

Onderzoek toepassing Werkloosheidswet bij SHB Havenpool Rotterdam BV

Aan dit rapport werkten mee:

W.A.M. Klever

H. van der Zee

R03/02, januari 2003

ISSN 1383-8733

ISBN 90-5079-039-9

Voorwoord

Voor u liggen de resultaten van een onderzoek naar de uitvoering van de Werkloosheidswet ten aanzien van de werkloosheid die in 2002 is ontstaan uit de reorganisatie bij de SHB Havenpool Rotterdam BV. Aanleiding voor dit onderzoek was het bijzondere karakter van de hieruit ontstane (collectieve) ontslagen en de risico's die daarmee gepaard leken te gaan met betrekking tot een rechtmatige uitvoering van de Werkloosheidswet.

De inspectie heeft de rechtmatigheid van de verstrekte (en geweigerde) uitkeringen krachtens de Werkloosheidswet beoordeeld. Daarnaast heeft de inspectie aandacht besteed aan de gevolgen van de gehanteerde ontslagconstructie in relatie tot hetgeen de wetgever met de Werkloosheidswet heeft beoogd.

Mr. L.H.J. Kokhuis
Inspecteur-generaal Werk en Inkomen

Inhoud

	Samenvatting	7
1	Inleiding	9
2	Historisch perspectief	11
3	Bevindingen uit het onderzoek	13
4	Conclusies over rechtmatigheid	17
5	Overige conclusies	19
6	Reactie UWV	21
	Lijst van afkortingen	22
	Publicaties van de Inspectie Werk en Inkomen	23

Samenvatting

In de media verschijnen vanaf eind 2001 berichten dat de SHB Havenpool Rotterdam BV financiële problemen kent, waardoor mogelijk (massa)ontslagen aan de orde zijn. Verschillende scenario's worden overwogen. Begin 2002 is gekozen voor een constructie waarbij de arbeids-overeenkomsten van alle werknemers (circa 950) worden beëindigd, waarna de SHB deze werknemers vervolgens weer in dienst neemt met een arbeidsovereenkomst met uitgestelde prestatieplicht, een zogeheten mup-overeenkomst. Vervolgens heeft de SHB voor alle werknemers een uitkering aangevraagd in het kader van de Werkloosheidswet (WW).

Gezien het bijzondere karakter van dit collectieve ontslag en de aanwezige risico's met betrekking tot de rechtmatigheid van de WW-uitvoering heeft de Inspectie Werk en Inkomen aanleiding gezien een nader onderzoek in te stellen naar de toepassing van de Werkloosheidswet.

Uit het onderzoek komt naar voren dat het Uitvoeringsinstituut Werknemersverzekeringen (UWV), de opvolger van onder meer de uitvoeringsinstelling Gak, voortdurend heeft gestreefd naar een rechtmatige uitvoering van de WW en daarin, op één relatief ondergeschikt aspect na, ook is geslaagd.¹ Ook de wijze waarop UWV Gak in casu gebruik heeft gemaakt van de diensten van medewerkers van het Centrum voor Werk en Inkomen (CWI) stuit vanuit rechtmatigheidsoogpunt bezien niet op bezwaren.

Naast deze constatering vraagt de inspectie aandacht voor de gevolgen van de gehanteerde mup-constructie in relatie tot hetgeen de wetgever met de WW heeft beoogd. Deze constructie leidt ertoe, dat de werknemers voor SHB op afroep werkzaamheden verrichten en een WW-uitkering ontvangen over de perioden dat er bij SHB geen werk beschikbaar is. Daar waar in beginsel op werkgevers, ook over perioden dat er buiten toedoen van de werknemers niet kan worden gewerkt, een verplichting tot loondoorbetaling rust (waardoor er geen recht op WW bestaat), wordt met gebruikmaking van de mup-constructie het financiële ondernemersrisico van SHB afgewenteld op de WW-fondsen. Daarnaast wijst de inspectie op de mogelijke precedentwerking van deze werkwijze.

Indien de wetgever deze wijze van gebruik van de WW niet beoogt, zal dit door middel van wetswijziging moeten worden tegengegaan.

¹ Hoewel Gak sinds 1 januari is opgegaan in UWV, is het fusieproces nog volop bezig en zijn de kantoren van de voormalige uitvoeringsinstellingen nog gewoon in bedrijf. In de rest van dit rapport wordt daarom gesproken over UWV Gak.

