

**De WW en nieuwe sociale risico's**  
**Internationaalrechtelijke grenzen aan hervormingsvoorstellen**

Van dit proefschrift is een handelseditie verschenen in de Serie Monografieën Sociaal Recht, ISBN 978 90 13 12200 8, E-book ISBN 978 90 13 12201 5.

Alle rechten voorbehouden. Niets uit deze uitgave mag worden verveelvoudigd, opgeslagen in een geautomatiseerd gegevensbestand, of openbaar gemaakt, in enige vorm of op enige wijze, hetzij elektronisch, mechanisch, door fotokopieën, opnamen, of enige andere manier, zonder voorafgaande schriftelijke toestemming van de uitgever.

No part of this book may be reproduced in any form, by print, photoprint, microfilm or any other means without written permission from the publisher.

Hoewel aan de totstandkoming van deze uitgave de uiterste zorg is besteed, aanvaarden de auteur(s), redacteur(en) en uitgever(s) geen aansprakelijkheid voor eventuele fouten en onvolkomenheden, noch voor gevolgen hiervan.

Op alle uitgaven van Kluwer zijn de algemene leveringsvoorwaarden van toepassing. Deze kunt u lezen op [www.kluwer.nl](http://www.kluwer.nl) of kunt u opvragen via de klantenservice.

**De WW en nieuwe sociale risico's**  
**Internationaalrechtelijke grenzen aan hervormingsvoorstellen**

The Dutch Unemployment Act and new social risks.  
Limits to reform proposals from an international legal perspective  
(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  
vrijdag 28 februari 2014 des middags te 16.15 uur

door

**Kim Hubertina Hermans**

geboren op 2 november 1975  
te Purmerend

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

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

## VOORWOORD

Hoe kan de sociale zekerheid worden gemoderniseerd? Hoe kan ruimte ontstaan voor de zorgtaken waarmee steeds meer werknemers worden geconfronteerd en hoe kunnen zij voldoende tijd krijgen om zich een leven lang te scholen? Hoe verhouden keuzevrijheid en eigen verantwoordelijkheid zich tot de in de internationale verdragen vastgelegde principes als inkomensbescherming, solidariteit en gelijke behandeling? En welke rol spelen private instrumenten als spaarregelingen en een loondoorbetalingverplichting hierbij? Dergelijke vragen hebben me sinds mijn masterstudie Sociaal Recht en Sociale Politiek gefascineerd. Dit proefschrift is het verslag van een hieruit voortkomende zoektocht naar de vernieuwing van de sociale zekerheid en de grenzen die hieraan gesteld worden door de internationale sociale verdragen. Ik hoop dat het inzicht biedt op welke wijze socialezekerheidsstelsels zo ingericht kunnen worden dat zij meer keuzevrijheid bieden, een groter beroep doen op de eigen verantwoordelijkheid en tegelijkertijd solidair blijven.

Zonder een heleboel mensen was het me niet gelukt dit proefschrift tot een goed einde te brengen. Deze mensen wil ik graag bedanken. Om te beginnen zijn dit de deskundigen die ik geïnterviewd heb. Dit zijn ten eerste de auteurs van de voorstellen die ik getoetst heb: prof. Frank Den Butter, dr. Nahied Rezwani en prof. S. Klosse. Ten tweede de medewerkers van de Department of International Labour Standards van de ILO, Alexander Egorov en Nathan Elkin, en Niamh Casey, werkzaam bij de Department of the European Social Charter van de Raad van Europa. En ten slotte de medewerkers van de Directie Internationale Zaken van het Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid Kees Terwan en Ghislaine Widera. *Thank you for sharing your knowledge.*

Veel dank ben ik mijn promotor prof. Frans Pennings verschuldigd. Hij bleef altijd het vertrouwen in mij houden en heeft alle hoofdstukken zeer kundig en met indrukwekkende snelheid van commentaar voorzien. Daarnaast dank ik Instituut GAK, dat dit onderzoek financieel mogelijk heeft gemaakt, en dr. Boudien Krol, prof. Frans Leijnse en prof. Kees Schuyt die vanuit Instituut GAK inhoudelijk betrokken waren bij het onderzoeksprogramma 'Arbeidsmarkt, sociale zekerheid en levensloop', waar dit proefschrift onderdeel van uitmaakt. Tevens bedank ik de begeleidingscommissie van dit onderzoeksprogramma, bestaande uit prof. Paul de Beer, dr. Susanne Burri, prof. Saskia Keuzenkamp en prof. Ton Wilthagen, voor de inspirerende bijeenkomsten en nuttige adviezen. Ook bedank ik de economische collega's van dit onder-

zoeksprogramma Ivy Koopmans, Thomas van Huizen, Daniel Possenriede en Jan Dirk Vlasblom voor de samenwerking en interessante besprekingen.

Daarnaast wil ik mijn meest directe collega's Susanne Heeger, Caroline de Groot en Reile Meyers bedanken met wie ik inhoudelijke zaken kon bespreken, maar ook lief en leed heb kunnen delen. Ook mijn andere collega's Christianne Kramer, Ivo van der Helm en Albertine Veldman bedank ik voor met name de prettige samenwerking bij het verzorgen van het onderwijs. Daarnaast wil ik graag nog prof. Philip Langbroek bedanken voor de stimulerende gesprekken over de methodologische verantwoording en Kees Boos voor de ondersteuning bij het project. Ik wil José Verouden en Titia Kloos graag bedanken voor het redigeren van de hoofdstukken, Klaartje Hoeberechts voor de opmaak en Astrid Rosenbrand-Kuijken voor het vertalen van de samenvatting in het Engels.

Ook bedank ik dr. Susanne Burri, prof. Fred Soons, prof. Klara Boonstra, prof. Teun Jaspers, prof. Janneke Plantenga en prof. Gijs Vonk voor hun bereidheid om zitting te nemen in de leescommissie.

Ten slotte wil ik natuurlijk mijn lieve (schoon)ouders Piet, Gerda, Henk en Catrien bedanken voor hun steun en toeverlaat en de vele uurtjes die zij op de kinderen hebben gepast. Mijn allerliefste zussen Judith en Anouk voor dat ze er gewoon zijn en ook schoonzus Titia, omdat zij bijsprong toen de nood erg hoog was. Mijn vriend(inn)en, met name Mieke, Piet-Hein en Marijn, dank ik voor het meeleven. Natuurlijk gaat de grootste dank uit naar mijn allerliefste echtgenoot Thimo, die er altijd voor mij was en is en die ook, met name in de laatste maanden, het zwaar te verduren heeft gehad en de zorg voor de kinderen op zich bleef nemen. Mijn twee mannetjes Luca en Mats – die er nog niet waren toen ik aan dit project begon – hoef ik natuurlijk niet te bedanken, maar zij hebben mama wel vele uurtjes moeten missen, “omdat mama boven op zolder aan het werk was”. Hoewel het met hen om me heen soms moeilijk was om tijd te vinden om te werken aan het proefschrift, hebben zij er ook voor gezorgd dat ik het maken van dit proefschrift kon relativeren. Ik draag dit boek op aan mijn mannen en mijn (schoon)familie.

# INHOUDSOPGAVE

## Afkortingen / XIX

### **1 Inleiding en methodologische verantwoording / 1**

- 1.1 Aanleiding / 1
- 1.2 Probleemstelling / 4
- 1.3 Doelstellingen en relevantie / 5
- 1.4 Conceptueel kader / 7
  - 1.4.1 Levensloopbenadering / 7
  - 1.4.2 Sparen versus verzekeren / 10
  - 1.4.3 Aanpassingen van de Werkloosheidswet / 11
  - 1.4.4 Internationale en Europese verdragen / 14
- 1.5 Onderzoeksstructuur en -vragen / 16
- 1.6 Methoden van onderzoek / 20
- 1.7 Validatie / 23
- 1.8 Opzet van het boek / 23

### **2 Voorstellen voor aanpassing van de WW / 25**

- 2.1 Inleiding / 25
- 2.2 Variatie in de levensloop / 27
  - 2.2.1 Verdeling van verantwoordelijkheden / 27
  - 2.2.2 Keuzevrijheid en eigen verantwoordelijkheid / 28
  - 2.2.3 Solidariteit / 29
  - 2.2.4 Bescherming tegen nieuwe sociale risico's / 32
- 2.3 Werkloosheidswet / 33
  - 2.3.1 Verplichte verzekering / 33
  - 2.3.2 Te beschermen risico's / 34
  - 2.3.3 Te beschermen personen / 36
  - 2.3.4 Risicodekking / 37
  - 2.3.5 Uitkeringsvoorwaarden / 38
  - 2.3.6 Financiering / 40
  - 2.3.7 Uitvoering en toezicht / 40
  - 2.3.8 Samenvatting en conclusies / 40
- 2.4 Levensloopregeling / 41

2.4.1	Vrijwillige regeling / 41
2.4.2	Te beschermen risico's / 42
2.4.3	Te beschermen personen / 43
2.4.4	Risicodekking / 44
2.4.5	Uitkeringsvoorwaarden / 44
2.4.6	Financiering / 44
2.4.7	Uitvoering en toezicht / 46
2.4.8	Samenvatting en conclusies / 48
2.5	Spaar-WW van Den Butter & Kock en Rezwani / 49
2.5.1	Verplichte regeling / 49
2.5.2	Te beschermen risico's / 50
2.5.3	Te beschermen personen / 51
2.5.4	Risicodekking / 51
2.5.5	Uitkeringsvoorwaarden / 53
2.5.6	Financiering / 54
2.5.6.1	Financiering van de bescherming tegen werkloosheid / 54
2.5.6.2	Financiering van de bescherming tegen nieuwe sociale risico's / 59
2.5.6.3	Bijstandsuitkering in plaats van werkloosheidsuitkering / 60
2.5.7	Uitvoering en toezicht / 61
2.5.8	Samenvatting en conclusies / 62
2.6	Levensloop-WW van Van Ours en Hermans & Pennings / 66
2.6.1	Verplichte regeling / 66
2.6.2	Te beschermen risico's / 67
2.6.3	Te beschermen personen / 68
2.6.4	Risicodekking / 68
2.6.5	Uitkeringsvoorwaarden / 70
2.6.6	Financiering / 71
2.6.6.1	Financiering van de sectorfondsen / 71
2.6.6.2	Financiering van de spaarregeling / 71
2.6.6.3	Financiering van de kredietfaciliteit / 73
2.6.7	Uitvoering en toezicht / 74
2.6.8	Samenvatting en conclusies / 74
2.7	Voorstel Werkverzekering en Werkbudget / 78
2.7.1	Verplichte regeling / 78
2.7.2	Te beschermen risico's / 78
2.7.3	Te beschermen personen / 79
2.7.4	Risicodekking / 80
2.7.5	Uitkeringsvoorwaarden / 82
2.7.6	Financiering / 83
2.7.6.1	Financiering van de Werkverzekering / 83
2.7.6.2	Financiering van het Werkbudget / 84
2.7.7	Uitvoering en toezicht / 86
2.7.8	Samenvatting en conclusies / 87



2.8	Conclusies / 89
2.8.1	Invoering spaarregelingen leidt tot betere bescherming tegen nieuwe risico's... / 89
2.8.2	...maar niet voor iedereen... / 92
2.8.3	...en leidt tot meer eigen verantwoordelijkheid voor langdurig werklozen... / 92
2.8.4	...en tot minder solidariteit met werknemers met een hoog werkloosheidsrisico / 93
<b>3</b>	<b>Socialezekerheidsverdragen en recht op sociale zekerheid / 95</b>
3.1	Inleiding / 95
3.2	Ontstaan van de verdragen en actuele ontwikkelingen / 96
3.2.1	ILO-verdragen / 97
3.2.2	(Herziene) Europese Code inzake Sociale Zekerheid / 100
3.2.3	(Herzien) Europees Sociaal Handvest / 102
3.3	Verdrag nr. 44, 102 en 168 en de (herziene) Europese Code / 103
3.3.1	Inleiding / 103
3.3.2	Interpretatiemethoden / 105
3.3.3	Methoden van bescherming / 107
3.3.4	Vrijwillige verzekeringen / 108
3.3.5	Te beschermen risico's / 109
3.3.5.1	Definitie van werkloosheid / 109
3.3.5.2	Passende arbeid / 110
3.3.5.3	Volledige en gedeeltelijke werkloosheid / 111
3.3.5.4	Andere prestaties dan inkomensbescherming / 112
3.3.6	Te beschermen personen / 113
3.3.7	Risicodekking / 114
3.3.7.1	Periodieke uitkering / 114
3.3.7.2	Hoogte van de uitkering / 114
3.3.7.3	Duur van de uitkering / 116
3.3.8	Uitkeringsvoorwaarden / 118
3.3.8.1	Referteperiode / 118
3.3.8.2	Schorsings- en weigeringsgronden / 119
3.3.9	Gelijke behandeling op basis van nationaliteit / 120
3.3.10	Financiering / 121
3.3.11	Beheer / 124
3.3.12	Rechtsbescherming / 125
3.4	Recht op sociale zekerheid (art. 12 ESH) / 125
3.5	Rechtspraak, toezicht en interpretatie / 129
3.5.1	Beroep op de nationale rechter / 129
3.5.2	Toezicht op nakoming en interpretatie van de ILO-verdragen / 130
3.5.2.1	Toezicht / 130

---

3.5.2.2	Interpretatie / 134
3.5.3	Toezicht op nakoming en interpretatie van de (herziene) Europese Code / 135
3.5.3.1	Toezicht / 135
3.5.3.2	Interpretatie / 136
3.5.4	Toezicht op nakoming en interpretatie van het ESH / 136
3.5.4.1	Toezicht / 136
3.5.4.2	Interpretatie / 139
3.6	Samenvatting en conclusies / 140
<b>4</b>	<b>Nieuwe methoden van bescherming / 145</b>
4.1	Inleiding / 145
4.2	Spaarregelingen in het licht van de verdragen / 146
4.2.1	Pensioenspaarregelingen in Zuid-Amerika / 146
4.2.2	Methode van bescherming / 148
4.2.3	Te beschermen personen / 149
4.2.4	Risicodekking / 149
4.2.4.1	Uitkeringshoogte indien afhankelijk van spaarsaldo / 149
4.2.4.2	Uitkeringsduur indien afhankelijk van spaartegoed / 151
4.2.4.3	Minimumuitkering gegarandeerd door de overheid / 151
4.2.4.4	Minimumuitkering als eerste of tweede pijler? / 153
4.2.5	Financiering / 154
4.2.5.1	Financiering van de spaarregeling / 154
4.2.5.2	Financiering van de minimumuitkering / 156
4.2.6	Beheer / 157
4.2.6.1	Beheer door private ondernemingen / 157
4.2.6.2	Vertegenwoordiging van verzekerden in private ondernemingen / 158
4.2.6.3	Verantwoordelijkheid van de overheid / 160
4.2.7	Toezicht op naleving van verdragsverplichtingen / 161
4.2.8	Samenvatting en conclusies private pensioenstelsels / 163
4.3	Loondoorbetalingverplichting in het licht van verdragen / 165
4.3.1	Privatisering van de Ziektewet / 165
4.3.2	Te beschermen risico's / 166
4.3.3	Te beschermen personen / 167
4.3.4	Uitkeringsduur / 168
4.3.5	Financiering / 168
4.3.6	Beheer / 172
4.3.6.1	Vertegenwoordiging van verzekerden / 172
4.3.6.2	Verantwoordelijkheid van de overheid / 173
4.3.7	Toezicht op naleving van de verdragsverplichtingen / 174
4.3.8	Samenvatting en conclusies loondoorbetalingverplichting bij ziekte / 175

- 4.4 Conclusies interpretatie van de bepalingen bij andere methoden van bescherming / 176
- 4.4.1 Interpretatie van de verdragen bij toepassing op spaarregelingen / 176
- 4.4.2 Belemmeren verdragen de invoering van spaarregelingen? / 178
- 4.4.3 Interpretatie van de verdragen bij loondoorbetalingverplichting / 179
- 4.4.4 Belemmeren verdragen de invoering van loondoorbetalingverplichting? / 179

## **5 Promotieele ILO-verdragen en sociale grondrechten / 181**

- 5.1 Inleiding / 181
- 5.2 Promotieele verdragen van de ILO / 182
  - 5.2.1 Inleiding / 182
  - 5.2.2 ILO-Verdrag nr. 111 Gelijke behandeling in arbeid en beroep / 183
    - 5.2.2.1 Inleiding / 183
    - 5.2.2.2 Normen / 184
  - 5.2.3 ILO-Verdrag nr. 122 Werkgelegenheidsbeleid / 185
    - 5.2.3.1 Inleiding / 185
    - 5.2.3.2 Normen / 186
    - 5.2.3.3 Verantwoording en interpretatie / 187
  - 5.2.4 ILO-Verdrag nr. 140 Betaald scholingsverlof / 187
    - 5.2.4.1 Inleiding / 187
    - 5.2.4.2 Normen / 188
    - 5.2.4.3 Verantwoording en betekenis van het verdrag / 190
  - 5.2.5 ILO-Verdrag nr. 142 Beroepsopleiding / 190
    - 5.2.5.1 Inleiding / 190
    - 5.2.5.2 Normen / 192
    - 5.2.5.3 Verantwoording en interpretatie / 194
  - 5.2.6 ILO-Verdrag nr. 156 Werknemers met gezinsverantwoordelijkheid / 195
    - 5.2.6.1 Inleiding / 195
    - 5.2.6.2 Normen / 195
    - 5.2.6.3 Verantwoording en interpretatie / 197
  - 5.2.7 Samenvatting en conclusies promotieele ILO-verdragen / 198
- 5.3 Europees Sociaal Handvest / 200
  - 5.3.1 Inleiding / 200
  - 5.3.2 Recht op arbeid (art. 1 ESH) / 202
  - 5.3.3 Recht op beroepskeuzevoorlichting en vakopleiding (art. 9 en 10 ESH) / 203
  - 5.3.4 Het recht op gelijke behandeling in arbeid en beroep (art. 20 ESH (herzien)) / 207
  - 5.3.5 Gelijke behandeling van werknemers met zorgverantwoordelijkheid (art. 27 ESH (herzien)) / 209
  - 5.3.6 Samenvatting en conclusies sociale grondrechten / 211
- 5.4 Samenvatting en conclusies / 212

**6 De WW in het licht van de internationale en Europese verdragen / 215**

- 6.1 Inleiding / 215
- 6.2 De WW getoetst aan ILO-Verdragen nr. 44, 102 en 168 en de (herziene) Europese Code / 216
  - 6.2.1 Inleiding / 216
  - 6.2.2 Verplichte verzekering / 217
  - 6.2.3 Te beschermen risico's / 217
    - 6.2.3.1 Definitie van werkloosheid / 217
    - 6.2.3.2 Volledige en gedeeltelijke werkloosheid / 218
    - 6.2.3.3 Re-integratie / 219
  - 6.2.4 Te beschermen personen / 221
  - 6.2.5 Risicodekking / 221
    - 6.2.5.1 Periodieke uitkering / 221
    - 6.2.5.2 Uitkeringshoogte moet zeker zijn / 222
    - 6.2.5.3 Hoogte van de uitkering / 222
    - 6.2.5.4 Duur van de uitkering / 223
    - 6.2.5.5 Jareneis / 224
    - 6.2.5.6 Verzorgingsforfait / 224
  - 6.2.6 Uitkeringsvoorwaarden / 225
    - 6.2.6.1 Referteperiode / 225
    - 6.2.6.2 Niet-verwijtbare werkloosheid / 225
    - 6.2.6.3 Passende arbeid / 227
    - 6.2.6.4 Overige schorsingsgronden / 231
  - 6.2.7 Gelijke behandeling op basis van nationaliteit / 232
  - 6.2.8 Financiering / 233
  - 6.2.9 Beheer / 234
  - 6.2.10 Rechtsbescherming / 236
- 6.3 Recht op sociale zekerheid (art. 12 ESH) / 237
- 6.4 De WW getoetst aan Verdrag nr. 122 en artikel 1 ESH / 240
- 6.5 De WW getoetst aan Verdrag nr. 142 en artikel 10 ESH / 245
- 6.6 De WW getoetst aan Verdrag nr. 156 en artikel 27 ESH / 247
- 6.7 Samenvatting en conclusies / 249
  - 6.7.1 De WW getoetst aan de socialezekerheidsverdragen / 249
  - 6.7.2 De WW getoetst aan de promotionele verdragen en de sociale grondrechten / 251

**7 Toetsing van de Levensloopregeling / 253**

- 7.1 Inleiding / 253
- 7.2 Doelstellingen van de Levensloopregeling en doelstellingen van de verdragen / 254
  - 7.2.1 Doelstellingen van de Levensloopregeling / 254

7.2.2	Doelstellingen van Verdrag nr. 122 en artikel 1 ESH / 255
7.2.3	Doelstellingen van Verdrag nr. 140 en 142 en artikel 10 ESH / 256
7.2.4	Doelstellingen van Verdrag nr. 156 en artikel 27 ESH (herzien) / 257
7.3	Verantwoording van de naleving en toezicht / 258
7.3.1	Verdrag nr. 122 en artikel 1 ESH / 258
7.3.2	Verdrag nr. 140 en 142 en artikel 10 ESH / 259
7.3.3	Verdrag nr. 156 en artikel 27 ESH (herzien) / 260
7.4	Evaluatie op basis van statistische informatie / 261
7.5	Het effect van de Levensloopregeling / 262
7.6	De financiering van scholingsverlof / 264
7.7	Insluiting van kwetsbare groepen / 265
7.8	Gelijke behandeling van mannen en vrouwen / 267
7.9	Samenvatting en conclusies / 270
7.9.1	Verhouding tussen Levensloopregeling en verdragen / 270
7.9.2	Verdere ontwikkeling van de Levensloopregeling / 271
7.9.3	De betekenis van de verdragen voor de bescherming tegen nieuwe sociale risico's / 272
7.9.4	Interpretatieproblemen en knelpunten in de toezichtprocedure / 273
<b>8</b>	<b>Toetsing van de Spaar-WW / 275</b>
8.1	Inleiding / 275
8.2	Toetsing aan socialezekerheidsverdragen / 276
8.2.1	Te beschermen risico's / 276
8.2.2	Te beschermen personen / 276
8.2.3	Risicodekking / 278
8.2.3.1	Hoogte van de uitkering / 278
8.2.3.2	Duur van de uitkering / 281
8.2.4	Uitkeringsvoorwaarden / 283
8.2.4.1	Schorsings- en weigeringsgronden / 283
8.2.4.2	Passende arbeid / 284
8.2.4.3	Referteperioden / 286
8.2.5	Gelijke behandeling op basis van nationaliteit / 286
8.2.6	Financiering van de Spaar-WW / 287
8.2.6.1	Financiering van de spaarregeling / 287
8.2.6.2	Financiering van de re-integratie / 292
8.2.6.3	Financiering van de kredietfaciliteit / 292
8.2.6.4	Financiering van het solidariteitsfonds / 294
8.2.6.5	Financiering van gedeeltelijke invoering van de Spaar-WW / 294
8.2.6.6	Financiering van de bijstand / 295
8.2.7	Beheer van de Spaar-WW / 297
8.2.7.1	Beheer door een publieke organisatie / 297
8.2.7.2	Beheer door een private organisatie / 297

---

8.2.7.3	Algemene verantwoordelijkheid van de overheid / 300
8.2.8	Rechtsbescherming / 302
8.2.9	Recht op sociale zekerheid (art. 12 ESH) / 303
8.3	Toetsing aan de promotionele ILO-verdragen en sociale grondrechten / 305
8.3.1	Doelstellingen van de Spaar-WW vergeleken met doelstellingen van de verdragen / 305
8.3.2	Effect van de Spaar-WW / 306
8.3.2.1	Concurrerende risico's / 306
8.3.2.2	Vrijwillige spaarregeling / 307
8.3.2.3	Integratie van bescherming tegen werkloosheid en nieuwe sociale risico's / 308
8.3.3	Financiering van nieuwe sociale risico's / 308
8.3.4	Insluiting van kwetsbare groepen / 310
8.3.5	Gelijke behandeling van mannen en vrouwen / 311
8.4	Samenvatting en conclusies / 312
8.4.1	Bescherming tegen nieuwe sociale risico's / 312
8.4.2	Bescherming tegen het werkloosheidsrisico / 314
8.4.2.1	Financiering / 314
8.4.2.2	Hoogte en duur van de werkloosheidsuitkering / 316
8.4.2.3	Beheer / 317
8.4.3	Belemmeren de verdragen invoering van de Spaar-WW? / 319
<b>9</b>	<b>Toetsing van de Levensloop-WW / 321</b>
9.1	Inleiding / 321
9.2	Toetsing aan socialezekerheidsverdragen / 323
9.2.1	Te beschermen risico's / 323
9.2.1.1	Werkloosheidsrisico / 323
9.2.1.2	Volledige en gedeeltelijke werkloosheid / 323
9.2.1.3	Re-integratie / 324
9.2.2	Te beschermen personen / 325
9.2.3	Risicodekking / 325
9.2.3.1	Hoogte van de uitkering / 325
9.2.3.2	Uitkeringsduur in het voorstel van Van Ours / 326
9.2.3.3	Uitkeringsduur in het voorstel van Hermans & Pennings / 327
9.2.4	Uitkeringsvoorwaarden / 328
9.2.5	Gelijke behandeling op basis van nationaliteit / 329
9.2.6	Financiering van de Levensloop-WW / 329
9.2.7	Beheer van de Levensloop-WW / 331
9.2.8	Rechtsbescherming / 334
9.2.9	Recht op sociale zekerheid (art. 12 ESH) / 334
9.3	Toetsing aan de promotionele ILO-verdragen en de sociale grondrechten / 336

9.3.1	Doelstellingen van de Levensloop-WW vergeleken met doelstellingen van de verdragen / 336
9.3.2	Effect van de regeling / 337
9.3.2.1	Verplicht karakter / 337
9.3.2.2	Integratie van bescherming tegen werkloosheidsrisico en nieuwe sociale risico's / 337
9.3.2.3	Kredietfaciliteit / 338
9.3.3	Adequate financiële vergoeding bij scholingsverlof / 338
9.3.4	Insluiting van kwetsbare groepen / 339
9.3.5	Gelijke behandeling van mannen en vrouwen / 340
9.4	Samenvatting en conclusies / 341
9.4.1	Bescherming tegen nieuwe sociale risico's / 341
9.4.2	Bescherming tegen het werkloosheidsrisico / 343
9.4.2.1	Te beschermen personen / 343
9.4.2.2	Duur van de werkloosheidsuitkering / 343
9.4.2.3	Financiering van de werkloosheidsregeling / 344
9.4.3	Belemmeren de verdragen invoering van de Levensloop-WW? / 346
<b>10</b>	<b>Toetsing van de Werkverzekering en het Werkbudget / 349</b>
10.1	Inleiding / 349
10.2	Toetsing aan socialezekerheidsverdragen / 350
10.2.1	Te beschermen risico's / 350
10.2.1.1	Werkloosheidsrisico / 350
10.2.1.2	Volledige en gedeeltelijke werkloosheid / 352
10.2.1.3	Re-integratie / 354
10.2.2	Te beschermen personen / 355
10.2.3	Risicodekking / 356
10.2.3.1	Hoogte van de uitkering / 356
10.2.3.2	Duur van de uitkering / 358
10.2.4	Uitkeringsvoorwaarden / 359
10.2.4.1	Referteperiode / 359
10.2.4.2	Schorsings- en weigeringsgronden / 359
10.2.5	Gelijke behandeling op basis van nationaliteit / 361
10.2.6	Financiering van de Werkverzekering inclusief Werkbudget / 361
10.2.6.1	Transferperiode / 361
10.2.6.2	Sectorgefinancierde fase / 363
10.2.6.3	Voorziening voor Werk en Inkomen / 364
10.2.6.4	Vangnetregeling / 364
10.2.6.5	Re-integratie / 364
10.2.7	Beheer van de Werkverzekering inclusief het Werkbudget / 365
10.2.7.1	Verzekerden moeten zijn vertegenwoordigd in het bestuur van de uitvoeringstelling / 365

---

10.2.7.2	Algemene verantwoordelijkheid van de overheid / 369
10.2.8	Rechtsbescherming / 371
10.2.9	Recht op sociale zekerheid (art. 12 ESH) / 372
10.3	Toetsing aan de promotionele ILO-verdragen en de sociale grondrechten / 374
10.3.1	Doelstellingen van het Werkbudget vergeleken met doelstellingen van de verdragen / 374
10.3.2	Effecten van het Werkbudget / 375
10.3.2.1	Concurrerende risico's / 375
10.3.2.2	Te beschermen personen / 375
10.3.2.3	Verplicht karakter / 376
10.3.2.4	Integratie van werkloosheidsbescherming en bescherming tegen nieuwe sociale risico's / 376
10.3.3	Adequate financiële vergoeding van scholingsverlof / 376
10.3.4	Insluiting van kwetsbare groepen / 377
10.3.5	Gelijke behandeling van mannen en vrouwen / 379
10.3.6	Algemene verantwoordelijkheid van de overheid voor re-integratie / 380
10.4	Samenvatting en conclusies / 380
10.4.1	Bescherming tegen nieuwe sociale risico's / 380
10.4.2	Bescherming tegen het werkloosheidsrisico / 381
10.4.3	Belemmeren de verdragen invoering van de Werkverzekering en het Werkbudget? / 383
<b>11</b>	<b>Conclusies en aanbevelingen ten aanzien van de voorstellen / 385</b>
11.1	Inleiding / 385
11.2	De Spaar-WW getoetst aan de socialezekerheidsverdragen / 385
11.2.1	Inleiding / 385
11.2.2	Financiering van de Spaar-WW / 386
11.2.3	Uitkeringsduur van de Spaar-WW / 387
11.2.4	Beheer van spaarfondsen uitgevoerd door private instellingen / 389
11.2.5	Re-integratie / 390
11.2.6	Beroep op bijstand / 390
11.3	De Levensloop-WW getoetst aan de socialezekerheidsverdragen / 391
11.3.1	Inleiding / 391
11.3.2	Financiering / 392
11.3.3	Duur van de uitkering / 392
11.3.4	Beheer / 394
11.3.5	Re-integratie / 394
11.4	De Werkverzekering getoetst aan de socialezekerheidsverdragen / 394
11.4.1	Inleiding / 394
11.4.2	Financiering van de loondoorbetaling / 394
11.4.3	Uitkeringsduur op basis van de Werkverzekering / 395



11.4.4	Uitvoering van de loondoorbetaling / 395
11.4.4	Re-integratie / 396
11.5	De voorstellen getoetst aan de promotionele ILO-verdragen en het ESH / 396
11.5.1	Inleiding / 396
11.5.2	Effect van de voorstellen / 397
11.5.3	Adequate financiering van het scholingsverlof / 399
11.5.4	Insluiting van kwetsbare groepen / 400
11.5.5	Gelijke behandeling van mannen en vrouwen / 401
11.6	Conclusies en aanbevelingen / 402
11.6.1	Zuivere spaarregelingen zijn niet toegestaan / 402
11.6.2	Een duaal stelsel met een spaarregeling als eerste of tweede pijler / 403
11.6.3	De wettelijke werkloosheidsbescherming kan beperkt worden / 405
11.6.4	Loondoorbetalingverplichting is niet toegestaan / 406
11.6.5	Spaarregelingen voor nieuwe sociale risico's toegestaan / 406
11.6.6	Conclusies ten aanzien van de voorstellen / 407
11.6.7	Aanbevelingen voor nader onderzoek / 408
11.6.7.1	Nader economisch onderzoek naar een duaal stelsel / 408
11.6.7.2	Nader onderzoek naar financiering van minimumuitkeringen / 409
11.6.7.3	Nader juridisch onderzoek naar een duaal socialezekerheidsstelsel / 410
<b>12</b>	<b>De verdragen en variatie in de levensloop / 413</b>
12.1	Inleiding / 413
12.2	De principes van sociale bescherming / 414
12.2.1	Het principe van inkomenszekerheid / 414
12.2.2	Het principe van solidariteit / 414
12.2.3	Het principe van goed bestuur / 415
12.2.4	Het principe van adequate financiële vergoeding bij scholingsverlof / 417
12.2.5	Het principe van insluiting van kwetsbare groepen / 417
12.2.6	Het principe van gelijke behandeling van mannen en vrouwen / 418
12.2.7	Het principe van non-regressie / 419
12.3	De verdragen en variatie in levenslopen / 420
12.3.1	Promotionele bepalingen versus eigen verantwoordelijkheid / 420
12.3.2	Inkomenszekerheid, nieuwe sociale risico's, keuzevrijheid en non-regressie / 421
12.3.3	Solidariteit versus eigen verantwoordelijkheid / 422
12.3.4	Het principe van goed bestuur versus eigen verantwoordelijkheid / 424
12.5	Aanbevelingen ten aanzien van de verdragen / 424
12.5.1	Interpretatie door internationaal Gerechtshof / 424
12.5.2	Proactieve rol van het Comité van Deskundigen / 425
12.5.3	Aanscherping van enkele verdragsbepalingen / 427
12.5.4	Interpretatie- en toepassingsproblemen / 429
12.5.5	Naleving van en toezicht op de promotionele verdragen / 430

**Summary / 433**

**Literatuurlijst / 447**

**Lijst van documenten van de toezichhouders / 459**

**Lijst geïnterviewden / 463**

**Bijlage 1 UWV Duurverdeling dienstverbanden / 465**

**Curriculum vitae / 467**

## AFKORTINGEN

Abw	Algemene bijstandswet
AFM	Autoriteit Financiële Markten
AKW	Algemene kinderbijslagwet
Anw	Algemene nabestaandenwet
AOW	Algemene ouderdomswet
Awb	Algemene wet bestuursrecht
AWBZ	Algemene Wet Bijzondere Ziektekosten
AWf	Algemeen Werkloosheidsfonds
BBA	Buitengewoon Besluit Arbeidsverhoudingen
BW	Burgerlijk Wetboek
CEACR	Committee of Experts on the Application of Conventions and Recommendations (Comité van Deskundigen van de ILO)
CPB	Centraal Plan Bureau
CBS	Centraal Bureau voor de Statistiek
CRvB	Centrale Raad van Beroep
CWI	Centrum voor Werk en Inkomen
DNB	De Nederlandsche Bank
ECB	Europees Stelsel van Centrale Banken
ECSR	European Committee of Social Rights (Comité voor Sociale Rechten van de Raad van Europa)
ESC	European Social Charter
ESCR	European Social Charter Revised
ESH	Europees Sociaal Handvest
EVRM	Europees Verdrag tot bescherming van de rechten van de mens en de fundamentele vrijheden
IVESCR	Internationaal Verdrag inzake economische, sociale en culturele rechten
ILO	International Labour Organisation
LISV	Landelijk Instituut voor Sociale Zekerheid
NISZ	Nederlands Instituut voor Sociale Zekerheid
RWI	Raad voor Werk en Inkomen
SCP	Sociaal Cultureel Planbureau
SER	Sociaal-Economische Raad
SVB	Sociale Verzekeringsbank

UWV	Uitvoeringsinstituut Werknemersverzekeringen
WW	Werkloosheidswet
Wazo	Wet arbeid en zorg
WAO	Wet arbeidsongeschiktheidsverzekering
Wfsv	Wet financiering sociale verzekeringen
Wet LB 1964	Wet op de loonbelasting 1964
Wft	Wet op het financieel toezicht
Pemba	Wet premiedifferentiatie en marktwerking bij arbeidsongeschiktheid
Wet SUWI	Wet structuur uitvoeringsorganisatie werk en inkomen
WAO	Wet op de arbeidsongeschiktheidsverzekering
WAZ	Wet arbeidsongeschiktheidsverzekering zelfstandigen
WGA	Werkhervatting gedeeltelijk arbeidsgeschikten
WIA	Wet werk en inkomen naar arbeidsvermogen
WMK	Wet op de medische keuringen
WWB	Wet werk en bijstand
ZBO	Zelfstandig bestuursorgaan
ZW	Ziektewet
Wublz	Wet uitbreiding loondoorbetalingsplicht bij ziekte
Wvlbz	Wet verlenging loondoorbetalingsverplichting bij ziekte 2003
Zvw	Zorgverzekeringswet

## HOOFDSTUK 1

# Inleiding en methodologische verantwoording

### 1.1 Aanleiding

Sinds de jaren negentig heeft zich een aantal maatschappelijke ontwikkelingen voorgedaan zoals de toegenomen arbeidsparticipatie van vrouwen, de vergrijzing, de globalisering van de economie en de verdergaande technologische ontwikkeling.<sup>1</sup> Deze ontwikkelingen hebben er toe bijgedragen dat de huidige levensloop van het individu veel gevarieerder is dan vroeger. De levensloop speelt zich niet meer af in de traditionele levensfasen van onderwijs, werken en pensionering, maar er is sprake van een voortdurende afwisseling van scholing, werken, zorg en vrije tijd. De behoeften en wensen ten aanzien van werken, zorgen, scholing en ontspanning tussen personen verschillen al naar gelang de persoonlijke omstandigheden en de levensfase waarin men zich bevindt.<sup>2</sup> Hierdoor verschillen levenslopen van elkaar. Het uitgangspunt dat we rekening moeten houden met gevarieerde levenslopen ligt ten grondslag aan dit onderzoek.

In het overheidsbeleid in Nederland wordt vanaf 1995 als uitgangspunt genomen dat de arbeidsmarkt beter functioneert naarmate individuen gedurende hun levensloop beter in staat zijn de gewenste combinaties van activiteiten en tijdelijke onderbrekingen te maken, en daarmee een betere balans tussen werk en privéleven

---

1 Deze ontwikkelingen zijn de laatste jaren in een aantal onderzoeken bestudeerd en omschreven. Voor de Nederlandse situatie gaat het onder andere om de volgende publicaties: Commissie Sociaal-Economische Deskundigen, *Levensloopbanen: gevolgen van veranderende arbeidspatronen*, Den Haag: SER 2001, p. 17-45 (hierna: CSED 2001), I. Koopmans & M.M.J. Stavenuiter, *Tijd voor arbeid en zorg. Spreiding van de arbeidstijd over de levensloop*, Breukelen: NYFER 2001, p. 21-57 (hierna: Koopmans & Stavenuiter 2001), Ministerie van SZW, *Verkenning levensloop. Beleidsopties voor leren, werken, zorgen en wonen*, Den Haag: Ministerie van SZW 2002, p. 4-13 (hierna: Ministerie van SZW 2002), SER, *Welvaartsgroei door en voor iedereen. Het advies over het sociaal-economisch beleid op de middellange termijn*, Den Haag: SER 2006, p. 29-51, WRR, *De verzorgingsstaat herwogen. Over verzorgen, verzekeren, verheffen en verbinden*, Amsterdam: Amsterdam University Press 2006, p. 53-72. Ook zijn deze ontwikkelingen gesignaleerd op Europees niveau en beschreven in onder andere de volgende publicaties: G. Naegele, *A new organisation of time over working life*, Dublin: Eurofound 2003, p. 18 en 21 (hierna: Naegele 2003), G. Schmid, *Transitional Labour Markets: A new European employment strategy*. Discussion paper, Berlijn: WBS 2008, p. 3 en G. Schmid, *Active Ageing in Europe, Innovating the management of transition from work to retirement*, Paper, Amsterdam 2006, p. 5-9.

2 CSED 2001, p. 12.

te realiseren.<sup>3</sup> Er werd daarom gezocht naar manieren om belemmeringen voor het zelf invullen van de (arbeids)levensloop weg te nemen. Met de Wet onbetaald verlof, die in 1998 werd ingevoerd, wordt bijvoorbeeld voorkomen dat werknemers niet sociaal verzekerd zijn als zij onbetaald verlof nemen.<sup>4</sup> Ook is het aantal wettelijke verlofregelingen in 2001 uitgebreid met kraamverlof, adoptie- en pleegzorgverlof en kortdurend zorgverlof. Daarnaast werd in 2001 het wettelijk recht op verlofsparen ingevoerd – ook wel de verlofspaarparaplu genoemd – ten behoeve van het combineren van arbeid en zorg of scholing, of verlofdoelen in de persoonlijke sfeer. In een verkenning van de levensloopbestendigheid van het sociale stelsel in 2002

- 3 In 1995 publiceerde het Ministerie van Sociale Zaken de nota *Om de kwaliteit van arbeid en zorg, investeren in verlof* waarin werd gepleit om de verlofregelingen voor zorg verder uit te breiden en werknemers en werkgevers aan te moedigen tot verlofsparen. De discussie over het combineren van arbeid en zorg werd voortgezet aan de hand van de nota *Kansen op combineren: arbeid, zorg en economische zelfstandigheid* uit 1997. In 1998 werden de Wet onbetaald verlof en sociale verzekeringen (*Kamerstukken II 1997/98, 25 618*) en de Wet financiering loopbaanonderbreking (*Kamerstukken II 1996/97, 25 477*) ingevoerd. De Wet onbetaald verlof had als doel de belemmeringen weg te nemen in de sociale verzekeringen (Ziekenfonds, Ziektewet, Werkloosheidswet, Wet Arbeidsongeschiktheid en pensioen) voor het opnemen van onbetaald verlof. Het verlof dat werd opgenomen met behulp van het instrument verlofsparen, was immers onbetaald verlof. De Wet financiering loopbaanonderbreking bood een stimulans voor het opnemen van verlof door het recht op een financiële tegemoetkoming voor de werknemer vast te leggen wanneer hij en de werkgever in onderling overleg een onderbreking van de loopbaan overeenkomen om reden van educatie of zorg. De ministeriële nota *Op weg naar een nieuw evenwicht tussen arbeid en zorg* (*Kamerstukken II 1998/99, 26 447*) maakte de weg vrij voor de Wet arbeid en zorg (*Kamerstukken II 1999/2000, 2000/01, 27 207*) die in 2001 in werking trad. Deze wet integreerde de bestaande verlofregelingen voor zorg en breidde het aantal wettelijke verlofregelingen uit. Drie nieuwe verlofrechten werden toegevoegd: kraamverlof van twee dagen met behoud van loon, adoptie- en pleegzorgverlof voor vier weken met recht op een uitkering ten laste van het Algemeen Werkloosheidsfonds en het recht op kortdurend zorgverlof van tweemaal de arbeidsduur per week met een recht op doorbetaling van 70% van het loon. Net als het adoptie- en pleegzorgverlof werd ook het zwangerschaps- en bevallingsverlof voortaan belast uit het Algemeen Werkloosheidsfonds. In 2001 werd ook de Wet aanpassing arbeidsduur (*Kamerstukken II 1998/99, 26 358*) ingevoerd. Deze wet biedt een wettelijke aanspraak aan werknemers op aanpassing van de arbeidsduur. Met ingang van 1 januari 2001 werd een wettelijk kader vastgesteld voor verlofsparen onder de naam 'verlofspaarparaplu' (*Kamerstukken II 1999/2000, 26 941*). De verlofspaarparaplu was een individuele fiscale regeling waarbinnen door middel van geld- of tijdsparen verlof kon worden opgebouwd dat op een later tijdstip kon worden opgenomen. Doel van de verlofspaarregeling was het stimuleren van het combineren van arbeid en zorg. Op 21 september 2004 wordt de notitie *Nieuwe accenten op het terrein van werk en inkomen* (*Kamerstukken II 2004/05, 29 804*) in de Tweede Kamer aangeboden. Deze nota was niet zozeer bedoeld om een besluit te nemen over het levensloopbeleid als wel om verschillende scenario's van de toekomst van de sociale zekerheid op een rijtje te zetten. Een van de conclusies in deze nota was dat de financiële belemmeringen voor de combinatie van arbeid en zorg moesten worden weggenomen om de kans op werk voor vrouwen te verhogen. Per 1 januari 2006 werd de verlofspaarregeling dan ook vervangen door de Levensloopregeling (*Kamerstukken II 2003/04, 29 760*). Waar het doel van de verlofspaarregeling nog meer gericht was op het combineren van arbeid en zorg, beoogt de Levensloopregeling een bredere doelstelling te hebben, namelijk het mogelijk maken van een betere spreiding van tijd en inkomen over de levensloop. Dit is noodzakelijk omdat de levensloop van mensen veel meer divers is geworden: werk, opleiding, gezinsvorming en zorg worden nu voortdurend afgewisseld of gecombineerd. Met name in het zogenoemde spitsuur van het leven is het combineren van taken niet altijd even gemakkelijk. Tevens is de invulling van de levensloop niet meer zo voorspelbaar als in de traditionele levensloop. Daarom was er behoefte aan een regeling die het mogelijk maakte werk en andere taken te combineren en tijd en inkomen naar eigen inzicht te verdelen over de levensloop.
- 4 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 socialeverzekeringswetten bij het opnemen van onbetaald verlof, *Stb.* 1998, 412.

in opdracht van het kabinet was een belangrijke vraag echter of dit stelsel wel voldoende bescherming bood aan personen met wisselende arbeidspatronen en loopbaanonderbrekingen.<sup>5</sup>

Mogelijke verdere aanpassingen van het socialezekerheidsstelsel werden gezocht in de uitbreiding van de bescherming tegen nieuwe sociale risico's en het vergroten van de keuzevrijheid en de individuele verantwoordelijkheid in het stelsel. Dit zou gerealiseerd moeten worden door de invoering van spaarregelingen. Door te sparen kunnen individuele aanspraken opgebouwd worden waarvan burgers zelf kunnen bepalen hoeveel daarvan zij voor welk doel op welk tijdstip aanwenden tijdens hun levensloop.<sup>6</sup> Hiermee kan niet alleen de bescherming tegen nieuwe sociale risico's worden vergroot, maar ook de keuzevrijheid en de individuele verantwoordelijkheid.<sup>7</sup>

Het wettelijk recht op verlofsparen dat in 2001 werd ingevoerd, werd gezien als een eerste stap voor het invoeren van spaarregelingen in het socialezekerheidsstelsel.<sup>8</sup> Er werden voorstellen gedaan om het verlofsparen te combineren met spaarregelingen of verzekeringen voor bijvoorbeeld ziekte, arbeidsongeschiktheid, werkloosheid en pensioen. In internationaal verband kregen individuele werkloosheidsspaarregelingen reeds de aandacht omdat dit een manier was om de kosten van het sociale stelsel te beheersen. Het idee van de individuele werkloosheidsspaarregeling werd uitgewerkt door onder andere de Amerikanen Orszag & Snower en Feldstein & Altman.<sup>9</sup> In Nederland is dit idee van werkloosheidsspaarregelingen vooral bepleit door Bovenberg en verder uitgewerkt door Den Butter & Kock, Rezwani en Van Ours. Zij deden niet alleen het voorstel de Werkloosheidswet (WW) geheel of gedeeltelijk te vervangen door een werkloosheidsspaarregeling, maar deze werkloosheidsspaarregeling ook te gebruiken om te sparen voor verlof zoals scholings- of zorgverlof. Hermans & Pennings stelden voor de bestaande werkloosheidsverzekering aan te vullen met een spaarregeling waarmee gespaard kan worden voor verlof. De Commissie Arbeidsparticipatie stelde dit ook voor, maar wilde de spaarregeling niet alleen inzetten voor verlof maar ook voor andere doeleinden, zoals scholingskosten.<sup>10</sup> Hiermee komen al deze voorstellen tegemoet aan de doelstelling om de Werkloosheidswet aan te passen aan de variatie in de levensloop.

Een nadeel van de invoering van spaarregelingen in het socialezekerheidsstelsel is echter dat niet voor iedereen de toename van de keuzevrijheid even groot zal zijn. Ook zal niet iedereen in gelijke mate de mogelijkheid krijgen om arbeid met zorgtaken of scholing te combineren of af te wisselen. Mensen met een laag inkomen, een

5 CSED 2001, p. 103.

6 Leijnse, Goudswaard, Plantenga & Toren 2002, p. 19 en Bovenberg 2003, p. 17.

7 Ministerie van SZW 2002, p. 122.

8 CSED 2001, p. 112.

9 Orszag & Snower 2002, Brown, Orszag & Snower 2006, p. 1-3, Brown, Orszag & Snower 2008, p. 587-604 en Feldstein & Altman 1998.

10 Bovenberg 2001, Bovenberg 2003, Bovenberg, Hansen & Sørensen 2007, p. 67-86, Den Butter & Kock 2000, p. 4 en Den Butter & Kock 2008, p. 200-212, Van Ours 2003, Rezwani 2006 en Hermans & Pennings 2006, p. 486-493.

tijdelijk contract of een deeltijd baan hebben immers minder geld ter beschikking om te sparen.<sup>11</sup> Daarnaast gaat de invoering van spaarregelingen ten behoeve van de bescherming tegen de zogenoemde nieuwe sociale risico's zoals zorg en scholing, ten koste van de bescherming tegen de zogenoemde klassieke sociale risico's als het totale budget gelijk blijft. De werknemer wordt (deels) financieel verantwoordelijk voor zijn eigen werkloosheidsuitkering, waardoor de solidariteit in het stelsel afneemt en de inkomensbescherming minder zeker wordt.

De vraag is of deze ontwikkeling maatschappelijk wenselijk is. Is het maatschappelijk wenselijk om de bescherming tegen de klassieke sociale risico's te beperken om de bescherming tegen nieuwe sociale risico's mogelijk te maken, en tot hoe ver moet men daarin gaan? En is het wenselijk om spaarregelingen in te zetten bij de bescherming tegen nieuwe sociale risico's, terwijl verwacht kan worden dat daarbij een tweedeling ontstaat tussen mensen met een hoog inkomen of een vast contract enerzijds en mensen met een laag inkomen of tijdelijke contract anderzijds? Deze vragen zijn niet gemakkelijk te beantwoorden, maar de juridische wetenschap kan wel een bijdrage leveren aan het beantwoorden van deze vragen.

## 1.2 Probleemstelling

Vanuit juridisch perspectief is niet elke aanpassing van de sociale zekerheid zonder meer mogelijk. Nederland moet namelijk voldoen aan de afspraken die op internationaal en Europees niveau zijn gemaakt over de vormgeving van het sociale-zekerheidsstelsel. Het gaat hier ten eerste om minimumnormen ten aanzien van bijvoorbeeld de hoogte en de duur van de uitkering. Ten tweede gaat het om algemene principes ten aanzien van de financiering en de uitvoering van de sociale zekerheid, zoals het principe van collectieve financiering en dat de uitkering van tevoren bepaald moet zijn. Ook is de Nederlandse overheid verplicht na te gaan of haar beleid op het gebied van werkgelegenheid, scholing(sverlof) en de combinatie van arbeid en zorg tegemoetkomt aan de beleidsdoelstellingen die zijn vastgelegd in internationale en Europese verdragen. Deze doelstellingen hoeven niet nu al behaald te zijn maar de Nederlandse overheid moet wel aan kunnen tonen dat ernaar gestreefd wordt deze doelstellingen te realiseren. Deze internationale en Europese verdragen leggen ook een aantal belangrijke principes vast waaraan het beleid op het gebied van scholing(sverlof) en de combinatie van arbeid en zorg moet voldoen, zoals het principe van insluiting van kwetsbare groepen en gelijke behandeling van mannen en vrouwen.

Verwacht kan worden dat in het streven om de sociale zekerheid meer tegemoet te laten komen aan de variatie in de levenslopen spanning ontstaat met deze afspraken en doelstellingen. Indien spaarregelingen bijvoorbeeld sociale verzekeringen vervangen, kan strijd ontstaan met het principe van collectieve financiering

---

11 Evaluatie Levensloopregeling, Bijlage bij een brief van de Minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid van 4 juli 2011 aan de voorzitter van de Tweede Kamer, kenmerk: ASEA/SAS/2011/11971.



dat is vastgelegd in de verdragen. Dit principe garandeert een bepaalde mate van solidariteit, die de basis vormt van het socialezekerheidsstelsel. Bij sparen is er in beginsel geen sprake van collectieve financiering en daarom ook niet van risicodeling en solidariteit. Ook kan het inzetten van een spaarregeling voor de bescherming tegen nieuwe sociale risico's ingaan tegen het internationale principe dat kwetsbare groepen moeten worden ingesloten. Relatief veel mensen met een hoog inkomen of een voltijdbaai zullen gebruikmaken van de spaarregeling, en daardoor zal de bescherming tegen nieuwe sociale risico's voor juist kwetsbare groepen niet toenemen. Hierdoor zal er strijd kunnen ontstaan met de verdragen.

Indien voorstellen voor aanpassing van de sociale zekerheid wel zouden voldoen aan de verdragen, dan wordt een minimumniveau van bescherming tegen klassieke sociale risico's zoals werkloosheid gegarandeerd. Tevens zorgen de verdragen ervoor dat de vormgeving van de bescherming tegen zowel klassieke als nieuwe sociale risico's voldoet aan belangrijke beginselen van sociale zekerheid, zoals solidariteit en gelijke behandeling. De internationale en Europese gemeenschappen achten deze beginselen van zodanig groot belang dat hierover afspraken zijn vastgelegd in internationale en Europese verdragen. Omdat Nederland deze verdragen heeft geratificeerd, en daarmee ook het belang van de daarin vastgelegde minimumnormen en beginselen heeft erkend, is het gebonden aan deze verdragen.

In dit onderzoek zal daarom onderzocht worden of de voorstellen die gedaan zijn om de Werkloosheidswet aan te passen aan de variatie in de individuele levenslopen leiden tot strijdigheid met de internationale en Europese verdragen, en zo ja, op welke manier deze strijdigheden kunnen worden weggenomen. Het kan echter ook zijn dat de verdragen verouderd zijn - de meeste verdragen zijn ontwikkeld in de jaren vijftig en zestig -, en geen rekening houden met nieuwe maatschappelijke ontwikkelingen zoals de toegenomen variatie in de levensloop. Een vraag die daarom ook beantwoord zal worden is, of de verdragen de afstemming van de sociale zekerheid op de variatie belemmeren, en of deze daarom aangepast moeten worden. De centrale vraag die daarbij hoort is:

***Welke grenzen stellen Europese en internationale verdragen aan de aanpassingen van de Werkloosheidswet die er op gericht zijn de Werkloosheidswet meer rekening te laten houden met variaties in de levensloop?***

### **1.3 Doelstellingen en relevantie**

Het doel van dit onderzoek is tweeledig. Ten eerste is dit onderzoek er op gericht bij te dragen aan de discussie over de mogelijke ontwikkelingsrichting van de Nederlandse sociale zekerheid. Dit gebeurt niet alleen door het geven van concrete aanbevelingen voor aanpassingen van de sociale zekerheid en meer specifiek de Werkloosheidswet, maar ook door op basis van de verdragen een toetsingskader te ontwikkelen aan de hand waarvan (toekomstige) voorstellen om sociale zekerheid aan te passen aan de variatie in de levensloop kunnen worden beoordeeld. Dit doel

is maatschappelijk relevant omdat deze aanbevelingen en dit toetsingskader kunnen helpen bij het ontwikkelen van nieuwe regelingen. Het toetsingskader kan richting geven aan de discussie over de aanpassingen van de sociale zekerheid door de aandacht voor de beginselen van sociale bescherming, zoals solidariteit en gelijke behandeling, die ten grondslag liggen aan de verdragsverplichtingen. Het voorhanden hebben van een dergelijk toetsingskader kan er uiteindelijk toe leiden dat de voorstellen of aanpassingen die gedaan worden in ieder geval een minimumbescherming tegen klassieke sociale risico's zullen blijven garanderen en dat de bescherming tegen zowel klassieke als nieuwe sociale risico's voldoet aan belangrijke beginselen van sociale bescherming.

Het ontwikkelen van een dergelijk toetsingskader heeft naast dat het bijdraagt aan de wetenschappelijke discussie over de ontwikkelingsrichting van de Nederlandse sociale zekerheid ook een andere wetenschappelijke relevantie. Het draagt immers bij aan de juridische onderbouwing van voorstellen die de sociale zekerheid beter tegemoet moeten laten komen aan de variatie in de levenslopen. Er is nog niet veel onderzoek gedaan naar mogelijkheden om de sociale zekerheid aan te passen aan de variatie in de individuele levensloop vanuit juridisch perspectief. Tot op heden is er voornamelijk vanuit economisch en sociologisch perspectief onderzoek gedaan naar deze voorstellen.<sup>12</sup>

Het tweede doel is om te achterhalen of de internationale en Europese verdragen voldoende rekening houden met nieuwe maatschappelijke ontwikkelingen. Een veel gehoorde klacht is dat de verdragen die gericht zijn op de bescherming tegen klassieke sociale risico's zoals werkloosheid, de zogenoemde socialezekerheidsverdragen, verouderd zijn en er nog weinig bekend is over de invloed van nieuwe maatschappelijke ontwikkelingen en het gebruik van nieuwe methoden van bescherming op de interpretatie van verdragsbepalingen.<sup>13</sup> Dit onderzoek moet bijdragen aan het inzicht in de invloed van het gebruik van spaarregelingen op de interpretatie van de verdragsbepalingen.

De doelstellingen en principes voor sociaal beleid zijn vastgelegd in de zogenoemde promotionele verdragen en de sociale grondrechten. Hiervan wordt vaak gezegd dat ze te algemeen geformuleerd zijn en te weinig dwingende en concrete voorschriften geven.<sup>14</sup> Wetenschappelijk onderzoek naar de betekenis van de promotionele verdragen en sociale grondrechten voor de ontwikkeling van sociaal beleid is er wel, maar beperkt zich tot een beschrijving van de verdragsbepalingen en een typering van de aard van de bepalingen. Er wordt vaak in dergelijk onderzoek niet tot daadwerkelijke toetsing van het beleid aan deze verdragen overgegaan. Door de voorstellen wel te toetsen aan deze verdragen probeer ik meer inzicht te krijgen in de betekenis van de promotionele verdragen en sociale grondrechten voor de ontwikkeling van sociaal beleid.

12 Ester, Muffels & Schippers 2006, p. 19.

13 Pennings 2006, p. 1, 2, 13, 30, 96, 97, 172, 173, 175-177, G.J. Vonk 2008, p. 30, Pennings & Hofman 2008, p. 146-154.

14 Ministerie van SZW 2008, p. 94 en 164 en Heerma van Voss 2008, p. 304.

## 1.4 Conceptueel kader

De centrale vraagstelling is: welke grenzen stellen de Europese en internationale verdragen aan aanpassingen van de WW die er op gericht zijn de sociale zekerheid rekening te laten houden met variaties in de levensloop? De verhouding tussen de voorstellen om de WW aan te passen aan de variatie in de levensloop en de internationale en Europese verdragen is daarmee het thema van dit onderzoek. In dit onderzoeksthema staan twee onderzoeksonderwerpen centraal, namelijk de aanpassingen van de WW die er op gericht zijn de WW rekening te laten houden met variaties in de levensloop, en de internationale en Europese sociale verdragen. Om deze onderzoeksonderwerpen te verduidelijken en af te bakenen, ga ik eerst in op de concepten en theorieën die ten grondslag liggen aan de aanpassingsvoorstellen, en verantwoord ik waarom ik gekozen heb voor aanpassingen van de WW en niet voor andere sociale zekerheidsregelingen. Daarna ga ik nader in op de internationale en Europese verdragen.

### 1.4.1 Levensloopbenadering

In het overheidsbeleid in Nederland wordt vanaf 1995 als uitgangspunt genomen dat de arbeidsmarkt beter functioneert naarmate individuen gedurende hun levensloop beter in staat zijn de gewenste combinaties van activiteiten in verschillende levensfasen of tijdelijke onderbrekingen te maken en daarmee een betere balans tussen werk en privéleven te realiseren.<sup>15</sup> Tussen 2001 en 2006 werd bij de ontwikkeling van beleid uitgegaan van de zogenoemde levensloopbenadering: een analytisch kader waarbij de keuzes van een individu gedurende de gehele levensloop als uitgangspunt werden genomen voor de vormgeving van wetgeving en beleid op verschillende terreinen waaronder zorg, onderwijs en scholing, arbeidsmarktbeleid en sociale zekerheid.<sup>16</sup> De levensloopbenadering was niet nieuw, maar een concept

<sup>15</sup> Zie noot 4.

