

Inkomensbescherming bij levensloopactiviteiten

Een onderzoek naar de Werkloosheidswet en spaarregelingen

Susanne Heeger

Inkomensbescherming bij levensloopactiviteiten

Een onderzoek naar de Werkloosheidswet en spaarregelingen

Income protection in case of life cycle activities
An investigation into the Dutch Unemployment Act and savings schemes
(with a summary in English)

Proefschrift

ter verkrijging van de graad van doctor
aan de Universiteit Utrecht
op gezag van de rector magnificus,
prof.dr. G.J. van der Zwaan,
ingevolge het besluit van het college voor promoties
in het openbaar te verdedigen op
dinsdag 27 november 2012 des namiddags te 16.15 uur

door

Susanne Elisabeth Heeger

geboren op 18 augustus 1959
te Frankfurt/Main, Duitsland

Promotor: Prof.mr. F.J.L. Pennings

Dit proefschrift werd (mede) mogelijk gemaakt met financiële steun van Stichting
Instituut Gak.

VOORWOORD

Dit proefschrift gaat over inkomensbescherming bij onbetaald verlof als een oplossing voor de concurrerende tijdeisen van werk en andere levensloopactiviteiten. In het eerste deel wordt nauwkeurig onderzocht of de bestaande WW mogelijkheden biedt om zonder inkomensverlies levensloopactiviteiten te verrichten, zoals scholing, de voorbereiding van een bestaan als zelfstandige, zorg en vrijwilligerswerk. Daar deze mogelijkheden zeer beperkt blijken te zijn, worden in het tweede deel vier in het afgelopen decennium naar voren gebrachte spaarvoorstellen geanalyseerd en geëvalueerd, die verband houden met de WW. Dit onderzoek heb ik met belangstelling verricht omdat het een kwestie betreft die thans van grote maatschappelijke betekenis is en dat waarschijnlijk ook zal blijven. Een van mijn conclusies is dan ook dat invoering van een verplichte spaarregeling bijvoorbeeld tot een paradigmawisseling zou leiden in de sociale zekerheid: dit systeem zou niet alleen gericht zijn op de bescherming van de sociaal zwakkeren maar eveneens op de bevordering van de arbeidsparticipatie.

Velen ben ik dank verschuldigd omdat ze mij bij het uitvoeren van dit onderzoek geholpen en gesteund hebben, een aantal personen in het bijzonder. Allereerst gaat mijn dank uit naar mijn promotor prof. Frans Pennings. Het proefschrift zou er niet zijn zonder zijn begeleiding, grote kennis van de sociale zekerheid en rijkdom aan ideeën en zijn bereidheid om deze te delen, de snelheid waarmee hij hoofdstukken nakeek, zijn rotsvast vertrouwen in een goede afloop, als ik die eens niet zag, en de redelijk strakke deadlines, vooral in de laatste fase. Onderzoek doen is ook geluk hebben: met de kennis van nu was het een geslaagd advies van Frans om de focus vooral op de WW als onderzoeksobject te richten en niet op de inmiddels weer vervallen Levensloopregeling. Dank ook aan prof. Janneke Plantenga. Zij heeft mij onder meer gewezen op de betekenis van de grote lijnen en heeft bovendien kritisch commentaar geleverd bij mijn conclusies. Verder wil ik prof. Teun Jaspers en prof. Saskia Klosse bedanken. Teun Jaspers heeft mijn inleiding en conclusies kritisch becommentarieerd. Saskia Klosse dank ik voor haar aanmoedigingen, interesse in het onderzoek en haar commentaar bij de conclusies.

Voorts dank ik de Stichting Instituut Gak. De Stichting heeft niet alleen middelen beschikbaar gesteld voor het onderhavige onderzoek dat deel uitmaakt van een groot onderzoeksprogramma met de titel 'Arbeidsmarkt, sociale zekerheid en levensloop', maar was ook inhoudelijk bij het project betrokken en heeft op royale wijze gezorgd voor een podium waar onderzoekers elkaar konden ontmoeten. In het bijzonder dank

ik dr. Boudien Krol, prof. Frans Leijnse en prof. Cees Schuyt en de leden van de begeleidingscommissie prof. Paul de Beer, dr. Susanne Burri, prof. Saskia Keuzenkamp en prof. Ton Wilthagen voor hun adviserend, meedenkend en stimulerend optreden.

Ik dank mijn collega's die eveneens bij het onderzoeksprogramma betrokken zijn. Dank aan mijn kamergenote Caroline de Groot en aan Kim Hermans voor menige gedachtewisseling en stimulerende discussies zowel binnen als ook buiten de lunch-bijeenkomsten en voor de talloze zakelijke en minder zakelijke momenten. Hiervoor dank ik ook Thomas van Huizen, Ivy Koopmans en Daniel Possenriede en Jan Dirk Vlasblom.

Een speciaal woord van dank komt ook toe aan Stef Flierman voor het maken van de berekeningen in het tweede deel van het boek, aan Kees Boos die met buitengewone inzet het gehele manuscript kritisch heeft doorgelicht, aan José Verouden voor waardevolle schrijftips en aan Titia Kloos die het manuscript taalkundig heeft verbeterd. Voor de Engelse vertaling van de samenvatting dank ik Astrid Rosenbrand-Kuijken.

Met dankbaarheid kijk ik terug op de initiatieven die het Levenbachinstituut heeft ontplooid in het kader van de promovendi-opleiding. Hier kreeg ik onder meer ook de gelegenheid om delen van mijn onderzoek tijdens internationale seminars te presenteren.

Prof. Teun Jaspers, prof. Saskia Klosse, prof. Peter Leisink, prof. Frans Leijnse en prof. Janneke Plantenga dank ik voor hun bereidheid om zitting te nemen in de beoordelingscommissie.

Naast het afronden van het proefschrift heb ik in het onderwijs samengewerkt met Beryl ter Haar, Ivo van der Helm, Christianne Kramer en Albertine Veldman. Hen dank ik voor een luisterend oor en tegemoetkomende houding.

Tot slot een woord van dank aan mijn moeder en mijn vrienden Alice, Cees, Mirjam, Albert, Carla en Monika die, ieder op zijn of haar aimabele en liefdevolle wijze, meeleeften en gezorgd hebben voor plezier, ontspanning en gezelligheid buiten mijn werk. Mijn laatste woord is voor Robert, Eva en Anne. Zonder hen was ik waarschijnlijk niet aan dit project begonnen en zonder hen had ik het zeker niet doorgezet en afgerond. *Danke.*

INHOUDSOPGAVE

Afkortingen / XIII

1 Inleiding / 1

- 1.1 Aanleiding voor het onderzoek / 1
- 1.2 Vraagstelling / 6
- 1.3 Methode van het onderzoek / 9
- 1.4 Opbouw van het proefschrift / 11

Deel 1 / 13

2 De Werkloosheidswet / 15

- 2.1 Inleiding / 15
- 2.2 De opzet van de WW / 16
- 2.3 Het systeem van de WW / 18
 - 2.3.1 Het ontstaan van het recht op uitkering / 19
 - 2.3.1.1 Het werknemerschap / 19
 - 2.3.1.2 Werkloosheid / 21
 - 2.3.1.3 De referte-eis / 23
 - 2.3.1.4 Uitsluitingsgronden / 24
 - 2.3.2 Geldend maken van het recht op WW-uitkering / 25
 - 2.3.2.1 Voorkomen verwijtbaar werkloos worden / 26
 - 2.3.2.2 Voorkomen werkloos blijven / 26
 - 2.3.2.3 De poortwachertoets / 27
 - 2.3.3 Hoogte en duur van de WW-uitkering / 28
 - 2.3.3.1 Het verzorgingsforfait / 29
 - 2.3.3.2 Het mantelzorgforfait / 31
 - 2.3.4 Eindigen en herleven van het recht op WW-uitkering / 34
- 2.4 Bijzondere uitkeringen in de WW / 35
 - 2.4.1 Werktijdverkorting / 35
 - 2.4.2 Vorstverlet / 35
 - 2.4.3 Blijvende betalingsonmacht werkgever / 36

2.5	Financiering van de WW-uitkering / 37
2.5.1	De sectorfondsen / 39
2.5.2	Het Algemeen Werkloosheidsfonds / 41
2.6	Conclusie / 44
3	Scholingsmogelijkheden in de WW / 47
3.1	Inleiding / 47
3.2	Scholing in de WW: ontstaan – hoofdlijnen – ontwikkeling / 48
3.3	Noodzakelijke scholing – artikel 76 WW / 52
3.3.1	Arbeidsmarktpositie werkloze / 53
3.3.2	Arbeidsmarktrelevantie scholing / 56
3.3.3	Soort scholing / 57
3.3.4	Werkzaamheden tijdens scholing / 58
3.3.5	Duur scholing / 59
3.3.6	Overige uit de WW af te leiden voorwaarden / 60
3.3.7	Rechtsgevolgen noodzakelijke opleiding / 60
3.4	Niet-noodzakelijke scholing / 63
3.4.1	Rechtsgevolgen van het volgen van een niet-noodzakelijke scholing / 64
3.5	Onbetaald verlof voor scholing en het risico van werkloosheid / 65
3.5.1	Het werknemerschap / 66
3.5.2	Werkloosheid / 66
3.5.3	De referte-eis / 67
3.5.4	Betaling van de uitkering / 67
3.6	Conclusie / 68
4	Startend ondernemerschap in de WW / 71
4.1	Inleiding / 71
4.2	Starten als zelfstandige in de periode 1986 – 2006 / 73
4.2.1	De oriëntatieperiode en knelpunten (1986-2006) / 73
4.2.2	Het herkrijgen van het werknemerschap (1987-2006) / 75
4.2.3	De experimenten in de werkloosheidsregeling (2001-2005) / 76
4.3	De startersregeling 2006 / 77
4.3.1	Toestemming UWV / 78
4.3.2	Rechtspositie tijdens de toepassing van de startfaciliteit / 81
4.3.3	Rechtspositie na de toepassing van de startfaciliteit / 83
4.4	De urenverrekening / 85
4.4.1	Rechtspositie bij volledig starten van een bedrijf of zelfstandig beroep / 85
4.4.2	Rechtspositie bij in deeltijd starten van een bedrijf of zelfstandig beroep / 92
4.5	Conclusie / 94
5	Zorg en vrijwilligerswerk in de WW / 97
5.1	Inleiding / 97
5.2	Het werknemerschap / 98

- 5.2.1 Zorg en het werknemerschap / 99
- 5.2.2 Vrijwilligerswerk en het werknemerschap / 99
- 5.3 Beschikbaarheid / 101
- 5.4 Tijdelijke ontheffing van verplichtingen in uitzonderlijke situaties / 103
 - 5.4.1 Een plotselinge, ernstige crisissituatie in de privésfeer: zorg / 103
 - 5.4.2 Intensieve mantelzorg / 104
 - 5.4.3 Vrijwilligerswerk / 106
- 5.5 Conclusie / 107

6 Tussenbalans en vooruitblik / 109

- 6.1 Inleiding / 109
- 6.2 Tussenbalans / 110
 - 6.2.1 Scholing / 110
 - 6.2.2 De start als zelfstandige op de arbeidsmarkt / 112
 - 6.2.3 Zorg en vrijwilligerswerk / 113
 - 6.2.4 Levensloopactiviteiten en de WW: andere mogelijkheden en beperkingen / 114
 - 6.2.4.1 Opschorting van het recht op WW-uitkering / 114
 - 6.2.4.2 De verplichtingen om verwijtbare werkloosheid te voorkomen / 115
 - 6.2.4.3 De arbeidsverledeneis / 116
 - 6.2.4.4 Onbetaald verlof – gevolgen voor toekomstige werkloosheid / 117
 - 6.2.5 Nadere overwegingen / 117
- 6.3 Vooruitblik / 118
 - 6.3.1 Een spaarregeling voor verlof / 119
 - 6.3.2 Sparen / 120
 - 6.3.3 Spaarvoorstellen / 121

Deel 2 / 125

7 Het volledige spaartype – de Spaar-WW van Den Butter en Kock / 127

- 7.1 Inleiding / 127
- 7.2 De Spaar-WW / 128
 - 7.2.1 Ontstaan van het recht op uitkering / 128
 - 7.2.2 Geldend maken van het recht op uitkering / 131
 - 7.2.3 De betaling van de uitkering: hoogte en duur van de uitkering / 134
 - 7.2.4 Financiering / 136
- 7.3 Mogelijkheden voor verlof in het volledige spaartype / 141
- 7.4 Concluderende overwegingen / 143

8 Het sequentiële spaartype – de Levensloop-WW van Van Ours / 147

- 8.1 Inleiding / 147
- 8.2 De Levensloop-WW / 148
 - 8.2.1 Ontstaan van het recht op uitkering / 148

8.2.2	Geldend maken van het recht op uitkering / 149
8.2.3	De betaling van de uitkering: hoogte en duur van de uitkering / 150
8.2.4	Financiering / 152
8.2.4.1	De persoonlijke spaar- of levenslooptrekening / 152
8.3	Mogelijkheden voor verlof in het sequentiële spaartype / 161
8.4	Concluderende overwegingen / 163
9	Het additionele spaartype – de Levensloop-WW van Hermans en Pennings / 167
9.1	Inleiding / 167
9.2	De Levensloop-WW / 168
9.2.1	Ontstaan van het recht op uitkering / 168
9.2.2	Geldend maken van het recht op uitkering / 169
9.2.3	De betaling van de uitkering: hoogte en duur van de uitkering / 173
9.2.4	Financiering van de uitkeringen / 174
9.2.4.1	De persoonlijke spaarrekening / 174
9.2.4.2	Het solidariteitsfonds / 179
9.3	Mogelijkheden voor verlof in het additionele spaartype / 179
9.4	Concluderende overwegingen / 181
10	Het additionele spaartype – Het Werkbudget van de Commissie Arbeidsparticipatie / 187
10.1	Inleiding / 187
10.2	Het Werkbudget / 188
10.2.1	Ontstaan van het recht op uitkering / 188
10.2.2	Geldend maken van het recht op uitkering / 189
10.2.3	Betaling van de uitkering / 190
10.2.4	Financiering / 191
10.3	Mogelijkheden voor verlof met het Werkbudget / 200
10.4	Concluderende overwegingen / 203
11	Conclusies / 207
11.1	Inleiding / 207
11.2	De voorstellen vergeleken / 200
11.2.1	Levensloopactiviteiten / 208
11.2.2	Uitkeringshoogte en -duur tijdens verlof / 209
11.2.3	Tijdstip van verlof / 210
11.2.4	Mogelijke effecten op het inkomen / 211
11.2.4.1	De inlegfase / 212
11.2.4.2	De opnamefase / 214
11.2.5	Beoordeling van de voorstellen / 215

- 11.3 De verplichte spaarregeling gewogen / 216
- 11.4 Aansluiting bij het systeem van de WW? / 217
- 11.5 Aanbevelingen / 219
- 11.6 Tot besluit / 222

Summary / 225

Aangehaalde literatuur / 235

Curriculum vitae / 247

Monografieën Sociaal Recht / 249

AFKORTINGEN

ADV	Arbeidsduurverkorting
AKW	Algemene Kinderbijslagwet
Anw	Algemene nabestaandenwet
art.	artikel
artt.	artikelen
Awb	Algemene wet bestuursrecht
AWBZ	Algemene Wet Bijzondere Ziektekosten
AWF	Algemeen Werkloosheidsfonds
AOW	Algemene Ouderdomswet
BBA	Buitengewoon Besluit Arbeidsverhoudingen 1945
BKR	Bureau Krediet Registratie
Cao	collectieve arbeidsovereenkomst
CPB	Centraal Planbureau
CRvB	Centrale Raad van Beroep
diss.	dissertatie
EER	Europese Economische Ruimte
EG	Europese Gemeenschap
EMU	Economische en Monetaire Unie
ESB	Economisch Statistische Berichten
ESF	Europees Sociaal Fonds
EU	Europese Unie
HR	Hoge Raad
IRO	Individuele Re-integratie Overeenkomst
IVA	Inkomensvoorziening volledig arbeidsongeschikten
KB	Koninklijk Besluit
Ktr.	Kantonrechter
Lisv	Landelijk instituut sociale verzekeringen
LJN	Landelijk Jurisprudentienummer
O&O-fonds	Ontwikkelings- en Opleidingsfonds
PbEu L	Publicatieblad van de Europese Unie (wetgeving)
pgb	persoonsgebonden budget
RSV	Rechtspraak Sociale Verzekeringen
SCP	Sociaal en Cultureel Planbureau
SER	Sociaal Economische Raad
SMA	Sociaal Maandblad Arbeid

Stb.	Staatsblad
Stcrt.	Staatscourant
SZW	Sociale Zaken en Werkgelegenheid
TRA	Tijdschrift Recht en Arbeid
USZ	Uitspraken Sociale Zekerheid
UWV	Uitvoeringsinstituut Werknemersverzekeringen
VO	Verordening
Wazo	Wet arbeid en zorg
Wet Suwi	Wet structuur uitvoeringsorganisatie werk en inkomen
Wet WIA	Wet werk en inkomen naar arbeidsvermogen
Wfsv	Wet financiering sociale verzekeringen
WGA	Werkhervatting gedeeltelijk arbeidsgeschikten
Wmo	Wet maatschappelijke ondersteuning
WRR	Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid
Wsw	Wet sociale werkvoorziening
Wulbz	Wet uitbreiding loondoorbetaling bij ziekte
WW	Werkloosheidswet
Wwb	Wet werk en bijstand
WWV	Wet Werkloosheidsvoorziening
ZVW	Zorgverzekeringswet
ZW	Ziektewet
Zzp	Zelfstandige zonder personeel

1

Inleiding

1.1 Aanleiding voor het onderzoek

Dit proefschrift behandelt de vraag of er in het socialezekerheidsstelsel, en in het bijzonder in de Werkloosheidswet (WW) ruimere mogelijkheden geschapen zouden kunnen worden voor onbetaald verlof. Daarmee is bedoeld dat inkomensderving bij het opnemen van verlof ten bate van activiteiten zoals scholing, de voorbereiding van een bestaan als zelfstandige, zorg of vrijwilligerswerk op een andere manier dan thans gereguleerd zou kunnen worden.

Het onderzoek is ingegeven door de politieke discussie over de noodzaak van aanpassing van het socialezekerheidsstelsel aan de opkomst van een samenleving waarin iedereen die kan werken ook inderdaad betaalde arbeid verricht.¹ De overheid benadrukt de noodzaak van verhoging van de arbeidsparticipatie om dreigende tekorten op de arbeidsmarkt te voorkomen en om de betaalbaarheid van de verzorgingsstaat te bewaken die in het geding kan komen indien de arbeidsparticipatie niet stijgt.² Binnenkort zal de babyboomgeneratie immers massaal de arbeidsmarkt verlaten en niet in voldoende mate worden vervangen door een nieuwe generatie. Als men ondanks grotere deelname op de arbeidsmarkt de activiteiten wil of moet blijven verrichten die thans buiten de arbeidsmarkt om worden verricht,³ dan zullen veel werknemers in hun levensloop telkens weer geconfronteerd worden met wensen en behoeften om naast hun werk ook nog andere (vitale) activiteiten te

1 De SER spreekt in dat verband van een activerende participatiesamenleving en adviseert de arbeidsparticipatie de komende jaren met minimaal 5 procent te verhogen met als doel dat rond het jaar 2040 uiteindelijk 80 procent (in personen) van de beroepsbevolking aan het werk is. SER 2006, p. 8 en 119-120; WRR 2006, p. 97.

2 Zie bijvoorbeeld *Kamerstukken II 2004/05*, 29 804, nr. 1 (Nieuwe accenten op werk en inkomen) en *Kamerstukken II 2005/06*, 30 420, nr. 2, Meerjarenbeleidsplan emancipatie 2006-2010, p. 6. Ook in het regeerakkoord 2010 werd nog eens de noodzaak van verhoging van de arbeidsparticipatie benadrukt. Een hogere arbeidsparticipatie was volgens het kabinet nodig om mensen perspectief op werk en inkomen te geven, om het draagvlak onder de sociale voorzieningen te versterken en om dreigende personeelstekorten te bestrijden. <<http://www.rijksoverheid.nl/regering/het-kabinet/regeerakkoord/werk-en-sociale-zekerheid>>, geraadpleegd op 31 juli 2011.

3 Dekker, de Hart & Faulk 2007, p. 56. Uit een verkennend onderzoek van het SCP blijkt dat beleidsmaatregelen die tot verhoging van de arbeidsparticipatie leiden, voor een relatief grote afname van vrijwilligerswerk en mantelzorg zullen zorgen. Ooms, Jonker & van der Torre 2009, p. 12.

verrichten. Verhoging van de arbeidsparticipatie zal de behoefte aan verlof doen toenemen om het werk te kunnen onderbreken.⁴

Een andere reden om de financiering van verlof te onderzoeken, zijn de veranderingen in de levensloop van werknemers. Het kostwinnerschap waarbij taken en rollen tussen partners in een huishouden (uitzonderingen daargelaten) strikt gescheiden zijn,⁵ heeft aan betekenis verloren en heeft plaats gemaakt voor het 'geïndividualiseerde kostwinnerschap', een situatie waarin burgers hun eigen kostwinner zijn.⁶ Thans werkt 76 procent van de vrouwen op de arbeidsmarkt,⁷ waardoor het aantal tweeverdienergezinnen nu de sociale norm is.⁸ De geleidelijke vervanging van het (mannelijke) kostwinnerschap door het geïndividualiseerde kostwinnerschap heeft nu al gevolgen voor de levensloop van burgers, in het bijzonder voor de balans tussen betaalde arbeid en activiteiten die op andere terreinen worden verricht. Werknemers vervullen verschillende rollen, veelal tegelijkertijd, soms elkaar opvolgend.

Het vervullen van meerdere rollen hoeft niet problematisch te zijn; het kan juist energie vrijmaken en bijdragen aan persoonlijke groei.⁹ Een combinatie van rollen kan lang volgehouden worden totdat zich bijvoorbeeld een tijdsintensieve scholing aandient die nodig is om het werk in een steeds veranderende kenniseconomie te blijven houden. Of als ineens de start van een bestaan als zelfstandige moet worden voorbereid, een kind ziek wordt of er gedurende langere tijd voor een zieke ouder gezorgd moet worden.¹⁰ Dan kunnen de verschillende rollen moeilijk met elkaar te combineren zijn en staan de activiteiten als het ware in een concurrentieverhouding met de noodzaak het werk in de bestaande werkring goed te blijven doen.¹¹ Er moet naar een oplossing worden gezocht. In het algemeen kan een werknemer op twee manieren met combinatieproblemen omgaan: hij kan de activiteiten op andere terreinen dan de betaalde arbeid verminderen of niet verrichten, en hij kan de omvang van de activiteiten als werknemer verminderen.¹² Bij de eerste manier blijft de werknemer aan het werk. De wil of behoefte om activiteiten op andere terreinen te ontplooiën wordt dan ondergeschikt gemaakt aan het werk.

Bij de tweede manier kan de werknemer onbetaald verlof opnemen, (tijdelijk) minder werken of (tijdelijk) stoppen met werken.¹³ Dit heeft voor de werknemer

4 In 2007 nam al meer dan de helft van de werknemers geen verlof op om voor een ernstig zieke naaste of vriend te kunnen zorgen, terwijl men daar wel behoefte aan had, onder meer omdat verlof financieel niet haalbaar was. De Meester en Keuzenkamp 2011, p. 11.

5 Een van de partners, veelal de man, verdient het inkomen en de andere partner heeft de zorg voor kinderen en huis.

6 Koopmans 2007, p. 13; Sap 2006; Knijn 2004.

7 Ze doen dit veelal in deeltijd en verdienen dan niet altijd genoeg om economisch zelfstandig te zijn, dat wil zeggen ze verdienen niet minimaal 70 procent van het minimumloon. Wel neemt het aandeel vrouwen dat economisch zelfstandig is, gestaag toe. Dit aandeel steeg van 38 procent in 2000 naar 41 procent in 2002. In 2008 was 47 procent van alle werkende vrouwen economisch zelfstandig. Van den Brakel & Leufkens 2011, p. 15.

8 Goudswaard 2003, p. 48-60.

9 Van der Lippe & Roeters 2010, p. 81-90.

10 Verhulp 2005, p. 15-19; Kruijthoof & Mortelmans 2011, p. 488; Dekker, de Hart & Faulk 2007, p. 5; Van Ruyseveldt & Proost 2010, p. 261-275.

11 Bekker, Ester & Wilthagen 2006, p. 66.

12 Kruijthoof & Mortelmans 2011, p. 489.

13 Koopmans, Jaspers, Knijn & Plantenga 2003, p. 14.

gevolgen op het inkomensvlak. Er bestaat immers in beginsel geen aanspraak op loon over uren waarin niet wordt gewerkt.¹⁴

In een samenleving waarin enerzijds wordt gestreefd naar een hoge mate van arbeidsparticipatie en economische zelfstandigheid van iedereen en waarin anderzijds burgers de behoefte en noodzaak hebben om hun leven naar eigen inzicht in te richten, kan de combinatie van arbeid met taken op andere terreinen van het leven problemen veroorzaken.¹⁵ Wil men het verrichten van betaalde arbeid combineren met activiteiten op de terreinen van scholing, de start van een bestaan als zelfstandig ondernemer, zorg en/of vrijwilligerswerk, dan – zo wordt gesteld – zijn institutionele regelingen nodig die een bepaalde zekerheid bieden.¹⁶ Dit doet de vraag rijzen naar de mogelijkheden die daartoe geboden zouden kunnen worden. Het gaat daarbij niet per se om een verzekeringsconstructie maar meer om een 'constructie met meer zekerheid'.¹⁷ De financiering van onbetaald verlof zou zo'n institutionele regeling kunnen zijn. Een compensatie van inkomensderving bij verlof vormt geen bonus op niet meer willen werken, omdat de werknemer bij verlof de intentie heeft om in ongewijzigde omvang op de arbeidsmarkt te blijven werken.¹⁸ Daarin onderscheidt verlof zich van bijvoorbeeld arbeidsduurvermindering en past verlof in de overheidsdoelstelling van vergroting van de arbeidsparticipatie. Meer zekerheid bestaat als er instrumenten zijn die werknemers ondersteunen om zich in deze werkelijkheid te handhaven; om het leven naar eigen inzichten in te richten, terwijl de arbeidsdeelname een belangrijk aandachtspunt blijft.

Instrumenten die in deze situatie zekerheid bieden, zullen in het vervolg 'levenslooparrangementen' worden genoemd. Levenslooparrangementen maken het mogelijk om periodes van non-participatie (verlof) in te lassen en beogen daarmee een positief effect te hebben op de arbeidsmarktparticipatie. Een levenslooparrangement is dan een inkomensvoorziening voor werknemers die arbeid met activiteiten op andere terreinen dan de betaalde arbeid combineren en daardoor tijdelijk hun participatie op de arbeidsmarkt verminderen of onderbreken. Onder 'activiteiten op andere terreinen dan betaalde arbeid' (in het vervolg ook aangeduid met 'levensloopactiviteiten') vallen bijvoorbeeld het volgen van om-, bij- of nascholing, het voorbereiden van een bestaan als zelfstandige, het verlenen van zorg voor kinderen en/of naasten en het verrichten van vrijwilligerswerk. Een belangrijk component van een levenslooparrangement is de inkomensvoorziening. Indien de samenstelling en de levenslopen van de beroepsbevolking veranderen, is de vraag of het (Nederlandse) socialezekerheidsstelsel ingesteld is op duurzame arbeidsmarktparticipatie en het vergemakkelijken van combinaties van het verrichten van de bedongen arbeid met levensloopactiviteiten. Levenslooparrangementen die duurzame participatie en het realiseren van levensloopactiviteiten vergemakkelijken, kunnen hieraan bijdragen. Dergelijke inkomensvoorzieningen vormen een brug tussen werk en levensloopactiviteiten en zijn dan onderdeel van een vernieuwd (zo men wil 'gemoderniseerd') stelsel van sociale zekerheid.

14 Artikel 7:627 BW.

15 Leijnse 2004, p. D 33.

16 Knecht 2005, p. 392.

17 Schnabel 1999, p. D 10.

18 Veldman 2003, p. 51-53.

Bij 'inkomensvoorziening' wordt hier inkomen in de vorm van geld bedoeld. Het levenslooparrangement is daarmee een privaat- en publiekrechtelijke faciliteit die buiten het vangnet van de Wet werk en bijstand (Wwb) bestaanszekerheid in sociaal-economische zin moet garanderen gedurende een fase van gekozen tijdelijk verminderde beschikbaarheid op de arbeidsmarkt wegens het verrichten van de genoemde levensloopactiviteiten.

Bij een passend ontwerp van levenslooparrangementen zijn meerdere actoren betrokken. Vroeger werd het verrichten van levensloopactiviteiten in de eerste plaats gezien als een verantwoordelijkheid van de individuele werknemer. Dat paste ook bij de rolverdeling die men toentertijd had bij het kostwinnerschap. Maar dat is gewijzigd. De kwestie van de financiering van onbetaald verlof omwille van het verrichten van levensloopactiviteiten kan niet alleen voor rekening van de individuele werknemer komen. De levensloopactiviteiten zijn immers niet alleen in zijn belang maar ook in dat van de werkgever en de maatschappij. De werknemer wil zijn individuele wensen en behoeften verwerkelijken en draagt daarvoor ook verantwoordelijkheid. De werkgever heeft er belang bij dat de werknemer zijn kennis en vaardigheden onderhoudt en uitbreidt en dat er een balans bestaat tussen werk en privé. De overheid speelt een rol omdat het verrichten van levensloopactiviteiten een maatschappelijk belang dient.¹⁹ Met andere woorden, sommige activiteiten zijn weliswaar door de werknemer zelf gekozen, maar hebben zeker ook in maatschappelijk opzicht relevantie. Bij levenslooparrangementen zouden derhalve alle drie de partijen betrokken moeten zijn en is het financieren van onbetaald verlof een gedeelde verantwoordelijkheid.²⁰

Levenslooparrangementen die we tot nu toe hebben (gehad), komen we tegen in afspraken in cao's, bepalingen in de Wet arbeid en zorg (Wazo), waaronder ook de inmiddels vervallen Levensloopregeling, en in het Burgerlijk Wetboek (sparen van vakantiedagen). Verschillende partijen zijn verantwoordelijk voor de financiering, te weten de werknemer, de werkgever, de overheid of een combinatie van deze actoren.²¹ De arrangementen zijn echter niet voldoende; enerzijds omdat hun toepassingsbereik onvoldoende is, anderzijds omdat ze vrijblijvend zijn. Wat betreft het toepassingsbereik bieden veel cao's weliswaar betaald verlof op het terrein van scholing aan, maar er zijn weinig cao's die algemene scholing mogelijk maken.²² En op het terrein van zorg kent de Wet arbeid en zorg een recht op betaald verlof

19 Zo vermindert de kans op armoede en segregatie als werknemers – ongeacht het opleidingsniveau – bereid zijn om scholing te volgen. Ook profiteert de samenleving van het feit dat mensen vrijwilligerswerk verrichten en zich voor een ander willen inzetten (mantelzorg). De sociale samenhang in de samenleving wordt hierdoor bevorderd en dit draagt bij aan cohesie en daarmee aan een stabiele samenleving. Zie hierover: SER 2006, p. 9 en 15; Putnam 2001, p. 15.

20 Goudswaard & Riemers 2004 p. D4-D5.

21 De werknemer kan vrije tijd financieren doordat het BW geen verplichting kent om vakantie op te nemen en dit de mogelijkheid biedt om vakantiedagen te sparen. Zie Drongelen & Fase 2005, p. 206. De werknemer was ook de hoofdfactor in de Levensloopregeling. De werkgever financiert het verlof als dit in de Wet arbeid en zorg is geregeld of als er op basis van een cao hierover afspraken zijn gemaakt. Een combinatie van actoren kon in de Levensloopregeling worden gezien: naast de werknemer kon ook de werkgever een bijdrage storten en werd het sparen fiscaal door de overheid gefaciliteerd.

22 In cao's is voornamelijk verlof geregeld voor scholing die het functioneren dan wel de inzetbaarheid van de werknemer in zijn huidige functie behoudt of bevordert. Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid 2010, p. 29 e.v.

als er sprake is van een calamiteit en als zich de noodzaak voordoet om een ziek gezinslid (partner, kind en ouder) te verzorgen, maar langdurend zorgverlof en ouderschapsverlof zijn onbetaald.²³ Wat de vrijblijvendheid betreft: die was een kenmerk van de Levenslooplegeling²⁴ dat gezien kan worden als een van de problemen die tot het mislukken van de regeling hebben geleid. De Levenslooplegeling was bij haar inwerkingtreding in 2006 hét beleidsantwoord bij uitstek op de ontwikkeling op de arbeidsmarkt en in levenslopen. Toch gingen de meeste mensen niet uit zichzelf sparen voor de financiering van toekomstig verlof. Hiervoor zijn verschillende oorzaken te noemen, zoals dat een langetermijnplanning voor velen te veel gevraagd is,²⁵ dat zich in toenemende mate tekenen van een keuzevermoeidheid en keuze-ergernis vertonen,²⁶ dat er een zekere angst te bespeuren valt om verkeerde keuzes te maken – in welk geval men ervoor kiest om helemaal niet te kiezen²⁷ – of dat er sprake is van een zelfbeheersingsprobleem:²⁸ mensen weten weliswaar dat het beter is om te sparen voor later, maar zonder verdere verplichtingen laten ze deze gedachte voor wat het is en sparen ze niets of te weinig. Maar het kan ook dat het werknemers aan de benodigde middelen ontbrak om aan de regeling deel te nemen. Tot slot: de – eveneens vrijblijvende – mogelijkheid om gedurende vijf jaar vakantiedagen te sparen en daarmee een buffer aan (betaalde) vrije tijd op te bouwen, was weliswaar door de wetgever expliciet bedoeld om betaalde arbeid beter te kunnen combineren met andere activiteiten. Deze mogelijkheid is echter met ingang van 1 januari 2012 beperkt.²⁹ Kortom, er bestaan weliswaar institutionele regelingen die betaalde vrije tijd zouden kunnen bieden, maar de rechten die de werknemer aan deze regelingen kan ontnemen, zijn in het licht van de onderhavige problematiek bescheiden te noemen. De zekerheid die de institutionele regelingen zouden moeten bieden, is er dus nog niet.

23 Artikelen 4:1, 5:1, 5:9, 6:1 Wazo. Het calamiteitenverlof geeft de werknemer gedurende enkele uren tot enkele dagen de mogelijkheid om maatregelen te treffen. Is meer tijd nodig, dan heeft de werknemer in een periode van 12 achtereenvolgende maanden voor maximaal tweemaal de arbeidsduur per week het recht op kortdurend zorgverlof. Met betrekking tot loondoorbetaling bij langdurend zorgverlof en ouderschapsverlof kunnen in cao's afspraken worden gemaakt. Voor een uitvoerige beschrijving zie Roozendaal 2011, p. 120-162.

24 De regering constateerde een toenemende behoefte aan mogelijkheden om werk en tijd voor andere doelen te combineren en meer over de levensloop te spreiden omdat opleiding, werk, gezinsvorming en zorg minder dan in het verleden voorspelbaar opgebouwd zijn. De Levenslooplegeling was voorgesteld om hierin meer evenwicht te vinden. *Kamerstukken II 2003/04*, 29 760, nr. 3, p. 14. In 2012 is de Levenslooplegeling samen met de spaarloonregeling vervallen. Het plan is om beide regelingen in 2013 te vervangen door een nieuwe spaarfaciliteit, het zogenoemde 'Vitaliteitssparen'. Net als bij de Levenslooplegeling is deelname aan het Vitaliteitssparen vrijwillig. Zie *Kamerstukken II 2010/11*, 29 544, nr. 329 en *Kamerstukken II 2011/12*, 30 000 XV, nr. 2, p. 7.

25 Bovenberg 2008, p. 593-64; Nijboer 2009, p. 45-51; Huizen 2012, p. 86-87.

26 Hurenkamp & Kremer (red.) 2005, p. 14.

27 Huiskamp, Genabeek & Wevers 2006, p. 356-359.

28 De Swaan, 1989, p. 171.

29 Kon de werknemer tot die datum nog gedurende een periode van vijf jaar vakantiedagen sparen, sindsdien moeten de wettelijke vakantiedagen op straffe van verval van de rechten binnen zes maanden na het jaar waarin ze opgebouwd zijn, zijn opgenomen. Een werknemer kan nog slechts bovenwettelijke vakantiedagen gedurende vijf jaar sparen. *Stb.* 2011, 318. Artikel 7:640a BW. Aanleiding voor de wetwijziging vormen uitspraken van het Hof van Justitie van de Europese Unie waaruit blijkt dat de Nederlandse wet- en regelgeving inzake de opbouw van minimum vakantiaanspraken tijdens ziekte thans niet in overeenstemming is met de richtlijn 2003/88/EG ('Arbeidstijdenrichtlijn'). *Kamerstukken II 2009/10*, 32 465, nr. 3.

1.2 Vraagstelling

Ten aanzien van de levenslooparrangementen valt op dat levenslooparrangementen op het terrein van de bestaande (Nederlandse) sociale zekerheid vrijwel ontbreken. Dit hoeft op zich niet te verbazen omdat in het socialezekerheidsstelsel vooral de gevolgen van het intreden van de zogenoemde externe risico's (werkloosheid, ziekte, arbeidsongeschiktheid, ouderdom, verlies partner) worden gedekt, dat wil zeggen risico's die burgers *lopen* zonder dat ze daar iets aan kunnen doen. Dit is anders bij risico's die werknemers *nemen*. Individuele keuzen voor onbetaald verlof omwille van het verrichten van levensloopactiviteiten worden niet gedekt en vallen dus – hoewel zij ook een maatschappelijk nut kennen – buiten het stelsel.³⁰

Er zijn echter verschillende redenen te bedenken om de wettelijke sociale zekerheid niet langer bij het vraagstuk van levenslooparrangementen buiten beschouwing te laten. Zo zijn er functies van de wettelijke sociale zekerheid die zouden kunnen passen bij de ontwikkeling van een socialezekerheidsstelsel dat rekening houdt met verschillen in levenslopen, meer bepaald met verschillen in behoeften aan verlof, en dat daarmee 'levensloopbestendig' zou zijn. Te denken valt aan de functies preventie, bevordering van arbeidsparticipatie en arbeidsmobiliteit, en bestrijding van armoede en maatschappelijke uitsluiting.³¹ Een andere grond om het socialezekerheidsstelsel bij dit vraagstuk te betrekken is gelegen in de eerder genoemde vrijblijvendheid van de Levensloopteregeling (die we overigens ook in het Vitaliteitssparen terugzien). Het probleem van vrijblijvendheid zal in het socialezekerheidsstelsel afwezig zijn als in dit stelsel deelnameplicht bestaat die op solidariteit berust.

De vraag van dit onderzoek kan dan op de volgende wijze nader omschreven worden.

In hoeverre kan de huidige WW rekening houden met verschillen in levenslopen door verlof te financieren, en hoe kan de WW worden aangepast om die mogelijkheden voor verlof te vergroten?

Drie elementen behoeven nadere toelichting, namelijk verschillen in levenslopen, verlof en de reden om aan te knopen bij de WW.

De uitdrukking 'verschillen in levenslopen' duidt op de wens of de behoefte om een tijd lang minder of geen betaalde arbeid te verrichten in verband met activiteiten op andere terreinen dan de beroepswerkzaamheden (levensloopactiviteiten). De terreinen die ik zal behandelen betreffen scholing, de voorbereiding van een bestaan als zelfstandige, zorg en vrijwilligerswerk. De keuze voor activiteiten op juist deze terreinen kan als volgt worden gemotiveerd. Hoewel het vanzelf spreekt dat de situaties waarin werknemers activiteiten op deze terreinen moeten of willen ontplooiën sterk afhankelijk zijn van de persoonlijke omstandigheden van de betrokkene, zijn de activiteiten ook van dien aard dat de kans reëel aanwezig is dat een

30 De sociale verzekering is uiteraard niet het enige middel om inkomensschade in geval van onbetaald verlof te dekken. Theoretisch komen naast de verplichte verzekering bijvoorbeeld ook de vrijwillige verzekering en sparen in aanmerking om sociale zekerheid te scheppen. Mannoury & Asscher-Vonk 1987, p. 16 e.v.

31 Jaspers 1996, p. 90-95; Klosse 2003, p. 39-40.

werknemer op de een of andere dag ermee geconfronteerd wordt. Ze kunnen zich tijdens het arbeidzame leven (onverwacht) aandielen en dan voor de werknemer aanleiding zijn om tijdelijk minder of geen betaald werk te verrichten.³² Voor de keuze van deze vier activiteiten is bovendien van betekenis dat zij in de WW uitdrukkelijk geregeld zijn. Het feit dat de WW hieraan aandacht besteedt, zegt iets over de status van deze activiteiten in de sociale zekerheid: ze worden belangrijk genoeg gevonden in deze wet te regelen.

Het tweede begrip dat nadere toelichting behoeft, is de term 'verlof'. Verlof veronderstelt een dienstbetrekking. Binnen een dienstbetrekking is verlof een tussen werkgever en werknemer overeengekomen periode waarin de werknemer voor een gedeelte of het geheel van de arbeidstijd geen arbeid voor de werkgever verricht.

Ten derde: het onderzoek knoopt aan bij de WW. De WW is weliswaar een verzekering van werknemers tegen geldelijke gevolgen van werkloosheid en niet bedoeld om werknemers te ondersteunen bij verlof omwille van het verrichten van levensloopactiviteiten, maar het ligt desalniettemin voor de hand om naar de WW te kijken. Daarvoor bestaat een aantal redenen.

Te beginnen met de aanleiding voor tijdelijk niet of minder werken (verlof). Deze aanleiding ligt niet in de sfeer van ziekte en arbeidsongeschiktheid op grond van ziekte of handicap, ouderdom of verlies van de partner. Daardoor missen de regelingen voor deze risico's (Wulbz, Wet WIA, AOW of Anw) toepassing als het gaat om situaties van 'vrijwillige werkloosheid' en vallen ze dus af als mogelijke basis voor het inbrengen van keuzevrijheid (onbetaald verlof) in het stelsel van sociale zekerheid. Er werd gesteld dat levensloopwensen vaak een vorm van niet-werken betreffen waardoor mogelijkheden om deze te realiseren in het kader van de WW voor de hand liggen.³³

Verder zijn sommige bepalingen in de WW van belang met betrekking tot de in het onderzoek centraal gestelde levensloopactiviteiten. Ze geven namelijk een bepaalde zekerheid doordat ze de vrees reduceren voor eventuele toekomstige werkloosheid. De WW kent voorzieningen waardoor perioden van niet-werken niet (meteen) tot een verlies leiden van eenmaal opgebouwde rechten van de verzekerde.

Een volgend punt is dat de WW nu al onder bepaalde voorwaarden werklozen ondersteunt op de terreinen van scholing en zelfstandigheid, zij het op beperkte schaal. De regelingen in de WW die scholing en zelfstandigheid faciliteren, zouden misschien een basis kunnen zijn voor verdere uitbreiding, onafhankelijk van het feit of iemand werkloos is of niet en zouden zo gezien een voorbeeldfunctie kunnen vervullen in het kader van activering en preventie. In dat verband is genoemd dat inkomensdekking bij verlof omwille van 'scholing' en 'zelfstandigheid' kan bijdragen aan een betere employability³⁴ van de werknemer hetgeen het werkloosheidsrisico kan verminderen.³⁵

32 Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid 2002, p. 15 en 38; Commissie van de Europese Gemeenschappen 2001, p. 24; SER 2006/08, p. 61.

33 Hermans & Pennings 2006, p. 487-498.

34 De term 'employability' is een contaminatie van de Engelse woorden 'ability to employment', zie: Van der Heijden e.a. (red.) 1999, p. 13.

35 Hermans & Pennings 2006, p. 487-488.

Voorts wordt ook in de literatuur de WW in de kwestie van 'levensloop' een plaats toebedeeld.³⁶ Hierin wordt betoogd dat de scherpe afbakening tussen onvrijwillige, ofwel van buitenaf komende, en vrijwillige, ofwel zelf gekozen werkloosheid aanvechtbaar is, waardoor het onderscheid tussen beide betrekkelijk kan zijn.³⁷ Een werknemer kan bijvoorbeeld ontslag nemen omdat hij meeverhuist met zijn partner die elders werk heeft gevonden, terwijl hij geen invloed heeft op het levensbedreigend ziek worden van zijn kind dat hem noopt om langdurend (onbetaald) zorgverlof op te nemen. In het eerste geval wordt de werkloosheid – hoewel in de privésfeer gelegen en vrijwillig veroorzaakt – de werknemer in beginsel niet verweten. Er ontstaat een recht op een werkloosheidsuitkering.³⁸ In het tweede geval komt het niet kunnen werken voor rekening van de werknemer en zijn de huidige verlofregelingen niet toereikend.³⁹

De laatste reden om bij de WW na te gaan of er meer rekening kan worden gehouden met variaties in levenslopen, is gelegen in het feit dat er in het afgelopen decennium (voor de Nederlandse situatie) meerdere voorstellen zijn gepubliceerd waarin overwogen is om in de WW of een uit de WW te vormen werkverzekering een spaarelement te introduceren.⁴⁰ Hoewel het merendeel van de voorstellen bedoeld is om de uitkeringsuitgaven te beperken, sluit een aantal voorstellen aan bij de levensloopgedachte omdat daar de opgebouwde rechten niet alleen kunnen worden gebruikt als (aanvulling op een) WW-uitkering, maar ook voor andere doelen, zoals scholings- en zorgverlof. Deze voorstellen zijn daarom voor het onderzoek relevant.

De onderzoeksvraag kan gesplitst worden in de volgende twee deelvragen:

1. In hoeverre houdt de Werkloosheidswet (WW) nu al rekening met verschillen in levenslopen door ruimte te bieden voor het verrichten van andere levensloopactiviteiten dan het zoeken naar werk? Of anders geformuleerd: in hoeverre komt de WW tegemoet aan wensen of behoeften van werknemers om arbeidspatronen te onderbreken ten behoeve van activiteiten op andere terreinen dan de arbeid in een dienstbetrekking?
2. In hoeverre zou de opname van een spaarelement de WW de potentie geven om zich te ontwikkelen tot een regeling die rekening houdt met verschillen in levenslopen, dat wil zeggen verlof financiert?

Het onderzoek sluit aan en bouwt voort op eerder wetenschappelijk onderzoek. Juridisch onderzoek is tot dusver vooral gedaan op het terrein van het zorgrisico in de sociale zekerheid.⁴¹ In het onderhavige onderzoek is de invalshoek verruimd. Naast zorg wordt ook aandacht besteed aan activiteiten op andere terreinen (scholing, de

³⁶ Hermans & Pennings 2006, p. 487-488.

³⁷ Leijnse, Goudswaard, Plantenga & van den Toren 2002, p. 13.

³⁸ Zie bijvoorbeeld CRvB 6 december 2000, RSV 2001/62; CRvB 13 april 2005, USZ 2005/263; CRvB 9 november 2005, RSV 2006/71.

³⁹ Leijnse, Goudswaard, Plantenga & van den Toren 2002, p. 19.

⁴⁰ Den Butter & Kock 2000; Van Ours 2003; Rezwani-Hosseini 2006; Hermans & Pennings 2006; Commissie Arbeidsparticipatie 2008; Ministerie van Financiën 2010.

⁴¹ Burri 2000; Driouichi 2004; Koopmans 2007.

start van een bestaan als zelfstandige en vrijwilligerswerk). De verbreding wordt gemotiveerd met enerzijds de vraag om mobiliteit van werknemers, mede als gevolg van de op de arbeidsmarkt dreigende schaarste in combinatie met een toenemende economische dynamiek, en anderzijds met de wensen en behoeften van werknemers om arbeid te kunnen (blijven) combineren met uit individueel en maatschappelijk perspectief belangrijke activiteiten op andere terreinen dan het betaalde werk.

Rechtswetenschap hoort oog te hebben voor het recht als 'antwoordend recht', dat wil zeggen voor een wetenschapsbeoefening die antwoorden kan voorstellen op problemen of moeilijkheden die zich in de maatschappij voordoen. Het onderzoek beoogt daarom een bijdrage te leveren aan de discussie over een nieuwe vormgeving van het stelsel van sociale zekerheid in Nederland. Daarbij ligt het wetenschappelijke belang van het onderzoek in de analyse van het systeem van sociale zekerheid, in concreto de WW, op de mogelijkheid of onmogelijkheid om verlof in dat systeem onder te brengen. Verder ligt het belang in het onderzoek van gedane voorstellen op de vraag of ze brengen wat ze pretenderen te doen met de middelen ofwel instrumenten die worden voorgesteld en of ze in overeenstemming zijn met de grondslagen van de WW ofwel passen binnen de WW. Het onderzoek beoogt daarmee kennis te leveren over spaarmogelijkheden in de sociale zekerheid.

1.3 Methode van het onderzoek

Het onderzoek naar mogelijkheden voor opname van onbetaald verlof in de WW betreft hier een juridisch onderzoek. Voor de inleiding in het thema van het proefschrift is naast juridische literatuur vooral gebruikgemaakt van sociologische en economische literatuur.

De eerste vraag naar mogelijkheden in de huidige WW voor het verrichten van levensloopactiviteiten, is op basis van rechtswetenschappelijke literatuur onderzocht. Dit betekent dat vooral de relevante regelgeving en de op de regeling gebaseerde jurisprudentie zijn bestudeerd. Daartoe behoren in eerste instantie de primaire bronnen, dat wil zeggen de wetteksten met de parlementaire geschiedenis, en de lagere regelgeving, zoals richtlijnen en koninklijke besluiten. Daarbij werden teksten bestudeerd die enerzijds de uitleg van het geldende recht dienen en anderzijds het recht reflecteren.

Voor de tweede deelvraag (de vraag of opname van een spaarelement de WW kan doen ontwikkelen tot een regeling die rekening houdt met verschillen in levenslopen) heb ik vier voorstellen bestudeerd die sinds het begin van deze eeuw gedaan zijn om de WW aan te passen aan veranderde maatschappelijke omstandigheden. Met name in de economische literatuur zijn de afgelopen jaren pleidooien gehouden voor de invoering van individuele spaarrekeningen in de WW. De voorstellen voor een zogenoemde Spaar-WW hebben daarbij in eerste instantie als doel de WW efficiënter te maken. Omdat de focus van het onderzoek niet ligt bij het betaalbaar maken of betaalbaar houden van de WW, maar op de financiering van tijdelijke onderbrekingen van de arbeid, zijn uit een reeks aan voorstellen slechts die voorstellen geselecteerd waarin het spaartegoed ook aan andere doeleinden dan de werkloosheidsuitkering kan worden besteed. Dit betekent dat

spaarvoorstellen buiten beschouwing blijven die uitsluitend de betaalbaarheid van de WW tot doel hebben.⁴²

Bij de hervormingsvoorstellen voor de WW kunnen drie spaartypes worden onderscheiden, te weten het volledige, het sequentiële en het additionele spaartype.⁴³ Hier is ervoor gekozen om die typen in totaal vier voorstellen te onderzoeken. Het eerste voorstel, de Spaar-WW van Den Butter en Kock,⁴⁴ is een voorbeeld van het volledige spaartype. Het tweede voorstel, geschetst door Van Ours,⁴⁵ is een voorbeeld van het sequentiële spaartype. Het derde en vierde voorstel, respectievelijk een Levensloop-WW, uitgewerkt door Hermans en Pennings,⁴⁶ en het Werkbudget, afkomstig van de Commissie Arbeidsparticipatie,⁴⁷ zijn voorbeelden van het additionele spaartype.

Voor het onderzoek naar de verlofmogelijkheden omwille van de vier levensloop-activiteiten in de vier voorstellen bestaat (uiteraard) geen bijbehorende regelgeving en jurisprudentie, het betreft immers voorstellen van regelingen. Bij de beschrijving en interpretatie heb ik getracht om zo dicht mogelijk bij de bewoording van de opstellers te blijven. Om dit materiaal echter in juridische taal om te kunnen zetten en om de vraag te kunnen beantwoorden of de voorstellen in de WW in te passen zijn, werd ook hier gebruikgemaakt van rechtswetenschappelijke literatuur die betrekking heeft op de WW. Temeer omdat de voorstellen gebaseerd zijn op de WW. Dit betekent dat de beschrijving plaatsvindt binnen het wettelijke kader van de WW.

Bij de vraag of de voorstellen de (gewenste) verlofdoelen faciliteren, is naast de literatuur over de WW ook literatuur met betrekking tot de Levensloopregeling bij het onderzoek betrokken. De Levensloopregeling diende zich aan omdat sommige voorstellen gebaseerd zijn op een (impliciete) evaluatie van deze regeling en overeenkomsten vertonen met de Levensloopregeling. De overeenkomst betreft het – althans in beginsel – bieden van een inkomensvoorziening bij verlof, die gefinancierd wordt langs de weg van een spaarelement. Dit betekent dat de wetsgeschiedenis van de Levensloopregeling en literatuur over deze regeling bij het onderzoek gebruikt zijn.

De eerste deelvraag naar reeds bestaande mogelijkheden in de WW voor vier levensloopactiviteiten (dat wil zeggen activiteiten op de terreinen scholing, startend ondernemerschap, zorg en vrijwilligerswerk) behelst een onderzoek naar gevolgen ervan voor de inkomensvoorziening in het kader van de WW. Daartoe werden methoden van beschrijving, analyse en verklaring toegepast. Om de tweede deelvraag te kunnen beantwoorden, te weten de vraag of opname van een spaarelement de WW kan doen ontwikkelen tot een regeling die verlof financiert, werden methoden van beschrijving, interpretatie, verklaring en vergelijking toegepast. De methoden kunnen als volgt worden verantwoord.

42 Buiten beschouwing blijven bijvoorbeeld de Spaar-WW van Hosseini-Rezwani en van Bovenberg, en de voorstellen van de ambtelijke werkgroep Brede Heroverwegingen. Deze voorstellen zijn slechts gericht op het klassieke werkloosheidsrisico en bieden geen voorziening voor onbetaald verlof.

43 De aanduiding 'volledig, sequentieel en additioneel' bij de verschillende spaartypes is afkomstig van J. Plantenga, en werd gemaakt tijdens een debat over spaarsystemen in de sociale zekerheid.

44 Den Butter & Kock 2000.

45 Van Ours 2003.

46 Hermans & Pennings 2006.

47 Commissie Arbeidsparticipatie 2008.

Bij de eerste deelvraag betreft de *beschrijving* allereerst de WW, haar systematiek en financiering. Deze informatie is om twee redenen nodig. Ten eerste om de WW te kunnen analyseren op de reeds bestaande mogelijkheden voor activiteiten die in het onderzoek centraal zijn gesteld. Daarnaast is de beschrijving van de systematiek en financiering van de WW nodig om de voorstellen, die slechts een blauwdruk zijn, te kunnen interpreteren. Vervolgens is de WW geanalyseerd. De *analyse* heeft betrekking op enkele bepalingen van de WW die hetzij direct, hetzij indirect van invloed zijn op mogelijkheden voor scholing, startend ondernemerschap, zorg of vrijwilligerswerk. De invloed kan daarbij ondersteunend dan wel belemmerend zijn. De (on)mogelijkheden worden *verklaard* tegen de achtergrond van de WW als werknemersverzekering tegen het risico van werkloosheid.

Bij de tweede deelvraag werd wederom eerst de methode van *beschrijving* toegepast bij de spaarvoorstellen. Omdat de voorstellen niet zijn uitgewerkt, was het nodig om de voorstellen te interpreteren. De criteria aan de hand waarvan de voorstellen zijn beschreven, zijn afgeleid van de WW, aangevuld met bepalingen uit de Wet financiering sociale verzekeringen (Wfsv). Dat wil zeggen dat de voorstellen beschreven zijn in het licht van de structuur van de WW, te weten in aansluiting op het uitkeringsproces. Dit betekent dat bij de uitwerking van de voorstellen is nagegaan wat daarin gezegd is over de volgende vier elementen: (1) ontstaan van het recht; (2) geldend maken van het recht; (3) betaling van de uitkering; en (4) financiering. De spaarvoorstellen zijn vervolgens geanalyseerd op hun (on)mogelijkheden voor onbetaald verlof. De criteria voor de analyse betroffen de volgende vier vragen:

1. Voor welke levensloopactiviteiten kan verlof worden gefinancierd?
2. Wat zijn de uitkeringshoogte en -duur tijdens dit verlof?
3. Wanneer in de levensloop kan dit verlof worden gefinancierd?
4. Als er een spaarplicht op de werknemer rust, hoe kan hieraan dan worden voldaan en wat zijn mogelijke effecten van het spaarvoorstel op het inkomen in vergelijking met de huidige WW?

Deze vragen zijn in hoofdstuk 6 nader toegelicht.

De verschillende voorstellen zijn vervolgens *vergeleken*. Om dit te kunnen doen zijn de voorstellen naast elkaar gebracht. Beoordeeld is welke (elementen van de) nader geëxpliciteerde voorstellen het meest beantwoorden aan de doelstellingen van het onderzoek: brengen ze verlof binnen bereik en zijn ze in de WW in te passen? Voor geconstateerde verschillen in mogelijkheden zijn – voor zover mogelijk – *verklaringen* gegeven.

1.4 Opbouw van het proefschrift

Het proefschrift bestaat uit twee delen, die elk een van de deelvragen tot onderwerp hebben. Zo is de focus in deel 1 gericht op de werkloosheidsregelingen en in deel 2 op de voorstellen die een opname van een spaarelement in de WW respectievelijk een uit de WW te ontwikkelen Werkverzekering bepleiten.

Het onderzoek start met een beschrijving van het juridische kader, het systeem van de WW (hoofdstuk 2). In de hoofdstukken 3 tot en met 5 is het zoeklicht gericht op regelingen en bepalingen die het verrichten van activiteiten op de vier centraal gestelde terreinen tot onderwerp hebben. De analyse wordt verricht in het licht van de vraag of de bepalingen werknemers kunnen 'toerusten' ofwel in staat stellen om de overstap van het werk naar scholing, zelfstandig ondernemerschap, zorg of vrijwilligerswerk te maken zonder een al te groot verlies aan inkomen. Daarbij regaderen de hoofdstukken 3 tot en met 5 de rechtspositie van de werkloze met een recht op WW-uitkering respectievelijk de werknemer die scholing wil volgen (hoofdstuk 3), het opzetten van een bestaan als zelfstandig ondernemer overweegt (hoofdstuk 4) zorg dan wel vrijwilligerswerk wil verrichten (hoofdstuk 5). Deel 1 sluit in hoofdstuk 6 met een tussenbalans en een vooruitblik op het tweede deel.

In het tweede deel staan vier voorstellen centraal die in het afgelopen decennium zijn gedaan voor een combinatie van de WW met spaarelementen dan wel een wijziging van de WW in de richting van een Werkverzekering met een werkbudget. De hoofdstukken 7 tot en met 10 bespreken deze voorstellen. De volgorde waarin de voorstellen worden beschreven is allereerst chronologisch. Tevens is de volgorde qua spaarvorm logisch: het eerste te bespreken voorstel betreft een volledige transformatie van de WW in een spaarregeling, dan volgt een sequentieel (gedeeltelijk) spaarmodel en de beschrijving eindigt met twee additionele spaartypes. Hoofdstuk 7 begint met het voorstel voor een Spaar-WW dat, zoals reeds gezegd, afkomstig is van A.C. den Butter en U. Kock. Het voorstel dateert uit 2000. Het tweede voorstel (hoofdstuk 8) betreft een Levensloop-WW uit 2003 en is afkomstig van J. van Ours. In hoofdstuk 9 wordt het voorstel voor een Levensloop-WW uit 2006 van K. Hermans en F. Pennings besproken. Hoofdstuk 10 behandelt het laatste voorstel dat in dit onderzoek aan bod komt. Dit voorstel werd in 2008 gepubliceerd en is afkomstig uit het rapport *Naar een toekomst die werkt* van de Commissie Arbeidsparticipatie. Deel 2 eindigt in hoofdstuk 11 met conclusies en aanbevelingen.

Het onderzoek is afgerond in april 2012.

DEEL 1

2

De Werkloosheidswet

2.1 Inleiding

We hebben gezien dat de standaardlevensloop, waarin mannen kostwinner zijn en vrouwen de arbeidsmarkt verlaten om de zorg voor huishouden en opvoeding voor hun rekening nemen, relatief afneemt. Mannen en vrouwen verrichten beiden betaalde arbeid op de arbeidsmarkt en zullen dus in toenemende mate arbeid, zorg en vrije tijd flexibel moeten kunnen combineren. Daarnaast zullen ze hun inzetbaarheid op de arbeidsmarkt op peil moeten en willen houden, wat betekent dat ze deel zullen (willen) nemen aan scholingsmogelijkheden. Wie arbeid, zorg voor het huishouden en de kinderen, verhoging van de eigen opleidingskwalificaties, vrijwilligerswerk en mantelzorg en vrije tijd wil combineren, ziet zich geconfronteerd met eisen die wel eens nauwelijks binnen een gewone werkweek te beheersen zijn. De individuele mogelijkheden om arbeid te combineren met andere levensloopactiviteiten, blijken mede te worden bepaald door institutionele factoren: wettelijke of andere collectieve regelingen, inkomensvervangende voorzieningen en (kinderopvang)faciliteiten.¹

In dit hoofdstuk worden opzet, systeem en financiering van de WW beschreven. Een beschrijving van het wettelijke kader is nodig om de eerste deelvraag te kunnen behandelen die in het eerste deel aan bod komt, namelijk: in hoeverre houdt de WW nu al rekening met verschillen in levenslopen door ruimte te bieden voor het verrichten van andere activiteiten dan (het zoeken naar) werk? Daarnaast is de beschrijving belangrijk om de hervormingsvoorstellen voor de WW die in het tweede deel aan de orde komen, te kunnen interpreteren. Behalve aan opzet, systeem en financiering van de WW wordt ook aandacht besteed aan drie bijzondere uitkeringen die de WW naast de uitkering bij werkloosheid kent. Onderbrenging van andere uitkeringen laat immers zien dat het niet bij voorbaat uitgesloten is om vanuit de WW activiteiten te financieren die geen werkloosheidsuitkeringen in de strikte zin betreffen.

Hoofdstuk 2 is als volgt ingedeeld. Paragraaf 2.2 bevat een korte beschrijving van de opzet van de WW. Paragraaf 2.3 is gewijd aan het wettelijke systeem. In paragraaf 2.4 komen bijzondere uitkeringen aan bod, gevolgd door een beschrijving van de financiering

¹ Koopmans 2007, p. 19-20.

in paragraaf 2.5. Het hoofdstuk wordt afgesloten met een aantal conclusies in paragraaf 2.6.

2.2 De opzet van de WW

De Werkloosheidswet is een verplichte verzekering van werknemers tegen geldelijke gevolgen van onvrijwillige werkloosheid. Dat de verzekering verplicht is, betekent dat de deelname niet afhankelijk is van de vraag of men wel een behoefte voelt om zich tegen het risico te verzekeren. Een verzekeringsplicht maakt het voorts niet nodig dat men inzicht heeft in het belang om zich tegen het risico te verzekeren, noch dat men bereid is om een verzekering af te sluiten of dat men over de benodigde draagkracht beschikt om de premies te kunnen betalen.² Met andere woorden, aan de WW nemen alle tot de doelgroep behorende werknemers deel, ongeacht de grootte van hun kans om ooit werkloos te worden. Daarmee is de WW een collectief instrument tegen geldelijke gevolgen van werkloosheid waar een individuele werknemer afzonderlijk door wordt getroffen.³ Onder bepaalde voorwaarden kan degene die niet (meer) verplicht verzekerd is zich vrijwillig voor de WW verzekeren. Voor deze verzekering komen personen in aanmerking die – kort weergegeven – in het buitenland werken voor bijvoorbeeld een Nederlandse werkgever of een volkenrechtelijke organisatie waar Nederland aan gelieerd is.⁴

De WW is een loondervingsregeling, dat wil zeggen een regeling die loonderving bij werkloosheid verzekert. Bij de toegang tot het recht op en de betaling van de uitkering is zo veel mogelijk (voor zover haalbaar in het kader van een verplicht gestelde verzekering) aangesloten bij de verzekeringstechniek van de private verzekeringsmarkt. Deze techniek stoeit op het streven naar een evenredige verhouding (equivalentie) tussen premies, risico's en prestaties.⁵ Een zekere equivalentie komen we ook in de WW tegen, bijvoorbeeld in de koppeling van de uitkeringsduur aan de duur van de premiebetaling (het arbeidsverleden), in de verhouding tussen premiehoogte en de kans op werkloosheid (de premiedifferentiatie bij de sectorfondsen) en de verhouding tussen de premiehoogte en de uitkeringshoogte (loongerelateerde premie en dito uitkering). De equivalentie gaat echter niet zo ver dat voor de hoogte en/of de duur van de uitkering rekening wordt gehouden met alle premies die gedurende het arbeidsleven gespaard worden, zoals we dat bijvoorbeeld kennen bij de pensioenverzekeringen die wel spaarelementen bevatten.⁶

De financiering van de WW-uitkeringen stoeit op het omslagstelsel. Dit betekent dat de premies van de premieplichtigen in enig jaar onmiddellijk worden gebruikt voor de betaling van de uitkeringen aan de werklozen van datzelfde jaar. Premieplichtigen financieren dus niet een toekomstige uitkering van henzelf, maar de

² Veldkamp 1984, p. 23-24.

³ De Swaan 1989, p. 158.

⁴ De vrijwillige verzekering van uitkering bij werkloosheid is geregeld in hoofdstuk III WW. Omdat de vrijwillig verzekerden dezelfde rechten en plichten hebben als verplicht verzekerden, zal ik hierna aan de vrijwillige verzekering grotendeels voorbijgaan.

⁵ Koopmans 2007, p. 68; Veldkamp 1984, p. 22-27.

⁶ *Kamerstukken II 1992/93*, 22 730, nrs. 7-8 (Enquête rapport naar het functioneren van de organen belast met de uitvoering van de socialeverzekeringswetten), p. 27.

huidige uitkering van anderen. Hiermee komt tot uitdrukking dat de WW gebaseerd is op de solidariteitsgedachte. Iedereen doet mee in hetzelfde regime.

Verzekeringen hebben problemen die te maken hebben met de techniek van het verzekeren zelf.⁷ Een van de problemen doet zich voor als werknemers zich door de verzekering onbedoeld minder inspannen om het intreden van het risico waartegen men verzekerd is, te voorkomen ('*moral hazard*').⁸ Dat probleem kan ook in de verplichte verzekering tegen werkloosheid opdoemen. Zo kan het werkloosheidsrisico – ten minste voor een deel – door de verzekerde worden beïnvloed, zowel wat betreft de kans om werkloos te worden als ook wat betreft de kans om – eenmaal werkloos – een baan te vinden.⁹ Daarom bevat de WW bepalingen die het probleem van oneigenlijk gebruik proberen in te dammen. Daartoe behoren de wachttijd (referte-eis) die een te snel beroep op de verzekering voorkomt, sanctiebepalingen bij verwijtbare werkloosheid die van invloed zijn op het geldend maken van het recht, en de wijze waarop de inkomensschade wordt gedekt: de WW dekt niet de volledige inkomensschade bij werkloosheid om de verzekerde een prikkel te laten voelen om een beroep op de WW zo veel mogelijk te voorkomen. De verzekerde draagt dus een eigen risico.

Nederland kent sinds zestig jaar een wettelijke verzekering tegen het verlies van het laatstverdiende loon na ontslag. De eerste wettelijke werkloosheidsverzekering, de WW 1949, trad in 1952 in werking.¹⁰ In 1986 vond een grote revisie van het stelsel plaats.¹¹ Aanleiding voor de stelselherziening waren de noodzakelijke verlaging van de alsmar stijgende uitkeringskosten en de wens om meer rekening te houden met de veranderde tijdgeest die ook op de arbeidsmarkt zichtbaar werd: er werd meer in deeltijd gewerkt en als gevolg van EU-recht werd gelijke behandeling van mannen en vrouwen verlangd.¹² In het kader van deze revisie werd tevens de WW uitgebreid met het re-integratiehoofdstuk VI. De WW kreeg een scholingsartikel, dat wil zeggen een voorziening die het volgen van scholing met behoud van uitkering moest faciliteren. Sinds de inwerkingtreding van de huidige WW op 1 januari 1987¹³ (hierna: WW 1986), nu een kwart eeuw geleden, is de WW herhaaldelijk op onderdelen gewijzigd. Het streven om de instroom in de WW te beperken en de uitstroom uit de WW te bevorderen, vormde veelal de aanleiding. Het genoemde hoofdstuk VI is in 2007 uitgebreid met een bepaling die het makkelijker moet maken om een bestaan als zelfstandige op te zetten.¹⁴ Naast de beoogde verlaging van het WW-volume waren

7 Van Langendonck 2009, p. 12.

8 Goudswaard, de Kam & Sterks 2000, p. 24.

9 SER 2004, p. 35.

10 Wet van 9 september 1949, *Stb.* J. 423.

11 Naast de Werkloosheidswet 1949 die 35 jaar lang toegepast werd (van zijn inwerkingtreding in 1952 tot 1987) was de Wet Werkloosheidsvoorziening (WWV) van 1965 de tweede voorloper van de huidige WW. Voor een uitvoerige beschrijving van de WW 1949 en de WWV zie Damsteegt 2003, p. 13-39.

12 *Kamerstukken II* 1985/86, 19 261, nr. 3, p. 15.

13 Wet van 6 november 1986, *Stb.* 566.

14 Wet wijziging WW-stelsel, Wet van 28 juni 2006, *Stb.* 2006, 303. De zogeheten startfaciliteit is voorbereid in *Kamerstukken II* 2005/06, 30 370, nr. 5. Zie hoofdstuk 4.

aanpassingen en wijzigingen veelal gericht op de reductie van de complexiteit.¹⁵ Dit moest leiden tot een beperking van problemen in de uitvoering en daarmee een verlaging van administratieve lasten.¹⁶

2.3 Het systeem van de WW

Het systeem van de WW is – kort geschetst – het volgende: eerst moet het recht op uitkering ontstaan (er moet aan objectieve voorwaarden zijn voldaan: werknemerschap, werkloosheid, referte-eis, afwezigheid van uitsluitingsgronden). Het ontstaan van het recht op uitkering heeft, net als het eindigen en herleven ervan, een objectief karakter en staat los van het gedrag van de werknemer.¹⁷ Wie onder de genoemde voorwaarden een recht op uitkering heeft, heeft daarmee nog geen *geldend* recht op uitkering. Het geldend maken van het recht is vervolgens verbonden aan een aantal verplichtingen die wel betrekking hebben op het gedrag van de betrokkene. De uitkeringsgerechtigde moet voorkomen dat hij verwijtbaar werkloos wordt en hij moet in principe passende arbeid aanvaarden. Wordt niet aan deze verplichtingen voldaan, dan is de uitvoeringsinstantie verplicht om sancties op te leggen. De uitkering wordt – tijdelijk of blijvend – geheel of gedeeltelijk geweigerd. Het recht is dan wel ontstaan, maar wordt beperkt of is helemaal niet geldend te maken. Bestaat een uitkeringsrecht, dan duurt dit recht, afhankelijk van het arbeidsverleden, sinds 2006 minimaal 3 maanden en nooit langer dan 38 maanden. Sinds dat jaar bedraagt de hoogte van de WW-uitkering in de eerste twee maanden 75 procent en daarna 70 procent van het laatstverdiende loon (tot het maximum dagloon).

Behalve de WW-uitkering die verlies van arbeidsuren compenseert kent de WW nog drie andere uitkeringen. Dit zijn de WW-uitkering bij werktijdverkorting, bij onwerkbaar weer (buitengewone natuurlijke omstandigheden) en bij betalingsonmacht van de werkgever.

Verantwoordelijk voor de uitvoering van de WW is het Uitvoeringsinstituut Werknemersverzekeringen (UWV).¹⁸ Diens taak is het regelen en uitvoeren van de polisadministratie, claimbeoordeling, uitkeringsverstrekking en re-integratie, en het fondsbeheer.

De financiering van de uitkering valt uiteen in twee delen. De eerste zes maanden van de uitkering worden betaald uit sectorfondsen, daarna komt de uitkering ten laste van het Algemeen Werkloosheidsfonds (AWF). De overheid draagt niet bij aan de financiering van de WW.¹⁹ De premiehoogte voor de sectorfondsen verschilt per bedrijfstak en is afhankelijk van de omvang van de verwachte werkloosheid. De AWF-premie is voor iedereen gelijk. Tot januari 2006 behoorde de inning van de

15 Zie bijvoorbeeld *Kamerstukken II* 2003/04, 29 249, nr. 6 waarin het recht op het verzorgingsforfait gekoppeld wordt aan het recht op kinderbijslag, en *Kamerstukken II* 2005/06, 30 370, nr. 3 waarin een belangrijke wijziging van het WW-stelsel voorbereid wordt, namelijk het via de WW ondersteunen van de flexibiliteit en mobiliteit op de arbeidsmarkt.

16 Kok (red.) 2009, p. 25.

17 Andringa, Bandringa & Vos 1987, p. 22-25.

18 Artikelen 30-33c Wet SUWI.

19 Onder de oude WW van 1949 financierde de overheid de WW gedeeltelijk mee. De overheidsbijdrage werd noodzakelijk geacht gezien de taak van de overheid op het terrein van de werkgelegenheid en de daarmee samenhangende aangelegenheden. Bakels & Opheikens 1978, p. 307.

premies tot de taak van het UWV. Deze taak is inmiddels overgedragen aan de Belastingdienst.

Met betrekking tot geschillen over de uitvoering van de WW gelden de regels van de Algemene wet bestuursrecht (Awb): de betrokkene kan eerst bezwaar maken bij het UWV en vervolgens in beroep gaan bij de sector bestuursrecht bij de rechtbank. De Beroepswet wijst vervolgens de Centrale Raad van Beroep (CRvB) aan als instantie voor beoordeling van het geschil in hoger beroep. Sinds de inwerkingtreding van de Wet rechtstreeks beroep op 1 september 2004²⁰ is het mogelijk het UWV te verzoeken in te stemmen met het overslaan van de bezwaarschriftprocedure. Het bezwaarschrift wordt dan direct doorgezonden naar de bestuursrechter.

Hieronder zullen de hoofdlijnen van de WW nader worden toegelicht. Uitzonderingen op de hoofdlijnen komen, voor zover ze van betekenis zijn voor de onderzoeksvraag, in de volgende hoofdstukken aan bod.

2.3.1 *Het ontstaan van het recht op uitkering*

Het recht op een WW-uitkering ontstaat, zoals reeds gezegd, van rechtswege zodra aan de objectieve voorwaarden is voldaan. Het UWV moet het recht slechts vaststellen. Die vaststelling is een gebonden rechtshandeling, dat wil zeggen het UWV heeft hierin geen beleidsvrijheid. De voorwaarden gelden cumulatief en er is geen sprake van voorrangregels binnen de reeks van voorwaarden. Dit betekent dat indien aan een van de ontstaansvoorwaarden niet is voldaan, er geen recht op uitkering ontstaat.²¹

2.3.1.1 *Het werknemerschap*

De werkloze moet verzekerd zijn in de zin van de WW. De eerste entreevoorwaarde om in aanmerking te komen voor het recht op een WW-uitkering vormt dan ook het 'werknemerschap'. Artikel 15 WW bepaalt dat de *werknemer* die werkloos is – mits voldaan is aan de overige voorwaarden – recht op uitkering heeft. De doelgroep van de WW is ruim: werknemer in de zin van de WW is, kort samengevat, de natuurlijke persoon die de leeftijd van 65 jaar nog niet heeft bereikt en die in privaatrechtelijke of in publiekrechtelijke dienstbetrekking staat.²² Met een publiekrechtelijke dienstbetrekking wordt bedoeld op de overheidswerknemers, ambtenaren. Een privaatrechtelijke dienstbetrekking doet zich niet alleen voor bij een arbeidsovereenkomst, maar ook bij arbeidsverhoudingen die de wetgever door uitbreiding van het begrip 'dienstbetrekking' heeft aangewezen.²³ Voorbeelden zijn thuiswerkers en degenen die persoonlijk arbeid verrichten en op grond daarvan maatschappelijk gezien gelijkgesteld kunnen worden met een werknemer.²⁴

20 Wet van 13 mei 2004, *Stb.* 220; artikel 7:1a Awb.

21 CRvB 24 juli 1990, RSV 1990/347.

22 Artikel 3 WW.

23 Artikel 4 en 5 WW.

24 Dit en andere arbeidsverhoudingen zijn geregeld in een algemene maatregel van bestuur, het zogenoemde *Rariteiten-KB*. Besluit aanwijzing gevallen waarin arbeidsverhoudingen als dienstbetrekking worden beschouwd, KB van 24 december 1986, *Stb.* 566.

Een aantal werkenden op de arbeidsmarkt is uitgesloten van de verzekering tegen werkloosheid. Voorbeelden zijn zelfstandigen, werknemers die geen geldige verblijfstitel (meer) hebben en werknemers van 65 jaar en ouder. De WW sluit ook enkele andere arbeidsverhoudingen uit van het begrip 'dienstbetrekking'. Het gaat hierbij onder andere om de aanstelling van de minister en staatssecretaris, om vrijwilligers bij de politie en de brandweer en om personen die maximaal drie dagen per week als huishoudelijke hulp werken.²⁵

Als er geschil bestaat over de vraag of een arbeidsverhouding een dienstbetrekking is, dan wordt deze vraag beantwoord aan de hand van de aanwezigheid van de kenmerken van een arbeidsovereenkomst. Luidt het antwoord bevestigend, dan wordt de arbeidsverhouding gezien als een dienstbetrekking, ook al kan men dat niet opmaken uit de benaming.²⁶

Om aanspraak te kunnen maken op een WW-uitkering moet – zoals gezegd – de betrokkene als werknemer in de zin van de WW kunnen worden beschouwd. Daarom is het van belang dat het werknemerschap ook na beëindiging van de dienstbetrekking behouden blijft. In dat verband is het eerste lid van artikel 8 WW van belang. Daarin is bepaald dat een persoon wiens dienstbetrekking is geëindigd, de hoedanigheid van werknemer behoudt, voor zover hij geen werkzaamheden verricht uit hoofde waarvan hij op grond van de WW niet als werknemer wordt beschouwd. De CRvB heeft het begrip 'werkzaamheden uit anderen hoofde' omschreven als 'arbeid die in het economisch verkeer wordt verricht en waarmee het verkrijgen van enig geldelijk voordeel wordt beoogd of volgens de in het maatschappelijk verkeer geldende normen redelijkerwijs kan worden verwacht'.²⁷ Het werknemerschap kan dus verloren gaan.

Rijst de vraag in hoeverre het mogelijk is om activiteiten te verrichten op de terreinen die in dit onderzoek centraal zijn gesteld zonder dat dit leidt tot het verlies van het werknemerschap. Te beginnen met scholing. Het volgen van scholing zal in beginsel geen aanleiding vormen om het werknemerschap te verliezen. Scholing heeft immers geen bedrijfs- of beroepsmatig karakter en met scholing wordt ook niet het verkrijgen van geldelijk voordeel beoogd. Dit is alleen anders als een stage onderdeel uitmaakt van de scholing en als tijdens de stage betaalde werkzaamheden worden verricht of werkzaamheden waarvan redelijkerwijs kan worden verwacht dat hiervoor wordt betaald. In dat geval gaat het werknemerschap verloren voor het aantal uren dat de werkzaamheden per week worden verricht.²⁸

Wat betreft het verrichten van zorgwerkzaamheden geldt dat zolang deze zich afspelen binnen het gezinsverband, er naar maatschappelijke opvattingen geen geldelijk voordeel mee wordt beoogd of verwacht. Dergelijke werkzaamheden hebben dan ook geen invloed op het werknemerschap.²⁹

De invloed van vrijwilligerswerk op het werknemerschap is afhankelijk van de vorm daarvan. Vrijwilligerswerk is immers zeer divers. In de bijlage bij het Besluit

25 Artikel 6 WW.

26 HR 25 maart 2011 (*St. Thuiszorg/PGGM*), *JAR* 2011, 109 met noot C.J.Loonstra.

27 CRvB 17 juni 1990, *RSV* 1990/345; CRvB 16 augustus 2006, *RSV* 2006/360; CRvB 15 oktober 2008, *USZ* 2009/46.

28 CRvB 17 juli 1990, *RSV* 1990/345; CRvB 24 november 1998, *RSV* 1999/60.

29 CRvB 27 december 2006, *RSV* 2007/104.

niet-betaalde werkzaamheden WW-gerechtigden³⁰ is een toelichting opgenomen op vormen van vrijwilligerswerk die wel en geen gevolgen hebben voor het werknemerschap. Geen gevolgen voor het werknemerschap hebben niet-betaalde werkzaamheden die tot het traditionele vrijwilligerswerk behoren.³¹

Ten slotte is verlies van het werknemerschap in de zin van de WW in ieder geval aan de orde als de werknemer gaat werken als zelfstandige. In deze situatie verricht de betrokkene werk juist met het oogmerk om inkomen te verwerven. Niet van belang is echter of de werknemer een inkomen verwerft met deze activiteiten.³²

2.3.1.2 Werkloosheid

De definitie van het werkloosheidsbegrip in de WW bevat drie elementen, te weten arbeidsurenverlies, verlies van het recht op onverminderde doorbetaling van het loon over die uren, en beschikbaarheid om arbeid te aanvaarden.³³

Arbeidsurenverlies

Om werkloos te zijn, moet een werknemer arbeidsuren hebben verloren. Een werknemer heeft aan het criterium van arbeidsverlies voldaan als hij alle of slechts een deel van de arbeidsuren heeft verloren. Dit deel moet dan wel relevant zijn, dat wil zeggen het verlies moet minimaal vijf arbeidsuren of minimaal de helft van de arbeidsuren bedragen. Om voor een uitkering in aanmerking te komen, is dus niet nodig dat de dienstbetrekking verbroken is. Ook als een werknemer meerdere dienstbetrekkingen heeft en uit een daarvan werkloos wordt, is er sprake van werkloosheid. De omvang van het geleden arbeidsurenverlies is het verschil tussen het aantal uren dat de werknemer onmiddellijk voorafgaand aan het intreden van de werkloosheid gemiddeld per week heeft gewerkt en het aantal nog resterende arbeidsuren per week. De beoordelingsperiode voor de berekening van het arbeidsurenverlies beslaat de periode van 26 kalenderweken die onmiddellijk voorafgaat aan het verlies van de arbeidsuren.

Een verlies van minder dan vijf uur of minder dan 50 procent van de arbeidsuren valt buiten het begrip werkloosheid. Zo is er geen sprake van werkloosheid in de zin van de WW bij een verlies van vier arbeidsuren bij een werkweek van twintig uur of bij een werkweek van negen uur omdat noch aan het eerste criterium van een verlies van vijf arbeidsuren, noch aan het tweede van een verlies van 50 procent arbeidsuren is voldaan. Van deze regel wordt afgeweken bij opvolgend verlies van arbeidsuren. Wordt een werknemer binnen een jaar meerdere keren geconfronteerd met arbeidsurenverliezen die elk voor zich minder bedragen dan vijf of minder dan de helft van het aantal arbeidsuren per kalenderweek, maar die bij elkaar opgeteld wel een relevant urenverlies met zich brengen, dan worden de verloren arbeidsuren bij elkaar

30 Besluit niet-betaalde werkzaamheden WW-gerechtigden van 19 augustus 1998, *Stcrt.* 1998, 161.

31 Voor een uitvoeriger bespreking van de verhouding tussen vrijwilligerswerk en werknemerschap zie hoofdstuk 5.2.2.

32 CRvB 23 februari 1999, *RSV* 1999/138. Over behoud, verlies en herkrijgen van werknemerschap zie hoofdstuk 4.4.

33 Artikel 16, lid 1, sub a WW.

opgeteld.³⁴ Aan het criterium arbeidsverlies is voldaan wanneer met de optelling van twee of meer verliezen de vijftiengrens of het verlies van de helft van de arbeidsuren is bereikt.

Bij de berekeningswijze van het aantal arbeidsuren wordt uitgegaan van uren waarop werk is verricht.³⁵ Sommige uren waarop niet is gewerkt worden echter gelijk gesteld met gewerkte uren.³⁶ Deze regeling is nodig omdat het nadelig kan uitwerken wanneer uren waarin niet is gewerkt, niet mee zouden mogen tellen voor het aantal arbeidsuren. Wie bijvoorbeeld in een 20-urige werkweek gedurende 4 weken vakantie heeft genoten, zou bij de beëindiging van de dienstbetrekking in de 26 weken voorafgaand aan het arbeidsurenverlies in slechts 22 weken hebben gewerkt. De werkloosheid zou dan geen 20 uur, maar 17 uur bedragen. Zonder de Regeling gelijkstelling niet gewerkte met gewerkte uren zou het arbeidspatroon niet juist zijn weergegeven.

Verlies recht op loondoorbetaling

Behalve de eis van een relevant arbeidsurenverlies geldt tevens dat de verplichting van de werkgever tot het doorbetalen van het loon over de verloren uren moet zijn geëindigd, opdat er sprake is van werkloosheid in de zin van de WW.³⁷ Een aanspraak op loon bestaat in beginsel zolang de arbeidsverhouding voortduurt. Daarnaast worden eventuele inkomsten die een werknemer ontvangt in verband met de beëindiging van de dienstbetrekking, de beëindigingsvergoeding, tot een bepaalde grens gelijkgesteld met het recht op onverminderde loondoorbetaling.³⁸ De grens wordt bepaald door de opzegtermijn die in acht genomen had moeten worden als de arbeidsovereenkomst zou zijn opgezegd. De vergoeding wordt zo behandeld alsof het loon is geweest.³⁹ Tijdens deze zogeheten fictieve opzegtermijn is daarom geen sprake van werkloosheid.

Beschikbaarheid

De werknemer moet ten slotte, om als werkloos te worden aangemerkt, beschikbaar zijn om arbeid te aanvaarden. Hiervan is sprake als een werknemer 'in staat en bereid' is om arbeid te aanvaarden en het verlies aan arbeid ongedaan te maken.⁴⁰ De wetgever heeft het begrip 'beschikbaarheid' niet nader omschreven of toegelicht, maar voor een nadere invulling verwezen naar de jurisprudentie. Volgens vaste rechtspraak van de CRvB dient 'beschikbaarheid' een objectief karakter te hebben.⁴¹ Beslissend voor de beoordeling van de beschikbaarheid is de feitelijke toestand waarin de werkloze werknemer verkeert alsmede de omstandigheden waarmee

34 Artikel 16, lid 5, sub a WW j° Besluit regeling verlies arbeidsuren, KB van 29 december 1986, *Stb.* 1986, 678.

35 Artikel 16, lid 7 WW.

36 Regeling gelijkstelling niet gewerkte met gewerkte uren, van 18 december 1986, *Stb.* 1986, 248.

37 Artikel 16, lid 1 sub a WW.

38 Artikel 16, lid 3 WW.

39 Het UWV gaat hierbij uit van het civielrechtelijke loonbegrip. Beleidsregels Toepassing artikel 16, derde lid, en artikel 24, vijfde lid, WW 2006, 26 sept. 2006, *Stcr.* 2006/190.

40 *Kamerstukken II* 1985/86, 19 261, nr. 3, p. 131.

41 CRvB 24 april 1990, RSV 1990/224 met noot J.J.A. Kooijman. Over het vereiste van objectiviteit, zie: Opdam 2008, p. 140.

rekening moet worden gehouden. De betrokkene moet arbeid kunnen aanvaarden.⁴² Niet in staat tot arbeid is bijvoorbeeld degene die een volledige arbeidsongeschiktheidsuitkering ontvangt.⁴³ Dit vermoeden is alleen in uitzonderlijke situaties weerlegbaar.⁴⁴ Is minder eenduidig of er sprake van beschikbaarheid voor arbeid is, dan wordt naar de bereidheid van de werknemer gekeken. Om de bereidheid om arbeid te aanvaarden te beoordelen, kijkt het UWV naar de houding en het gedrag van de betrokkene. Alleen wanneer de werkloze duidelijk en eenduidig te kennen heeft gegeven dat hij zich niet voor arbeid op de arbeidsmarkt beschikbaar stelt of wil stellen, mag het UWV concluderen dat er sprake is van niet-beschikbaarheid.⁴⁵ Het UWV moet dan aantonen dat *ondubbelzinnig* vaststaat dat de werkloze niet beschikbaar is, noch beschikbaar wil zijn.⁴⁶

Onder 'beschikbaarheid om arbeid te aanvaarden' wordt niet uitsluitend verstaan de beschikbaarheid voor arbeid als *werknemer*. De CRvB ontleent aan de wetgeschiedenis van de WW dat een werkloze die zich beschikbaar stelt voor arbeid als zelfstandige als werkloos moet worden beschouwd tot aan het moment dat hij daadwerkelijk als zelfstandige aan de slag gaat.⁴⁷

Wat betreft de omvang van de beschikbaarheid of de plaats en de aard van de arbeid op de arbeidsmarkt gelden geen nadere eisen.⁴⁸ Daarom wordt iemand ook als werkloos beschouwd wanneer hij voor minder uren beschikbaar is dan het aantal waarin hij werkte voordat hij werkloos werd.⁴⁹

2.3.1.3 De referte-eis

Na werknemerschap en werkloosheid is de referte-eis, ook wel wekeneis genoemd, de derde voorwaarde voor het ontstaan van een recht op WW-uitkering. Deze eis van een bepaalde minimumverzekeringsduur is typisch voor de werkloosheidsverzekering.⁵⁰ Hij strekt ertoe vast te stellen of de werknemer een zekere recente band met het arbeidsproces heeft⁵¹ en reguleert daarmee de instroom in de WW: alleen personen die een zekere tijd werknemer zijn geweest, komen in aanmerking voor een uitkering. De referte-eis brengt daarmee een beperking aan op de kring van potentieel rechthebbenden op een WW-uitkering.⁵² De werkloze moet namelijk voor het intreden van de werkloosheid een minimumperiode in een verzekeringsplichtige dienstbetrekking hebben gewerkt.

42 CRvB 30 augustus 2006, *USZ* 2006/314.

43 CRvB 24 juli 1990, *RSV* 1990/350; CRvB 6 november 1990, *RSV* 1991/98.

44 De rechtspraak van de CRvB kent slechts één zaak waarin het vermoeden van niet-beschikbaarheid bij volledige arbeidsongeschiktheid succesvol kon worden weerlegd: CRvB 14 mei 1991, *RSV* 1991/253.

45 CRvB 24 april 1990, *RSV* 1990/224 met noot van mr. J.J.A. Kooijman.

46 CRvB 24 april 1990, *RSV* 1990/224; CRvB 24 juli 1990, *RSV* 1990/348.

47 CRvB 15 maart 2005, *LJN* AV8250.

48 CRvB 24 april 1990, *RSV* 1990/224; CRvB 15 maart 2005, *LJN* AV8250.

49 De omvang van de beschikbaarheid is vervolgens wel van belang bij het geldend maken van een eenmaal ontstaan recht op werkloosheidsuitkering.

50 Pennings & Damsteegt 2009, p. 77-78.

51 Heerma van Voss & Pennings 2010, p. 41.

52 Asscher-Vonk 2005, p. 431.

De referte-eis behelst dat de werkloze in de referteperiode van 36 weken voorafgaande aan de eerste werkloosheidsdag in minimaal 26 weken in een dienstbetrekking moet hebben gewerkt.⁵³ De eerste werkloosheidsdag is de dag waarop aan de voorwaarden van artikel 16 WW is voldaan, dat wil zeggen de betrokkene moet werknemer zijn en er moet sprake zijn van werkloosheid in de zin van de WW.⁵⁴ Voor bijzondere gevallen, zoals bijzondere groepen werkenden, onregelmatige arbeidspatronen, arbeidsongeschiktheid, onbetaald-verlofgangers en zelfstandigen gelden nadere regels. Zo is de wekeneis voor bijvoorbeeld musici, artiesten, degenen die deze groepen technisch ondersteunen en filmmedewerkers iets minder zwaar. Hun referteperiode waarbinnen 26 weken moet zijn gewerkt, is iets langer, namelijk 39 weken.⁵⁵

De WW stelt geen voorwaarden aan het minimumaantal dagen dat in de 26 weken moet zijn gewerkt. Voldoende is dat er op minstens 1 dag in een week gewerkt is. Daarbij is niet van belang hoeveel uur men in die week gewerkt heeft. Als er bijvoorbeeld op 1 dag per week 4 uren is gewerkt, dan telt deze week volledig mee als gewerkte week. Deze regeling zorgt ervoor dat deeltijdwerkers en voltijdwerkers wat betreft het voldoen aan de referte-eis gelijk worden behandeld.

Sommige weken waarin niet is gewerkt worden gelijkgesteld aan gewerkte weken.⁵⁶ Voorbeelden zijn weken waarin de werknemer loon heeft ontvangen zonder te werken of waarin hij als gevolg van vakantie-, snipper- of compensatieverlofdagen niet heeft gewerkt en geen loon, maar wel een schadeloosstelling wegens loonderving heeft ontvangen of een aanspraak hierop heeft verkregen.

2.3.1.4 Uitsluitingsgronden

De WW somt in artikel 19, lid 1 een aantal uitsluitingsgronden op. Als een van de gronden zich voordoet, ontstaat er geen recht op een WW-uitkering. De uitsluitingsgronden hebben betrekking op objectieve omstandigheden.⁵⁷ Enkele uitsluitingsgronden beogen een cumulatie van een recht op een WW-uitkering met andere uitkeringen te voorkomen. Zo heeft de werkloze geen recht op een WW-uitkering indien hij een Ziektewetuitkering, een IVA- of een WGA-uitkering op grond van de Wet WIA, een WAO-uitkering of een uitkering op grond van de Wazo ontvangt. Dergelijke aanspraken hebben prioriteit boven een WW-uitkering. Een meer discutabele bepaling vormt de leeftijdsgrens van 65 jaar. De werknemer heeft als hij de leeftijd van 65 jaar heeft bereikt, geen recht op een WW-uitkering.⁵⁸ De leeftijdsgrens houdt verband met het feit dat op 65-jarige leeftijd het recht op een AOW-pensioen

53 Artikel 17 WW.

54 Artikel 16a WW.

55 Artikel 17a, lid 3 WW j° Besluit verlaagde wekeneis WW en Wet WIA, 30 maart 2006, *Stb.* 2006, 169.

56 Regeling gelijkstelling niet-gewerkte weken met gewerkte weken, 18 december 1986, *Stcrt.* 1986, 248.

57 Het onderscheid tussen objectieve uitsluitingsgronden en subjectieve weigeringsgronden is vloeibaar. Een aantal uitsluitingsgronden ligt op het grensgebied van uitsluitingsgrond en weigeringsgronden. Uitsluitingsgronden moeten dan ook objectief worden geïnterpreteerd. *Pennings* 2006, p. 198.

58 Artikel 19, lid 1, sub i WW.

en een ouderdomspensioen ontstaat. Ook hier gaat het erom te voorkomen dat iemand recht op twee uitkeringen heeft.⁵⁹

Andere omstandigheden die tot uitsluiting van het recht op uitkering leiden, betreffen een invulling van het niet beschikbaar zijn voor arbeid in de zin van artikel 16, lid 1, sub b WW. Voorbeelden zijn detentie en een verblijf in het buitenland anders dan wegens vakantie.⁶⁰ WW-gerechtigden mogen echter gedurende drie tot zes maanden in een lidstaat van de Europese Unie, in een andere staat die partij is bij de Overeenkomst betreffende de Europese Economische Ruimte of in Zwitserland verblijven om naar werk te zoeken.⁶¹ Ook kan een werkloze met behoud van uitkering in deze landen deelnemen aan re-integratieactiviteiten. Voorwaarde is dat de werkloze deze activiteiten niet langer dan voor de duur van zes maanden verricht en dat deze activiteiten blijkens een intentieverklaring een reëel uitzicht bieden op een aansluitende dienstbetrekking voor een omvang van ten minste zes maanden.⁶²

2.3.2 Geldend maken van het recht op WW-uitkering

Van oudsher wordt werkloosheid gezien als een risico dat iedereen kan treffen. Het intreden van werkloosheid is afhankelijk van de situatie in het bedrijf of in een organisatie, van de arbeidsmarkt of van de conjunctuur. Een periode van recessie of het intreden van een internationale crisis kunnen leiden tot grote aantallen werkloze werknemers, ongeacht het niveau van hun arbeidskwalificatie. Bij iedere verzekering, en dus ook bij een verplichte werknemersverzekering die tot doel heeft om geldelijke gevolgen van werkloosheid op te vangen, kan echter ook het probleem van onbedoeld gebruik optreden. De verzekerde, in de wetenschap verzekerd te zijn tegen het risico van werkloosheid, kan het bijvoorbeeld minder belangrijk vinden om voorzorgsmaatregelen te treffen; als daardoor de kans toeneemt dat het risico eerder intreedt, maakt hij meer dan strikt noodzakelijk van de WW gebruik⁶³ omdat er voor hem hier geen extra kosten aan zijn verbonden. De kans op dergelijk gedrag neemt toe naarmate de immateriële schade kleiner is naast de gedekte materiële schade. Zonder nadere regelingen kan de verzekering onbetaalbaar worden.

