkeuring door de Minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid van de door het Lisv vastgestelde subsidieplafonds is opgenomen.

Artikel II. Tijdelijke wijziging Werkloosheidswet

Gezien de vernummering per 1 januari 1999 van artikel 24, zesde lid, in artikel 24, zevende lid, dient artikel 116, eerste lid, van de Werkloosheidswet daaraan met terugwerkende kracht tot en met die datum te worden aangepast (zie ook de toelichting op artikel I, onderdelen I, onder 1, en K). Gelet op artikel I, onderdeel T, onder 1, betreft dat evenwel een tijdelijke wijziging tot het tijdstip van inwerkingtreding van deze wet.

Artikel III. Overgangsrecht regels op grond van artikel 24, zevende lid, van de Werkloosheidswet

Gelet op artikel I, onderdelen I, onder 2, en J, kan vanaf het tijdstip van inwerkingtreding van deze wet niet langer het Lisv regels stellen op grond van artikel 24, zevende lid, en artikel 26, derde lid, van de WW, maar de Minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid. De door het Lisv gestelde regels worden om die reden vanaf dat tijdstip beschouwd als regels van de Minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid.

Artikel IV. Overgangsrecht goedkeuring subsidieplafonds

Gelet op artikel I, onderdeel T, onder 3, behoeven door het Lisv op grond van artikel 69 van de WW vastgestelde subsidieplafonds vanaf het tijdstip van inwerkingtreding van deze wet de goedkeuring van de Minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid.

Aangezien het ongewenst is om voor dat tijdstip vastgestelde subsidieplafonds alsnog onder dit goedkeuringsvereiste te brengen is in het onderhavige artikel bepaald dat deze subsidieplafonds geacht worden te zijn goedgekeurd op grond van artikel 116, vierde lid, van de WW.

Artikel V. Inwerkingtreding

Waar aan (onderdelen van) artikelen terugwerkende kracht is verleend, is daarop ingegaan bij de toelichting op die artikelen.

De Staatssecretaris van Sociale Zaken en Werkgelegenheid,
J. F. Hoogervorst