

Memorie van toelichting

Algemeen

Inleiding

De Werkloosheidswet (WW) is een risicoverzekering waarin enige opbouwelementen zijn opgenomen. De duur van de uitkering wordt grotendeels bepaald door de leeftijd van de werknemer. De regering acht het wenselijk om, nu dit technisch mogelijk is, een sterkere relatie te leggen tussen gewerkte perioden dan wel verzekeringsduur en uitkeringsduur. Daartoe wordt een regeling voorgesteld waarmee het feitelijke arbeidsverleden in de WW geleidelijk een grotere rol gaat spelen bij de bepaling van de duur van de uitkering. Verder wordt voorgesteld het verzorgingsforfait bij de opbouw van feitelijk arbeidsverleden te beperken en meer in overeenstemming te brengen met de ontwikkelingen op het gebied van de arbeidsparticipatie van vrouwen.

1. Uitbreiding feitelijk arbeidsverleden

1.1. Inleiding

De relatie tussen verzekeringsduur en uitkeringsduur wordt (grotendeels) afgeleid uit de leeftijd van de werknemer. Het feitelijke arbeidsverleden van een werknemer speelt in de WW uitsluitend een rol voorzover het de laatste 5 kalenderjaren betreft. Voor het overige is de leeftijd van de werknemer bepalend voor de duur van de loondervinguitkering. Het leeftijdscriterium, als benadering van verzekeringsduur, is uit praktische overwegingen gekozen. Al ten tijde van de stelselherziening in 1987 is voor de WW aangegeven dat, wanneer dit technisch mogelijk is, een directere relatie tussen uitkeringsduur en verzekeringsduur moet worden gelegd. Bij de invoering van het leeftijdscriterium in de Wet op de arbeidsongeschiktheidsverzekering (WAO), met de Wet Terugdringing beroep op arbeidsongeschiktheidsverzekeringen (Wet TBA), hebben diverse fracties het toenmalige kabinet verzocht het leeftijdscriterium te vervangen door feitelijk arbeidsverleden. Het kabinet heeft destijds aangegeven van oordeel te zijn dat op het moment dat in de administraties van de uitvoeringsorganen het arbeidsverleden van verzekerden goed te onderscheiden is via de verzekerdenadministratie (VZA), een overgang dient te worden gemaakt naar een opbouwsysteem voor zowel de WW als de WAO.¹ Dit standpunt is nog steeds actueel. De regering acht het wenselijk dat de duur van de loongerelateerde uitkering afhankelijk wordt van de duur van het arbeidsverleden van de werknemer. Nu het mogelijk is het arbeidsverleden van werknemers goed te registreren kan een directere relatie worden gelegd tussen de betaalde premie c.q. verzekeringsduur en de duur van de uitkering. In dit voorstel is een regeling opgenomen voor uitbreiding van het feitelijke arbeidsverleden in de WW. Invoering van feitelijk arbeidsverleden in de WAO is afhankelijk van het voor de nieuwe WAO gekozen uitkeringstraject. Bij de besluitvorming hierover zal dit onderwerp dan ook worden betrokken.

1.2. Opbouw feitelijk arbeidsverleden

De regeling voor de opbouw van feitelijk arbeidsverleden in de WW ziet er als volgt uit.

¹ Kamerstukken II 1992/93, 22 824

Allereerst wordt arbeidsverleden opgebouwd door het ontvangen van loon. Indien in een kalenderjaar over 52 of meer dagen loon is ontvangen telt dit jaar mee als feitelijk arbeidsverleden. Vervolgens is geregeld dat bepaalde andere tijdvakken worden gelijkgesteld met dagen waarover loon is ontvangen. Het gaat hierbij om tijdvakken waarin de werknemer recht heeft op een uitkering op grond van de WAO, de Wet arbeidsongeschiktheidsvoorziening militairen (WAMIL) of een reïntegratie-uitkering als bedoeld in artikel 23 van de Wet op de (re)integratie gehandicapten (REA) berekend naar een arbeidsongeschiktheid van ten minste 80%. Ook dagen waarover de werknemer een uitkering op grond van de Ziektewet, een uitkering op grond van de Wet Arbeid en Zorg wegens zwangerschap en bevalling of adoptieverlof of een uitkering op grond van hoofdstuk IV van de WW (faillissementsuitkering) ontvangt zijn gelijkgesteld aan het ontvangen van loon. Tijdvakken waarin de werknemer loon heeft ontvangen uit een overheidsdienstbetrekking - in de periode voordat overheidswerknemers verzekerd waren voor de WW - worden eveneens gelijkgesteld.

De regeling voorziet er verder in dat kalenderjaren gedurende welke de werknemer verhinderd was om in dienstbetrekking werkzaam te zijn vanwege de verzorging van kleine kinderen meetellen voor het feitelijke arbeidsverleden (verzorgingsforfait).

Ten slotte worden dagen waarop de werknemer onbetaald verlof heeft genoten tot een maximum van 18 maanden van de totale verlofperiode gelijkgesteld met loondagen. Onder onbetaald verlof wordt verstaan: een tussen werkgever en werknemer voor een gedeelte of het geheel van de arbeidstijd overeengekomen verlof, waarin de werknemer geen arbeid jegens de werkgever verricht.