Naast risico's die buiten de invloedssfeer van de werknemer liggen, kan dus ook het gedrag van de werknemer van invloed zijn voor het ontstaan en de duur van werkloosheid. In de WW zijn daarom bepalingen opgenomen die onbedoeld gebruik beogen tegen te gaan. Zo bepaalt de WW dat alleen degene het recht op een uitkering geldend kan maken die niet verwijtbaar werkloos is of is geworden.

59 Wie ouder is dan 65 jaar kan zich dus ook niet vrijwillig voor de WW verzekeren. Artikel 53, lid 1 WW j° artikel 21 Wet Wfsv.

60 Op grond van de Vakantieregeling WW mogen uitkeringsgerechtigden vier weken op vakantie met behoud van uitkering, zij het dat voor de werknemer van 64 jaar of ouder de duur maximaal 13 weken is. Vakantieregeling WW en IOW, 4 december 2003, *Stcr.* 2003, 242.

61 Artikel 64, lid 1, sub c VO 883/2004 van het Europees Parlement en de Raad van 29 april 2004 betreffende de coördinatie van de socialezekerheidsstelsels, *PbEU* 2004, L 166.

62 Artikel 19, lid 9 WW.

63 SER 2004, p. 35.

2.3.2.1 Voorkomen verwijtbaar werkloos worden

Een uitgangspunt van de WW is dat werknemers die zelf (toerekenbaar) verantwoordelijk zijn voor het intreden van het risico van inkomensverlies door werkloosheid, uitgesloten zijn van het recht op een WW-uitkering. Dit vloeit voort uit het eerste lid van artikel 24 WW dat bepaalt dat de werknemer voorkomt dat hij verwijtbaar werkloos wordt. Ontslagname behelst dat de werknemer zich willens en wetens in een situatie van werkloosheid manoeuvreert. De werknemer die zijn baan opzegt om tijd te creëren voor levensloopactiviteiten, valt de ontslagname uit socialezekerheidsrechtelijk perspectief dan te verwijten wanneer aan de voortzetting van de dienstbetrekking geen bezwaren waren verbonden.⁶⁴ Bij het onderzoek naar en de beoordeling van de verwijtbaarheid past het UWV weegfactoren toe.⁶⁵ Eerst wordt gekeken of er sprake was van een *acute noodzaak* die geleid heeft tot het einde van de dienstbetrekking en/of de werkzaamheden.⁶⁶ Bij een bevestigend antwoord is de ontslagname niet verwijtbaar en kan het recht op WW-uitkering geldend worden gemaakt. Bij een ontkennend antwoord onderzoekt het UWV in een tweede stap of er *reële en begrijpelijke bezwaren* bestonden die een voortzetting van de dienstbetrekking en/of de werkzaamheden onmogelijk maakten en die niet binnen redelijke termijn waren op te lossen. Was er een redelijke grond, dan heeft de ontslagname geen negatieve gevolgen voor het geldend maken van het uitkeringsrecht.⁶⁷ Voldeed een werknemer echter niet aan de plicht om verwijtbare werkloosheid te voorkomen en treedt het risico van inkomensverlies door werkloosheid in, dan moet het UWV de uitkering in principe geheel weigeren.⁶⁸

2.3.2.2 Voorkomen werkloos blijven

Is werkloosheid ingetreden, dan moet de uitkeringsgerechtigde proberen passende arbeid te krijgen. De bedoeling is dat de werkloze zo snel mogelijk weer naar de arbeidsmarkt terugkeert. Centraal in de WW staat het opnieuw gaan verrichten van betaalde arbeid. Het Besluit sollicitatieplicht werknemers WW 2012 bepaalt wat van de werknemer ten minste wordt verwacht voorafgaande aan en tijdens het recht op WW-uitkering.⁶⁹ Zo wordt verlangd dat de betrokkene tijdig en voldoende solliciteert. Zodra duidelijk is dat werkloosheid dreigt, worden sollicitatieactiviteiten verwacht. Wat voldoende is, hangt af van de persoonlijke omstandigheden. Zijn hierover geen afspraken met het UWV gemaakt, dan moet de werknemer ten minste één maal per week solliciteren.

Wordt werk aangeboden, dan moet de werkloze dit werk aanvaarden als het passend werk betreft. Als passende arbeid wordt geweigerd, heeft dit gevolgen voor de WW-uitkering. Het UWV is verplicht een sanctie te treffen, tenzij het niet nakomen

64 Artikel 24, lid 1, sub a j° lid 2, sub b WW.

65 Beleidsregels toepassing artikelen 24 en 27 WW 2006, Besluit van het UWV van 26 september 2006, *Stcrt.* 2006, 190.

66 CRvB 23 augustus 1994, *RSV* 1995/75.

67 CRvB 9 november 2005, *RSV* 2006/71.

68 Artikel 27 WW.

69 Besluit sollicitatieplicht werknemers WW 2012, 3 april 2012, *Stcrt.* 2012, 6353.

van de verplichting de werknemer niet in overwegende mate valt te verwijten. Criteria voor werk dat passend is, zijn in de Richtlijn passende arbeid 2008 opgenomen⁷⁰ en deze zijn ontleend aan de hoofdlijnen uit de jurisprudentie. Hierbij gaat het om geobjectiverde algemene normen die betrekking hebben op de aard van het werk, het loon en de reisduur die in redelijkheid van de werknemer kunnen worden verlangd bij het zoeken naar, het aanvaarden van en het behouden van werk. Het UWV beslist of het aangeboden werk passend is. Bij zijn besluit houdt het UWV rekening met opleiding, ervaring, loon, reistijd, capaciteiten, vroeger verricht werk en persoonlijke omstandigheden. Naarmate de werkloosheid langer duurt, wordt meer werk als passend beschouwd. Ook tijdelijk werk is passend. Voor mensen die langdurig werkloos zijn, is na een jaar werkloosheid alle arbeid passend.⁷¹

2.3.2.3 De poortwachertoets

Sinds 1 januari 2007 geldt de poortwachertoets voor WW-gerechtigden met een zogenaamde kansrijke arbeidsmarktpositie. Het UWV stelt bij aanvang van de uitkering op basis van de arbeidsmarktsituatie van de betrokkene vast welke inspanningen van hem worden verwacht. Voorbeelden zijn dat hij in voldoende mate moet trachten passende arbeid te verkrijgen en de re-integratievisie moet naleven. Op dat moment wordt ook besproken wat de gevolgen zijn van het niet nakomen van de gemaakte afspraken. Heeft de betrokkene geen afstand tot de arbeidsmarkt, dan staat in de eerste drie maanden de basisdienstverlening van het UWV WERKbedrijf via internet, mail en kantoorbezoek ter beschikking. De gemaakte afspraken worden schriftelijk vastgelegd en na drie maanden door het UWV door middel van een poortwachertoets getoetst. De poortwachertoets betekent daarbij meer dan slechts het tellen of aan het overeengekomen aantal sollicitaties is voldaan. Ook wordt de kwaliteit van de sollicitatie-inspanningen beoordeeld. Het UWV kan bijvoorbeeld nagaan of de opgegeven sollicitatieactiviteiten inderdaad ook verricht zijn en of de activiteiten ook daadwerkelijk bijdragen aan de kans om weer een baan te vinden. Komt de uitkeringsgerechtigde de afspraken niet na, dan legt het UWV op grond van artikel 27 WW een maatregel op wegens het niet nakomen van de verplichtingen genoemd in de artikelen 24 en 26 van de WW.⁷² Doordat aan het begin van de uitkering schriftelijk afspraken worden gemaakt over de eigen verantwoordelijkheid en de inzet van de werkloze, zoals sollicitatieverplichtingen en re-integratie-inspanningen, weet de werkloze waar hij aan toe is. Dit bevordert de rechtszekerheid en voorspelbaarheid.⁷³ De poortwachertoets is in feite een beoordeling en evaluatie die het UWV WERKbedrijf na maximaal drie maanden maakt van de wijze waarop de uitkeringsgerechtigde zijn verantwoordelijkheid heeft ingevuld om weer aan de slag te komen en de manier waarop het UWV WERKbedrijf hem daarbij

70 Richtlijn passende arbeid 2008, 30 juni 2008, *Stcrt.* 2008, 123.

71 Deze regeling geldt voor werklozen die op of na 1 juli 2009 werkloos zijn geworden. Wie voor die datum werkloos is geworden, valt onder de minder strenge Richtlijn passende arbeid van 1996.

72 *Kamerstukken II* 2005/06, 30 370, nr. 8, p. 45.

73 *Kamerstukken I* 2005/06, 29 738 en 30 370, C, p. 15-16.

heeft ondersteund. Bij een negatieve uitkomst zal dit leiden tot een sanctie in de vorm van weigering van de uitkering.⁷⁴

2.3.3 Hoogte en duur van de WW-uitkering

Is aan alle voorwaarden voor een geldend recht op een WW-uitkering voldaan, dan komt de betaling van de WW-uitkering in beeld. De WW-uitkering is gebaseerd op het (gemaximeerde) dagloon en daarmee loongerelateerd.⁷⁵ De hoogte van de uitkering bedraagt 75 procent in de eerste twee maanden en vanaf de derde werkloosheidsmaand 70 procent.⁷⁶ De uitkeringsduur is drie maanden.⁷⁷ De duur van de uitkering wordt verlengd als de werkloze aan de arbeidsverledeneis (ook jarenis geheten) voldoet.

Afhankelijk van het arbeidsverleden kan de duur oplopen tot maximaal 38 maanden. De werknemer voldoet aan de arbeidsverledeneis als hij in de 5 kalenderjaren voorafgaande aan het jaar waarin hij werkloos werd in ten minste 4 kalenderjaren loon heeft ontvangen over minimaal 52 dagen.⁷⁸ Ook hier is, net als bij de wekeneis, het aantal gewerkte uren per dag niet van belang. Bovendien stelt de wet geen voorwaarden aan de verdeling van de loondagen over het kalenderjaar. De vormgeving van de jarenis maakt dat een onderbreking van de arbeidsloopbaan niet onmiddellijk leidt tot een breuk in het arbeidsverleden. De vier-uit-vijf-eis verlangt immers – zoals de naam zelf aangeeft – geen ononderbroken verzekerd-zijn voor de WW. Onder optimale omstandigheden kan de arbeidsparticipatie in een periode van vijf jaar niet slechts één jaar, maar maximaal tweeënhalf jaar (dertig maanden) worden onderbroken zonder dat een breuk in het arbeidsverleden optreedt. Dit laat het voorbeeld zien van een werknemer die van 1 januari 2000 tot en met 31 maart 2008 in een voltijdse dienstbetrekking werkt en van 1 april 2008 tot 1 oktober 2010 uitsluitend werkzaamheden buiten dienstverband verricht. Per 1 oktober 2010 keert hij weer voltijds terug op de arbeidsmarkt. Hij raakt op 1 januari 2011 werkloos. Omdat er in de jaren 2008 en 2010 in 52 dagen loon is ontvangen, leidt de periode van 1 april 2008 tot en met 1 oktober 2010 niet tot een breuk in het arbeidsverleden. In deze feitenconstellatie is ondanks een onderbreking van het dienstverband voor de duur van dertig maanden in vier van de vijf kalenderjaren voorafgaand aan de eerste werkloosheidsdag een arbeidsverleden van tien jaar opgebouwd. De betrokkene heeft een uitkeringsrecht voor de duur van tien maanden.

Het arbeidsverleden bestaat uit twee componenten, het feitelijke en het fictieve arbeidsverleden, die bij elkaar worden opgeteld.⁷⁹ Het fictieve arbeidsverleden beslaat het aantal kalenderjaren vanaf en met inbegrip van het jaar waarin de werknemer zijn 18^e verjaardag bereikte tot 1998.⁸⁰ Op dit arbeidsverleden kan de werknemer geen invloed uitoefenen, de jaren tot 1998 tellen zonder meer mee voor

74 *Kamerstukken II 2004/05, 30 109, nr. 1, p. 6.*

75 Artikel 44 en 45 WW.

76 Artikel 47 WW.

77 Artikel 42, lid 1 WW.

78 Artikel 42, lid 2 WW.

79 Artikel 42, lid 4 WW.

80 Artikel 42, lid 4, sub b WW.

de duur van het arbeidsverleden. Hoe dichter het geboortjaar van de werknemer ligt bij het jaar 1979, hoe korter de duur van het fictieve arbeidsverleden wordt. Bij werknemers die geboren zijn in het jaar 1979 of later speelt het fictieve arbeidsverleden geen rol meer. Dit ligt anders bij het feitelijke arbeidsverleden. De duur van dit arbeidsverleden wordt bepaald aan de hand van het aantal kalenderjaren waarin een werknemer in een dienstbetrekking heeft gewerkt. Geteld worden de kalenderjaren met minimaal 52 loondagen vanaf en met inbegrip van 1998 tot en met het kalenderjaar onmiddellijk voorafgaand aan het kalenderjaar waarin de eerste werkloosheidsdag is gelegen.⁸¹

Arbeidsverleden kan ook worden opgebouwd in perioden waarin niet wordt gewerkt maar kinderen worden verzorgd of mantelzorg wordt verleend omdat activiteiten op deze terreinen onder bepaalde voorwaarden worden gelijkgesteld met loondagen.⁸² Hieronder volgt een toelichting op beide soorten forfait.

2.3.3.1 Het verzorgingsforfait

Artikel 42a WW⁸³ stelt nadere regels omtrent de gelijkstelling van dagen waarin niet is gewerkt met loondagen. Lid 2 bevat het verzorgingsforfait en regelt dat een verzorgingsperiode voor een jong kind voor de helft meetelt voor de arbeidsverledeneis en bij de opbouw van het arbeidsverleden als aan de volgende voorwaarden is voldaan.

Het kind mag niet ouder zijn dan vijf jaar. De werknemer moet recht hebben op kinderbijslag op grond van de Algemene Kinderbijslagwet (AKW) of een gezinsbijslag uit een andere lidstaat van de EU. Het kind behoort tot zijn huishouden. Hieronder wordt verstaan een eigen, aangehuwd of pleegkind.⁸⁴ Kind en verzorger moeten in Nederland of in een andere lidstaat van de EU wonen. Voor de gelijkstelling komen ook perioden in een andere lidstaat van de EU in aanmerking.⁸⁵ Wat niet geldt voor de verzorgingsjaren voor kinderen in een land dat buiten de EU is gelegen. Deze worden niet gelijk gesteld met gewerkte jaren.⁸⁶ Voorts volgt uit de jurisprudentie dat het kind reeds op 1 januari geboren moet zijn, wil het verzorgingsjaar voor het arbeidsverleden in beschouwing kunnen worden genomen.⁸⁷ De laatste voorwaarde om een verzorgingsjaar voor het arbeidsverleden te laten meetellen, houdt in dat een verzorger in een kalenderjaar niet tevens een WW-uitkering heeft gehad die langer dan een half jaar duurde. In dat geval telt het kalenderjaar niet mee.

81 Artikel 42, lid 4, sub a WW.

82 Artikel 42a, leden 2 en 3 WW.

83 Voor de wetwijziging van 2006 was het arbeidsverleden een voorwaarde voor het ontstaan van het recht op uitkering. Het verzorgingsforfait stond daarom in die tijd in artikel 17b WW. Nu speelt het arbeidsverleden alleen nog een rol bij de duur van de uitkering. Vandaar dat deze regeling opgenomen is in paragraaf 4 van hoofdstuk II WW.

84 Artikel 7, lid 1 AKW.

85 Wet van 4 november 2004, *Stb.* 2004, 594.

86 CRvB 27 december 2006, *RSV* 2007/104. De wetgever zag geen reden om in het kader van de WW verzorgingsperioden in het buitenland mee te tellen voor de arbeidsverledeneis. *Kamerstukken II* 1985/86, 19 261, nr. 3, p. 153.

87 CRvB 6 januari 1998, *RSV* 1998/120.

Is aan de voorwaarden voldaan dan tellen verzorgingsjaren mee voor de arbeidsverledeneis. De verzorgingsjaren vóór 2005 tellen hierbij volledig mee, de verzorgingsjaren in 2005 en 2006 tellen voor 75 procent mee en de verzorgingsjaren vanaf 2007 tellen voor de helft mee.⁸⁸ Deze verdeling is tot stand gekomen op grond van overgangsrecht. Niet relevant is of de betrokkene naast de verzorging van de kinderen misschien nog andere activiteiten heeft ontplooid. De verzorgingsjaren tellen bijvoorbeeld ook dan mee voor de jareneis en het arbeidsverleden wanneer de uitkeringsgerechtigde naast de verzorging van de kinderen werkzaamheden als zelfstandige heeft verricht. Dit blijkt uit een uitspraak van de CRvB uit 2004.⁸⁹ In deze zaak had een werknemster gedurende twee jaar niet alleen haar kinderen verzorgd, maar ze had ook als zelfstandige gewerkt. Volgens het UWV verhinderden deze werkzaamheden als zelfstandige de gelijkstelling van twee verzorgingsjaren met gewerkte jaren. De belemmering om geen 52 loondagen te hebben gekregen zou immers niet gelegen zijn in de verzorging van de kinderen, maar in het verrichten van de werkzaamheden als zelfstandige. De CRvB kon voor dit standpunt in de wettekst geen rechtvaardiging ontdekken. De wettekst spreekt slechts over kalenderjaren waarin een persoon een tot zijn huishouden behorend kind verzorgt en stelt niet dat er een causaal verband dient te bestaan tussen het verzorgen van kinderen en het niet kunnen voldoen aan de eis om over 52 dagen loon te hebben ontvangen.

De regeling van het verzorgingsforfait komt tegemoet aan werknemers, mannen en vrouwen, die in verband met de verzorging van hun kind(eren) tot vijf jaar gekozen hebben om te stoppen met werken en die daardoor enige tijd buiten de arbeidsmarkt hebben gestaan. De regeling ondersteunt ook die werknemer die zijn of haar arbeidsomvang zo heeft aangepast dat onvoldoende loondagen gemaakt worden. Koopmans e.a. karakteriseren het verzorgingsforfait als een van de eerste 'transitiemaatregelen' die gericht zijn op het faciliteren van de overgang van arbeid naar zorg en vice versa.⁹⁰ Zij constateren dat de invoering van het verzorgingsforfait de aandacht heeft gevestigd op het feit dat zorgverlening een reden is waardoor de werknemer niet onafgebroken beschikbaar is voor de arbeidsmarkt.

Het verzorgingsforfait repareert de negatieve gevolgen met betrekking tot de opbouw van het arbeidsverleden die optreden wanneer een werknemer zijn dienstbetrekking langer dan een jaar onderbreekt. Koopmans⁹¹ merkt echter op dat het verzorgingsforfait door een aanscherping in 2004⁹² aan betekenis heeft ingeboet. Oorspronkelijk, dat wil zeggen vóór 2004, kende de WW nog een vrij riantere regeling: indien het kind bij het begin van het kalenderjaar nog geen zes jaar oud was, telden de verzorgingsjaren volledig mee als gewerkte jaren. Was het kind tussen zes en twaalf jaar, dan telden die jaren voor de helft mee. De ratio voor de aanscherping is gelegen in de toegenomen arbeidsparticipatie van vrouwen op de arbeidsmarkt.⁹³

88 Artikel 130i, lid 2 WW.

89 CRvB 29 december 2004, RSV 2005/96.

90 Koopmans, Plantenga & Vlasblom 2005, p. 289.

91 Koopmans 2007, p. 112.

92 Wet van 4 november 2004, *Stb.* 594.

93 In opdracht van de Minister van SZW heeft het UWV in 2008 de effecten van het verzorgingsforfait in de periode tussen 1 oktober 2006 en 1 oktober 2007 onderzocht. Uit dit onderzoek blijkt dat in de onderzochte periode 5,5 procent van alle verzekerden dankzij het verzorgingsforfait voldeed aan de jareneis, waarbij het aandeel van vrouwen ongeveer drie keer zo groot was als dat van

Het feit dat het verzorgingsforfait wat betreft de leeftijd van het kind een absolute grens van vijf jaar kent,⁹⁴ brengt beperkingen met zich mee voor de inrichting van de levensloop van de opvoeder/verzorger. Zo neemt de opvoeder die ervoor kiest om thuis te blijven om zich meer met het wel en wee van zijn wat oudere schoolgaande kind of zijn schoolgaande tiener te bemoeien en die, omdat zijn werkgever hem bijvoorbeeld geen onbetaald verlof verleent, ontslag neemt, een groter risico dan de ouder van een kind tot vijf jaar. Als hij door de zorgtijd een breuk in het arbeidsverleden heeft opgelopen, vervolgens na de zorgtijd weer (kort) gaat werken en dan werkloos wordt, bestaat slechts een uitkeringsrecht voor de duur van drie maanden. Met andere woorden, de WW houdt geen expliciete rekening met opvoedingswensen van ouders van oudere kinderen.

2.3.3.2 Het mantelzorgforfait

Wie een tijd niet werkt omdat hij zich volledig concentreert op de zorg voor een naaste die ziek, gehandicapt of bejaard is, zal zonder nadere regelgeving op den duur een breuk in het arbeidsverleden oplopen. Met de invoering van het mantelzorgforfait per 1 januari 2007⁹⁵ is dit nadelige effect voor een deel gerepareerd. De wetgever heeft met het mantelzorgforfait erkend dat niet alleen de zorg voor kinderen een reden is om (tijdelijk) geen betaalde arbeid te verrichten, maar dat dit ook kan gelden voor de zorg die mensen aan naasten verlenen. Daarmee ondersteunt de regeling hen die in de samenleving zorg voor elkaar dragen en wier deelname op de arbeidsmarkt daaronder zo te lijden heeft dat er onvoldoende loondagen bestaan om een arbeidsverleden op te bouwen.

De invoering van het mantelzorgforfait lag om uitvoeringstechnische redenen problematisch. Bijna onoverkomelijk was de beantwoording van de vragen naar het bewijs van het feit dat mantelzorg is verleend en naar de controle hiervan. Naarmate de periode waarin mantelzorg is verleend namelijk langer terug ligt, zou de controle immers vrijwel onmogelijk worden. In het wetsvoorstel werd uiteindelijk afgezien van een regeling voor het mantelzorgforfait.⁹⁶ Omdat het mantelzorgforfait echter brede sympathie had – het was niet alleen een politieke wens, maar ook een wens vanuit de Stichting van de Arbeid en de SER – is het via een amendement alsnog ingevoerd.⁹⁷

Het mantelzorgforfait is geregeld in artikel 42a, lid 3 WW. De Minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid (SZW) heeft met de Regeling mantelzorgforfait WW en Wet WIA gebruikgemaakt van zijn bevoegdheid om nadere regels te stellen met

mannen. Voorts blijkt dat het verzorgingsforfait bij 15.000 WW-uitkeringen tot een verlenging van de uitkeringsduur heeft geleid. Dit betekende een totale verlenging van alle WW-uitkeringen van 38.000 uitkeringsmaanden. Dit komt neer op een gemiddelde verlenging van de individuele WW-uitkering van 2,5 maanden (38.000 maanden: 15.000 uitkeringen). *Kamerstukken I 2007/08*, 30 370, J met bijlage 'Onderzoek Verzorgingsforfait'.

94 Deze fixatie heeft te maken met het intreden van de leerplicht op de leeftijd van vijf jaar. De reden is dat als het kind naar de basisschool gaat, aan de deelname aan het arbeidsproces niets meer in de weg staat. *Kamerstukken I 2005/06*, 29 738 en 30 370, C, p. 11.

95 Wet van 28 juni 2006, *Stb.* 303.

96 *Kamerstukken II 2005/06*, 30 370, nr. 3, p. 17.

97 Amendement van het lid Verburg c.s., *Kamerstukken II 2005/06*, 30 370, nrs. 18 en 21.

betrekking tot de uitvoering van deze regeling.⁹⁸ De regeling bepaalt dat een kalenderjaar waarin mantelzorg verleend is voor de helft meetelt voor de opbouw van het arbeidsverleden als aan de volgende voorwaarden is voldaan.

Mantelzorg telt mee als deze betaald is uit een persoonsgebonden budget (pgb) op basis van de Wet maatschappelijke ondersteuning (Wmo), de Algemene Wet Bijzondere Ziektekosten (AWBZ) of de Zorgverzekeringswet (Zvw). Uit deze voorwaarde blijkt dat niet elke vorm van informele zorg meetelt. Mantelzorg moet veel meer worden opgevat als de noodzakelijke zorg voor een zieke of gehandicapte. De zorg heeft als kenmerk dat ze lang duurt en intensief is, dat wil zeggen qua duur en intensiteit een meer gebruikelijke zorg overstijgt. Hoewel de wetgever bij langdurige zorg een omvang van minstens twintig uur per week op het oog had, stelt de Regeling mantelzorgforfait WW en Wet WIA geen minimumvereiste aan de omvang van de verleende mantelzorg.⁹⁹ Tussen degene die zorg nodig heeft en degene die zorg verleent, de mantelzorger, dient een sociale relatie te bestaan. Aan deze relatie worden geen nadere eisen gesteld maar bedoeld wordt dat het niet gaat om het verlenen van professionele hulp. De mantelzorgverlener mag, met andere woorden, de zorg niet in het kader van een hulpverlenend beroep verlenen. Vrijwilligerswerk dat in georganiseerd verband plaatsvindt, bijvoorbeeld in een verpleeghuis, valt niet onder mantelzorg.¹⁰⁰

De vraag rijst naar de te verwachten betekenis van het mantelzorgforfait. Het feit dat de mantelzorger in de regel een persoonlijke relatie moet hebben met de zorgontvanger, hoeft niet per se een beperking te betekenen van de groep mantelzorgers. Uit navraag bij het UWV blijkt dat het UWV het begrip 'persoonlijke relatie' niet beperkt opvat.¹⁰¹ Het begrip veronderstelt bijvoorbeeld geen familierelatie. Daardoor is het bijvoorbeeld mogelijk om ook burenhulp hieronder te laten vallen. Het zou uit maatschappelijk oogpunt ook moeilijk te begrijpen zijn dat een buurman of -vrouw die een tijd lang niet op de arbeidsmarkt heeft gewerkt, die voor zijn of haar buurman of -vrouw heeft gezorgd en daarvoor een pgb-vergoeding heeft ontvangen, en die vervolgens gaat werken en werkloos wordt, de verzorgingsjaren van de buurman of -vrouw niet aangerekend zou krijgen als mantelzorgforfait. Hij of zij heeft nuttig werk verricht. Wellicht heeft hij of zij een (dure) intramurale zorgverlening van de buurman of -vrouw helpen voorkomen. Nu het UWV een ruime interpretatie van sociale relatie hanteert, kan men hier in termen van opbouw van een arbeidsverleden van profiteren.

Van betekenis voor het mantelzorgforfait is de eis dat het verrichten van mantelzorg bewezen moet worden met behulp van het pgb.¹⁰² Het UWV leidt immers uit het bestaan van een pgb af dat er ook daadwerkelijk sprake was van een situatie van mantelzorg. Een pgb dient als bewijs dat een mantelzorger de mantelzorg in het kader

98 Regeling mantelzorgforfait WW en Wet WIA, 30 juni 2006, *Stcrt.* 2006, 130.

99 *Kamerstukken II* 2005/06, 30 370, nr. 3, p. 16.

100 Pommer, van Gameren, Stevens & Woittiez, 2007, p. 47.

101 Bron: telefonisch contact met M. Wybenga, re-integratiecoach WW.

102 Met een pgb kunnen personen (budgethouders) de zorg die ze nodig hebben in verband met onder andere langdurige ziekte, handicap of ouderdom zelf inkopen. De budgethouder sluit daartoe met een of meerdere zorgverleners een zorgovereenkomst af. Hij doet dit in de hoedanigheid van opdrachtgever of van werkgever. In de zorgovereenkomst wordt afgesproken welke soort zorg

van een zorgovereenkomst heeft verleend. De werkloze moet een zorgovereenkomst kunnen overleggen, wil hij gebruik kunnen maken van het mantelzorgforfait. De zorgovereenkomst kan op twee verschillende manieren vorm krijgen. Het kan een arbeidsovereenkomst betreffen of een overeenkomst van opdracht. Is er sprake van een arbeidsovereenkomst, dan is de budgethouder de werkgever en de zorgverlener is de werknemer. Bij een overeenkomst van opdracht is de budgethouder de opdrachtgever en de zorgverlener de opdrachtnemer. De opdrachtnemer kan een partner, een inwonend familielid of een wettelijke vertegenwoordiger zijn. Het is ook mogelijk dat hij freelancer is die als zelfstandige voor verschillende opdrachtgevers werkt. Ook kan er sprake zijn van een zorginstelling die als opdrachtnemer optreedt. De drempel om de zorgverlening erkend te krijgen, ligt voor het overige laag. Het UWV stelt bijvoorbeeld noch expliciete voorwaarden aan de relatie tussen mantelzorger en zorgontvanger, noch stelt het minimumeisen aan het aantal uren of dagen waarin mantelzorg is verleend. Het volstaat dat de zorgovereenkomst wordt overlegd en vereist daarnaast geen ontvangstbewijs dat een vergoeding ook daadwerkelijk is ontvangen. Dit is in overeenstemming met de vrij lage drempel die de WW kent om onder haar werkingssfeer te vallen, te weten 52 loondagen.

Afhankelijk van de gekozen zorgovereenkomst en de grondslag van het pgb is het mogelijk dat een zorgverlener reeds onder de werkingssfeer van de WW valt. Deze situatie doet zich voor wanneer de mantelzorg in het kader van een arbeidsovereenkomst wordt verleend én aan het vereiste van 52 loondagen wordt voldaan. In dat geval bouwt de mantelzorgverlener middels de zorgovereenkomst een arbeidsverleden op. Mocht hij werkloos raken, dan heeft hij het mantelzorgforfait niet nodig.

Dit ligt anders voor de mantelzorgverlener die op basis van de Wmo huishoudelijk werk gedurende minder dan vier dagen per week verricht. Artikel 6, lid 1, sub c van de WW is dan van toepassing, hetgeen behelst dat zijn of haar arbeidsverhouding niet wordt aangemerkt als een dienstbetrekking. Hij zal in deze situatie kunnen profiteren van het mantelzorgforfait.

De regeling stelt geen beperking aan de leeftijd van degene die de mantelzorg ontvangt. Mantelzorg kan dus ook worden verleend aan een kind. Daarin onderscheidt het mantelzorgforfait zich van het verzorgingsforfait. Dit betekent dat het mantelzorgforfait een groter bereik heeft dan het verzorgingsforfait. Zo kan een minderjarig kind dat ouder is dan vijf jaar een pgb op basis van de AWBZ, de Zvw of de Wmo ontvangen. In dat geval kan een ouder die de mantelzorg verleent en daarmee aan de voorwaarden van artikel 42a, lid 3 WW voldoet, een mantelzorgforfait opbouwen, wanneer hij of zij de zorg verleent zonder daarnaast in 52 of meer dagen in een dienstbetrekking te werken. Dit gegeven biedt perspectieven voor ouders van zieke en gehandicapte kinderen die tijdelijk willen stoppen met werken respectievelijk hun uren aantal zo reduceren dat ze minder dan 52 loondagen in een kalenderjaar hebben. Als een ouder na de onderbreking weer gaat werken en vervolgens

wordt verleend aan de budgethouder en de prijs die ervoor wordt betaald. De zorgverlener wordt op basis van declaraties betaald. Op deze declaraties dienen onder meer de volgende gegevens te staan: een overzicht van de dagen waarop is gewerkt, het uurtarief en het aantal te betalen uren. De budgethouder moet vervolgens over de besteding van het pgb verantwoording afleggen aan het regionale zorgkantoor dat het pgb toekent.

werkloos wordt, is in deze situatie het gevaar voor een breuk in het arbeidsverleden verkleind.

2.3.4 Eindigen en herleven van het recht op WW-uitkering

Het recht op uitkering eindigt van rechtswege wanneer een van de in artikel 20 WW genoemde eindigingsgronden aanwezig is. Zo eindigt het recht als de geldende uitkeringsduur is verstreken.¹⁰³ Daarnaast kan de WW-uitkering ook voortijdig eindigen. Het recht eindigt als de betrokkene niet langer voldoet aan de voorwaarden voor het recht op uitkering. Deze situatie doet zich voor als men niet langer de hoedanigheid van werknemer heeft.¹⁰⁴ Het recht eindigt ook als de betrokkene niet langer werkloos is.¹⁰⁵ Deze situatie doet zich voor als de uitkeringsgerechtigde ander werk gevonden heeft of zich niet langer beschikbaar stelt voor arbeid. Als zich een uitsluitingsgrond van artikel 19 WW voordoet, dan betekent dit eveneens een voortijdig einde van het recht op WW-uitkering.¹⁰⁶

Het recht op uitkering kan ook gedeeltelijk eindigen.¹⁰⁷ Gedeeltelijke beëindiging doet zich voor als activiteiten van een zodanige omvang worden verricht dat het werknemerschap slechts gedeeltelijk is verloren, of als de omvang van de werkloosheid is verminderd. De omvang van de werkloosheid is bijvoorbeeld verminderd als de werkloze weer gaat werken, maar voor minder arbeidsuren dan hij verloren heeft, of als de uitkeringsgerechtigde zich voor minder uren beschikbaar stelt dan hij heeft verloren. In beide situaties geldt dat als er nog sprake is van een relevant arbeidsurenverlies – dat wil zeggen dat de betrokkene minstens voor vijf uur of de helft van zijn arbeidstijd beschikbaar is voor arbeid – een recht op WW-uitkering bestaat voor de omvang van het resterende aantal verloren arbeidsuren.¹⁰⁸

Is het recht op WW-uitkering beëindigd voordat de maximale uitkeringsduur is verstreken, dan kan het resterende uitkeringsrecht later geldend worden gemaakt omdat de WW voorziet in de mogelijkheid van herleving van het recht. Een recht kan alleen herleven als er geen nieuw recht is ontstaan. De termijn waarbinnen het recht kan herleven, is beperkt. Hoofregel is dat de omstandigheid die tot de beëindiging heeft geleid binnen een termijn van 26 weken niet meer bestaat.¹⁰⁹ Afwijking van deze termijn is mogelijk voor bepaalde categorieën werknemers, zoals zij die vrijgesteld zijn van de sollicitatieplicht.¹¹⁰ Als een volledig geëindigd recht herleeft, ontvangt de betrokkene de uitkering voor de resterende duur. De oorspronkelijke datum van beëindiging schuift dan op met de duur waarop het uitkeringsrecht tussentijds was geëindigd. Herleeft echter een gedeeltelijk geëindigd recht, dan verschuift de einddatum van de uitkering niet, maar blijft de oorspronkelijke datum van toepassing.

103 Artikel 20, lid 1, sub e WW.

104 Artikel 20, lid 1, sub a WW.

105 Artikel 20, lid 1, sub b WW.

106 Artikel 20, lid 1, sub d WW.

107 Artikel 20, lid 3 WW.

108 Artikel 20, lid 3 WW.

109 Artikel 21 WW.

110 Artikel 21, lid 4 WW in combinatie met de Regeling herlevingstermijn WW, besluit van 4 december 2003, *Stcrt.* 2003, 242.

2.4 Bijzondere uitkeringen in de WW

Drie uitkeringen die op basis van, dan wel gerelateerd aan de WW kunnen worden ontvangen, zijn bijzonder te noemen. Dit zijn de WW-uitkering bij werktijdverkorting, bij buitengewone natuurlijke omstandigheden en bij betalingsonmacht van de werkgever. Omdat de WW met deze bijzondere uitkeringen laat zien dat het niet bij voorbaat onmogelijk is om andere typen uitkeringen te financieren dan arbeidsurenverlies, zullen deze uitkeringen hier nog in het kort worden beschreven.

2.4.1 Werktijdverkorting

De eerste uitkering, de uitkering bij werktijdverkorting, is geregeld in artikel 8 van het Buitengewoon Besluit Arbeidsverhoudingen (BBA). Onder normale omstandigheden bevat artikel 8 van het BBA een verbod voor de werkgever om de arbeidstijd van de werknemer eenzijdig te verkorten en het loon evenredig te verlagen. Van dit verbod kan de Minister van SZW een ontheffing verlenen. Een ontheffing wordt slechts voor bepaalde tijd afgegeven.

De werktijdverkorting fungeert als een tijdelijke opvang in discontinuïteit ten gevolge van conjuncturele omstandigheden. Deze zogenoemde deeltijd-WW is een bevoegdheid van de Minister van SZW en stelt werkgevers in staat om in buitengewone omstandigheden eenzijdig de arbeidstijd van de werknemer te verkorten en het loon evenredig te verminderen. Buitengewone omstandigheden doen zich voor als bedrijven geconfronteerd worden met een vermindering van de bedrijvigheid die in redelijkheid niet tot het normale ondernemersrisico kan worden gerekend. De regeling is daarmee bedoeld voor het opvangen van problemen die door overmacht zijn ontstaan. De bedrijven moeten voldoende gezond zijn om over de tijdelijke problematische situatie heen te komen. Het instrument van de werktijdverkorting moet hen helpen om werknemers te behouden die anders voor het bedrijf verloren zouden gaan. Doel is te voorkomen dat een werkgever vakkrachten moet ontslaan, die hij bij een aantrekkelijke vraag juist weer hard nodig heeft. De werktijdverkorting is dus een tijdelijke maatregel die werkgevers helpt om door barre tijden heen te komen.¹¹¹

De werknemer moet aan de gewone eisen van de WW voldoen maar is (uiteraard) vrijgesteld van de sollicitatieplicht. De regeling beoogt immers het behoud van vakkrachten voor betere tijden.¹¹² De vrijstelling van de sollicitatieplicht maakt dat het moment van het ontstaan van het recht en het moment van het geldend maken van dit recht samenvallen. Er vindt dus geen toets op verwijtbare werkloosheid plaats. De werknemer verbruikt in de deeltijd-WW opgebouwde uitkeringsrechten.

2.4.2 Vorstverlet

De uitkering bij werkloosheid als gevolg van zulk slechte weersomstandigheden dat de productie stilvalt en de werknemer werkloos wordt, is geregeld in artikel 18 WW.

111 Jacobs 2009, p. 13; Van Slooten & Verhulp 2009, p. 77.

112 Boot 2009, p. 30.

Dit geeft recht op WW-uitkering voor de duur van die weersomstandigheden. Bij de vorstverletregeling van artikel 18 WW hoeft de werknemer niet aan de gewone eisen van de WW te voldoen. Het uitkeringsrecht ontstaat ook zonder dat de werknemer zich voor arbeid op de arbeidsmarkt beschikbaar stelt en zonder dat aan de referentie-eis is voldaan. Net als bij de werktijdverkorting hoeft de werknemer ook in deze regeling niet te solliciteren. Ook hier dient de sollicitatievrijstelling dus ter bescherming van de werkgever die dan minder snel het gevaar loopt zijn werknemers kwijt te raken. Bij de vorstverletregeling blijft de toets op verwijtbare werkloosheid achterwege waardoor ook hier het moment van het ontstaan van het recht en het moment van het geldend maken van dit recht samenvallen. Opvallend is dat de werknemer in deze regeling geen uitkeringsrechten verbruikt. De uitkeringsperiode wordt dus, anders dan dit bij de deeltijd-WW het geval is, niet in mindering gebracht op een werkloosheid die op een later tijdstip intreedt.¹¹³ De regeling is er nadrukkelijk op gericht het arbeidspotentieel voor de werkgever wiens productie tijdelijk door de weersomstandigheden is stil komen te liggen, te behouden en heeft daarmee vooral een arbeidsmarktstabiliserende functie.

2.4.3 *Blijvende betalingsonmacht werkgever*

De derde bijzondere uitkering is in een apart hoofdstuk van de WW opgenomen. Hoofdstuk IV regelt de uitkering bij blijvende betalingsonmacht van de werkgever. Dit betekent dat de WW garant staat voor verplichtingen die uit de arbeidsovereenkomst voortvloeien wanneer een werkgever blijvend niet langer in staat is om het loon te betalen. Het doel van deze regeling is de werknemer een recht te geven op overneming van de werkgeversverplichtingen door het UWV.

Sinds 1968 maakt de regeling van de overneming van uit de dienstbetrekking voortvloeiende verplichtingen bij betalingsonmacht van de werkgever, ook wel overnemingsregeling of loongarantieregeling genoemd, onderdeel uit van de WW. Deze uitkering is een oneigenlijk element in de WW. De werknemer is immers niet werkloos. Aangezien hij niet het recht op loondoorbetaling heeft verloren – maar de werkgever niet langer in staat is om de betalingsverplichtingen na te komen – kan er volgens het systeem van de WW geen recht op een uitkering ontstaan. Bij de behandeling van het wetsontwerp in de Tweede Kamer heeft dit legislatieve bezwaar echter moeten wijken voor doelmatigheidsoverwegingen. De wetgever gaf te kennen dat het weinig efficiënt zou zijn om voor het relatief geringe aantal gevallen dat van de loongarantieregeling gebruik zou maken, een geheel nieuw afzonderlijk wettelijk kader te ontwikkelen. Een wettelijk kader zou immers onder meer een uitvoeringsorganisatie en een regeling voor de premieheffing en de fondsvorming en van het beroepsrecht vereisen.¹¹⁴ Tijdens de behandeling van het wetsontwerp in de Eerste Kamer betoogde de Minister van Sociale Zaken en Volksgezondheid dat het voor de hand lag om aansluiting bij de WW te zoeken. Mensen zouden immers het recht hebben op een bepaald loon wanneer de werkgever niet bij machte was om daarin te voorzien. Bovendien zouden ze veelal geconfronteerd worden met een periode van

113 Artikel 42, lid 3 WW.

114 *Kamerstukken II* 1967/68, 9515, nr. 3, p. 4.

werkloosheid, waardoor er voor de regeling van deze materie geen beter onderdak te vinden was dan de WW.¹¹⁵

Het uitkeringssysteem bij de loongarantieregeling verschilt op fundamentele onderdelen van het systeem van de WW-uitkering. De loongarantieregeling betekent een overname van een aantal verplichtingen voortvloeiend uit de arbeidsovereenkomst door het UWV. Zo wijkt de uitkeringshoogte af van de WW-uitkering: de werknemer heeft recht op het volle rechtens verschuldigde loon.¹¹⁶ Dit betekent dat de werknemer geen uitkering ontvangt die gerelateerd is aan het dagloon, maar aanspraak kan maken op achterstallig loon, niet opgenomen vakantiedagen en vakantiebijslag, en hij kan achterstallige pensioenpremies claimen.¹¹⁷ Indien de dienstbetrekking eindigt door opzegging, heeft hij bovendien een aanspraak op het loon over de opzegtermijn.¹¹⁸ Om voor de loongarantie in aanmerking te komen, hoeft de werknemer niet werkloos te zijn en geldt geen referte-eis. Bovendien geldt, anders dan bij de WW, geen leeftijdsgrens van 65 jaar.¹¹⁹ Daar komt nog bij dat indien de werknemer tijdens die periode werkt, de uitkering niet eindigt, maar de verkregen inkomsten op de uitkering in mindering worden gebracht.¹²⁰

2.5 Financiering van de WW-uitkering

De WW is een verplichte werknemersverzekering tegen geldelijke gevolgen van het verlies van arbeidsuren en dwingt daarmee tot betalen van premies. De doelstelling van de verplichte verzekering is gelegen in solidariteit, en wel de solidariteit van de 'goede' met de 'slechte' risico's. Iedereen wordt immers verplicht in hetzelfde regime mee te gaan. De verzekering stoelt op het omslagstelsel, dat wil zeggen dat de premies als het ware meteen worden doorgegeven aan de werklozen (en het UWV ter dekking van de uitvoeringskosten). In het omslagstelsel komt eveneens tot uitdrukking dat de WW gebaseerd is op de gedachte van solidariteit. Men betaalt geen premie voor de individuele maar voor de gemeenschappelijke risico's.

Bij een omslagstelsel wordt in beginsel geen vermogen gevormd. De hoogte van de premie wordt jaarlijks afgestemd op het totaal van de uitkeringen en de uitvoeringskosten in datzelfde jaar, waardoor ontvangsten en uitgaven met elkaar in evenwicht zijn. Enige reserve, fondsvorming, is echter ook bij een omslagstelsel nodig. Ten eerste om de administratiekosten van het UWV uit de premieopbrengst te kunnen betalen en ten tweede om de verschillen te overbruggen die ontstaan omdat de jaarlijkse inkomsten en uitgaven niet nauwkeurig op elkaar kunnen aansluiten. Dit laatste heeft te maken met het feit dat de betalingen niet gelijkmatig over het jaar verspreid zijn (in de maand mei moeten bijvoorbeeld de vakantie-uitkeringen worden betaald) en omdat de premieontvangsten structureel enkele maanden achterlopen bij de uitgaven.¹²¹ In een omslagstelsel moet het premiepercentage dus zo worden bepaald dat

115 *Handelingen I* 1967/68, 39^{ste} vergadering, 9 juli 1968, p. 1011.

116 Artikel 67, sub a WW.

117 Artikel 61, lid 1 WW.

118 Artikel 64, lid 1, sub b WW.

119 Artikel 67, sub c WW.

120 Artikel 65 WW.

121 Goudswaard, de Kam & Sterks 2000, p. 104-105.

uit de verwachte premie-inkomsten in een bepaald jaar de verwachte lasten in dat jaar kunnen worden betaald. Deze zogenoemde 'calculatiepremie' is daarmee lastendeckend en houdt het dekkingssaldo constant. Daarnaast moet een zekere liquiditeitsreserve worden aangehouden.¹²² Dit betekent dat de hoogte van de premie te maken heeft met de reservevorming in een regeling. Bij de reservevorming in de sociale verzekeringen wordt daarbij onderscheid gemaakt tussen verschillende motieven: het egalisatiemotief, dat een stabiele premieontwikkeling beoogt, het risicomotief, dat tegenvallers moet opvangen, en het financieringsmotief, dat doelt op het vermijden van liquiditeitstekorten.¹²³ Heeft een fonds een overschot aan vermogen, dat wil zeggen is de noodzakelijk geachte reserve lager dan de feitelijke reserve, dan is er ruimte om de premie tijdelijk te verlagen. Het premiepercentage wordt in dat geval lager dan de calculatiepremie waardoor het overschot in het vermogen daalt. Heeft, omgekeerd, een fonds een tekort, dan wordt het premiepercentage hoger vastgesteld dan de calculatiepremie. Zodoende worden te veel betaalde premies weer aan premiebetalers teruggegeven, respectievelijk vullen de premiebetalers tekorten aan. De fluctuaties in de premiepercentages zijn daarmee gerelateerd aan de omvang van de opgebouwde vermogensoverschotten of -tekorten en de termijn waarbinnen deze moeten worden weggewerkt.¹²⁴

De WW-uitkeringen worden bekostigd uit premies die werkgevers en werknemers afdragen aan sectorfondsen en het AWF. De overheid draagt niet bij in de financiering van de WW. Dit was niet altijd het geval. Zo kende de eerste Werkloosheidswet (1949) nog een rijksbijdrage aan de werkloosheidsverzekering. Een beroep op deze verzekering kon worden gedaan door werklozen die niet of niet meer aan de voorwaarden voor de wachtgeldverzekering voldeden. De wachtgeldverzekering was een aangelegenheid van de bedrijfsverenigingen (werkgevers en werknemers). Zij was toegankelijk voor werknemers die een zo sterke band hadden met de tak van bedrijf of beroep, dat de financiële lasten van werkloosheid door die bedrijfs- of beroepstak moesten worden gedragen.¹²⁵ De aanspraak op een wachtgelduitkering was 126 dagen. Werknemers die langer dan 126 dagen werkloos waren of zij die een lossere band hadden met de tak van bedrijf of beroep, werden tot de algemene arbeidsreserve gerekend. Dit betekende dat de werkloosheidskosten niet meer uitsluitend op de schouders van de bedrijfsverenigingen lagen, maar dat hier ook in belangrijke mate de overheid aan zet was. Een belangrijk motief voor het heffen van de overheidsbijdrage was daarmee gelegen in het feit dat de overheid de verantwoordelijkheid van de werkgevers en werknemers overnam zodra de werkloosheid een bepaalde duur had overschreden. De overheidspremie werd met ingang van 1 januari 1982 op nihil gesteld¹²⁶ omdat de kosten voor de werkloosheidsverzekering bleven uitdijen en omdat het financieringstekort van de overheid steeds verder opliep.¹²⁷ Ze kwam in de WW 1986 niet meer terug, dat wil zeggen dat de financiering

122 UWV 2009-2010, p. 11.

123 Het financieringsmotief betreft het verantwoord fondsbeheer, het lastenkader voor huishoudens en bedrijven, de koopkrachtontwikkeling en het gewenste EMU-saldo. Le Blanc 1978, p. 36.

124 UWV 2009-2010, p. 11.

125 *Handelingen der Staten-Generaal*, 1947/48, 704, nr. 3, p. 13.

126 Van Heusden 2006, p. 344-345.

127 Mammoury & Asscher-Vonk 1987, p. 83.

van de werkloosheidsverzekering door uitsluitend werkgevers en werknemers werd bestendigd. De wetgever heeft dit als volgt gemotiveerd. De WW 1986 heeft niet langer een minimumbehoeftefunctie, maar uitsluitend een loondervingsfunctie. Omdat deze functie een verlengstuk is van de arbeid, arbeidsinkomsten en arbeidsvoorwaarden, past daarbij dat de primaire verantwoordelijkheid voor de sociale zekerheid bij werkloosheid bij de sociale partners komt te liggen.¹²⁸ De sociale partners kregen daarmee in de wet van 1986 de taak toebedeeld om de consequenties van werkloosheid op te vangen.

De premies voor de sectorfondsen worden uitsluitend door werkgevers opgebracht en verschillen tussen de sectoren. De premies voor het AWF zijn uniform en zijn doorgaans verschuldigd door werkgevers en werknemers. Tot werknemers behoren ook personen die een uitkering op grond van de WW, de Ziektewet (ZW), de Wet WIA, de Wet arbeidsongeschiktheidsverzekering (WAO), de Wazo, en de Toeslagenwet ontvangen. De sectorfondsen financieren de eerste zes maanden van de WW-uitkering aan werkloze werknemers; uit het AWF worden de uitkeringen in de latere WW-periode vergoed. Beide fondsen bekostigen tevens uitkeringen van andere sociale wetten.

De grondslag (maatstaf) voor de premieberekening voor beide fondsen is het premieloan, het loon dat werknemers uit dienstbetrekking genieten. De premies voor de sectorfondsen en het AWF zijn gebonden aan een maximum, het maximumdagloon. In 2012 is het maximumdagloon vastgesteld op € 192,55.¹²⁹ Deze grens vormt het plafond waarboven geen premie meer wordt betaald.¹³⁰ Daarnaast kent het AWF nog een bijzonderheid. Daar wordt bij de premieheffing gewerkt met een franchise, een premievrije voet die niet meedoet bij de vaststelling van de premie. De franchise heeft een inkomens- en arbeidsmarktpolitieke functie doordat ze de premielast voor werkgevers en werknemers verlicht. Voor de werkgever wordt het in dienst hebben van een werknemer goedkoper en voor een werknemer levert werken financieel meer op.

De werkgever draagt de premies af aan de Belastingdienst.¹³¹ De uitvoeringskosten komen ten laste van de werkgever en van de fondsen. Het UWV beheert en administreert.

2.5.1 De sectorfondsen

De Minister van SZW heeft, na overleg met de Minister van Financiën, het beroeps- en bedrijfsleven ingedeeld in 69 sectoren. Iedere sector heeft een eigen sectorfonds.¹³² Werkgevers zijn van rechtswege aangesloten bij een sector. De werkgevers zijn premie verschuldigd aan het sectorfonds – de premie wordt geïnd door de Belastingdienst.¹³³

128 *Kamerstukken II* 1985-1986, 19 261, nr. 3, p. 16-17 en 95.

129 Artikel 9 Regeling vaststelling premiepercentages werknemersverzekeringen, volksverzekeringen en opslag kinderopvang 2012, 9 november 2011, *Stcrt.* 2011, nr. 20627.

130 Het maximum voor de premieheffing fungeert tevens als maximum voor de uitkeringsverstrekking.

131 Artikel 57 Wfsv.

132 Artikel 94 Wfsv.

133 Artikelen 96, lid 1 Wfsv en 25, lid 3 Wfsv.

De sectorpremie komt dus volledig voor rekening van de werkgevers. Daarmee wordt beoogd werkgevers op sectorniveau te stimuleren het gebruik van de WW te beperken.

De sectorpremie is gedifferentieerd naar rato van het werkloosheidsrisico in de sector en de sectoronderdelen.¹³⁴ De hoogte van de premies hangt dus af van de omvang van de werkloosheidsuitkeringen. Een hogere premie wordt geheven bij sectoren die een groter beroep op uitkeringen veroorzaken. Daarnaast wordt in enkele sectoren die uit de aard van de werkzaamheden veel met cyclische werkloosheid te maken hebben, gewerkt met premiegroepen.¹³⁵ Bij premiegroepen vindt de premiedifferentiatie plaats op grond van de duur van het arbeidscontract die de werkgever aan de werknemer aanbiedt. Een werkgever die met langere contracten werkt, krijgt een lagere premie, dat wil zeggen voor werknemers met een contract voor één jaar of meer geldt de lage premie, de hoge premie wordt geheven bij de overige werknemers. Daarmee daalt enerzijds het loonkostenniveau in de sector en anderzijds wordt de sector geprikkeld tot langere contracten. Ter illustratie zijn in tabel 2.1 enkele voorbeelden opgenomen van sectorpremies in het jaar 2012.

Tabel 2.1. Sectorpremies 2012: enkele voorbeelden¹³⁶

Sector	Premiepercentage
Baggerbedrijf	0,00%
Telecommunicatie	2,59%
Taxivervoer	5,67%
Premiegroepen culturele instellingen	Kort: 9,69% – Lang: 2,43%

In de sectorfondsen heeft daarmee het principe ‘de vervuiler betaalt’ een plaats veroverd.¹³⁷ Het feit dat premies gedifferentieerd zijn naar rato van het werkloosheidsrisico per sector, betekent dat de kosten van de eerste zes maanden werkloosheid alleen over de werkgevers in de eigen sector worden omgeslagen en niet over alle werkgevers. De confrontatie van werkgevers met de veroorzaakte werkloosheidskosten moet hen prikkelen om vermijdbare werkloosheid terug te dringen en voor dat doel sectorale initiatieven te ontwikkelen.¹³⁸

134 Artikel 28, lid 1 Wfsv.

135 Het betreft de sectoren agrarisch bedrijf, bouwbedrijf, grafische industrie, horeca algemeen, culturele instellingen, uitzendbedrijven en schildersbedrijf.

136 Besluit vaststelling sectorpremies 2012, 18 oktober 2011, *Stcrt.* 2011, 19630.

137 Doodeman, Genet & Hoogewoning, 1997, p. 615. De systematiek maakt trouwens dat de individuele werkgever belang heeft bij de indeling in een sector. De Belastingdienst stelt vast bij welke sector een werkgever aangesloten is. De schriftelijke mededeling daarvan aan de belanghebbende is een beschikking waartegen bezwaar en beroep openstaan. Omdat een geschil hierover betrekking heeft op de premieheffing, staat de fiscale rechtsgang open. Artikel 59 Wfsv en *Kamerstukken II* 2003/06, 29 529, nr. 3, p. 6. Een voorbeeld hiervan vormt de uitspraak van het Hof Amsterdam van 30 januari 2008, *LJN* BD 4325 waar een werkgever in beroep ging tegen de indeling van zijn bedrijfsactiviteiten in de sector grafische industrie (sector 9). De werkgever vond een indeling in sector 44: zakelijke dienstverlening II meer passen.

138 Hierover: Bovenberg & de Mooij 1996, p. 868.

De hoogte van de premies stelt de Minister van SZW jaarlijks vast op basis van een voorstel van het UWV.¹³⁹ De percentages voor de sectorpremies worden elk jaar in november in de Staatscourant gepubliceerd als 'Besluit vaststelling sectorpremies' (met toevoeging van het jaartal).

Opdat de dekking van de werkloosheidslasten niet onbepaald is, wordt met een lastenplafond gewerkt. Het lastenplafond is een objectief criterium en geeft aan welke WW-lasten een sector maximaal zelf moet kunnen dragen. Daarmee wordt voorkomen dat buitengewone werkloosheidsrisico's voor rekening van de desbetreffende sector komen.¹⁴⁰ Bovendien verhindert het lastenplafond dat een in moeilijkheden verkerend sectorfonds in een negatieve spiraal terechtkomt. Het UWV stelt jaarlijks voor elke sector het lastenplafond vast en de Minister van SZW moet dat plafond goedkeuren.¹⁴¹ Indien de minister zijn goedkeuring aan het voorstel onthoudt, moet hij zelf het maximum vaststellen. Publicatie van de lastenplafonds vindt elk jaar plaats in de Staatscourant in de bijlage bij het 'Besluit vaststelling lastenplafonds sectorfondsen' (met toevoeging van het jaartal) van het UWV.

Premie voor het sectorfonds wordt ook geheven over uitkeringen. Dit wordt de 'vervangende premie' genoemd.¹⁴² Het betreft uitkeringen die verstrekt worden op basis van de WW, de ZW, de Wet WIA, de WAO, de Wazo (uitkering in verband met zwangerschap, bevalling, adoptie en pleegzorg) en de Toeslagenwet; tevens wordt premie geheven over het loon dat wordt ontvangen op grond van de Wet sociale werkvoorziening (Wsw).¹⁴³ Bij de premieheffing wordt geen onderscheid gemaakt naar sector of uitkeringsgrondslag maar stelt het UWV voor de hele groep een uniform premiepercentage vast. Dit percentage wordt afgeleid uit het gemiddelde van alle sectorpercentages¹⁴⁴ en is daarmee indirect gerelateerd aan het werkloosheidsrisico van alle sectoren. De hoogte schommelt tussen 1 procent en 2 procent. Zo lag de vervangende premie voor de WW in 2011 op 1,47 procent en werd zij voor 2012 vastgesteld op 1,84 procent.

2.5.2 Het Algemeen Werkloosheidsfonds

Het AWF wordt eveneens uit premies gefinancierd.¹⁴⁵ Anders dan bij de sectorpremie is de AWF-premie uniform en bestaat zowel uit een werkgevers- als een werknemersdeel. De Minister van SZW bepaalt jaarlijks de premiehoogte en stelt daarbij vast wie welk gedeelte moet betalen.¹⁴⁶ De verdeling van de premie tussen werkgever en werknemer en de bepaling van de premiehoogte zijn neergelegd in de 'Regeling

139 Artikel 28, lid 5 Wfsv.

140 Bouwens 2008, p. 462.

141 Artikel 105, leden 1 en 5 Wfsv.

142 Deze premieplicht dateert uit de tijd van de stelselwijziging van 1987. Vóór 1987 waren uitkeringsgerechtigden vrijgesteld van betaling van werknemerspremies.

143 Artikel 28, lid 2 Wfsv j° Regeling vaststelling premiepercentages werknemersverzekeringen en volksverzekeringen. Sinds 1 januari 2012 bevat de regeling tevens de opslag kinderopvang. De citeertitel luidt met ingang van die datum dan ook 'Regeling vaststelling premiepercentages werknemersverzekeringen, volksverzekeringen en opslag kinderopvang'.

144 Artikel 28, lid 2 Wfsv.

145 Artikel 23 Wfsv.

146 Artikel 25 Wfsv.

vaststelling premiepercentages werknemersverzekeringen en volksverzekeringen' (met toevoeging van het jaartal), een regeling die ieder jaar in de Staatscourant wordt gepubliceerd. Om een indruk te geven van de verdeling van de premies over werkgevers en werknemers en van de vastgestelde premiepercentages toont tabel 2.2 de gegevens voor de jaren 2000 tot en met 2012.

Tabel 2.2. Premiepercentages voor het AWF (2000-2012)

Jaar	Stcrt.	Werkgever	Werknemer
2000	1999, 213	3,75%	6,25%
2001	2000, 237	5,25%	3,65%
2002	2001, 231	3,60%	4,95%
2003	2002, 244	1,55%	5,80%
2004	2003, 242	1,55%	5,80%
2005	2004, 242	2,45%	5,85%
2006	2005, 242	3,45%	5,20%
2007	2006, 226	4,40%	3,85%
2008	2007, 227	4,75%	3,50%
2009	2008, 969	4,15%	0,00%
2010	2009, 18663	4,20%	0,00%
2011	2010, 19164	4,20%	0,00%
2012	2011, 20627	4,55%	0,00%

Het overzicht van de premiepercentages voor het AWF laat de volgende bandbreedte zien: het hoogste premiepercentage voor de werkgever lag in het jaar 2001 bij 5,25 procent en voor de werknemer een jaar eerder in 2000 bij 6,25 procent. Het laagste percentage was bij de werkgever 1,55 procent in 2003 en bij de werknemer 0,00 procent in 2009 tot en met 2012. Het is echter niet dit percentage dat aan het AWF wordt betaald omdat in het AWF met een franchise wordt gewerkt. De franchise is een premievrije voet ter hoogte van het minimumloon die niet meedoet bij de vaststelling van de premie.¹⁴⁷ Daardoor is een werkgever pas premie voor het AWF verschuldigd over de looncomponent die de werknemer boven de franchise verdient.¹⁴⁸

¹⁴⁷ Artikel 4 Regeling vaststelling premiepercentages werknemersverzekeringen en volksverzekeringen en opslag kinderopvang 2012, 9 november 2011, *Stcrt.* 2011 nr. 20627.

¹⁴⁸ Thans is voorgesteld om de franchise te laten vervallen. Uit het wetsvoorstel Uniformering loonbegrip blijkt dat een afschaffing van de franchise tot een verlaging van de werkgeverspremie voor het Algemeen Werkloosheidsfonds zou kunnen leiden met ongeveer 2,5 procentpunt van 4,55 procent naar 2,05 procent (cijfers 2012). *Kamerstukken II* 2009/10, 32 131, nr. 3, p. 6.

Premies van hen die zich vrijwillig tegen werkloosheid verzekeren, vloeien in het AWF.¹⁴⁹ Bij de vrijwillige verzekering van het werkloosheidsrisico bepaalt de betrokkene zelf de hoogte van het dagloon waarvoor hij zich wil verzekeren met het maximumdagloon als bovengrens.¹⁵⁰ Over dit dagloon wordt de premiehoogte voor de vrijwillige WW-verzekering berekend. Daarbij geldt dat de premie lager moet zijn dan de som van de premie voor het AWF en de vervangende premie.¹⁵¹ Het vastgestelde dagloon geldt vervolgens bij de berekening van de uitkering. In 2012 is de premie voor de vrijwillige verzekering tegen werkloosheid vastgesteld op 2,80 procent van het dagloon waarvoor de ex-werknemer zich wil verzekeren.¹⁵²

Het AWF kan ook een resterend deel van de vervangende premie ontvangen die uitkeringsgerechtigden en hun werkgevers (veelal het UWV) aan het sectorfonds afdragen. Deze situatie doet zich voor als het percentage van de vervangende premie hoger ligt dan de sectorpremie in de betreffende sector. Het meerdere, zijnde een overschot, vloeit dan naar het AWF.¹⁵³

Het AWF ontvangt buiten de premies om nog anderen middelen. Voorbeelden zijn de 'overschotten' van sectorfondsen, de bedragen die het UWV aan verzekerden oplegt in de vorm van een boete op grond van de Ziektewet en bedragen die teruggevorderd worden op grond van de Faillissementswet. De middelen die ten gunste van het AWF komen, kunnen dus worden onderscheiden naar verplichte en vrijwillige premies enerzijds en bedragen die het fonds al heeft uitgekeerd en later weer kan terugvorderen anderzijds.

Het AWF financiert niet alleen de WW-uitkering na de eerste zes maanden werkloosheid, maar ook ruim tien andere doelen.¹⁵⁴ Te beginnen met de zieke werkloze. Als de werkloze in de eerste zes maanden werkloosheid ziek wordt, komt sinds 2007 niet langer de Ziektewet in beeld maar loopt de WW-uitkering maximaal dertien weken door.¹⁵⁵ Het laten doorlopen van de WW-uitkering gedurende de eerste dertien weken van ziekte zou zonder nadere regeling een extra belasting van het sectorfonds met zich meebrengen. Om dit te voorkomen, worden de uitkeringen uit het AWF betaald.¹⁵⁶ Verder betaalt het AWF uiteraard de uitkeringen voor de vrijwillig voor de ZW en WW verzekerden – zij hebben immers premie aan het fonds afgedragen. Maar daarnaast worden ook ziekte-uitkeringen in speciale gevallen betaald. Het gaat hierbij om het ziekingeld bij orgaandonatie, bij zwangerschap en voor arbeidsgehandicapten.¹⁵⁷ Tevens komen de uitkeringen tijdens het zwangerschaps- en bevallingsverlof en de uitkeringen tijdens adoptie en pleegzorg voor rekening van het AWF.¹⁵⁸ Ook wordt – zoals al eerder genoemd – een beroep op het AWF gedaan indien een sectorfonds zijn lastenplafond heeft bereikt. In dat geval

149 Artikel 99, sub a Wfsv.

150 Artikel 58 WW.

151 Artikel 74, lid 2 Wfsv.

152 Besluit premievaststelling vrijwillige werkloosheidsverzekering 2012, 5 november 2011, *Stcrt.* 2011, 21410.

153 Artikel 28, lid 3 Wfsv.

154 Artikelen 100 en 102 van de Wfsv.

155 Artikel 20, lid 6 WW.

156 Artikel 100, sub a, onder 2 Wfsv.

157 Artikel 100, sub b Wfsv.

158 Artikel 100, sub j Wfsv.

kan het AWF reeds in de eerste zes werkloosheidsmaanden in beeld komen.¹⁵⁹ Verleende kortingen en vrijstellingen van de premieplicht komen eveneens ten laste van het AWF.¹⁶⁰ Kortingen en vrijstellingen zijn instrumenten om de loonkosten voor werkgevers te verlagen. Het AWF ondersteunt voorts de alleenstaande uitkeringsgerechtigde ouder middels een tegemoetkoming in de kosten van kinderopvang zodra deze activiteiten voor inschakeling in de arbeidsmarkt ontplooit.¹⁶¹ Verder betaalt het fonds de kosten van arbeidsbemiddeling en re-integratie voor werklozen en zieken.¹⁶² Hieronder vallen alle activiteiten op de terreinen van scholing, proefplaatsing en startend ondernemerschap die het UWV noodzakelijk vindt en waarvoor het toestemming verleent. Artikel 102 ten slotte bepaalt dat de WW-uitkeringen van remigrerende en emigrerende niet-Nederlandse werknemers die door het Rijk worden betaald, ten laste van het AWF komen.

2.6 Conclusie

In dit hoofdstuk is het wettelijke kader van de WW (de opzet, het systeem en de financiering) beschreven en is kort aandacht besteed aan drie bijzondere uitkeringen in de WW. Deze beschrijvingen vormen enerzijds de basis voor de inventarisatie van bestaande openingen in de WW om activiteiten te kunnen verrichten op de levensloopterreinen die in het onderzoek centraal staan, en anderzijds zijn ze van belang voor de analyse van de voorstellen die in het tweede deel van dit onderzoek aan bod zullen komen.

Er kan een aantal conclusies worden getrokken met betrekking tot de vraag in hoeverre de bestaande WW tegemoetkomt aan wensen of behoeften van werknemers om arbeidspatronen te onderbreken ten behoeve van levensloopactiviteiten. De WW garandeert de werkloze gedurende een bepaalde tijd een loongerelateerde uitkering, als deze aan de daarvoor geldende voorwaarden voldoet. Daarmee wordt bij niet verwijtbare (onvrijwillige) werkloosheid een gedeeltelijke compensatie van inkomensverlies gegeven.

Dit is anders bij het levensloopvraagstuk. De WW is niet in de eerste plaats bedoeld om de overgang van werk naar andere levensloopactiviteiten te ondersteunen. In die gevallen zijn er dan ook knelpunten voor het ontstaan en het geldend maken van een uitkeringsrecht bij de aspecten werknemerschap, beschikbaarheid en verwijtbaarheid. Bij het levensloopvraagstuk zien we immers het omgekeerde van de situatie bij werkloosheid: werknemers zijn niet onvrijwillig werkloos, maar vrijwillig werkloos als zij – omdat er een (te) grote inzet van ze verwacht wordt en het niet altijd mogelijk blijkt om naar tevredenheid aan alle eisen te voldoen – een tijdlang niet of minder willen werken. Zij zullen dan niet gauw in aanmerking komen voor een uitkering op basis van de WW. Minder werken of stoppen met werken omwille van levensloopactiviteiten is immers uit het oogpunt van de WW in beginsel een ernstige gedraging omdat de betrokkene het verzekerde risico als het ware over zichzelf heeft

159 Artikel 100, sub e Wfsv.

160 Artikel 100, sub g Wfsv.

161 Artikel 100, sub i Wfsv.

162 Artikel 100, sub k Wfsv.

afgeroepen. Tegen deze achtergrond moeten de hoge eisen worden begrepen die de rechter stelt, wil de ontslagname van een werknemer omwille van andere taken het predicaat 'niet-verwijtbaar' krijgen.

Toch zijn er ook openingen. Met het verzorgings- en het mantelzorgforfait bevat de WW elementen die de werknemer speelruimte geven voor het naar eigen inzichten verrichten van arbeid en zorg. De forfaits bieden immers de mogelijkheid om de arbeidsmarkt te verlaten en een tijd lang te zorgen zonder dat er een breuk in het arbeidsverleden ontstaat. Bovendien kan de (mantel)zorgtijd worden benut voor andere levensloopactiviteiten. Toch is deze mogelijkheid beperkt. Het verzorgingsforfait geldt slechts bij de zorg voor jonge kinderen, en mantelzorg wordt slechts meegerekend voor het arbeidsverleden als het betaald is uit een pgb. Ook missen de forfaits een tweede kenmerk om als volwaardig levenslooparrangement te mogen meetellen. Ze faciliteren namelijk slechts het tijdsaspect indien de werknemer na een (mantel)zorgperiode in dienstverband gaat werken en vervolgens werkloos wordt. Het inkomensverlies tijdens de (mantel)zorgtijd komt voor rekening van het individu.

De drie bijzondere uitkeringen (werktijdverkorting, vorstverlet en loonbetalingsverplichtingen in geval van betalingsonmacht van de werkgever) geven aan dat de WW ruimte laat voor andere uitkeringen dan werkloosheidsuitkeringen in strikte zin.

De beschrijving van de financiering van de WW laat een complex stelsel zien met een gedeelde verantwoordelijkheid voor het risico van werkloosheid. De eerste zes maanden werkloosheidsuitkering komen volledig voor rekening van de werkgevers die van rechtswege zijn aangesloten bij een van de 69 sectorfondsen. Na zes maanden komt de WW-uitkering ten laste van het AWF.

Werkgevers betalen de sectorpremie die mede wordt bepaald door de omvang van de werkloosheidsuitkeringen in hun sector. Dit uit zich in een verfijnd systeem van premiedifferentiatie tussen sectoren onderling en binnen sectoren.

Anders is de financiering van het AWF geregeld. Hier geldt een uniforme premie die naast de werkgevers in beginsel ook werknemers betalen. Dat ook werknemers geconfronteerd kunnen worden met de kosten van de uitkeringen, heeft onder meer te maken met het feit dat een langere verblijfsduur in de WW ook toegeschreven wordt aan het zoekgedrag van werknemers.

Het AWF dient niet alleen ter financiering van WW-uitkeringen na de eerste zes maanden werkloosheid. Ook kunnen WW-uitkeringen over de eerste zes maanden werkloosheid ten laste van dit fonds komen. Deze situatie doet zich voor als een sector zijn lastenplafond heeft bereikt. Op dat moment dragen dus alle werkgevers (en werknemers) gezamenlijk de werkloosheidslasten, en niet slechts de werkgevers binnen de getroffen sector. Deze verdeling van de verantwoordelijkheid voor de financiering van de WW-uitkeringen tussen enerzijds de werknemers binnen een sector en anderzijds alle werkgevers en werknemers, laat een uitgebalanceerd financieringssysteem zien waarin rekening is gehouden met het feit dat het werkloosheid een risico is dat gevoelig is voor conjuncturele schokken.¹⁶³

Tot slot komen ten laste van het AWF naast de WW-uitkeringen nog ruim tien andere doelen, zoals de Ziektewetuitkeringen van een aantal vangnetgroepen en de kosten van arbeidsbemiddeling en re-integratie.

¹⁶³ Bouwens 2008, p. 464.

3

Scholingsmogelijkheden in de WW

3.1 Inleiding

Tijdens hun loopbaan worden mensen geconfronteerd met technologische ontwikkelingen, met informatisering en met internationalisering. Dit leidt ertoe dat steeds meer kennis aanwezig is, maar dat die kennis ook weer snel veroudert. Daarnaast hebben de ontwikkelingen invloed op de beroepen- en functiestructuur: traditionele beroepen verdwijnen en er komen nieuwe beroepen bij.

De ontwikkeling van de kenniseconomie betekent dat werknemers steeds vaker hun werk willen of moeten combineren met een opleiding of scholing om inzetbaar te zijn en te blijven. Terwijl vroeger werknemers een leven lang toekonden met de initiële schoolkennis en de vervolgens in hun baan opgedane ervaring, moeten ze nu breed inzetbaar zijn. Kortom, er worden steeds hogere eisen aan werknemers gesteld. Daarnaast maken veranderingen in de sociale zekerheid, zoals de blokkering van vervroegde uittreedingsroutes en verhogingen van de pensioengerechtigde leeftijd, dat werknemers ook langer op de arbeidsmarkt inzetbaar moeten zijn en blijven.

Tegenwoordig is in de meeste sectoren en beroepen regelmatige bijscholing pure noodzaak om het werk op niveau en in een passend tempo te kunnen uitvoeren.¹ Verwacht wordt dat het volgen van aanvullend onderwijs (bijscholing) of omscholing een steeds prominenter plaats krijgt naast het betaalde werk of tijdens een periode van (educatief) verlof. Meer dan tot dusver zal het daarbij ook gaan om (oudere) werknemers die momenteel nog vanwege hun leeftijd bij bedrijfsopleidingen buiten de boot vallen.² Scholing wordt dus niet alleen gezien als een effectief middel voor mensen om een goede positie op de arbeidsmarkt te verwerven, maar ook om bij het voortschrijden van de technologische ontwikkeling en het toenemen van de kennisintensiteit van de productie een positie op de arbeidsmarkt te behouden. Gesteld wordt dat onderwijs niet alleen op jongere, maar ook op latere leeftijd de kwaliteit van de beroepsuitoefening, de employability en de flexibiliteit van de beroepsbevolking bevordert.³ Het Europees Parlement en de Raad van de Europese

1 Borghans 2006, p. 25.

2 Schippers & Sap 2006, p. 222.

3 Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid 2002, p. 92; WRR-rapport 2006, p. 199-201.

Unie beklemtonen dat onderwijs en opleiding essentiële prioriteiten zijn om een maatschappij te ontwikkelen tot een concurrerende kennismaatschappij.⁴

Uitgaande van het bovenstaande is het van belang dat ook een socialezekerheidsstelsel mogelijkheden biedt tot het verhogen van de inzetbaarheid van werknemers. In dit hoofdstuk zal worden nagegaan of, en zo ja op welke manier de WW op het gebied van scholing een bijdrage levert aan de employability van werknemers en aan de mogelijkheden om betaalde arbeid te onderbreken en te combineren met scholingsactiviteiten. Op die wijze zou de bestaande WW niet alleen bijdragen aan inkomensbescherming, maar ook een meer activerende en preventieve functie kunnen vervullen.

Dit hoofdstuk is als volgt ingedeeld. In paragraaf 3.2 wordt kort ingegaan op het ontstaan, de hoofdlijnen en de ontwikkeling van de scholingsmogelijkheid in de WW. In paragraaf 3.3 volgt de beschrijving van de mogelijkheid voor scholing in het kader van artikel 76 WW. Paragraaf 3.4 is gewijd aan de situatie dat de scholing niet noodzakelijk is, maar de werkloze desondanks deze gaat volgen. Daarna staat in paragraaf 3.5 de rechtspositie van de werknemer centraal die, niet werkloos, tijdens een periode van onbetaald verlof scholing volgt. Het hoofdstuk wordt afgesloten met een conclusie (paragraaf 3.6) waarin de WW beoordeeld wordt wat betreft de mogelijkheden voor de werkloze en voor de verlofganger om scholing te volgen.

3.2 Scholing in de WW: ontstaan – hoofdlijnen – ontwikkeling

De WW 1949 kende geen scholingsartikel. Pas in de jaren tachtig werd bij de stelselwijziging een nieuw hoofdstuk VI in de WW opgenomen met bepalingen die 'voorzieningen' mogelijk maakten. Toch bestond ook vóór 1987 al de mogelijkheid scholing te volgen met behoud van uitkering. Zo kende bijvoorbeeld de Wet Werkloosheidsvoorziening (WWV)⁵ al voorzieningen die de re-integratie van de werkloze moesten bevorderen.⁶ De voorzieningen waren 'gericht op (...) de opnemings in het arbeidsproces' en de memorie van toelichting noemt daarbij expliciet de mogelijkheid van het volgen van vakopleidingscursussen.⁷ Hier had het gemeentebestuur de plicht om een verantwoord gebruik van deze mogelijkheid te bevorderen, en de werkloze had de plicht met voldoende inzet aan de voor hem wenselijk geachte opleiding deel te nemen. Deed hij dat niet, dan moest hij rekening houden met een verlaging van zijn uitkering voor een bepaalde tijd.⁸ De voorzieningen waren wel mager. Een scholingsmogelijkheid bestond alleen voor de werkloze werknemer met een arbeidshandicap. De gedachte dat een sociale uitkeringsregeling mogelijkheden dient te hebben om belemmeringen voor deelname aan betaalde arbeid die in de persoon zelf gelegen zijn op te heffen, is dus niet nieuw.

4 Artikelen 8 en 9 van het Besluit tot vaststelling van een actieprogramma op het gebied van een leven lang leren, Besluit nr. 1720/2006/EG van 15 november 2006, *PbEU* 2006, L 327/45.

5 Wet van 10 december 1964, *Stb.* 1964, 485.

6 Dit was geregeld in artikel 35 van de WWV dat deel uit maakte van hoofdstuk 5: Voorzieningen ter bevordering van de arbeidsgeschiktheid.

7 *Kamerstukken* 1963/64, 7736, nr. 3, memorie van toelichting, p. 10-11 en 18.

8 Artikel 14, lid 1, sub I WWV.

Overigens werd reeds onder het regime van de WW 1949 scholing gevolgd. De vraag of scholing met behoud van uitkering mogelijk was, was dan afhankelijk van de vraag of de betrokkene nog wel als werkloos kon worden aangemerkt. In de rechtspraak was de lijn uitgezet dat tijdens de scholing geen productieve arbeid mocht worden verricht en dat men beschikbaar bleef.⁹ Ook al bestond er door het volgen van scholing geen reële beschikbaarheid, toch werden door de uitvoeringsinstellingen uitkeringen verstrekt. Daarmee was deze uitvoering bovenwettelijk.¹⁰

De criteria voor de noodzakelijkheid van het volgen van een scholing of opleiding stonden in circulaire.

Hoofdstuk VI van de WW 1986 aangaande voorzieningen was oorspronkelijk niet concreet ingevuld. In de memorie van toelichting waren slechts enige algemene aspecten van het voorzieningenbeleid voor werklozen aangegeven en enkele bepalingen in de sfeer van de faciliteiten betreffende opleiding, scholing en het verrichten van onbetaalde activiteiten door uitkeringsgerechtigden met behoud van uitkering.¹¹ Zo was slechts vastgesteld dat de werknemer verplicht was om deel te nemen aan een voor hem gewenste opleiding of scholing en voldoende mee te werken aan het bereiken van een gunstig resultaat. De plicht om deel te nemen aan een noodzakelijk geachte scholing was daarbij een van de verplichtingen die golden voor de uitkeringsgerechtigde als het ging om het geldend maken van het recht op uitkering. De ratio was dat men zo veel mogelijk deed om een onnodig (lang) beroep op de werkloosheidsfondsen te voorkomen. In de Tweede Kamer werd opgemerkt dat er een onrechtvaardigheid zat in de uitwerking van deze scholingsverplichting.¹² Er was namelijk slechts een verplichting in de wet opgenomen, maar niet het recht op behoud van uitkering. Pas via de vierde nota van wijziging bij het wetsvoorstel van 1986 is het scholingartikel in de WW opgenomen.¹³

De mogelijkheid om in het kader van artikel 76 WW scholing te volgen, komt in hoofdlijnen op het volgende neer. Het UWV kan een opleiding of scholing met behoud van uitkering voor de werkloze werknemer slechts dan toestaan als de scholing voor de betreffende persoon noodzakelijk is. Óf een scholing nodig is, toetst het UWV aan de hand van de Scholingsregeling WW,¹⁴ een ministeriële regeling die op artikel 76 van de WW gebaseerd is. Het beleid dat het UWV voert bij de beoordeling van de noodzakelijkheid van de scholing is neergelegd in het Protocol Scholing.¹⁵

Sinds de invoering in 1987 is het scholingsartikel met de aanhangende regelgeving op onderdelen aangepast. Hieronder volgt een beknopt overzicht van de belangrijkste

9 Pennings 2007, p. 244.

10 *Kamerstukken II* 1992/93, 22 730 (Rapport van de enquêtecommissie naar het functioneren van de organen belast met de uitvoering van de sociale-verzekeringswetten), nrs. 7-8, p. 57.

11 *Kamerstukken II* 1985/86, 19 261, nr. 3, p. 70-72.

12 *Kamerstukken II* 1985/86, 19 261, nr. 60, p. 9. Van de zijde van de fractie van de VVD is tijdens de mondelinge behandeling in de Tweede Kamer gewezen op wat werd genoemd een onrechtvaardigheid in de uitwerking van de scholingsverplichting (artikel 26, eerste lid, onderdeel f). De voorgestelde wijziging beoogt aan dit bezwaar tegemoet te komen, doordat wordt geregeld dat het recht op uitkering op grond van hoofdstuk II niet eindigt zolang de opleiding of scholing duurt.

13 *Kamerstukken II* 1985/86, 19 261, nr. 60.

14 Scholingsregeling WW, 25 augustus 2004, *Stcrt.* 2004, 163, inwerkingtreding 28 augustus 2004.

15 Beleidsregels Protocol Scholing, 1 juli 2008, *Stcrt.* 2008, 154, inwerkingtreding 14 augustus 2008.

aanpassingen.¹⁶ Wijzigingen die doorgevoerd zijn vanwege veranderingen in de uitvoering van de WW blijven daarbij buiten beschouwing.¹⁷ De eerste twee inhoudelijke wijzigingen vonden in 1995, acht jaar na inwerkingtreding van de WW, plaats.¹⁸ Ze betroffen de artikelen 76 en 16 van de WW.

In 1995 werd de mogelijkheid om scholing te volgen met behoud van uitkering ook opengesteld voor die werkloze werknemer die al voorafgaande aan of op de eerste dag van het arbeidsurenverlies deelnam aan een scholingstraject. Tot aan deze wijziging ontstond in een dergelijke situatie geen uitkeringsrecht omdat de betrokkene immers niet kon voldoen aan de voorwaarden voor werkloosheid in de zin van de WW: hij was door de scholing niet beschikbaar om arbeid te verrichten.¹⁹ Artikel 76 WW had dus tot 1995 alleen betrekking op de werkloze werknemer die ná het arbeidsurenverlies aan een scholing ging deelnemen. In het huidige achtste lid van artikel 16 WW werd de fictie opgenomen dat de betrokkene die een relevant aantal arbeidsuren met bijbehorend loon had verloren, werkloos is ondanks de aan de scholing te wijten ontbrekende beschikbaarheid. De eerste werkloosheidsdag is de dag waarop het arbeidsurenverlies en bijbehorende loonverlies zijn geleden. Deze twee aanpassingen van de WW betekenen een verruiming van de mogelijkheid tot scholing en daarmee een vergroting van de arbeidsmarktkansen voor de betrokkene.²⁰ De verruiming gaat echter niet zo ver dat een werknemer zelf ontslag zou kunnen nemen om met behoud van een uitkering een door hem gewenste scholing te volgen. Dit werd ook in de memorie van toelichting 'wellicht ten overvloede' opgemerkt.²¹

Twee andere belangrijke wijzigingen dateren van het eind van het jaar 2004.²² Zij betreffen de afschaffing van de mogelijkheid van duurdoorbreking in het eerste lid van artikel 76 en een beperking van de vrijstelling van de sollicitatieverplichting. Beide wijzigingen vloeien voort uit experimenten met re-integratietrajecten die van 1999 tot 2004 in het kader van de WW uitgevoerd werden. Tot 1 januari 2005 gold dat het recht op uitkering bleef bestaan totdat de scholing was beëindigd. Een opleiding kon dus de uitkeringsduur doen verlengen. De ratio hierachter was dat de kans op re-integratie groter was wanneer de werkloze de scholing met behoud van uitkering kon afsluiten en niet genoodzaakt was een beroep op de toen nog geldende Algemene bijstandswet (Abw) te doen met alle gevolgen van dien.²³ Door de invoering van

16 Op deze plaats is het niet de bedoeling een uitputtende beschrijving van de geschiedenis te geven. Bij de bespreking van de thans geldende voorwaarden voor noodzakelijke scholing zal namelijk in het vervolg van het hoofdstuk, waar nodig, eveneens aandacht worden besteed aan de ontwikkeling van de regelgeving.

17 De bevoegdheid een oordeel te vormen over de noodzakelijkheid van de scholing in het kader van artikel 76 van de WW kwam achtereenvolgens toe aan de Sociale Verzekeringsraad (*Stb.* 1986, 566), het Tica, het Tijdelijk instituut voor coördinatie en afstemming (*Stb.* 1994, 955), en het Lisv, het Landelijk instituut sociale verzekeringen (*Stb.* 1997, 96). Het ligt sinds 2002 in handen van het UWV, het Uitvoeringsinstituut Werknemersverzekeringen (*Stb.* 2001, 625).

18 Wet van november 1995, *Stb.* 1995, 560.

19 CRvB 10 juli 1990, RSV 1990/343.

20 *Kamerstukken II* 1994/95, 24 221, nr. 3, p. 10-12.

21 *Kamerstukken II* 1994/95, 24221, nr. 3, p. 10-12.

22 Wet van 31 december 2004 betreffende Wijziging van enkele sociale zekerheidswetten en enige andere wetten in verband met het aanbrengen van enige vereenvoudigingen, *Stb.* 2004, 728.

23 De uitvoeringsinstantie van de Abw zou aan de hand van de wettelijke voorwaarden opnieuw een besluit over de noodzakelijkheid van de scholing moeten nemen, wat de voortgang van de scholing onnodig zou belemmeren. Zie: Pennings 2003, p. 159.

andere re-integratie-instrumenten is het echter thans ook mogelijk re-integratie middels een proefplaatsing te bereiken.²⁴ De minister wilde de verschillende re-integratie-instrumenten zo veel mogelijk op gelijke wijze behandelen en heeft daarom de mogelijkheid de werkloosheidsperiode te verlengen wanneer de uitkering tijdens het volgen van de noodzakelijke scholing verloopt, afgeschaft.²⁵ Met deze wetwijziging blijft scholing nu alleen nog op het punt van verplichtingen verschillen van de andere re-integratie-activiteiten, zij het dat het verschil kleiner is geworden. Zo gold tot 2005 een vrijstelling van de sollicitatieplicht gedurende de gehele duur van de scholing. Deze ruime vrijstelling is niet gehandhaafd. Tot 2009 gold de vrijstelling tot twee maanden voor het einde van de scholing; daarna diende de werkloze weer te beginnen te solliciteren.²⁶ Dit was alleen anders wanneer de toekomstige werkgever had verklaard dat er een reëel uitzicht bestond op een dienstbetrekking aansluitend aan de scholing, waarbij eisen aan dit dienstverband werden gesteld.²⁷ De ratio van de verminderde vrijstelling van de sollicitatieplicht was tweemaal. Allereerst wilde de wetgever de werkloze stimuleren om in een zo vroeg mogelijk stadium naar passende arbeid te zoeken. Er staat namelijk niets in de weg om al vóór afloop van de opleiding te beginnen met solliciteren. Tijdige sollicitaties worden gezien als een voorwaarde en hulpmiddel om zo snel mogelijk aan werk te komen. Inmiddels is het Besluit sollicitatieplicht werknemers WW 2009²⁸ in werking getreden. Sindsdien ligt de nadruk sterk op maatwerk en bepaalt het UWV in samenspraak met de werknemer het aantal activiteiten dat van de werknemer naast het volgen van scholing kan worden verlangd. Er geldt dus niet langer een automatische vrijstelling van de wettelijke verplichting passende arbeid te zoeken en te aanvaarden, ook niet tot twee maanden voor de afronding van de scholing. De gedachte is dat een vrijstelling geen activiteit inhoudt, maar passiviteit en dat dit ertoe kan bijdragen dat de werkloze langs de zijlijn blijft staan. Voorts wil de wetgever benadrukken dat scholing één van de maatregelen is om de werkloze te re-integreren en dat werklozen die scholing volgen daarom in beginsel niet anders behandeld moeten worden dan zij die aan andere re-integratieactiviteiten deelnemen.

Wat betreft de afschaffing van de duuroorbreking tijdens scholing heeft de wetgever in 2005 een uitzondering ingevoerd voor de groep herbeoordeelde

24 Op een proefplaats mag een werkloze met behoud van uitkering maximaal drie maanden bij een werkgever onbeloofde werkzaamheden verrichten. Een proefplaatsing leidt niet tot verlenging van de uitkeringsduur, noch bevrijdt ze de werkloze helemaal van zijn sollicitatieverplichtingen.

25 *Kamerstukken II 2003/04*, 29 513, nr. 3, p. 11. Let op: in het kader van de Wet wijziging WW-stelsel en ontslagrecht, *Stb.* 2006, 303 werden de uitkeringsduur en de uitkeringshoogte van werklozen die niet aan de arbeidsverledeneis voldoen, gewijzigd. De duur bij een arbeidsverleden van minder dan vier jaar bedraagt drie maanden, de hoogte van de uitkering is gerelateerd aan het laatstverdiende loon met als maximum het dagloon en bedraagt in de eerste twee werkloosheidsmaanden 75 procent en in de derde maand 70 procent van dit dagloon. Zie verder hoofdstuk 2.

26 Beleidsregels sollicitatieplicht werknemers WW 2007, *Stcrt.* 2006, 242 ter vervanging van de Regeling vrijstelling verplichtingen WW en Wet WIA van 16 december 2005, *Stcrt.* 2005, 250, inwerkingtreding 29 december 2005.

27 Artikel 6, leden 1 en 2 van de Regeling vrijstelling verplichtingen WW en Wet WIA van 16 december 2005, *Stcrt.* 2005, 250.

28 Besluit sollicitatieplicht werknemers WW 2009, *Stcrt.* 2009, 13049.

arbeidsongeschikten.²⁹ Voor werknemers die geconfronteerd zijn met een verlaging of intrekking van de arbeidsongeschiktheidsuitkering geldt het oude regime. Dat wil zeggen: de scholing kan het uitkeringsrecht doen verlengen, en de uitkering eindigt pas als de scholing is afgerond. Voorwaarde is dat het UWV binnen drie maanden na de herbeoordeling een re-integratieplan heeft laten opstellen en dat met de opleiding is begonnen voordat de uitkeringsduur is verstreken.³⁰ De regeling voorkomt dat men tijdens de scholing in de Wet werk en bijstand (Wwb) belandt. De reden voor deze wettelijk geregelde verlengingsmogelijkheid ligt in het feit dat de arbeidsgehandicapten naar verwachting niet hebben deelgenomen aan re-integratieactiviteiten of, als deze activiteiten wel zijn ingezet, ze dan niet hebben geleid tot een duurzame plaatsing. Deze stap is een gevolg van de herbeoordelingsoperatie waardoor arbeidsongeschikten vanaf 1 oktober 2004 geheel of gedeeltelijk in de WW kunnen komen.

In 2006 is aan artikel 19 WW een nieuw lid 9 toegevoegd. Dit regelt dat uitkeringsgerechtigden de mogelijkheid hebben om met behoud van een WW-uitkering een opleiding in het kader van hoofdstuk VI van de WW in het buitenland te volgen. Vóór de inwerkingtreding van deze bepaling hadden werklozen die in een andere lidstaat van de EU verbleven geen recht op uitkering, wanneer ze een scholing gingen volgen. Hun recht op uitkering eindigde, zelfs al was de opleiding voor hen noodzakelijk.³¹ Dit kon tot onbevredigende resultaten leiden. Uitkeringsgerechtigden die een baan in het buitenland aangeboden kregen waarvoor ze eerst een opleiding moesten volgen, verloren bijvoorbeeld hun uitkeringsrecht. De WW liet echter geen andere interpretatie toe. Dit bleek ook uit uitspraken van de CRvB in 1993³² en in 1994.³³ In de zaak van 1993 kreeg een uitkeringsgerechtigde de mogelijkheid om voor 'Artsen zonder grenzen' in Mozambique te gaan werken. Hij diende een verzoek in om met behoud van de uitkering deel te mogen nemen aan de voorafgaand aan de uitzending verplicht te volgen spoedcursus Portugees in Lissabon. De uitkeringsinstantie weigerde echter volgens de CRvB terecht dit verzoek.³⁴ Onder de vigerende wetgeving kunnen de uitkeringsgerechtigden nu wel deelnemen aan een dergelijke spoedcursus.

3.3 Noodzakelijke scholing – artikel 76 WW

Laten we nu de Scholingsregeling WW nader bekijken. Op basis van artikel 76 WW kan een uitkeringsgerechtigde een opleiding of scholing met behoud van uitkering

29 Wet van 16 juli 2005 tot wijziging van de Werkloosheidswet in verband met het preventief inzetten van re-integratie-instrumenten, het opdragen van de re-integratietaak aan overheids-werkgevers, het ondersteunen van WAO-herbeoordeelden bij scholing, het subsidiëren van scholing in het kader van de WAJONG en enkele andere wijzigingen in wetten die de re-integratie-instrumenten betreffen. *Stb.* 2005, 382.

30 Artikel 76, lid 3 WW.

31 Artikel 20, lid 1, sub d WW.

32 CRvB 8 juni 1993, *RSV* 1993/318.

33 CRvB 19 juli 1994, *RSV* 1995/118.

34 De uitsluitingsgrond van artikel 19, lid 1, sub f WW: 'wonen of verblijf houden buiten Nederland anders dan wegens vakantie' gaat namelijk aan de toepassing van de artikelen 76 en 78 vooraf. Zodra een werknemer geen recht op uitkering heeft op grond van artikel 19, eindigt op grond van artikel 20, lid 1, sub d WW het recht op uitkering. Met andere woorden: de artikelen 76 en 78 kunnen de uitsluitingsgrond 'verblijf buiten Nederland' niet opzij zetten.

volgen als het UWV daartoe toestemming heeft verleend. Het eerste lid van artikel 76 WW luidt als volgt:

'Indien de werknemer die recht heeft op een uitkering op grond van hoofdstuk II, deelneemt of gaat deelnemen aan een voor hem, naar het oordeel van het UWV, noodzakelijke opleiding of scholing, blijft volgens Onze Minister te stellen regels het recht op uitkering op grond van dat hoofdstuk bestaan.'