I Inleiding

In november 2001 verschijnen de eerste krantenberichten over mogelijke (massa)ontslagen bij de SHB Havenpool Rotterdam BV. Er is sprake van verminderde werkgelegenheid. SHB dacht over de volgende constructie: ontslag voor 460 werknemers, die vervolgens als oproepkracht bij een stichting in dienst komen waardoor hun rechten op vervroegde uittreding veilig gesteld worden. Voor de niet gewerkte uren zal dan WW-uitkering verkregen kunnen worden. Ook andere scenario's worden blijkens die berichten overwogen. Er zou onderhandeld worden met het Landelijk instituut sociale verzekeringen (Lisv) en later berichtten de kranten zelfs dat het Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid (SZW) de havenpoolers een WW-uitkering heeft beloofd.

Gezien het bovenstaande heeft het toenmalige College van toezicht sociale verzekeringen (Ctsv), nu opgegaan in IWI, aanleiding gezien contact op te nemen met het Lisv en de uitvoeringsinstelling Gak met het verzoek geïnformeerd te worden over de ontwikkelingen.

Begin 2002 blijkt SHB ervoor gekozen te hebben de arbeidsovereenkomsten van alle (circa 950) werknemers te beëindigen, om hen vervolgens op basis van een arbeidsovereenkomst met uitgestelde prestatieplicht (een zogeheten mup-overeenkomst) weer in dienst te nemen.² SHB heeft hiertoe besloten wegens een tekort aan werkzaamheden in de Rotterdamse haven en een als gevolg daarvan dreigend faillissement. Alle ontslagen hebben plaatsgevonden met wederzijds goedvinden, dat wil zeggen zonder tussenkomst van het CWI (ontslagvergunning) of de kantonrechter (ontbinding).

UWV Gak (districtskantoor Vlaardingen) heeft uiteindelijk een kleine driehonderd uitkeringen geweigerd en bij circa 65 procent van de ongeveer 650 toekenningen een maatregel opgelegd. Tegen deze beslissingen is op grote schaal bezwaar en beroep aangetekend. Bij de toets of sprake is van verwijtbare werkloosheid (of de werknemer al dan niet terecht heeft ingestemd met het ontslag) is gebruik gemaakt van de diensten van de afdeling Juridische Zaken van het CWI.

Naar aanleiding van bovenstaande ontwikkelingen heeft de inspectie besloten een onderzoek in te stellen naar de rechtmatigheid van de beoordeling van de WW-aanvragen, de gang van zaken bij de voorschotverstrekking en de behandeling van de bezwaarschriften. Dit rapport doet verslag van de onderzoeksbevindingen en conclusies van de inspectie. Daarnaast is er aandacht voor de gevolgen van de gekozen mup-constructie in relatie tot hetgeen de wetgever met de WW heeft beoogd.

2

Kenmerk van de mup-overeenkomst is dat er sprake is van een arbeidsovereenkomst, ook gedurende de tussenliggende perioden dat er niet gewerkt wordt. Loon hoeft echter alleen over de gewerkte perioden betaald te worden.

2 Historisch perspectief

Om een beeld te kunnen vormen bij de problematiek die IWI heeft onderzocht, is het van belang kennis te nemen van de wijze waarop tot voor kort de inkomenspositie werd geregeld van werknemers die behoorden tot de in de SHB geconcentreerde havenarbeidsreserve.

Al sinds enkele decennia heeft de overheid bijgedragen aan de leegloopkosten (kosten van niet-productieve uren) van havenwerkgevers. De bedoeling van deze steunverlening door de overheid was in eerste instantie het bestrijden van de slechte sociale omstandigheden van de vele losse havenarbeiders. De steunverlening vond plaats in de vorm van bijdragen in de kosten van bestaanszekerheidsregelingen voor de havenarbeidsreserve. Naar aanleiding van noodzakelijke bezuinigingen op overheidsuitgaven is in de jaren zeventig besloten deze steunverlening die rechtstreeks ten laste kwam van de rijksbegroting te beëindigen. Om die reden werd op 1 januari 1976 de havenbijdrageregeling in de WWV opgenomen. Hoewel de overheid van mening was dat tijdelijke leegloop in de havens eigenlijk bekostigd zou moeten worden vanuit het wachtgeldfonds, werd besloten de bijdragen aan de regeling ten laste te brengen van het Algemeen Werkloosheidsfonds (AWV).³ Van financiering vanuit het wachtgeldfonds werd afgezien, omdat dit nadelige gevolgen zou hebben voor de tarieven in de Rotterdamse haven. Als gevolg waarvan reders met hun ladingpakketten naar andere havens zouden uitwijken, hetgeen ook voor de werkgelegenheid in van de haven afhankelijke bedrijven nadelige gevolgen zou hebben.