<sup>16</sup> Het Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid zette in 2002 in de publicatie *Verkenning levensloop. Beleidsopties voor leren, werken, zorgen en wonen* de levensloopbenadering in als een integraal analysekader waarmee maatschappelijke problemen in onderlinge samenhang worden gezien. Deze verkenning van het Ministerie is één publicatie van een reeks rapporten waarin de levensloopbenadering als uitgangspunt wordt genomen voor overheidsbeleid en sociale zekerheid. Het gaat hier onder andere om het door de SER gepubliceerde rapport *Levensloopbanen: gevolgen van veranderende arbeidspatronen* uit 2001, het rapport *Tijd voor arbeid en zorg* van NYFER uit 2001, de publicatie *Anders denken over zekerheid. Levenslopen, risico en verantwoordelijkheid* uit 2002, uitgebracht door Leijnse, Plantenga & Van den Toren en de publicatie *Nieuwe levensloopbenadering* van Bovenberg. De publicatie *Anders denken over zekerheid* lag ten grondslag aan de *Verkenning Levensloop* van het Ministerie van SZW uit 2002. Leijnse leverde al eerder, in 2001, de bijdrage 'Het nieuwe werken' in de publicatie *Naar een nieuwe maatschap* uitgebracht door het Ministerie van Economische Zaken. Ook de wetenschappelijke bureaus van het CDA, de PvdA, D66 en GroenLinks publiceerden hun ideeën over de modernisering van sociale zekerheid vanuit levenslooperspectief: het CDA kwam in 2001 als eerste met de publicatie *De druk van de ketel. Naar een levensloopstelsel voor duurzame arbeidsdeelname, en tijd en geld voor scholing, zorg en privé*. Dit werd gevolgd door een boek van Cuyvers, *Modern life course: support systems. Christian-democratic perspectives on changes in the life course and their consequences for demography, labour markets and generational relations* in 2002. Goudswaard schreef namens het Wetenschappelijke

dat al sinds het einde van de twintigste eeuw door verschillende wetenschappelijke disciplines werd gebruikt.<sup>17</sup> Na de eeuwwisseling werd het levenslopperspectief wereldwijd voornamelijk ingezet als een instrument dat de verschillende wetenschappelijke disciplines oversteeg. Dat gebeurde ook in Nederland. Het werd in Nederland ingezet om te komen tot integraal levensloopbeleid dat de verschillende beleidsterreinen en wetenschappelijke disciplines oversteeg.<sup>18</sup>

De levensloopbenadering is zeer nauw verbonden met het transitieele arbeidsmarktmodel.<sup>19</sup> Dit model van arbeidsmarkt-socioloog Schmid is ten eerste een analytisch concept waarmee de veranderingen op de arbeidsmarkt kunnen worden weergegeven en waarmee patronen in de transitie gedurende de levensloop van individuen en groepen kunnen worden verklaard. Ten tweede is het een normatief concept waarmee nieuwe institutionele arrangementen kunnen worden ontwikkeld die de transitie gedurende de levensloop ondersteunen.<sup>20</sup> Met transitie worden zowel bedoeld de overgangen op de arbeidsmarkt (bijvoorbeeld tussen voltijd- en deeltijdwerk of van loondienst naar zelfstandigheid), als de overgangen tussen betaalde arbeid en werkloosheid, arbeidsongeschiktheid, pensioen, scholing en zorg.<sup>21</sup> Men moet het begrip 'transities' niet te letterlijk nemen, het kan ook gaan om combinaties van activiteiten in verschillende levensfasen.<sup>22</sup> Uitgangspunt in dit model is dat de arbeidsmarkt beter functioneert naarmate individuen gedurende hun levensloop beter in staat zijn (en worden gesteld) de gewenste en/of beoogde overgangen naar, op, en van de arbeidsmarkt te maken en daarmee een betere balans tussen werk en privéleven te realiseren.<sup>23</sup>

De toegenomen variatie in de levenslopen vraagt volgens de levensloopbenadering om modernisering van sociale zekerheid. Het huidige socialezekerheidsstelsel zou nog te veel gebaseerd zou zijn op de traditionele werknemer en de traditionele levensloop. Het stelsel zou de combinatie of overgangen van arbeid, zorg, scholing en vrije tijd belemmeren of te weinig ondersteunen.<sup>24</sup> Het huidige stelsel zou nog te weinig bescherming bieden tegen deze zogenoemde nieuwe sociale risico's, en nog te veel geënt zijn op het verzekeren van klassieke sociale risico's.

Van klassieke sociale risico's wordt verondersteld dat ze niet-beïnvloedbaar en niet te voorzien zijn, zoals werkloosheid, ziekte en arbeidsongeschiktheid. In dit onderzoek wordt ervan uitgegaan dat er negen klassieke sociale risico's zijn, namelijk:

---

Bureau Democraten 66 in 2001 het rapport *Risico's delen en risico's nemen: trends en uitdagingen in de sociale zekerheid*. De PvdA stelde een levensloopstelsel voor dat beschreven wordt in *Naar een nieuwe levensloop: voorstellen voor eigentijdse combinatie van arbeid, zorg, scholing en pensioen*. De Beer, Leenders, Plantenga, Roozmond & Pas brachten de gedachten binnen Groen Links samen in de publicatie *Nieuwe tijden, nieuwe zekerheden. Naar een modern stelsel van sociale zekerheid* die in 2004 uitkwam.

17 Anxo & Boulin 2006, p. 12.

18 Naegele 2003, p. 77.

19 Ester, Muffels & Schippers 2006, p. 11.

20 Schmid 2004, p. 19.

21 Schmid 1998, p. 10, 11 en 12.

22 Ester, Muffels & Schippers 2006, p. 242.

23 Ester, Muffels & Schippers 2006, p. 242.

24 CSED 2001, p. 102.

medische zorg, werkloosheid, ouderdom, arbeidsongeschiktheid, invaliditeit, ziekte, zwangerschap, het overlijden van de partner die tevens kostwinner was, en het onderhouden van een gezin. Het werkloosheidsrisico omvat niet alleen de inkomensderving die ontstaat door het niet hebben van een baan, maar ook de kosten voor re-integratie, die ontstaan door het moeten zoeken naar werk. Deze klassieke sociale risico's zijn vastgelegd in internationale en Europese socialezekerheidsverdragen (zie par. 1.4.4).

Nieuwe sociale risico's zijn wel beïnvloedbaar en zijn risico's waarvoor men bewust kiest zoals het verlenen van zorg en het volgen van scholing.<sup>25</sup> In dit onderzoek zullen de volgende nieuwe sociale risico's de revue passeren: zorg- en scholingsverlof, vrijwilligersverlof, het houden van een sabbatical, scholingskosten, kinderopvangkosten, prepensioen, demotie, het starten van een eigen onderneming en een periode tussen twee banen in. Bij een periode tussen twee banen gaat het om een periode van werkloosheid, waarbij het kan gaan om zowel onvrijwillige als vrijwillige (gedeeltelijke) werkloosheid. Onvrijwillige werkloosheid is een klassiek sociaal risico waartegen bescherming wordt geboden middels de wettelijke werkloosheidsverzekering. Een periode tussen twee banen in kan als een nieuw sociaal risico worden beschouwd als de werkloosheid vrijwillig is, bijvoorbeeld als men er voor kiest te stoppen met werken of minder te gaan werken om scholing te volgen of een eigen bedrijf te starten. Ten slotte doet de vraag zich voor of re-integratie een klassiek of een nieuw sociaal risico is. Het sluit aan bij het begrip nieuw sociaal risico omdat re-integratie het volgen van scholing kan omvatten en omdat in veel voorstellen die gericht zijn op aanpassing van de variatie in de levensloop, de kosten die re-integratie met zich meebrengt bij de individuele werkloze werknemer worden neergelegd. Ik beschouw re-integratie in dit onderzoek echter als een klassiek sociaal risico omdat ze onlosmakelijk verbonden is met de inkomensbescherming bij sociale zekerheid: als men niet meewerkt aan re-integratie, wordt er gekort op de werkloosheidsuitkering.

Het huidige socialezekerheidsstelsel zou volgens sommige auteurs dus ten eerste te veel gericht zijn op klassieke sociale risico's en te weinig op nieuwe sociale risico's.<sup>26</sup> Ten tweede zou de huidige wettelijke sociale zekerheid geen ruimte laten voor het maken van individuele keuzes, waar de werknemers gezien de veranderende levensloop behoefte aan zouden hebben. Ten slotte gaat het huidige socialezekerheidsstelsel nog te veel uit van de aard van deze klassieke sociale risico's: risico's die ons kunnen overkomen. Daarbij is er te weinig ruimte voor de mate waarin het individu zelf het risico kan beïnvloeden. Wat betreft het klassieke werkloosheidsrisico bijvoorbeeld, kan een werknemer niet zozeer voorkomen dat hij of zij tijdens een economische depressie werkloos wordt. Hij of zij kan er echter wel voor zorgen dat deze periode van werkloosheid zo kort mogelijk duurt door de employability op peil te houden of sneller een nieuwe baan te accepteren.<sup>27</sup> In dit kader wordt ook wel

25 Koopmans 2007, p. 32.

26 CSED 2001, p. 75 en 132 en Ministerie van SZW 2002, p. 47.

27 Leijnse, Goudswaard, Plantenga & Van den Toren 2002, p. 19 en CSED 2001, p. 133.

gesproken over het ontbreken van eigen verantwoordelijkheid. Mogelijke aanpassingen van het socialezekerheidsstelsel aan de variatie in de levensloop werden daarom vooral gezocht in de uitbreiding van de bescherming tegen nieuwe sociale risico's en het vergroten van de keuzevrijheid en eigen verantwoordelijkheid.<sup>28</sup>

#### 1.4.2 *Sparen versus verzekeren*

In de Nederlandse literatuur over de levensloopbenadering wordt sparen gezien als hét middel om sociale zekerheid meer levensloopbestendig te maken. Door te sparen kunnen individuele aanspraken opgebouwd worden waarvan de burger zelf kan bepalen hoeveel daarvan en voor welk doel hij deze aanwendt in de levensloop.<sup>29</sup> Het individu kan de regeling inzetten naar zijn eigen voorkeuren en dit vergroot de flexibiliteit van de regeling en de keuzevrijheid van het individu. Door deze flexibiliteit en keuzevrijheid verschilt sparen van collectief verzekeren. In een collectieve verzekering is het te dekken risico strikt afgebakend en gelden er voorwaarden waaraan moet worden voldaan wil men recht hebben op een uitkering. Voor alle mensen gelden dezelfde voorwaarden en er is hier dan ook sprake van generieke in plaats van individuele aanspraken. Collectieve verzekeringen zijn dan ook niet toegesneden op de variëteit in levenslopen.

Tevens kan het individu zelf bepalen wanneer het de individuele aanspraken inzet in de levensloop. Bij sparen wordt periodiek een vast bedrag op een spaarrekening gestort. Dit geld wordt niet direct gebruikt voor consumptie maar er wordt een spaartegoed opgebouwd dat later voor eigen gebruik aangewend kan worden. Inkomen kan op deze manier verdeeld worden over de levensloop (dit wordt ook wel intrapersonale herverdeling genoemd) en zo kan gemakkelijker ingespeeld worden op de gebeurtenissen gedurende de levensloop.<sup>30</sup> Hierin verschilt sparen van verzekeren: verzekeren spreidt het risico over een groot aantal personen (interpersonele herverdeling) maar is minder geschikt om inkomen over de levensloop te verdelen.

Bijkomend voordeel van sparen is dat het moreel gevaar afneemt.<sup>31</sup> De prikkel om weer aan het werk te gaan is namelijk sterker wanneer bij een periode van inactiviteit een beroep gedaan moet worden op een individueel spaartegoed. Bij een collectieve verzekering doen individuen minder moeite om de duur van de inactieve periode te beperken. Een groot nadeel van sparen is echter dat er bij spaarregelingen geen sprake is van interpersonele herverdeling, geen risicodeling en daarom geen solidariteit. Terwijl dit juist een essentieel onderdeel is van sociale zekerheid. De mate waarin deze voor- en nadelen van sparen en verzekeren zich voordoen, is echter afhankelijk van de exacte vormgeving van de aanpassing van de sociale zekerheid. Om na te gaan in hoeverre deze voor- en nadelen zich voordoen is het van

28 CSED 2001, p. 110.

29 Leijnse, Goudswaard, Plantenga & Van den Toren 2002, p. 19 en Bovenberg 2003, p. 17.

30 Ministerie van SZW 2002, p. 122.

31 Goudswaard & Nijboer, 2008a, p. 39-57 en Goudswaard & Nijboer 2008b, p. 294-297.

belang om concrete voorstellen voor aanpassing van sociale zekerheid te selecteren en na te gaan hoe deze zijn vormgegeven.

### 1.4.3 *Aanpassingen van de Werkloosheidswet*

Zoals we net in paragraaf 1.1 al hebben gezien, werd op 1 januari 2001 ten behoeve van het combineren van arbeid en zorg, scholing of verlofdoelen in de persoonlijke sfeer het wettelijk recht op verlofsparen ingevoerd. Dit werd gezien als een eerste stap naar het invoeren van spaarregelingen in het socialezekerheidsstelsel.<sup>32</sup> Daarna zijn voorstellen gedaan om de spaarmogelijkheden voor zorgverlof en scholing te combineren met spaarvormen of verzekeringen voor bijvoorbeeld ziekte, arbeidsongeschiktheid, werkloosheid en pensioen. Daarbij werd voornamelijk gekeken naar de combinatie van (verlof)sparen en de wettelijke werkloosheidsverzekering. In internationaal verband kregen individuele werkloosheidsspaarregelingen namelijk al langere tijd de aandacht omdat hiermee de kosten van het sociale stelsel kunnen worden beheerst. Het idee van de individuele werkloosheidsspaarregeling werd uitgewerkt door onder andere de Amerikanen Orszag & Snower en Feldstein & Altman.<sup>33</sup>

In Nederland is dit idee van werkloosheidsspaarregelingen vooral bepleit door de econoom Bovenberg en nader uitgewerkt door de economen Den Butter & Kock, Rezwani en Van Ours.<sup>34</sup> Zij stellen niet alleen voor de Werkloosheidswet geheel of gedeeltelijk te vervangen door een werkloosheidsspaarregeling, maar deze spaarregeling ook te gebruiken om te sparen voor verlof zoals zorg- of scholingsverlof. Daarnaast hebben de juristen Hermans & Pennings voorgesteld de werkloosheidsverzekering in stand te houden, maar deze aan te vullen met een verlofspaarregeling.<sup>35</sup> De Commissie Arbeidsparticipatie heeft voorgesteld de duur en hoogte van de werkloosheidsuitkering te beperken en een gedeelte van deze regeling te vervangen door een loondoorbetalingverplichting en een aanvullende spaarregeling, waarbij de laatste niet alleen is in te zetten voor verlof, maar ook voor andere doeleinden zoals scholingskosten.<sup>36</sup> Er zijn ook nog andere auteurs die onderzoek hebben verricht naar verplichte werkloosheidsspaarregelingen zoals de economen Jongen en van Vuren, maar die gaan bij hun onderzoek uit van de reeds gedane voorstellen.<sup>37</sup> Het zijn daarom de bovenstaande vijf voorstellen die in dit onderzoek nader zullen worden onderzocht.

Bovenberg, Rezwani, Den Butter & Kock, en Van Ours stellen een verplichte werkloosheidsspaarregeling voor, voornamelijk om de ongewenste effecten van de werkloosheidsverzekering te omzeilen. Mensen die een werkloosheidsuitkering

32 CSED 2001, p. 112.

33 Orszag & Snower 2002, Brown, Orszag & Snower 2006, p. 1-3, Brown, Orszag & Snower 2008, p. 587-604 en Feldstein & Altman 1998.

34 Bovenberg 2001, Bovenberg 2003, Bovenberg 2007, p. 67-86, Den Butter & Kock 2000 p. 4, Den Butter & Kock 2008, p. 200-212, Van Ours 2003, Rezwani 2006.

35 Hermans & Pennings 2006, p. 486-493.

36 Commissie Arbeidsparticipatie 2008.

37 Jongen & Van Vuren 2008.

ontvangen zoeken minder hard naar een baan en nemen minder snel een baan aan dan mensen die geen werkloosheidsuitkering ontvangen. Door de invoering van een verplichte spaarregeling ter vervanging van de werkloosheidsverzekering wordt een financiële prikkel geïntroduceerd voor de werknemer om weer zo snel mogelijk aan het werk te gaan. Deze prikkel wordt veroorzaakt doordat de werknemer voor zijn eigen werkloosheidsuitkering moet sparen. Indien hij een beroep doet op een werkloosheidsuitkering of de werkloosheid duurt voort, dan gaat dit ten koste van zijn eigen spaartegoed.

In het verleden werd ook een andere reden aangedragen om de wettelijke werkloosheidsregeling te vervangen door een verplichte spaarregeling, namelijk dat de herverdelende werking van de Werkloosheidswet toch al beperkt was.<sup>38</sup> Dit betekende dat een groot deel van de premies die een werknemer moest betalen voor de Werkloosheidswet ook weer terugkwam bij die werknemer. Daardoor was er sprake van het verschuiven van geld van perioden met hoge inkomsten naar perioden met lage inkomsten binnen een individuele levensloop in plaats van herverdeling tussen degenen met een hoog levensloopinkomen en die met een laag levensloopinkomen. Door de invoering van spaarregelingen met een klein collectief element kon herverdeling zich beperken tot de herverdeling ten gunste van degenen met een laag levensloopinkomen en dit zou leiden tot een efficiënte regeling. Sinds 2009 betaalt de werknemer echter zelf geen premie meer, dus deze redenering gaat niet meer op. Wel kent de WW in vergelijking met andere sociale verzekeringen een laag solidariteitsgehalte, onder andere doordat de werkgever al sinds 2009 de premie betaalt en er dus geen risicodeling bestaat tussen verzekerden en er sprake is van een inkomensafhankelijke uitkering (zie ook par. 2.2.3).<sup>39</sup> Hierdoor ligt de vervanging van de werkloosheidsverzekering door spaarregelingen meer voor de hand dan bij andere socialezekerheidsregelingen.

De voorgestelde individuele werknemersspaarrekeningen worden echter niet alleen ingezet voor het werkloosheidsrisico, maar kunnen ook ingezet worden voor inkomensbescherming tijdens perioden van zorgverlof of scholing of ter financiering van scholingskosten of re-integratie. De werknemer kan zelf bepalen voor welk sociaal risico hij de spaarrekening inzet. Bovenberg heeft benadrukt dat als de spaarregelingen ter dekking van het werkloosheidsrisico voor meerdere doeleinden kunnen worden ingezet de in het kader van de levensloopbenadering gewenste grotere keuzevrijheid en individuele verantwoordelijkheid kunnen worden bewerkstelligd.<sup>40</sup> Hermans & Pennings hebben als enige van de bovengenoemde auteurs een voorstel gemaakt voor de invoering van een verplichte spaarregeling waarbij niet zozeer het omzeilen van de ongewenste effecten van de werkloosheidsverzekering voorop stond, als wel juist het inzetten van de spaarregeling voor meerdere doeleinden.

Daarnaast heeft de Commissie Arbeidsparticipatie het voorstel gedaan om de Werkloosheidswet om te zetten in een Werkverzekering en deze aan te vullen met

38 Nelissen 1998, p. 223-249.

39 Van Oorschot, Boos & Geleijnse 1996, p. 15.

40 Bovenberg 2001, p. 171 en CSED 2001, p. 112 en 113.



een Werkbudget. Het Werkbudget is een fiscaal gefaciliteerde spaarregeling waarmee gespaard kan worden voor inkomensbescherming op het moment dat nieuwe sociale risico's optreden. Het is gebaseerd op het idee van de Levensloopregeling die per 1 januari 2006 de verlofspaarregeling verving. De Levensloopregeling was een individuele, fiscale regeling die de mogelijkheid bood om inkomensderving tijdens (gedeeltelijk) onbetaald verlof op te vangen. Deze mogelijkheid om individuele aanspraken op te bouwen bestond naast het publieke socialezekerheidsstelsel, maar is per 1 januari 2012 weer vervallen. Met het Werkbudget wordt tegemoetgekomen aan de variatie in de levensloop. Met het voorstel voor een Werkverzekering wilde de Commissie echter voornamelijk bijdragen aan het vergroten van de inzetbaarheid van werknemers en daarmee het stelsel meer activerend maken. Dit wil de Commissie Arbeidsparticipatie realiseren door de werkgever via de loondoorbetalingverplichting meer verantwoordelijk te maken voor de re-integratie van de werknemer.

Hoewel dit streven naar activering niet direct een relatie lijkt te hebben met het meer tegemoetkomen van de sociale zekerheid aan de variatie in de levensloop, is deze relatie er wel. Doordat de loondoorbetalingverplichting de verantwoordelijkheid van de werkgever voor het werkloosheidsrisico vergroot, is de verwachting dat deze werkgever meer gaat investeren in de inzetbaarheid van de werknemer. Dat investeren gaat onder andere via een bijdrage aan een aan de werknemer gekoppelde spaarregeling, het Werkbudget, die de werknemer ook kan inzetten voor andere risico's dan scholing. Op deze manier wordt de combinatie van werk en andere activiteiten, zoals scholing, ondersteund en wordt de keuzevrijheid van de werknemer door de beschikbaarheid over meer financiële middelen vergroot. Op deze manier komt de Werkverzekering dus indirect tegemoet aan de gevarieerde levensloop.

De aanpassingen van de Werkloosheidswet sluiten dus aan bij wat in de theorie van de levensloopbenadering centraal staat, namelijk het idee om spaarregelingen breder in te voeren in het socialezekerheidsstelsel. Er zijn echter ook nog een aantal andere redenen om juist aanpassingen aan de Werkloosheidswet als uitgangspunt te nemen in dit onderzoek: ten eerste zijn levensloopwensen vaak een vorm van niet-werken, en daarmee sluiten deze aan bij het risico dat gedekt wordt door de Werkloosheidswet. Ten tweede kan inkomensdekking bij sommige van de nieuwe risico's waartegen de spaarrekening bescherming biedt bijdragen aan een betere employability van de werknemer, bijvoorbeeld door meer ruimte te geven aan (om) scholing. Dit kan bijdragen tot vermindering van het werkloosheidsrisico en heeft dus gevolgen voor het beroep op de Werkloosheidswet. Ten derde biedt de huidige WW al beperkte bescherming bij nieuwe risico's. Zo kan men bij noodzakelijk geachte scholing onder bepaalde voorwaarden het recht op WW-uitkering behouden. Ook kan men in sommige gevallen ontheffing van de sollicitatieplicht krijgen, bijvoorbeeld wanneer men vrijwilligerswerk verricht of mantelzorg verleent.<sup>41</sup>

---

41 Hermans & Pennings 2006, p. 488.

De werkloosheidsverzekering krijgt in het transitionele arbeidsmarktmodel veel aandacht. Dit komt omdat werkloosheid in het transitionele arbeidsmarktmodel niet altijd gezien wordt als een apart levensdomein en niet vanzelfsprekend als inactieve periode wordt gezien. Er wordt ook wel gesproken van 'transitionele werkloosheid': een tussenfase tussen werkgelegenheid en een ander levensdomein dan werkloosheid zoals deeltijdwerk, opleiding, sabbatical of ouderschapsverlof.<sup>42</sup> Dit sluit ook aan bij het idee binnen de levensloopbenadering dat het werkloosheidsrisico niet meer gezien kan worden als een onvrijwillig risico maar dat het individu dit risico ook gedeeltelijk kan beïnvloeden. Zo kan een individu werkloosheid voorkomen of verkorten door te investeren in zijn inzetbaarheid.<sup>43</sup>

Op basis van het idee van transitionele werkloosheid stelt Schmid voor om de werkloosheidsverzekering om te vormen tot een werkverzekering. De werkloosheidsverzekering wordt beperkt tot een basisverzekering die inkomensbescherming biedt bij onvrijwillige werkloosheid in de eerste pijler, aangevuld door individuele mobiliteitsrekeningen in de tweede pijler die worden gefinancierd door een deel van de oude WW-premies. In de derde pijler vult de overheid deze mobiliteitsrekeningen uit algemene middelen aan om gelijke kansen te creëren. In een vierde pijler kunnen in overleg tussen werkgevers en werknemers op individueel of collectief niveau private verzekeringen worden afgesloten.<sup>44</sup> Hiermee wil Schmid een juridisch voorstel doen voor het creëren van sociale rechtvaardigheid tussen de verschillende levenslopen en gelijke behandeling van mannen en vrouwen op de arbeidsmarkt. Ook nu nog moeten gedurende de levensloop risico's verdeeld worden ten gunste van mensen die geconfronteerd worden met oude en nieuwe sociale risico's. Daarvoor moet volgens Schmid een strategie ontwikkeld worden die verantwoordelijkheden herverdeelt.<sup>45</sup> Dit voorstel is echter niet door Schmid verder uitgewerkt en zal dus ook geen onderdeel zijn van dit onderzoek.

Het nadeel van de selectie van bovengenoemde voorstellen is dat deze selectie gericht is op één enkel klassiek sociaal risico, namelijk het werkloosheidsrisico. Bij de veralgemenisering van de conclusies die uit dit onderzoek getrokken kunnen worden naar het gehele socialezekerheidsstelsel, moet ik dus voorzichtig zijn.

#### **1.4.4 Internationale en Europese verdragen**

De wijzigingen in de WW die moeten bijdragen aan meer bescherming tegen nieuwe sociale risico's en het vergoeten van de keuzevrijheid en eigen verantwoordelijkheid, kunnen in strijd komen met de verplichtingen die zijn vastgelegd in de internationale en Europese verdragen. Ten eerste gaat het hier om Verdrag nr. 44 ter verzekering van uitkeringen of bijstand aan onvrijwillig werklozen uit 1934 en Verdrag nr. 168 betreffende de bevordering van werkgelegenheid en bescherming tegen

42 Schmid 1998, p.5.

43 Leijnse, Goudswaard, Plantenga & Van den Toren 2002, p. 19 en CSED 2001, p. 133.

44 Schmid & Schömann 2004, p. 25.

45 Schmid & Schömann 2004, p. 26.

werkloosheid van de *International Labour Organisation* (ILO). Deze verdragen leggen specifiek normen vast voor de bescherming tegen het onvrijwillige werkloosheidsrisico. Daarnaast gaat het om ILO-Verdrag 102 betreffende minimumnormen van sociale zekerheid uit 1952, de (herziene) Europese Code inzake Sociale Zekerheid en het bijbehorend Protocol, en artikel 12 van het Europees Sociaal Handvest (ESH) van de Raad van Europa. Deze verdragen, die ook wel socialezekerheidsverdragen worden genoemd, leggen aan de ene kant minimumnormen vast voor de bescherming tegen negen klassieke sociale risico's, namelijk de noodzaak van medische zorg, het wegvallen van inkomen bij ziekte, werkloosheid, ouderdom, arbeidsongeschiktheid, invaliditeit, zwangerschap en het overlijden van de partner die tevens kostwinner was, en de kosten die voortvloeien uit het hebben van een gezin. De minimumnormen stellen eisen aan het werkloosheidsrisico, het percentage mensen dat verzekerd moet zijn, de uitkeringshoogte en -duur, en de uitkeringsvoorwaarden. Aan de andere kant leggen deze verdragen een aantal algemene principes vast ten aanzien van de financiering en de uitvoering van de werkloosheidsuitkeringen, zoals het principe van collectieve financiering en dat de hoogte van de uitkering van tevoren bepaald moet zijn.<sup>46</sup>

De verdragen geven niet expliciet aan of de invoering van nieuwe methoden van bescherming zoals spaarregelingen of loondoorbetalingverplichting in het socialezekerheidsstelsel mogelijk is of niet. In principe kan sociale zekerheid op verschillende manieren worden vormgegeven, maar de vormgeving moet wel voldoen aan de minimumnormen en algemene principes die geformuleerd zijn in de verdragen. De voorstellen voor aanpassing van de sociale zekerheid aan de variatie in de individuele levenslopen moeten dus aan deze normen en principes getoetst worden.

Ten tweede zijn de zogenoemde promotionele verdragen van de ILO relevant. Dit zijn Verdrag nr. 122 betreffende werkgelegenheid, Verdrag nr. 140 betreffende scholingsverlof, Verdrag nr. 142 betreffende beroepsopleiding en Verdrag nr. 156 betreffende gelijke behandeling van werknemers met zorgverantwoordelijkheid. Daarnaast zijn het recht op arbeid (art. 1 ESH), het recht op beroepsopleiding (art. 10 ESH) en het recht op gelijke behandeling van werknemers met zorgverantwoordelijkheid (art. 27 ESH) relevant. Ook in andere verdragen worden sociale grondrechten vastgelegd zoals in het Europees Verdrag tot bescherming van de rechten van de mens en de fundamentele vrijheden (EVRM) en het Internationaal Verdrag inzake economische, sociale en culturele rechten (IVESCR).

Om het onderzoek uitvoerbaar te houden beperk ik mij in dit onderzoek tot de sociale grondrechten in het ESH. Het recht op sociale zekerheid dat is vastgelegd in art. 12 ESH maakt namelijk een koppeling met de Europese Code inzake Sociale Zekerheid: door middel van lid 2 van artikel 12 verbinden de lidstaten van de Raad van Europa zich het stelsel van sociale zekerheid op een toereikend niveau te houden, dat wil zeggen het niveau dat vereist is voor de bekrachtiging van de Europese Code inzake Sociale Zekerheid. Daardoor ligt het in de rede om artikel 12 ESH mee

---

<sup>46</sup> Pennings 2006, p. 3.

te nemen in dit onderzoek. Omdat daardoor nadere bestudering van het ESH noodzakelijk was, was het qua inspanning en tijd ook te overzien om artikel 1, 10 en 27 ESH (herzien) mee te nemen in dit onderzoek. Een andere reden om voor het ESH te kiezen was dat het ESH en de promotionele ILO-verdragen grote overeenkomsten vertonen: in zowel de promotionele verdragen als het ESH zijn de bepalingen gedefinieerd als verplichtingen voor de lidstaten en wordt het toezicht op de naleving gegarandeerd door een periodieke rapportageverplichting.

De promotionele ILO-verdragen en de sociale grondrechten van het ESH leggen doelstellingen vast die bereikt moeten worden door werkgelegenheidsbeleid, scholing(sverlof)beleid en beleid ter ondersteuning van de combinatie arbeid en zorg. Ook leggen deze verdragen belangrijke principes vast waaraan beleid moet voldoen, zoals het principe van gelijke behandeling van mannen en vrouwen en het principe dat kwetsbare groepen moeten worden ingesloten. De Nederlandse overheid op basis van deze verdragen verplicht om na te gaan of haar sociaal beleid voldoet aan deze doelstellingen en principes. Ook de in dit onderzoek geselecteerde voorstellen moeten dus voldoen hieraan.

Indien voorstellen voor aanpassing van de sociale zekerheid aan de variatie in de individuele levensloop voldoen aan de verdragen, dan is een minimumniveau van bescherming tegen klassieke sociale risico's zoals werkloosheid gegarandeerd. Tevens zorgen de verdragen er voor dat de vormgeving van de bescherming tegen zowel klassieke als nieuwe sociale risico's voldoet aan belangrijke door de internationale en Europese gemeenschap erkende beginselen van sociale zekerheid zoals solidariteit, gelijke behandeling van mannen en vrouwen en insluiting van kwetsbare groepen.

### 1.5 Onderzoeksstructuur en -vragen

De centrale vraagstelling van dit onderzoek is: welke grenzen stellen Europese en internationale verdragen aan de aanpassingen van de Werkloosheidswet die er op gericht zijn de Werkloosheidswet meer rekening te laten houden met variaties in de levensloop? Om de centrale vraag te kunnen beantwoorden, worden de volgende deelvragen beantwoord:

1. Hoe wordt de Werkloosheidswet meer afgestemd op de variatie in de levenslopen en op welke manier draagt dit bij aan een betere bescherming tegen nieuwe sociale risico's, meer keuzevrijheid en meer eigen verantwoordelijkheid? (Beschrijvend en definiërend)
2. a. Welke eisen worden gesteld aan de bescherming tegen het klassieke werkloosheidsrisico en aan de bescherming tegen nieuwe sociale risico's? (Beschrijvend)  
b. Hoe worden de socialezekerheidsverdragen geïnterpreteerd als zij worden toegepast op nieuwe methoden van bescherming? (Beschrijvend)

- c. Wat is betekenis van de promotionele ILO-verdragen en de sociale zekerheidsverdragen voor de bescherming tegen nieuwe sociale risico's? (Beschrijvend en definiërend)
3. Zijn de voorstellen tot aanpassing van de Werkloosheidswet in strijd met de Europese en internationale verdragen, en zo ja, hoe kunnen de voorstellen aangepast worden om deze alsnog in overeenstemming te laten zijn met de verdragen? (Evaluërend en ontwerpend)
  - a. Zijn de WW en de Levensloopregeling in strijd met de verdragen?
  - b. Onder welke voorwaarden is het toegestaan in het licht van de verdragen om een wettelijke werkloosheidsverzekering te vervangen door een spaarregeling?
  - c. Is het toegestaan de wettelijke werkloosheidsverzekering te beperken om meer ruimte te maken voor de bescherming tegen nieuwe sociale risico's?
  - d. Is het toegestaan een gedeelte van de wettelijke werkloosheidsverzekering te vervangen door een loondoorbetalingverplichting en onder welke voorwaarden?
  - e. Staan de verdragen het toe om een spaarregeling in te zetten voor de bescherming tegen nieuwe sociale risico's en zo ja, onder welke voorwaarden?
4. Belemmeren de verdragen de aanpassingen van de Werkloosheidswet aan de variatie in de levenslopen, en zo ja, moeten de verdragen dan aangepast worden om de aanpassingen van de sociale zekerheid aan de variatie in de individuele levenslopen alsnog mogelijk te maken? (Evaluërend en ontwerpend)

Alvorens de voorstellen te toetsen aan de internationale en Europese verdragen, is het noodzakelijk om de voorstellen te beschrijven en nader te definiëren (deelvraag 1). Omdat de meeste voorstellen door economen zijn gedaan is het noodzakelijk de voorstellen vanuit juridisch perspectief te herformuleren, zodat duidelijk is hoe deze zich verhouden met de huidige wet- en regelgeving en toetsing aan de verdragen mogelijk is. Sommige onderdelen zijn ook niet voldoende uitgewerkt om getoetst te kunnen worden aan de verdragen. Inzichtelijk moet daarom gemaakt worden welke onderdelen nog niet nader zijn uitgewerkt, en dus moeilijk te toetsen zijn.

Dit biedt mij tegelijkertijd de mogelijkheid om na te gaan in hoeverre deze voorstellen daadwerkelijk bijdragen aan een betere bescherming tegen nieuwe sociale risico's, meer keuzevrijheid en eigen verantwoordelijkheid zoals de theorie van de levensloopbenadering veronderstelt. Daartoe zal ik in hoofdstuk 2 een juridische beschrijving geven van de concepten die gebruikt worden in de levensloopbenadering zoals keuzevrijheid en eigen verantwoordelijkheid. Uit dit hoofdstuk 2 zal blijken dat het vergroten van de keuzevrijheid door de invoering van spaarregelingen niet bij voorbaat zal leiden tot een grotere bescherming tegen nieuwe sociale risico's voor iedereen. Voor mensen met een hoog inkomen, een voltijdbaan en een laag werkloosheidsrisico zal de bescherming tegen nieuwe sociale risico's namelijk tot een grotere bescherming leiden dan voor mensen met een laag inkomen, een

deeltijdbaan en een hoog werkloosheidsrisico. In hoeverre voor deze laatste groep de bescherming tegen nieuwe sociale risico's toeneemt, is afhankelijk van de exacte vormgeving van het stelsel, en dan met name van de spaarregeling. Er kunnen namelijk ook aanvullend op de spaarregeling collectieve verantwoordelijkheden ingebouwd worden. Hierop zal in het volgende hoofdstuk nader worden ingegaan. Deelvraag 1 heeft daarmee zowel een beschrijvend als definiërend karakter.

De tweede deelvraag die ik zal behandelen is de vraag welke eisen worden gesteld aan de bescherming tegen het werkloosheidsrisico en de nieuwe sociale risico's in de internationale en Europese verdragen. Deze vraag is beschrijvend van aard. Behandeling van deze vraag is gerelateerd aan het tweede onderzoeksonderwerp (de internationale en Europese verdragen) en maakt inzichtelijk welke verplichtingen de verdragen vastgelegd hebben ten aanzien van de bescherming tegen het werkloosheidsrisico en de nieuwe sociale risico's. Bij beantwoording van de tweede deelvraag inventariseer ik eerst welke verdragsbepalingen relevant zijn voor de bescherming tegen het werkloosheidsrisico en de nieuwe sociale risico's. De interpretatie van de verdragsbepalingen is doorgaans af te leiden uit de verdragsteksten zelf of uit de voorbereidende documenten. Ik ga nader in op de interpretatiemethoden in paragraaf 3.3.2. (In hoofdstuk 3 worden de sociale zekerheidsverdragen besproken.)

Wanneer de verdragsverplichtingen echter worden toegepast op nieuwe methoden van bescherming, zoals spaarregelingen, ontstaan nieuwe interpretatieproblemen. Om deze op te lossen zullen de bevindingen en conclusies van de toezichthouders van de desbetreffende verdragen van de ILO en de Raad van Europa nader bestudeerd moeten worden. Om deelvraag 2a te kunnen beantwoorden, is het dus ook noodzakelijk om de vraag te beantwoorden hoe de socialezekerheidsverdragen worden geïnterpreteerd als zij worden toegepast op nieuwe methoden van bescherming (deelvraag 2b). Deze vraag is beschrijvend van aard. Ik analyseer namelijk de bevindingen en conclusies van de toezichthouders om te laten zien hoe verdragsbepalingen toegepast worden en gedefinieerd worden door de toezichthouders bij nieuwe methoden van bescherming.

Vervolgens ga ik ook na wat de betekenis is van de promotionele ILO-verdragen en de socialezekerheidsverdragen voor de bescherming bij nieuwe sociale risico's (deelvraag 2c). Bij beantwoording van deelvraag 2a ga ik na welke eisen gesteld worden aan de bescherming tegen nieuwe sociale risico's en ga ik ook in op de aard van die bepalingen. Hieruit zal echter blijken dat door het programmatisch en stimulerend karakter van deze verdragen en sociale grondrechten het niet verplicht is deze te hanteren als een richtsnoer voor verbetering van de bestaande individuele regelingen. Door dat echter wel te doen, kan er evenwel beter tegemoet gekomen worden aan de intenties van deze verdragen en rechten. En door ze als toetsingskader te gebruiken voor beoordeling van de Levensloopregeling en de voorstellen, ontstaat ook meer inzicht in de mogelijke betekenis van de promotionele verdragen en sociale grondrechten voor de ontwikkeling van sociaal beleid. Dit maakt beantwoording van deze deelvraag ook definiërend.

Deelvraag 1 en 2 omvatten het eerste deel van dit onderzoek dat bestaat uit een beschrijving en een nadere definiëring van de voorstellen en de verdragsverplichtingen. Vervolgens wordt overgegaan op deel 2 van het onderzoek, namelijk het daadwerkelijk evalueren van de voorstellen in het licht van de internationale en Europese verdragen. Dit gedeelte is dus evaluatief van aard. Daarbij staat de vraag centraal of de voorstellen tot aanpassing van de Werkloosheidswet in strijd zijn met de Europese en internationale verdragen (deelvraag 3). Aangezien de voorstellen gebaseerd zijn op de Werkloosheidswet, zal ik bij de toetsing eerst nagaan of de Werkloosheidswet in overeenstemming zijn met de verdragen. De voorstellen zijn echter ook gebaseerd op de Levensloopregeling die tot 1 januari 2012 nog bestond. Het is daarom ook van belang de Levensloopregeling te toetsen aan de verdragen. De voorstellen bevatten immers veel onderdelen die gelijk zijn aan de Levensloopregeling, en als bekend is of de Levensloopregeling in strijd is met de verdragen dan is tegelijkertijd ook bekend of deze voorstellen spanning opleveren met de verdragen. Ik begin dus met de toetsing van de Werkloosheidswet en de Levensloopregeling. De vraag die hierbij centraal staat is of de WW en de Levensloopregeling in strijd zijn met de verdragen (subvraag 3a).

Vervolgens toets ik de vijf geselecteerde voorstellen die de Werkloosheidswet meer tegemoet moeten laten komen aan de variatie in de levensloop. Daarbij toets ik eerst de voorstellen voor een Spaar-WW van Den Butter & Kock en Rezvani. Ik toets eerst deze twee voorstellen omdat deze allebei voorstellen om de Werkloosheidswet in zijn geheel te vervangen door een spaarregeling waarmee verplicht gespaard kan worden voor het werkloosheidsrisico en vrijwillig gespaard kan worden voor nieuwe sociale risico's. De centrale vraag bij deze toetsing is de vraag onder welke voorwaarden het is toegestaan in het licht van de verdragen om een wettelijke werkloosheidsverzekering te vervangen door een spaarregeling (subvraag 3b). Vervolgens toets ik de voorstellen voor een Levensloop-WW van Van Ours en Rezvani. Deze twee voorstellen toets ik samen omdat in beide voorstellen een verplichte spaarregeling wordt ingevoerd als aanvulling op de Werkloosheidswet, die geheel dan wel gedeeltelijk in stand blijft. De centrale vraag hierbij is onder welke voorwaarden de wettelijke werkloosheidsverzekering beperkt kan worden om meer ruimte te maken voor de bescherming tegen nieuwe sociale risico's (subvraag 3c). Ten slotte toets ik het voorstel voor een Werkverzekering inclusief het Werkbudget van de Commissie Arbeidsparticipatie. In deze toetsing staat de vraag centraal of het in het licht van de verdragen is toegestaan de wettelijke werkloosheidsverzekering te vervangen door een loondoorbetalingverplichting en onder welke voorwaarden. (subvraag 3d). Bij de toetsing van al deze voorstellen staat ten slotte ook de vraag centraal of de verdragen het toestaan om een spaarregeling in te zetten voor de bescherming tegen nieuwe sociale risico's en zo ja, onder welke voorwaarden (subvraag 3e). Deelvraag 3 (zijn de voorstellen tot aanpassing van de Werkloosheidswet in strijd zijn met de Europese en internationale verdragen?) kan dus onderverdeeld worden in een aantal specifieke subvragen (subvraag 3a-3e) die een evaluerende functie hebben. Als de voorstellen inderdaad in strijd zijn met de verdragen, ga ik op zoek naar manieren

om deze strijdigheden weg te nemen. Dit onderdeel van het onderzoek heeft een ontwerpende functie.

Vervolgens wordt duidelijk welke verdragsbepalingen de invoering van spaarregelingen en de loondoorbetalingverplichting begrenzen. Als het hier om de algemene principes gaat, hoeft deze begrenzing niet alleen te gelden voor specifiek het werkloosheidstelsel, maar kunnen deze grenzen ook relevant zijn voor aanpassingen van andere socialezekerheidsregelingen. Op basis hiervan kan de vraag beantwoord worden of de verdragen de aanpassingen van de Werkloosheidswet aan de variatie in de levenslopen belemmeren, en zo ja, of de verdragen aangepast moeten worden om de aanpassingen van de sociale zekerheid aan de variatie in de individuele levenslopen alsnog mogelijk te maken (deelvraag 4).

## 1.6 Methoden van onderzoek

Ik heb bureauonderzoek uitgevoerd om te komen tot een beschrijving van de WW, de Levensloopregeling en de aanpassingsvoorstellen (deelvraag 1). De bronnen die ik gebruikt heb voor de beschrijving van de voorstellen zijn ten eerste de Werkloosheidswet zelf, de wetgeving die betrekking heeft op de Levensloopregeling zoals de Wet arbeid en zorg en de Wet op de loonbelasting 1964, inclusief bijbehorende Kamerstukken. Ten tweede heb ik de wetenschappelijke publicaties geanalyseerd waarin de aanpassingsvoorstellen staan beschreven.<sup>47</sup> Onderdelen van voorstellen die niet duidelijk omschreven waren in deze publicaties, heb ik voorgelegd aan de auteurs van deze voorstellen tijdens een interview met de onderscheiden auteurs.<sup>48</sup> Na het beschrijven van de voorstellen, heb ik een analyse gemaakt van de verantwoordelijkheidsverdeling en de verschuiving daarin.

Om deelvraag 2 (welke eisen aan voorstellen tot aanpassing van de Werkloosheidswet om deze meer tegemoet te laten komen aan de variatie in de levensloop, vloeien voort uit de internationale en Europese verdragen?) te kunnen beantwoorden, heb ik ook bureauonderzoek uitgevoerd. Ik heb een selectie gemaakt van de relevante verdragen en deze heb ik vervolgens bestudeerd. Dit zijn aan de ene kant de Verdragen nr. 44, 102, 122, 140, 142, 156 en 168 van de ILO en aan de andere kant de (herziene) Europese Code inzake Sociale Zekerheid, het bijbehorend Protocol en de artikelen 1, 10, 20 en 27 van het Europees Sociaal Handvest van de Raad van Europa. Om de ILO-Verdragen nr. 142 en 156 goed te begrijpen was het ook noodzakelijk ILO-Verdrag nr. 111 betreffende de gelijke behandeling in arbeid en beroep te bestuderen. Om artikel 27 ESH goed te begrijpen was het ook noodzakelijk om artikel 20 ESH (het recht op gelijke behandeling in arbeid en beroep) te bestuderen.

<sup>47</sup> Den Butter & Kock 2000, Rezvani 2006, Van Ours 2003, Hermans & Pennings 2006, Commissie Arbeidsparticipatie 2008.

<sup>48</sup> Met mevrouw Rezvani sprak ik op 7 januari 2011, met mevrouw Klosse van de Commissie Arbeidsparticipatie sprak ik op 11 januari 2011 en met de heer Den Butter sprak ik op 24 januari 2011.



Ik heb de verdragen geïnterpreteerd aan de hand van de verdragsteksten zelf en de teksten van de aan deze verdragen gerelateerde aanbevelingen. Omdat deze teksten niet altijd duidelijkheid gaven over hoe deze verdragen geïnterpreteerd moesten worden bij nieuwe methoden van bescherming zoals de spaarregelingen en loondoorbetalingverplichting, heb ik ook de voorbereidende documenten bestudeerd. De meeste voorbereidende documenten van de ILO-verdragen heb ik gevonden in de bibliotheek van de ILO in Genève. Enkele voorbereidende documenten zijn beschikbaar via de online-databestanden van de ILO (ILOLEX en Labordoc) en de Raad van Europa (HUDOC-collection). Dit alles heb ik aangevuld met relevante literatuur die ik gevonden heb via de databestanden van de Bibliotheek van de Universiteit Utrecht, de Koninklijke Bibliotheek in Den Haag en de bibliotheek van de ILO in Genève. Interpretaties van verdragsbepalingen waar ik zelf nog over twijfelde, heb ik voorgelegd aan medewerkers van de ILO en de Raad van Europa.<sup>49</sup>

Ook daarna bleken er nog vragen te bestaan omtrent de interpretatie van de bepalingen bij toepassing op nieuwe methode van bescherming. Om dit probleem op te lossen heb ik de bevindingen en conclusies van de toezichthouders van de desbetreffende verdragen van de ILO en de Raad van Europa nader bestudeerd. Deze bevindingen geven een oordeel over de naleving van de verdragsverplichtingen en bevatten daardoor ook vaak informatie over hoe verdragsbepalingen geïnterpreteerd moeten worden.

Ik heb de relevante bevindingen en de conclusies geselecteerd via de online-databestanden van de ILO (ILOLEX en Labordoc) en de Raad van Europa (HUDOC-collection). Daarbij heb ik gezocht op trefwoorden zoals spaarregelingen (*saving account/saving schemes*) en loondoorbetalingverplichting (*making the employer liable for payment of benefits*). Op deze manier vond ik bevindingen van het Comité van Deskundigen van de ILO over het gebruik van de spaarregelingen in de pensioenstelsels van Chili, Peru en Mexico. Dit blijken de enige bevindingen te zijn die betrekking hebben op het gebruik van spaarregelingen in de sociale zekerheid. Het enige land dat tot nu toe verplichte spaarregelingen gebruikt als alternatief voor een wettelijke werkloosheidsverzekering, Chili, heeft de Verdragen nr. 44 en 102 niet geratificeerd. Hiervan zijn dus geen bevindingen. Daarom wordt volstaan met bevindingen over spaarregelingen in het pensioenstelsel.

Ook vond ik een bevinding van het Comité van Deskundigen van de ILO over de invoering van de loondoorbetalingverplichting in Libië.<sup>50</sup> Dit is de enige uitspraak die ik heb gevonden in de databestanden van de ILO en de Raad van Europa over de invoering van een loondoorbetalingverplichting in een werkloosheidsregeling. Ook heb ik bevindingen en conclusies van de toezichthouders gevonden over de privatisering van de Nederlandse Ziektewet waarbij een loondoorbetalingverplichting werd

---

49 Ik sprak met de heer Egorov en de heer Elkin van het Department of International Labour Standards van de ILO op 24 maart 2011 en met mevrouw Casey van de Social Charter Department van de Raad van Europa op 3 mei 2012. Ik sprak met mevrouw Widera en de heer Terwan van het Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid op 14 november 2011.

50 CEACR: Individual Observation concerning C102 (Libyan Arab Jamahiriya) 2008 en 2010.

ingevoerd. Ik heb deze bevindingen en conclusies verzameld door te zoeken op de trefwoorden privatisering van de Ziektewet (*privatisation of the Sickness Benefits Act*). Deze bevindingen en conclusies heb ik geanalyseerd en ik heb conclusies getrokken over de wijze waarop de verdragsbepalingen geïnterpreteerd moeten worden als zij worden toegepast op andere methoden van bescherming zoals een spaarregeling en een loondoorbetalingverplichting. Onduidelijkheden over de vormgeving van de pensioenstelsels in de Zuid-Amerikaanse landen, heb ik aangevuld met wetenschappelijk en beleidsonderzoek afkomstig uit de bibliotheek van de ILO en de online-databestanden van de ILO (Labordoc).<sup>51</sup> Daarmee wordt deelvraag 2b beantwoord: hoe worden de socialezekerheidsverdragen geïnterpreteerd als zij worden toegepast op nieuwe methoden van bescherming?

Om meer inzicht te krijgen in de betekenis van de promotionele ILO-verdragen en de sociale grondrechten voor de bescherming tegen nieuwe sociale risico's, heb ik de Levensloopregeling getoetst aan de verdragen. Tegelijkertijd heb ik deze toetsing gebruikt als basis voor de toetsing van de voorstellen. Hiervoor heb ik ook bureauonderzoek uitgevoerd en heb ik dezelfde bronnen gebruikt als bij het beantwoorden van deelvraag 1 en 2: de wetgeving ten aanzien van de Levensloopregeling inclusief Kamerstukken, de verdragen zelf (specifiek de ILO-Verdragen nr. 44, 102 en 168, de (herziene) Europese Code, het ESH en het EVRM), de voorbereidende documenten, de relevante bevindingen van het Comité van Deskundigen van de ILO over de periodieke rapportages van de lidstaten en de relevante conclusies van het Europees Comité voor Sociale Rechten van de Raad van Europa. Ik heb hierbij tevens gebruikgemaakt van evaluaties van de Levensloopregeling.<sup>52</sup> Aanvullende informatie heb ik verkregen via interviews met medewerkers van de ILO en de Raad van Europa.

De toetsing van de Levensloopregeling valt zowel onder deel 1 van mijn onderzoek waarin ik onder andere de betekenis van de promotionele verdragen en de sociale grondrechten onderzoek, als onderdeel 2 van mijn onderzoek waarin de WW, de Levensloopregeling en de voorstellen aan de internationale en Europese verdragen worden getoetst. Hiervoor heb ik ook bureauonderzoek uitgevoerd. Bij het toetsen van zowel de WW en de Levensloopregeling als de voorstellen tot aanpassing van de WW heb ik dezelfde bronnen gebruikt als bij het beantwoorden van deelvraag 1 en 2: de wetenschappelijke publicaties, de WW, de wetgeving ten aanzien van de Levensloopregeling inclusief Kamerstukken, de verdragen zelf, de voorbereidende documenten en de bevindingen en conclusies. Aanvullende informatie heb ik verkregen via interviews met medewerkers van de ILO en de Raad van Europa. Om te komen tot aanbevelingen voor aanpassingen van de voorstellen zodat deze in overeenstemming zijn met de verdragen, heb ik ook bureauonderzoek uitgevoerd.

51 Gillion & Bonilla 1992, Jacobo Rodríguez 1999, p. 5, Sinha 2000, Pino & Karasyov 2004, Callund Consultancy 2004, p. 1, Ortiz 2009, p. 166-167.

52 Keuzenkamp (red.) 2004 en Evaluatie Levensloopregeling, Bijlage bij een brief van de Minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid van 4 juli 2011 aan de voorzitter van de Tweede Kamer, kenmerk: ASEA/SAS/2011/11971.

Ook voor het laatste deel van het onderzoek heb ik bureauonderzoek uitgevoerd. Op basis van de evaluaties van de voorstellen in deel 2 van het onderzoek heb ik conclusies getrokken. Ik heb de grenzen die de verdragen stellen aan de spaarregelingen en loondoorbetalingverplichting beschreven. Ook heb ik antwoord gegeven op de vraag of de verdragen de afstemming van de sociale zekerheid op de variatie van de levenslopen belemmeren en of de verdragen aangepast moeten worden. Ten slotte heb ik aanbevelingen geformuleerd om de verdragen aan te passen.

### 1.7 Validatie

Om er zeker van te zijn dat de door mij gehanteerde methoden van onderzoek de juiste antwoorden opleveren, heb ik mijn onderzoeksresultaten zo veel mogelijk teruggekoppeld naar deskundigen op dit gebied. Zo besprak ik enkele onderdelen van de voorstellen met de auteurs van die voorstellen.<sup>53</sup> Tevens besprak ik de interpretatie van enkele verdragsbepalingen en onderdelen van de toetsing van de voorstellen aan de verdragen met twee medewerkers van de ILO, één medewerker van de Raad van Europa en twee medewerkers van het Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid.<sup>54</sup> Gedurende het project heb ik resultaten voorgelegd aan de begeleidingscommissie van het overkoepelend project 'Levensloop, sociale zekerheid en arbeidsmarkt' waar dit onderzoek deel van uitmaakte. Ook heb ik feedback gekregen op mijn onderzoeksresultaten na een presentatie over mijn onderzoek op onder andere het jaarlijkse congres van Instituut GAK, dat dit onderzoek gefinancierd heeft, en een door mij in samenwerking met het Nederlands Instituut voor Sociale Zekerheid (NISZ) op 9 maart 2012 georganiseerde studiemiddag 'Levensloop 2.0: maakt de vitaliteitsregeling het Werkbudget overbodig?'.<sup>54</sup>

### 1.8 Opzet van het boek

Het eerste deel van het boek bestaat uit de beschrijving en nadere definiëring van de voorstellen en de verdragen. In hoofdstuk 2 worden de WW, de Levenslooplegeling en de geselecteerde voorstellen beschreven en nader gedefinieerd. Het gaat achtereenvolgens om de voorstellen voor een Spaar-WW van Den Butter & Kock en van Rezvani, de Levensloop-WW van Van Ours en van Hermans & Pennings en de Werkverzekering en het Werkbudget van de Commissie Arbeidsparticipatie. Ingegaan wordt tevens op de wijze waarop deze voorstellen bijdragen aan de uitbreiding van de bescherming tegen nieuwe sociale risico's en het vergroten van de keuzevrijheid en eigen verantwoordelijkheid. De voorstellen worden daarbij afgezet tegen de huidige WW en Levenslooplegeling. Hoofdstuk 3 beschrijft de sociale-zekerheidsverdragen: de ILO-Verdragen nr. 44, 102, 140, 142, 156 en 168, de (her-

<sup>53</sup> Met mevrouw Rezvani sprak ik op 7 januari 2011, met mevrouw Klosse van de Commissie Arbeidsparticipatie sprak ik op 11 januari 2011 en met de heer Den Butter sprak ik op 24 januari 2011.

<sup>54</sup> Zie noot 49.

ziene) Europese Code inzake Sociale Zekerheid en artikel 12 ESH (recht op sociale zekerheid). In hoofdstuk 4 wordt nagegaan op welke manier de bepalingen uit de socialezekerheidsverdragen geïnterpreteerd moeten worden als ze toegepast worden op de nieuwe methoden van bescherming zoals sparen en de verplichting om loon door te betalen. In hoofdstuk 5 worden de promotionele verdragen en de sociale grondrechten van het ESH beschreven. Dit vormt samen het internationaal toetsingskader.

In het tweede deel van dit boek toets ik de WW, de Levensloopregeling en de voorstellen aan de internationale normen. Ik begin in hoofdstuk 6 met de toetsing van de Werkloosheidswet en in hoofdstuk 7 volgt de toetsing van de Levensloopregeling. In hoofdstuk 8 worden de voorstellen voor een Spaar-WW van Den Butter & Kock en van Rezwani getoetst aan de verdragen. In hoofdstuk 9 worden de voorstellen voor een Levensloop-WW van Van Ours en van Hermans & Pennings getoetst aan de internationale normen. In hoofdstuk 10 wordt de Werkverzekering inclusief het Werkbudget getoetst.

In het derde deel van het boek beschrijf ik in hoeverre de voorstellen tot aanpassing van de Werkloosheidswet in strijd zijn met de Europese en internationale verdragen, en zullen voorstellen gedaan worden om deze alsnog in overeenstemming te laten zijn met de verdragen (hoofdstuk 11). Vervolgens beantwoord ik de vraag of de verdragen de aanpassing van de variatie in de individuele levensloop belemmeren, en zo ja, of de verdragen aangepast moeten worden om deze aanpassingen alsnog mogelijk te maken (hoofdstuk 12).

## HOOFDSTUK 2

# Voorstellen voor aanpassing van de WW

### 2.1 Inleiding

Vanuit de wens om de sociale zekerheid meer rekening te laten houden met de variaties in de levensloop, zijn voorstellen gedaan om de sociale zekerheid niet alleen meer via sociale verzekeringen te financieren, maar ook via individuele kapitaalopbouw door middel van spaarregelingen. Door de invoering van spaarelementen krijgen individuen de mogelijkheid om individuele aanspraken op te bouwen en die vervolgens naar eigen voorkeur voor verschillende doeleinden – zowel voor klassieke als nieuwe sociale risico's – in te zetten. Daarnaast neemt het besef van de kosten van de sociale bescherming toe en voelt het individu zich meer verantwoordelijk voor het voorkomen van het optreden van een sociaal risico. Door deze prikkel zou met name het beroep op de klassieke sociale risico's moeten afnemen, waardoor er meer financiële ruimte ontstaat voor de bescherming tegen nieuwe sociale risico's.

Of de bescherming tegen nieuwe sociale risico's, de keuzevrijheid en de eigen verantwoordelijkheid door invoering van spaarelementen daadwerkelijk toenemen hangt echter af van de exacte vormgeving van het nieuwe stelsel. Daarnaast brengt de invoering van spaarregelingen ook negatieve effecten met zich mee, bijvoorbeeld de afname van solidariteit in het stelsel en een beperking van de bescherming tegen het werkloosheidsrisico. Een zuivere spaarregeling kent namelijk geen risicodeling tussen personen. Mensen moeten zelf sparen voor de bescherming tegen sociale risico's. Voor met name mensen met een hoog sociaal risico en een laag inkomen kan dit leiden tot een beperktere bescherming dan nu het geval is.

Om meer inzicht te krijgen in de mate waarin de voorstellen leiden tot een uitbreiding van de bescherming tegen sociale risico's, meer keuzevrijheid en eigen verantwoordelijkheid, minder solidariteit en een beperking van de werkloosheidsbescherming is het van belang deze voorstellen nader te bestuderen. Dit hoofdstuk geeft daarom ook een nadere beschrijving van de vijf voorstellen die in het vorige hoofdstuk zijn geselecteerd. Het gaat hier om het voorstel van de Spaar-WW van Den Butter & Kock,<sup>1</sup> de Spaar-WW van Rezwani,<sup>2</sup> de Levensloop-WW van Van Ours,<sup>3</sup> de Levensloop-WW van Hermans & Pennings<sup>4</sup> en het voorstel van de Commissie

---

1 Den Butter & Kock 2000.

2 Rezwani 2006.

3 Van Ours 2003.

4 Hermans & Pennings 2006.

Arbeidsparticipatie voor de Werkverzekering en het Werkbudget.<sup>5</sup> Ik beschrijf de aanpassingsvoorstellen op basis van een operationalisering van de begrippen 'keuzevrijheid', 'eigen verantwoordelijkheid' en 'solidariteit'. Ik operationaliseer deze begrippen op basis van bestaande definities van deze begrippen (par. 2.2). Zoals ik in de volgende paragraaf laat zien, staat in deze operationalisering en deze definities de verantwoordelijkheid voor de besluitvorming over de inhoudelijke vormgeving, de financiering en de uitvoering van de sociale regelingen centraal. Door een verschuiving van de verantwoordelijkheid van de overheid naar de individuele werknemer nemen de keuzevrijheid en eigen verantwoordelijkheid toe en neemt de solidariteit af. Andersom betekent een verschuiving van de verantwoordelijkheid van de individuele werknemer naar de overheid een afname van de keuzevrijheid en eigen verantwoordelijkheid en een toename van de solidariteit. Om te zien in welke richting de verschuiving zich voordoet, wordt het huidige stelsel als uitgangspunt genomen.