1.3. De arbeidsverledenregistratie

Uitbreiding van feitelijk arbeidsverleden dient gekoppeld te zijn aan een goede registratie van dienstverbanden in de VZA en, in de toekomst, in de polisadministratie. Invoering van de polisadministratie is voorzien in het wetsvoorstel administratieve lastenverlichting en vereenvoudiging in socialeverzekeringswetten (Walvis) dat bij de Tweede Kamer is ingediend.²

Voor de vaststelling van het feitelijke arbeidsverleden van werknemers wordt door het Uitvoeringsinstituut Werknemersverzekeringen (UWV) de registratie in de VZA als uitgangspunt genomen. Aan werknemers is jaarlijks een statusoverzicht verstrekt waarop het geregistreerde arbeidsverleden is aangegeven. Indien een werknemer het niet eens is met de in de VZA opgenomen gegevens, kan hij natuurlijk op andere wijze aantonen in een bepaalde periode wel over feitelijk arbeidsverleden te beschikken. Allerlei bescheiden kunnen hiertoe dienen, zoals bijvoorbeeld loonstrookjes, pensioenoverzichten, arbeidscontracten etc. Zolang de beoordeling van feitelijk arbeidsverleden beperkt is tot de laatste 5 kalenderjaren voldoet deze systematiek. Bij een systematiek, die uiteindelijk leidt tot een opbouw van feitelijk arbeidsverleden over 40 jaar, kan echter op den duur een eventueel niet kloppende registratie betrekking hebben op kalenderjaren in een verder verwijderd verleden. Naarmate de tijd verstrijkt, wordt het leveren van bewijs door de werknemer steeds moeilijker, zo niet onmogelijk, aangezien bronbestanden, zoals de administratie van werkgevers, door schoning niet meer beschikbaar zijn. Mocht de werknemer erin slagen om met nieuwe informatie te komen, dan kan het UWV om dezelfde reden de juistheid daarvan niet meer goed verifiëren.

Daarnaast bevat het statusoverzicht niet alle gegevens, die mede bepalend zijn voor de opbouw van het arbeidsverleden. Zo bevat het overzicht bijvoorbeeld niet het genieten van een REA- of Wamil-

² Kamerstukken II 2001/02, 28 219

uitkering of het verzekerd zijn op grond van de vrijwillige verzekering. Het statusoverzicht bevat logischerwijs ook geen gegevens, die aan het UWV niet bekend zijn, zoals bijvoorbeeld de dagen waarover een werknemer vakantiebonnen heeft verkregen of in het buitenland vervulde verzekeringstijdvakken. Voorts ontbeert het statusoverzicht een juridische status omdat het geen besluit in de zin van de Algemene wet bestuursrecht is.

In het uitvoeringstechnisch commentaar heeft het UWV, naar aanleiding van de geschetste problemen en onvolkomenheden, voorgesteld een arbeidsverledenbeschikking te introduceren. Met deze beschikking wordt per periode van 5 jaar het arbeidsverleden van de werknemer vastgesteld. De werknemer ontvangt een beschikking waarin per kalenderjaar is aangegeven of het jaar meetelt als feitelijk arbeidsverleden. Indien een kalenderjaar niet meetelt, wordt aangegeven welke gegevens over dat jaar geregistreerd zijn. De werknemer wordt dan in de gelegenheid gesteld om alle omstandigheden die niet geregistreerd zijn, maar wel relevant zijn voor de opbouw van arbeidsverleden te melden. Fouten en onvolledigheden in de registraties kunnen op die manier ondervangen worden. De werknemer kan tegen de arbeidsverledenbeschikking bezwaar- en beroep instellen. De procedure wordt dan gevoerd op een moment dat alle bronbestanden nog beschikbaar zijn. Beide partijen kunnen in beginsel niet meer op deze beschikking terugkomen als hij in kracht van gewijsde is gegaan. Zowel UWV als de werknemer wordt op deze manier de gewenste zekerheid geboden. Fouten en onvolledigheden in de registraties kunnen op die manier ondervangen worden, ook over de jaren 1998 tot heden.

Gezien het belang dat de arbeidsverledenbeschikking krijgt is het UWV voornemens, om arbeidsverledenbeschikkingen welke jaren bevatten die niet meetellen voor de arbeidsverledenopbouw te voorzien van uitgebreid voorlichtingsmateriaal voor de werknemer. Daarin zal met name aandacht worden gegeven aan gegevens die niet, of met een lagere betrouwbaarheidsgraad geregistreerd zijn. Om de werknemer te faciliteren en de drempel tot het instellen van bezwaar zo laag mogelijk te houden overweegt het UWV tevens een conceptbezwaarschrift bij te voegen.

De regering onderschrijft de voordelen die een arbeidsverledenbeschikking biedt. In het voorstel is dan ook een regeling voor de verstrekking van deze beschikkingen opgenomen.

Het ligt niet in de verwachting dat de introductie van de arbeidsverledenbeschikking zal leiden tot een relevante toename van het aantal procedures, en daarmee tot een verzwarend van de belasting van de rechterlijke macht. Deze beschikkingen zullen immers hoofdzakelijk een bevestiging zijn van gegevens die tussen de verzekerde en het UWV vaststaan en die verder geen aanleiding tot discussie vormen. In de huidige situatie wordt n.a.v de respons op het statusoverzicht in de meeste gevallen overeenstemming bereikt (ofwel informatie van betrokkene wordt overgenomen ofwel betrokkene legt zich neer bij oordeel UWV). De gevallen waarin een geschilpunt overblijft, zien veelal op de vraag of al dan niet verzekerde arbeid is verricht. Daarbij wordt, op verzoek van de belanghebbende, een beschikking over de verzekeringsplicht uitgereikt en volgt dus al een bezwaar- en/of beroepsprocedure. Verder moet nu het verzorgingsforfait vastgesteld worden aan de hand van informatie van de betrokkene. Doordat in ditzelfde wetsvoorstel (zie hiervoor paragraaf 2) het criterium voor het voldoen aan het verzorgingsforfait gelijk wordt gesteld met het recht hebben op kinderbijslag (en het UWV gegevens hierover van de Sociale Verzekeringsbank (SVB) krijgt) zal het aantal geschillen hieromtrent juist dalen. Daarnaast zal veel informatie het UWV tussentijds blijven bereiken door de respons van de verzekerde op het (bij Walvis geregelde) verzekerdenbericht dat

(half) jaarlijks zal worden verstrekt. De verwachting is dat de meeste resterende onduidelijkheden over het arbeidsverleden juist bij uitstek in de bezwaarfase zullen worden opgehelderd. Informatie waaruit blijkt dat in een bepaald jaar arbeidsverleden is opgebouwd kan door de verzekerde in de bezwaarprocedure aan het UWV worden overhandigd. Ten slotte zullen zich met betrekking tot het arbeidsverleden minder procedures voordoen bij de uitkeringsaanvraag. Dit alles maakt dat er naar verwachting slechts een gering aantal extra beroepszaken en derhalve een geringe extra belasting voor de rechterlijke macht zal zijn. De Raad voor de rechtspraak onderschrijft dit oordeel.