3

De WWV wordt bekostigd vanuit een aantal door de verschillende bedrijfstakken gefinancierde wachtgeldfondsen en het Algemeen Werkloosheidsfonds (dit onderscheid geldt niet voor uitkeringen voor overheidswerknemers).

Vanaf 1982 hebben zich, met name in de havengebieden van Rotterdam en Amsterdam, ontwikkelingen voorgedaan die voor de toepassing van de havenbijdrageregeling gevolgen hebben gehad. Er was een structureel teveel aan havenarbeiders ontstaan. Uiteindelijk is de overheid tot de conclusie gekomen dat handhaving van de bijdrageregeling niet langer gewenst was.

De argumenten hiervoor waren onder meer:

- Door ontwikkelingen op het terrein van de sociale verzekeringen, de arbeidsomstandigheden en de arbeidsmarktregulering acht de regering de oorspronkelijke motieven voor de regeling niet meer valide;
- In de bedrijfstak havens zijn geen bijzondere sociale noch economische motieven meer aanwezig om blijvende steun in de leegloopkosten te geven vanuit de collectieve sector;
- De opvang van pieken en dalen in de productie behoort tot de verantwoordelijkheid van individuele bedrijven of, zo men zich aaneensluit, tot de verantwoordelijkheid van bedrijfsgenoten;
- De overheid vroeg zich af of handhaving van de loonkostensubsidie, die de bijdrageregeling in feite toch is, niet contraproductief werkt;
- Andere sectoren kennen geen regelingen op grond waarvan een deel van het ondernemersrisico – middels het AWV – door de rest van het bedrijfsleven wordt overgenomen.

Als gevolg hiervan is per 1 januari 1996 het tot die datum in de WWV opgenomen onderdeel 'Toekenning bijdrage aan havenbedrijven' komen te vervallen. Vervolgens gold tot en met 1999 de Wet tijdelijke bijdrage herstructurering arbeidsvoorziening havens. Dit was een afbouwregeling om havengebieden waar geen tijdige herstructurering van de arbeidsvoorziening heeft plaatsgevonden, een éénmalige overgangsbijdrage te verlenen om aan de situatie van structurele overtollige arbeidsreserve in de havens een einde te maken. In dit kader is ten behoeve van SHB Rotterdam een totale bijdrage van 39,6 miljoen gulden betaalbaar gesteld. Sinds 2000 zijn er geen mogelijkheden meer voor het verlenen van een bijdrage.

3 Bevindingen uit het onderzoek

Hierna volgt een beschrijving van de bevindingen van het onderzoek naar de in casu relevante aspecten van de WW en naar de wijze waarop UWV Gak is omgegaan met de bezwaren die waren ingediend tegen een aantal genomen beslissingen van UWV Gak.

De omzetting van het dienstverband versus verwijtbare werkloosheid

Uiteindelijk is per 1 februari 2002 het dienstverband van het voltallige personeel met wederzijds goedvinden beëindigd, waarna aansluitend een arbeidsovereenkomst met uitgestelde prestatieplicht is aangegaan. Op 25 januari 2002 is het personeel op een bijeenkomst ingelicht en is het ontslag schriftelijk aangezegd. De werknemers hebben een WW-uitkering aangevraagd. UWV Gak diende te beoordelen of sprake is van verwijtbare werkloosheid.

Er is geen sprake van verwijtbare werkloosheid indien voor de opzegging van de dienstbetrekking toestemming is verleend krachtens artikel 6 van het Buitengewoon Besluit Arbeidsverhoudingen 1945 (de ontslagvergunning) en die toestemming uitsluitend is gemotiveerd door bedrijfseconomische omstandigheden. Echter, in dit geval is deze toestemming niet verleend. In 2001 had de Regionaal Directeur voor de Arbeidsvoorziening (de voorloper van het CWI) desgevraagd op voorhand al aan de SHB laten weten, dat op grond van geldende regelgeving toestemming voor opzegging van de arbeidsverhouding zou worden geweigerd, indien het aantal werknemers dat voor ontslag zou worden voorgedragen groter zou zijn dan het aantal arbeidsplaatsen dat komt te vervallen. Aangezien op dat moment nog voor ongeveer 460 van de 962 werknemers werk beschikbaar zou zijn, deed deze situatie zich hier voor. Wel kon volgens de RDA gesteld worden – op basis van de van SHB verkregen informatie – dat maatregelen om de bedrijfsvoering te saneren noodzakelijk en onvermijdelijk zouden zijn om de continuïteit van SHB te bevorderen. De SHB zag vervolgens af van het aanvragen van ontslagvergunningen, waarna het massale ontslag met wederzijds goedvinden volgde.