De voorstellen die gedaan zijn bestaan echter niet alleen uit wijzigingen van de Werkloosheidswet, maar zijn ook gebaseerd op het idee van het wettelijk recht op verlofsparen uit 2001, dat in 2006 door de Levensloopregeling werd vervangen. Hoewel sinds 1 januari 2012 de Levensloopregeling niet meer beschikbaar is voor nieuwe deelnemers, kunnen mensen die op 31 december 2011 meer dan € 3.000 op de Levensloopregeling hadden staan, nog wel via een overgangsregeling tot 1 januari 2022 doorsparen. Ik beschouw de Levensloopregeling daarom als een onderdeel van het huidige systeem en beschrijf deze regeling daarom voornamelijk in de tegenwoordige tijd. Ik begin dit hoofdstuk daarom ook eerst met een beschrijving van de Werkloosheidswet (par. 2.3) en de Levensloopregeling (par. 2.4). Vervolgens geef ik een beschrijving van de vijf voorstellen. Ik beschrijf de voorgestelde aanpassingen van de Werkloosheidswet en geef inzicht in de verantwoordelijkheidsverschuiving ten aanzien van de inhoud, financiering en uitvoering van de bescherming tegen het werkloosheidsrisico. Tevens beschrijf ik op welke manier deze voorstellen verschillen van de huidige Levensloopregeling en geef inzicht in de verantwoordelijkheidsverschuiving ten aanzien van de inhoud, financiering en uitvoering van de bescherming tegen nieuwe sociale risico's zoals zorg en scholing.

Achtereenvolgens beschrijf ik de voorstellen voor de Spaar-WW van Den Butter & Kock en Rezwani (par. 2.5), de Levensloop-WW van Van Ours en van Hermans & Pennings (par. 2.6) en de Werkverzekering en het Werkbudget van de Commissie Arbeidsparticipatie (par. 2.7). Ik zal het voorstel voor de Spaar-WW van Den Butter & Kock en het voorstel voor een Spaar-WW van Rezwani samen in één paragraaf bespreken, omdat deze twee voorstellen grote overeenkomsten vertonen: in beide voorstellen wordt de WW in zijn geheel vervangen door een verplichte spaarrekening waaruit zowel de bescherming tegen het werkloosheidsrisico als de nieuwe sociale risico's zoals zorg en scholing worden gefinancierd. De voorstellen voor de Levensloop-WW van Van Ours en Hermans & Pennings vertonen ook grote overeenkomsten: in deze voorstellen blijft de WW geheel of gedeeltelijk in stand en

---

<sup>5</sup> Commissie Arbeidsparticipatie 2008.

wordt de WW aangevuld met een verplichte spaarregeling waaruit de bescherming tegen de nieuwe sociale risico's zoals zorg en scholing wordt gefinancierd. Hoewel de Commissie Arbeidsparticipatie, net zoals Van Ours en Hermans & Pennings, ook een aanvullende, verplichte spaarregeling op het werkloosheidsstelsel voorstelt, bespreek ik deze toch apart in een paragraaf: de vervanging van een gedeelte van de wettelijke verzekering door een loondoorbetalingverplichting vraagt om een aparte behandeling. Ik sluit af met de samenvatting en conclusies (par. 2.8).

## 2.2 Variatie in de levensloop

### 2.2.1 Verdeling van verantwoordelijkheden

Volgens de levensloopbenadering is het huidige socialezekerheidsstelsel nog te veel gebaseerd op de werknemer met een traditionele levensloop. Het belemmert de combinatie of overgangen van arbeid, zorg, scholing en vrije tijd of ondersteunt dit te weinig.<sup>6</sup> Dit betekent dat het nieuwe stelsel meer bescherming zou moeten bieden tegen nieuwe sociale risico's, zoals zorg en scholing. Het huidige stelsel zou ook te weinig ruimte laten voor het maken van individuele keuzes, waar de werknemer gezien de veranderende levensloop behoefte aan zou hebben.<sup>7</sup> Ten slotte is er in het huidige socialezekerheidsstelsel te weinig ruimte voor de mate waarin het individu zelf de klassieke sociale risico's zoals werkloosheid kan voorkomen. Door meer eigen verantwoordelijkheid in te voeren in het stelsel, zou er meer (financiële) ruimte ontstaan voor de bescherming tegen nieuwe sociale risico's.

De invoering van spaarregelingen in het socialezekerheidsstelsel wordt in de levensloopbenadering gezien als dé manier om deze drie doelstellingen te bewerkstelligen. Door te sparen kunnen werknemers individuele aanspraken opbouwen waarvan ze zelf kunnen bepalen hoe en wanneer zij deze aanwenden in hun levensloop.<sup>8</sup> Door deze spaarregelingen niet alleen in te laten zetten voor klassieke sociale risico's, maar ook voor nieuwe sociale risico's, vergroot het niet alleen de keuzevrijheid in het stelsel, maar ook de bescherming tegen nieuwe sociale risico's zonder dat de overheid daar extra geld in hoeft te stoppen. Tegelijkertijd vergroot het ook de eigen verantwoordelijkheid ten aanzien van de bescherming tegen klassieke sociale risico's, waardoor de kosten voor de overheid van deze bescherming dalen en er meer financiële ruimte ontstaat voor de bescherming tegen nieuwe sociale risico's. De mate waarin de keuzevrijheid, de bescherming tegen nieuwe sociale risico's en de eigen verantwoordelijkheid toenemen, hangt echter af van de exacte vormgeving van het stelsel.

Door Heeger is reeds juridisch onderzoek gedaan naar de mogelijkheden voor het opnemen van verlof in de voorstellen van Den Butter & Kock, Van Ours, Hermans &

6 CSED 2001, p. 12, 47-76 en Leijnse, Goudswaard, Plantenga & Van den Toren 2002, p. 15 en 19.

7 CSED 2001, p. 75 en 132 en Ministerie van SZW 2002, p. 47.

8 Leijnse e.a. 2002, p. 19 en Bovenberg 2003, p. 17.

Pennings en de Commissie Arbeidsparticipatie.<sup>9</sup> Hierin is nagegaan of deze voorstellen rekeningen houden met verschillen in levenslopen, meer concreet of voorzien wordt in de behoefte aan zorgverlof, scholingsverlof, verlof voor vrijwilligerswerk en verlof voor de voorbereiding van een bestaan als zelfstandige. Er is in dit onderzoek echter geen relatie gelegd met de mate waarin de keuzevrijheid en eigen verantwoordelijkheid toenemen. Er is dus nog geen juridisch onderzoek voorhanden dat nagaat of voorstellen tot aanpassing van de sociale zekerheid om deze meer tegemoet te laten komen aan de variatie in de levensloop, ook daadwerkelijk leiden tot toename van de keuzevrijheid en eigen verantwoordelijkheid, en daarmee een grotere bescherming tegen nieuwe sociale risico's.

Een onderzoek van de Sociaal-Economische Raad (SER) uit 1994 naar de verantwoordelijkheidsverdeling binnen de sociale zekerheid laat wel zien hoe een dergelijk juridisch onderzoek er uit zou kunnen zien. De mate van keuzevrijheid en eigen verantwoordelijkheid in het socialezekerheidsstelsel is volgens de SER afhankelijk van de verantwoordelijkheidsverdeling tussen de overheid/wetgever, de organisaties van werkgevers en werknemers en de individuele werkgever, individuele werknemer of het individu.<sup>10</sup> Door meer verantwoordelijkheid te leggen bij het individu (de werknemer of burger) is er sprake van meer eigen verantwoordelijkheid en zou het individu tegelijkertijd ook meer keuzemogelijkheden krijgen.<sup>11</sup> Ook kunnen door herschikking van verantwoordelijkheden sociale partners of individuele werkgevers meer zeggenschap krijgen over de vorm en inhoud van sociale regelingen. Het gaat hier om verantwoordelijkheden ten aanzien van:

- de *besluitvorming* over de inhoud, inrichting en financiering van inkomensbescherming bij de verschillende sociale risico's; het gaat hier om de vraag wie zeggenschap heeft over de materiële werkingssfeer, de kring van verzekerden, de hoogte en duur van de uitkering, de uitkeringsvoorwaarden, de financiering en de uitvoering van de regelingen op het gebied van inkomensbescherming;<sup>12</sup>
- de *financiering* van inkomensbescherming waarbij het gaat om de vraag door wie en op welk niveau de uitgaven in het kader van de inkomensbescherming worden gedragen; en
- de *uitvoering* van regelingen op het gebied van inkomensbescherming.<sup>13</sup>

### 2.2.2 Keuzevrijheid en eigen verantwoordelijkheid

Keuzevrijheid kan op basis van het onderzoek van de SER gedefinieerd worden als de individuele verantwoordelijkheid voor de besluitvorming ten aanzien van de inhoud, de financiering en de uitvoering van sociale regelingen. De toename van keuzevrijheid gaat dus gepaard met een toename van de eigen verantwoordelijk-

<sup>9</sup> Heeger 2012.

<sup>10</sup> SER 1994, p. 31, 32, 47, 48, 50 en 60.

<sup>11</sup> SER 1994, p. 47 en 50.

<sup>12</sup> SER 1994, p. 31, 32, 47, 48, 50 en 60.

<sup>13</sup> SER 1994, p. 7.



heid. Een dergelijke definitie sluit aan bij andere definities van keuzevrijheid in de literatuur. Zo verstaat de Sociale Verzekeringsbank (SVB) onder keuzevrijheid in het sociale stelsel: de keuze tot verzekering van een bepaald risico, keuzemogelijkheden met betrekking tot het niveau van de uitkering (meer specifiek de hoogte van de premies, de hoogte van de uitkering en de duur van de uitkering) en de keuze met betrekking tot de uitvoerder.<sup>14</sup> Het Sociaal Cultureel Planbureau (SCP) verstaat onder keuzevrijheid de mate waarin burgers zelf kunnen bepalen op welke wijze zij zich tegen risico's als werkloosheid, ziekte en arbeidsongeschiktheid indekken en de vrijheid om zich extra of juist minder te verzekeren. Volgens het SCP heeft dit begrip ook betrekking op het bestaan van socialeverzekeringsarrangementen die ten dienste staan van keuzes in de individuele levensloop.<sup>15</sup>

Vergeleken met de SVB geeft het SCP expliciet aan dat het begrip 'keuzevrijheid' niet alleen van toepassing kan zijn op de bestaande socialezekerheidsregelingen, maar ook op regelingen die gericht zijn op de bescherming tegen nieuwe sociale risico's, zoals zorg en scholing. De Commissie voor Sociaal-Economische Deskundigen (CSED) van de SER sluit daarbij aan en verwijst hierbij naar de definitie van keuzevrijheid van Ester en Vinken: zij omschrijven keuzevrijheid als de mogelijkheid om vanuit individuele overwegingen voor de meest optimale combinatie tussen arbeid, zorg en vrije tijd te kunnen kiezen.<sup>16</sup>

### 2.2.3 Solidariteit

Tegenover de toename van keuzevrijheid en eigen verantwoordelijkheid ontstaat een afname van de solidariteit. In tegenstelling tot de definitie van solidariteit in empirische of feitelijke zin, gaat het in juridisch onderzoek vaker om solidariteit in normatieve zin. Solidariteit wordt vanuit juridisch perspectief opgevat als een toedelingsnorm.<sup>17</sup> Een toedelingsnorm is een norm op basis waarvan verantwoordelijkheden worden toegedeeld. De uitkomst van het toedelingsproces wordt bepaald door de visie van betrokkenen op verantwoordelijkheid en de verdeling ervan. De visie op de toedeling van verantwoordelijkheden kan sterk wisselen afhankelijk van het heersende mens- en maatschappijbeeld.

Er kunnen in grote lijnen drie verschillende visies op toedeling van verantwoordelijkheden worden onderscheiden.<sup>18</sup> Ten eerste is er de liberaal-individualistische visie, waarin het beginsel van individuele verantwoordelijkheid de grondslag vormt voor de toedeling van verantwoordelijkheden. De maatschappij wordt in deze visie gezien als een verzameling van autonome, formeel vrije en gelijke burgers. Ten tweede wordt in de visie van de rolverantwoordelijkheid niet uitgegaan van autonome burgers maar van de werkgever en de werknemer. Niet het beginsel van

14 SVB 2004, p. 45, SVB 2009, p. 29 en Hoff & Vrooman 2002, p. 7.

15 Hoff & Vrooman 2002, p. 7.

16 CSED 2001, p. 34.

17 Fluit 2001, p. 4.

18 Fluit 2001, p. 5-11.

individuele verantwoordelijkheid, maar van rolverantwoordelijkheid staat hierin centraal: de sociale posities van de werkgever en de werknemer bepalen de verdeling van verantwoordelijkheden. Ten slotte bestaat er nog de collectivistische visie met het principe van collectieve verantwoordelijkheid. De maatschappij is in deze visie geen verzameling individuele burgers maar een sterk verzelfstandigde entiteit ten opzichte van de burgers. De toedeling van verantwoordelijkheden is een voorwerp van gemeenschapszorg.

De algemene opvatting is dat solidariteit pas een rol kan spelen in een collectivistische visie: solidariteit vereist immers een collectief.<sup>19</sup> Binnen het collectief moeten lasten en baten onevenredig worden verdeeld, met andere woorden: een collectief moet er voor zorgen dat er wordt afgeweken van de verzekeringslogica. Het solidariteitsbeginsel staat volgens de jurist Fluit daarom tegenover het beginsel van individuele verantwoordelijkheid. In zijn onderzoek wordt solidariteit dan ook verbonden met collectieve verantwoordelijkheid.<sup>20</sup>

De socioloog Van Oorschot beschouwt in eerste instantie solidarisering en collectivisering als twee verschillende processen.<sup>21</sup> Solidariteit heeft betrekking op een onevenredige verdeling van de lasten en baten van het verzekerd zijn. Solidarisering is het proces waarbij onevenredigheid geïntroduceerd wordt of versterkt wordt. Collectivisering heeft betrekking op de omvang van de populatie waarbinnen de solidariteit zich afspeelt en op het maatschappelijk niveau waarop de besluitvorming plaatsvindt ten aanzien van de definitie van het verzekerde risico, de aard en de omvang van de kring van verzekerden en de premie en prestatiebepaling. Het kan hier gaan om het microniveau (niveau van individu of private ondernemingen), het mesoniveau (sociale partners op onderneming- of bedrijfstakniveau), of macroniveau (Rijksoverheid). Van Oorschot erkent echter dat de processen van solidarisering en collectivisering vaak samen gaan. Beide aspecten kunnen zelfs zo sterk in elkaar grijpen dat het moeilijk wordt om een bepaald verschijnsel eenduidig te interpreteren.<sup>22</sup>

Solidariteit wordt vanuit juridisch perspectief anders gedefinieerd dan solidariteit in empirische of feitelijke zin. Solidariteit in empirische of feitelijke zin ontstaat als er afgeweken wordt van de typisch economisch-rationele verzekeringslogica. De kern van deze logica is dat er sprake is van volledige equivalentie ofwel causaliteit tussen risico, premie en prestatie van een verzekering. Dat wil zeggen dat de premie die betaald moet worden als prijs voor een verzekering zo veel mogelijk afgestemd wordt op de schadekans (het risico) enerzijds en de schadeomvang (de prestatie) anderzijds. In deze logica wordt een hogere premie vastgesteld bij een hogere schadekans of hogere schadeomvang.<sup>23</sup>

Door af te wijken van deze verzekeringslogica kunnen er vier verschillende vormen van solidariteit onderscheiden worden. De eerste vorm is *kanssolidariteit*.

19 Fluit 2001, p. 11.

20 Fluit 2001, 12.

21 Van Oorschot, Boos & Geleijnse 1996, p. 21.

22 Van Oorschot, Boos & Geleijnse 1996, p. 23 en 24.

23 Van Oorschot 1986, p. 461.

Volgens Van Oorschot houdt kanssolidariteit in dat individuele risico's worden gedeeld of anders gezegd, betalen degenen voor wie het verzekerde risico niet is opgetreden via de premiebijdragen mee aan de schade-uitkeringen van degenen voor wie het verzekerde risico wel is opgetreden. Er wordt geen onderscheid gemaakt in risicogroepen. Goudswaard heeft het kortweg over inkomensoverdrachten van degene die geen schade heeft geleden naar degene die wel schade heeft geleden. Omdat deze vorm het resultaat is van een kanstheoretisch proces waarvan de balans pas achteraf wordt opgemaakt, wordt ook wel gesproken over *ex-post*solidariteit. Elk verzekeringssysteem (zowel privaat als sociaal) bevat *ex-post*kanssolidariteit.

Er bestaan echter ook vormen van *ex-antes*solidariteit, ook wel subsidiërende solidariteit genoemd. Deze vorm van solidariteit is een gevolg van vooraf ingebouwde systeemkenmerken en niet zozeer van het feitelijk verloop van kansprocessen. Zo treedt *risicosolidariteit* op wanneer subgroepen kunnen worden onderscheiden binnen een totale groep op grond van hun risicoprofiel maar men de premie niet of niet volledig afstemt op de hoogte van het risico. Hiervan is bijvoorbeeld sprake als verzekerden allemaal dezelfde premie betalen. Hierdoor dragen mensen met lage risico's mede de lasten van mensen met hoge risico's. *Inkomens- of premiesolidariteit* houdt in dat bij gegeven risico's de premies niet evenredig aan de risico's worden toegekend, maar de premies worden vastgesteld op grond van het inkomensniveau. Bij deze vorm van solidariteit is de premie dus afhankelijk van het inkomen. Een andere vorm van *ex-antes*solidariteit is *prestatiesolidariteit*. De kern van zowel inkomenssolidariteit als prestatiesolidariteit is dat de uitkeringsrechten (de prestatie) en de feitelijk betaalde premies niet in een evenredige verhouding tot elkaar staan. Dit wordt ook wel *inequivalentie-solidariteit* genoemd.

Het solidariteitsgehalte van een sociaal systeem is afhankelijk van de aan- of afwezigheid van risico-, inkomens- en prestatiesolidariteit. Particuliere verzekeringen kennen een minimaal solidariteitsgehalte, met een zekere mate van kanssolidariteit als ondergrens, en kennen een sterk vrijwillig karakter. Sociale verzekeringen worden daarentegen gekenmerkt door een grote mate van zowel kans-, risico- als inequivalentie-solidariteit en een minimale vrijwilligheid.<sup>24</sup> De WW bijvoorbeeld kent in verhouding tot een private verzekering een hoog solidariteitsgehalte. In de WW wordt namelijk niet gedifferentieerd naar de kans op het verzekerde risico en daarom is er sprake van *risicosolidariteit*.<sup>25</sup> De prestatie in de Werkloosheidswet is echter een vast percentage van het voormalig inkomen. Er is dus geen sprake van prestatiesolidariteit en daarmee kent de WW in vergelijking met andere sociale verzekeringen een laag solidariteitsgehalte.

Als een werknemer zelf moet gaan sparen voor een uitkering, dan bestaat er geen kans-, risico- of inequivalentie-solidariteit. Zuivere spaarregelingen kennen bijvoorbeeld geen risicodeling tussen personen en daarmee zelfs geen kanssolidariteit. Ook moeten werknemers met bijvoorbeeld een hoog werkloosheidsrisico meer sparen

<sup>24</sup> Van Oorschot 1986, p. 467.

<sup>25</sup> Van Oorschot, Boos & Geleijnse 1996, p. 15.

dan mensen met een laag werkloosheidsrisico: op die manier bestaat er geen risicosolidariteit. In dit onderzoek zal, ondanks dat dit een juridisch onderzoek is, naar beide definities van solidariteit verwezen worden.

#### **2.2.4 Bescherming tegen nieuwe sociale risico's**

Als de besluitvorming over de sociale regelingen, de financiering en de uitvoering van de sociale regelingen verschuift van de overheid naar de individuele werknemer of burger, is er sprake van een grotere keuzevrijheid en eigen verantwoordelijkheid, en een afname van de solidariteit. Tegelijkertijd neemt met de toename van de keuzevrijheid de bescherming tegen nieuwe sociale risico's toe. Men kan immers zelf bepalen voor welke risico's men zich verzekert, niet alleen voor de klassieke sociale risico's, maar ook voor de nieuwe sociale risico's. Ook kan door de integratie van verzekeringen voor klassieke sociale risico's met spaarregelingen voor nieuwe sociale risico's, de bescherming tegen nieuwe sociale risico's worden uitgebreid zonder dat de overheid daar extra geld voor vrij hoeft te maken. En kan door een grotere eigen verantwoordelijkheid ten aanzien van de bescherming tegen klassieke sociale risico's de kosten voor de overheid van deze bescherming dalen. Er ontstaat dan meer financiële ruimte voor de bescherming tegen nieuwe sociale risico's. De mate waarin dat gebeurt hangt echter ook af van de exacte vormgeving van de nieuwe sociale spaarregelingen.

Om na te gaan of er sprake is van een uitbreiding van de bescherming tegen nieuwe sociale risico's, of de keuzevrijheid en de eigen verantwoordelijkheid groter worden en de solidariteit minder wordt, zal in dit hoofdstuk nagegaan worden wie zeggenschap heeft over de materiële werkingssfeer, de kring van verzekerden, de hoogte en duur van de uitkering, de uitkeringsvoorwaarden, de financiering en de uitvoering van de regelingen op het gebied van inkomensbescherming. Ook wordt gekeken naar de vraag door wie de uitgaven in het kader van de inkomensbescherming worden gedragen en wie verantwoordelijk is voor de uitvoering van regelingen op het gebied van inkomensbescherming.

Twee onderdelen van de voorgestelde aanpassingen van de WW behoeven nog nadere toelichting. Bij het definiëren van de begrippen 'keuzevrijheid', 'eigen verantwoordelijkheid' en 'solidariteit' in de literatuur wordt voornamelijk uitgegaan van een traditionele manier van bescherming, namelijk via sociale verzekeringen. In dit onderzoek gaat het echter ook om een nieuwe methode van beschermen, namelijk sparen. De verschillen tussen sparen en sociaal verzekeren maken het noodzakelijk om twee onderdelen van de voorstellen nog nader te benoemen. Het gaat ten eerste om het vrijwillige of verplichte karakter van de regeling. Sociale verzekeringen hebben meestal een verplicht karakter. Dit komt omdat de sociale verzekering een sociale doelstelling heeft en is vastgesteld omwille van het algemeen belang: ze is gericht op inkomensbescherming en bescherming van de werknemer. Sparen heeft in beginsel een private doelstelling. De individuele belangen van de contracterende partijen (de rekeninghouder en de bank) staan voorop. De overeenkomst die bij het

openen van een spaarrekening wordt afgesloten tussen het individu en de bank, is vrijwillig. Bij de beoordeling van de mate waarin een individu kan kiezen voor welk risico hij zich wil verzekeren, moet ook rekening gehouden worden met het verplichte of vrijwillige karakter van de regeling. Dit kan als een onderdeel van de personele werkingssfeer beschouwd worden, maar ik beschouw het in dit hoofdstuk als een apart onderdeel.

Ten tweede kan bij een sociale verzekering onder bepaalde voorwaarden een prestatie worden afgedwongen. De hoogte en de duur van een uitkering zijn wettelijk vastgelegd. In het geval van sparen wordt er geen prestatie afgesproken, desnoods wordt afgesproken welke bijdrage jaarlijks of maandelijks opzij wordt gezet en hoeveel rente de verzekerde ontvangt over zijn spaartegoed. Het risico voor het niet behalen van een bepaald spaartegoed na een bepaalde einddatum ligt bij de verzekerde. Bij de beoordeling van de mate van de uitbreiding van de bescherming tegen sociale risico's en de toename van de keuzevrijheid zijn dus niet alleen de wettelijke keuzemogelijkheden ten aanzien van de risico's waartegen bescherming wordt geboden (de materiële werkingssfeer) van belang, maar ook of er voldoende spaarsaldo is om het inkomensverlies op te vangen dat ontstaat bij het optreden van nieuwe sociale risico's. Dit onderdeel wordt niet alleen nader besproken in de onderdelen uitkeringshoogte- en duur, maar ook in het onderdeel financiering van de regeling. Er zal bij de financiering van de regeling niet alleen gekeken worden naar wie de wijze van financiering bepaalt, maar ook hoe de financiering plaatsvindt, onder welke voorwaarden de financiering plaatsvindt en op welke wijze dit de mate van de bescherming tegen nieuwe sociale risico's en de keuzevrijheid beïnvloedt. Een integratie van de financiering van de bescherming tegen het werkloosheidsrisico en de nieuwe sociale risico's kan, zoals we straks zullen zien, er bijvoorbeeld toe leiden dat er meer financiële ruimte ontstaat voor de bescherming tegen nieuwe sociale risico's. De vormgeving van de financiering is dus van groot belang voor de mate waarin de bescherming tegen nieuwe sociale risico's en de keuzevrijheid in het stelsel toenemen.

## **2.3 Werkloosheidswet**

### **2.3.1 *Verplichte verzekering***

De Werkloosheidswet is een verplichte verzekering. Er is in 1949 gekozen voor een verplichte regeling, omdat veel werknemers niet deelnamen aan de vrijwillige werkloosheidsfondsen die bestonden voor de Tweede Wereldoorlog. Tijdens de hoog oplopende werkloosheid in de jaren dertig bleken deze fondsen ook niet voldoende financiële dekking te kunnen geven.<sup>26</sup>

Daarnaast is er een aantal andere, theoretische argumenten waarom gekozen is voor een verplichte verzekering en niet voor een vrijwillige private verzekering. Het

---

<sup>26</sup> koopmans 2007, p. 71.

ontstaan van het werkloosheidsrisico is bijvoorbeeld afhankelijk van de conjunctuur.<sup>27</sup> Daardoor is de kans dat het werkloosheidsrisico intreedt voor de individuele werknemer en de private verzekeraar niet goed in te schatten en dit bemoeilijkt het besluit om voor het werkloosheidsrisico te gaan sparen of dit risico privaat te verzekeren. Ook is er sprake van risicoclustering: het risico treedt op in bepaalde bedrijfstakken en in een bepaalde periode.<sup>28</sup> Omdat niet goed is in te schatten in welke periode dat is, hoe lang het duurt en of dat zal gebeuren in de bedrijfstak waarin de werknemer werkzaam is, is het aan de ene kant lastig voor de werknemer te bepalen hoeveel hij moet sparen en in welke tijdsperiode. Dit kan als gevolg hebben dat er geen of onvoldoende saldo op de spaarrekening staat waarmee een uitkering gefinancierd kan worden op het moment dat werkloosheid intreedt. Aan de andere kant maakt dit het ook lastig voor de private verzekering om een goede premie vast te stellen.

De Werkloosheidswet spreekt overigens nergens over verplichte verzekering. Wel wordt gedefinieerd wie werknemer is en daaruit kan afgeleid worden wie verplicht verzekerd is.<sup>29</sup> Sommige categorieën personen die niet verplicht verzekerd zijn, kunnen zich vrijwillig verzekeren. Deze personen worden genoemd in artikel 53 lid 3 WW, zie ook paragraaf 2.3.3 waarin de personele werkings sfeer besproken wordt.

### 2.3.2 Te beschermen risico's

De WW is een verzekering die inkomensbescherming geeft aan werknemers die onvrijwillig werkloos zijn geworden. Daarnaast is de Werkloosheidswet gericht is op het voorkomen van werkloosheid en het zo snel mogelijk weer aan het werk krijgen van de werklozen.<sup>30</sup>

Een werknemer is werkloos als hij ten minste vijf of ten minste de helft van zijn arbeidsuren per kalenderweek heeft verloren, alsmede het recht op loondoorbetaling van zijn loon over die uren heeft verloren en beschikbaar is om arbeid te aanvaarden (art. 16 WW).<sup>31</sup> Deze omschrijving geeft niet expliciet aan dat het om 'onvrijwillige' werkloosheid gaat. Dat een uitkering kan worden geweigerd aan een werknemer die vrijwillig werkloos is geworden, wordt echter duidelijk uit artikel 24 WW. In artikel 24 lid 1 sub a WW is vastgelegd dat een werknemer moet voorkomen dat hij verwijtbaar werkloos wordt. Iemand is verwijtbaar werkloos conform artikel 24 lid 2 onderdeel a, indien aan de werkloosheid een dringende reden ten grondslag ligt in de zin van artikel 7:678 BW en de werknemer ter zake een verwijt kan worden gemaakt. Tevens is er sprake van verwijtbare werkloosheid als een werknemer het verzoek tot beëindiging van de dienstbetrekking heeft gedaan zonder dat daar zoda-

27 Koopmans 2007, p. 71.

28 Koopmans 2007, p. 71.

29 Pennings & Damsteegt 2009, p.301.

30 *Kamerstukken II 2005/06*, 30 370, nr. 3, p. 7, Pennings & Damsteegt 2009, p. 6 en 8 en 133, Bakels 2009, p.331.

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

nige bezwaren aan verbonden waren, dat voorzetting redelijkerwijze niet van hem of haar had kunnen worden geleverd (art. 24 lid 2 onderdeel b).

Het begrip 'verwijtbaar werkloos' is door de Werkloosheidswet van 1986 in de plaats gekomen van de voorwaarde 'niet-onvrijwillig werkloos' zoals vastgelegd in de Werkloosheidswet van 1949. De Kamerstukken geven aan dat deze wijziging puur om stilistische reden werd doorgevoerd, er was immers sprake van een dubbele ontkenning.<sup>32</sup> Pennings stelt echter dat er ook nog een andere reden was: door de jurisprudentie van de Centrale Raad van Beroep omvatte het begrip 'niet-onvrijwillig werkloos' ook situaties waarin de werknemer niet werkloos had willen worden. Hij kon immers ook 'niet-onvrijwillig werkloos' worden doordat hij zich zo had gedragen dat hij kon verwachten dat hij werkloos had kunnen worden.<sup>33</sup> Het begrip 'onvrijwillig' werd zo ruim uitgelegd dat ook (onbewuste) schuld daaronder werd gebracht. De wetgever koos er niet voor om de gevallen in te perken waarop de sanctiegrond van toepassing was, maar wijzigde de term. In dat geval was 'verwijtbaar' een betere term dan 'niet-onvrijwillig'.<sup>34</sup>

De WW houdt op verschillende manieren rekening met nieuwe risico's zoals zorg en scholing. Hiervan is de ontheffing van de sollicitatieplicht wegens vrijwilligerswerk of mantelzorgtaken het eerste voorbeeld. De werknemer die recht heeft op een uitkering heeft op basis van artikel 24 lid 1 onder b sub 1° en het Besluit sollicitatieplicht werknemers WW 2009 de verplichting om te solliciteren. Op basis van artikel 24 lid 9 en artikel 26 lid 4 WW kan aan de werknemer in individuele gevallen tijdelijk ontheffing voor deze verplichting worden verleend, bijvoorbeeld wanneer men vrijwilligerswerk verricht of mantelzorg verleent. In het Besluit ontheffing verplichtingen socialezekerheidswetten, dat gebaseerd is op deze twee artikelen, is vastgelegd dat het Uitvoeringsinstituut Werknemersverzekeringen (UWV) een ontheffing van maximaal zes maanden kan verlenen, wanneer het gedurende enige tijd verrichten van vrijwilligerswerk, zonder te hoeven solliciteren, er naar het oordeel van het UWV toe bijdraagt dat de kansen van de uitkeringsgerechtigde op de arbeidsmarkt verbeteren.<sup>35</sup> Een dergelijke ontheffing kan eenmalig met een periode van wederom maximaal zes maanden worden verlengd. Tevens kan het UWV voor een periode van maximaal zes maanden een ontheffing verlenen van de sollicitatieplicht en de verplichting om aangeboden passende arbeid te aanvaarden, wanneer de door de uitkeringsgerechtigde verleende mantelzorg zodanig intensief is dat van hem in redelijkheid niet kan worden gevraagd te voldoen aan deze verplichtingen. De mantelzorgverlener krijgt daarmee de ruimte om maatregelen te treffen en om alternatieven voor de mantelzorg te regelen. Het UWV heeft de bevoegdheid om de reeds verlengde ontheffing met telkens één maand te verlengen wanneer het niet verlengen zou leiden tot een onbillijkheid van overwegende aard.

<sup>32</sup> *Kamerstukken II* 1985/86, 19 261, nr. 8, p. 85.

<sup>33</sup> Pennings & Damsteegt 2009, p. 148.

<sup>34</sup> Pennings & Damsteegt 2009, p. 148.

<sup>35</sup> Art. 24 lid 9 WW, art. 26 lid 4 WW en Besluit ontheffing verplichtingen socialezekerheidswetten, 30 oktober 2006.

Het tweede voorbeeld is het verzorgings- en mantelzorgforfait. Artikel 42a lid 2 van de WW bepaalt dat verzorgingsjaren voor kinderen tot vijf jaar voor de helft meegeteld worden bij de berekening van het arbeidsverleden op basis waarvan iemand recht heeft op een WW-uitkering. Dit wordt ook wel het verzorgingsforfait genoemd. Artikel 42a lid 3 van de WW bepaalt dat een persoon die inkomsten ontvangt voor het verlenen van zorg op grond van een regeling voor persoonsgebonden budget voor de helft wordt meegeteld bij de berekening van het arbeidsverleden op basis waarvan iemand recht heeft op een WW-uitkering. Dit wordt ook wel het mantelzorgforfait genoemd.

Ten slotte bepaalt artikel 76 van de WW dat indien een werknemer die recht heeft op een uitkering, deelneemt of gaat deelnemen aan een voor hem naar het oordeel van het UWV noodzakelijke opleiding of scholing, het recht op uitkering blijft bestaan. Opleiding of scholing is noodzakelijk indien de werknemer niet zonder opleiding of scholing een voor hem passend beroep of functie kan uitoefenen op de arbeidsmarkt en de opleiding of scholing relevant is voor de arbeidsmarkt.<sup>36</sup> Hiermee wordt de mogelijkheid om scholing te volgen gekoppeld aan het doel om te re-integreren op de arbeidsmarkt.

### 2.3.3 *Te beschermen personen*

De Werkloosheidswet biedt bescherming aan werknemers. Een werknemer is de natuurlijke persoon, jonger dan 65 jaar, die in privaatrechtelijke of in publiekrechtelijke dienstbetrekking staat (art. 3 WW). Hieronder vallen dus ook ambtenaren. In artikel 4 en 5 WW wordt het begrip 'dienstbetrekking' uitgebreid met een aantal gelijkgestelde arbeidsverhoudingen, zoals die van kleine aannemers, thuiswerkers, musici en topsporters. De arbeidsverhoudingen van enkele personen worden in artikel 6 WW uitgesloten van het begrip 'dienstbetrekking'. Het gaat hier bijvoorbeeld om ministers, vrijwillige brandweermannen, directeuren-groootaandeelhouders en huishoudelijk personeel dat minder dan drie dagen per week werkt. De reden waarom deze arbeidsverhoudingen worden uitgezonderd, verschilt per categorie. Bij huishoudelijk personeel zouden er bijvoorbeeld praktische moeilijkheden zijn om te verzekeren en de directeur-groootaandeelhouder wordt uitgezonderd, omdat er geen sprake zou zijn van een gezagsverhouding die essentieel is voor het bestaan van een arbeidsovereenkomst.<sup>37</sup>

Sommige categorieën personen die niet verplicht verzekerd zijn, kunnen zich vrijwillig verzekeren. Het gaat hier om personen die niet als werknemer worden beschouwd en die:

- buiten Nederland wonen en een dienstbetrekking vervullen voor de duur van maximaal vijf jaar en wiens werkgever binnen Nederland woont of gevestigd is (art. 53 lid 1 onder a WW);

<sup>36</sup> Art. 1 Besluit inzake behoud recht op uitkering bij noodzakelijke scholing ofwel de Scholingsregeling, gebaseerd op art. 76 lid 2 WW.

<sup>37</sup> Pennings & Damsteegt 2009, p. 38.



- Nederlander zijn en die zijn uitgezonden om werkzaamheden te verrichten voor organisaties voor ontwikkelingssamenwerking (art. 53 lid 1 onder b WW);
- Nederlander zijn en die zijn uitgezonden om werkzaamheden te verrichten voor een volkenrechtelijke organisatie waarvan Nederland lid is (art. 53 lid 1 onder c WW);
- in Nederland wonen en buiten Nederland een dienstbetrekking vervullen (art. 53 lid 1 onder d WW);
- Nederlander zijn en buiten Nederland werkzaamheden verrichten die worden bekostigd door het Rijk en die tevens in opdracht van het Rijk worden verricht in het kader van een wettelijke taakomschrijving of ter uitvoering van een internationaal verdrag (art. 53 lid 1 onder e WW).

#### 2.3.4 Risicodekking

De werkloosheidsuitkering bedraagt gedurende de eerste twee maanden van werkloosheid per dag 75 procent van het dagloon (art. 47 WW). Vanaf de derde maand bedraagt de uitkering per dag 70 procent van het dagloon. Als dagloon wordt beschouwd 1/261 deel van het loon dat de werknemer verdiende in de periode van één jaar voorafgaande aan het intreden van het arbeidsurenverlies (art. 45 WW). Hierbij geldt ook een maximumdagloon dat elk jaar door de Minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid wordt vastgesteld op basis van artikel 17 Wet financiering sociale verzekeringen (Wfsv). Per 1 juli 2013 bedraagt dit maximumdagloon € 195,96 bruto inclusief vakantietoeslag.

Per 1 oktober 2006 heeft men recht op een uitkering van minimaal drie maanden (art. 42 lid 1 WW). De uitkeringsduur wordt verlengd met één maand voor ieder volledig kalenderjaar dat het arbeidsverleden de duur van drie kalenderjaren overstijgt (art. 42 lid 2 sub b WW). De totale uitkeringsduur bedraagt maximaal 38 maanden (art. 42 lid 2 sub b WW). Artikel 42a lid 2 van de WW bepaalt dat verzorgingsjaren voor kinderen tot vijf jaar voor de helft meegeteld worden bij de berekening het arbeidsverleden op basis waarvan iemand recht heeft op een WW-uitkering (het zogenoemde verzorgingsforfait). Artikel 42a lid 3 van de WW bepaalt dat kalenderjaren waarin een persoon die inkomsten ontvangt voor het verlenen van zorg op grond van een regeling voor persoonsgebonden budget, voor de helft worden meegeteld bij de berekening van het arbeidsverleden op basis waarvan iemand recht heeft op een WW-uitkering (het zogenoemde mantelzorgforfait).

Om werklozen weer zo snel mogelijk aan het werk te krijgen heeft de werknemer die recht heeft op een uitkering ook een recht op ondersteuning bij arbeidsinschakeling en op de naar het oordeel van het UWV noodzakelijk geachte voorziening gericht op arbeidsinschakeling (art. 73 WW). Het kan hier gaan om een traject bij een re-integratiebedrijf (art. 72 lid 3 WW), het volgen van scholing (art. 76 WW), een proefplaats bij een werkgever (art. 76a WW), het opzetten van een eigen bedrijf (art. 77a WW) of het werken bij een reguliere werkgever met een loonkostensubsidie (art. 78a WW).

### 2.3.5 Uitkeringsvoorwaarden

Om recht te hebben op een uitkering moet er voldaan worden aan de ontstaansvoorwaarden. Dit houdt ten eerste in dat men werkloos moet zijn: de werknemer moet ten minste vijf arbeidsuren verloren hebben, niet langer aanspraak kunnen maken op loon over deze uren en beschikbaar zijn om passende arbeid te aanvaarden (art. 16 WW). Ten tweede moet men voldoen aan de referte-eis die is vastgelegd in artikel 17 WW. Deze ontstaansvoorwaarde houdt in dat de werknemer in de 36 weken voordat hij werkloos wordt, 26 weken moet hebben gewerkt. Ten slotte mogen er geen uitsluitingsgronden aanwezig zijn (art. 19 WW). Een werknemer heeft geen recht op uitkering indien hij of zij een uitkering ontvangt op grond van de Ziektewet (art. 19 lid 1 onder a WW), de Wet werk en inkomen naar arbeidsvermogen (WIA) (art. 19 lid 1 onder b WW), de Wet arbeidsongeschiktheidsverzekering (WAO) (art. 19 lid 1 onder c WW), de Wet arbeidsongeschiktheidsvoorziening militairen (art. 19 lid 1 onder d WW), buiten Nederland woont (art. 19 lid 1 onder e WW), niet rechtmatig in Nederland verblijf houdt (art. 19 lid 1 onder f WW), rechtens zijn vrijheid is ontnomen (art. 19 lid 1 onder g WW), zich onttrekt aan de tenuitvoerlegging van een vrijheidsstraf of vrijheidsbenemende maatregel (art. 19 lid 1 onder h WW), de leeftijd van 65 jaar heeft bereikt (art. 19 lid 1 onder i WW), gemoedsbezwaren heeft (art. 19 lid 1 onder j WW), vakantie geniet (art. 19 lid 1 onder k WW), werkloos is tengevolge van werkstaking of uitsluiting (art. 19 lid 1 onder l WW), of een uitkering ontvangt op grond van de Wet arbeid en zorg (art. 19 lid 1 onder m WW).

Behalve dat de werknemer moet voldoen aan deze ontstaansvoorwaarden uit artikel 16, 17 en 19 WW, moet de werknemer ook het recht geldend maken. Dit betekent dat de werknemer ten eerste moet voorkomen dat hij verwijtbaar werkloos wordt (art. 24 lid 1 onder a WW). Iemand is verwijtbaar werkloos geworden indien aan de werkloosheid een dringende reden ten grondslag ligt in de zin van artikel 7:678 BW en de werknemer ter zake een verwijt kan worden gemaakt (art. 24 lid 2 onder a WW). Tevens is hij verwijtbaar werkloos als een werknemer het verzoek tot beëindiging van de dienstbetrekking heeft gedaan zonder dat daar zodanige bezwaren aan verbonden waren, dat voorzetting redelijkerwijze niet van hem of haar had kunnen worden gevergd (art. 24 lid 2 onderdeel b). Ten tweede moet de werknemer voorkomen dat hij verwijtbaar werkloos *is of blijft* doordat hij in onvoldoende mate tracht passende arbeid te verkrijgen, nalaat aangeboden *passende arbeid* te aanvaarden of door eigen toedoen geen passende arbeid verkrijgt, door eigen toedoen geen passende arbeid behoudt of in verband met door hem te verrichten arbeid eisen stelt die het aanvaarden of verkrijgen van passende arbeid belemmeren (art. 24 lid 1 onder b WW).

Het begrip 'passende arbeid' is gedefinieerd in artikel 24 lid 3 WW en verder uitgewerkt in de Richtlijn passende arbeid WW 2008.<sup>38</sup> Als passende arbeid wordt beschouwd alle arbeid die voor de krachten en bekwaamheden van de werknemer

<sup>38</sup> 30 juni 2008, *Stcrt.* 2008, 123.

is berekend, tenzij aanvaarding om redenen van lichamelijke, geestelijke en sociale aard niet van hem kan worden gevergd (art. 24 lid 3 WW). De richtlijn bevat geobjectiveerde algemene normen over wat in redelijkheid van een werkloze werknemer kan worden gevergd bij het zoeken naar, aanvaarden van en behouden van werk. Deze normen hebben betrekking op de aard van het werk (gerelateerd aan het vroegere beroep en het niveau van het werk dat wordt bepaald door opleiding en werkervaring), de beloning voor het werk en de reisduur. Zo geldt als algemene regel dat een werknemer in beginsel een half jaar de tijd heeft om zich te richten op arbeid op hetzelfde niveau als de arbeid waarvoor hij zich door opleiding en/of werkervaring heeft gekwalificeerd en waaruit hij werkloos is geworden. Uitzondering hierop is de academicus die op grond van het Besluit passende arbeid schoolverlaters en academici WW en ZW, ook werk op hbo-niveau moet accepteren.<sup>39</sup> Voor alle opleidingsniveaus geldt dat naarmate de werkloosheid voortduurt, steeds meer arbeid als passend wordt beschouwd. Zo moet een werkloze werknemer die zich heeft gekwalificeerd voor werk op universitair of hbo-niveau na het eerste half jaar werk op mbo-niveau accepteren. Een werkloze werknemer mag zich het eerste half jaar richten op werk waarvoor de beloning niet (veel) lager is dan het voorheen verdiende loon. Ook hier geldt dat naarmate de werkloosheid langer duurt, men werk moet accepteren met een lager inkomen. Deze achteruitgang moet corresponderen met het verschil in niveau van te aanvaarden werkzaamheden en het loonniveau dient in overeenstemming te zijn met de aard en het niveau van de functie.<sup>40</sup>

De werknemer die recht heeft op een uitkering, moet op basis van artikel 24 lid 1 onder b sub 1° WW verplicht solliciteren met als doel passende arbeid te verkrijgen. Dit is vastgelegd in het Besluit sollicitatieplicht werknemers WW 2009. Zoals besproken in paragraaf 2.3.2 kan de werknemer op basis van artikel 24 lid 9 en artikel 26 lid 4 in individuele gevallen tijdelijk ontheffing worden verleend voor deze verplichting, bijvoorbeeld wanneer men vrijwilligerswerk verricht of mantelzorg verleent.

Artikel 26 lid 1 onder e bepaalt dat de werknemer verplicht is mee te werken aan activiteiten die bevorderlijk zijn voor zijn inschakeling in de arbeid. Om welke activiteiten het kan gaan, staat onder andere vermeld in hoofdstuk VI van de WW (art. 72 tot en met 87). Het gaat hier om het bevorderen van arbeidsinschakeling door onder andere het aanbieden van een traject bij een re-integratiebedrijf (art. 72 lid 3), het volgen van scholing (art. 76), een proefplaats bij een werkgever (art. 76a), het opzetten van een eigen bedrijf (art. 77a) of het werken bij een reguliere werkgever met een loonkostensubsidie.

Als een werknemer niet voldoet aan de ontstaansvoorwaarden of de bovenstaande verplichtingen om het recht geldend te maken, kan het UWV de uitkering blijvend geheel weigeren (art. 27 WW).

<sup>39</sup> Besluit van 1 december 1995, houdende regels tot verruiming van het begrip passende arbeid voor schoolverlaters en academici (*Besluit passende arbeid schoolverlaters en academici*).

<sup>40</sup> Richtlijn passende arbeid WW 2008.

### 2.3.6 *Financiering*

De Werkloosheidswet wordt gefinancierd uit het Algemeen Werkloosheidsfonds (AWf) en de sectorfondsen (art. 23, 25, 27, 28 Wfsv). Zowel de werkgever als de werknemer draagt bij aan het AWf. De werkgevers financieren de sectorfondsen. De premies die de werknemer en de werkgever afdragen aan het AWf worden jaarlijks vastgesteld door het Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid op basis van artikel 36 Wfsv. De premie die de werkgever afdraagt aan het sectorfonds wordt jaarlijks vastgesteld door het UWV op basis van artikel 28 lid 1 Wfsv en door het Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid op basis van artikel 36 lid 5 van de Wfsv goedgekeurd. De AWf-premie is voor het jaar 2013 vastgesteld op 1,70 procent van het loon.<sup>41</sup> Deze premie wordt – net als de voorafgaande drie jaren – volledig betaald door de werkgever. De bijdrage van de werkgever aan het sectorfonds is per sector verschillend. In 2013 varieert deze bijdrage van 0,42 procent tot 12,23 procent.<sup>42</sup>

### 2.3.7 *Uitvoering en toezicht*

Het UWV heeft tot taak de WW uit te voeren (art. 30 lid 1 Wet structuur uitvoeringsorganisatie werk en inkomen (Wet SUWI)), waaronder de taak om het recht op uitkering vast te stellen (art. 22 WW) en om de inschakeling in het arbeidsproces te bevorderen (art. 30a lid 1 Wet SUWI). Tevens beheert en administreert het UWV het Algemeen Werkloosheidsfonds (art. 30 lid 2 Wet SUWI en art. 93 Wfsv) en de sectorfondsen (art. 30 lid 2 Wet SUWI en art. 94 Wfsv). Het UWV is een zelfstandig bestuursorgaan (ZBO) en verzorgt in opdracht van het Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid de uitvoering van werknemersverzekeringen. Het UWV kan de uitvoering van re-integratietrajecten over laten aan private re-integratiebedrijven, maar het UWV blijft wel verantwoordelijk voor de re-integratie.<sup>43</sup> Het toezicht op het UWV wordt uitgevoerd door de Inspectie SZW.<sup>44</sup> De Belastingdienst int de premies voor de werknemersverzekeringen (art. 60 lid 1 Wfsv). De Belastingdienst is een onderdeel van het Ministerie van Financiën en het toezicht op de Belastingdienst ligt dus ook in handen van de Minister van Financiën.

### 2.3.8 *Samenvatting en conclusies*

De WW is een sociale verzekering die inkomensbescherming biedt tegen onvrijwillige werkloosheid en ondersteuning biedt bij arbeidsinschakeling. De WW houdt in

41 Art. 27 Wfsv en art. 2 en 3 van de Regeling vaststelling premiepercentages werknemersverzekeringen en volksverzekeringen 2013.

42 Art. 28 Wfsv en Besluit vaststelling sectorpremies 2013.

43 *Kamerstukken II 2000/01, 27 588, nr. 3.*

44 Voor 1 januari 2012 was dit de Inspectie Werk en Inkomen (IWI). Deze organisatie is, samen met de Arbeidsinspectie en de Sociale Inlichtingen- en Opsporingsdienst (SIOD) op 1 januari 2012 gebundeld in de Inspectie SZW.

beperkte mate rekening met nieuwe sociale risico's door het verzorgings- en mantelzorgforfait, de mogelijkheid om werkloze werknemers te ontheffen van de sollicitatieplicht bij vrijwilligerswerk en mantelzorgtaken, en de mogelijkheid om met behoud van uitkering noodzakelijke scholing te volgen. De WW is verplicht voor werknemers en slechts een beperkt aantal mensen kan zich vrijwillig verzekeren. De werkloze moet voldoen aan strikte, generieke uitkeringsvoorwaarden om recht te hebben op een WW-uitkering of deze geldend te maken. Iedere rechthebbende krijgt een uitkering van dezelfde hoogte en de uitkeringsduur is ook wettelijk vastgelegd. De hoogte van de premie wordt door de overheid vastgelegd. De werkloosheidsuitkeringen worden volgens de wet collectief gefinancierd door werkgevers en werknemers, maar de verdeling van de kosten tussen deze twee partijen wordt bepaald door de Minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid. Sinds 2009 worden de uitkeringen op basis van een uitvoeringsbesluit dan ook alleen gefinancierd door werkgevers. De werkgevers verdelen de kosten van het werkloosheidsrisico onderling zowel op nationaal niveau (via het AWf) als op sectoraal niveau (via de sectorfondsen). De verantwoordelijkheid voor de inhoudelijke regelgeving en uitvoering ligt bij de overheid, specifiek bij het UWV. De uitkeringsgerechtigde kan de uitvoeringsinstelling dan ook niet zelf kiezen. Op basis van het bovenstaande kan geconcludeerd worden dat de keuzevrijheid en de ondersteuning die geboden wordt aan de combinatie van arbeid, zorg en scholing binnen de WW zeer beperkt is.

**Tabel 2.1: kenmerken van de Werkloosheidswet (WW)**

	Methode van bescherming	Verplicht of vrijwillig?	Te beschermen risico's	Te beschermen personen	Hoogte
WW	Sociale verzekering	Verplicht	Werkloosheid en re-integratie	Werknemers	Eerste twee maanden 75% dagloon, daarna 70%

	Duur	Uitkeringsvoorwaarden	Financiering	Uitvoering
WW	Afhankelijk van arbeidsverleden, min. 3 mnd., max. 38 mnd.	- Werkloos; - referte-eis; - geen uitsluitingsgronden; - verwijtbare werkloosheid voorkomen.	Via werkgeverspremies.	Overheid

## 2.4 Levensloopregeling

### 2.4.1 Vrijwillige regeling

Deelname aan de Levensloopregeling is in art. 7:2 van de Wet arbeid en zorg (Wazo) vormgegeven als een wettelijk recht. Individuele werknemers hebben het wet-

telijke recht om deel te nemen aan een Levensloopregeling, maar zijn hiertoe ook niet verplicht. Werknemers kunnen zelf een Levensloopregeling bij een bank, verzekeraar of beleggingsinstelling openen. Ook is het mogelijk aan te sluiten bij de Levensloopregeling die de werkgever heeft afgesloten.<sup>45</sup> Conform artikel 7:3 Wazo kan hier niet ten nadele van de werknemer worden afgeweken.

Een verplichte regeling werd door de regering niet wenselijk geacht, omdat deze ten eerste de keuzevrijheid beperkt. Ten tweede heeft een verplichte deelname bij een Levensloopregeling vergeleken met een verplichte pensioenregeling geen toegevoegde waarde. Bij pensioenregelingen zit de meerwaarde van verplichte deelname in de lange beleggingshorizon: een eventueel slecht beleggingsresultaat kan worden gespreid over meerdere generaties, oudere werknemers nemen pensioen op en het wordt betaald door de jongere generatie. Als individuen de mogelijkheid hebben om in de Levensloopregeling op ieder willekeurig moment een verloftegoed op te nemen, zowel op jongere als oudere leeftijd, is die lange beleggingshorizon er niet. Daardoor verdwijnt de meerwaarde van verplichte deelname.<sup>46</sup>

#### 2.4.2 Te beschermen risico's

De Levensloopregeling kan gebruikt worden voor alle vormen van verlof, zoals (langdurend) zorgverlof, sabbatical, palliatief verlof, ouderschapsverlof en educatief verlof.<sup>47</sup> De Levensloopregeling mag ook gebruikt worden om onbetaald verlof op te nemen voorafgaand aan de pensioendatum. De werknemer kan zelf kiezen voor welke vorm van verlof hij zijn spaartegoed of uitkering gebruikt. Er worden geen voorwaarden gesteld ten aanzien van het doel van het verlof.<sup>48</sup> De vormen van verlof en de bijbehorende risico's worden dan ook niet nader gedefinieerd.

De Levensloopregeling heeft als doel, naast de ondersteuning van het combineren van arbeid en zorg, het mogelijk maken van een betere spreiding van tijd en inkomen over de levensloop.<sup>49</sup> Dit is noodzakelijk, omdat de levensloop van mensen veel meer divers is geworden: werk, opleiding, gezinsvorming en zorg worden nu voortdurend afgewisseld of gecombineerd. Met name in het zogenaamde spitsuur van het leven is het combineren van taken niet altijd even gemakkelijk.<sup>50</sup> Daarom is er behoefte aan een regeling die het mogelijk maakt werk en andere taken te combineren en tijd en inkomen naar eigen inzicht te verdelen over de levensloop.<sup>51</sup> De evaluatie van de Levensloopregeling, gemaakt door het Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid in 2011, sprak over een hoofddoel en twee subdoelen. Het hoofddoel is het mogelijk maken van een juist evenwicht tussen verschillende taken en ervoor zorgen dat tijd en inkomen beter in evenwicht kunnen zijn in de verschillende

45 *Kamerstukken II 2004/05*, 29 760, nr. 10, p. 11

46 *Kamerstukken II 2004/05*, 29 760, nr. 10, p. 37.

47 *Kamerstukken II 2003/04*, 29 760, nr. 3, p. 17.

48 *Kamerstukken I 2004/05*, 29 760, nr. D, p. 32.

49 *Kamerstukken II 2003/04*, 29 760, nr. 3, p. 36.

50 *Kamerstukken II 2003/04*, 29 760, nr. 3, p. 14.

51 *Kamerstukken II 2003/04*, 29 760, nr. 3, p. 14.

levensfasen. De twee subdoelen zijn het verminderen van de drukte in het spitsuur van het leven en het faciliteren van vervroegde uittreding.<sup>52</sup> Overigens worden er ook andere doelstellingen aan de Levensloopregeling toegekend: zo koppelt Eleveld de Levensloopregeling ook aan het doel om scholing van werknemers te bevorderen en de inzetbaarheid van werknemers te stimuleren, hoewel dat in de toelichting van het wetsvoorstel niet gebeurt.<sup>53</sup>

De vitaliteitsspaarregeling, die per 1 januari 2013 de Levensloopregeling zou opvolgen, zou net als de Levensloopregeling gebruikt worden voor zorgverlof, scholingsverlof of deeltijdpensioen.<sup>54</sup> Zij zou echter in tegenstelling tot de Levensloopregeling ook gebruikt worden voor demotie, het opvangen van inkomensverlies bij het opzetten van een eigen bedrijf of een aanvulling op het inkomen in een economisch slechter jaar (in het geval van een zelfstandige). Het gebruik van de vitaliteitsspaarregeling voor voltijdpensioen zou ontmoedigd worden door een opnamebeperking na 62-jarige leeftijd. Na die leeftijd zou niet meer dan € 10.000 per jaar worden opgenomen. Zou meer worden opgenomen, dan zou het gehele tegoed ineens belast worden (art. 3.109a Wet IB 2001). Mensen zouden zelf kunnen bepalen waaraan zij het spaartegoed besteden. Doelstelling van het vitaliteitssparen was om de burger meer vrijheid en verantwoordelijkheid te geven ten aanzien van de vormgeving van zijn carrière.<sup>55</sup> De vitaliteitsspaarregeling was onderdeel van een vitaliteitspakket dat gericht was op het stimuleren van duurzame inzetbaarheid van werknemers. Dit pakket moest de kaders scheppen waarmee werkgevers en werknemers aan de slag konden gaan.<sup>56</sup> Het bevatte stimulerende maatregelen voor intersectorale scholing, werk-naar-werktrajecten en het aannemen van oudere werknemers. De invoering van de vitaliteitsspaarregeling is echter niet doorgegaan.

### 2.4.3 Te beschermen personen

De Levensloopregeling is opgenomen in artikel 7:2 Wazo en daarin is bepaald dat elke werknemer het recht heeft deel te nemen aan een Levensloopregeling. De werknemer is degene die krachtens arbeidsovereenkomst naar burgerlijk recht of publiekrechtelijke aanstelling arbeid verricht (art. 1:1 onder a Wazo). Hier vallen ook ambtenaren onder. Zelfstandige ondernemers worden door deze definitie uitgesloten van het recht op deelname.<sup>57</sup> Een WW-gerechtigde behoudt de hoedanigheid van werknemer (art. 8 WW), maar aangezien hij geen werkgever meer heeft, zal hij geen verlof kunnen opnemen. Wel kan hij blijven sparen middels de Levensloopregeling. Vitaliteitssparen zou toegankelijk worden voor natuurlijke personen die inkomen hebben (art. 2.1 Wet IB 2001). Het kan hier zowel gaan om werknemers als zelfstandigen.

<sup>52</sup> Ministerie van SZW 2011, p. 8.

<sup>53</sup> Eleveld 2008, p. 283-286.

<sup>54</sup> *Kamerstukken II* 2011/12, 33003, nr. 3, p. 29.

<sup>55</sup> *Kamerstukken II* 2011/12, 33003, nr. 3, p. 29 en 30.

<sup>56</sup> *Kamerstukken II* 2010/11, 29 544, nr. 329, p. 4.

<sup>57</sup> Zie ook Dietvorst 2006, p. 44.

#### 2.4.4 Risicodekking

De prestatie die wordt geboden bij een Levensloopregeling is in principe afhankelijk van de afspraken die gemaakt zijn bij de totstandkoming van de Levensloopregeling. In artikel 61c, d, da lid 4 Uitvoeringsregeling loonbelasting 2001 was vastgelegd dat de werknemer en de werkgever samen bepaalden hoeveel levenslooploon de werknemer gedurende de periode van extra verlof kreeg. De duur van de verlofperiode werd bepaald door het ingehouden loon vermeerderd met de daarop verdienende inkomsten en de daarmee behaalde rendementen bij een Levensloopregeling (art. 61b lid 1 Uitvoeringsregeling loonbelasting 2001). De uitvoeringsregeling waarin dit was vastgelegd is echter per 1 januari 2011 vervallen.

In artikel 19g lid 2 van de Wet op de loonbelasting 1964 (Wet LB 1964) werd de voorwaarde gesteld dat hetgeen wordt opgenomen of uitgekeerd op grond van de Levensloopregeling niet meer bedraagt dan het loon dat direct voorafgaand aan de periode van verlof wordt genoten.<sup>58</sup> Zonder deze aan de hoogte van het actuele loon gekoppelde begrenzing zou het mogelijk zijn de opgebouwde voorziening in één keer tot uitkering te laten komen. Dit zou echter in strijd zijn met de doelstelling van de Levensloopregeling. Artikel 19g is echter per 1 januari 2012 vervallen.

#### 2.4.5 Uitkeringsvoorwaarden

De werknemer kon zelf kiezen voor welke vorm van verlof hij zijn levenslooptegoed gebruikte. Er werden geen voorwaarden gesteld ten aanzien van het doel van het verlof.<sup>59</sup> Dit droeg bij aan een zo groot mogelijke keuzevrijheid voor de werknemer.