Dit betekent dat het UWV een opleiding alleen zal toestaan als deze voor de betreffende persoon noodzakelijk is. Zoals eerder gezegd, of een scholing nodig is, toetst het UWV aan de hand van de Scholingsregeling WW die op artikel 76 van de WW is gebaseerd. De opleiding is noodzakelijk als aannemelijk is dat de werknemer, gezien zijn positie op de arbeidsmarkt en de in zijn persoon gelegen factoren, niet zonder opleiding een voor hem passend beroep of functie kan uitoefenen. In de Scholingsregeling WW zijn nadere voorwaarden gesteld waardoor scholing daadwerkelijk een bijdrage levert om de kansen van de werkloze op het duurzaam verkrijgen van arbeid op de arbeidsmarkt te vergroten. De voorwaarden hebben betrekking op de arbeidsmarktpositie van de uitkeringsgerechtigde, de arbeidsmarktrelevantie van de scholing, het soort scholing, de tijdens de scholing te verrichten werkzaamheden en de duur van de scholing.³⁵ Het UWV beoordeelt de noodzakelijkheid van de scholing mede aan de hand van de beleidsregels neergelegd in het Protocol Scholing. Zij geven in combinatie met de jurisprudentie de grenzen aan waarbinnen het UWV het oordeel over de noodzakelijkheid van de scholing dient te geven.

Om zicht te krijgen op de scholingsmogelijkheden van de uitkeringsgerechtigde op basis van artikel 76 WW, worden hieronder de genoemde voorwaarden (arbeidsmarktpositie werkloze, arbeidsmarktrelevantie scholing, soort scholing, aard van werkzaamheden, duur scholing) en de grenzen die uit de jurisprudentie blijken, besproken.

3.3.1 Arbeidsmarktpositie werkloze

De eerste eis om voor scholing op basis van artikel 76 WW in aanmerking te komen, is de aanwezigheid van een afstand tot de arbeidsmarkt. Het doel van de scholing is immers overbrugging van de kloof naar de arbeidsmarkt. Dit betekent dat scholing niet als noodzakelijk wordt aangemerkt zolang een werkloze nog kansen heeft om – zonder om-, her- of bijscholing te gebruiken – op de arbeidsmarkt in een passende functie aan de slag te kunnen. Een consequentie van deze eis is, aldus de Scholingsregeling WW, dat een opleiding praktisch alleen aan de orde komt tijdens een re-integratietraject. De opleiding als *ultimum remedium* zien we ook terug in de beleidsregels van het UWV. Het Protocol scholing³⁶ hanteert als uitgangspunt voor het bepalen van de scholingsnoodzaak 'de kortste weg naar werk'. Hieruit kan men afleiden dat voor werkzoekenden met een geringe afstand tot de arbeidsmarkt het scholingstraject als een van de re-integratietrajecten een te zwaar middel wordt

35 Artikelen 1 en 2 Scholingsregeling WW.

36 Het protocol is ontwikkeld in samenwerking met de Brancheorganisatie van reïntegratiebedrijven (Borea), de Landelijke Cliëntenraad en de Rea-scholingsinstituten.

geacht.³⁷ Deze werkzoekenden komen in eerste instantie in aanmerking voor service door het UWV WERKbedrijf en daarmee dus niet voor het scholingstraject via het UWV.

Wil een werkloze met behoud van uitkering aan een scholing kunnen deelnemen, dan moet aannemelijk zijn dat er sprake is van een afstand tot de arbeidsmarkt. Laten we de aspecten 'persoon van de uitkeringsgerechtigde' en 'passende functie' nader belichten.

Wat betreft de uitkeringsgerechtigde dient het UWV alle relevante feiten en omstandigheden in aanmerking te nemen. Bij de beoordeling daarvan spelen factoren een rol die in de persoon zijn gelegen, zoals vooropleiding, arbeidsverleden, duur van de werkloosheid, eerdere periode van werkloosheid, leeftijd, sociale achtergrond en de noodzaak van verandering van beroep in verband met handicap of intellectuele capaciteiten.³⁸ Daarnaast wordt ook gekeken naar activiteiten die de werkloze voorafgaand aan het intreden van de werkloosheid heeft ondernomen, zoals sollicitaties,³⁹ en persoonlijke omstandigheden, bijvoorbeeld een mededeling dat hij te oud en te duur zou zijn voor de detailhandel.⁴⁰

Het meetellen van sollicitatieactiviteiten voorafgaand aan de werkloosheidsperiode kan praktische gevolgen hebben. Het UWV zal op basis van tevergeefs solliciteren immers sneller kunnen diagnosticeren dat er sprake is van een afstand tot de arbeidsmarkt. Daardoor kan een scholingstraject sneller worden ingezet. Deze tijdswinst is in het belang voor de uitkeringsgerechtigde, omdat scholing – zoals in het vervolg nog zal blijken – de uitkeringsperiode niet verlengt.

Artikel 76 WW stelt geen andere eisen dan dat het moet gaan om een werknemer die recht heeft op uitkering op grond van hoofdstuk II van die wet. Dit betekent dat artikel 76 WW niet alleen mag worden toegepast op *langdurig* werklozen. Het erbij halen van de duur van de uitkering zou immers neerkomen op de introductie van de arbeidsverledeneis als een extra drempel voor de toepassing van artikel 76 WW. Een dergelijk beleid zou, aldus de CRvB, op *detournement de pouvoir* stoelen.⁴¹

Het tweede aspect, de 'passende functie', interpreteert het UWV als volgt. De terugkeer naar het oude beroep vormt het vertrekpunt bij de bepaling van de arbeidsmarktpositie van de werkloze voor het volgen van een scholing.⁴² Het adagium is dat herintreden naar het oude beroep de voorkeur verdient boven begeleiding naar een ander beroep. Is terugkeer mogelijk zonder scholing, dan is scholing niet geïndiceerd. Als terugkeer echter alleen mogelijk is via scholing, dan kan het UWV in dat geval scholing wel noodzakelijk achten. Deze situatie doet zich voor wanneer een uitkeringsgerechtigde over relevante arbeidservaring maar niet over de benodigde diploma's beschikt. Als voorbeelden van benodigde diploma's noemt het protocol veiligheidsdiploma's, specifieke computerdiploma's en het diploma voor heftruckchauffeur.

37 *Kamerstukken II* 2003/04, 29 513, nr. 3, p. 9.

38 Toelichting artikel 1, lid 2, onderdeel a van de Scholingsregeling WW.

39 Wat betreft de wijze van solliciteren heeft de uitvoeringsorganisatie zelf ook een taak. Mocht de uitkeringsgerechtigde in de visie van de uitkeringsorganisatie niet op het goede spoor zitten wat betreft het soort sollicitaties, dan dient hij hier tijdig op te worden gewezen. CRvB 21 maart 2001, RSV 2001/152.

40 CRvB 25 maart 1997, USZ 1997/124.

41 CRvB 9 juli 1991, RSV 1991/286.

42 Beleidsregels Protocol Scholing, 1 juli 2008, *Stcrt.* 2008, 154, inwerkingtreding 14 augustus 2008.

Kijken we hoe de CRvB de term ‘passende arbeid’ invult, dan herkennen we hier het zojuist beschreven beleid van het UWV. Ter illustratie enkele voorbeelden. In een zaak uit 1992 preciseerde de CRvB het begrip ‘passende arbeid’.⁴³ Deze zaak betrof een werkloze die een tweedegraads lerarenopleiding had gevolgd, maar geen werk als leraar kon vinden. Daarom werkte hij eerst als assistent-chef in een supermarkt, vervulde daarna zijn militaire dienstplicht en werkte ten slotte als datatypist via een uitzendbureau. Eenmaal werkloos geworden, ontving hij een werkloosheidsuitkering. Hij verzocht de bedrijfsvereniging om met behoud van uitkering deel te mogen nemen aan de opleiding tot ‘beleidsadviseur telematica’. Het verzoek werd afgewezen. De kansen op werk in het beroep waarvoor hij was opgeleid waren weliswaar te verwaarlozen omdat hij nog niet als leraar werkzaam was geweest, maar toch was niet alleen het beroep van leraar voor hem als passende arbeid in bovengenoemde zin te beschouwen. Bovendien ontleende de werkloze zijn uitkeringsrechten aan zijn militaire dienstdienst en aan zijn aanstelling in de supermarkt. Deze redenering treffen we ook in latere oordelen van de CRvB aan. Zo had bijvoorbeeld een werkloze verzocht om met behoud van uitkering de opleiding tot (staf)medewerkster/consultant Europese aangelegenheden te volgen. Ook zij beschikte over een ruime opleiding, te weten MO-A pedagogiek, andragogie en docent marketing. Haar werkervaring van ongeveer 18 jaar betrof echter de functies van secretaresse en van officemanager. Na bijna twee jaar tevergeefs te hebben gesolliciteerd naar functies waarvoor ze een opleiding had, verzocht zij de uitvoeringsinstantie om met behoud van uitkering de opleiding tot (staf)medewerkster/consultant Europese aangelegenheden te mogen volgen. Deze voltijdse dagopleiding zou een jaar duren, stond alleen open voor vrouwen en werd medegefinancierd door de Europese Gemeenschap in het kader van versterking van de arbeidsmarktsituatie van vrouwen. Ook hier stelde de uitvoeringsinstantie zich volgens de CRvB terecht op het standpunt dat de opleiding niet noodzakelijk was. Een door een werkloze wenselijk geachte opleiding is immers niet noodzakelijk wanneer de betrokkene werkloos blijft omdat hij zijn sollicitatieactiviteiten niet richt op functies waarin hij werkzaam is geweest en die daardoor aansluiten op de werkervaring, maar deze beperkt tot banen die in overeenstemming zijn met het opleidingsniveau.⁴⁴ Evenmin achtte de CRvB de omscholing van een werkloze historicus tot leraar bedrijfseconomie noodzakelijk. Weliswaar waren de vooruitzichten op het vinden van een baan die zou aansluiten bij de studie geschiedenis buitengewoon slecht, maar omdat de werkloze tijdens zijn studie als telefonist had gewerkt, diende hij ook arbeidsmogelijkheden als telefonist in beschouwing te nemen. Het niveauverschil tussen de functie van telefonist en die van historicus deed hier niet aan af.⁴⁵

De CRvB benadrukt bij herhaling dat niet alleen arbeid die aansluit bij gevolgde opleidingen als passend kan worden aangemerkt. Mocht het opleidingsniveau van de uitkeringsgerechtigde hoger liggen dan de functie van waaruit de betrokkene werkloos werd, dan wordt met dit hogere opleidingsniveau geen rekening gehouden. Van een verzekerde wordt een ruimere opstelling op de arbeidsmarkt verwacht, zeker

43 CRvB 25 augustus 1992, RSV 1993/22.

44 CRvB 21 december 1995, RSV 1996/102.

45 CRvB 2 november 1999, USZ 1999/337.

wanneer het recht op een WW-uitkering ontleend wordt aan werkzaamheden die losstaan van de oorspronkelijk gevolgde opleiding.

3.3.2 Arbeidsmarktrelevantie scholing

Het tweede element voor de beoordeling van noodzakelijke scholing vormt de arbeidsmarktrelevantie van de opleiding of scholing.⁴⁶ Hierbij wordt gekeken of er voldoende vraag op de arbeidsmarkt bestaat voor het beroep waarvoor moet worden opgeleid. Met andere woorden, er moet voldoende werkgelegenheid bestaan. Dit is het geval wanneer de scholing helpt een achterstandspositie op te heffen en wanneer ze in een zekere kring van werkgevers als waardevol en noodzakelijk wordt erkend. Dit criterium is vervuld bij opleidingen die al gedurende enige tijd bestaan en die hun waarde bewezen hebben doordat werkgevers naar werknemers vragen die de betreffende opleiding gevolgd hebben. Is er alleen bij één werkgever vraag naar werknemers met de bewuste opleiding, dan zal dit in het algemeen niet voldoende zijn voor het aannemen van de arbeidsmarktrelevantie van de opleiding. De regering benadrukt dat ook nieuwe opleidingen direct als arbeidsmarktrelevant kunnen worden aangemerkt. Dit is het geval als er geen aanleiding is om over de kwaliteit ervan te twijfelen, zoals bij opleidingen die door een sector of branche zijn opgezet. De opleiding die met behoud van uitkering kan worden gevolgd, moet in ieder geval beroepsgericht zijn en door werkgevers als eis worden gesteld om een functie te kunnen vervullen.⁴⁷ Tot de inwerkingtreding van de Scholingsregeling WW in 2004 werkte de uitvoeringsinstantie met de Catalogus Scholing en Werkloosheidswet waarin opleidingen waren opgenomen die aan de criteria voldeden.⁴⁸ Het UWV houdt nu een dergelijke lijst niet meer bij omdat de markt van opleidingen continu in beweging is en omdat de arbeidsmarktrelevantie van een opleiding per regio kan verschillen.⁴⁹ Zodoende kan het UWV op basis van wensen en kenmerken van werkzoekenden flexibel inspelen op voortdurende veranderingen in het aanbod van opleidingen en mogelijke differentiaties binnen opleidingen. De Minister van SZW gaf op vragen van de vaste commissie voor Sociale Zaken en Werkgelegenheid enkele voorbeelden van opleidingen of scholingen die naar zijn oordeel onder de Scholingsregeling WW zouden moeten vallen. Dit zijn opleidingen die gericht zijn op het aanleren van een bepaald ambacht, het kunnen uitoefenen van dienstverlenende of administratieve functies en beroepen, of het verrichten van arbeid in een industriële omgeving. Voorts kan ook het leren van (basis)vaardigheden in bijvoorbeeld het gebruik van computers en randapparatuur of het leren werken met bepaalde

46 Artikel 1, lid 2, sub b Scholingsregeling WW.

47 *Kamerstukken II* 2004/05, 26 448, nr. 161 (Verslag van een schriftelijk overleg), p. 4 en 7.

48 *Kamerstukken II* 2004/05, 26 448, nr. 161, p. 4.

49 De Catalogus Scholing en Werkloosheidswet werd door de voorlopers van het UWV, te weten de Federatie van Bedrijfsverenigingen en het Tica, periodiek uitgegeven, voor het laatst in 1997. Hij bevatte een lijst van scholingsprojecten die door het CWI of diens voorlopers waren goed gekeurd, dus aan de wettelijke criteria, de zogenaamde objecttoets, voldeden en daarom met behoud van uitkering konden worden gevolgd. De toepasselijke regelgeving stond in het Besluit scholingsregels ex artikel 76 WW (Besluit van 21 december 1990, *Stcrt.* 1990, 252), de voorganger van de Scholingsregeling WW. Een nadere uitwerking van de objecttoets was te vinden in het Besluit inzake beleid opleiding en scholing WW (Lisv-besluit van 12 november 1998, *Stcrt.* 1998, 228).

programmatuur noodzakelijk zijn om werk te aanvaarden. Hieronder vallen onder andere beveiligingsopleidingen, horecaopleidingen, technische opleidingen en gezondheidszorgopleidingen.⁵⁰ Opleidingen die verband houden met vrijetijdsactiviteiten in plaats van met betaalde arbeid en beroepsgerichte opleidingen waaraan in de Nederlandse arbeidsmarkt in het geheel geen behoefte (meer) bestaat, vallen buiten het bereik van de Scholingsregeling.⁵¹ Bij twijfel ten aanzien van de arbeidsmarkt-relevantie valt de scholing in kwestie niet onder de Scholingsregeling WW.⁵²

3.3.3 Soort scholing

Als is vastgesteld dat scholing voor de betrokkene noodzakelijk is en tevens van belang is voor de arbeidsmarkt, dan toetst het UWV of de scholing in kwestie voldoet aan het wettelijke kader. Uit het tweede lid van artikel 76 WW blijkt dat het UWV niet elk soort scholing mag accepteren. Het UWV moet zich houden aan de in de Scholingsregeling WW opgenomen voorschriften en beperkingen die betrekking hebben op de aard, de omvang en de duur van de opleiding of scholing.⁵³

Opleidingsprogramma

Een eerste eis die aan de opleiding of scholing gesteld wordt, is dat deze moet leiden tot een arbeidsmarktqualificatie. Artikel 1, lid 1 van de Scholingsregeling WW bepaalt dat de noodzakelijke opleiding of scholing dient te bestaan 'uit het systematisch verwerven van kennis dan wel vaardigheden volgens een vooraf vastgesteld programma, waarbij de verworven kennis en vaardigheden worden getoetst'. De scholing dient dus te leiden tot het verkrijgen van een (deel)kwalificatie, waarvan de aanwezigheid moet blijken uit een diploma of certificaat dan wel ander bewijs over de gevolgde scholing. Het vereiste van een vooraf vastgesteld programma en de afronding van de opleiding middels een toets is vooral voor werkgevers van belang. Zij moeten kunnen zien welke kennis en vaardigheden de werkloze door het volgen van de scholing heeft kunnen verwerven en of de werkloze daarin is geslaagd. De toekomstige werkgever moet de zekerheid hebben dat de afgestudeerde daadwerkelijk aan de eisen van de opleiding voldoet.

Bedrijfsopleiding

Bedrijfsopleidingen kunnen eveneens in het kader van de WW worden gevolgd, mits de opleiding voldoet aan de wettelijke criteria. Dit kan worden gezien als een verruiming van de scholingsmogelijkheden van de WW. Vóór de inwerkingtreding van de Scholingsregeling WW in 2004 mocht een scholing namelijk niet het karakter hebben van een reguliere bedrijfsopleiding.⁵⁴ Dat wil zeggen, ze mocht niet de strekking hebben om na afloop daarvan werkzaamheden bij één bepaalde onderneming te verrichten.⁵⁵ Van dit verbod is afstand genomen omdat gebleken is dat juist

50 *Kamerstukken II* 2004/05, 26 448, nr. 161, p. 7.

51 *Kamerstukken II* 2004/05, 26 448, nr. 161, p. 8.

52 Scholingsregeling WW, toelichting bij artikel 2, onderdeel b.

53 Voor verschillende groepen werknemers kunnen deze regels verschillend luiden.

54 Dit verbod stond in het Besluit inzake beleid opleiding en scholing WW van 12 november 1998.

55 CRvB 4 juli 2001, RSV 2001/230.

een bedrijfsopleiding kan leiden tot een snellere inschakeling op de arbeidsmarkt. Deze gedachte heeft het gewonnen van de angst voor oneigenlijk gebruik van deze mogelijkheid. Het is thans dus mogelijk dat een werkloze een opleiding volgt waarbij het programma opgezet is in overleg met een bedrijf dat heeft toegezegd om hem bij het succesvol doorlopen van de opleiding in dienst te nemen, en waarbij het bedrijf de kosten van de opleiding voor zijn rekening neemt.

Regulier onderwijs

Regulier onderwijs waarvoor de uitkeringsgerechtigde recht heeft op studiefinanciering kan niet in het kader van de WW worden gevolgd. Scholingsfaciliteiten voor werklozen in de WW zijn niet bedoeld om in de plaats te treden van andere voorzieningen, zoals de toeslagen en tegemoetkomingen van de Wet studiefinanciering 2000. Is een opleiding of scholing naar het oordeel van het UWV noodzakelijk en heeft de werkloze recht op een voorziening ter compensatie van de derving van inkomen, dan eindigt het recht op WW-uitkering.⁵⁶ Het UWV moet bij het onderzoek naar de externe financieringsmogelijkheden van een opleiding naar de persoonlijke omstandigheden van de uitkeringsgerechtigde kijken. Dit blijkt uit de volgende situatie waarover de CRvB moest oordelen. Een werkloze volgde een studie waarvoor in principe financiering op basis van de Wet studiefinanciering was aangewezen. Vanwege zijn leeftijd kwam hij echter niet voor studiefinanciering in aanmerking, maar volgens de Bedrijfsvereniging voor Overheidsdiensten deed dit feit niet ter zake. Dit standpunt van de Bedrijfsvereniging werd door de raad niet gedeeld. Noch uit de tekst van artikel 76 WW, noch uit de daarop gegeven toelichting zou dit blijken. De raad oordeelde dat deze bepaling niet van toepassing is op degene die geen recht heeft op studiefinanciering en ook in ander opzicht geen recht heeft op een voorziening in verlies van inkomen. Doorslaggevend is dan ook niet het feit dat de betrokken opleiding in principe vanuit een ander beleidsterrein gefinancierd zou kunnen worden, maar de feitelijke, persoonlijke omstandigheid waarin de uitkeringsgerechtigde verkeert.⁵⁷

Vaardigheidstrainingen

Vaardigheidstrainingen en algemeen vormende opleidingen vallen niet onder de term 'noodzakelijke scholing'. Zij zijn immers niet gericht op het verkrijgen van de kennis of vaardigheden die ook daadwerkelijk in een taak of functie bij een potentiële werkgever uitgeoefend of bij de uitoefening van een beroep ingezet kunnen worden.⁵⁸

3.3.4 Werkzaamheden tijdens scholing

Vóór de inwerkingtreding van de huidige Scholingsregeling WW was het de werknemer verboden om tijdens een noodzakelijke scholing productieve arbeid te verrichten, dat wil zeggen arbeid die productie tot doel heeft. Met dit verbod moest

56 Artikel 3 van de Scholingsregeling WW.

57 CRvB 6 juni 1996, RSV 1996/196.

58 CRvB 26 november 1991, RSV 1992/126.

worden voorkomen dat een uitkeringsgerechtigde onder het mom van scholing werkzaamheden zou uitvoeren die normaal door betaalde krachten werden verricht.⁵⁹ Was er sprake van het verrichten van dergelijke werkzaamheden, dan eindigde het recht op uitkering. Dit beleid is inmiddels versoepeld. Sinds de inwerkingtreding van de Scholingsregeling WW in 2004 is het toegestaan dat tijdens de noodzakelijke opleiding of scholing ook productieve arbeid wordt verricht. Productieve arbeid mag echter niet het overwegende gedeelte van de activiteiten betreffen.⁶⁰ Letterlijk bepaalt de Scholingsregeling dat de 'noodzakelijke opleiding of scholing in overwegende mate bestaat uit het verrichten van activiteiten die niet productie als doel hebben'. De Scholingsregeling stelt geen regels over de onderlinge verhouding tussen het praktische en het theoretische deel van de opleiding.

Het UWV mag de zinsnede 'activiteiten die niet productie als doel hebben' gelijkstellen met het in artikel 8, lid 1 WW gebruikte begrip 'werkzaamheden uit hoofde waarvan de betrokkene niet als werknemer wordt beschouwd'. Daarmee betreft productieve arbeid 'arbeid die in het economische verkeer wordt verricht en waarmee het verkrijgen van enig geldelijk voordeel wordt beoogd of volgens de in het maatschappelijke verkeer geldende normen redelijkerwijs kan worden verwacht'. De CRvB aanvaardde deze reflexwerking van artikel 8 WW in een zaak waarin een uitkeringsgerechtigde een stage volgde die meer dan de helft van de opleidingsduur in beslag nam.⁶¹

Thans erkent het UWV de waarde van een praktijkopleiding als een effectief middel om de afstand tot de arbeidsmarkt te verkleinen en daardoor de re-integratie te bevorderen. Met andere woorden, dergelijke werkzaamheden ondersteunen het leeraspect en zijn om die reden acceptabel. Het UWV staat een praktijkgedeelte toe, maar dit mag – zie de bewoordingen in de Scholingsregeling WW – niet in overwegende mate het geval zijn.

3.3.5 Duur scholing

Een noodzakelijk geachte opleiding of scholing mag niet langer duren dan nodig om toegang tot de arbeidsmarkt te krijgen. In de Scholingsregeling is bepaald dat een noodzakelijke scholing in beginsel maximaal één jaar duurt.⁶² De wetgever heeft deze beperking gesteld vanwege het doel van de scholing. Het gaat er immers om de werkloze zo spoedig mogelijk duurzaam op de arbeidsmarkt te plaatsen. Omdat de werkloze al een arbeidsverleden heeft en daarom kennis en ervaring op de arbeidsmarkt heeft opgedaan, kan worden verwacht dat de toegang tot de arbeidsmarkt met een redelijk korte opleiding mogelijk is. Bovendien dient het durcriterium een langdurig, oneigenlijk beslag op de WW-fondsen te voorkomen. Het UWV is echter bevoegd om in individuele gevallen een langere duur toe te staan, met een maximum

59 Pennings 2007, p. 239-250.

60 Artikel 1, lid 3 Scholingsregeling WW.

61 CRvB 24 november 1998, RSV 1999/60. Voor de definitie van 'werkzaamheden uit hoofde waarvan...' zie CRvB 17 juni 1990, RSV 1990/345.

62 Artikel 2 Scholingsregeling WW.

van twee jaar. Deze mogelijkheid geldt alleen voor arbeidsongeschikten met een WW-component, en ook dan alleen onder strikte voorwaarden.⁶³

3.3.6 Overige uit de WW af te leiden voorwaarden

Een belangrijke bepaling is lid 8 van artikel 16 WW. Als het UWV een met werkloosheid bedreigde werknemer voorafgaand aan het intreden van werkloosheid toestemming verleent tot het volgen van een noodzakelijke scholing, dan heeft de deelname aan scholing tot gevolg dat de betrokkene niet beschikbaar is voor arbeid op de arbeidsmarkt – de betrokkene is niet werkloos in de zin van de WW. Om deze ongewenste situatie te voorkomen, bepaalt artikel 16, lid 8 WW dat de werknemer tevens werkloos is als hij niet beschikbaar is om arbeid te aanvaarden wegens het enkele feit dat hij voorafgaand aan het arbeidsurenverlies deelneemt aan een naar het oordeel van het UWV noodzakelijke opleiding of scholing. Met deze fictie verontschuldigt de WW als het ware de feitelijke niet-beschikbaarheid van de werknemer. De mogelijkheid is bedoeld om werkloosheid te voorkomen dan wel de werkloosheidsduur te verkorten.⁶⁴ Alleen werklozen met een grote afstand tot de arbeidsmarkt komen in aanmerking voor het vervroegde re-integratietraject. Voor werklozen zonder of met een korte afstand tot de arbeidsmarkt bestaat deze mogelijkheid niet. Concreet betekent dit het volgende: het moet redelijkerwijs aannemelijk zijn dat de dienstbetrekking binnen vier maanden als gevolg van ontslag zal eindigen en dat de betrokkene na het einde van de dienstbetrekking recht zal hebben op een WW-uitkering.⁶⁵ Wie aansluitend aan het ontslag direct werk heeft, valt dus buiten de doelgroep. Hij heeft immers geen afstand tot de arbeidsmarkt.

Sinds 1 januari 2006 kan een noodzakelijk geachte opleiding of scholing ook in het buitenland worden gevolgd. Dit is geregeld in het negende lid van artikel 19 WW.⁶⁶ Om misbruik te voorkomen, dient de uitkeringsgerechtigde aan enkele voorwaarden te voldoen. Zo mag de scholing niet langer duren dan zes maanden en moet er een reëel uitzicht bestaan op een aansluitende dienstbetrekking van minstens zes maanden. Dit laatste moet blijken uit een intentieverklaring van een mogelijk toekomstige werkgever. Verder mag de opleiding alleen binnen de EU, EER en Zwitserland worden gevolgd en mogen de kosten van de scholing niet hoger zijn dan een van tevoren vastgesteld bedrag.⁶⁷

3.3.7 Rechtsgevolgen noodzakelijke opleiding

Als het UWV heeft beslist dat de scholing voor de desbetreffende werknemer noodzakelijk is, dan heeft dit rechtsgevolgen voor de betrokkene. De rechtsgevolgen zijn:

63 Artikel 76, lid 3 WW j° Beleidsregels Protocol Scholing, 1 juli 2008, *Stcrt.* 2008, 154, inwerking-treding 14 augustus 2008.

64 *Kamerstukken II* 2004/05, 30 016, nr. 3, p. 2.

65 Artikel 30a, lid 1, sub b Wet SUWI.

66 Verzamelwet sociale verzekeringen 2006 van 1 januari 2006, *Stb.* 2005, 708.

67 Het UWV stelt het bedrag vast op grond van het Besluit SUWI in het Besluit beoordelingskader individuele re-integratieovereenkomst met betrekking tot de Individuele Re-integratie Overeenkomst (IRO).

(1) behoud van het recht op uitkering; (2) vrijstelling van de wettelijke plicht om passende arbeid te zoeken en te aanvaarden; (3) geen verlenging van de uitkeringsduur; (4) vergoeding van de scholingskosten; (5) aftrek inkomsten uit de opleiding of scholing; en (6) weigering van de uitkering bij onvoldoende inzet tijdens de scholing.

Behoud van het recht op uitkering

Tijdens het volgen van een noodzakelijke scholing wordt de betrokkene aangemerkt als werkloos ondanks het feit dat hij niet voldoet aan de voorwaarde dat hij beschikbaar is om arbeid te aanvaarden. Dit is geregeld in artikel 78 van de WW. Door deze wettelijke fictie blijft de uitkeringsgerechtigde voldoen aan de voorwaarde voor het recht op uitkering. Een toetsing aan artikel 20 lid 1, sub b van de WW, dat inhoudt dat het recht op uitkering eindigt voor zover de werknemer niet langer werkloos is, komt in de situatie van noodzakelijke opleiding niet in beeld omdat de CRvB aan de artikelen 76 j° 78 WW een *lex-specialis* karakter heeft toegekend ten opzichte van artikel 20 WW.⁶⁸ Het UWV geeft bij de toetsing in het kader van een noodzakelijke scholing voorrang aan deze artikelen boven de toetsing aan de 'normale' beëindigingsregels van het recht op uitkering wegens het niet langer werkloos zijn.⁶⁹ De werknemer behoudt daarmee het recht op uitkering, ook al is hij vanwege de noodzakelijke opleiding niet meer beschikbaar om arbeid op de arbeidsmarkt te verrichten.

Van belang is dat de fictie van artikel 78 alleen geldt zolang artikel 76 van toepassing is. In de praktijk betekent dit dat bij een werknemer die niet alle uren die hij werkloos is aan de opleiding besteedt, omdat hij bijvoorbeeld een opleiding in deeltijd volgt, het oorspronkelijke uitkeringsrecht gesplitst wordt: alleen uren die aan de noodzakelijk geachte opleiding worden besteed, vallen onder het regime van artikel 76.⁷⁰ De werkloze wordt dus alleen voor dit aantal uren volgens de fictie aangemerkt als beschikbaar voor arbeid op de arbeidsmarkt. Daarmee wordt voorkomen dat het uitkeringsrecht eindigt omdat hij niet beschikbaar wordt geacht. Voor het resterende aantal uren dat hij werkloos is, geldt het in hoofdstuk II geldende regime; hij moet dus daadwerkelijk beschikbaar zijn.

Werknemers behouden het recht op uitkering ook indien met de naar het oordeel van het UWV noodzakelijk geachte scholing al was begonnen voor het intreden van de werkloosheid of als de scholing in kwestie buiten Nederland wordt gevolgd.⁷¹

Vrijstelling van de plicht om passende arbeid te zoeken en te aanvaarden

De scholing volgende uitkeringsgerechtigde is vrijgesteld van sollicitatieverplichtingen.⁷² De vrijstelling geldt alleen voor die uren die hij aan de noodzakelijke opleiding besteedt. Dit speelt wederom een rol wanneer de betrokkene voor meer uren werkloos is dan hij aan noodzakelijke scholing besteedt. Voorts geldt de vrijstelling niet

68 CRvB 10 juli 1990, RSV 1990/344. Artikel 20, lid 1, sub b WW.

69 De CRvB heeft aan de artikelen 76 j° 78 WW een *lex-specialis* karakter toegekend ten opzichte van artikel 20 WW. Het UWV geeft bij de toetsing in het kader van een noodzakelijke scholing voorrang aan deze artikelen boven de toetsing aan de 'normale' beëindigingsregels van het recht op uitkering wegens het niet langer werkloos zijn. CRvB 10 juli 1990, RSV 1990/344.

70 CRvB 23 november 1993, RSV 1994/107.

71 Artikelen 16, lid 8 en 19, lid 9 WW.

72 Artikel 6 van de Regeling vrijstelling verplichtingen socialezekerheidswetten.

voor de hele duur van de scholing. Ze eindigt – zoals we al eerder hebben vermeld – twee maanden voor diens afronding.⁷³ Het idee is dat door tijdig te gaan solliciteren de kans op het hervatten van werk direct na afronding van de opleiding groter wordt. De sollicitatieverplichting in die twee maanden is in de praktijk echter niet erg streng.⁷⁴ Het behalen van het diploma staat voorop. Het is immers niet de bedoeling dat de uitkeringsgerechtigde de scholing als gevolg van de sollicitatieactiviteiten niet succesvol afrondt. Een uitzondering op de sollicitatieplicht tegen het einde van de scholingsperiode bestaat wanneer de werkloze in die twee maanden een reëel uitzicht heeft op een dienstbetrekking die direct aansluit op de periode van scholing. Hiervan is sprake als de toekomstige werkgever in een intentieverklaring laat blijken een dienstbetrekking aan te bieden van dezelfde of een grotere omvang dan de scholing en voor minstens zes maanden. De sollicitatieplicht is in dat geval immers min of meer overbodig.

Geen verlenging van de uitkeringsduur door scholing

Deelname aan noodzakelijke scholing gaat ten koste van het uitkeringsrecht, dat wil zeggen de duur van de uitkering wordt niet verlengd totdat de scholing is afgerond. Deze hoofdregel is het gevolg van de inwerkingtreding van de Vereenvoudigingswet per 1 januari 2005.⁷⁵ Hij wordt gemotiveerd met het argument dat scholing een onderdeel is van re-integratie en als zodanig niet mag leiden tot verlenging van de duur van de werkloosheidsuitkering.⁷⁶ Daarmee behandelt de wetgever uitkeringsgerechtigden die scholing volgen gelijk met hen die aan een andere re-integratie-activiteit deelnemen. Ook hier geldt nadrukkelijk dat scholing geen doel op zich is, maar dat het doel van scholing is om zo snel mogelijk op de arbeidsmarkt terug te keren.⁷⁷ Eindigt het recht op uitkering tijdens de scholing, dan kan de betrokkene, mits hij aan de voorwaarden voldoet, terugvallen op de Wwb.

Een beperkte afwijking van de hoofdregel dat het volgen van scholing niet mag leiden tot een verlenging van de uitkeringsduur, bestaat voor herbeoordeelde arbeidsongeschikte werknemers. Als zij binnen drie maanden na verlaging of intrekking van de arbeidsongeschiktheidsuitkering in het kader van een re-integratieplan aan een scholing deelnemen, blijft hun recht op uitkering tot het einde van de scholing bestaan.⁷⁸

Vergoeding van de scholingskosten

Het UWV draagt de kosten van de noodzakelijk geachte scholing. Daarbij is niet relevant of de betrokkene die de scholing volgt aan het einde van het traject nog recht heeft op een WW-uitkering. Valt een scholing dus niet volledig binnen de uitkeringsduur, dan wordt deze toch volledig vergoed. Het UWV hanteert namelijk als regel dat projecten die eenmaal zijn goedgekeurd, ook volledig door het UWV worden bekostigd.⁷⁹

73 Artikel 6, leden 1 en 2 van de Regeling vrijstelling verplichtingen socialezekerheidswetten.

74 Bron: interview met J. Moes, beleidsmedewerker UWV.

75 *Stb.* 2004, 728 en 729.

76 *Kamerstukken II* 2004/05, 30 016, nr. 3, p. 6.

77 *Kamerstukken II* 2003/04, 29 513, nr. 3, p. 11.

78 Artikel 76, leden 3 en 4 WW.

79 *Damsteegt* 2007, p. 95.

Het UWV maakt dan met de gemeente afspraken over het lopende scholingstraject, waardoor de betrokkene in staat wordt gesteld om de opleiding af te maken.⁸⁰

Aftrek van inkomsten uit de opleiding of scholing

Ontvangt de uitkeringsgerechtigde inkomsten in het kader van de opleiding of scholing – zoals een stagevergoeding – dan worden deze inkomsten geheel in mindering gebracht op de uitkering. Een vrijlating geldt alleen voor reiskostenvergoedingen. Wordt met openbaar vervoer gereisd, dan mag men de hele reiskostenvergoeding houden. Wordt gebruikgemaakt van vervoer per auto, dan wordt het gedeelte van de vergoeding dat hoger ligt dan € 0,18 per km in mindering gebracht op de werkloosheidsuitkering.⁸¹

Weigering van de uitkering bij onvoldoende inzet tijdens de scholing

Het volgen van scholing is niet altijd een vrijblijvende zaak. Heeft het UWV of een door het UWV ingeschakeld re-integratiebedrijf de uitkeringsgerechtigde eenmaal voorgesteld om een opleiding te volgen, dan is deze opleiding noodzakelijk en moet de uitkeringsgerechtigde hieraan meewerken. Hij moet zich inspannen voor een zo gunstig mogelijk resultaat. Dit vloeit voort uit het re-integratieplan van betrokkene waarin naast zijn rechten ook zijn verplichtingen staan vermeld.⁸² De werkloze werknemer is gehouden mee te werken aan activiteiten die bevorderlijk zijn voor zijn inschakeling in arbeid.⁸³ Werkt hij niet of onvoldoende mee, dan heeft dat gevolgen voor de uitkering. Het UWV moet een maatregel opleggen wegens het niet nakomen van de verplichting, waarbij de uitkering tijdelijk of blijvend, geheel of gedeeltelijk kan worden geweigerd.⁸⁴ Bij het opleggen van de maatregel zal het UWV evenwel rekening houden met de ernst van de gedraging en de mate van verwijtbaarheid.⁸⁵ De weigering betekent niet meer dan dat het recht op uitkering dat de werknemer heeft – hij voldoet immers aan alle voorwaarden – niet geldend gemaakt kan worden. Dit heeft tot gevolg dat gedurende de periode dat de uitkering geweigerd wordt, het recht op uitkering gewoon doorloopt.

3.4 Niet-noodzakelijke scholing

Het hoofdstramien van scholingsmogelijkheden met behoud van WW-uitkering is de noodzakelijke scholing ex artikel 76 WW. De vraag is nu hoe de WW reageert wanneer een uitkeringsgerechtigde die scholing volgt niet binnen dit hoofdstramien valt. Biedt de WW mogelijkheden om een opleiding of scholing te volgen in situaties waarin niet aan de voorwaarden voor noodzakelijke scholing is voldaan? In hoeverre kan een werkloze met behoud van uitkering zijn kwalificaties middels scholing

80 Damsteegt 2008a, p. 241.

81 Artikel 35a WW j° Regeling vrijlating vergoedingen scholing WW van 11 december 2003, *Stcrt.* 2003, 245, inwerkingtreding 1 januari 2004.

82 Artikel 30a, lid 4 Wet SUWI.

83 Artikel 26, lid 1, sub e WW.

84 Artikel 27, lid 3 WW.

85 *Kamerstukken II* 2004/05, 30 016, nr. 3, p. 5. Tegen het besluit van het UWV kan bezwaar en/of beroep worden aangetekend.

verhogen en daarmee zijn kansen op de arbeidsmarkt vergroten? Uit het levensloop-perspectief is immers vooral interessant in hoeverre de WW ruimte laat voor keuzes op het terrein van scholing, en wel van scholing die naar het oordeel van het UWV niet noodzakelijk is.

3.4.1 *Rechtsgevolgen van het volgen van een niet-noodzakelijke scholing*

De uitkeringsgerechtigde die zonder toestemming van het UWV scholing volgt, loopt het risico niet langer aan de voorwaarden voor het recht op WW-uitkering te voldoen. In dat verband komt vooral het in artikel 16 WW neergelegde vereiste van beschikbaarheid in beeld. Dit vereiste speelt een rol wanneer de werknemer de opleiding volgt op uren waarin gewoonlijk werkzaamheden worden verricht. Het volgen van een dagopleiding en beschikbaarheid voor arbeid sluiten elkaar immers in beginsel uit. Maar enkel het feit dat wordt deelgenomen aan een scholing rechtvaardigt niet de conclusie dat de betrokkene niet beschikbaar is. Die conclusie mag pas worden getrokken als uit de houding en het gedrag van de werkloze ondubbelzinnig blijkt dat hij zich tijdens de opleiding niet beschikbaar stelt en ook niet beschikbaar wil stellen.⁸⁶ Zoekt de werknemer actief naar arbeid, zegt hij een sollicitatiegesprek dat gepland is op uren dat hij de opleiding volgt, niet af, en is hij bereid de opleiding af te breken wanneer hij passende arbeid aangeboden krijgt, dan toont hij zich uitdrukkelijk beschikbaar en staat het volgen van de opleiding niet aan zijn beschikbaarheid in de weg.⁸⁷ De beschikbaarheid moet namelijk reëel zijn. Dit was niet het geval in de situatie van een werkloze die aangaf niet te solliciteren in verband met het volgen van een voltijdse, meer dan twee jaar durende opleiding. Het betrof een opleiding die volgens het opleidingsinstituut niet met een baan te combineren viel. Ook de mededeling dat met de opleiding zou worden gestopt indien een concrete baan werd aangeboden, bracht hierin geen verandering. Deze mededeling was onvoldoende om van een reële beschikbaarheid te kunnen spreken.⁸⁸

Als scholing tot gevolg heeft dat de werkloze niet reëel beschikbaar is voor arbeid op de arbeidsmarkt, ontstaat geen recht op uitkering – de werknemer is niet werkloos in de zin van artikel 16 WW – of eindigt een reeds ontstaan uitkeringsrecht omdat de uitkeringsgerechtigde niet langer werkloos is. Het uitkeringsrecht eindigt op grond van artikel 20, lid 1, sub b WW als de werkloze alle uren waarin hij placht te werken, aan de opleiding besteedt; een gedeeltelijke beëindiging conform artikel 20, lid 3 WW doet zich voor wanneer de werkloze naast de scholing nog beschikbaar is voor arbeid op de arbeidsmarkt, maar voor minder uren dan het aantal dat hij heeft verloren.

De werkloze kan tijd creëren voor scholing indien hij de mogelijkheid tot opschorting van de WW-uitkering benut. Uiteraard betekent opschorting van de uitkering dat er geen vervangend inkomen wordt ontvangen. Dit betekent dat de betrokkene in een situatie verkeert die vergelijkbaar is met de toestand van een werknemer die onbetaald verlof opneemt.⁸⁹ De WW biedt de mogelijkheid om een ontstaan

86 CRvB 10 juli 1990, RSV 1990/343; CRvB 10 juli 1990, RSV 1990/344; CRvB 30 augustus 2006, USZ 2006/314 en RSV 2006/362.

87 CRvB 21 december 1995, RSV 1996/102.

88 CRvB 2 november 1999, USZ 1999/337.

89 Driouchi 2004, p. 163.

uitkeringsrecht maximaal zes maanden op te schorten. Deze periode zou dus kunnen worden benut voor scholing. Het recht herleeft op het moment dat de betrokkene zich binnen die periode weer beschikbaar stelt voor arbeid op de arbeidsmarkt.⁹⁰

Volgt een werkloze een scholing zonder dit aan het UWV te melden, of is hij van plan dit te gaan doen, dan voldoet hij niet aan de verplichting van artikel 25 WW om alle feiten en omstandigheden te melden waarvan hem redelijkerwijs duidelijk is dat deze van invloed kunnen zijn op zijn recht op uitkering. Gelet op het zevende lid van artikel 27 WW geeft het UWV een waarschuwing, tenzij dit nalaten geleid heeft tot een onterechte of een te hoge uitkering. In dat laatste geval moet het UWV de schending van de informatieplicht sanctioneren met een tijdelijke of blijvende, gehele of gedeeltelijke weigering van de uitkering.

Anders dan bij de noodzakelijke scholing heeft de werknemer die op eigen initiatief scholing in het buitenland wil geen recht op uitkering.⁹¹ Hij is immers niet beschikbaar voor de Nederlandse arbeidsmarkt en voldoet dan ook niet aan de voorwaarden voor het recht op uitkering.

Scholingskosten komen bij de niet-noodzakelijke scholing voor rekening van de betrokkene.

3.5 Onbetaald verlof voor scholing en het risico van werkloosheid

Scholing kan tijdens onbetaald verlof worden gevolgd. De WW definieert onbetaald verlof als 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.⁹² Tijdens onbetaald verlof biedt de WW geen inkomensvoorziening, de werknemer is immers niet werkloos.⁹³ Aangezien de dienstbetrekking gewoon doorloopt, maar zonder een verplichting om te werken en zonder recht op loon, bestaat als het ware een 'lege' arbeidsovereenkomst.⁹⁴ Als het dienstverband tijdens of na het onbetaalde verlof eindigt, eindigt op dat moment arbeidsrechtelijk gezien ook het onbetaalde verlof⁹⁵ en wordt de verlofganger geconfronteerd met werkloosheid.

De WW bevat bepalingen die nadelige gevolgen van een periode van onbetaald verlof voor een eventueel in de toekomst gelegen periode van werkloosheid moeten voorkomen.⁹⁶ In deze paragraaf worden bepalingen besproken die betrekking hebben op de werkloosheid, de referte-eis en de betaling van de uitkering.⁹⁷

90 Artikel 21, lid 1 WW.

91 Artikel 19, lid 1, sub e WW.

92 Artikel 1, lid 1, sub g WW.

93 De werknemer heeft geen arbeidsuren verloren nu hij met toestemming van de werkgever onbetaald verlof heeft. CRvB 13 november 1990, RSV 1991/99.

94 *Handelingen II* 1997/98, 25 618, nr. 3, p. 4.

95 Gelet op de definitie van verlof in de WW is het niet mogelijk dat het UWV in de plaats van de werkgever kan treden en plaatsvervangende toestemming zou kunnen geven. CRvB 29 december 2004, USZ 2005/119.

96 Wet van 11 juni 1998 tot wijziging van de Ziektewet, de WAO, de WW en enkele andere wetten in verband met het wegnemen van belemmeringen in sociale verzekeringswetten bij het opnemen van onbetaald verlof (Wet onbetaald verlof). *Stb.* 1998, 412.

97 Zie ook: Asscher-Vonk 2001.

Omdat alleen een werknemer recht heeft op WW-uitkering, besteed ik echter eerst aandacht aan de relatie tussen scholing en het werknemerschap.

3.5.1 *Het werknemerschap*

Een verlofganger wiens dienstverband tijdens of na het verlof eindigt, zal de hoedanigheid van werknemer behouden. Dit vloeit voort uit de in artikel 8 WW opgenomen fictie: zolang de verlofganger na de beëindiging van zijn dienstbetrekking geen werkzaamheden verricht uit hoofde waarvan hij op grond van de WW niet als werknemer wordt beschouwd, behoudt hij de hoedanigheid van werknemer. Vraag is of een verlofganger die scholing volgt gevaar loopt om onder de categorie werkzaamheden 'uit hoofde waarvan ...' te vallen. Het werknemerschap kan verloren gaan als tijdens een stage werkzaamheden worden verricht waarvoor het gangbaar is dat er een vergoeding wordt betaald.⁹⁸ Het is niet altijd eenduidig of er sprake is van een situatie dat een persoon tijdens een stage 'arbeid verricht uit hoofde waarvan hij niet als werknemer wordt beschouwd'. Verschillende omstandigheden rondom een stage kunnen erop wijzen dat een stagiair werkzaamheden verricht uit hoofde waarvan hij niet als werknemer wordt beschouwd. Voorbeelden zijn een relatief lange duur van de stage, de situatie dat het praktijkgedeelte van de opleiding groter is dan het theoriegedeelte, nagenoeg volledige afwezigheid van stagebegeleiding en een verhoudingsgewijs riant stagevergoeding.⁹⁹

3.5.2 *Werkloosheid*

Wat betreft de voorwaarde 'werkloosheid' verdienen vooral het arbeidsurenverlies en de beschikbaarheid de aandacht. Het eindigen van een dienstbetrekking betekent voor de werknemer in elk geval arbeidsurenverlies en loonverlies.¹⁰⁰ Bij de wetwijziging van 1998 heeft de wetgever geregeld dat bij de berekening van het verlies van de arbeidsuren de weken van onbetaald verlof buiten beschouwing blijven. Daardoor is het onbetaalde verlof niet van nadelige invloed op de vaststelling van het relevante arbeidsurenverlies. Daarbij geldt een beperking aan het aantal verlofweken: tot een maximum van 78 kalenderweken worden deze niet meegeteld, tenzij het voor de werknemer gunstiger zou zijn wanneer ze wel meetellen.¹⁰¹

Een mogelijk probleem vormt het beschikbaarheidsvereiste. De verlofganger heeft immers onbetaald verlof opgenomen met een bepaald doel, te weten om deel te kunnen nemen aan een scholing, en zal in deze situatie juist niet beschikbaar willen zijn voor arbeid. Bij de beoordeling van de beschikbaarheid kijkt het UWV – zoals we al eerder hebben gezien – naar de feitelijke toestand. Blijkt objectief, dat wil zeggen uit de feiten en omstandigheden en uit houding en gedrag, dat de betrokkene niet beschikbaar is, dan is de verlofganger op het moment van het eindigen van zijn

98 CRvB 20 december 1994, RSV 1995/156.

99 Zie ook Pennings & Damsteegt 2009, p. 107-109.

100 CRvB 13 november 1990, RSV 1991/99; CRvB 23 april 1991, RSV 1991/218.

101 Artikel 16, lid 2 WW. De situatie van meetellen doet zich voor bij een gedeeltelijk onbetaald verlof. Een rekenvoorbeeld is te vinden in *Kamerstukken II 1997/98*, 25618, nr. 3, p. 21.

dienstbetrekking niet werkloos geworden.¹⁰² Staat echter niet onomstotelijk vast dat deelname aan de scholing participatie op de arbeidsmarkt verhindert, dan moet het UWV onderzoeken of uit de houding en het gedrag van de verlofganger ondubbelzinnig blijkt dat hij zich niet voor arbeid beschikbaar stelt of wil stellen. Ondubbelzinnig wil zeggen dat de werkloze, nadat het UWV hem gewezen heeft op de consequenties, uitdrukkelijk verklaart niet te gaan werken. De werkloze geniet in dezen het voordeel van de twijfel. Als het UWV namelijk ook maar eventjes twijfel heeft over diens beschikbaarheid, dan is de conclusie dat toch sprake is van beschikbaarheid. Bij de beoordeling van de beschikbaarheid wordt niet gekeken naar een eventueel verwijtbaar handelen van de werkloze. Beoordeeld wordt slechts de feitelijke toestand waarin iemand verkeert.¹⁰³ Kiest de betrokkene ervoor zijn scholing af te maken alvorens zich beschikbaar te stellen voor arbeid op de arbeidsmarkt, dan is de dag waarop hij zich beschikbaar stelt de eerste dag van werkloosheid, vooropgesteld dat er op die datum nog steeds sprake is van relevant arbeidsurenverlies en loonverlies.¹⁰⁴

3.5.3 De referte-eis

Evenals bij het berekenen van het arbeidsurenverlies geldt ook bij het bepalen van de referteperiode een voorverlenging. De weken waarin onbetaald verlof, tot een maximum van 78 weken, is genoten, blijven bij de vaststelling van de referteperiode buiten beschouwing.¹⁰⁵ Zonder deze regeling zou de verlofganger in twee situaties niet meer kunnen voldoen aan de wekeneis. De eerste situatie speelt bij ontslag na een verlofperiode van ten minste drie maanden, de tweede bij ontslag binnen zes maanden na afloop van een verlof van ten minste drie maanden.¹⁰⁶

3.5.4 Betaling van de uitkering

De WW komt de verlofganger tegemoet op het punt van betaling van de uitkering. Wat betreft de duur van de uitkering is geregeld dat onbetaalde verlofdagen, tot een maximum van achttien maanden, gelijk worden gesteld met loondagen.¹⁰⁷ De onbetaalde verlofperiode wordt dus niet als het ware tussen het arbeidsverleden uit geknipt, maar telt juist mee voor de opbouw van dit verleden.¹⁰⁸ Volgt een werknemer bijvoorbeeld gedurende 78 weken scholing zonder daarnaast verzekeringsplichtige arbeid te verrichten, dan bouwt hij in deze tijd arbeidsverleden op.¹⁰⁹

102 CRvB 24 april 1990, RSV 1990/224 met noot mr. J.J.A. Kooijman.

103 CRvB 24 juli 1990, RSV 1990/348.

104 CRvB 23 april 1991, RSV 1991/218.

105 Artikel 17a, lid 1, sub c WW.

106 *Kamerstukken II 1997/98*, 25 681, nr. 3, p. 13.

107 Artikel 42a, lid 6 WW.

108 Dit betekent dat door het opnemen van verlof socialezekerheidsrechten worden opgebouwd, namelijk het recht op een langere uitkeringsduur.

109 Stel, een werknemer met een arbeidsverleden van 20 jaar neemt 78 weken onbetaald verlof op. Als de verlofduur bij de berekening van het arbeidsverleden ertussenuit was geknipt, dan had hij recht op 20 maanden uitkering. Door de gelijkstelling van de periode van onbetaald verlof met dagen waarover loon is ontvangen, worden tijdens het verlof 2 jaren arbeidsverleden opgebouwd en bestaat een recht op WW-uitkering voor de duur van 22 maanden. Het lijkt erop dat in de WW met de gelijkstellingsregeling van de onbetaalde verlofperiode met gewerkte uren een inbreuk is

Voor de vaststelling van de hoogte van de uitkering wordt rekening gehouden met het loon dat de werknemer kreeg in het aangiftetijdvak voorafgaande aan de periode van onbetaald verlof. Dit tijdvak bedraagt vier weken dan wel een maand waarop de aangifte waarop de ingehouden loonbelasting wordt afgedragen, betrekking heeft.¹¹⁰

3.6 Conclusie

In de WW is de mogelijkheid om met behoud van de uitkering scholing te volgen vooral bedoeld voor werklozen met een afstand tot de arbeidsmarkt.

Neemt de uitkeringsgerechtigde het initiatief tot scholing, dan is hij echter niet volledig vrij in het kiezen van de voor hem passende scholing. Het UWV moet de scholing namelijk noodzakelijk achten en in dat geval is de betrokkene zelfs verplicht scholing te volgen. Ten aanzien van de noodzakelijke scholing bestaan er beperkingen die te maken hebben met de aard, de omvang en de duur van de scholing. Zo geldt het vereiste dat scholing moet leiden tot een diploma. Daardoor behoren vaardigheids-trainingen, zoals een cursus Nederlandse taal voor buitenlanders of sollicitatievaardigheden, niet tot de mogelijkheden. Verscherpt is ook de regelgeving met betrekking tot de duur van de scholing. Deze is doorgaans maximaal één jaar. Scholing verlengt de duur van de WW-uitkering niet (meer). Moet de betrokkene bovendien uitkeringstijd besteden aan het diagnosticeren van de scholingsnoodzaak dan gaat dit ten koste van de tijd die aan scholing kan worden besteed. Ook kan de uitkeringsgerechtigde die in verband met zijn uitkeringsduur slechts een kort scholingstraject op het oog heeft, zich mogelijk minder intensief aan de scholing wijden omdat de vrijstelling van de sollicitatieplicht twee maanden voor het einde van de scholing eindigt.

In 2006 is de uitkeringsduur voor een werkloze werknemer die niet aan de arbeidsverledeneis voldoet verkort van zes naar drie maanden. Dit betekent dat voor die categorie de tijd om met behoud van een WW-uitkering de noodzakelijke scholing te volgen met de helft is gekort. De betrokkene hoeft zich echter niet genoodzaakt te zien om met de scholing te stoppen, omdat het UWV de kosten van eenmaal goed gekeurde scholingstrajecten blijft vergoeden.

Wel lijkt er een tendens om beperkingen ten aanzien van de toegelaten scholingen te verminderen. Reguliere bedrijfsopleidingen en het verrichten van productieve

gemaakt op het uitgangspunt dat tijdens de onbetaalde verlofperiode geen additionele socialezekerheidsrechten worden opgebouwd. Dit uitgangspunt is te vinden in de *Kamerstukken II* 1997/98, 25 681, nr. 3, p. 2.

De Wet van 11 juni 1998 bepaalde in het toenmalige artikel 17b WW dat bij de vaststelling of voldaan is aan de jarenis, de dagen waarin de werknemer onbetaald verlof heeft opgenomen gelijk worden gesteld met dagen waarover loon is ontvangen. Dit gebeurde naar analogie van het verzorgingsforfait en kwam voort uit de zorg voor de positie van werknemers in een kleine deeltijdbaan. Deze groep werknemers zou als gevolg van het onbetaalde verlof onder de drempel van 52 loondagen in een kalenderjaar terecht kunnen komen. In 1998, toen de Wet onbetaald verlof werd ingevoerd, moest echter voor het recht op een loongerelateerde uitkering zowel aan de referte- als aan de arbeidsverledeneis zijn voldaan. Voor werknemers met een kleine deeltijdbaan, die 78 weken onbetaald verlof wilden opnemen, was het ontstaan van een recht op loongerelateerde uitkering zonder de gelijkstelling dus niet mogelijk geweest. Sinds 2006 (Wet van 28 juni 2006, houdende wijziging WW-stelsel en ontslagrecht, *Stb.* 2006, 303) kent de WW alleen nog één soort uitkering en is de arbeidsverledeneis niet langer een ontstaansvoorwaarde voor het recht op uitkering. De arbeidsverledeneis is nog slechts van belang voor de duurbepaling.

¹¹⁰ Artikel 4 Besluit dagloonregels werknemersverzekeringen van 8 oktober 2005, *Stb.* 2005, 546.

arbeid zijn bijvoorbeeld niet langer zonder meer uitgesloten. Ook kan met het scholingstraject soms al worden gestart voordat de werkloosheid daadwerkelijk is ingetreden. De betrokkene hoeft dan na het intreden ervan niet beschikbaar te zijn voor passende arbeid. Ook kan onder bepaalde voorwaarden scholing grensoverschrijdend worden gevolgd. Deze toegenomen mogelijkheden kunnen worden gezien als een tegemoetkoming aan levensloopwensen van werklozen (met afstand tot de arbeidsmarkt) op het terrein van scholing.

Geconcludeerd kan worden dat ten aanzien van de scholingsmogelijkheid strikte eisen gelden. Het vereiste van 'noodzakelijkheid' van de scholing brengt met zich mee dat een werknemer niet kan kiezen om scholing te volgen. Dit betekent dat de WW geen scholingen financiert die primair de ontplooiing en promotiekansen van de betrokkene dienen. Wie zijn positie op de arbeidsmarkt wil verhogen, zal dit via andere wegen moeten organiseren.

Deelnemen aan door de UWV niet-noodzakelijk geachte scholing kan nadelige gevolgen hebben voor de werkloze met een WW-uitkering. Kiest de werkloze voor het volgen van de scholing, dan levert dit een weerlegbaar vermoeden op dat hij niet beschikbaar is voor de arbeidsmarkt. De uitkering eindigt in principe voor de duur van de scholingsperiode. De niet-noodzakelijke scholing is dan ook geen reële mogelijkheid in de WW om een scholingskeuze te faciliteren.

De WW houdt rekening met de werknemer die voorafgaand aan werkloosheid onbetaald verlof heeft opgenomen. Tot een maximale duur van anderhalf jaar (78 weken) geeft onbetaald verlof geen problemen met betrekking tot het ontstaan van het uitkeringsrecht bij werkloosheid en met betrekking tot de betaling van de WW-uitkering. De verlofperiode heeft dan geen invloed op het aantal verloren arbeidsuren, het behalen van de referentie-eis en de betaling van de uitkering.

Raakt een verlofganger echter tijdens het verlof werkloos, dan zal de werkloze een afweging van belangen moeten maken. Kiest hij voor inkomensbescherming, dan zal hij bereid moeten zijn de scholing af te breken zodra zich passende arbeid aandient. Dit kan een succesvolle afronding van de scholing bedreigen. Kiest hij voor het afronden van de scholing, dan eindigt het recht op WW-uitkering met de omvang waarin hij niet beschikbaar is voor arbeid. Blijkt bij het einde van de dienstbetrekking ondubbelzinnig dat hij zich niet beschikbaar wenst te stellen voor arbeid, dan kan bij een voortzetting van de scholing gedurende tien weken na het einde van de dienstbetrekking niet meer worden voldaan aan de referentie-eis en ontstaat geen recht op WW-uitkering. Dit kan iedere planning doorkruisen.

4

Startend ondernemerschap in de WW

4.1 Inleiding

De WW heeft nooit het werkloosheidsrisico van zelfstandigen verzekerd. Daar zijn meerdere redenen voor aan te voeren, zoals het moeilijk controleren of er sprake is van werkloosheid¹ en het feit dat het werkloosheidsrisico van zelfstandigen zo sterk samenhangt met beslissingen die de betrokkene zelf in het kader van de bedrijfsuitoefening heeft genomen, dat dit geen voorwerp kan zijn van een verplichte verzekering.² De WW biedt alleen personen die als werknemer in een dienstbetrekking staan een verzekering tegen de financiële gevolgen van werkloosheid. Werkzaamheden die een persoon niet als werknemer, maar als zelfstandige verricht, vallen dus buiten de werkingssfeer van de WW.

Dat gegeven hindert mensen kennelijk niet zich zelfstandig te maken. Zo is het aantal startende bedrijven in 2006 met 12 procent toegenomen ten opzichte van dat in het jaar daarvoor³ en zijn er in 2010 in Nederland 956.000 zelfstandigen, waaronder 632.000 zonder personeel.⁴ Voor deze trend zijn verschillende verklaringen aan te voeren. Hij kan bijvoorbeeld te maken hebben met wijzigingen op de arbeidsmarkt zelf: regelmatig vinden aanstellingen voor bepaalde tijd plaats of er verdwijnen banen bij reorganisaties. Bij werknemers groeit het besef dat een dienstverband voor het leven bij één werkgever niet meer bestaat. Een andere verklaring kan de gemiddeld genomen betere opleiding van werknemers zijn, waardoor hun mobiliteit toeneemt. Voorts biedt het ondernemerschap de mogelijkheid arbeid en andere activiteiten naar eigen inzicht te combineren. Sommige werknemers maken zich dan ook deeltijdzelfstandig. Zij combineren het bestaan als zelfstandige in deeltijd met bijvoorbeeld zorgtaken of zorgverplichtingen, met scholing, met vrijwilligerswerk, of met een parttime dienstverband. In deze situaties kan een eigen bedrijf de enige mogelijkheid vormen voor een geregeld inkomen. Wordt gekozen voor een combinatie van werknemerschap en ondernemerschap – dit wordt het hybride ondernemerschap genoemd – dan kunnen de voordelen van een vaste baan verbonden worden met de

1 Morren 1950, p. 116-117.

2 *Kamerstukken II* 1985/86, 19 261, nr. 3, p. 34-35.

3 De cijfers zijn overgenomen uit de kabinetsbrief over zelfstandig ondernemerschap van 17 december 2007, kenmerk OI/O / 7151907.

4 SER-advies zzp'ers 2010, p. 28.

vrijheid van een ondernemer.⁵ Dit neemt niet weg dat het (gedeeltelijk) inruilen van een dienstbetrekking voor een (deeltijd)ondernemerschap ook een riskante keuze kan behelzen. Het kan misgaan, niet alleen door fouten, maar ook door onvoldoende vak kennis, door mismanagement of door marktfactoren.⁶

Nu zich vaker een overgang van arbeid in een dienstverband naar arbeid als zelfstandige voordoet, is het wenselijk dat mensen die deze stap in hun loopbaan willen of moeten zetten, hierbij niet (onnodig) belemmerd worden. Dit is het geval wanneer de risico's die met de overgang gepaard gaan, beheersbaar zijn. De risico's waarvoor een (startende) zelfstandige zich geplaatst kan zien, hebben te maken met het feit dat er geen vast uurloon wordt verdiend en dat er een afhankelijkheid van de markt bestaat.⁷

In dit hoofdstuk wordt nagegaan hoe de WW de overgang van werkloosheid naar het zelfstandig ondernemen in bedrijf of beroep faciliteert. De WW kan op twee manieren reageren als een uitkeringsgerechtigde zich als zelfstandige op de arbeidsmarkt vestigt. Bij de eerste manier verricht de werkloze werkzaamheden als startende zelfstandige met behoud van het recht op WW-uitkering. Deze startersregeling WW, ook wel startfaciliteit genoemd, is geregeld in artikel 77a WW in samenhang met artikel 35aa WW. Toepassing van deze faciliteit vereist toestemming van het UWV. De werklozen die via de startfaciliteit op de arbeidsmarkt als zelfstandige starten, worden in het vervolg aangeduid met 'UWV-zelfstandige'.

De tweede manier om zich vanuit werkloosheid als zelfstandige op de arbeidsmarkt te vestigen, betreft de systematiek van het arbeidsurenverlies (hierna aangeduid met 'urenverrekening'⁸). Deze systematiek houdt in dat het recht op WW-uitkering eindigt voor het aantal uren waarover de uitkeringsgerechtigde als zelfstandige gaat werken en dito het werknemerschap verliest.⁹

De indeling van het hoofdstuk is als volgt. Omdat de startfaciliteit vrij recentelijk, namelijk in 2006, in de WW is opgenomen, begint paragraaf 4.2 met een korte terugblik op datgene wat aan artikel 77a WW vooraf is gegaan. Dit helpt om dat artikel beter te kunnen plaatsen. Vervolgens bespreek ik in paragraaf 4.3 de startersregeling van artikel 77a WW, de faciliteit om met toestemming van het UWV een bedrijf te beginnen. Daarna ga ik in paragraaf 4.4 in op de rechtspositie van de werkloze die zonder toestemming van het UWV werkzaamheden als zelfstandige wil gaan verrichten. Hier wordt onderscheid gemaakt tussen de situatie dat de werkloze voltijds start met werkzaamheden als zelfstandige, en die waarin het gaat om een deeltijdstart. De situatie van de werkloos geworden werknemer die reeds als zelfstandige op de arbeidsmarkt actief is en – eenmaal werkloos geworden – zijn werkzaamheden als zelfstandige wil uitbreiden, onderscheidt zich van de startende slechts op het punt van het herkrijgen van het werknemerschap. Daarom zal aan deze

5 Aerts 2007, p. 325-329.

6 Handboek Parttime Ondernemen 2007, p. 182.

7 Heeger-Hertter & Koopmans 2010, p. 7; Westerveld 2011, p. 10-11.

8 De term 'urenverrekening' komt niet in de WW voor. Hij werd gebruikt in het rapport *ZZP'er met een valse start* van de Nationale ombudsman.

9 Artikel 20, lid 2 WW.

situatie verder geen aandacht worden besteed. Het hoofdstuk wordt afgesloten met enkele conclusies in paragraaf 4.5.

4.2 Starten als zelfstandige in de periode 1986 – 2006

Het systeem van de WW uit 1986 bracht met zich mee dat het recht op WW-uitkering eindigde voor alle uren waarin werkzaamheden als zelfstandige werden verricht. Dit betrof zowel de directe als ook de indirecte uren die aan de onderneming werden besteed. Het starten van een eigen bedrijf werd echter met nadruk aangemerkt als een van de manieren voor de werkloze om blijvend uit de WW te komen.¹⁰ Daarom waren er verschillende voorzieningen die de werkloze moesten ondersteunen bij de start van een bestaan als zelfstandige. Dit waren de mogelijkheid van een zogenoemde oriëntatieperiode, een ruimere mogelijkheid voor het herkrijgen van het werknemerschap en de mogelijkheid om in het kader van een experiment te starten als zelfstandige met behoud van uitkering. Hieronder wordt een korte toelichting gegeven op de oriëntatieperiode, het herkrijgen van het werknemerschap en de experimenten.

4.2.1 De oriëntatieperiode en knelpunten (1986-2006)

Het beginnen van een eigen bedrijf of een onderneming vraagt veel van de startende zelfstandige. Naast een goed idee is vooral ook kennis nodig. De startende zelfstandige moet bijvoorbeeld beschikken over kennis op het gebied van financiering en marketing. Hij moet in staat zijn een bedrijfsplan op te stellen dat betrouwbaar en realistisch is. Er moet onderzoek plaatsvinden naar een geschikte vestigingsplaats. Hij moet de benodigde vergunningen en verzekeringen regelen, enzovoort. Al deze activiteiten voorafgaand aan het eigenlijke starten van een eigen bedrijf of onderneming kosten tijd, die daardoor niet in voldoende mate kan worden besteed aan het zoeken naar werk als werknemer. Om de re-integratie van een werkloze als zelfstandige te bevorderen, stelden de bedrijfsverenigingen de werkloze daarom in staat om de mogelijkheden van het zelfstandige ondernemerschap te verkennen, zonder dat dit tot verlies van WW-rechten zou leiden. Een werkloze kon in overleg met de bedrijfsvereniging gebruikmaken van een zogenoemde oriëntatieperiode. In 1986 heeft de Federatie van bedrijfsverenigingen haar beleid neergelegd in de Circulaire C 773: Toepassing WW bij het starten van een bedrijf door werkloze werknemers. Het Landelijk instituut sociale verzekeringen (Lisv), de opvolger van de bedrijfsverenigingen, heeft dit beleid aanvankelijk gehandhaafd.¹¹ In 1998 werd de Circulaire C 773 ingetrokken en vervangen door het Besluit oriëntatieperiode en de WW.¹² Terwijl de Circulaire slechts globaal het beleid weergaf, werd in het Besluit de rechtspositie van de starter tijdens de oriëntatieperiode concreter geregeld. Zo was de maximale duur van de oriëntatieperiode gesteld op drie maanden, waarbij de mogelijkheid bestond van verlenging na een gemotiveerd verzoek, en gold er een vrijstelling van de

10 *Kamerstukken II* 1985/86, 19 261, nr. 3, p. 128-129.

11 Besluit van 2 april 1997, *Stcrt.* 1997, 74.

12 Besluit oriëntatieperiode en de WW van 22 april 1998, *Stcrt.* 1998, 84, inwerkingtreding 1 augustus 1998, vervallen m.i.v. 1 januari 2007.

sollicitatieplicht. De vrijheid om zich te oriënteren kende echter beperkingen. De werkloze moest zich wel beschikbaar blijven stellen voor arbeid op de arbeidsmarkt en moest passend werk accepteren dat hem werd aangeboden. Voorts mocht hij geen productieve arbeid verrichten. Hij moest bovendien voldoen aan de overige uitkeringsvoorwaarden en controlevoorschriften. Ging de oriëntatiefase vervolgens over in het daadwerkelijk starten van het eigen bedrijf, dan eindigde het recht op WW-uitkering met de omvang waarin bedrijfswerkzaamheden werden verricht.

Het beleid ten aanzien van de oriëntatieperiode werd in alle sectoren toegepast en bood in zekere mate een ondersteuning voor de werkloze die de overgang van de werkloosheid naar het zelfstandige ondernemerschap wilde maken. Toch kon het beleid in de praktijk voor een aantal knelpunten zorgen. De knelpunten hadden vooral betrekking op de toegelaten werkzaamheden tijdens de oriëntatieperiode, de duur van de oriëntatieperiode, de korting op de uitkering, de beschikbaarheid voor arbeid op de arbeidsmarkt bij (deeltijd)start en de sollicitatieplicht bij (deeltijd)start, en de duur van de herlevingstermijn.¹³ Hierna worden de knelpunten uit die tijd wat uitvoeriger besproken.

De tijdens de oriëntatieperiode *toegelaten werkzaamheden* dienden zich te beperken tot zuiver voorbereidende handelingen, zoals het maken van plannen, het praten met compagnons, met banken of met de Kamer van Koophandel, en het regelen van vergunningen. Zodra werkzaamheden werden verricht voor het eigen bedrijf had dit gevolgen voor het uitkeringsrecht. Met andere woorden, acquisitie was in deze periode niet toegestaan, evenmin als tijdbesteding aan de financiering en huisvesting of het investeren in bedrijfsmiddelen. In de praktijk bleek het niet altijd even gemakkelijk om het onderscheid tussen voorbereidende en startende activiteiten te trekken. Het acquireren kan immers een vorm van voorbereiding zijn, want als de acquisitie niets oplevert, dan heeft men dit in de praktijk 'onderzocht'.

In de praktijk bleek het voorts veelal onvoldoende om binnen *drie maanden* de levensvatbaarheid van het bedrijf in te kunnen schatten. Werden in het kader van een (deeltijd)start toch werkzaamheden voor het eigen bedrijf verricht, dan werd de *uitkering gekort* over het aantal uren dat die werkzaamheden verricht werden. Dit kon tot precaire situaties leiden wanneer de startende zelfstandige uit zijn bedrijfswerkzaamheden onvoldoende inkomsten had gegenereerd, omdat de korting niet gecompenseerd werd door voldoende inkomsten.

Voorts bevrijdde de oriëntatieperiode de betrokkene die een deeltijdstart op het oog had niet volledig van zijn sollicitatieplicht. Hij moest zich namelijk voor het aantal uren dat hij niet aan de oriënterende werkzaamheden besteedde *beschikbaar blijven stellen* voor arbeid op de arbeidsmarkt. Hij moest dus *blijven solliciteren*.

Het laatste knelpunt betrof de duur van de *herlevingstermijn*. Door het verrichten van werkzaamheden als startende zelfstandige ging het werknemerschap verloren. Dit verlies kon weliswaar ongedaan gemaakt worden,¹⁴ maar de maximale periode van anderhalf jaar werd eind jaren negentig als te kort beschouwd om vast te stellen of een onderneming levensvatbaar zou zijn. Daarvoor zou men volgens sommige leden van de

¹³ *Kamerstukken II 2005/06, 30 370, nr. 5, p. 4.*

¹⁴ Artikel 8, lid 2 WW (oud).

Tweede Kamer niet zelden meer tijd nodig hebben.¹⁵ De maximale termijn waarbinnen het werknemerschap herkrege kon worden, vormde vooral voor werklozen met een lang arbeidsverleden een belemmering. Het recht op uitkering kon niet herleven als de werkzaamheden als zelfstandige na een termijn van achttien maanden waren beëindigd. Wie bijvoorbeeld na een dienstverband van dertig jaar werkloos werd en zich als zelfstandige op de arbeidsmarkt vestigde, verloor na achttien maanden zelfstandigheid de resterende opgebouwde WW-rechten.

In vervolg op het verlies van WW-rechten wordt hierna ingegaan op het tweede aspect waarmee de wetgever de stap naar het ondernemerschap voor werklozen heeft ondersteund, te weten de regeling voor het herkrijgen van het werknemerschap.

4.2.2 *Het herkrijgen van het werknemerschap (1987-2006)*

In de WW 1986 was bepaald dat de status van werknemer kon worden herkrege indien de betrokkene er binnen anderhalf jaar niet in was geslaagd om zich als zelfstandig ondernemer op de arbeidsmarkt te handhaven.¹⁶ Daarmee bood de WW tot 2006 de werkloze de mogelijkheid om voor de duur van anderhalf jaar een bestaan als zelfstandige te realiseren. Deze mogelijkheid moet gezien worden als een reactie op de grote werkloosheid die in de jaren tachtig heerste. Met de betrekkelijk lange herkrijgingstermijn had de wetgever het risico verlaagd voor de werkloze die als zelfstandige op de arbeidsmarkt ging werken. De termijn van anderhalf jaar ging in op het moment dat de betrokkene als zelfstandige was gestart. Op dat moment eindigde het werknemerschap. Het herkrijgingsartikel stelde geen voorwaarden aan de werkzaamheden als zelfstandige. Het was bijvoorbeeld niet relevant of het bedrijf potentieel levensvatbaar was.¹⁷ (Daarin is bij de startfaciliteit verandering gekomen, zie paragraaf 4.3.) Het moest echter wel om een startend bedrijf gaan. Deze voorwaarde was afkomstig uit de jurisprudentie van de CRvB die de royalere herkrijgingstermijn van anderhalf jaar niet op alle zelfstandigen toepasbaar had geacht.¹⁸ Alleen startende zelfstandigen konden namelijk een beroep doen op de verlengde herkrijgingstermijn. Voor zelfstandigen die niet als startende zelfstandige konden worden aangemerkt, gold een kortere herkrijgingstermijn van eerst drie en later zes maanden.¹⁹

Een voorwaarde om in aanmerking te komen voor de herleving na anderhalf jaar was dat de werkzaamheden als zelfstandige helemaal moesten zijn opgegeven. Zodra de werkzaamheden als zelfstandige maar gedeeltelijk waren beëindigd, was de korte herlevingstermijn van toepassing. In 1992 leidde de CRvB dit standpunt af uit de wetsgeschiedenis, te weten het wetsontwerp uit 1986, van artikel 8, lid 2 WW, dat toen als volgt luidde:

¹⁵ *Kamerstukken II* 1998/99, 26 394, nr. 3, p. 15; zie ook Aerts 2007, p. 299.

¹⁶ Artikel 8, lid 2 WW (oud).

¹⁷ Pennings & Damsteegt 2009, p. 40.

¹⁸ CRvB 8 augustus 2001, RSV 2001/255.

¹⁹ Artikel 8, lid 3 WW (oud).

'Een persoon wiens werknemerschap is geëindigd door het verrichten van werkzaamheden in de uitoefening van een bedrijf of in de zelfstandige uitoefening van een beroep, ter zake waarvan recht op uitkering op grond van artikel 26, vierde lid, van de Rijksgroepsregeling zelfstandigen (Stb. 1965, 5) bestaat, herkrijgt bij eindiging van die werkzaamheden binnen of direct na afloop van de periode waarover het recht op die uitkering bestaat, de hoedanigheid van werknemer.'

Op grond hiervan behoorde het volgens de CRvB niet tot de mogelijkheden om zelfstandigen hun werknemerschap terug te geven vóórdat zij hun werkzaamheden als zelfstandige geheel hadden beëindigd.²⁰ We zullen verderop in paragraaf 4.4.1 zien dat deze interpretatie nu nog onverkort geldt.

4.2.3 De experimenten in de werkloosheidsregeling (2001-2005)

Om de inschakeling in het arbeidsproces van werkloze werknemers ook langs de weg van het ondernemerschap te bevorderen, liep van 2001 tot 2005 een experiment. De uitkeringsgerechtigde kreeg de mogelijkheid om zonder verlies van zijn hoedanigheid van werknemer gedurende maximaal zes maanden werkzaamheden als zelfstandige te verrichten. Hij behield in deze periode het recht op uitkering. De werkzaamheden als zelfstandige leidden niet tot verminderde beschikbaarheid en de uitkeringsgerechtigde hoefde dan ook niet te solliciteren. Vloeiden uit de werkzaamheden inkomsten voort, dan werden deze voor 70 procent in mindering gebracht op de uitkering.²¹ Het experiment bevatte ook de herlevingstermijn van het recht op WW-uitkering. De herlevingstermijn was immers een van de belemmeringen die een rol speelden bij de afweging om al dan niet te starten als zelfstandige en bij de afweging na anderhalf jaar om al dan niet door te gaan met de werkzaamheden. Tijdens de looptijd van het experiment werd die termijn verlengd van anderhalf naar drie jaar.²² Het experiment was gebaseerd op artikel 130a WW.²³ Het gold voor een beperkte groep uitkeringsgerechtigden die als zelfstandige aan de slag konden gaan. De keuze voor de vorm van een experiment werd gemotiveerd door de wens inzicht te krijgen in de effecten van beleidswijzigingen op dit punt. Wanneer de WW werklozen ondersteunt bij de overgang naar het ondernemerschap kan dit immers risico's met zich meebrengen. Drie voorbeelden zijn in de memorie van toelichting genoemd, te weten (1) het gevaar van oneerlijke concurrentie tegenover gevestigde ondernemers, die bij vermindering van inkomsten niet kunnen terugvallen op de WW; (2) het risico dat de slechte arbeidsmarktpositie van arbeidsgehandicapten door een regeling voor alle werklozen relatief verslechtert; en (3) de kans op het ontstaan van problemen met betrekking tot de handhaving.²⁴

Na afloop van het experiment durfde de wetgever het aan om de WW uit te breiden met een royelere regeling voor startende zelfstandigen. Per 1 juli 2006 is het

20 CRvB 8 december 1992, RSV 1993/106.

21 Tijdelijk besluit inkomstenkorting startende zelfstandigen WW van 6 december 2000, Stb. 620, vervallen m.i.v. 28 maart 2005.

22 Tijdelijk besluit verlenging herlevingstermijn startende zelfstandigen WW van 6 december 2000, Stb. 621, inwerkingtreding 28 maart 2001, vervallen met ingang van 28 maart 2005.

23 Wet van 8 juli 1999, Stb. 307.

24 Kamerstukken II 1998/99, 26 394, nr. 3, p. 15.

nieuwe artikel 77a WW in werking getreden.²⁵ Dit artikel moet het voor uitkeringsgerechtigden aantrekkelijker maken om een eigen bedrijf te starten.²⁶ Sindsdien kent de WW dus twee manieren waarop een werkloze werknemer zich als zelfstandige op de arbeidsmarkt kan vestigen: naast de urenverrekening is er ook de startersregeling WW. In de volgende paragraaf wordt op de startersregeling WW uitgebreider ingegaan.

4.3 De startersregeling 2006

Artikel 77a WW vormt sinds 2006 het kernartikel als een werkloze zich vanuit een uitkeringssituatie wil oriënteren op de mogelijkheden van een bestaan als zelfstandige op de arbeidsmarkt. De aanhef van het eerste lid luidt:

'Het UWV kan een werknemer toestemming verlenen om gedurende maximaal 26 kalenderweken werkzaamheden in de uitoefening van een bedrijf of in de zelfstandige uitoefening van een beroep te verrichten, (...)'.²⁷

De startfaciliteit komt in hoofdlijnen op het volgende neer. Wanneer de werkloze gebruikmaakt van de startersregeling kan hij gedurende een periode van maximaal 26 weken starten als zelfstandige met behoud van uitkering. De keuze van de duur van 26 kalenderweken voor de voorziening is afgeleid uit de gemiddelde verblijfsduur in de WW van veel WW-gerechtigden met een korte afstand tot de arbeidsmarkt.²⁷ De wetgever heeft hier een afweging gemaakt tussen enerzijds de tijd die de werkloze nodig heeft om met enig kans op succes zich als zelfstandige op de arbeidsmarkt te vestigen en anderzijds het gevaar dat de facilitering zou leiden tot buitenproportionele concurrentievervalsing. Ten tijde van de experimenten werd al opgemerkt dat ondersteuning van een bedrijfsstart het gevaar in zich bergt van oneerlijke concurrentie tegenover gevestigde ondernemers.

De uitkeringsgerechtigde mag alle werkzaamheden doen die een zelfstandige gebruikelijk verricht, dat wil zeggen naast oriënterende werkzaamheden mogen ook opdrachten worden binnengehaald en uitgevoerd. Mochten inkomsten worden ontvangen, dan worden deze voor 70 procent met de uitkering verrekend. Er hoeft niet te worden gesolliciteerd, ook niet voor de uren dat geen bedrijfsactiviteiten worden verricht. Werkt de betrokkene na de startperiode niet voor de volledige omvang van zijn aantal werkloosheidsuren als zelfstandige, dan behoudt hij het resterende recht op zijn WW-uitkering, vooropgesteld dat er een relevant aantal arbeidsurenverlies overblijft. Mocht het ondernemerschap uiteindelijk toch mislukken, dan kan opnieuw een beroep worden gedaan op eventueel bestaande resterende WW-rechten. De herlevingstermijn ligt tussen minimaal 18 en maximaal 38 maanden, afhankelijk van

25 Wet van 28 juni 2006, *Stb.* 303.

26 Met ingang van 1 januari 2007 vervielen het Besluit sollicitatieplicht werknemers WW en het Besluit oriëntatieperiode en de WW. Zie artikel 3 van het Besluit Sollicitatieplicht werknemers WW 2007 van 28 november 2006, *Stcrt.* 2006, 242, inmiddels vervangen door het Besluit Sollicitatieplicht werknemers WW 2012 van 20 maart 2012, *Stcrt.* 2012, 6353.

27 *Kamerstukken II*, 2005/06, 30 370, nr. 5, p. 5.

het arbeidsverleden.²⁸ Voor de toepassing van de startfaciliteit heeft de betrokkene de toestemming van het UWV nodig. Hieronder volgt een toelichting op de hoofdlijnen.

4.3.1 Toestemming UWV

De toestemming van het UWV vormt een essentiële voorwaarde voor het kunnen starten van een eigen onderneming met behoud van uitkering. Artikel 77a WW geeft uitkeringsgerechtigden alleen na goedkeuring van het UWV de mogelijkheid om met behoud van uitkering gedurende maximaal 26 kalenderweken een eigen bedrijf te starten. Het UWV moet zich bij het al dan niet geven van de toestemming houden aan de vijf volgende criteria:²⁹

- a. Het is aannemelijk dat de werknemer in de toekomst met die werkzaamheden structureel in zijn bestaan kan voorzien.
- b. De werkzaamheden hebben nog geen aanvang genomen.
- c. De werknemer heeft recht op uitkering op grond van hoofdstuk II, anders dan op grond van artikel 18.
- d. De werkloosheid van de werknemer is niet uitsluitend een gevolg van verkorting van de werktijd, waarvoor op grond van artikel 8, derde lid, van het Buitengewoon Besluit Arbeidsverhoudingen 1945 ontheffing is verleend.
- e. Deze toestemming is tijdens de uitkeringsduur niet eerder aan de werknemer verleend.

Deze criteria nopen het UWV tot nader onderzoek:

- naar de levensvatbaarheid van de onderneming (sub a);
- van de werkzaamheden als startende werkzaamheden (sub b); en
- of de betrokkene onder de doelgroep voor het traject valt (sub c, d en e).

De levensvatbaarheid van de onderneming

Of het UWV goedkeuring geeft voor het starten van een eigen bedrijf hangt allereerst af van de werkzaamheden die zullen worden verricht. De betrokkene moet aan de hand van een plan van aanpak aannemelijk maken dat zijn voorgenomen ondernemerschap in de toekomst een structureel inkomen genereert. De werkzaamheden moeten – met andere woorden – ertoe kunnen leiden dat de betrokkene zonder uitkering rond kan komen. Voor het opstellen van een bedrijfsplan kan de uitkeringsgerechtigde met een beroep op de IRO (Individuele Re-integratie Overeenkomst) ondersteuning vragen bij re-integratiebedrijven waarmee het UWV afspraken heeft gemaakt. Het hele traject wordt door een re-integratiecoach van het UWV begeleid.

Startende werkzaamheden als zelfstandige

Nu artikel 77a WW alleen slaat op werkzaamheden die nog geen aanvang hebben genomen, mag het UWV alleen toestemming verlenen als er sprake is van startende

²⁸ Artikel 8, lid 2 WW.

²⁹ Artikel 77a, lid 1, sub a tot en met e WW.

werkzaamheden. De vraag rijst naar de definitie van startende werkzaamheden. Wanneer zal het UWV werkzaamheden wél en wanneer niet aanmerken als startende werkzaamheden? De wetgeschiedenis geeft hierover geen uitsluitel. Ook de rechter heeft zich in het kader van artikel 77a, lid 1, sub b WW (nog) niet over deze vraag moeten buigen. Het ligt in de rede om deze vraag te beantwoorden naar analogie van het tweede lid van artikel 8 WW. Bij beëindiging van de werkzaamheden die in het kader van artikel 77a WW als zelfstandige zijn verricht, is namelijk – zoals we hierna laten zien – de lange herlevingstermijn van het werknemerschap van artikel 8, lid 2 WW van toepassing. Ten aanzien van artikel 8, lid 2 WW heeft de CRvB, zoals al eerder genoemd, bepaald dat deze herlevingstermijn alleen van toepassing is op de startende zelfstandige.³⁰ Vanwege deze inhoudelijke samenhang ligt het voor de hand om het begrip ‘nog geen aanvang hebben genomen’ in artikel 77a, lid 1, sub b WW en de op basis van artikel 8 WW door de CRvB ontwikkelde term ‘startende werkzaamheden’ identiek te interpreteren. Of anders geformuleerd: als bij het geven van toestemming voor de startfaciliteit gecontroleerd is op het bestaan van werkzaamheden die ‘nog geen aanvang hebben genomen’, dan gaat het om startende werkzaamheden en is bij beëindiging van werkzaamheden als zelfstandige van rechtswege de lange herlevingstermijn van het werknemerschap ex artikel 8, lid 2 WW van toepassing. In het kader van artikel 8, lid 2 WW is dan geen onderzoek meer nodig naar de kwalificatie van werkzaamheden als startende werkzaamheden. Dit onderzoek heeft immers al in het kader van artikel 77a WW plaatsgevonden. Uit de schaarse jurisprudentie over de interpretatie van ‘startende werkzaamheden’ blijkt dat een werkloze in het kader van artikel 8, lid 2 WW niet als startende zelfstandige wordt beschouwd als hij voorafgaand aan het intreden van de werkloosheid werkzaamheden in een eigen onderneming heeft verricht.³¹

Vervolgens rijst de vraag of oriënterende activiteiten gelijk zullen worden gesteld met ‘werkzaamheden die wel al een aanvang hebben genomen’. Dit lijkt niet aannemelijk en wel om drie redenen. Ten eerste vinden we hiervoor geen aanknopingspunt in de toelichting bij artikel 77a WW. De minister gaf als voorbeeld van werkzaamheden die niet als startende werkzaamheden mogen worden aangemerkt, de situatie van de werknemer die voordat hij werkloos werd al in deeltijd als zelfstandige werkte.³² Ten tweede heeft het UWV op basis van artikel 30a Wet structuur uitvoeringsorganisatie werk en inkomen (Wet SUWI) de plicht de inschakeling van werknemers op de arbeidsmarkt te bevorderen die naar verwachting een recht op WW-uitkering zullen hebben en kunnen aantonen dat de dienstbetrekking binnen vier maanden zal eindigen. De inschakeling kan daarbij ook betrekking hebben op inschakeling als zelfstandige. Toestemming voor het ontplooiën van oriënterende activiteiten in de pre-werkloosheidsfase zou dan niet in de weg mogen staan aan een toestemming op een later tijdstip in het kader van artikel 77a WW. De derde en laatste reden voor het niet mee laten tellen van oriënterende activiteiten tot

30 CRvB 18 juni 1990, RSV 1991/5.

31 CRvB 8 augustus 2001, RSV 2001/255 en USZ 2001/247; CRvB 23 mei 2007, USZ 2007/203.

32 Kamerstukken II, 2005/06, 30 370, nr. 5, p. 10.

startende werkzaamheden ontleen we aan het eerder genoemde Besluit oriëntatieperiode en de WW uit 1998.³³ Op basis van dit besluit kon een werkloze de mogelijkheden tot het uitoefenen van een zelfstandig beroep of bedrijf gedurende een beperkte periode verkennen. Daarbij werd strikt onderscheid gemaakt tussen activiteiten die wél, en activiteiten die niet waren toegestaan. Tot de eerste categorie behoorden oriënterende activiteiten, zoals het onderzoek van marktmogelijkheden, financieringsmiddelen, vestigingseisen en dergelijke. Onder de tweede groep viel het verrichten van productieve arbeid, bijvoorbeeld het verwerven van orders. Er kan dus worden gesteld dat artikel 77a WW toestaat dat een met werkloosheid bedreigde werknemer of een werkloze activiteiten ontplooit ter voorbereiding van het zelfstandig ondernemerschap zonder daarmee de mogelijkheid van de startfaciliteit op het spel te zetten.

Het voorgaande betekent ook dat er geen sprake is van een startend ondernemerschap als een werknemer al naast een dienstbetrekking nevenactiviteiten als zzp'er op de arbeidsmarkt heeft verricht, vervolgens zijn dienstverband verliest en toestemming wil krijgen om nevenwerkzaamheden met de verloren arbeidsuren uit te breiden en hier zijn hoofdactiviteit van te maken. Aan deze wens zal niet op basis van het traject van artikel 77a WW tegemoet kunnen worden gekomen. Van een start als zelfstandige zou echter wel kunnen worden gesproken in de situatie dat een werkloze in de periode voorafgaand aan zijn werkloosheid zich op het bestaan als zelfstandige heeft georiënteerd. De feitelijke start van de werkzaamheden als zelfstandige kan echter pas na het intreden van de werkloosheid plaatsvinden. Om in aanmerking te komen voor de toestemming om werkzaamheden als zelfstandige te verrichten, moet de werknemer immers recht hebben op uitkering op grond van hoofdstuk II van de WW én mogen de werkzaamheden nog geen aanvang hebben genomen. Het recht bestaat alleen indien aan alle ontstaansvoorwaarden is voldaan: de werkloosheid moet dus daadwerkelijk zijn ingetreden.

Doelgroep

De startfaciliteit staat in beginsel open voor alle werklozen die recht hebben op een WW-uitkering.³⁴ De uitkeringsgerechtigde heeft – in tegenstelling tot de situatie bij de scholingsvoorziening van artikel 76 WW – geen afstand tot de arbeidsmarkt te hebben. Dit is ook wel begrijpelijk gezien de aard van de startfaciliteit. Wil de ondersteuning van het startende ondernemerschap vanuit de WW succesvol zijn, dan vooronderstelt dit bij de uitkeringsgerechtigde de aanwezigheid van kennis, vaardigheden en eigenschappen waarvan verwacht kan worden dat ze minder snel zullen worden aangetroffen bij de uitkeringsgerechtigde met een (grote) afstand tot de arbeidsmarkt. Te denken valt in eerste instantie aan marktinzicht en communicatief vermogen, maar even belangrijk is het vermogen om vol te houden en door te zetten.

Er zijn twee categorieën uitkeringsgerechtigden die de WW van de startfaciliteit uitsluit. Bij de eerste categorie gaat het om uitkeringsgerechtigden die werkloos zijn

33 Het Besluit oriëntatieperiode en de WW uit 1998 is een van de twee voorlopers van het Besluit sollicitatieplicht werknemers WW 2012.

34 Wil een werkloze met behoud van uitkering een bedrijf starten, dan moet hij dus voldoen aan de vier voorwaarden zoals die in hoofdstuk II van de WW zijn vastgesteld. Voor nadere bespreking van de voorwaarden voor het recht op uitkering, zie paragraaf 2.3.

geworden vanwege vorst, sneeuwval, hoog water of andere buitengewone natuurlijke omstandigheden of door arbeidstijdverkorting.³⁵ Reden voor uitsluiting is dat zij nog grote kans hebben om hun werkzaamheden bij hun oude werkgever te hervatten.³⁶ Een tweede beperking betreft voorts werknemers die al eerder binnen dezelfde uitkeringsperiode met toestemming van het UWV een bedrijf waren gestart.³⁷ Het UWV kan namelijk – zoals hiervoor gezegd – maar één keer toestemming verlenen voor de startfaciliteit binnen één en dezelfde uitkeringsperiode. Ratio is de betrokkene te bewegen om zich optimaal in te zetten tijdens het aangeboden traject.³⁸ Dit neemt niet weg dat het UWV een eenmaal gegeven toestemming kan verlengen.³⁹ De totale duur van de faciliteit moet daarbij blijven binnen de maximale termijn van 26 kalenderweken.

4.3.2 Rechtspositie tijdens de toepassing van de startfaciliteit

Zijn alle voorwaarden vervuld en geeft het UWV toestemming om op basis van artikel 77a WW een bedrijf te starten, dan hebben de rechtsgevolgen betrekking op:

- het behoud en het geldend kunnen maken van het uitkeringsrecht;
- het behoud van het werknemerschap;
- de fictie van werkloosheid;
- het verrekenen van inkomsten; en
- vrijstelling van de sollicitatieplicht.

Ze worden hieronder toegelicht.

Behoud van de uitkering

Verleent het UWV toestemming om de startfaciliteit toe te passen, dan behoudt de betrokkene gedurende het traject het recht op uitkering.⁴⁰ De startfaciliteit verlengt het uitkeringsrecht niet. Dit betekent dat de startfaciliteit eindigt zodra de geldende uitkeringsduur van de betrokkene is verstreken.

Behoud van het werknemerschap

Verleent het UWV toestemming om de startfaciliteit toe te passen, dan zorgt een wettelijke fictie ervoor dat de betrokkene gedurende de looptijd van het traject het werknemerschap behoudt.⁴¹ Het behoud van het werknemerschap verhindert dat het eindigingsartikel 20 WW gedurende de periode waarin de werkloze een bedrijf start in beeld komt.