1.4. Uitbreiding feitelijk arbeidsverleden in de WW

1.4.1. Startpunt uitbreiding feitelijk arbeidsverleden

Op grond van de huidige bepalingen in de WW dient de werknemer, bij werkloosheid in het jaar 2003, arbeidsverleden vanaf 1998 te kunnen aantonen. Werknemers hebben er dus nu al belang bij de geregistreerde gegevens vanaf 1998 te controleren en zonodig aan te vullen. Er is overwogen om voor de uitbreiding van het feitelijke arbeidsverleden te starten in een eerder kalenderjaar. Om een aantal redenen is hiervan afgezien. De eerder geschetste onvolkomenheden in de registraties zijn, zowel voor de werknemers als het UWV, moeilijker te repareren naarmate verder teruggedaan moet worden in het verleden. Daarnaast beschikt de voormalige uitvoeringsinstelling voor de overheid (verder UWV/USZO) pas sinds 1 januari 1998 over een conform de VZA-voorschriften ingerichte VZA, die gevuld is met de toen bekende arbeidsverhoudingen vanaf 1993. Over de periode tot 1 januari 1998 - toen op het overheidspersoneel als eerste werknemersverzekering de WAO van toepassing werd - is in de VZA van UWV/USZO de dienstverbandregistratie echter niet volledig. Zo ontbreken over 1997 bijvoorbeeld van 5 à 600.000 overheidswerknemers de dienstverbanden, terwijl van een even grote groep niet kan worden vastgesteld of aan het 52 loondagen-criterium wordt voldaan. Voor de beoordeling van feitelijk arbeidsverleden in individuele gevallen worden nu de ontbrekende gegevens uitgevraagd bij de werkgever. Dit is echter geen optie indien het feitelijke arbeidsverleden van alle overheidswerknemers over een bepaald kalenderjaar moet worden vastgesteld. De onvolledigheid van de dienstverbandregistratie van UWV/USZO is van dien aard en betreft een zo grote groep werknemers dat het UWV voorstelt de opbouw van het arbeidsverleden vanaf 1998 te laten ingaan.

Op grond van dit alles heeft de regering gemeend de uitbreiding van de periode waarover het feitelijke arbeidsverleden wordt berekend gestalte te geven vanaf 1998. Het vastleggen van het feitelijke arbeidsverleden in arbeidsverledenbeschikkingen, waar het UWV naar verwachting in 2006 mee zal beginnen, zal dan ook starten met de jaren vanaf 1998.

1.4.2. Gevolgen uitbreiding feitelijk arbeidsverleden

De duur van de loongerelateerde WW-uitkering is afhankelijk van de duur van het arbeidsverleden van de werknemer. Het arbeidsverleden bestaat uit een combinatie van recent feitelijk arbeidsverleden en fictief arbeidsverleden.

Het feitelijke arbeidsverleden wordt berekend over de 5 kalenderjaren direct voorafgaand aan het jaar waarin de eerste werkloosheidsdag is gelegen. Het fictief arbeidsverleden beslaat het aantal kalenderjaren vanaf en met inbegrip van het jaar waarin de werknemer zijn 18^e verjaardag bereikte tot de periode waarover het feitelijke arbeidsverleden wordt berekend. Feitelijk en fictief arbeidsverleden worden vervolgens samengeteld. De duur van de loongerelateerde uitkering ligt

tussen de 6 maanden (bij een arbeidsverleden van 4 jaar of minder) en 5 jaar (bij een arbeidsverleden van 40 jaar).

Aangezien het feitelijke arbeidsverleden slechts berekend wordt over de laatste 5 kalenderjaren wordt de duur van de loongerelateerde uitkering met name bepaald door de leeftijd van de werknemer. Berekening van het feitelijke arbeidsverleden vanaf 1998 betekent dat de periode waarover het feitelijke arbeidsverleden wordt berekend geleidelijk wordt uitgebreid. Na inwerkingtreding van dit voorstel zal bij werkloosheid in het jaar 2004 het feitelijke arbeidsverleden berekend worden over 6 jaar (1998 tot en met 2003), in 2005 over 7 jaar etc. Dit voorstel brengt geen wijziging in de arbeidsverledeneis (de 4 uit 5 eis). Met uitzondering van de wijziging die wordt voorgesteld voor het verzorgingsforfait (zie paragraaf 2), blijft de wijze waarop feitelijke arbeidsverleden kan worden opgebouwd ongewijzigd.

Uitbreiding van de periode waarover feitelijke arbeidsverleden wordt berekend betekent dat jaren die nu als fictief arbeidsverleden zonder meer meetellen bij de bepaling van de duur van het arbeidsverleden na de wijziging alleen meetellen indien in die jaren feitelijke arbeidsverleden is opgebouwd. Werknemers die in die verlengde periode geen of niet alle jaren feitelijke arbeidsverleden hebben opgebouwd hebben een korter (totaal) arbeidsverleden dan in de huidige situatie. Dit kan betekenen dat ze recht krijgen op een kortere loongerelateerde uitkering. Alleen de werknemers die er niet in slagen uit te stromen in de loongerelateerde fase ondervinden echter ook feitelijke nadeel. Met name jongere werknemers kunnen recht krijgen op een langere loongerelateerde uitkering, namelijk indien zij gewerkt hebben voorafgaand aan het kalenderjaar waarin zij hun 18^e verjaardag bereikten.