#### 2.4.6 Financiering

Conform artikel 7:2 lid 2 en 3 Wazo bepaalt de werknemer de hoogte van het percentage van het loon dat jaarlijks zal worden ingehouden van het loon. Dit ingehouden loon wordt door de werkgever (deze wordt in de Wet LB 1964 ook wel de inhoudingsplichtige genoemd) afgedragen aan de door de werknemer aangewezen uitvoerder. Indien er geen inhoudingsplichtige (lees: werkgever) is, dan wordt de uitvoeringsinstelling als inhoudingsplichtige aangemerkt (art. 61c, d, da lid 5 Uitvoeringsregeling loonbelasting 2001). In artikel 19g lid 6 Wet LB 1964 werd de mogelijkheid voor de werkgever vastgelegd om een bijdrage te leveren aan het spaartegoed binnen de Levensloopregeling. Dit was echter geen verplichting. Over deze bijdrage konden ook in collectief verband afspraken worden gemaakt maar deze collectieve afspraken konden niet algemeen verbindend worden verklaard.<sup>60</sup> De

<sup>58</sup> Wet van 16 december 1964, houdende vervanging van het Besluit op de Loonbelasting 1940 door een nieuwe wettelijke regeling.

<sup>59</sup> *Kamerstukken I* 2004/05, 29 760, nr. D, p. 32.

<sup>60</sup> *Kamerstukken II* 2004/05, 29 760, nr. 10 en 18, p. 11.



werkgever moest zelf kunnen bepalen of hij de collectieve afspraak van toepassing verklaarde in de arbeidsovereenkomst.<sup>61</sup>

Ten aanzien van de werkgeversbijdragen werden enkele voorwaarden gesteld: ten eerste diende een werkgever die een bijdrage verstrekke aan een individuele werknemer ten behoeve van de Levensloopregeling, deze bijdrage ook te verstrekken aan alle andere werknemers, ook aan werknemers die niet deelnamen aan de Levensloopregeling (art. 19g lid 6 onder c Wet LB 1964). Deze bijdrage behoorde tot het loon. Zonder deze voorwaarde zou de werkgever de deelname aan de Levensloopregeling toch min of meer verplicht kunnen maken (werknemers met een Levensloopregeling worden immers bevoordeeld) en dat zou geen recht doen aan de beoogde individuele keuzevrijheid met betrekking tot het al dan niet deelnemen aan de Levensloopregeling. Indien niet aan de bovengenoemde voorwaarde werd voldaan, verviel de fiscale facilitering.<sup>62</sup>

Met de Levensloopregeling kon gespaard worden voor een tegoed van 210 procent van het brutojaarloon.<sup>63</sup> Met de vitaliteitsspaarregeling zou gespaard kunnen worden tot in totaal € 20.000 bruto. Daarvan zou echter maar € 5.000 bruto fiscaal aftrekbaar zijn. Het sparen via de Levensloopregeling werd fiscaal gefaciliteerd via de omkeeregeling: over het ingehouden loon dat in de Levensloopregeling werd gestort en waar men een aanspraak op had gedurende de periode dat het daarop stond, hoefde niet direct loonbelasting te worden betaald. Dit werd gerealiseerd door de bijdragen die werden ingehouden op het loon ingevolge een Levensloopregeling (art. 11 lid 1 sub j onder 5 Wet LB 1964) en de aanspraken ingevolge een Levensloopregeling (art. 11 lid 1 sub r onder 4 Wet LB 1964) uit te zonderen van loon.<sup>64</sup> Over de voorziening opgebouwd ingevolge een Levensloopregeling, mocht worden beschikt ten behoeve van loon tijdens een verlofperiode: tijdens deze periode werd het levenslooptegoed uitgekeerd en op dat moment werd pas de loonheffing toegepast. Het werd dan belast in box 1 (inkomen uit werk en woning) in plaats van box 3 (inkomen uit sparen en beleggen). Dit leverde ten eerste een rentevoordeel op en kon een tariefsvoordeel opleveren. Aanspraken werden in eerste instantie namelijk vrijgesteld en niet opgeteld bij het loon waarover loonbelasting werd betaald. Daardoor was het mogelijk dat er een lagere tariefschijf van toepassing was.<sup>65</sup> Wanneer het levenslooptegoed niet werd gebruikt conform de doelstelling van de regeling dan werd het gezien als loon uit vroegere dienstbetrekking en was de omkeeregeling niet van toepassing (art. 19g lid 6 sub c Wet LB 1964).

Per 1 januari 2012 geldt de omkeeregeling alleen nog maar voor de deelnemers die op 31 december 2011 meer dan € 3.000 op hun levenslooptrekening hadden staan. Dit geldt echter alleen indien de deelnemers het hele tegoed op hun rekening in 2013 opnemen en heeft alleen betrekking op 80 procent van het tegoed dat op 31

61 *Kamerstukken II 2004/05, 29 760, nr. 10 en 18, p. 11.*

62 *Kamerstukken II 2004/05, 29 760, nr. 11.*

63 *Kamerstukken II 2004/05, 29 760, nr. 11, p. 5.*

64 Deze bepalingen zijn per 1 januari 2012 vervallen.

65 *Kamerstukken II 2004/05, 29 760, nr. 3, p.6.*

december 2011 op de levenslooptekening stond. De overige 20 procent wordt wel volledig belast. Vanaf 2013 geldt de omkeerregeling voor niemand meer.<sup>66</sup>

Het gebruik van de Levenslooptekening werd gestimuleerd door de levenslooptekeningverlofkorting. De levenslooptekeningverlofkorting was een korting op de loonbelasting en kon oplopen tot maximaal € 195 per kalenderjaar (art. 22ca lid 2 Wet LB 1964). Ze werd toegekend als het levenslooptegoed werd opgenomen. Als op een andere wijze over het levenslooptegoed werd beschikt dan voor financiering van onbetaald verlof, dan bestond er geen recht op de levenslooptekeningkorting (art. 22ca lid 1 Wet LB 1964). De levenslooptekeningkorting en daarmee ook artikel 22ca is per 1 januari 2012 vervallen.

De Levenslooptekening en de vitaliteitsspaarregeling kenden geen wettelijke kredietfaciliteit: de regering was van mening dat dit geen taak was van de overheid.<sup>67</sup> Een wettelijk recht op een kredietfaciliteit werd tot op heden door de regering dan ook afgewezen. Het kon wel door de marktpartijen worden aangeboden op basis van vrijwilligheid: binnen de Uitvoeringsregeling loonbelasting 2001 was de mogelijkheid een kredietfaciliteit aan te bieden opgenomen. Conform artikel 61i van de Uitvoeringsregeling loonbelasting 2001 kon, indien het opgenomen bedrag het op dat moment aanwezige tegoed overtrof, het negatieve saldo via een inhouding op het loon worden aangevuld.<sup>68</sup> Er kon echter nooit meer worden opgenomen dan het laatstverdiende loon tot een maximum van 210 procent van het brutojaarloon (dit was gelijk aan het maximum dat men kon sparen binnen de Levenslooptekening). De aflossing die vervolgens gedaan werd en die fiscaal gefaciliteerd werd, kon niet meer bedragen dan 12 procent.

#### 2.4.7 *Uitvoering en toezicht*

Meerdere instanties zijn betrokken bij de uitvoering van de Levenslooptekening: de werkgever, de Belastingdienst, de banken of de verzekeraars, en de Nederlandsche Bank (DNB) en de Autoriteit Financiële Markten (AFM). De werkgever wordt beschouwd als de eerst verantwoordelijke voor de toepassing van de Levenslooptekening.<sup>69</sup> De werkgever moet de werknemers aanbieden om deel te nemen aan de Levenslooptekening, de verzoeken om toepassing van de Levenslooptekening in behandeling nemen, het afgesproken percentage loon afdragen aan de uitvoeringsinstelling, de uitkering op basis van de Levenslooptekening uitbetalen, en het eventuele extra loon betalen aan de werknemers die niet deelnemen aan de Levenslooptekening. Als er geen werkgever is, dan wordt de uitvoeringsinstelling als inhoudingsplichtige aangewezen.

De Belastingdienst is verantwoordelijk voor de uitvoering van de fiscale facilitering van de Levenslooptekening: het gaat hier dan om de loonheffingskorting (via de omkeerregeling) en de levenslooptekeningkorting (waar mensen recht op hebben als zij sparen via de Levenslooptekening). Tevens is de Belastingdienst belast met het toezicht

<sup>66</sup> *Kamerstukken II 2012/13*, 33 402, nr. 28.

<sup>67</sup> *Kamerstukken II 2004/05*, 29 760, nr. 10, p. 41-42.

<sup>68</sup> *Uitvoeringsregeling loonbelasting 2001*, art. 61i.

<sup>69</sup> *Kamerstukken II 2004/05*, 29 760, nr. 10, p. 54, en *Dietvorst 2006*, p. 68.

op de juiste toepassing door de werkgevers. De Belastingdienst dient erop toe te zien dat werkgevers voldoen aan hun verplichtingen als inhoudingsplichtigen voor de loonheffingen. Als een inhoudingsplichtige ten onrechte de Levensloopregeling heeft toegepast, betekent dit dat hij te weinig loonheffing heeft afgedragen. In zo'n geval kan de Belastingdienst een correctieverplichting of een naheffingsaanslag (al dan niet met boete) opleggen. Daarbij past de Belastingdienst zijn wettelijke bevoegdheden toe op grond van onder meer de Wet LB 1964 en de Algemene wet inzake rijksbelastingen. De Belastingdienst voert dus deels de administratie uit en ziet toe op de juiste toepassing van de Levensloopregeling door de werkgever.<sup>70</sup>

Volgens artikel 7:1 lid b Wazo is de uitvoerder van de Levensloopregeling een kredietinstelling, een verzekeraar of een beheerder van een beleggingsinstelling als bedoeld in artikel 19g lid 3 Wet LB 1964. Hieruit kan worden afgeleid dat het levenslooproduct niet alleen meer als bankproduct wordt aangeboden, zoals bij de verlofspaarregeling, maar ook als verzekerings- of beleggingsproduct. Op basis van artikel 19g lid 3 Wet LB 1964 werd het ingehouden loon overgemaakt naar een geblokkeerde rekening bij een kredietinstelling, als premie gestort bij een verzekeraar voor een verzekering in het kader van de Levensloopregeling, dan wel overgemaakt naar de beheerder van een beleggingsinstelling ter verkrijging van een of meer geblokkeerde rechten van deelneming in die instelling. Volgens artikel 1 Wet op het financieel toezicht (Wft) is een bank een kredietinstelling. Het toezicht door de Staat over de kredietinstellingen en beheerders van beleggingsinstellingen wordt uitgevoerd door de Nederlandsche Bank en de Autoriteit Financiële Markten.

In eerdere voorstellen van de Levensloopregeling werd voorgesteld om de Levensloopregeling ook uit te laten voeren door een (bedrijfs)pensioenfonds. Dit voorstel druiste echter in tegen de Nederlandse en Europese wetgeving waarin is bepaald dat pensioenfondsen een bijzondere functie hebben en zich uitsluitend mogen bezighouden met collectieve, solidaire pensioenregelingen.<sup>71</sup> Het uitvoeren van de Levensloopregeling door (bedrijfs)pensioenfondsen zou betekenen dat zij op een markt zouden gaan opereren waar ze tot nu toe niet konden en mochten opereren. Het was dan de vraag of de pensioenfondsen hun bijzondere status wel konden behouden.<sup>72</sup> Levensloopregelingen kunnen wel uitgevoerd worden door een uitvoeringsorganisatie van een pensioenfonds of een dochteronderneming die een aparte rechtspersoon vormt. Deze uitvoeringsorganisaties of dochterondernemingen moeten dan wel beschouwd kunnen worden als een kredietinstelling, een verzekeraar of een beheerder van een beleggingsinstelling in de zin van artikel 19g lid 3 van de Wlbz en artikel 1 van de Wft.

<sup>70</sup> Kamerstukken II 2004/05, 29 760, nr. 10, p. 54.

<sup>71</sup> Kamerstukken II 2004/05, 29 760, nr. 10, p. 54.

<sup>72</sup> Kamerstukken II 2004/05, 29 760, nr. 10, p. 54.

### 2.4.8 *Samenvatting en conclusies*

De Levensloopregeling is een vrijwillige, fiscaal gestimuleerde individuele spaarrekening die gericht is op een betere spreiding van tijd en inkomen over de levensloop, het ondersteunen van de combinatie van arbeid met zorg en scholing en het ondersteunen van vervroegd pensioen. Met de regeling kan inkomensverlies worden opgevangen tijdens een periode van verlof zoals (langdurend) zorgverlof, sabbatical, palliatief verlof, ouderschapsverlof en educatief verlof. De Levensloopregeling mag ook gebruikt worden om onbetaald verlof op te nemen voorafgaand aan de pensioendatum. Dit was niet het geval bij de vitaliteitsspaarrekening: deze regeling wilde juist voltijd prepensioen ontmoedigen. De vitaliteitsspaarrekening zou in tegenstelling tot de Levensloopregeling ook gebruikt worden voor demotie, het opvangen van inkomensverlies bij het opzetten van een eigen bedrijf of een aanvulling op het inkomen in een economisch slechter jaar (in het geval van een zelfstandige). Doelstelling van het vitaliteitssparen was om de burger meer vrijheid en verantwoordelijkheid te geven ten aanzien van de vormgeving van zijn carrière.<sup>73</sup>

De werknemer kan binnen de Levensloopregeling – en naar waarschijnlijkheid ook binnen de vitaliteitsspaarrekening – zelf bepalen voor welke vorm van verlof hij spaart en hoeveel hij spaart. De werknemer bepaalt samen met de werkgever hoe hoog het levenslooploon is dat hij krijgt uitgekeerd bij onbetaald verlof. Dit biedt veel keuzevrijheid voor de werknemer.

De Levensloopregeling wordt alleen gefinancierd door de werknemer. De werkgever is niet verplicht mee te betalen, maar kan dit wel doen. Hier kunnen op bedrijfstakniveau afspraken over worden gemaakt. Bij de Levensloopregeling bepaalt de werkgever in ieder geval of hij de collectieve afspraak van toepassing verklaart in de arbeidsovereenkomst.<sup>74</sup> De keuze voor een individuele regeling sluit ook niet uit dat de Levensloopregeling onderdeel kan zijn van het arbeidsvoorwaardenoverleg. Sterker nog, het kabinet heeft laten weten dat de Levensloopregeling bij uitstek onderdeel is van het arbeidsvoorwaardenoverleg.<sup>75</sup> De sociale partners kunnen binnen de wettelijke kaders zelf verder invulling geven aan de Levensloopregeling. Gesteld kan worden dat de verantwoordelijkheid voor de vormgeving – en dus ook de financiering – van de Levensloopregeling ligt bij de werknemer, de werkgever en/of de sociale partners. Het sparen via de Levensloopregeling wordt door de overheid fiscaal gefaciliteerd via de omkeerrekening: over het ingehouden loon dat in de Levensloopregeling wordt gestort en waar men een aanspraak op heeft gedurende de periode dat het daarop staat, hoeft niet direct loonbelasting te worden betaald. Dit levert ten eerste een rentevoordeel op en kan een tariefvoordeel opleveren. Tevens wordt het gebruik van de Levensloopregeling gestimuleerd door de levensloopverlofkorting. De levensloopverlofkorting is een korting op de loonbelasting en kan oplopen tot maximaal € 195 per kalenderjaar.

<sup>73</sup> Kamerstukken II 2011/12, 33003, nr. 3, p. 29 en 30.

<sup>74</sup> Kamerstukken II 2004/05, 29 760, nr. 10, p. 11.

<sup>75</sup> Kamerstukken II 2004/05, 29 760, nr. 10, p. 11.

De Levensloopregeling wordt uitgevoerd door de werkgever, de Belastingdienst en private partijen, zoals een bank of een verzekeraar.

**Tabel 2.2: kenmerken van de Levensloopregeling (llr)**

	Methode van bescherming	Verplicht of vrijwillig?	Te beschermen risico's	Te beschermen personen	Hoogte
LLR	Individuele fiscaal gefaciliteerde spaarregeling	Vrijwillig	Alle vormen van verlof en vervroegd pensioen	Werknemers	Bepalen werknemer en werkgever samen; max. 100% van loon.

	Duur	Uitkeringsvoorwaarden	Financiering	Uitvoering
LLR	Duur wordt bepaald door spaarsaldo.	Geen	Werknemer en werkgever dragen vrijwillig bij + fiscaal gefaciliteerd door overheid.	Private partijen

## 2.5 Spaar-WW van Den Butter & Kock en Rezwani

### 2.5.1 Verplichte regeling

Den Butter & Kock en Rezwani stellen voor een verplichte spaarregeling in te voeren ter vervanging van de wettelijke werkloosheidsverzekering. Als de spaarregeling niet verplicht zou zijn, bestaat volgens Den Butter & Kock het gevaar dat werknemers niet of te weinig sparen.<sup>76</sup> Dit komt met name voor als de overheid hulp biedt in de vorm van bijvoorbeeld een bijdrage bij een negatief spaarsaldo of in de vorm van bijstand. In dit geval is er sprake van moreel gevaar: men kan immers een beroep doen op de overheidsbijdrage of bijstand in het geval dat werkloosheid intreedt, ook als men niet gespaard heeft. Daarom is een vrijwillig systeem volgens Den Butter & Kock onhoudbaar. Ook Bovenberg geeft aan dat er een verplichting moet komen om minimumbedragen in de individuele spaarregelingen te storten. Dit om te voorkomen dat mensen misbruik maken van de overheid die bijspringt bij een negatief spaarsaldo.<sup>77</sup>

Rezwani gaat niet expliciet in op de vraag waarom de werknemer verplicht is een bepaald percentage van zijn inkomen te sparen. Zij verwijst wel impliciet naar het verplicht stellen van de Spaar-WW door te verwijzen naar Schanz die in 1880 een tegenargument aanbracht voor vrijwillig sparen: 'De intensiteit zijner ogenblikkelijke behoeften is te groot, dan dat hij van zijn meest karig loon, vrijwillig iets ter zijde kan leggen om te voorzien in toekomstige behoeften, die zich uit den aard der zaak

<sup>76</sup> Den Butter & Kock 2000, p. 14.

<sup>77</sup> Bovenberg 2000, p. 18.

minder sterk doen gevoelen.<sup>78</sup> Ook geeft zij impliciet aan dat door de spaarregeling verplicht te stellen een bijdrage kan worden gevorderd waarmee een solidariteits-element ingebouwd kan worden ten gunste van de werknemer met een laag spaarsaldo.<sup>79</sup>

De spaarregeling is verplicht tot het moment dat voldoende gespaard is voor een maximumspaarsaldo, waaruit de werkloosheidsuitkering kan worden betaald waar men volgens de WW recht op heeft. Hierdoor heeft de werknemer niet de keuze om zich niet te verzekeren voor dit risico. Op deze manier is er ten opzichte van de huidige WW dus geen grotere mate van keuzevrijheid. Nadat er gespaard is tot het maximumspaarsaldo, is de spaarregeling echter niet meer verplicht en kan er vrijwillig gespaard worden voor bescherming tegen nieuwe sociale risico's (zie meer hierover in par. 2.5.6 over de financiering van de Spaar-WW). De werknemer mag net als bij de Levensloopregeling zelf bepalen of hij of zij daarvoor gaat sparen.

### 2.5.2 *Te beschermen risico's*

De Spaar-WW, zoals voorgesteld door Den Butter & Kock en Rezwani, geeft ten eerste recht op een werkloosheidsuitkering conform de voorwaarden van de WW. Dit houdt in dat de Spaar-WW bescherming biedt tegen het risico op onvrijwillige werkloosheid zoals gedefinieerd in de WW: de werknemer is werkloos indien deze ten minste vijf arbeidsuren heeft verloren, niet langer aanspraak heeft op loon over deze uren en beschikbaar is om passende arbeid te aanvaarden (art. 16 WW).

Den Butter & Kock bepalen dat de Spaar-WW ook ingezet kan worden voor andere doeleinden zoals zorg- of scholingsverlof, het nemen van een sabbatical of de financiering van om- en bijscholing.<sup>80</sup> Volgens Den Butter & Kock ligt het inzetten van spaarfondsen voor het investeren in het menselijk kapitaal voor de hand, omdat de werknemer op deze manier zijn positie op de arbeidsmarkt kan verbeteren en de kans op werkloosheid kan verkleinen.<sup>81</sup> Als werkloosheid dreigt, kunnen werknemers zich door het spaarfonds voorbereiden op een wisseling van werkgever. Werkgevers hebben ook baat bij deze investeringen, omdat het de arbeidsproductiviteit kan vergroten, het aanpassingsvermogen van de werknemer vergroot en bijdraagt aan structurele veranderingen op de arbeidsmarkt.

Rezwani wil de Spaar-WW inzetten voor inkomensbescherming bij werkloosheid, zorgverlof, vervroegd uittreden en de financiering van de kosten voor kinderopvang. De gedachte van Rezwani hierachter is dat er een grote groep werknemers is, vaak met een hoog opleidingsniveau, die op 65-jarige leeftijd via de Spaar-WW een aanzienlijk spaarsaldo heeft opgebouwd dat zal worden uitgekeerd in een hoger pensioen, terwijl deze werknemers vaak al een goed pensioen hebben opgebouwd. Daarom kan gedacht worden aan een alternatieve aanwending van deze mid-

78 Rezwani 2006, p. 59.

79 Rezwani 2006, p. 70, 156, 157, 243.

80 Den Butter & Kock 2000, p. 19.

81 Den Butter & Kock 2000, p. 15.

delen, zoals de ondersteuning van de combinatie van arbeid en zorg of vervroegd uittreden.<sup>82</sup>

Door niet alleen bescherming te bieden tegen het werkloosheidsrisico, maar ook het nemen van zorg- en scholingsverlof, het nemen van een sabbatical, of het bekostigen van scholingskosten en kinderopvangkosten mogelijk te maken, neemt de keuzevrijheid ten aanzien van de te verzekeren risico's toe ten opzichte van de huidige Werkloosheidswet. Vergeleken met de Levensloopregeling wordt de bescherming tegen nieuwe sociale risico's en keuzevrijheid aan de ene kant beperkt, omdat niet alle verlofdoelen van de Levensloopregeling worden genoemd door Den Butter & Kock. Aan de andere kant neemt de bescherming tegen nieuwe sociale risico's en keuzevrijheid ook toe omdat er naast verlof ook gekozen kan worden voor de inzet van de spaarregeling voor scholingskosten en kinderopvangkosten.

### 2.5.3 *Te beschermen personen*

Net als bij de WW (zie par. 2.3.3) zijn alle werknemers (inclusief ambtenaren) binnen Nederland verplicht deel te nemen aan de Spaar-WW (art. 3 WW). Ook zijn personen met gelijkgestelde arbeidsverhoudingen zoals kleine aannemers, thuiswerkers, musici en topsporters, verplicht verzekerd (art. 4 en 5 WW). Tevens worden enkele groepen werkenden uitgezonderd van het werknemersbegrip zoals de minister, de directeur-groootaandeelhouder en huishoudelijk personeel (art. 6 WW). Net als bij de WW kunnen sommige categorieën personen die niet verplicht verzekerd zijn, zich vrijwillig verzekeren. Het gaat hier om personen die genoemd worden in artikel 53 WW, bijvoorbeeld personen die werk verrichten voor organisaties voor ontwikkelingssamenwerking en volkenrechtelijke organisaties.

Werknemers zijn verplicht te sparen tot er voldoende geld in het fonds zit om de uitkering te financieren waar op dat moment recht op bestaat. Daarna is het sparen niet meer verplicht maar kunnen de werknemers vrijwillig sparen voor andere doeleinden dan werkloosheid. Dit is echter alleen maar mogelijk door de personen die vallen onder de personele werkingssfeer van de Spaar-WW. Zelfstandigen bijvoorbeeld, worden uitgesloten van deelname aan de Spaar-WW. Vergeleken met de WW en de Levensloopregeling draagt de personele werkingssfeer van de Spaar-WW dus niet bij aan een grotere keuzevrijheid.

### 2.5.4 *Risicodekking*

In het voorstel van Den Butter & Kock bestaat er een uitkeringsrecht conform de hoogte en duur van de WW. De werknemer heeft dus binnen de Spaar-WW, net als bij de WW, geen keuzevrijheid ten aanzien van de hoogte en de duur van de uitkering. De uitkeringsgerechtigde heeft volgens de WW de eerste twee maanden recht op een uitkering van 75 procent van het dagloon en daarna 70 procent van het dag-

<sup>82</sup> Rezwani 2006, p. 194.

loon (art. 47 WW) en de duur is minimaal drie maanden waarbij voor elk jaar dat er gewerkt is, de duur met een maand wordt verlengd (art. 42 lid 1, sub b WW). De hoogte en duur van de uitkering zijn niet afhankelijk van het spaarsaldo. De rechten op de uitkering (hoogte en -duur) zijn vastgelegd in de wetgeving en worden gegarandeerd door een kredietfaciliteit. Indien werknemers niet (meer) voldoende spaarsaldo hebben om de uitkering te financieren waar zij volgens de WW recht op hebben, zijn ze verplicht gebruik te maken van een kredietfaciliteit. Den Butter & Kock sluiten hiervoor aan bij het voorstel van Feldstein en Altman die voorstellen dat de overheid de werkloosheidsuitkering uitbetaalt en debiteert ten laste van het spaarfonds van de werknemer. Men krijgt via de kredietfaciliteit de uitkering waar men volgens de WW recht op heeft indien men voldoet aan de voorwaarden van de WW.

In het voorstel van Rezwani ziet de risicodekking er anders uit, aangezien niet volledig de WW-voorwaarden worden gevolgd en er geen kredietfaciliteit bestaat. Indien werknemers op basis van de WW recht hebben op een uitkering die langer duurt dan zes maanden, wordt niet alleen gekeken naar het arbeidsverleden, maar ook naar het spaarsaldo. Ook al heeft een werknemer – gelet op zijn arbeidsverleden – op basis van de WW recht op een uitkering van 3 jaar, dan ontvangt hij toch, als het spaarsaldo maar voor bijvoorbeeld 2,5 jaar toereikend is, slechts 2,5 jaar WW-uitkering. Het spaarsaldo is dus doorslaggevend: wanneer het spaarsaldo onvoldoende is om de uitkering te betalen, wordt de uitkering beperkt tot het spaarbedrag. Hierdoor is er ten opzichte van de WW sprake van een verschuiving van collectieve verantwoordelijkheid naar individuele verantwoordelijkheid. De uitkering wordt immers niet alleen meer gefinancierd door een collectieve verzekering die zowel op nationaal als sectoraal niveau gefinancierd wordt door werkgevers, maar door een individuele spaarregeling die gefinancierd wordt door een individuele werkgever en werknemer. Als er geen spaartegoed meer is, bestaat er echter nog wel een recht op bijstand, mits voldaan wordt aan de middelentoets.

Wel hebben de werknemers ongeacht hun spaarsaldo recht op twee maanden WW-uitkering van 75 procent van het laatstverdiende loon en vier maanden WW-uitkering van 70 procent van het laatstverdiende loon indien zij voldoen aan de regels van de WW. Deze uitkering van zes maanden wordt gefinancierd uit het solidariteitsfonds. Rezwani heeft in een interview in het kader van dit onderzoek bevestigd dat, indien de Spaar-WW op dit moment ingevoerd zou worden, zij de duur van de uitkering waar men recht op heeft op basis van het solidariteitsfonds, niet zou verlagen naar drie maanden zoals in de huidige WW. Het zijn namelijk vooral jongeren die een beroep doen op de minimumuitkering en voor hen is drie maanden een te korte periode om werk te vinden. Daarnaast bestaat er door de financiële prikkel die uitgaat van de Spaar-WW doordat men zelf moet sparen voor het werkloosheidsrisico, nog altijd een prikkel om zo snel mogelijk werk te zoeken. Deze prikkel wordt niet veel sterker als de uitkeringsduur verlaagd wordt naar drie maanden. Hierdoor is er een grotere mate van (risico)solidariteit met jonge werknemers dan in de huidige WW.



Den Butter & Kock en Rezvani zeggen niets over de hoogte en de duur van de uitkering die betaald zou worden uit de Spaar-WW tijdens een verlofperiode voor bijvoorbeeld zorgverlening of het volgen van scholing. Zowel Den Butter & Kock als Rezvani hebben deze mogelijkheid niet verder uitgewerkt. Bij de uitwerking hiervan zou de Levensloopregeling als voorbeeld kunnen dienen: in principe bepalen de werknemer en de werkgever samen hoeveel levenslooploon de werknemer gedurende de periode van extra verlof kreeg (zie art. 61c, d, da lid 4 [oud] Uitvoeringsregeling loonbelasting 2001).<sup>83</sup> De duur van de verlofperiode werd bepaald door het ingehouden loon vermeerderd met de daarop gekweekte inkomsten en de daarmee behaalde rendementen bij een Levensloopregeling (art. 61b lid 1 [oud] Uitvoeringsregeling loonbelasting 2001). In artikel 19g lid 2 van de Wet LB 1964 werd de voorwaarde gesteld dat hetgeen werd opgenomen of uitgekeerd op grond van de Levensloopregeling niet meer bedroeg dan het loon dat direct voorafgaand aan de periode van verlof werd genoten.<sup>84</sup>

### 2.5.5 Uitkeringsvoorwaarden

Aangezien Den Butter & Kock en Rezvani in hun voorstellen zo veel mogelijk de WW-voorwaarden volgen, betekent dit ook dat de uitkeringsgerechtigde moet voldoen aan de ontstaansvoorwaarden en de verplichtingen om het recht geldend te maken om recht te hebben op een WW-uitkering (zie par. 2.3.5). Terwijl Rezvani niets zegt over de verplichtingen om het recht geldend te maken, gaan Den Butter & Kock hier wel nader op in. Zij stellen dat de sollicitatieplicht en de eis met betrekking tot passende arbeid in stand moeten worden gehouden. Hiermee verwijzen Den Butter & Kock ten eerste naar de verplichtingen van de werknemer om de werkloosheidsuitkering geldend te maken die zijn neergelegd in artikel 24, 25 en 26 WW. Als een werknemer bovenstaande verplichtingen in artikel 24, 25 en 26 WW niet nakomt, kan het UWV de uitkering tijdelijk of blijvend, geheel of gedeeltelijk weigeren (art. 27 WW). Dit zijn de zogenoemde weigerings- en sanctiegronden.

Den Butter & Kock bepalen ten tweede dat de poortwachtersfunctie moet blijven bestaan: in de oude en huidige WW bestaat de term 'poortwachtersfunctie' echter niet. Wel wordt er in de uitvoeringspraktijk sinds 1 januari 2007 gesproken over de zogenoemde 'poortwachterstoets'; deze is echter niet wettelijk vastgelegd. Deze toets houdt in dat het UWV Werkbedrijf nadat de werkloze werknemer drie maanden WW-uitkering heeft ontvangen, beoordeelt of de werkloze werknemer voldoende moeite heeft gedaan om passende arbeid te verkrijgen op basis van de gemaakte afspraken. Deze toets omvat echter alleen een beoordeling of een werknemer verwijtbaar *werkloos is of blijft* zoals neergelegd in artikel 24 lid 1 onder b WW. Den Butter & Kock verwijzen echter niet alleen naar de beoordeling of een werknemer verwijtbaar werkloos is of blijft, maar ook naar de beoordeling of een

<sup>83</sup> De uitvoeringsregeling waarin dit is vastgelegd is per 1 januari 2011 vervallen.

<sup>84</sup> Wet van 16 december 1964, houdende vervanging van het Besluit op de Loonbelasting 1940 door een nieuwe wettelijke regeling.

werknemer of iemand verwijtbaar werkloos *is geworden*, een eis die is neergelegd in artikel 24 lid 1 onder a WW. Zij verwijzen in hun voorstel namelijk niet alleen naar de verplichting van werknemers dat ze actief naar werk moeten zoeken en passende arbeid moeten aanvaarden, maar ook naar de plicht dat werklozen moeten aantonen dat ze niet-verwijtbaar werkloos zijn geworden, op basis waarvan bepaald wordt wie er daadwerkelijk worden toegelaten tot de werkloosheidsregeling.<sup>85</sup> Met de poortwachtersfunctie verwijzen zij dus naar de beoordeling of een werknemer voldoet aan zowel artikel 24 lid 1 onder a WW (verwijtbaar werkloos *geworden*) als artikel 24 lid 1 onder b WW (verwijtbaar werkloos *zijn of blijven*).

Den Butter & Kock stellen dat een poortwachtersfunctie noodzakelijk is, omdat de overheid een minimuminkomen blijft garanderen voor werknemers met onvoldoende vermogen in hun spaarfonds en omdat de schulden bij het bereiken van de pensioengerechtigde leeftijd worden kwijtgescholden.<sup>86</sup> Het ligt voor de hand om bij een beroep op een collectieve regeling waaraan solidariteitsoverwegingen ten grondslag liggen en het risico bestaat van moreel gevaar, voorwaarden te stellen bijvoorbeeld in de vorm van verplichtingen die het recht geldend moeten maken zoals in de WW.

Rezwani gaat in haar proefschrift niet in op de verplichtingen om het recht geldend te maken, maar omdat zij de voorwaarden van de WW zo veel mogelijk in stand wil houden, ga ik ervan uit dat deze verplichtingen wel worden opgelegd. Bij een beroep op de spaarregeling en het solidariteitsfonds waaraan solidariteitsoverwegingen ten grondslag liggen en waarbij het risico bestaat van moreel gevaar, ligt dit ook voor de hand. Door het stellen van dezelfde uitkeringsvoorwaarden als bij de WW, neemt de keuzevrijheid ten opzichte van de WW niet toe.

De voorwaarden waaraan men moet voldoen om een beroep te kunnen doen op de spaarregeling bij andere sociale risico's zoals zorg en scholing, worden door zowel Den Butter & Kock als Rezwani niet beschreven. Wellicht kunnen net als bij de Levensloopregeling geen voorwaarden worden gesteld om een zo groot mogelijke keuzevrijheid voor de werknemer mogelijk te maken. In ieder geval kan door het niet opleggen van de ontstaansvoorwaarden en verplichtingen om het recht geldend te maken zoals bij de WW, het spaartegoed ook ingezet worden voor vrijwillig gekozen vormen van werkloosheid, bijvoorbeeld als iemand voor zijn kinderen wil zorgen of scholing wil volgen.

## 2.5.6 Financiering

### 2.5.6.1 Financiering van de bescherming tegen werkloosheid

In het voorstel van Den Butter & Kock is de werknemer verplicht een vast percentage van het inkomen te storten op een spaarrekening. Het spaarpercentage is gelijk aan

<sup>85</sup> Den Butter & Kock 2008, p. 15.

<sup>86</sup> Den Butter & Kock 2008, p. 15.

de percentages van het loon die de werkgever en werknemer verplicht zijn af te dragen voor de WW.<sup>87</sup> De werknemer is in staat deze spaarpremie, die hoger ligt dan bij de WW, te betalen doordat hij of zij een loonsverhoging krijgt. Wat de werkgever voordien betaalde aan WW-premies, wordt namelijk budgetneutraal omgezet in een verhoging van het brutoloon van de werknemer. De werkgeversbijdragen aan het sectorfonds en het AWf komen daarmee te vervallen. Op dit moment, in 2013, is de premie van de werknemer 0 procent en de premie voor de werkgever aan het AWf-fonds 1,70 procent.<sup>88</sup> De bijdrage van de werkgever aan het sectorfonds is per sector verschillend. In 2013 varieert deze bijdrage van 0,42 procent tot 12,23 procent en gemiddeld 3,25 procent.<sup>89</sup> De verhoging van het brutoloon ligt dan tussen de 1,70 procent en 13,93 procent en is gemiddeld 4,95 procent. De spaarinleg zou dan variëren tussen de 1,70 en 13,93 procent en is gemiddeld 4,95 procent.

De werknemer is verplicht te sparen tot een maximumspaarsaldo. Den Butter & Kock geven drie varianten voor het maximumspaarsaldo.<sup>90</sup> De eerste variant houdt in dat het spaartegoed in het begin en elke keer na een werkloosheidsperiode, moet worden aangevuld tot een bedrag waarmee drie maanden lang een uitkering uitgekeerd kan worden die de eerste twee maanden 75 procent van het laatstverdiende loon moet zijn en de derde maand 70 procent van het laatstverdiende loon.

Hoeveel iemand moet sparen voor een uitkering van drie maanden is afhankelijk van een aantal variabelen. Ten eerste het (modaal) inkomen van de werknemer, ten tweede de jaarlijkse indexatie van het inkomen en ten derde de rente. Ik ga bij de jaarlijkse indexatie uit van 2 procent en bij de rente van 3 procent.<sup>91</sup> Uitgaande van een werknemer met een modaal inkomen van € 2.750 bruto per maand, moet er op basis van de genoemde variabelen voor een uitkering van drie maanden € 6.021 gespaard worden. Hoe lang iemand daarvoor moet sparen is afhankelijk van het premiepercentage. Het voorstel van Den Butter & Kock is om als spaarpremie dezelfde premie aan te houden als in de WW. Indien uitgegaan wordt van de premietarieven van 2013 ligt het gemiddelde spaarpremiepercentage op 4,95 procent.<sup>92</sup> De werknemer zou dan 41 maanden moeten sparen, dat wil zeggen bijna 3 jaar en 5 maanden voor een uitkering van 3 maanden.

Indien gekozen wordt voor een laag maximumspaarsaldo van € 6.021 (gebaseerd op een uitkeringsduur van drie maanden) en de overheid middels de kredietfaciliteit garant staat voor een werkloosheidsuitkering waar men conform de WW recht op heeft (op basis van het arbeidsverleden), dan zal de werknemer niet zelf vrijwil-

87 Den Butter & Kock 2000, p. 13.

88 Art. 27 Wfsv en art. 2 en 3 van de Regeling vaststelling premiepercentages werknemersverzekeringen en volksverzekeringen 2013.

89 Art. 28 Wfsv en Besluit vaststelling sectorpremies 2013 en Centraal Economisch Plan 2013 van het CPB, bijlage 11, p. 108.

90 Den Butter & Kock 2000, p. 13.

91 Volgens het CBS lag de indexatie van de lonen afgelopen jaren voor de meeste sectoren tussen de 0,5 en 2,5%. 2% lijkt een redelijke aanname. Het rentepercentage van 3% is het gemiddelde van de rentepercentages van de afgelopen jaren. Die lagen tussen de 1 en 5% (CBS).

92 Ervan uitgaande dat het brutoloon verhoogd wordt met de premie van de werkgever aan het AWf (1,70%) en de gemiddelde sectorpremie (4,95%).

lig gaan sparen voor een langere werkloosheidsuitkering. Meer mensen zullen een beroep doen op de kredietfaciliteit en daardoor zullen de kosten voor de kwijtschelding op het einde van de pensioengerechtigde leeftijd hoger zijn. Het ligt dus voor de hand om het maximumspaarsaldo hoger te leggen, zoals Den Butter & Kock met hun tweede variant voorstellen.

De tweede variant is dat bovenop het spaartegoed, waaruit een uitkering van zes maanden gefinancierd moet worden, gespaard moet worden voor een aanvullende component die afhangt van het arbeidsverleden in een verhouding die is aangegeven in artikel 42 lid 1 sub b WW.<sup>93</sup> Op basis van de huidige WW duurt de werkloosheidsuitkering minimaal 3 maanden, waarbij voor elk jaar dat gewerkt is, de duur met een maand wordt verlengd tot een maximum van 38 maanden. Voor een uitkering van 38 maanden zou de werknemer bij een modaal loon van € 2.750 bruto € 71.689 moeten sparen. Een werknemer die € 2.750 bruto verdient en 4,95 procent van zijn brutoloon spaart, zou bij een marktrente van 3 procent en een indexatie van 2 procent, 292 maanden of wel 24 jaar en 4 maanden moeten sparen. Men moet dus zeer lang sparen om dit maximumspaarsaldo te behalen.

De derde variant is dat de aanvullende component in de tweede variant kleiner wordt gemaakt en aangevuld wordt met een component die afhangt van de opnames uit het spaarfonds in het verleden. Op deze manier moeten mensen met een grotere kans op werkloosheid langer sparen en daarmee een grotere buffer opbouwen. Ik ga ervan uit dat de werknemer met het hoge werkloosheidsrisico niet meer hoeft te sparen dan het maximale spaarsaldo van € 71.689, waaruit de maximale uitkeringsduur conform de WW betaald wordt.

De keuze voor een van deze drie varianten is afhankelijk van de mate van solidariteit die men wil inbouwen. Als uitgegaan wordt van de eerste variant, hoeft niet veel gespaard te worden en zal sneller een beroep gedaan worden op de kredietregeling. Omdat dan meer kwijtgescholden moet worden, zullen de kosten van het algemene fonds hoger zijn. Daardoor moet de premie voor het algemene fonds (waaruit de kwijtschelding gefinancierd wordt) hoger vastgesteld worden. Hier geldt de afweging: hoe meer solidariteit, des te meer kosten voor de kwijtschelding en een minder effectief systeem. Hoe minder solidariteit, des te groter het verplichte saldo en minder moreel gevaar.

In het voorstel van Rezvani zijn de werknemer en de werkgever verplicht om in het begin een eerste inleg te betalen en periodiek een spaarpremie te storten die een percentage is van het loon. Daarnaast is een premie verschuldigd ter financiering van het solidariteitsfonds. Zodra het spaarsaldo voldoende is om de maximale duur van de uitkering bij een gegeven loon te financieren, kan het storten van de spaarpremie door zowel werknemer als werkgever worden stopgezet. Aangezien het voorstel zo veel mogelijk voorwaarden van de WW volgt, ga ik ervan uit dat met deze duur de maximale duur wordt bedoeld die voorgeschreven wordt door de WW. Hieruit leid ik af dat het maximumspaarsaldo bereikt is als het spaarsaldo voldoende is om

<sup>93</sup> Wet van 6 november 1986, *Stb.* 1986, 566.

de maximale duur van de uitkering conform de WW te financieren. Dit is conform variant 2 van Den Butter & Kock, zoals hierboven beschreven. Indien de Spaar-WW op dit moment (2013) ingevoerd zou worden, dan is de duur minimaal drie maanden waarbij voor elk jaar dat er gewerkt is, de duur met een maand wordt verlengd met een maximum van 38 maanden (art. 42 lid 1, sub b WW). Rezwani geeft in het interview aan dat zij de nieuwe wetgeving qua maximumduur zou volgen.

Hoe lang iemand moet sparen in het voorstel van Rezwani is moeilijk te achterhalen. Dit is afhankelijk van een aantal variabelen: ten eerste het loon van de werknemer, ten tweede het premiepercentage en ten slotte de rente. Er kan in het voorstel uitgegaan worden van een werknemer met een modaal inkomen van € 2.750 en een rente van 3 procent, maar onduidelijk is het premiepercentage. Rezwani heeft berekend dat bij een inlegpercentage van 1,9 procent geldt dat de collectieve lasten in het spaarsysteem gelijk zijn aan het totaal aan WW-rechten. Maar onduidelijk is of dit het percentage is dat door de werknemer en werkgever samen wordt betaald, of dat dit zowel door de werknemer als werkgever wordt betaald. Tevens maakt Rezwani duidelijk dat het percentage spaarinleg afhangt van politieke afwegingen. Als het percentage van 1,9 procent zowel door de werknemer als de werkgever wordt betaald, moet de werknemer voor een uitkering van 38 maanden meer dan 40 jaar sparen. Net als in variant 2 van Den Butter & Kock is dit erg lang.

Ten slotte is er nog een andere onduidelijkheid in het voorstel van Rezwani: zij geeft aan dat niet op voorhand vaststaat dat het ingelegde spaargeld op de individuele spaarregeling ook weer uitgekeerd wordt aan degene die gespaard heeft.<sup>94</sup> Het kan namelijk 'ten gunste komen van mensen die te weinig gespaard hebben'.<sup>95</sup> Hieruit concludeer ik dat er een verrekening plaatsvindt tussen de individuele spaarregelingen en de solidariteitsfondsen. Als er een tekort is in een solidariteitsfonds wordt dit blijkbaar gefinancierd uit een klein percentage van alle spaartegoeden samen. Hierdoor is er geen sprake van 'zuivere' kapitaaldekking binnen de individuele spaarregelingen. Het ligt mijn inziens echter veel meer voor de hand om van tevoren de solidariteitspremie vast te stellen en deze los van de spaarinleg te heffen. Uit het interview blijkt ook dat dit is wat Rezwani voorstaat. Er moet een strikte scheiding bestaan tussen de spaarrekening en de solidariteitsfondsen. Er is ook sprake van individuele spaarrekeningen en geen algemeen spaarfonds. De premie voor het solidariteitsfonds wordt ook apart geheven van de spaarpremie.

Den Butter & Kock doen het voorstel om de WW-premies budgetneutraal om te zetten naar een loonsverhoging waaruit de spaarpremies betaald kunnen worden. Achterliggende gedachte hiervan is dat de werknemer niet meer af hoeft te dragen dan in de huidige situatie. Echter, wegens de franchise kunnen werknemers met een laag inkomen een kleinere loonsverhoging krijgen dan werknemers met een hoog inkomen.<sup>96</sup> Een franchise of premievrije voet is dat deel van het loon waarover geen premie hoeft te worden betaald. Deze wordt vastgesteld door het Ministerie van

94 Rezwani 2006, p. 158.

95 Rezwani 2006, p. 158.

96 Heeger 2012, p. 139.

Sociale Zaken en Werkgelegenheid en bedroeg in 2012 € 17.229.<sup>97</sup> Pas vanaf dit bedrag gaan werknemers premies betalen. De voorgestelde financiering van de Spaar-WW verdraagt zich niet met de systematiek van de franchise: werknemers met een laag inkomen ontvangen immers naar verhouding een lagere loonsverhoging, omdat zij minder premie betalen. In het jaar 2013 is de premievrije voet op € 0 vastgesteld, dus nu speelt dit probleem niet meer.<sup>98</sup>

Indien een spaarsaldo onvoldoende is, keert de overheid de werkloosheidsuitkering uit waar men op basis van de Spaar-WW recht op heeft. Deze uitkering van de overheid wordt gedebiteerd ten laste van de spaarregeling van de werknemer. De werknemer moet deze kredietfaciliteit zelf terugbetalen. Pas nadat het krediet is afgelost, kan weer vermogen in het spaarfonds opgebouwd worden. Er kan ook voor worden gekozen om een eventueel negatief saldo bij het bereiken van de pensioengerechtigde leeftijd kwijt te schelden. Dit kan gefinancierd worden uit een algemeen fonds op nationaal of sectoraal niveau waar de werknemers een premie voor betalen.<sup>99</sup>

In het interview houdt Den Butter, in tegenstelling tot de wijze van financiering die wordt voorgesteld in de publicatie 'Sparen in plaats van verzekeren', minder vast aan de premies die op dit moment betaald worden voor het AWf en de sectorfondsen. Hij stelt namelijk dat er een premie moeten worden vastgesteld voor de individuele spaarregelingen en voor een algemeen fonds waaruit de kwijtschelding van het krediet wordt betaald. Bij de bepaling van deze premies moet nagegaan worden hoe groot men het restrisico wil laten zijn, dat wil zeggen het aantal mensen dat gebruik zal maken van de kwijtschelding van de kredietfaciliteit. Hoe hoger de premies voor de spaarregelingen, hoe minder vaak een beroep op de kredietfaciliteit zal worden gedaan en hoe lager de kosten door kwijtschelding. Door de kwijtschelding, die volgens Den Butter in zijn oorspronkelijke voorstel gefinancierd wordt door werkgevers en werknemers, vindt een bepaalde mate van herverdeling plaats en daardoor is sprake van een bepaalde mate van solidariteit. Als de premies voor de spaarregelingen laag zijn, wordt vaker een beroep gedaan op de kredietfaciliteit, en zijn de kosten door kwijtschelding hoger. De mate van solidariteit is dan groter: dit betekent dat wel een hogere premie voor het algemeen fonds gevraagd wordt dan in het geval dat de premies voor de spaarregelingen hoog zijn.

Rezvani stelt dat de werknemer én de werkgever verplicht zijn om een percentage van het loon op de spaarrekening van de werknemer te storten. Daarnaast is een premie verschuldigd ter financiering van de collectieve solidariteitsfondsen die per bedrijfstak worden opgericht. Deze solidariteitspremie is een percentage van de spaarinleg. Rezvani maakt echter niet duidelijk hoe hoog de spaarinleg en de

97 Centraal Economisch Plan 2012, bijlage 11, p. 130.

98 Centraal Economisch Plan 2012, bijlage 11, p. 108.

99 Dit heeft Den Butter aangegeven in het interview. De oplossing die hij en Kock in hun artikel aandragen om werknemers met een negatief saldo een bijdrage te geven die gefinancierd wordt door een heffing op het saldo van werknemers die meer dan het verplichte saldo hebben opgebouwd, wijst hij in het interview af.

solidariteitspremie zijn en of de omzet naar het nieuwe systeem ook budgetneutraal moet gebeuren. Wel bepaalt zij door middel van een microsimulatie de hoogte van de spaarinleg, waarbij de opbrengsten in het spaarsysteem gelijk zijn aan de kosten van de uitgekeerde werkloosheidsuitkeringen. Zij gaat daarbij uit van de arbeidsmarktsituatie van 2002 en probeert de effecten van de invoering van de Spaar-WW op het beroep op een werkloosheidsuitkering in kaart te brengen. Zij berekent dat bij een spaarinleg van 1,9 procent de opbrengsten gelijk zijn aan de kosten. Zij geeft echter ook aan dat het vaststellen van het percentage spaarinleg ook afhangt van politieke afwegingen.<sup>100</sup> Een hogere spaarinleg leidt bijvoorbeeld tot een hoger spaarsaldo voor mensen met een laag werkloosheidsrisico en een geringer beroep op het solidariteitsfonds en de bijstand.

Ten opzichte van de WW heeft de verandering in de financiering zoals Den Butter & Kock en Rezvani voorstellen, niet geleid tot een grotere keuzevrijheid ten aanzien van de hoogte van de premie. De hoogte van de premie wordt namelijk nog steeds jaarlijks vastgesteld en is verplicht. Het terugbetalen van de kredietfaciliteit door de individuele werknemer zoals Den Butter & Kock voorstellen leidt tevens tot een vermindering van de (risico)solidariteit. Deze vermindering treft met name de werknemer met een hoog werkloosheidsrisico, dus de werknemer die vaak en lang werkloos is. Door de kwijtschelding van de kredietfaciliteit wordt echter nog wel een kleine mate van (risico)solidariteit met deze groep werknemers ingebouwd. Ook blijft een bepaalde mate van risicosolidariteit in stand gehouden in het voorstel van Rezvani door het solidariteitsfonds. Deze mate van solidariteit is echter ook kleiner dan bij de WW, omdat de uitkeringen die betaald worden uit dit collectieve fonds minder lang duren dan bij de WW.

#### 2.5.6.2 *Financiering van de bescherming tegen nieuwe sociale risico's*

Het spaartegoed dat wordt opgebouwd binnen de Spaar-WW kan ook gebruikt worden voor zorg, scholing of het nemen van een sabbatical. Door de integratie van de financiering van de bescherming tegen werkloosheid en nieuwe sociale risico's ontstaat het voordeel dat een werknemer die niet vaak en niet lang werkloos is, zijn spaartegoed na verplicht tot een bepaald niveau gespaard te hebben, gedurende de levensloop ook kan aanwenden voor andere doeleinden dan werkloosheid, bijvoorbeeld voor de combinatie van arbeid en zorg. Hierdoor ontstaat meer financiële ruimte voor de bescherming tegen nieuwe sociale risico's. De werkloosheidspremies die voorheen betaald werden voor de bescherming tegen het werkloosheidsrisico's, kunnen nu namelijk ook ingezet worden voor de bescherming tegen nieuwe sociale risico's. Onder een wettelijke verzekering zoals de WW is dit niet mogelijk, omdat men daar bijdraagt aan een collectieve regeling voor werkloosheidsbescherming waarbij alleen recht bestaat op een uitkering bij niet-verwijtbare werkloosheid. Er bestaan in de WW geen individuele aanspraken op de premie die men betaald heeft.

<sup>100</sup> Rezvani 2006, p. 175.

Men kan het spaartegoed echter pas inzetten voor de bescherming tegen nieuwe sociale risico's op het moment dat het spaartegoed waar men binnen de Spaar-WW verplicht voor moet sparen en dat ingezet wordt voor de financiering van de werkloosheidsuitkering, groot genoeg is. Er moet sprake zijn van een overschot op het spaarfonds. Uit de beschrijving van de voorstellen van Den Butter & Kock en Rezwani kan worden afgeleid dat er sprake is van een overschot op het spaarfonds als meer gespaard is dan het maximale saldo waarvoor men verplicht moet sparen. Aanvullend op het maximale spaarsaldo kan dus op vrijwillige basis gespaard worden voor de financiering van de bescherming tegen andere zogenoemde nieuwe risico's, zoals zorg en scholing.

Hoe hoog dit maximale spaarsaldo is, is afhankelijk van de variant die gekozen wordt. Bij de eerste variant (sparen voor de minimumuitkeringduur van drie maanden) moet iemand met een modaal inkomen en een spaarpremiepercentage van 4,95 procent, 3 jaar en 5 maanden sparen (zie par. 2.5.6.1 over verplicht sparen tot maximumspaarsaldo). In de tweede variant (verplicht sparen tot het spaarsaldo voldoende is om de maximale duur van de uitkering conform de WW te financieren) moet er 24 jaar en 4 maanden gespaard worden. Bij de derde variant (eerste variant aangevuld met een component die afhangt van de opnames uit het spaarfonds in het verleden) moet de modale werknemer tussen de 3 jaar en 5 maanden en 24 jaar en 4 maanden sparen. Er zal door de werknemer in de tweede en derde variant lang gespaard moeten worden om het maximumspaarsaldo te behalen. Op die manier komt men er niet eerder aan toe om te sparen voor de bescherming tegen andere risico's zoals zorg en scholing. Men kan ook geen gebruikmaken van de kredietfaciliteit, omdat men daarvoor niet-verwijtbaar werkloos moet zijn.

Op basis van bovenstaande kan geconcludeerd worden dat voor starters op de arbeidsmarkt (korter dan 3 jaar en 5 maanden) en voor werknemers die vaak of lang werkloos zijn, de keuzevrijheid niet groter wordt ten opzichte van de huidige situatie. Er moet namelijk eerst een paar jaar verplicht gespaard worden voor de werkloosheidsuitkering en dan kan niet gespaard worden voor nieuwe sociale risico's. Dit geldt ook voor een werknemer die vaak of lang werkloos is: deze werknemer moet telkens opnieuw beginnen met het sparen voor bescherming tegen het werkloosheidsrisico.

### 2.5.6.3 *Bijstandsuitkering in plaats van werkloosheidsuitkering*

Den Butter & Kock stellen overigens ook voor om bij uitputting van het spaartegoed een lagere bijstandsuitkering in plaats van een werkloosheidsuitkering uit te betalen. Dit om te voorkomen dat werknemers met een hoge kans op het werkloosheidsrisico een zeer groot negatief saldo opbouwen. Zij gaan er daarbij van uit dat de bijstand in opzet onveranderd blijft. In het jaar 2000 bracht dit beroep op de Algemene bijstandswet (Abw) geen wijzigingen met zich mee met betrekking tot de verplichtingen van de werknemer, specifiek de verplichting om passende arbeid te verkrijgen of te aanvaarden. De Abw ging immers ook uit van het begrip 'passende



arbeid'. Deze term is echter per 1 januari 2004 door de inwerkingtreding van de Wet werk en bijstand (WWB) vervangen door het begrip 'algemeen geaccepteerde arbeid' (art. 9 WWB). Dit leidt er toe dat bijstandsgerechtigden sneller werk moeten accepteren dan WW-gerechtigden. Tevens is het recht op een bijstandsuitkering onderworpen aan een middelentest (art. 19 lid 1 WWB) en is de uitkering gebaseerd op het nettominimumloon en variabel naar huishoudtype, leeftijd en het al dan niet hebben van ten laste komende kinderen. Voor een alleenstaande is de norm 50 procent van het nettominimumloon, voor een alleenstaande ouder 70 procent van het nettominimumloon en voor gehuwden in de zin van de WWB 100 procent van het nettominimumloon. Dit voorstel kan dus leiden tot een beperking van het recht op een werkloosheidsuitkering, aangezien de werkloosheidsuitkering gebaseerd is op het laatstverdiende loon.

### 2.5.7 Uitvoering en toezicht

Rezwani gaat ervan uit dat de overheid een algemeen spaarfonds beheert waar elke werknemer een spaarrekening heeft. Tevens stelt Rezwani dat iedere bedrijfstaking een collectief solidariteitsfonds opricht dat wordt gevuld met de solidariteitspremie. Hoe deze fondsen beheerd worden en hoe hier toezicht op wordt gehouden, licht Rezwani niet toe. In principe zou het huidige systeem van de WW gevolgd kunnen worden. In het voorstel van Rezwani zou het UWV dan in overeenstemming met artikel 93 en 94 Wfsv het algemene spaarfonds en de collectieve spaarfondsen op sectoraal niveau kunnen beheren en administreren. De Belastingdienst zou conform artikel 60 lid 1 Wfsv in het voorstel van Rezwani ook de spaarpremies en de solidariteitspremie kunnen gaan innen en deze storten in het algemene spaarfonds respectievelijk de sectorfondsen.

Wat betreft de administratie gaan Butter & Kock ervan uit dat – omdat er sprake is van kapitaaldekking – banken, pensioenfondsen en verzekeraars een grotere rol krijgen. Sociale partners verliezen invloed, omdat de wachtgeldfondsen worden opgeheven.<sup>101</sup> Ook Bovenberg geeft aan dat als gevolg van de invoering van spaarregelingen, de uitvoering aan private partijen kan worden overgelaten.<sup>102</sup> Den Butter & Kock hebben dit onderdeel echter niet verder uitgewerkt. Om na te gaan op welke manier banken, pensioenfondsen en verzekeraars een grotere rol kunnen krijgen zoals Den Butter & Kock voorstellen, kunnen we kijken hoe de rol van deze instellingen vormgegeven is bij de Levensloopregeling. Bij deze regelingen wordt net als bij de Spaar-WW door middel van individuele spaarregeling een wettelijk doel nastreefd, namelijk het opvangen van inkomensderving tijdens zorgverlof, educatief verlof en andere vormen van verlof.<sup>103</sup> Deze spaarregelingen worden beheerd door private partijen.

101 Den Butter & Kock 2008.

102 Bovenberg, Hansen & Sørensen 2008, p. 84.

103 *Kamerstukken II 2004/05*, 29 760, nr. 3, p. 17.

Volgens artikel 7:1 lid b Wazo is de uitvoerder van de Levensloopregeling een kredietinstelling, een verzekeraar of een beheerder van een beleggingsinstelling als bedoeld in [oud] artikel 19g derde lid Wet LB 1964.<sup>104</sup> Als kredietinstelling konden optreden financiële ondernemingen die ingevolge de Wft in Nederland het bedrijf van bank mogen uitoefenen ([oud] artikel 19g lid 4 onder a Wet LB 1964). Verzekeraars zijn financiële ondernemingen die ingevolge de Wft in Nederland het bedrijf van verzekeraar mogen uitoefenen ([oud] artikel 19g lid 4 onder b Wet LB 1964). Een beheerder van beleggingstellingen is een financiële onderneming aan wie een vergunning is verleend ingevolge de Wft om in Nederland het bedrijf van beleggingsinstelling uit te oefenen en die is gevestigd in Nederland ([oud] artikel 19g lid 4 onder c Wet LB 1964). Deze kredietinstellingen, verzekeraars en/of beleggingsinstellingen zijn verantwoordelijk voor het beheren en administreren van het levenslooptegoed. De werkgever is echter degene die de spaarpremies inhoudt van het loon, deze afdraagt aan de uitvoerder (art. 7:2 lid 2 Wazo) en het levenslooptegoed aan de werknemer uitbetaalt (art. 7:2 lid 4 Wazo).<sup>105</sup> De werkgever wordt dan ook de inhoudingsplichtige genoemd (art. 61b [oud] Uitvoeringsregeling loonbelasting 2001).

Op basis van deze voorbeelden kan voorgesteld worden dat de werkgever de spaarpremies voor de Spaar-WW gaat innen en de (spaar)banken, verzekeraars of beheerders van beleggingsinstellingen het spaartegoed gaan beheren en administreren. Toch blijft hierbij een belangrijke vraag bestaan: wie voert de Spaar-WW verder uit, wie bepaalt bijvoorbeeld of het recht op (werkloosheids)uitkering bestaat en wie biedt bijvoorbeeld ondersteuning bij arbeidsinschakeling? Het ligt veel minder voor de hand om deze taken die behoren bij de bescherming tegen het werkloosheidsrisico, bij deze private ondernemingen neer te leggen. Bij bescherming tegen nieuwe sociale risico's ligt dit daarentegen meer voor de hand, omdat geen ondersteuning bij arbeidsinschakeling gegeven hoeft te worden en het individu ook zelf kan beschikken over het spaartegoed. De werknemer bepaalt in overleg met de werkgever hoeveel premie hij betaalt, hoe hoog de uitkering wordt die hij zichzelf laat uitbetalen en voor welke periode. De uitvoering van de bescherming tegen de nieuwe sociale risico's binnen de Spaar-WW kan dan ook vormgegeven worden zoals bij de Levensloopregeling: de werkgever kan de spaarpremies innen en de (spaar)banken, verzekeraars of beheerders van beleggingsinstellingen kunnen het spaartegoed administreren. Bij de bescherming tegen het werkloosheidsrisico moet echter ook nog de taak worden toegekend om het recht op uitkering vast te stellen en ondersteuning te bieden bij de arbeidsinschakeling.