Bij de beoordeling van de aard van de werkloosheid (al dan niet verwijtbaar), behoort UWV Gak vast te stellen of de dienstbetrekking is beëindigd zonder dat aan de voortzetting ervan zodanige bezwaren waren verbonden, dat deze voortzetting redelijkerwijs niet van de werknemer kon worden gevergd, of dat de werknemer onnodig actief of passief heeft meegewerkt aan de beëindiging van de dienstbetrekking. Kernvraag is hierbij of het de werknemer te verwijten valt dat hij geen ontslagvergunning van (inmiddels) het CWI of een ontbinding van de arbeidsovereenkomst door de kantonrechter verlangd heeft. Indien uit onderzoek komt vast te staan, dat een ontslagvergunning verkregen zou zijn of een ontbinding zou zijn uitgesproken, zou protest of verweer niet zinvol zijn geweest en zou de werknemer geen verwijt treffen.

Om dit te kunnen beoordelen diende UWV Gak de facto een ontslagtoets uit te voeren die overeenkomt met de toets die normaliter door het CWI wordt uitgevoerd.⁴ UWV Gak heeft hierin voorzien door het CWI om advies te vragen over de vraag voor welk deel van de werknemers een bedrijfseconomische noodzaak tot ontslag aanwezig was. Het CWI heeft vervolgens, met inachtneming van de relevante regelgeving, een aantal overzichten vervaardigd op grond waarvan UWV Gak in staat werd gesteld te beoordelen welke werknemers al dan niet met succes het ontslag hadden kunnen aanvechten. Dit heeft er uiteindelijk toe geleid, dat aan 288 werknemers de volledige WW-uitkering is geweigerd.⁵

4

Het Besluit verweer tegen ontslag schrijft voor dat UWV in situaties als de onderhavige dient vast te stellen of verweer tegen het ontslag kans van slagen zou hebben gehad. Daarbij dient UWV ook te betrekken de voorschriften uit het Ontslagbesluit, dat door het CWI wordt gehanteerd bij de toetsing van ontslagaanvragen.

5

De WW-uitkeringen zijn uiteindelijk primair geweigerd wegens het ontbreken van werkloosheid. Dit werd veroorzaakt doordat de werknemers was toegezegd dat men bij weigering van uitkering per direct (dus per 1 februari 2002) weer in vaste dienst van SHB zou worden genomen. Zodoende ontstond in deze gevallen geen werkloosheid. Subsidiair zijn de uitkeringen geweigerd wegens verwijtbare werkloosheid.

Benadelingshandeling

Er is sprake van een benadelingshandeling indien de werknemer heeft ingestemd met de beëindiging van het dienstverband zonder inachtneming van de normale opzegtermijn. Dit kan leiden tot weigering van de WW-uitkering voor de duur van de rechtens geldende opzegtermijn. Omdat veel havenarbeiders al vele jaren in dienst waren bij SHB, gold bij hen in de meeste gevallen de (enkele maanden durende) maximale opzegtermijn. Door middel van een aanvullende CAO is voor het voltallige personeel de opzegtermijn echter verkort tot één week (artikel 7:672 van het Burgerlijk Wetboek biedt daartoe de mogelijkheid). Op 25 januari 2002 is het personeel mondeling en schriftelijk ingelicht en zijn de dienstverbanden opgezegd per 1 februari 2002. Gelet op de bij de aanvullende CAO overeengekomen verkorte opzegtermijn, heeft UWV Gak in geen enkel geval toepassing gegeven aan de weigeringsgrond benadelingshandeling.

Beschikbaarheid en sollicitatieverplichting

De WW schrijft voor dat werknemers beschikbaar dienen te zijn voor het verrichten van arbeid en dat zij voor het verkrijgen daarvan dienen te solliciteren. Op alle onderzochte aanvraagformulieren geeft de werknemer aan beschikbaar te zijn en wordt tevens verwezen naar een protocol dat deel uitmaakt van de CAO SHB Rotterdam. Daarin is opgenomen dat met betrekking tot het aanvaarden van een passende functie, binnen of buiten de haven, de voorschriften van de WW leidend zijn. Tevens ligt vast dat voor werknemers met geboortejaren 1942 tot en met 1949 werkaanvaarding alleen zal geschieden op detachingsbasis, zodat (ook) in die gevallen SHB de werkgever blijft.