35 Artikel 77a, lid 1, sub d WW.

36 Damsteegt 2006, p. 106.

37 Artikel 77a, lid 1, sub e WW.

38 Damsteegt 2006, p. 106.

39 CRvB 1 december 2010, USZ 2011/22 met noot P. Fluit.

40 Artikel 77a, lid 2 WW.

41 Artikel 77a, leden 2 en 3 WW en artikel 78 WW.

Fictie van werkloosheid

Tijdens de startfaciliteit wordt de betrokkene aangemerkt als werkloos.⁴² Zonder deze bepaling zou het recht op uitkering eindigen op het moment dat niet langer de mogelijkheden voor een bestaan als zelfstandige worden verkend, maar daadwerkelijk werkzaamheden als zelfstandige worden verricht.⁴³ Op dat moment zou de starter immers niet langer beschikbaar zijn voor arbeid op de arbeidsmarkt. De startende zelfstandige is verzekerd voor de Ziektewet.⁴⁴

Verrekening van inkomsten

De WW-uitkering wordt verminderd met 70 procent van de inkomsten uit of in verband met werkzaamheden als zelfstandige.⁴⁵ Dat niet alle inkomsten moeten worden verrekend, heeft de wetgever gemotiveerd met de wens om de starter van begin af aan te prikkelen zich in te spannen om het ondernemerschap tot een succes te maken. De wetgever verwacht dat de starter meer zijn best doet als het meteen loont om inkomsten te verwerven.

De wijze waarop de inkomsten met de uitkering worden verrekend, is nader uitgewerkt in het Algemeen inkomensbesluit socialezekerheidswetten.⁴⁶ De verrekening is vrij ingewikkeld vormgegeven omdat de wetgever zo veel mogelijk oneigenlijk gebruik van de startfaciliteit wilde voorkomen. Een zelfstandige kan immers tot op zekere hoogte het tijdvak waarin inkomsten worden genoten beïnvloeden en bovendien is inherent aan het ondernemerschap dat inkomsten niet regelmatig worden ontvangen. Om te voorkomen dat de starter de inkomsten naar achteren schuift, is bepaald dat de inkomsten van een periode van twaalf maanden na de start als zelfstandige meetellen bij het vaststellen van de inkomsten gedurende de startfaciliteit. Daartoe worden die inkomsten eerst naar evenredigheid over die maanden verdeeld. Vervolgens wordt de helft daarvan aan de startperiode toegerekend en met de uitkering die de betrokkene in die periode ontving, verrekend. Uit een zaak waarover de CRvB in 2010 heeft geoordeeld, blijkt dat alleen inkomsten uit werkzaamheden als zelfstandige worden verrekend waarvoor het UWV toestemming heeft gegeven.⁴⁷ Deze uitspraak is van belang in de situatie dat de start van een bestaan als zelfstandige op basis van artikel 77a WW weinig perspectief biedt en de betrokkene andere werkzaamheden als zelfstandige gaat verrichten. Blijken deze werkzaamheden vervolgens wel inkomsten af te werpen, dan mogen deze inkomsten bij de verrekening met de WW-uitkering buiten beschouwing blijven.

42 Artikel 77a, leden 2 en 3 WW en artikel 78 WW.

43 CRvB, 15-3-2006, USZ 2006/134.

44 Artikel 7, sub a ZW.

45 Artikel 35aa, lid 1 WW.

46 Besluit van 23 december 2010, *Stb.* 2010, 869, ter vervanging van het Inkomensbesluit Werkloosheidswet, Besluit van 26 juni 2009, *Stb.* 272, tot vaststelling van regels met betrekking tot de inkomsten uit arbeid, bedoeld in artikel 35aa, eerste lid, Werkloosheidswet, de berekening daarvan en de periode waaraan deze worden toegerekend.

47 CRvB 8 april 2010, USZ 2010/164 met noot P. Fluit.

De wijze waarop de verrekening plaatsvindt, is in artikel 4:2a van het Algemeen inkomensbesluit socialezekerheidswetten⁴⁸ opgenomen en luidt:

$$I = I1 + ((I2 \times W) : 52)$$

I = de inkomsten uit arbeid,

I1 = de inkomsten over het aanvangsjaar

I2 = de inkomsten over het jaar gelegen na het aanvangsjaar

W = het aantal weken gelegen tussen de eerste dag van het aanvangsjaar en de dag waarop de toestemming, bedoeld in artikel 77a, eerste lid van de WW is verleend.

De startfaciliteit is in 2009 geëvalueerd.⁴⁹ Uit de evaluatie blijkt dat de gebruikers van de regeling, de verzekerden en het UWV, de wijze van inkomstenverrekening niet alleen ingewikkeld, maar ook administratief complex vonden. De ontevredenheid met de regeling heeft onder meer te maken met het feit dat er lange tijd onzekerheid bestaat over het inkomen over de startperiode. De starter kan immers geruime tijd, namelijk twee tot drie jaar na de startperiode, alsnog geconfronteerd worden met een terugvordering, omdat de Belastingdienst pas na een aantal jaren zekerheid kan geven over de te verrekenen inkomsten. Deze knelpunten vormen de aanleiding voor een herziening van het beleid. Het voornemen is om de inkomstenverrekening te vervangen door een forfaitaire regeling, die inhoudt dat de WW-uitkering gedurende de startperiode van 26 weken gekort zal worden met een vast percentage. Het voorgestelde kortingspercentage is met 29 procent uniform voor alle starters.⁵⁰

Vrijstelling sollicitatieplicht

Het Besluit sollicitatieplicht werknemers WW 2012⁵¹ biedt de mogelijkheid tot vrijstelling van de sollicitatieplicht. Daarmee wordt de startende zelfstandige in de gelegenheid gesteld zich volledig te concentreren op de start van zijn bedrijf. Het UWV stelt de werkzaamheden als startende zelfstandige gelijk met het vervullen van de in artikel 24, lid 1, sub b WW vastgestelde plicht om passende arbeid te verkrijgen. De vrijstelling geldt daarbij ook voor uren waarin geen bedrijfsactiviteiten worden verricht.

4.3.3 Rechtspositie na de toepassing van de startfaciliteit

Er bestaan twee situaties waarin de toepassing van de startfaciliteit (zonder dat de werkloze dit beoogt) kan eindigen. De eerste situatie is het einde van rechtswege. Het einde van de startfaciliteit treedt in wanneer de termijn van maximaal 26 weken is verstreken. De tweede situatie betreft een voortijdige beëindiging van de startfaciliteit. Deze doet zich voor als het UWV zijn toestemming intrekt. Het UWV heeft daartoe de bevoegdheid als het vaststelt dat de betrokkene onvoldoende inzet toont

48 Besluit van 23 december 2010, *Stb.* 2010, 869, tot vaststelling van een inkomensbesluit voor de volksverzekeringen en de sociale voorzieningen (Inkomensbesluit volksverzekeringen en sociale voorzieningen). Met ingang van 1 maart 2012 is het besluit voorzien van een nieuwe citeertitel, luidende: Algemeen inkomensbesluit socialezekerheidswetten.

49 *Kamerstukken II* 2009/10, 32 123 XV, nr. 5; Kok, Hop & Prins 2009.

50 Brief van de Minister van SZW over de Startersregeling WW aan de Tweede Kamer der Staten-Generaal van 30 juni 2011, referentie IVV/1/2011/9583.

51 Besluit sollicitatieplicht werknemers WW 2012, 20 maart 2012, *Stcrt.* 2012, 6353.

zodat de werkzaamheden zich niet zullen ontwikkelen tot een structurele bron van inkomsten.

Is de toepassing van de startersfaciliteit geëindigd, dan moet de betrokkene op dat moment een keuze uit de volgende drie handelingsalternatieven maken:

- hij gaat door met het bedrijf en besteedt hier alle verloren arbeidsuren aan;
- hij gaat door met het bedrijf maar doet dit niet in de volle omvang van het arbeidsurenverlies; of
- hij beëindigt de werkzaamheden als zelfstandige.

De drie alternatieven hebben verschillende gevolgen voor de rechtspositie van de betrokkene in de WW.

Voortzetten werkzaamheden als zelfstandige in volle omvang

In de situatie waarin de betrokkene besluit de werkzaamheden als zelfstandige voort te zetten, eindigt het recht op WW-uitkering omdat de startende zelfstandige niet langer onder de beschermende werking van artikel 78 WW valt: hij wordt niet langer aangemerkt als werknemer. De werkzaamheden als zelfstandige leiden ertoe dat het werknemerschap verloren gaat.⁵² Blijft de betrokkene werkzaam als zelfstandige op de arbeidsmarkt, dat wil zeggen worden de werkzaamheden niet beëindigd binnen de periode dat het werknemerschap kan worden herkregen, dan kan het recht op WW-uitkering niet meer herleven en gaan eventueel resterende uitkeringsrechten verloren.

Voortzetten werkzaamheden als zelfstandige niet in volle omvang

Als de uitkeringsgerechtigde niet de volle omvang van het arbeidsurenverlies besteedt aan het ondernemerschap, dan blijft het werknemerschap behouden op de dag dat de startfaciliteit eindigt. Of er nog een recht op uitkering bestaat, is nu afhankelijk van het arbeidsverleden. En de hoogte van de WW-uitkering is afhankelijk van het resterende arbeidsurenverlies. Ter verduidelijking een voorbeeld: een werknemer heeft een arbeidsverleden van 38 jaar en wordt werkloos vanuit een dienstverband van 40 uur. Hij heeft recht op de maximale uitkeringsduur van 38 maanden. Negen maanden na zijn eerste werkloosheidsdag start hij op basis van artikel 77a WW een eigen bedrijf. Direct na afloop van de startfaciliteit nemen de opdrachten af en biedt het bedrijf nog maar werk voor 25 uur. Nu hij niet meer alle WW-uren als zelfstandige werkt, behoudt hij voor de resterende 15 uren arbeidsverlies recht op een WW-uitkering met daaraan gekoppeld de sollicitatieplicht. De resterende uitkeringsduur is gelijk aan om en nabij 23 maanden (38 maanden – 9 maanden – 26 weken startfaciliteit).

De rechtspositie van de zelfstandige in de WW wijzigt als het aantal opdrachten niet daalt op het moment van het einde van de startfaciliteit, maar op een later tijdstip. Het werknemerschap is verloren gegaan op de eerste dag na het einde van de startfaciliteit. Stel dat 12 maanden na het einde van de startfaciliteit het bedrijf nog maar werk voor 25 uur levert. De betrokkene heeft dan ten opzichte van zijn laatste dienstbetrekking een arbeidsurenverlies van 15 uur geleden. Toch herleeft op dat moment het recht op WW-uitkering niet omdat het werknemerschap niet gedeeltelijk worden herkregen. De CRvB heeft het herkrijgingsartikel zo geïnterpreteerd dat

⁵² Artikel 8, lid 1 WW.

het werknemerschap pas kan worden herkreten nadat de werkzaamheden als zelfstandige volledig zijn beëindigd.⁵³ Zolang wordt doorgegaan met het eigen bedrijf bestaat dus geen recht op WW-uitkering.

Beëindigen werkzaamheden als zelfstandige

Een volledige beëindiging van de werkzaamheden als zelfstandige kan direct na afloop van de startfaciliteit plaatsvinden, maar ook op een later tijdstip. Op het moment van het verrichten van werkzaamheden als zelfstandige buiten de beschermende werking van artikel 77a WW begint de termijn te lopen voor het herkrijgen van de hoedanigheid als werknemer. Gaat de zelfstandige na afloop van de startfaciliteit in de volle omvang van het arbeidsurenverlies door met zijn werkzaamheden in het bedrijf, dan eindigt het werknemerschap op de dag dat de startfaciliteit is afgelopen. Worden op een later tijdstip alle werkzaamheden als zelfstandige beëindigd, dan wordt het werknemerschap herkreten en herleeft dat deel van de uitkeringsduur waar nog recht op bestond. Het eindtijdstip van de uitkering schuift zo veel op als de onderbrekingsperiode heeft geduurd. Ter illustratie nog een keer het voorbeeld van de werknemer die recht heeft op de maximale uitkeringsduur van 38 maanden. Als hij 9 maanden na zijn eerste werkloosheidsdag start met een eigen bedrijf en daarbij gebruikmaakt van de startfaciliteit en vervolgens alle bedrijfsactiviteiten stopt als blijkt dat het bedrijf 1 jaar na het begin niet levensvatbaar is, dan wordt op dat moment het werknemerschap herkreten. De termijn voor het herkrijgen van de hoedanigheid van werknemer is immers 38 maanden. Het WW-recht herleeft en de werknemer kan het onverbruikte gedeelte van zijn vroeger recht alsnog benutten. Dit deel is ook nu gelijk aan om en nabij 23 maanden (38 maanden – 9 maanden – 26 weken startfaciliteit).

4.4 De urenverrekening

Naast het starten met behoud van uitkering, bestaat de mogelijkheid dat een werkloze werknemer zich zonder de startfaciliteit als zelfstandige op de arbeidsmarkt begeeft. Deze situatie zal zich voordoen als het UWV geen toestemming geeft voor het gebruik van de startersregeling WW. De betrokkene overlegt bijvoorbeeld geen veelbelovend bedrijfsplan of hij was al eerder tijdens dezelfde uitkeringsduur in het genot van de startfaciliteit gekomen. Ook kan het starten zonder startfaciliteit berusten op een keuze van de werkloze zelf. De rechtspositie van de zonder een startfaciliteit startende zelfstandige is afhankelijk van de omvang van de werkzaamheden voor het bedrijf of zelfstandig beroep: de betrokkene kan zich volledig bezig houden met het opzetten van een nieuwe onderneming (4.4.1) en het starten kan in de beginfase ook beperkt blijven tot enkele uren per week (4.4.2).

4.4.1 Rechtspositie bij volledig starten van een bedrijf of zelfstandig beroep

Onder een volledige start als zelfstandige wordt de situatie verstaan waarin door het verrichten van werkzaamheden als zelfstandige geen relevant aantal verloren

⁵³ CRvB 8 december 1992, RSV 1993/106.

arbeidsuren meer resteert. Deze situatie doet zich bijvoorbeeld voor bij een werkloze die alle uren besteedt aan de eigen onderneming. Maar ze doet zich ook voor als zestien uren besteed worden aan de onderneming door een werkloze die twintig arbeidsuren verloren heeft.

Het starten als zelfstandige zonder toestemming van het UWV kan diverse gevolgen hebben. Hierna wordt hierop verder ingegaan.

Werknemerschap

Een zelfstandige is geen werknemer in de zin van de WW en daarom leiden uren die aan het bedrijf worden besteed tot verlies van het werknemerschap.⁵⁴ Voor de rechtspositie van de startende zelfstandige is het tijdstip van belang waarop met de werkzaamheden als zelfstandige wordt begonnen. Indien de betrokkene nog voor het intreden van de werkloosheid werkzaamheden als zelfstandige verricht, ontstaat direct na het wegvallen van de arbeidsuren uit de dienstbetrekking geen recht op WW-uitkering. De betrokkene is op dat moment niet langer werknemer in de zin van de WW.⁵⁵ Gaat de werkloze echter op een later tijdstip aan de slag als zelfstandige, bijvoorbeeld onmiddellijk na het wegvallen van de arbeidsuren uit de dienstbetrekking, dan is op de eerste werkloosheidsdag voldaan aan het vereiste van werknemerschap en ontstaat een recht op WW-uitkering – vooropgesteld dat aan de overige eisen is voldaan. Maar dit recht eindigt onmiddellijk omdat de werknemer de hoedanigheid van werknemer verliest.⁵⁶

Werkloosheid

De vraag is of werkloosheid intreedt als de betrokkene direct na het wegvallen van de arbeidsuren uit dienstbetrekking deze uren voor de volle omvang besteedt aan werkzaamheden als zelfstandige. De aandacht gaat hier vooral uit naar de voor werkloosheid vereiste beschikbaarheid. Tijdens de parlementaire behandeling van het wetsontwerp van de WW 1986 is benadrukt dat het beschikbaarheidsvereiste gezien moet worden als een objectief criterium voor het vaststellen van de mate van de werkloosheid. Er moet objectief worden vastgesteld of het verlies van arbeidsuren door het aanvaarden van arbeid kan worden opgeheven. Beschikbaarheid voor de arbeidsmarkt als element van werkloosheid moet dan ook strikt worden onderscheiden van de beschikbaarstelling.⁵⁷ Omdat de wetgever geen nadere omschrijving van het begrip 'beschikbaarheid' in de WW heeft opgenomen, is de jurisprudentie van de CRvB van belang. De CRvB besliste in 1990, zich baserend op de memorie van toelichting en de parlementaire behandeling, dat van beschikbaarheid sprake is wanneer de werknemer 'bereid en in staat is om arbeid te aanvaarden'. Beschikbaarheid geeft daarmee een feitelijke toestand weer waarin de werknemer verkeert en waar omvang, plaats en aard van de arbeid geen rol spelen.⁵⁸ In deze zin oordeelde de CRvB ook in 2006.⁵⁹ In deze zaak was een verkoper in dienst getreden bij een besloten

54 Artikel 8, lid 1 WW.

55 Artikel 15 WW.

56 CRvB 19 april 2006, USZ 2006/183 met noot A. Damsteegt.

57 *Kamerstukken II* 1985/86, 19 261, nr. 8, p. 73.

58 Zie onder andere CRvB 24 april 1990, RSV 1990/224, met noot J.J. Kooijman.

59 CRvB 15 maart 2006, USZ 2006/134.

vennootschap (BV). Ondanks het feit dat de BV niet langer in staat bleek het loon te betalen, bleef de verkoper doorwerken. Omdat hij als handelsagent in mode en textiel aan de slag wilde gaan, liet hij zich tevens als zelfstandig ondernemer inschrijven bij de Kamer van Koophandel. Toen de BV failliet ging, had de werknemer een WW-uitkering aangevraagd. Het UWV stelde zich op het standpunt dat er geen sprake was van werkloosheid in de zin van de WW omdat niet voldaan was aan de voorwaarde van beschikbaarheid om arbeid te aanvaarden. Dit besluit bleef niet in stand. De CRvB stelde – met een verwijzing naar zijn uitspraak in 1990 – dat het er in beginsel niet toe doet voor welke arbeid een werknemer zich beschikbaar stelt. Het mag ook gaan om arbeid als zelfstandige. In deze uitspraak benadrukt de CRvB dat degene die arbeidsuren en het daarmee corresponderende loon verloren heeft en zich voor arbeid als zelfstandige beschikbaar houdt op de arbeidsmarkt, werkloos is in de zin van de WW. Beschikbaarheid voor arbeid als zelfstandige geldt dus ook als beschikbaarheid voor de arbeidsmarkt. De CRvB plaatste daarbij twee opmerkingen. Ten eerste: het recht op uitkering is beperkt tot de voorbereidende periode, dat wil zeggen de periode waarbinnen de mogelijkheden voor het oprichten van een bestaan als zelfstandige worden verkend. Zodra men daadwerkelijk aan de slag gaat als zelfstandige, eindigt het recht. Ten tweede: wie zich uitsluitend beschikbaar stelt voor arbeid als zelfstandige terwijl er kansen bestaan om weer in dienstbetrekking aan de slag te gaan, kan geconfronteerd worden met een sanctie in het kader van de weigeringsgronden. Dit is het geval als de beschikbaarstelling in de ogen van het UWV te beperkt is, mede in het licht van de kansen die de betrokkene heeft om in een dienstbetrekking arbeid te vinden.

Of een recht op uitkering ontstaat, hangt vervolgens af van de vraag of aan de overige voorwaarden, te weten werknemerschap en referte-eis, is voldaan en zich geen grond voordoet voor uitsluiting van het recht op een WW-uitkering.

Referte-eis

Voor het voldoen aan de referte-eis vormt de eerste werkloosheidsdag de peildatum. Vanaf deze dag 36 weken teruggerekend begint de referteperiode te lopen. In de referteperiode moet aan de referte-eis worden voldaan, dat wil zeggen moet in 26 weken als werknemer zijn gewerkt. De referte-eis kent dus een speelruimte van 10 weken. Deze speelruimte kan wellicht te kort zijn in de situatie dat een ex-werknemer die ter voorkoming van werkloosheid begonnen is met werkzaamheden als zelfstandige, deze vervolgens beëindigt en voor een WW-uitkering in aanmerking wil komen. Zonder nadere regeling zou de referte-eis een belemmering kunnen vormen voor het opzetten van een bestaan als zelfstandige. Om dit effect te voorkomen, wordt de referteperiode van 36 weken verlengd met de periode waarin werkzaamheden als zelfstandige zijn verricht.⁶⁰ Met andere woorden, de weken waarin de betrokkene geen werknemer was in de zin van de WW blijven voor de referteperiode buiten beschouwing.

⁶⁰ Artikel 17a, lid 1, sub b WW.

Uitsluitingsgronden

Als er geen sprake is van een grond voor uitsluiting, ontstaat een recht op WW-uitkering. Een mogelijke uitsluitingsgrond zou zich bij de start van een eigen onderneming kunnen voordoen in de situatie dat de werkloze buiten Nederland woont of verblijf houdt anders dan wegens vakantie.⁶¹ Behoort bijvoorbeeld de start van een zelfstandig bedrijf in het buitenland tot de mogelijkheden? De WW bepaalt in het negende lid van artikel 19 dat het recht op WW-uitkering blijft bestaan als activiteiten worden verricht terwijl men buiten Nederland verblijf houdt anders dan wegens vakantie en de activiteiten bevorderlijk zijn voor de inschakeling in de arbeid in het kader van re-integratiemaatregelen van hoofdstuk VI. Omdat een mogelijke start in het buitenland wegens de nodige kennis van de arbeidsmarkt voor het verlenen van toestemming, de verrekening van de inkomsten en de controle op naleving echter een betrouwbare geïnstitutionaliseerde samenwerking met andere uitvoeringsinstanties in de EU vereist, is zonder deze samenwerking de regeling buiten Nederland vrijwel onuitvoerbaar. Bovendien stelt het artikellid als voorwaarde dat er een reëel uitzicht moet bestaan op een aansluitende dienstbetrekking voor ten minste zes maanden. Deze voorwaarde kan bij het starten van een eigen onderneming niet vervuld worden.

Sollicitatieplicht

De werkloze moet trachten in voldoende mate passende arbeid te verkrijgen. De uitgangspunten die het UWV hanteert bij de toepassing van deze werknemersplicht zijn opgenomen in het Besluit sollicitatieplicht werknemers WW 2012.⁶² In de bijlage bij dit besluit is de invulling van de sollicitatieplicht bij de voorbereiding op zelfstandige arbeid nader geregeld. Hierin is bepaald dat het UWV met de werknemer kan afspreken dat het voorbereiden van de zelfstandige uitoefening van een beroep gedurende enige tijd als invulling van de sollicitatieplicht wordt beschouwd. Dit lijkt echter niet van toepassing te zijn op de situatie van de startende zelfstandige die geen gebruikmaakt van de startfaciliteit. Het besluit meldt dat er 'voor de werkloze werknemer *op grond van artikel 77a WW* (cursivering SH) de mogelijkheid bestaat om werkzaamheden in de uitoefening van een bedrijf of in de zelfstandige uitoefening van een beroep te verrichten'. Daarom lijkt deze mogelijkheid voorbehouden te zijn voor de werknemer die op grond van artikel 77a WW – de hiervoor besproken startfaciliteit – een bestaan als zelfstandige wil gaan proberen, en lijkt geen ruimte te bieden voor een vrijstelling van de sollicitatieplicht in de situatie waarin het bestaan van zelfstandige zonder toestemming van het UWV wordt geëntameerd. De werkloze die zonder toestemming van het UWV als zelfstandige aan de slag wil gaan, heeft dus op basis van dit besluit de plicht om te solliciteren. Daarmee lijkt de huidige rechtspositie van de starter te zijn verslechterd ten opzichte van die in het Besluit oriëntatieperiode en de WW.

Een blik op de website van het UWV toont dat het UWV het Besluit sollicitatieplicht werknemers WW 2012 royaler toepast dan de tekst zou doen vermoeden. De informatiefolder *Kan ik met een uitkering voor mezelf beginnen*⁶³ laat zien dat werk-

61 Artikel 19, lid 1, sub e WW.

62 Besluit sollicitatieplicht werknemers WW 2012, 2 december 2012, *Stcrt.* 2012, 6353.

63 <http://www.uwv.nl/Images/WB110%2003931%2007-11_tcm26-122507.pdf>, geraadpleegd op 12 januari 2012.

lozen tijd kunnen krijgen om te onderzoeken of een eigen bedrijf een optie is om uit de uitkering te stromen, en dat dit niet alleen geldt voor de startfaciliteit. Een werkloze die overweegt om zich als zelfstandige op de arbeidsmarkt te vestigen, kan van het UWV tijd krijgen om de mogelijkheden hiervoor te onderzoeken. Ook in deze gevallen kunnen ondernemingskwaliteiten worden getest, het ondernemings-idee worden onderzocht en/of een ondernemingsplan worden opgesteld. Het recht op WW-uitkering blijft behouden en er geldt een vrijstelling van de sollicitatieplicht. Zodra echter de voorbereidende werkzaamheden zijn beëindigd en het eigen bedrijf daadwerkelijk wordt gestart, heeft dit gevolgen voor de uitkering. Afhankelijk van de omvang waarin bedrijfswerkzaamheden worden verricht, wordt het recht op uitkering in overeenstemming met die omvang beëindigd.⁶⁴

Herkrijgen werknemerschap

De zelfstandige die zijn activiteiten als startende zelfstandige binnen de wettelijk bepaalde termijn geheel beëindigt, herkrijgt, zoals eerder gezegd, het werknemerschap. De termijn staat in lid 2 van artikel 8 WW en is in 2006 in het kader van de Wet wijziging WW-stelsel sterk uitgebreid.⁶⁵ Gold onder de oude regelgeving voor iedere startende zelfstandige een uniforme periode van anderhalf jaar, nu is deze periode gekoppeld aan het arbeidsverleden met een minimum van anderhalf jaar en een maximum van 38 maanden. De koppeling aan het arbeidsverleden maakt het starten van een onderneming aantrekkelijker voor werklozen met een lang arbeidsverleden. Zij kunnen immers voor de volle omvang van de duur terugvallen op hun uitkeringsrecht. De minister rechtvaardigde deze lange herkrijgingsduur met het feit dat werklozen met een lang arbeidsverleden bij de start van een eigen bedrijf afstand doen van meer zekerheden dan bij werklozen met een kort(er) arbeidsverleden het geval is.⁶⁶

Het is niet mogelijk het werknemerschap gedeeltelijk te herkrijgen.⁶⁷ Dit is het gevolg van de uitleg die de CRvB aan artikel 8, lid 2 WW geeft. Het tweede lid van artikel 8 WW moet volgens de raad zo worden gelezen dat de werkzaamheden als zelfstandige *geheel* binnen de wettelijk geregelde termijn beëindigd moeten zijn, wil het werknemerschap kunnen worden herkregen. Dit betekent dat een werkloze die voor de omvang van alle verloren arbeidsuren als zelfstandige gaat werken, zijn hoedanigheid als werknemer verliest en dit werknemerschap niet terugkrijgt als hij een week later minder uren als zelfstandige gaat werken. De hoedanigheid als werknemer herleeft niet – de werkzaamheden als zelfstandige waren immers niet volledig beëindigd. De CRvB leidt deze interpretatie af uit de wetsgeschiedenis.

Deze interpretatie heeft bij herhaling vraagtekens opgeroepen. Driessen uitte in 1996 kritiek bij een uitspraak van de CRvB hierover en merkte op dat de wetsgeschiedenis evengoed ruimte laat voor een gedeeltelijke herleving van een recht. 'Er is namelijk over dit onderwerp niets gezegd.'⁶⁸ De Rechtbank Middelburg heeft in 1999

64 Artikel 20, lid 1, sub a WW.

65 Wet van 28 juni 2006, *Stb.* 303. De regeling van de herkrijgingsperiode is met de eerste nota van wijziging in het wetsvoorstel opgenomen. *Kamerstukken II* 2005/06, 30 370, nr. 5, p. 5-6.

66 *Kamerstukken II* 2005/06, 30 370, nr. 5, p. 6.

67 CRvB 8 december 1992, *RSV* 1993/106; CRvB 26 november 1996, *USZ* 1997/9 met noot M.D.; CRvB 27 februari 2008, *USZ* 2008/103.

68 CRvB 26 november 1996, *USZ* 1997/9 met noot M. Driessen.

vonnis gewezen in strijd met de uitleg van de CRvB.⁶⁹ De afwijking werd gemotiveerd met een verwijzing naar de wetgeschiedenis: de rechter merkte op dat nu de parlementaire stukken geen expliciete uitspraken deden over de wijze waarop het tweede lid van artikel 8 WW moest worden gelezen, er aangesloten moest worden bij de letterlijke tekst van de bepaling. Deze luidde ten tijde van het geding:

‘Een persoon wiens, werknemerschap is geëindigd door het verrichten van werkzaamheden in de uitoefening van een bedrijf (...), herkrijgt bij beëindiging van die werkzaamheden het werknemerschap, voor zover die beëindiging plaatsvindt binnen een tijdvak van anderhalf jaar nadat die werkzaamheden een aanvang hebben genomen.’

De term ‘voor zover’ liet volgens de rechter een ruimere interpretatie toe dan de door de CRvB gehanteerde. Had de wetgever een volledige beëindiging bedoeld, dan zou de term ‘indien’ meer voor de hand hebben gelegen, aldus de rechtbank. De tekst zou daarom niet uitsluitend zien op het herleven van het werknemerschap bij volledige beëindiging van de werkzaamheden als zelfstandige, maar tevens op het gedeeltelijk herleven bij een gedeeltelijke beëindiging. Voorts merkte de rechter op dat een gedeeltelijk herleven van het werknemerschap goed zou aansluiten bij de mogelijkheid van het gedeeltelijk verliezen van het werknemerschap, zoals dat in artikel 20, eerste lid, onder a en tweede lid WW is bepaald. De uitspraak van de rechter in Middelburg heeft echter niet geleid tot een wijziging in de jurisprudentie. In hoger beroep werd de uitspraak vernietigd.⁷⁰ Pennings kenmerkt het tweede lid daarmee terecht als een potentiële ‘valkuil’.⁷¹

Het tweede lid van artikel 8 heeft inmiddels in het kader van de Wet wijziging WW-stelsel de jurisprudentie gecodificeerd.⁷² Bij deze wijziging in 2006 werd niet alleen de duur van de herkrijgingsperiode voor de startende zelfstandige gewijzigd, maar ook werd de term ‘voor zover’ vervangen door de term ‘indien’. Het tweede lid van artikel 8 WW luidt sindsdien:

‘Een persoon, wiens werknemerschap is geëindigd door het verrichten van werkzaamheden in de uitoefening van een bedrijf of in de zelfstandige uitoefening van een beroep, herkrijgt bij beëindiging van die werkzaamheden de hoedanigheid van werknemer, *indien* [cursivering SH] de werkzaamheden worden beëindigd binnen een periode die gelijk is aan de uitkeringsduur, danwel binnen anderhalf jaar, indien de uitkeringsduur korter is dan anderhalf jaar’.

Opmerkelijk is dat de nota van wijziging⁷³ geen nadere toelichting geeft. Damsteegt vraagt zich dan ook af of deze wijziging een bewuste keuze is geweest, maar stelt vervolgens vast dat de letterlijke tekst nu nog maar voor één uitleg vatbaar is: de hoedanigheid van werknemer kan slechts herleven indien de werkzaamheden als zelfstandige worden beëindigd.⁷⁴ Het UWV heeft geen bevoegdheid om in gevallen waarin een betrokkene door het systeem aanmerkelijk benadeeld wordt, maatwerk te

69 Rb. Middelburg, 16 november 1999, L/JN AA5059.

70 CRvB 21 november 2001, 99/6247 WW (niet gepubliceerd).

71 Pennings 2003, p. 44; Pennings & Damsteegt 2009, p. 119-120.

72 *Stb.* 2006, 303.

73 *Kamerstukken II* 2005/06, 30 370, nr. 5, p. 9.

74 Damsteegt 2008b, p. 165.

leveren. Aan deze strikte benadering van de herkrijging ligt de gedachte ten grondslag dat betrokkene bewust kiest om zich buiten de verzekering te plaatsen. Wisseling van de omvang van de werkzaamheden komt dan voor eigen rekening en risico en tijdelijk minder uren werken is een onderdeel van dit risico. Of, zoals geformuleerd in de technische bijlage bij de eerder genoemde brief van de Minister van SZW aan de Tweede Kamer: 'De WW is een werknemersverzekering en verzekert niet de risico's van de werkzaamheden als zelfstandige. De wisseling van het aantal uren werken als zelfstandige wordt dus niet 'opgevangen' door de WW.'⁷⁵

Duur uitkering

Als het recht op WW-uitkering volledig is geëindigd door de uitbreiding van de werkzaamheden als startende zelfstandige, dan bepaalt artikel 43, lid 1 WW dat het eindtijdstip van de uitkering zo veel opschuift als de periode van onderbreking heeft geduurd. Omdat de herkrijgingstermijn van het werknemerschap minimaal anderhalf jaar bedraagt, kan de uitkering met minimaal deze periode worden opgeschort. In geval van opschorting worden op de oorspronkelijke uitkeringsduur uiteraard de reeds verbruikte rechten in mindering gebracht. Zodra een startende zelfstandige geheel stopt met het eigen bedrijf, herleeft dus alleen dat deel van de uitkering waarop nog recht bestond.

In de nota van wijziging heeft de minister ter verduidelijking voorbeelden van berekeningen opgenomen.⁷⁶ Een voorbeeld heeft betrekking op een werknemer die recht heeft op tien maanden WW-uitkering en die na drie maanden als zelfstandige start. Op basis van artikel 8, lid 2 WW geldt een herlevingstermijn van anderhalf jaar. Beëindigt betrokkene zijn werkzaamheden als zelfstandige binnen deze termijn, dan bedraagt de duur van de resterende uitkering zeven maanden.

Een tweede voorbeeld illustreert dat de herkrijgingstermijn in het bijzonder werkloze werknemers met een lang arbeidsverleden aanmoedigt om de stap naar het ondernemerschap te zetten. Het voorbeeld betreft een werknemer die 38 jaar in een dienstbetrekking gewerkt heeft. Deze arbeidsbiografie komt in principe overeen met een uitkeringsrecht voor de duur van 38 maanden. Door een reorganisatie verliest hij zijn baan en begint direct met werkzaamheden voor een eigen onderneming waardoor het recht op WW-uitkering ontstaan is en onmiddellijk weer eindigt. Blijken 2 jaar later de activiteiten als zelfstandige onvoldoende winst op te leveren en worden de werkzaamheden beëindigd, dan herleeft op die dag het recht op uitkering. De herkrijgingstermijn is immers afhankelijk van het arbeidsverleden en bedraagt 38 maanden. Omdat nog geen uitkering was ontvangen, bedraagt de resterende uitkeringsduur 38 maanden. Was de betrokkene voorafgaand aan het zelfstandig ondernemerschap 1 jaar werkloos geweest en had hij een WW-uitkering ontvangen, dan wordt deze periode op de uitkeringsduur in mindering gebracht. In dat geval resteert een uitkeringsduur van 26 maanden.

75 Technische bijlage bij de brief van de Minister van SZW over de Startersregeling WW aan de Tweede Kamer der Staten-Generaal van 30 juni 2011, referentie IVV/I/2011/9583.

76 *Kamerstukken II* 2005/06, 30 370, nr. 5, p. 6.

4.4.2 Rechtspositie bij in deeltijd starten van een bedrijf of zelfstandig beroep

Bij een deeltijdstart als zelfstandige besteedt de werkloze minder uren aan het eigen bedrijf dan eerder als werknemer zijn verloren. Er blijft na de start nog een (relevant) aantal verloren arbeidsuren over. Deze situatie doet zich bijvoorbeeld voor bij een werknemer die werkloos wordt uit een arbeidscontract van 38 uur en die vervolgens 3 dagen, dat wil zeggen 24 uur, besteedt aan het starten van een eigen onderneming. De betrokkene heeft in deze situatie recht op een WW-uitkering, vooropgesteld dat hij voldoet aan de overige voorwaarden. Het in deeltijd starten als zelfstandige leidt vervolgens tot gedeeltelijk verlies van het werknemerschap. Dit heeft gevolgen voor de WW-uitkering.

Verlies werknemerschap

Uren waarin werkzaamheden als zelfstandige worden verricht, leiden tot verlies van het werknemerschap. Worden niet alle werkloosheidsuren besteed aan de werkzaamheden als zelfstandige, maar resteert een relevant aantal verloren arbeidsuren, dan verliest de betrokkene het werknemerschap gedeeltelijk, en blijft hij werknemer in de zin van de WW. Het recht op uitkering eindigt gedeeltelijk en wel ter zake van het aantal uren waarin de werkzaamheden als zelfstandige worden verricht.⁷⁷ In het bovengenoemde voorbeeld eindigt het recht op WW-uitkering over een omvang van 24 uur en heeft de startende zelfstandige nog recht op een uitkering over 14 verloren arbeidsuren.

Het UWV stelt het verlies aan werknemerschap per kalenderweek vast. Dit beleid is volgens de CRvB op goede gronden gebaseerd op het systeem van de WW.⁷⁸ In artikel 16 WW is immers geregeld dat de beoordeling van de werkloosheid per kalenderweek moet plaatsvinden, en de raad ziet dan ook geen klemmende argumenten om het verlies van het werknemerschap over een langere periode te beoordelen.

Bij het bepalen van de omvang waarin werkzaamheden als beginnend zelfstandige worden verricht, tellen alle uren mee die besteed worden aan de onderneming. Daartoe behoren niet alleen declarabele uren, maar ook reistijd, acquisitie, boekhouding, zelfstudie of het bijhouden van vakliteratuur, evenals het onderhouden van sociale contacten, dat immers een onderdeel van klantenbinding of zelfs de wervende kracht van een onderneming kan zijn.⁷⁹ Omdat de uren die aan het bedrijf worden besteed tot een lager arbeidsurenverlies leiden en daarmee tot vermindering van de WW-uitkering, is het van belang dat de urenomvang die wordt besteed aan het bedrijf precies wordt vastgesteld. Dit kan lastig zijn omdat de aard van de werkzaamheden die meetellen, maakt dat de omvang niet altijd even precies kan worden aangegeven.⁸⁰ Het wettelijk systeem dwingt tot een individuele benadering. De betrokkene moet opgeven hoeveel uren hij als zelfstandige heeft gewerkt. Deze opgave neemt het UWV als vertrekpunt, ook dan wanneer de opgave niet kan worden geverifieerd en wanneer deze op een bij voorbaat ongeloofwaardige schatting berust. Alleen in de

⁷⁷ Artikel 20, lid 1, sub a en lid 2 WW.

⁷⁸ CRvB 27 februari 2008, USZ 2008, 119.

⁷⁹ CRvB 14 juli 2004, USZ 2004/288; CRvB 4 april 2007, USZ 2007/163.

⁸⁰ Pennings & Damsteegt 2009, p. 101. De Nationale ombudsman 2010, p. 26-29.

situatie dat de vaststelling van het aantal uren op deze wijze volstrekt niet mogelijk is, kan het UWV het verdiende inkomen als maatstaf gebruiken bij de vaststelling van het aantal uren.⁸¹ Ontbreekt iedere opgave van het aantal uren of vertrouwt het UWV het aantal opgegeven uren niet, dan bestaat er geen andere mogelijkheid dan dat het UWV de omvang van de werkzaamheden door schatting vaststelt.⁸² Mocht de betrokkene aan de redelijkheid van het aantal door schatting vastgestelde uren twijfelen, dan komt dit voor rekening van de verzekerde werknemer. Hij veroorzaakt deze situatie immers zelf doordat hij geen indicatie geeft of achteraf kan geven.⁸³

Sollicitatieplicht

In beginsel is de in deeltijd startende zelfstandige niet vrijgesteld van de sollicitatieplicht voor de uren waarover nog een WW-uitkering wordt betaald. We hebben echter gezien dat het UWV op basis van het Besluit sollicitatieplicht werknemers WW 2012 de mogelijkheid heeft tot maatwerk. De betrokkene wordt op individueel niveau begeleid, waardoor rekening kan worden gehouden met zijn individuele omstandigheden. Zo kan bijvoorbeeld worden afgesproken dat men tijdens het starten van een eigen bedrijf minder frequent of helemaal niet hoeft te solliciteren.

Herkrijgen werknemerschap

Het tweede lid van artikel 8 WW is niet alleen van toepassing op de werkloze die alle verloren arbeidsuren besteedt aan werkzaamheden als startende zelfstandige, maar ook op de werkloze die dit in deeltijd doet. Ook hij herkrijgt het werknemerschap pas na volledige beëindiging van alle activiteiten als zelfstandige. Het gedeeltelijk verloren werknemerschap kan namelijk niet in delen worden herkrege. Pas op het moment dat de onderneming is geliquideerd, wordt het werknemerschap herkrege en kan het recht op uitkering herleven.⁸⁴ De wettelijke termijn is afhankelijk van het arbeidsverleden en bedraagt minimaal anderhalf jaar en maximaal 38 maanden.

Duur uitkering

Bij een deeltijdstart als zelfstandige eindigt het recht op WW-uitkering niet volledig, maar gedeeltelijk.⁸⁵ Omdat het recht op WW-uitkering blijft bestaan, heeft het starten als zelfstandige in deeltijd geen invloed op de uitkeringsduur. Beëindigt de startende zelfstandige de werkzaamheden als zelfstandige, dan loopt het oude recht gewoon door. Stel, de werknemer uit ons voorbeeld die werkloos wordt uit een arbeidscontract van 38 uur en die vervolgens 3 dagen per week besteedt aan het starten van de eigen onderneming, heeft een arbeidsverleden van 30 jaar. Stel, hij besteedt vanaf zijn eerste werkloosheidsdag gedurende 18 maanden 24 uur van zijn werkloosheidsuren aan activiteiten voor het eigen bedrijf. Zijn uitkering blijft in die periode doorlopen. Bij opheffing van het bedrijf resteert een uitkeringsrecht van 12 maanden.

81 CRvB 24 september 1992, RSV 1992/96.

82 Zie bijvoorbeeld CRvB 17 november 2004, USZ 2005/93 en CRvB 31 augustus 2005, USZ 2005/368.

83 CRvB 23 februari 1999, RSV 1999/138.

84 Artikel 21, lid 1 WW.

85 Artikel 20, lid 2 WW.

Hoogte uitkering

Een deeltijdstart heeft invloed op de hoogte van de WW-uitkering. De hoogte van de uitkering wordt evenredig verlaagd met de mate waarin het recht op grond van het gedeeltelijke verlies van het werknemerschap, gedeeltelijk is geëindigd. Daarbij regelt artikel 47, lid 2, sub b van de WW de wijze waarop de hoogte van de uitkering bij gedeeltelijke werkloosheid moet worden bepaald. Met ingang van 1 januari 2008⁸⁶ luidt het tweede lid – voor zover relevant – als volgt:

'Voor de werknemer:
wiens recht op uitkering gedeeltelijk is geëindigd op grond van artikel 20,
bedraagt de uitkering het op grond van het eerste lid vastgestelde percentage van het dagloon, vermenigvuldigd met het aantal uren recht op uitkering per kalenderweek, gedeeld door het aantal arbeidsuren in de dienstbetrekking uit hoofde waarvan het recht op uitkering is ontstaan voorafgaande aan het intreden van het verlies van arbeidsuren in die dienstbetrekking waarnaar zijn recht is berekend.'

De berekening voor de werkloze uit het voorbeeld ziet er dan als volgt uit. In de eerste 2 maanden bedraagt de uitkering per dag 75 procent van het dagloon, daarna 70 procent. Stel het dagloon bedraagt € 10 per uur. De werknemer lijdt een arbeidsurenverlies van 38 uur en heeft daarmee recht op een uitkering ter hoogte van 75 procent van € 380 = € 285. Vervolgens besteedt hij voor een omvang van 24 uur aan werkzaamheden als zelfstandige. Er resteren 14 uren arbeidsurenverlies. Dit leidt tot een recht op WW-uitkering ter hoogte van € 105 per kalenderweek.⁸⁷ Vanaf de derde maand bestaat recht op 70 procent en daarmee op € 98 per kalenderweek.⁸⁸

4.5 Conclusie

Gelet op het onderzoeksthema: het in het kader van de WW bieden van ruimte voor het verrichten van andere activiteiten dan het zoeken naar arbeid in een dienstbetrekking, is op het terrein van zelfstandigheid vooral artikel 77a WW van betekenis. Het artikel is alleen van toepassing op werklozen die met toestemming van het UWV als zelfstandige starten op de arbeidsmarkt. Iedere werkloze werknemer kan zich met een verzoek om toestemming voor het starten van een eigen onderneming tot het UWV wenden. Anders dan bij het scholingsartikel 76 van de WW, dat vooral van betekenis is voor werklozen met een afstand tot de arbeidsmarkt, maakt de WW bij zelfstandigen dus geen onderscheid naar dit persoonskenmerk.

Het UWV is niet verplicht om toestemming voor het gebruik van de startfaciliteit te geven. De WW geeft het UWV namelijk de bevoegdheid om de toestemming voor de startfaciliteit afhankelijk te maken van een aantal criteria. Sommige criteria zijn objectief van aard en verlangen geen ingewikkeld onderzoek. Dit zijn: een bestaand recht op WW-uitkering, de oorzaak van de werkloosheid (het mag bijvoorbeeld geen werkloosheid zijn die het gevolg is van buitengewone natuurlijke omstandigheden, zoals vorst of hoog water) en het vereiste van een ondernemingsstart. Bij een ander

86 Verzamelwet SZW-wetgeving 2008, *Stb.* 2008, 551.

87 € 285 x 14 : 38 = € 105.

88 € 266 x 14 : 38 = € 98.

criterium komt het UWV daarentegen een zekere beoordelingsvrijheid toe. Het betreft het criterium van de levensvatbaarheid van de onderneming. Het UWV moet ervan overtuigd zijn dat het bedrijfsconcept de basis vormt voor een succesvolle onderneming.

Artikel 77a WW stimuleert werklozen om een bestaan als zelfstandige op te bouwen. De uitkeringsgerechtigde mag namelijk gedurende maximaal 26 weken met behoud van uitkering opdrachten binnenhalen en uitvoeren en is in deze periode vrijgesteld van de plicht om te solliciteren. Eventuele inkomsten worden niet volledig, maar slechts voor 70 procent verrekend met de uitkering. De verrekeningswijze streeft een dubbel doel na: enerzijds beoogt ze te voorkomen dat UWV-zelfstandigen een concurrentievoordeel hebben ten opzichte van hen die een bedrijf oprichten zonder de startfaciliteit, anderzijds beoogt ze – door slechts een deel van de winst te verrekenen – de startende ondernemer te prikkelen om zo snel mogelijk inkomsten te verwerven. Na afloop van de startfaciliteit eindigt het uitkeringsrecht geheel of gedeeltelijk. Dit is afhankelijk van de omvang waarin de startende ondernemer in het eigen bedrijf blijft werken. Werkt hij voor het volledige arbeidsurenverlies in het bedrijf, dan wordt het resterende uitkeringsrecht bewaard. Mocht het bedrijf alsnog mislukken, dan herleeft dit resterende recht. De WW kent daarbij een royale herlevingstermijn die afhankelijk is van het arbeidsverleden van de werkloze, maar minimaal anderhalf jaar bedraagt. Deze regeling maakt het starten van een eigen bedrijf vooral voor de werknemer met een lang arbeidsverleden tot een minder riskante keuze.

De werkloze die geen beroep op de startfaciliteit kan of wil doen, kan voor een bestaan als zelfstandige kiezen, zonder iedere aanspraak op opgebouwde uitkeringsrechten te verliezen. Ondanks het feit dat werkzaamheden als zelfstandige worden verricht, is namelijk wel een recht op uitkering ontstaan. Dat wil zeggen – de uitsluitingsgronden even buiten beschouwing latend –, er is sprake van werkloosheid in de zin van de WW omdat het 'beschikbaarheidsvereiste' beschikbaarheid voor elke arbeid op de arbeidsmarkt toelaat, dus ook voor die van een zelfstandige. Het UWV kan hier een 'onderzoekperiode' toestaan. Pas op het moment dat men daadwerkelijk als zelfstandige gaat werken, komt de beschikbaarheid in het geding. Omdat werken voor het eigen bedrijf tot verlies van het werknemerschap leidt, eindigt het recht op uitkering geheel dan wel gedeeltelijk zodra dergelijke werkzaamheden worden verricht. De mate van beëindiging is afhankelijk van de omvang van de werkzaamheden.

De regeling van het herkrijgen van het werknemerschap ondersteunt de stap naar het ondernemerschap. Deze ondersteuning is rianter wanneer het om een startende ondernemer gaat. In dat geval bedraagt de herkrijgingsperiode minimaal anderhalf jaar en maximaal 38 maanden, afhankelijk van het opgebouwde arbeidsverleden. Is er geen sprake van een startende ondernemer, dan moeten de werkzaamheden voor het eigen bedrijf binnen een termijn van 6 maanden zijn beëindigd, om resterende WW-rechten te doen herleven.

Terwijl de startfaciliteit als voorwaarde heeft dat een recht op WW-uitkering bestaat, kan bij de urenverrekening al in een eerder stadium gestart worden met werkzaamheden voor het eigen bedrijf. Bij een start voorafgaand aan het arbeidsurenverlies ontstaat geen recht op WW-uitkering. De starter is immers geen werknemer. Mocht echter het bedrijf mislukken en wordt het werknemerschap herkregen,

dan kan alsnog aan de referte-eis worden voldaan. Hiervoor zorgt een voorverlenging van de referteperiode met de duur waarin werkzaamheden als zelfstandige zijn verricht.

De eis dat de werkzaamheden in het geheel moeten zijn beëindigd om het werknemerschap te kunnen herkrijgen, kan een belemmering vormen voor het gedeeltelijk blijven voortzetten van het zelfstandig bestaan. Wanneer de startende zelfstandige niet langer de hoedanigheid als werknemer heeft en in het vervolg onvoldoende opdrachten weet binnen te halen, dan herleeft het uitkeringsrecht alleen indien hij de werkzaamheden als zelfstandige volledig beëindigt.

Voltijdstart, deeltijdstart en doorstarten respectievelijk uitbreiden van bedrijfs-werkzaamheden zijn weliswaar niet mogelijk met behoud van uitkering, maar de regeling van het herkrijgen van het werknemerschap biedt hier de mogelijkheid voor een zekere beheersing van het risico dat de werkloze neemt met het verrichten van werkzaamheden als zelfstandige. De weg terug naar de uitkering is open.

5

Zorg en vrijwilligerswerk in de WW

5.1 Inleiding

In dit hoofdstuk staat de uitkeringsgerechtigde met wensen, respectievelijk verplichtingen op het terrein van zorg of vrijwilligerswerk centraal. Eigenlijk moet de werkloze die arbeid wil combineren met zorg of vrijwilligerswerk de oplossing niet in de WW zoeken. De WW is hier immers niet in eerste plaats voor bedoeld en kent geen regelingen voor zorg en vrijwilligerswerk die vergelijkbaar zijn met de in de eerdere hoofdstukken besproken artikelen 76 (het scholingsartikel) en 77a (de startfaciliteit). Dit betekent dat het uitkeringsrecht eindigt indien activiteiten worden verricht die te kwalificeren zijn als 'werkzaamheden uit hoofde waarvan men niet als werknemer op grond van de WW wordt beschouwd' of die tot gevolg hebben dat de uitkeringsgerechtigde niet of voor minder uren beschikbaar is.¹ Door het verrichten van de genoemde werkzaamheden dan wel doordat de omvang van de werkloosheid verminderd is, wordt het aantal uren waarover men een WW-uitkering krijgt proportioneel verminderd.² Deze urenkorting vindt per kalenderweek plaats.³

De eenvoudige constatering echter dat de WW niet over zorg of vrijwilligerswerk gaat, is vatbaar voor nuancering. Daarom bespreek ik in dit hoofdstuk het thema zorg en vrijwilligerswerk in de WW.⁴ Er bestaan namelijk minimale openingen voor het verrichten van activiteiten op de terreinen van zorg en vrijwilligerswerk. Een opening zien we daar waar de rechter een interpretatie heeft gegeven aan de begrippen 'werkzaamheden uit hoofde waarvan...' en 'beschikbaar voor arbeid', die ertoe heeft geleid dat zorg respectievelijk vrijwilligerswerk niet het einde van het recht op uitkering tot gevolg hoeft te hebben. Een andere opening is het Besluit ontheffing verplichtingen socialezekerheidswetten dat in een tijdelijke ontheffing

1 Artikel 20, lid 1, sub a en b WW.

2 Artikel 20, leden 2 en 3 WW.

3 CRvB 2 december 1997, USZ 1998/26 en RSV 1998/83.

4 In dit hoofdstuk staat de uitkeringsgerechtigde centraal. In deze situatie zijn het verzorgings-respectievelijk het mantelzorgforfait niet relevant. Voor een bespreking hiervan wordt daarom volstaan met een verwijzing naar de paragrafen 2.3.3.1 en 2.3.3.2.

van de sollicitatieplicht kan voorzien waardoor ruimte ontstaat voor het verlenen van (mantel)zorg of het verrichten van vrijwilligerswerk.⁵

Het hoofdstuk is als volgt ingedeeld. In paragraaf 5.2 staat het werknemerschap centraal. Hier wordt nagegaan welke werkzaamheden op het terrein van zorg en vrijwillige inzet met betrekking tot het behoud van het werknemerschap toegelaten zijn en waar een grens getrokken wordt. In paragraaf 5.3 ligt de focus op het vereiste van 'beschikbaarheid' als element van het werkloosheidsbegrip in de relatie met zorg respectievelijk vrijwilligerswerk. Beschikbaarheid is van belang voor zowel het ontstaan als ook voor het eindigen van het recht op uitkering. Paragraaf 5.4 is gewijd aan de mogelijkheid van ontheffing van verplichtingen, in welk geval de uitkeringsgerechtigde op kosten van de WW (mantel)zorg kan verlenen of vrijwilligerswerk kan verrichten. Het hoofdstuk sluit met een conclusie (paragraaf 5.5).

Wat betreft het object van zorg is er uit sociaal, moreel en sociaal-psychologisch gezichtspunt een belangrijk verschil tussen zorg voor kinderen en alle mogelijke soorten van mantelzorg. Desondanks analyseer ik de WW op zijn levensloopbestendigheid ten aanzien van beide typen zorg. Er zijn namelijk ook voldoende gemeenschappelijkheden om ze samen te behandelen. Daar waar zorg voor kinderen en mantelzorg afwijken van het stramen van de behandeling van zorg in het algemeen, wordt er apart aandacht aan besteed.

5.2 Het werknemerschap

De WW bepaalt in het eerste lid van artikel 8 dat het werknemerschap behouden blijft voor zover de betrokkene geen werkzaamheden verricht uit hoofde waarvan hij op grond van de WW niet als werknemer wordt beschouwd. Zoals al eerder gezegd, laat de jurisprudentie van de CRvB zien dat werkzaamheden waardoor de hoedanigheid van werknemer verloren gaat, werk is dat een bedrijfs- of beroepsmatig karakter heeft en waarvoor naar maatschappelijke opvattingen redelijkerwijs recht op een vergoeding bestaat of kan worden verwacht, dan wel dat daar enige beloning tegenover zou moeten worden gesteld.⁶ De vraag is of het verlenen van zorg en het verrichten van vrijwilligerswerk onder deze categorie werkzaamheden vallen, in welk geval een uitkeringsgerechtigde zijn hoedanigheid als werknemer zou verliezen. Volledig verlies van werknemerschap zou betekenen dat de betrokkene niet langer tot de doelgroep van de WW behoort en geen aanspraak op een WW-uitkering zou kunnen maken. Gedeeltelijk verlies zou leiden tot een gedeeltelijk einde van het uitkeringsrecht. De WW koppelt het uitkeringsrecht immers aan de hoedanigheid van werknemer.

5 Besluit ontheffing verplichtingen socialezekerheidswetten, 30 oktober 2006, *Stb.* 2006, 526, inwerkingtreding 1 november 2006. De huidige citeertitel geldt sinds 1 januari 2010. Hij verving de oude titel: Besluit ontheffing verplichtingen WW en Wet WIA.

6 CRvB 17 juni 1990, *RSV* 1990/345.

5.2.1 Zorg en het werknemerschap

Zorgactiviteiten voor een naaste, bijvoorbeeld een echtgenote, zijn volgens de CRvB over het algemeen zo zeer verbonden met het normale, dagelijkse leven dat daarmee naar maatschappelijke opvatting geen geldelijk voordeel wordt beoogd of kan worden verwacht, dan wel dat daar enige beloning tegenover zou moeten worden gesteld.⁷

Anders kan de situatie van mantelzorg zijn. Hier kunnen zich omstandigheden voordoen waardoor (mantel)zorgwerkzaamheden wel als beloonbare arbeid zouden worden aangemerkt. Naarmate het meer ingeburgerd raakt om mantelzorg in het kader van een zorgovereenkomst op basis van een persoonsgebonden budget (pgb) te verlenen, zal deze zorg steeds meer als arbeid kunnen worden gezien waar een beloning tegenover staat.⁸ Of anders geformuleerd: als zorg vaker op basis van een pgb wordt verleend, kan dit op den duur de maatschappelijke opvattingen doen wijzigen. Dan zouden activiteiten die thans onderdeel uitmaken van het normale dagelijkse leven, ook als ze zich binnen het gezinsverband en de directe familie afspelen, kunnen leiden tot een werkzaamheid waarvoor recht op een financiële vergoeding bestaat of kan worden verwacht. In dat geval is het niet ondenkbeeldig dat mantelzorg tot verlies van het werknemerschap leidt. Zover is het echter nog niet. De betrokkene die stelt dat hij familiale al dan niet onbetaalde zorg heeft verleend, en die dit aannemelijk kan maken, behoudt het werknemerschap.⁹ Kan het onbetaalde karakter van de zorgwerkzaamheden echter niet aannemelijk worden gemaakt, dan gaat het werknemerschap wel verloren. In dat geval kan het werknemerschap worden herkregen indien de werkzaamheden korter duren dan zes maanden.¹⁰

5.2.2 Vrijwilligerswerk en het werknemerschap

Het beleid van het UWV inzake het verrichten van vrijwilligerswerk is neergelegd in het Besluit niet-betaalde werkzaamheden WW-gerechtigden.¹¹ In de bijlage bij dit Besluit is een toelichting opgenomen op vormen van vrijwilligerswerk die wel en geen gevolgen hebben voor het werknemerschap. Geen gevolgen voor het werknemerschap hebben niet-betaalde werkzaamheden die tot het traditionele vrijwilligerswerk behoren. Bij traditioneel vrijwilligerswerk moet men, aldus het Besluit, denken aan onverplichte activiteiten binnen een organisatie die een ideële doelstelling heeft of een maatschappelijk nut nastreeft. De activiteiten hebben doorgaans een aanvullend karakter op bestaande maatschappelijke voorzieningen. De organisatie is voor haar activiteiten overwegend afhankelijk van de inzet van onbetaalde medewerkers. De te verrichten activiteiten worden niet beloond en worden normaal gesproken niet door betaalde werknemers verricht. Ten slotte geldt dat de niet-betaalde werkzaamheden in het maatschappelijk verkeer niet als activiteiten

7 CRvB 3 mei 2006, RSV 2006/231; CRvB 17 mei 2006, L/JN AX6466.

8 T. Knijn, *Het prijzen van de zorg. Sociaal beleid op het snijvlak van privé en publiek* (oratie Utrecht), 18 mei 2004.

9 Rb. Leeuwarden 29 december 2009, L/JN BK8019.

10 Artikel 8, lid 4 WW.

11 Besluit niet-betaalde werkzaamheden WW-gerechtigden van 19 augustus 1998, *Stcrt.* 1998, 161.

worden gezien waarvoor een beloning mag worden verwacht. Voorbeelden zijn activiteiten voor kerkelijke en levensbeschouwelijke organisaties, activiteiten voor niet-commerciële winkels, zoals rechts- en wetswinkels, activiteiten in bejaarden- en verpleeghuizen wat betreft begeleid wandelen, voorlezen, gezelschap houden, begeleiden naar een arts of een ziekenhuis of de bibliotheek, of activiteiten in de maatschappelijke dienstverlening en gezondheidszorg.

De hoedanigheid van werknemer gaat daarentegen wel verloren wanneer tijdens het vrijwilligerswerk werkzaamheden in het economische verkeer worden verricht waarmee enig geldelijk voordeel volgens de in het maatschappelijk verkeer geldende normen redelijkerwijs kan worden verwacht.¹² Vrijwilligerswerk dat bijvoorbeeld aan de volgende aspecten voldoet, zal leiden tot verlies van het werknemerschap: het vrijwilligerswerk wordt verricht in een bedrijf, heeft een bedrijfsmatig karakter, leidt tot vervanging of verdringing van betaalde arbeid en is onderdeel van reguliere werkzaamheden van de instelling en levert de instelling een economisch voordeel op. Ook gaat het werknemerschap verloren als voor het vrijwilligerswerk een beloning kan worden verwacht, de uitkeringsgerechtigde erdoor economisch voordeel kan hebben of de niet-betaalde werkzaamheden het ontstaan van een dienstbetrekking tot doel hebben. Niet bepalend is dat de uitkeringsgerechtigde zelf de werkzaamheden beschouwt als vrijwilligerswerk of als vriendendienst, ook niet als het gaat om zijn persoonlijke en wellicht door de familiecultuur beïnvloede opvatting. Zodra er sprake is van werkzaamheden waar tegenover een beloning in het maatschappelijke verkeer normaal is, gaat het werknemerschap verloren.¹³

Dat het werknemerschap inderdaad verloren kan gaan door het verrichten van vrijwilligerswerk laten enkele voorbeelden uit de rechtspraak zien. Zo ging het werknemerschap (gedeeltelijk) verloren bij het verrichten van werkzaamheden als vrijwilliger gedurende enkele dagdelen per maand als conducteur op een (historische) tram in een museum.¹⁴ Voorts oordeelde de CRvB dat het besparen van kosten door activiteiten die onbetaald worden verricht, gelijk gesteld kan worden met het verkrijgen van 'geldelijk voordeel' waardoor het bouwen van een nieuwe woonboot waarin de uitkeringsgerechtigde zelf woonde ter vervanging van de oude gepaard ging met een verlies van het werknemerschap.¹⁵ Andere voorbeelden van (al dan niet gedeeltelijk) verlies van werknemerschap zijn het repareren van auto's, het klaarmaken van auto's voor APK-keuringen en het verlenen van hand- en spandiensten aan een autosloperij,¹⁶ het verrichten van activiteiten zoals het openen van een winkel, het buiten zetten van een reclamebord en het wachten op klanten tot het verkopen van artikelen,¹⁷ of het werken als vrijwilliger in de functie van groepsassistent bij een peuterspeelzaal, waar activiteiten werden verricht zoals het assisteren van de groep, het bijhouden van materiaal, extra schoonmaken en administratieve werkzaamheden.¹⁸

12 CRvB 17 juni 1990, RSV 1990/345.

13 Bijlage bij artikel 20, eerste lid, onderdeel a van het Besluit niet-betaalde werkzaamheden WW-gerechtigden.

14 CRvB 1 maart 2000, USZ 2000/101.

15 CRvB 7 maart 2001, LJN AB1662.

16 CRvB 8 september 2004, USZ 2004/336.

17 CRvB 12 december 2007, LJN BC0903.

18 Rb. Groningen 6 april 2007, LJN BB4410.

5.3 Beschikbaarheid

Beschikbaarheid als een element van het begrip werkloosheid komen we in de WW tegen zowel bij het ontstaan van het recht op WW-uitkering (artikel 16) als ook bij het eindigen van het recht op WW-uitkering (artikel 20, lid 3).

Vraag is nu of het verzorgen van het eigen kind of van een naaste een contra-indicatie is voor de beschikbaarheid voor arbeid. Het verlenen van zorg legt immers beslag op de tijd van degene die de zorg geeft. Men zou dus verwachten dat de werknemer die zorg verleent weleens niet beschikbaar zou kunnen zijn voor arbeid op de arbeidsmarkt. Bij het ontstaan van het recht op WW-uitkering worden geen eisen gesteld aan de omvang van de beschikbaarheid. Het begrip 'beschikbaarheid' van artikel 16 WW is niet nader in de WW omschreven, maar in de memorie van toelichting bij de Werkloosheidswet 1986 heeft de wetgever benadrukt dat de herverdeling van betaalde en onbetaalde arbeid bevorderd moet worden.¹⁹ Daarom diende een recht op uitkering ook dan te kunnen ontstaan wanneer de werkloze zich maar beperkt beschikbaar stelde.²⁰ Voorts stelde de wetgever nadrukkelijk dat op het principe van maximale beschikbaarheid in bijzondere omstandigheden uitzonderingen toegelaten konden worden. Onder bijzondere omstandigheden werd daarbij expliciet de zorg voor kleine kinderen genoemd.²¹ Tijdens de behandeling van het wetsontwerp werden ook huishoudelijk werk en studie gerekend tot de bijzondere omstandigheden.²² Zorgactiviteiten (althans wat betreft de zorg voor kleine kinderen) en huishoudelijk werk mogen dus niet zonder meer leiden tot niet-beschikbaarheid.²³

Anders dan bij het ontstaan van het recht op WW-uitkering, waar ook bij beperkte beschikbaarheid sprake is van werkloosheid, heeft een beperkte beschikbaarstelling daarentegen wel gevolgen voor het behoud van het recht op een WW-uitkering. Hier bepaalt het derde lid van artikel 20 dat een beperkte beschikbaarheid leidt tot een gedeeltelijke eindiging van het uitkeringsrecht. Van belang is dat de beschikbaarheid in artikel 16 dezelfde betekenis heeft als in artikel 20. Daarmee is bereikt dat de uitkering niet alsnog zou eindigen vanwege het ontbreken van beschikbaarheid.²⁴ Hieronder komen enkele gevallen aan bod waarin de rechter zich heeft uitgesproken over het al dan niet bestaan van beschikbaarheid voor arbeid op de arbeidsmarkt bij het verlenen van zorg. De uitspraken geven een beeld van de reactie van de WW op de relatie tussen beschikbaarheid voor werk en het verrichten van (al dan niet gewenste) zorgactiviteiten.

Het eerste geval speelde in 1988, kort na de invoering van de WW in 1986. Omdat de voorganger van de WW nog niet de eis van 'beschikbaarheid om arbeid te aanvaarden' kende, was het interessant te zien hoe hoog de rechter de lat met

19 *Kamerstukken II 1985/86*, 19 261, nr. 3, p. 132.

20 De beperkte beschikbaarstelling heeft in de fase van het geldend maken van het recht op uitkering uiteraard gevolgen voor de hoogte van de uitkering; deze wordt naar rato verlaagd.

21 *Kamerstukken II 1985/86*, 19 261, nr. 3, p. 131. Zie ook Driouichi 2004, p. 147.

22 *Kamerstukken II 1985/86*, 19 261, nr. 15, p. 29.

23 Men kan zich afvragen of, als de wetgever thans die regeling had moeten opstellen, er dan dezelfde beperking tot zorg voor kleine kinderen uit was gerold. Of zou het veel meer voor de hand liggen om de toelichting 'op te frissen' en haar aan te passen aan de gewijzigde omstandigheden? Een opfrissing zou dan kunnen betekenen dat de uitzondering daardoor ook expliciet voor mantelzorgactiviteiten gaat gelden.

24 Pennings & Damsteegt 2009, p. 70.

betrekking tot het erkennen van beschikbaarheid zou gaan leggen. De situatie was de volgende: een werkloze had zich laten inschrijven als werkzoekende, maar had laten weten zelf haar pasgeboren kind te willen verzorgen. In de opvatting van de bedrijfsvereniging verhinderde deze wens de beschikbaarheid om arbeid te aanvaarden: 'ons is gebleken dat u niet beschikbaar bent om arbeid te aanvaarden, omdat u uw kind zelf wilt verzorgen c.q. de verzorging ervan niet aan anderen wenst over te dragen. Daarom voldoet u niet aan de in artikel 16, eerste lid, onder a genoemde voorwaarde. U bent dus niet werkloos'. De Raad van Beroep van 's-Hertogenbosch ging bij de beantwoording van de vraag of de bedrijfsvereniging de betrokkene terecht niet aanmerkte als werkloos, te rade bij de parlementaire stukken, waaronder de memorie van toelichting en de nota naar aanleiding van het eindverslag. Hij constateerde dat het door de wetgever bedoelde onderscheid tussen de objectieve vaststelling van werkloosheid en de subjectieve beoordeling of een betrokkene zijn verplichtingen nakomt, niet altijd even scherp te maken is. Volgens de raad was er sprake van objectieve beschikbaarheid nu de werkloze moeder zich had ingeschreven voor werk zodra er opvang was voor haar pasgeboren dochter.²⁵

De tweede zaak deed zich acht jaar later in 1994 voor. In die tijd bestond de Wet aanpassing arbeidsduur nog niet.²⁶ Aanleiding voor de rechtszaak vormde het verzoek van een werknemer om minder te gaan werken. De werknemer was van beroep stratenmaker, werkte in verband met psychosociale problemen 25 uur en ontving over de resterende uren een arbeidsongeschiktheidsuitkering. Hij was alleenstaande vader van twee kinderen in de leeftijd van ongeveer vier jaar. Om werk en zorg te kunnen combineren, paste zijn eigen vader op de kinderen. Problemen ontstonden toen deze stierf en de werknemer er niet in slaagde om oppas voor zijn kinderen te vinden. De financiële mogelijkheden hiertoe waren (te) beperkt en kosteloze opvang bestond niet door een gebrek aan subsidies. Dit gebrek had de ontplooiing van activiteiten door de Stichting Kinderopvang verhinderd. Een beroep op zijn familie deed de werknemer uitsluitend in vakantieperiodes. De werknemer had zijn werkgever verzocht om rekening te houden met zijn zorgverplichtingen. De werkgever kon echter niet aan dit verzoek voldoen, waarop de werknemer zich genoodzaakt zag ontslag te nemen. Eenmaal thuis ontplooide hij veel initiatieven om weer aan werk te komen, hij liet zich inschrijven als werkzoekende bij het Gewestelijk Arbeidsbureau, solliciteerde, klopte zelfs nog een keer aan bij zijn oude werkgever, maar de inspanningen bleven zonder succes. De bedrijfsvereniging besloot dat er geen recht op een WW-uitkering bestond nu de betrokkene niet beschikbaar was. De vraag die aan de CRvB werd voorgelegd, was of de betrokkene werkloos, want beschikbaar was, of dat de mededeling dat hij zelf voor de kinderen wilde zorgen aan de beschikbaarheid in de weg zou staan. De CRvB oordeelde op basis van het gedrag en de houding van de werknemer met betrekking tot het vinden van werk tot beschikbaarheid: de inzet om aan werk te komen getuigde er *ondubbelzinnig* van dat hij beschikbaar was. De betrokkene was dus werkloos in de zin van de WW.²⁷

25 RvB 's-Hertogenbosch 24 november 1988, *RSV-Kort* 1989/152. Het feit dat de moeder nog geen sollicitatiepogingen had verricht, bleef buiten beschouwing, nu het kind nog maar zes weken oud was.

26 De indiening van het wetsvoorstel 26 358 vond pas plaats in het vergaderjaar 1998/99.

27 CRvB 16 augustus 1994, *RSV* 1993/487, *LJN* ZB3028.

In de situatie waarin een werknemster het dienstverband had opgezegd om zich volledig aan de verzorging van haar kinderen te kunnen wijden, zich ook niet inschreef als werkzoekende, niet solliciteerde en ook niet het voornemen had om te solliciteren stond *ondubbelzinnig* vast dat er geen sprake was van beschikbaarheid.²⁸ Uit een andere zaak blijkt dat duidelijke uitlatingen op een aanvraagformulier en tijdens een intakegesprek uitsluitel geven over het al dan niet bestaan van beschikbaarheid. In deze zaak werkte een alleenstaande moeder bij twee werkgevers. Eerst verloor ze haar ene baan. Zij schreef zich in als werkzoekende, vulde op het formulier in dat ze vijftien uur beschikbaar was en ontving een WW-uitkering. Vervolgens verloor ze ook haar andere baan. Ook nu vulde zij in dat ze 'in totaal vijftien uur per week' wilde werken en benadrukte tijdens het intakegesprek dat ze een alleenstaande moeder was en haar kind wilde verzorgen. Het UWV weigerde een uitkeringsrecht op basis van het verlies van de tweede baan. De betrokkene slaagde er niet in aannemelijk te maken dat zij zich wel degelijk voor dertig uur beschikbaar had willen stellen. Zij kon bijvoorbeeld geen brieven overleggen waaruit bleek dat ze naar banen met een grotere omvang dan vijftien uur had gesolliciteerd.²⁹

5.4 Tijdelijke ontheffing van verplichtingen in uitzonderlijke situaties

Een uitkeringsgerechtigde kan, als hij geconfronteerd wordt met een plotselinge, ernstige crisissituatie in de privésfeer ontheffing krijgen van verplichtingen die gericht zijn op werkhervatting, wanneer tijdelijk redelijkerwijs niet van hem kan worden verlangd dat hij aan zijn verplichtingen voldoet. De verplichtingen waarop de ontheffing ziet zijn, kort samengevat, de sollicitatieplicht, de verplichting passende arbeid te accepteren, de verplichting ingeschreven te staan bij het UWV en de verplichting mee te werken aan een noodzakelijke opleiding of scholing.³⁰ De ontheffing duurt maximaal vier weken en kan één maal per toestand of gebeurtenis worden verkregen. Verlenging is niet mogelijk.³¹ De ontheffing dient er namelijk slechts voor om de uitkeringsgerechtigde ruimte te geven om terug te keren naar een 'normale' situatie zodat hij weer in staat is om zich in te spannen voor een terugkeer naar de arbeidsmarkt. De uitkeringsgerechtigde kan zelf de ontheffing aanvragen, maar het initiatief daartoe kan ook door de re-integratiecoach worden genomen. De beslistermijn waarbinnen de uitslag van de aanvraag voor een ontheffing moet worden medegedeeld, bedraagt in beginsel acht weken. Omdat het karakter van een calamiteit zich veelal niet zal verdragen met deze lange termijn kan de termijn onredelijk lang zijn. In dat geval ligt een beslistermijn van bijvoorbeeld één week meer voor de hand.³²

5.4.1 Een plotselinge, ernstige crisissituatie in de privésfeer: zorg

In het kader van de vraag naar de mogelijkheden die de WW biedt om met behoud van WW-uitkering zorg te kunnen verlenen, rijst de vraag in hoeverre zorg aan te

28 CRvB 24 juli 1990, RSV 1990/348.

29 CRvB 8 juni 2005, LJN AT8307.

30 Artikel 24, lid 1, sub b, onder 1°, 2° en 4° WW en artikel 26, lid 1, sub d, f en g WW.

31 Artikel 4 Besluit ontheffing verplichtingen socialezekerheidswetten, *Stb.* 2009, 585.

32 Toelichting bij artikel 4 van het Besluit ontheffing verplichtingen socialezekerheidswetten.

merken valt als een crisis. Uit de nota van toelichting bij het Besluit blijkt dat er in geval van een 'plotselinge ernstige ziekte' sprake is van een crisissituatie. Wat onder 'plotselinge ernstige ziekte' valt, wordt niet verder toegelicht. Wellicht is de verklaring dat het voor de hand ligt wat dit betekent. In ieder geval biedt de regeling een opening om tijdelijk met behoud van uitkering voor een ernstig zieke te kunnen zorgen. Daarbij moet de crisissituatie zich in de privésfeer voordoen. De nota van toelichting vult privésfeer in met 'gezin'.

Het Besluit ontheffing verplichtingen socialezekerheidswetten is onlangs geëvalueerd.³³ De evaluatie heeft enkele interessante inzichten opgeleverd. Het blijkt bijvoorbeeld dat het UWV van zijn bevoegdheid tot ontheffing ruimer gebruikmaakt dan de tekst van het Besluit toestaat. Zo verleende het in de praktijk niet alleen ontheffing bij ziektegevallen die zich in het gezin voordeden, maar ook bij ziekte buiten het gezinsverband. De verleende ontheffingen betroffen namelijk een plotselinge ernstige ziekte binnen het gezin of de *familie*. Opmerkelijk is voorts dat het UWV de ontheffing in geval van een calamiteit voor een langere termijn verleent dan mogelijk is op basis van het besluit. De duur van de ontheffing lag weliswaar in 9 procent van de gevallen onder 4 weken en in 13 procent rond de 4 weken, maar in verreweg de meeste gevallen, namelijk bij 77 procent, boven 4 weken.³⁴ Deze toepassing van de regeling blijkt wel in een behoefte te voorzien, aangezien bij 82 procent van de verleende ontheffingen de met de ontheffing beoogde doelstelling was bereikt.³⁵ De ontheffing had de betrokkenen namelijk in staat gesteld om de problematische situatie op te lossen. Ten slotte blijkt uit de evaluatie dat de uitkeringsgerechtigde niet lang hoefde te wachten op de uitslag van de aanvraag. In geval van een calamiteit kreeg 69 procent dit nog op dezelfde dag te horen. In 10 procent van de gevallen moest 8 of meer dagen op de uitslag worden gewacht. Het UWV houdt dus duidelijk rekening met het spoedeisende karakter van een crisissituatie.

5.4.2 Intensieve mantelzorg

Een andere vorm van zorg is mantelzorg. Het UWV heeft de mogelijkheid de uitkeringsgerechtigde die zich geconfronteerd ziet met de noodzaak mantelzorg te verlenen, ruimte te bieden om maatregelen te treffen en alternatieven voor de mantelzorg te regelen.³⁶ De ontheffing heeft daarbij betrekking op de sollicitatieplicht en de plicht passende arbeid te aanvaarden.³⁷ Deze plichten hoeven gedurende een periode van maximaal zes maanden niet na te worden gekomen. De periode van zes maanden kan eenmalig met een periode van wederom maximaal zes maanden worden verlengd. Na twaalf maanden is het onder strikte voorwaarden mogelijk om de ontheffing voor telkens één maand te verlengen.

33 Brief van de Minister van SZW van 4 november 2010 betreffende de Evaluatie besluit ontheffing verplichtingen WW en Wet WIA, IVV/I/2010/12890.

34 De Zwart, Molenaar-Cox & Arts 2009, p. 37.

35 De Zwart, Molenaar-Cox & Arts 2009, p. 38.

36 Artikel 3 Besluit ontheffing verplichtingen socialezekerheidswetten.

37 Artikel 24, lid 2, sub b, onder 1^o en 2^o WW.

Hieronder ga ik na wat de regeling de uitkeringsgerechtigde die mantelzorg wil of moet verrichten te bieden heeft. Daartoe kijken we eerst naar de situatie waarin een beroep op de ontheffing kan worden gedaan en vervolgens naar de relatie tussen zorgverlener en zorgontvanger. We beginnen met de definitie van het begrip 'mantelzorg'. Artikel 1 van het Besluit ontheffing verplichtingen socialezekerheidswetten definieert mantelzorg als noodzakelijke zorg voor een zieke of gehandicapte. Uit de toelichting bij dit artikel blijkt dat het bij mantelzorg moet gaan om zorg die in duur en in intensiteit een meer gebruikelijke gang van zaken overstijgt en die niet verleend wordt in georganiseerd verband, noch in het kader van een hulpverlenend beroep. Anders dan bij het mantelzorgforfait van artikel 42a, lid 3 WW³⁸ is geen pgb vereist als objectief criterium waarmee de mantelzorg kan worden aangetoond. Kijken we nu naar de relatie tussen verzorger en ontvanger, dan vormt mantelzorg een reden voor ontheffing als ze noodzakelijk is. Ze is dan noodzakelijk als er al vóór de aanvang van de mantelzorg een sociale relatie bestond tussen zorgverlener en zorgontvanger. In eerste instantie is hiervan sprake bij gezinsleden en huisgenoten, maar de sociale relatie kan zich ook uitstrekken buiten deze groepen.³⁹ Als het UWV inschat dat de uitkeringsgerechtigde de voor de hand liggende persoon is om mantelzorg te verlenen, dan is er sprake van mantelzorg in de zin van het Besluit. Het laatste aspect betreft de aard en omvang van de mantelzorg. Niet elke mantelzorg geeft aanleiding tot ontheffing. Ontheffing kan alleen worden verleend als de mantelzorg zo intensief van aard is dat van de uitkeringsgerechtigde in redelijkheid niet kan worden verlangd dat hij voldoet aan de sollicitatieplicht en aan de verplichting om passende arbeid te aanvaarden. De uitkeringsgerechtigde moet de ontheffing aanvragen. Het Besluit biedt geen ruimte voor een initiatief van de zijde van het UWV hiertoe. Het UWV zal de aanvraag honoreren indien de mantelzorg aan de criteria van noodzakelijkheid en intensiteit voldoet.

Uit de evaluatie van het Besluit blijkt dat vooral de zorg voor de partner (40 procent) of één of beide ouders (33 procent), gevolgd door de zorg voor een kind of kleinkind (10 procent) aanleiding was voor de ontheffing. In slechts 2 procent van de verleende ontheffingen ging het om mantelzorg voor een vriend(in) of voor buurtbewoner(s).⁴⁰ Voorts werden ontheffingen voor mantelzorg relatief vaak verlengd. Ruim de helft van de uitkeringsgerechtigden (54 procent) kreeg een of meer verlengingen.⁴¹ Oorzaak voor de verlenging was veelal een verslechtering van de situatie. De gezondheidstoestand van de zorgontvanger ging achteruit waardoor het aantal zorguren toenam. Ondanks de verlengingen is het doel van de ontheffing in nog geen derde van de gevallen behaald. Slechts 28 procent is erin geslaagd om gedurende de ontheffingsperiode een alternatief te regelen voor de door hen verleende mantelzorg. Een mogelijke verklaring hiervoor is dat de uitkeringsgerechtigde de ontheffingsperiode vooral heeft gebruikt om zelf mantelzorg uit te voeren en niet om op zoek te gaan naar alternatieven.

38 Het mantelzorgforfait is in paragraaf 2.3.3.2 beschreven.

39 Toelichting op artikel 3 van het Besluit ontheffing verplichtingen socialezekerheidswetten.

40 De Zwart, Molenaar-Cox & Arts 2009, p. 30.

41 De Zwart, Molenaar-Cox & Arts 2009, p. 34.

5.4.3 Vrijwilligerswerk

Indien een uitkeringsgerechtigde vrijwilligerswerk wil verrichten ter wille van een zinvolle tijdsbesteding dan is deze wens in beginsel onvoldoende om door het Besluit ontheffing verplichtingen socialezekerheidswetten te kunnen worden gefaciliteerd. Slechts vrijwilligerswerk dat gezien kan worden als middel om de afstand naar de arbeidsmarkt te verkleinen, komt namelijk in aanmerking voor een ontheffing.⁴² Het UWV kan onder de volgende voorwaarden voor een periode van maximaal zes maanden ontheffing verlenen van de sollicitatieplicht: de uitkeringsgerechtigde moet een gebleken grote afstand tot de arbeidsmarkt hebben; het moet voor het UWV aannemelijk zijn dat het verrichten van vrijwilligerswerk tezamen met de ontheffing ertoe bijdraagt dat de afstand tot de arbeidsmarkt wordt verkleind; en het vrijwilligerswerk moet substantieel van omvang zijn, dat wil zeggen ten minste twintig uur per week worden verricht. Onder strikte voorwaarden kan het UWV de ontheffing verlengen, eerst met zes maanden en vervolgens met telkens één maand.

Het doel van de ontheffing, te weten de kansen van de betrokkene op de arbeidsmarkt te vergroten, leidt ertoe dat alleen werklozen met afstand tot de arbeidsmarkt vrijwilligerswerk kunnen verrichten zonder dit te combineren met de sollicitatieplicht. Voor deze categorie biedt het Besluit dus een faciliteit om een tijd lang met behoud van uitkering uitsluitend als vrijwilliger actief te zijn. Toegelaten zijn activiteiten die worden verricht binnen een organisatie die een ideële doelstelling heeft of een maatschappelijk nut nastreeft.⁴³ De activiteiten moeten daarbij doorgaans een aanvullend karakter hebben ten opzichte van reeds bestaande maatschappelijke voorzieningen.

Aanvrager voor een ontheffing is de uitkeringsgerechtigde, maar het Besluit biedt ook de mogelijkheid dat de re-integratiecoach hiertoe het initiatief neemt.

Uit de evaluatie blijkt dat de vrijwilligersontheffing voor het overgrote deel oudere werklozen betrof. De gemiddelde leeftijd lag bij 59 jaar. Voorts werd dit instrument vooral in de beginperiode van de werkloosheid (30 procent) en bij langdurig werklozen (40 procent) ingezet. Mannen kregen deze ontheffing vaker dan vrouwen (59 procent).⁴⁴ Driekwart van de werklozen met een vrijwilligersontheffing heeft inderdaad 20 uur of meer besteed aan vrijwilligerswerk. De duur van de ontheffing lag bij 53 procent van de gebruiker lager dan 6 maanden en bij 36 procent duurde de ontheffing langer dan 6 maanden.⁴⁵ Bij de verlenging heeft de hogere leeftijd een rol gespeeld: de kansen op terugkeer naar de arbeidsmarkt zijn voor ouderen immers geringer. In deze situatie werd het vrijwilligerswerk – al was dit onbedoeld – gebruikt als een zinvolle dagbesteding.

42 Artikel 2 Besluit ontheffing verplichtingen socialezekerheidswetten.

43 Artikel 1 Besluit ontheffing verplichtingen socialezekerheidswetten.

44 De Zwart, Molenaar-Cox & Arts 2009, p. 24.

45 De Zwart, Molenaar-Cox & Arts 2009, p. 25.

5.5 Conclusie

In dit hoofdstuk is nagegaan of de WW kenmerken heeft waarvan gezegd kan worden dat deze oplossingen creëren in situaties van uitkeringsgerechtigden met zorgverantwoordelijkheid of met de wens om vrijwilligerswerk te kunnen verrichten. Concluderend geldt dat er in beginsel geen bezwaar bestaat tegen het verlenen van zorg en het verrichten van vrijwilligerswerk naast een WW-uitkering. Er gelden echter strikte voorwaarden.

Uit de jurisprudentie met betrekking tot zorg kan men afleiden dat werknemers die stoppen met werken omwille van zorg in beginsel niet beschikbaar zijn voor arbeid. Ook al liet de rechtspraak enkele uitzonderingen toe, de grens is vrij hard. De grens loopt daar waar de niet-beschikbaarheid *ondubbelzinnig* vaststaat. Van niet-beschikbaarheid is sprake als de betrokkene geen inzet toont om werk te vinden of waar (mantel)zorgactiviteiten worden verricht die zo veel tijd in beslag nemen dat ze objectief gezien een deelname op de arbeidsmarkt verhinderen. Kenmerkend voor de uitzonderingen waarin de rechter de betrokken werknemer wél beschikbaar heeft geacht, is immers dat de werkloze pogingen had ondernomen om werk te krijgen: hij of zij stond geregistreerd als werkzoekende, solliciteerde en zocht naar kinderopvang of een geschikte opvang. Het betrof daarmee situaties waarin de werknemer bereid was te gaan werken zodra een aanstelling tot de mogelijkheden behoorde en/of een geschikte kinderopvang was gevonden. Dit kenmerk staat echter op gespannen voet met de wens om (tijdelijk) minder of niet te gaan werken.

Wat betreft vrijwilligerswerk blijkt uit het onderzoek van de regelgeving en de jurisprudentie dat het UWV uitkeringsgerechtigden alleen mogelijkheden voor bepaalde vormen van niet-betaalde werkzaamheden geeft. Het betreft voornamelijk het zogenaamde traditionele vrijwilligerswerk. Andere niet-betaalde activiteiten kunnen door het (gedeeltelijke) verlies van het werknemerschap aanleiding geven voor een (gedeeltelijke) beëindiging van het uitkeringsrecht.

Het systeem van de WW verlangt dat zorg en vrijwilligerswerk niet aan activering in de weg mogen staan. Ook dit vereiste beperkt de mogelijkheden van een werkloze om met behoud van uitkering zorg te verlenen of vrijwilligerswerk te verrichten. Zorg en vrijwilligerswerk – hoe nuttig dan ook – moeten wijken wanneer ze in botsing komen met de mogelijkheid betaalde arbeid te aanvaarden. Zij verliezen het van participatie op de arbeidsmarkt. Zo bezien heeft een werknemer weinig keuze op het terrein van zorg en vrijwilligerswerk. Dat wil zeggen, eventuele gevolgen van een keuze vóór zorg of vrijwilligerswerk, komen voor zijn rekening.

Als activiteiten op de terreinen van zorg en vrijwilligerswerk ertoe leiden dat het aantal arbeidsuren waarvoor de werkloze beschikbaar is voor arbeid op de arbeidsmarkt lager wordt dan het aantal verloren arbeidsuren en daardoor aanleiding geeft tot (gedeeltelijke of volledige) beëindiging van het recht op uitkering, kan wellicht een ontheffing van verplichtingen in het kader van de WW uitkomst bieden. De ontheffing is in drie situaties mogelijk, te weten bij calamiteiten, bij mantelzorg en bij vrijwilligerswerk. Aan deze situaties worden evenwel strikte eisen gesteld. Bij de calamiteit moet het gaan om een plotselinge ernstige crisissituatie in de privésfeer, mantelzorg moet zo intensief van aard zijn dat ze redelijkerwijs niet gecombineerd kan worden met andere plichten en vrijwilligerswerk is slechts mogelijk als het ten

dienste staat van een terugkeer naar de arbeidsmarkt. De ontheffing heeft betrekking op verschillende verplichtingen. Terwijl het bij vrijwilligerswerk slechts een ontheffing van de sollicitatieplicht betreft, zien we bij mantelzorg tevens een ontheffing van de verplichting tot het aanvaarden of verkrijgen van aangeboden passende arbeid. Bij een crisissituatie ten slotte komen we de grootste range aan ontheffingen tegen. Hier gelden de eerder genoemde ontheffingen en hoeft de werkloze bovendien niet mee te werken aan een noodzakelijke scholing of opleiding. Is aan deze voorwaarden voldaan, dan geeft dit betaalde tijd en kunnen de activiteiten gedurende een zekere termijn met behoud van uitkering worden verricht. Zo bezien kan het Besluit ontheffing verplichtingen socialezekerheidswetten worden aangemerkt als een regeling die keuzes van de uitkeringsgerechtigde faciliteert.

6

Tussenbalans en vooruitblik

6.1 Inleiding

Aanleiding van het onderzoek vormt – kort gezegd – de afstemming van het socialezekerheidsstelsel, en in het bijzonder de WW, op huidige en in de nabije toekomst gelegen levensloopeisen. Zoals eerder gezegd vragen zowel de demografische ontwikkeling als ook het streven naar economische zelfstandigheid van ieder individu dat men (voor zover mogelijk) betaalde arbeid verricht en dit bij voorkeur voltijds of in een grote deeltijdbaan doet. Een dergelijk streven vraagt nadrukkelijk om aandacht voor de combineerbaarheid van betaalde arbeid met andere, uit maatschappelijk gezichtspunt belangrijke activiteiten. Een beleid dat gericht is op de bevordering van arbeidsparticipatie, zou openingen moeten bieden voor zorg.¹ Gezien de diversiteit in levenslopen zou toegevoegd moeten worden dat ook openingen nodig zijn voor andere wensen of verplichtingen (levensloopactiviteiten) waarmee een werknemer geconfronteerd kan worden. Ik denk in dat verband aan scholing, de voorbereiding van een start van een bestaan als zelfstandige op de arbeidsmarkt, en vrijwilligerswerk. Het socialezekerheidsstelsel zou zich – met andere woorden – moeten aanpassen aan deze realiteit, waarin de standaardwerknemer de werknemer is die voltijds of in een grote deeltijdbaan werkt en arbeid met levensloopactiviteiten wil, respectievelijk moet combineren.

In het eerste deel van het onderzoek stond de vraag centraal in hoeverre de WW inkomensbescherming biedt aan werknemers die – vanwege een probleem rond het combineren van verschillende taken – hun arbeidspatroon willen of moeten onderbreken om levensloopactiviteiten te kunnen verrichten. Daartoe werd de WW onderzocht op mogelijkheden om met behoud van uitkering scholing te volgen, een bestaan als zelfstandige te starten, zorg te verlenen of vrijwilligerswerk te verrichten. Na een beschrijving van het wettelijke kader van de WW in hoofdstuk 2 waren de hoofdstukken 3 tot en met 5 gewijd aan de analyse van een of meer bepalingen van de Werkloosheidswet. De analyse had weliswaar vooral betrekking op mogelijkheden voor *uitkeringsgerechtigden*, maar toch kwam ook de regelgeving in de WW rondom onbetaald verlof aan bod. Dit gebeurde bij de bespreking van

1 Koopmans 2007, p. 19.

mogelijkheden voor scholing, maar onbetaald verlof kan uiteraard ook omwille van andere doelen worden opgenomen.

Op deze plaats volgen een tussenbalans van de uitkomsten van de analyse en een vooruitblik op de komende hoofdstukken. In paragraaf 6.2 wordt de balans opgemaakt. Een beschrijving van de status praesens op deze plaats is gepast omdat dit helpt bij het nadenken over mogelijkheden voor aanpassing van de bestaande wetgeving in plaats van nadenken over de invoering van nieuwe wetgeving. Nieuwe wetgeving is pas nodig als de grenzen bereikt zijn om de bestaande wetgeving bij de tijd te brengen. Pas als de bestaande wetgeving niet langer verruimd dan wel geactualiseerd kan worden zonder haar karakter te verliezen, is het nodig om nieuwe additionele wetgeving in te voeren. De WW bevat weliswaar de mogelijkheid voor experimenten, maar toch laat zij zich niet als een 'pilot' veranderen.

De derde en laatste paragraaf van dit hoofdstuk en tevens van het eerste deel sluit af met een vooruitblik op het tweede deel. Na een korte beschouwing over sparen voor verlof en een terminologische verheldering van het begrip 'sparen', worden in deze paragraaf vier voorstellen voor invoering van een spaarelement in de WW aangekondigd en wordt aangegeven op welke wijze de spaarvoorstellen worden onderzocht op hun mogelijkheid om verlof te faciliteren.

6.2 Tussenbalans

Deze paragraaf bevat de uitkomsten van de analyse van de WW op diens vermogen levensloopactiviteiten te ondersteunen. Ten aanzien van uitkeringsgerechtigden bleek de uitkomst mager. Met uitzondering van de startfaciliteit en de regeling voor noodzakelijke scholing kan de werkloze activiteiten op de genoemde terreinen alleen incidenteel of onder uitzonderlijke voorwaarden verrichten. Hij kan dit alleen doen in afwachting van een dienstbetrekking en hij kan niet volgens plan enkele dagen, weken of maanden uit de WW verlof gefinancierd krijgen voor de levensloopactiviteiten. Hieronder worden de uitkomsten samengevat. Daarbij worden de mogelijkheden beschreven die de WW nu reeds kent om de werknemer tegemoet te komen die levensloopactiviteiten wil verrichten, gevolgd door een beschrijving van de beperkingen en/of belemmeringen.

6.2.1 Scholing

Met artikel 76 bevat de WW een expliciete voorziening voor scholing. De ondersteuning bestaat vooral voor uitkeringsgerechtigden met een afstand tot de arbeidsmarkt. Werknemers met een grote afstand tot de arbeidsmarkt kunnen bovendien in aanmerking komen voor een vervroegd re-integratietraject: zij kunnen reeds voraftgaand aan de werkloosheid aan een scholingstraject deelnemen, zonder dat dit het ontstaan van een uitkeringsrecht in de weg staat. De werkloze behoudt bij het volgen van de scholing het recht op WW-uitkering en is tot twee maanden voor afronding van de scholing vrijgesteld van de sollicitatieplicht en de plicht om passend werk te aanvaarden. De vrijstelling geldt slechts voor de uren die aan het scholingstraject worden besteed; voor de resterende hoeveelheid arbeidsurenverlies is niet voorzien in een vrijstelling. De duur van het scholingstraject is in beginsel maximaal één jaar,

zij het dat verlenging in bijzondere situaties mogelijk is. Onder strikte voorwaarden kan scholing ook in het buitenland worden gevolgd. Het UWV betaalt de scholingskosten. Inkomsten die tijdens de scholing zijn verworven, worden op de uitkering in mindering gebracht.