### 2.5.8 *Samenvatting en conclusies*

Den Butter & Kock en Rezwani stellen voor de WW te vervangen door een spaarrekening waarmee inkomensbescherming wordt geboden tegen het werkloosheidsrisico.

<sup>104</sup> Art. 19g Wet LB 1964 is vervallen per 1 januari 2012.

<sup>105</sup> *Kamerstukken II 2004/05*, 29 760, nr. 10, p. 54, Dietvorst 2006, p. 68.

Via deze spaarregeling kan ook gespaard worden voor het financieren van zorg- en scholingsverlof, scholingskosten, kinderopvang of prepensioen. Deze Spaar-WW kent een beperkter aantal verlofdoelen dan de Levensloopregeling en dit beperkt de keuzevrijheid aan de ene kant. Omdat de Spaar-WW echter ook ingezet kan worden voor een aantal andere doelen dan waarvoor de Levensloopregeling kan worden ingezet, zoals kinderopvang en prepensioen, neemt aan de andere kant de keuzevrijheid ten aanzien van de te verzekeren risico's toe. Tevens kan een werknemer die niet (vaak) werkloos wordt in het voorstel van Den Butter & Kock, zijn spaartegoed, na verplicht tot een bepaald niveau gespaard te hebben, ook aanwenden voor andere doeleinden dan werkloosheid, bijvoorbeeld voor de combinatie van arbeid en zorg. Bij een wettelijke verzekering was dat niet mogelijk geweest, aangezien de premies daar in een collectieve pot verdwijnen. De Spaar-WW zorgt op deze manier voor meer financiële ruimte voor de bescherming tegen nieuwe sociale risico's. Door te sparen in plaats van te verzekeren heeft men zelf zeggenschap waarvoor men de spaarpremies inzet.

De toename van de keuzevrijheid en (financiële) ondersteuning voor nieuwe sociale risico's beperkt zich echter tot de eerste variant voor een Spaar-WW die Den Butter & Kock voorstellen. Zowel Den Butter & Kock als Rezwani stellen namelijk voor dat een werknemer eerst moet sparen tot een bepaald maximumspaarsaldo, waaruit de werkloosheidsuitkering waar de werknemer recht op heeft betaald kan worden. Als het niveau van dat spaarsaldo hoog is (zoals in de tweede en derde variant die Den Butter & Kock voorstellen en het voorstel van Rezwani), duurt het lang voordat men ook daadwerkelijk kan sparen voor bescherming tegen nieuwe sociale risico's. Alleen de eerste variant van Den Butter & Kock waarin vastgelegd wordt dat men moet sparen voor een uitkering gedurende 3 maanden, lijkt daarom ruimte te geven om te sparen voor zorg- of scholingsverlof: er moet dan 3 jaar en 5 maanden gespaard worden voor het werkloosheidsrisico voordat voor andere risico's gespaard kan worden.

De bescherming tegen nieuwe sociale risico's en de keuzevrijheid ten aanzien van de te verzekeren risico's wordt in de eerste variant ook alleen maar groter voor werknemers die al lang werkzaam zijn of niet vaak of lang werkloos zijn. Voor starters op de arbeidsmarkt (korter dan 3 jaar en 5 maanden) en voor werknemers die vaak of lang werkloos zijn, verbetert de situatie echter niet. In de voorstellen van Den Butter & Kock en Rezwani moet namelijk door deze groepen eerst of steeds opnieuw verplicht gespaard worden voor een saldo waaruit de werkloosheidsuitkering van een bepaalde maximale duur betaald kan worden. Daar komt ook bij dat in het voorstel van Den Butter & Kock de werknemer met een hoog werkloosheidsrisico (vaak of lang werkloos) ook verplicht gebruik moet maken van een kredietfaciliteit als hij of zij onvoldoende spaartegoed op zijn rekening heeft staan om de uitkering te financieren waar hij recht op heeft. De kredietfaciliteit kan kwijtgescholden worden. Deze kwijtschelding, die door een fonds op nationaal of sectoraal niveau door werknemers gefinancierd wordt, vindt echter pas plaats bij het bereiken van de pensioengerechtigde leeftijd. Zo lang de werknemer deze leeftijd nog niet behaald heeft,

moet hij de kredietfaciliteit zelf terugbetalen. De financiering van de kredietfaciliteit wordt dus bij de individuele werknemer neergelegd met behoud van een zeer kleine mate van risicosolidariteit die wordt gerealiseerd door de kwijtschelding.

Ten slotte is in het voorstel van Rezvani de duur van de uitkering waar men recht op heeft op basis van de Spaar-WW niet alleen afhankelijk van het arbeidsverleden maar ook van het spaartegoed. Uit het solidariteitsfonds, dat gefinancierd wordt door een werkgevers- en werknemerspremie, wordt echter een minimumuitkering van zes maanden gegarandeerd aan de werknemer die te weinig geld op zijn spaarrekening heeft staan om deze uitkering te betalen. Dit stelsel is vergeleken met de huidige WW, waarbinnen een minimumuitkering van drie maanden wordt gegarandeerd, meer solidair ten opzichte van jonge werknemers of werknemers met een hoog werkloosheidsrisico. Ten opzichte van werknemers met een lang arbeidsverleden is dit voorstel voor een Spaar-WW echter minder solidair dan de WW. De duur van de uitkering voor mensen met een lang arbeidsverleden is immers niet alleen meer afhankelijk van het arbeidsverleden maar ook van het spaartegoed. Ten opzichte van de WW is hier sprake van een verschuiving van collectieve naar individuele verantwoordelijkheid. De uitkering wordt namelijk niet meer gefinancierd door een collectieve verzekering via werkgeverspremies op nationaal en sectoraal niveau, maar door een individuele spaarregeling waar de individuele werkgever en individuele werknemer aan bijdragen. De werknemer krijgt daar echter wel meer keuzevrijheid voor terug.

Aan de ene kant draagt dus alleen de eerste variant van Den Butter & Kock bij aan een grotere bescherming tegen nieuwe sociale risico's en keuzevrijheid voor met name werknemers die al lang werkzaam zijn of niet vaak of lang werkloos zijn. Aan de andere kant neemt de solidariteit met werknemers met een hoog werkloosheidsrisico af in het voorstel van Den Butter & Kock en neemt de eigen verantwoordelijkheid van werknemers met een lang arbeidsverleden in het voorstel van Rezvani toe. Opmerkelijk daarbij is ook dat de spaarregeling wat betreft de bescherming tegen het werkloosheidsrisico niet meer keuzevrijheid biedt dan de huidige wettelijke werkloosheidsverzekering. Deze spaarregeling is immers verplicht voor werknemers in de zin van artikel 3, 4, 5 en 6 WW. Men heeft dus niet de vrijheid om te kiezen of zich men wil verzekeren voor het werkloosheidsrisico. Daarnaast is de hoogte van de uitkering van tevoren bepaald in de wet en de werknemer heeft daar dus geen zeggenschap over. Tevens moet voldaan worden aan de ontstaansvoorwaarden en de verplichtingen om het recht geldend te maken die staan beschreven in de WW om recht te hebben op inkomensbescherming tegen werkloosheid. Het stellen van deze voorwaarden is noodzakelijk om een groot beroep op de solidaire elementen van de spaarregeling (in de vorm van de kwijtschelding van de kredietfaciliteit of het solidariteitsfonds) te voorkomen. Ten slotte is de werknemer verplicht een bepaalde spaarpremie te betalen tot een bepaald maximumspaar saldo waaruit de werkloosheidsuitkering wordt betaald. Dit voorbeeld laat zien dat het gebruik van spaarelementen in de klassieke sociale zekerheid niet bij voorbaat tot meer keuzevrijheid hoeft te leiden.

**Tabel 2.3: kenmerken van de Spaar-WW en toename van de bescherming tegen nieuwe sociale risico's (BNSR), keuzevrijheid (KV), eigen verantwoordelijkheid (EV), en afname van de solidariteit (SOL) in de Spaar-WW**

Spaar-WW	Den Butter & Kock	BNSR	KV	EV	SOL	Rezvani	BNSR	KV	EV	SOL
<b>Verplichte of vrijwillige regeling?</b>	<u>Werkloosheid:</u> Verplicht sparen tot maximum-spaarsaldo. Daarna vrijwillig. <u>Nieuwe risico's:</u> Na maximum-spaarsaldo vrijwillig sparen.	0	0	0	N.v.t.	<u>Werkloosheid:</u> Verplicht sparen tot maximum-spaarsaldo. Daarna vrijwillig. <u>Nieuwe risico's:</u> Na maximum-spaarsaldo vrijwillig sparen.	0	0	0	N.v.t.
<b>Te beschermen risico's</b>	Werkloosheid, ouderschapsverlof, zorgverlof, sabbatical, scholingskosten.	+	+	0	N.v.t.	Werkloosheid, zorgverlof, kosten kinderopvang, vervroegd pensioen.	+	+	0	N.v.t.
<b>Re-integratie</b>	Is niet meer opgenomen.	-	+	+	-	Is niet meer opgenomen.	-	+	+	-
<b>Duur</b>	<u>Werkloosheid:</u> Zelfde als WW (tenzij bijstand). <u>Nieuwe risico's:</u> Duur wordt bepaald door spaarsaldo.	N.v.t.	0	0	0	<u>Werkloosheid:</u> Afhankelijk van arbeidsverleden én spaarsaldo. Bij geen spaarsaldo: 6 mnd. <u>Nieuwe risico's:</u> Duur wordt bepaald door spaarsaldo.	N.v.t.	0	+	-
<b>Financiering</b>	<u>Werkloosheid:</u> Werknemer betaalt spaarpremie aan individuele spaarregeling. Kredietfaciliteit moet werknemer zelf terugbetalen. <u>Nieuwe risico's:</u> Werknemer spaart vrijwillig. Door maximum spaarsaldo zo laag mogelijk te houden, ontstaat financiële ruimte voor bescherming tegen nieuwe sociale risico's.	N.v.t.	0	+	-	<u>Werkloosheid:</u> Werknemer en werkgever betalen spaarpremie aan individuele spaarregeling en solidariteitspremie aan solidariteitsfonds. <u>Nieuwe risico's:</u> Werknemer spaart vrijwillig.	N.v.t.	0	+	+/-
<b>Uitvoering</b>	Private partijen	N.v.t.	+	+	N.v.t.	Overheid	N.v.t.	-	-	N.v.t.

Legenda: += toename, -= afname, 0 = geen verandering, N.v.t. = niet van toepassing.

## 2.6 Levensloop-WW van Van Ours en Hermans & Pennings

### 2.6.1 *Verplichte regeling*

Van Ours stelt een Levensloop-WW voor waarbij de wettelijke werkloosheidsverzekering blijft bestaan voor de eerste zes maanden van werkloosheid: dit betekent dat de werkgever de verplichting blijft behouden om premies af te dragen aan het sectorfonds. Voor een langere werkloosheidsuitkering moet gespaard worden via een verplichte spaarregeling waaraan in principe de werkgever en werknemer bijdragen en waaruit ook de bescherming tegen andere sociale risico's zoals zorg en scholing wordt gefinancierd. De werknemers en werkgevers blijven verplicht doorsparen tot de werknemer met pensioen gaat.<sup>106</sup> Hermans & Pennings hebben ook een voorstel ontwikkeld voor een zogenoemde Levensloop-WW. In hun voorstel wordt de WW in zijn geheel in stand gehouden: dit blijft dus een collectieve wettelijke regeling. Daarnaast is men verplicht om via een spaarregeling te sparen voor een inkomensvervangende uitkering tijdens langdurend zorgverlof, scholing, vrijwilligersverlof of een sabbatical. Men heeft de verplichting om te sparen zo lang als men verzekerd is voor de WW.

Dat men in beide voorstellen ook verplicht is te sparen voor de bescherming tegen nieuwe sociale risico's leidt aan de ene kant tot vermindering van de keuzevrijheid vergeleken met de Levensloopregeling. Bij de Levensloopregeling mocht de werknemer zelf bepalen of hij of zij daar gebruik van wilde maken. Daarentegen is door de verplichting om te sparen het spaartegoed al snel voldoende om daadwerkelijk inkomensbescherming te kunnen bieden tijdens bijvoorbeeld zorg- en scholingsverlof. Hoewel de Levensloop-WW dus niet zozeer de keuzevrijheid vergroot, draagt deze wel bij aan een betere ondersteuning van de combinatie van arbeid en zorg.

Van Ours gaat niet in op de vraag waarom de Levensloop-WW verplicht moet zijn. Hermans & Pennings verwijzen naar de eerder in paragraaf 2.5.1 aangehaalde argumenten dat de invoering van solidariteitselementen in het spaarsysteem een verplichte deelname eisen en dat een vrijwillig systeem onhoudbaar is als men een beroep kan doen op een overheidsvoorziening in het geval dat men niet gespaard heeft.<sup>107</sup> In de Levensloop-WW van Hermans & Pennings bestaat een solidaire element, aangezien een beroep op een kredietfaciliteit mogelijk is waarbij een eventueel openstaand krediet kwijtgescholden kan worden.

---

106 Den Butter & Kock stellen ook een dergelijke variant voor: zij geven namelijk aan dat er gekozen kan worden voor een gedeeltelijke invoering van de Spaar-WW. Zij kiezen er echter voor om niet de werkgeversbijdrage aan het sectorfonds maar de werkgeversbijdrage aan het Algemeen Werkloosheidsfonds in stand te houden. Werknemers storten dan minder in hun spaarfonds dan bij de Spaar-WW, maar hoeven ook minder op te nemen als ze werkloos worden omdat een deel van hun uitkering via het AWF door de werkgever gefinancierd wordt. Den Butter & Kock werken deze variant echter niet verder uit. Om deze reden houd ik het voorstel van Van Ours aan.

107 Hermans & Pennings 2006, p. 491.

### 2.6.2 Te beschermen risico's

De Levensloop-WW van Van Ours biedt bescherming tegen het onvrijwillige werkloosheidsrisico gedurende de eerste zes maanden. Het spaartegoed kan ook ingezet worden als men na het ontslag een periode zorg heeft verleend of scholing heeft gevolgd en men daarna weer werk gaat zoeken.<sup>108</sup> In deze situatie zou volgens de WW sprake zijn van verwijtbare werkloosheid. Door deze mogelijkheid wordt de keuzevrijheid in het stelsel dus vergroot. Dit is ook anders dan in de huidige Levensloopregeling, aangezien de Levensloopregeling alleen gebruikt wordt bij verlof waarbij de dienstbetrekking in stand blijft en er dus geen sprake is van werkloosheid. In de situatie waartegen de Levensloop-WW bescherming biedt, kan echter ook sprake zijn van werkloosheid. Van Ours stelt ook dat de Levensloop-WW ingezet kan worden voor deeltijdwerkloosheid: als er minder werk is door laagconjunctuur, kan er minder gewerkt worden en kan geld opgenomen worden van het spaartegoed. Bij hoogconjunctuur kan er worden overgewerkt en extra gespaard. De WW geeft reeds uitkeringen bij deeltijdwerkloosheid in de vorm van arbeidstijdverkorting of de toekenning van een gedeeltelijke werkloosheidsuitkering. In dat opzicht is deze mogelijkheid dus niet nieuw. Ten slotte geeft Van Ours ook aan dat het spaartegoed voor andere bestemmingen dan werkloosheid, zoals zorgverlof en scholingskosten, kan worden gebruikt.<sup>109</sup> Hij werkt dit echter niet uit, omdat hiervoor moet worden ingegaan op het vraagstuk over onbetaald verlof. Volgens hem gaat het te ver om dit te bespreken in zijn voorstel omtrent wijzigingen van de WW. Bij de uitwerking hiervan zou mijns inziens de Levensloopregeling model kunnen staan: daarbij worden de doeleinden waarvoor het spaartegoed wordt ingezet, niet nader omschreven. Daardoor wordt de keuzevrijheid voor de werknemer het grootst.

In de Levensloop-WW van Hermans & Pennings heeft de werknemer recht op een werkloosheidsuitkering maar ook recht op een inkomensvervangende uitkering tijdens langdurend zorg-, scholings- of vrijwilligersverlof of een sabbatical indien hij aan de daarvoor opgestelde voorwaarden voldoet. Mensen kunnen ook zorg- of scholingsverlof opnemen in het geval dat ze nog niet voldoende rechten hebben opgebouwd, doordat ze krediet kunnen opnemen op nog te verwerven rechten. Vergeleken met de huidige WW en de Levensloopregeling leidt dit tot een grotere keuzevrijheid in het sociale stelsel, alhoewel deze keuzevrijheid ook weer beperkt is. Deze kredietuitkering wordt immers maar voor bepaalde doeleinden uitbetaald, namelijk voor *noodzakelijk* zorg- of scholingsverlof. Wat onder *noodzakelijk* wordt verstaan, moet nader worden gedefinieerd en beperkt om een al te groot beroep hierop te voorkomen.<sup>110</sup> Voor de definiëring van noodzakelijke scholing kan artikel 76 van de WW worden gevolgd: op basis van dit artikel is er sprake van noodzakelijke scholing indien de werknemer niet zonder opleiding of scholing een voor hem passend beroep of functie kan uitoefenen op de arbeidsmarkt en de opleiding of

108 Van Ours 2003, p. 32.

109 Van Ours 2003, p. 32.

110 Hermans & Pennings 2006, p. 490.

scholing relevant is voor de arbeidsmarkt.<sup>111</sup> Voor de definiëring van noodzakelijke zorg, kan artikel 5:1 lid Wazo worden gevolgd: hierin is bepaald dat een werknemer recht op verlof heeft voor de noodzakelijke verzorging in verband met ziekte van een persoon tot wie hij in een bijzondere relatie staat. Het gaat hier om de verzorging van thuiswonende zieke gezinsleden, zoals de echtgenoot, de geregistreerd partner, de persoon met wie de werknemer samenwoont, het kind of het pleegkind. Als een ander de zorg kan verlenen is er geen sprake van noodzakelijke zorg. Hierbij moet onderzoek plaatsvinden naar de feitelijke mogelijkheid om de zorg aan een ander over te laten en naar de overweging of dat in redelijkheid van de werknemer kan worden gevergd.<sup>112</sup>

### 2.6.3 *Te beschermen personen*

Hoewel Van Ours het niet met zo veel woorden zegt, ga ik ervan uit dat de personele werkingssfeer van de WW wordt aangehouden, aangezien de WW voor de eerste zes maanden in stand wordt gehouden. Dit betekent dat alle werknemers, zoals gedefinieerd in artikel 3, 4 en 5 van de WW, in Nederland verplicht zijn deel te nemen aan de Levensloop-WW, met uitzondering van enkele groepen die zijn vastgesteld in artikel 6 WW (het gaat hier bijvoorbeeld om de minister, de directeur-grotaandeelhouder en huishoudelijk personeel). Dit geldt ook voor het voorstel van Hermans & Pennings, aangezien zij de gehele WW in stand houden. Dit leidt dus niet tot een grotere keuzevrijheid voor andere personen dan werknemers.

### 2.6.4 *Risicodekking*

Van Ours stelt voor dat de eerste zes maanden van werkloosheid onder de Levensloop-WW identiek zijn aan het werkloosheidssysteem, zowel qua uitkeringsrechten als qua financiering, zoals dat bestond in 2003.<sup>113</sup> Volgens die werkloosheidswetgeving was de duur van de uitkering afhankelijk van het arbeidsverleden maar had een uitkeringsgerechtigde recht op een minimale werkloosheidsuitkering van 70 procent van het laatstverdiende loon gedurende zes maanden als men voldeed aan de referentie-eisen. De vraag die zich voordoet is of Van Ours de wijzigingen van de wetgeving die zich hebben voorgedaan tussen 2003 en nu zou volgen. Op dit moment, in 2013, heeft de uitkeringsgerechtigde recht op een uitkering van 75 procent van het dagloon en daarna 70 procent van het dagloon (art. 47 WW). De duur is afhankelijk van het arbeidsverleden maar kent een minimumduur van drie maanden (art. 42 lid 1 sub b WW).

111 Art. 1 Besluit inzake behoud recht op uitkering bij noodzakelijke scholing ofwel de Scholingsregeling, gebaseerd op art. 76 lid 2 WW.

112 Heeger 2012, p. 170.

113 Van Ours 2003, p. 33.



Net als Heeger in haar proefschrift ga ik ervan uit dat Van Ours de wijzigingen in de hoogte wel volgt, maar de wijzigingen in de duur niet.<sup>114</sup> Dit betekent dat het recht op uitkering van werknemers die geen positief spaarsaldo op hun rekening hebben staan, beperkt blijft tot een uitkering van zes maanden. Daarna kan een beroep gedaan worden op de bijstand. Doordat de uitkering die langer duurt dan zes maanden gefinancierd moet worden door de individuele spaarregeling, neemt de solidariteit van de regeling in vergelijking met de WW af. De individuele spaarregeling wordt gefinancierd door de individuele werkgever via een individuele spaarregeling, terwijl bij de huidige WW de werkgevers op landelijk niveau de kosten nog delen (zie par. 2.4.6). De werknemer die langer werkloos is, krijgt meer eigen verantwoordelijkheid door invoering van de individuele spaarregeling en moet bij een beroep op de bijstand tevreden zijn met een lagere uitkering.

De risicodekking tijdens het optreden van nieuwe sociale risico's, zoals zorg en scholing, heeft Van Ours niet nader uitgewerkt. Bij de uitwerking hiervan zou de Levensloopregeling als voorbeeld kunnen dienen: in principe bepaalden de werknemer en de werkgever samen hoeveel levenslooploon de werknemer gedurende de periode van extra verlof kreeg (zie art. 61c, d, da lid 4 [oud] Uitvoeringsregeling loonbelasting 2001).<sup>115</sup> De duur van de verlofperiode werd bepaald door het ingehouden loon vermeerderd met de daarop gekweekte inkomsten en de daarmee behaalde rendementen bij een Levensloopregeling (art. 61b lid 1 [oud] Uitvoeringsregeling loonbelasting 2001). In artikel 19g lid 2 van de Wet LB 1964 werd de voorwaarde gesteld dat hetgeen werd opgenomen of uitgekeerd op grond van de Levensloopregeling niet meer bedroeg dan het loon dat direct voorafgaand aan de periode van verlof werd genoten.<sup>116</sup>

In de Levensloop-WW van Hermans & Pennings heeft de werknemer in geval van werkloosheid recht op een WW-uitkering volgens de huidige bepalingen: de duur van de uitkering is dus afhankelijk van het arbeidsverleden. Op basis van de spaarregeling heeft de verzekerde recht op een inkomensvervangende uitkering tijdens langdurend zorgverlof, scholing, vrijwilligersverlof of een sabbatical indien hij aan de voorwaarden daarvoor voldoet. De duur van het verlof is afhankelijk van het spaarsaldo. Mensen kunnen ook zorg- of scholingsverlof opnemen terwijl ze nog niet voldoende rechten hebben opgebouwd. Zij kunnen dan krediet opnemen op nog te verwerven (spaar)rechten. Er zijn wel beperkingen aan het opnemen van dit krediet. De Levensloop-WW staat het daarom toe een uitkering van maximaal 70 procent van het laatstverdiende loon op te nemen die wordt betaald gedurende een maximale duur van twaalf maanden. Als mensen een voldoende groot spaarsaldo hebben opgebouwd – en er dus geen sprake is van een kredietuitkering – dan kunnen zij desgewenst verlof opnemen met een uitkering van 100 procent van het eerdere loon en voor een duur die net zo lang is als het saldo toestaat.

114 Heeger 2012, p. 151.

115 De uitvoeringsregeling waarin dit is vastgelegd is per 1 januari 2011 vervallen.

116 Wet van 16 december 1964, houdende vervanging van het Besluit op de Loonbelasting 1940 door een nieuwe wettelijke regeling.

Ten aanzien van de hoogte en duur van de werkloosheidsuitkering neemt de keuzevrijheid in beide voorstellen dus niet toe: hier worden dezelfde voorwaarden als bij de WW gevolgd. De solidariteit ten aanzien van werklozen die langer werkloos zijn, neemt tevens af in het voorstel van Van Ours: als de werkloosheid namelijk langer duurt dan drie maanden, moet deze gefinancierd worden door het spaartegoed op de spaarregeling. De keuzevrijheid ten aanzien van de hoogte en de duur van de uitkering tijdens verlof blijft in het voorstel van Hermans & Pennings en Van Ours op hetzelfde niveau. Van de kredietfaciliteit, die de mogelijkheid geeft om ook zorg- of scholingsverlof op te nemen terwijl er nog niet voldoende spaarsaldo is opgebouwd, is de hoogte en de maximale duur vastgelegd. Hierdoor ontstaat dus geen grotere keuzevrijheid.

### 2.6.5 *Uitkeringsvoorwaarden*

Indien men recht wil hebben op een werkloosheidsuitkering moet er in het voorstel van zowel van Ours als van Hermans & Pennings voldaan worden aan de voorwaarden zoals die vastgelegd zijn in de WW. Dit houdt ten eerste in dat men werkloos moet zijn conform artikel 16 WW en men moet voldoen aan de referentie-eis die is vastgelegd in artikel 17 WW. Er mogen geen uitsluitingsgronden aanwezig zijn (art. 19 oud en huidige WW). Ook moet de werknemer zijn verplichtingen nakomen om de uitkering geldend te maken (art. 24-26 WW). Indien de werknemer deze verplichtingen niet nakomt, kan zijn uitkering geheel of gedeeltelijk, tijdelijk of blijvend worden geweigerd (art. 27 WW). Dit onderdeel van de Levensloop-WW leidt dus niet tot een grotere keuzevrijheid.

Van Ours stelt ten aanzien van de bescherming tegen nieuwe sociale risico's dat de Levensloop-WW meer dan de wettelijke verzekering gericht is op eigen verantwoordelijkheid: bij een spaarregeling bestaat er voor de werknemer een financiële prikkel om zo weinig mogelijk een beroep te doen op de regeling en weer zo snel mogelijk aan het werk te gaan. Hij stelt dan ook dat er geen sanctiebeleid nodig is voor de verplichte spaarregeling.<sup>117</sup> Dit sluit in principe aan bij de Levensloopregeling die geen nadere uitkeringsvoorwaarden stelt aan de opname van het levenslooptegoed. Door het niet opleggen van de verplichtingen om het recht geldend te maken zoals in de WW, kan het spaartegoed ook ingezet worden bij verwijtbare werkloosheid, bijvoorbeeld als iemand voor zijn kinderen wil zorgen of scholing wil volgen.

In het voorstel van Hermans & Pennings heeft de verzekerde op basis van de spaarrekening recht op een inkomensvervangende uitkering tijdens langdurend zorg-, scholings- of vrijwilligersverlof of een sabbatical indien hij aan de daarvoor opgestelde voorwaarden voldoet. Welke voorwaarden dit zijn, wordt niet nader geformuleerd. De vraag is of er wel specifieke voorwaarden moeten worden gesteld: om de keuzevrijheid zo groot mogelijk te maken, kan men er ook voor kiezen om geen nadere voorwaarden te stellen zoals in de Levensloopregeling. In ieder geval

<sup>117</sup> Van Ours 2003, p. 35.

kunnen de voorwaarden voor het ontstaan van het recht op WW-uitkering en de verplichtingen om het recht geldend te maken, hier niet toegepast worden. Mensen die zorgverlof of scholingsverlof opnemen, zijn namelijk niet werkloos (het dienstverband blijft in stand) en dus niet beschikbaar voor de arbeidsmarkt.<sup>118</sup> Ook zijn ze verwijtbaar werkloos: zij kiezen er meestal zelf voor om bijvoorbeeld voor hun kinderen te zorgen en zijn niet van plan om te voldoen aan de sollicitatieplicht.

Mensen kunnen binnen de Levensloop-WW van Hermans & Pennings ook zorg- of scholingsverlof opnemen in het geval dat ze nog niet voldoende rechten hebben opgebouwd: ze kunnen krediet opnemen op nog te verwerven rechten. Deze kredietuitkering wordt slechts voor bepaalde doelen betaald, namelijk voor noodzakelijk zorg- of scholingsverlof. Voor de definitie van deze vormen van verlof kunnen artikel 76 WW en artikel 5:1 lid 1 Wazo worden gevolgd (zie par. 2.6.2). De spaarregeling binnen de Levensloop-WW biedt ten opzichte van de Levenslooplegeling de mogelijkheid om verlof op te nemen als er te weinig spaarsaldo is, maar de uitkeringsvoorwaarden bij een beroep op de kredietfaciliteit zijn wel strikter dan bij de Levenslooplegeling.

## 2.6.6 Financiering

### 2.6.6.1 Financiering van de sectorfondsen

In het voorstel van Van Ours zijn de eerste zes maanden van de uitkering qua financiering identiek aan het huidige systeem. Op basis van artikel 104 lid 1 Wfsv onder a worden de eerste zes maanden van de werkloosheidsuitkering betaald uit de sectorfondsen. Dit betekent dat de werkgever in het voorstel van Van Ours verplicht is om premies af te dragen aan het sectorfonds. Deze premie wordt jaarlijks vastgesteld door het UWV op basis van artikel 28 lid 1 Wfsv. Deze premie wordt door het Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid op basis van artikel 28 lid 5 van de Wfsv goedgekeurd. Indien de Levensloop-WW nu ingevoerd zou worden (in 2013) zouden de werkgevers tussen de 0 en 12,23 procent premie aan de sectorfondsen betalen. De gemiddelde premie aan een sectorfonds is 3,25 procent.

### 2.6.6.2 Financiering van de spaarregeling

De premies die door de werknemer en de werkgever op basis van de wet betaald worden aan het AWF, worden door de Levensloop-WW verplicht afgedragen aan een persoonlijke spaarrekening van de werknemer. Indien de werkloze langer dan drie maanden een beroep moet doen op een WW-uitkering, vindt de financiering plaats via deze persoonlijke spaarrekeningen. De premies die de werknemer en de werkgever afdragen aan de persoonlijke spaarrekeningen worden in overeenstemming met artikel 28 lid 5 Wfsv jaarlijks vastgesteld door het Ministerie van Sociale

<sup>118</sup> Zie ook Heeger 2012, p. 168.

Zaken en Werkgelegenheid. Indien de Levensloop-WW nu ingevoerd zou worden (in 2013), zouden de premies voor de persoonlijke spaarrekeningen voor de werknemer 0 procent zijn en voor de werkgever 1,70 procent van het maandloon. De werknemer draagt al sinds 2009 geen premies meer af aan het AWF.

Volgens het voorstel van Van Ours moeten de werkgevers blijven doorbetalen tot de werknemer met pensioen gaat. Dit is immers ook het geval bij de premiebetaling voor de WW. Van Ours geeft niet aan dat de werknemer op een gegeven moment kan stoppen met sparen en dat er daarna vrijwillig gespaard kan worden voor andere risico's dan scholing en zorg zoals in de voorstellen van Den Butter & Kock en Rezvani. Het enige wat hij zegt over sparen voor andere risico's zoals zorg en scholing, is dat er een afruil moet plaatsvinden tussen de hoogte van de WW-premie aan de ene kant en de gebruiksmogelijkheden aan de andere kant.<sup>119</sup> Mijn inziens doelt hij hierop dat een deel van de premies die door de werkgever betaald worden aan de persoonlijke spaarrekeningen ter financiering van de werkloosheidsuitkeringen, gebruikt gaat worden voor inkomensbescherming tijdens perioden van bijvoorbeeld zorgverlening of het volgen van scholing. Van Ours geeft niet aan dat een bepaald spaarsaldo beschikbaar moet blijven voor een aanvulling op de werkloosheidsuitkering.

De collectieve werkloosheidsverzekering binnen de Levensloop-WW van Hermans & Pennings wordt ook op dezelfde manier gefinancierd als in de huidige WW. De werknemer en de werkgever storten naast de werkloosheidspremie een verplichte premie op een spaarrekening waaruit de inkomensvervangende uitkering tijdens langdurend zorgverlof, scholing, vrijwilligersverlof of een sabbatical wordt betaald. Of de verplichte spaarpremie voor de bescherming tegen de nieuwe sociale risico's bovenop de huidige werkloosheidspremie komt of dat de werkloosheidspremie verlaagd kan worden, zodat het totaal af te dragen bedrag gelijk blijft, is een keuze die nader (financieel) onderzoek vergt. Aangezien echter de hoogte en duur van de werkloosheidsuitkering hetzelfde blijven als bij de WW, lijkt het alsof er voor de eerste optie gekozen wordt. Als de spaarpremie bovenop de huidige werkloosheidspremie komt, dan zou het systeem echter meer geld kosten dan in het voorstel van Van Ours. Eventueel kan het saldo op de spaarrekening aangevuld worden op basis van cao-afspraken. Fiscale regels kunnen het aantrekkelijk maken dat de werknemer extra bijdraagt aan deze spaarrekening en zo meer ruimte creëert voor verlof.

De keuzevrijheid ten aanzien van de hoogte van zowel de werkloosheidspremies als de spaarpremies, neemt in de voorstellen van Van Ours en Hermans & Pennings niet toe: deze premies worden jaarlijks vastgesteld door het Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid. Ten opzichte van de Levenslooplegeling is de keuzevrijheid aan de ene kant zelfs afgenomen: men is namelijk verplicht om een spaarpremie te betalen, en kan dus niet zelf meer kiezen daarvoor. Aan de andere kant wordt door de verplichte spaarpremie wel een spaartegoed opgebouwd waardoor de ondersteuning van de combinatie van arbeid, zorg, scholing en vrijwilligerswerk of een sabbatical wel wordt versterkt. Met name in het voorstel van Van Ours wordt deze

---

<sup>119</sup> Van Ours 2003, p. 5

ondersteuning vergroot, zonder dat de kosten van het stelsel hoger worden. In dit voorstel kunnen premies die voorheen voor de bescherming tegen het werkloosheidsrisico werden ingezet, nu ook ingezet worden voor bescherming tegen nieuwe sociale risico's. Hierdoor ontstaat, net als bij het voorstel van Den Butter & Kock, meer financiële ruimte voor de bescherming tegen nieuwe sociale risico's zonder dat de kosten van het stelsel hoger worden.

Ten opzichte van het voorstel van Den Butter & Kock heeft het voorstel van Van Ours het voordeel dat er niet eerst verplicht gespaard hoeft te worden voor de bescherming tegen werkloosheid. Er wordt tegelijkertijd gespaard voor de bescherming tegen het werkloosheidsrisico en de bescherming tegen nieuwe sociale risico's. Hierdoor komt het voorstel van Den Butter & Kock beter tegemoet aan de wens om de bescherming tegen nieuwe sociale risico's te verbeteren. Het blijft echter wel noodzakelijk dat er voldoende spaarsaldo beschikbaar is om het opnemen van verlof ook daadwerkelijk mogelijk te maken.<sup>120</sup> Dit is vaak niet het geval bij starters op de arbeidsmarkt. Voldoende spaarsaldo is echter ook problematisch bij werknemers die (vaak) langer dan zes maanden werkloos zijn: zij zullen het individuele spaartegoed waarschijnlijk inzetten voor een aanvulling op de minimumwerkloosheidsuitkering van zes maanden.<sup>121</sup>

De financiële ruimte die ontstaat door integratie van de bescherming tegen het werkloosheidsrisico en nieuwe sociale risico's, bestaat niet in het voorstel van Hermans & Pennings: hier is de integratie van de verschillende systemen niet zo groot dat het financieel voordeel oplevert. Bij gelijkblijvende rechten is de kans groot dat dit stelsel alleen maar duurder wordt, omdat bovenop de huidige werkloosheidspremie verplicht gespaard moet worden voor de bescherming tegen nieuwe sociale risico's. Daarentegen biedt het voorstel van Hermans & Pennings de mogelijkheid om krediet op te nemen, waarbij het krediet onder bepaalde voorwaarden ook kwijtscholden kan worden. Dit leidt tot een betere ondersteuning van de combinatie van werk met arbeid, zorg en scholing voor starters en van werklozen die lang werkloos zijn.

### 2.6.6.3 *Financiering van de kredietfaciliteit*

Als mensen geen of niet voldoende spaarsaldo hebben voor een uitkering tijdens verlof, kunnen zij een beroep doen op een kredietfaciliteit. Terugbetaling van het krediet geschiedt ten laste van later in het kader van de regeling op te bouwen rechten. Na afloop van een kredietuitkering moeten de WW-verzekerden weer aan het fonds bijdragen, waardoor zij hun schuld inlossen. Nu kent deze kredietregeling natuurlijk het risico dat de schuld niet wordt terugbetaald. Vandaar dat volgens de regeling een percentage van de verplichte spaarpremie (die betaald wordt door de werknemer en de werkgever) wordt gestort in een solidariteitsfonds. Uit dit solidariteitsfonds

<sup>120</sup> Zie ook Heeger 2012, p. 163.

<sup>121</sup> Zie ook Heeger 2012, p. 165.

worden de verliezen betaald, bijvoorbeeld als de betreffende werknemer komt te overlijden. Ook om andere redenen kan het voorkomen dat mensen niet in staat zijn hun krediet af te lossen, bijvoorbeeld vanwege voortdurende werkloosheid of arbeidsongeschiktheid. Verliezen zullen in beginsel ten laste van het solidariteitsfonds komen. Het is ook denkbaar dat aanvullende pensioenrechten van betrokkenen hiervoor ingezet worden. Deze kunnen dan als 'pand' voor het krediet worden aangeboden, indien men niet toekomt aan het volledig terugbetalen van het krediet. Deze optie is niet helemaal nieuw: in de *Verkenning levensloop, beleidsopties voor leren, werken, zorgen en wonen* van het Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid werd deze mogelijkheid al eerder beschreven.<sup>122</sup> Deze optie kent wellicht bezwaren, die nader onderzoek vereisen. Niet opgenomen spaarrechten kunnen worden gebruikt voor vervroegd pensioen of verhoging van het ouderdomspensioen.

### 2.6.7 *Uitvoering en toezicht*

Van Ours geeft aan dat de uitvoering van de Levensloop-WW een meer zelfregulerend karakter heeft dan de huidige WW. Hierbij kan gedacht worden aan de uitvoering tijdens de eerste zes maanden van werkloosheid door de sectorfondsen of het UWV. De regeling kan dan in de periode daarna, die gefinancierd wordt door de spaarregelingen, door banken of verzekeraars conform de Levensloopregeling uitgevoerd worden. Als werknemers zelf kunnen kiezen door welke bank of verzekeraar zij hun Levensloopregeling laten uitvoeren, vergroot dat hun keuzevrijheid.

Hermans & Pennings hebben de uitvoering van hun Levensloop-WW verder niet uitgewerkt. Mijns inziens kan de spaarregeling die de wettelijke verzekering aanvult, uitgevoerd worden door private partijen, maar een complicerende factor hierbij is het eventuele beroep op de kredietfaciliteit. Er moet namelijk bepaald worden of een aanvrager recht heeft op krediet om een inkomensvervangende uitkering tijdens langdurend zorgverlof, scholing, vrijwilligersverlof of een sabbatical te kunnen betalen. Het ligt niet voor de hand dat een dergelijke wettelijke taak door een private partij uitgevoerd wordt. Het ligt meer voor de hand dat een publieke organisatie, zoals het UWV, deze wettelijke taak uitvoert. Hierdoor wordt echter de keuzevrijheid ten aanzien van de uitvoering van de Levensloop-WW ten opzichte van de WW niet vergroot, en ten opzichte van de Levensloopregeling zelfs verkleind.

### 2.6.8 *Samenvatting en conclusies*

Van Ours stelt voor om de WW gedeeltelijk te vervangen door een spaarregeling waarbij de sectorfondsen in stand worden gehouden. De spaarregeling kan ingezet worden voor (gedeeltelijke) werkloosheid, zorgverlof en scholingskosten.<sup>123</sup> Hermans & Pennings stellen voor de gehele WW in stand te houden en deze aan

<sup>122</sup> Ministerie van SZW 2002, p. 133.

<sup>123</sup> Van Ours 2003, p. 32.

te vullen met een spaarregeling op basis waarvan men recht heeft op een uitkering voor langdurend zorgverlof, scholingsverlof en een sabbatical. In het voorstel van Van Ours kan het spaartegoed ook ingezet worden als men na het ontslag een periode zorg heeft verleend of scholing heeft gevolgd en men daarna weer werk gaat zoeken.<sup>124</sup> Hierdoor wordt de keuzevrijheid ten opzichte van de WW en de Levensloopregeling groter. Dit is anders dan bij de huidige WW, op basis waarvan men geen recht heeft op een werkloosheidsuitkering indien men verwijtbaar werkloos is geworden of verwijtbaar werkloos is gebleven. En het is ook anders dan bij de Levensloopregeling, omdat de Levensloopregeling alleen kon worden ingezet voor verlof waarbij de dienstbetrekking nog bestond.

Zowel Van Ours als Hermans & Pennings stellen voor de spaarregeling verplicht te maken tot het einde van het werkzame leven, waardoor deze in eerste instantie lijkt te leiden tot een vermindering van de keuzevrijheid vergeleken met de Levensloopregeling. Bij de Levensloopregeling mocht de werknemer namelijk zelf bepalen of hij of zij gebruik wilde maken van de verlofspaarregeling. Daarentegen zorgt de verplichtstelling er wel voor dat er ook daadwerkelijk gespaard wordt om het inkomensverlies tijdens zorg- en scholingsverlof op te vangen. Het voorstel draagt dus wel bij aan een betere (financiële) ondersteuning van de combinatie van arbeid, zorg en scholing.

Deze (financiële) ondersteuning van de combinatie van arbeid, zorg en scholing is in het voorstel van Van Ours niet alleen groter dan bij de Levensloopregeling door de verplichtstelling, maar ook omdat de premies die voorheen door de werkgever werden betaald aan het AWF, nu worden overgemaakt naar de spaarregeling die gebruikt kan worden voor zorg- of scholingsverlof. Hierdoor ontstaat er met hetzelfde budget meer financiële ruimte voor de bescherming tegen nieuwe sociale risico's. Of dat ook het geval is bij de het voorstel van Hermans & Pennings is niet duidelijk, omdat zij bepleiten dat nader financieel onderzoek nodig is om te bepalen of de spaarpremie bovenop de werkloosheidspremie komt of dat een gedeelte van de werkloosheidspremie ingezet wordt voor de bescherming tegen nieuwe sociale risico's. Aangezien de hoogte en duur van de werkloosheidsuitkering hetzelfde blijven als bij de WW, lijkt het alsof er voor de eerste optie gekozen wordt. Als de spaarpremie bovenop de huidige werkloosheidspremie komt, dan zou het systeem echter meer geld kosten dan in het voorstel van Van Ours.

Ten opzichte van het voorstel van Den Butter & Kock heeft het voorstel van Van Ours het voordeel dat er niet eerst verplicht gespaard hoeft te worden voor de bescherming tegen werkloosheid. Er wordt tegelijkertijd gespaard voor de bescherming tegen het werkloosheidsrisico en de bescherming tegen nieuwe sociale risico's. Hierdoor komt het voorstel van Van Ours beter tegemoet aan de wens om de bescherming tegen nieuwe sociale risico's te verbeteren dan het voorstel van Den Butter & Kock. Het blijft echter wel noodzakelijk dat er voldoende spaarsaldo

---

<sup>124</sup> Van Ours 2003, p. 32.

beschikbaar is om het opnemen van verlof ook daadwerkelijk mogelijk te maken.<sup>125</sup> Dit is echter niet het geval bij starters op de arbeidsmarkt. Voldoende spaarsaldo is ook problematisch bij werknemers die (vaak) langer dan zes maanden werkloos zijn: zij zullen het individuele spaartegoed waarschijnlijk inzetten voor een aanvulling op de minimumwerkloosheidsuitkering van zes maanden.<sup>126</sup>

Tegenover de grotere financiële ondersteuning van de combinatie van arbeid en zorg in beide voorstellen staat in het voorstel van Van Ours een afname van de solidariteit ten aanzien van werklozen die langer werkloos zijn: als de werkloosheid langer duurt dan zes maanden, moet de werkloosheidsuitkering namelijk gefinancierd worden door het spaartegoed op de spaarregeling. Deze individuele spaarregeling wordt gefinancierd door de individuele werkgever, terwijl bij de huidige WW de werkgevers op landelijk niveau de kosten nog delen. In het voorstel van Hermans & Pennings blijft de wettelijke werkloosheidsverzekering in zijn geheel in stand. Er is hier dus ook geen vermindering van de solidariteit ten aanzien van de bescherming tegen het werkloosheidsrisico. Sterker nog, door het instellen van een kredietfaciliteit waarbij ook eventueel een kwijtschelding plaatsvindt, bijvoorbeeld bij een hoog werkloosheidsrisico, kan dit krediet dat bestemd is voor scholings- of zorgverlof worden kwijtgescholden. Ten opzichte van de Levensloopregeling neemt de solidariteit van de bescherming tegen de nieuwe sociale risico's dus toe. Tevens kunnen fiscale regels het aantrekkelijk maken dat de werknemer extra bijdraagt aan de spaarrekening en zo meer ruimte creëert voor verlof.

---

<sup>125</sup> Zie ook Heeger 2012, p. 163.

<sup>126</sup> Zie ook Heeger 2012, p. 165.



**Tabel 2.4: kenmerken van de Levensloop-WW en toename van bescherming tegen nieuwe sociale risico's (BNSR), keuzevrijheid (KV), eigen verantwoordelijkheid (EV) en afname van de solidariteit (SOL) in de Levensloop-WW**

Levensloop-WW	Van Ours	BNSR	KV	EV	SOL	Hermans & Pennings	BNSR	KV	EV	SOL
Verplichte of vrijwillige regeling?	Verplicht.	+	-	-	N.v.t.	Verplicht.	+	-	-	N.v.t.
Te beschermen risico's	Werkloosheid, zorgverlof, scholingsverlof, scholingskosten, deeltijdwerkloosheid.	+	+	0	N.v.t.	Werkloosheid, zorgverlof, scholingsverlof, vrijwilligersverlof, sabbatical.	0	0	0	N.v.t.
Duur	<u>Werkloosheid:</u> Afhankelijk van arbeidsverleden én spaarsaldo, min. 3 mnd., max. 38 mnd. <u>Nieuwe risico's:</u> Voor verlof: duur wordt bepaald door spaarsaldo.	N.v.t.	+	+	-	<u>Werkloosheid:</u> Afhankelijk van arbeidsverleden, min. 3 mnd., max. 38 mnd. <u>Nieuwe risico's:</u> Voor verlof: duur wordt bepaald door spaarsaldo. Kredietuitkering: max. 12 maanden.	N.v.t.	0	0	0
Financiering	<u>Werkloosheid:</u> Werkgevers betalen premie aan sectorfondsen. <u>Nieuwe risico's:</u> Werkgever stort verplicht voormalige AWf- premie naar spaarregeling. Hierdoor ontstaat financiële ruimte voor bescherming tegen nieuwe sociale risico's.	N.v.t.	0	+	-	<u>Werkloosheid:</u> Werkgevers betalen premie aan AWf en sectorfonds. <u>Nieuwe risico's:</u> Werknemer en werkgever zijn verplicht spaarpremie op spaarregeling te storten  Een percentage van deze spaarpremie wordt gestort in solidariteitsfonds waarmee kredieten worden kwijtgescholden.	N.v.t.	0	0	0
Uitvoering	Private partijen	N.v.t.	+	+	N.v.t.	Overheid.	N.v.t.	-	-	N.v.t.

Legenda: += toename, -= afname, 0 = geen verandering, N.v.t. = niet van toepassing.

## 2.7 Voorstel Werkverzekering en Werkbudget

### 2.7.1 *Verplichte regeling*

De Commissie Arbeidsparticipatie stelt onder andere voor de Werkloosheidswet te vervangen door een verplichte Werkverzekering en een Werkbudget. De werknemer valt onder de personele werkingssfeer van deze regelingen. Ten opzichte van de WW is er dus geen verschil, ten opzichte van de Levenslooplegeling wel. Waar de werknemer bij de Levenslooplegeling zelf kon bepalen of hij deelnam, is dat bij het Werkbudget niet meer het geval. De keuzevrijheid neemt dus af.

### 2.7.2 *Te beschermen risico's*

De Werkverzekering vervangt de Werkloosheidswet en biedt net als de WW bescherming tegen de inkomensderving bij werkloosheid. De Werkverzekering bestaat uit drie fasen: de transferperiode, de sectorgefinancierde periode en een derde periode. Een maand nadat ontslag is aangezegd, gaat de transferfase in. Er wordt dus een wettelijke opzegtermijn van een maand aangehouden. Het ontslag gaat echter pas in aan het einde van de transferfase. Dit betekent dat het dienstverband van de werknemer tijdens de transferfase nog bestaat.<sup>127</sup> Aangezien de werkgever een loondoorbetalingverplichting heeft tijdens deze transferfase, heeft de werknemer nog aanspraak op loon. Aangezien de aanspraak op loon in de transferfase blijft bestaan, ontbreekt één van de drie elementen van het begrip 'werkloosheid' zoals die zijn beschreven in artikel 16 WW, namelijk het loonverlies. Er is dus tijdens de transferfase geen sprake van werkloosheid in de zin van de WW. In de sectorgefinancierde fase en in de derde periode is het dienstverband wel beëindigd (er is dus sprake van arbeidsurenverlies) en heeft de werknemer geen aanspraak op loon. Tevens moet de werknemer in deze tweede en derde fase van de Werkverzekering, net zoals bij de WW, beschikbaar zijn om passende arbeid te aanvaarden. Aangezien aan alle elementen van het werkloosheidsrisico wordt voldaan, is er in de tweede en derde fase van de Werkverzekering wel sprake van werkloosheid.

Het voorstel van de Commissie Arbeidsparticipatie gaat niet in op het element van het arbeidsurenverlies. De Commissie zwijgt niet alleen over de vraag of een werknemer meer dan vijf uur werkloos moet zijn geworden, maar ook over gedeeltelijke werkloosheid en bijzondere vormen van (gedeeltelijke) werkloosheid zoals seizoenswerkloosheid, vorstwerkloosheid, deeltijd-WW of arbeidstijdverkorting.<sup>128</sup> De WW voorziet in al deze gevallen in een uitkering. Onduidelijk is of en hoe de Werkverzekering voorziet in een uitkering in dit soort gevallen.

De vormgeving van het Werkbudget is gebaseerd op die van de Levenslooplegeling. Het Werkbudget kan echter voor meer doelstellingen ingezet worden dan de Levenslooplegeling, die alleen ingezet kan worden voor vormen van verlof. Hierdoor

<sup>127</sup> Commissie Arbeidsparticipatie 2008, p. 83.

<sup>128</sup> Pennings 2009, p. 7.

neemt de keuzevrijheid ten aanzien van de te verzekeren risico's dus toe ten opzichte van de Levensloopregeling. Het Werkbudget kan ten eerste ingezet worden voor de ontwikkeling van kennis, vaardigheden en competenties. Kennis, vaardigheden en competenties kunnen ontwikkeld worden door bijvoorbeeld een cursus te volgen, een studie te doen, een coachingstraject te doorlopen of door ervaring op te doen in een andere functie of baan. Het Werkbudget kan worden ingezet voor de kosten hiervan of als inkomensvoorziening tijdens een scholingsperiode. Ten tweede kan het gebruikt worden bij tijdelijk inkomensverlies door zorgtaken of het starten van een eigen onderneming. Ten derde kan het inkomen aangevuld worden bij deeltijd-pensioen, demotie of tijdens een 'periode tussen twee banen in'. Met de term 'tussen twee banen in' wordt verwezen naar een periode van werkloosheid. Of hier sprake is van een periode van vrijwillige of onvrijwillige werkloosheid wordt in het voorstel niet gezegd. Mijns inziens kan het hier gaan om zowel onvrijwillige als vrijwillige werkloosheid. Het Werkbudget kan enerzijds ingezet worden als aanvulling in hoogte of duur van de uitkering die wordt gegarandeerd door de Werkverzekering bij onvrijwillige werkloosheid. Anderzijds kan het budget ingezet worden bij vrijwillige werkloosheid, bijvoorbeeld als men er voor kiest te stoppen met werken om scholing te volgen of een eigen bedrijf te starten. Het kan daarnaast bij een periode tussen twee banen niet alleen gaan om een transitie van een baan in loondienst naar een andere baan in loondienst, maar ook om een overgang van een baan in loondienst naar een baan als zelfstandige of andersom. Ten slotte is de werknemer verplicht om vanuit het Werkbudget een bijdrage te betalen voor re-integratie van ten hoogste de helft van de omvang van het Werkbudget.<sup>129</sup>

De werknemer kan, overeenkomstig de Levensloopregeling, zelf kiezen voor welke doelen hij het Werkbudget gebruikt. De doelstellingen en de bijbehorende risico's worden net als bij de Levensloopregeling niet nader gedefinieerd. Werkgevers kunnen echter wel geoordeelde bedragen toekennen aan het Werkbudget, daarover kunnen ook op sectoraal niveau afspraken gemaakt worden. Ik ga ervan uit dat deze geoordeelde bedragen door de werkgever en/of sociale partners gestort worden bovenop de verplichte, wettelijke bijdrage die de werkgever moet betalen. Ten aanzien van deze geoordeelde bedragen kunnen door zowel de werkgever als de sociale partners wel afspraken gemaakt worden over de doelen waaraan deze middelen worden besteed. Ten slotte is er nog een andere beperking op de keuzevrijheid van de werknemer om zelf te bepalen voor welke doelen hij of zij het budget inzet: dat is namelijk op het moment dat hij verplicht wordt mee te betalen aan re-integratie.

### **2.7.3 Te beschermen personen**

De Commissie Arbeidsparticipatie gaat in haar voorstel niet expliciet in op de personele werking van de Werkverzekering. Wel spreekt zij in haar voorstel continu over werknemers zoals gedefinieerd in artikel 3 tot en met 6 WW: de personen die in

<sup>129</sup> Commissie Arbeidsparticipatie 2008, p. 80.

privaatrechtelijke of publiekrechtelijke dienstbetrekking staan met inbegrip van de personen genoemd in artikel 4 en 5 en uitgezonderd de personen genoemd in artikel 6 WW. De Commissie geeft echter ook aan dat de zelfstandige toegang heeft tot de derde fase van de Werkverzekering. Hiermee wordt de personele werkingsfeer dus uitgebreid en daarmee de keuzevrijheid in het stelsel.

Volgens de Commissie Arbeidsparticipatie zou iedereen in Nederland een Werkbudget tot zijn beschikking moeten hebben. Men hoeft dus geen werknemer te zijn zoals de Levensloopregeling wel vereist. Men kan bijvoorbeeld ook uitkeringsgerechtigde of zelfstandige zijn. Hiermee wordt de personele werkingsfeer dus uitgebreid en daarmee de keuzevrijheid in het stelsel. De Commissie geeft expliciet aan dat het Werkbudget ook bedoeld is voor werknemers met een flexibel contract.

#### 2.7.4 *Risicodekking*

De werkloosheidsuitkeringshoogte loopt geleidelijk af in de drie fasen van de Werkverzekering. De eerste fase is de transferperiode van maximaal zes maanden waarbij de werkgever een verplichting heeft om 80 tot 100 procent van het loon door te betalen aan de werknemer die niet-verwijtbaar werkloos is geworden. Wanneer iemand 80 procent of 100 procent van het loon krijgt, wordt niet duidelijk uit het voorstel. Wellicht wordt de loondoorbetalingverplichting van werkgevers in het MKB verlaagd tot 80 procent van het loon. Deze verlaging wordt ingevoerd om kleinere bedrijven zo veel mogelijk te ontlasten. Na deze fase vind er een sectorgefinancierde periode van zes maanden plaats waarbij er een uitkering wordt toegekend van ten minste 70 procent van het laatstverdiende loon. De Voorziening voor Werk en Inkomen, waar men na de tweede fase recht op heeft, is een uitkering die qua hoogte afloopt in de tijd. Of de voorziening in eerste instantie nog op het niveau ligt van 70 procent van het laatstverdiende loon, wordt niet duidelijk. Wel is zeker dat de uitkering op het einde van deze derde fase ligt op het sociaal minimum zoals in de WWB. Wanneer de overgang tot het bijstandsniveau precies plaatsvindt, wordt niet duidelijk uit het voorstel. Zzp'ers hebben overigens recht op een Voorziening voor Werk en Inkomen die direct bij aanvang al op het niveau van het sociaal minimum ligt. De Voorziening voor Werk en Inkomen voor zelfstandigen lijkt door deze uitkeringshoogte op de bijstandsuitkering, waar men recht op heeft op basis van de WWB. Er zijn echter ook verschillen tussen deze voorziening voor zelfstandigen en de bijstand. Zo vindt er bij de Voorziening voor Werk en Inkomen geen inkomens- en vermogenstoets plaats.<sup>130</sup> Tevens lijkt me dat, hoewel hier niets over wordt gezegd in het rapport, er bij de Voorziening voor Werk en Inkomen ook wordt uitgegaan van passende arbeid in plaats van algemeen geaccepteerde arbeid zoals in de WWB.

De duur van de werkloosheidsuitkering binnen de Werkverzekering is net als in de huidige WW afhankelijk van het arbeidsverleden: de minimumduur is drie maan-

---

<sup>130</sup> Commissie Arbeidsparticipatie 2008, p. 82.

den en per gewerkt jaar wordt het recht verlengd met een maand (art. 42 WW).<sup>131</sup> De maximumduur van de uitkering op basis van de Werkverzekering is echter korter dan de maximumduur onder de huidige WW. De Commissie laat zich niet uit met hoeveel maanden de maximumuitkeringsduur wordt verkort: dit is een politiek besluit.<sup>132</sup> In een voorbeeld in het rapport houdt zij een maximumduur van een jaar aan. De verkorting van de duur is volgens de Commissie verdedigbaar, aangezien er ook meer geïnvesteerd wordt in de inzetbaarheid van de werknemer. Daardoor duurt een werkloosheidsperiode korter en hoeven mensen minder lang een beroep te doen op de Werkverzekering.

De duur van de transferfase is niet afhankelijk van het arbeidsverleden, maar van de lengte van het dienstverband.<sup>133</sup> Daarmee wordt voorkomen dat werkgevers bij een kortdurende arbeidsrelatie de volledige transferperiode moeten financieren. Hoe de duur van de transferfase zich verhoudt met de lengte van het dienstverband, wordt echter niet geëxpliciteerd. Geconstateerd moet worden dat de duur van de transferfase niet de duur van de Werkverzekering beïnvloedt. Indien de transferfase korter duurt, duurt de sectorgefinancierde periode of de derde fase namelijk langer. Hierbij ga ik ervan uit dat het recht op uitkering aanvangt op het moment dat de loondoorbetalingverplichting ofwel de transferfase aanvangt. Het voorstel kan echter ook zo gelezen worden dat het recht op uitkering pas aanvangt op het moment dat de sectorperiode aanvangt. De Commissie expliciteert dit niet, maar gaat volgens mij uit van de eerste situatie.

De Commissie Arbeidsparticipatie zegt niets over de hoogte van de bedragen die onttrokken worden uit het Werkbudget en de lengte van de periode waarin voorzien wordt in een inkomensaanvulling. Deze bedragen kunnen per geval uiteenlopen, omdat het budget de ene keer wordt ingezet voor scholingskosten en de andere keer om het gedeerde inkomen op te vangen. Wel wordt in een artikel van Klosse en Wilthagen aangegeven dat door de werknemer over het Werkbudget kan worden beschikt zonder tussenkomst van de werkgever.<sup>134</sup> Er kan voor worden gekozen dat overeenkomstig artikel 61c lid 5 van de [oud] Uitvoeringsregeling loonbelasting 2001, de werknemer zelf bepaalt hoe hoog het bedrag uit het Werkbudget is dat hij voor een bepaald doel wil inzetten.<sup>135</sup> Overeenkomstig [oud] artikel 19g lid 2 van de Wet LB 1964 kan de voorwaarde worden gesteld dat hetgeen wordt opgenomen of uitgekeerd op grond van het Werkbudget niet meer bedraagt dan het loon dat direct voorafgaand aan de periode van verlof wordt genoten. De duur is vervolgens afhankelijk van het spaartegoed en de hoogte van het uitgekeerde spaartegoed. In twee gevallen kan de werkgever wel voorwaarden stellen aan de onttrekkingen uit het Werkbudget. De werkgever kan ten eerste voorwaarden stellen aan de hoogte en duur van *geormerkte* bedragen. Ten tweede kunnen in het geval van ontslag

131 Commissie Arbeidsparticipatie 2008, p. 82.

132 Klosse & Wilthagen 2008, p. 350.

133 Commissie Arbeidsparticipatie 2008, p. 82.

134 Klosse & Wilthagen 2008, p. 351.

135 Deze uitvoeringsregeling is per 1 januari 2011 vervallen.

ook afspraken gemaakt worden over de bekostiging van een re-integratietraject. De werknemer kan dan verplicht worden mee te betalen, maar niet meer dan met de helft van het Werkbudget.<sup>136</sup>

Gezien het bovenstaande is de keuzevrijheid ten aanzien van de hoogte en de duur van de uitkering in het voorstel van de Commissie Arbeidsparticipatie dus niet groter vergeleken met de huidige WW en de Levensloopregeling.