UWV Gak heeft zich op het standpunt gesteld, dat de betrokken werknemers beschikbaar dienen te zijn voor het verrichten van arbeid en dat er een sollicitatieverplichting bestaat voor (tussen de SHB-werkzaamheden te verrichten) opvularbeid. Naarmate de werkloosheid langer duurt worden hogere eisen gesteld aan zowel beschikbaarheid als passende arbeid. Dit betekent dat de werknemers in steeds toenemende mate bereid moeten zijn de mup-overeenkomst op te zeggen en andersoortig werk te aanvaarden (dus ook werk buiten het kader van detachering en ook buiten de haven). Deze werknemers moeten goed gevolgd worden hetgeen door de centrale gevalbehandeling wordt vergemakkelijkt, aldus UWV Gak. Overwogen wordt alle betrokken werknemers schriftelijk op dit aspect te wijzen.

Uit de onderzochte dossiers blijkt dat voornamelijk in de beginperiode niet of onvoldoende werd gesolliciteerd. Op de periodeformulieren die de havenarbeiders gedurende hun WW-uitkering regelmatig moesten invullen, werd bij de vraag of gesolliciteerd was 'SHB' of 'zie protocol' ingevuld. UWV Gak vond dit geen sollicitatieactiviteiten en in die gevallen heeft UWV Gak dan ook maatregelen opgelegd.

Voorts is er een categorie (23 gevallen) die geen concrete sollicitatieactiviteiten heeft vermeld, doch slechts heeft aangegeven wel gesolliciteerd te hebben. Ook in deze gevallen zijn maatregelen opgelegd, die echter na ingesteld bezwaar weer zijn ingetrokken. Dit omdat de behandelend beampte had nagelaten nader te informeren naar aard en aantal van deze sollicitaties, waardoor niet kon worden vastgesteld dat niet was gesolliciteerd.

Met betrekking tot de afloopcontrole (doen van nader onderzoek naar verrichte sollicitaties) geeft UWV Gak aan dat deze controle aanvankelijk één op één plaatsvond. Later is overgegaan op de standaardnorm voor afloopcontroles van vier procent.

Op het moment van onderzoek waren er ongeveer vierhonderd maatregelen opgelegd. Hieronder bevinden zich ook maatregelen gericht op havenarbeiders die wederom te weinig sollicitatieactiviteiten hadden ondernomen.

Voorschotbetalingen

Van de zijde van SHB is druk uitgeoefend op UWV Gak om over te gaan tot het verrichten van (grote) voorschotbetalingen. Dit gezien de financiële positie van SHB. Uit een gesprek met de verantwoordelijk manager WW van UWV Gak te Vlaardingen is gebleken, dat geen lumpsumvoorschotten verstrekt zijn. Er zijn wel voorschotten verstrekt op individuele basis zoals in de WW is voorgeschreven. Het dossieronderzoek bevestigt dit beeld: in drie van de vijftien

onderzochte dossiers zijn op individuele basis voorschotten uitbetaald met als reden dat de hoogte van de uitkering nog niet definitief vastgesteld kon worden.

Tijdigheid

Uit krantenberichten en tijdens het gesprek met de manager WW van UWV Gak te Vlaardingen kwam naar voren, dat SHB in de veronderstelling verkeerde dat sprake was van betalingsachterstanden en dat SHB van UWV Gak nog aanzienlijke bedragen tegoed zou hebben. UWV Gak heeft in reactie daarop aan SHB duidelijk gemaakt dat de betalingen tijdig zijn verricht en dat het totaalbedrag van een aanzienlijk kleinere omvang was dan SHB veronderstelde. Uit de onderzochte dossiers blijkt dat de primaire beslissingen (afgezien van de voorschotsituaties) binnen een maand (dus tijdig) zijn afgegeven. De aangetroffen voorschotbeslissingen zijn echter enkele dagen na de gestelde termijn van vier weken afgegeven. In die situaties waren ook de primaire beslissingen niet tijdig afgegeven: tot twee weken te laat. Uit de dossiers bleek niet dat de werknemers waar UWV Gak niet tijdig een beslissing voor kon nemen, door UWV Gak schriftelijk in kennis zijn gesteld zoals is voorgeschreven in artikel 127 WW.