Een belemmering bij de toegang tot scholing vormt vooral het vereiste van afstand tot de arbeidsmarkt. Het UWV moet namelijk de aanvraag voor scholing onderwerpen aan een subsidiariteits- en doelmatigheidstoets. De subsidiariteitstoets houdt in dat geen alternatief bestaat voor het kunnen uitoefenen van passende arbeid dan het volgen van scholing. Bij de doelmatigheidstoets moet het UWV nagaan of de beoogde scholing een adequaat middel is om een passend beroep of functie te kunnen uitoefenen. Is het UWV van oordeel dat een werkloze ook zonder scholing een voor hem passend beroep of functie op de arbeidsmarkt kan uitoefenen, dan is de scholing niet noodzakelijk en kan de scholingsvoorziening van artikel 76 WW niet worden toegepast.

Een tweede drempel kan de Richtlijn passende arbeid opwerpen. De drempel geldt voornamelijk voor de langdurig werkloze werknemer. De Richtlijn stelt namelijk dat het UWV voor de werkloze werknemer die ten minste 52 weken recht op een WW-uitkering heeft gehad, arbeid op alle niveaus als voor hem passend moet aanmerken. In deze situatie mag het UWV niet langer rekening houden met het niveau van de arbeid van waaruit de werkloosheid is ontstaan. Te verwachten is dat door de Richtlijn aanvragen voor scholing die een uitkeringsgerechtigde één jaar na het intreden van de werkloosheid bij het UWV indient, niet meer gehonoreerd zullen worden. Het is van belang dat de uitkeringsgerechtigde zijn scholingswens binnen de termijn van één jaar kenbaar heeft gemaakt. Hier ligt een taak voor het UWV om hem daarop te wijzen.

Een ander knelpunt bij de scholingsfaciliteit betreft de kostenregeling van de scholing. Het UWV draagt de scholingskosten en heeft hiervoor een budget. Het UWV vergoedt pas dan een duurder traject als het de noodzakelijkheid en passendheid van het duurdere traject heeft getoetst, bij deze toets heeft vastgesteld dat de kosten van het traject noodzakelijke kosten zijn en er geen alternatief tegen lagere kosten beschikbaar is. Er bestaat geen mogelijkheid voor een eigen bijdrage van de werknemer in de kosten van de scholing. Dit betekent dat een werknemer die sterk gemotiveerd is voor het volgen van een duurder scholing, maar de scholingsmakelaar niet van de noodzakelijkheid en de passendheid ervan heeft weten te overtuigen, niet aan deze opleiding kan deelnemen. Dit kan een gemiste kans betekenen omdat een eigen bijdrage in de opleidingskosten wellicht een extra prikkel zou kunnen zijn voor de werknemer om zich in te spannen voor het welslagen van de gedeeltelijk zelf gefinancierde scholing.

Is de vastgestelde duur van de WW-uitkering verstreken terwijl de scholing nog niet is afgerond, dan voorziet de WW niet in de mogelijkheid om de WW-uitkering te verlengen tot het einde van de scholing. Dit kan vooral werknemers die niet aan de arbeidsverledeneis voldoen (bijvoorbeeld omdat ze nog maar kort werken of een breuk in het arbeidsverleden hebben) benadelen. Wie slechts recht heeft op de basisuitkering van drie maanden kan, als aan de vereisten van artikel 76 WW is voldaan, slechts drie maanden besteden aan een opleiding. De vrijstellingsregeling van de sollicitatieplicht is in deze situatie zelfs gereduceerd tot één maand.

Scholing die door het UWV niet noodzakelijk wordt geacht, kan alleen met behoud van uitkering worden gevolgd zolang er geen passend werk voor de werknemer beschikbaar is. De werkloze moet in dat geval zelf de scholingskosten betalen. Dient zich passende arbeid aan, dan moet de werkloze deze accepteren. De kans is dan niet ondenkbeeldig dat de scholing niet kan worden afgemaakt. Weigering om passende arbeid te aanvaarden in verband met de scholing, heeft de beëindiging van de uitkering tot gevolg omdat de werknemer niet langer werkloos is. Het volgen van niet noodzakelijke scholing is dus geen reële mogelijkheid, aangezien de scholing op ieder moment doorkruist kan worden door een zich aandienend passend arbeidsaanbod. Het plannen van scholing is niet mogelijk. Ondanks de doelstelling dat de WW meer gericht zou moeten zijn op activering en uitstroom en gepast zou moeten kunnen inspelen op een flexibele arbeidsmarkt,² speelt scholing als preventie- en re-integratie-instrument slechts een bescheiden rol.

6.2.2 De start als zelfstandige op de arbeidsmarkt

De startfaciliteit, neergelegd in de artikelen 77a en 35aa WW biedt ondersteuning van een wens om zich als zelfstandige op de arbeidsmarkt te vestigen.³ Voor deze faciliteit heeft de uitkeringsgerechtigde de toestemming van het UWV nodig. Door de ficties van werknemerschap en werkloosheid tijdens de toepassing van de startfaciliteit kunnen opdrachten met behoud van recht op een uitkering worden uitgevoerd. Daarmee is de faciliteit bij uitstek een regeling om het aan het startend ondernemerschap gelieerde risico van inkomensschommelingen op te vangen. Voorts geldt een vrijstelling van de sollicitatieplicht. Deze vrijstelling is ruimer dan die bij de scholingsregeling omdat zij voor alle verloren arbeidsuren geldt en niet slechts voor de uren dat men geen bedrijfsactiviteiten verricht. Voorafgaand aan de startfaciliteit kan het UWV de werkloze toestaan om gedurende enige tijd de start van het eigen bedrijf voor te bereiden in plaats van te solliciteren. De startfaciliteit zelf is beperkt tot maximaal 26 weken. Verlenging van deze periode is niet mogelijk. Ook kan de startfaciliteit – evenals de scholingsregeling – het recht op WW-uitkering niet doen verlengen. Mochten tijdens de startfaciliteit inkomsten worden gegenereerd, dan wordt 70 procent daarvan in mindering gebracht op de WW-uitkering en niet (zoals bij inkomsten tijdens scholing) alle inkomsten. De gedachte is dat de vrijlating een stimulans vormt voor de startende om echt werk te maken van het ondernemerschap. De inkomsten die voor verrekening in aanmerking komen, worden bepaald over de duur van 12 maanden vanaf de start van de werkzaamheden. Het UWV verrekent vervolgens 70 procent van de helft van de in deze periode gerealiseerde inkomsten met de genoten WW-uitkering. Deze werkwijze beoogt oneigenlijk gebruik te voorkomen. Doordat het inkomen van de zelfstandige ondernemer veelal onregelmatig is en de ondernemer invloed kan uitoefenen op het tijdvak waarin het inkomen wordt ontvangen, kan het inkomen namelijk zodanig worden gespreid dat er in een bepaald tijdvak geen inkomsten worden ontvangen en dus ook geen verrekening zal plaatsvinden. Een verlenging van de periode van verrekening verkleint de kans hierop.

² SER-advies *toekomstbestendigheid Werkloosheidswet* 2005, p. 35.

³ Heeger-Hertter & Koopmans 2010, p. 5-11.

De startfaciliteit heeft echter grenzen. Harde grenzen kunnen worden afgeleid uit de voorwaarden voor de toegang tot artikel 77a WW. Zo is de faciliteit alleen bedoeld voor nieuw op te starten werkzaamheden, gezien de eis dat de werkzaamheden nog geen aanvang mogen hebben genomen. Eerder begonnen activiteiten als zelfstandige kunnen dus niet met behulp van de startfaciliteit worden uitgebreid. Voorts bestaan er oorzaken van werkloosheid die geen toegang tot de startfaciliteit geven. Het betreft werkloosheid die het gevolg is van buitengewone natuurlijke omstandigheden en de situatie van werktijdverkorting. In deze situaties krijgen werklozen geen toestemming omdat er nog grote kans bestaat op hervatting van de werkzaamheden bij de oude werkgever. Ook een deeltijdstart behoort niet tot de mogelijkheden omdat de vrijstelling onverzoenbaar is met de sollicitatieplicht en omdat bij een deeltijdstart weinig aannemelijk is dat de werknemer met zijn onderneming structureel in zijn bestaan kan voorzien. In dergelijke situaties wordt dan het aantal uitkeringsuren gekort en komt artikel 77a WW niet in beeld. Het inkomensrisico is dus voor rekening van de betrokkene. Verder is starten ter voorkoming van werkloosheid onder het regime van artikel 77a WW niet mogelijk omdat op dat moment nog niet aan de voorwaarde van een bestaand recht op uitkering is voldaan. Ten slotte geldt dat de faciliteit maximaal 26 weken duurt en maar één keer tijdens de uitkeringsduur mag worden toegekend. Met name bij langere ziekte kan dit een beperking vormen omdat tijdens de eerste 13 ziekte weken de WW-uitkering doorloopt en deze periode dan ten koste gaat van de duur van de startfaciliteit.

De startfaciliteit bevat voorts geen mogelijkheid voor de startende zelfstandige die – om het risico op het mislukken van het ondernemerschap te verkleinen – scholing zou willen volgen. Het scholingsartikel is hier niet voor bedoeld.

Andere potentiële belemmeringen vloeien voort uit de aard van de regeling. Omdat de regeling van de inkomstenverrekening zich uitstrekt over een langere periode en ingewikkeld is, kan dit tot verrassingen leiden en werklozen van het gebruik van de faciliteit weerhouden. Verder vereist een mogelijke start in het buitenland een betrouwbare geïnstitutionaliseerde samenwerking met andere uitvoeringsinstanties in de EU wegens de nodige kennis van de arbeidsmarkt voor het verlenen van toestemming, de verrekening van de inkomsten en de controle op naleving. Zonder deze samenwerking is de regeling buiten Nederland vrijwel onuitvoerbaar.

6.2.3 Zorg en vrijwilligerswerk

Het UWV kan de uitkeringsgerechtigde in specifieke situaties tijdelijk een ontheffing van bepaalde verplichtingen verlenen. In deze situaties zorgt de ontheffing voor betaalde 'vrije' tijd. Een tijdelijke ontheffing is mogelijk wanneer de werkloze in een plotselinge, ernstige crisissituatie in de privésfeer verkeert, intensieve mantelzorg verleent dan wel vrijwilligerswerk verricht dat tot doel heeft een grote afstand tot de arbeidsmarkt te verkleinen. Er worden dus strikte eisen aan de situaties gesteld. Het verrichten van zorg is bijvoorbeeld mogelijk bij een plotseling ernstig ziektegeval van een gezinslid. Mantelzorg die aanleiding kan geven voor een ontheffing betreft de noodzakelijke zorg voor een zieke of gehandicapte die zo intensief is dat ze redelijkerwijs niet gecombineerd kan worden met het zoeken naar werk. Vrijwilligerswerk tot

slot is slechts dan een reden voor ontheffing als de werkloze een grote afstand tot de arbeidsmarkt heeft en het verrichten van vrijwilligerswerk in substantiële omvang samen met de ontheffing ertoe bijdraagt dat deze afstand wordt verkleind. De ontheffing kan betrekking hebben op verschillende verplichtingen, te weten de sollicitatieplicht en de plicht om aangeboden passende arbeid te aanvaarden. De ontheffing geldt gedurende een zekere termijn.

6.2.4 Levensloopactiviteiten en de WW: andere mogelijkheden en beperkingen

Levensloopactiviteiten kunnen slechts met behoud van WW-uitkering worden verricht zolang aan de voorwaarden van de WW is voldaan. Elementen die in het bijzonder de aandacht verdienen, zijn het werknemerschap, de beschikbaarheid, het solliciteren en het aanvaarden van aangeboden werk, de arbeidsverledeneis en de regelingen omtrent onbetaald verlof.

6.2.4.1 Opschorting van het recht op WW-uitkering

Het recht op WW-uitkering kan – tenzij er sprake is van de toepassing van het scholingsartikel, de startfaciliteit of een tijdelijke ontheffing van verplichtingen – als gevolg van het verrichten van levensloopactiviteiten geheel dan wel gedeeltelijk eindigen. Het recht eindigt dan door het verlies van het werknemerschap of de niet-beschikbaarheid voor arbeid (anders dan wegens ziekte). Eindigt het recht op uitkering geheel, dan kan het herleven. Deze mogelijkheid bestaat in beginsel maximaal zes maanden. Het uitkeringsrecht kan namelijk alleen herleven indien de periode tussen het eindigen van het recht en het herleven van het recht niet langer is dan zes maanden. Ten aanzien van het herkrijgen van het werknemerschap kent de WW echter twee termijnen. De eerste (standaard)termijn ligt bij de genoemde zes maanden en geldt bij verlies van het werknemerschap als gevolg van al die levensloopactiviteiten die niet te kwalificeren zijn als de start van een bestaan als zelfstandige. Voor de werkloze die zich als startende zelfstandige op de arbeidsmarkt heeft gevestigd, geldt daarentegen een royelere termijn van minimaal anderhalf jaar en maximaal 38 maanden. Deze herlevingstermijn is slechts van toepassing nadat de werkzaamheden als zelfstandige volledig zijn beëindigd.

De mogelijkheid van herleving biedt perspectief voor het verrichten van levensloopactiviteiten. Het recht wordt immers opgeschort, maar het behoeft geen betoog dat de opschorting slechts een voorziening in tijd en niet in inkomen is. Het werknemerschap gaat (al dan niet gedeeltelijk) verloren als het bij de levensloopactiviteiten om werkzaamheden gaat uit hoofde waarvan de werkloze op grond van de WW niet als werknemer wordt beschouwd. Volgens de CRvB is sprake van dergelijke werkzaamheden bij arbeid in het economisch verkeer, met welke arbeid het verkrijgen van enig geldelijk voordeel wordt beoogd of volgens de in het maatschappelijk verkeer geldende normen redelijkerwijs kan worden verwacht. Voorbeelden zijn werkzaamheden als zelfstandige. Maar we hebben ook laten zien dat een (gedeeltelijk) verlies van werknemerschap kan optreden bij scholing, in de zorg en bij vrijwilligerswerk. Bij scholing treedt verlies in wanneer productieve werkzaamheden in het kader van een stage een belangrijk onderdeel tijdens

scholing vormen. Zorgactiviteiten kunnen tot verlies van het werknemerschap leiden als de werkzaamheden als beloonbare arbeid worden aangemerkt. Het hangt af van de feiten en omstandigheden of zich deze situatie voordoet. Natuurlijk zal dit niet het geval zijn bij de verzorging en opvoeding van eigen kinderen. Minder vanzelfsprekend is echter de situatie van mantelzorg. Naarmate het meer ingeburgerd raakt om mantelzorg in het kader van een zorgovereenkomst op basis van een pgb te verlenen, zal deze zorg meer als arbeid worden gezien waar een beloning tegenover staat. In dat geval leidt mantelzorg tot verlies van het werknemerschap. Het werknemerschap is niet in het geding bij vrijwilligerswerk dat valt onder het zogenaamde traditionele vrijwilligerswerk. Daarentegen dreigt verlies van het werknemerschap als het bij de vrijwillige activiteiten gaat om 'arbeid uit andere hoofde', dat wil zeggen arbeid in de hierboven genoemde definitie van de CRvB.

Beperkte beschikbaarstelling staat niet in de weg aan het ontstaan van het recht op WW-uitkering, maar kan gevolgen hebben voor het behoud van het recht op een WW-uitkering: de uitkering wordt naar rato van het aantal beschikbare uren aangepast, dat wil zeggen het recht eindigt ter zake van het aantal arbeidsuren dat men – omwille van levensloopactiviteiten – minder beschikbaar is voor arbeid dan het aantal arbeidsuren dat verloren is. Het recht op uitkering kan weer herleven als de betrokkene niet langer de levensloopactiviteiten verricht en daardoor weer beschikbaar is. Dit is echter alleen mogelijk indien de periode tussen het eindigen van het recht en het zich weer voor arbeid op de arbeidsmarkt beschikbaar stellen niet langer is dan zes maanden.

De regeling voor het herleven van de WW-uitkering kan worden aangemerkt als een zekere tegemoetkoming van de WW voor de uitkeringsgerechtigde die tijdens een periode van werkloosheid levensloopactiviteiten wil ontplooien. Het feit dat het werknemerschap door het verrichten van bepaalde levensloopactiviteiten niet voorgoed verloren gaat of dat een beperkte beschikbaarstelling niet blijvend is, betekent namelijk een verlaging van het risico van een definitief verlies van WW-rechten; een risico dat de werkloze door het ontplooien van deze activiteiten neemt. De werkloze kan zich verzekerd weten van herleving van zijn uitkeringsrecht als hij met de activiteiten stopt. Van belang is daarbij dat herleving slechts mogelijk is binnen een bepaalde termijn.

6.2.4.2 *De verplichtingen om verwijtbare werkloosheid te voorkomen*

Het verrichten van levensloopactiviteiten bevrijdt de werkloze in beginsel niet van de sollicitatieplicht en de plicht om passende arbeid te aanvaarden. Zodra zich passende arbeid aandient, moet deze worden geaccepteerd. Weigert de werkloze passende arbeid te aanvaarden, dan weigert het UWV de uitkering blijvend over het aantal uren waarover het recht op uitkering zou zijn geëindigd indien de werknemer de betreffende arbeid zou hebben aanvaard. De verplichting dat passende arbeid moet worden aanvaard, doorkruist daarom iedere planning van gewenste dan wel zich aandienende activiteiten.

6.2.4.3 De arbeidsverledeneis

De arbeidsverledeneis is van belang voor de uitkeringsduur. Als deze eis is vervuld, wordt de basisperiode van drie maanden WW-uitkering verlengd met één maand voor ieder kalenderjaar dat het arbeidsverleden de duur van drie jaar overstijgt. De algemene regeling van de arbeidsverledeneis is zo ontworpen dat ze de werknemer enige flexibiliteit geeft wat betreft de arbeidsparticipatie. Twee aspecten zijn van belang. Het eerste aspect is de vier-uit-vijf-eis. Deze eis biedt de werknemer de mogelijkheid om tijdelijk de arbeidsmarkt te verlaten zonder dat er onmiddellijk een breuk in het arbeidsverleden ontstaat. De eis verlangt immers – zoals de naam aangeeft – geen ononderbroken arbeidsverleden. Het tweede aspect is de regeling van het minimumvereiste van 52 loondagen die de werknemer per kalenderjaar moet hebben gewerkt om in dat kalenderjaar arbeidsverleden op te bouwen. Dit betekent dat een werknemer noch in een volledig dienstverband hoeft te hebben gewerkt om een jaar mee te laten tellen bij de opbouw van het arbeidsverleden, noch dat hij in een regelmatig dienstverband moet hebben gewerkt. Benut een werknemer de wijze waarop het feitelijke arbeidsverleden wordt berekend optimaal, dan kan hij in een periode van vijf jaar de arbeidsmarkt gedurende een aaneengesloten periode van maximaal tweeënhalf jaar verlaten zonder een breuk in het arbeidsverleden op te lopen.

Naast de algemene regeling van de arbeidsverledenopbouw kent de WW met het verzorgings- en het mantelzorgforfait nog een specifieke regeling die een gelijkstelling van zorgjaren met gewerkte jaren regelt. Met deze forfaits ondersteunt de WW de werknemer, die kiest om de arbeidsmarkt omwille van zorgtaken tijdelijk te verlaten. De praktische betekenis van deze forfaits moet niet worden overschat. Zo vindt er geen één op één gelijkstelling plaats van zorgjaren met verzekeringsjaren, maar telt één zorgjaar slechts voor een half verzekeringsjaar. En voorts is de gelijkstelling van zorgjaren met loondagen aan scherpe voorwaarden gebonden, zoals de leeftijdsgrens van vijf jaar bij het te verzorgen kind, en de eis dat de mantelzorg in het kader van een pgb moet zijn verleend. Deze beperkingen maken dat de regeling bepaald geen substantiële bijdrage levert aan de levensloopbestendigheid van de WW. De betekenis van de forfaitaire regelingen moet eerder worden gezocht in de symboliek ervan:⁴ de WW erkent met de forfaitaire regelingen dat werknemers met zorgverplichtingen de wens, de behoefte of het verlangen kunnen hebben de arbeidsmarkt tijdelijk te verlaten.

4 Driouchi 2004, p. 161.

En forfaitaire regeling voor de overige levensloopactiviteiten (scholing, startend ondernemerschap, zorg voor kinderen boven vijf jaar, mantelzorg zonder pgb of vrijwilligerswerk) kent de WW niet.

6.2.4.4 *Onbetaald verlof – gevolgen voor toekomstige werkloosheid*

De WW kent geen inkomensbescherming tijdens een periode van onbetaald verlof. Desondanks laat de wet de werknemer die met onbetaald verlof gaat, niet helemaal in de steek. Allereerst bepaalt de WW dat de verlofganger ondanks het feit dat hij niet werkt, tijdens de verlofperiode arbeidsverleden opbouwt. Geregeld is dat verlofdagen één op één gelijk worden gesteld met gewerkte dagen, tot een maximum van 78 weken. Verlof leidt daarmee niet tot een breuk in het arbeidsverleden, maar zorgt voor verdere opbouw ervan. Verder blijft de werknemer tijdens een periode van volledig onbetaald verlof verzekerd voor de WW – verlof veronderstelt immers het bestaan van een arbeidsovereenkomst. Eindigt de dienstbetrekking tijdens of kort na de verlofperiode, dan kan de werknemer in beginsel aanspraak maken op een WW-uitkering. De WW kent bepalingen waardoor een periode van onbetaald verlof niet leidt tot een verlaging van het arbeidsurenverlies. Dit is bereikt doordat een periode tot 78 weken buiten beschouwing blijft bij de vaststelling van het arbeidsurenverlies. Voorts kent de WW een voorverlenging bij de referteperiode. Voor de vaststelling van de referteperiode van 36 weken worden maximaal 78 weken van onbetaald verlof niet meegeteld. Ten slotte blijft de verlofperiode buiten beschouwing bij de bepaling van de hoogte van de uitkering.

Mocht de werknemer tijdens een periode van onbetaald verlof werkloos raken, dan zal een afweging van belangen moeten worden gemaakt tussen inkomensbescherming en onverkort voortzetten van de levensloopactiviteit omwille waarvan het onbetaald verlof was opgenomen. Keuze voor de inkomensbescherming betekent de bereidheid om de levensloopactiviteit af te breken zodra zich passende arbeid aandient. In geval van bijvoorbeeld scholing wordt een succesvolle afronding daarvan bedreigd. Keuze voor afronding van scholing (en daarmee wellicht een betere positie op de arbeidsmarkt) leidt tot een verlaging van het uitkeringsrecht. Bij voortzetting van de levensloopactiviteiten gedurende tien weken na het einde van de dienstbetrekking kan de werknemer niet meer voldoen aan de referte-eis en ontstaat geen uitkeringsrecht.

6.2.5 *Nadere overwegingen*

De uitkomst dat de WW de werknemer die levensloopactiviteiten wil verrichten, niet of nauwelijks ondersteunt, was wel te verwachten. De WW verzekert immers werknemers tegen geldelijke gevolgen van onvrijwillige werkloosheid, dat wil zeggen werkloosheid die de werknemer overkomt. Weliswaar zijn aanpassingen denkbaar voor het opheffen van geconstateerde belemmeringen, maar deze aanpassingen zullen al snel op gespannen voet komen te staan met het verzekeringskarakter van de WW. Bovendien zouden ze slechts een vrij kleine faciliteit betekenen voor de werknemer met verlofwensen. Financiering van een periode van verlof omwille van levensloopactiviteiten zoals scholing, de voorbereiding van een bestaan als

zelfstandige, en zorg of vrijwilligerswerk is niet verzoenbaar met de verzekeringsgedachte die verlangt dat het te verzekeren risico een onzekere gebeurtenis betreft. Bij verlof, dat wil zeggen beoogd niet of minder werken, is van een dergelijke situatie niet snel sprake. In het bijzonder zijn activiteiten op de terreinen van scholing, de voorbereiding van een bestaan als zelfstandige en vrijwilligerswerk doorgaans relatief goed voorzienbaar en beïnvloedbaar.⁵ De verzekering kan niet tot doel hebben om het resultaat van een (min of meer) vrijwillige niet-beschikbaarheid voor de arbeidsmarkt te financieren. Een keuze-element past niet in de gedachte en opzet van de Werkloosheidswet.

De gedachte achter het socialezekerheidsstelsel is solidariteit: degenen van wie de kans op het intreden van een of meer van de klassieke risico's gering is (de zogenoemde 'goede' risico's) ondersteunen hen van wie de kans op het intreden van een of meer van de klassieke risico's groot is (de zogenoemde 'slechte' risico's) en de lasten worden naar draagkracht verdeeld (uitkeringen worden collectief betaald).⁶ Afgedwongen solidariteit vereist maatschappelijk draagvlak. Dit betekent dat een gemeenschap de afgedwongen solidariteit accepteert zolang mensen zich in het stelsel herkennen en zolang het stelsel niet oneigenlijk wordt gebruikt.⁷ Het beroep op het socialezekerheidsstelsel zou uit de hand lopen als de toegang tot de uitkeringen open zou staan voor activiteiten die niet het kenmerk van een 'risico' hebben. Het socialezekerheidsstelsel in zijn huidige vorm kan dus geen dekking bieden voor gebeurtenissen waarvan de kans groot is dat ze zich zullen voordoen en/of die door toedoen of nalaten van de werknemer zullen intreden en daarmee stoelen op een zekere keuze van de werknemer. Daarom is het stelsel zo opgezet dat de toegang tot uitkeringen aan nadere voorwaarden is gekoppeld.

Wie het combinatievraagstuk oplost door er voor te kiezen om de arbeidsmarkt (tijdelijk volledig dan wel gedeeltelijk) te verlaten, zal dus ontdekken dat de prijs hoog is. Het leidt tot (grote) verlaging van inkomen.⁸ De gevolgen strekken zich ook uit naar de sfeer van de sociale zekerheid, waar opgebouwde rechten verloren kunnen gaan.

6.3 Vooruitblik

Binnen de sfeer van sociale zekerheid hoeft een mogelijke oplossing voor het combinatievraagstuk niet per se te liggen in een verzekeringsconstructie. In het afgelopen decennium zijn meerdere voorstellen gedaan voor de invoering van sparen in de sociale zekerheid. Zekerheid zou dan niet langer worden geboden door een verplichting van premiebetaling voor bijvoorbeeld een werknemersverzekering, maar door een verplicht opgebouwd spaarsaldo.

5 Goudswaard & Nijboer p. 296.

6 Koopmans, p. 61-64; De Beer 2005, p. 27-29.

7 Aarts, de Jong, van der Veen & Wagenaar 1995, p. 269-270.

8 Dit effect blijkt uit studies over de leeftijdsinkomensprofielen van vrouwen die op het moment dat ze kinderen krijgen het arbeidsproces verlaten en een aantal jaren later – als de kinderen op school zitten – weer toetreden. Zie bijvoorbeeld Theeuwes 2004, p. D 23; Román 2006, p. 227-229.

6.3.1 Een spaarregeling voor verlof

Een spaarregeling zou een instrument kunnen zijn ten bate van verlof. Het instrument onderscheidt zich van een verzekering omdat het niet bedoeld is om ongeluk of een gebeurtenis die de werknemer overkomt (werkloosheid, ziekte en arbeidsongeschiktheid, ouderdom) door een beroep op de solidariteit van het verzekeringscollectief op te vangen. Het nieuwe bij een verplichte spaarregeling ten opzichte van het verzekeringsstelsel is dat getracht wordt een voorziening tot stand te brengen die houvast en ondersteuning kan bieden bij veranderingen die een werknemer zelf op het oog heeft. De werknemer krijgt met de spaarregeling een bepaalde zekerheid en daarmee een zekere bewegingsvrijheid. Als hij bijvoorbeeld verplichtingen (op het terrein van scholing, zorg, etc.) voelt, dan kan hij iets doen en staat hij niet met lege handen. De spaarregeling is bedoeld als *empowerment* voor de werknemer, dat wil zeggen om hem te faciliteren dat te doen wat hij nastrevenswaardig vindt. Bij inkomensderving als gevolg van verlof past niet de verzekeringsgedachte. Een kenmerk van de verzekering is immers dat een persoon vreest dat hem bepaalde gebeurtenissen zouden kunnen overkomen waarvan hij de gevolgen niet kan dragen omdat de kosten te hoog zijn. Door de participatie in een verzekering kan hij erop rekenen dat hij, mocht hij aan de verzekerde gebeurtenis zijn blootgesteld, door het collectief van de verzekerden wordt ondersteund. Natuurlijk tot een bepaald niveau. Hij verzekert zich om te voorkomen dat de kosten zijn mogelijkheden overstijgen. Doet de gebeurtenis zich voor, dan kan hij een beroep doen op de verzekering, niet op de gunst van anderen, maar op een verworven recht, op zijn participatie in de verzekering en de grotere gemeenschap. De gemeenschap draagt de schade gezamenlijk. Bij een spaarregeling wordt daarentegen tijdelijk afstand gedaan van de vrije beschikking over een deel van het loon. Sparen komt neer op een reserveren van bedragen (vergelijkbaar met de vakantietoelage) en niet op een afstand doen ten gunste van anderen. De werknemer heeft in een spaarpot een tegoed dat van hem zelf is en dat hij mag gebruiken, mits daartoe aanleiding is (dat wil zeggen dat zich de noodzaak van verlof voor levensloopactiviteiten voordoet).

Als er gespaard geld over is dat niet gebruikt is, vervalt dat niet. Dit is bij de verzekering anders. Wat men bij een verzekering aan premie inlegt, is weg als men er geen beroep op heeft hoeven te doen door gebruik te maken van de voorziening in geval van nood. Bij een verzekering wordt geen tegoed opgebouwd. Dit feit speelt een rol omdat bij de rechtvaardiging van de verzekeringsgedachte ook rekening gehouden moet worden met die verzekerde die aan het einde van de verzekeringsperiode geen beroep op de verzekering gedaan heeft. Als hij bijvoorbeeld niet ziek of werkloos is geworden, is hij nettobetaler. Deze gedachte dat men bij een verzekering misschien aan het einde van een verzekeringsperiode moet vaststellen dat men nettobetaler is en geen voorzieningen heeft hoeven te nemen, is financieel gezien nadelig. De verzekerde heeft een verlies geleden. De 'gelukkig gezonde' of de 'gelukkig niet werkloze' persoon heeft aan het einde van het verzekeringsjaar iets betaald waarvoor hij niets heeft ontvangen. Hij heeft iets 'weggegeven'. Dit verlies van geld vergt – om aanvaardbaar te zijn – een rechtvaardiging. De rechtvaardiging is dat niemand aan het begin van het verzekeringsjaar kan weten of hij aan het einde wel zo'n geluksvogel is die alleen maar heeft betaald. Als hij geen geluksvogel is, namelijk

hij werd ziek of werkloos, dan heeft hij 'winst' behaald. De verzekering biedt een zekerheid dat men gewapend is tegen bepaalde gevaren, namelijk onbetaalbare kosten bijvoorbeeld bij het intreden van ziekte of werkloosheid. Het feit dat de toekomst niet bekend is en dat men – als men rationeel is – moet vrezen in een situatie te kunnen komen die men niet kan beheersen, maakt dat men zich verzekert. Bij de spaarregeling, ook al is dit een verplicht sparen, bestaat de situatie niet dat men aan het einde van de periode gewoon een nettobetaler is geweest. Als er genoeg gespaard is, komt een mogelijkheid om er verlot mee te financieren.

6.3.2 Sparen

Voordat in de volgende paragraaf de spaarvoorstellen worden geïntroduceerd, begin ik met een terminologische verheldering van het begrip 'sparen'.⁹ Een werknemer kan op twee manieren over zijn inkomen beschikken: hij kan het consumptief besteden en hij kan sparen. Tot consumptieve bestedingen behoren goederen en diensten terwijl bij sparen een deel van het inkomen dat niet direct nodig is, apart wordt gezet en niet wordt besteed. De werknemer legt een deel van zijn lopende inkomen opzij en bouwt zo een financiële buffer op voor magere tijden. Sparen kan dus worden omschreven als het niet voor consumptie bestemmen van inkomen.

Sparen (in het gewone taalgebruik) doet men voor zichzelf, individueel. Vrijwillig sparen is het resultaat van een individueel wilsbesluit. Men besluit vrijwillig om af te zien van consumptieve bestedingen die met het beschikbare inkomen mogelijk zouden zijn. Het feitelijke spaargedrag – dit is de omvang van vrijwillig individueel sparen – hangt daarbij van twee factoren af, te weten de bereidheid om te sparen en het vermogen om te sparen, de spaarcapaciteit.

De spaarbereidheid betreft een subjectieve factor: de spaarder is bereid, dat wil zeggen hij heeft er geen bezwaar tegen, om, rekening houdend met zijn noodzakelijke consumptieve bestedingen en zijn spaarverplichtingen, een gedeelte van zijn beschikbare inkomen vrijwillig te sparen. Bereidheid tot sparen veronderstelt daarbij de mogelijkheid tot sparen (de spaarcapaciteit): er moet een inkomen zijn dat de persoon, na aftrek van alle verplichtingen, vrij kan besteden. Daarbij wordt onderscheid gemaakt tussen noodzakelijke bestedingen en bestedingen die aan eigen inzicht en beslissing zijn overgelaten, de zogenoemde discretionaire bestedingen. Onder noodzakelijke bestedingen vallen alle bestedingen die minimaal vereist zijn om in verschillende fasen van het leven de taken naar behoren te kunnen vervullen en te kunnen leven in overeenstemming met het gebruikelijke en door de maatschappij aanvaarde bestedingspatroon.¹⁰ Wat hier niet onder valt, zijn discretionaire bestedingen. De bewegingsvrijheid van de werknemer wordt dus bepaald door de hoogte van het beschikbare inkomen, de omvang van de noodzakelijk bestedingen en de verplichte besparingen. Nemen de noodzakelijke bestedingen een groot deel van het inkomen in beslag, dan is bij een gegeven inkomen maar een beperkt aantal consumptieve bestedingen mogelijk. Alleen als het inkomen groter is dan de som van de noodzakelijke consumptieve bestedingen en de verplichte besparingen, kan

⁹ Ministerie van Sociale zaken 1975, p. 17-20.

¹⁰ De Swaan 1989, p. 17.

over dat verschil naar eigen inzicht vrijelijk worden beschikt. Dat bedrag kan dan zowel worden aangewend voor directe consumptie als ook voor vrijwillig sparen. De spaarcapaciteit is dus groter naarmate de bestedingen kleiner zijn.

Of de keuze op sparen valt, is afhankelijk van een veelheid van factoren. Daartoe behoren onder meer de sociaal-economische context, attitudes en motieven. Wat betreft de sociaal-economische context is het spreekwoordelijke 'sparen voor een appeltje voor de dorst' bijvoorbeeld afhankelijk van het niveau van de sociale zekerheid en van de kans om zonder inkomen te komen zitten. De spaarbereidheid zal ook afhangen van de houding ten aanzien van sparen en de betekenis die men aan sparen hecht.¹¹ De motieven om te sparen ten slotte zetten de werknemer aan tot het bereiken van een bepaald doel. Dit kan een behoefte zijn, maar ook een wens. Een spaarmotief is dan de drijvende kracht die de bereidheid van de werknemer mobiliseert om de spaarcapaciteit voor een bepaald doel te benutten.¹² Sparen is daarmee een vorm van zelfdwang. 'Spaarzin is een voorbeeld van de beheersing van affectieve impulsen, van de lustvolle neiging om geld uit te geven volgens de opwellingen van het moment'.¹³

6.3.3 Spaarvoorstellen

Sparen veronderstelt dus spaarvermogen en spaarbereidheid. Ontbreekt het de werknemer aan spaarbereidheid dan is een mogelijke uitkomst om het sparen verplicht te stellen. Ontbreekt het aan spaarvermogen, dan zijn meerdere wegen denkbaar: ondersteuning door de werkgever in de vorm van een werkgeversbijdrage, fiscale ondersteuning door de overheid en de combinatie van een spaarplicht met een verzekeringselement.

In deel 2 van dit onderzoek wordt de focus gericht op vier voorstellen voor een opname van een spaarelement in de WW. Invoering van een spaarelement in de WW brengt een verplicht spaarkarakter met zich mee. Terwijl de voorstellen veelal slechts een besparing van de uitgaven op werkloosheidsuitkeringen en een vergroting van de eigen verantwoordelijkheid beogen, zijn er ook voorstellen gedaan waarin de spaarplicht niet beperkt wordt tot de financiering van werkloosheidsuitkeringen, maar expliciet de mogelijkheid genoemd wordt om met het spaartegoed ook verlof te financieren.

In deel 2 zal ik bij deze voorstellen nagaan of opname van een spaarelement de WW de potentie geeft om zich te ontwikkelen tot een regeling die rekening houdt met wensen of behoeften van werknemers om tijdelijk minder of niet te werken (verlof te nemen) omwille van levensloopactiviteiten op de terreinen waar het hier om te doen is, namelijk scholing, de start van een bestaan als zelfstandige, zorg en vrijwilligerswerk. De voorstellen laten verschillende spaarvormen zien. De eerste vorm betreft een volledig spaartype. Bij dit type worden uitkeringen volledig uit

11 De Swaan beschrijft dat in de loop van het socialiseringsproces van de middenklasse de externe dwang tot zelfdwang wat betreft het sparen en uitgeven kennelijk zo effectief was ingeprent dat volwassenen uit zichzelf gingen sparen. Aansporingen door anderen om te sparen waren niet nodig. Sparen was een deel van hun karakter geworden. De Swaan 1989, p. 170

12 De Swaan, p. 19.

13 De Swaan, p. 171.

spaargelden betaald. Een voorbeeld van dit spaartype zien we in de Spaar-WW zoals Den Butter en Kock deze hebben beschreven.¹⁴ De tweede spaarvorm is een sequentieel spaartype. In dit type vindt de financiering van de uitkeringen plaats zowel via collectieve premies als ook via individueel sparen. Een voorbeeld van dit spaartype heeft Van Ours geschetst in het voorstel voor een Levensloop-WW.¹⁵ Het additionele spaartype is de derde spaarvorm die we tegenkomen. Bij dit spaartype blijft de huidige financiering van de WW-uitkering (grotendeels) intact en wordt de WW uitgebreid met een nieuwe voorziening in de vorm van een spaarplicht. Een voorbeeld van dit spaartype treffen we aan in het voorstel van Hermans en Pennings, dat ook zij een 'Levensloop-WW' noemen.¹⁶ Het additionele spaartype zien we ook in het advies van de Commissie Arbeidsparticipatie. Hier wordt een Werkbudget met Werkverzekering voorgesteld, de laatste ter vervanging van de WW.¹⁷

De voorstellen zijn – het ene voorstel meer dan het andere – door de auteurs vrij globaal geschetst. Om te kunnen beoordelen of de voorstellen inderdaad de werknemer met verlofwensen faciliteren en of ze vervolgens ook in te passen zijn in het wettelijke systeem van de WW, zal ik als volgt te werk gaan.

Begonnen wordt met een presentatie van de voorstellen in de vorm van een uitgewerkte beschrijving. Deze is nodig om de voorstellen te kunnen analyseren op hun vermogen om verlof te financieren. Bij die beschrijving laat ik me leiden door het systeem van de WW, zoals dit in het tweede hoofdstuk is beschreven. De reden hiervoor is dat de voorstellen beogen met het systeem van de WW rekening te houden. Daarom ga ik bij de presentatie na wat er gezegd wordt over de volgende elementen: (1) ontstaan van het recht, (2) geldend maken van het recht, (3) betaling van de uitkering en (4) financiering.

Op de presentatie sluit een analyse aan. De analyse heeft betrekking op de vraag of en zo ja, op welke manier het betreffende voorstel de werkingssfeer van de WW zo 'oprekt' dat de werknemer verlof kan financieren voor de in het onderzoek centraal gestelde levensloopactiviteiten. Bij de analyse zullen aan elk voorstel de volgende vier vragen worden gesteld.

1. Voor welke levensloopactiviteiten kan verlof worden gefinancierd?
2. Wat zijn de uitkeringshoogte en -duur tijdens dit verlof?
3. Wanneer kan dit verlof worden gefinancierd?
4. Als er een spaarplicht op de werknemer rust, kan hieraan dan worden voldaan en wat zijn mogelijke effecten op het inkomen in vergelijking met de huidige WW-financiering?

Met de vier vragen kan worden aangegeven wanneer een werknemer omwille van welke levensloopactiviteiten verlof 'op kosten' van het hervormingsvoorstel kan financieren. Uit de antwoorden op de vragen zal de mate aan keuzevrijheid blijken die elk voorstel – althans formeel – biedt. Zo onderzoekt de eerste vraag voor welke levensloopactiviteit ofwel voor welk 'risico' het voorstel dekking biedt. De kans dat

14 Den Butter & Kock 2000.

15 Van Ours 2003.

16 Hermans & Pennings 2006.

17 Commissie Arbeidsparticipatie 2008.

iedereen iets aan de regeling heeft, is bijvoorbeeld groter naarmate het voorstel toestaat om verlof omwille van meer levensloopactiviteiten in te zetten dan wanneer het voorstel slechts één bepaalde activiteit op het oog zou hebben. De tweede vraag, naar de hoogte en de duur van de uitkering tijdens verlof ofwel de prestatie, geeft een indicatie over de mate van keuzevrijheid die het voorstel de werknemer in het vooruitzicht stelt. Levensloopactiviteiten kunnen zich op elk moment aandienen. De gedeeltelijke onvoorzienbaarheid van levensloopactiviteiten is dan ook een van de problemen van het sparen voor verlof.¹⁸ Uit het antwoord op de derde vraag blijkt welke voorwaarden vervuld moeten zijn om inkomensderving bij verlof uit de spaarrekening te kunnen betalen. Ten slotte staat in de vierde en laatste vraag de financiering van de regeling centraal. Een spaarplicht brengt kosten voor de spaarder(s) met zich mee en hier rijst dan ook de vraag hoe – met name lage inkomens – aan deze spaarplicht kunnen voldoen. Voor zover mogelijk worden mogelijke effecten van de spaarplicht op het inkomen vergeleken met de financiële lasten die de bestaande WW met zich meebrengt.

Deel 2 wordt afgesloten met een conclusie waarin de voorstellen worden vergeleken en beoordeeld. Daarbij zal worden nagegaan welk voorstel of delen van voorstellen het meest gunstig zijn om mogelijkheden voor verlof omwille van levensloopactiviteiten te scheppen.

18 Koopmans 2007, p. 219.

DEEL 2

7

Het volledige spaartype – de Spaar-WW van Den Butter en Kock

7.1 Inleiding

In 2000 stelde de WRR het rapport *Doorgroei van arbeidsparticipatie* op. In dit rapport werd ingegaan op verschillende knelpunten op de arbeidsmarkt en de gevolgen daarvan voor de dynamiek in die markt. Naar aanleiding van het rapport onderzochten Den Butter en Kock de voor- en nadelen van individuele spaarfonds voor de arbeidsdynamiek. In dat verband beschreven ze een mogelijke vormgeving van een zogeheten Spaar-WW.¹ De voorgestelde Spaar-WW is een voorbeeld van een volledig spaartype: een individueel spaarfonds komt in de plaats van de sectorfondsen en het Algemeen Werkloosheidsfonds (AWF). Deze twee werkloosheidsfondsen worden overbodig.

In de Spaar-WW spaart iedere werknemer verplicht een deel van het loon en stort dit in een individueel spaarfonds. Daarmee wordt op individuele basis een spaartegoed opgebouwd. Uit het spaarfonds worden uitkeringen betaald niet alleen bij werkloosheid, maar mogelijk ook bij ouderschapsverlof, zorgverlof en een sabbatical. Een overgebleven saldo bij het bereiken van de pensioengerechtigde leeftijd kan dienen als aanvulling op de pensioenvoorziening. Het voorstel voorziet in de mogelijkheid van een krediet indien werkloosheid intreedt en het spaartegoed voor de financiering van de uitkering ontoereikend is. Eventuele kredietschulden worden bij het bereiken van de pensioengerechtigde leeftijd kwijtgescholden. De gedachte achter een Spaar-WW is dat de werknemer, in de wetenschap dat uitkeringen ten koste gaan van het eigen spaarfonds, zijn gedrag hierop zal afstemmen: hij zal proberen om werkloosheid te voorkomen dan wel – eenmaal werkloos – zal hij zich inspannen om de duur van de werkloosheidsperiode beperkt te houden. Deze rechtstreekse confrontatie met de kosten zou volgens deze gedachte leiden tot een beperkter gebruik van de WW.

Hoewel voor Den Butter en Kock het verlagen van de instroom in respectievelijk het bevorderen van de uitstroom uit de werkloosheid de belangrijkste motivatie was om te zoeken naar een hervorming van de WW, richt ik me bij de bespreking van de Spaar-WW slechts zijdelings op dit doel. Mijn aandacht gaat hier vooral naar dat

1 Den Butter & Kock 2000.

element in de voorgestelde Spaar-WW dat het terrein uitbreidt waarop de WW opereert, te weten de aanpassing om uit het spaarfonds onbetaald verlof (hierna ook 'verlof' genoemd) te financieren. In dit hoofdstuk richt ik daarom de focus op de ruimte die de Spaar-WW kan bieden om rekening te houden met verschillen in levenslopen, meer bepaald met verschillen in behoeften aan verlof voor andere activiteiten. Daartoe zal ik nagaan of een volledig spaartype zoals Den Butter en Kock dit hebben geschetst, tegemoetkomt aan de werknemer met verlofwensen en in te passen is in het wettelijke systeem van de WW.

Het hoofdstuk is als volgt ingedeeld. In paragraaf 7.2 geef ik aan de hand van de elementen van de bestaande WW een beschrijving van het voorstel voor een Spaar-WW zoals Den Butter en Kock deze schetsen. In paragraaf 7.3 analyseer ik het voorstel op mogelijkheden voor verlof omwille van scholing, de start van een bestaan als zelfstandige, zorg en vrijwilligerswerk. Het hoofdstuk sluit af met een concluderende beschouwing waarbij tevens besproken wordt of het voorstel binnen het systeem van de WW past.

7.2 De Spaar-WW

Omdat de Spaar-WW in eerste instantie bedoeld is als inkomensvoorziening bij werkloosheid en pas in tweede instantie dient ter financiering van verlof, zal ik bij de beschrijving van de Spaar-WW op deze twee uitkeringsdoelen ingaan. Achtereenvolgens beschrijf ik zowel ten aanzien van werkloosheid als ten aanzien van verlof de voorwaarden voor het ontstaan van het recht op uitkering, het geldend maken van het recht op uitkering, de betaling (duur en hoogte) van de uitkering en de financiering. Den Butter en Kock gaan uit van het behoud van kenmerken van de WW. Dit blijkt uit de zinsnede: 'De kenmerken van de WW blijven ongewijzigd, zoals hoogte en duur van de uitkering, weigeringsgronden, sollicitatieplicht en eisen met betrekking tot passende arbeid.'²

7.2.1 Ontstaan van het recht op uitkering

Ontstaansvoorwaarden voor het recht op uitkering bij werkloosheid

In de huidige WW zijn de ontstaansvoorwaarden voor een recht op WW-uitkering het werknemerschap, werkloosheid, de referte-eis en de afwezigheid van uitsluitingsgronden.

In de Spaar-WW zullen de voorwaarden van werknemerschap en werkloosheid als toegangseis overeind blijven. Tevens ligt het voor de hand dat er geen sprake mag zijn van het bestaan van uitsluitingsgronden, zodat deze zogeheten negatieve ontstaansvoorwaarde ook in een Spaar-WW van toepassing blijft. Uitsluitingsgronden verhinderen (uiteraard) het ontstaan van het recht op WW-uitkering aangezien ze veelal betrekking hebben op de beschikbaarheid van de werknemer. Voorbeelden zijn ziekte, arbeidsongeschiktheid of detentie. De werknemer is strikt genomen niet werkloos (hij voldoet immers niet aan de beschikbaarheidseis).

² Den Butter en Kock 2000, p. 19.

Men kan echter de vraag stellen of de Spaar-WW, waar alle uitkeringen uit spaargelden worden betaald, een referte-eis zal kennen. De in de referte-eis tot uitdrukking gebrachte recente band met de arbeidsmarkt heeft immers tot doel om oneigenlijk gebruik en misbruik te voorkomen en de toegang tot het uitkeringsrecht beperkt te houden. Bij de Spaar-WW is het karakter van de WW echter gewijzigd: de uitkering bij werkloosheid wordt niet langer uit collectieve fondsen betaald, maar komt ten laste van het spaarfonds van de werkloos geworden werknemer. Omdat de werkloze in de Spaar-WW rechtstreeks geconfronteerd wordt met de kosten van zijn werkloosheid, zou kunnen worden beargumenteerd dat, nu er geen beroep gedaan wordt op collectieve middelen voor de financiering van de uitkering bij werkloosheid, de referte-eis in de Spaar-WW zou kunnen vervallen. Men zou kunnen overwegen om in de Spaar-WW de referte-eis te vervangen door een nieuwe eis, te weten de eis van een nader te bepalen vulling van het spaarfonds. In dat geval zou een recht op uitkering ontstaan als voldaan is aan de voorwaarden van werknemerschap, werkloosheid en toereikende vulling van het spaarfonds. Bij deze optie zouden werknemers die een (fors) beroep op het spaarfonds hebben moeten doen omdat ze vaker voor kortere of langere duur werkloos zijn geen recht op WW-uitkering hebben. Hun rechtspositie zou verslechteren ten opzichte van die onder de huidige WW. Een goede reden om de referte-eis toch in de Spaar-WW te handhaven, is het feit dat Den Butter en Kock bij een tekort op het spaarfonds bij het werkloosheidsrisico een kredietfaciliteit met kwijtscheldingsmogelijkheid voorstellen. Met deze mogelijkheid bevat het voorstel dus alsnog een collectief element en is het zaak om het gebruik van de regeling te beheersen. Om te voorkomen dat een werkloze geen of minder moeite zal doen om werkloosheid te voorkomen, wetende dat de kredietschulden uiteindelijk toch kwijtgescholden zullen worden, past het behoud van de referte-eis als toegangs-drempel in de Spaar-WW.

Ontstaansvoorwaarden van het recht op uitkering bij verlof

Den Butter en Kock stellen voor dat de werknemer 'een overschot in het spaarfonds bijvoorbeeld kan gebruiken om een 'sabbatical leave' te financieren of voor extra ouderschaps- of zorgverlof'.³ Tevens staat het spaarfonds open voor mensen die de arbeidsmarkt tijdelijk hebben verlaten. Zij kunnen hun spaartegoed inzetten voor cursussen en trainingen en daardoor later gemakkelijker weer op de arbeidsmarkt terugkeren.⁴

Wil een werknemer uit zijn spaarfonds een periode verlof voor scholing of zorg financieren, dan is dit aldus Den Butter en Kock alleen mogelijk indien het tegoed 'groot genoeg' is.⁵ Alleen dan bestaat er toegang tot het spaarfonds om verlof te financieren. Het voorstel definieert niet wanneer een tegoed 'groot genoeg' is of wanneer gesproken kan worden van een 'overschot'. Wel geven de auteurs een indicatie. Bij het bereiken van een maximale vulling mogen namelijk de stortingen

3 Den Butter en Kock 2000, p. 19.

4 Den Butter en Kock 2000, p. 15 en 16. Omdat het bij cursussen en trainingen niet gaat om een inkomensaanvulling maar om cursuskosten, zal deze mogelijkheid in het vervolg buiten beschouwing blijven.

5 Den Butter en Kock 2000, p. 19.

worden stopgezet.⁶ De maximale vulling is bereikt als de werknemer het recht op basisuitkering bij werkloosheid (thans drie maanden, maar in de tijd dat het voorstel is geformuleerd zes maanden) kan betalen. Als het saldo van het spaarfonds voldoende is om de basisuitkering te financieren, biedt het voorstel echter wel de mogelijkheid van doorsparen. Wordt van deze mogelijkheid gebruikgemaakt, dan is er een extra component, bedoeld om de verlengde uitkering te financieren. Omdat de duur van de verlengde uitkering afhankelijk is van het arbeidsverleden van de individuele werknemer (met een maximum van 38 maanden), komt het saldo, waarboven niet meer gespaard hoeft te worden, hoger te liggen naar mate langer is gewerkt. De vraag wanneer gesproken kan worden van een *overschot*, kan dus op twee manieren worden beantwoord: een overschot bestaat als de fondsvulling de basisuitkering overstijgt of als het tegoed hoger is dan het bedrag dat nodig is om de verlengde uitkering, waar op dat moment recht op bestaat, te kunnen betalen.

Laten we nu kijken in hoeverre de voorwaarden van de WW voor het ontstaan van een recht op WW-uitkering – te weten werkloosheid, de referte-eis en de afwezigheid van uitsluitingsgronden – al dan niet van toepassing kunnen zijn in de situatie van verlof. Van werkloosheid is tijdens verlof geen sprake omdat zich tijdens de periode van het verlof geen arbeidsurenverlies voordoet.⁷ Een afzonderlijke referte-eis voor het ontstaan van een recht op uitkering bij verlof is overbodig, enerzijds door de eis van 'overschot' op het spaarfonds en anderzijds omdat er geen inhoudelijke samenhang bestaat tussen de financiering van een verlofperiode en een stevige band met de arbeidmarkt. Rijst de vraag of bij het ontstaan van een uitkeringsrecht bij verlof de voorwaarde zou moeten worden gesteld dat zich geen uitsluitingsgronden mogen voordoen. Dit laat ik even in het midden. Dit hangt af van hoe verlof gedefinieerd wordt. De WW definieert onbetaald verlof als 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.⁸ Omdat verlof een werkgever veronderstelt, is het strikt genomen niet noodzakelijk om te bepalen dat geen uitkeringsrecht bij verlof ontstaat als de betrokkene in een van de omstandigheden verkeert die bij werkloosheid ervoor zorgen dat geen recht op WW-uitkering ontstaat. Het verlofvraagstuk zal zich immers niet snel voordoen als iemand in de gevangenis zit of de pensioenleeftijd heeft bereikt aangezien dan in beginsel geen sprake van verlof zal zijn. Opnemen van verlof is echter mogelijk als een recht bestaat op uitkering op basis van de Wet arbeid en zorg (zwangerschaps- en bevallingsverlof, verlof voor adoptie en pleegzorg) en als iemand nog een werkgever heeft en een ZW-uitkering ontvangt. Wil men in deze situaties cumulatie van uitkeringsrechten voorkomen, dan kan het veiligheidshalve nuttig zijn om vast te leggen dat er in de situaties die bij werkloosheid een uitkeringsrecht in de weg staan, ook bij verlof geen recht op financiering ontstaat. Een uitzondering zou gemaakt moeten worden voor de uitsluitingsgrond 'buiten Nederland woont of verblijf houdt anders dan wegens vakantie'. Er bestaat geen reden dat een verblijf in het buitenland, bijvoorbeeld voor een taal cursus of voor vrijwilligerswerk, aan verloffinanciering in de weg zou staan.

6 Den Butter en Kock 2000, p. 13.

7 CRvB 13 november 1990, RSV 1991/99.

8 Artikel 1, sub g WW.

Tabel 7.1 laat bij wijze van overzicht zien dat de ontstaansvoorwaarden voor een recht op uitkering verschillen naar gelang het doel waarvoor toegang tot het fonds wordt gevraagd.

Tabel 7.1. Spaar-WW: voorwaarden voor het ontstaan van een recht op uitkering

Spaar-WW	Bij werkloosheid	Bij verlof
Voorwaarden voor het ontstaan van een recht op uitkering	<ul style="list-style-type: none"> • Werkloosheid • Referte-eis • Geen uitsluitingsgronden 	<ul style="list-style-type: none"> • Overschot in spaarfonds • Geen uitsluitingsgronden

7.2.2 Geldend maken van het recht op uitkering

Voorwaarden voor het geldend maken van het recht op uitkering bij werkloosheid

In de huidige WW kan het recht op een WW-uitkering alleen geldend worden gemaakt indien de werkloosheid de werknemer niet verweten wordt. Bij het geldend maken van het uitkeringsrecht wordt dus gekeken naar de gedraging van de werknemer (rondom het ontstaan en het voortduren van de werkloosheid). De werknemer mag noch verwijtbaar werkloos zijn geworden noch verwijtbaar werkloos blijven. Wordt niet aan deze verplichtingen voldaan, dan dreigt, afhankelijk van de mate van verwijtbaarheid, blijvende dan wel tijdelijke, volledige dan wel gedeeltelijke weigering van de WW-uitkering.

Den Butter en Kock stellen voor om de kenmerken van de WW die betrekking hebben op 'de weigeringsgronden, de sollicitatieplicht en de eisen met betrekking tot passende arbeid ongewijzigd' te laten.⁹ Om te voorkomen dat te snel een beroep wordt gedaan op de Spaar-WW, dat wil zeggen op het spaarfonds en – bij tekorten in het spaarfonds – op de kredietregeling en uiteindelijk de kwijtscheldingsmogelijkheid, achten Den Butter en Kock een 'poortwachter' noodzakelijk. De poortwachter (de uitvoeringsinstantie, het UWV) komt op twee momenten in beeld: ten eerste als moet worden bepaald of een rechthebbende op een uitkering ook daadwerkelijk rechtvaardigende wordt, ten tweede als na een bepaalde tijd (in de huidige WW gebeurt dit na maximaal drie maanden) moet worden gecontroleerd of de inmiddels uitkeringsgerechtigde op goede gronden het recht op uitkering mag behouden. Bij het eerste moment zal de werkloze moeten aantonen dat hem geen verwijt treft wat betreft het ontstaan van de werkloosheid, bij het tweede moment beoordeelt de poortwachter bij wijze van evaluatie hoe de uitkeringsgerechtigde zijn verantwoordelijkheid heeft ingevuld om weer aan de slag te komen. In de Spaar-WW zal daarom – net al bij de huidige WW – een bepaling zijn opgenomen die verwijtbare werkloosheid sanctioneert.

Een probleem bij de beoordeling van het karakter van werkloosheid is, aldus Den Butter en Kock, dat degene die de uitkering aanvraagt (de werkloze) meer informatie heeft dan degene die de uitkering betaalt (de uitvoeringsinstantie, het UWV).¹⁰ Deze

⁹ Den Butter en Kock 2000, p. 13.

¹⁰ Den Butter en Kock 2000, p. 12.

informatieasymmetrie kan tot gevolg hebben dat de uitvoeringsinstantie twee soorten fouten maakt. Het eerste soort fout is dat de uitkering verstrekt wordt terwijl de betrokkene daar geen recht op heeft; het tweede is dat geen uitkering verstrekt wordt, terwijl de betrokkene daar wel recht op zou hebben gehad. De poortwachter heeft tot taak om beide soorten fouten te voorkomen. Echter, hoe kleiner men de kans op fouten wil maken, hoe meer controle bij de beoordeling van het uitkeringsrecht ingebouwd moet worden. Strengere controle leidt tot hogere kosten en maakt de uitvoering dus duurder.

De gedachte achter een Spaar-WW is dat een werknemer er zelf belang bij heeft om niet werkloos te worden, of, mocht dit niet te voorkomen zijn, zo kort mogelijk werkloos te blijven. Zoals in de huidige WW het dreigen met sancties van invloed is op het gedrag van de werknemer – uit onderzoek blijkt dat werklozen gemiddeld sneller het werk hervatten als ze geconfronteerd worden met de mogelijkheid van een sanctie¹¹ – zal in de Spaar-WW het interen op het tegoed (dan wel het opbouwen van een krediet-schuld bij een tekort in het spaarfonds) tijdens werkloosheid het gedrag van de werknemer kunnen beïnvloeden. De verwachting is dat het zelf dragen van de kosten van werkloosheid (veelal) een prikkel zal vormen om het werkloosheidsrisico te beperken. Bovendien heeft de werknemer nog ander voordeel bij een goed gevuld spaarfonds. Een overschot op het spaarfonds brengt namelijk de overige spaardoelen binnen bereik. Hoe hoger het saldo op het spaarfonds, hoe meer ruimte de werknemer heeft voor verlof of voor een hoger aanvullend pensioen.

De zwaarte van de poortwachertoets zal volgens Den Butter en Kock bij werknemers met een positief saldo minder zwaar wegen dan bij werknemers die minder hebben gespaard. Een werkloze met een positief saldo zal waarschijnlijk eerder een baan aanvaarden die hij onder de vigeur van de huidige WW nog als 'niet passend' kan weigeren. Hij heeft immers zelf (financieel) belang bij een korte periode van werkloosheid. In dat geval vindt minder controle op verwijtbare werkloosheid plaats dan onder het huidige WW-regime waardoor de uitvoeringskosten dalen. Dit doet de vraag rijzen hoe de poortwachertoets te organiseren is. Of anders geformuleerd: hoe zou de uitvoeringsinstantie in de Spaar-WW moeten beoordelen of en in welke mate, indien werkloosheid is ingetreden en een WW-uitkering is aangevraagd, de werkloosheid al dan niet verwijtbaar is? Moet op dat moment de vulling van het spaarfonds betrokken worden bij de beoordeling of het recht op uitkering tot uitbetaling kan komen? Nog anders geformuleerd: zou de uitvoeringsinstantie de indringendheid van de toets afhankelijk moeten maken van het saldo op het spaarfonds, waarbij er genereuzer zou kunnen worden omgegaan met het criterium 'verwijtbaarheid' als er voldoende spaartegoed aanwezig is? Een dergelijke handelingswijze zou gevolgen kunnen hebben voor het begrip 'verwijtbaarheid'. 'Verwijtbaarheid' zou een 'vaag' criterium worden, dat wil zeggen een criterium waarvan niet ondubbelzinnig vast te leggen is waar de grenzen liggen. Eenzelfde gedraging wordt immers in het ene geval (bij een laag spaarsaldo) als relevant verwijtbaar beschouwd en in het andere geval (bij een voldoende spaarsaldo) als niet relevant verwijtbaar. Dit zou ongelijke behandeling van gelijke gevallen (afgezien van de hoogte van het saldo) kunnen betekenen. Mijn inziens zou dan ook het overeind houden van een gelijk hanteren van

11 Abbring, van den Berg & van Ours 2005, p. 602-630.

het criterium van verwijtbaarheid niet mogen worden opgeofferd aan het streven om de uitvoering van de Spaar-WW goedkoper te maken. Een koppeling tussen verwijtbare werkloosheid en spaartegoed verdient dan ook niet de voorkeur.

Voorwaarden voor het geldend maken van het recht op uitkering bij verlof

De situatie is anders indien een werknemer met het spaarsaldo een periode van verlof wil financieren. Bij verlof gaat het niet om 'een route terug naar werk', maar geldt het omgekeerde: de betrokkene wil een (gedeeltelijke) tijdelijke vrijstelling van het overeengekomen werk. Hij wil juist gedurende een zekere tijd minder of niet werken om tijd voor activiteiten op andere terreinen te creëren. De poortwachertoets, zoals bij het geldend maken van een uitkeringsrecht bij werkloosheid, heeft dan ook geen overeenkomstige functie in de situatie van een recht op uitkering bij verlof. Den Butter en Kock bieden uitkeringsrechten slechts aan voor verlof omwille van bepaalde doeleinden, te weten scholing en zorg. Een poortwachter (de uitvoeringsinstantie, het UWV) zal daarom bij het geldend maken van het uitkeringsrecht slechts moeten nagaan of er sprake is van een van deze verlofdoelen. De betrokkene zal dus aannemelijk moeten maken dat het tegoed in het spaarfonds daadwerkelijk besteed wordt aan scholing of zorg.

Vraag is of de uitkeringsinstantie criteria zal hanteren bij de controle op de verlofdoelen en zo ja hoe indringend de controle zal zijn. Omdat het spaarfonds uitsluitend door een spaarpremie van de werknemer gevuld is en alleen toegankelijk is voor verlof als er sprake is van een overschot, lijken strenge beoordelingscriteria minder gauw in de rede te liggen en hoeven de verlofdoelen niet nader te worden geëxpliciteerd. Men zou kunnen volstaan met de vaststelling dát er sprake is van verlof. Het is zelfs denkbaar dat het verlofdoel niet ter zake doet. Dit zou een opening kunnen betekenen naar andere verlofdoelen, zoals verlof voor het verrichten van vrijwilligerswerk dan wel voor het voorbereiden van een bestaan als zelfstandige op de arbeidsmarkt: doelen die niet expliciet in het voorstel zijn genoemd.

Een uitkering bij verlof komt, zoals vermeld, slechts in beeld als het spaarfonds voldoende gevuld is. Anders dan bij de uitkering in geval van werkloosheid kent de voorgestelde Spaar-WW dus geen kredietfaciliteit voor verlof. De poortwachter zal de hoogte van het spaartegoed moeten betrekken bij de beoordeling van het geldend maken van het recht. Als het spaarfonds een 'overschot' bevat, dat wil zeggen zo gevuld is dat werkloosheidsuitkeringen waar op dat moment recht op zou bestaan, betaald kunnen worden, kan het recht op uitkering bij verlof geldend gemaakt worden.

Tabel 7.2 laat zien dat een Spaar-WW voor het geldend maken van het recht op uitkering alleen in geval van werkloosheid een poortwachterfunctie bevat die vergelijkbaar is met die in de huidige WW. Bij verlof komt het slechts tot een uitkering als het tegoed in het spaarfonds toereikend is en het verlof gevraagd wordt voor een van de toegelaten doelen. De poortwachter toetst dit bij de aanvraag van de uitkering. Bij verlof wijzigen dus tijdstip en inhoud van de poortwachtertoets.

Tabel 7.2. Spaar-WW: voorwaarden voor het geldend maken van het recht op uitkering

Spaar-WW	Bij werkloosheid	Bij verlof
Het geldend maken van het recht op uitkering	<ul style="list-style-type: none"> • Verplichtingen gericht op het voorkomen van verwijtbare werkloosheid • Poortwachertoets na bepaalde tijd (drie maanden): beoordeling nakomen verplichtingen 	<ul style="list-style-type: none"> • Toegelaten verlofdoel: scholing en zorg, maar mogelijk ook vrijwilligerswerk en startend ondernemerschap • Vulling spaarfonds • Poortwachertoets bij aanvraag: <ul style="list-style-type: none"> ○ vaststellen verlofdoel ○ vaststellen overschot op spaarfonds

7.2.3 De betaling van de uitkering: hoogte en duur van de uitkering

Een kenmerk van de WW-uitkering vormt het automatisme dat de WW rechtstreeks een aanspraak geeft op betaling wanneer aan alle voorwaarden is voldaan en er geen sprake is van verwijtbare werkloosheid.¹² Hieronder zal ik nagaan in hoeverre ook in de Spaar-WW sprake zal zijn van een dergelijk automatisme. Komt het tot betaling van de uitkering als de werknemer een geldend recht op een uitkering heeft? Bij deze vraag gaat het om de prestatie waarop een werknemer aanspraak kan maken. Met andere woorden: hoe hoog is de uitkering en hoe lang bestaat een recht op uitkering? Bij een spaarregeling als de werknemer zou kunnen passen om de prestatie afhankelijk te laten zijn van het gespaarde saldo. De werknemer zou dan – binnen de grenzen van het spaartegoed – zelf de uitkeringshoogte en -duur kunnen bepalen. Den Butter en Kock noemen echter bij de kenmerken van de huidige WW die in een Spaar-WW ongewijzigd zouden blijven, expliciet ook de hoogte en duur van de uitkering.¹³ Omdat de Spaar-WW in hoofdzaak een wettelijke verzekering tegen werkloosheid is en alleen bij een overschot in het spaarfonds een recht op financiering van scholings- en zorgverlof mogelijk is, maak ik ook hier bij de beschrijving van de betaling onderscheid naar de oorzaak van de aanspraak op een uitkering.

Hoogte en duur van de uitkering bij werkloosheid

In de huidige WW is de duur afhankelijk van het arbeidsverleden en is de hoogte van de uitkering gerelateerd aan het loon.

Nu Den Butter en Kock geen wijzigingen willen aanbrengen in de hoogte en duur van de uitkering bij werkloosheid, zal de duur van de uitkering in de Spaar-WW dus afhangen van het arbeidsverleden en minimaal 3 en maximaal 38 maanden bedragen. De uitkeringshoogte zou in de eerste 2 maanden werkloosheid 75 procent van het laatst verdiende loon (maximumdagloon) bedragen en daarna 70 procent. Net als in de WW zouden dus ook in de Spaar-WW grenzen aan de uitkeringsduur en de uitkeringshoogte zijn gesteld: de uitkeringsduur is gemaximeerd en de volledige

¹² De Haan, Drupsteen & Fernhout 1996, p. 384.

¹³ Den Butter en Kock 2000, p. 13.

loonschade wordt niet vergoed. Kennelijk achten Den Butter en Kock de rechtstreekse confrontatie in de Spaar-WW met de werkloosheidskosten niet voldoende als prikkel tot snelle terugkeer naar de arbeidsmarkt.

In de Spaar-WW heeft de werkloze dus in meerdere opzichten (financieel) belang bij een zo beperkt mogelijke periode van werkloosheid. Dit zijn het voorkomen van onnodig interen op de spaargelden en de niet volledig gecompenseerde inkomensderving, nu er ook in de Spaar-WW een loonschade resteert van 25 tot 30 procent (en wellicht meer als het loon het maximumdagloon overschrijdt).

Ook blijft in de Spaar-WW het automatisme van de huidige WW overeind, dat het recht op WW-uitkering tot uitbetaling komt zodra aan alle voorwaarden voor het recht op uitkering is voldaan en de werkloosheid de werkloze niet verweten wordt. Dit is ook het geval als het saldo in het spaarfonds te laag is omdat Den Butter en Kock de mogelijkheid bieden om 'rood' te staan. De overheid zou een rentedragend krediet kunnen geven.

Duur en hoogte van de uitkering bij verlof

Den Butter en Kock laten zich niet uit over de duur en hoogte van de uitkering in geval van verlof. Aannemelijk is dat de duur van de uitkering bij verlof afhankelijk zal zijn van de vulling van het spaarfonds, waarbij geldt dat een bepaalde ondergrens van het tegoed niet mag worden 'onderschreden'. Een zekere vulling is immers nodig als reserve bij een eventueel later optredende periode van werkloosheid. Zonder reserve zou anders te snel een beroep op de solidariteit (te weten de kwijtscheldingsmogelijkheid bij de kredietfaciliteit) kunnen worden gedaan.

Over de hoogte van de uitkering valt het volgende te zeggen. Is het spaarfonds voldoende gevuld en voldoet de werknemer aan de vereisten voor toegang tot het tegoed, dan zijn er twee opties denkbaar. Men zou kunnen aansluiten bij de regeling van de uitkering bij werkloosheid. In dat geval zou ook bij verlof recht bestaan op een loongerelateerde uitkering ter hoogte van 75 en later 70 procent van het laatst verdiende loon (maximumdagloon).

Aansluiting bij de regels van de WW, waar niet de hele inkomensschade wordt gedekt, is echter niet noodzakelijk. De werknemer heeft immers – anders dan bij werkloosheid – geen prikkel nodig om via de kortste weg terug te keren op de arbeidsmarkt. Daarom zou de uitkering bij verlof ook kunnen aansluiten bij het arbeidsloon. In dat geval wordt de hoogte van de uitkering bij verlof door de werknemer zelf bepaald in overeenstemming met zijn wensen en behoeften, maar uiteraard binnen de grenzen van het tegoed en tot maximaal zijn oude loon (zie tabel 7.3). Deze optie biedt, indien het tegoed toereikend is, de werknemer de mogelijkheid om het koopkrachtverlies (de inkomensderving) tijdens de verlofperiode volledig op te vangen.

Tabel 7.3. Spaar-WW: uitkeringsduur en -hoogte

Spaar-WW	Bij werkloosheid	Bij verlof
Uitkeringsduur	Minimaal 3 maanden Maximaal 38 maanden	Afhankelijk van de hoogte van het spaartegoed
Uitkeringshoogte	Loongerelateerd (maximumdagloon): 75% in de eerste twee werkloosheidsmaanden 70% vanaf de derde werkloosheidsmaand	Twee opties: 1. zoals bij werkloosheid: 75% / 70% 2. keuze werknemer: met oude loon als maximum

7.2.4 Financiering

De financiering van de huidige WW stoelt op een omslagstelsel. De WW wordt gefinancierd door twee actoren. Dit zijn de werkgever en de werknemer. Beide betalen premies. Jaarlijks bepaalt de Minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid in een ministerieel besluit de hoogte van de premies die aan de sectorfondsen en het Algemeen Werkloosheidsfonds moeten worden afgedragen, en de verdeling van de premielasten over werkgever en werknemer.¹⁴

In het voorstel voor een Spaar-WW vervangt een individueel spaarfonds het huidige collectieve stelsel, te weten de sectorfondsen en het Algemeen Werkloosheidsfonds. De spaarregeling heeft daarbij vermogensvorming tot doel. De vraag rijst naar de vormgeving van een spaarsysteem waaruit uitkeringen bij werkloosheid en bij verlof kunnen worden gefinancierd. Bij de vormgeving zijn de volgende aspecten van belang: het karakter van het sparen: vrijwillig of verplicht; de spaarder of spaarders; de vulling in het spaarfonds; de hoogte van het te sparen bedrag; de duur van het sparen en ten slotte het vraagstuk van wat te doen bij een tekort op het spaarfonds.

Ondanks verschillende gronden voor uitkering (werkloosheid dan wel verlof), zal ik bij de beschrijving van de financiering geen onderscheid maken naar de aanleiding voor de uitkering. De werkloosheidsuitkeringen en de uitkeringen bij verlof worden namelijk uit hetzelfde spaarfonds betaald. Deze keuze beoogt zo veel mogelijk herhaling te voorkomen.

Het karakter van sparen

Het voorstel voor de Spaar-WW gaat uit van een spaarplicht. Den Butter en Kock rechtvaardigen de spaarplicht als volgt: 'Als die verplichting er niet zou zijn en de overheid zou erop vertrouwen dat individuele werknemers zelf sparen voor hun werkloosheidsuitkering, dan treden er problemen op zodra werknemers ontslagen worden en ze onvoldoende saldo hebben in hun spaarfonds. Omdat de overheid dan zal bijspringen, bijvoorbeeld door een bijstandsuitkering ter beschikking te stellen, zullen velen niet vrijwillig hun spaarfonds aanvullen.'¹⁵ Een spaarplicht is dus nodig

¹⁴ Sinds 2010 is het werknemersdeel van de premie voor het AWF nihil.

¹⁵ Den Butter en Kock 2000, p. 14.

om een beroep op gemeenschapsgelden (zoals de Toeslagenwet en/of de Wwb) bij werkloosheid beperkt te houden. Zonder spaarplicht zouden werknemers misschien niet de discipline kunnen opbrengen om voorzorgsmaatregelen te treffen.

De spaarder(s)

In het voorstel voor een Spaar-WW heeft alleen de werknemer een spaarplicht. Werkgever en overheid blijven bij het sparen buiten beeld. De plicht van de werknemer bestaat uit het storten van een vast percentage van zijn belastbaar inkomen in een individueel spaarfonds. Om te bereiken dat de spaarcapaciteit van de werknemer voldoende groot is, stellen Den Butter en Kock voor dat de werkgever de premies aan de huidige WW-fondsen budgetneutraal aan de werknemer uitkeert in de vorm van een loonsverhoging.¹⁶

De spaarduur

De spaarplicht in de Spaar-WW is niet oneindig, maar is gekoppeld aan de benodigde vulling van het spaarfonds. Den Butter en Kock noemen twee grenzen. Allereerst geldt een minimum. Dat minimum is bereikt indien 'voldoende geld in het spaarfonds zit om de verplichte periode van uitkering te financieren'.¹⁷ Daarnaast wordt een spaarplafond voorgesteld waarboven de werknemer niet meer in het spaarfonds hoeft te storten. Het spaarplafond is bereikt indien het tegoed in het spaarfonds voldoende is om een uitkeringsrecht te kunnen betalen waar op dat moment recht op bestaat. Omdat de duur van het uitkeringsrecht afhangt van het arbeidsverleden, komt het plafond hoger te liggen naarmate langer is gewerkt. Werknemers met een recht op een verlengde WW-uitkering zullen dus moeten sparen totdat het saldo hoog genoeg is om deze uitkeringsduur te kunnen betalen.

Een voorbeeld: een werknemer die niet aan de arbeidsverledeneis (vier-uit-vijf-eis) voldoet, heeft slechts recht op een basisuitkering voor de duur van 3 maanden. Zijn spaarplicht geldt totdat het spaarsaldo 3 keer 70 procent bedraagt van het laatstverdiende loon. Heeft de werknemer een arbeidsverleden (feitelijk en fictief) van 20 jaar, dan eindigt de spaarplicht zodra het spaarfonds voldoende gevuld is om een uitkering te kunnen financieren ter hoogte van 20 keer 70 procent van het laatstverdiende loon. Omdat Den Butter en Kock de maximale WW-uitkeringsduur in de Spaar-WW willen handhaven (thans 38 maanden), zou de maximale vulling komen te liggen bij 38 keer 70 procent van het laatstverdiende loon.¹⁸

Om een indruk van de bedragen te geven staan in tabel 7.4 bedragen vermeld die een werknemer minimaal en maximaal in de Spaar-WW zou moeten hebben gespaard. De berekening is uitgevoerd voor drie inkomenssituaties, het minimuminkomen (€ 1446), het modale inkomen (€ 2508)¹⁹ en het inkomen ter hoogte van het

16 Den Butter en Kock 2000, p. 13.

17 Den Butter en Kock 2000, p. 13.

18 Onbeslist is voorts hoe de hoogte van de spaarplicht geregeld zou moeten worden bij onderbroken arbeidsbiografieën. Bij een breuk in het arbeidsverleden bestaat bij werkloosheid bijvoorbeeld recht op slechts drie maanden WW-uitkering. Is de breuk geheeld, dan kan ineens een aanspraak op een lange uitkeringsduur bestaan.

19 Het bruto modale inkomen, dat wil zeggen het inkomen dat de meeste mensen verdienen, ligt volgens het CPB in 2012 op € 33.000.

maximumdagloon (€ 4172). Bij de berekening is de rente vastgesteld op 3 procent. Dit bedrag is het gemiddelde van de rentepercentages van de afgelopen jaren en tevens is dit het percentage waar veel verzekeraars tot voor kort mee werkten. De indexatie is vastgesteld op 2 procent. Volgens het CBS lag de indexatie de afgelopen jaren voor de meeste sectoren tussen 0,5 en 2,5 procent. Aangezien de meeste loonstijgingen dichterbij de 2,5 dan bij 0,5 procent liggen, lijkt een indexatie van 2 procent een redelijke aanname.

Tabel 7.4. Spaar-WW: verplichte spaarfondsvulling in euro bij drie loonniveaus

Arbeidsverleden	Spaarplicht (loongerelateerd)	Minimum inkomen (per maand)	Modaal inkomen (per maand)	Maximumdagloon (per maand)
≤ 4 jaar	4 x 70%	3.167	6.043	9.134
6 jaar	6 x 70%	6.168	11.768	17.788
38 jaar	38 x 70%	37.633	71.801	108.534

Tabel 7.4 laat zien dat de vulling die minimaal vereist is, bij het minimumloon afgerond € 3.100 bedraagt, bij het modale inkomen € 6.000 en bij het maximumdagloon € 9.000. Het spaarplafond ligt bij € 37.600 (minimumloon), € 71.800 (modaal inkomen) en € 108.500 (maximumdagloon). Bij het bereiken van het spaarplafond eindigt de spaarplicht van de werknemer.

De duur van de spaarperiode om de maximale spaarfondsvulling te bereiken, hangt in eerste instantie af van het spaarpercentage.

De hoogte van het te sparen bedrag

Om de verplichte spaarfondsvulling te bereiken (waarboven ruimte ontstaat voor de financiering van verlof), moet (uiteraard) langer worden gespaard naarmate het spaarpercentage lager ligt. In de Spaar-WW spaart de werknemer een vast percentage van zijn belastbaar inkomen en stort dit in een individueel spaarfonds.²⁰ Den Butter en Kock geven geen nadere invulling van het niveau van het percentage dat de werknemer verplicht in de Spaar-WW zou moeten sparen. Wel wordt verwezen naar een loonsverhoging die de werknemer kan verwachten door de omzetting van de werkgeverspremies. Wellicht dat we uit die loonsverhoging een indicatie voor het spaarpercentage zouden kunnen afleiden.

Bij het voorstel om de werkgeverspremies naar loonsverhoging om te zetten, gaan Den Butter en Kock ervan uit dat de omzetting budgetneutraal kan plaatsvinden.²¹ Budgetneutraal wil zeggen 'zonder extra kosten' ofwel 'tegen dezelfde prijs'. Dit betekent dat de financiering van de Spaar-WW noch voor de werkgever, noch voor de werknemer duurder mag worden dan de financiering van de huidige WW. De vraag rijst met welke loonsverhoging de werknemer zou kunnen rekenen. In hoofdstuk 2 hebben we gezien dat er niet gesproken kan worden van 'de' werkgeverspremies. Ten

²⁰ Den Butter en Kock 2000, p. 13.

²¹ Den Butter en Kock 2000, p. 13.

eerste zijn de premies niet uniform en voorts liggen de premiepercentages niet vast, maar worden ze ieder jaar opnieuw vastgesteld. Om de vraag naar de te verwachten loonsverhoging te kunnen beantwoorden, zijn drie aspecten van de financiering van de huidige WW relevant, te weten de sectorpremies, de premies voor het AWF en de franchise die in het AWF wordt toegepast.

Te beginnen met de mogelijke betekenis die een omzetting van de sectorpremies in loonsverhoging voor het loon kan hebben. Sectorpremies zijn, zoals vermeld, niet uniform, maar worden naar sector gedifferentieerd. Dit betekent dat bij een kostenneutrale omzetting niet iedere werknemer loonsverhoging, laat staan eenzelfde loonsverhoging zou krijgen. De verhoging zou namelijk afhankelijk zijn van de sector waarin men werkt. De twee sectorpremies voor sectoren met de laagste en de hoogste premie in 2012 illustreren de marge waarbinnen de verhoging zich kan bewegen. De overheveling van premie naar het loon zou in dat jaar neerkomen op een loonsverhoging die ligt tussen nihil (de sectorpremie in het baggerbedrijf was in 2012 nihil) en 9,05 procent (in de uitzendbranche).²² Werknemers in de baggerbedrijven zouden in 2012 dus geen en werknemers in de uitzendsector zouden dus wel een loonsverhoging ontvangen. In beginsel kunnen deze verschillen tussen de sectoren worden gerechtvaardigd met het verschil in werkloosheidsrisico in de verschillende sectoren.

Kijken we nu naar de betekenis die een omzetting van de premies voor het AWF zou hebben op het loonniveau. Welke verhoging van het loon zou de werknemer hiervan kunnen verwachten? De premie voor het AWF is, anders dan de sectorpremies, wel uniform. Ze wordt jaarlijks vastgesteld en ligt in 2012 bij 4,55 procent.²³ Dit zou voor 2012 een loonsverhoging betekenen van 4,55 procent wat neerkomt op ongeveer een half maandsalaris per jaar.

Toch zou een omzetting van de werkgeverspremie niet voor iedere werknemer leiden tot een verhoging van het loon. Omdat bij het Algemeen Werkloosheidsfonds met een franchise wordt gewerkt, zou dit percentage namelijk niet als loonsverhoging worden betaald. De franchise bedraagt het minimumloon²⁴ wat betekent dat een werkgever onder de huidige regeling pas premie voor het AWF verschuldigd is over de looncomponent die de werknemer boven de franchise verdient. Bij de omzetting van de werkgeverspremie naar een loonsverhoging zou nog een ander effect optreden. Omdat de franchise het inkomen verlaagt waarover de premie wordt betaald, wordt bij een laag inkomen naar verhouding minder premie in loon omgezet dan bij een hoog inkomen. Behoud van de franchise zou weliswaar voor een budgetneutrale omzetting zorgen (een van de doelstellingen). Het zou echter nadelig uitpakken voor de categorie laagbetaalden omdat de werknemer die weinig verdient, naar verhouding weinig loonsverhoging zou kunnen verwachten.²⁵ Het vervallen van de franchise, voorgesteld in het kader van het wetsvoorstel Uniformering loonbegrip,

22 Bijlage 1 bij het Besluit Vaststelling sectorpremies 2012 van het UWV van 18 oktober 2011, *Stcrt.* 2011 nr. 19630.

23 Artikel 3 Regeling vaststelling premiepercentages werknemersverzekeringen en volksverzekeringen en opslag kinderopvang 2012, 9 november 2011, *Stcrt.* 2011 nr. 20627.

24 Artikel 4 Regeling vaststelling premiepercentages werknemersverzekeringen en volksverzekeringen en opslag kinderopvang 2012, 9 november 2011, *Stcrt.* 2011 nr. 20627.

25 Een uitvoeriger beschrijving van het effect van de franchise voor drie inkomenscategorieën (minimumloon, modaal inkomen, maximumdagloon) is opgenomen in hoofdstuk 10, waar het voorstel van een Levensloop-WW van Van Ours wordt besproken.

zou dit nadelige effect vermijden. Uit het wetsvoorstel blijkt dat een afschaffing van de franchise zou kunnen leiden tot een verlaging van de werkgeverspremie voor het AWF met ongeveer 2,5 procentpunt van 4,55 procent naar 2,05 procent (cijfers 2012).²⁶

Zou men de hoogte van het spaarpercentage in een Spaar-WW willen afleiden uit de loonsverhoging bij een budgetneutrale omzetting van de werkgeverspremies voor de werkloosheidsfondsen naar het loon, dan zou er niet gesproken kunnen worden van een uniform spaarpercentage. Er zou veeleer sprake zijn van een naar sectoren gedifferentieerd spaarpercentage. In 2012 zou de bandbreedte van de loonsverhoging liggen tussen 2,05 procent en 11,1 procent (9,05 procent + 2,05 procent).

Tabel 7.5 laat ten aanzien van 3 spaarpercentages zien hoelang een werknemer geld zou moeten storten om de inleg voor 3, 6 en 38 maanden uitkering bij elkaar gespaard te hebben. Het betreft de volgende spaarpercentages: het percentage van werkgevers in 2012 aan het AWF (4,55 procent respectievelijk 2,05 procent indien de franchise zou zijn afgeschaft), het hoogste percentage van werknemers aan het AWF in het afgelopen decennium (6,25 procent) en de som (afgerond) van een (vrij hoge) sectorpremie en de premie voor het AWF (12 procent). 12 procent is tevens het maximale percentage dat in de Levensloopregeling gespaard mocht worden.

Tabel 7.5. Spaar-WW: spaarpercentages en spaarduur in maanden

Uitkeringsduur	Spaarpercentage 4,55% / 2,05% ²⁷	Spaarpercentage 6,25%	Spaarpercentage 12%
Basisuitkering (3 maanden)	44 mnd. / 89 mnd. (ruim 3,5 jaar / ruim 7 jaar)	33 maanden (bijna 3 jaar)	17 maanden (bijna 1,5 jaar)
Uitkering geduren- de 6 maanden	80 mnd. / 153 mnd. (ruim 6,5 jaar / bijna 13 jaar)	60 maanden (5 jaar)	33 maanden (bijna 3 jaar)
Maximale uitkering (38 maanden)	306 mnd. / 477 mnd. (25,5 jaar / ruim 38 jaar)	250 maanden (bijna 21 jaar)	158 maanden (ruim 13 jaar)

Kijken we naar de financiering van de basisuitkering van 3 maanden, dan moet bij het spaarpercentage van 4,55 procent bijna 4 jaar dan wel bij een percentage van 2,05 procent ruim 7 jaar worden gespaard; bij een spaarpercentage van 6,25 procent duurt het bijna 3 jaar en bij een percentage van 12 procent bijna 1,5 jaar. De spaarduur voor de maximale uitkeringsduur van 38 maanden bedraagt ruim 25 jaar bij 4,55 procent (en ruim 38 jaar bij 2,05 procent), bijna 21 jaar bij 6,25 procent en ruim 13 jaar bij 12 procent. Deze duur geldt ongeacht de hoogte van het inkomen. Omdat er pas bij een arbeidsverleden van 38 jaar het recht op een uitkeringsduur van 38 maanden bestaat, zou een spaarpercentage van 4,55 procent nog wel kunnen.

²⁶ Kamerstukken II 2009/10, 32 131, nr. 3, p. 6.

²⁷ Premiehoogte voor het AWF exclusief franchise.

Tekort in het spaarfonds

De werknemer kan werkloos raken respectievelijk verlof willen of moeten opnemen, terwijl onvoldoende saldo is opgebouwd om de werkloosheidsuitkering te financieren. Omdat de WW-uitkering bij de Spaar-WW betaald wordt als aan alle voorwaarden is voldaan en hoogte en duur van de uitkering ten opzichte van de huidige WW onveranderd blijven, is een voorziening nodig die betalingsproblemen bij werkloosheid voorkomt. Den Butter en Kock stellen voor dat de overheid in deze situatie een rentedragend krediet geeft.²⁸ De werknemer zou het krediet kunnen aflossen zodra hij weer een baan heeft. Mocht hij hierin niet slagen, dan zou een negatief saldo bij het bereiken van de pensioengerechtigde leeftijd kwijtgescholden worden.

De kredietmogelijkheid bestaat alleen in geval van werkloosheid. Den Butter en Kock bieden geen krediet aan voor de financiering van verlof. Daarmee is de hiërarchie in inkomensbescherming duidelijk: de inkomensbescherming tegen het klassieke risico werkloosheid heeft voorrang boven de inkomenscompensatie bij scholings- en zorgverlof, de nieuwe risico's.

7.3 Mogelijkheden voor verlof in het volledige spaartype

In de vorige paragraaf heb ik een beschrijving gegeven van een Spaar-WW zoals Den Butter en Kock die schetsen. Hun voorstel voor een Spaar-WW met de kenmerken van een volledig spaartype betreft een volledige transformatie van de WW in een spaarregeling. In de Spaar-WW zou de werknemer op individuele basis een spaarfonds opbouwen waaruit de uitkeringen, te weten een WW-uitkering en een uitkering bij verlof, worden betaald. In het kader van dit onderzoek is dit tweede onderdeel van centraal belang. In deze paragraaf ga ik daarom na welke mogelijkheid het voorstel biedt voor verlof, meer in het bijzonder voor verlofdoelen waar het mij om te doen is: het starten van een eigen bedrijf, scholing, zorg of vrijwilligerswerk. Om, voor zover mogelijk, in hoofdlijnen te kunnen aangeven wie onder welke omstandigheden inkomensverlies omwille van welke verlofdoelen uit het spaarfonds kan financieren, zal ik de volgende vragen bespreken.

1. Voor welke levensloopdoelen kan verlof worden gefinancierd?
2. Wat zijn de uitkeringshoogte en -duur tijdens dit verlof?
3. Wanneer in de levensloop kan dit verlof worden gefinancierd?
4. Als er een spaarplicht op de werknemer rust, hoe kan hieraan dan worden voldaan en wat zijn mogelijke effecten van de voorgestelde Spaar-WW op het inkomen in vergelijking met de huidige WW?

Ad 1. Voor welke levensloopdoelen kan verlof worden gefinancierd?

Het voorstel voor een Spaar-WW staat toe om extra ouderschapsverlof, zorgverlof, verlof voor om- of bijscholing en een sabbatical uit het spaarfonds te financieren. Als het sabbatical ruim wordt gedefinieerd, waardoor een werknemer tijdens dit verlof

28 Ook kan werknemers met een negatief saldo een bijdrage worden gegeven. Deze bijdrage zou kunnen worden gefinancierd uit een heffing die werknemers met een hoger dan verplicht saldo op hun spaarfonds betalen.

activiteiten op de terreinen voorbereiding van activiteiten als zelfstandige en vrijwilligerswerk zou kunnen ontplooiën, dan dekt het voorstel van de Spaar-WW alle verlofdoelen waar het mij om te doen is. De Spaar-WW biedt de betrokkene dan maximale keuzevrijheid wat betreft de bestedingsdoelen. De verklaring voor deze maximale keuzevrijheid is gelegen in het feit dat het spaarfonds uitsluitend door de werknemer gevuld wordt en het voorstel geen kredietmogelijkheid voor verlof bevat.

Ad 2. Wat zijn de uitkeringshoogte en -duur tijdens dit verlof?

De hoogte en duur van de uitkering zijn afhankelijk van het saldo in het spaarfonds en kunnen, uiteraard slechts binnen de grenzen van dit saldo, door de werknemer naar eigen behoefte worden bepaald. Dit betekent dat de werknemer zelf zowel de duur van het verlof alsook de hoogte van de inkomensaanvulling zou kunnen bepalen. Voor de uitkeringshoogte bij verlof betekent dit dat het mogelijk is om aan te sluiten bij het, door verlof niet tot uitbetaling komende, arbeidsloon en kunnen de in de WW geldende dagloonregels buiten beschouwing blijven. Deze mogelijkheid bestaat – zoals gezegd – uitsluitend voor zover het tegoed in het spaarfonds het toelaat en dat tegoed wordt mede bepaald door de gespaarde periode (zie verder ad 4).

Ad 3. Wanneer in de levensloop kan dit verlof worden gefinancierd?

Volgens het voorstel van Den Butter en Kock is het saldo bepalend of verlof uit het spaarfonds gefinancierd kan worden. Omdat het primaire doel van de Spaar-WW verzekering tegen werkloosheid is, is de mogelijkheid voor verlof afhankelijk van het al dan niet bestaan van financieringsruimte in het spaarfonds. Deze ruimte is een afgeleide, dat wil zeggen afhankelijk van wat er nog over is als voldoende is gespaard voor het primaire doel, de verzekering tegen werkloosheid. Omdat in de Spaar-WW voor de volledige WW-uitkering moet worden gespaard en omdat er een wettelijk recht op WW-uitkering bestaat, moet het spaarfonds dus steeds een residu bevatten waarmee een eventuele werkloosheidsperiode kan worden betaald. Pas bij een tegoed boven dit residu staat het spaarfonds open voor een financiering van verlof. Afhankelijk van het spaarpercentage kan de periode waarover voor een overschot moet worden gespaard aanzienlijk verschillen (zie tabel 7.5) en ook een (tussentijds) beroep op het spaarfonds is van invloed op die periode.

Zeker aan het begin van de loopbaan is in een volledig spaartype, zoals Den Butter en Kock het voorstellen, het opnemen van verlof financieel niet mogelijk. Wel kan bij een hoger spaarpercentage de minimaal vereiste vulling van het fonds eerder bereikt worden, waardoor ook sneller een overschot ontstaat en eerder geld aan het spaarfonds kan worden onttrokken voor verlof dan bij een lager spaarpercentage (zie tabel 7.5). Het is echter nog maar de vraag of er daadwerkelijk een overschot in het spaarfonds ontstaat. Den Butter en Kock stellen immers slechts een spaarplicht voor tot een bepaald maximumbedrag, te weten het bedrag dat nodig is voor de financiering van de werkloosheidsuitkering op dat moment. Wordt bij het bereiken van dat bedrag gestopt met sparen, dan kan alleen in de volgende situaties een overschot ontstaan: als de rente die op het tegoed in het spaarfonds wordt ontvangen hoger ligt dan de loonstijging die een hogere werkloosheidsuitkering tot gevolg zou hebben, als de werknemer minder gaat werken of als hij in een lager betaalde baan gaat werken. In de laatste twee situaties is minder geld nodig voor een eventuele

werkloosheidsuitkering. Ten slotte geldt dat als de betrokkene een breuk in het arbeidsverleden oploopt – bijvoorbeeld omdat gedurende een bepaalde tijd niet (voldoende) in dienstverband is gewerkt –, bij herintreden slechts een aanspraak bestaat op een kortdurende WW-uitkering. Dan kan het spaarfonds tijdelijk, namelijk tot het tijdstip waarop de breuk weer is ‘geheeld’, een overschot bevatten.

Ad 4. Als er een spaarplicht op de werknemer rust, hoe kan hieraan dan worden voldaan en wat zijn mogelijke effecten van de voorgestelde Spaar-WW op het inkomen in vergelijking met de huidige WW?