### 2.7.5 *Uitkeringsvoorwaarden*

Om recht te hebben op een uitkering op basis van de Werkverzekering moet voldaan worden aan de referte-eis van artikel 17 WW: in de 36 weken onmiddellijk voorafgaande aan de eerste dag van werkloosheid moet de werknemer ten minste 26 weken arbeid hebben verricht. Om onder de Werkverzekering recht te hebben op een verlenging van de uitkeringsduur met een maand per gewerkt jaar, moet men voldoen aan de vier-uit-vijf-eis (art. 42 WW). Dat wil zeggen dat men in de periode van vijf kalenderjaren voorafgaand aan het kalenderjaar waarin de eerste werkloosheidsdag is gelegen, tenminste vier kalenderjaren over 52 of meer dagen loon heeft moeten ontvangen. De Commissie Arbeidsparticipatie zegt in haar rapport niets over de uitsluitingsgronden. Klosse en Wilthagen geven echter aan dat deze hetzelfde blijven als bij de WW.<sup>137</sup>

In het rapport van de Commissie wordt niet gezegd dat bij een recht op een uitkering op basis van de Werkverzekering voldaan moet worden aan de verplichtingen om het recht geldend te maken. Wel wordt vermeld dat na de transferperiode een poortwachterstoets plaatsvindt om na te gaan of werkgever en werknemer zich voldoende hebben ingespannen om weer werk te vinden. Hoe deze toets verder moet worden vormgegeven, wordt niet uiteengezet. Klosse en Wilthagen geven daarentegen wel aan dat de verplichtingen om het recht geldend te maken uit de WW worden gehandhaafd: zo heeft de werknemer pas recht op een werkloosheidsuitkering op basis van de Werkverzekering als hij niet-verwijtbaar werkloos is geworden. Tevens stellen zij dat de poortwachterstoets net als in het systeem van ziekte en arbeidsongeschiktheid kan worden uitgevoerd door het UWV.<sup>138</sup> In dit systeem toetst het UWV na 104 weken of de werkgever en de werknemer zich voldoende hebben ingespannen om weer werk te vinden. Deze toets vindt binnen de Werkverzekering dus na de transferfase plaats. Klosse en Wilthagen geven ook aan dat, indien de werkgever niet voldoet aan zijn verplichtingen, het UWV in lijn met artikel 7:629 lid 11 onder b BW en artikel 25 lid 9 WIA de periode van loondoorbetaling kan verlengen. Volgens Pennings is dit voorstel echter niet realistisch, aangezien – ervan uitgaande dat de arbeidsovereenkomst pas aan het einde van de transferfase wordt beëindigd – het effectueren van het ontslag door een andere instantie dan de civiele rechter wordt beoordeeld en deze beoordeling vervolgens getoetst moet worden door een rechter

<sup>136</sup> Commissie Arbeidsparticipatie 2008, p. 77 en 80.

<sup>137</sup> Klosse & Wilthagen 2008, p. 351.

<sup>138</sup> Klosse & Wilthagen 2008, p. 353.

die daarvoor bevoegd is, namelijk de bestuursrechter. Klosse en Wilthagen geven als alternatief het opleggen van een boete waarbij de arbeidsovereenkomst aan het einde van de transferfase eindigt.

Of de poortwachterstoets en het toepassen van de sancties door het UWV verder plaatsvinden aan de hand van de verplichtingen zoals die zijn vastgesteld in artikel 24 tot en met 27 WW of artikel 7:658a tot en met 7:660a BW, wordt niet duidelijk uit het voorstel van de Commissie Arbeidsparticipatie. Moet er bijvoorbeeld een plan van aanpak worden opgesteld en heeft de werkgever de verplichting om in overeenstemming met artikel 7:658a BW gedurende de loondoorbetalingverplichting te bevorderen dat de werknemer in voor hem passende arbeid in het bedrijf van een andere werkgever wordt ingeschakeld? Pennings vraagt zich af wanneer aan deze verplichting is voldaan en in hoeverre deze arbeidsinschakeling ook duurzaam moet zijn: is re-integratie geslaagd als de werknemer bijvoorbeeld in dienst treedt van een uitzendbureau?<sup>139</sup> Wat betreft de toetsing van de re-integratieverplichtingen van de werknemer stellen Klosse en Wilthagen wel dat de uitkering kan worden verlaagd indien de werknemer niet heeft voldaan aan de verplichting om passende arbeid te vinden. Hieruit leid ik af dat artikel 27 WW wordt gevolgd. Op basis van artikel 7:629 lid 3 BW kan het recht op loondoorbetaling immers alleen maar geheel worden ontzegd.

Wat betreft de bescherming tegen het werkloosheidsrisico blijven de uitkeringsvoorwaarden dus hetzelfde en neemt de keuzevrijheid ten aanzien van de te verzekeren risico's niet toe. De Commissie Arbeidsparticipatie zegt niets over uitkeringsvoorwaarden die gesteld worden bij opname uit het Werkbudget. In principe kan de werknemer vrij over het Werkbudget beschikken. Er verandert hier niets vergeleken met de Levensloopregeling. In het geval van geoormerkte bedragen kan de werkgever wel voorwaarden stellen aan de onttrekkingen uit het Werkbudget. De werkgever kan bijvoorbeeld uitsluitingsgronden formuleren of referte-eisen stellen.<sup>140</sup>

## 2.7.6 Financiering

### 2.7.6.1 Financiering van de Werkverzekering

De Werkverzekering bestaat uit drie fasen. De eerste fase is de transferperiode van maximaal zes maanden waarbij de werkgever een loondoorbetalingverplichting heeft. Hierdoor is er een andere vorm van solidariteit dan bij de WW: er is geen sprake van het delen van de kosten van werkgevers op sectoraal niveau, maar er is sprake van solidariteit van de individuele werkgever met de individuele werknemer. De verantwoordelijkheid voor de financiering van de inkomensbescherming tijdens werkloosheid verschuift in de eerste zes maanden van de werkgevers op sectoraal niveau naar de individuele werkgever. Na deze fase begint een sectorgefinancierde

<sup>139</sup> Pennings 2009, p. 9.

<sup>140</sup> Commissie Arbeidsparticipatie 2008, p. 77 en 80.

periode van zes maanden, die net als in de eerste zes maanden werkloosheid onder de Werkloosheidswet, gefinancierd wordt via omslag binnen de sector. De werkgever betaalt een premie hiervoor. De Voorziening voor Werk en Inkomen wordt net als de bijstandsuitkering gefinancierd door de overheid uit algemene middelen. Hoewel de gemeente financieel verantwoordelijk is voor de voorziening, wordt de voorziening door de Rijksoverheid betaald.

Er is echter nog een vierde financiële stroom nodig. De Commissie geeft namelijk aan dat er een collectief vangnet nodig is voor werknemers van wie de werkgever failliet gaat.<sup>141</sup> Dit is overeenkomstig hoofdstuk IV (art. 61-68) van de WW dat het recht op een werkloosheidsuitkering vastlegt voor werknemers wiens werkgever het loon niet meer kan doorbetalen, en ook artikel 19 van de Ziektewet dat het recht op ziekgeld vastlegt voor personen die geen werkgever meer hebben bijvoorbeeld in het geval van faillissement. Deze vangnetregeling in de Werkloosheidswet en de Ziektewet wordt gefinancierd uit het AWF. Bij de Werkverzekering zou overeenkomstig deze bepalingen het AWF ook in stand kunnen blijven.

Het bovenstaande heeft betrekking op de financiering van de uitkering tijdens werkloosheid. Er zijn echter ook kosten verbonden aan de re-integratieverplichtingen tijdens werkloosheid. In de transferfase worden de re-integratiemaatregelen zowel door de werkgever als de werknemer via het Werkbudget betaald. De werkgevers betalen een vaste verplichte wettelijke bijdrage in de vorm van een percentage van het maandsalaris van de werknemer. Deze moet op termijn oplopen tot een half maandsalaris per dienstjaar. De werknemers dragen vrijwillig financieel bij aan het Werkbudget. De werknemers zijn daarentegen wel verplicht om een bijdrage te betalen voor re-integratie van ten hoogste de helft van de omvang van het Werkbudget.<sup>142</sup>

De re-integratiekosten in de sectorgefinancierde periode komen voor rekening van de sector (werkgever en werknemer). Een AWF-constructie had volgens Klosse echter ook gekund. Gezien de wens om door het Werkbudget de werknemer meer de regie te laten voeren over zijn eigen loopbaan, ligt het voor de hand de sector bij te laten dragen via het individuele Werkbudget. Tijdens de Voorziening voor Werk en Inkomen (het uitkeringsrecht waar men tijdens de derde fase van werkloosheid recht op heeft) is de Locatie voor Werk en Inkomen financieel verantwoordelijk.<sup>143</sup> Ik ga ervan uit dat dit net als bij de WWB betaald wordt door de Rijksoverheid uit algemene middelen.

#### 2.7.6.2 *Financiering van het Werkbudget*

De werkgevers betalen maandelijks een verplichte wettelijke bijdrage aan het Werkbudget in de vorm van een percentage van het maandsalaris van de werkne-

<sup>141</sup> Commissie Arbeidsparticipatie 2008, p. 81.

<sup>142</sup> Commissie Arbeidsparticipatie 2008, p. 80.

<sup>143</sup> De Locatie voor Werk en Inkomen is een samenwerking op het gebied van re-integratie tussen de gemeenten en het UWV, zie par. 2.7.7.



mer. Dit is anders dan bij de Levensloopregeling waar de werkgever zelf mag bepalen of hij bijdraagt aan de Levensloopregeling. Hierdoor is de individuele werkgever solidaire met de individuele werknemer. Het maandsalaris waar de verplichte stortingen van worden afgeleid, wordt gemaximeerd om te voorkomen dat het Werkbudget voor verschillende inkomensgroepen te ver uiteenloopt.

Voorwaarde bij de financiering van het Werkbudget door de werkgever is dat de loonkosten en administratieve lasten niet mogen stijgen. Dit kan door bijvoorbeeld de bovenwettelijke aanvulling op de WW-uitkering in te zetten voor het Werkbudget. Andere financiële ruimte wordt gezocht in een verlaging van het percentage van het inkomen dat fiscaal voordelig gespaard kan worden voor pensioen van 2 procent naar 1,75 procent eindloon en van 2,25 procent naar 2 procent middenloon, vermindering van premies die betaald moeten worden voor aanvullende pensioenen – men werkt immers langer door –, een verlaging van de premies voor de Werkloosheidswet die wordt omgevormd tot een Werkverzekering met een kortere maximale uitkeringsduur dan de WW, minder ontslagvergoedingen en het vervallen van de premies voor de Levensloopregeling en de spaarloonregeling. Werkgevers binnen het MKB kunnen worden ontzien door onder andere de loondoorbetaling te maximeren als een percentage van de loonsom of een vast normbedrag vast te leggen, de risico's in de transferperiode van de Werkverzekering in de sector te delen of via andere regelingen compensatie te bieden zoals minder loondoorbetaling bij ziekte of de WGA-premie te maximeren. Werkgevers kunnen ook geormerkte bijdragen geven. Ik ga ervan uit dat deze geormerkte bedragen gegeven worden bovenop de vaste wettelijke bijdrage. Tevens kunnen sociale partners op vrijwillige basis afspraken maken over bijdragen aan het Werkbudget, bijvoorbeeld over de inzet van Opleidings- en Ontwikkelingsfondsen.

De werknemer draagt vrijwillig financieel bij aan het Werkbudget, net als bij de Levensloopregeling. Hij kan ook zelf bepalen hoe hoog de spaarpremie is. Van de werknemer kan wel een bijdrage gevraagd worden van ten hoogste de helft van de omvang van het Werkbudget voor re-integratie. Op deze manier wordt het Werkbudget dus gebruikt om activiteiten in het kader van de re-integratie te bekostigen. Gewoonlijk kreeg het UWV hiervoor een jaarlijks re-integratiebudget toegekend dat betaald werd uit algemene middelen. In 2010 was dat 126 miljoen, in 2011 nog 66 miljoen. Per 1 januari 2012 is dit budget echter stopgezet; er worden dus geen re-integratietrajecten meer ingezet.<sup>144</sup> Tot slot geeft de Commissie aan dat de werknemer niet alleen een percentage van het basisloon kan sparen maar ook (een percentage van) tijdelijk loon, prestatietoelagen, winstuitkeringen, eindejaarsuitkeringen en overwerk. Ook kan er niet alleen gespaard worden in geld, maar ook in tijd door middel van het storten van adv-dagen of overuren. Het sparen was ook al mogelijk in de verlofspaarparaplu, de voorganger van de Levensloopregeling.

De overheid draagt financieel bij door via de omkeerregeling het Werkbudget fiscaal te faciliteren. Financiële ruimte hiervoor ontstaat doordat de Levensloopregeling

<sup>144</sup> Jaarverslag UWV 2012, p. 20 en UWV 2010, p. 4.

en de spaarloonregeling niet meer fiscaal gefaciliteerd hoeven te worden, doordat meer belasting wordt geheven, doordat pensioenpremies die fiscaal gefaciliteerd worden afnemen en doordat minder geld hoeft te worden ingezet voor re-integratie. Om ervoor te zorgen dat ook lage inkomensgroepen een Werkbudget van voldoende omvang kunnen opbouwen, besteedt de overheid een groot gedeelte van de middelen die ten goede komen aan het Werkbudget aan de lagere inkomens: er wordt een gerichte fiscale impuls ingebouwd voor lagere inkomensgroepen en het niveau van ingelegde gelden dat vrijgesteld wordt van belastingheffing in box 3 wordt lager gelegd, zodat de extra belastinginkomsten ingezet kunnen worden voor lagere inkomensgroepen. Hierdoor ontstaat er meer solidariteit dan bij de Levensloopregeling, waar er alleen een algemene fiscale stimulans was.

### 2.7.7 *Uitvoering en toezicht*

De uitvoering van de Werkverzekering in de eerste zes maanden ligt in handen van de werkgever. Het gaat daarbij zowel om de administratie van de uitkeringen als de re-integratie. Waar de verantwoordelijkheid voor de administratie van de uitkering tijdens de sectorgefinancierde periode ligt, maakt de Commissie in het rapport niet duidelijk, maar volgens Klosse ligt deze bij het UWV. In de huidige WW beheert het UWV zowel het Algemeen Werkloosheidsfonds (art. 93 Wfsv) als de sectorfondsen (art. 94 Wfsv). De administratie van de Werkverzekering tijdens de sectorgefinancierde fase kan overeenkomstig de WW mijn inziens dan ook door het UWV uitgevoerd worden. De verantwoordelijkheid ten aanzien van de re-integratie tijdens de sectorgefinancierde fase ligt echter bij de Locatie voor Werk en Inkomen.

De Commissie is ook niet heel erg uitgesproken over de vormgeving van de Locatie voor Werk en Inkomen. Het is in ieder geval een samenwerking op het gebied van re-integratie tussen de gemeenten en het UWV.<sup>145</sup> Of het hier gaat om het maken van gemeenschappelijke afspraken of een totale integratie van deze uitvoeringsinstellingen is niet duidelijk. Het kan natuurlijk ook op dezelfde manier vorm krijgen als de samenwerking tussen de gemeente en het UWV in de regionale of lokale UWV Werkbedrijven. Er wordt hier samengewerkt op basis van gemeenschappelijke afspraken, waarbij de gemeente en het UWV op landelijk niveau hun eigen identiteit behouden. Het probleem hierbij is echter dat daardoor geen van de partijen de eindverantwoordelijkheid heeft. Ten slotte kan nog opgemerkt worden dat bij de re-integratie ook private partijen kunnen worden ingezet zoals re-integratiebedrijven en uitzendbureaus.

De sociale partners kunnen echter ook afspreken de uitvoering elders te leggen. Hoewel verondersteld wordt dat de sociale partners inclusief vakbonden, een actieve rol krijgen bij het begeleiden van werknemers om hun inzetbaarheid te vergroten, wordt er niet gesproken over het daadwerkelijk leggen van de verantwoordelijkheid voor re-integratie op sectoraal niveau. Eerder moet dan gedacht worden aan het ma-

---

<sup>145</sup> Commissie Arbeidsparticipatie 2008, p. 83.

ken van afspraken in cao's en sociale plannen over werk-naar-werktrajecten. De verantwoordelijkheid voor de administratie van de Voorziening voor Werk en Inkomen en de re-integratie tijdens deze voorziening ligt in ieder geval wel bij de Locatie voor Werk en Inkomen.

De Commissie zegt niets over het toezicht op de uitvoering van de Werkverzekering. Over de WW die uitgevoerd wordt door het UWV, wordt toezicht gehouden door de Inspectie SZW. Conform artikel 36 van de Wet SUWI ressorteert deze inspectie onder het Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid. Als de administratie tijdens de sectorgefinancierde periode ook door het UWV wordt uitgevoerd, ligt toezicht door de Inspectie voor Werk en Inkomen voor de hand. Bij de uitvoering van de Voorziening voor Werk en Inkomen kan het toezicht ook door de Inspectie voor Werk en Inkomen worden uitgevoerd. In de transferfase is er geen toezicht op de werkgever die het loon doorbetaalt. Wel is er achteraf een toetsing door het UWV of de werkgever en de werknemer voldoende maatregelen hebben genomen om de werknemer weer aan het werk te krijgen.

De Commissie Arbeidsparticipatie heeft niet erg gedetailleerd uitgewerkt hoe het Werkbudget vormgegeven moet worden. Zij stelt wel voor dat het beheer van het Werkbudget en de controle op de bestedingsdoelen uitgevoerd kan worden door financiële instellingen. Hierdoor heeft de werknemer net als bij de Levensloopregeling een bepaalde keuzevrijheid ten aanzien van de uitvoering van de regeling. Door de uitvoering over te laten aan financiële instellingen en niet aan de werkgever, wordt voorkomen dat de administratieve lasten voor met name kleinere bedrijven te groot worden. Sociale partners kunnen afspraken maken over het beheer van het budget door financiële instellingen. En de vakbond moet de individuele werknemer helpen om zijn eigen loopbaan uit te stippelen en zijn inzetbaarheid te vergroten. Ook de Belastingdienst speelt een rol bij de uitvoering van het Werkbudget, gezien de fiscale facilitering van het Werkbudget. De Belastingdienst moet niet alleen een systeem bedenken voor de fiscale ondersteuning van het Werkbudget dat uitvoerbaar en controleerbaar is, maar is ook verantwoordelijk voor toepassing van de loonheffingskorting (via de omkeerregeling) en het toezicht op het Werkbudget.<sup>146</sup>

### 2.7.8 *Samenvatting en conclusies*

De Werkverzekering die door de Commissie Arbeidsparticipatie wordt voorgesteld en de Werkloosheidswet vervangt, biedt bescherming tegen de financiële consequenties van werkloosheid. Het Werkbudget binnen het voorstel van de Commissie Arbeidsparticipatie, dat grote overeenkomsten vertoont met de Levensloopregeling, kan ingezet worden voor scholingsverlof of de kosten van scholing (zoals de kosten voor een cursus/studie of een coachingstraject), bij tijdelijk inkomensverlies door zorgtaken, voor het starten van een eigen onderneming, ter aanvulling van het inkomen bij deeltijdpensioen, bij demotie of tijdens een 'periode tussen twee banen'. De

<sup>146</sup> Commissie Arbeidsparticipatie 2008, p. 80.

wettelijke keuzemogelijkheden ten aanzien van de te verzekeren risico's zijn hiermee veel groter dan bij de Levensloopregeling. Dat er ook daadwerkelijk financiële ruimte is om bescherming te bieden tegen de net genoemde nieuwe sociale risico's, komt onder andere door de omzetting van een deel van de werkloosheidspremies naar een spaarpremie die verplicht in het Werkbudget moet worden gestort door de werkgever. Doordat de personele werkingssfeer ook wordt uitgebreid met zelfstandigen en uitkeringsgerechtigden worden deze groepen ook beter beschermd tegen nieuwe sociale risico's. Door de verplichte deelname wordt de keuzevrijheid echter wel beperkt.

De uitbreiding van de bescherming tegen nieuwe sociale risico's en de grotere keuzevrijheid ten aanzien van de te verzekeren risico's worden wel beperkt door de verplichting van de werknemer om ten hoogste de helft van de omvang van het Werkbudget in te zetten voor re-integratie als dat nodig is. Bij de huidige Werkloosheidswet werd de re-integratie betaald uit het Algemeen Werkloosheidsfonds dat sinds 2009 betaald werd uit werkgeverspremies die op nationaal niveau werden geheven. De werknemer wordt daardoor (financieel) verantwoordelijk voor zijn eigen re-integratie.

De Commissie Arbeidsparticipatie stelt voor de maximumduur te beperken. Dit leidt tot een grotere eigen verantwoordelijkheid van de werknemer. De werknemer kan ervoor kiezen de uitkeringsduur te verlengen met het gespaarde tegoed op de spaarrekening.

De eerste zes maanden van de werkloosheidsuitkering wordt in de Werkverzekering betaald door de werkgever door middel van loondoorbetaling. Hierdoor is er een andere vorm van solidariteit dan bij de WW: er is geen sprake van het delen van de kosten van werkgevers op nationaal en sectoraal niveau, maar er is sprake van solidariteit van de individuele werkgever met de individuele werknemer. De verantwoordelijkheid voor de financiering van de inkomensbescherming tijdens werkloosheid verschuift daardoor van de werkgevers op nationaal en sectoraal niveau naar de individuele werkgever. Deze vorm van solidariteit bestaat ook bij het Werkbudget, aangezien de werkgever verplicht is bij te dragen aan dit budget. Hierdoor is er een grotere mate van solidariteit bij het Werkbudget dan bij de Levensloopregeling, waar de werkgever alleen maar vrijwillig bij hoefde te dragen. Deze solidariteit wordt nog versterkt door een gerichte fiscale stimulans bij inleg te creëren voor lagere inkomensgroepen, het maandsalaris waar de verplichte stortingen van worden afgeleid te maximeren en de vrijstelling voor belastingheffing in box 3 af te toppen bij een absoluut niveau van ingelegde gelden.<sup>147</sup> Daardoor krijgen lage inkomensgroepen relatief meer middelen toegekend dan hogere inkomensgroepen. De bescherming ten aanzien van nieuwe sociale risico's wordt daardoor meer een collectieve verantwoordelijkheid.

---

<sup>147</sup> Commissie Arbeidsparticipatie 2008, p. 79.

**Tabel 2.5: kenmerken van de Werkverzekering en het Werkbudget en toename van bescherming tegen nieuwe sociale risico's (BNSR), keuzevrijheid (KV), eigen verantwoordelijkheid (EV) en afname solidariteit (SOL) in de Levensloop-WW**

Werkverzekering	Commissie Arbeidsparticipatie	BNSR	KV	EV	SOL
Verplichte of vrijwillige regeling?	Verplicht.	+	-	-	N.v.t.
Te beschermen risico's	Werkloosheid, scholingskosten en re-integratie, alle vormen van verlof, starten van een eigen bedrijf, periode tussen twee banen in.	+	+	N.v.t.	N.v.t.
Re-integratie	Betaald uit Werkbudget.	-	-	+	-
Te beschermen personen	Werknemers, zelfstandigen/starters en uitkeringsgerechtigden.	+	-	-	N.v.t.
Duur	<u>Werkloosheid:</u> Afhankelijk van arbeidsverleden maar maximum duur wordt wel beperkt. <u>Nieuwe risico's:</u> afhankelijk van spaarsaldo.	N.v.t. 0	+	+	- N.v.t.
Financiering	<u>Werkloosheid:</u> loondoorbetalingverplichting werkgever/premies werkgevers/algemene middelen. <u>Nieuwe risico's:</u> Verplichte spaarpremie door werkgever + gerichte fiscale stimulans.	N.v.t. +	0 +	+	- +
Uitvoering	Werkgever/overheid/private partijen.	N.v.t.	+	+	N.v.t.

Legenda: + = toename, - = afname, 0 = geen verandering, N.v.t. = niet van toepassing.

## 2.8 Conclusies

### 2.8.1 Invoering spaarregelingen leidt tot betere bescherming tegen nieuwe risico's...

In dit hoofdstuk zijn de vijf voorstellen tot aanpassing van de WW nader beschreven en is nagegaan in hoeverre deze voorstellen bijdragen aan een betere bescherming tegen nieuwe sociale risico's, meer keuzevrijheid en eigen verantwoordelijkheid en minder solidariteit in het stelsel. Hieruit kan geconcludeerd worden dat de invoering van spaarregelingen in het werkloosheidsstelsel, die ook ingezet kunnen worden voor nieuwe sociale risico's, kan leiden tot een grotere bescherming tegen nieuwe sociale risico en meer keuzevrijheid. Dit is het geval als de spaarregelingen die zowel worden ingezet voor de financiering van de werkloosheidsuitkering als de bescherming tegen nieuwe sociale risico's, verplicht worden gesteld zoals in de voorstellen van Van Ours en Hermans & Pennings en de Commissie Arbeidsparticipatie. Door verplichte deelname wordt daadwerkelijk spaartegoed opgebouwd om de bescherming tegen nieuwe sociale risico's te financieren. Bij een vrijwillige deelname is dat

niet het geval. Bij een vrijwillige deelname kan het sparen voor de bescherming tegen nieuwe sociale risico's wel worden gestimuleerd door via de omkeerregeling het Werkbudget fiscaal te faciliteren. Dit wordt voorgesteld door Hermans & Pennings en de Commissie Arbeidsparticipatie.

Ten tweede kunnen de bescherming tegen nieuwe sociale risico's en de keuzevrijheid in het stelsel verder worden vergroot door naast werknemers, ook uitkeringsgerechtigden en zelfstandigen onder de personele werkingssfeer van deze spaarregelingen te laten vallen. Dit wordt voorgesteld door de Commissie Arbeidsparticipatie en is een wijziging ten opzichte van de WW en de Levensloopregeling. Deze stonden alleen open voor werknemers.

Ten derde blijkt uit hoofdstuk 2 dat het nieuwe werkloosheidsstelsel beter tegemoet komt aan de variatie in de levensloop, als deze spaarregelingen kunnen worden ingezet voor verschillende doeleinden en het individu zelf mag bepalen waarvoor hij of zij het spaartegoed inzet. Zo kan de spaarregeling in de voorstellen van Den Butter & Kock en de Commissie Arbeidsparticipatie ook ingezet worden voor scholingskosten en in het voorstel van Rezwani voor kinderopvangkosten. Dit zijn doeleinden waarvoor de Levensloopregeling nog niet kon worden ingezet en het leidt dus tot een betere bescherming tegen nieuwe sociale risico's en meer keuzevrijheid.

Ten vierde kan de bescherming tegen nieuwe sociale risico's worden verhoogd door de financiering van de bescherming tegen nieuwe sociale risico's niet langer meer een individuele verantwoordelijkheid te laten zijn. In de voorstellen van Van Ours en Hermans & Pennings en de Commissie Arbeidsparticipatie is ook de werkgever verplicht bij te dragen aan de spaarregeling voor nieuwe sociale risico's.

Ten vijfde kan de bescherming tegen nieuwe sociale risico's worden verhoogd door de financiering van de bescherming tegen werkloosheid en nieuwe sociale risico's te integreren. Hierdoor ontstaat een financieel voordeel dat ten goede kan komen aan de bescherming tegen nieuwe sociale risico's. Door de integratie van de financiering kunnen premies die voorheen werden ingezet voor een werkloosheidsuitkering, ook ingezet worden voor nieuwe sociale risico's. In een stelsel waarin de Werkloosheidswet en de Levensloopregeling niet geïntegreerd zijn, is dit niet mogelijk. In een dergelijk stelsel draagt men immers bij aan een collectieve regeling voor werkloosheidsbescherming, waarbij er alleen recht bestaat op een uitkering bij niet-verwijtbare werkloosheid. Er bestaan in de WW geen individuele aanspraken op de premie die men betaald heeft.

In het voorstel van Den Butter & Kock bijvoorbeeld, worden de premies die de werkgever en werknemer verplicht zijn af te dragen aan de WW, voortaan overgemaakt op een individuele spaarrekening. Daardoor kan een werknemer die niet vaak of lang werkloos is, zijn spaartegoed na verplicht tot een bepaald niveau gespaard te hebben, gedurende de levensloop ook aanwenden voor andere doeleinden dan werkloosheid, bijvoorbeeld voor de combinatie van arbeid en zorg. In het voorstel van Van Ours neemt de financiële ondersteuning voor nieuwe sociale risico's ook toe, doordat de premies die voorheen door de werkgever werden betaald aan het AWF, nu verplicht door de werkgever overgemaakt worden op een aparte spaarregeling voor

nieuwe sociale risico's. Ook in het voorstel van de Commissie Arbeidsparticipatie wordt een deel van de premies van de WW gestort in het Werkbudget. In het voorstel van de Commissie Arbeidsparticipatie veroorzaakt de loondoorbetalingverplichting bij werkloosheid een lager beroep op een werkloosheidsuitkering en wordt de uitkeringsduur verlaagd. Daardoor kunnen de premies voor de WW worden verlaagd en met het geld dat men overhoudt, kunnen de individuele Werkbudgetten worden gevuld.

Of dit financieel voordeel wordt ingezet voor de bescherming tegen nieuwe sociale risico's, is mede afhankelijk van de vraag of de spaarregeling verplicht is of niet, en voor welke risico's men het kan inzetten. Als een spaarregeling vrijwillig is, zoals in de voorstellen van Den Butter & Kock en Rezwani, dan is men niet verplicht de financiële ruimte die vrijgekomen is, in te zetten voor de bescherming tegen nieuwe sociale risico's. Als het spaartegoed tevens ingezet kan worden voor bijvoorbeeld een aanvulling op een werkloosheidsuitkering, zoals in het voorstel van Van Ours, hoeft het ook niet te leiden tot een betere bescherming tegen nieuwe sociale risico's.

Ten slotte kunnen door de invoering van spaarregelingen de bescherming tegen nieuwe sociale risico's en de keuzevrijheid worden vergroot, door een kredietfaciliteit op te nemen. In de Levensloopregeling was dit een mogelijkheid die was vastgelegd in de Uitvoeringsregeling loonbelasting 2001. Werknemers, werkgevers en sociale partners konden daar vrijwillig voor kiezen. In het voorstel van Hermans en Penning zou het een wettelijke mogelijkheid zijn. Voorgesteld wordt dat mensen die onvoldoende spaarsaldo hebben, krediet kunnen opnemen in het geval van noodzakelijk zorg- of scholingsverlof.

Deze grotere bescherming tegen nieuwe sociale risico's en keuzevrijheid kunnen gepaard gaan met een afname van de zeggenschap over de vraag of men zichzelf wil beschermen tegen nieuwe sociale risico's, een grotere solidariteit van de werkgever met de werknemer en een grotere solidariteit van de werknemers met werknemers met een hoge kans geconfronteerd te worden met een nieuw sociaal risico. In de voorstellen van Van Ours en Hermans & Pennings en de Commissie Arbeidsparticipatie mag men immers niet meer zelf kiezen of men wil sparen voor de bescherming tegen nieuwe sociale risico's: de deelname aan de bescherming tegen nieuwe sociale risico's wordt verplicht gesteld. Tevens is de werkgever in deze voorstellen, net als in het voorstel van Rezwani, verplicht om mee te betalen aan de bescherming tegen nieuwe sociale risico's. Ten slotte stelt de Commissie Arbeidsparticipatie voor lagere inkomensgroepen tegemoet te komen door een gerichte fiscale impuls in te bouwen voor lagere inkomensgroepen. Tevens betalen de werknemers en werkgevers in het voorstel van Hermans & Pennings mee aan een kwijtschelding van een krediet waarop mensen met te weinig spaarsaldo een beroep kunnen doen bij noodzakelijke zorg en scholingsverlof. Deze verplichte bijdrage van de werkgever, de gerichte fiscale stimulans en de verplichte bijdrage aan de kwijtschelding van een kredietfaciliteit vormen geen onderdeel van de Levensloopregeling. In dat opzicht is de bescherming tegen nieuwe sociale risico's in deze voorstellen meer een collectieve verantwoordelijkheid geworden met een grotere mate van solidariteit.

### 2.8.2 ...maar niet voor iedereen...

De toename van de keuzevrijheid en de ondersteuning voor nieuwe sociale risico's beperkt zich echter maar tot een bepaalde groep. Dit zijn ten eerste de werknemers die al langer werkzaam zijn of niet vaak of lang werkloos zijn. Voor starters op de arbeidsmarkt en voor werknemers die vaak of lang werkloos zijn, hoeft de situatie echter niet te verbeteren. In de voorstellen van Den Butter & Kock en Rezvani moet namelijk eerst verplicht gespaard worden voor een saldo, waaruit de werkloosheidsuitkering van een bepaalde maximale duur betaald kan worden. Het sparen voor een minimumspaarsaldo wordt verplicht gesteld, omdat anders te weinig gespaard zou worden of er ontstaat moreel gevaar als de overheid te hulp schiet. Elke keer als men werkloos is geweest en het spaarsaldo voor een werkloosheidsuitkering heeft ingezet, moet men opnieuw sparen tot het niveau dat men deze uitkering van drie maanden kan betalen.

In de voorstellen van Van Ours, Hermans & Pennings en de Commissie Arbeidsparticipatie bestaat de verplichting niet om eerst te sparen tot een bepaald saldo, maar moet er eerst voldoende spaarsaldo zijn om betaald verlof te kunnen opnemen. Dit is vaak niet het geval bij starters op de arbeidsmarkt. Voldoende spaarsaldo kan echter ook problematisch zijn bij werknemers die (vaak) langer dan zes maanden werkloos zijn: in het voorstel van Van Ours kan het individuele spaartegoed namelijk ingezet worden voor een aanvulling op de minimumwerkloosheidsuitkering van zes maanden. Hierdoor kan het voorkomen dat er geen spaartegoed meer voorhanden is om in te zetten voor de bescherming tegen nieuwe sociale risico's. De mogelijkheid om een krediet op te nemen als men geen spaartegoed meer ter beschikking heeft, kan dit kritiekpunt enigszins wegnemen. In het voorstel van Hermans & Pennings wordt deze mogelijkheid geboden. Voor een beroep op een dergelijk krediet moet echter wel voldaan worden aan de daarvoor opgestelde voorwaarden: zo moet er bijvoorbeeld sprake zijn van noodzakelijke scholing en noodzakelijke zorg.

### 2.8.3 ...en leidt tot meer eigen verantwoordelijkheid voor langdurig werklozen...

Ook beperkt de keuzevrijheid in het nieuwe stelsel zich voornamelijk tot de bescherming van de nieuwe sociale risico's. Als de spaarregelingen immers ook ingezet worden voor de bescherming tegen het werkloosheidsrisico, zoals in het voorstel van Den Butter & Kock, blijkt hierdoor niet veel meer keuzevrijheid te ontstaan dan in de huidige wettelijke werkloosheidsverzekering. Deze spaarregeling is net als in de WW verplicht voor werknemers. Men heeft dus niet de vrijheid om te kiezen of zich men wil verzekeren voor het werkloosheidsrisico. Daarnaast zijn de hoogte en de duur van de uitkering van tevoren bepaald in de wet en de werknemer heeft daar dus geen zeggenschap over. Tevens moet voldaan worden aan de ontstaansvoorwaarden en de verplichtingen om het recht geldend te maken die staan beschreven in de WW, om recht te hebben op inkomensbescherming tegen werkloosheid. Ten slotte is de



werknemer verplicht een bepaalde spaarpremie te betalen tot een bepaald maximumspaarsaldo waaruit de werkloosheidsuitkering wordt betaald. Het stellen van deze voorwaarden is noodzakelijk om een groot beroep op de solidaire elementen van de spaarregeling (in de vorm van de kwijtschelding van de kredietfaciliteit of het solidariteitsfonds) te voorkomen.

Daarentegen kan de eigen verantwoordelijkheid ten aanzien van het werkloosheidsrisico toenemen. Zo is in de voorstellen van Rezwani en Van Ours de duur van de uitkering die langer duurt dan zes respectievelijk drie maanden, niet alleen meer afhankelijk van het arbeidsverleden maar ook van het spaarsaldo. Als iemand bijvoorbeeld op basis van het arbeidsverleden zoals dat nu in de WW geregeld is, recht heeft op een uitkering van 3 jaar maar hij heeft maar voldoende spaarsaldo om een uitkering van 2,5 jaar te betalen, dan kan deze persoon maar een uitkering van 2,5 jaar geldend maken. Hierdoor neemt de eigen verantwoordelijkheid dus toe: de uitkeringsduur is immers afhankelijk van het individuele spaartegoed en wordt niet meer betaald vanuit een collectief fonds. Tevens loopt in het voorstel van de Commissie Arbeidsparticipatie het niveau van de werkloosheidsuitkering geleidelijk af van 100 procent van het loon in de eerste fase tot het sociaal minimum in de derde fase, en wordt de duur van de werkloosheidsuitkering beperkt. De individuele werknemers zal in dit voorstel dus de financiële consequenties van de werkloosheid in grote mate zelf moeten dragen.

#### **2.8.4 ...en tot minder solidariteit met werknemers met een hoog werkloosheidsrisico**

Ten slotte kan door de invoering van spaarregelingen de solidariteit voor met name de werknemers met een laag inkomen en een hoog werkloosheidsrisico afnemen. In het voorstel van Den Butter & Kock wordt bijvoorbeeld de verantwoordelijkheid voor de financiering nog het meest bij het individu gelegd: allen de werknemer zelf betaalt de spaarpremie. Hij krijgt daarvoor wel een loonsverhoging. Deze loonsverhoging was wegens de franchise voor juist de werknemer met een laag inkomen minder dan voor werknemers met een hoog inkomen. Vanaf 2013 bestaat dit probleem niet meer, omdat de franchise is vervallen.

In het voorstel van Den Butter & Kock kan er ook gebruikgemaakt worden van een kredietfaciliteit. Dit houdt in dat indien het spaarsaldo van de werknemer onvoldoende is, de overheid de werkloosheidsuitkering uitkeert waar men op basis van de Spaar-WW recht op heeft. Het recht op uitkering conform de voorwaarden van de WW is op deze manier wel gegarandeerd. Deze uitkering van de overheid wordt echter wel gedebiteerd ten laste van de spaarregeling van de werknemer. De werknemer moet deze kredietfaciliteit zelf terugbetalen. Pas nadat het krediet is afgelost, kan weer vermogen in het spaarfonds opgebouwd worden. Aangezien de werknemer ook zelf het vermogen in het spaarfonds moet opbouwen en daarbij in het voorstel van Den Butter & Kock geen bijdragen ontvangt van de werkgever en de overheid, komt de financiering van de uitkering en de kredietfaciliteit geheel bij de individuele

werknemer te liggen. Hierdoor verdwijnt elke vorm van solidariteit met de werknemer met een hoog werkloosheidsrisico. Een kleine mate van risicosolidariteit wordt wel in stand gehouden door de kwijtschelding van een eventueel negatief saldo bij het bereiken van de pensioengerechtigde leeftijd. Deze kwijtschelding wordt betaald uit een algemeen fonds dat wordt gevuld met premies van werknemers.

## HOOFDSTUK 3

# Socialezekerheidsverdragen en recht op sociale zekerheid

### 3.1 Inleiding

De bescherming tegen het werkloosheidsrisico in Nederland moet voldoen aan de eisen die zijn vastgelegd in de internationale en Europese verdragen ten aanzien van de vormgeving van de sociale zekerheid waaraan Nederland zich door ratificatie heeft verbonden. Dit betreft ten eerste de eisen die zijn vastgelegd in ILO-Verdrag nr. 44 ter verzekering van uitkeringen of bijstand aan onvrijwillig werklozen, en ILO-Verdrag nr. 102 betreffende minimumnormen van sociale zekerheid. ILO-Verdrag nr. 44 legt specifieke normen vast voor de bescherming tegen het onvrijwillige werkloosheidsrisico. ILO-Verdrag nr. 102 legt minimumnormen en algemene principes vast waaraan de bescherming tegen de negen klassieke sociale risico's, waaronder werkloosheid, moet voldoen. ILO-Verdrag nr. 168 betreffende de bevordering van werkgelegenheid en bescherming tegen werkloosheid dat Verdrag nr. 44 herzielt, legt ook specifiek normen vast voor de bescherming tegen het risico van onvrijwillige werkloosheid, maar is niet door Nederland geratificeerd. Dit Verdrag is dus niet bindend voor Nederland. Ten tweede gaat het om de eisen die zijn vastgelegd in de (herziene) Europese Code inzake Sociale Zekerheid en het bijbehorend Protocol, en artikel 12 van het ESH van de Raad van Europa. De bepalingen in de (herziene) Europese Code en het Protocol zijn gebaseerd op de minimumnormen en algemene principes van ILO-Verdrag nr. 102. Artikel 12 ESH verwijst op zijn beurt weer naar de Europese Code, en legt ook normen vast waaraan de sociale zekerheid moet voldoen. Ik duid deze verdragen, code en handvest aan met de socialezekerheidsverdragen, hoewel Verdrag nr. 44 alleen gericht is op de bescherming tegen het werkloosheidsrisico.

Indien voorstellen voor aanpassing van de Werkloosheidswet aan variaties in individuele levenslopen niet voldoen aan deze verdragen en sociale grondrechten, wordt geen minimumbescherming geboden tegen het werkloosheidsrisico. Tevens zou de bescherming tegen het werkloosheidsrisico niet voldoen aan belangrijke door de internationale en Europese gemeenschap erkende principes van sociale zekerheid die zijn vastgelegd in deze verdragen en sociale grondrechten, zoals solidariteit. Het ligt in de verwachting dat door het streven om de Werkloosheidswet meer tegemoet te laten komen aan de variatie in de levenslopen, spanning ontstaat met de eisen die in de verdragen zijn vastgelegd. We hebben in het vorige hoofdstuk bijvoorbeeld gezien dat de uitbreiding van de bescherming tegen nieuwe sociale risico's ten koste

kan gaan van de bescherming tegen het werkloosheidsrisico. De eigen verantwoordelijkheid van langdurig werklozen kan bijvoorbeeld toenemen doordat de uitkering niet alleen meer afhankelijk is van het arbeidsverleden, maar ook van het spaarsaldo, en de duur van de werkloosheidsuitkering kan worden verkort. Hierdoor kan spanning ontstaan met de eisen ten aanzien van de duur van de uitkering die van tevoren bepaald moet zijn en op een voorgeschreven niveau moet liggen. Tevens kan bij de vervanging van de wettelijke werkloosheidsverzekering door een spaarregeling strijdigheid ontstaan met het principe van collectieve financiering dat is vastgelegd in de verdragen. Dit principe zorgt ervoor dat een bepaalde mate van solidariteit in het stelsel blijft bestaan. Bij een spaarregeling waarop de individuele werknemer zelf geld moet storten is echter in beginsel geen sprake van collectieve financiering en daarom ook niet van solidariteit. Tegelijkertijd is het wenselijk om de voorstellen wel in overeenstemming te brengen met de internationale en Europese verdragen, zodat een minimumniveau van bescherming tegen het werkloosheidsrisico wordt gegarandeerd en aan belangrijke beginselen van sociale zekerheid wordt voldaan.

Om na te gaan of de bescherming tegen het werkloosheidsrisico in de voorstellen in strijd is met de verdragen en hoe de voorstellen in overeenstemming kunnen worden gebracht met de verdragen, is het allereerst van belang om na te gaan welke eisen precies gesteld worden aan de bescherming tegen het werkloosheidsrisico. In dit hoofdstuk wordt daarom een overzicht gegeven van de minimumnormen en algemene principes waaraan de vormgeving van de inkomensbescherming tegen het werkloosheidsrisico moet voldoen. Met het overzicht in dit hoofdstuk wordt de eerste deelvraag van dit onderzoek, de vraag welke eisen gesteld worden aan de voorstellen die er op gericht zijn de Werkloosheidswet meer rekening te laten houden met de variatie in de levensloop, gedeeltelijk beantwoord.

Om beter inzicht te krijgen in de bepalingen van bovengenoemde verdragen behandel ik in paragraaf 3.2 eerst hun ontstaansgeschiedenis en de meest actuele ontwikkelingen. Hierbij behandel ik achtereenvolgens de ILO-verdragen, de (herziene) Europese Code inzake Sociale Zekerheid en het bijbehorend Protocol en het ESH. Vervolgens bespreek ik in paragraaf 3.3 de eisen die zijn vastgelegd in Verdrag nr. 44, Verdrag nr. 102, Verdrag nr. 168 en de (herziene) Europese Code en het bijbehorend Protocol. Alvorens ik dat doe ga ik in op de verschillende interpretatiemethoden die gebruikt worden in het internationaal publiekrecht (par. 3.3.2). In paragraaf 3.4 bespreek ik het recht op sociale zekerheid (art. 12 ESH). In paragraaf 3.5 bespreek ik de wijze van toezicht op de naleving van de verplichtingen die voortvloeien uit de socialezekerheidsverdragen. In paragraaf 3.6 wordt het hoofdstuk afgesloten met een samenvatting en de conclusies.

### **3.2 Ontstaan van de verdragen en actuele ontwikkelingen**

Om beter inzicht te verkrijgen in de verdragen, ga ik in deze paragraaf eerst in op de ontstaansgeschiedenis van achtereenvolgens de ILO-verdragen, de (herziene) Europese Code inzake Sociale Zekerheid en het Europees Sociaal Handvest. In dit

kader zal ik ook beschrijven hoe deze verdragen zich verhouden met de taken en doelstellingen van de ILO. Daarnaast zal ik de meest actuele ontwikkelingen met betrekking tot deze verdragen bespreken.

### 3.2.1 ILO-verdragen

De ILO werd in 1919 opgericht vanuit het idee dat een duurzame vrede niet mogelijk zou zijn zonder sociale rechtvaardigheid.<sup>1</sup> Om onrust te voorkomen, werd een verbetering van de arbeidsomstandigheden wenselijk geacht. In de ogen van de oprichters kon dit gebeuren door bestrijding van de werkloosheid, de bescherming van werknemers tegen ziekte en arbeidsongeschiktheid, alsmede de bescherming van kinderen, jongeren, ouderen, vrouwen en andere kwetsbare groepen. Daartoe werden in eerste instantie verdragen opgesteld, de zogenoemde verdragen van de eerste generatie, die zich richtten op specifieke risico's en/of specifieke groepen werknemers, zoals vissers, zeevaarders en thuiswerkers. Deze verdragen waren gebaseerd op het concept van sociale verzekeringen. Sociale verzekeringen kenmerken zich door verplichte deelname van werknemers, uitvoering door niet op winst gerichte instellingen, toezicht door de overheid en deelname van verzekerden in het bestuur van de uitvoeringsinstellingen.<sup>2</sup> Een voorbeeld van een verdrag van de eerste generatie is ILO-Verdrag nr. 44 ter verzekering van uitkeringen of bijstand aan onvrijwillig werklozen uit 1934, dat specifiek bedoeld was voor de bescherming tegen het werkloosheidsrisico.<sup>3</sup>

Na de Tweede Wereldoorlog brak het besef door dat sociale zekerheid niet alleen voor specifieke groepen diende te gelden, maar voor de gehele bevolking. De meeste Europese landen boden sociale bijstand aan mensen die geen recht hadden op een sociale verzekering.<sup>4</sup> De zogenoemde verdragen van de tweede generatie breidden het begrip 'sociale verzekering' uit naar sociale zekerheid die universele bescherming van de gehele bevolking bood en sociale bijstand omvatte.<sup>5</sup> De taak van de ILO werd in de Verklaring van Philadelphia uit 1944 beschreven als *"to further among the nations of the world, programmes which will achieve (...) the extension of social security measures to provide a basic income to all in need of such protection and comprehensive medical care, [as well as] provision for child welfare and maternity protection."*<sup>6</sup> Aanbeveling nr. 67 betreffende inkomenszekerheid uit 1944 en Aanbeveling nr. 69 betreffende medische zorg uit 1944 vormden de aanleiding voor het ontwikkelen van Verdrag nr. 102 betreffende minimumnormen van sociale zekerheid uit 1952.<sup>7</sup>

1 Preambule van de Constitutie van de Internationale Arbeidsorganisatie uit 1919.

2 ILO Report III (part. 1B) 2011, p. 8 en 10, par. 22 en 24.

3 *Trb.* 1965, 88.

4 Sybesma-Knol & Van der Heijden 1999, p. 23.

5 ILO, Report III (part 1B), 2011, p. 8, par. 22.

6 Verklaring van Philadelphia, derde paragraaf onder sub f en h. Deze Verklaring uit 1944 is opgenomen als bijlage van de Constitutie van de Internationale Arbeidsorganisatie. Zie ook Kulke 2007, p. 125.

7 *Trb.* 1984, 42.

Verdrag nr. 102, dat op 27 april 1955 in werking trad, bevat minimumstandaarden voor de negen traditionele takken van de sociale zekerheid: medische zorg, ziekte, werkloosheid, ouderdom, arbeidsongeschiktheid, invaliditeit, gezinsbijlagen, moederschap en nagelaten betrekkingen. Deze internationale sociale minimumstandaarden dienen als algemene richtlijnen voor nationaal sociaal beleid.<sup>8</sup> Ze geven voorwaarden waaraan de nationale regelgeving moet voldoen, bijvoorbeeld het minimumpercentage van mensen dat verzekerd moet zijn, de duur en het niveau van uitkeringen, de toetredingsvoorwaarden, het toezicht, de uitvoering en de administratie van de uitkeringen.<sup>9</sup> Verdrag nr. 102 heeft als doel regeringen te stimuleren om hun wetgeving op het gebied van sociale zekerheid te verbeteren en, als de economische situatie verbetert, die standaarden te benaderen die door de meest ontwikkelde landen behaald zijn.<sup>10</sup> Leden van de ILO die Verdrag 102 willen ratificeren, moeten voldoen aan de standaarden voor minimaal drie van de negen risico's. Op dit moment hebben 47 van de 183 staten die lid zijn van de ILO Verdrag nr. 102 geratificeerd. Nederland heeft dit Verdrag in 1962 geratificeerd.

Naast Verdrag nr. 102 worden nog zeven andere verdragen beschouwd als de meest actuele socialezekerheidsconventies.<sup>11</sup> Twee daarvan zijn gericht op coördinatie: dit zijn het Verdrag nr. 157 betreffende behoud van socialezekerheidsrechten uit 1981<sup>12</sup> en Verdrag nr. 118 betreffende gelijke behandeling van eigen onderdanen en vreemdelingen op het gebied van de sociale zekerheid uit 1962.<sup>13</sup> Vijf daarvan zijn net als Verdrag nr. 102 gericht op harmonisatie van de socialezekerheidsstelsels. Dit zijn:

- Verdrag nr. 121 betreffende uitkeringen bij arbeidsongevallen en beroepsziekten uit 1954;<sup>14</sup>
- Verdrag nr. 128 betreffende uitkering bij invaliditeit, ouderdom en nagelaten betrekkingen uit 1967;<sup>15</sup>
- Verdrag nr. 130 betreffende geneeskundige verzorging en uitkeringen bij ziekte uit 1967;<sup>16</sup>
- Verdrag nr. 168 betreffende de bevordering van werkgelegenheid en bescherming tegen werkloosheid uit 1988;<sup>17</sup>
- Verdrag nr. 183 betreffende bescherming van het moederschap uit 2000.<sup>18</sup>

Deze vijf verdragen bevatten hogere standaarden dan die van Verdrag nr. 102 en verbreden het concept 'sociale zekerheid' naar 'sociale bescherming'. Andere risico's

8 Pennings 2006, p. 3.

9 Pennings 2006, p. 3.

10 ILO Report IV (1) 1951, p. 10.

11 ILO 2002, p. 9, par. 19-21.

12 *Trb.* 1983, 145.

13 *Trb.* 1962, 122.

14 *Trb.* 1965, 16.

15 *Trb.* 1968, 131.

16 *Trb.* 1970, 136.

17 *Trb.* 1997, 215.

18 *Trb.* 2006, 16.

dan de negen klassieke sociale risico's en andere instrumenten dan sociale verzekeringen en bijstandsvorzieningen vallen onder deze verdragen. Ze hebben ook betrekking op publieke voorzieningen en sociale diensten die een meer preventieve functie hebben dan het bieden van inkomensbescherming. Het gaat hier bijvoorbeeld om het bieden van de mogelijkheid om scholing te volgen, waardoor de inzetbaarheid van werknemers wordt vergroot en werkloosheid wordt voorkomen. Deze verdragen worden ook wel de verdragen van de derde generatie genoemd.<sup>19</sup> Indien een lidstaat een verdrag van de derde generatie heeft geratificeerd, is deze lidstaat vanaf dat moment niet meer gebonden aan de bepalingen in Verdrag nr. 102 die betrekking hebben op hetzelfde risico als dat van het derdegeneratieverdrag.

Verdrag nr. 44 verplicht lidstaten om een stelsel in stand te houden dat onvrijwillig werklozen verzekert. Verdrag nr. 102 en de verdragen van de derde generatie stimuleren de lidstaten om hun socialezekerheidsstelsel te verbeteren. Tijdens de Tweede Europese Regionale Conferentie in 1974 werd geconstateerd dat de werkloosheid hoog en langdurig was en dat met name jongeren en vrouwen getroffen werden. De kosten voor sociale zekerheid stegen.<sup>20</sup> De meeste ontwikkelde landen voldeden inmiddels aan de minimumstandaarden van Verdrag nr. 102, maar zij streefden niet naar hogere standaarden. Integendeel, veel Europese landen versoberden hun sociale zekerheid vanwege de hoge kosten.<sup>21</sup> Voor ontwikkelingslanden was Verdrag nr. 102 nog wel een goed instrument om de sociale zekerheid verder te ontwikkelen, aangezien zij vaak nog niet voldeden aan de minimumstandaarden.<sup>22</sup>

Werkgelegenheid en training stonden hoog op de agenda van de ontwikkelde landen, maar de standaarden van Verdrag nr. 44 en nr. 102 zijn voornamelijk gericht op inkomensderving bij werkloosheid en niet op werkgelegenheidsbeleid. Aanbeveling nr. 169, betreffende het werkgelegenheidsbeleid uit 1984 bevatte dan ook richtlijnen op dit vlak. Werkgevers drongen in 1985 tijdens een sessie van de *Governing Body* (het uitvoerend orgaan van het Secretariaat van de ILO) aan op het stimuleren van werkgelegenheid in plaats van de nadruk te leggen op het verder ontwikkelen van een werkloosheidsverzekering.<sup>23</sup> Zij pleitten voor een herziening van Verdrag nr. 44, zodat het niet alleen bescherming tegen werkloosheid zou bieden maar ook de economie zou stimuleren. Het in 1988 goedgekeurde Verdrag nr. 168 betreffende de bevordering van werkgelegenheid en bescherming tegen werkloosheid dat hier een uitvloeisel van was, legt vast dat inkomensbescherming gepaard gaat met de bevordering van werkgelegenheid en dat sociale zekerheid gezien moet worden als een middel om werkgelegenheid te bevorderen.<sup>24</sup>

Verdrag nr. 44, dat op 10 juni 1938 in werking trad, is door veertien lidstaten geratificeerd. Nederland ratificeerde het op 17 januari 1966. In 2002 bepaalde de

19 ILO Report III (part 1B) 2011, p. 9. en Bonilla-Garcia and Gruat 2003, p. 10.

20 ILO Report V (1) 1988, p. 4.

21 ILO Report V (1) 1988, p. 5.

22 ILO Report V (1) 1988, p. 4.

23 ILO Report V (1) 1988, p. 5.

24 Art. 2 en 7 Verdrag nr. 168.

*Governing Body* dat Verdrag nr. 44 niet meer actueel was. De ILO stimuleert de ratificatie van dit Verdrag daarom niet meer, maar het Verdrag is nog wel van toepassing voor de lidstaten die deze conventie hebben geratificeerd.<sup>25</sup> Verdrag nr. 44 is herzien door Verdrag nr. 168. Tot nu toe is Verdrag nr. 168 door zeven lidstaten geratificeerd. Nederland heeft Verdrag nr. 168 (nog) niet geratificeerd, zodat de normen van dit Verdrag op dit moment niet bindend zijn voor ons land en Verdrag nr. 44 hier dus nog steeds van toepassing is. De belangrijkste reden voor niet-ratificatie van Verdrag nr. 168 was de kortdurende uitkering van de WW ter hoogte van 70 procent van het wettelijk minimumloon.<sup>26</sup> De kortdurende uitkering voldeed niet in alle gevallen aan artikel 15 van dit Verdrag, dat bepaalt dat de hoogte van de werkloosheidsuitkering ten minste 50 procent van de vroegere inkomsten uit arbeid moet bedragen. Per 1 oktober 2006 is de kortdurende uitkering komen te vervallen en daarmee het bezwaar om Verdrag nr. 168 te bekrachtigen.<sup>27</sup>

### 3.2.2 (Herziene) Europese Code inzake Sociale Zekerheid

De Raad van Europa werd in 1949 door tien Europese landen opgericht met als doel “een grotere eenheid tussen zijn leden tot stand te brengen ten einde de idealen en beginselen welke hun gemeenschappelijk erfdeel zijn, veilig te stellen en te verwezenlijken en hun economische en sociale vooruitgang te bevorderen”.<sup>28</sup> De organen van de Raad bediscussiëren hiertoe vraagstukken van gemeenschappelijk belang. Zij sluiten daarnaast overeenkomsten af en ondernemen gezamenlijke actie in economische, sociale, culturele, wetenschappelijke, juridische en bestuurlijke zaken gericht op de handhaving en verdere verwezenlijking van de rechten van de mens en de fundamentele vrijheden.<sup>29</sup> Al in de eerste sessie van de Parlementaire Vergadering werd de vraag gesteld hoe de levensstandaard van de overlevenden van de Tweede Wereldoorlog kon worden verbeterd.<sup>30</sup> Sociale zekerheid werd daarbij gezien als een van de belangrijkste instrumenten. Op 24 augustus 1950 werd door de Parlementaire Vergadering Aanbeveling nr. 28 aangenomen waarin opgeroepen werd tot de ontwikkeling van de Europese Code inzake Sociale Zekerheid. Het in 1952 aangenomen Verdrag nr. 102 stond model voor de Code.

Op 16 april 1964 is in Straatsburg de Europese Code inzake Sociale Zekerheid met Protocol ondertekend (hierna: Europese Code).<sup>31</sup> De Europese Code bevat net als ILO-Verdrag nr. 102 een groot aantal minimumnormen die van toepassing zijn

25 ILO 2002, p. 14.

26 *Kamerstukken II 2005/06*, 30 370, nr. 3, p. 12.

27 *Kamerstukken II 2005/06*, 30 370, nr. 3, p. 12.

28 Statute of the Council of Europe, art. 1 sub a en de Preambule van de Europese Code inzake Sociale Zekerheid.

29 Statute of the Council of Europe, art. 1 sub b.

30 J. Nickless, *European Code of Social Security. Short Guide*, Straatsburg: Council of Europe Publishing 2002, p. 9 (hierna: Nickless 2002). De *Short Guide* is een uitgave van de Raad van Europa die informatie geeft over de inhoud en het doel van de standaarden in de Europese Code inzake Sociale Zekerheid.

31 *Trb.* 1965, 47. De Code is op 17 maart 1968 inwerking getreden.



op de nationale stelsels van sociale zekerheid. Deze normen hebben, net zoals de normen in Verdrag nr. 102, betrekking op de negen traditionele takken van sociale zekerheid. Net als in Verdrag nr. 102 geven deze normen voorschriften ten aanzien van het te beschermen risico, de te beschermen personen, de aard van de te verlenen prestaties, de voorwaarden betreffende de aanspraak op prestaties, de hoogte van de uitkeringen, de uitkeringsduur en de hantering van referteperioden. Het niveau van deze normen is gelijk aan dat van Verdrag nr. 102. De bepalingen van het Protocol bevatten hogere normen dan die van de Europese Code. Landen die de Europese Code willen ratificeren moeten ten minste zes delen van de delen II tot en met X van de Code bekrachtigen (art. 2). Deel II (geneeskundige zorg) telt daarbij voor twee en deel V (ouderdomsuitkeringen) voor drie delen. De Code is door 21 van de 47 Europese lidstaten geratificeerd.