1.5. Commentaren naar aanleiding van het wetsvoorstel

1.5.1. Inleiding

Het wetsvoorstel, dat destijds betrekking had op zowel de WW als de WAO, is in juli 2000 voor commentaar met betrekking tot de uitvoerbaarheid voorgelegd aan het voormalige Landelijk instituut sociale verzekeringen (verder Lisv) en voor de toezichtbaarheid aan het voormalige College van toezicht sociale verzekeringen (verder Ctsv). In het onderstaande wordt gereageerd op dit commentaar voor zover dit betrekking heeft op de WW en niet inmiddels door het verloop van de tijd is achterhaald. Daarnaast is het huidige wetsvoorstel (waarin destijds tevens het voorstel tot beperking van de vervolgutkering in de WW was opgenomen) voor commentaar voorgelegd aan het UWV en de Inspectie Werk en inkomen (IWI).

1.5.2. Commentaar Lisv en UWV

In de paragrafen 1.3 en 1.4 is uitgebreid ingegaan op het uitvoeringstechnisch commentaar van het UWV. Vanwege de onvolkomenheden in de bestaande registraties stelt het UWV voor om de uitbreiding van feitelijke arbeidsverleden te starten in 1998 en een arbeidsverledenbeschikking in te voeren waarmee het feitelijke arbeidsverleden van werknemers per periode van 5 jaar kan worden vastgesteld.

Zoals eerder aangegeven zijn deze voorstellen van het UWV overgenomen.

Het Lisv heeft voorts een aantal opmerkingen gemaakt over de territoriale aspecten van feitelijke arbeidsverleden. Het gaat hierbij om de vraag in hoeverre perioden waarover arbeid in het

buitenland is verricht en buitenlandse verzorgingstijdvakken, moeten worden gelijkgesteld met Nederlandse tijdvakken van arbeid of verzorging. Dezelfde vraag rijst ten aanzien van tijdvakken waarover een buitenlandse uitkering is ontvangen.

De regering merkt hierover het volgende op. Verordening (EEG) nr. 1408/71³, en de bilaterale coördinatieverdragen bevatten bepalingen die voorschrijven of, en zo ja, hoe buitenlandse verzekeringstijdvakken in aanmerking moeten worden genomen bij de berekening van WW-uitkeringen. Deze coördinatie-instrumenten bevatten geen bepalingen die voorschrijven dat tijdvakken waarover in het buitenland arbeid is verricht, of kinderen zijn verzorgd, moeten worden betrokken bij de berekening van de uitkering indien deze tijdvakken volgens de nationale wetgeving van het betreffende land niet tot verzekering hebben geleid. Hetzelfde geldt voor tijdvakken waarover een buitenlandse uitkering is genoten. Op grond van het beginsel van het vrije personenverkeer binnen de Gemeenschap, zoals neergelegd in artikel 39 van het EG verdrag, moet echter met deze tijdvakken wel rekening worden gehouden, ten minste voor zover deze zijn vervuld op het grondgebied van een andere lidstaat van de EU. Het niet honoreren van deze tijdvakken zou immers een belemmering vormen voor de migratie van EU-werknemers naar Nederland.

Bij de toepassing van het huidige artikel 42 WW, dat een bepaling bevat voor de berekening van de duur van de WW-uitkering, is dit standpunt vaste uitvoeringspraktijk. Het UWV heeft inmiddels aangegeven op dit punt geen problemen meer te verwachten.

1.5.3. Commentaar Ctsv en IWI

Het Ctsv en de IWI zijn van mening dat de doelstelling van het wetsvoorstel helder is en hebben vastgesteld dat het voorstel geen aspecten bevat die een verandering betekenen voor zijn taakopdracht en het bij de uitvoering daarvan noodzakelijke toezichtinstrumentarium.

1.6. Financiële gevolgen

Afhankelijk van de vraag of er al dan niet voldaan is aan de jareneis (4 uit 5), heeft een nieuwe WW-gerechtigde recht op een loongerelateerde of een kortdurende uitkering. De afgelopen jaren blijkt ongeveer 75% van de nieuwe WW-gerechtigden een loongerelateerde uitkering te ontvangen. Uitbreiding van het feitelijke arbeidsverleden heeft alleen effect op de duur van het uitkeringsrecht van deze groep. Het toenmalige Lisv heeft onderzocht wat het effect is van uitbreiding van het feitelijke arbeidsverleden van 5 naar 10 jaar. Op basis van dit onderzoek, met een extrapolatie naar uitbreiding tot 15 jaar feitelijk arbeidsverleden, kan geconcludeerd worden dat uitbreiding van het feitelijke arbeidsverleden van 5 tot 15 jaar bij ongeveer 20% van de instroom in de loongerelateerde fase in een korter uitkeringsrecht resulteert. Dit is 15% van de totale WW-instroom. Uitgaande van een gemiddelde jaarlijkse WW-instroom van 450.000 personen in de komende jaren zullen er in 2013, wanneer er 15 jaar feitelijk arbeidsverleden meetelt, 67.500 uitkeringsgerechtigden zijn met

³ Verordening van de Raad van de Europese Gemeenschappen van 14 juni 1971 betreffende de toepassing van de socialezekerheidsregelingen op werknemers en zelfstandigen, alsmede op hun gezinsleden, die zich binnen de Gemeenschap verplaatsen (PbEG 1971, L149) zoals laatstelijk bijgewerkt bij Verordening (EG) nr. 118/97 van de Raad van de Europese Gemeenschappen van 2 december 1996 tot wijziging en bijwerking van Verordening (EEG) nr. 1408/71 van de Raad van de Europese Gemeenschappen van 14 juni 1971 betreffende de toepassing van de socialezekerheidsregelingen op werknemers en zelfstandigen, alsmede op hun gezinsleden, die zich binnen de Gemeenschap verplaatsen, en van Verordening (EEG) nr. 574/72 tot vaststelling van de wijze van toepassing van Verordening (EEG) nr. 1408/71 (PbEG 1971, L28).

een korter recht dan zonder uitbreiding. In de berekeningen is uitgegaan van dit aantal, en van een geleidelijk ingroepad tot 2013.