De werknemer krijgt in de Spaar-WW een spaarplicht. De storting in het spaarfonds zou op basis van het brutoloon plaatsvinden. De werknemer zou tot sparen in staat worden gesteld door een loonsverhoging die gefinancierd zou worden uit een budgetneutrale omzetting van de WW-premies in loon. We hebben gezien dat dit voorstel niet voor elke werknemer een loonstijging behelst. Zo zouden werknemers in sectoren met weinig werkloosheid weinig extra loon kunnen verwachten omdat de sectorpremies daar laag liggen. Bovendien zou behoud van de franchise bij de premie voor het AWF een averechts effect hebben. Omdat deze de premieplicht verlaagt, zou minder premie worden omgezet in een loonsverhoging. Dit is een effect dat zich sterker voor zou doen naarmate het inkomen lager is. Het voorstel leidt dan ook niet tot eenzelfde verhoging van de spaarcapaciteit voor alle werknemers.

7.4 Concluderende overwegingen

In dit hoofdstuk is nagegaan of een WW in de vorm van een volledig spaartype rekening zou kunnen houden met verschillen in levenslopen, meer concreet met verschillen in behoeften aan verlof. Daartoe werd het voorstel voor een Spaar-WW van Den Butter en Kock onder de loep genomen. In deze Spaar-WW zijn de werkloosheidsfondsen van de huidige WW vervangen door individuele spaarfondsen. Uit een individueel spaarfonds worden uitkeringen betaald bij werkloosheid en bij verlof. Daarmee kent de Spaar-WW twee uitkeringen die uit het individuele spaarfonds worden gefinancierd. We zagen dat dit bij WW juist andersom is: daar valt de financiering uiteen in twee delen (sectorfondsen en het AWF) en kent de WW maar één type uitkering. Na een beschrijving van het voorstel voor een Spaar-WW in het licht van de WW is aan de hand van vier vragen nagegaan in welke situaties een werknemer verlof voor de levensloopactiviteiten die in het onderzoek centraal zijn gesteld (scholing, voorbereiding van een bestaan als zelfstandige, zorg en vrijwilligerswerk) op kosten van de Spaar-WW kan financieren. Dit levert de volgende uitkomsten op.

In de Spaar-WW dient het spaartegoed in eerste instantie ter financiering van werkloosheidsuitkeringen en pas daarna kan het worden besteed aan de financiering van verlof. Wat betreft de verlofdoelen, kan het spaartegoed ingezet worden ter compensatie van loonverlies dat ontstaat bij verlof omwille van scholing, zorg en een sabbatical. Indien het begrip ‘sabbatical’ ruim wordt opvat, zou financiering van verlof mogelijk zijn voor alle bovengenoemde levensloopactiviteiten.

De uitkeringshoogte en de duur van de uitkering kunnen – afhankelijk van het saldo in het spaarfonds – door de werknemer zelf worden bepaald, zij het dat de uitkeringshoogte de hoogte van het loon niet mag overstijgen.

Het voorstel biedt geen mogelijkheid om aan het begin van een dienstverband verlof te financieren. Allereerst, omdat verlof pas bij het bestaan van een overschot op het spaarfonds betaald kan worden en voorts omdat de Spaar-WW geen kredietmogelijkheid biedt voor verlof. Voor de opbouw van een overschot is tijd nodig. Welke tijd nodig is, is met name afhankelijk van de vraag wat onder een ‘overschot’ moet worden verstaan. Als een overschot betekent dat een werknemer in staat moet zijn om de WW-uitkering te financieren waar op dat moment recht op zou bestaan, dan moet een residu worden gereserveerd voor de eventualiteit van werkloosheid, dat afhankelijk is van het inkomen en stijgt naarmate het arbeidsverleden langer wordt. Met de financiering van een maximale duur van 38 maanden werkloosheidsuitkering zijn forse bedragen gemoeid (zie tabel 7.4). Voordat dit bedrag bij elkaar is gespaard, zijn bij een jaarlijks spaarbedrag van bijvoorbeeld een 4,55 procent (ongeveer een half maandsalaris per jaar) ruim 25 jaren mee gemoeid. Zou het verplichte residu beperkt zijn tot een bedrag ter hoogte van de basisuitkering, dan zijn de te sparen bedragen vanzelfsprekend lager en zou een overschot in kortere tijd bereikt zijn. De mogelijkheid van verlof zou dan eerder in de levensloop in beeld komen. Voor een basisuitkering van bijvoorbeeld drie maanden kan het spaarbedrag bij een spaarpercentage van een half maandsalaris per jaar in krap vier jaar zijn opgebouwd. Zou de basisuitkering worden vastgesteld op zes maanden, dan zou een overschot bij dit spaarpercentage in krap zeven jaar zijn opgebouwd.

(Het risico van) inkomensderving bij verlof wordt in de door Den Butter en Kock voorgestelde Spaar-WW niet met anderen – dat wil zeggen werknemers, de werkgever dan wel de overheid – gedeeld, maar komt volledig ten laste van de individuele werknemer. Kortom, de werknemer is de spaarder.

Een spaarplicht veronderstelt dat de werknemer de mogelijkheid heeft om te kunnen sparen. In het voorstel voor een Spaar-WW zou de spaarcapaciteit van de werknemer worden ondersteund door omzetting van werkloosheidspremies van de werkgever in loon. Deze omzetting zou budgetneutraal plaatsvinden. We hebben gezien dat bij overige ongewijzigde omstandigheden een budgetneutrale omzetting van werkloosheidspremies in loon niet voor alle werknemers tot de beoogde loonsverhoging zou leiden. Budgetneutrale omzetting van de premies voor de sectorfondsen zou door de daar toegepaste premiedifferentiatie slechts een lage of zelfs geen loonsverhoging betekenen in sectoren met lage werkloosheid en een hogere loonsstijging in sectoren met hogere werkloosheid. De verschillen in loonsverhoging tussen sectoren zijn in beginsel te rechtvaardigen doordat er een verschil is in werkloosheidsrisico in de verschillende sectoren. Omdat het spaartegoed echter ook voor verlof kan worden ingezet, hebben de verschillen in loonsverhoging tevens effect op de financiering van perioden van verlof. Een werknemer met een laag inkomen in een ‘werkloosheidsarme’ sector zou bijvoorbeeld weinig tegoed opbouwen voor verlof. Omzetting van de premies voor het AWF leidt slechts dan voor werknemers uit alle inkomensniveaus tot loonsverhoging, als de franchise wordt

afgeschaft. Indien de omzetting van de werkloosheidspremies niet in een loonsverhoging resulteert, zal de spaarplicht in de Spaar-WW het besteedbare inkomen van de werknemer (uiteraard) verlagen.

Of een Spaar-WW de werknemer met verlofwensen daadwerkelijk ondersteunt, hangt ten slotte af van de frequentie en duur van een eventuele (onvrijwillige) werkloosheid omdat dan onttrekkingen aan het spaarfonds plaatsvinden. Terwijl het voorstel voor een Spaar-WW in geval van werkloosheid voorziet in een krediet-faciliteit als het saldo onvoldoende is om de WW-uitkering te betalen, wordt deze faciliteit niet aangeboden voor de situatie van verlof.

Uitbreiding van de WW met keuzevrijheid op het terrein van verlof met behoud van het dienstverband past wat betreft de uitkeringsvoorwaarden niet in het systeem van de WW. Tijdens zo'n verlof is de werknemer immers niet werkloos (hij lijdt geen arbeidsurenverlies en is niet beschikbaar voor arbeid op de arbeidsmarkt) en vindt er geen controle plaats op verwijtbaarheid in de betekenis van voorkomen van een oneigenlijk beroep op de Spaar-WW. Uitbreiding van de WW met de mogelijkheid voor verlof vraagt dan ook om een eigen uitkeringsregime.

Dit regime behelst dat de Spaar-WW bij verlof rechtstreeks een aanspraak geeft op een uitkering als een uitvoeringsinstantie (het UWV) het verlofdoel heeft vastgesteld en tevens heeft gecontroleerd of het spaarfonds een overschot bevat. In het verlof-regime zou dus – anders dan bij werkloosheid – geen onderscheid worden gemaakt tussen het ontstaan van het recht op uitkering en het geldend maken ervan. Beide rechtsmomenten vallen samen. Ook de in de WW toegepaste referentie-eis komt bij de uitkering in het kader van verlof niet in beeld. Wat betreft de uitkeringshoogte en -duur bij verlof, ligt aansluiting bij uitkering in geval van werkloosheid niet dwingend voor de hand. Bij verlof kan de hoogte van de uitkering beperkt zijn tot het maximumdagloon, evengoed is echter verdedigbaar om de uitkeringshoogte overeen te laten komen met het feitelijke loonverlies. Bepalend voor deze mogelijkheid is uiteraard het saldo in het spaarfonds.

8

Het sequentiële spaartype – de Levensloop-WW van Van Ours

8.1 Inleiding

Het tweede spaarvoorstel dat bij dit onderzoek wordt betrokken is van Van Ours. In 2003 heeft hij het voorstel voor een Levensloop-WW gepresenteerd als *position paper* voor het Ministerie van Economische Zaken.¹ In de paper wordt de vraag behandeld of de basiskarakteristieken van de WW nog wel in de arbeidsmarkt van de 21^{ste} eeuw zouden passen of dat er naar een alternatieve inrichting van de WW gezocht zou moeten worden. De huidige WW zou immers grotendeels gebaseerd zijn op de ideeën over inkomenszekerheid en kennis van de arbeidsmarkt van de jaren tachtig van de vorige eeuw. Sindsdien hebben echter nieuwe inzichten post gevat over het gedrag van werknemers op de arbeidsmarkt. Zo wordt bijvoorbeeld sterker benadrukt dat werknemers niet slechts overvallen worden door werkloosheid, maar dat zij tot op zekere hoogte invloed kunnen uitoefenen op het intreden van dit risico en, eenmaal werkloos, op de duur van de werkloosheidsperiode. Daarbij kan de mate van die invloed uiteraard tussen personen verschillen en bovendien afhangen van de conjunctuur. Tegen deze achtergrond richt Van Ours het zoeklicht op het vinden van een WW die twee doelen binnen bereik moet brengen, te weten het verminderen van de instroom in de WW (preventie) en, in voorkomende gevallen, het bevorderen van de uitstroom uit de uitkering (activering). Daartoe schetst hij twee varianten die de werking van de WW zouden kunnen verbeteren. Terwijl de eerste variant vooral een aanscherping van onderdelen van de huidige WW behelst, zoals het niveau en de duur van de uitkering, betreft het tweede alternatief het introduceren van een nieuw systeem van werkloosheidsuitkeringen, waarbij de financiering plaatsvindt via persoonlijke spaarrekeningen en niet langer via een omslagstelsel.

Omdat in dit onderzoek het faciliteren van verlof in de context van de WW centraal is gesteld, is de tweede variant interessant. Hier worden namelijk openingen geboden voor de financiering van verlof in verband met zorg of scholing. Het voorstel van Van Ours is een voorbeeld van een sequentieel spaartype: de huidige collectieve werkloosheidsverzekering wordt niet – zoals bij de Spaar-WW van Den Butter en Kock – volledig, maar slechts gedeeltelijk vervangen door een spaarsysteem. De eerste 6 maanden van werkloosheid zouden dan collectief blijven gefinancierd en langere

1 Van Ours 2003.

werkloosheidsperiodes zouden ten laste komen van een persoonlijke spaarrekening. Een tegoed op de persoonlijke spaarrekening zou ook kunnen worden benut om de kosten van extra verlof te financieren.

De spaarrekening zou in stand blijven indien de arbeidsmarkt wordt verlaten. Het tegoed zou in dat geval kunnen worden besteed om weer aan het werk te gaan. Van Ours laat daarbij in het midden of het tegoed slechts besteed kan worden aan scholingskosten of ook aan kosten die zitten in het onderbreken van het werk zelf. In ieder geval staat vast dat de spaarrekening ook openstaat voor mensen zonder dienstbetrekking. Houdt de werknemer aan het einde van het arbeidzame leven een positief saldo over, dan komt dit tegoed – zoals bij de Spaar-WW van Den Butter en Kock – ten goede aan het pensioen.

Het voorstel voor een Levensloop-WW is vrij rudimentair. Om een antwoord te kunnen geven op de vraag in hoeverre een sequentieel spaartype verlof omwille van activiteiten op de terreinen scholing, startend ondernemerschap, zorg en vrijwilligerswerk faciliteert en in te passen is in de systematiek van de WW, behoeft het voorstel dan ook een nadere uitwerking. De opzet van het hoofdstuk is als volgt. Eerst beschrijf ik het voorstel tegen de achtergrond van de WW. Het gaat dan om de uitkeringsvoorwaarden (ontstaan en geldend maken van het recht), de betaling (duur en hoogte) en de financiering van de uitkering. Aangezien de Levensloop-WW twee uitkeringsdoelen kent, betreft de beschrijving van de voorwaarden zowel de uitkering bij werkloosheid als die bij verlof (paragraaf 8.2). Na deze beschrijving volgt een analyse van het voorstel op verlofmogelijkheden voor de genoemde doelen. Dit gebeurt aan de hand van de vragen die in hoofdstuk 7 ook aan het voorstel van Den Butter en Kock zijn gesteld (paragraaf 8.3). Ter afsluiting volgt in paragraaf 8.4 een concluderende beschouwing over facilitering van verlof in de voorgestelde Levensloop-WW en wordt nagegaan of een sequentieel spaartype onder te brengen is in het systeem van de WW.

8.2 De Levensloop-WW

De Levensloop-WW dient – net als de Spaar-WW van Den Butter en Kock – vooral ter financiering van periodes van werkloosheid en biedt pas in tweede instantie de mogelijkheid om verlof voor bepaalde doeleinden te financieren. Hoewel de onderzoeksvraag betrekking heeft op het faciliteren van verlof, zal de beschrijving van het voorgestelde spaartype zich niet beperken tot verlof maar zich tevens uitstrekken tot werkloosheid. Dit is nodig omdat de mogelijkheid voor verlof nauw verbonden is met de inkomensbescherming tegen werkloosheid. Waar de te beschrijven vormgeving van de Levensloop-WW overeenkomsten vertoont met die van de hiervoor beschreven Spaar-WW van Den Butter en Kock, zal naar de Spaar-WW worden verwezen.

8.2.1 Ontstaan van het recht op uitkering

Ontstaansvoorwaarden voor het recht op uitkering bij werkloosheid

Wat betreft de werkloosheid pleit Van Ours voor de instandhouding van de bestaande WW-regels. Voor het ontstaan van het recht op WW-uitkering in de Levensloop-WW blijven derhalve de regelingen van de bestaande WW van toepassing. Dat wil

zeggen: recht op een WW-uitkering heeft de werknemer als hij werkloos is, hij aan de referte-eis voldoet en er zich geen uitsluitingsgronden voordoet.

Ontstaansvoorwaarden voor het recht op uitkering bij verlof

Van Ours laat zich niet uit over de uitkeringsvoorwaarden bij verlof. Laten we daarom een blik werpen op de Spaar-WW van Den Butter en Kock. Evenals bij de Spaar-WW van Den Butter en Kock zullen ook in de Levensloop-WW de bij werkloosheid geldende toegangsvoorwaarden uit hun aard niet van toepassing kunnen zijn in de situatie van verlof. Zo is bij verlof geen sprake van werkloosheid omdat het dienstverband onverkort voortduurt, de werknemer geen arbeidsuren verliest en de verlofreden veelal de beschikbaarheid voor arbeid zal verhinderen. Wat betreft de referte-eis, zal ook in de Levensloop-WW het stellen van deze toegangseis overbodig zijn, omdat de uitkering uit een individuele spaarrekening wordt betaald en niet ten laste van een collectief komt. De vulling van de spaarrekening komt als het ware in de plaats van de referte-eis. Ten slotte zullen bij het ontstaan van een recht op uitkering bij verlof uitsluitingsgronden van de WW (zoals uitkeringen op grond van de ZW, Wet WIA en WAO en het rechtens van zijn vrijheid beroofd zijn) geen rol spelen als men geen werkgever meer heeft om de eenvoudige reden dat verlof dan niet mogelijk is. Om er echter zeker van te zijn dat samenloop van uitkeringen wordt voorkomen, kan het nuttig zijn om vast te leggen dat er in deze situaties en bij de andere uitsluitingsgronden (zwangerschap en bevalling, adoptie en pleegzorg) geen recht op een verlofuitkering bestaat. Dit is slechts anders bij de uitsluitingsgrond 'verblijf buiten Nederland anders dan wegens vakantie'. Een dergelijk verblijf zal geen obstakel zijn voor het recht op uitkering omdat een verlofperiode uit spaargeld gefinancierd wordt.

Tabel 8.1 toont de ontstaansvoorwaarden voor een recht op uitkering bij werkloosheid en bij verlof in de Levensloop-WW.

Tabel 8.1. Levensloop-WW: voorwaarden voor het ontstaan van een recht op uitkering

Levensloop-WW	Bij werkloosheid	Bij verlof
Voorwaarden voor het ontstaan van een recht op uitkering	<ul style="list-style-type: none"> • Werkloosheid • Referte-eis • Geen uitsluitingsgronden 	<ul style="list-style-type: none"> • Saldo in de persoonlijke spaarrekening • Geen uitsluitingsgronden

8.2.2 Geldend maken van het recht op uitkering

Voorwaarden voor het geldend maken van het recht op uitkering bij werkloosheid

Bij werkloosheid zou in het voorstel voor een Levensloop-WW de regelgeving wat betreft de plichten met betrekking tot de WW-uitkering dezelfde blijven als in de bestaande WW. Ook in de Levensloop-WW zou dus geen ruimte zijn voor inkomensbescherming bij verwijtbare werkloosheid. De werknemer zal aan verplichtingen van de WW moeten voldoen en voorschriften moeten naleven. Hij moet solliciteren en aangeboden passende arbeid aanvaarden. Gebeurt dit niet (voldoende) dan zal het

UWV, al naar gelang de ernst van de gedraging, de uitkering geheel of gedeeltelijk, tijdelijk of blijvend weigeren.

Voorwaarden voor het geldend maken van het recht op uitkering bij verlof

In de Levensloop-WW komen verlof voor scholing en verlof voor zorg in aanmerking voor een uitkering. Vraag is of de controle op de aanwezigheid van de verlofgeden een voorwaarde zal moeten zijn voor het geldend maken van het recht op uitkering. De controle zou dan de functie hebben om onbedoeld gebruik van het tegoed tegen te gaan en daarmee ‘verspilling’ te voorkomen. In dat geval zou men kunnen overwegen om toestemming door een poortwachter in te bouwen. Omdat het verlof uit spaarmiddelen en niet uit collectieve middelen wordt gefinancierd, zou de poortwachter echter slechts na moeten gaan of het verlof daadwerkelijk voor deze doelen is beoogd. De poortwachtertoets zou dus ‘zacht’ ofwel marginaal zijn.

Voor het overige past het niet om onderscheid aan te brengen tussen recht hebben op een uitkering bij verlof en dit recht geldend maken. Het recht op uitkering bij verlof ontstaat immers slechts bij een saldo op de persoonlijke spaarrekening dat voldoende hoog is om de uitkering te betalen. Voorts is de periode van verlof er juist een waarin de werknemer (min of meer) vrijwillig kiest voor minder werken. Dit leidt ertoe dat het instrumentarium van sanctie- en weigeringsgronden van de WW op deze situatie niet van overeenkomstige toepassing kan zijn.

Onderstaand overzicht toont de voorwaarden in het sequentiële spaartype voor het geldend maken van een uitkering in geval van werkloosheid en bij verlof.

Tabel 8.2. Levensloop-WW: voorwaarden voor het geldend maken van het recht op uitkering

Levensloop-WW	Bij werkloosheid	Bij verlof
Voorwaarden voor het geldend maken van het recht op uitkering	<ul style="list-style-type: none"> • Verplichtingen gericht op het voorkomen van verwijtbare werkloosheid 	<ul style="list-style-type: none"> • Voldoende saldo in de persoonlijke spaarrekening • Controle op verlofdoel (zorg of scholing)

8.2.3 De betaling van de uitkering: hoogte en duur van de uitkering

Hoogte en duur van de uitkering bij werkloosheid

Bij werkloosheid stelt Van Ours voor om in de eerste zes maanden het bestaande systeem van de WW te behouden. Anno 2012 zou de werkloze met een recht op WW-uitkering gedurende zes maanden recht hebben op een WW-uitkering ter hoogte van 75 respectievelijk 70 procent van het loon (maximumdagloon), hetgeen neer zou komen op een herstel van de situatie van vóór 2006 toen de minimale uitkeringsduur van de WW-uitkering 6 maanden was. Na deze periode wijzigt de situatie in de Levensloop-WW. Werkloosheidsuitkeringen na deze basisperiode worden niet meer uit het collectieve fonds betaald, maar zouden ten laste komen van het saldo op de individuele spaarrekening. Dit heeft consequenties voor de maximale uitkeringsduur. Het betekent namelijk dat de WW-uitkering slechts dan verlengd zou worden, als de spaarrekening hiervoor voldoende middelen bevat. Heeft de werkloze onvoldoende

tegoed op zijn rekening om een verlenging van de uitkering na zes maanden te financieren, dan voorziet het voorstel – anders dan de Spaar-WW van Den Butter en Kock – niet in een kredietregeling. In het voorstel van Van Ours staat in geval van onvoldoende tegoed slechts een beroep op de Wwb open, voor zover aan de daarvoor geldende voorwaarden wordt voldaan.

Als in het sequentiële spaartype de duur van de verlengde uitkering niet langer gebaseerd is op het arbeidsverleden maar afhankelijk is van het saldo op de spaarrekening, dan zou de arbeidsverledeneis in de Levensloop-WW zijn functie verliezen.

De uitkeringsduur loskoppelen van het arbeidsverleden zou betekenen dat de bepalingen in de WW met betrekking tot het arbeidsverleden (zie paragraaf 2.3.3) in een Levensloop-WW zouden komen te vervallen.

Hoogte en duur van de uitkering bij verlof

Van Ours gaat niet in op de aspecten hoogte en duur van de uitkering bij verlof. Omdat de uitkering bij verlof uitsluitend ten laste van de persoonlijke spaarrekening komt, is het verdedigbaar dat de werknemer zelf bepaalt welke mate van inkomensvervanging hij tijdens de verlofperiode wenselijk acht. Zo gezien zou bij een uitkering bij verlof een koppeling aan het maximumdagloon achterwege kunnen blijven en zou men kunnen aansluiten bij het arbeidsloon dat in verband met het onbetaalde verlof niet tot uitbetaling komt. Dit biedt met name perspectief voor de werknemer met een groot saldo: hij wordt in zijn keuze voor de gewenste uitkeringshoogte bij verlof slechts beperkt door het saldo op de rekening. Ook voor de uitkeringsduur zal het saldo op de spaarrekening beslissend zijn en is het arbeidsverleden niet maatgevend.

Het bovenstaande betekent dat nadere regelingen alleen nodig zijn ten aanzien van de minimale uitkeringsduur bij werkloosheid (zes maanden) en van de uitkeringshoogte bij werkloosheid (conform de basisuitkering in de huidige WW). Voor het overige, te weten een maximale uitkeringsduur bij werkloosheid en de uitkeringsduur en -hoogte bij verlof, is nadere regeling in de Levensloop-WW overbodig. Hier wordt het recht op uitkering bepaald door de vulling van het saldo op de persoonlijke spaarrekening; zie tabel 8.3. Als de bodem van de persoonlijke spaarrekening in zicht komt, eindigt het uitkeringsrecht.

Tabel 8.3. Levensloop-WW: uitkeringsduur en -hoogte

Levensloop-WW	Bij werkloosheid	Bij verlof
Uitkeringsduur	Minimaal 6 maanden	Afhankelijk van de hoogte van het spaartegoed
Uitkeringshoogte	<i>Basisuitkering:</i> loongerelateerd (maximumdagloon): 75% gedurende 2 maanden 70% gedurende 4 maanden <i>Verlengde uitkering:</i> Afhankelijk van het saldo op de spaarrekening	Keuze werknemer: met arbeidsloon als maximum

8.2.4 Financiering

Financiering van de uitkering bij werkloosheid

Bij werkloosheid valt de financiering van de uitkeringen in het voorstel van Van Ours uiteen in twee delen. De eerste zes maanden vindt de financiering plaats via het omslagstelsel. De uitkeringen worden – net als in de huidige WW – betaald uit de sectorfondsen. Voor deze fondsen zouden werkgevers premieplichtig blijven. Na zes maanden vindt de betaling van de WW-uitkeringen plaats via de persoonlijke spaarrekening, die Van Ours ook wel persoonlijke levenslooptrekening noemt.² Het saldo in de persoonlijke spaarrekening komt – zoals de naam al aangeeft – door sparen tot stand. Daartoe stelt Van Ours voor om de premies voor het AWF te individualiseren en in te leggen in de persoonlijke spaarrekening. In paragraaf 8.2.4.1 wordt de persoonlijke spaar- of levenslooptrekening nader toegelicht.

Financiering van de uitkering bij verlof

De uitkering bij verlof komt uitsluitend uit de persoonlijke spaarrekening.

8.2.4.1 De persoonlijke spaar- of levenslooptrekening

Een omzetting van de premies voor het AWF in een individuele levenslooptrekening doet allereerst vragen rijzen naar het karakter van het sparen, de persoon van de spaarder, de spaarduur en de spaarhoogte. Maar er zijn meer vragen, zoals: wat gebeurt er met de franchise? Blijft het spaarbedrag gerelateerd aan het maximumpremieloon? Wat gebeurt met de overige middelen die thans ten gunste komen van het AWF, zoals de vervangende premies, de premie vrijwillige verzekeringen voor WW en ZW, de terugvorderingen van onverschuldigd uit het AWF betaalde WW-uitkeringen, de bedragen die door uitoefening van het verhaalsrecht bij in betalingsonmacht verkerende werkgevers in het fonds terugvloeien, en de boetebedragen op grond van de ZW? Hieronder probeer ik richtingen te geven voor mogelijke antwoorden op deze vragen.

Het karakter van het sparen

Het sparen in de persoonlijke levenslooptrekening zal niet vrijblijvend zijn. Dit blijkt uit het feit dat Van Ours een individualisering van de premies voor het AWF op het oog heeft. Nu de premiebetaling voor het AWF verplicht is, zal deze premieplicht als het ware worden vervangen door een stortingsplicht op de spaarrekening.

De spaarder(s)

Van Ours noemt niet expliciet wie spaarder is. Uit de zin: 'De huidige premies voor het AWF worden geïndividualiseerd en omgezet in persoonlijke levenslooptrekeningen'³ zou kunnen worden afgeleid dat Van Ours een spaarplicht van zowel werknemer als werkgever op het oog heeft. De premies voor het huidige AWF zijn immers afkomstig van beiden, werknemers en werkgevers; zie hoofdstuk 2.

² Ter wille van de levendigheid zullen beide termen worden gebruikt.

³ Van Ours 2003, p. 127.

Ook is denkbaar dat de spaarplicht uitsluitend dan wel grotendeels op de werknemer of op de werkgever rust. Het huidige AWF dient immers niet slechts ter financiering van uitkeringen bij langdurige werkloosheid, maar kent nog andere doelen. Bij deze doelen gaat het onder andere om WW-uitkeringen binnen zes maanden wanneer het lastenplafond van een sectorfonds is bereikt, om ZW-uitkeringen van een aantal vangnetgroepen, om de financiering van premiekortingen en premievrijstellingen, om uitkeringen die vallen onder de Wet arbeid en zorg en om kosten voor re-integratie WW. Bovendien neemt het AWF loonbetalingsverplichtingen aan werknemers over indien werkgevers in betalingsonmacht verkeren.⁴ Deze doelen zullen in de Levensloop-WW niet ten laste van de persoonlijke spaarrekening vallen.

Welke optie het meest voor de hand ligt, is uiteindelijk een politieke vraag. Zou men echter de genoemde doelen ook in een Levensloop-WW willen handhaven, dan vraagt de financiering hiervan om een fonds waarin een solidariteitsgemeenschap bijdragen stort. Een optie zou dan zijn: behoud van het AWF voor deze doelen, gefinancierd uit premies die door werkgevers en werknemers gezamenlijk bijeen worden gebracht en oprichting van een persoonlijke spaar- of levenslooptrekening, waarvoor alleen (of in hoofdzaak) de werknemer een spaarplicht heeft. Dit zou betekenen dat de Levensloop-WW niet twee maar drie financieringsbronnen zou kennen, te weten de sectorfondsen die gevuld worden door premies van werkgevers, de individuele spaarrekening waarop de werknemer een premie stort en eventueel zijn werkgever deze aanvult, en een restant van het AWF, waar werkgever en werknemer toe bijdragen.

Spaarduur

Het voorstel voor een Levensloop-WW bevat geen indicatie over de duur van het sparen. Anders dan Den Butter en Kock noemt Van Ours niet de mogelijkheid van een spaarplafond, waarboven de spaarplicht zou eindigen. Vraag is of de levenslooptrekening een beperking in de spaarduur door middel van een spaarplafond zou moeten kennen of dat de spaarplicht zou moeten voortduren zolang de werknemer in de Levensloop-WW verzekerd is. Het feit dat Van Ours voorstelt om de huidige premies voor het AWF te individualiseren en om te zetten in persoonlijke levenslooptrekeningen impliceert dat hij ervan uitgaat dat sparen verplicht is zolang men in een dienstbetrekking werkzaam is. Anders dan bij de Spaar-WW van Den Butter en Kock lijkt de spaarduur dus niet gekoppeld te zijn aan een nader te bepalen vulling van de spaarrekening.

Toch zijn er argumenten aan te voeren voor een beperking van de spaarplicht. Voor toepassing van een spaarplafond pleit bijvoorbeeld het feit dat de Levensloop-WW strikt genomen neerkomt op een regeling die stoelt op een paternalistisch motief. De werknemer moet voor zichzelf sparen en wordt door die spaarplicht als het ware beschermd tegen zijn eigen kortzichtigheid. Een dergelijke bescherming moet echter niet verder gaan dan nodig om het doel te bereiken. Verderop (tabellen 8.5 en 8.6) zal blijken dat een doorlopende spaarplicht tot een (te) hoog spaarsaldo kan leiden. Het gevaar van te veel sparen zal zich bij een sequentieel spaartype, waar de

⁴ Voor een uitvoeriger beschrijving van de uitgaven die ten laste van het AWF komen, zie paragraaf 2.5.2.

eerste zes maanden WW-uitkering collectief gefinancierd blijven, sterker voordoen dan bij een volledig spaartype, waar alle werkloosheidsuitkeringen ten laste van het spaarfonds komen.

Spaarhoogte

Over de hoogte van de spaarpremie is discussie mogelijk, aldus Van Ours: 'Het is duidelijk dat een hogere spaarpremie voor sommigen het beroep op de bijstand doet verminderen terwijl deze voor anderen een hoger eindsaldo met zich meebrengt'. De manier van premievaststelling voor de individuele spaarrekening zal moeten wijzigen ten opzichte van die voor het AWF. Bij een geïndividualiseerde spaarrekening kan de hoogte van de premie niet langer worden afgestemd op een eventueel vermogensoverschot respectievelijk een vermogenstekort in het AWF. Andere criteria voor de hoogte van het te sparen loonpercentage zullen bepalend moeten zijn. Hierbij kan men denken aan criteria zoals de voor werknemer en werkgever te verantwoorden lastendruk, de kans op langer durende werkloosheid, de te verwachten inkomensderving ten gevolge van scholings- respectievelijk zorgverlof, en het voorkomen van een te snel beroep op de algemene middelen. De spaarhoogte zal – met andere woorden – van het individuele geval afhangen.

Hoe zou de hoogte van de spaarpremie voor de persoonlijke levenslooprekening dan kunnen worden vastgesteld? Twee mogelijkheden zijn denkbaar waarbij de premie jaarlijks dan wel voor een langere periode kan worden vastgelegd: men kan de spaarpremie differentiëren of men kan de spaarpremie uniformeren.

Bij de eerste mogelijkheid, de differentiatie van de spaarpremie, zou de spaarpremie in hoofdzaak afhankelijk gemaakt moeten worden van het individuele financiële risico, dat wil zeggen van de te verwachten WW-uitkeringslasten respectievelijk de verlofwensen van de werknemer. Aangezien de eerste zes maanden werkloosheid ten laste van de sectorfondsen blijven vallen, gaat het bij de WW-uitkeringslasten om de financiering van een eventueel langdurig verblijf in de WW. De premie zou dan gerelateerd kunnen worden aan het soort dienstverband (vast dan wel tijdelijk dienstverband) en de aard van de sector. Een hogere spaarpremie zou gelden voor werknemers wier werkloosheid hogere kosten met zich meebrengt. Tot deze categorie behoren werknemers met een hoger dagloon en een hoger beroep op de WW. De regeling van een gedifferentieerde spaarpremie zou weliswaar maatwerk mogelijk maken maar heeft als nadeel een vrij complexe uitvoeringsorganisatie.

De tweede mogelijkheid, een uniforme spaarpremie, behelst een aansluiting bij het actueel geldende systeem voor het AWF. In dat geval zouden werkgever en werknemer verplicht worden om een vast premiepercentage in de Levenslooprekening te storten, bijvoorbeeld 4,55 procent respectievelijk 2,05 procent indien de franchise buiten beschouwing wordt gelaten (stand 2012). Het premiepercentage zou al dan niet jaarlijks moeten worden vastgelegd. Bij het bepalen van de hoogte van de uniforme spaarpremie zou men kunnen kijken naar premiehoogtes gedurende een bepaald tijdsbestek, bijvoorbeeld het afgelopen decennium. Men zou kunnen besluiten om werkgevers en werknemers bijvoorbeeld de sinds het jaar 2000 hoogste voor het AWF geheven premiepercentages in de spaarrekening te laten storten. De maximale percentages zouden dan voor de werknemer bij 6,25 procent en voor de

werkgever bij 5,25 procent liggen.⁵ De som van beide percentages komt dan neer op een jaarlijks verplichte spaarsom van 11,5 procent. Een vergelijking met de Levensloop-regeling: daar was het maximale vrijwillig te sparen bedrag 12 procent per kalenderjaar.

Aan de hand van drie loonniveaus illustreer ik hieronder de betekenis van de hiervoor genoemde premiepercentages voor de opbouw van de spaarrekening in een jaar. Bij de loonniveaus gaat het om het minimumloon (€ 1.446 per maand), het modaal loon (€ 2.760 per maand) en het maximumdagloon (€ 4.172 per maand).

Tabel 8.4. Levensloop-WW: jaarlijks spaarbedrag in euro bij drie loonniveaus en zes premiepercentages

Premiepercentage	Minimumloon	Modaal loon	Maximumdagloon
2,05%	361	688	1.040
4,55%	801	1.528	2.309
5,25%	924	1.763	2.664
6,25%	1.100	2.098	3.172
12%	2.112	4.029	6.090

Uitgedrukt in procenten van de jaarinkomens zou bij een premiepercentage van 4,55 procent na een jaar ongeveer een half maandsalaris (53 procent) zijn gespaard. Bij de andere premiepercentages zou achtereenvolgens 64, 76 en 146 procent van het maandsalaris zijn bijeengespaard (zie ook Tabel 8.8).

Eerder is al genoemd dat een doorlopende spaarplicht tot forse spaarbedragen kan leiden als er tussentijds geen opnames plaatsvinden.

Als de spaarduur gekoppeld zou zijn aan het werknemerschap, dan zou een omzetting van de premie voor het AWF in een spaarpremie van 4,55 procent (stand 2012) leiden tot een jaarlijkse opbouw van het spaartegoed van ongeveer een half maandsalaris. Tabel 8.5 toont voor een aantal jaren het oplopend spaartegoed, met een spaarrente van 3 procent en een salarisindexering van 2 procent per jaar en zonder tussentijdse opname.

Tabel 8.5. Levensloop-WW: spaartegoed in euro na x-aantal maanden bij premiepercentage van 4,55 procent zonder opname tussentijds

Maanden	Minimumloon	Modaal loon	Maximumdagloon
12	801	1.528	2.309
24	1.641	3.132	4.734
36	2.524	4.815	7.278

⁵ Voor een overzicht van de premiepercentages voor het AWF zie tabel 2.2 in hoofdstuk 2.

Maanden	Minimumloon	Modaal loon	Maximumdagloon
60	4.419	8.431	12.744
120	10.002	19.083	28.845
240	25.634	48.907	73.928
480	84.388	161.006	243.375

Tabel 8.6 toont het maximale saldo op de spaarrekening bij andere spaarpremies. Bij een opbouw zonder tussentijdse onttrekking zou na een periode van 40 jaar bij de vijf genoemde spaarpercentages het volgende (hoge) spaartegoed bijeengebracht zijn:

Tabel 8.6. Levensloop-WW: spaartegoed in euro na veertig jaar bij zes verschillende premiepercentages zonder opname tussentijds

%	Minimumloon	Modaal loon	Maximumdagloon
2,05	38.021	72.541	109.653
4,55	84.388	161.006	243.375
5,25	97.371	185.776	280.817
6,25	115.917	221.162	334.307
12,00	222.562	424.630	641.868

Tabel 8.7 vermeldt voor drie loonniveaus de uitkeringsbedragen om loonverlies bij een (verlengde) werkloosheidsuitkering te dekken. De uitkeringshoogte bedraagt gedurende de eerste twee maanden 75 procent en de volgende maanden 70 procent van het inkomen respectievelijk 100 procent van het inkomen.

Tabel 8.7 Levensloop-WW: uitkeringslasten in euro bij x-aantal uitkeringsmaanden ter hoogte van 75/70 procent en 100 procent van het inkomen

Maanden	70/75%			100%		
	Minimum-loon	Modaal loon	Maximum-dagloon	Minimum-loon	Modaal loon	Maximum-dagloon
3	3.167	6.043	9.134	4.318	8.239	12.455
6	6.168	11.768	17.788	8.605	16.418	24.817
9	9.146	17.450	26.378	12.860	24.536	37.089
12	12.103	23.092	34.905	17.084	32.595	49.271
18	18.068	34.473	52.109	25.606	48.854	73.847

Bij een uitkering ter hoogte van 75/70 (100) procent van het laatst verdiende loon, biedt een inleg in de spaarrekening ter hoogte van een half maandsalaris na ongeveer 4 (5) jaar sparen de mogelijkheid om een (verlengde) werkloosheidsuitkering of een verlofuitkering van 3 maanden te financieren. Na ruim 7 (9) jaar sparen bevat de spaarrekening voldoende saldo voor een uitkeringsduur van 6 maanden, 9,5 (ruim 12) jaar sparen is nodig voor de financiering van een uitkeringsduur van 9 maanden, bijna 12 (15) jaar voor 12 maanden uitkering, en na bijna 16 (20) jaar sparen kunnen 18 maanden uitkering worden betaald.

Hierna zal ik laten zien dat het bestaan van een franchise het vormen van een spaartegoed nadelig beïnvloedt.

Het effect van de franchise

Toepassing van een franchise bij het individualiseren van de premie voor het AWF zou betekenen dat voor de spaarrekening een spaarpremievrjje voet zou gelden. Over een deel van het loon zou dus geen spaarpremie worden betaald en zou dus minder spaartegoed worden opgebouwd. Dit effect is uiteraard niet beoogd. Daarom ligt het behoud van de franchise bij invoering van een spaarplicht niet voor de hand. Er bestaat daarnaast nog een tweede reden voor de afschaffing van de franchise. Omdat de franchise het inkomen verlaagt waarover wordt gespaard, is de vermindering van het te sparen bedrag bij een laag inkomen naar verhouding groter dan bij een hoog inkomen. Dit blijkt uit de illustratie van wederom de drie inkomensniveaus. De franchise (stand 2012) is vastgesteld op € 1.435,75 per maand.⁶

Een werknemer met een minimumloon verdient per maand € 1.446. Na aftrek van de franchise ter hoogte van afgerond € 1.436 (stand 2012) kan alleen nog over het resterende bedrag van € 10 worden gespaard. Wordt de franchise bij het modale inkomen (€ 2.760) in mindering gebracht, dan resteren € 1.324, terwijl bij het maximumdagloon (€ 4.172) nog over een bedrag van € 2.848 kan worden gespaard. Omdat het effect van de franchise op het jaarlijkse spaarbedrag groter is naarmate het loon lager is, pakt de franchise flink nadelig uit voor laagbetaalden. In tabel 8.8 is voor de drie loonniveaus het spaarbedrag na een jaar sparen weergegeven in euro en – tussen haakjes – in procenten van het maandloon als de franchise behouden blijft. In de tweede kolom staan ter vergelijking de percentages vermeld indien er geen franchise bestaat.

⁶ Artikel 4 Regeling vaststelling premiepercentages werknemersverzekeringen, volksverzekeringen en opslag kinderopvang 2012, *Stcrt.* 2011, 20627.

Tabel 8.8 Levensloop-WW: spaarbedrag in euro (als procent van het maandloon) na een jaar zonder en bij behoud van de franchise

Premiepercentage	Zonder franchise	Met behoud franchise		
	Percentage maandloon	Minimumloon	Modaal loon	Maximumdagloon
4,55	53	3 (0,20)	730 (26,44)	1.511 (36,23)
5,25	64	3 (0,23)	842 (30,51)	1.744 (41,48)
6,25	76	4 (0,27)	1.002 (36,32)	2.076 (49,76)
12	146	8 (0,53)	1.925 (69,74)	3.986 (95,54)

Het effect van de franchise is dat deze bij een spaarregeling het bedrag scheef trekt dat gespaard kan worden. Bij elk van de onderscheiden loonniveaus spaart men minder door de franchise en is de opbouw van het spaartegoed beduidend lager. Iedereen verliest immers (absoluut) het franchisebedrag. Over dit bedrag wordt geen spaartegoed opgebouwd. Dit effect is bij het minimumloon relatief sterker. Wie het minimumloon verdient, bouwt door de franchise vrijwel niets op.

Inmiddels is de toekomst van de franchise bezegeld omdat de franchise in het kader van de harmonisering van de loonbegrippen voor de belastingen, de premies en de ZVW zal worden afgeschaft. In juni 2011 is daartoe het wetsvoorstel Uniformering loonbegrip aangenomen.⁷ Voor werknemers heeft de franchise al sinds 2009 geen betekenis meer omdat de premie sindsdien op nihil is gesteld: werkgevers zullen – om de loonkosten niet te doen stijgen – een lagere premie aan het AWF gaan afdragen.⁸

Het maximumdagloon

In het AWF wordt de verplichte premieheffing begrensd door het maximumdagloon. Daarmee is tevens de vergoeding van de inkomensschade bij werkloosheid gemaximeerd. Aannemelijk is dat het maximumdagloon ook in de Levensloop-WW overeind zal blijven. De individuele spaarrekening is immers (in hoofdzaak) bedoeld voor de financiering van de WW-uitkering. Aansluiting bij het bestaande systeem ligt dan voor de hand. Bovendien past een maximumdagloon in het stelsel van sociale zekerheid. Niet alleen in de werknemersverzekeringen (WW, Wet WIA, ZW) maar ook bij de loonaanspraak tijdens ziekte wordt met dit loonbegrip gewerkt.⁹ Voorts voorkomt toepassing van het maximumdagloon in de spaarrekening voor de werknemer een te grote beperking van de financiële bewegingsvrijheid. Een (te) grote spaarquote zou immers een neerwaarts effect kunnen hebben op de consumptiemogelijkheden van de werknemer. Hoe hoger de spaarplicht des te meer deze immers

⁷ Wet van 6 juni 2011 tot wijziging van een aantal wetten ter uniformering van het loonbegrip, *Stb.* 2011, 288, voorbereid in de *Kamerstukken II 2009/10*, 32 131.

⁸ *Kamerstukken II 2009/10*, 32 131, nr. 3, p. 6.

⁹ Artikel 7:629, lid 1 BW.

beslag legt op het beschikbare inkomen.¹⁰ Voorts heeft toepassing van het maximumdagloon tot gevolg dat de spaarplicht binnen proporties blijft. Een maximumdagloon heeft ook voor de werkgever voordelen. Hij zou – zoals bij de huidige financiering van de WW – in staat blijven om zijn financiële planning op een maximum af te stemmen en zou zich niet geconfronteerd zien met onverwacht hoge bijdragen.

De 'overschotten' van sectorfondsen: vervangende premies

Het AWF ontvangt ook zogeheten vervangende premies van uitkeringsgerechtigden en hun werkgevers, veelal het UWV, als het percentage van de vervangende premie hoger ligt dan de sectorpremie in de betreffende sector (zie paragraaf 2.5.2). De regeling van de vervangende premieplicht is in zoverre opvallend dat ze een verzekeringsbeginsel doorkruist, namelijk het beginsel dat geen premie wordt betaald wanneer het risico reeds manifest is geworden.¹¹ Goudswaard et al. stellen dan ook dat dit een 'regelrechte inbreuk betekent op het verzekeringsbeginsel'.¹² Er ontbreekt immers het risico. Deze opmerking is terecht voor zover het de premieplicht betreft over de WW-uitkering. Zoals genoemd geldt de plicht om premie af te dragen echter ook voor uitkeringsgerechtigden op grond van de ZW, de Wet WIA, de WAO, de Wet arbeid en zorg, en de Toeslagenwet en voor hen die loon ontvangen op grond van de Wet sociale werkvoorziening. In dat geval is er geen sprake van werkloosheid. Men zou de premieplicht wellicht kunnen rechtvaardigen door te stellen dat ze nodig is voor in de toekomst liggende gevallen van werkloosheid.

Rijst dan ook de vraag naar het lot van deze premieplicht in een Levensloop-WW. In de Levensloop-WW komen, even als in de bestaande WW, de uitkeringen gedurende de eerste zes maanden werkloosheid ten laste van de collectiviteit binnen de sector. Mochten de vervangende premies inderdaad nodig zijn voor de continuïteit van dit systeem, dan ligt het in de rede om de vervangende premies in een Levensloop-WW te behouden. Een eventueel overschot van deze premies in een sectorfonds zou in dat geval moeten worden geïndividualiseerd en omgezet in de persoonlijke spaarrekening. De premie dient dan ter dekking van een in de toekomst gelegen werkloosheidsrisico dan wel een periode van verlof. De vaststelling van de premiehoogte zou conform de huidige regelgeving kunnen plaatsvinden.

Premies vrijwillige verzekeringen voor WW

Bepaalde categorieën ex-werknemers kunnen vrijwillig premies aan het AWF afdragen om zich tegen het risico van werkloosheid te verzekeren (zie hoofdstuk 2). Voor deze verzekering komen personen in aanmerking die – kort weergegeven – in het buitenland werken voor bijvoorbeeld een Nederlandse werkgever of een volkenrechtelijke organisatie waar Nederland aan gelieerd is. Wie van deze mogelijkheid gebruikmaakt, betaalt premie(s) aan het AWF.¹³ Wat betreft de vrijwillige verzekering van uitkering bij werkloosheid bepaalt artikel 58 WW dat de betrokkene zelf de hoogte van het dagloon vaststelt waarvoor hij zich wil verzekeren met het

¹⁰ Pierik 1986, p. 365.

¹¹ Veldkamp 1984, p. 149.

¹² Goudswaard, de Kam & Sterks 2000, p. 101.

¹³ Artikel 74, lid 2 j° 99, sub a Wfsv.

maximumdagloon als bovengrens. Over het vastgestelde dagloon wordt de premie berekend, en het geldt vervolgens bij de berekening van de uitkering. In 2012 is de vrijwillige werkloosheidspremie vastgesteld op 2,80 procent van het dagloon waarvoor de ex-werknemer zich wil verzekeren.¹⁴ Het is verdedigbaar dat vrijwillig verzekerden ook in de Levensloop-WW gedurende de eerste zes maanden een basisuitkering zullen krijgen. In dat geval zou premie van de vrijwillige verzekering in de voorgestelde Levensloop-WW ten gunste moeten komen van een collectief fonds.

Terugvorderingen op grond van onverschuldigd uit het AWF betaalde WW-uitkeringen

De werknemer heeft gelet op de artikelen 24 tot en met 26 WW verplichtingen. De verplichtingen hebben betrekking op het voorkomen van verwijtbare werkloosheid, het verstrekken van informatie en het nakomen van voorschriften. Bij niet-nakoming van de verplichtingen wordt de uitkering ten nadele van de betrokkene herzien. De WW-uitkering is dan onverschuldigd betaald respectievelijk er is een te hoge uitkering verstrekt. In dat geval wordt dit bedrag door het UWV teruggevorderd.¹⁵ Was de onverschuldigd gedane uitkering gefinancierd uit het AWF (bijvoorbeeld bij langdurende werkloosheid, of bij uitkeringen die – hoewel kortdurend – toch ten laste van het AWF komen), dan vloeit het teruggevorderde bedrag weer terug naar dit fonds.¹⁶ Vraag is hoe deze regeling in een Levensloop-WW zou moeten of kunnen worden opgenomen. Moeten hiervoor – alles overwegende – eigenlijk wel regelingen worden gecreëerd in het kader van een Levensloop-WW? Bij het beantwoorden van deze vraag zullen twee situaties worden onderscheiden. De eerste situatie heeft betrekking op langdurende werkloosheid, de tweede op kortdurende werkloosheid die – omdat het lastenplafond in het sectorfonds is bereikt – ten laste van het AWF komt.

Te beginnen met de uitkering bij langdurende werkloosheid. Als in de voorgestelde Levensloop-WW de werkloosheidsuitkeringen na zes maanden uit de individuele spaarrekening worden betaald, rijst de vraag of terugvorderingen wel zin hebben. Omdat het voorstel van Van Ours – anders dan de Spaar-WW van Den Butter en Kock – geen kredietfaciliteit bevat en er dan ook geen beroep op het collectief wordt gedaan, zal een toets op verwijtbaar werkloos blijven in de fase van langdurende werkloosheid weinig zinvol zijn. Een teruggevorderd bedrag van de ten onrechte uit de individuele spaarrekening betaalde uitkering zou immers terugvloeien naar de bron, die de uitkering heeft verstrekt, dat wil zeggen naar de persoonlijke spaarrekening.

Dan de tweede situatie waarin een sectorfonds onvoldoende middelen bevat om de uitkering in de eerste zes maanden te kunnen betalen. Wat zou er in de Levensloop-WW moeten gebeuren met uitkeringen die eigenlijk uit het sectorfonds hadden moeten worden betaald, maar door het bereiken van het lastenplafond daar, ten laste van het AWF komen en waarbij achteraf blijkt dat deze uitkeringen onverschuldigd

¹⁴ Besluit premievaststelling vrijwillige werkloosheidsverzekering 2012, 5 november 2011, *Stcrt.* 2011, 21410.

¹⁵ Artikel 36 WW.

¹⁶ Artikel 99, sub b Wfsv.

waren betaald? Waar komt het teruggevorderde bedrag dan terecht? Hieraan voorafgaand rijst de vraag of de mogelijkheid van overheveling van kosten van het sectorfonds in een Levensloop-WW eigenlijk nog bestaat. Met andere woorden, blijft het AWF in een Levensloop-WW eigenlijk wel overeind? Een ontkennend antwoord betekent een achteruitgang in solidariteit omdat bij ontbreken van een AWF een sectorfonds onder alle omstandigheden zelf de eerste zes maanden werkloosheid voor zijn rekening moet nemen. Dit zou betekenen dat een in moeilijkheden verkerend sectorfonds aan zijn lot wordt overgelaten en in een negatieve spiraal terecht kan komen. Wil men dit voorkomen, dan moet het AWF in stand blijven of moet er een met het AWF vergelijkbare voorziening naast de individuele spaarrekening komen. Terugvorderingen zouden vervolgens in het fonds terecht komen waaruit de uitkering was betaald.

Uitgaven ten laste van het AWF

Eerder is al aangestipt dat het AWF, anders dan de naam van het fonds doet vermoeden, naast de langdurige werkloosheidsuitkeringen meer uitkeringsdoelen kent, zoals uitkeringen voor dertien weken ziekte van de werkloze en voor vangnetgroepen, en premiekortingen. Ook bevat de WW in hoofdstuk IV een regeling die het UWV verplicht om aan werknemers van wie de werkgever in een toestand van betalingsonmacht verkeert, het loon te betalen (zie verder paragraaf 2.4.3). Bij een individualisering van de huidige premies en omzetting in persoonlijke levenslooprekeningen rijst de vraag wat de omzetting van de premie voor het AWF naar een individuele spaarpremie zou behelzen voor de verschillende en tot nu toe door het AWF behartigde specifieke en uiteenlopende uitgaven.

Het voorstel van Van Ours geeft hier geen aanwijzing voor. Wil men voorkomen dat er voor ieder doel een aparte financiering moet worden gecreëerd, dan zou – zoals eerder aangegeven – een mogelijke oplossing zijn gelegen in het behoud van een fonds, te weten een equivalent van het AWF, waarvoor premies van werkgevers en werknemers zouden moeten worden geheven. Het fonds zou dan in beginsel in de bovenstaande situaties de uitkering moeten financieren. Welke situaties uiteindelijk toegang tot het fonds zouden moeten geven, vereist nader onderzoek.

8.3 Mogelijkheden voor verlof in het sequentiële spaartype

Na de globale beschrijving van de Levensloop-WW wat betreft uitkeringsvoorwaarden (ontstaan en geldend maken), betaling (duur en hoogte) en financiering van de uitkering bij werkloosheid respectievelijk bij verlof, volgt in deze paragraaf een analyse van het voorstel op verlofmogelijkheden voor de doelen die in het onderzoek centraal zijn gesteld. Daartoe onderwerp ik de Levensloop-WW aan de vragen die ook aan het volledige spaartype van Den Butter en Kock zijn gesteld. Dit zijn achtereenvolgens:

1. Voor welke verlofdoelen kan verlof worden gefinancierd?
2. Wat zijn de uitkeringshoogte en -duur tijdens dit verlof?
3. Wanneer in de levensloop kan dit verlof worden gefinancierd?

4. Als er een spaarplicht op de werknemer rust, hoe kan dan hieraan worden voldaan en wat zijn mogelijke effecten op het inkomen van de voorgestelde Levensloop-WW in vergelijking met de huidige WW?

Ad 1. Voor welke verlofdoelen kan verlof worden gefinancierd?

Voor de toegestane verlofdoelen geldt dat het voorstel van Van Ours beperkte mogelijkheden biedt. De voorgestelde Levensloop-WW staat in twee verlofsituaties financiering toe. Dit zijn een sabbatical voor scholing en verlof om voor kinderen of ouders te kunnen zorgen.¹⁷ Het voorstel heeft het niet over verlof ter voorbereiding van een bestaan als zelfstandige, noch voor vrijwilligerswerk of een sabbatical voor niet nader gespecificeerde doeleinden.

Ad 2. Wat zijn de uitkeringshoogte en -duur tijdens dit verlof?

Bij verlof geldt dat de Levensloop-WW de werknemer in beginsel vrijlaat wat betreft de duur van het verlof en de hoogte van de uitkering die tijdens dit verlof genoten wordt. Binnen de mogelijkheden die het saldo op de spaarrekening biedt, kan de werknemer zelf de combinatie bepalen die het best aansluit bij zijn individuele omstandigheden. Met andere woorden, binnen de grenzen van het spaarsaldo bestaat zowel de mogelijkheid van kortdurend verlof met volledige inkomensvervangings als de mogelijkheid van een langere verlofperiode met een lagere uitkering.

Ad 3. Wanneer in de levensloop kan dit verlof worden gefinancierd?

Aangezien het inkomensverlies dat gepaard gaat met minder of niet werken moet worden betaald uit de individuele spaarrekening is tijd nodig om voldoende spaartegoed op te bouwen. Het voorstel voor een Levensloop-WW bevat geen mogelijkheid voor krediet. De mogelijkheid voor verlof hangt dus zuiver af van de vulling van de spaarrekening. In ieder geval geldt dat verlof aan het begin van de beroepsloopbaan niet haalbaar is, simpelweg omdat op dat moment nog onvoldoende gespaard is. Een verlofperiode van drie maanden is bijvoorbeeld na ongeveer vier jaar onder de volgende voorwaarden mogelijk: jaarlijks is een half maandsalaris gespaard en tijdens het verlof wordt genoeg genomen met een inkomensvervangings van 70 procent van het (maximumdag)loon. Deze mogelijkheid bestaat slechts als er tussentijds geen bedragen aan de spaarrekening zijn onttrokken. Hierbij is van belang dat de Levensloop-WW tevens en vooral een verzekering tegen werkloosheid biedt. Omdat de eerste zes maanden werkloosheidsuitkeringen echter collectief, dat wil zeggen uit het sectorfonds, gefinancierd blijven, hoeft de werknemer in de Levensloop-WW slechts te sparen voor langdurende werkloosheid, dat wil zeggen de werkloosheidsuitkering na zes maanden. Anders geformuleerd: indien een werkloosheidsperiode geen zes maanden overstijgt, blijft het tegoed op de persoonlijke spaarrekening onaangetast. Het tijdstip van verlof hangt daarom af van de frequentie en de duur van langdurende onvrijwillige werkloosheid: hoe vaker langdurig werkloos, hoe meer beroep op de spaarrekening wordt gedaan en hoe minder tegoed overblijft voor verlof.

¹⁷ Bovendien kan het spaartegoed ook worden besteed door ex-werknemers die weer op de arbeidsmarkt willen terugkeren. Dit betreft echter geen inkomensvervangings bij minder of niet werken en blijft daarom buiten beschouwing.

Ad 4. Als er een spaarplicht op de werknemer rust, hoe kan dan hieraan worden voldaan en wat zijn mogelijke effecten op het inkomen van de voorgestelde Levensloop-WW in vergelijking met de huidige WW?

In de Levensloop-WW zouden de financiële lasten voor de werknemer ongewijzigd blijven aangezien het voorstel een omzetting van de premies voor het AWF naar de spaarrekening betreft. De inkomenseffecten voor de werknemers zouden echter verschillen al naar gelang de franchise wel of niet blijft voortbestaan. Zou de franchise in de Levensloop-WW behouden blijven, dan zou de spaarvrije voet ter hoogte van het minimumloon bewerkstelligen dat de omvang van de spaarrekening van werknemers met een laag inkomen nauwelijks of zelfs niet zal groeien. Zou de franchise worden afgeschaft, dan zou het spaarvermogen van iedere werknemer in relatief gelijke mate toenemen.

8.4 Concluderende overwegingen

In dit hoofdstuk is de vraag aan de orde geweest of en zo ja, hoe een sequentieel spaartype ruimte biedt om rekening te houden met verschillen in levenslopen, meer bepaald met verschillen in behoeften aan verlof. Voor dat doel is de Levensloop-WW, zoals Van Ours die voorstelt, onder de loep genomen. Na een beschrijving van het voorstel in de context van de WW is aan de hand van vier vragen nagegaan of de werknemer in dit voorstel de mogelijkheid heeft voor verlof ten behoeve van activiteiten op de terreinen van scholing, zorg, vrijwilligerswerk en startend ondernemerschap.

In de voorgestelde Levensloop-WW dient de spaarplicht in eerste instantie ter financiering van langdurende WW, dat wil zeggen de WW-uitkeringen na een werkloosheidsduur van zes maanden. Omdat het spaarsaldo echter ook kan worden ingezet voor de financiering van verlof houdt het voorstel rekening met verlofbehoeften. Het voorstel biedt de mogelijkheid voor scholings- en zorgverlof. De werknemer kan zelf de hoogte en duur van de inkomensvervanging tijdens dit verlof bepalen. De grens wordt gevormd door het saldo op de spaarrekening. De financiering van verlof komt uitsluitend ten laste van een persoonlijke spaarrekening. Daarbij bevat de Levensloop-WW geen mogelijkheid om rood te staan op de rekening en daarmee geen mogelijkheid voor een lening. Daarom kan verlof niet aan het begin van de spaarperiode, maar pas na een zekere spaartijd gefinancierd worden. Voorts hangt het tijdstip van verlof af van de frequentie en duur van langdurende onvrijwillige werkloosheid. De werknemer die verlof wil financieren maar onvoldoende saldo op de spaarrekening heeft staan – hetzij omdat hij aan het begin van zijn loopbaan staat, hetzij omdat hij al geld aan de spaarrekening heeft onttrokken voor verlof of in verband met langdurende werkloosheid – kan in deze situatie niet bij de Levensloop-WW aankloppen.

Nu de Levensloop-WW meer ruimte biedt voor verschillen in levenslopen, is de hamvraag of de werknemer wel over voldoende saldo op de spaarrekening kan beschikken. Hierover kunnen de volgende opmerkingen worden gemaakt. In het voorgestelde sequentiële spaartype wordt de WW-uitkering eerst collectief en daarna uit een individuele spaarrekening betaald. Het feit dat de eerste zes maanden de WW-uitkeringen uit de collectief gefinancierde sectorfondsen betaald worden, vergroot de

kans dat de spaarrekening een positief saldo bevat ten opzichte van de situatie dat de werknemer elke werkloosheidsperiode zelf moet financieren, zoals Den Butter en Kock dit voorstellen. De mogelijkheid om een saldo in de spaarrekening op te bouwen, is afhankelijk van het spaarpercentage, het al of niet bestaan van de franchise en de maximale hoogte tot waar gespaard mag worden.

Van Ours geeft geen indicatie over een mogelijk spaarpercentage. Wel wordt voorgesteld om de huidige premies voor het AWF te individualiseren en om te zetten in persoonlijke spaarrekeningen. Aansluiting bij de premiehoogte voor het AWF zou neerkomen op een spaarpercentage voor de Levensloop-WW van ruim 4 procent. Het AWF kent echter ook andere uitkeringsdoelen. Behoud van deze uitkeringsdoelen en de financiering ervan betekent dat een spaarpercentage in de Levensloop-WW van ongeveer 4 procent neer zou komen op een extra stijging van de arbeidskosten. Ook zou omzetting en individualisering van de premies niet voor elke werknemer tot opbouw van een saldo leiden in het geval dat de franchise behouden blijft. Werkgever en werknemer zouden dan het spaarbedrag, dat de premie voor het AWF vervangt, pas boven de premievrije voet hoeven te betalen. Omdat de franchise rond het minimumloon ligt, zou de werknemer die weinig verdient, naar verhouding ook weinig of niet sparen. Behoud van de franchise zou dan vooral nadelig uitpakken voor de laagbetaalden, zoals deeltijders, migranten, gehandicapten en werknemers met een tijdelijk contract. De franchise zou hen indirect discrimineren en daarmee op gespannen voet komen te staan met de wetgeving over gelijke behandeling. Afschaffing van de franchise leidt weliswaar tot een verzwaring van de premielast (als het spaarpercentage ongewijzigd blijft), maar is een voorwaarde om onbillijke uitkomsten bij een spaarregeling te voorkomen.

Een maximale spaarhoogte zou passen in het systeem van de sociale zekerheid. Het houdt niet alleen de premieplicht maar ook de verschillen tussen de spaarrekeningen van werknemers onderling binnen grenzen.

Omdat lenen niet mogelijk is, kan geen kredietschuld ontstaan en wordt de gemeenschap niet (op de lange termijn) geconfronteerd met kwijt te schelden kredietschulden. Dit betekent dat het voorstel geen voorwaarden hoeft te stellen aan het doel waarvoor het verlov wordt opgenomen. Anders dan Van Ours voorstelt, zou financiering van het verlov uit de spaarrekening in beginsel ook mogelijk kunnen zijn voor alle in dit onderzoek centraal gestelde levensloopactiviteiten, dus ook voor verlov ter voorbereiding van een bestaan als zelfstandige of omwille van vrijwilligerswerk.

Het voorstel van Van Ours regardeert, zoals gezegd, de omzetting van premies voor het AWF naar een individuele Levenslooprekening, waarbij het opgebouwde tegoed van deze rekening dient ter financiering van langere werkloosheid en verlov omwille van scholing en zorg. Vraag is dan wel wat met de overige doelen zou moeten gebeuren die thans door het AWF worden gefinancierd. Zullen deze doelen overeind blijven en zullen ze van invloed zijn op de hoogte van de spaarpremie? Keuze voor behoud van de huidige uitgaven van het AWF betekent dat er een fonds moet bestaan waaruit die kosten kunnen worden betaald. Dit zou tot gevolg hebben dat de Levensloop-WW drie financieringsbronnen zou moeten kennen: sectorfondsen, gefinancierd door werkgevers, een persoonlijke spaar- of levenslooprekening, waarvoor werknemer en werkgever sparen, en ten slotte een fonds (bijvoorbeeld een afgeslankt

equivalent van het AWF) dat gevuld wordt door premies afkomstig van werkgevers en werknemers.

Kijken we op deze plaats nog naar de gevolgen van de voorgestelde Levensloop-WW voor de rechten van werknemers in geval van werkloosheid. Het voorstel verzekert de werknemer nog slechts tegen geldelijke gevolgen van kortdurende werkloosheid (de eerste zes maanden). In deze periode wordt de WW-uitkering uit het sectorfonds betaald. Bij werkloosheid die de zes maanden overstijgt, moet vervolgens een beroep worden gedaan op de spaarrekening. Omdat de uitkeringsduur vanaf dat moment afhankelijk is van het spaarsaldo en het voorstel geen kredietmogelijkheid bevat, kent de Levensloop-WW niet langer een absolute, maar een relatieve uitkeringsduur. Heeft een werknemer bijvoorbeeld een deel van het tegoed van de spaarrekening gebruikt voor verlof en wordt hij daarna langdurig werkloos, dan komt de bodem van de spaarrekening snel in zicht en daarmee het einde van de uitkering. Dit kan worden gezien als de prijs die betaald moet worden om meer rekening te houden met 'levensloopwensen'. Voor werknemers die echter niet of nauwelijks getroffen worden door langdurige werkloosheid biedt het voorstel de mogelijkheid een periode van verlof te financieren. Omdat de spaarrekening mede gefinancierd wordt door werkgevers (zij betalen eveneens premie voor de spaarrekening) is op een bescheiden manier solidariteit geopend op een terrein waar die thans niet bestaat, namelijk op het terrein waar de inrichting van de levensloop tussen mensen onderling verschilt. Of dit echter de afname van solidariteit met langdurig werklozen rechtvaardigt, moet worden betwijfeld. De overgang naar een volledig geïndividualiseerde WW, zoals Den Butter en Kock bepleiten, houdt een grote breuk in met het huidige stelsel. Dit geldt ook, maar dan in mindere mate, voor het voorstel van Van Ours die de WW voor een deel via collectieve en voor een deel via individuele premies gefinancierd wil zien.

De laatste vraag is of het voorstel van een Levensloop-WW zich zou laten inbouwen in de WW, met andere woorden zich zou verdragen met de systematiek van de WW. Zowel ten aanzien van de voorwaarden voor een recht op uitkering bij verlof als ook ten aanzien van de betaling van de uitkering (hoogte en duur) blijkt dat de systematiek van de WW niet kan worden gekopieerd voor de situatie van verlof. Bij verlof is immers geen sprake van werkloosheid. Het dienstverband duurt juist in ongewijzigde uren omvang voort en de werknemer is juist niet beschikbaar voor de arbeid. De werknemersverplichting in de WW om verwijtbare werkloosheid te voorkomen, past eveneens niet bij een uitkeringsrecht voor verlof. Bij verlof gaat het immers niet – zoals bij werkloosheid – om 'een route terug naar werk', maar geldt het omgekeerde: de betrokkene wil juist een (gedeeltelijke) tijdelijke vrijstelling van het overeengekomen werk. Hij wil gedurende een zekere tijd minder of niet werken. De voorwaarden die gelden om verlof gefinancierd te krijgen, zijn een positief saldo op de levenslooptrekening en, veiligheidshalve, de afwezigheid van uitsluitingsgronden. Ook bij de betaling van de uitkering bij verlof wijkt de Levensloop-WW af van het systeem van de WW. Bij verlof kan de werknemer binnen de grenzen van het spaarsaldo vrijelijk de hoogte en duur van de inkomensvervanging bepalen. De uitkeringsduur is daarbij niet gekoppeld aan het arbeidsverleden, en de werknemer kan een uitkering ontvangen die echt aansluit bij het loon dat in verband met het onbetaalde verlof niet wordt betaald. Deze mogelijkheid heeft echter alleen de oudere

werknemer die gevrijwaard is van langdurende werkloosheid. Hij heeft immers voldoende in de persoonlijke spaarrekening kunnen sparen. De uitbreiding van de WW met keuzevrijheid op het terrein van verlof voor scholing en zorg past dus niet in het uitkeringsstelsel van de WW en vraagt om een eigen uitkeringsregime. In dat regime zou een recht op uitkering bij verlof bestaan en tot uitbetaling komen bij een toereikend saldo op de spaarrekening. Bij gebrek aan collectieve financiering en de mogelijkheid voor krediet heeft geen goedkeuring plaats te vinden met betrekking tot de verlofdoelen, noch moeten nadere bepalingen gesteld worden aan de hoogte en duur van de uitkering. Binnen de grenzen van het tegood heeft de werknemer de mogelijkheid de hoogte en duur naar eigen inzichten te bepalen.

9

Het additionele spaartype – de Levensloop-WW van Hermans en Pennings

9.1 Inleiding

Het voorstel voor een Levensloop-WW van Hermans en Pennings¹ dateert uit 2006 en stoelt op de gedachte dat de bestaande wettelijke socialezekerheidsregelingen door hun beperking tot dekking van de klassieke risico's te weinig rekening houden met variaties in levenslopen. Nieuwe risico's, zoals scholing en zorg, vallen erbuiten. Omdat het intreden van de nieuwe risico's in een hoge mate afhangt van het handelen van betrokkenen, zou dekking van elk denkbaar risico het huidige socialezekerheidsstelsel al snel doen exploderen. Bij het zoeken naar mogelijkheden om geleidelijk aan meer rekening te houden met levensloopvarianten stellen Hermans en Pennings daarom een spaarvorm voor.

De Levensloop-WW van Hermans en Pennings onderscheidt zich van de eerder besproken voorstellen van Den Butter en Kock en van Van Ours omdat de nadruk niet ligt op het terugdringen van een beroep op de WW, maar op een betere aansluiting van het stelsel van sociale zekerheid bij de hedendaagse levensloop. Het voorstel komt neer op een additioneel spaartype. In dit type komt het spaarelement niet in plaats van de verzekeringspremie, maar bovenop de bestaande WW-premie. Dit betekent dat de WW intact blijft en uitgebreid wordt met een individuele spaarrekening en dat het tegoed in de spaarrekening – anders dan bij het volledige en het sequentiële spaartype – uitsluitend bedoeld is ter financiering van langdurend verlof. Indien zich een noodzaak voor scholing of zorg aandient terwijl de werknemer nog te weinig heeft gespaard, dan biedt de Levensloop-WW de mogelijkheid van een krediet op nog te verwerven tegoeden. De kredietmogelijkheid bestaat niet voor andere verlofdoelen. Kan de kredietschuld niet worden terugbetaald, dan komt een solidariteitsfonds in beeld. Mocht op het tijdstip van het bereiken van de pensioengerechtigde leeftijd nog een tegoed in de spaarrekening resterend, dan kan dit – net als bij de twee eerder besproken voorstellen – gebruikt worden voor verhoging van het ouderdomspensioen.

In dit hoofdstuk wordt nagegaan of en zo ja, hoe de voorgestelde Levensloop-WW ruimte zou bieden om rekening te houden met verschillen in levenslopen, meer bepaald met verschillen in behoeften aan verlof omwille van activiteiten op de terreinen van scholing, startend ondernemerschap, zorg of vrijwilligerswerk. Omdat

1 Hermans & Pennings 2006, p. 486-493.

het voorstel niet volledig is uitgewerkt, begint paragraaf 9.2 met een beschrijving van een mogelijke uitkeringssystematiek van de Levensloop-WW. Weliswaar beoogt de Levensloop-WW geen wijziging aan te brengen in de bescherming tegen het werkloosheidsrisico, ter wille van een volledig beeld beperk ik de beschrijving van het voorstel niet tot de uitkering bij verlof, maar stip ik ook de uitkeringssystematiek bij werkloosheid aan. Na de beschrijving van de voorwaarden voor het ontstaan van uitkeringsrechten, het geldend maken ervan en de betaling van de uitkeringen volgt in paragraaf 9.3 een analyse op mogelijkheden voor verlof. Dit gebeurt aan de hand van de vier vragen die ook aan de twee andere spaartypen zijn gesteld. Het hoofdstuk sluit met een tussenbalans en nadere overwegingen waarbij tevens aandacht wordt besteed aan de kwestie van de inpasbaarheid van een additioneel spaartype in het systeem van de WW.

9.2 De Levensloop-WW

Zoals reeds genoemd, biedt het voorstel in twee situaties een uitkeringsrecht, namelijk bij werkloosheid en bij verlof.

9.2.1 Ontstaan van het recht op uitkering

Ontstaansvoorwaarden van het recht op uitkering bij werkloosheid

De werknemer heeft in geval van werkloosheid recht op een WW-uitkering volgens de huidige bepalingen in de WW (werkloosheid, referte-eis, afwezigheid van uitsluitingsgronden).

Ontstaansvoorwaarden van het recht op uitkering bij verlof

De voorwaarden voor het ontstaan van het recht op WW-uitkering kunnen, zoals al aangegeven bij het volledige en het sequentiële spaartype, uit hun aard niet van toepassing zijn in de situatie van onbetaald verlof (hierna ook 'verlof' genoemd). Bij verlof gaat het dienstverband immers onverkort door, terwijl een kenmerk voor verlof juist de niet-beschikbaarheid van de werknemer is voor arbeid op de arbeidsmarkt. De Levensloop-WW biedt een inkomensvervangende uitkering bij langdurend verlof omwille van zorg, scholing, vrijwilligerswerk of een sabbatical. Is er sprake van langdurend onbetaald verlof omwille van een van deze doelen, dan ontstaat een recht op uitkering; zie tabel 9.1.

Tabel 9.1. Levensloop-WW: voorwaarden voor het ontstaan van een recht op uitkering

Levensloop-WW	Uitkering in geval van werkloosheid	Uitkering in geval van verlof
Voorwaarden voor het ontstaan van een recht op uitkering	<ul style="list-style-type: none"> • Werkloosheid • Referte-eis • Geen uitsluitingsgronden 	Langdurend verlof omwille van zorgverlening, scholing, vrijwilligerswerk of een sabbatical

9.2.2 Geldend maken van het recht op uitkering

Voorwaarden voor het geldend maken van het recht op uitkering bij werkloosheid

De regelgeving wat betreft de plichten met betrekking tot de WW-uitkering is in het voorstel voor een Levensloop-WW niet anders dan in de bestaande WW. Dit betekent dat de werknemer ook bij een Levensloop-WW moet voorkomen dat hij door eigen toedoen werkloos wordt dan wel werkloos blijft. De werknemer zal aan de verplichtingen van de huidige WW moeten voldoen en voorschriften moeten naleven. Hij moet solliciteren en aangeboden passende arbeid aanvaarden. Gebeurt dit niet (voldoende) dan zal het UWV, al naar gelang de ernst van de gedraging, de uitkering geheel of gedeeltelijk, tijdelijk of blijvend weigeren.

Voorwaarden voor het geldend maken van het recht op uitkering bij verlof

Bij verlof zijn de sanctie- en weigeringsgronden van de WW niet van overeenkomstige toepassing nu een verzoek om verlof stoelt op een wilsbesluit van de werknemer. De werknemer die verlof wil opnemen, heeft immers geen prikkels nodig om schade te voorkomen respectievelijk de schadelast te beperken. Het intreden van het 'schadebrengende feit', te weten het onbetaalde verlof, is immers juist door de werknemer beoogd. Om het recht op uitkering bij verlof omwille van de genoemde doelen geldend te kunnen maken, moeten dus andere voorwaarden gelden. Welke dat zijn, is mogelijk af te leiden uit de wijze waarop de uitkering wordt betaald.

De uitkering tijdens de verlofperiode komt uitsluitend ten laste van de spaarrekening van de werknemer. Een uitkeringsrecht zal daarom geldend gemaakt kunnen worden als er voldoende saldo op de spaarrekening staat. In twee situaties bestaat een uitzondering op de voorwaarde van een positief saldo op de spaarrekening. In de Levensloop-WW zou de werknemer namelijk verlof kunnen financieren terwijl het spaarsaldo onvoldoende is. Dit doet zich voor bij verlof voor *noodzakelijke zorg* en voor *noodzakelijke scholing*. In deze situaties biedt de regeling de mogelijkheid om de uitkering met een krediet te financieren. Rijst de vraag welke ruimte de Levensloop-WW voor dergelijk verlof zou bieden. Het antwoord hangt af van de invulling van het begrip 'noodzakelijk'. Bij ontbreken van een nadere toelichting in het voorstel zelf kijken we naar geldende regelingen waarin het noodzakelijkheids criterium reeds een rol speelt. Dit zijn de Wet arbeid en zorg ten aanzien van noodzakelijke zorg en de WW ten aanzien van noodzakelijke scholing.

Te beginnen met de Wet arbeid en zorg. Daarin is bepaald dat de werknemer recht op verlof heeft voor de *noodzakelijke verzorging* in verband met ziekte van een persoon tot wie hij, werknemer, in een bijzondere relatie staat.² Onder de persoon in kwestie vallen thuiswonende zieke gezinsleden, te weten de echtgenoot, de geregistreerde partner en de persoon met wie de werknemer ongehuwd samenwoont. Voorts wordt onder 'persoon' een kind verstaan tot wie de werknemer of de echtgenoot, geregistreerde partner of persoon waarmee de werknemer samenwoont als ouder in een familierechtelijke betrekking staat. Het kan ook een pleegkind betreffen dat bij hem woont en door hem wordt verzorgd en een bloedverwant in de eerste graad van de werknemer. Volgens de wetgever heeft de noodzakelijkheidsvoorwaarde niet

² Artikel 5:1 lid 1 Wet arbeid en zorg.

alleen betrekking op de verzorging zelf maar ook op de vraag of de werknemer de aangewezen persoon is om de verzorging op zich te nemen. Indien een ander de zorg kan verlenen, is dan ook geen sprake van noodzakelijke zorg.³ Het antwoord op de vraag of van een werknemer verwacht kan worden dat hij de verzorging aan een ander overlaat, zal gebaseerd zijn op een onderzoek naar zowel de feitelijke mogelijkheid daartoe als ook naar de overweging of dat in redelijkheid van de werknemer kan worden gevergd.⁴ Kortdurend zorgverlof geeft recht op doorbetaling tot maximaal 70 procent van het maximumdagloon.⁵ Dit zorgverlof kan binnen een periode van twaalf maanden gedurende maximaal twee maal de arbeidsduur per week worden opgenomen.⁶ Voor deeltijders geldt het recht naar rato van het aantal uren dat ze per week werken.

Zou voor het noodzakelijkheids criterium in de voorgestelde kredietregeling aansluiting worden gezocht bij het kortdurend zorgverlof in de Wet arbeid en zorg, dan zou een krediet voor de financiering van verlof kunnen worden verkregen als voldaan is aan de criteria van type zorg en relationele verhouding tussen werknemer en zorgontvanger uit deze wet, en als bovendien het recht op kortdurend zorgverlof in het kader van de Wet arbeid en zorg reeds is verbruikt. Of een ruimere interpretatie dan die van de Wet arbeid en zorg in de rede ligt, is moeilijk aan te geven omdat – zoals nog zal blijken – de gemeenschap garant staat in geval de werknemer niet in staat is tot aflossing van de kredietschuld.

Kijken we naar het noodzakelijkheids criterium bij scholing. Het noodzakelijkheids criterium komen we in de WW tegen, en wel in de Scholingsregeling die op artikel 76 WW is gebaseerd. Om van een noodzakelijke scholing te kunnen spreken moet aan drie voorwaarden zijn voldaan: zo moet blijken dat de werknemer niet zonder opleiding of scholing een voor hem passend beroep of passende functie op de arbeidsmarkt kan uitoefenen. Voorts is de voorgestelde opleiding of scholing daartoe een adequaat middel en ten slotte moet de opleiding of scholing relevant zijn voor de arbeidsmarkt.⁷ Aansluiting bij de Scholingsregeling betekent dat er in de Levensloop-WW sprake is van noodzakelijke scholing als de werknemer, gezien zijn positie op de arbeidsmarkt, niet zonder opleiding of scholing zijn werkkring zou kunnen behouden of zijn functie blijven uitoefenen. Het begrip 'noodzakelijk' zou beperkt zijn tot 'praktisch noodzakelijk voor het behoud van de werkkring'. Bij deze interpretatie van noodzakelijke scholing zou de kredietmogelijkheid uiterst beperkt zijn. Er zou geen krediet kunnen worden verkregen voor een loopbaanswitch of voor uitbreiding van de competenties om vooruit te komen. Een analoge toepassing van de term 'noodzakelijk' van de Scholingsregeling zou neerkomen op een zuinige en minimale interpretatie van het begrip 'noodzakelijk'.

Een argument voor een meer genereuze invulling van het noodzakelijkheids criterium levert de rechtspositie die de werknemer met scholingswensen of -behoeften reeds nu in het arbeidsrecht heeft. In het arbeidsrecht komen we het begrip 'noodzakelijke scholing' niet tegen. Echter, de *functiegerichte scholing*, een

3 Kamerstukken II 2000/01 27 207, nr. 3, p. 25 en 54.

4 Roozendaal 2011, p. 155.

5 Artikel 5:6 Wet arbeid en zorg.

6 Artikel 5:2 Wet arbeid en zorg.

7 Artikel 1, lid 2 Scholingsregeling WW, zie voorts paragraaf 3.3.3.

type scholing dat de werknemer in staat moet stellen om het afgesproken werk beter te doen, heeft kenmerken waardoor ze als het ware *noodzakelijk* is voor het bereiken van de vereiste kwaliteit van de beroepsuitoefening. De functiegerichte scholing heeft immers tot doel dat de werknemer direct in de bestaande functie goed kan functioneren. Ze stelt, met andere woorden, de werknemer in staat de kennis en vaardigheden die voor een goede vervulling van de functie *noodzakelijk* zijn, bij te houden en verder te ontwikkelen.⁸ Over scholingsverlof voor dit soort scholing zijn al in het overgrote deel van de cao's in 2010 (namelijk voor 86 procent van de werknemers) afspraken opgenomen.⁹ Daarbij laten de cao's verschillende regelingen zien ten aanzien van lesuren, voorbereiding en studie thuis en tentamens en (her-)examens. Voorbeelden van afspraken zijn een volledige compensatie in tijd of in geld en een gedeeltelijke compensatie in tijd. Tijd wordt volledig gecompenseerd indien de lesuren buiten de werktijd plaatsvinden. Een gedeeltelijke compensatie komt men vooral tegen bij de voorbereiding en thuisstudie. In dat geval vindt een nader bepaald deel van de voorbereiding in eigen tijd plaats en wordt de overige studietijd met een maximum per twaalf maanden in tijd gecompenseerd. Voor tentamens wordt vrijwel altijd buitengewoon verlof verleend. De functiegerichte scholing wordt veelal volledig gefinancierd, zowel wat betreft de scholingskosten als ook wat betreft de loon- doorbetaling tijdens het volgen van scholing. De financiering van dit type scholingsverlof is niet zo verwonderlijk gezien het beginsel van goed werkgeverschap. Een goede werkgever dient immers zijn werknemer in staat te stellen om de voor de functie benodigde (c.q. noodzakelijke) scholing te volgen. Daardoor ligt het in de rede dat hij de daarmee gepaard gaande kosten draagt.

Tot de verantwoordelijkheid van de werkgever, en daarmee tot het goed werkgeverschap, kan echter ook het bieden van ruimte voor een opleiding behoren die op het eerste gezicht niet in het belang is van de werkgever zelf. Het gaat dan om scholing die de werknemer in staat stelt om op de arbeidsmarkt werkzaam te kunnen blijven. In dat licht heeft ook de kantonrechter in Utrecht een uitspraak gewezen. De zaak betrof de situatie van een 58-jarige proevencontroleur/CTP-operator. Binnen het bedrijf waar de werknemer werkzaam was, was de functie van proevencontroleur/CTP-operator uniek en daarmee niet uitwisselbaar met andere functies. Toen de werknemer na ruim 38 dienstjaren om bedrijfseconomische redenen ontslagen werd, was het probleem dat hij jarenlang geen opleiding en ook geen cursus had gevolgd. De werkgever had hiervoor geen gelegenheid geboden. Volgens de kantonrechter heeft de werkgever 'niet gedaan wat van een goed werkgever verlangd mag worden'. Het goed werkgeverschap verlangt dat 'met name aan oudere werknemers voor wie het in het bijzonder van belang is om de ontwikkelingen in het werk bij te houden' ruimte voor scholing geboden wordt.¹⁰

Van de functiegerichte scholing en de scholing die ertoe dient om op de arbeidsmarkt inzetbaar te blijven, kunnen loopbaangerichte opleidingen worden onderscheiden. Een loopbaangerichte opleiding is noodzakelijk doordat ze de werknemer

8 *Kamerstukken II 2009-2010, 30 012 (Leven lang leren, Brief van de Minister en Staatssecretaris van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap naar aanleiding van de Verkenning van de Onderwijsraad 'Middelbaar en hoger onderwijs voor volwassenen')*, nr. 19, p. 2.

9 Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid 2010, p. 28-32.

10 Ktr. Utrecht 24 februari 2010, JAR 2010/81.

doet groeien naar een toekomstige hogere functie of een functie binnen een ander vakgebied in de organisatie: met andere woorden een opleiding die de carrièrekansen voor de werknemer verbetert. Ook voor dit soort opleidingen wordt veelal studieverlof verleend, zij het niet voor de volle omvang van de scholing.¹¹ Bij de loopbaangerichte scholing ligt de noodzaak van de scholing niet alleen bij de werkgever (de werkgever heeft meer baat bij een werknemer die de overeengekomen werkzaamheden beter uitvoert), maar ook in het profijt dat de werknemer in zijn dagelijks leven van de scholing heeft (de werknemer verwerft bijvoorbeeld kennis over een interessant onderwerp). Het feit dat beide partijen voordeel bij de scholing hebben, rechtvaardigt in deze situatie een verantwoordelijkheidsverdeling voor de financiering van de kosten in verband met de scholing tussen werkgever en werknemer.

Laten we nu kijken naar de voorgestelde kredietmogelijkheid voor noodzakelijke scholing in de Levensloop-WW. Wat zou het voorgaande kunnen betekenen voor een nadere invulling van het begrip 'noodzakelijk', opdat de werknemer in de Levensloop-WW in aanmerking zou kunnen komen voor een kredietregeling. De definitie in de Scholingsregeling WW zou te beperkt zijn. De werknemer die scholingsverlof nodig heeft, heeft een dienstbetrekking en zal daardoor allicht niet voldoen aan het vereiste van afstand tot de arbeidsmarkt. Voor de invulling van het begrip 'noodzakelijke scholing' betekent dit dat er onderscheid zou moeten worden gemaakt tussen opleidingen die voornamelijk in de hobbysfeer zijn gelegen – deze cursussen zijn niet noodzakelijk – en opleidingen die niet onder de verantwoordelijkheid van de werkgever vallen, maar gevolgd worden met het oog op het verwerven van inkomen uit werk. Deze restcategorie opleiding zou dan het predicaat 'noodzakelijk' kunnen krijgen waardoor een werknemer in de Levensloop-WW in aanmerking zou moeten kunnen komen voor een krediet. Men zou kunnen denken aan opleidingen die de positie van de werknemer op de arbeidsmarkt versterken, dreigende werkloosheid voorkomen en de werknemer ondersteunen zodat hij in een kennisintensievere samenleving kan overleven. Voorbeelden van opleidingen die verband met de arbeidsmarkt vertonen, zijn functiegerichte scholingen (zoals een scholing die de betrokkene op een andere functie voorbereidt) en scholingen voor algemene vaardigheden, zoals cursussen in computergebruik, sociale vaardigheden, talenkennis en management.¹²

Samenvattend geldt dat een voldoende saldo voorwaarde is voor het geldend maken van een recht op uitkering bij verlof. Ondanks onvoldoende saldo op de levenslooptrekening kan het recht op uitkering ook geldend gemaakt worden indien er sprake is van noodzakelijk zorgverlof of noodzakelijk scholingsverlof; zie tabel 9.2.

11 Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid 2010, p. 28-32

12 Denktank Leren en Werken 2009, p. 43. De Denktank stelt voor om scholing wettelijk in het Burgerlijk Wetboek te verankeren wat behelst dat de werkgever de werknemer de gelegenheid zou moeten bieden om 'passende scholing te volgen die noodzakelijk is voor het behoud en de verdere ontwikkeling van zijn beroepsvaardigheden, mede met het oog op de ontwikkeling van de onderneming van de werkgever en die van de arbeidsmarkt'.

Tabel 9.2. Levensloop-WW: voorwaarden voor het geldend maken van het recht op uitkering

Levensloop-WW	Bij werkloosheid	Bij verlof
Voorwaarden voor het geldend maken van het recht op uitkering	<ul style="list-style-type: none"> • Verplichtingen gericht op het voorkomen van verwijtbare werkloosheid 	<ul style="list-style-type: none"> • Voldoende saldo op de spaarrekening • Bij onvoldoend saldo: <ul style="list-style-type: none"> ◦ Noodzakelijkheid van zorgverlof ◦ Noodzakelijkheid van scholingsverlof

9.2.3 De betaling van de uitkering: hoogte en duur van de uitkering

Hoogte en duur van de uitkering bij werkloosheid

De Levensloop-WW brengt in beginsel geen wijzigingen in de hoogte en de duur van de WW-uitkering. Dit betekent dat de werkloze aanspraak behoudt op een loongerelateerde uitkering van 75 procent gedurende de eerste twee werkloosheidsmaanden en 70 procent in de daarop volgende maanden. De uitkeringsduur is afhankelijk van het arbeidsverleden en geldt voor maximaal 38 maanden. Wel staan de opstellers van het voorstel open voor een verkorting van de duur van de werkloosheidsuitkeringen. Een verkorting van de uitkeringsduur zou volgens Hermans en Pennings kunnen worden gerechtvaardigd doordat het daarmee bespaarde premiebedrag ingezet zou kunnen worden voor de financiering van de levenslooptrekening. Als een periode van verlof vervolgens besteed wordt aan scholing (in plaats van aan een langere werkloosheidsuitkering), dan zou dit ten goede komen aan de inzetbaarheid van de betrokkene. Daarmee zou de Levensloop-WW een bijdrage kunnen leveren om (langdurige) werkloosheid te voorkomen en zouden 'activering en de verzekering van nieuwe risico's hand in hand gaan'.¹³

Hoogte en duur van de uitkering bij verlof

De Levensloop-WW staat tijdens verlof een volledige (100 procent) inkomensbescherming van het eerder verdiende loon toe als het spaarsaldo 'voldoende groot' is.¹⁴ De duur van de uitkering is zo lang als het saldo toelaat. Daaruit kan worden afgeleid dat de werknemer in de Levensloop-WW keuzevrijheid heeft wat betreft de hoogte en duur van de uitkering. De werknemer kan binnen de grenzen van het spaarsaldo het door het onbetaalde verlof gederfde inkomen volledig dan wel gedeeltelijk compenseren en is daarbij niet gebonden aan het maximumdagloon en een maximale uitkeringsduur. De grenzen van de keuzevrijheid zijn gelegen in de vulling van de spaarrekening en de hoogte van het inkomen.

Vindt de financiering van het verlof plaats door middel van een krediet, dan stelt de Levensloop-WW wel grenzen aan de hoogte en duur van de uitkering. Voorgesteld

¹³ Hermans & Pennings 2006, p. 490.

¹⁴ Hermans & Pennings 2006, p. 490.

wordt een maximale uitkeringshoogte van 70 procent van het laatst verdiende loon (maximumdagloon) gedurende maximaal twaalf maanden.

Tabel 9.3 Levensloop-WW: uitkeringshoogte en -duur

Levensloop-WW	Bij werkloosheid	Bij verlof
Uitkeringshoogte	Loongerelateerd (maximumdagloon): 75% in de eerste twee werkloosheidsmaanden 70% vanaf de derde werkloosheidsmaand	Keuze werknemer: met arbeidsloon als maximum Bij krediet: 70% van het maximumdagloon
Uitkeringsduur	Minimaal 3 maanden Maximaal 38 maanden	Afhankelijk van de hoogte van het spaartegoed Bij krediet: Maximaal 12 maanden

9.2.4 Financiering van de uitkeringen

De Levensloop-WW brengt geen verandering aan in de financiering van de uitkering bij werkloosheid. De werkloosheidsuitkeringen zouden gefinancierd blijven uit de sectorfondsen respectievelijk het Algemeen Werkloosheidsfonds (AWF). De financiering van de inkomstensterugval tijdens een periode van verlof zou ten laste komen van de persoonlijke spaarrekening in de Levensloop-WW. In geval van krediet wordt de uitkering uit een solidariteitsfonds betaald. Zo bezien zou de financiering van de twee soorten uitkeringen in de Levensloop-WW in vier delen uiteen vallen, te weten de sectorfondsen, het AWF en de nieuw op te richten delen: de persoonlijke spaarrekening en het solidariteitsfonds.

9.2.4.1 De persoonlijke spaarrekening

Hermans en Pennings noemen twee mogelijke bronnen voor sparen in de spaarrekening, te weten een spaarpremie die boven op de huidige werkloosheidspremie komt en een verlaging van de werkloosheidspremie waardoor ruimte ontstaat voor sparen. Voorts kunnen fiscale regels het voor werknemers aantrekkelijk maken om extra te sparen en kunnen in de cao afspraken worden gemaakt voor aanvullingen van het saldo op de spaarrekening door de werkgever.¹⁵ Hieronder wordt ingegaan op enkele aspecten die betrekking hebben op de persoonlijke spaarrekening. Achtereenvolgens betreft dit het karakter van het sparen, de spaarder(s), de hoogte van het te sparen bedrag, de duur van het sparen en de kredietregeling.

Karakter van het sparen

De WW is een verplichte werknemersverzekering die aan werkgevers en werknemers een premieplicht oplegt. Onderbrenging van de Levensloop-WW in de WW betekent

¹⁵ Hermans & Pennings 2006, p. 490.

kiezen voor invoering van een spaarplicht in de Levensloop-WW omdat zonder het bestaan van een spaarplicht de Levensloop-WW feitelijk neer zou komen op het inbrengen van de Levensloopregeling in de WW. Een spaarplicht zou zowel voor de persoonlijke spaarrekening als voor het collectieve solidariteitsfonds bestaan.

Hermans en Pennings voeren drie redenen aan voor het opnemen van een spaarregeling in een wettelijke regeling.¹⁶ Ten eerste zou sparen in een wet (lees: de Levensloop-WW) fiscaal kunnen worden gefaciliteerd. Voorts zou het opnemen van een kredietfaciliteit om speciale (lees: wettelijke) voorzieningen vragen.¹⁷ En ten slotte is het denkbaar dat er 'een vloeiende overgang is van een traditionele WW-uitkering naar een levensloopvoorziening (zoals scholing) of dat zelfs de laatste in de plaats komt van de eerste'.¹⁸ De genoemde argumenten regarderden alleen de opname van een spaarregeling in een wettelijke regeling. Dat een spaarplicht in de WW zou passen, zegt echter nog niets over de rechtvaardiging ervan. Plicht is een vorm van dwang, en dwang betekent inperking van de vrijheid van het individu. De vraag rijst dan ook of de door een spaarplicht ingeperkte beschikkingsbevoegdheid van de werknemer over het eigen inkomen kan worden gerechtvaardigd. Deze vraag zal in paragraaf 9.4 aan de orde worden gesteld.

De spaarder(s)

In de voorgestelde Levensloop-WW bestaat de spaarplicht voor werknemer en werkgever. Beiden storten een premie op de persoonlijke spaarrekening van de werknemer. Wat betreft de spaarders, rijst de vraag naar de positie van uitkeringsgerechtigden in de Levensloop-WW. Strekt de spaarplicht zich tevens uit tot hen? De financieringssysteematiek van de WW levert geen eenduidig antwoord op. Aansluiting bij de wijze van premieheffing zoals die in de sectorfondsen gehanteerd wordt, zou wel een spaarplicht voor uitkeringsgerechtigden met zich meebrengen.¹⁹ Daarentegen kennen uitkeringsgerechtigden geen premieplicht voor het AWF. Zijn er gronden die meer voor de ene dan voor de andere optie pleiten? Voor de voortzetting van een spaarplicht tijdens een periode waarin een uitkering wordt ontvangen (waaronder ook perioden van verlof) pleiten het idee van optimale participatie op de arbeidsmarkt en het spaardoel. Tegen voortzetting pleit de te verwachten verzwaaring van het uitvoeringsproces die mogelijk in geen verhouding staat tot het met de voortzetting te behalen voordeel.