In 1976 besloot het Comité van Ministers de aanpassing van de Code en het Protocol in het licht van de ontwikkelingen binnen de sociale zekerheid in Europa te onderzoeken. Daarbij werd tevens besloten dat er een enkel verdrag diende te komen ter verbetering van de normen en met een grotere flexibiliteit.<sup>32</sup> In 1990 werd het ontwerp voor de herziene Code goedgekeurd door het Comité van Ministers. Om de flexibiliteit te vergroten, bepaalt artikel 2 lid 1 van de herziene Europese Code dat landen die reeds artikel 12 lid 1 tot en met 3 van het ESH dan wel de Europese Code hebben bekrachtigd, slechts één van de delen II-X hoeven te bekrachtigen om partij te worden van de herziene Code. Andere landen die nog geen partij zijn bij het ESH of de Europese Code moeten ten minste drie delen van de delen II tot en met X van de herziene Code bekrachtigen.

Nederland heeft de gehele Europese Code en het Protocol op 16 maart 1967 geratificeerd en de herziene Europese Code op 22 december 2009.<sup>33</sup> Het duurde enige tijd voor Nederland overging tot ratificatie van de herziene Europese Code, omdat de regering ten eerste niet zeker was of de privatisering van de Ziektewet en de Wet premiedifferentiatie en marktwerking bij arbeidsongeschiktheid (Pemba) in lijn was met de Herziene Code.<sup>34</sup> Ook bestond discussie over de ratificatie van het deel dat betrekking had op het werkloosheidsrisico. De vraag die zich hier voordeed, was of de werkloosheidsuitkering wel voldeed aan de minimumnorm inzake de duur van 39 weken (art. 24 herziene Europese Code).<sup>35</sup> Het was onduidelijk of uitgegaan moest worden van de feitelijke arbeidsduur dan wel de maximaal wettelijke (theoretische) uitkeringsduur. Volgens het kabinet diende te worden uitgegaan van de maximaal

32 *Kamerstukken II 2007/08*, 31 267, nr. 3, memorie van toelichting, p. 1.

33 *Stb.* 1966, 591 en *Stb.* 2009, 421. Zie ook Jacobs 1992A. Aanleiding om de herziene Europese Code te ratificeren was een uitspraak van de Centrale Raad van Beroep van 8 september 2006. Daarin heeft de Raad bepaald dat het opleggen van een eigen bijdrage in de AWBZ voor ziekenhuiszorg in strijd is met deel VI van de Europese Code wanneer die zorg het gevolg is van een arbeidsongeval of beroepsziekte (CRvB 8 september 2006, *LJN AY8221*). In de herziene Europese Code is een eigen bijdrage toegestaan in die gevallen waarin de nationale wetgeving voorziet in een algemeen ziektekostenstelsel. Tegelijkertijd met het ratificeren van de herziene Europese Code werd ingestemd met opzegging van deel VI van de Europese Code inzake Sociale Zekerheid (*Stb.* 2009, 474).

34 *Kamerstukken II 1996/97*, 22 524, p. 2 en Pennings 2004, p. 40.

35 *Kamerstukken II 2007/08*, 31 283, nr. 4, p. 3.

wettelijke (theoretische) uitkeringsduur.<sup>36</sup> De herziene Code beoogt namelijk te regelen dat een staat die de herziene Code bekrachtigt, garandeert dat een werknemer bij werkloosheid een zekere periodieke uitkering ontvangt. Een dergelijk systeem moet niet afhankelijk zijn van succesvolle re-integratie-inspanningen of een zeer lage werkloosheid door economische bloei. Tevens bleek dat de gemiddelde uitkeringsduur in Nederland ca. tachtig weken bedroeg, waardoor ruimschoots aan de minimumnorm werd voldaan. Er kan dus alsnog worden overgegaan tot ratificatie.

Tot op heden heeft nog geen enkel ander land de herziene Code bekrachtigd. Omdat hiervoor de eis geldt dat ten minste twee landen tot bekrachtiging zijn overgegaan, is de herziene Code nog niet in werking getreden. Dat betekent dat de Europese Code nog steeds in zijn geheel van toepassing is. Mocht in de toekomst de herziene Europese Code in werking treden, dan zijn de delen van de Europese Code die overeenkomen met de delen van de herziene Europese Code die de lidstaat aanvaard heeft, niet meer van toepassing (zie art. 5 herziene Europese Code).

### 3.2.3 (Herzien) Europees Sociaal Handvest

Zoals eerder gezegd is het doel van de Raad van Europa om een grotere eenheid tussen zijn leden tot stand te brengen, teneinde hun economische en sociale vooruitgang te bevorderen, in het bijzonder door de handhaving en verdere verwezenlijking van de rechten van de mens en van de fundamentele vrijheden.<sup>37</sup> Op 4 november 1950 werd daartoe het EVRM ondertekend. De lidstaten van de Raad van Europa kwamen overeen de daarin opgenomen burgerlijke en politieke rechten en vrijheden te waarborgen. Dit verdrag valt onder de eerste generatie van mensenrechten: deze omvatten burgerlijke en politieke rechten die gericht zijn op de individuele bescherming van de fundamentele rechten van iedereen. Ze zijn gebaseerd zijn op waarden als menselijke waardigheid, non-discriminatie, fundamentele vrijheid en rechtvaardigheid.<sup>38</sup> Op 18 oktober 1961 werd het Europees Sociaal Handvest ondertekend, waarin de lidstaten van de Raad van Europa overeenkwamen aan hun volkeren de daarin opgenomen sociale rechten te waarborgen, teneinde de levensstandaard en het welzijn van hun volkeren te verbeteren.<sup>39</sup> Dit Handvest behoort tot de mensenrechten van de tweede generatie die gebaseerd zijn op waarden als waardigheid, gelijke kansen, solidariteit en maatschappelijke participatie en zowel individuele als collectieve rechten bevatten.

Het ESH legde in eerste instantie negentien sociale rechten vast, waaronder het recht op arbeid (art. 1), het recht op beroepskeuzevoorlichting en beroepsopleiding (art. 9 en 10) en het recht op sociale zekerheid (art. 12). Door het aanvullende Protocol van 5 mei 1988 kwamen er nog vier bij waaronder het recht op gelijke kansen en gelijke behandeling ten aanzien van werkgelegenheid en beroepsuitoefening

36 *Kamerstukken II 2007/08*, 31 283, nr. 4, p. 3.

37 Statute of the Council of Europe, art. 1 sub a en de preambule van het Europees Sociaal Handvest.

38 Mikkola 2010, p. 6.

39 Preambule van het Europees Sociaal Handvest.

zonder discriminatie naar geslacht. Tevens wordt in dit aanvullende Protocol afgesproken dat lidstaten passende maatregelen nemen om gelijke kansen en gelijke behandeling te waarborgen en te bevorderen ten aanzien van werkgelegenheid en beroepsuitoefening zonder discriminatie naar geslacht, specifiek op het gebied van beroepsvoorlichting en -opleiding, herscholing, heraanpassing en loopbaanontwikkeling te waarborgen en te bevorderen.

In 1996 is het Handvest herzien, waarbij het aantal rechten werd uitgebreid tot 31 waaronder het recht van werknemers met gezinsverantwoordelijkheid op gelijke kansen en een gelijke behandeling (art. 27 ESH (herzien)). Dit laatste artikel is gebaseerd op het ILO-Verdrag nr. 156 inzake gelijke kansen en gelijke behandeling voor mannelijke en vrouwelijke werknemers met gezinsverantwoordelijkheid.<sup>40</sup> Tevens zijn de bovengenoemde rechten van het aanvullende Protocol van 5 mei 1988 bij deze herziening opgenomen in artikel 20 van het herziene Europees Sociaal Handvest (recht op gelijke kansen en gelijke behandeling ten aanzien van werkgelegenheid en beroepsuitoefening). Het herziene Handvest behoort tot de mensenrechten van de derde generatie die bijdragen aan de maatschappelijke participatie van burgers en die collectieve rechten van burgers als cliënt, patiënt en consument en ook bescherming van algemene economische belangen en duurzame ontwikkeling stimuleren. Deze rechten zijn gebaseerd op waarden als vrede, een schone en gezonde omgeving, participatie en zelfbeschikking.<sup>41</sup> Nederland heeft het ESH geratificeerd op 22 april 1980 en de herziene versie van het Handvest op 3 mei 2006.<sup>42</sup> 43 van de 487 Europese lidstaten hebben het Handvest geratificeerd, 33 lidstaten hebben een of meerdere artikelen geratificeerd van het herziene Europees Sociaal Handvest. Als één artikel of onderdeel van het herziene Europees Sociaal Handvest wordt geratificeerd en de lidstaat heeft het overeenkomstige artikel of onderdeel in het (oude) ESH ook geratificeerd, dan is het artikel/onderdeel van het ESH niet meer van toepassing verklaard (zie art. B ESH (herzien)).

### **3.3 Verdrag nr. 44, 102 en 168 en de (herziene) Europese Code**

#### **3.3.1 Inleiding**

Socialezekerheidsverdragen geven lidstaten richtlijnen voor de inrichting en hervorming van hun socialezekerheidsstelsel. De verdragen leggen aan de ene kant algemene principes vast voor de vormgeving van de verschillende takken van sociale zekerheid. Aan de andere kant leggen ze minimumstandaarden vast waaraan de uitkeringen in de verschillende branches van sociale zekerheid moeten voldoen. Lidstaten zijn gebonden aan socialezekerheidsverdragen als ze deze hebben geratificeerd. De verdragen kunnen aangevuld worden met aanbevelingen. Dit zijn niet-bindende juridische instrumenten die meer in detail aangeven hoe verdragen

<sup>40</sup> ILO Report III (Part 4B) 1993, par. 14 en Explanatory Report European Social Charter (Revised).

<sup>41</sup> Mikkola 2010, p. 6.

<sup>42</sup> *Trb.* 1963, 90 en *Trb.* 2004, 13.

uitgewerkt kunnen worden of die verdragen aanvullen. Aanbevelingen hoeven echter niet gerelateerd te zijn aan een verdrag, ze kunnen ook zelfstandig bestaan.

In deze paragraaf worden de minimumnormen en de algemene principes uit de ILO-Verdragen nr. 44, 102 en 168 en de (herziene) Europese Code en het bijbehorend Protocol beschreven. Bij de minimumnormen voor specifiek het werkloosheidsrisico gaat het om de definitie van werkloosheid, het aantal personen dat beschermd moet worden, de hoogte en de duur van de uitkering en de uitkeringsvoorwaarden waaronder de referteperiode. Deze minimumnormen zijn direct uit de tekst van het verdrag af te leiden.

De algemene principes zijn ook af te leiden van de verdragsteksten, maar zijn soms minder expliciet vastgelegd in de tekst. Over deze principes is al veel geschreven.<sup>43</sup> Zo werd tijdens een algemene discussie over sociale zekerheid in de 89<sup>ste</sup> sessie van de Internationale Arbeidsconferentie in 2001 geconcludeerd dat er niet één model van sociale zekerheid bestaat, maar dat moet worden voldaan aan een aantal algemene principes: uitkeringen moeten zeker zijn en niet discriminerend, en regelingen moeten op een solide en transparante manier worden uitgevoerd, waarbij de administratieve kosten zo laag mogelijk moeten zijn en sociale partners een grote rol spelen. De overheid is verantwoordelijk voor een goede uitvoering, waarbij de belangen van de verzekerden voorop staan. Behoorlijk bestuur is essentieel voor het vertrouwen in de socialezekerheidsregelingen.<sup>44</sup> Deze principes zijn vrij los gedefinieerd, wat vanzelfsprekend is voor een discussiedocument. Ze sluiten niet direct aan bij de tekst van de verdragen.

Pennings en Schulte sluiten wel meer aan bij de verdragsteksten en onderscheiden de volgende algemene principes: uitkeringen moeten periodiek uitgekeerd worden; de uitkering moet een van tevoren bepaalde uitkering zijn die het vorige inkomen tot een bepaald niveau vervangt of een minimumuitkering garandeert; de kosten van de uitkeringen en de aan die uitkeringen verbonden administratiekosten moeten collectief worden gefinancierd; de premiebijdragen die moeten worden betaald door werknemer, mogen niet meer bedragen dan 50 procent van de kosten van de regeling; wanneer de administratie niet wordt uitgevoerd door een publieke instelling of door een ministerie, moeten vertegenwoordigers van de beschermde personen deelnemen in het bestuur van de instelling of met een raadgevende stem betrokken worden; de overheid heeft de algemene verantwoordelijkheid voor de juiste toekenning van de uitkeringen en een goede administratie van de uitvoeringsorganen.<sup>45</sup>

Dit overzicht van Pennings en Schulte dekt mijns inziens niet alle algemene principes in de verdragen. Zo zijn ook het principe van gelijke behandeling op basis

---

43 Deze algemene principes zijn vastgelegd in de verdragen maar worden ook steeds vaker expliciet genoemd in rapporten van de ILO en wetenschappelijke artikelen, zie: ILO 2001A, p. 2, par. 4, ILO 2001B, p. 9, Pennings 2006, p. 14, Pennings 2007A, p. 7, Pennings & Hofman 2008, p. 146-154, ILO 2008, p. 9, ILO Report III (part 1B) 2011, p. 15, par. 34.

44 ILO 2001B, p. 2 en 9.

45 Pennings 2006, p. 14. Zie ook Pennings 2007A, p. 7. Deze principes kunnen afgeleid worden van de verdragsteksten, meer specifiek art. 65-67 en art. 71 Verdrag nr. 102.

van nationaliteit en het recht om beroep in te stellen vastgelegd in de socialezekerheidsverdragen.<sup>46</sup> Deze zal ik dus ook in het overzicht in dit hoofdstuk meenemen. Ook vind ik het van belang voor het onderzoek om nog nader in te gaan op twee andere aspecten, namelijk de methoden van bescherming en de vraag of een socialezekerheidsregeling in het licht van de verdragen verplicht moet zijn of ook vrijwillig kan zijn. Weliswaar worden hiervoor geen minimumnormen of algemene principes vastgelegd, maar de verdragen geven wel enkele aanwijzingen hiervoor.

Bij de beschrijving van de minimumnormen, de algemene principes, de eisen ten aanzien van de methoden van bescherming en het verplichte of vrijwillige karakter van de regelingen volg ik de structuur van de verdragen. Om deze reden ga ik achtereenvolgens in op de methode van de bescherming, het vrijwillige dan wel verplichte karakter van de regeling, de definitie van het werkloosheidsrisico, het percentage personen dat beschermd moet worden, de hoogte en de duur van de werkloosheidsuitkering, de toegestane uitkeringsvoorwaarden, het principe van gelijke behandeling, het principe van collectieve financiering en de eisen ten aanzien van de uitvoering van de socialezekerheidsregelingen.

### 3.3.2 Interpretatiemethoden

Om beter inzicht te krijgen in deze minimumnormen en algemene principes, zet ik deze in de volgende paragrafen nader uiteen. Daarbij is het van belang te vermelden dat er verschillende methoden voor de interpretatie van de socialezekerheidsverdragen bestaan. Als de normale betekenis van de gebruikte termen in de tekst als uitgangspunt wordt genomen, is sprake van de 'tekstuele methode'.<sup>47</sup> De 'historische methode' houdt in dat de voorbereidende documenten – de zogenoemde *travaux préparatoires* – worden gebruikt om de bedoelingen van de partijen te onderzoeken.<sup>48</sup> De 'teleologische methode' richt zich op een interpretatie van de verdragsbepalingen met het doel van het verdrag voor ogen.<sup>49</sup> Ten slotte kan ook nog de 'dynamische methode' gebruikt worden. Deze methode zoekt naar een interpretatie die het best een oplossing biedt in de stand van zaken van het moment.<sup>50</sup>

Omdat de meeste sociale zekerheidsverdragen al enige decennia oud zijn, wordt vaak beargumenteerd dat de dynamische interpretatiemethode gehanteerd zou moeten worden. De betreffende verdragen zijn echter zeer zorgvuldig tot stand gekomen, onder meer gebaseerd op discussies en inbreng van de drie constituerende partijen (overheid, werkgevers- en werknemersorganisaties). Om deze reden is een interpretatie die in belangrijke mate afwijkt van de letterlijke tekst of van de bedoeling zoals vastgelegd in de voorbereidende documenten, problematisch. De discussie hierover is ook lastig, omdat met sociale zekerheid vaak veel geld gemoeid is en

46 Art. 14 en art. 16 Verdrag nr. 44, art. 68 en art. 70 Verdrag nr. 102, art. 69 en art. 73 Europese Code en art. 75 herziene Europese Code.

47 Nollkaemper 2011, p. 145.

48 Nollkaemper 2011, p. 145.

49 Nollkaemper 2011, p. 145.

50 Pennings & Hofman 2008, p. 146-154.

bovendien in principe een zaak is van de nationale overheid. Er is dan ook geen speciaal daarvoor ingestelde internationale rechtbank en de controle op de toepassing van de verdragen is in de eerste plaats een taak van speciaal daarvoor aangewezen toezichthouders. In dat opzicht wijken de sociale zekerheidsverdragen dus af van andere verdragen.

Hoe verdragen in het algemeen geïnterpreteerd moeten worden, is vastgelegd in het Weens Verdragenverdrag.<sup>51</sup> Dit Verdrag van de Verenigde Naties is in 1980 in werking getreden en codificeert het volkenrechtelijke gewoonterecht met betrekking tot de uitleg van verdragen. Bij de interpretatie van de verdragsbepalingen staat in principe de bedoeling van de partijen centraal, zoals zij die in de bewoordingen van het verdrag hebben vastgelegd.<sup>52</sup> De interpretatie van de verdragsbepalingen begint dus bij de normale betekenis van de gebruikte termen. Daarbij moeten deze termen wel geïnterpreteerd worden in het licht van de context en het doel van het verdrag (art. 31 lid 1 van het Verdragenverdrag). In art. 31 lid 1 is dus zowel sprake van de tekstuele als de teleologische interpretatiemethode.

Bij het vaststellen van de bedoeling van partijen, moet echter ook rekening gehouden worden met:

- a. iedere later tot stand gekomen overeenstemming tussen de partijen over de uitleg van het verdrag (art. 31 lid 3 sub a);
- b. de wijze waarop staten in de praktijk een verdrag toepassen (art. 31 lid 3 sub b);  
en
- c. regels van internationaal recht die op betrekkingen tussen de betrokken staten kunnen worden toegepast (art. 31 lid 3 sub c).

Art. 31 lid 3 doet meer recht aan een dynamische interpretatiemethode. Volgens art. 31 lid 3 sub b kan uit de wijze waarop staten in de praktijk een verdrag toepassen, worden afgeleid wat zij met het verdrag bedoelen. Aan deze praktijk kan slechts gewicht worden gegeven als deze door alle betrokken staten, uitdrukkelijk dan wel impliciet, wordt aanvaard; anders zou de praktijk van slechts een deel van de verdragspartijen de betekenis van een gezamenlijk gesloten verdrag kunnen veranderen.<sup>53</sup> Indien toepassing van artikel 31 niet leidt tot een bevredigende uitkomst, kunnen aanvullende middelen van interpretatie worden gebruikt, zoals de voorbereidende werkzaamheden (*travaux préparatoires*), zie art. 32 Verdragenverdrag. De historische methode wordt dus echter slechts als een aanvullend instrument beschouwd.

Het is echter de vraag in hoeverre deze algemene interpretatieregels ook van toepassing zijn op sociale rechten. De methode die de ILO toepast bij de interpretatie van bepalingen blijkt vaak de historische te zijn. De voorbereidende documenten van een ILO-verdrag zijn een belangrijke en gezaghebbende bron voor interpretatie. Dit heeft naast de hierboven genoemde redenen ook te maken met het karakter

51 Verdrag van Wenen inzake het verdragenrecht tussen staten en internationale organisaties of tussen internationale organisaties, 21 maart 1986, *Trb.* 1987, 136.

52 Horbach, Lefeber en Ribbelink (red.) 2007, p. 256-258.

53 Horbach, Lefeber en Ribbelink (red.) 2007, p. 257 en 258.

van de minimumstandaarden die bescherming bieden aan bepaalde groepen van de bevolking tegen specifieke risico's. Zij zijn niet gedefinieerd als individuele sociale rechten, maar als verplichtingen voor de overheid om de voorgeschreven minimumbescherming te bieden. Daarom maakt de ILO vaker gebruik van de historische methode dan bijvoorbeeld het Europees Hof van de Rechten van de Mens, dat vaak de dynamische interpretatiemethode toepast.

In dit hoofdstuk interpreteer ik de verdragsbepalingen aan de hand van de verdragsteksten zelf, inclusief de preambule, en de teksten van de aan deze verdragen gerelateerde aanbevelingen conform de tekstuele interpretatiemethode (art. 31 lid 1 van Verdragenverdrag). Bij deze tekstuele interpretatiemethode maak ik ook gebruik van de relevante literatuur over de ILO-verdragen<sup>54</sup> en verwijs ik naar interviews die ik gehouden heb met medewerkers van de ILO en de Raad van Europa over de betekenis van bepaalde termen. Omdat de verdragsteksten niet altijd duidelijkheid geven over hoe deze verdragen geïnterpreteerd moesten worden bij nieuwe methoden van bescherming als de spaarregeling en de loondoorbetalingverplichting, heb ik ook de voorbereidende documenten, de *travaux préparatoires*, bestudeerd. Dit was nuttig omdat deze documenten, ondanks dat de verdragen al lang geleden tot stand zijn gekomen, actuele vraagstukken behandelen, zoals de verschillende methoden van bescherming, de vraag of vrijwillige regelingen zijn toegestaan en het belang van collectieve financiering. In de hoofdstukken 4, 8, 9 en 10 zal ik de bepalingen nader interpreteren door ook relevante bevindingen en conclusies van de toezichthouders van de ILO en de Raad van Europa te vermelden. Hierbij zullen we zien dat de toezichthouders van de ILO en de Raad van Europa relatief veel gewicht toekennen aan de doelstellingen van de verdragen. Deze verschillende methoden van interpreteren zullen aan het eind van dit onderzoek afgewogen moeten worden.

### 3.3.3 Methoden van bescherming

De vooroorlogse verdragen schreven (sociale) verzekering als methode voor sociale bescherming voor. Zo bepaalt Verdrag nr. 44 dat de bescherming tegen het werkloosheidsrisico de vorm moet hebben van een (verplichte of vrijwillige) verzekering (art. 1 lid 2 Verdrag nr. 44). Het begrip 'verzekering' werd echter niet gedefinieerd. De verdragen die ontwikkeld zijn na de Tweede Wereldoorlog geven ruimte aan de lidstaten om zelf te bepalen hoe inkomensbescherming en toegang tot medische zorg het best gegarandeerd kunnen worden. Verdrag nr. 102, de Europese Code en Verdrag nr. 168 eisen niet dat de bescherming de vorm van een verzekering heeft. Artikel 12 van Verdrag nr. 168 bepaalt zelfs dat elk lid zelf de methode van bescherming mag bepalen (art. 12 Verdrag nr. 168).

Uit de voorbereidende documenten en bevindingen van het Comité van Deskundigen over het Verdrag nr. 102 blijkt ook dat als uitgangspunt wordt genomen dat hetzelfde niveau van sociale zekerheid op verschillende manieren behaald kan

<sup>54</sup> Dijkhof 2011, Pennings 2006, Pennings (red.) 2006, Pennings 2004.

worden.<sup>55</sup> Het kan gaan om regelingen waarvoor premies betaald moeten worden of niet, verplichte of vrijwillige verzekeringen, universele regelingen of regelingen voor werknemers, private of publieke regelingen, of verzekeringen of spaarregelingen.<sup>56</sup> De keuzes hierin reflecteren de sociale en culturele waarden, de geschiedenis, de instituties en het niveau van economische ontwikkeling van de verschillende lidstaten.<sup>57</sup> Het Verdrag geeft wel een aantal praktische criteria voor de organisatie van socialezekerheidssystemen die algemeen toegepast kunnen worden.<sup>58</sup> Het maakt niet uit welke vormgeving de sociale bescherming heeft, als deze maar voldoet aan deze principes van sociale zekerheid die door de verdragen worden beschreven.<sup>59</sup>

In artikel 21 en 22 van Verdrag nr. 102 en de (herziene) Europese Code is overigens ook expliciet vastgelegd dat naast het gebruik van sociale verzekeringen het bieden van bescherming door middel van een bijstandsregeling is toegestaan.<sup>60</sup> Een bijstandsregeling geeft bescherming aan alle ingezetenen, stelt de uitkering vast op het niveau van een minimum aanvaardbaar uitgavenpeil en onderwerpt de uitkering aan een middelentest.<sup>61</sup> In Verdrag nr. 102 worden de systemen van de sociale verzekeringen en de sociale bijstand dus geïntegreerd.

### 3.3.4 Vrijwillige verzekeringen

In de voorbereidingen op Verdrag nr. 102 deed de vraag zich voor of vrijwillige verzekeringen toegestaan waren. Met betrekking tot vrijwillige verzekeringen sprak de regering van Polen in 1951 tijdens de Conferentie de bezorgdheid uit dat de mensen met een laag inkomen, die de meeste bescherming nodig hebben, niet ingesloten zouden worden. Ook Frankrijk wees op het risico dat juist personen met een hoog inkomen gebruik zouden maken van vrijwillige verzekeringen.<sup>62</sup> Een ronde later voegde Frankrijk daar nog aan toe dat bij vrijwillige verzekeringen mensen ook vooruit moeten kunnen kijken en hun kansen op het risico moeten kunnen inschatten. Het lager opgeleide gedeelte van de bevolking zou daartoe niet in staat zijn. Brazilië stelde dat vrijwillige verzekeringen het idee van collectieve en universele solidariteit dat de basis vormt van sociale zekerheid, verzwakt.<sup>63</sup>

In een voorbereidingsdocument van Verdrag nr. 102 werd benadrukt dat een essentieel kenmerk van sociale zekerheid is dat de risico's collectief gedragen worden door de verschillende groepen: sterkeren en zwakkeren, jongeren en ouderen, alleenstaanden en familiehoofden (kostwinners), geschoolde en ongeschoolde werknemers.<sup>64</sup> De kosten van sociale verzekeringen kunnen niet gedragen worden door de

55 ILO Report IV (1) 1951, p. 11.

56 ILO Report IV (1) 1951, p. 15 en 23.

57 ILO 2001B, p. 2.

58 CEACR: Individual observation concerning convention C102 (Peru) 1997.

59 ILO Report III (part 1B) 2011, p. 24, p. 59.

60 Zie ook Pennings 1992.

61 Pennings 2004, p. 30.

62 ILO Report V (a) (2) 1952, p. 74.

63 ILO Report IV (2) 1951, p. 190.

64 ILO Report V (a) (2) 1952, p. 74.



personen met een laag inkomen alleen. De risico's van deze groepen moeten daarom gedeeld worden met personen met een hoog inkomen. Dat kan alleen door verplichte verzekeringen, waaraan werkgevers en overheid bijdragen, eventueel door sociale bijstand. Ook paragraaf 2 van de richtinggevende principes van Aanbeveling nr. 67 betreffende inkomenszekerheid uit 1944 schrijft verplichte sociale verzekeringen voor, waarbij verzekerde personen voldoen aan bepaalde voorwaarden en premies hebben betaald aan een verzekeringsmaatschappij.

In de definitieve versie van Verdrag nr. 102 werden sociale verzekeringen echter niet verplicht gesteld. De conclusie in het verslag van de 35<sup>ste</sup> sessie van de *International Labour Conference* (ILC) in 1951 was namelijk dat in een aantal landen vrijwillige verzekeringen de weg hebben vrijgemaakt voor ook andere methoden om te voldoen aan de voorwaarden ten aanzien van sociale zekerheid die gesteld worden door de verdragen.<sup>65</sup> Vrijwillige verzekeringen stimuleren de individuele verantwoordelijkheid, wat in veel landen als zeer waardevol gezien werd. Er moest echter wel gegarandeerd worden dat mensen met een laag inkomen ook werden beschermd door deze vrijwillige verzekeringen. De vrijwillige verzekeringen zouden daarom alleen onder bepaalde voorwaarden toegestaan moeten worden. Deze voorwaarden zijn opgenomen in artikel 6 van Verdrag nr. 102. Ten eerste moet een dergelijke verzekering onder *toezicht* staan van de overheid of volgens voorgeschreven normen door werkgevers en werknemers in *gemeenschappelijk beheer* worden uitgevoerd (art. 6 onder a Verdrag nr. 102). De tweede voorwaarde is dat de verzekeringen zich uitstrekken *tot een aanzienlijk deel der personen*, wier inkomsten uit arbeid die van een geschoolde mannelijke arbeider niet te boven gaan (art. 6 onder b Verdrag nr. 102). Voldoet de verzekering niet aan de twee bovenstaande voorwaarden, dan kan de verzekering eventueel samen met *andere vormen van bescherming* voldoen aan de desbetreffende bepalingen van dit Verdrag (art. 6 onder c Verdrag nr. 102). Deze voorwaarden garanderen de noodzakelijke sociale component.

### 3.3.5 Te beschermen risico's

#### 3.3.5.1 Definitie van werkloosheid

Uit de voorbereidende documenten van Verdrag nr. 102 blijkt dat de socialezekerheidsverdragen van de ILO zich voornamelijk richten op de bescherming van het onvrijwillige werkloosheidsrisico dat veroorzaakt wordt door de (slechte) economische situatie in het land.<sup>66</sup> Artikel 1 van Verdrag nr. 44 verplicht de ratificerende lidstaat een stelsel in stand te houden dat onvrijwillig werklozen verzekert. ILO-Verdrag nr. 102 en de Europese Code verwijzen niet expliciet naar onvrijwillige werkloosheid, maar definiëren het werkloosheidsrisico als “het derven van inkomsten uit arbeid – zoals nader geregeld bij de nationale wetgeving – veroorzaakt door de onmoge-

<sup>65</sup> ILO Report V (a) (2) 1952, p. 77.

<sup>66</sup> ILO Report IV (1) 1951, p. 14.

lijkheid voor een beschermd persoon, die in staat is arbeid te verrichten en voor de arbeid beschikbaar is, om passend werk te verkrijgen” (art. 20). Verdrag nr. 168 en de herziene Europese Code sluiten voor de definitie van werkloosheid aan bij Verdrag nr. 102 (art. 21 Verdrag nr. 168 en art. 19 herziene Europese Code).

### 3.3.5.2 *Passende arbeid*

Om recht te hebben op een werkloosheidsuitkering moet de aanvrager volgens artikel 4 van Verdrag nr. 44 beschikbaar zijn voor het verrichten van arbeid. Ook volgens artikel 20 van Verdrag nr. 102 en de Europese Code, artikel 19 van de herziene Europese Code en artikel 21 van Verdrag nr. 168 moet de verzekerde beschikbaar zijn voor arbeid.<sup>67</sup> Beschikbaarheid betekent dat iemand bereid moet zijn passende arbeid aan te nemen.<sup>68</sup> Wat passend werk is, wordt volgens de voorbereidende documenten van Verdrag nr. 102 bepaald door nationale wet- en regelgeving in het licht van de nationale economie en arbeidsmarkt.<sup>69</sup> In deze voorbereidende documenten staat echter wel vermeld dat bij het bepalen van de passendheid van arbeid de opleiding en persoonlijke houding van de aanvrager meegenomen worden. Dit is echter niet expliciet in Verdrag nr. 102 opgenomen.<sup>70</sup>

De Herziene Europese Code en Verdrag nr. 168 leggen wel expliciet een aantal factoren vast waar rekening mee dient te worden gehouden bij de beoordeling van de passendheid van arbeid. Dit betreft de leeftijd van de werkloze, de duur van zijn dienstverband in eerdere betrekkingen, zijn werkervaring, de duur van zijn werkloosheid, de situatie op de arbeidsmarkt en de gevolgen van de arbeid voor zijn persoonlijke omstandigheden en die van zijn gezin (art. 19 lid 2 herziene Europese Code en art. 21 lid 2 Verdrag nr. 168).<sup>71</sup> De toevoeging ‘onder voorgeschreven voorwaarden’ in artikel 19 lid 1 van de herziene Europese Code duidt volgens het *Explanatory Report* van de herziene Europese Code op de grote mate van flexibiliteit die lidstaten hebben om het werkloosheidsrisico zelf te formuleren. Daardoor bestaat er ook de vrijheid om de beschikbaarheidseis en het begrip ‘passende arbeid’ zelf te formuleren.

Artikel 10 van Verdrag nr. 44 legt vier situaties vast waarin arbeid niet als passend wordt beschouwd:

- a. indien de aanneming ervan het verblijf in een streek waar geen behoorlijke woongelegenheden is, zou meebrengen (art. 10 onder a Verdrag nr. 44);
- b. indien het aangeboden loon lager is of de andere arbeidsvoorwaarden minder gunstig zijn dan de aanvrager redelijkerwijze zou hebben kunnen verwachten. Of indien het aangeboden loon lager is dan het niveau dat over het algemeen op

<sup>67</sup> Zie ook ILO Report IV (1) 1951, p. 95.

<sup>68</sup> ILO Report V (a) (2) 1952, p. 97.

<sup>69</sup> ILO Report V (a) (1) 1952, p. 15.

<sup>70</sup> ILO Report V (a) (2) 1952, p. 97.

<sup>71</sup> Zie ook Pennings 1992, p. 115.

- dat ogenblik in de tak van bedrijf en in de streek waarin arbeid wordt aangeboden in acht wordt genomen (art. 10 onder b Verdrag nr. 44);
- c. indien het aangeboden werk beschikbaar is door werkstaking (art. 10 onder c Verdrag nr. 44); en
  - d. indien het weigeren van arbeid niet onredelijk is gezien alle omstandigheden van de verzoeker, waaronder begrepen de persoonlijke omstandigheden (art. 10 onder d Verdrag nr. 44).<sup>72</sup>

Artikel 14 van Aanbeveling nr. 176 betreffende de bevordering van werkgelegenheid en bescherming tegen werkloosheid uit 1988, die Verdrag nr. 168 aanvult, heeft deze criteria ook opgenomen. Artikel 14 spreekt in lid d echter niet van persoonlijke omstandigheden maar van gezinsverantwoordelijkheden. Tevens voegt Aanbeveling nr. 176 nog toe dat arbeid ten eerste niet als passend mag worden beschouwd indien deze niet rekening houdt met de mogelijkheden, kwalificaties, vaardigheden, werkervaring of herscholingsmogelijkheden van de persoon. En ten tweede dat bij de beoordeling van bovenstaande criteria rekening moet worden gehouden met de leeftijd van de uitkeringsgerechtigde, de werkervaring, de duur van zijn werkloosheid, de arbeidsmarktsituatie en de gevolgen voor de arbeid op de persoonlijke situatie en de familiesituatie van de uitkeringsgerechtigde. Dit laatste geldt echter niet voor het werk dat beschikbaar is door een werkstaking als gevolg van een arbeidsconflict.

### 3.3.5.3 Volledige en gedeeltelijke werkloosheid

Verdrag nr. 44 bepaalt in artikel 3 dat in geval van gedeeltelijke werkloosheid de uitkeringen toegekend worden op de wijze als door de nationale wetgeving bepaald. Verdrag nr. 102 en de Europese Code maken echter geen onderscheid tussen volledige en gedeeltelijke werkloosheid. Verdrag nr. 168 en de herziene Europese Code doen dit daarentegen weer wel. Voor de definitie van volledige werkloosheid wordt in deze verdragen aangesloten bij Verdrag nr. 102: het gaat om verlies van inkomsten uit arbeid ten gevolge van het onvermogen passende arbeid te verkrijgen (art. 20 Verdrag nr. 102). Gedeeltelijke werkloosheid wordt in Verdrag nr. 168 gedefinieerd als een tijdelijke vermindering van het verplichte aantal uren (art. 10 lid 2 sub a). Lidstaten moeten zich ook inspannen om de bescherming uit te breiden in het geval van inkomensderving door tijdelijke onderbreking van het werk, zonder dat er sprake is van opzegging van het contract door economische, technologische en structurele redenen (art. 10 lid 2 sub b).

In de herziene Europese Code is alleen sprake van gedeeltelijke werkloosheid wanneer er sprake is van een vermindering van arbeidsuren en het dienstverband niet is beëindigd, of als er sprake is van deeltijdarbeid waarbij de werkloze wel in staat is en beschikbaar is om voltijdarbeid te verrichten (art. 19 lid 1 sub b). De herziene Code heeft het concept van inkomensderving vervangen door het ontbreken

<sup>72</sup> Pennings 1992, p. 116.

van inkomen. Daardoor kunnen ook mensen die in het verleden niet werkzaam zijn geweest of heel lang werkloos zijn onder deze definitie vallen, zoals mensen die wegens de zorg voor hun kinderen voor een langere periode betaalde arbeid hebben onderbroken.

#### 3.3.5.4 *Andere prestaties dan inkomensbescherming*

De socialezekerheidsverdragen en dan met name Verdrag nr. 168 en de (herziene) Europese Code en bijbehorend Protocol kennen ook bepalingen die een ander doel voor ogen hebben dan het bieden van inkomensbescherming bij onvrijwillige werkloosheid. Het gaat hier onder andere om artikel 24 lid 6 van het Protocol van de Europese Code inzake Sociale Zekerheid. Dit artikel verplicht lidstaten ten eerste maatregelen te nemen voor de handhaving van een behoorlijke en stabiele werkgelegenheid in het land. Het verplicht ten tweede mogelijkheden te scheppen om werklozen te helpen bij het verkrijgen van nieuwe passende arbeid, onder andere door arbeidsbemiddeling, vakopleiding en hulp bij verhuizing naar een andere streek. Dit is een ander type prestatie dat van de lidstaten wordt verwacht, dan het bieden van een periodieke uitkering.

Artikel 25 van de herziene Europese Code verplicht de lidstaten te waarborgen dat beschermde personen kunnen beschikken over voorzieningen voor beroepskeuzebegeleiding, scholing, her-, bij- en omscholing, integratie en herintegratie. Deze voorzieningen moeten er voor zorgen dat passende arbeid kan worden behouden of verkregen in het geval van onvrijwillige werkloosheid of als een ernstige dreiging bestaat dat betrokkene werkloos wordt. Artikel 27 lid 1 van de herziene Europese Code legt daarnaast de mogelijkheid van deeltijdpensioen vast: personen die bijna 65 zijn, kunnen het aantal arbeidsuren van de huidige baan verminderen of nieuwe arbeid op deeltijdbasis aannemen, en een gedeeltelijke ouderdomsuitkering ontvangen voor de pensioengerechtigde leeftijd. Deze gedeeltelijke uitkering wordt verrekend met de volledige ouderdomsuitkering waar men recht op heeft na het bereiken van de pensioengerechtigde leeftijd.

Artikel 7 van Verdrag nr. 168 verplicht lidstaten om prioriteit te geven aan het ontwikkelen van beleid dat volledige, productieve en uit vrije wil gekozen werkgelegenheid stimuleert. Het gaat hier onder andere om beleid met betrekking tot arbeidsbemiddeling, beroepsopleiding, en -begeleiding. Er moeten zo veel mogelijk speciale programma's komen om kwetsbare groepen zoals vrouwen, jonge werknemers, gehandicapten, oudere werknemers, langdurig werklozen en migranten aan het werk te krijgen (art. 8 Verdrag nr. 168). Artikel 9 van Verdrag nr. 168 legt vast dat de door Verdrag nr. 168 beoogde maatregelen dienen te worden getroffen tegen de achtergrond van Verdrag nr. 142 en bijbehorende aanbeveling en Aanbeveling nr. 195 of 150 betreffende werkgelegenheid. Aanbeveling nr. 176 betreffende de bevordering van werkgelegenheid en bescherming tegen werkloosheid uit 1988, verplicht lidstaten om te stimuleren dat reis- en materiaalkosten van opleidingen worden vergoed en dat er uitkeringen beschikbaar zijn tijdens perioden van scholing (art. 4

Aanbeveling nr. 176). Lidstaten moeten daarnaast zo veel als mogelijk werklozen helpen om hun eigen bedrijf te kunnen starten (art. 8 Aanbeveling 176).

### 3.3.6 Te beschermen personen

In de voorbereidende documenten op ILO-Verdrag nr. 102 worden twee principes onderscheiden ten aanzien van de personele werkingssfeer van de sociale zekerheid.<sup>73</sup> Het eerste is het principe van *universele bescherming*. Een aantal lidstaten vond tijdens de Internationale Arbeidsconferentie van 1951 dat alle inwoners die een risico lopen dat gebaseerd is op een biologische factor, die kinderen moeten onderhouden, arbeidsongeschikt zijn of werkloos zijn, moeten worden beschermd. Deze bescherming moet wel beperkt worden tot personen die onvoldoende eigen middelen hebben om de periode waarin het risico zich voordoet te overbruggen of om de extra kosten veroorzaakt door het risico te kunnen compenseren.<sup>74</sup> Daarom werd de suggestie gedaan om een zogenoemde middelentest in te voeren.<sup>75</sup> Het tweede principe is de bescherming van *werknemers*. Een tweede groep lidstaten vond tijdens de Conferentie van 1951 dat werknemers – mensen die werken voor het maatschappelijke belang en degenen die van hen afhankelijk zijn – moeten worden beschermd. Eventueel kon deze bescherming beperkt worden tot bepaalde groepen werknemers, bijvoorbeeld in bepaalde branches.

Deze twee principes zijn als uitgangspunt genomen bij de formulering van artikel 21 van Verdrag nr. 102 en de Europese Code en artikel 20 van de herziene Europese Code en geven de verdragspartijen ook een bepaalde keuzevrijheid: er kan gekozen worden voor een stelsel dat alleen werknemers voor het werkloosheidsrisico beschermt of een stelsel dat ingezetenen beschermt. Verdrag nr. 44 daarentegen eist dat een werkloosheidsuitkering de personen beschermt die gewoonlijk tegen loon of salaris werkzaam zijn, maar bepaalt wel dat uitzonderingen mogelijk zijn (art. 2 lid 2 Verdrag nr. 44).

Indien een lidstaat gekozen heeft voor een stelsel dat alleen werknemers beschermt, moet deze groep werknemers ten minste 50 procent uitmaken van de gezamenlijke loontrekkenden (art. 21 lid a van Verdrag nr. 102 en de Europese Code). Het Protocol verhoogt dit percentage naar 55 procent (art. 21 lid 1 Protocol). Volgens Verdrag nr. 168 en de herziene Europese Code moet 85 procent van alle werknemers worden beschermd (art. 11 Verdrag nr. 168 en art. 20 van de herziene Europese Code). Indien het stelsel bescherming biedt aan alle ingezetenen, moeten alle inwoners beschermd worden van wie de inkomsten, tijdens het door verzekering gedekte geval, de in artikel 67 voorgeschreven grenzen niet overschrijden (art. 21 lid b Verdrag nr. 102). De Europese Code sluit aan bij dit artikel, maar vult aan dat een voorgeschreven uitkering gewaarborgd moet worden aan 50 procent van de loontrekkenden zonder onderzoek naar de financiële positie van de betrokkenen (art. 22

73 ILO Report IV (1) 1951, p. 15-18.

74 ILO Report IV (1) 1951, p. 23 en 24.

75 ILO Report IV (1) 1951, p. 25.

lid 2 Verdrag nr. 102). De Code laat dus systemen gebaseerd op ingezetenschap en middelentest toe, maar deze systemen moeten een bepaald niveau van bescherming bieden dat niet gebaseerd is op een middelentest.<sup>76</sup>

In Verdrag nr. 102, de Europese Code en het Protocol is de persoonlijke werkingssfeer niet gedefinieerd in termen van economisch actieven. Zelfstandigen tellen daarom niet mee bij beantwoording van de vraag of voldaan is aan het voorgeschreven percentage personen dat bescherming moet krijgen. Onder de herziene Code moet 85 procent van alle werknemers of 70 procent van alle economisch actieven beschermd worden (art. 20). Hier worden de zelfstandigen dus wel weer ingesloten. De herziene Code heeft het concept van inkomensderving vervangen door het ontbreken van inkomen, zodat ook mensen die in het verleden niet werkzaam zijn geweest of heel lang werkloos zijn hieronder kunnen vallen. Daarmee kunnen ook mensen die voor een langere perioden betaalde arbeid hebben onderbroken (zoals bijvoorbeeld door het zorgen voor kinderen) hieronder vallen (art. 20 lid 3 herziene Europese Code). Artikel 20 lid 3 van de herziene Code geeft de mogelijkheid aan lidstaten dat bescherming wordt geboden aan ten minste twee van de acht groepen die nimmer tot de werknemers of de economisch actieven hebben behoord of sedert een bepaalde periode hebben opgehouden tot die groep te behoren. Dit illustreert de flexibiliteit van de bepalingen van de herziene Europese Code.<sup>77</sup>

### 3.3.7 Risicodekking

#### 3.3.7.1 Periodieke uitkering

Een eis die afgeleid kan worden uit artikel 22 van Verdrag nr. 102 en de Europese Code inzake Sociale Zekerheid en artikel 21 van de herziene Europese Code is dat de uitkeringen in geld een *periodieke* uitkering moeten vormen gedurende de duur van het risico.<sup>78</sup> Dit betekent dat de uitkering niet ineens wordt betaald, maar in bepaalde perioden.

#### 3.3.7.2 Hoogte van de uitkering

De voorbereidende documenten van Verdrag nr. 102 geven twee leidende principes ten aanzien van de hoogte van de uitkering.<sup>79</sup> Dit is ten eerste dat bij *werknemers* de levensstandaard van de uitkeringsgerechtigden in die mate gehandhaafd moet worden, dat het *niet de wil tot het oppakken van het werk beïnvloedt*. Dit principe is van toepassing op risico's die een korte periode duren. Dit geldt echter niet voor gezinsbijlagen. Ten tweede gaat het om het bieden van een *minimuminkomen bij ingezetenen*. De samenleving heeft de morele verplichting om haar leden in staat

<sup>76</sup> Nickless 2002, p. 66.

<sup>77</sup> Nickless 2002, p. 73.

<sup>78</sup> Pennings 2007A, p. 7 en Pennings & Hofman 2008, p. 146-154.

<sup>79</sup> ILO Report IV (1) 1951, p. 43.

te stellen een gezond en fatsoenlijk bestaan te leiden tijdens de periodes waarin er sprake is van inkomensverlies.

De hoogten van de specifieke uitkeringen zoals genoemd in Verdrag nr. 102 en de Europese Code zijn gebaseerd op bovenstaande leidende principes. Ten aanzien van het werkloosheidsrisico bepalen ILO-Verdrag nr. 102 en de Europese Code dat de uitkering ten minste gelijk is aan 45 procent van de vroegere inkomsten uit arbeid en van het bedrag van kinderbijslag (art. 22 en art. 65 Verdrag nr. 102 en de Europese Code). Dit geldt in het geval dat het stelsel werknemers verzekert. Hierbij is sprake van een loondervingstelsel waarbij de uitkering wordt gekoppeld aan een percentage van het laatstverdiende loon.<sup>80</sup> In een stelsel dat werknemers verzekert mag echter ook worden gekozen voor een *flat-rate*stelsel waarbij de uitkering een percentage is van het loon van de ongeschoolde werknemer ofwel het wettelijk minimumloon. In dat geval is de eis dat de uitkering ten minste gelijk is aan 45 procent van het loon van een ongeschoolde mannelijke arbeider vermeerderd met het bedrag van de kinderbijslag (art. 22 en 68 Verdrag nr. 102 en de Europese Code).

Indien ingezetenen door het stelsel beschermd worden, stelt artikel 67 van Verdrag nr. 102 en de Europese Code vast dat het totaal van uitkering en overige inkomsten voldoende moet zijn om aan het gezin gezonde en passende levensvoorwaarden te verzekeren. Het inkomen van de aanvrager mag tijdens het door de verzekering gedekte geval de voorgeschreven grenzen niet overschrijden (art. 22 Verdrag nr. 102 en de Europese Code). Hier wordt de mogelijkheid gegeven voor een bijstandsregeling die bescherming biedt aan alle ingezetenen, de uitkering vaststelt op het niveau van een aanvaardbaar minimum uitgavenpeil en de uitkering onderwerpt aan een middelentest.<sup>81</sup>

Artikel 15 van Verdrag nr. 168 heeft het percentage van 45 procent verhoogd naar 50 procent en bepaalt dat de uitkering niet lager mag zijn dan het niveau dat het essentiële minimum biedt voor de primaire kosten van levensonderhoud. Het Protocol heeft het percentage van 45 procent verhoogd naar 55 procent (art. 21) en de herziene Code heeft het percentage van 45 procent verhoogd naar 50 procent in het geval van een alleenstaande en 65 procent in het geval van een persoon die voor zijn of haar gezin moet zorgen (art. 21, 71, 72 en 73 herziene Europese Code). Verdrag nr. 44 vermeldt niets over de hoogte van de uitkering. Aan de uitkering mag een maximum worden gesteld op basis van artikel 65 lid 3 Verdrag nr. 102 en de Europese Code en artikel 71 lid 3 van de herziene Europese Code.

Deze minimumnormen voor de uitkeringshoogte lijken voor met name de Europese lidstaten aan de lage kant.<sup>82</sup> De verklaring hiervoor is dat rekening is gehouden met de ontwikkelingslanden. In eerste instantie werd in het voorbereidingsproces van Verdrag nr. 102 een percentage van 50 procent voorgesteld. De meeste van de ontwikkelingslanden konden op het moment van de voorbereiding van Verdrag nr. 102 niet voldoen aan een hoger percentage en daar werd bij het vastleggen van

80 Pennings 2004, p. 32.

81 Pennings 2004, p. 32.

82 Pennings 1992, p. 169, en Dijkhof 2011, p. 107.

de normen rekening mee gehouden.<sup>83</sup> Later in het voorbereidingsproces werd het percentage verlaagd naar 40 procent, zodat ook landen daaraan konden voldoen die nog geen werkloosheidsverzekering hadden maar deze op beperkte schaal wilden invoeren.<sup>84</sup> Uiteindelijk werd het definitieve percentage op 45 procent vastgelegd.

Een uitkering moet zodanig worden gedefinieerd dat deze een percentage is van het laatstverdiende loon (art. 22 en 65 Verdrag nr. 102 en de Europese Code) of het minimumloon (art. 22 en 66 Verdrag nr. 102 en de Europese Code) of de uitkering moet vastgelegd zijn naar een voorgeschreven tarief of naar een tarief vastgesteld door het bevoegde overheidsorgaan in overeenstemming met voorgeschreven regels (art. 22 en 67 Verdrag nr. 102 en de Europese Code). Volgens Pennings en Schulte moeten uitkeringen zodanig gedefinieerd zijn dat ze het eerdere inkomen tot een bepaalde hoogte vervangen of een gegarandeerd minimum verschaffen.<sup>85</sup> Volgens Pennings en Hofman moeten de uitkeringen zeker zijn.<sup>86</sup> Een beschikbare premieregeling (*defined-contribution*regeling) lijkt om deze reden niet in overeenstemming te zijn met de verdragen omdat de hoogte van de uitkering in dergelijke regelingen niet van tevoren vaststaat.<sup>87</sup> De werknemer betaalt een van tevoren afgesproken premie. Er wordt geen vooraf vastgestelde pensioenuitkering in het vooruitzicht gesteld, deze is afhankelijk van de betaalde premies.

### 3.3.7.3 Duur van de uitkering

Tijdens de voorbereiding van Verdrag nr. 102 was het uitgangspunt dat de uitkering zo lang duurt als er behoefte is aan steun veroorzaakt door het risico.<sup>88</sup> Uit onderzoek bleek echter dat bovenstaand principe alleen maar toegepast wordt bij permanente of langdurende risico's (arbeidsongeschiktheid, ouderdom, de dood van een kostwinner en het verzorgen van kinderen).<sup>89</sup> Bij kortetermijnrisico's (moederschap, ziekte en werkloosheid) is het lastiger om te bepalen of de behoefte aan steun bestaat en blijft voortbestaan. Mogelijkheden tot misbruik en financiële overwegingen hebben daarom vaak geleid tot een verkorting van de duur.<sup>90</sup> De voorgeschreven duur van het werkloosheidsrisico in Verdrag nr. 102 is gebaseerd op onderzoek naar de lengte van de uitkeringen in de verschillende landen.

De minimumnorm die in Verdrag nr. 44 is vastgelegd voor de duur van de werkloosheidsuitkering is 78 dagen in een periode van 12 maanden (art. 11 Verdrag nr. 44). Verdrag nr. 102 eist dat in het geval dat loontrekkenden worden beschermd, de uitkering 13 weken in een periode van 12 maanden moet zijn (art. 24 lid 1 sub a). De toevoeging 'in een periode van 12 maanden' betekent dat in elke periode van

83 ILO Report V (a) (2) 1952, p. 73 en Jacobs 1992B, p. 163-172.

84 ILO Report V (a) (2) 1952, p. 73 en Pennings 1992, p. 96.

85 Pennings 2006, p. 14.

86 Pennings & Hofman 2008, p.146-154, ILO 2008, p. 9.

87 Pennings & Hofman 2008, p.146-154, ILO 2008, p. 9.

88 ILO Report IV (1) 1951, p. 14.

89 ILO Report IV (1) 1951, p. 78.

90 ILO Report IV (1) 1951, p. 80.



12 maanden een nieuw recht moet ontstaan van 13 weken. Dit betekent dat als iemand opnieuw werk heeft gevonden na gebruik gemaakt te hebben van zijn recht op uitkering, maar hij of zij opnieuw werkloos wordt, er dan binnen de 12 maanden na de start van zijn eerste werkloosheidsperiode geen nieuw recht op uitkering hoeft te ontstaan. Na een periode van 12 maanden vanaf de dag dat hij voor het eerst werkloos werd, moet er wel een nieuw recht op uitkering ontstaan. In het geval van een stelsel waarin inwoners in plaats van werknemers worden beschermd, is de voorgeschreven duur 26 weken in de loop van een periode van 12 maanden (art. 24 lid 1 sub b Verdrag nr. 102). Is de uitkering afhankelijk van premiebetaling, dan moet de uitkering *gemiddeld* 13 weken duren in een periode van 12 maanden (art. 24 lid 2 Verdrag nr. 102).

De Europese Code inzake Sociale Zekerheid sluit aan bij Verdrag nr. 102: 13 weken in 12 maanden in geval van bescherming van loontrekkenden, 26 weken in 12 maanden in geval van ingezetenschap en 13 weken in 12 maanden in geval van afhankelijkheid van de premie (art. 24). Het Protocol stelt in artikel 24 lid 1 de duur van de werkloosheidsuitkering vast op 21 weken in de loop van een periode van 12 maanden of 21 weken per geval van inkomensderving. Artikel 24 lid 2 van de Europese Code geeft aan dat in het geval van bescherming op basis van ingezetenschap, de uitkering tijdens de gehele duur van het door verzekering gedekte geval verleend moet worden. De duur van de uitkering die gewaarborgd moet worden zonder onderzoek naar de financiële positie van de betrokkene kan echter beperkt worden tot 21 weken. Artikel 24 lid 3 stelt dat wanneer de duur van de uitkering verband houdt met de duur van premiebetaling of met reeds eerder in de loop van een voorgeschreven tijdvak ontvangen uitkeringen, de *gemiddelde* duur van de uitkering ten minste 21 weken in een tijdvak van 12 maanden is.

Artikel 24 van de herziene Europese Code eist dat de duur van de werkloosheidsuitkering 39 weken in een tijdvak van 24 maanden is of 39 weken per geval van werkloosheid. Wanneer het tijdvak afhangt van de lengte van de verzekeringsduur, is de voorgeschreven duur 39 weken, dan wel de helft van de referentieperiode. Systemen waarin de duur van de uitkering afhankelijk is van de perioden van premiebijdrage of eerdere uitbetaalde werkloosheidsuitkeringen, voldoen aan de verplichtingen als de gemiddelde maximale duur van de betaling gelijk is aan 13 weken in een periode van 24 maanden (art. 24 herziene Europese Code). Het artikel vult wel aan dat de duur van 13 weken ook per geval van inkomstenderving kan zijn (in plaats van in de loop van een periode van 12 maanden, zie art. 24). Op grond van artikel 21 lid 3 van de herziene Code kunnen de uitkeringen worden verleend in de vorm van periodieke betalingen overeenkomstig artikel 73 (sociale bijstand) wanneer deze uitkeringen langer dan een minimumtijdvak van 39 weken worden verleend. Dit houdt in dat uitkeringen krachtens de Wet werk en bijstand in aanmerking mogen worden genomen.<sup>91</sup>

<sup>91</sup> Kamerstukken II 2007/08, 31 267, nr. 3, memorie van toelichting, p. 10.

Artikel 19 van Verdrag nr. 168 stelt in eerste instantie dat de uitkering moet worden verstrekt tijdens de gehele duur van de omstandigheden. Lid 2 sub a vult dit aan door te eisen dat de duur van de uitkering kan worden beperkt tot 26 weken in een periode van 12 maanden of tot 39 weken in periode van 24 maanden. Als de duur van een uitkering afhankelijk is gemaakt van een referteperiode, dan moet de duur van de uitkering ten minste 26 weken zijn (lid 3).

Er bestaat echter onduidelijkheid over de vraag hoe de normen inzake de gemiddelde duur precies geïnterpreteerd moest worden: gaat het om de feitelijke gemiddelde uitkeringsduur of de theoretische gemiddelde uitkeringsduur? De toelichting op de Europese Code bepaalt dat het om de feitelijke gemiddelde uitkeringsduur gaat.<sup>92</sup> Pennings stelt dat als bescherming wordt geboden maar hiervan geen gebruik van wordt gemaakt omdat men werk gevonden heeft, men niet kan zeggen dat de bescherming tekortschiet.<sup>93</sup> Het lijkt dus logisch dat het om de theoretische uitkeringsduur gaat. De herziene Code beoogt ook te regelen dat een staat die de herziene Code bekrachtigt, regelt dat een werknemer bij werkloosheid een zekere periodieke uitkering ontvangt. Een dergelijk systeem moet niet afhankelijk zijn van succesvolle re-integratie-inspanningen of een zeer lage werkloosheid door economische bloei.<sup>94</sup>

### 3.3.8 *Uitkeringsvoorwaarden*

#### 3.3.8.1 *Referteperiode*

Om er zeker van te zijn dat een uitkeringsgerechtigde tot de beoogde doelgroep van een verzekering hoort, kunnen voorwaarden gesteld worden waaraan moet zijn voldaan op het moment dat de uitkering wordt aangevraagd of op het moment dat het risico ontstaat.<sup>95</sup> Deze voorwaarden kunnen gebaseerd zijn op de economische status (werknemer, zelfstandige of ingezetene) en/of de lengte van de periode waarin bijdragen zijn betaald of waarin men ingezetene was (de zogenoemde referteperiode). Ook kunnen overheden een minimumbijdrage eisen van de uitkeringsgerechtigden alvorens zij een beroep doen op de uitkering. Dit moet het financiële evenwicht tussen de inkomsten van sociale zekerheid (in de vorm van premies of belastingen) en uitgaven voor sociale zekerheid garanderen. Zonder voorwaarden mensen toelaten tot uitkeringen zou hen kunnen verleiden tot sociaal toerisme.<sup>96</sup>

Verdrag nr. 44 staat een referteperiode toe zonder een maximale duur te specificeren (art. 6). Een dergelijke referteperiode kan gebaseerd zijn op bijdrage, werk of ingezetenschap. Verdrag nr. 102 en de Europese Code bepalen dat de referteperiode niet langer mag zijn dan noodzakelijk om misbruik te voorkomen (art. 23 Verdrag nr. 102 en de Europese Code). In de herziene Code wordt onder referteperiode een

92 Ontwerptoelichting op de Code inzake Sociale Zekerheid, 16 mei 1990, p. 36.

93 Pennings 2004, p. 213.

94 *Kamerstukken II* 2007/08, 31 283, nr. 4, p. 3.