Bezwaar en beroep

Namens de betrokken werknemers hebben de vakbonden FNV, LBV en SHB collectieve bezwaarschriften ingediend. Bij de bezwaarschriften zijn lijsten gevoegd, met daarop de namen van de werknemers die het betreffen. De bezwaarschriften van FNV en LBV zijn gericht tegen de weigeringen wegens verwijtbare werkloosheid. Het collectieve bezwaarschrift van SHB is gericht tegen de opgelegde maatregelen in verband met het in onvoldoende mate trachten passende arbeid te verkrijgen.

Bij de behandeling van de ingediende bezwaarschriften staat, evenals bij de behandeling van ingediende WW-aanvragen het geval is, een individuele beoordeling voorop. Om aan dit vereiste te kunnen voldoen, is tussen partijen (schriftelijk) de afspraak gemaakt, dat per soort zaak één bezwaarschrift zal worden behandeld en dat op basis van de uitkomst daarvan de overige gelijksoortige zaken zullen worden afgedaan.⁶ Deze afspraak is ook gemaakt ten aanzien van eventueel ingestelde (hoger) beroepszaken: ook daar geldt dat de uitkomsten van de gevoerde proefprocedures leidend zullen zijn voor de afdoening van identieke zaken. De volgende categorieën van zaken zijn behandeld:

- weigering van uitkering wegens verwijtbare werkloosheid;⁷
- maatregel opgelegd van twintig procent op de WW-uitkering gedurende 26 weken als als sollicitatieactiviteit slechts 'protocol' werd opgegeven;
- maatregel opgelegd van twintig procent gedurende 26 weken daar als sollicitatieactiviteit slechts 'SHB' werd opgegeven;
- maatregel opgelegd van twintig procent gedurende 26 weken daar in het geheel geen sollicitatieactiviteiten vermeld werden.

Bij nadien opgelegde maatregelen met betrekking tot de sollicitatieverplichting zal geen collectief bezwaar meer worden ingesteld. Hiertoe is besloten omdat in die gevallen naar verwachting geen sprake meer zal zijn van gelijke omstandigheden, zodat een individuele behandeling en beoordeling is aangewezen.

6

Naast deze collectieve aanpak is ook in enkele andersoortige individuele gevallen een maatregel opgelegd, waartegen vervolgens bezwaar en beroep is ingesteld.

7

Inmiddels zijn alle tot deze categorie behorende ingediende bezwaar- en beroepschriften door UWV respectievelijk de arrondissementsrechtbank ongegrond verklaard. Of hoger beroep zal worden ingesteld is (nog) niet bekend.

4 Conclusies over rechtmatigheid

De inspectie is van oordeel dat UWV Gak voortdurend heeft gestreefd naar een rechtmatige uitvoering van de WW en dat het daarin – afgezien van enkele geringe termijnoverschrijdingen (overigens zonder financiële consequenties) – ook is geslaagd. De afhandeling van de betreffende aanvragen WW, alsmede van de ingediende bezwaarschriften, kenmerkt zich door een pragmatische en projectmatige aanpak waarbij uitvoering is gegeven aan de vereiste individuele beoordeling.

Bij de beoordeling van de aard van de werkloosheid heeft UWV Gak gebruik gemaakt van de diensten van het CWI. De wijze waarop aan deze samenwerking tussen UWV Gak en het CWI invulling is gegeven, stuit vanuit rechtmatigheidsoogpunt bezien niet op bezwaren, aangezien de beslissing over de verwijtbaarheid van de werkloosheid en daarmee over het recht op een WW-uitkering uitsluitend door UWV Gak is genomen. Momenteel is tussen UWV en het CWI overleg gaande over een meer structurele inzet van CWI-medewerkers bij de beoordeling van eventuele verwijtbaarheid van werkloosheid. De uitkomsten van dit overleg hebben de aandacht van de inspectie.⁸

8

Het onderwerp is inmiddels ingebracht in het reguliere overleg met de directeur-generaal Uitvoeringsbeleid Werk en Inkomen van het Ministerie van SZW, aangezien voor de uitvoering van deze taken door het CWI goedkeuring van de minister vereist is.