Niet iedereen van wie het uitkeringsrecht wordt ingekort zal feitelijk nadeel ondervinden van deze maatregel, omdat niet iedereen het volledig recht op een loongerelateerde uitkering opmaakt. Uit het eerder genoemde Lisv-onderzoek blijkt namelijk dat 24% de maximale duur van zijn loongerelateerde uitkering bereikt. De meerderheid stroomt eerder uit, voornamelijk wegens werkhervatting. Dit houdt in dat van de 67.500 uitkeringsgerechtigden met een korter recht, er 16.000 zijn die een daadwerkelijke verkorting van de loongerelateerde uitkeringsduur zullen ervaren. Bij ongeveer de helft van deze groep zal de uitkering (bijvoorbeeld wegens werkhervatting) worden beëindigd in de vervolgfase⁴. De verkorting van de loongerelateerde duur resulteert voor deze groep in een langere duur van de vervolguitkering. De andere helft doorloopt de volledige vervolguitkeringsduur, en ervaart daarom per saldo een verkorting van de gehele uitkeringsduur. De beperking van de uitkeringsduur bij uitbreiding van het feitelijke arbeidsverleden van 5 tot 15 jaar kan variëren van minimaal 3 maanden tot maximaal 2 jaar. Eveneens op basis van het Lisv-onderzoek blijkt de beperking van de duur gemiddeld ongeveer een halfjaar te bedragen.

De hiervoor besproken effecten van de maatregel resulteren in een volumereductie WW die oploopt van 200 uitkeringsjaren in 2005 tot 4.600 uitkeringsjaren in 2012. Overigens kan een kortere uitkeringsduur leiden tot een grotere stimulans om werk te aanvaarden, waardoor de reductie in uitkeringsjaren groter uit zou kunnen vallen. In de berekening is afgezien van deze mogelijke gedragseffecten, aangezien de effecten moeilijk te kwantificeren zijn, en tevens sterk van de conjunctuur afhangen.

De reductie in WW-uitkeringsjaren resulteert in een toename van uitkeringsjaren bij de Algemene bijstandswet (Abw)⁵. Aangezien de bijstandswet een vermogens- en partnertoets kent, zal deze weglek een kleinere omvang hebben dan de reductie in het WW-volume. Onderstaande tabel geeft een overzicht van de verwachte volume-effecten van uitbreiding van het feitelijke arbeidsverleden, tot 2012.

Tabel 1: Effecten op uitkeringsvolume WW, Abw en saldo sociale zekerheid.

	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012
	volume * 1.000 uitkeringsjaren								
Besparing volume WW	0.0	-0.2	-0.8	-1.5	-2.2	-2.9	-3.5	-4.1	-4.6
Extra volume Abw	0.0	0.1	0.3	0.5	0.8	1.0	1.2	1.4	1.6
Saldo besparing	0.0	-0.1	-0.5	-1.0	-1.5	-1.9	-2.3	-2.7	-3.0

Deze reductie in het uitkeringsvolume, gecombineerd met het effect dat van een aantal uitkeringsgerechtigden de loongerelateerde uitkering eerder overgaat in een (lagere) vervolguitkering, levert totale besparingen op die in tabel 2 worden gepresenteerd. Zowel de geraamde besparingen op de WW-lasten als de geraamde weglekeffecten naar de Abw vertonen een groeipad.

Er kunnen extra uitvoeringskosten verwacht worden vanwege de invoering van een arbeidsverledenbeschikking. Daarbij gaat het om eenmalige invoeringskosten en om structurele

⁴ Het kabinet is voornemens de vervolguitkering in de WW af te schaffen. Een wetsvoorstel met die strekking zal naar verwachting op korte termijn worden ingediend. Mocht de vervolguitkering daadwerkelijk worden afgeschaft dan betekent dit feitelijk dat de WW-uitkeringsduur voor de volledige groep bekort wordt.

⁵ Vanaf 1 januari 2004 wordt de Algemene bijstandswet naar de huidige inzichten vervangen door de Wet werk en bijstand

uitvoeringskosten vanwege het afgeven van de arbeidsverledenbeschikking en de voorziene bezwaarzaken. Daarnaast zal een geringe reductie in uitvoeringskosten bij het vaststellen van de uitkeringen optreden. In de berekeningen is hiervan een indicatie gegeven gebaseerd op de uitvoeringstoets van het UWV.

Tabel 2: Financiële gevolgen van verlenging feitelijk arbeidsverleden voor WW, Abw en saldo sociale zekerheid, 2004-2012

	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012
	bedragen in miljoenen euro's								
Besparing lasten WW	0.0	-3	-11	-21	-32	-42	-51	-59	-67
Effect op uitvoeringskosten	1	1	0	0	0	0	0	0	0
Meerkosten Abw	0.0	1	3	5	8	10	12	14	16
Saldo besparing	1	-1	-8	-16	-25	-32	-39	-45	-51

2. Wijziging verzorgingsforfait

2.1. Algemeen

Zoals in paragraaf 1.2. is aangegeven kan feitelijk arbeidsverleden worden opgebouwd met het verzorgingsforfait. Op grond van het verzorgingsforfait worden kalenderjaren waarin een persoon geen of onvoldoende loondagen heeft toch meegeteld als feitelijk arbeidsverleden indien hij een tot zijn huishouden behorend kind heeft verzorgd. Gaat het hierbij om de verzorging van een kind dat bij aanvang van het kalenderjaar de leeftijd van 6 jaar niet heeft bereikt dan wordt het kalenderjaar geheel meegeteld; is het kind bij aanvang van het kalenderjaar tussen de 6 en de 12 jaar dan wordt het kalenderjaar voor de helft meegeteld.

Het verzorgingsforfait is, bij de introductie van feitelijk arbeidsverleden in de WW in 1987, opgenomen om benadeling van vrouwen, die meer dan mannen hun deelname aan het arbeidsproces onderbreken voor de verzorging van kinderen, te voorkomen. Een verzorgingsperiode wordt gezien als een tijdelijke onderbreking van de betaalde arbeid en op grond daarvan betrokken bij de vaststelling van het arbeidsverleden. De leeftijdsgrens van 12 jaar sloot destijds onder andere aan bij de in de uitvoeringspraktijk van de bijstand veelal gebruikelijke leeftijdsgrens voor het vrijstellen van de sollicitatieplicht van (alleenstaande) ouders.