De hoogte van het te sparen bedrag

De hoogte van het in de persoonlijke spaarrekening te sparen bedrag moet zo zijn vastgesteld dat de omvang van het opgebouwde kapitaal toereikend is als dekking voor toekomstige uitkeringsverplichtingen. Deze toekomstige verplichtingen betreffen de betaling van een periode van verlof. Omdat de behoefte aan verlof betrekkelijk onvoorspelbaar is en verschilt van individu tot individu, is het vaststellen van toekomstige uitkeringsverplichtingen geen eenvoudige opdracht.

16 Hermans & Pennings 2006, p. 488.

17 Hermans & Pennings 2006, p. 491.

18 Bijvoorbeeld kunnen de spaarpremies belastingvrij worden gestort en vindt vermogensaanwas belastingvrij plaats en worden belastingen geheven bij de uitkeringen bij verlof, overlijden of pensioen.

19 Artikel 28, lid 2 Wfsv.

De opstellers van de Levensloop-WW pleiten voor een wettelijke vaststelling van de premiehoogte. In het voorstel doen ze geen suggestie over mogelijke criteria voor de vaststelling van de premiehoogte. Zou men de uitgaven voor de WW constant willen houden, dan zou de Levensloop-WW budgetneutraal moeten worden ingevoerd. Omdat het AWF is samengesteld uit werkgevers- en werknemerspremies en uit dit fonds (onder meer) de langdurige werkloosheidsuitkeringen en de kosten voor re-integratie betaald worden, zou men de huidige premies die voor dit fonds worden betaald, onder de loep moeten nemen. Als de Levensloop-WW inderdaad een bijdrage zou leveren aan de vermindering van de uitkeringsduur, dan zou dit de uitgaven van het AWF doen verlagen. Er zou financiële ruimte ontstaan voor financiering van een spaarpremie.²⁰

Behalve de premiehoogte is ook de grondslag voor de premieheffing van belang. Omdat de Levensloop-WW onderdeel is van de WW, ligt het voor de hand om het loonbegrip van de WW ook in de Levensloop-WW toe te passen. Dit betekent dat de premies voor de Levensloop-WW aan een loongrens (maximumdagloon) gebonden zouden zijn. Kiezen voor het maximumdagloon als spaarplafond zou passen in het systeem van de sociale zekerheid. Zou inderdaad het maximumdagloon worden aangehouden bij de inpassing van een spaarelement in de WW, dan zou de spaarplicht tot aan dit loon bestaan. Daarboven zou dan niet alleen geen premie- maar ook geen spaarplicht bestaan.

De duur van het sparen

Over de duur van het sparen zijn de auteurs van het voorstel helder: een spaarpremie wordt betaald zo lang als men verzekerd is voor de WW. Voor de WW verzekerd zijn personen die de WW op grond van de artikelen 3 tot en met 8 als werknemer erkent. De verzekeringsplicht voor de WW eindigt (vooralsnog) op de leeftijd van 65 jaar. Dit betekent dat de spaarplicht zou bestaan als en zolang zich de volgende situaties voordoen: het bestaan van een arbeidsovereenkomst (inclusief een uitzendovereenkomst), het bestaan van een publiekrechtelijke dienstbetrekking, bij aanneming van werk waarbij persoonlijk arbeid wordt verricht, het werken als vertegenwoordiger voor één opdrachtgever, het ontvangen van een Ziektewetuitkering, het werken in Wsw-verband, het ontvangen van een uitkering in verband met zwangerschap, bevalling, adoptie of pleegzorg op grond van de Wet arbeid en zorg, bij thuiswerk en indien persoonlijk arbeid wordt verricht wanneer deze arbeid maatschappelijk gezien gelijkgesteld kan worden met die van een werknemer. Dit laatste is het geval als de arbeid persoonlijk wordt verricht met niet meer dan twee hulpen, als minimaal twee vijfde van het bruto minimumloon wordt verdiend en als de arbeidsverhouding voor meer dan dertig aaneengesloten dagen is aangegaan. Ten slotte zou een spaarplicht gelden voor de musicus, de topsporter (mits er sprake is van een uitkeringsrecht uit het Fonds voor de Topsporter voor de kosten van levensonderhoud) en de artiest.

²⁰ Wat betreft de premiehoogte, zou ook een blik over de grens naar Oostenrijk een indicatie kunnen zijn. Daar zijn werkgevers sinds 2003 verplicht om maandelijks een bedrag ter hoogte van 1,53 procent van het brutoloon op een individuele spaarrekening van de werknemer te storten. Na een spaarperiode van drie jaar ontstaat een recht op uitkering. Dit is geregeld in de *Abfertigung Neu*. <<http://www.arbeiterkammer.at/online/abfertigung-neu-39067.html>>, geraadpleegd op 22 oktober 2010.

De kredietregeling

De Levensloop-WW bevat, zoals reeds aangegeven, een kredietmogelijkheid als er een noodzaak bestaat voor verlof voor scholing respectievelijk zorg. Voorgesteld wordt de maximale duur van het krediet te beperken tot twaalf maanden en de hoogte tot 70 procent van het (maximum)dagloon. De 'nog te verwerven rechten' vormen de dekking van het krediet.²¹

Hoe zou de kredietregeling in een Levensloop-WW er uit kunnen zien? Een krediet is geleend geld dat aan de werknemer wordt verstrekt en waar op een zekere termijn een terugbetaling voor verschuldigd is, meestal met rente. Zou het krediet in de Levensloop-WW door het UWV worden verstrekt, dan zou een renteloos krediet mogelijk zijn, omdat het UWV geen partij op de vrije verzekeringsmarkt is. De vraag naar de hoedanigheid van de kredietverstrekker blijft echter in het voorstel onbesproken. Als de kredietverstrekker niet het UWV is, maar een instantie die voor eigen risico en rekening actief is op het gebied van de kredietverlening, bijvoorbeeld een bank, dan moet het krediet worden geregistreerd bij het Bureau Krediet Registratie (BKR) in Tiel. Een registratie kan problematisch zijn als de werknemer nog andere kredieten wil krijgen, bijvoorbeeld voor de financiering van een eigen huis. Om collisies te voorkomen met kredieten die bij het BKR geregistreerd moeten worden, zou de status van het krediet voor 'noodzakelijk scholings- of zorgverlof' nader bepaald moeten zijn. Het risico van collisie tussen het krediet voor 'noodzakelijk scholings- of zorgverlof' en kredieten voor andere doelen zou in het voorstel kunnen worden voorkomen door de oprichting van een solidariteitsfonds dat gevuld wordt door premies van werkgevers en werknemers.

Met betrekking tot de kredietschuld rijst de vraag wie de schuld aflost. Twee scenario's zijn denkbaar. De werknemer kan de enige zijn die de schuld moet aflossen of de aflossing kan plaatsvinden uit de spaarrekening, in welk geval werkgever en werknemer de kredietschuld betalen. Als de werknemer de enige is die de kredietschuld aflost, dan zou hij een maandelijks bedrag moeten afdragen aan de kredietverlenende instantie. In dat geval zal moeten worden beslist of de aflossing van de schuld in de plaats komt van de spaarplicht of bovenop de spaarplicht. Omdat de Levensloop-WW als uitgangspunt een spaarplicht bevat voor werkgever én werknemer, ligt een vervanging van de spaarplicht door een aflossingsplicht niet snel voor de hand. Als de spaarplicht voor de spaarrekening bij een kredietschuld overeind blijft, dan zou de kredietschuld uit de spaarrekening kunnen worden betaald. Dit lijkt te zijn beoogd met de formulering dat de dekking van het krediet gevormd wordt door nog te verwerven rechten. Bij een kredietschuld zouden de spaarplichten van werkgever en werknemer dus onverminderd doorgaan, maar zou (een deel van) de spaarpremie aangewend worden ter aflossing van de kredietschuld.

Laat ik dit met een voorbeeld verduidelijken. Een werknemer, 28 jaar oud, heeft nog onvoldoende tegoed om een noodzakelijke scholingsperiode/zorgperiode van 3 maanden te kunnen financieren. Omdat de scholing/zorg noodzakelijk is, staat de kredietwaardigheid van de werknemer vast. De werknemer kan het recht op uitkering geldend maken. De hoogte van het krediet bedraagt 70 procent van het inkomen (maximumdagloon). Ter illustratie is in onderstaande tabel de hoogte van het krediet

21 Hermans & Pennings 2006, p. 490.

voor 3 inkomenscategorieën opgenomen, te weten het minimumloon, het modale inkomen en het maximumdagloon. Stel, de werknemer maakt gebruik van de maximale kredietmogelijkheid, dan bedraagt het krediet bij een rente van 3 procent en een indexatie van 2 procent bij een inkomen ter hoogte van het minimumloon afgerond € 3.000, bij een modaal inkomen € 6.000 en bij een inkomen ter hoogte van het maximumdagloon ongeveer € 9.000. Omdat Hermans en Pennings de kredietmogelijkheid willen beperken tot 12 maanden, kan de maximale kredietschuld oplopen tot afgerond € 12.000, € 23.000 en € 35.000 bij respectievelijk het minimumloon, een modaal inkomen en het maximumdagloon (zie tabel 9.4).

Tabel 9.4. Levensloop-WW: kredietkosten in euro voor drie maanden verlof

Duur verlof	Minimum inkomen	Modaal inkomen	Maximum-dagloon
3 maanden	3.167	6.043	9.134
12 maanden	12.103	23.092	34.905

De duur van de aflossing van het krediet is afhankelijk van de hoogte van de aflossingspremie. Ter illustratie neem ik een aflossingspercentage van 4,55 procent (dit percentage geldt in 2012 voor de premie die aan het AWF moet worden betaald.) In dat geval zou de duur van de terugbetaling van de kredietschuld 44 maanden of bijna 4 jaar bedragen. Op 32-jarige leeftijd zou de kredietschuld zijn afbetaald. Bij een aflossingspercentage van 2,05 procent zou de maandelijks af te dragen som dalen en de terugbetalingstermijn stijgen naar 89 maanden (ruim 7 jaar), waardoor het krediet op 35-jarige leeftijd zou zijn afbetaald.²² Kijken we nu naar de hoogte van het maandelijks af te lossen bedrag in euro, dan zou dit bedrag bij een aflossingspercentage van 4,55 procent liggen bij € 192 (maximumdagloon), € 128 (modaal inkomen) en € 66 (inkomen ter hoogte van het minimumloon). Bedraagt het aflossingspercentage 2,05 procent, dan zou er gedurende ruim 7 jaar maandelijks een bedrag ter hoogte van € 86 (maximumdagloon), € 58 (modaal inkomen) en € 30 (minimumloon) moeten worden betaald. Als de kredietschuld betaald zou worden uit de spaarrekening, zou de opbouw van het tegoed op die rekening stagneren of slechts op een lager pitje doorgaan.

De vraag rijst of de kredietregeling voorbehouden is aan werknemers die aan het begin van het arbeidsleven staan. Aan het begin van de loopbaan is men immers in beginsel nog in staat om rechten te verwerven en daarmee een tegoed op te bouwen, terwijl de kans op terugbetaling van het krediet afneemt naarmate de tijd korter wordt waarin nog een tegoed kan worden opgebouwd. Zou bijvoorbeeld een 64-jarige werknemer die zich genoodzaakt ziet om zorg aan een naaste te verlenen en wiens levensloprekening onvoldoende saldo bevat een periode van verlof kunnen financieren? Voor het geval de betrokkene niet meer toekomt aan het volledig terugbetalen van het krediet achten Hermans en Pennings het denkbaar om aanvullende pensioenrechten als 'pand' voor het krediet aan te bieden. Dit maakt kredietverstrekking ongeacht de leeftijd mogelijk.

²² Het percentage van 2,05 procent is het premiepercentage dat over blijft als de franchise in mindering zou worden gebracht op de premie voor het AWF; zie *Kamerstukken II* 31 131, 2009/10, nr. 3, p. 6.

9.2.4.2 Het solidariteitsfonds

In het voorstel wordt ook stilgestaan bij de mogelijkheid dat een werknemer niet in staat is om zijn kredietschuld af te lossen. Als voorbeelden worden de situaties van overlijden, van voortdurende werkloosheid en van arbeidsongeschiktheid genoemd. Voorgesteld wordt om de verliezen ten laste van het solidariteitsfonds te laten gaan. Dit betekent dat een negatief saldo wordt kwijtgescholden.

De financiering van dit fonds dient volgens Hermans en Pennings plaats te vinden door storting van een deel van de verplichte spaarpremie in dit fonds. Het fonds is een apart onderdeel in de Levensloop-WW. Daarmee zou de financiering van de Levensloop-WW, zoals eerder gezegd, uiteen vallen in vier delen: de sectorfondsen en het AWF voor de WW-uitkeringen en de individuele spaarrekening en het solidariteitsfonds voor de uitkering bij verlof.

Men zou echter kunnen overwegen om het solidariteitsfonds en het AWF samen te voegen. Dit is mogelijk omdat de inhoud van het solidariteitsfonds volgens het omslagstelsel zou worden opgebouwd. Bovendien zouden de middelen voor beide fondsen afkomstig zijn van werkgevers en werknemers. Dit zou een onderbrenging in het AWF technisch mogelijk maken. Nadeel van onderbrenging in het AWF is dat de solidariteitspremie niet als zodanig herkenbaar is. Zij verdwijnt als het ware in de 'algemene pot'. Dit nadeel is echter betrekkelijk, omdat het bij de solidariteitspremie – anders dan bij de spaarpremie voor de individuele spaarrekening – niet gaat om een sparen voor zichzelf, maar om een verzekeringselement in de Levensloop-WW.

Zou men echter kiezen om ten behoeve van de solidariteitspremie een eigen solidariteitsfonds op te richten, dan heeft dit transparantie als voordeel, maar nadeel zijn de kosten die met het fondsbeheer gepaard gaan.

9.3 Mogelijkheden voor verlof in het additionele spaartype

Na de beschrijving van de Levensloop-WW volgt hieronder de analyse van het voorstel voor een Levensloop-WW op verlofmogelijkheden voor de levensloopactiviteiten die in het onderzoek centraal zijn gesteld. Dit gebeurt aan de hand van de vragen die in de voorafgaande hoofdstukken ook aan het volledige en het sequentiële spaartype van Den Butter en Kock en van Van Ours zijn gesteld. De vragen zijn:

1. Voor welke levensloopdoelen kan verlof worden gefinancierd?
2. Wat zijn de uitkeringshoogte en -duur tijdens dit verlof?
3. Wanneer in de levensloop kan dit verlof worden gefinancierd?
4. Als er een spaarplicht op de werknemer rust, hoe kan hieraan dan worden voldaan en wat zijn mogelijke effecten van de voorgestelde Levensloop-WW op het inkomen in vergelijking met de huidige WW?

Ad 1. Voor welke levensloopdoelen kan verlof worden gefinancierd?

Het voorstel biedt de werknemer de mogelijkheid van financiering van verlof voor scholing, zorg, vrijwilligerswerk en een sabbatical. Als het sabbatical ook kan worden benut voor het starten van een bestaan als zelfstandige, dan is de conclusie dat werknemers verlof kunnen financieren voor het verrichten van alle activiteiten die in dit onderzoek aan de orde zijn. Het achterwege laten van beperkingen ten aanzien van

redenen voor verlof komt tegemoet aan het feit dat de behoefte aan verlof afhankelijk is van individuele omstandigheden.

Ad 2. Wat zijn de uitkeringshoogte en -duur tijdens dit verlof?

De werknemer heeft binnen de grenzen die het spaarsaldo stelt, de mogelijkheid om de uitkeringshoogte en -duur af te stemmen op de persoonlijke situatie. Hij kan, met andere woorden, in beginsel zelf de hoogte en de duur van de uitkering bepalen. De hoogte van de uitkering tijdens een periode van verlof zal daarbij niet meer mogen bedragen dan het loon dat de werknemer voorafgaand aan het verlof heeft genoten. Deze begrenzing moet voorkomen dat het tegoed in de spaarrekening in één keer zou kunnen worden uitgekeerd, wat in strijd zou zijn met het doel van de Levensloop-WW. Anders dan bij de WW-uitkering zou bij uitkering in verband met verlof echter geen uitkeringsplafond gelden, dat wil zeggen werknemers met een inkomen boven het maximumdagloon zouden, mits het tegoed dit toestaat, het gederfde inkomen volledig uit de spaarrekening kunnen laten uitkeren. Wat betreft de duur van het verlof, zou de werknemer vrij zijn om deze op de eigen wensen en behoeften af te stemmen. Omdat het voorstel geen recht op verlof bevat, is de werknemer wat betreft de verlofduur, afhankelijk van de toestemming van de werkgever. Dit is slechts anders bij het langdurend zorgverlof. Op basis van de Wet arbeid en zorg kan de werknemer voor dat doel in beginsel gedurende twaalf weken per werkweek een halve week verlof opnemen.²³ Met toestemming van de werkgever kan van dit recht binnen bepaalde grenzen langer gebruik worden gemaakt. Hier geeft de Wet arbeid en zorg de werknemer een afdwingbare aanspraak. Bij de keuze van de lengte van de verlofperiode zal de werknemer de gevolgen voor zijn rechtspositie met betrekking tot de werknemersverzekeringen moeten meewegen. Tot een verlofduur van achttien maanden ontstaan geen nadelige effecten in het kader van deze verzekeringen, bijvoorbeeld wat betreft de opbouw van socialezekerheidsrechten voor de WW.²⁴ De Levensloop-WW stelt daarentegen wel grenzen aan hoogte en duur van de uitkering ingeval het verlof met krediet wordt gefinancierd. Bij toepassing van de kredietfaciliteit zal de uitkeringshoogte wettelijk worden beperkt tot 70 procent van het laatst verdiende loon (eventueel maximumdagloon) en de uitkeringsduur tot twaalf maanden. Beperkingen zijn nodig om het gevaar van onvermogen tot terugbetaling beperkt te houden.

Ad 3. Wanneer in de levensloop kan dit verlof worden gefinancierd?

Verlof kan in beginsel uit de spaarrekening worden gefinancierd als het spaarsaldo dit toestaat. De tijd die nodig is voor de opbouw van een voldoende vulling in de spaarrekening, is afhankelijk van het spaarpercentage. Bij een spaarpercentage van

²³ Artikel 5:10 van de Wet arbeid en zorg.

²⁴ Indien het verlof langer duurt, kunnen uitkeringsrechten worden beperkt. Dit leidt tot een verlaging van het dagloon en kan, als het verlof veel langer heeft geduurd dan achttien maanden, leiden tot het niet voldoen aan de referentie-eis. De beperking van de in de sociale zekerheidswetgeving getroffen regelingen voor verlof tot achttien maanden zou daarmee in de praktijk een punt van extra aandacht betekenen, temeer omdat de spaarplicht in de Levensloop-WW niet gekoppeld is aan een absoluut plafond, waardoor onder omstandigheden de 'verleiding' voor het opnemen van een extra lange verlofperiode kan toenemen.

bijvoorbeeld 6,25 procent (de hoogste werknemersbijdrage aan het AWF in het afgelopen decennium) en een rente van 3 procent zou het ongeveer drie jaar duren voordat het saldo toereikend zou zijn voor een verlofperiode van drie maanden, vooropgesteld dat er genoeg wordt genomen met een uitkeringshoogte van 70 procent van het loon. Omdat de Levensloop-WW echter een kredietmogelijkheid voor onbetaald zorg- of scholingsverlof bevat als nog niet voldoende is gespaard, kan zowel aan het begin van de loopbaan als ook op ieder ander moment in de loopbaan verlof worden gefinancierd. Voorwaarde is dat het zorg- respectievelijk scholingsverlof als noodzakelijk wordt aangemerkt. Terugbetaling van de kredietschulden gebeurt ten laste van later in het kader van de regeling op te bouwen rechten dan wel aanvullende pensioenrechten. Als vangnet voor niet afgeloste kredietschulden dient een solidariteitsfonds. Tegenover de spaarplicht in de Levensloop-WW, die uitsluitend voor verlof geldt, staat – met uitzondering van het in de Wet arbeid en zorg geregelde langdurig zorgverlof – geen wettelijk verlofrecht. Werkgever en werknemer zullen hierover dan ook overeenstemming moeten bereiken.

Ad 4. Als er een spaarplicht op de werknemer rust, hoe kan dan hieraan worden voldaan en wat zijn mogelijke effecten op het inkomen van de voorgestelde Levensloop-WW in vergelijking met de huidige WW?

De premie is gebaseerd op het brutoloon. De spaarcapaciteit zou kunnen worden ondersteund door een verlaging van de werkloosheidspremie voor het AWF. Mogelijke spaarbronnen zijn aanvullingen op basis van afspraken in de cao en tegemoetkomingen van fiscale aard.

De inkomenseffecten hangen mede af van de premiehoogte die wettelijk zou worden vastgesteld. De werknemer gaat erop achteruit als de premiehoogte voor het AWF wordt gehanteerd die de afgelopen twee jaar gold. Deze was namelijk nihil. Zou men echter de premieplicht van werknemer over het afgelopen decennium in ogen-schouw nemen, dan blijkt dat werknemers tot 6,25 procent premie aan het AWF verschuldigd waren. Zo bezien zou er wellicht ruimte kunnen bestaan die besteed zou kunnen worden aan de spaarrekening en het solidariteitsfonds. In het voorstel kan de werknemer in zijn inkomen worden begunstigd doordat ook de werkgever verplicht wordt om bij te dragen aan de spaarrekening van de werknemer. Dit roept echter de vraag op hoe die spaarplicht van de werkgever gerechtvaardigd zou kunnen worden. Omdat de verlofdoelen immers ook zuiver in de privésfeer van de werknemer kunnen liggen, heeft de werkgever hier mogelijksterwijs nauwelijks voordeel van.

9.4 Concluderende overwegingen

In dit hoofdstuk is het voorstel voor een Levensloop-WW van Hermans en Pennings onderworpen aan de vraag of het ruimte biedt om rekening te houden met verschillen in levenslopen, meer bepaald met verschillen in behoeften aan verlof.

In de Levensloop-WW krijgt elke werknemer een spaarrekening waarin werknemer en werkgever verplicht een wettelijk vastgestelde premie sparen. Gespaard wordt uitsluitend voor verlof. De spaarplicht geldt zolang de werknemer verzekerd is voor de WW. Als verlofdoelen zijn toegelaten langdurend zorgverlof, scholing, vrijwilligersverlof en een sabbatical. Voorwaarde voor het geldend maken van het recht

op uitkering bij verlof is een positief saldo op de spaarrekening. Duur en hoogte van de uitkering bij verlof worden bepaald door het saldo op de spaarrekening. Een bezwaar van sparen is dat of te veel of te weinig wordt gespaard. Te veel wordt gespaard als verlof niet nodig blijkt; het spaarsaldo leidt dan tot verhoging van het pensioen. Te weinig wordt gespaard indien de verlofbehoeftte zich vaak voordoet. Voor deze situatie biedt de Levensloop-WW onder strikte voorwaarden de mogelijkheid van een krediet.

Hermans en Pennings stellen voor de werknemer de mogelijkheid te bieden om met een lening noodzakelijk zorg- of scholingsverlof te financieren. Voor het voorstel spreekt dat het een element van solidariteit bevat met hen die, door omstandigheden genoodzaakt, schulden hebben moeten maken om werk met zorgverplichtingen of een scholingsplicht te kunnen combineren. Kwijtschelding van kredietschulden zou ook de erkenning betekenen dat zorg tevens een maatschappelijk belang dient. Dat van werkgevers en werknemers een bijdrage in het solidariteitsfonds wordt gevraagd, hoeft wellicht minder problematisch te zijn. Onderzoek laat immers zien dat de steun van het publiek voor ondersteuning via de sociale zekerheid groter is als iemand niet verantwoordelijk kan worden gehouden voor zijn behoefte aan ondersteuning dan als hij daar wel voor verantwoordelijk kan worden gehouden.²⁵ De risico's van een noodzakelijk scholings- respectievelijk zorgverlof hangen dan weliswaar samen met de eigen beslissingen van het individu, maar ze zijn – anders dan een sabbatical – minder calculeerbaar. Bovendien komt de solidariteit in de vorm van kwijtschelding pas bij het bereiken van de pensioengerechtigde leeftijd in beeld, zodat de betrokkene ondertussen alles in het werk moet hebben kunnen stellen voordat hij voor deze voorziening in aanmerking komt.

Nadelen van het voorstel zijn dat de uitvoering van de regeling wellicht ingewikkeld is en dat een werknemer met een kredietschuld niet kan sparen voor een nieuwe verlofperiode. Dit laatste is echter afhankelijk van aflossingsregelingen en regelingen van de verhouding tussen aflossingsplicht en spaarplicht. Het idee van een kredietfaciliteit is in het voorstel nog vrij globaal geformuleerd. Meerdere belangrijke vragen dienen zich aan. Welke draagkracht wordt van de schuldenaar verwacht? Hoe zal de inkomenstoets plaatsvinden – individueel of in combinatie met een partnerinkomen? Waar zal de draagkrachtvrije voet komen te liggen? Welk rentepercentage zal worden toegepast? Welke periode van terugbetaling zal worden vastgesteld? Zal er een mogelijkheid zijn om de aflofsfase op te schorten? Wat gebeurt er met de kredietschuld bij een terugval in inkomen? Maakt het verschil of de debiteur daar zelf voor kiest, bijvoorbeeld omdat hij minder gaat werken, in een minder belastbare functie gaat werken of ontslag neemt? Wat gebeurt er bij tussentijds overlijden van de kredietnemer – welke is bijvoorbeeld de gewenste verhouding tussen erfrecht en solidariteitsfonds? Deze vragen zijn van belang omdat met de maximale krediet-schuld een bedrag gemoeid kan zijn ter hoogte van ongeveer € 12.000 (minimumloon), € 23.000 (modaal inkomen) en € 35.000 (maximumdagloon).²⁶

25 Achterberg, van der Veen & Raven 2010, p. 43.

26 Gebaseerd op het minimumloon (van € 1.447), modaal inkomen (€ 2.760) en maximumdagloon (€ 4.172) in 2012. Het krediet bedraagt maximaal 70 procent van dit loon gedurende een maximale periode van 12 maanden.

Ten aanzien van mogelijke financieringsbronnen voor de Levensloop-WW worden slechts globale voorstellen gedaan. Een voorstel is het verkorten van de huidige maximale duur van de WW-uitkering waardoor vrijkomende premies benut kunnen worden voor de opbouw van het spaartegoed. Omdat de verlofwensen of -behoeften tussen mensen verschillen, is het moeilijk te beoordelen of deze ruimte toereikend is voor de opbouw van een enigszins substantieel tegoed. Mocht het door premieverlaging vrijgekomen bedrag onvoldoende blijken, dan zal een spaarpremie wellicht ten laste komen van het besteedbare inkomen van de werknemer en zullen – omdat ook de werkgever mee spaart – de arbeidskosten van de werkgever stijgen.

Het voorstel verschilt in een belangrijk opzicht van de twee eerder besproken voorstellen. In deze voorstellen was het sparen bedoeld als (gedeeltelijke) vervanging van de verzekeringspremies voor de werkloosheidsfondsen. In het voorstel van Hermans en Pennings staat de spaarplicht los van het (klassieke) werkloosheidsrisico en is deze gericht op het financieren van verlof ten bate van scholing, zorg, vrijwilligerswerk en een sabbatical. Dit geeft aanleiding om hier kort in te gaan op de rechtvaardiging van deze spaarplicht. Hermans en Pennings motiveren de spaarplicht met de introductie van het solidariteitsfonds. Een vrijwillig solidariteitsfonds zou werknemers immers uitnodigen tot zelfselectie. Werknemers zouden, als rationeel denkende wezens, een afweging maken tussen twee keuzemogelijkheden: degenen die schatten in de toekomst een beroep op het solidariteitsfonds te moeten doen, zouden aan de regeling deelnemen. Wie zijn risico echter laag schat, zou niet deelnemen. Omdat de hoogte van de premie gerelateerd zou moeten zijn aan de kans dat een beroep op het solidariteitsfonds wordt gedaan, zou bij een vrijwillige regeling een (te) hoge premie moeten worden afgedragen teneinde te voorkomen dat het solidariteitsfonds onbetaalbaar wordt en uiteindelijk te gronde gaat.

Kunnen nog andere argumenten worden aangevoerd voor een spaarplicht? Immers, een spaarplicht betekent de inperking van de vrijheid van de werknemer om over het loon te kunnen beschikken. Inperking van de vrijheid kan niet zo maar; dit moet gerechtvaardigd worden. De reden is dat werknemers niet weten of zich een noodzaak zal voordoen voor verlof omwille van de toegelaten activiteiten. Waarom kan de Levensloop-WW dan van het individu vergen om een deel van het besteedbare loon opzij te zetten? Bovendien zou een werknemer toch zelf voor dergelijke eventualiteiten geld opzij kunnen zetten. Een rechtvaardiging zou bijvoorbeeld kunnen inhouden dat de staat de werknemer beschermt tegen het zichzelf toebrengen van schade. Schade bestaat hierin dat het huidige uitgavenpatroon van de werknemer het voor hem onmogelijk maakt zijn toekomstige wensen of behoeften te bevredigen. De werknemer wordt dan door de spaarplicht ervoor bewaard zich in de toekomst in een nadelige positie te manoeuvreren. Mocht zich de situatie van verlof nooit daadwerkelijk voordoen, dan kan het spaartegoed bij het bereiken van de pensioengerechtigde leeftijd worden ingezet ter verhoging van het pensioen. Dit maakt het verplichte karakter van de spaarplicht (aanzienlijk) beter dragelijk. Het verplichte sparen komt neer op het reserveren van bedragen ('uitgesteld loon'²⁷)

27 Deze term gebruikte minister Talma bij de invaliditeitswet en het ouderdomspensioen.

omdat de dwang zich richt op het tijdelijk afstand doen van de vrije beschikking over de middelen (een deel van het loon) en niet op een afstand doen ten gunste van anderen. Het reserveren van een bepaald bedrag voor zich in de toekomst aandienende perioden van verlof zou wellicht kunnen worden vergeleken met de maandelijkse reservering van de vakantietoelage waardoor werknemers aan het begin van de zomervakantie daadwerkelijk over een substantieel bedrag beschikken.

Een probleem van de spaarplicht vormt ten slotte het gemis van een verlofrecht. Spaarplicht voor verlof en recht om verlof op te nemen zijn in de Levensloop-WW geen twee kanten van één medaille. Bij ontstentenis van een wettelijk verlofrecht, komt het beginsel van goed werkgeverschap in beeld.

De Levensloop-WW is een regeling die – vergeleken met de eerder besproken voorstellen van Den Butter en Kock en van Van Ours – inhoudelijk het verst verwijderd is van de WW. Er wordt immers uitsluitend gespaard voor 'levensloop'. Dit roept de vraag op of het spaarelement wel in de WW ingebouwd zou moeten worden. Met het zoeken naar een antwoord op deze vraag wil ik deze conclusie afronden.

Hermans en Pennings kiezen ervoor om levensloopelementen in de WW in te bouwen en voeren hiervoor de volgende argumenten aan. Er is een analogie tussen levenslooparrangementen en vrijwillige werkloosheid en het onderscheid tussen vrijwillige en onvrijwillige werkloosheid is betrekkelijk. Niet-werken in verband met de wens om scholing te volgen wordt bijvoorbeeld gewoonlijk gezien als een voorbeeld van vrijwillige werkloosheid. Wordt de scholing echter gevolgd om niet de aansluiting met de arbeidsmarkt te verliezen of om werkloosheid te voorkomen, dan is van het onderscheid tussen vrijwillige en onvrijwillige werkloosheid nog maar weinig over. Een tweede argument is dat in de huidige WW al de mogelijkheid bestaat om bepaalde scholing te volgen met behoud van de WW-uitkering, mits de scholing de afstand tot de arbeidsmarkt overbrugt. Ten slotte noemen Hermans en Pennings dat het verrichten van vrijwilligerswerk en mantelzorg, mits men voldoet aan bepaalde voorwaarden, de sollicitatieplicht kan doen verzachten. Met andere woorden: in de huidige WW bestaan al uitzonderingen op de gewone regels van de WW omdat bepaalde activiteiten kunnen worden verricht zonder verlies van uitkeringsrechten.

De Levensloop-WW is echter niet zonder meer in te passen in de WW. De analyse heeft laten zien dat de Levensloop-WW alleen in beginsel de systematiek van de WW zou kunnen volgen. Een integratie van de Levensloop-WW in de WW is niet haalbaar gezien het verschil in karakter tussen werkloosheid en verlof. Een integratie beogen Hermans en Pennings ook niet. Zij constateren dat opname van levensloopelementen in de WW niet betekent dat het recht op uitkering bij verlof altijd de voorwaarden voor een WW-uitkering moet volgen. Dit betekent dat de WW behouden blijft en dat daarnaast, en als nieuw hoofdstuk in de WW ingebouwd, additioneel een verdere regeling zou komen die een voorziening biedt in situaties waarin de werknemer niet werkloos is. Deze voorziening wordt niet zo maar een onderdeel van de WW, maar heeft eerder een 'status aparte', vergelijkbaar met hoofdstuk IV in de WW waarin de uitkering bij betalingsonmacht van de werkgever geregeld is.

Het voorstel sluit goed aan bij het probleem om arbeid met andere levensloop-activiteiten te combineren omdat het de financiering van verlof voor veel situaties

toestaat. Dankzij het exclusief sparen voor verlof, de ruime verlofdoelen en de kredietmogelijkheid biedt het voorstel inderdaad ruimte om rekening te houden met verschillen in verlofbehoeften. Een belangrijk punt is dat de spaarplicht niet geflankeerd wordt door een recht op verlof. Dit wordt evenwel verzacht doordat werkgever en werknemer zich tegenover elkaar als goed werkgever en goed werknemer dienen te gedragen. Een resterende vraag is echter of het voorstel moet worden ondergebracht in de WW. Ik kom hierop terug in paragraaf 11.4.

10

Het additionele spaartype – Het Werkbudget van de Commissie Arbeidsparticipatie

10.1 Inleiding

De Commissie Arbeidsparticipatie (commissie-Bakker), samengesteld uit onafhankelijke deskundigen, kreeg eind 2007 van de Minister van SZW de opdracht om 'zonder beperkingen' voorstellen te formuleren die ertoe zouden leiden dat meer mensen de komende decennia aan het werk gaan en op de arbeidsmarkt blijven werken. In juni 2008 werd het rapport *Naar een toekomst die werkt* gepresenteerd.¹ Daarin constateert de commissie dat de arbeidsmarkt in Nederland 'aan de vooravond staat van een fundamentele verandering' en waarschuwt ze voor een structurele schaarste aan werkenden op de arbeidsmarkt. Terwijl in 2008 nog tien werkende mensen staan tegenover iedere gepensioneerde, zal dit aantal in 2040 afgenomen zijn naar vijf werkenden per gepensioneerde. Voorts zal de globalisering gevolgen hebben voor de eisen die aan het kennisniveau en aanpassingsvermogen van de beroepsbevolking moeten worden gesteld: deze zullen toenemen. In het rapport worden ideeën aangedragen over het functioneren van de arbeidsmarkt in samenhang met sociaalrechtelijke maatregelen op de terreinen van re-integratie en sociale zekerheid. Een van de voorstellen betreft de invoering van een persoonlijk Werkbudget voor werknemers. De invoering van het Werkbudget staat niet op zichzelf, maar zou gepaard gaan met een aantal aanpassingen op andere terreinen, waaronder invoering van een Werkverzekering en aanpassingen van onder meer de opzegtermijn, het ontslagvergoedingssysteem en van de in 2008 nog geldende Spaarloon- en Levensloopregeling.

Hoewel het voorstel zelf zegt dat men de delen als een eenheid moet betrachten en ze niet van elkaar geïsoleerd zou moeten beschouwen, is er reden om op deze plaats vooral aandacht te besteden aan het Werkbudget. De vraag die ik aan de orde wil stellen, is of, en zo ja, hoe het advies ruimte biedt om rekening te houden met verschillen in levenslopen, en met name met verschillen in behoeften aan verlof. Deze vraag krijgt namelijk alleen bij het Werkbudget een antwoord.

Het Werkbudget is een spaarregeling die op de Levensloopregeling stoelt en deze verder uitbreidt. Het tegoed in het Werkbudget kan aan verschillende doelen worden besteed, waarbij de commissie echter één bestedingsdoel bindend heeft vastgelegd, namelijk de financiering van de re-integratie indien de werknemer onder het regime

1 Commissie Arbeidsparticipatie 2008.

van de Werkverzekering valt. De Werkverzekering is een regeling die de commissie voorstelt ter vervanging van de WW. Als het aan de commissie ligt, moet de werknemer in geval van ontslag maximaal de helft van zijn Werkbudget aan de re-integratie besteden. Resteert bij het bereiken van de pensioengerechtigde leeftijd een tegoed in het Werkbudget, dan kan dit worden gebruikt ter verhoging van het pensioen.² Omdat de WW-uitkeringen uit de Werkverzekering betaald worden en het Werkbudget naast de Werkverzekering komt, behoort het Werkbudget tot de categorie van het additionele spaartype.

In dit hoofdstuk analyseer ik het Werkbudget op de mogelijkheden om arbeid als werknemer te combineren met levensloopactiviteiten. Om dit te kunnen doen, begint paragraaf 10.2 met een explicite en precieze van het Werkbudget. In paragraaf 10.3 volgt aan de hand van vier vragen een analyse op mogelijkheden voor verlof. Het hoofdstuk wordt afgesloten met een conclusie in paragraaf 10.4.

10.2 Het Werkbudget

Het Werkbudget is een persoonlijke spaarrekening van de werknemer. De werknemer-budgethouder is dan ook bevoegd om over het tegoed te beschikken. Dat tegoed kan in diverse situaties worden aangesproken, die te onderscheiden zijn naar inkomensaanvulling of -vervanging en kostenvergoedingen. In het licht van de onderzoeksvraag beperk ik me tot de beschrijving van het uitkeringssysteem bij verlof. De mogelijkheden om uit het Werkbudget het inkomen aan te vullen bij deeltijdpensioen of bij het aanvaarden van een minder belastende functie, en om de kosten bij het investeren in inzetbaarheid te vergoeden, komen slechts beperkt aan de orde.

10.2.1 *Ontstaan van het recht op uitkering*

Een recht op uitkering uit het Werkbudget zou ontstaan als zich situaties voordoen waarvoor het tegoed in het Werkbudget bedoeld is. De doelen zijn slechts globaal aangegeven omdat de commissie voor een nadere invulling een rol voor de sociale partners weggelegd ziet.³ Tot de gewenste doelen behoren in ieder geval activiteiten die ten goede komen aan de (bevordering van de) participatie op de arbeidsmarkt. Zo wil de commissie het Werkbudget ingezet zien als een werknemer van werk verandert – door de commissie ‘werk-naar-werktransitie’ genoemd – en bij de re-integratie in de eerste fase van de Werkverzekering, de zogenoemde transferperiode.⁴ Werkgever en werknemer zijn in deze periode gezamenlijk verantwoordelijk voor een succesvolle doorstroming van de werknemer naar ander werk.⁵ Deze gezamenlijke verantwoordelijkheid komt tot uitdrukking in de loondoorbetalingsverplichting van de werkgever tijdens de transferperiode aan de ene kant en de medefinanciering van de re-integratie door de werknemer aan de andere kant. De werknemer is

2 Commissie Arbeidsparticipatie 2008, p. 87.

3 Commissie Arbeidsparticipatie 2008, p. 79-80.

4 Tijdens deze fase blijft de werknemer in dienst van de werkgever en heeft de werkgever de taak de werknemer ‘over te dragen’ ofwel te transfereren naar een nieuwe dienstbetrekking. Commissie Arbeidsparticipatie 2008, p. 79.

5 Commissie Arbeidsparticipatie 2008, p. 80.

verplicht aan de re-integratie in deze fase mee te betalen en wel tot maximaal de helft van het Werkbudget.

Tot de bestedingsdoelen van het Werkbudget behoren in ieder geval diverse verlofdoelen. De commissie pleit echter niet voor generieke verlofmogelijkheden. Mogelijke en bij werk-naar-werktransities passende bestedingsdoelen zouden bijvoorbeeld verlof voor scholing en verlof voor het starten van een eigen bedrijf zijn. Mogelijke aanknopingspunten voor verlofdoelen kunnen ook worden afgeleid uit de visie die de commissie heeft op de transitionele arbeidsmarkt. In dat verband besteedt de commissie ruim aandacht aan de vier levensloopactiviteiten die in dit onderzoek relevant zijn (scholing, het starten van een eigen bedrijf, zorg en vrijwilligerswerk). Daarbij valt op dat volgens de commissie sommige activiteiten wel en andere kennelijk niet concurreren met het werk op de arbeidsmarkt. Een activiteit die wel van invloed is op het arbeidspatroon, en dan vooral bij vrouwen, is de geboorte van kinderen.⁶ Zorg voor kinderen vormt volgens de commissie de grootste concurrent van arbeid. Dit is anders ten aanzien van vrijwilligerswerk en het verlenen van mantelzorg. Deze activiteiten staan laag op de re-integratieladder, dat wil zeggen ze zijn volgens de commissie vooral van belang voor burgers die (tijdelijk) niet kunnen werken door bijvoorbeeld fysieke of psychische beperkingen of andersoortige problemen.⁷

Zijn de doelen vastgesteld, dan kan een recht op uitkering ontstaan als dit verlofdoel zich aandient. Voor de ontstaansvoorwaarden voor een recht op uitkering bij verlof uit het Werkbudget betekent dit dat deze kunnen verschillen al naar gelang de afspraken die door de sociale partners zijn overeengekomen.

Tabel 10.1. Werkbudget: voorwaarden voor het ontstaan van een recht op uitkering

Werkbudget	Uitkering in geval van verlof
Voorwaarden voor het ontstaan van een recht op uitkering	<ul style="list-style-type: none"> • Diverse verlofdoelen • Verlofdoelen die door sociale partners zijn overeengekomen

10.2.2 Geldend maken van het recht op uitkering

Behoort de levensloopactiviteit van een werknemer die aanleiding is voor een verlofdoel tot de categorie van door de sociale partners 'goedgekeurde' verlofdoelen, dan heeft de werknemer recht op een uitkering uit het Werkbudget en rijst de vraag of er nadere voorwaarden zullen gelden opdat dit recht tot uitbetaling komt. Het advies geeft hierover geen uitsluitsel. Voor de hand ligt dat het recht op uitkering geldend kan worden gemaakt als het saldo op het Werkbudget toereikend is. Omdat het Werkbudget meerdere bestedingsdoelen kent, zal een toereikend saldo echter geen voldoende voorwaarde kunnen zijn om het recht geldend te kunnen maken. Een complicerende factor is dat de werknemer mee moet betalen aan de re-integratie in

⁶ Commissie Arbeidsparticipatie 2008, p. 37.

⁷ Commissie Arbeidsparticipatie 2008, p. 28 en 63.

de eerste fase van de Werkverzekering en wel tot maximaal de helft van het Werkbudget en dat de werkgever derhalve belang heeft bij een gevuld Werkbudget. Bij een gevuld Werkbudget vallen eventuele re-integratiekosten lager uit voor de werkgever – immers, naarmate het saldo hoger is, is de helft ervan ook hoger en hoeft de werkgever zelf minder hieraan bij te dragen. Daarom en om te voorkomen dat een aan het Werkbudget gekoppelde fiscale ondersteuning voor andere doelen wordt gebruikt dan gewenst acht de commissie controle op de besteding van de middelen nodig.⁸ Zo bezien is het dus denkbaar dat slechts een deel van het budget ingezet mag worden voor de financiering van verlof voor levensloopactiviteiten en dat een nader te bepalen deel van het tegoed in het Werkbudget zou moeten worden geoormerkt voor de financiering van re-integratie. In dat geval zou het recht op uitkering bij verlof geldend kunnen worden gemaakt als er sprake is van een toereikend saldo, waarbij de term 'toereikend' behelst dat een nader te bepalen vulling niet 'onderschreden' mag worden.

Tabel 10.2. Werkbudget: voorwaarden voor het geldend maken van het recht op uitkering

Werkbudget	Uitkering in geval van verlof
Voorwaarden voor het geldend maken van een recht op uitkering	• Toereikend saldo

10.2.3 Betaling van de uitkering

De commissie is niet ingegaan op de hoogte en duur van de uitkering bij verlof uit het Werkbudget. Ten minste twee opties zijn denkbaar, namelijk dat uitkeringshoogte en -duur zijn vastgesteld of dat de werknemer zelf – binnen de grenzen van het saldo – de uitkeringshoogte en -duur kan bepalen. Het feit dat het Werkbudget een persoonlijke spaarrekening van de werknemer is, zou ervoor pleiten om de bepaling van de hoogte en duur van de uitkering – binnen de grenzen van het saldo – aan de werknemer over te laten. Kijken we naar de eerder besproken voorstellen voor een Spaar- respectievelijk Levensloop-WW, dan zien we dat de werknemer betrekkelijk vrij is in de bepaling van de inkomensvervangende periode van verlof. Vraag is of deze interpretatie ook ten aanzien van het Werkbudget redelijk is of dat veeleer aansluiting bij de Werkverzekering voor de hand ligt. In de Werkverzekering zouden de regelingen van de WW worden overgenomen.⁹

Twee aspecten zijn van belang, te weten de wijze waarop het Werkbudget gefinancierd wordt en het feit dat het tegoed in het Werkbudget tot de helft van de omvang bedoeld is voor de betaling van de re-integratie in de Werkverzekering. De financiering van het Werkbudget gebeurt, zoals hierna zal blijken, in hoofdzaak door de werkgever. Omdat de werkgever, zoals genoemd, bij dreigende werkloosheid

⁸ Commissie Arbeidsparticipatie 2008, p. 80.

⁹ We zullen in paragraaf 10.3 zien dat in de Werkverzekering net als bij de WW de uitkeringshoogte gerelateerd is aan het inkomen en 75 respectievelijk 70 procent van het (maximum)dagloon zal bedragen. De uitkeringsduur zal afhankelijk zijn van het opgebouwde arbeidsverleden met een nog nader te bepalen maximum.

belang heeft bij een gevuld Werkbudget, ligt het in de rede om grenzen te stellen aan de hoogte en de duur van de uitkering. Men zou kunnen bepalen dat een werknemer zelf de hoogte van de inkomensvervanging tijdens verlof zou mogen bepalen, zij het dat de maximale uitkeringshoogte die in de Werkverzekering geldt, niet mag worden overschreden. De uitkeringsduur van het verlof zou – met andere woorden – afhankelijk kunnen worden gemaakt van het gespaarde tegoed in het Werkbudget totdat een bepaalde minimale vulling is bereikt.

Tabel 10.3. Werkbudget: Uitkeringsduur en -hoogte

Werkbudget	Bij verlof
Uitkeringsduur	Afhankelijk van het spaartegoed (tot aan nader te bepalen minimale vulling)
Uitkeringshoogte	<ul style="list-style-type: none"> Eigen keuze met als maximum 75%/70% van het (maximumdag)loon

10.2.4 Financiering

De commissie stelt voor dat de financiële middelen tot dekking van de uitgaven die ten laste van het Werkbudget komen, verkregen worden door het heffen van spaarpremies. Met betrekking tot de vormgeving van de spaarplicht bespreek ik hieronder vragen die betrekking hebben op het spaarkarakter, op de persoon van de spaarder, de hoogte van het spaarbedrag, de duur van het sparen en de situatie ingeval er sprake is van een tekort in het Werkbudget.

Karakter van het sparen

De commissie heeft een spaarplicht op het oog en wijkt daarmee af van de in 2008 nog bestaande Levensloopregeling die een vrijwillige deelname kende.

De spaarders

De spaarplicht betreft in eerste instantie de werkgever. Hij wordt verplicht om een vaste bijdrage in het Werkbudget van elke werknemer te storten.¹⁰ Ten aanzien van een spaarplicht voor werknemers is de commissie niet eenduidig. Enerzijds lezen we: 'alle partijen betalen mee aan het Werkbudget: werkgevers, werknemers en de overheid',¹¹ anderzijds werkt de commissie vervolgens alleen de spaarplicht van de werkgever nader uit. Het advies meldt slechts dat werknemers 'de ruimte zouden kunnen krijgen' om bepaalde middelen in het Werkbudget te storten.¹² Of hieruit een spaarplicht voor de werknemer moet worden afgeleid, is niet duidelijk.

¹⁰ Commissie Arbeidsparticipatie 2008, p. 77.

¹¹ Commissie Arbeidsparticipatie 2008, p. 77.

¹² Commissie Arbeidsparticipatie 2008, p. 78.

De voorstellen zijn ontwikkeld in een tijd vóór de tegenwoordige economische crisis en hebben thans wellicht slechts een geringe kans om verwezenlijkt te worden. Dit neemt echter niet weg dat ze onder gunstiger economische voorwaarden wel ter hand zouden kunnen worden genomen. Laten we daarom kijken naar de mogelijkheden die de commissie ziet om het sparen voor de betrokkenen haalbaar te maken. Werkgevers zouden via verschillende kanalen in staat worden gesteld om een bijdrage in het Werkbudget te storten. Zo zou er financiële ruimte ontstaan door een geleidelijke verhoging van de pensioenleeftijd, door de vervanging van de WW door een Werkverzekering, door een beperking van de ontslagvergoeding en door de integratie van de Levensloopregeling en de Spaarloonregeling in het Werkbudget.¹³ Deze bronnen worden in het advies als volgt toegelicht.

De geleidelijke verhoging van de pensioenleeftijd geeft ruimte om het opbouwpercentage onder het fiscale stelsel voor pensioensparen en de premies voor aanvullende pensioenen te verlagen. Daardoor zouden premies voor aanvullende pensioenen kunnen worden uitgespaard. Wat betreft het opbouwpercentage voor pensioensparen, denkt de commissie aan een verlaging met 0,25 procent.

De vervanging van de WW door de voorgestelde Werkverzekering zou voor financiële ruimte bij werkgevers zorgen. De verwachting is namelijk dat de gedeeltelijke 'privatisering' van de WW – analoog aan de ervaring bij de privatisering van de Ziektewet – ertoe zou leiden dat mensen minder snel werkloos worden respectievelijk minder lang werkloos blijven. Dit zou een verkorting van de wettelijk vastgestelde duur van de werkloosheidsuitkering rechtvaardigen, waardoor minder premies zouden moeten worden afgedragen aan de werkloosheidsfondsen en geld vrijkomt voor het Werkbudget. Problematisch is dit voorstel wanneer de (langdurende) werkloosheid onder de beroepsbevolking toeneemt. In deze situatie wordt een flink deel van de bevolking met een inkomensdaling geconfronteerd, met alle gevolgen van dien, bijvoorbeeld voor het kunnen betalen van de vaste lasten.¹⁴

De derde bron zijn ontslagvergoedingen. Deze zouden alleen nog in bijzondere situaties worden betaald. Daardoor en door de vermindering van de bijbehorende (juridische) kosten zouden middelen vrijkomen die in het Werkbudget kunnen worden gestort. De gedachte is dat – omdat ontslagvergoedingen thans vooral ten goede komen aan beter betaalden – een verdeling van dit bedrag over alle werknemers ertoe zal leiden dat ook lager geschoolden ervan kunnen profiteren.¹⁵ De commissie geeft daarmee tussen de regels door hoofdlijnen voor een nieuw ontslagrecht.¹⁶ In de huidige praktijk zien we dat een werkgever die af wil van een werknemer, dit in beginsel kan doen. De bescherming van de werknemer tegen ontslag richt zich minder op het behoud van de arbeidsovereenkomst en meer op het betalen van een financiële vergoeding en op inspanningen op het gebied van outplacement.¹⁷ Deze praktijk zou – als het aan de commissie ligt – tot het verleden behoren. Ontslagvergoedingen zouden dus niet worden betaald, althans in principe. Een beëindiging van de arbeidsovereenkomst zou volgens de commissie langs de weg

13 Commissie Arbeidsparticipatie 2008, p. 77-78.

14 Caminada & van Vliet 2011.

15 Bovenberg & Oosterwijk 2008, p. 391.

16 Commissie Arbeidsparticipatie 2008, p. 82-83.

17 Van der Heijden 2006, p. 28-29.

van opzegging plaatsvinden. De reden van de opzegging zou vervolgens door de rechter kunnen worden getoetst. Komt de rechter bij deze toets tot het oordeel dat er geen geldige reden voor ontslag bestaat, dan is het ontslag onrechtmatig. In dat geval zou het dienstverband blijven bestaan, tenzij de arbeidsverhouding zo ernstig verstoord is dat dit geen reële mogelijkheid is. Alleen in deze situatie, namelijk bij een onrechtmatig gebleken opzegging, zou nog een vergoeding in beeld komen. In de literatuur worden vraagtekens geplaatst bij het idee dat vergoedingen alleen nog in bijzondere situaties worden uitgekeerd. Zo constateert Van Peijpe dat de voorgestelde rechterlijke toetsing neerkomt op een volledige redelijkheidstoetsing van het ontslag, wat tot gevolg zou hebben dat de sanctie van vernietigbaarheid voor alle onredelijke ontslagen zou worden geïntroduceerd.¹⁸ En Peters verwacht dat deze sanctie zich vervolgens toch zou oplossen in het beëindigen van de arbeidsovereenkomst, en wel mét een ontslagvergoeding.¹⁹

Voorts beveelt de commissie aan om de toenmalige Levensloopregeling en Spaarloonregeling in het Werkbudget op te nemen.²⁰ Het idee is dat de bijdragen die werkgevers aan beide regelingen leverden budgetneutraal in het Werkbudget zouden kunnen vloeien.

Een mogelijke bron van werkgeverszijde ziet de commissie ten slotte in de middelen die de sociale partners nu al voor scholing aanwenden. In dat verband noemt de commissie de O&O-fondsen (Ontwikkelings- en Opleidingsfondsen) en andere scholingsmiddelen. O&O-fondsen zijn veelal gerelateerd aan een cao maar kunnen ook een samenwerkingsverband van sociale partners zijn, buiten een cao om. Ze worden veelal gefinancierd door premieheffing bij werkgevers, die voor de werkgever boven op de loonkosten komt.²¹ De genoemde middelen zouden kunnen worden geïndividualiseerd en naar het Werkbudget worden overgemaakt.

Met betrekking tot de bijdrage van werknemers aan het Werkbudget ziet de commissie de volgende mogelijkheden. Werknemers zouden middelen, zoals ADV-dagen, tijdelijk loon, prestatietoelagen, winstuitkeringen, eindejaarsuitkeringen, overwerk of andere bronnen in het Werkbudget kunnen storten. Dat ook geld 'uit andere bronnen' in het Werkbudget kan vloeien, lijkt de mogelijkheid te openen dat werknemers ook middelen in het fonds kunnen storten die niet in het kader van een dienstverband zijn verkregen, zoals private besparingen of een erfenis. Of deze mogelijkheid ook daadwerkelijk benut zou worden, hangt af van de spaarcapaciteit en de spaarbereidheid van de werknemer en de kwestie of hij gerechtvaardigd kan vertrouwen op de duurzaamheid van de regeling.

De medeverantwoordelijkheid van de overheid voor de vulling van het Werkbudget uit zich in de fiscale faciëring van het Werkbudget, te weten via de omkeerregel.²² Dit systeem is overgenomen van de Levensloopregeling. De omkeerregel kan voordeel opleveren als de uitgestelde belastingheffing over de inleg hoger is dan het

18 Van Peijpe 2008, p. 292.

19 Peters 2008, p. 398.

20 Dit idee heeft de regering in het najaar van 2012 als voorstel van wet opgenomen in het belastingplan 2012. Het voornemen is om per 1 januari 2013 de Wet IB 2001 uit te breiden met een nieuw artikel 1.7a waarin het Vitaliteitssparen is geregeld.

21 Donker van Heel e.a. 2008, p. 19-20.

22 Commissie Arbeidsparticipatie 2008, p. 79.

tarief dat van toepassing is op het moment waarop het verlof wordt genoten. Naast de omkeerregeling ziet de commissie nog twee andere bronnen van overheidszijde. Dit zijn de extra belastinginkomsten die het gevolg zijn van de verminderde aftrek van pensioenpremies en de middelen die anno 2012 voor re-integratie worden gebruikt. Voorts wordt genoemd dat het spaartegoed in het Werkbudget mogelijk slechts tot een nader te bepalen hoogte zou worden vrijgesteld van de vermogensrendementsheffing.²³

De commissie hecht er belang aan dat alle inkomensgroepen een voldoende Werkbudget kunnen opbouwen. Extra aandacht gaat daarbij uit naar werknemers met lagere inkomens. Hier overweegt de commissie de invoering van een 'gerichte fiscale impuls bij inleg'. Wat hieronder wordt verstaan, wordt echter niet toegelicht.²⁴

De hoogte van het spaarbedrag

Werkgevers worden wettelijk verplicht om voor elke werknemer op termijn een half maandsalaris per dienstjaar in het Werkbudget te storten, hetgeen neerkomt op ongeveer 4 procent van het jaarloon.²⁵ De hoogte van dit bedrag kan aanschouwelijk gemaakt worden door dit te vergelijken met de 8 procent die thans uit voorzorg ingehouden wordt ten bate van de vakantiebijslag.

De commissie stelt voor om met een maximumdagloon te werken. De beperking tot het maximumdagloon dient ertoe te grote verschillen wat betreft de vulling van het Werkbudget te voorkomen. Met de beperking komt een groter gedeelte van de aan het Werkbudget te besteden middelen ten goede aan de lagere inkomens. Daarmee zou een voldoende budget binnen bereik van alle inkomensgroepen komen.

De duur van het sparen

De commissie zegt niets over de spaarduur. Hier zijn drie opties denkbaar: de eerste optie is dat sparen doorlopend plaatsvindt. In dat geval wordt in het Werkbudget gestort zolang de werknemer in dienst is dan wel totdat de pensioengerechtigde leeftijd is bereikt. Bij de tweede optie wordt gespaard totdat een maximumbedrag in het Werkbudget is bereikt. Boven dit bedrag moet de spaarplicht eindigen. De derde mogelijkheid houdt in dat – net als bij de tweede vorm – gespaard wordt totdat een maximumbedrag is bereikt; het verschil met de tweede vorm is dat daarna de spaarplicht kán eindigen, maar dat dit niet wettelijk zou worden verplicht. Het stoppen met sparen wordt in dat geval overgelaten ter beoordeling van werkgever en werknemer, waarbij ook een rol voor de sociale partners zou kunnen zijn weggelegd.

Om een idee te krijgen van de hoogte van de spaartegoeden en van de omvang van de uitkeringen volgen hieronder enkele berekeningen. Tabel 10.4 geeft voor optie 1 'de doorlopende spaarplicht' een illustratie van de bedragen voor drie loonniveaus (minimumloon, modal loon en maximumdagloon) na een verschillend aantal maanden dienstverband.²⁶

23 Commissie Arbeidsparticipatie 2008, p. 79.

24 Commissie Arbeidsparticipatie 2008, p. 79.

25 Commissie Arbeidsparticipatie 2008, p. 77.

26 Even als bij eerdere berekeningen is de rente vastgesteld op 3 procent en de indexatie op 2 procent.

Tabel 10.4. Werkbudget: spaartegoed in euro na x-aantal maanden sparen zonder tussentijdse onttrekkingen

Maanden	Minimumloon	Modaal loon	Maximumdagloon
12	739	1.410	2.131
24	1.503	2.891	4.369
36	2.329	4.444	6.718
48	3.184	6.074	9.182
60	4.079	7.783	11.764
120	9.232	17.615	26.626
240	23.662	45.145	68.241
480	77.897	148.621	224.654

Om een idee te geven van de verhouding tussen het spaartegoed en de kosten van verlof, zijn in tabel 10.5 bedragen vermeld die een werknemer nodig heeft aan uitkering in de drie eerder genoemde inkomenscategorieën. De hoogte van de uitkering bedraagt in de eerste twee maanden 75 procent van het loon en in de daarop volgende maanden 70 procent.

Tabel 10.5. Werkbudget: uitkeringslasten in euro bij 3, 6, 12 en 18 maanden verlof: benodigd saldo voor uitkering ter hoogte van 2 maanden 75% en daarna 70% van het inkomen

Maanden	Minimumloon	Modaal loon	Maximumdagloon
3	3.167	6.043	9.134
6	6.168	11.768	17.788
9	9.146	17.450	26.378
12	12.103	23.092	34.905
18	18.068	34.473	52.109

Koppeling van de tabellen 10.4 en 10.5 laat zien dat een werknemer met minder dan vier dienstjaren drie maanden uitkering opbouwt indien tussentijds geen onttrekkingen plaatsvinden. Wordt nog wat langer doorgespaard, dan kan na een spaarperiode van ruim zeven jaar een half jaar betaald verlof worden gefinancierd en sparen van ruim 12 jaar maakt verloffinanciering van twaalf maanden mogelijk.

We hebben gezien dat de commissie bij werkloosheid wil dat de werknemer in de transferperiode maximaal de helft van het tegoed in het Werkbudget besteedt aan re-integratie. De omvang van die betaling is afhankelijk van het tijdstip van de werkloosheid in de levensloop. Bij werkloosheid aan het begin van het arbeidzame leven is de omvang die aan re-integratie besteed moet worden kleiner dan wanneer werkloosheid later optreedt. Op dat moment is immers minder gespaard. Dit is echter anders,

wanneer tussentijds tegoed uit het Werkbudget werd onttrokken, bijvoorbeeld ter financiering van onbetaald verlof. In de tabellen 10.6 tot en met 10.10 worden bij wijze van illustratie enkele scenario's getoond die een indruk kunnen geven van een uitwerking van het voorstel bij tussentijdse onttrekkingen uit het Werkbudget. Gedurende de tijd dat er geld wordt opgenomen, wordt niet gespaard.

Eerste scenario: elke tien jaar wordt een bedrag onttrokken ter financiering van een uitkering voor de duur van 3 maanden (2 x 75 procent en 1 x 70 procent), uitgaande van een spaarpercentage van 4,2 procent. Tijdens de opname wordt niet gespaard.

Tabel 10.6. Werkbudget: spaartegoed bij tussentijdse opname elke tien jaar gedurende telkens drie maanden

Maanden	Minimumloon	Modaal loon	Maximumdagloon
3	181	346	523
6	364	694	1.049
12	733	1.399	2.115
18	1.115	2.127	3.216
24	1.503	2.867	4.334
36	2.310	4.409	6.664
60	4.046	7.720	11.670
120	9.159	17.475	26.415
240	18.933	36.123	54.604
480	58.204	111.050	167.862

Tweede scenario: elke tien jaar wordt een bedrag onttrokken ter financiering van een uitkering voor de duur van zes maanden (2 x 75 procent en 4 x 70 procent), uitgaande van een spaarpercentage van 4,2 procent. Tijdens de opname wordt niet gespaard.

Tabel 10.7. Werkbudget: spaartegoed in euro bij tussentijdse opname elke 10 jaar gedurende telkens 6 maanden

Maanden	Minimumloon	Modaal loon	Maximumdagloon
3	181	346	523
6	364	694	1.049
12	733	1.399	2.115
18	1.115	2.127	3.216
24	1.503	2.867	4.334

Maanden	Minimumloon	Modaal loon	Maximumdagloon
36	2.310	4.409	6.664
60	4.046	7.720	11.670
120	9.159	17.475	26.415
240	14.648	27.890	42.159
480	40.067	76.446	115.555

Derde scenario: elke tien jaar wordt een bedrag onttrokken ter financiering van een uitkering voor de duur van twaalf maanden (2 x 75 procent en 10 x 70 procent), uitgaande van een spaarpercentage van 4,2 procent. Tijdens de opname wordt niet gespaard.

Tabel 10.8. Werkbudget: spaartegoed in euro bij tussentijdse opname elke tien jaar gedurende telkens twaalf maanden

Maanden	Minimumloon	Modaal loon	Maximumdagloon
3	181	346	523
6	364	694	1.049
12	733	1.399	2.115
18	1.115	2.128	3.216
21	-2.921	-5.573	-8.424
24	1.503	2.868	4.335
36	2.311	4.409	6.665
60	4.047	7.721	11.671
120	9.159	17.475	26.415
240	6.661	12.709	19.211
241	-5.425	-10.350	-15.646
480	7.047	13.444	20.322

Vierde scenario: elke tien jaar wordt een bedrag onttrokken ter financiering van een uitkering voor de duur van achttien maanden (2 x 75 procent en 16 x 70 procent), uitgaande van een spaarpercentage van 4,2 procent. Tijdens de opname wordt niet gespaard.

Tabel 10.9. Werkbudget: spaartegoed in euro bij tussentijdse opname elke tien jaar gedurende telkens achttien maanden

Maanden	Minimumloon	Modaal loon	Maximumdagloon
3	181	346	523
6	364	694	1.049
12	733	1.399	2.115
18	1.115	2.128	3.216
24	1.503	2.868	4.335
36	2.311	4.409	6.665
60	4.047	7.721	11.671
120	9.159	17.475	26.415
240	-1.336	-2.548	-3.852
480	-26.141	-49.875	-75.390

Vijfde scenario: elke vijf jaar wordt een bedrag onttrokken ter financiering van een uitkering voor de duur van drie maanden (2 x 75 procent en 1 x 70 procent), uitgaande van een spaarpercentage van 4,2 procent. Tijdens de opname wordt niet gespaard.

Tabel 10.10. Werkbudget: spaartegoed in euro bij tussentijdse opname elke vijf jaar gedurende telkens drie maanden

Maanden	Minimumloon	Modaal loon	Maximumdagloon
3	181	346	523
6	364	694	1.049
12	733	1.399	2.115
18	1.115	2.128	3.216
24	1.503	2.868	4.335
36	2.311	4.409	6.665
60	4.047	7.721	11.671
120	5.266	10.048	15.188
240	9.759	18.619	28.145
480	32.173	61.383	92.786

De voorbeelden laten zien dat de hoeveelheid gebonden kapitaal bij een doorlopende spaarplicht hoger kan komen te liggen dan uit individueel en/of macro-economisch perspectief wenselijk kan zijn. Deze situatie doet zich voor als de budgethouder het

saldo gedurende zijn arbeidzame leven niet of nauwelijks aanspreekt maar bewaart totdat hij in verband met de (deeltijd)pensionering de arbeidsmarkt wil verlaten. Op dat moment kan het tegoed worden ingezet ter financiering van een vervroegd deeltijdpensioen of ter verhoging van het pensioen. Een spaarplafond zou het nadeel van te veel gebonden kapitaal bij continu sparen kunnen voorkomen. Is dit plafond bereikt, dan eindigt de spaarplicht van rechtswege. Voor de werkgever zou dit het voordeel hebben dat de loonkosten dalen op het moment dat het spaarplafond is bereikt. Zodra de werknemer een bedrag aan het Werkbudget onttrekt, zou vervolgens de stortingsplicht herleven. Een mogelijk bijkomend effect van een spaarplafond is dat werknemers die al langer in dienst zijn (oudere werknemers) wellicht goedkoper zijn dan jongere. Dit is het geval als zij tussentijds geen of weinig geld uit het Werkbudget hebben opgenomen en daardoor het spaarplafond hebben bereikt. Anderzijds zou deze optie door de werkgever als nadelig kunnen worden ervaren wanneer de werknemer het bedrag inzet voor verlof. De werkgever zou immers de werknemer op de werkvloer missen terwijl hij bovendien weer extra spaarpremie moet storten totdat het spaarsaldo in het Werkbudget van de betrokken werknemer weer op het vereiste niveau is. In deze situatie kunnen oudere werknemers zelfs duurder zijn voor de werkgever omdat zij over het algemeen een hoger maandsalaris hebben dan jongere werknemers. Een spaarplafond vraagt ten slotte om controle op de vulling van het Werkbudget, wat extra administratieve handelingen met zich meebrengt.

De voorbeelden laten ook zien welke scenario's geen optie zijn omdat het saldo hier niet toereikend is. Zo blijkt uit de koppeling van tabel 10.5 met tabel 10.8 dat het spaarsaldo op bepaalde momenten negatief wordt bij een verlofduur van 12 maanden elke de 10 jaar. Op zich zou 12 maanden verlof elke 10 jaar mogelijk zijn, maar de werknemer moet dan in staat zijn om tijdelijk rood op de rekening te mogen staan; na 480 maanden zal er uiteindelijk toch een positief saldo ontstaan. Tabel 10.9 laat ten slotte zien dat een verlofduur van 18 maanden elke 10 jaar met een negatief saldo eindigt. De laatste valide optie is dus een verlofduur van 12 maanden, maar dan moet het mogelijk zijn om te lenen.

Tekort in het Werkbudget

Uitgangspunt voor financiering van verlof is, dat het tegoed in het Werkbudget hiervoor toereikend is. Zou het Werkbudget kunnen voorzien in een uitkeringsrecht bij een tekort op het saldo? De commissie gaat niet in op de mogelijkheid van krediet. Dit zou er op kunnen wijzen dat ze dit onwenselijk vindt. Vraag is of er in principieel opzicht bezwaren bestaan die tegen een mogelijkheid van krediet zouden pleiten. Dit lijkt niet het geval te zijn. Vóór opname van een kredietregeling in het Werkbudget pleit bijvoorbeeld dat de Levensloopregeling aan de basis van het Werkbudget ligt. In de Levensloopregeling bood de wetgever de mogelijkheid van een kredietfaciliteit, zij het dat de marktpartijen niet verplicht waren om deze mogelijkheid te bieden, en dit in de praktijk ook niet deden.²⁷ Mogelijke bezwaren tegen een kredietfaciliteit betreffen eerder praktische overwegingen, bijvoorbeeld wie verleent het krediet en welke garantie heeft de kredietverstrekker om zijn geld terug te krijgen.

27 Artikel 5.9 Uitv. reg. LB 2011, vervallen per 1 januari 2012.

Als kredietverstrekker zou bijvoorbeeld de financiële instelling kunnen dienen die het Werkbudget beheert en uitvoert, maar het is ook denkbaar dat de werkgever een besteding voorfinanciert. In dat geval zou terugbetaling dan via inhouding op het salaris kunnen plaatsvinden.²⁸

10.3 Mogelijkheden voor verlof met het Werkbudget

Om zicht te krijgen op de mogelijkheden voor verlof, wordt het Werkbudget in deze paragraaf onderworpen aan de vier vragen die in de voorgaande hoofdstukken ook aan de andere voorstellen zijn gesteld. De vragen zijn:

1. Voor welke levensloopactiviteiten kan verlof worden gefinancierd?
2. Wat zijn de uitkeringshoogte en -duur tijdens dit verlof?
3. Wanneer in de levensloop kan de werknemer verlof financieren?
4. Als er een spaarplicht op de werknemer rust, hoe kan hieraan dan worden voldaan en wat zijn mogelijke effecten op het inkomen in vergelijking met de huidige WW?

Omdat de mogelijkheden voor de financiering van verlof door middelen uit het Werkbudget mede zouden worden bepaald door het gebruik van het tegoed voor re-integratiedoelen tijdens de Werkverzekering, mag de Werkverzekering op deze plaats niet helemaal buiten beeld blijven. Een tweede reden om de Werkverzekering niet helemaal buiten beschouwing te laten is, dat de werknemer tijdens de eerste fase van de Werkverzekering, de transferperiode, in dienst blijft bij de werkgever. Beide redenen maken het noodzakelijk om kort de ideeën voor de Werkverzekering van de commissie te schetsen.

De Werkverzekering, als opvolger van de WW, is gericht op het investeren in inzetbaarheid en op het voorkomen dan wel in duur beperken van werkloosheid.²⁹ Ze verschilt op een aantal punten van de WW. De commissie stelt voor dat de Werkverzekering uit drie fasen bestaat, te weten een transferperiode, een sectorperiode en een voorziening voor werk en inkomen. De grootste wijziging ten opzichte van de bestaande WW betreft daarbij de eerste fase, de transferperiode. In deze fase blijft de werknemer in dienst van de werkgever en heeft de werkgever een loondoorbetalingsplicht. De verantwoordelijkheid voor de re-integratie van de werknemer ligt in deze fase bij de werkgever. De re-integratiekosten komen voor rekening van de werkgever, zij het dat de werknemer tijdens deze fase, zoals eerder genoemd, de re-integratie uit het Werkbudget moet meefinancieren. In de tweede en derde fase, de sectorperiode en de voorziening voor werk en inkomen, ontvangt de werknemer een loongerelateerde uitkering, die in de sectorperiode uit premies van werkgevers en werknemers wordt betaald en in de voorziening voor werk en inkomen ten laste van de gemeenten komt. De verantwoordelijkheid voor de re-integratie van de

28 Een blik over de grens laat zien dat dit systeem in Duitsland is ingevoerd. Sinds 1 januari 2012 betaalt de werkgever de zogenoemde *Familienpflegezeit* in het *Pflegezeitgesetz* door meer loon te betalen dan de werknemer uren werkt. Tijdens de *Familienpflegezeit* ontstaat voor de werknemer een schuld. Na de zorgperiode betaalt de werknemer de schuld terug door weer in de oude omvang van de dienstbetrekking te werken, maar tegen minder loon. Een deel van het loon komt dan niet tot uitbetaling.

29 Commissie Arbeidsparticipatie 2008, p. 76.

werknemer ligt in de sectorperiode bij de Locaties voor Werk en Inkomen (thans vestigingen van het UWV) en in de laatste periode van de Werkverzekering bij de gemeenten. Terwijl de WW één type uitkering kent waarvan de financiering in twee delen uiteenvalt³⁰ en het UWV de aangewezen instantie voor re-integratie is, zou de Werkverzekering corresponderen met twee types uitkeringen, drie verschillende financieringsbronnen en drie verschillen actoren voor de re-integratie. De uitkeringshoogte zou, net als bij de WW, gerelateerd zijn aan het inkomen en 75 respectievelijk 70 procent van het (maximum)dagloon bedragen. De totale uitkeringsduur in de Werkverzekering zou worden verkort ten opzichte van de huidige WW. De transferperiode zou maximaal zes maanden duren en afhankelijk zijn van de lengte van het dienstverband dat direct aan de Werkverzekering voorafgaat. De duur van de sectorperiode en van de voorziening voor werk en inkomen is afhankelijk van het arbeidsverleden met voor de sectorperiode een maximum van zes maanden en een nog nader te bepalen aantal maanden voor de voorziening voor werk en inkomen. De verkorting van de uitkeringsduur is geen inhoudelijke verandering en wordt door de commissie gemotiveerd met een prikkel om sneller actief naar werk te gaan zoeken. Het lijkt echter zeker ook een regeling te zijn die de Werkverzekering betaalbaar moet maken.

Ad 1. Voor welke levensloopactiviteiten kan verlof uit het Werkbudget worden gefinancierd?

Het terrein waarop het tegoed in het Werkbudget kan worden ingezet, is bijzonder ruim geformuleerd. Alles wat ook maar enigszins bijdraagt aan inzetbaarheid op de arbeidsmarkt, te weten het inzetbaar blijven en het (beter) inzetbaar worden, valt binnen de werkingssfeer van dit budget. Maar ook verlof voor doelen die niet rechtstreeks betrekking hebben op de inzetbaarheid, maar wel relevant zijn voor het blijven werken op de arbeidsmarkt, kunnen uit het Werkbudget gefinancierd worden. De commissie noemt als voorbeeld verlof om even afstand te nemen van de dagelijkse werkzaamheden om een coachingstraject te doorlopen. Echter, welke mogelijkheden een werknemer concreet heeft, is afhankelijk van de afspraken die de sociale partners met betrekking tot de bestedingsdoelen en de uitvoering van dit budget zullen maken. Het Werkbudget biedt daarmee houvast voor alle in het onderzoek centraal gestelde verlofdoelen, zij het dat het er ook veel minder kunnen zijn als de sociale partners daartoe beslissen. De verlofdoelen kunnen dus tussen sectoren verschillen.

Ad 2. Wat zijn de uitkeringshoogte en -duur tijdens dit verlof?

Het Werkbudget biedt de werknemer in beginsel de mogelijkheid om de uitkeringshoogte en de uitkeringsduur naar eigen behoefte te bepalen, mits de uitkeringshoogte 75 procent van het (maximumdag)loon niet overstijgt. Binnen de grenzen van het saldo, dan wel in voorkomende gevallen het krediet, kan door de werknemer naar eigen goeddunken worden gehandeld. De grenzen kunnen wellicht snel in zicht komen omdat de middelen van het Werkbudget niet alleen voor de verlofdoelen,

³⁰ Dit is de loongerelateerde WW-uitkering die betaald wordt uit de sectorfondsen en daarna het Algemeen Werkloosheidsfonds. Zie hoofdstuk 1.

maar ook een eventueel noodzakelijke re-integratie moeten worden ingezet en omdat ze ook aan andere doelen mogen worden besteed dan de bescherming van het inkomen. Voorbeelden zijn de kosten die met activiteiten gemaakt worden, zoals scholingskosten of kosten in verband met het opbouwen van een bestaan als zelfstandige.

Ad 3. Wanneer in de levensloop kan de werknemer verlof financieren?

De werknemer kan bij een rentevoet van 3 procent na ongeveer vier jaar sparen een verlofperiode van drie maanden financieren als per kalenderjaar een half maandsalaris in het budget wordt gestort. De opbouwperiode duurt korter als de budgethouder zelf ook nog middelen in het Werkbudget stort. De opbouwperiode wordt langer indien een budgethouder gebruikmaakt of moet maken van de mogelijkheid om het tegoed van het Werkbudget aan andere doelen te besteden dan een inkomensvoorziening (zoals de financiering van scholingskosten of van een benodigd re-integratietraject). Mocht het tegoed in het Werkbudget ontoereikend zijn voor financiering van verlof, dan is verlof op dat moment alleen mogelijk indien de regeling in een kredietmogelijkheid voorziet. Een dergelijke mogelijkheid lijkt niet ondenkbaar omdat het Werkbudget wordt gepresenteerd als opvolger van de huidige Levensloopregeling; en deze stond een kredietfaciliteit toe. De mogelijkheid voor de financiering van verlof op een gewenst tijdstip in de levensloop is daarmee afhankelijk van het gebruik van het budget voor de andere doelen en het al dan niet bestaan van een kredietregeling.

Ad 4. Als er een spaarplicht op de werknemer rust, hoe kan hieraan worden voldaan en wat zijn mogelijke effecten op het inkomen van het voorgestelde Werkbudget in vergelijking met de huidige WW?

In het Werkbudget ligt de spaarplicht vooral bij de werkgever. De werknemer krijgt wel de ruimte om bepaalde middelen in het Werkbudget te storten. Voorbeelden zijn ADV-dagen, tijdelijk loon, prestatietoelagen, winstuitkeringen, eindejaarsuitkeringen en overwerk. Dan wordt van het brutoloon gespaard. Ook kunnen werknemers uit andere bronnen geld storten. Omdat de spaarplicht in eerste instantie op de werkgever rust, zal de inkomenspositie van de werknemer tijdens de opbouwfase in beginsel worden verbeterd met de jaarlijkse vulling ter hoogte van (op den duur) een half maandsalaris. Een verbetering doet zich 'in beginsel' voor omdat het Werkbudget mede gefinancierd wordt door een verschuiving van middelen. De mate van verbetering hangt af van de mate waarin een werknemer van deze middelen al gebruik heeft gemaakt. Wie bijvoorbeeld tot op heden niet aan de Spaarloon- respectievelijk de Levensloopregeling heeft deelgenomen, zal er met het Werkbudget financieel meer op vooruitgaan dan de werknemer die van een van deze regelingen heeft geprofiteerd.

Omdat de werkgever in het voorstel voor een Werkbudget een stortingsplicht krijgt, zullen ook werknemers met een lager inkomen een saldo opbouwen.

Voorgesteld is om met een maximumdagloon te werken waardoor het maandloon waarvan de verplichte stortingen worden afgeleid wordt gemaximeerd. Dit betekent voor de hogere inkomens dat er in verhouding minder op de rekening van het Werkbudget wordt gestort. Hun Werkbudget is daardoor relatief lager. Het maximumdagloon verkleint daarmee de verschillen tussen de budgetten van werknemers

onderling. Deze nivellering heeft een negatief effect op het inkomen van de beter verdienende werknemers. Zij moeten meer uit eigen middelen bijdragen als ze verlof uit het Werkbudget willen financieren.

10.4 Concluderende overwegingen

In dit hoofdstuk is de vraag naar mogelijkheden voor de financiering van verlof in de sociale zekerheid aan het advies van de Commissie Arbeidsparticipatie gesteld, en wel aan het Werkbudget. Het Werkbudget is een voorstel voor additioneel sparen. Het sparen heeft immers – net als de Levensloop-WW van Hermans en Pennings – geen betrekking op de betaling van de uitkering bij werkloosheid, maar is in hoofdzaak bedoeld voor activiteiten die de arbeidsparticipatie bevorderen. De uitkering bij werkloosheid komt ten laste van de Werkverzekering, die uit andere bronnen wordt gefinancierd (in de transferperiode betaalt de werkgever de uitkering, daarna komt de uitkering ten laste van werkgevers en werknemers en ten slotte wordt de uitkering uit collectieve middelen betaald).

Het voorgestelde Werkbudget biedt inderdaad ruimte om rekening te houden met verschillen in behoeften aan verlof omwille van de in het onderzoek centraal gestelde levensloopactiviteiten scholing, het starten van een bestaan als zelfstandige, zorg en vrijwilligerswerk. Met het Werkbudget zou de werknemer een instrument krijgen dat in beginsel – binnen de te maken sectorale afspraken – alle bij het onderzoek centraal gestelde levensloopactiviteiten omvat. De duur van verlof en de hoogte van de uitkering zouden afhankelijk zijn van het saldo in het Werkbudget tot een maximum van 70 procent van het laatstverdiende loon (maximumdagloon).

Ook zou het voorstel de potentie hebben om verlof op een tijdstip te financieren waarop het saldo niet toereikend is. Het Werkbudget, gepresenteerd als opvolger van de Levensloopregeling, zou zich met een kredietregeling verdragen.

De ruimte voor verlof wordt echter mede bepaald door de gedachte dat het Werkbudget – hoewel niet bedoeld voor de financiering van WW-uitkeringen zelf – een rol speelt bij het werkloosheidsrisico. De commissie wil een deel van het Werkbudget (de helft) in voorkomende gevallen in de transferperiode aan re-integratie besteed zien. Uit het rapport blijkt niet of de commissie een bepaald bedrag voor dat doel geoormerkt wil zien. Vóór reservering van een bepaald bedrag pleit dat de werkgever het Werkbudget vult en er belang bij heeft dat het budget behoorlijk gevuld is voor het geval de werknemer in de transferperiode komt te verkeren. Reservering van een bepaald bedrag voor re-integratie zou voorkomen dat de werknemer (te) veel middelen aan verlof besteedt. Bij maximaal gebruik van de middelen voor verlof zou immers nog maar weinig saldo resteren voor re-integratie in een transferperiode.

De kosten voor de werknemer wat betreft het Werkbudget zouden tijdens de inleef fase beperkt worden gehouden omdat de werkgever een spaarplicht heeft die op termijn een half maandsalaris per kalenderjaar bedraagt, terwijl de werknemer een spaarrecht toekomt.

Wat betreft de financiering van het Werkbudget, doet de commissie concrete voorstellen. Het is een understatement dat de economische situatie sinds de publicatie van het advies in juni 2008 ingrijpend is gewijzigd. Toch is het interessant om

enkele in 2008 genoemde mogelijkheden te bekijken die volgens de commissie de spaarplicht voor werkgevers binnen bereik zouden kunnen brengen, te weten individualisering van de ontslagvergoeding, individualisering van de bijdragen die thans ten goede komen van de O&O-fondsen en vervanging van de WW door een Werkverzekering. Als ideeën werden tevens genoemd de integratie van de Levensloopregeling en de Spaarloonregeling in het Werkbudget en een geleidelijke verhoging van de pensioenleeftijd. Op deze bronnen ga ik niet nader in. Het idee om de Levensloopregeling en de spaarloonregeling te integreren is inmiddels door de overheid overgenomen. Per 1 januari 2012 zijn beide regelingen vervallen ten gunste van het zogenoemde 'Vitaliteitspakket', dat per 1 januari 2013 zal worden ingevoerd.³¹ De verhoging van de pensioenleeftijd heeft tot doel om het pensioenstelsel betaalbaar te houden.

Wat betreft de ontslagvergoedingen heeft de commissie op het oog dat een vergoeding slechts dan wordt betaald als de beëindiging van het dienstverband (opzegging) onredelijk is. Rijst de vraag waarom ontslagvergoedingen onder het regime van een Werkbudget niet meer nodig zouden zijn. Aan het huidige systeem kleefde een aantal nadelen.³² Het systeem is bijvoorbeeld onrechtvaardig en unfair omdat het alleen vaste dienstverbanden beloont. In deze contracten bouwen werknemers voor elk gewerkt jaar een hogere vergoeding op, terwijl werknemers die op basis van flexibele contracten werken bij het eindigen van de dienstbetrekking nu geen ontslagvergoedingen krijgen. Een ander nadeel is dat de ontslagvergoeding berekend wordt over de lengte van het arbeidsverleden bij dezelfde werkgever. Ze beloont trouwe dienst en houdt daarbij in beginsel geen rekening met de kans op nieuw werk. Het is moeilijk te rechtvaardigen als iemand met een hoge vergoeding snel weer ander werk vindt, terwijl iemand met een lage vergoeding nog lang onvrijwillig werkloos is.³³ Voor zover ontslagvergoedingen als rechtsgrond hebben het belonen van trouwe dienst en het aan de werknemer toekomen van bedrijfsresultaten, is het minstens zo verdedigbaar om deze vergoeding al tijdens het dienstverband uit te keren. Een andere rechtsgrond voor het toekennen van ontslagvergoedingen wordt gezien in de zorgplicht die op de werkgever rust na beëindiging van het dienstverband.³⁴ De economische afhankelijkheid van de werknemer van de werkgever openbaart zich vooral wanneer de werknemer niet meteen ander werk vindt. En dit doet ze ook dan als er op dat moment recht is op een werkloosheidsuitkering. De WW dekt immers niet de volledige inkomensschade. Als de werknemer dankzij het Werkbudget een grotere kans heeft op het verkrijgen van ander werk en de periode tussen twee banen kort kan worden gehouden verliest de postcontractuele zorgplicht van de werkgever aan belang. Ook dit punt zou het omzetten van ontslagvergoedingen in een bijdrage ten behoeve van het Werkbudget kunnen rechtvaardigen.

De O&O-fondsen, ook wel sectorfondsen³⁵ genoemd, zijn stichtingen die onder meer tot doel hebben goed opgeleid personeel in de sectorale arbeidsmarkt te verkrijgen en te behouden. De financiering van de fondsen gebeurt veelal door een

31 Ministerie van Financiën 2011.

32 Peters 2008, p. 397.

33 Donners 2010, p. 12-13.

34 Over ontslagvergoedingen zie ook Loonstra 2001 en Van Zanten-Baris 2009.

heffing op de loonsom, maar er zijn ook fondsen waar de inkomsten afkomstig zijn van het rijk of uit ESF-subsidies. Worden fondsen gefinancierd door werkgevers, dan betaalt de werkgever een bedrag dat gelijk is aan het in de sector geldende heffingspercentage maal de jaarlijkse loonsom.³⁵ Deze premie komt dus als kosten bovenop de loonkosten. En het is dan ook deze premie die omgezet zou kunnen worden naar het Werkbudget. Een omzetting is echter niet mogelijk waar sectorfondsen uit andere bronnen dan de sector gefinancierd worden, bijvoorbeeld uit rijkssubsidies of uit ESF-subsidies.

Bij de vervanging van de WW door een Werkverzekering zou financiële ruimte ontstaan door een verkorting van de totale uitkeringsduur in de Werkverzekering ten opzichte van die in de WW.

Als we het Werkbudget plaatsen naast de drie eerder beschreven voorstellen, dan trekt de aandacht dat het Werkbudget voornamelijk door de werkgever wordt gefinancierd en dat van de werkgever met een half maandsalaris, of wel 4 procent, een substantiële bijdrage wordt gevraagd. Voorts valt op dat het tegoed in het Werkbudget anders dan in de voorstellen voor een volledig en een sequentieel spaartype niet bedoeld is ter financiering van een uitkering bij werkloosheid en dat het ook niet exclusief besteed kan worden ter financiering van verlof, zoals we dit bij het voorstel van Hermans en Pennings zagen. Hier is van belang dat het Werkbudget voorgesteld is als een onderdeel van een groter aantal aanpassingen op andere terreinen, waardoor de mogelijkheden voor de financiering van verlof niet zonder deze achtergrond mogen worden beoordeeld, maar in het licht van het functioneren van de arbeidsmarkt moeten worden gelezen. De forse bijdrage van werkgevers aan het Werkbudget doet vermoeden dat de mogelijkheden voor de financiering van verlof voor levensloopactiviteiten vrij royaal zijn. Of dit het geval is, is onzeker en hangt bijvoorbeeld af van hoe de sociale partners de mogelijkheden zullen invullen. Ook zijn de mogelijkheden voor verloffinanciering afhankelijk van de arbeidsmarktpositie van de werknemer. Zo zal hiervoor minder ruimte zijn als een werknemer vaker in de transferperiode verkeert en daar het tegoed aan re-integratieactiviteiten moet besteden. Verder hangen de financieringsmogelijkheden voor verlof ook samen met het gebruik van het tegoed voor alternatieve toepassingen van het Werkbudget. Voorbeelden hiervan zijn inkomensaanvulling bij deeltijdpensioenen en bij het aanvaarden van een minder belastende functie of de vergoeding van kosten die gemoeid zijn met bijvoorbeeld scholing of startend ondernemerschap. Omdat de financiering van onbetaald verlof in dit hoofdstuk centraal stond, ben ik aan deze alternatieve bestedingsmogelijkheden grotendeels voorbijgegaan.

35 De term 'sectorfondsen' is een verzamelnaam voor verschillende fondsen en werd gebruikt door Donker van Heel e.a. 2008 in het rapport *Hoe werken sectorfondsen?*, te vinden als bijlage bij de *Kamerstukken II*, 30 370, 2007/08, nr. 30.

36 Donker van Heel e.a. 2008, p. 19-20.

11

Conclusies

11.1 Inleiding

Kern van het onderzoek is de vraag in hoeverre levensloopkeuzes in het kader van de sociale zekerheid, in het bijzonder de WW, gefaciliteerd worden dan wel zouden kunnen worden. Daartoe werd in het eerste deel onderzocht in welke mate de WW werknemers inkomensbescherming biedt als zij minder beschikbaar zijn omdat ze activiteiten op de terreinen scholing, startend ondernemerschap, zorg en vrijwilligerswerk willen verrichten of zich genoodzaakt zien te verrichten. De WW voorziet hier niet of maar zeer spaarzaam in. Hij vormt dan ook geen stevige brug tussen werk en deze levensloopactiviteiten. In het tweede deel is vervolgens nagegaan in hoeverre recentelijk naar voren gebrachte voorstellen voor opname van een spaarelement in de WW dan wel een uit de WW om te vormen werkverzekering een uitkomst kunnen bieden voor het financieren van verlof.

Het onderzoek sluit in dit laatste hoofdstuk met conclusies en aanbevelingen. In paragraaf 11.2 worden eerst de analyseresultaten van de vier spaarvoorstellen vergeleken geëvalueerd om na te kunnen gaan welk voorstel – danwel welke elementen van de voorstellen – de financieringsmogelijkheden voor verlof voor genoemde levensloopactiviteiten vergroten en daarmee rekening houden met verschillen in levenslopen. Vervolgens zullen in paragraaf 11.3 enkele belangrijke redenen voor en bezwaren tegen een algemeen verplicht sparen kritisch worden besproken. Invoering van een spaarplicht in de sociale zekerheid is immers een nieuw idee vergeleken met het traditionele denken over sociale zekerheid, dat georiënteerd is op de collectieve verzekering en voorziening. Paragraaf 11.4 gaat over het wettelijke systeem dat bij een spaarplicht zou passen omdat de techniek van een spaarvoorziening niet een kopie kan zijn van de techniek bij de WW. Tot besluit volgen in paragraaf 11.5 enkele aanbevelingen mocht invoering van een spaarelement worden overwogen.

11.2 De voorstellen vergeleken

De vier besproken hervormingsvoorstellen vertonen overeenkomsten en bevatten delen waarin ze van elkaar verschillen. De volgende kenmerken hebben ze gezamenlijk. Er is een inkomensvoorziening in perioden die normaliter met inkomensderving gepaard gaan. Deze voorziening wordt gefinancierd door verplicht van het brutoloon sparen op een persoonsgebonden spaarrekening (spaarfonds, levenslooprekening of ook werkbudget genoemd). Mocht zich geen verlofwens of -behoefte voordoen, dan kan het tegoed op de spaarrekening worden gebruikt voor verhoging van het ouderdomspensioen. Er bestaan verschillen met betrekking tot de levensloopactiviteiten, de uitkeringshoogte en -duur tijdens verlof, het tijdstip van verlof en de spaarplicht (de inlegfase en de opnamefase). De overeenkomsten en verschillen zullen nu worden besproken.

11.2.1 Levensloopactiviteiten

Voor welke levensloopactiviteiten kan verlof worden gefinancierd? Hier valt een belangrijk onderscheid vast te stellen. De eerste twee spaartypen, het volledige en het sequentiële spaartype, kennen als spaardoel vooral een verzekering tegen werkloosheid. Pas in tweede instantie bieden deze voorstellen een mogelijkheid voor een uitkering bij verlof. Dit is anders bij de voorstellen van het additionele spaartype waar het instrument uitsluitend of in hoofdzaak gericht is op de financiering van verlof.

Zoomen we in op de verlofdoelen waarvoor de voorstellen een compensatie voor het loonverlies bieden, dan bieden zowel het volledige spaartype van Den Butter en Kock als ook de twee additionele spaartypes (het voorstel voor een Levensloop-WW van Hermans en Pennings en het Werkbudget van de Commissie Arbeidsparticipatie) de meeste mogelijkheden.¹ Verlof is daar mogelijk voor levensloopactiviteiten op de terreinen scholing, een startend ondernemerschap of zorg en vrijwilligerswerk. Het voorstel van Van Ours is hier restrictief. In het sequentiële voorstel wordt slechts een financieringsmogelijkheid voor scholings- en zorgverlof genoemd. Een kanttekening is bij het Werkbudget op zijn plaats omdat hier de bestedingsdoelen afhankelijk zijn van de afspraken die de sociale partners gaan maken.

Tot slot geldt voor alle voorstellen dat een overschot aan het einde van de arbeidscarrière ten goede komt aan het pensioen. (Tabel 11.1).

¹ Zie ook de tabellen 7.2, 8.2, 9.1 en 10.1.

Tabel 11.1. Conclusies: bestedingsdoelen spaarrekening

Arrangementen → Bestedingsdoelen ↓	Volledig spaartype	Sequentieel spaartype	Additioneel spaartype	Additioneel spaartype
	Den Butter en Kock	Van Ours	Hermans en Pennings	Werkbudget Commissie Arbeidsparticipatie ²
Werkloosheid				
Kortdurende ww	+	-	-	-
Langdurige ww	+	+	-	-
Verlofdoelen				
Scholing	+	+	+	+
Start onderneming	+	-	+	+
Zorg	+	+	+	+
Vrijwilligerswerk	+	-	+	+
Ouderdomspen- sioen	+	+	+	+

11.2.2 Uitkeringshoogte en -duur tijdens verlof

In alle voorstellen zijn uitkeringshoogte en -duur tijdens verlof afhankelijk van de vulling in de spaarrekening.³ Maar met betrekking tot de uitkeringshoogte zien we verschillen. Hier kennen de voorstellen van Den Butter en Kock van Van Ours twee opties: bij de eerste optie sluit de uitkeringshoogte aan bij de regelingen in de WW. De tweede optie is dat de uitkeringshoogte door de werknemer naar eigen goeddunken kan worden bepaald en aan kan sluiten bij het arbeidsloon. De uitkering mag dit arbeidsloon echter niet overschrijden. Bij de additionele spaartypen zien we verschillen in de uitkeringshoogte. Terwijl bij Hermans en Pennings een uitkering ter hoogte van het arbeidsloon mogelijk is, zal het Werkbudget de uitkeringshoogte beperken tot maximaal 75 procent / 70 procent van het (maximumdag)loon.