5 Overige conclusies

Uit informatie die de inspectie heeft verkregen van UWV Gak blijkt dat vrijwel alle SHB-werknemers die wel in aanmerking zijn gekomen voor een WW-uitkering, regelmatig voor het verrichten van werkzaamheden door SHB worden opgeroepen. Daardoor ontstaat het beeld, dat SHB door de gehanteerde constructie haar financiële ondernemersrisico afwentelt op de WW-fondsen: de binnen dit bedrijf bestaande leegloop komt immers voor rekening van deze fondsen, daar waar dit voorheen voor risico en rekening van SHB kwam. Dit beeld wordt versterkt door de tussen SHB en vakorganisaties overeengekomen verkorting van de opzegtermijnen, waardoor de facto ook de loondoorbetalingsverplichtingen tijdens de (aanvankelijk geldende) opzegtermijnen voor rekening van de WW-fondsen zijn gekomen. Naar de mening van de inspectie strookt deze gang van zaken niet met hetgeen de wetgever met de WW beoogt en wijst zij op het risico van precedentwerking die uit zou kunnen gaan van deze constructie. Voor in financiële problemen verkerende ondernemingen kan het immers aantrekkelijk zijn op deze wijze het bedrijf voort te zetten.

9

Artikel 7:628 BW; onder andere Hoge Raad 7 mei 1976, NJ 1977, 55.

10

Tot afgifte van een dergelijke vergunning kan worden overgegaan, indien de bedrijvigheid in de onderneming tot een abnormaal laag niveau is verminderd, de oorzaken daarvan niet behoren tot het normale bedrijfsrisico en de vermindering van bedrijvigheid van tijdelijke aard is.

11

Zie ook hoofdstuk twee: Het probleem van overtollige arbeidsreserve in de Rotterdamse haven bestaat al sinds jaren en heeft er toe geleid, dat in de periode van 1996 tot 2000 een uitkering van ruim 39 miljoen gulden beschikbaar is gesteld om aan deze situatie een einde te maken.

De inspectie wijst er in dit verband op dat een werkgever bij een voortdurende arbeidsovereenkomst in beginsel gehouden is het loon te betalen, ook over perioden dat er niet gewerkt kan worden en de verhindering tot werken in de verhouding tussen partijen meer in de risicosfeer van de werkgever of diens bedrijf ligt, dan in die van de werknemer.⁹ Bij het bestaan van een loondoorbetalingsverplichting bestaat geen recht op WW-uitkering, omdat de werknemer niet werkloos wordt geacht (artikel 16 WW). Dit is alleen anders indien door of namens de minister van SZW aan de werkgever wegens bijzondere omstandigheden een zogeheten vergunning tot werktijdverkorting is verstrekt (waardoor over niet gewerkte perioden geen loondoorbetalingsplicht bestaat), dan wel sprake is van werkloosheid tengevolge van buitengewone natuurlijke omstandigheden (artikel 18 WW).¹⁰ In deze situaties kan met succes een beroep worden gedaan op de WW. Door gebruikmaking van de zogeheten mup-constructie ontstaat echter de situatie, dat financiële risico's die tot de normale bedrijfsvoering van de SHB behoren, worden afgewenteld op de WW-fondsen.¹¹

Indien de wetgever deze wijze van gebruik van de WW niet beoogt, zal dit door middel van wetswijziging moeten worden tegengegaan.

6 Reactie UWV

De inspectie hecht grote waarde aan hoor en wederhoor. Daarom legt IWI al haar concept-rapportages voor aan de betrokken uitvoeringsinstanties en kiest de inspectie ervoor de kern van deze reactie op te nemen in het rapport. Dat is ook gebeurd bij dit rapport. UWV heeft aangegeven geen inhoudelijk commentaar te hebben.

Lijst van afkortingen

AWf	Algemeen Werkloosheidsfonds
CAO	Collectieve Arbeidsovereenkomst
Ctsv	College van toezicht sociale verzekeringen
CWI	Centrum voor Werk en Inkomen
FNV	Federatie Nederlandse Vakverenigingen
IWI	Inspectie Werk en Inkomen
LBV	Landelijke Belangen Vereniging
Lisv	Landelijk instituut sociale verzekeringen
mup-overeenkomst	Arbeidsovereenkomst met uitgestelde prestatieplicht
RDA	Regionaal Directeur voor de Arbeidsvoorziening
SHB	SHB Havenpool Rotterdam BV
SZW	Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid
UWV	Uitvoeringsinstituut Werknemersverzekeringen
WW	Werkloosheidswet
WW-fondsen	Algemeen Werkloosheidsfonds en de wachtgeldfondsen

Publicaties van de Inspectie Werk en Inkomen

2003

- R03/01 De ketens van werk en inkomen
Een verkennend onderzoek naar de keten van werk en inkomen vanuit cliëntperspectief
- R03/02 Onderzoek toepassing Werkloosheidswet bij SHB Havenpool Rotterdam BV