Er is sinds de invoering van het verzorgingsforfait sprake van een sterk toenemende arbeidsparticipatie van vrouwen met jonge kinderen. Een steeds kleiner aantal vrouwen stopt volledig met werken na de geboorte van hun kind(eren).⁶ Een deel van de vrouwen die na de geboorte van hun kind(eren) gestopt zijn met betaald werk, keren terug op de arbeidsmarkt. Dat gebeurt vooral als het jongste kind naar de basisschool gaat.⁷ Gezien deze ontwikkelingen is de leeftijdsgrens van 12 jaar in het verzorgingsforfait hoog. Voorgesteld wordt om het verzorgingsforfait te beperken tot verzorging van kinderen tot 5 jaar.

De wijze waarop feitelijk arbeidsverleden wordt opgebouwd, belemmert combinaties van arbeid en zorg niet; ook niet wanneer een groot tijdsaandeel aan zorg wordt besteed. Omdat voor de opbouw

⁶ Vóór 1980 bleef maar een kwart van de vrouwen werkzaam na de geboorte van een kind. Van de werkende vrouwen die in de periode 1995 tot 1997 hun eerste kind kregen, bleef ruim 70% werkzaam. SCP, Emancipatiemonitor 2002, p. 103.

⁷ Van de lageropgeleide vrouwen die stoppen met werken na de geboorte van een kind gaan vier van de tien na verloop van tijd weer aan het werk, van de middelbaar opgeleide geldt dat voor vijf van de tien, voor de hoger opgeleide voor 6 van de tien. SCP, Emancipatiemonitor 2002, p. 103 en 104.

van feitelijk arbeidsverleden 52 loondagen per kalenderjaar volstaan (waarbij de omvang van de arbeid per dag er niet toe doet) wordt ook door deeltijdwerkers die gemiddeld op één dag per week enkele uren werken arbeidsverleden opgebouwd.

2.2. Vereenvoudiging criterium verzorgingsforfait

Onlangs heeft het UWV een aantal voorstellen gedaan voor deregulering en vereenvoudiging van wet- en regelgeving op het gebied van de sociale verzekeringen. Een van deze voorstellen betreft het verzorgingsforfait in de WW. Het UWV geeft aan dat het verzorgingsforfait moeilijk controleerbaar is en een tijdige vaststelling van de juiste uitkeringshoogte in de weg staat. Het UWV stelt voor om het criterium voor het verzorgingsforfait te vervangen door een criterium waarbij aangesloten wordt op het recht hebben op kinderbijslag. Een dergelijk criterium is, door gegevensuitwisseling met de SVB, eenvoudig verifieerbaar en de gegevens kunnen opgenomen worden in de polisadministratie. Gezien het belang dat de regering hecht aan vereenvoudiging van regelgeving is het voorstel overgenomen. Hierbij wordt geen wijziging van het materiële bereik van het criterium beoogd. Het criterium is dan ook zodanig geformuleerd dat zoveel als mogelijk aangesloten is bij de bestaande criteria voor het verzorgingsforfait (behoudens natuurlijk de onder paragraaf 2.1. toegelichte wijziging van de leeftijdsgrens). Vanuit het oogpunt van vereenvoudiging is tevens de regeling geschrapt voor de aanwijzing van een verzorgende persoon indien er in een gezamenlijke huishouding meerdere verzorgende personen zijn. In een gezamenlijke huishouding zullen veelal beide partners recht op kinderbijslag hebben. Indien het UWV zich in deze situatie steeds tot de betreffende personen zou moeten wenden om één van beiden als verzorgend persoon aan te laten wijzen, zou veel van de beoogde vereenvoudiging verloren gaan. Daarbij zal het naar verwachting weinig voorkomen dat in een bepaald kalenderjaar beide partners aan de overige voorwaarden voor het verzorgingsforfait voldoen.

2.3. Financiële gevolgen

De voorgestelde wijziging van het verzorgingsforfait leidt tot een besparing op de WW-lasten. Door de wijziging tellen de jaren waarin is gezorgd voor een jongste kind tussen 5 en 12 jaar niet langer mee bij de bepaling van het feitelijke arbeidsverleden. Uit een koppeling van gegevens van het Woning Behoeft Onderzoek (WBO) en de WW-statistiek is af te leiden dat eind 2001 binnen ca. 20.000 WW-huishoudens sprake is van een jongste kind met een leeftijd tussen 5 en 12 jaar. Dit is minder dan 10% van alle huishoudens met een WW-uitkering.

Naar schatting zal slechts een zeer beperkt deel van de genoemde groep huishoudens door de maatregel een onvoldoende groot arbeidsverleden hebben om te voldoen aan de arbeidsverledeneis van de WW. Het effect is van geringe omvang, aangezien slechts een beperkt deel van deze uitkeringsgerechtigden voldoet aan de jareneis juist vanwege het verzorgingsforfait, ook al omdat veel WW-uitkeringsgerechtigden uit deze doelgroep al een zorgende partner thuis hebben. Daarom is uitgegaan van een percentage van 10% van de 20.000 WW-huishoudens met een jongste kind tussen de 5 en 12 jaar, waar de maatregel resulteert in het niet langer voldoen aan de arbeidsverledeneis van 4 gewerkte jaren in de afgelopen 5 jaar.

In plaats van een loongerelateerde WW-uitkering (met een duur afhankelijk van het arbeidsverleden) ontvangt deze groep in de nieuwe situatie een kortdurende WW-uitkering op minimumniveau, met

een duur van een halfjaar. Per saldo resulteert daarom een besparing op de WW-lasten. Deze kent een groeipad en is opgenomen in tabel 3.