Er is bovendien de kredietmogelijkheid van Hermans en Pennings die een uitkering qua hoogte beperkt tot 70 procent van het laatstverdiende loon en qua duur tot twaalf maanden (tabel 11. 2).

2 Onder voorbehoud omdat de mogelijkheden afhankelijk zullen zijn van de afspraken die de sociale partners hierover maken.

3 Zie ook de tabellen 7.3; 8.3; 9.3 en 10.3.

Tabel 11.2. Conclusies: uitkeringshoogte en -duur tijdens verlof

Arrangementen →	Volledig spaar­type Den Butter en Kock	Sequentieel spaar­type Van Ours	Additioneel spaar­type Hermans en Pennings	Additioneel spaar­type Werkbudget Commissie Arbeids- participatie
Uitkerings­hoogte	2 opties: 1. Zoals bij werkloosheid 2. Keuze maximaal het arbeidsloon	Zie Den Butter en Kock	Maximaal het arbeidsloon	Maximaal 75%/70% van het maximum- dagloon
Uitkerings­duur	Afhankelijk van de hoogte van het spaartegoed	Idem	Idem	Idem
Uitkerings­duur bij krediet	n.v.t.	n.v.t.	Maximaal 12 maanden	Niet aangegeven
Uitkerings- hoogte bij krediet	n.v.t.	n.v.t.	70% van het maximumdag- loon	Niet aangegeven

11.2.3 Tijdstip van verlof

Een criterium om de mate te beoordelen waarin een voorstel ruimte biedt om rekening te houden met verschillen in levenslopen en in het bijzonder met verschillen in behoeften aan vrije tijd, vormt het tijdstip in de levensloop waarop verlof zou kunnen worden gefinancierd uit het spaartegoed.⁴ In de Spaar-WW (Den Butter en Kock) wordt een opname van verlof vroeg in de loopbaan verhinderd, omdat op dat moment nog geen overschot in de spaarrekening opgebouwd is. Bovendien is de Spaar-WW in de eerste plaats een verzekering tegen het risico van werkloosheid, waarvoor de werknemer zelf een reserve moet opbouwen en bijgevolg de mogelijkheid om verlof te financieren afneemt naarmate de werknemer vaker werkloos is. Dit geldt ook, zij het in mindere mate, voor het sequentiële spaartype zoals Van Ours het heeft voorgesteld. Omdat hier het tegoed op de spaarrekening voornamelijk bedoeld is voor de betaling van langdurige werkloosheid, zal eerst een saldo voor de financiering van deze uitkering opgebouwd moeten worden, en ook hier hangt de mogelijkheid voor verlof af van de frequentie en duur van langdurende onvrijwillige werkloosheid. In de additionele spaartypen is de situatie gunstiger. Bij Hermans en Pennings wordt uitsluitend voor extra verlof gespaard. Bij het Werkbudget gaat het niet om de financiering van WW-uitkeringen, maar wel om een medefinanciering van re-integratie in de transferperiode en om meer bestedingsdoelen (zoals de start van een bedrijf of scholingskosten).

⁴ Zie ook de tabellen 7.2; 8.2; 9.2 en 10.2.

Een mogelijk instrument om ondanks onvoldoende vulling van de spaarrekening toch verlof te kunnen financieren, is een kredietfaciliteit. Hermans en Pennings stellen voor de werknemer de mogelijkheid te bieden om met een lening noodzakelijk zorg- of scholingsverlof te financieren.⁵ Het noodzakelijkheids criterium moet een mogelijk lichtvaardig gebruik van (hoge) leningen voorkomen. Krediet schulden die bij het bereiken van de pensioengerechtigde leeftijd niet zijn afgelost, worden kwijtgescholden. In dat doel voorziet een solidariteitsfonds.

Alleen Hermans en Pennings hebben expliciet de kredietmogelijkheid genoemd. In het Werkbudget bestaan geen principiële argumenten tegen een kredietfaciliteit (tabel 11.2).

Tabel 11.3. Conclusies: tijdstip van verlof

Arrangementen → Tijdstip van verlof ↓	Volledig spaatype Den Butter en Kock	Sequentieel spaatype Van Ours	Additioneel spaatype Hermans en Pennings	Additioneel spaatype Werkbudget Commissie Arbeidsparticipatie
Zonder kredietfaciliteit				
Aan het begin van het arbeidzame leven	–	–	–	–
Tijdens het arbeid- zame leven bij onvoldoend saldo	–	–	–	–
Met kredietfaciliteit	n.v.t.	n.v.t.	+ ⁶	+

11.2.4 Mogelijke effecten op het inkomen

We hebben gezien dat alle vier de voorstellen inkomensbescherming bieden in verlofperioden die met inkomensderving gepaard gaan. Maar dit heeft een prijs. De deelname brengt immers een offer met zich mee, de wettelijke spaarplicht. Afhankelijk van wie in het voorstel moet sparen, zijn de offers door de werknemer en/of de werkgever te brengen. De vraag is of dit bij het inleggen te brengen offer ruimschoots gecompenseerd zal worden door toekomstige gunstige effecten van de financiële positie van de betrokkene. Het zou immers kunnen zijn dat kosten bij de inleg relatief klein zijn in verhouding tot datgene wat men later in de levensloop kan krijgen. Hier speelt dus de vraag naar de uitwerking van de respectievelijk voorgestelde regelingen op de tegenwoordige en de toekomstige inkomenspositie van de werknemer een rol. Is, met andere woorden, de regeling zo voorgesteld dat iedere werknemer deel kan nemen, of anders geformuleerd, dat er voor iedereen

⁵ Zie paragraaf 9.2.4.2.

⁶ Uitsluitend bij noodzakelijk scholingsverlof en noodzakelijk zorgverlof.

voldoende spaarruimte is? Twee aspecten verdienen de aandacht. Het eerste aspect betreft de gevolgen van het verplichte sparen voor de inkomenspositie van de werknemer tijdens de inlegfase. Het tweede aspect betreft de vraag wat het voorstel de rekeninghouder in hoofdlijn in het vooruitzicht stelt in de opnamefase. De verhouding tussen deze twee aspecten zou een indruk kunnen geven of een of meer van de voorstellen veelbelovend is/zijn.

11.2.4.1 De inlegfase

De verschillende spaarvoorstellen kennen overeenkomsten en verschillen met betrekking tot de inlegfase. Gezamenlijke kenmerken van alle vier voorstellen zijn het verplichte spaarkarakter en het feit dat van het brutoloon wordt gespaard. Bij de vraag 'waarvan wordt gespaard' is het antwoord in alle voorstellen hetzelfde: de grondslag voor de berekening van de te betalen spaarpremie vormt het brutoloon.⁷ Dit betekent dat de belastingheffing uitgesteld wordt tot het moment van opname van het tegoed (omkeerregel). Verschillen worden daarentegen gezien bij de antwoorden op de volgende vragen: wie spaart, hoeveel spaart men, hoe kan aan de spaarplicht worden voldaan en hoe lang geldt de spaarplicht.

Op de vraag 'wie spaart' komen we in de voorstellen drie alternatieven tegen. Ten eerste: de werknemer spaart alleen, maar zou daartoe wel door de werkgever in staat worden gesteld (Spaar-WW van Den Butter en Kock). Ten tweede: de werknemer spaart en de werkgever stort eveneens een bedrag op de rekening (Levensloop-WW van Van Ours en van Hermans en Pennings). Ten derde: de werkgever heeft een stortingsplicht en het sparen is voor de werknemer vrijwillig (Werkbudget van de Commissie Arbeidsparticipatie). Bij Den Butter en Kock is de werknemer de enige spaarder. In het Werkbudget heeft juist de werkgever een stortingsplicht terwijl de werknemer een spaarrecht toekomt.⁸

Op de vraag 'hoeveel men spaart' (de hoogte van de jaarlijkse spaarpremie) is in drie van de vier voorstellen alleen indirect informatie beschikbaar. In het Werkbudget is een werkgeversbedrag voorgesteld ter hoogte van een half maandloon per kalenderjaar. Hermans en Pennings geven geen indicatie, en Den Butter en Kock en Van Ours oriënteren zich aan de premies voor de werkloosheidsfondsen.⁹ De spaarhoogte in het voorstel van Den Butter en Kock komt dan neer op een naar sectoren gedifferentieerd bedrag en bij Van Ours op een uniform bedrag (zie volgende alinea).¹⁰ De franchise past niet bij een spaarregeling.¹¹

De vraag hoe aan de spaarplicht kan worden voldaan regardeert de bronnen die sparen binnen bereik moeten brengen. Hierover zijn verschillende ideeën genoemd. Bij Den Butter en Kock ontvangen werknemers een loonsverhoging door omzetting

⁷ Zie paragrafen 7.3, 8.3, 9.3 en 10.3.

⁸ Zie ook de paragrafen 7.2.4, 8.2.4.1, 9.2.4.1 en 10.2.4.

⁹ Zie paragrafen 7.2.4, 8.2.4.1, 9.2.4.1 en 10.2.4.

¹⁰ Het voorstel van Den Butter en Kock behelst immers een omzetting van alle premies voor de Werkloosheidsfondsen in spaarpremies (in 2012 lagen premies voor de Sectorfondsen tussen 0 en ruim 11 procent en was de premie voor het AWF 4,55 procent). De sectorpremie van de baggerbedrijven: 0,00 procent en de premiegroepen sector uitzendbedrijven opslagklasse 12,04 procent.

¹¹ Premieplicht voor het AWF bestaat alleen over dat looncomponent dat de werknemer boven de franchise verdient. Zie paragraaf 2.5.2.

van alle werkgeverspremies voor de werkloosheidsfondsen in loon. Bij Van Ours worden de huidige premies voor het AWF geïndividualiseerd en omgezet in de spaarrekening en ook Hermans en Pennings zien een zekere spaarruimte ontstaan bij een lagere premie voor dit fonds. Bij het Werkbudget ontstaat voor werkgevers financiële ruimte langs verschillende wegen: een geleidelijke verhoging van de pensioenleeftijd, vervanging van de WW door een Werkverzekering, een beperking van de ontslagvergoedingen, integratie van de (inmiddels vervallen) Levensloopregeling en de Spaarloonregeling en de middelen die de sociale partners nu al voor scholing aanwenden (zoals de O&O-fondsen). Werknemers kunnen middelen uit uiteenlopende bronnen in het Werkbudget storten (voorbeelden zijn ADV-dagen, eindejaarsuitkeringen, overwerk).¹²

Op de vraag 'hoe lang' men moet sparen (de duur van de spaarplicht) komen we twee opties tegen. Ten eerste: de spaarplicht eindigt bij het bereiken van een nader te bepalen fondsvulling (Den Butter en Kock¹³) en ten tweede: de spaarplicht is gekoppeld aan het (sociaalzekerheidsrechtelijke) begrip werknemer, dat wil zeggen men spaart zolang men verzekerd is voor de WW (Hermans en Pennings¹⁴). Denkbaar is bovendien een combinatie van de eerste en de tweede optie: bij het bereiken van een nader te bepalen fondsvulling wordt de spaarplicht omgezet in een spaarrecht.¹⁵

Tabel 11.4. Conclusies: de inlegfase – overeenkomsten en verschillen

Arrangementen →	Volledig spaar type	Sequentieel spaar type	Additioneel spaar type	Additioneel spaar type
	Den Butter en Kock	Van Ours	Hermans en Pennings	Werkbudget Commissie Arbeidsparticipatie
Spaarplicht	+	+	+	+
Wie spaart	Werknemer	Werkgever en werkne- mer	Werkgever en werkne- mer	Werkgever (evt. werknemer)
Waarvan	Brutoloon	Brutoloon	Brutoloon	Brutoloon
Hoogte spaarpremie	Bedrag ter hoogte van huidige premies voor Sectorfond- sen ¹⁶ en het AWF ¹⁷	Bedrag ter hoogte van huidige premies voor het AWF	?	Werkgever: half maandloon per kalen- derjaar (tot maximum dagloon) (circa 4%) Werknemer: ?

12 Zie paragrafen 7.2.4, 8.2.4, 9.2.4.2 en 10.2.4.

13 Paragraaf 7.2.4.

14 Paragraaf 9.2.4.1.

15 Paragraaf 10.2.4.

16 Premiepercentages voor de sectorfondsen liggen in 2012 tussen 0 procent en 12 procent.

17 De premiehoogte voor het AWF bedraagt 4,55 procent (2012).

Arrangementen →	Volledig spaartype Den Butter en Kock	Sequentieel spaartype Van Ours	Additioneel spaartype Hermans en Pennings	Additioneel spaartype Werkbudget Commissie Arbeidsparticipatie
Hoe lang	Plafond: spaarsaldo voldoende voor financiering uitkeringsduur	Zolang werknemer in sociaal-verzekeringsrechtelijke zin	Zolang werknemer in sociaal-verzekeringsrechtelijke zin	Zolang werknemer in sociaalverzekeringsrechtelijke zin

11.2.4.2 De opnamefase

De verhouding tussen de bedragen die men inlegt en de bedragen die men kan opnemen is belangrijk om het nut van een spaarplicht te zien. Het nut zou bijvoorbeeld kunnen worden gezien als datgene wat in het vooruitzicht wordt gesteld zo concreet en in de tijd ook zo dichtbij en misschien ook zo gunstig is, dat het zeer de moeite waard is om in de spaarfase de riem strakker aan te trekken door bijvoorbeeld het uitgavenpatroon te herzien. De vraag naar de opbrengst kent drie onderdelen, te weten de hoogte en duur van de uitkering bij verlof, de toegang tot verlof en de haalbaarheid van verlof, dat wil zeggen of er voldoende kan worden gespaard.

De hoogte en duur van de uitkering bij verlof

In paragraaf 11.2.2 is reeds aangegeven dat de werknemer met betrekking tot de hoogte en duur van de uitkering bij verlof een zekere vrijheid heeft om die inkomensvervanging te kiezen waar hij behoefte aan heeft. Bij het bepalen van de uitkeringshoogte en -duur is de vulling in de spaarrekening – in beginsel – bepalend en mag de uitkeringshoogte het laatstgenoten loon niet overschrijden.

De toegang tot verlof

In geen van de voorstellen wordt de spaarplicht gekoppeld aan een wettelijk verlof-recht. Om toegang tot verlof te hebben, heeft de werknemer dus – buiten de bepalingen in de Wet arbeid en zorg om – de toestemming van de werkgever nodig. Het ontbreken van een recht op verlof is vooral in het voorstel van Hermans en Pennings en mogelijk ook bij het Werkbudget een probleem. Bij deze additionele spaartypen, dat wil zeggen spaartypen waar met name voor 'levensloop' wordt gespaard, wordt de werknemer immers gedwongen om een bedrag te sparen, onafhankelijk van de vraag of hij dat bedrag ook daadwerkelijk *kan* gebruiken voor onbetaald verlof.¹⁸ Dit klemmt temeer omdat een doorlopende spaarplicht tot hoge spaartegoeden leidt.¹⁹ Voor alle spaartypes geldt dat de toegang tot verlof voor de individuele werknemer mede bepaald zou worden door de verlofbehoeften van collega's op de werkvloer.

¹⁸ Paragraaf 9.4.

¹⁹ Zie de Tabellen 8.5, 8.6, 10.4 en 10.6-10.

De haalbaarheid van het verlof

De opbouw van het spaartegoed is mede afhankelijk van de werkingssfeer van de spaarregeling (de risico's waarvoor de spaarregeling dekking biedt). De werkingssfeer bij Den Butter en Kock en bij Van Ours is ruim: gespaard wordt voor een voorziening voor het (langdurende) werkloosheidsrisico en voor onbetaald verlof (zie tabel 11.1). De financiering van verlof is hier afhankelijk van de frequentie en duur van (langdurende) onvrijwillige werkloosheid. Hermans en Pennings maken een gunstiger voorstel omdat uitsluitend voor verlof wordt gespaard. Het Werkbudget neemt een tussenpositie in: ten koste van het spaartegoed komen dan weliswaar geen werkloosheidsuitkeringen, maar het Werkbudget dient meer doelen dan verlof (bijvoorbeeld kosten in verband met de re-integratie tijdens de transferperiode²⁰). In tabel 11.5 zijn overeenkomsten en verschillen met betrekking tot de opnamefase samengebracht.

Tabel 11.5. Conclusies: opnamefase – overeenkomsten en verschillen

Arrangementen →	Volledig spaartype Den Butter en Kock	Sequentieel spaartype Van Ours	Additioneel spaartype Hermans en Pennings	Additioneel spaartype Werkbudget Commissie Arbeids-participatie
Hoogte en duur verlofuitkering	Maximaal het laatstverdiende loon; afhankelijk van het saldo spaartegoed	Idem	Idem Bij krediet: 70% van het (maximum) dagloon Maximaal 12 maanden	Idem
Toegang tot verlof	Geen recht op verlof	Idem	Idem	Idem
Haalbaarheid van het verlof	Afhankelijk van frequentie en duur van onvrijwillige werkloosheid	Afhankelijk van frequentie en duur van langdurende onvrijwillige werkloosheid	Afhankelijk van spaarsaldo	Afhankelijk van re-integratiekosten in de transferperiode

11.2.5 Beoordeling van de voorstellen

De vergelijking tussen de spaartypen laat zien dat sommige typen op onderdelen met elkaar overeenstemmen en dat sommige duidelijk grotere mogelijkheden voor verlof omwille van levensloopactiviteiten opleveren dan andere. Gebleken is ook dat geen van de voorstellen verlof zou financieren zonder dat dit tot nieuwe problemen leidt.

²⁰ Zie paragraaf 10.2.1.

Tegenover voordelen staan dus ook steeds bepaalde nadelen. Drie elementen in de voorstellen zorgen ervoor dat meer dan thans het geval is rekening zou worden gehouden met verschillen in behoeften aan verlof. Het betreft ten eerste een spaarplicht die collectief vorm is gegeven, ten tweede een ruime keuze wat betreft de verlofdoelen (scholing, startend ondernemerschap, zorg en vrijwilligerswerk) en ten derde de opname van een kredietfaciliteit met de mogelijkheid van kwijtschelding van krediet schulden. Een probleem bij het additionele spaartype betreft het gemis aan een wettelijk verlofrecht: een spaarplicht kan moeilijk van de werknemer worden gevegd indien tegenover die plicht niet een recht op verlof staat.

11.3 De verplichte spaarregeling gewogen

De zonet met elkaar vergeleken voorstellen bevatten alle het idee van een wettelijke plicht om te sparen in een persoonsgebonden spaarrekening. Een dergelijke wettelijke spaarplicht zou een novum betekenen in de huidige sociale zekerheid waar het bieden van bestaanszekerheid – een van de doelstellingen van het sociale zekerheidsrecht – tot nu toe uit collectief gevulde fondsen of algemene middelen wordt gefinancierd. In deze paragraaf zal ik kort naar voren brengen welke redenen voor een algemeen verplichte spaarregeling pleiten en welke bezwaren ertegen ingebracht kunnen worden en tevens zal ik bij de argumenten noemen welke kritiek tegen ze ingebracht zou kunnen worden.

- Men schept een mogelijkheid om verlof te financieren waarin in de collectieve verzekering niet wordt voorzien. Het feit dat een werknemer deel moet nemen aan de spaarregeling geeft hem een recht op tegemoetkoming in kosten, namelijk een gedeeltelijke of volledige compensatie van het door het verlof gederfde inkomen. Het is geen gunst, maar een recht. Of dit recht in een concreet geval van voorgenomen levensloopactiviteiten (scholing, startend ondernemerschap, zorg of vrijwilligerswerk) wordt gehonoreerd, hangt vervolgens af van enkele, meer gespecificeerde voorwaarden. Zo moet het voorgenomen verlof een bepaalde inhoudelijke toets doorstaan. Dat men in principe een aanspraak op vergoeding kan maken, is één kant van de medaille. Of dit recht in het concrete geval gehonoreerd zal worden, is een tweede.
- Een spaarregeling is een regeling die beheersbaar is. Weliswaar wordt een spaarregeling verweten dat ze onvoldoende soelaas biedt als werknemers aan het begin van de beroepsloopbaan of meerdere malen tijdens de loopbaan verlof moeten opnemen en dan op hun spaarrekening nog niet voldoende saldo hebben opgebouwd. In dat geval zou de financiering van verlof niet voor iedereen toegankelijk zijn. Een sterk argument is echter dat een spaarregeling betaalbaar blijft. Bij het verplicht sparen kunnen grenzen worden gesteld aan het gebruikmaken van de regeling. Het is dus mogelijk om de kosten in de hand te houden. Bij een verzekering zou dit iets moeilijker zijn omdat verzekeringen gepaard gaan met organisatiekosten (controle van de toegang, controle op de uitvoering).
- Een verplicht gestelde spaarregeling kan worden gecombineerd met een kredietfaciliteit waardoor verlof ook bij ontoereikende vulling in het spaarfonds mogelijk wordt. Als de gemeenschap bereid is in gevallen van noodzakelijk zorg- en scholingsverlof bij te springen, is een element van dwang nodig om misbruik

van die bereidheid te voorkomen. Met een krediet worden de problemen van de 'timing' van levensloopactiviteiten en de gedeeltelijke onvoorzienbaarheid ervan verzacht. Een dergelijke faciliteit, aangevuld met een vangnet waarin de gemeenschap garant staat als een werknemer niet in staat is om de kredietschuld af te lossen, brengt solidariteit in de spaarregeling.²¹

- Een belangrijk bezwaar tegen een spaarplicht is dat er gespaard wordt terwijl geen verlof wordt opgenomen. Mocht de spaarrekening rond de pensioengerechtigde leeftijd van de werknemer nog steeds middelen bezitten, dan kunnen deze middelen in het pensioensysteem worden ingebracht en blijven ze dus van de werknemer, wat een aantrekkelijk feit zou kunnen zijn met het oog op de onzekerheid van de pensioenen.
- Een bezwaar tegen een spaarplicht voor verlof, namelijk dat er gespaard wordt terwijl er geen wettelijk verlofrecht bestaat, kan worden verzacht door een beroep op het goedwerkgeverschap. Op basis van dit beginsel zou een werkgever gehouden zijn om in beginsel positief te reageren op een verzoek voor verlof bij zich aandienende levensloopactiviteiten, uiteraard voor zover de organisatie van de werkzaamheden dit toelaat.
- Een verplichte spaarregeling veronderstelt dat de koopkracht van de werknemer sparen toelaat. Maar dat is niet altijd het geval.²² Dit bezwaar zou ondervangen kunnen worden doordat de werkgever een bijdrageplicht krijgt. Daardoor zouden de mogelijkheden toenemen dat werknemers van alle inkomensgroepen iets aan de regeling hebben. Als ook de werkgever een bijdrage betaalt, zal de werknemer natuurlijk wel beseffen dat deze tot de loonkosten behoort en uiteindelijk in mindering komt op het loon.

Mochten de bezwaren overkomelijk zijn, dan spreken sterke redenen voor een verplichte spaarregeling. Naar mijn oordeel hebben dan de redenen voor een verplichte spaarregeling een groter gewicht dan de redenen ertegen.

11.4 Aansluiting bij het systeem van de WW?

Een spaarplicht betekent een verandering van het systeem van sociale zekerheid. De vraag is welk wettelijk systeem bij een spaarplicht past. Bij het zoeken naar een geschikte systematiek voor een spaarregeling kan gekeken worden naar de systematiek van de WW. Vraag is dan wat de systematiek van de WW voor een spaarregeling zou kunnen opleveren en waar het vorm geven aan een spaarregeling verschilt van de systematiek van de WW. De aanleiding om dit te vergelijken is dat men gebruik zou kunnen maken van instrumenten die in het kader van de WW al worden gebruikt en zijn beproefd.

De voorwaarden die de WW stelt aan de werkloze om voor een uitkering in aanmerking te komen, zouden de volgende tegenhangers hebben in de spaarregeling. Zo zou in beide regelingen sprake zijn van arbeidsurenverlies en bijbehorend loonverlies. Daar waar de WW bij het ontstaan van een recht op uitkering spreekt over

21 Zie paragrafen 9.3 en 9.4.

22 Zie paragraaf 6.3.2.

'beschikbaarheid' en een 'referte-eis', zou men in het kader van een spaarwet van een 'verlofwens of verlofnoodzaak' en een 'saldo op de spaarrekening' moeten spreken.²³ Maar hier houdt de analogie op, omdat de ratio van beide regelingen verschilt. Wat het geldend maken van de WW-uitkering betreft, is verwijtbaarheid in het toetsingskader van de WW een belangrijke zaak die typisch thuishoort bij de ratio van een verzekering. De vraag naar verwijtbaarheid is echter niet van toepassing in een spaarregeling omdat levensloopactiviteiten die aanleiding zijn om verlof op te nemen willens en wetens worden ondernomen. De uitkering wordt betaald als er voldoende saldo op de spaarrekening staat, dan wel als er recht op krediet bestaat.²⁴ Wat de betaling van de uitkering betreft, dekt de WW niet de volledige inkomensschade en ook aan de uitkeringsduur zijn grenzen gesteld. Dergelijke beperkingen zullen in een spaarregeling niet nodig zijn, omdat de werknemer die verlof omwille van levensloopactiviteiten op het oog heeft, geen prikkel nodig heeft voor re-integratie.²⁵ Dit maakt een uitkering ter hoogte van het gederfde arbeidsloon mogelijk. Aansluiting bij het arbeidsloon is bij hogere inkomens mogelijk als niet met een maximumdagloon wordt gewerkt. De samenhang tussen het systeem van de sociale zekerheid (WW) en dat van een spaarregeling zou echter ontbreken als de uitkeringshoogte niet aan het maximumdagloon zou worden gekoppeld. Anders is de situatie bij een kredietfaciliteit met een kwijtscheldingsmogelijkheid. Hier zijn nadere voorwaarden nodig met betrekking tot de toegangsvoorwaarden en de hoogte en duur om nalatig gedrag (het morele risico) ten opzichte deze faciliteit te voorkomen en wordt aangesloten bij de bepalingen van de WW.²⁶

Door een gebrek aan voldoende samenhang en de aanwezigheid van innerlijke tegenspraak ligt een oriëntatie op de WW voor de techniek van een spaarregeling dus niet voor de hand. Samenhang en afwezigheid van innerlijke tegenspraak tussen het systeem van de WW en dat van een spaarregeling zien we bij de verplichtstelling van het sparen en bij sommige voorwaarden (arbeidsurenverlies en loonverlies). Een samenhang ontbreekt tussen het systeem van de WW en dat van een spaarregeling wat betreft de verplichtingen. Aan een verzekering (WW) is onlosmakelijk verbonden de verplichting om het intreden van het risico te voorkomen (werkloosheid) en om onbedoeld gebruik (*moral hazard*) tegen te gaan (dan kunnen de premies laag blijven). In een verplichte spaarregeling zouden we onbedoeld gebruik niet snel tegenkomen.²⁷ Maar helemaal uitgesloten is onbedoeld gebruik ook in een verplichte spaarregeling niet, namelijk dan niet wanneer de spaarregeling voorzien is van een kredietregeling. In dat geval zouden werknemers de neiging kunnen hebben om het spaartegoed lichtvaardig op te nemen, waardoor er ontoereikend saldo resteert op het moment dat zich daadwerkelijk een verlofnoodzaak voordoet. Op dat moment zou de gemeenschap met een krediet moeten bijspringen en ontstaat de kans dat de

²³ Zie de paragrafen 7.2.1, 8.2.1 en 9.2.1.

²⁴ Zie de paragrafen 7.2.2, 8.2.2 en 9.2.2.

²⁵ Zie de paragrafen 7.2.3, 8.2.3 en 9.2.3.

²⁶ Zie paragraaf 9.2.3.

²⁷ Dit in tegenstelling tot *moral hazard* bij een vrijwillige spaarregeling. Het *moral hazard* zou zijn dat werknemers, in de wetenschap dat er bij een tekort een beroep op de gemeenschap mogelijk is, minder gaan zorgen voor een adequate opbouw van de spaarrekening. Leijnse, Goudswaard, Plantenga & van den Toren 2002, p. 27.

werknemer niet tot aflossing van de kredietsschuld in staat zal zijn. Lichtvaardig verbruik van het spaartegoed valt echter niet snel te verwachten. Allereerst omdat de werknemer een direct financieel belang heeft bij het beperkt houden van zijn uitgaven uit de spaarrekening. En voorts omdat voor verlof de toestemming van de werkgever nodig is en het aannemelijk is dat de werkgever die toestemming afhankelijk zal maken van het saldo op de spaarrekening.

11.5 Aanbevelingen

Dit hoofdstuk wordt afgesloten met enkele aanbevelingen, mocht de wetgever overwegen om in zijn socialezekerheidsbeleid een spaarregeling op te nemen om langs deze weg de mogelijkheden voor werknemers te vergroten die arbeid met andere levensloopactiviteiten willen respectievelijk moeten combineren.

Sparen buiten de WW

Mocht de politieke wil er zijn om de WW uit te breiden met een levenslooparrangement, waardoor de WW voor een bredere functie van sociale zekerheid zou zorgen, dan zou dit binnen de WW kunnen. In dat geval zou de WW moeten worden uitgebreid met een nieuw hoofdstuk met eigen voorwaarden. Dat dit mogelijk is, blijkt uit het feit dat ook de huidige WW al bijzondere uitkeringen kent, zoals de uitkering bij blijvende betalingsonmacht van de werkgever (de overnemingsregeling). Onderbrenging van een levenslooparrangement in de WW zou echter een oprekking van de rechtsgrond van de WW betekenen. Fraai zou het niet zijn omdat met twee systemen in één wet zou moeten worden gewerkt. Omdat dit de herkenbaarheid noch de transparantie van de WW ten goede zou komen, zou onderbrenging in de huidige WW geen nastrevenswaardig scenario opleveren. Mijns inziens zou het enige steekhoudende argument daarvoor zijn dat een spaarregeling, mits gebruikt voor de doeleinden 'scholing' en 'startend ondernemerschap', ertoe kan bijdragen dat het gevaar van werkloosheid kleiner wordt. In geval van scholing zou de inzetbaarheid van de werknemer (als de scholing daarvoor geschikt is) groter worden. Een goed geschoolde werknemer is voor de werkgever immers aantrekkelijk, en met de scholing kan de werknemer voorkomen respectievelijk een zekere voorzorg treffen tegen werkloos worden in het bijzonder in een maatschappij waar de eisen aan het *human capital* steeds hoger worden. Voor de overige levensloopactiviteiten stijgt een spaarregeling duidelijk uit boven de WW. De eerste aanbeveling is daarom om de spaarregeling niet in de WW in te passen.

Spaarplicht

Bij het sparen zou het moeten gaan om een verplichte spaarregeling. Echter, als het spaarkarakter obligatoir is, dan behoeft dit karakter een rechtvaardiging ten opzichte van de samenleving en ten opzichte van werknemer en werkgever. Een spaarplicht kan van belang zijn voor mensen die nu niet privé sparen omdat de noodzaak thans nog buiten hun gezichtsveld (voorstellingsvermogen) ligt. Met een spaarplicht zou de wetgever aan belangen van werknemers denken die zij zelf onvoldoende bereid zijn te behartigen. De spaarplicht dwingt hen om voorzorg te hebben voor iets wat in de toekomst speelt. Het individu zou met een spaarregeling beter af zijn, mocht het

verlof in overweging nemen omdat het dan met minder inkomensverlies zit. Kortom, als sterke reden voor een spaarplicht zou naar voren gebracht kunnen worden dat de meeste mensen niet uit zichzelf geneigd zijn om te sparen voor de financiering van in de toekomst gelegen onbetaald verlof voor levensloopactiviteiten.

Spaarders

Werknemers hebben een plicht tot sparen. Ook als men van het paternalistische element afziet en rekent met mensen die inzien dat ze moeten voorzorgen, is het moeilijk voor te stellen dat werknemers zouden instemmen met verplicht sparen als de voordelen daarvan niet groter zijn dan de voordelen van privé-sparen. Daarom moet de spaarplicht iets bieden dat het gewone sparen uit het netto-inkomen overstijgt. Het is dan ook aan te bevelen om de wettelijke spaarplicht van de werknemer te combineren met een bijdrageplicht van de werkgever. Een andere reden voor een collectieve spaarplicht is dat ook anderen dan de betrokken werknemer ervan kunnen profiteren als de individuele werknemer bereid is om levensloopactiviteiten te verrichten. En bovendien brengt een collectief vormgegeven spaarplicht de opbouw van een spaartegoed ook voor werknemers uit lagere inkomenscategorieën binnen bereik. Gespaard wordt van het brutoloon, waardoor de belastingheffing uitgesteld wordt tot het moment van opname. Het uitstellen van heffingen tot het moment van opname doet recht aan de regel dat loonheffing verschuldigd is op het moment van genieten.²⁸

Spaarbedrag

Een bedrag van enige omvang kan binnen redelijke tijd worden gespaard indien de hoogte van de jaarlijks te storten spaarpremie enigszins substantieel is, dat wil zeggen een half maandsalaris per jaar ofwel 4 procent zou bedragen. Vraag is welk loon als grondslag voor de spaarpremie zou moeten dienen, het maximumdagloon dan wel het arbeidsloon. Kiezen voor het maximumdagloon als plafond zou passen in het stelsel van sociale zekerheid en heeft voor de werkgever het voordeel dat de kosten tot dit plafond beperkt blijven. Bij het maximumdagloon wordt voor werknemers met hogere inkomens immers minder op de rekening gestort. Ook voor werknemers met hogere inkomens zou het maximumdagloon als grondslag voor sparen een voordeel hebben: ook zij hoeven relatief minder geld in de spaarrekening te storten. Keerzijde is echter dat deze werknemers meer uit eigen middelen moeten bijdragen als ze onbetaald verlof uit de spaarrekening willen financieren. De door sparen opgebouwde tegoeden zouden al gauw te laag zijn om de inkomensderving door verlof te compenseren.

Spaarduur

Als de spaarregeling verplicht is, dan komt de vraag aan de orde of de spaarplicht doorlopend is of dat men met een spaarplafond werkt. Een doorlopende spaarplicht zou het voordeel van eenvoud in de uitvoering hebben maar kan als nadeel hebben dat er te veel gespaard wordt. Een spaarplafond voorkomt het nadeel van continu sparen en kan als voordeel hebben dat oudere werknemers voor werkgevers

²⁸ Zijdenbos 2005, p. 9.

goedkoper zijn dan jongere werknemers, namelijk als zij het spaarplafond bereikt hebben. Nadeel zou echter een complexere uitvoering zijn: de spaarplicht zou eindigen bij het bereiken van een (nader te bepalen) plafond en herleven als geld aan de spaarrekening is onttrokken. Een ander argument tegen een spaarplafond is dat de loonkosten voor werkgevers in sectoren met veel levensloopactiviteiten hoger zouden liggen dan in sectoren met minder levensloopactiviteiten. Het 'probleem' van het te veel sparen kan worden verzacht doordat een overschot bij het bereiken van de pensioengerechtigde leeftijd dient ter verhoging van het pensioen. Om echter te voorkomen dat de spaarregeling een verkapte pensioenvoorziening wordt, verdient het aanbeveling om het werkgeversdeel terug te storten in een solidariteitsfonds.²⁹ De voor- en nadelen van beide opties overwegende zou het aanbeveling verdienen om de spaarplicht te koppelen aan het werknemerschap.

Verlofdoelen

Het ligt in de rede het spectrum van mogelijkheden tot onbetaald verlof niet beperkter te houden dan de vier in het onderzoek aangegeven levensloopactiviteiten, namelijk scholing, startend ondernemerschap, zorg en vrijwilligerswerk. Hoewel er verschil zou kunnen zijn in de urgentie van sommige levensloopactiviteiten, zoals zorg voor een kind of zorg voor ouders op gevorderde leeftijd, het verschil rechtvaardigt nog niet om de doeleinden voor onbetaald verlof te beperken.

Kredietfaciliteit met solidariteitsfonds

Introductie van een kredietfaciliteit is aan te bevelen om verlof ook mogelijk te maken als het saldo op de spaarrekening ontoereikend is voor de financiering van verlof. Om te voorkomen dat een kredietfaciliteit te veel opgerekt wordt en te lichtvaardig zou worden gebruikt, moeten beperkingen worden gesteld. Het is verdedigbaar dat krediet slechts bestaat in situaties waarin een noodzaak bestaat om verlof op te nemen en waarin wettelijke verlofrechten bestaan. Deze situaties doen zich voor bij kort- en langdurend zorgverlof en bij ouderschapsverlof. Kortdurend zorgverlof is weliswaar betaald verlof, maar kent een temporele beperking van twee weken per kalenderjaar. Een kredietfaciliteit zou openstaan voor zover dit verlof de duur van twee weken overstijgt.³⁰ Omdat solidariteit slechts kan worden opgebracht indien niet te veel wordt gevraagd van de groep die niet of nauwelijks gebruik van de kredietfaciliteit zal maken, zullen beperkingen moeten worden gesteld aan de uitkeringshoogte en de uitkeringsduur van een met krediet gefinancierd verlof. Krediet-schulden moeten worden terugbetaald.

Omdat zich situaties kunnen voordoen waarin het terugbetalen van de krediet-schuld niet (langer) mogelijk is, is het aan te bevelen om in aansluiting bij het voorstel van Hermans en Pennings een solidariteitsfonds op te richten. Dit fonds kan als vangnet dienen voor niet afgeloste krediet-schulden. Bij de inrichting van dit fonds moet rekening worden gehouden met het gevaar dat onvoldoende liquide middelen

²⁹ Eleveld & Heeger-Hertter 2012, p. 97.

³⁰ Kortdurend zorgverlof is betaald verlof voor een omvang van twee weken per jaar. Een krediet-faciliteit zou bestaan indien dit verlof zich vaker in een kalenderjaar aandient en daardoor langer dan twee weken per jaar duurt.

in de kas zitten. De risico's zijn immers moeilijk te calculeren omdat ze samenhangen met de eigen beslissingen van individuele werknemers. Van de overheid zou verwacht kunnen worden dat ze bereid is om aan het fonds bij te dragen. De doelen van de spaarregeling liggen immers in lijn met haar denkbeeld van wat in het algemeen belang is, namelijk de arbeidsparticipatie te vergroten en de overgang tussen arbeid en andere levensloopactiviteiten, in het bijzonder zorg, te versoepelen.

Geclausuleerd verlofrecht

De spaarplicht van de werknemer dient een vervolg te krijgen in een nieuw voorschrift aan de werkgever. Hij zou moeten worden verplicht om onbetaald verlof te verlenen. De werknemer kan immers moeilijk een spaarplicht worden opgelegd als daar geen recht op verlof tegenover staat, maar hij van de 'gunst' van de werkgever afhankelijk is om een periode van onbetaald verlof geëffectueerd te krijgen. Anderzijds krijgt niet alleen de werknemer maar ook de werkgever in de spaarregeling een spaarplicht. Koppeling van een verlofrecht voor de werknemer aan de spaarplicht zou de werkgevers dan met twee nieuwe plichten confronteren, te weten een verplichte bijdrage en de plicht om verlof te verlenen. De vraag is of een verlofrecht redelijkerwijs van de werkgever kan worden geveerd. Het verdient daarom aanbeveling het verlofrecht geclausuleerd, aan bepaalde voorwaarden gebonden, te maken, bijvoorbeeld analoog aan de Wet aanpassing arbeidsduur. Daar heeft de werknemer in beginsel een recht op aanpassing van de arbeidsduur en de werkgever mag zich alleen verzetten tegen de inwilliging in geval van zwaarwegende bedrijfs- of dienstbelangen. De regeling is daar niet van toepassing op kleine werkgevers met minder dan tien werknemers. Kleine werkgevers zijn slechts verplicht om een eigen regeling te treffen met betrekking tot het recht van de werknemers op aanpassing van de arbeidsduur. Daarmee moet ook bij kleine werkgevers een afweging plaatsvinden tussen het bedrijfsbelang en het belang van de werknemer bij de aanpassing van de arbeidsduur.³¹

11.6 Tot besluit

Dit onderzoek beoogt een bijdrage te leveren aan de discussie over een nieuwe vormgeving van het stelsel van sociale zekerheid in Nederland. De maatschappij bevindt zich in een situatie waarin keuzes gemaakt moeten worden met betrekking tot de toekomstige vormgeving van dit stelsel. Een aspect bij deze keuzes is dat van participatie aan het arbeidsleven.

Arbeidsparticipatie (meer en langer werken) van zo veel mogelijk burgers is een belangrijk onderwerp in het politieke debat omdat betaalde arbeid van groot economisch en maatschappelijk belang is. De behoefte die de samenleving heeft aan werkende burgers laat zich echter niet zonder schokken verzoenen met levenslopen, die het kenmerk kunnen hebben van toegenomen diversiteit. Bij het streven naar vergroting van arbeidsparticipatie mag dan ook niet uit het oog worden

³¹ Uit de rechtspraak blijkt dat aanvragen tot aanpassing van de arbeidsduur niet snel worden afgewezen. Rozendaal 2011, p. 186-188.

verloren dat activiteiten op andere terreinen (scholing, startend ondernemerschap, zorg en vrijwilligerswerk) eveneens tijd vragen. Daarom is gesteld dat een op vergroting van de arbeidsparticipatie gericht beleid openingen moet hebben voor het verrichten van andere activiteiten en dat institutionele regelingen, zogenoemde levenslooparrangementen, nodig zouden zijn die dan een bepaalde zekerheid bieden.

Het levenslooparrangement dat in dit onderzoek centraal staat, is onbetaald verlof. Onbetaald verlof kan immers worden gezien als een instrument dat werknemers ondersteunt om zich in deze werkelijkheid te handhaven, dat wil zeggen arbeid met levensloopactiviteiten te combineren. Omdat de inkomensderving bij verlof omwille van levensloopactiviteiten niet aan te merken is als inkomensderving als gevolg van het intreden van een zogeheten klassiek risico, kent de bestaande sociale zekerheid geen regeling om dit inkomensverlies te dekken. Toch ligt de focus in dit onderzoek op financieringsmogelijkheden van verlof binnen de sociale zekerheid. In toenemende mate wordt namelijk kritiek geuit bij de eenzijdige verantwoordelijkheid voor het inkomensverlies bij levensloopactiviteiten en wordt er gepleit voor een aanpassing van het stelsel van sociale zekerheid aan deze nieuwe realiteit. In het eerste deel van het onderzoek heb ik daarom de WW geanalyseerd op mogelijkheden om levensloopactiviteiten te verrichten. Het verzekeringconcept verzet zich hiertegen, waardoor de ruimte voor levensloopactiviteiten uiterst beperkt is.

Omdat bij de discussies over het vraagstuk van 'nieuwe risico's' in het kader van de sociale zekerheid de aandacht recentelijk en herhaaldelijk uitgaat naar de invoering van spaarelementen, heb ik vervolgens onderzocht of de sociale zekerheid, en in concreto de WW, de potentie heeft zich door de introductie van een spaarelement te ontwikkelen tot een voorziening die verlof financiert.

Ik heb vier voorstellen onder de loep genomen die sparen in de WW (of een uit de WW te vormen werkverzekering) op het oog hebben. De voorstellen zijn vanuit juridisch perspectief geanalyseerd, met elkaar vergeleken en geëvalueerd. Een dergelijk onderzoek is nog niet eerder verricht. Ik ben nagegaan of de voorstellen die – hoewel bedoeld om de WW-kosten te verlagen – tevens de mogelijkheid voor verlof opperen, brengen wat ze pretenderen te doen en of ze in overeenstemming zijn met de uitgangspunten van de WW. De uitkomst is vooral dat een verplichte spaarregeling, mits is voldaan aan bepaalde voorwaarden en de regeling niet ten koste gaat van de bestaande sociale zekerheid, een interessante optie zou zijn om te zorgen voor een bredere functie van sociale zekerheid. Met het verplichte spaarkarakter (de spaarplicht geldt voor werknemer en werkgever) zou de werknemer een recht krijgen op een tegemoetkoming bij inkomensderving bij verlof. Als aan de spaarplicht tevens een geclausuleerd verlofrecht zou worden gekoppeld, dan zou een dergelijk recht een erkenning betekenen van de noodzaak van verlof voor levensloopactiviteiten. Dit zou neerkomen op het standpunt dat niet alleen betaalde arbeid maatschappelijk van waarde is. Met een kredietfaciliteit annex kwijtscheldingsmogelijkheid zou de verplichte spaarregeling tevens voorzien zijn van een solidariteitselement. Een dergelijke spaarregeling schept zekerheid terwijl ze past bij de in 1945 door de commissie-Van Rhijn II genoemde rechtsgrond. Daar komt het collectief pas in beeld als het individu zijn verantwoordelijkheid heeft genomen, maar door omstandigheden het alleen niet

redt.³² Een verdere uitkomst is dat een spaarregeling niet in overeenstemming is met de grondslagen van de WW en daarmee niet binnen de WW zou passen, maar een eigen regime zou verdienen.

Een spaarregeling voor verlof sluit aan bij het activerings- en preventiebeleid in de sociale zekerheid. Het activerende en preventieve element kan in de levensloopactiviteiten zitten die aanleiding voor het verlof zijn: deze activiteiten bergen als het ware een activerings- en preventiefunctie in zich. Zo kunnen scholing en ook de start van een bestaan als zelfstandige worden gezien als een vorm van activering, en daarmee van voorkomen van werkloosheid. De individuele verantwoordelijkheid van de werknemer wordt hierdoor versterkt. Het faciliteren van zorg en wellicht ook van vrijwilligerswerk kan de werknemer in staat stellen om op de arbeidsmarkt actief te blijven. Verlof kan mogelijk voorkomen dat de werknemer de arbeidsmarkt verlaat om een zorgplicht na te kunnen komen of om een tijdlang een vrijwillige inzet van grotere omvang te plegen die een bepaalde aaneengesloten tijd vergt. Te denken valt bijvoorbeeld aan de wens om een bijdrage te leveren aan de humanitaire hulp bij de wederopbouw na een natuurramp. Zo gezien zou een spaarregeling een socialezekerheidsbeleid ondersteunen dat gericht is op duurzame participatie aan de arbeid en het vergemakkelijken van combinaties van arbeid op de arbeidsmarkt en levensloopactiviteiten. Verlof behelst – anders dan bijvoorbeeld vermindering van de arbeidsduur – dat de arbeidsovereenkomst voor de volle omvang doorloopt gedurende de verlofperiode en dat de werknemer na het verlof weer in volle omvang terugkeert naar de arbeidsmarkt. Verlofcompensatie vormt zo gezien geen bonus op niet meer willen werken, omdat de werknemer bij verlof de intentie heeft om op de arbeidsmarkt te blijven werken. Dit past in de overheidsdoelstelling van vergroting van de arbeidsmarktparticipatie.

Tot slot: invoering van een verplichte spaarregeling voor verlof zou kunnen betekenen dat het paradigma van het sociaal recht aan het verschuiven is. De bescherming van kwetsbare groepen zou aangevuld worden met het bevorderen van de arbeidsmarktparticipatie. In deel 1 van het onderzoek bleek al dat de WW op een bescheiden wijze erkent dat de levensloopactiviteiten scholing, startend ondernemerschap, zorg en vrijwilligerswerk zowel tijdrovend als maatschappelijk noodzakelijk kunnen zijn. Er zijn bovendien legitieme redenen om deze levensloopactiviteiten zelf te verrichten en niet aan anderen over te laten.³³ Een spaarplicht voor verlof zou een zekere ruimte geven voor de combinatie van arbeid met andere levensloopactiviteiten waardoor de individuele werknemer verantwoordelijk kan zijn voor de eigen bestaanszekerheid.

32 De rechtsgrond is aldus geformuleerd: 'de gemeenschap, georganiseerd in den Staat, is aansprakelijk voor de sociale zekerheid (lees: inkomen) en vrijwaring tegen gebrek van al haar leden, op voorwaarde, dat deze leden zelf het redelijke doen om zich die sociale zekerheid en vrijwaring tegen gebrek te verschaffen', Commissie-Van Rhijn II, p. 10.

33 Zie ook: Westerveld 2003, p. 228.

SUMMARY

Income protection in case of life cycle activities

An investigation into the Dutch Unemployment Act and savings schemes

Subject of investigation

This study focuses on the facilitation of activities in other areas than paid work. The research question is: to what extent can the current Dutch Unemployment Act (*Werkloosheidswet*, abbr. *WW*) take into account differences in life cycles by financing leave, and how can the *WW* be modified in order to increase the possibilities for leave? The investigation was inspired by the political discussion on the need for adjustment of the social security system to the rise of a society, in which everyone who can work is in fact working on the labour market. Labour market participation (working more and longer) of as many citizens as possible is an important topic in the political debate, as paid work is of great economic and social importance. However, society's demand for working citizens is not easily reconcilable with life cycles, which may be characterised by an increased diversity. In aiming for an increase of labour market participation one should not lose sight of the fact, that activities in other areas (training, starting entrepreneurship, care and voluntary work) also take up time. It is therefore stated, that a policy focusing on an increase of labour market participation should comprise openings for the carrying out of other activities (in the investigation these activities were gathered under the heading 'life cycle activities'). Institutional regulations, also named 'life cycle arrangements', would be required in order to offer a certain degree of security. Unpaid leave is such a regulation. Unpaid leave comes with loss of income and the question therefore arises how this leave might be facilitated (i.e. financed), if neither the Dutch Work and Care Act (*Wet Arbeid en Zorg*), nor provisions in the Dutch Civil Code and the applicable collective labour agreement provide any relief. The existing social security system contains no explicit regulation to cover this loss of income. For loss of income in case of leave to engage in life cycle activities cannot be regarded as loss of income resulting from the occurrence of a so-called classic risk.

The one-sided responsibility for the loss of income in case of life cycle activities has increasingly been regarded as undesirable, and, as a result, an adjustment of the social security system to this new reality has been advocated. Against this background it was investigated whether more possibilities for an unpaid leave might be created in the social security system, more specifically in the *WW*. Although such a scheme might of course also be developed outside of the *WW*, the *WW* has been assigned an

important place in the literature on this topic. Starting from the *WW* implies for example, the continuation and further development of that which already exists. In other words, use is being made of existing legislation and the implementation thereof, which has proved its value throughout the years, and one does not need to establish something new 'ex nihilo'. Substantive arguments in favour of integration into the *WW* are also presented. Life cycle activities often relate to a form of not-working and could thus in a way be regarded as examples of 'voluntary unemployment'. As the sharp delineation between involuntary (externally caused) and voluntary (self-caused) unemployment is open for debate, the distinction between the two can be quite relative. Another reason to investigate whether variations in life cycles may be taken into account more within the framework of the *WW* are some proposals that focus on the introduction of an obligatory savings scheme linked to the *WW* (or a 'work insurance' to be formed from the *WW*). These proposals are in line with the life cycle idea, as accrued rights may not only be used as (a supplement to) an unemployment benefit, but also for other purposes, such as a leave for training and care.

The investigation comprises two parts. The first part of the investigation (the Chapters 2 through 6) focuses on the degree to which the *WW* at present already provides income protection, when employees' availability for paid employment is reduced, because they wish or feel compelled to carry out life cycle activities. The second part (the Chapters 7 through 11) focuses on the question, as to what degree the inclusion of a savings element would potentially enable the *WW* to develop into a scheme that takes into account differences in life cycles by financing leave.

Summary of the part on the Dutch Unemployment Act (*Werkloosheidswet*, abbr.*WW*)

Chapter 2 starts with a description of the scheme, the system and the funding of the *WW*. In case of unemployment, the *WW* guarantees the unemployed person a wage-related benefit for a certain period of time, on condition that the relevant requirements were met. This is different for the life cycle issue. The *WW* is not meant to support the transition from work to other life cycle activities. These cases therefore pose problems as regards the requirements of being an employee, availability and involuntariness, which prevent the coming into existence and the enforcement of the right to a benefit. From the angle of the *WW*, working less or quitting work on account of life cycle activities in principle are considered to be serious actions, as the person concerned has brought the insured risk down on him/herself as it were. But there also are openings. Some provisions of the *WW* are important with regard to the life cycle activities focused on in the investigation, as they provide some security by reducing the fear of possible future unemployment. For example, the *WW* contains provisions by virtue of which periods of not working do not result (immediately) in the loss of the acquired rights of the insured. As regards the funding of the *WW*, the description hereof shows a complex scheme with a shared responsibility for the unemployment risk.

Chapter 3 is concerned with possibilities for training included in the *WW*. Article 76 of the *WW* contains an explicit provision on training. The possibility to attend training, while retaining unemployment benefits, exists mainly for unemployed persons who

are at a distance from the labour market. The Dutch Employee Insurance Agency (*UWV*) assesses the need for the training and to this purpose subjects the request for training to a subsidiarity and an appropriateness test. Training that is not deemed necessary by the *UWV* can only be attended, while retaining unemployment benefits, for as long as no appropriate work is available for the employee. The *WW* thus does not finance training that primarily serves the personal development and chances for promotion of the person concerned. Should an employee take an unpaid leave in order to attend training and lose his job during this period, the interests of income protection and a full continuation of the training will have to be weighed. A choice for income protection means the willingness to interrupt the training, as soon as an appropriate job presents itself and threatens the successful completion of the training. A choice for completion of the training (and thus possibly a better position on the labour market) has consequences for the right to unemployment benefits.

Chapter 4 focuses on the question as to how the *WW* facilitates the transition from unemployment to independent entrepreneurship in a business or a profession. The *WW* may react in two ways, when a person who is entitled to a benefit establishes him/herself as an entrepreneur on the labour market. The first way, the 'start-up facility' of article 77a *WW*, requires permission from the *UWV*. The start-up facility stimulates unemployed persons to build up an existence as an entrepreneur, by allowing the person entitled to a benefit to operate as an entrepreneur on the labour market for a period not exceeding 26 weeks, while he/she retains the benefit and during this period is exempted from the duty to apply for a job. 70 Percent of possible income is later set off against the benefit. After the expiry of the start-up facility, the right to a benefit ends in whole or in part, depending on the extent to which the starting entrepreneur continues to work in his/her own business. If work in the business is carried out to the extent of the complete loss of hours of labour, the remaining right to a benefit is upheld. It is restored in case the business fails at a later date. Restoration is only possible if the entrepreneurial activities were fully terminated. The *WW* provides for a generous restoration period, which depends on the employment history of the unemployed person, but amounts to a minimum of one and a half year. The long restoration period renders the choice to start up one's own business less risky, especially for the employee with a long employment history. The second way to start as an entrepreneur on the labour market from a background of unemployment concerns the system of 'hours settlement': the right to an unemployment benefit ends to the extent of the number of hours, during which the person entitled to the benefit starts working as an entrepreneur, and thus stops being an employee. Here one can also regain the position of employee in case the business fails. While the start-up facility requires the existence of a right to an unemployment benefit, in case of the hours settlement activities for one's own business may be started in an earlier phase. A pre-extension of the eligibility period by the period during which activities were performed as an entrepreneur serves to still meet the eligibility requirement at that moment.

Chapter 5 deals with the life cycle activities 'care' and 'voluntary work' in the *WW*. The *WW* does not contain provisions on care and voluntary work that are comparable to

the articles 76 (the training article) and 77a (the start-up facility), as discussed in the previous chapters. The *WW* demands that care and voluntary work do not stand in the way of activation. Care and voluntary work, however useful, have to give way when clashing with the possibility to accept paid work. However, the simple statement that the *WW* does not deal with care or voluntary work should be subtly nuanced. Minimal openings for carrying out activities in these areas do exist. An opening can be seen in the interpretation by the court of the concepts 'activities by virtue of which...' and 'available for work', which has resulted in care or voluntary work not necessarily leading to the termination of the right to a benefit. Another opening is the Exemption from Obligations Social Security Acts Decree (*Besluit ontheffing verplichtingen socialezekerheidswetten*), which provides for a temporary exemption from the obligation to seek work. The exemption is possible in three situations under strict conditions, i.e. in case of emergencies, informal care and voluntary work. It provides paid time, as a result of which the activities can be carried out during a certain period of time while retaining one's benefit.

In Chapter 6 a tentative conclusion was reached as regards the outcome of the analysis of the possibilities for carrying out life cycle activities within the scope of the *WW*. The potential of the *WW* to support life cycle activities is low. With the exception of the start-up facility and the provision for necessary training, an unemployed person can only carry out life cycle activities occasionally or under exceptional conditions. One can only do this in expectation of employment and one cannot receive funding under the *WW* as one pleases for some days, weeks or months of leave for such activities. This outcome was to be expected. The *WW* insures employees against the financial consequences of involuntary unemployment, i.e. unemployment that befalls the employee. The funding of a period of leave on account of life cycle activities is not reconcilable with the insurance idea, which requires the insured risk to be an uncertain event. Leave, i.e. intentionally not working or working less, does not easily qualify for this. More specifically, activities such as training, the preparation of an existence as an entrepreneur and voluntary work are in general quite well foreseeable and influenceable. The insurance cannot aim to finance the result of a (more or less) voluntary non-availability for the labour market. The element of choice does not fit into the idea and structure of the Unemployment Act.

The idea behind the social security system is solidarity: those, whose chances of one or more of the classic risks occurring are small (the so-called 'good' risks), support those, whose chances of one or more of the classic risks occurring are big (the so-called 'bad' risks) and the burden is divided according to the ability to pay (benefits are paid collectively). Coerced solidarity requires public support. This means that a society will accept the coerced solidarity, as long as people will be able to identify with the system, and as long as the system is not being misused. The claims upon the social security system would get out of hand, if access to the benefits would be open to activities that do not bear the characteristic of a 'risk'. The social security system in its present form can thus not offer coverage for events, of which chances are that they will occur, and/or which will occur as a result of an action or of a failure to act of the employee, and thus are based on a conscious decision of the employee. The system has thus been designed in such a way as to make access to the benefits subject to further conditions.

Summary of the part on savings schemes

In the second part (the Chapters 7 through 10) an investigation was carried out as to the extent, to which four in the past decade presented proposals for the inclusion of a savings element in the *WW*, or for a 'work insurance' (*werkverzekering*) to be remodelled from the *WW*, may provide a solution for the financing of leave. In order to be able to judge, whether the proposals will indeed facilitate the employee with a desire for a period of leave, and whether they can also be fit into the legal system of the *WW*, the proposals were firstly described from a legal perspective. This was necessary, as the proposals, one more so than the other, were outlined quite broadly by the authors. The four proposals show various forms of saving. The first form concerns a 'full savings type' (Chapter 7). In this type benefits (in case of unemployment and of leave) are fully paid from savings. An example of this type is the 'Savings-*WW*' (*Spaar-WW*), as described by Den Butter and Kock. A characteristic of the proposal for a Savings-*WW* is that the savings balance primarily serves to finance unemployment benefits and can only secondly be spent on the financing of leave. Hence, the financing of leave depends on the frequency and the duration of possible (involuntary) unemployment among other things.

The second form of saving is a sequential type of saving (Chapter 8). In this type, the financing of the unemployment benefits is realised through both collective contributions and individual savings. An example of this type of saving was outlined by Van Ours in the proposal for a 'Life cycle *WW*' (*Levensloop-WW*). In this Life cycle *WW*, the financing of the unemployment benefits remains unchanged during the first six months, and the obligation to save serves to finance benefits in case of long-term unemployment. As the savings balance may also be used to finance a training or care leave, the proposal takes into account leave needs. In this type of saving the possibilities of financing a leave are thus not dependent on the frequency and duration of each involuntary unemployment, but on the unemployment lasting longer than six months.

The additional savings type is the third form of saving. This savings type (by and large) leaves the present financing of the unemployment benefits intact. A new leave provision in the form of a savings obligation is added to the *WW*. An example of this savings type can be found in the proposal of Hermans and Pennings, which is also named a 'Life cycle *WW*' (*Levensloop-WW*) by them (Chapter 9). The proposal distinguishes itself from the previous proposals because, instead of focusing on pushing back claims upon the *WW*, it emphasizes a better integration of the system of social security and the present life cycle. Characteristics of the proposal are exclusive saving for leave, broad leave goals, and credit possibilities with a solidarity fund. An important aspect is that the savings obligation is not accompanied by an entitlement to leave. This is however mitigated by the fact that the employer and the employee are to behave as a good employer and a good employee with regard to one another.

The additional savings type can also be found in the advice of the Labour market participation committee (Chapter 10). This proposes a 'Work budget' (*Werkbudget*) with a 'Work insurance' (*Werkverzekering*), the latter in substitution for the *WW*. The

Work budget is a savings scheme, which is based on the Life cycle savings scheme and further expands on this. The balance in the Work budget may be spent on various goals, although one spending goal was laid down bindingly by the committee, i.e. the financing of occupational rehabilitation if the employee comes under the regime of the Work insurance. If the committee has its way, the employee is to spend at most half of his Work budget on occupational rehabilitation in case of dismissal. As a result, the possibilities of financing leave also depend on the employee's labour market position: as the balance has to be spent more often on occupational rehabilitation activities, the scope for financing leave decreases.

In Chapter 11 the proposals were compared with one another and assessed by way of conclusion and some recommendations were formulated. For the purpose of the assessment the proposals were subjected to four questions, viz. 1. For what life cycle activities can leave be financed? 2. What are the amount and the duration of the benefit during this leave? 3. At what point in the life cycle can this leave be financed? And 4. If the employee is under a saving obligation, how can he meet this and what are the possible income effects in comparison to the present *WW*? The comparison shows the following results.

As regards the leave goals, the full savings type of Den Butter and Kock, as well as the two additional savings types (the Life cycle *WW* of Hermans and Pennings and the Work budget of the Labour market participation committee) offer the widest range of possibilities. The financing of leave is possible here for all life cycle activities that the investigation focused on (training, a starting entrepreneurship, care or voluntary work). The proposal of Van Ours is restrictive in this respect. The sequential proposal only mentions the possibility to finance training and care leave. As regards the Work budget a note should be made. The Work budget among other things also aims to co-finance occupational rehabilitation in the transfer period and further has a variety of possible spending goals (such as the start of a business or training expenses). Here the spending goals depend on the agreements to be made by the employer and employee representatives.

In all proposals the employee himself is able to determine the amount and the duration of the benefit during leave, depending on the credit balance on the savings account. If the credit possibility is applied (as proposed in the Life cycle *WW* of Hermans and Pennings) the amount of the benefit is limited to 70 percent of the last-earned wages and the duration to twelve months.

The financing of leave early in the life cycle is not possible in the Savings-*WW* of Den Butter and Kock, as at that time the savings account does not yet show a surplus. Here the possibility to finance leave also decreases to the degree that the employee is unemployed more often. This also applies, though to a lesser degree, to the sequential savings type as proposed by Van Ours. Here the possibility of financing leave depends on the frequency and duration of long-term involuntary unemployment. In the additional savings types the situation is more favourable, as one saves exclusively, or mainly, for extra leave.

Credit facilities and a solidarity fund enable the financing of a necessary care and training leave, even in case of a savings account deficit. The credit possibility was only

mentioned explicitly by Hermans and Pennings. In the Work budget there are no fundamental arguments against a credit facility.

Possible income effects may relate to the relationship between the legal savings obligation (the deposit phase) and future effects of the financial position of the person concerned (the withdrawal phase).

As regards the deposit phase, the four proposals have in common the obligatory saving character and the fact that savings are deducted from the gross salary. The proposals differ when it comes to the questions: who saves, how much is being saved, how can the saving obligation be met and for how long does the saving obligation apply.

With regard to the question 'who saves', the proposals contain three alternatives. In the first place: only the employee saves, but the employer enables him to do so (Savings-WW of Den Butter and Kock). In the second place: the employee saves and the employer also deposits an amount into the account (Life cycle WW of Van Ours and van Hermans and Pennings). In the third place: the employer has an obligation to pay and saving is voluntary for the employee (Work budget of the Labour Market Participation Committee). In the view of Den Butter and Kock it is only the employee who saves. On the contrary, in the Work budget it is the employer who has an obligation to pay, while the employee possesses a savings right.

With regard to the question of the savings amount only the Work budget provides direct information. An employer's contribution is proposed in the amount of half a month's wages per calendar year. The other proposals provide no or only indirect information. Hermans and Pennings give no indication and Den Butter and Kock, and Van Ours refer to the contributions to the unemployment funds. The savings amount in the proposal of Den Butter and Kock is an amount differentiated per sector and in Van Ours' proposal it is a uniform amount. The tax-free allowance, which presently exists as part of the contribution to the General Unemployment Fund (*AWF*), as a result of which a contribution is only due with regard to that part of the employee's wages exceeding the tax-free allowance, does not fit in with a savings scheme.

Various ideas exist with regard to the question as to how the savings obligation can be met. Den Butter and Kock suggest that employees receive a wage increase via a budget-neutral conversion of all employers' contributions to the unemployment funds into wages. As a result of the differentiation of the employer's contributions for sector funds and of the tax-free allowance in the General Unemployment Fund, this conversion would however, *ceteris paribus*, not lead to the intended wage increase for all employees. Van Ours individualises the present contributions to the General Unemployment Fund and converts these into the savings account and Herman and Pennings also expect a lower contribution to this fund to result in a certain savings margin. In the Work budget option there are various ways for employers to gain a financial margin: a gradual increase of the pensionable age, replacement of the *WW* by a Work insurance, a limitation of severance pays, integration of the, now defunct, Life Cycle savings scheme (*Levensloopregeling*) and the Salary Savings Scheme (*Spaarloonregeling*) and the means presently already employed by the social partners for training (such as the Training and Development Funds). Employees can deposit means from various sources into the Work Budget (e.g. days off work

pursuant to the Reduction of Working Hours Act (*ADV-dagen*), year-end bonuses, overtime).

In response to the last question of the savings duration two options have been mentioned. Firstly: the savings obligation ends when a certain credit balance of a fund, which is to be determined later, is reached (Den Butter and Kock) and secondly: the savings obligation is linked to the (social security) concept of employee (Hermans and Pennings).

The question as to the proceeds (the position with regard to the withdrawal phase) is threefold, i.e. the amount and duration of the benefit in case of leave, the access to leave and the feasibility of leave, i.e. whether sufficient savings can be achieved.

It was already indicated that, when determining the duration and the amount of the benefit, the credit balance on the savings account is -in principle- decisive, and that the amount of the benefit cannot exceed the most recent income.

In none of the proposals the savings obligation is linked to a legal right to leave. In order to have access to leave, the employee -apart from the provisions in the Work and Care Act- thus requires the consent of the employer.

The feasibility of leave also depends on the scope of the savings scheme (the risks against which the savings scheme provides cover). In the proposals where one saves both for a provision for the (long-term) unemployment risk and for an unpaid leave (Den Butter and Kock, and Van Ours,) the feasibility of financing leave depends on the frequency and duration of (long-term) involuntary unemployment. Hermans and Pennings make a more advantageous proposal, as one saves exclusively for leave. The Work budget takes a middle position: although no unemployment benefits are charged to the savings balance, the Work budget also serves more purposes than leave (e.g. costs related to professional rehabilitation during the transfer period).

The comparison between the savings types showed, that some types show partial similarities and that some offer a clearly wider range of possibilities for leave on account of life cycle activities than others. It was also apparent that in none of the proposals leave could be financed, without this leading to new problems. Apart from the advantages, certain disadvantages thus also exist. Three elements in the proposals ensure that different needs for leave are taken into account more than is the case now. Firstly, a savings obligation that is given a collective form, secondly, a wide selection of leave goals (training, starting entrepreneurship, care and voluntary work) and thirdly, the inclusion of a credit facility with the possibility of remission of credit debts. The lack of a legal right to leave constitutes a problem in the additional savings type: it is difficult to impose a savings obligation upon the employee, if this obligation is not accompanied with a right to leave.

Concluding remarks

The question was discussed whether the proposals, which, although meant to reduce the costs of the *WW* in the first place, also suggest the possibility of leave, bring what they pretend to do, and whether they are in conformity with the points of departure of the *WW*. The main outcome is that an obligatory savings scheme, on condition that certain requirements are met and on condition that the scheme is not at the expense of the existing social security, would be an interesting option to see to a broader function

of social security. With the obligatory savings character (the savings obligation applies to both the employee and the employer) the employee would be entitled to a compensation for loss of income in case of leave. If the savings obligation were to be linked to a conditional right to leave, such a right would mean the recognition of the need for leave for life cycle activities. This would mean that not only paid work is to be regarded as socially relevant. With a credit facility in connection with the possibility of acquittal the obligatory savings scheme would also possess an element of solidarity. Such a savings scheme creates security, while it conforms to the legal ground mentioned in 1945 by the Van Rhijn II committee. Here the collective only comes into the picture when the individual has taken his responsibility, but is not able to make it on his own, owing to circumstances.

Another outcome is that a savings scheme is not in conformity with the foundations of the *WW*, and therefore would not fit in with the *WW*, but would deserve its own regime. Due to insufficient coherence and the presence of an inner contradiction, a referral to the *WW* for the technique of a savings scheme is not obvious. Coherence and the absence of an inner contradiction between the system of the *WW* and that of a savings scheme show in the savings obligation and in some conditions (loss of working hours and loss of wages). Coherence between the system of the *WW* and that of a savings scheme is lacking with regard to the obligations. An insurance (*WW*) is inextricably linked with the obligation to prevent the occurrence of the risk (unemployment) and to counter unintended use (moral hazard) (in order to keep the premiums low). Unintended use does not occur easily in an obligatory savings scheme. Unintended use is however not completely excluded in an obligatory savings scheme, more specifically not, when the savings scheme comprises a credit scheme. In that case, employees might be inclined to withdraw the savings balance too readily, resulting in an insufficient remaining balance at the time, when a real need for leave arises. At that moment the community would have to step in with a credit and the possibility exists that the employee will not be able to redeem the credit. It is however not to be expected that the savings balance will be used too readily. Firstly, because the employee has a direct financial interest in limiting his expenditures from the savings account. And further, because a leave requires the consent of the employer and it is likely, that the employer will make that consent dependent on the savings account balance.

A savings scheme for leave is in line with the policy of activation and prevention in social security. The activating and preventive element may be contained in the life cycle activities that give rise to the leave: these activities hold an activating and preventative function as it were. Training and also the start of an existence as a self-employed person may be viewed as a form of activation, and thus as prevention of unemployment. The individual responsibility of the employee is thus reinforced. The facilitation of care and possibly also of voluntary work may enable the employee to remain active in the labour market. A leave may prevent the employee from leaving the labour market, in order to fulfil a care obligation, or to perform a voluntary task of some magnitude requiring a certain continuous period. One can think of the wish to contribute to the humanitarian help with the reconstruction after a natural disaster. From this point of view, a savings scheme would support a social security policy, which is aimed at sustainable labour market participation and the facilitation of

combinations of work on the labour market and life cycle activities. Leave, as opposed to e.g. a reduction of working hours, means that during the leave period the employment agreement is continued to the full extent and that after the leave the employee returns to the labour market again to the full extent. Compensation for leave in this view does not constitute a bonus for not wanting to work anymore, as in case of leave the employee does have the intention to continue to work on the labour market. This fits into the government objective of increasing labour market participation.

Finally: the introduction of an obligatory savings scheme for leave might mean that the paradigm of social law is shifting. The protection of vulnerable groups would be supplemented by the promotion of labour market participation. In part 1 of the investigation it was already shown that the *WW* on a modest scale recognizes that the life cycle activities of training, starting entrepreneurship, care and voluntary work can be both time-consuming and socially desirable. Moreover, there are legitimate reasons to perform these life cycle activities by oneself and not leave these to others. An obligation to save for leave would offer some scope for the combination of work and other life cycle activities, enabling the individual employee to be responsible for one's own social and economic security.

AANGEHAALDE LITERATUUR

Aarts, de Jong, van der Veen & Wagenaar 1995

L. Aarts, Ph. de Jong, R. van der Veen & H. Wagenaar (red.), *Het bedrijf van de verzorgingsstaat*, Amsterdam/Meppel: Boom 1995

Abbring, van den Berg & van Ours 2005

J.H. Abbring, G.J. van den Berg & J. van Ours, 'The effect of unemployment insurance sanctions on the transition rate from unemployment to employment', *The Economic Journal* 2005-115, p. 602-630

Achterberg, van der Veen & Raven 2010

P. Achterberg, R. van der Veen & J. Raven, *Omstreden solidariteit*, Amsterdam: Aksant 2010

Aerts 2007

M.C.M. Aerts, *De zelfstandige in het sociaal recht* (diss. Universiteit van Amsterdam), Deventer: Kluwer 2007

Andringa, Bandringa & Vos 1987

L. Andringa, L. Bandringa, & J.P. Vos, *De werkloosheidsuitkering na de stelselherziening*, Deventer: Kluwer 1987

Asscher-Vonk 2001

I.P. Asscher-Vonk, 'De sociaal(verzekerings)rechtelijke positie van de verlofganger en de loopbaanonderbreker: puzzels en gaten', *Sociaal Maandblad Arbeid* 2001-7/8, p. 376-382

Asscher-Vonk 2005

I.P. Asscher-Vonk, 'Kwaliteit of kwantiteit, de voorstellen met betrekking tot de WW', *SMA* 2005-9

Bakels & Opheikens 1978

H.L. Bakels & L. Opheikens, *Schets van het Nederlandse Arbeidsrecht*, Deventer: Kluwer 1978

De Beer 2005

P. de Beer, 'De solidariteit onder druk', in: P. de Beer, J. Bussemaker & P. Kalma (red.), *Keuzen in de sociale zekerheid*, Amsterdam: De Burcht/Wiardi Beckman Stichting 2005

Le Blanc 1978

B. le Blanc, *Op weg naar een economische theorie van de sociale zekerheid*, Deventer: Kluwer 1978

Bekker, Ester & Wilthagen 2006

S. Bekker, P. Ester & T. Wilthagen, R., 'Arbeid, levensloop en generaties: jong en oud en hun lotgevallen op de arbeidsmarkt', in: P. Ester, R. Muffels & J. Schippers, *Dynamiek en levensloop*, Assen: Van Gorcum 2006, p. 61-78

Boot 2009

G.C. Boot, 'Arbeidsrechtelijke en sociaalzekerheidsrechtelijke vragen over deeltijd-WW', *ArbeidsRecht* 2009, 30

Borghans 2006

L. Borghans, *Zonde van de tijd. Leren in Nederland vanuit een economisch perspectief* (oratie Maastricht), 2006

Bovenberg & de Mooij 1996

A.L. Bovenberg & R.A. de Mooij, 'Nieuwe WW: balanceren tussen flexibiliteit en stabiliteit', *ESB* 1996-81 (4078), p. 868-872

Bovenberg 2008

A.L. Bovenberg, 'The life-course perspective and social policies. An overview of the issues', *CESifo Economic Studies* 2008-54 (4)

Bouwens 2008

W.H.A.C.M. Bouwens, 'Van wachtgeld tot werk-verzekering', *Sociaal Maandblad Arbeid* 2008-11/12, p. 461-470

Van den Brakel & Leufkens 2011

M. van den Brakel & K. Leufkens, 'Economische zelfstandigheid van werkende mannen en vrouwen', *Sociaaleconomische trends*, 1^e kwartaal 2011, p. 15-21

Burri 2000

S. Burri, *Tijd delen. Deeltijd, gelijkheid en gender in Europees- en nationaalrechtelijk perspectief*, Deventer: Kluwer 2000

Den Butter & Kock 2000

A.C. den Butter & U. Kock, 'Sparen in plaats van verzekeren', *Serie Research Memoranda*, Amsterdam: Faculteit der Economische Wetenschappen en Econometrie, VU 2000

Commissie Arbeidsparticipatie 2008

Commissie Arbeidsparticipatie, *Naar een toekomst die werkt. Advies Commissie Arbeidsparticipatie*, Den Haag: Ministerie van SZW 2008

Commissie van de Europese Gemeenschappen 2001

Commissie van de Europese Gemeenschappen, *Een Europese ruimte voor levenslang leren realiseren*, COM(2001)678

Commissie-Van Rhijn II 1945

Commissie-Van Rhijn II, Rapport van de Commissie ingesteld bij Beschikking van de Minister van Sociale Zaken van 26 maart 1943, met de opdracht algemeene richtlijnen vast te stellen voor de toekomstige ontwikkeling der sociale verzekering in Nederland, *Sociale Zekerheid*, deel 2, 's-Gravenhage 1945

Damsteegt 2003

A.C. Damsteegt, *De aansluiting van de Werkloosheidswet op het ontslagrecht* (diss. Universiteit Leiden), Den Haag: Boom Juridische uitgevers 2003

Damsteegt 2006

A.C. Damsteegt, *De Werkloosheidswet anno 2007*, Deventer: Kluwer 2006

Damsteegt 2008a

A.C. Damsteegt, 'Scholing en werkloosheid', in: G.J.J. Heerma van Voss (red.), *Scholing in het sociaal recht*, Deventer: Kluwer 2008, p. 231-256

Damsteegt 2008b

A.C. Damsteegt, 'De werkloze zelfstandige', *Sociaal Recht* 2008, 37

Dekker, de Hart & Faulk 2007

P. Dekker, J. de Hart & L. Faulk, *Toekomstverkenning vrijwillige inzet 2015*, Den Haag: SCP 2007

Denktank Leren en Werken 2009

Denktank Leren en Werken, *Tijd voor ontwikkeling: Advies van de Denktank Leren en Werken over het stimuleren van een leven lang leren in Nederland*, Den Haag: Ministeries van Onderwijs, Cultuur en Wetenschappen en Sociale Zaken en Werkgelegenheid 2009

Donker van Heel e.a. 2008

P. Donker van Heel e.a. *Hoe werken sectorfondsen?*, Rotterdam: Ecorys 2008

Doodeman, Genet & Hoogewoning 1997

Th.J.J. Doodeman, H.C.M. Genet & F.C. Hoogewoning, 'Premiedifferentiatie in de wachtgeldperiode', *Sociaal Maandblad Arbeid* 1997-11/12, p. 615-625

Donners 2010

M. Donners, 'Vitaliteitsrekening biedt kans om arbeidsmarkt te hervormen', *Zeggen-schap*, december 2010, p. 12-15

Driouichi 2004

F. Driouichi, *Inkomensbescherming bij zorgverantwoordelijkheid. Sociale zekerheid van een zorgende werknemer tijdens transitie van arbeid naar zorg* (diss. Universiteit Utrecht), Den Haag: Boom Juridische uitgevers 2004

Drongelen & Fase 2005

J. van Drongelen & W.J.P.M. Fase, *De elementen van de arbeidsovereenkomst. Vakantie en verlof*, Zutphen: Paris 2005

Eleveld & Heeger-Hertter 2012

A. Eleveld & S. Heeger-Hertter, 'Verplicht sparen voor verlof', *Socialisme & Democratie* 2012/1-2, p. 93-101

Goudswaard, de Kam & Sterks 2000

K.P. Goudswaard, C.A. de Kam & C.G.M. Sterks, *Sociale zekerheid op het breukvlak van twee eeuwen*, Alpen aan den Rijn/Deventer: Samsom/Kluwer 2000

Goudswaard 2003

K. Goudswaard, 'Houdbare solidariteit in de 21^{ste} eeuw', in: J. Berghman, A. Nagelkerke, K. Boos, R. Doeschot, G. Vonk (red.), *Honderd jaar sociale zekerheid in Nederland*, Delft: Eburon 2003, p. 47-60

Goudswaard & Riemers 2004

K.P. Goudswaard & T.D. Riemers, 'Levensloopbeleid: hype of noodzaak?', *ESB* 2004-89 (4427), p. D4 - D5

Goudswaard & Nijboer 2008

K. Goudswaard & H. Nijboer, 'Sociaal sparen als hervormingsoptie', *ESB* 2008-93 (4535), p. 294-297

De Haan, Drupsteen & Fernhout 1996

P. de Haan, Th. G. Drupsteen & R. Fernhout, *Bestuursrecht in een sociale rechtsstaat*, Deventer: Kluwer 1996

Handboek Parttime Ondernemen 2007

Handboek Parttime Ondernemen, Gids voor deeltijdondernemers en freelancers, Velsen Noord: Publimix 2007

Heeger-Hertter & Koopmans 2010

S. Heeger-Hertter & I. Koopmans, 'Biedt de WW een transitiefaciliteit voor startende zelfstandigen?', *TRA* 2010, 12

Heerma van Voss & Pennings 2010

G.J.J. Heerma van Voss & F.J.L. Pennings (red.), *Sociale zekerheidsrecht, Tekst & Commentaar*, 'Werkloosheidswet', bewerkt door A.C. Damsteegt, Deventer: Kluwer 2010

Van der Heijden e.a. (red.) 1999

P.F. van der Heijden e.a. (red.), *Naar een nieuwe rechtsorde van de arbeid?*, Den Haag: Sdu Uitgevers 1999

Van der Heijden 2006

P.F. van der Heijden, 'Grondslagen van arbeids(overeenkomsten)recht', in: S. Klosse, M. Driessen, E. Franssen, W. Rauws & F. Grapperhaus (red.), *Arbeid en Gezondheid. Schipperen tussen verantwoordelijkheid en bescherming*, Maastricht: Universitaire Pers Maastricht 2006, p. 25-30

Hermans & Pennings 2006

K.H. Hermans & F.J.L. Pennings, 'Problemen en mogelijkheden van een Levensloop-WW', *Sociaal Maandblad Arbeid* 2006-11/12, p. 487-498

Van Heusden 2006

R.L. van Heusden, *Beëindigingsovereenkomsten en het recht op WW-uitkering*, Deventer: Kluwer 2006

Huiskamp, Genabeek & Wevers 2006

R. Huiskamp, J. van Genabeek & C. Wevers, 'Cao à la carte en levensloop: grenzen aan keuzes', *ESB* 2006-91 (4491), p. 356-359

Van Huizen 2012

T. van Huizen, *Behavioural Assumptions in Labour Economics: Analysing Social Security Reforms and Labour Market Transitions*, Utrecht: Tjalling C. Koopmans Dissertation Series 2012

Hurenkamp & Kremer (red.) 2005

M. Hurenkamp & M. Kremer (red.), *Vrijheid verplicht. Over tevredenheid en de grenzen van keuzevrijheid*, Amsterdam: Van Gennep 2005

Jacobs 2009

A. Jacobs, 'Werktijdverkorting, het juiste medicijn?', *TRA* 2009, 13

Jaspers 1996

A.Ph.C.M. Jaspers, 'Sociale zekerheid balancerend tussen publiek en privaat', in: S. Klosse & J.J. Schippers (red.), *Met zekerheid naar de toekomst. Sociale zekerheid in Nederland op de drempel van de 21^{ste} eeuw*, Antwerpen – Apeldoorn: Maklu Uitgevers nv 1996, p. 90-95

Klosse 2003

S. Klosse, *Moderne sociale zekerheid: efficiency met behoud van fundamentele waarden* (oratie Maastricht), Den Haag: SDU 2003

Knegt 2005

R. Knegt, 'Life cycle arrangements and the concept of employment', *European Journal of Social Security*, 2005-4, p. 379-402

Knijn 2004

G.C.M. Knijn, *Het prijzen van de zorg. Sociaal beleid op het snijvlak van privé en publiek* (oratie Utrecht), 18 mei 2004

Kok (red.) 2009

J. Kok (red.), *Kennis voor beleid en uitvoering van sociale zekerheid*, Amsterdam: UWV 2009

Kok, Hop & Prins 2009

L. Kok, P. Hop & J. Prins, *Zelfstandig uit de WW. Evaluatie van de startersregeling in de WW*, (rapport nr. 2009-62), Amsterdam: SEO 2009

Koopmans, Jaspers, Knijn & Plantenga 2003

I. Koopmans, T. Jaspers, T. Knijn en J. Plantenga, *Zorg in het huidige stelsel van sociale zekerheid en pensioen. Een vergelijking tussen zes landen*, Utrecht: De Graaff 2003

Koopmans, Plantenga & Vlasblom 2005

I. Koopmans, J. Plantenga en J.D. Vlasblom, 'Levenslopen, diversiteit en de herziening van de werkloosheidswet', *Sociaal Maandblad Arbeid* 2005-6, p. 284-292

Koopmans 2007

I. Koopmans, *De beheersing en verdeling van het zorgrisico* (diss. Universiteit Utrecht), Amsterdam: Aksant 2007

Kruythoof & Mortelmans 2011

M. Kruythoof & D. Mortelmans, 'Gezin en arbeid in je eentje. Combinatiestrategieën van alleenstaande moeders en vaders', *Tijdschrift voor arbeidsvraagstukken*, 2011-24, p. 487-506

Van Langendonck 2009

J. van Langendonck, *Een andere kijk op sociale zekerheid*, Antwerpen-Oxford: Intersentia 2009

Leijnse, Goudswaard, Plantenga & van den Toren 2002

F. Leijnse, K. Goudswaard, J. Plantenga & J.P. van den Toren, *Anders denken over zekerheid: levenslopen, risico en verantwoordelijkheid*. Den Haag: Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid, Directie Coördinatie Emancipatiebeleid 2002

Leijnse 2004

F. Leijnse, 'De levensloop als individueel project', *ESB* 2004-89 (4427), p. D33-D35

Van der Lippe & Roeters 2010

T. van der Lippe & A. Roeters, 'Een win-winsituatie: de positieve relatie tussen werk en privé', in: A. van den Broek & M. Cloin (red.), *Komt tijd, komt raad?*, Den Haag: SCP 2010, p. 81-90

Loonstra 2001

C.J. Loonstra, 'De rechtsgrond(en) van ontslagvergoedingen', *ArbeidsRecht. Maandblad voor de praktijk* 2001, 43

Mannoury & Asscher-Vonk 1987

J. Mannoury & I.P. Asscher-Vonk, *Hoofdtrekken van de sociale verzekering*, Alphen aan den Rijn: Samsom H.D. Tjeenk Willink 1987

De Meester & Keuzenkamp 2011

E. de Meester & S. Keuzenkamp, *Verlof vragen*, Den Haag: SCP 2011

Ministerie van Financiën 2010

Ministerie van Financiën, *Werkloosheid*, Rapport brede heroverwegingen, Werkgroep 10, Den Haag 2010

Ministerie van Financiën 2011

Ministerie van Financiën, Informatieblad Vitaliteitsregeling, 30 november 2011

Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid 2002

Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid, *Verkenning Levensloop. Beleids-opties voor leren, werken, zorgen en wonen*, Den Haag: Albani 2002

Ministeries van Onderwijs, Cultuur en Wetenschappen en Sociale Zaken en Werkgelegenheid 2009

Ministeries van Onderwijs, Cultuur en Wetenschappen en Sociale Zaken en Werkgelegenheid, *Tijd voor ontwikkeling*, Advies van de Denktank Leren en Werken over het stimuleren van een leven lang leren in Nederland, Den Haag 2009

Ministerie van Sociale Zaken 1975

Ministerie van Sociale zaken, *Sparen en spaargedrag*, 's-Gravenhage: Staatsuitgeverij 1975

Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid 2010

Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid, *Najaarsrapportage cao-afspraken 2010*, Den Haag 2010

Morren 1950

H.J. Morren, *De Werkloosheidsvoorziening*, Alphen aan den Rijn: N. Samsom n.v. 1950

Muffels, Ester & Schippers

R. Muffels, P. Ester & J. Schippers, 'Het transitioneel arbeidsmarktmodel: theorie, empirie en beleid', in: P. Ester, R. Muffels & J. Schippers, *Dynamiek en levensloop*, Van Gorcum, Assen 2006, p. 9-35

De Nationale ombudsman 2010

ZZP'ers met een valse start (rapport van 9 februari 2010, rapportnummer 2010/0025), Den Haag: de Nationale ombudsman 2010

Nijboer 2009

H. Nijboer, 'De zachte hand in de sociale zekerheid', *Socialisme & Democratie* 2009/3, p. 45-51

Ooms, Jonker & van der Torre 2009

I. Ooms, J.-J. Jonker & A. van der Torre, *Werken en weldoen*, Den Haag: SCP 2009

Van Ours 2003

J. van Ours, 'WW in de eenentwintigste eeuw', *Tijdschrift voor Politieke Economie*, 2003-1, p. 108-132

Opdam 2008

M. Opdam, 'Het begrip beschikbaarheid in de WW', *Sociaal Maandblad Arbeid* 2008-3, p. 140-150

Van Peijpe

T. van Peijpe 'Werkzekerheid voor iedereen', *Sociaal Maandblad Arbeid* 2008-7/8, p. 291-292

Peeters

S.S.M. Peters, 'Ontslag(zeker) van Donner tot Bakker', *Sociaal Maandblad Arbeid* 2008-10, p. 397-404

Pennings 2003

F.J.L. Pennings, *De Werkloosheidswet*, Deventer: Kluwer 2003

Pennings 2006

F.J.L. Pennings, *Nederlands socialezekerheidsrecht in een internationale context*, Deventer: Kluwer 2006

Pennings 2007

F.J.L. Pennings, 'De WW en bevordering van employability van werknemer', in: A. Jacobs en F. Pennings (red.), *Een inspirerende fase in het sociaal recht*, Zutphen: Uitgeverij Paris 2007, p. 239-250

Pennings & Damsteegt 2009

F.J.L. Pennings & A.C. Damsteegt, *De Werkloosheidswet*, Deventer: Kluwer 2009

Pierik 1986

J. Pierik, 'Alternatieve financieringsgrondslagen', in: F.A.J. van den Bosch en A.M. Dancot-Devriendt, *Sociaal en zeker*. Opstellen aangeboden aan Prof. Dr. G.M.J. Veldkamp ter gelegenheid van zijn afscheid als buitengewoon hoogleraar aan de Katholieke Hogeschool Tilburg en bijzonder hoogleraar aan de Rijksuniversiteit Leiden, Deventer: Kluwer 1986

Pommer, van Gameren, Stevens & Woittiez 2007

E. Pommer, E. van Gameren, J. Stevens & I. Woittiez, *Verschillen in verzorging*, Den Haag: SCP 2007

Putnam 2011

R.D. Putnam, R.D., 'Het verdwijnen van sociaal kapitaal', *Ethische Perspectieven* 2001-11, 1/2, p. 15-28

Rezwani-Hosseini 2006

F. Rezwani-Hosseini, *Een verplicht spaarsysteem voor het werkloosheidsrisico*, (diss. Universiteit van Amsterdam), Amsterdam 2006

Román 2006

A. Román, *Deviating from the standard: effects on labor continuity and career patterns*, Amsterdam: Dutch University Press 2006

Roozendaal 2011

W.L. Roozendaal, *Werk en privé. De strijd om tijd in het arbeidsovereenkomstenrecht* (diss. Radboud Universiteit Nijmegen), Deventer: Kluwer 2011

Ruyseveldt & Proost 2010

J. van Ruyseveldt & K. Proost, 'De combinatie van werk en studie', *Tijdschrift voor Arbeidsvraagstukken*, 2010-26, p. 261-275

Sap 2006

J. Sap, 'Voorzorg in het levensloopbeleid', in: Koninklijke Hollandsche Maatschappij der Wetenschappen, *Van nazorg naar voorzorg. Anticiperen op demografische veranderingen*, Verslag van de Tweede Jan Brouwer Conferentie, Haarlem, 18 januari 2006

Schippers & Sap 2006

J. Schippers & J. Sap, 'Levensloopbeleid: van papier naar praktijk', in: P. Ester, R. Muffels & J. Schippers, *Dynamiek en levensloop*, Assen: Van Gorcum 2006

Schnabel 1999

P. Schnabel, 'Zekerheid en de noodzaak van vertrouwen', *ESB* 1999-84 (4193)

SER 2004

Bijlagen bij de Notitie Toekomstverkenning WW, Den Haag 2004

SER-advies toekomstbestendigheid Werkloosheidswet 2005

Advies inzake de toekomstbestendigheid Werkloosheidswet (advies van 15 april 2005, SER 05/05), Den Haag: SER 2005

SER-advies welvaartsgroei 2006

Welvaartsgroei door en voor iedereen. Advies over het sociaal-economisch beleid op middellange termijn (advies van 20 oktober 2006, SER 06/08), Den Haag: SER 2006

SER-advies zzp'ers 2010

Zzp'ers in beeld (advies van 15 oktober 2010, SER, 2010/04), Den Haag: SER 2010

Van Slooten & Verhulp 2009

J.M. van Slooten & E. Verhulp, 'Het Besluit deeltijd WW – ook na wederopenstelling nog niet perfect', *TRA* 2009-10

De Swaan 1989

A. de Swaan, *Zorg en de staat*, Amsterdam: Uitgeverij Bert Bakker, Amsterdam, 1989

Theeuwes 2004

J.J.M. Theeuwes, 'Tegen de storm in', *ESB* 2004-89 (4427), p. D 23-D24

UWV 2009-2010

UWV, *Juninota financiële ontwikkeling UWV-fondsen 2009-2010*

Veldkamp 1984

G.M.J. Veldkamp, *Schets van de leer van de sociale zekerheid*, Deventer: Kluwer 1984

Veldman 2003

A.G. Veldman, 'Full circle: Nemesis en de herrijzenis van de gezinspolitiek', *Nemesis* 2003-3, p. 51-53

Verhulp 2005

E. Verhulp, 'De verantwoordelijkheid voor de levensloop', in: R. Knegt, F. Leijnse & E. Verhulp, *Wie zorgt er voor de levensloop?*, Amsterdam: Hugo Sinzheimer Instituut 2005, p. 15-32

Westerveld 2003

M. Westerveld, 'Participatie: scholing, zorg en arbeidsplicht', in: J. Berghman, A. Nagelkerke, K. Boos, R. Doeschot, G. Vonk (red.), *Honderd jaar sociale zekerheid in Nederland*, Delft: Eburon 2003, Delft: Eburon 2003, p. 215-232

Westerveld 2011

M. Westerveld, *Het stiefkind van het arbeidsrecht* (oratie Universiteit van Amsterdam), 2 december 2011

WRR-rapport 2006

WRR, *De verzorgingsstaat herwogen, Over verzorgen, verzekeren, verheffen en verbinden* (rapport van 5 oktober 2006, WRR 2006/76), Amsterdam: Amsterdam University Press 2006

Van Zanten-Baris 2009

A. van Zanten-Baris, *De grondslagen van de ontslagvergoeding* (diss. Universiteit van Amsterdam), Deventer: Kluwer 2009

Zijdenbos 2005

P. Zijdenbos, 'Levensloopregeling', *Pensioen & Praktijk*, 2005-12

De Zwart, Molenaar-Cox & Arts 2009

B.C.H. de Zwart, P.G.M. Molenaar-Cox & D.A.G. Arts, *Evaluatie Besluit ontheffing verplichtingen WW en Wet WIA*, Leiden: Bureau AStri 2009

CURRICULUM VITAE

Susanne Heeger werd op 18 augustus 1959 geboren te Frankfurt/Main. In 1978 behaalde ze het eindexamen aan het Isolde-Kurz-Gymnasium te Reutlingen. Ze werkte als organist van 1974 tot 1980. In 1980 verhuisde ze naar Nederland en volgde de opleidingen tot verpleegkundige (van 1981 tot 1984) en tot leraar verpleegkunde (van 1985 tot 1987). Ze werkte in de verpleging en in het verpleegkundig onderwijs. Sinds de afronding van haar parttime studie Nederlands recht (van 1997 tot 2004) geeft zij als gastdocent onderwijs in het vak gezondheidsrecht bij het Universitair Medisch Centrum te Utrecht. Van 2005 tot 2006 heeft zij bij de sectie Rechtstheorie aan de Universiteit Utrecht onderzoek gedaan naar de rechtspleging in de rechtbank Utrecht (Ippel, P. & S. Heeger-Hertter, *Sprekend de rechtbank. Alledaagse communicatie in de Utrechtse zittingszaal*, Nijmegen: Wolf Legal Publishers, 2006). Sinds mei 2006 is zij verbonden aan de sectie Arbeidsrecht en Sociaal Beleid, eerst als onderzoeker bij het door de Stichting Instituut Gak gesubsidieerde onderzoeksprogramma 'Levensloop, sociale zekerheid en arbeidsmarkt', deze aanstelling resulteerde in het voorliggende proefschrift, en sinds 2011 als (parttime) universitair docent sociaal recht.