2002

- R02/29 De praktijk van het aanbesteden
Een onderzoek naar de uitvoering van de aanbestedingsprocedure reïntegratie-
contracten 2002 van UWV
- R02/28 Rechtmatigheidsverklaring AWBZ-geldstromen en uitvoeringskosten
- R02/27 Bijzondere bijstand in geval van detentie
Onderzoek naar beleid en uitvoering van gemeenten in 2001
- R02/26 De Sociale Verzekeringsbank in verandering
Tussenrapportage over de voortgang van de reorganisatie van het hoofdkantoor
en de veranderingen in het systeem van sturing en beheersing
- R02/25 De inschakeling van een private partij bij de uitvoering van de Algemene bijstandswet door de gemeente Maarssen
Nulmeting
- R02/24 De uitvoering van de Algemene Bijstandswet door de gemeente Haarlem
- R02/23 Toetreding van sociale werkvoorzieningsbedrijven tot de reïntegratiemarkt
- R02/22 Debiteuren in de Algemene Bijstandswet
Een onderzoek naar de gemeentelijke uitvoering
- R02/21 Vormgeving van cliëntenparticipatie: een tussenbalans
- R02/20 Betrouwbaarheid samenloopapplicatie
Vervolgrapportage
- R02/19 Rechtmatigheidsverklaring Wsw-besparingen 2001
- R02/18 Jaarrekening Ctsv 2001
- R02/17 CWI en ontslagzaken
De toets aan de herplaatsingsverplichting van werkgevers bij ontslagvergunning
voor oudere werknemers
- R02/16 Rechtmatigheidsverklaring ontvangsten betreffende de premies Ziekenfondswet 2001
- R02/15 Gemeentelijk ontheffingenbeleid
Een onderzoek naar de uitvoeringspraktijk van gemeenten rond het verlenen van
ontheffingen van arbeidsverplichtingen aan bijstandsgerechtigden
- R02/14 De uitvoering van de Algemene bijstandswet door de gemeente Almelo
Verdiepend onderzoek
- R02/13 CWIntake
Onderzoek naar de beëindiging van het CWI-automatiseringsproject
- R02/12 Vrijlatingsbepalingen en premiebeleid
Een onderzoek naar de verordeningen inzake vrijlatingsbepalingen
en premiebeleid van vijftig gemeenten
- R02/11 Het functioneren van de samenloopapplicatie
Een inventariserend onderzoek naar de betrouwbaarheid van de samenloop-
applicatie van het Inlichtingenbureau medio 2002
- R02/10 Alles op tafel
De samenwerking tussen opsporingsdiensten voor de sociale verzekeringen
en het Openbaar Ministerie
- R02/09 Afhandeling openstaande posten UWV Gak
Eindrapport
- R02/08 Jaarverslag toezicht gemeenten en zelfstandige bestuursorganen 2001

Meerjarenplan 2002-2005 en Jaarplan 2003

Jaarplan 2002

- R02/07 De sociale verzekeringen in 2001
Naast dit rapport is een aantal katernen uitgebracht die dieper ingaan op de behandelde toezichtthema's
- Handhaving werknemers- en volksverzekeringen
 - ICT werknemers- en volksverzekeringen
 - Financiële rechtmatigheid en verbetertraject werknemersverzekeringen
 - Sociaal medisch handelen werknemersverzekeringen
 - Werkbelasting werknemersverzekeringen
 - Volksverzekeringen
- R02/06 Financiële scheiding publiek en privaat bij uitvoeringsinstellingen
Zesde vervolgrapportage ontvlechting
- R02/05 Geschikt of ongeschikt
De rol van arbeidsdeskundigen bij de WAO-beoordeling
- R02/04 Invoering van de euro bij uitvoeringsorganisaties sociale verzekeringen
Eindrapportage
- R02/03 Gegevensbeheer 2000
- R02/02 Uitvoering werknemersverzekeringen
Stand van zaken rechtmatigheid eerste halfjaar 2001
- R02/01 Implementatie wet SUWI bij gemeenten
Tweede onderzoek naar de gemeentelijke voorbereidingen op de nieuwe
Structuur Werk en Inkomen
- Brochure Inspectie Werk en Inkomen

U kunt deze publicaties opvragen bij:

Afdeling Communicatie

Postbus 100

2700 AC Zoetermeer

Telefoon (079) 329 17 63

communicatie@iwiweb.nl

www.iwiweb.nl