Tabel 3: Financiële gevolgen van wijziging verzorgingsforfait voor WW, vanaf 2004

	2004	2005	2006	2007	Structureel
	bedragen in miljoenen euro's				
Besparing op WW	-1	-7	-8	-9	-10

De besparing op de WW-lasten loopt geleidelijk op van 1 miljoen in 2004 tot 10 miljoen euro structureel. Naar verwachting heeft de maatregel geen noemenswaardig effect op de uitvoeringskosten WW. Hetzelfde geldt voor eventuele weglekeffecten naar de Algemene Bijstandswet, aangezien het voornamelijk gaat om mensen met een werkende partner die vanwege de partnertoets niet in aanmerking zullen komen voor een bijstandsuitkering.

Artikelsgewijs

Artikel I. Wijziging Werkloosheidswet

Onderdeel A

Het voorgestelde artikel 17b, tweede lid, van de WW houdt in de eerste plaats een wijziging in van het criterium op basis waarvan wordt vastgesteld of door een persoon is voldaan aan het verzorgingsforfait. Thans dient beoordeeld te worden of deze persoon een kind, dat tot zijn huishouden behoort en een bepaalde leeftijd nog niet heeft bereikt, heeft verzorgd. Voorgesteld wordt om dit criterium te wijzigen in het al dan niet recht hebben op kinderbijslag voor dat tot zijn huishouden behorende kind. Aan het ontvangen van kinderbijslag voor dat kind wordt gelijkgesteld het ontvangen van een andere gezinsbijslag voor dat kind als bedoeld in artikel 4, eerste lid, onderdeel h, van verordening (EG) nr. 1408/71. In principe hebben alleen ingezetenen van Nederland recht op kinderbijslag. Dit in combinatie met het in het voorgestelde tweede lid opgenomen vereiste, dat het kind tot het huishouden behoort van de rechthebbende op kinderbijslag, maakt de bepaling, dat het tweede lid geen toepassing vindt indien de verzorging uitsluitend of vrijwel uitsluitend buiten Nederland plaatsvindt, overbodig. Derhalve komt onderdeel b van het huidige derde lid te vervallen. Dit heeft voorts tot gevolg dat op grond van artikel 17b rekening gehouden dient te worden met kinderen, waarvoor recht bestaat op gezinsbijslag als bedoeld in de Verordening en waarvan de verzorging op het grondgebied van een andere lidstaat van de Europese Unie plaatsvindt. Het gedurende ten minste één tijdvak recht hebben op kinderbijslag of andere gezinsbijslag in een kalenderjaar is voldoende.

In de tweede plaats heeft het voorgestelde artikellid een beperking van het verzorgingsforfait tot gevolg. Slechts in verband met de verzorging van kinderen jonger dan vijf jaar kan arbeidsverleden worden opgebouwd.

Onderdeel B

Door middel van invoering van het voorgestelde derde lid van artikel 42 van de WW wordt de invloed van het leeftijds criterium in de WW beperkt en wordt de invloed van het feitelijke arbeidsverleden voor de berekening van de duur van de loongerelateerde uitkering versterkt,

waardoor een directere relatie tussen uitkeringsduur en verzekeringsduur ontstaat. De berekening van het feitelijke arbeidsverleden wordt geleidelijk uitgebreid doordat het feitelijke arbeidsverleden ieder jaar na inwerkingtreding van deze wet een groter deel van het arbeidsverleden zal gaan uitmaken.

Terwijl in het derde lid de materiële bepalingen ten aanzien van de berekening van het arbeidsverleden zijn opgenomen wordt in het voorgestelde vierde en vijfde lid van artikel 42 van de WW een regeling gegeven voor de wijze waarop wordt vastgesteld of arbeidsverleden is opgebouwd. In het vierde lid is bepaald dat voor de berekening van het arbeidsverleden alleen die kalenderjaren in aanmerking worden genomen die op grond van de arbeidsverledenbeschikking, bedoeld in het in artikel II, onderdeel A, voorgestelde artikel 33a van de Wet SUWI, als voor het arbeidsverleden relevante jaren zijn geconsolideerd. Omdat daarnaast ook jaren die (nog) niet door de arbeidsverledenbeschikking worden bestreken relevant kunnen zijn voor de opbouw van het arbeidsverleden is voor de werknemer in aanvulling daarop in het vijfde lid de mogelijkheid opgenomen om aan te tonen dat in de niet geconsolideerde jaren arbeidsverleden is opgebouwd. Overigens zal in die situatie in praktijk voor de werknemer alleen de noodzaak bestaan om zélf aan te tonen dat hij over deze jaren arbeidsverleden heeft opgebouwd als dit niet reeds uit de verzekerdenadministratie van het UWV blijkt. Verder is in het vijfde lid aangegeven dat artikel 17b van overeenkomstige toepassing is. De overeenkomstige toepassing geldt uiteraard voor de gehele periode waarover het feitelijke arbeidsverleden wordt vastgesteld en blijft niet beperkt tot de periode van vijf jaar, bedoeld in artikel 17, onderdeel b, onder 1°.

Onderdeel C

Deze wijziging beoogt geen inhoudelijke wijziging maar is opgenomen ter verduidelijking.

Onderdeel D

Dit onderdeel betreft het overgangsrecht. Het ziet er op dat al lopende uitkeringen worden geëerbiedigd ten aanzien van de berekening van het arbeidsverleden. De uitbreiding van de periode waarover het feitelijke arbeidsverleden in de WW wordt berekend alsmede de beperking van het verzorgingsforfait vinden, op grond van dit onderdeel, alleen plaats wanneer een nieuw recht op uitkering ontstaat na inwerkingtreding van deze wet.

Artikel II. Wijziging Wet SUWI

Onderdeel A

Het voorgestelde artikel 33a, eerste lid, introduceert de arbeidsverledenbeschikking, waarin over iedere periode van vijf jaar het arbeidsverleden wordt geconsolideerd. De beschikking gaat in kracht van gewijsde als daartegen geen bezwaar of beroep wordt ingesteld. Tussen het UWV en de belanghebbende staat daarmee onomstotelijk vast in hoeverre de belanghebbende in de betrokken periode arbeidsverleden heeft opgebouwd. In verband met de ontvangst en verwerking van de relevante gegevens alsmede de tijd die het UWV nodig heeft om de arbeidsverledenbeschikking voor te bereiden is bepaald dat die beschikking tot uiterlijk 18 maanden na afloop van het tijdvak waarop de beschikking betrekking heeft mag worden gegeven. De arbeidsverledenbeschikking

wordt gegeven aan diegene die in dat tijdvak als verzekerde of als uitkeringsgerechtigde als bedoeld in artikel 1, onderdeel n, aanhef en sub 2, van de Wet SUWI is opgenomen in de administratie, bedoeld in artikel 33, eerste lid, van die wet. Tevens is op grond van het vierde lid vereist dat van die persoon actuele adresgegevens in de gemeentelijke basisadministratie persoonsgegevens bekend zijn. Gezien het belang van het rechtsgevolg van de arbeidsverledenbeschikking wordt de beschikking niet verzonden als dit niet het geval is. In dat geval wordt de beschikking aangehouden en pas verzonden op het moment dat de adresgegevens op grond van de gemeentelijke basisadministratie persoonsgegevens bekend zijn.

Het is mogelijk dat bepaalde perioden in het geheel niet zullen worden bestreken, ook in de toekomst niet, door de op grond van het eerste lid van artikel 33a van de Wet SUWI ambtshalve gegeven arbeidsverledenbeschikking maar dat in die periode wel relevant arbeidsverleden is opgebouwd. Dat zal zich met name voordoen bij personen die in een bepaalde periode niet in de VZA zijn opgenomen, bijvoorbeeld omdat betrokkene langere tijd in het buitenland heeft verbleven en daar verzekerde arbeid heeft verricht of omdat voor jonge kinderen is gezorgd. Op grond van het tweede lid kan een belanghebbende het UWV verzoeken over perioden waarover vaststaat dat ambtshalve geen arbeidsverleden beschikking zal worden afgegeven toch een arbeidsverledenbeschikking af te geven. Belanghebbende is op grond van het voorgestelde artikel 83a de persoon op wiens aanspraken het besluit betrekking heeft. Het is dan aan betrokkene om gegevens over te leggen waaruit blijkt dat arbeidsverleden is opgebouwd.

In het derde lid is artikel 17b van de WW van overeenkomstige toepassing verklaard. De overeenkomstige toepassing geldt uiteraard voor de gehele periode waarover het feitelijk arbeidsverleden wordt vastgesteld en blijft niet beperkt tot de periode van vijf jaar, bedoeld in artikel 17, onderdeel b, onder 1^o van de WW.

Bij ministeriële regeling kunnen regels worden gesteld omtrent bijvoorbeeld de exacte inhoud en opzet van de arbeidsverledenbeschikking.

Onderdeel B

De artikelen 83 tot en met 83b, die betrekking hebben op de Algemene wet bestuursrecht, worden in een afzonderlijk hoofdstuk, luidende “Bepalingen in verband met de Algemene wet bestuursrecht” geplaatst.

Onderdeel C

In het voorgestelde artikel 83a wordt het begrip belanghebbende beperkt tot de persoon op wiens aanspraken de arbeidsverledenbeschikking betrekking heeft. De arbeidsverledenbeschikking heeft voor een werkgever op het moment van uitreiking daarvan aan de werknemer nog geen rechtsgevolg. Desondanks is in dit artikel, om iedere twijfel te voorkomen, geregeld dat de werkgever niet als belanghebbende kan worden aangemerkt bij de arbeidsverledenbeschikking. Pas op het moment dat een werknemer een WW-uitkering krijgt toegekend kan een werkgever, bijvoorbeeld omdat op hem als overheidswerkgever de kosten van de uitkering worden verhaald, belang hebben bij de juistheid van het WW-besluit dat aan de werknemer wordt uitgereikt alsmede de daaraan ten grondslag liggende vaststelling van het arbeidsverleden. Pas in dat kader staat voor een belanghebbende werkgever een rechtsgang open.

Voor de beslistermijn in de bezwaarprocedure wordt in het voorgestelde artikel 83b aangesloten bij de beslistermijn, die ook in de WW wordt gehanteerd.

Onderdeel D

Op grond van het voorgestelde overgangsrecht heeft het UWV tot 1 januari 2012 de mogelijkheid om de in artikel 33a van de Wet SUWI voorgestelde termijn van 18 maanden, waarbinnen na afloop van ieder tijdvak van vijf kalenderjaren een arbeidsverledenbeschikking moet worden afgegeven, buiten beschouwing te laten. Tevens heeft het UWV gedurende deze periode de bevoegdheid om de beschikking te geven over tijdvakken korter of langer dan vijf jaar. Het UWV heeft aangegeven te willen beginnen met het afgeven van arbeidsverledenbeschikkingen bij de invoering van de polisadministratie in 2006 om zo een betere informatie aan verzekerden te bereiken. Over de eerste periode van vijf jaar zou de termijn van 18 maanden dan al zijn verstreken. Daarnaast heeft het UWV een termijn nodig om spreiding onder de verzekerden te bereiken ten aanzien van de aanvang van de vijfjaarstermijn. Eerst zal de beschikking over de eerste periode van vijf jaar aan alle verzekerden moeten worden gegeven, alvorens overgegaan kan worden tot spreiding. Daarom heeft het UWV in onderdeel a van dit artikel eenmalig een extra termijn gekregen waarbinnen deze grote hoeveelheid aan beschikkingen kan worden verwerkt. Deze extra termijn is gekoppeld aan de termijn die in onderdeel b is opgenomen teneinde te bewerkstelligen dat vervolgens spreiding kan ontstaan binnen de bestaande groep verzekerden ten aanzien van het moment waarop de vijfjaarstermijn gaat lopen, en dus ook ten aanzien van het moment waarop de beschikkingen door het UWV moeten worden afgegeven. Het UWV heeft op grond van dat onderdeel tot 1 januari 2012 de mogelijkheid om ook over kortere of langere perioden beschikkingen af te geven.

De Minister van Sociale Zaken
en Werkgelegenheid,