95 ILO Report IV (1) 1951, p. 90.

96 Nickless 2002, p. 38.

periode verstaan van premiebetaling, van arbeid of van wonen (art. 1 onder e). De referteperiode mag in ieder geval niet langer zijn dan noodzakelijk om misbruik te voorkomen (art. 22 herziene Europese Code). De duur wordt bepaald door nationale wetgeving.<sup>97</sup>

Het probleem is echter dat de eis dat de referteperiode niet langer mag zijn dan noodzakelijk om misbruik te voorkomen, niet veel houvast geeft voor toetsing van de lengte van de referte-eisen. De aanwijzingen die het Comité van Deskundigen op dit punt heeft gegeven, geven ook niet veel duidelijkheid.<sup>98</sup> De *General Confederation of Portuguese Workers* (CGTP – IN) uit Portugal diende een collectieve klacht in met betrekking tot een hoge referteperiode voor de werkloosheidsuitkering. Deze was gesteld op 540 dagen in een periode van 24 maanden. Deze periode was zo lang dat maar enkele werknemers hieraan konden voldoen. Het Comité van Ministers nodigde de Portugese regering uit om de toegang tot een werkloosheidsuitkering beter te faciliteren.<sup>99</sup>

Het Comité van Deskundigen heeft in 1988 een opmerking gemaakt over de vier-uit-vijf-eis (ook wel jareneis genoemd) die in de WW voor 1 oktober 2006 nog als referteperiode gebruikt werd. Deze eis hield in dat men in de periode van vijf kalenderjaren voorafgaand aan het kalenderjaar waarin de eerste werkloosheidsdag is gelegen, ten minste in vier kalenderjaren over 52 of meer dagen loon heeft ontvangen (art. 42 lid 2 en 3 (oud) WW).<sup>100</sup> Hier moest men aan voldoen om recht te hebben op de loongerelateerde uitkering. Het Comité concludeerde dat deze periode waarschijnlijk langer was dan noodzakelijk om misbruik te voorkomen.<sup>101</sup> Tussen 1988 en 2006 heeft Nederland deze eis niet veranderd en is het Comité er niet meer op teruggekomen. Na 1 oktober 2006 moet men voldoen aan deze eis om een verlenging van de minimumuitkering te krijgen met een maand per gewerkt jaar. Hierdoor heeft deze niet meer de functie van ontstaansvoorwaarde aangezien de werknemer door te voldoen aan de referte-eis (26-uit-36-weken) al recht heeft op een minimumuitkering van 3 maanden.

### 3.3.8.2 Schorsings- en weigeringsgronden

Artikel 10 lid 2 Verdrag nr. 44 legt vast dat een aanvrager gedurende een gepast tijdvak van een uitkering kan worden uitgesloten:

- indien hij zijn betrekking heeft verloren als rechtstreeks gevolg van een werkstaking ten gevolge van een arbeidsconflict;

<sup>97</sup> *Kamerstukken II 2007/08*, nr. 31 267, nr. 3, memorie van toelichting, p. 9. Zie ook Nickless 2002, p. 38. Om het financiële evenwicht tussen inkomsten van belasting of premies sociale zekerheid aan de ene kant en uitgaven aan sociale zekerheid aan de andere kant te garanderen, kunnen overheden een minimumbijdrage eisen van de uitkeringsgerechtigden alvorens zij een beroep doen op de uitkering. Het direct toelaten tot uitkeringen zal mensen verleiden tot sociaal toerisme.

<sup>98</sup> Pennings 2007A, p. 86.

<sup>99</sup> Resolution CM/ResCSS(2003)12.

<sup>100</sup> Wet van 6 november 1986, *Stb.* 566.

<sup>101</sup> CEACR: Individual Direct Request C102 (Netherlands) 1998.

- indien hij door zijn eigen schuld of vrijwillig zonder wettige redenen zijn betrekking heeft verlaten;
- indien hij heeft getracht op bedrieglijke wijze uitkering of bijstand te verkrijgen; of
- indien hij zich niet gedraagt naar de aanwijzingen van een arbeidsbureau of een redelijke gelegenheid om passende arbeid te krijgen niet heeft benut.

Verdrag nr. 102 en de (herziene) Europese Code stellen vast dat de werkloosheidsuitkering onder andere geschorst kan worden:

- als het risico veroorzaakt is door opzet van belanghebbende;
- als de belanghebbende nalaat gebruik te maken van de diensten voor arbeidsbemiddeling; of
- als de belanghebbende zijn werk vrijwillig heeft neergelegd zonder rechtmatige reden.<sup>102</sup>

Het begrip ‘opzet’ en het zinsdeel ‘vrijwillig neergelegd zonder rechtmatige reden’ in artikel 69 onderdeel f en i van Verdrag nr. 102, artikel 68 onderdeel f en i Europese Code en art. 74 sub b en e van de herziene Europese Code worden echter niet (verder) gedefinieerd. Het *Explanatory Report* van de herziene Code geeft aan dat het begrip ‘opzet’ nader moet worden uitgewerkt in nationale wetgeving. Dit geldt ook voor het zinsdeel ‘vrijwillig neergelegd zonder rechtmatige reden’. Vrijwillige werkloosheid kan dus een reden zijn om een werkloosheidsuitkering stop te zetten.<sup>103</sup> Verdrag nr. 168 staat weigering, intrekking, schording en vermindering van de uitkering toe, indien de betrokkene weloverwogen aan zijn of haar ontslag heeft bijgedragen (art. 20 lid b).

### 3.3.9 *Gelijke behandeling op basis van nationaliteit*

Artikel 68 van Verdrag nr. 102 legt vast dat inwoners die niet de nationaliteit van de lidstaat bezitten, dezelfde rechten moeten hebben als inwoners die deze nationaliteit wel bezitten. ILO-Verdrag nr. 102 laat wel toe dat lidstaten het vereiste van ingezetenschap toepassen voor verzekeringen voor ouderdom en het onderhouden van kinderen. Zo laat artikel 43 Verdrag nr. 102 toe om gezinsbijlagen alleen toe te kennen aan een persoon die drie maanden premie heeft betaald of een jaar in de lidstaat verbleven heeft.

Het verbod op onderscheid op basis van nationaliteit is ook opgenomen in Aanbeveling nr. 67 betreffende inkomensbescherming en in Verdrag nr. 118 betreffende gelijke behandeling in sociale zekerheid uit 1962.<sup>104</sup> Dit verdrag is gericht op coördinatie van de socialezekerheidsstelsels. Dit is anders dan Verdrag nr. 102 dat op

<sup>102</sup> Art. 69 onderdeel f, h en i van Verdrag nr. 102, art. 68 onderdeel f, h en i Europese Code en art. 74 sub b, d en e van de herziene Europese Code.

<sup>103</sup> Nickless 2002, p. 65.

<sup>104</sup> ILO Report IV (1) 1951, p. 22.

harmonisatie is gericht. Het verplicht lidstaten vreemdelingen in de sociale zekerheid gelijk te behandelen als de eigen onderdanen. Tevens mogen socialezekerheidsuitkeringen op enkele uitzonderingen na niet afhankelijk zijn van de verblijfplaats. Dit laatste houdt ook in dat uitkeringen moeten worden uitbetaald als de uitkeringsgerechtigde in het buitenland verblijft. Om deze reden heeft Nederland, dat dit Verdrag in 1964 ratificeerde, het in 2004 weer opgezegd.<sup>105</sup> Reden hiervoor was dat sinds de inwerkingtreding van de Wet beperking export uitkeringen in 2000 aan het recht op een uitkering de voorwaarde is verbonden dat de uitkeringsgerechtigde in Nederland woont of hier langer dan drie maanden verblijft, tenzij bij bilateraal verdrag anders is bepaald.

Artikel 6 lid 1 van Verdrag nr. 168 luidt als volgt: "Ieder lid dient te waarborgen dat alle beschermde personen gelijk worden behandeld, zonder onderscheid naar ras, huidskleur, geslacht, godsdienst, politieke overtuiging, nationale afkomst, nationaliteit, etnische of maatschappelijke herkomst, invaliditeit of leeftijd." Lid 2 van dit artikel bepaalt dat lid 1 zich niet verzet tegen het invoeren van speciale maatregelen die zijn gerechtvaardigd door de omstandigheden van bepaalde groepen of beogen te beantwoorden aan de bijzondere behoeften van categorieën personen die bepaalde problemen tegenkomen op de arbeidsmarkt. Het betreft hier met name kansarme groepen.<sup>106</sup>

### 3.3.10 *Financiering*

Verdrag nr. 102 streeft bij de financiering van de sociale zekerheid naar een passende verdeling van de verantwoordelijkheid tussen personen, werkgevers en de staat.<sup>107</sup> Het doel daarvan is aan de ene kant dat er permanente en voldoende financiële middelen zijn om de kosten van de uitkeringen en de administratie mee te dekken. Aan de andere kant moeten de kosten op een gelijke en economisch efficiënte manier worden verdeeld over individuele personen, werkgevers en overheid.<sup>108</sup> In eerste instantie werd nog gepleit voor een gelijke verdeling over de drie verschillende partijen, zoals dat gebruikelijk was voor verzekeringen voor ouderdom en gezondheidszorg. Maar deze methode werd minder gebruikt voor werkloosheidsverzekeringen en zelden voor verzekeringen inzake arbeidsongeschiktheid.

Uit de voorbereidingen van Verdrag nr. 102 bleek dat verschillende landen verschillende manieren van financiering gebruikten. Dit kon herleid worden naar de nationale verschillen in politieke organisatie, traditionele gebruiken en historische ontwikkeling, fiscale omstandigheden en gerelateerde zaken. Ook bestonden er verschillen in de financiering die de reeds bestaande verdragen voorschreven. Sommige verdragen vroegen een gezamenlijke bijdrage van werknemers en werkgevers, andere verdragen eisten een subsidie van de Staat als aanvulling en sommige verdragen

<sup>105</sup> *Stb.* 2004, nr. 715.

<sup>106</sup> Art. 6 lid 2 Verdrag nr. 168.

<sup>107</sup> ILO Report V (a) (2) 1952, p. 113.

<sup>108</sup> ILO Report V (a) (2) 1952, p. 113.

regelden helemaal niets. Zo specificerden de verdragen betreffende ouderdom en ziekte in 1951 dat zowel verzekerden als werkgevers bijdroegen aan de financiering van de verzekeringen. Een bijdrage van werkgevers werd uitgesloten in het geval dat de verzekering niet beperkt was tot werknemers.<sup>109</sup> Het Verdrag betreffende ouderdom maakte een bijdrage van de overheid verplicht. Bij het Verdrag inzake ziekte was een dergelijke bijdrage optioneel.<sup>110</sup>

Het leek niet wenselijk om een blauwdruk te geven van methoden van financiering.<sup>111</sup> Het nieuwe verdrag was er op gericht een aantal algemene principes op te stellen waaraan de verschillende financiële arrangementen konden voldoen.<sup>112</sup> De lidstaten mochten de methode zelf bepalen, waarbij in het bijzonder personen met weinig middelen moesten worden ontlast.<sup>113</sup> Risicodeling moest daarbij als een belangrijk element van het concept 'sociale zekerheid' worden beschouwd. De vertegenwoordigers op de Algemene Arbeidsconferentie in 1952 waren van mening dat dit bereikt kon worden door een combinatie van premie- of belastingarrangementen. Ze wilden oplossingen die mensen met een laag inkomen niet zouden uitsluiten. Om er voor te zorgen dat minstens de helft van de kosten van de socialezekerheidsuitkeringen zou worden gefinancierd op een sociale manier door algemene middelen of werkgeversbijdragen, werd voorgesteld de bijdragen van werknemers te maximeren tot 50 procent.<sup>114</sup>

In artikel 71 Verdrag nr. 102 zijn uiteindelijk de leidende principes voor de verantwoordelijkheidsverdeling tussen verzekerden, werkgevers en de staat opgenomen. Artikel 71 lid 1 bepaalt dat de kosten van de op grond van dit Verdrag verleende uitkeringen en de aan die uitkeringen verbonden administratiekosten collectief moeten worden gedragen door middel van premies of belastingen of door een combinatie van beide. Dit moet op een zodanige wijze gebeuren dat personen met geringe draagkracht niet te zwaar belast worden en dat rekening wordt gehouden met de economische toestand van de lidstaat en van de groepen personen die beschermd worden (art. 71 lid 1 Verdrag nr. 102 en art. 70 Europese Code).

Het totaal van de premiebijdragen die betaald worden door loontrekkenden mag niet meer zijn dan 50 procent van de totale kosten van de bescherming van deze loontrekkenden (art. 71 lid 2 Verdrag nr. 102 en art. 70 lid 2 Europese Code). Om te bepalen of voldaan is aan deze laatste voorwaarde staat artikel 71 lid 2 toe dat alle uitkeringen in aanmerking worden genomen die door de lidstaat worden verleend, behalve die van de kinderbijslag en de uitkeringen bij arbeidsongevallen en beroepsziekten, indien deze laatste het voorwerp uitmaken van een afzonderlijke tak der verzekering. Reden voor uitsluiting van deze risico's is dat deze uitkeringen

---

109 ILO Report V (a) (2) 1952, p. 113.

110 ILO Report V (a) (2) 1952, p. 113.

111 ILO Report IV (1) 1951, p. 10.

112 ILO Report V (a) (2) 1952, p. 114.

113 ILO Report V (a) (2) 1952, p. 148.

114 ILO Report V (a) (2) 1952, p. 114.

vaak betaald worden door werkgevers of belastingen. Als deze meegerekend zouden worden, moet het door de werknemer te betalen aandeel hoger uitvallen.<sup>115</sup>

De verschillende methoden van financiering binnen één socialezekerheidsstelsel maken het echter wel lastig om de werkelijke kosten van de sociale regelingen voor de verzekerden na te gaan.<sup>116</sup> Onderzoek naar bijvoorbeeld de verschillen tussen op premie- of bijdragebetaling berustende verzekeringen en regelingen die door de Staat betaald worden in de vorm van bijdragen of subsidies, hebben een hoog technisch gehalte.<sup>117</sup> Dat ook op premie- of bijdragebetaling berustende verzekeringen gebruikt worden voor herverdeling van het nationaal inkomen, maakt het niet minder ingewikkeld.

Op basis van artikel 71 lid 3 Verdrag nr. 102 heeft de overheid een algemene verantwoordelijkheid voor het verschaffen van de uitkeringen. Deze verantwoordelijkheid houdt ten eerste in dat de noodzakelijke actuariële onderzoeken en berekeningen gedaan moeten worden om er voor te zorgen dat:

- het niveau van de premies of belastingen een niet te grote belasting vormt voor mensen met weinig financiële middelen;
- de kosten eerlijk verdeeld zijn over werkgevers, werknemers en overheid;
- de uitkeringen zoals die voorgeschreven zijn in de verdragen daadwerkelijk uitbetaald worden;
- de inkomsten en uitgaven in evenwicht zijn;
- maatregelen worden genomen tegen het misbruik van socialezekerheidsfondsen.<sup>118</sup>

De overheid kan ook uiting geven aan haar verantwoordelijkheid voor het verschaffen van de uitkeringen, door expliciet vast te leggen in sociale wetgeving dat de overheid een tekort in een verzekeringsstelsel zal opvangen, een minimumuitkering garandeert of door de meer indirecte manier van borgstelling bij niet goed functionerende private regelingen. Zelfs als de overheid niet borg staat, zal ze haar verantwoordelijkheid moeten nemen door meer bijstandsuitkeringen te betalen aan mensen die geen of geen volledige uitkering krijgen op basis van de private regeling.<sup>119</sup> De verantwoordelijkheid van de Staat voor het verschaffen van de uitkeringen houdt echter niet in dat de kosten van een bepaald risico binnen de sociale zekerheid automatisch door de overheid betaald worden. Ook impliceert dit niet dat de overheid een tekort bij een uitvoeringsinstelling dekt of dat een subsidie wordt toegekend. Wel moet de overheid er voor zorgen dat maatregelen worden genomen om er voor te zorgen dat de verschuldigde uitkeringen toegekend worden.<sup>120</sup> Ze kan bijvoorbeeld ook een lening geven of er voor zorgen dat de premiebijdragen worden verhoogd.<sup>121</sup>

115 ILO Report V (a) (2), 1952, p. 148.

116 ILO Report III (part IV) 1961, p. 161.

117 ILO Report III (part IV) 1961, p. 161.

118 ILO Report III (part 1B) 2011, p. 185, par. 454.

119 ILO Report VI 2001, p. 57 en 58.

120 ILO Report V (a) (2) 1952, p. 57, 191, 231.

121 ILO Report V (a) (2) 1952, p. 231.

### 3.3.11 *Beheer*

Tijdens de voorbereiding van Verdrag nr. 102 werd de vraag gesteld of het beheer van de uitkeringen in handen moest zijn van de overheid of van autonome of semi-autonome organisaties.<sup>122</sup> Kijkend naar de verschillende socialezekerheidsregelingen in die tijd, werd gesignaleerd dat regelingen die een socialeverzekeringskarakter hadden, werden uitgevoerd door autonome organisaties. Regelingen die alle inwoners of inwoners met te weinig middelen beschermden, werden beheerd door de overheid. Tegelijkertijd bestonden ook verschillen in de organisatie van de uitkeringsadministratie tussen de verschillende landen – gebaseerd op de tradities, de sociale structuur en andere omstandigheden die typisch waren voor die landen. Ook schreven de bestaande verdragen die gericht waren op één enkel risico, verschillende manieren van beheer voor. De verdragen van vóór 1952 stellen vast dat verzekeringen voor ouderdom, invaliditeit en nabestaanden beheerd worden door non-profit organisaties. Zo stelt artikel 10 van Verdrag nr. 35 expliciet vast dat het beheer alleen uitgevoerd mag worden door een publieke organisatie en dat geen winst mag worden gemaakt. In het geval van ziekte is beheer door de overheid echter alleen toegestaan als dit onmogelijk is voor zelfsturende organisaties. De verdragen over moederschap, kinderbijslag en werkloosheid geven geen bepalingen over het beheer van de uitkeringen.

Naar aanleiding hiervan vond de Conferentie het niet wenselijk om één vorm van beheer voor te schrijven voor alle landen en alle risico's.<sup>123</sup> Wel vond de Conferentie het van belang dat de belangen van de verschillende betrokken partijen binnen de uitvoeringsinstelling vertegenwoordigd worden en dat de eindverantwoordelijkheid voor het beheer bij de overheid ligt.<sup>124</sup> Artikel 72 lid 1 Verdrag nr. 102 bepaalt daarom dat wanneer het beheer niet wordt uitgevoerd door een op overheidsvoorschriften berustende instelling of door een regeringsdepartement dat verantwoording schuldig is aan een parlement, vertegenwoordigers van de beschermde personen deel moeten nemen aan het bestuur van de uitvoeringsinstelling of met een raadgevende stem daarbij betrokken worden onder daartoe gestelde voorwaarden. De nationale wetgeving kan eveneens bepalingen bevatten inzake de deelneming van vertegenwoordigers van werkgevers en van de overheid. Dit is ook vastgelegd in artikel 71 lid 1 van de Europese Code. Wat verstaan moet worden onder beheer, wordt in de verdragen en in de voorbereidende documenten niet nader omschreven.

Artikel 72 lid 2 Verdrag nr. 102 en de Europese Code, artikel 77 lid 3 van de herziene Europese Code en artikel 28 van Verdrag nr. 168 bepalen dat de lidstaat de algemene verantwoordelijkheid heeft voor een goede administratie van de uitkeringen door de instellingen en diensten die de verzekeringen uitvoeren. Dit houdt in dat de Staat financieel toezicht houdt: zij moet actuariële onderzoeken uitvoeren om de financiële houdbaarheid van het socialezekerheidsstelsel te garanderen en zij moet

122 ILO Report V (a) (2) 1952, p. 115.

123 ILO Report V (a) (2) 1952, p. 115.

124 ILO Report V (a) (2) 1952, p. 115.



maatregelen nemen om de betaling van de uitkeringen te garanderen.<sup>125</sup> Het gaat hier ook om de herziening van de wet- en regelgeving.

### 3.3.12 *Rechtsbescherming*

Volgens artikel 70 van Verdrag nr. 102, artikel 69 van de Europese Code, artikel 75 van de herziene Europese Code en artikel 27 van Verdrag nr. 168 moet iedereen die aanspraak maakt op een uitkering, het recht hebben om beroep in te stellen wanneer hem een uitkering wordt geweigerd of wanneer hij zich niet kan verenigen met de hoedanigheid of de omvang daarvan.

## 3.4 **Recht op sociale zekerheid (art. 12 ESH)**

In het Europees Sociaal Handvest zijn sociale (grond)rechten vastgelegd. Sociale (grond)rechten zijn normen die gebaseerd zijn op een bepaalde waarde zoals rechtvaardigheid of gelijke behandeling, en fundamenteel zijn voor de ontplooiing van de mens. Daarom zijn deze rechten van toepassing op iedereen vanaf het moment dat iemand geboren wordt. Deze fundamentele individuele rechten moeten zonder enig voorbehoud beschermd worden. Behalve dit individuele aspect hebben sociale grondrechten ook een collectief aspect. Zij verplichten lidstaten namelijk om de voorwaarden te scheppen en de middelen te verschaffen om deze individuele rechten te waarborgen. Lidstaten moeten daartoe sociaal beleid ontwikkelen dat in overeenstemming is met de waarden die ten grondslag liggen aan deze sociale grondrechten. De sociale grondrechten kunnen in dit geval dan beschouwd worden als instructienormen of principes. Van de nationale overheid wordt verwacht dat zij actief optreedt en de positieve verplichtingen uit dit verdrag nakomt. Of het nationaal beleid voldoet aan deze verplichtingen, is afhankelijk van de ontwikkelingsfase van het land. De staat moet laten zien dat er vooruitgang in de ontwikkeling van het beleid is aan de hand van economische en sociale indicatoren.

Artikel 12 lid 1 ESH bevat het recht op sociale zekerheid voor alle werknemers inclusief zelfstandigen en de personen die financieel afhankelijk van hen zijn.<sup>126</sup> Dit recht moet door de lidstaten van de Raad van Europa gewaarborgd worden door een stelsel van sociale zekerheid in te voeren of in stand te houden (art. 12 lid 1 ESH). Elke lidstaat is vrij om zijn eigen socialezekerheidsstelsel vorm te geven: het ESH legt geen gemeenschappelijk model op en streeft ook niet naar harmonisatie van de nationale socialezekerheidswetten. Het legt minimumnormen vast.<sup>127</sup> Op basis van artikel 12 lid 1 ESH moeten de lidstaten wel een socialezekerheidsstelsel in stand houden dat de traditionele risico's dekt: er moet toegang worden geboden tot medische zorg en uitkeringen moeten verstrekt worden bij ziekte, werkloosheid, ouderdom, arbeidsongeschiktheid, zwangerschap en bevalling, en het onderhouden

<sup>125</sup> ILO Report V (a) (2) 1952, p. 115 en 213.

<sup>126</sup> Council of Europe 2008, p. 89, en ESC Conclusions XVI-1 (Ireland), p. 441.

<sup>127</sup> Council of Europe 2008, p. 89.

van kinderen. Het stelsel moet collectief gefinancierd worden: dit betekent dat het gefinancierd wordt door bijdragen van werknemers en werkgevers en/of de overheid.<sup>128</sup> In dit opzicht lijkt artikel 12 lid 1 overeen te komen met de Europese Code inzake Sociale Zekerheid. Maar er worden toch andere normen ontwikkeld ten aanzien van het aantal te beschermen personen, de hoogte en de duur van de uitkering.

Uit de conclusies van de toezichthouder van het Europees Sociaal Handvest, het Comité voor Sociale Rechten (besproken in de volgende paragraaf) blijkt namelijk dat een *substantieel* percentage van de bevolking toegang moet hebben tot medische zorg en kinderbijlagen moet ontvangen. Ziekte-, zwangerschaps- en werkloosheidsuitkeringen moeten worden toegekend aan een *substantieel* percentage van de werkende bevolking en de duur van de werkloosheidsuitkering moet *passend* zijn.<sup>129</sup> Het recht op sociale zekerheid moet ook een *effectief* recht zijn: dit houdt in dat het een *redelijk* deel van het laatst verdiende inkomen moet zijn en niet onder de armoedegrens mag vallen zoals gedefinieerd door Eurostat, het Europese Bureau voor Statistiek. Anders is het niveau niet *adequaat*.<sup>130</sup> Eurostat formuleert de armoedegrens als 60 procent van de mediaan van het gestandaardiseerde inkomen.<sup>131</sup> De mediaan is het middelste van de van laag naar hoog gerangschikte inkomens.<sup>132</sup> Het gestandaardiseerd inkomen is het besteedbaar inkomen gecorrigeerd voor verschillen in grootte en samenstelling van het huishouden.<sup>133</sup> Het Comité voor Sociale Rechten heeft hier dus een norm ontwikkeld die anders is dan de minimumnorm voor de uitkeringshoogte in de Europese Code inzake Sociale Zekerheid. De duur van de werkloosheidsuitkering moet ook *redelijk* zijn en een werkloze mag voor een redelijke initiële periode een baan die niet passend is weigeren zonder het recht op een werkloosheidsuitkering te verliezen. De dreiging dat een werkloosheidsuitkering tijdens deze initiële periode geweigerd wordt, kan onder bepaalde omstandigheden een inbreuk zijn op het recht op vrije beroepskeuze dat is vastgelegd in artikel 1 lid 2 ESH.<sup>134</sup> Het Comité geeft echter niet aan hoeveel maanden een redelijke initiële periode is.

Door middel van lid 2 van artikel 12 verbinden de lidstaten van de Raad van Europa zich het stelsel van sociale zekerheid op een toereikend niveau te houden. Dat niveau moet ten minste gelijk zijn aan het niveau dat vereist is voor de bekrachtiging van de Europese Code inzake Sociale Zekerheid. De Europese Code vereist dat een groter aantal delen geratificeerd moet worden dan het aantal dat onder Verdrag nr. 102 geratificeerd moet worden. De lidstaten die Verdrag nr. 102 willen ratificeren, moeten voldoen aan de minimumnormen van drie van de negen traditionele takken van de sociale zekerheid. De Europese Code vereist dat bij ratificatie zes van de negen delen geaccepteerd moeten worden. Onder de Code tellen sommige delen wel

128 Council of Europe 2008, p. 89.

129 Council of Europe 2008, p. 89 en ESCR Conclusions 2006 (Bulgaria), p. 116.

130 Council of Europe 2008, p. 90 en ESCR Conclusions 2006 (Bulgaria), p. 118.

131 CBS 2009, p. 12.

132 CBS 2012, p. 21.

133 <<http://www.cbs.nl/nl-NL/menu/methoden/begrippen/default.htm?ConceptID=291>>, geraadpleegd op 27 oktober 2013.

134 Council of Europe 2008, p. 90.

voor meer dan één. Zo telt het deel over geneeskundige zorg voor twee en het deel over ouderdomsuitkeringen voor drie. In elk deel worden minimumnormen vastgesteld voor de personele dekking en het niveau van uitkeringen.

Indien een lidstaat de Europese Code inzake Sociale Zekerheid heeft geratificeerd, baseert het Comité voor Sociale Rechten zijn oordeel of een lidstaat voldoet aan de verdragsverplichtingen op de resoluties van het Comité van Ministers over naleving van de Code. Deze resoluties zijn op hun beurt weer gebaseerd op de bevindingen van het Comité van Deskundigen van de ILO. Wanneer een lidstaat niet voldoet aan de normen van de delen van de Code die de lidstaat geratificeerd heeft, zal het Comité voor Sociale Rechten concluderen tot niet-naleving van artikel 12 lid 2.<sup>135</sup> Als een lidstaat de Europese Code inzake Sociale Zekerheid niet heeft geratificeerd, maakt het Comité zijn eigen afweging.

Artikel 12 lid 2 ESH verwijst niet naar de Europese Code (deze bestond destijds nog niet) maar naar Verdrag nr. 102. In de preambule van de Europese Code inzake Sociale Zekerheid wordt ook nog steeds uitdrukkelijk verwezen naar de minimumnormen van ILO-Verdrag nr. 102. De Europese Code is immers gebaseerd op de minimumnormen van Verdrag nr. 102. Indien een lidstaat de Europese Code heeft geratificeerd, spelen de minimumnormen van Verdrag nr. 102 dus een beslissende rol bij de beoordeling of een lidstaat voldoet aan de verplichtingen van artikel 12 lid 2.<sup>136</sup> Leden van de Raad van Europa hebben echter niet de verplichting om ILO-Verdrag nr. 102 te ratificeren.

Lid 3 van artikel 12 stelt vast dat lidstaten moeten streven naar het geleidelijk optrekken van het stelsel voor sociale zekerheid naar een hoger niveau. Dit kan een geleidelijke verhoging van de duur of het niveau van de uitkeringen inhouden, maar ook een uitbreiding van het aantal uitkeringen waarmee bescherming wordt geboden tegen de klassieke sociale risico's. Of het kan gaan om een uitbreiding van het aantal socialezekerheidsregelingen waarmee bescherming wordt geboden aan andere dan de negen klassieke sociale risico's.<sup>137</sup> Er moet gestreefd worden naar hogere standaarden dan de standaarden van Verdrag nr. 102. Elke twee jaar na ratificatie van het Handvest moeten verbeteringen ten opzichte van de oudere situatie gesignaleerd kunnen worden.<sup>138</sup>

Het Comité voor Sociale Rechten heeft met zorg geconstateerd dat bij enkele lidstaten een ontwikkeling gaande is waarbij de sociale zekerheid beperkt wordt wegens demografische, economische en financiële redenen.<sup>139</sup> Daarbij kan gedacht worden aan maatregelen die genomen moeten worden in het kader van de vergrijzing of die tegemoet moeten komen aan de behoefte aan meer flexibiliteit.<sup>140</sup> Een beperking van het socialezekerheidsstelsel hoeft echter niet bij voorbaat een inbreuk te zijn op

135 Council of Europe 2008, p. 91 en ESCR Conclusions 2006 (Italy), p. 448.

136 Van der Ven 1982, p. 14.

137 Council of Europe 2008, p. 91 en 276 en ESCR Conclusions 2002 (Statement of interpretation on art. 12-3), p. 11.

138 ESC Conclusions III (Statement of interpretation on art. 12-3), p. 63.

139 ESC Conclusions XIII-4 (Statement of Interpretation on art. 12-3), p. 39-42.

140 ESC Conclusions XIV-1, (Statement of Interpretation on art. 12-3), p. 45-49.

artikel 12 lid 3 ESH.<sup>141</sup> Het Comité stelt dat bezuinigingsmaatregelen als noodzakelijk kunnen worden beschouwd om het stelsel te kunnen handhaven. De wijzigingen moeten de effectieve sociale bescherming van de mensen in de samenleving tegen sociale en economische risico's niet ondermijnen en moeten het stelsel niet in een minimumvoorziening veranderen.<sup>142</sup> Er moet een verplicht socialezekerheidsstelsel gegarandeerd worden dat van voldoende omvang is.<sup>143</sup>

Om de veranderingen goed te kunnen beoordelen, waarbij de bestaande niveaus van sociale bescherming als uitgangspunt worden genomen, heeft het Comité informatie nodig die de volgende elementen bevat:<sup>144</sup>

- de aard van de veranderingen (werkingsfeer, ontstaansvoorwaarden, niveau, duur, etc.);
- de mate van veranderingen (categorieën en aantal mensen die de gevolgen hiervan ondervinden, aantal uitkeringen voor en na veranderingen);
- de redenen voor deze veranderingen en het sociaal en economisch beleidskader waar deze veranderingen uit voortkomen;
- de resultaten die beoogd worden door de veranderingen (de doelstellingen);
- de noodzaak van de veranderingen en de passendheid van de maatregelen in de situatie die aanleiding geeft tot de veranderingen;
- het bestaan van maatregelen voor sociale bijstand voor de mensen die in problemen komen door die veranderingen.

Artikel 12 lid 4 ESH verplicht lidstaten stappen te ondernemen om gelijke behandeling te waarborgen tussen de eigen onderdanen en die van andere lidstaten op het gebied van sociale zekerheid (lid a). Tevens worden lidstaten verplicht te waarborgen dat rechten op sociale zekerheid worden verleend, gehandhaafd en hersteld onder andere door het samentellen van tijdvakken van verzekering of arbeid. Lidstaten kunnen dit onder andere realiseren door passende bilaterale en multilaterale overeenkomsten af te sluiten. Een lidstaat kan ten aanzien van de niet van verzekeringspremies afhankelijke uitkeringen het ingezetenschap gedurende een voorgeschreven periode verplicht stellen, alvorens deze uitkeringen aan onderdanen van een andere lidstaat te verlenen.

Onder de personele werkingsfeer van dit artikel vallen buitenlanders die de nationaliteit hebben van een lidstaat van de Raad van Europa, daar legaal verblijven of regelmatig binnen een lidstaat werken. Het kan gaan om personen met de nationaliteit van een lidstaat die niet langer meer wonen in die lidstaat, maar daar in het verleden nog wel regelmatig verbleven of werkten en socialezekerheidsrechten hebben opgebouwd. Ook vluchtelingen, staatloze mensen en zelfstandige onderne-

141 Council of Europe 2008, p. 91. Zie ook Swiatkowski 2007, p. 273.

142 Council of Europe 2008, p. 92 en ESC Conclusions XIV-1 (Statement of Interpretation on Article 12-3), p. 47.

143 Council of Europe 2008, p. 92.

144 Council of Europe 2008, p. 91 en ESC Conclusions XIII-4 (Statement of Interpretation on art. 12-3), p. 139-140.

mers vallen hieronder. Om gelijke behandeling te garanderen, moeten alle discriminatoire maatregelen ten opzichte van personen van een andere lidstaat van de Raad van Europa binnen de socialezekerheidswetgeving worden verwijderd. Zowel directe als indirecte discriminatie is verboden. Nationale wetgeving kan socialezekerheidsrechten niet alleen toekennen aan eigen onderdanen en kan geen extra of beperkende voorwaarden opleggen aan personen van een andere lidstaat. Ook kan nationale wetgeving geen uitkeringsvoorwaarden vastleggen waaraan, hoewel ze niet op nationaliteit gebaseerd zijn, personen van een andere lidstaat moeilijker kunnen voldoen dan de eigen onderdanen. Een bepaalde periode van verblijf mag echter wel als eis gesteld worden ten aanzien van niet-verplichte regelingen. Werkloosheidsuitkeringen hoeven niet geëxporteerd te worden, aangezien het uitkeringen zijn met een korte duur en ze nauw gerelateerd zijn aan de nationale arbeidsmarkt. Personen die van werkland veranderen moeten geen nadeel ervan ondervinden als zij niet een bepaalde periode van arbeid of verzekering hebben volgemaakt die onder de nationale wetgeving vereist wordt voor een uitkeringsrecht. Perioden van arbeid of verzekering in een andere lidstaat moeten worden samenge-teld.

### **3.5 Rechtspraak, toezicht en interpretatie**

#### **3.5.1 Beroep op de nationale rechter**

De nakoming van de verdragsverplichtingen kan niet door een individuele burger voor een internationale rechter worden afgedwongen. Zowel de ILO als de Raad van Europa heeft hier geen rechterlijke instantie voor opengesteld. Het is wel mogelijk om met een beroep op de ILO-verdragen, de Europese Code of het Europees Sociaal Handvest naar de nationale rechter te gaan. De bepalingen van de ILO-verdragen, de Europese Code inzake Sociale Zekerheid en het Europees Sociaal Handvest kunnen namelijk direct doorwerken in de Nederlandse rechtsorde. Dan moeten deze wel zodanig geformuleerd zijn dat daaruit kan worden afgeleid dat het de bedoeling was daarmee rechten te creëren waarop ook burgers een beroep kunnen doen.<sup>145</sup> Dit is mogelijk omdat Nederland een monistisch stelsel kent. Dit impliceert dat het internationaal recht niet hoeft te worden omgezet in nationaal recht. Het is aan de Nederlandse rechter om te bepalen of een bepaling directe werking heeft.

Met betrekking tot het Europees Sociaal Handvest heeft de Nederlandse rechter directe werking toegekend aan artikel 6 lid 4 ESH dat betrekking heeft op het stakingsrecht.<sup>146</sup> In enkele gevallen is directe werking toegekend aan de bepalingen van Verdrag nr. 102 en de Europese Code. Zo heeft de Centrale Raad van Beroep (CRvB) directe werking toegekend aan artikel 10 lid 1 onder b en artikel 49 lid 2 van Verdrag nr. 102 en deel VI van de Europese Code.<sup>147</sup> Deze artikelen hebben betrek-

<sup>145</sup> Kooijmans 2008, p. 87.

<sup>146</sup> Pennings 2007B, p. 36.

<sup>147</sup> CRvB 29 mei 1996, RSV 1997/9.

king op geneeskundige zorg, specifiek in het geval van zwangerschap en bevalling. De CRvB maakte hiermee duidelijk dat deze verdragsbepalingen niet alleen maar instructienormen voor de Staat bevatten, maar dat ook individuen er rechten aan kunnen ontlelen.<sup>148</sup> Aan de bepalingen van de ILO-verdragen, de Europese Code en het Europees Sociaal Handvest die in dit onderzoek relevant zijn, zoals bepalingen over het werkloosheidsrisico van Verdrag nr. 102 en de Europese Code, en aan de bepalingen van de promotionele verdragen zoals de Verdragen nr. 122, 140, 142 en 156, en aan de sociale grondrechten in het Europees Sociaal Handvest, is echter tot op heden geen directe werking toegekend.

Gezien de algemeen geformuleerde en niet-dwingende verplichtingen in de programmaverdragen van de ILO en de sociale grondrechten in het ESH, is het moeilijk voor het individu om op basis hiervan voor de rechter individuele rechten af te dwingen. Al enkele malen is bijvoorbeeld geprobeerd om rechten voor werknemers met zorgtaken af te dwingen met een beroep op ILO-Verdrag nr. 156. Er is echter tot dusver geen directe werking toegekend aan Verdrag nr. 156.<sup>149</sup> Het is dus wel mogelijk met een beroep op de socialezekerheidsverdragen of de programmaverdragen naar de rechter te gaan om nakoming van de verdragen af te dwingen. Maar aangezien de Nederlandse rechter terughoudend is met het toekennen van directe werking, is de kans niet groot dat dit tot een voor de verzoeker positief resultaat leidt.<sup>150</sup>

### 3.5.2 Toezicht op nakoming en interpretatie van de ILO-verdragen

#### 3.5.2.1 Toezicht

Hoewel de ILO geen rechterlijke instantie kent waar het individu in beroep kan gaan, kent de ILO wel een toezichtprocedure waarmee de ILO de voortgang kan volgen van de lidstaten bij het naleven van de verdragen. De verplichting voor lidstaten om periodiek te rapporteren is vastgelegd in artikel 22 van de Constitutie van de ILO. Nederland is verplicht om één keer per vijf jaar te rapporteren over de nakoming van de Verdragen nr. 102, 140, 142 en 156 die Nederland heeft geratificeerd.<sup>151</sup> Aangezien Verdrag nr. 122 behoort tot de fundamentele verdragen, moet over dit verdrag één keer in de drie jaar gerapporteerd worden. Over Verdrag nr. 44 hoeft niet meer periodiek gerapporteerd te worden, maar een rapportage over dit verdrag kan wel gevraagd worden naar aanleiding van bijvoorbeeld opmerkingen van de sociale partners. De laatste keer dat Nederland over dit Verdrag rapporteerde was in 1998.<sup>152</sup>

148 Pennings 2004, p. 34.

149 Zie bijvoorbeeld Ktr Rotterdam 7 februari 1990, *Prg.* 1990, 3237, Ktr. Breda 22 augustus 1990, *Prg.* 1990/3353 en S. Burri, 'Tussen wens en werkelijkheid', *Nemesis*, (3) 1995, p. 71.

150 Zie ook Pennings 2007A, p. 15.

151 ILO 2006, par. 35 legt vast dat over fundamentele verdragen één keer in de twee jaar moet worden gerapporteerd. In 2009 is echter besloten door de *Governing Body* tijdens de 306<sup>de</sup> sessie dat dit één keer in de drie jaar moet gebeuren. Zie hierover onder andere in: International Labour Conference, 100<sup>th</sup> session, 2011, *Report of the Committee of Experts on the Application of Conventions and Recommendations*, Genève: International Labour Office 2011, p. 13.

152 CEACR: Individual Direct Request concerning C44 (Netherlands) 1995.

Voor de rapportages over de uitvoering van de verschillende verdragen bestaan zogenoemde rapportageformulieren. Hier staat in welke informatie aangeleverd moet worden. De eerste rapportage na ratificatie van een nieuw verdrag moet een uitgebreid rapport zijn.<sup>153</sup> Hierin moet gedetailleerde informatie gegeven worden over de toepassing van elke bepaling van het verdrag: in de rapportageformulieren staat per bepaling welke vragen daarover beantwoord moeten worden. Zo moet in de rapportage over de nakoming van bijvoorbeeld Verdrag nr. 102 voor elke bepaling in het verdrag de relevante wetgeving, de regelingen of andere maatregelen genoemd worden waarmee voldaan wordt aan die bepaling. Voor het werkloosheidsrisico moet bijvoorbeeld aangegeven worden hoe het werkloosheidsrisico wordt gedefinieerd in de relevante wetgeving, hoeveel personen gedekt worden door het werkloosheidsrisico, wat de hoogte en de duur is van de werkloosheidsuitkering, hoe deze berekend wordt, wat de lengte van de referentieperiode is en hoe deze berekend wordt. Daarnaast moet ook aangegeven worden hoe de wetgeving of de regelingen uitgevoerd worden en hoe het toezicht is geregeld en moet een weergave gegeven worden van de relevante jurisprudentie. In de rapportage over de nakoming van de promotionele verdragen zoals Verdrag nr. 122, wordt naast relevante wetgeving en de regelingen ook expliciet gevraagd naar algemeen beleid, beleidsmaatregelen voor specifieke groepen, beleidsregels, relevante afspraken in collectieve arbeidsovereenkomsten, gegevens of statistische informatie over het effect van het beleid in het algemeen en over het effect voor de verschillende doelgroepen en de manier waarop sociale partners worden geconsulteerd bij het ontwikkelen van het beleid. Het kan overigens ook zijn dat bij grote wijzigingen in het stelsel, het Comité van Deskundigen of het Conferentie Comité (hierover later in deze paragraaf meer) expliciet om een uitgebreid rapport vraagt of dat de lidstaat er zelf voor kiest een uitgebreid rapport te maken.

In alle andere gevallen kan worden volstaan met een vereenvoudigd rapport waarin alleen de wijzigingen in de wetgeving, de regelgeving en het beleid, de uitvoering en het toezicht daarop over de afgelopen periode en de nieuwste jurisprudentie worden beschreven.<sup>154</sup> Tevens moet een reactie worden gegeven op de bevindingen van het Comité van Deskundigen. Zowel in de uitgebreide rapporten als in de vereenvoudigde rapporten moet conform artikel 23 van de Constitutie een weergave worden gegeven van het overleg met de sociale partners over de periodieke rapportage aan de ILO.

Het Comité van Deskundigen onderzoekt aan de hand van de rapporten van lidstaten en de rapporten van werkgeversorganisaties en vakbonden of de lidstaat voldoet aan de vereisten die deze verdragen stellen. Soms raadpleegt het Comité ook andere bronnen zoals wetgeving of officiële beleidsdocumenten. Het Comité van Deskundigen is een onafhankelijk orgaan met – op dit moment 17 – juridische

<sup>153</sup> Zie par. 35 van ILO 2006, p. 21 en de ILO-Report form for the Employment Policy Convention, 1964 (No. 122), p. 1.

<sup>154</sup> Zie par. 55 van ILO 2006, p. 21 en de ILO-Report form for the Employment Policy Convention, 1964 (No. 122), p. 1.

experts van over de hele wereld die aangewezen worden door de Raad van Beheer (*Governing Body*). De Raad van Beheer is het uitvoerend orgaan van het Secretariaat van de ILO en bestaat uit 56 vertegenwoordigers van de lidstaten, de werkgevers en de werknemers. Elk jaar stelt het Comité van Deskundigen een rapport op met zijn bevindingen dat aan de Conferentie wordt voorgelegd.<sup>155</sup> Dit rapport bestaat ten eerste uit een algemeen overzicht van het werk van het Comité en algemene bevindingen of belangrijkste zaken.<sup>156</sup> Daarna wordt per verdrag nagegaan of de landen de bepalingen van het verdrag naleven. Het Comité geeft vervolgens per land individueel commentaar (*individual observation*) op de toepassing van de verdragen. Het rapport aan de Conferentie kan vervolgens nog een algemeen deel bevatten waarin een bepaald actueel onderwerp wordt belicht, het zogenoemde *General Survey*. Het doel van dit onderdeel is om de actuele juridische en praktische stand van zaken van een bepaald onderwerp te beschrijven en de problemen die regeringen onderkennen bij het toepassen van de verdragen te onderzoeken. Het uiteindelijke doel is een bijdrage te leveren aan de oplossing van het probleem.<sup>157</sup>

Het Comité van Deskundigen neemt alleen een commentaar in het rapport op als het dat nodig vindt. Als het Comité geen commentaar heeft, vindt het derhalve dat de lidstaat tegemoetkomt aan de doelstelling van het betrokken verdrag en heeft daarom ook geen behoefte aan nadere informatie. Bij een individueel commentaar gaat het meestal om een vraag naar aanvullende informatie: “*The Committee requests the Government to explain further in detail..*” of “*The Committee asks the Government to include in its next report detailed information on..*”. De vragen naar informatie duiden er op dat het Comité de beleidsontwikkeling en de uitwerking van de maatregelen in de praktijk wil blijven volgen. Als het Comité de lidstaat wil aansporen om verdere actie te ondernemen om aan het verdrag te voldoen, wijst het Comité duidelijk op de verdragsverplichting in kwestie. Dit wordt aangeduid met bewoordingen zoals: “*The Committee recalls that Convention asks governments to ensure that...*”. Als het Comité niet tevreden is over een rapportage of informatie, dan zal het Comité dit in duidelijke termen laten weten, bijvoorbeeld door de woorden “*The Committee urges...*”. Is de nationale regelgeving niet in overeenstemming met de verdragsverplichtingen, dan kan het Comité de lidstaat vragen deze regelgeving wel in overeenstemming te brengen en kan daarvoor zelfs een suggestie doen door bijvoorbeeld te zeggen “*The Committee invites the Government to consider this option to bring the regime of legal obligations into line with the Convention.*” Als het om een ernstige en langdurige schending van een verdragsverplichting gaat, zal het Comité duidelijk laten weten dat de betrokken lidstaat op basis van de informatie die het Comité tot zijn beschikking heeft, niet voldoet aan de verdragsverplichtingen. Het Comité geeft dit bijvoorbeeld aan met de woorden “*The Committee regrets the Government’s position and notes that the Government has not yet brought national law and practice into compliance with the Convention on this point.*” Andersom zal het Comité ook laten weten dat het een

155 Zie par. 56 sub k van ILO 2006, p. 37.

156 Zie par. 56 sub k van ILO 2006, p. 37.

157 Zie par. 56 sub k van ILO 2006 p. 38 en Ministerie van SZW 2008, p. 29.



bepaalde ontwikkeling positief vindt en dat een maatregel bijdraagt aan het voldoen aan de verplichtingen van een verdrag. Dit wordt bijvoorbeeld aangegeven met de woorden “*The Committee notes with interest...*” of “*The Committee welcomes this change.*” Indien het Comité technische vragen heeft, wordt er rechtstreeks aan de betrokken lidstaat een vraag gesteld, een zogenoemde *direct request*. Deze worden niet opgenomen in het rapport.

Elk jaar wordt het rapport met de bevindingen van het Comité van Deskundigen aan de Internationale Arbeidsconferentie voorgelegd. Op deze conferentie zijn alle lidstaten vertegenwoordigd door twee afgevaardigden van de overheid, één van de werkgeversorganisatie en één van de vakbond (art. 3 ILO-Constitutie). Het rapport wordt eerst besproken door het Conferentiecomité over de toepassing van Conventies en Aanbevelingen dat net als de Conferentie een tripartiete samenstelling kent. Op basis van het rapport van dit Conferentiecomité worden de bevindingen van het Comité van Deskundigen in de Algemene Conferentie besproken. Het rapport van het Conferentie Comité wordt gepubliceerd in de *Records of Proceedings* van de Conferentie en bevat enkele specifieke punten voor discussie. De Conferentie kan besluiten om een land met naam en toenaam te bekritisieren. De betrokken lidstaat neemt deze *naming and shaming* in de regel zwaar op.<sup>158</sup>

Iedere lidstaat of een afgevaardigde van de Conferentie kan bij het Internationaal Arbeidsbureau een klacht indienen tegen een ander lid dat, naar zijn mening, niet op een bevredigende wijze uitvoering geeft aan een geratificeerd verdrag (art. 26 ILO-Constitutie). De Raad van Beheer kan de betrokken regering hiervan op de hoogte stellen en deze uitnodigen een passende verklaring af te leggen. Indien de Raad van Beheer het niet noodzakelijk acht de klacht aan de betrokken regering mede te delen, of indien deze mededeling wel is gedaan doch hierop binnen een redelijke termijn geen voor de Raad bevredigend antwoord is ontvangen, kan de Raad een Commissie van Onderzoek instellen die tot taak heeft de klacht te onderzoeken en verslag daarover uit te brengen. Deze Commissie van Onderzoek doet aanbevelingen omtrent de maatregelen die genomen moeten worden om aan de klacht tegemoet te komen (art. 28 ILO-Constitutie). Deze aanbevelingen worden openbaar gemaakt. Iedere betrokken regering laat binnen drie maanden weten of zij de aanbevelingen aanvaardt of niet en of zij de klacht aan het Internationaal Gerechtshof wenst voor te leggen (art. 29 ILO-Constitutie). Het Internationaal Gerechtshof kan de conclusies of de aanbevelingen van de Commissie van onderzoek bevestigen, wijzigen of vernietigen (art. 31 ILO-Constitutie). Tegen deze beslissing van het Internationale Gerechtshof is geen beroep mogelijk (art. 30 ILO-Constitutie). Het voorleggen van een klacht voor het Internationaal Gerechtshof en het instellen van een onderzoekscommissie zal echter niet snel gebeuren, omdat lidstaten niet de neiging hebben om een andere lidstaat aan te klagen of omdat de vrees bestaat dat een lidstaat een verdrag opzegt en andere lidstaten terughoudend worden om het te ratificeren.<sup>159</sup>

158 Pennings & Hofman, 2008, p. 146-154.

159 Pennings 2006, p. 174 en Pennings & Hofman 2008, p. 146-154.

Een werkgevers- of werknemersorganisatie kan aan het Internationaal Arbeidsbureau een bezwaarschrift sturen, wanneer zij vindt dat een lidstaat niet op een bevredigende wijze uitvoering geeft aan een verdrag dat de lidstaat heeft geratificeerd. De Raad van Beheer kan de betrokken regering hiervan op de hoogte stellen en deze uitnodigen een passende verklaring af te leggen (art. 24 ILO-Constitutie). Indien van de betrokken regering binnen een redelijke termijn geen verklaring is ontvangen of indien de Raad van Beheer de ontvangen verklaring niet bevredigend acht, heeft de Raad het recht het ontvangen bezwaarschrift en de eventuele reactie daarop openbaar te maken (art. 25 ILO-Constitutie).

### 3.5.2.2 Interpretatie

Alle vragen of geschillen betreffende de uitleg van de ILO-Constitutie en van de verdragen kunnen aan het Internationale Gerechtshof worden voorgelegd (art. 37 lid 1 ILO-Constitutie). Dit kan gedaan worden door de lidstaten zelf (art. 34 van het Statuut van het Internationaal Gerechtshof).<sup>160</sup> Het aantal socialezekerheidszaken dat aan het Hof is voorgelegd is echter nihil. De Raad van Beheer kan ook voorschriften voor de instelling van een scheidsgerecht opstellen en aan de Conferentie ter goedkeuring voorleggen (art. 37 lid 2 ILO-constitutie). Een dergelijk scheidsgerecht kan vragen of geschillen sneller afwikkelen. Dit is echter nog nooit gebeurd en er is ook nog maar één keer om uitleg van een ILO-verdrag gevraagd.<sup>161</sup> Het ging om de uitleg van een bepaling uit het Verdrag nr. 89 betreffende nachtwerk door vrouwen.

Regeringen kunnen ook aan het Internationaal Arbeidsbureau zijn mening vragen over de betekenis van een specifieke bepaling. Het Bureau maakt dan steeds het voorbehoud dat het op basis van de Constitutie geen speciale bevoegdheid heeft om de verdragen en aanbevelingen te interpreteren, maar is tot op heden wel tegemoetgekomen aan deze verzoeken. In de praktijk ondersteunt het Bureau ook de werkgevers- en werknemersorganisaties op dezelfde wijze. Als het een formeel verzoek is of het verzoek is van algemeen belang, dan publiceert het Bureau zijn standpunt in de *Official Bulletin* in de vorm van een *Memorandum by the International Labour Office*.<sup>162</sup>

Uitleg over het bereik en de betekenis van de verdragen kan gevonden worden in de rapporten van het Comité van Deskundigen en van het Conferentiecomité over de toepassing van Conventies en Aanbevelingen.<sup>163</sup> Deze waren te vinden in de ILO-databestanden APPLIS en ILOLEX, maar die zijn in 2012 samen met nog twee andere databestanden geïntegreerd tot het databestand NORMLEX. NORMLEX bevat informatie over de internationale standaarden: informatie over ratificaties, rapportageverplichtingen, bevindingen van de toezichthouders en nationale socialezekerheidswetgeving. Het Comité van Deskundigen en het Conferentie Comité kennen

<sup>160</sup> *Trb.* 106, 1997.

<sup>161</sup> *Official Bulletin*, Vol. XVII (1932), p. 179.

<sup>162</sup> ILO 2006, par. 66.

<sup>163</sup> ILO 2006, par. 67.

geen basis in de Constitutie van de ILO, maar zijn opgericht naar aanleiding van een resolutie die is aangenomen door de internationale Arbeidsconferentie in 1926.<sup>164</sup> Zij hebben de taak een jaarlijks rapport voor de Algemene Arbeidsconferentie te maken over de naleving van de verdragsverplichtingen door de lidstaten. Deze taak is vastgelegd in paragraaf 57 tot en met 63 in het *Handbook of Procedures relating to international labour conventions and recommendations*.<sup>165</sup>

Bij de uitoefening van het toezicht doen de Comités echter ook uitspraken over de interpretatie van verdragen die als gezaghebbend worden beschouwd door de lidstaten. Deze bevindingen kunnen beschouwd worden als jurisprudentie die op zichzelf staat. Gesteld kan worden op basis van art. 31 lid 3 sub b Verdragenverdrag (de wijze waarop staten in de praktijk een verdrag toepassen) dat deze bevindingen van belang zijn zolang de lidstaten deze niet betwisten. De bevindingen mogen daarom ook niet verder gaan dan de afspraken die de lidstaten met elkaar hebben afgesproken.

### **3.5.3 Toezicht op nakoming en interpretatie van de (herziene) Europese Code**

#### *3.5.3.1 Toezicht*

Op basis van artikel 74 lid 4 van de Europese Code inzake Sociale Zekerheid zenden lidstaten van de Raad van Europa periodiek een rapport over de toepassing van de Code naar de Secretaris-Generaal van de Raad van Europa. Net als bij de ILO zijn hiervoor standaard-rapportageformulieren gemaakt. De eerste keer na ratificatie moet het rapport een uitgebreid verslag zijn met volledige inlichtingen over de wetgeving die uitvoering geeft aan de bepalingen van de Code en met bewijsstukken dat voldaan wordt aan statistische eisen die gesteld worden in de Code. Het gaat bij deze statistische eisen onder andere om het aantal beschermde personen, de hoogte en de duur van de uitkeringen en de premiebijdragen (art. 74 lid 1 van de Code). Verder zal elke vier jaar na ratificatie een dergelijk uitgebreid rapport voorgelegd moeten worden.<sup>166</sup> In de jaren daartussen hoeft alleen gerapporteerd te worden over de wijzigingen in het systeem.

Aangezien de structuur van de Code gelijk is aan die van Verdrag nr. 102, kunnen de lidstaten van de Raad van Europa één keer in de vijf jaar voldoen aan de rapportageverplichtingen door de rapportage over de uitvoering van Verdrag nr. 102 voor te leggen aan de Secretaris-Generaal. Aangezien echter over Verdrag nr. 102 maar één keer in de vijf jaar gerapporteerd hoeft te worden en over de Europese Code jaarlijks, moeten de lidstaten van de Raad van Europa in de andere vier jaar wel een eigen rapport maken over naleving van de Europese Code. Ook op een andere manier speelt de

<sup>164</sup> Appendix VII, Record of Proceedings of the Eighth Session of the International Labour Conference, 1926, Vol. 1.

<sup>165</sup> ILO 2006, p. 34-39.

<sup>166</sup> Nickless 2002, p. 41.

ILO een rol in de toezichtsprocedure van de Europese Code. Op basis van artikel 74 lid 4 van de Code stuurt de Secretaris-Generaal van de Raad van Europa de nationale rapportages namelijk naar de Directeur-Generaal van de ILO met het verzoek over deze rapportages in overleg te treden met het Comité van Deskundigen van de ILO en de Secretaris-Generaal in kennis te stellen van de conclusies waartoe dat Comité is gekomen. De conclusies worden vervolgens besproken door de Commissie van Deskundigen op het gebied van sociale zekerheid van de Raad van Europa. Daarna rapporteert deze Commissie over haar conclusies aan het Comité van Ministers (art. 74 lid 5 van de Code). Het Comité van Ministers, het besluitvormingsorgaan van de Raad van Europa waarin de Ministers van Buitenlandse Zaken van alle lidstaten zijn vertegenwoordigd, beslist of de lidstaten hebben voldaan aan de verplichtingen van de Code (art. 75 van de Code). Het Comité kan de lidstaten in een resolutie ook vragen maatregelen te nemen die leiden tot naleving van de verplichtingen. Niet-naleving van de verplichtingen zal niet leiden tot directe sancties maar tot politiek debat in de lidstaten en levert munitie voor sociale partners en oppositiepartijen in het parlement.<sup>167</sup>

#### 3.5.3.2 Interpretatie

Uitleg over het bereik en de betekenis van de verdragen kan gevonden worden in de rapporten van het Comité van Deskundigen op het gebied van sociale zekerheid van de Raad van Europa en het Comité van Ministers. Er is geen rechterlijke instantie waaraan lidstaten een vraag over de interpretatie van de verdragsverplichtingen kunnen voorleggen zoals de lidstaten van de ILO vragen omtrent de ILO-verdragen wel kunnen voorleggen aan het Internationaal Gerechtshof. Wel geeft de Raad van Europa technische assistentie aan de lidstaten wanneer zij moeilijkheden ervaren bij de toepassing van verdragen. Een van de doelstellingen van deze assistentie is het interpreteren van de bepalingen van de Code.<sup>168</sup>

### 3.5.4 Toezicht op nakoming en interpretatie van het ESH

#### 3.5.4.1 Toezicht

Naast de toezichtsprocedure voor de Europese Code kent de Raad van Europa een aparte toezichtsprocedure voor het Europees Sociaal Handvest. In deze toezichtsprocedure bepaalt het Comité voor Sociale Rechten van de Raad van Europa (ECSR) of de lidstaten tegemoetkomen aan de verplichtingen die voortvloeien uit het (herziene) Europees Sociaal Handvest en het aanvullende Protocol (regel 2 van de Regels van

<sup>167</sup> Nickless 2002, p. 44.

<sup>168</sup> A. Gomez, 'Objectives and interpretation methods of the Conventions of the Council of Europe', in: F.J.L. Pennings, *International social security standards. Current views and interpretation matters*. Antwerpen: Intersentia 2007, p. 51-70.

het Comité voor Sociale Rechten).<sup>169</sup> Het Comité voor Sociale Rechten bestaat uit vijftien onafhankelijke deskundigen die gekozen worden door het Comité van Ministers voor een periode van zes jaar.

De lidstaten rapporteren periodiek over hoe zij bepalingen van het Handvest uitvoeren. In artikel 21 van het Europees Sociaal Handvest staat nog dat dit tweejaarlijks is, maar sinds 31 oktober 2007 zijn de bepalingen verdeeld in vier thema's: werkgelegenheid, opleiding en gelijke kansen is één thema, gezondheidszorg, sociale zekerheid en sociale bescherming is één thema, arbeidsrechten is één thema en kinderen, familie en migranten is één thema. Elk jaar wordt er over één thema gerapporteerd, zodat over elk thema één keer in de vier jaar gerapporteerd wordt.<sup>170</sup>

Het Comité voor Sociale Rechten geeft conclusies op basis van de rapportages van de lidstaten waarin staat vermeld of de situatie in de lidstaten in lijn is met het Handvest (regel 22). Als de lidstaten niet voldoen aan de verplichtingen van het Handvest, zal het Administratief Comité van het Europees Sociaal Handvest dit nader onderzoeken (art. 14 *Rules of procedure Governmental Committee*).<sup>171</sup> Dit Comité bestaat uit een vertegenwoordiger van elke partij van het Europees Sociaal Handvest (art. 1 *Rules of procedure Governmental Committee*). De lidstaten moeten dit Comité laten weten welke maatregelen ze gaan nemen om deze strijdigheid weg te nemen. Het Administratief Comité kan er dan voor kiezen om de lidstaat een aanbeveling te doen, een waarschuwing te geven of een standpunt in te nemen over de nationale situatie in het rapport aan het Comité van Ministers. Het Administratief Comité zal dit niet doen als het Comité voor Sociale Rechten voor de eerste keer een verzoek om informatie heeft gedaan aan de lidstaat (art. 15 *Rules of procedure Governmental Committee*). Als een lidstaat na meerdere verzoeken nog geen informatie heeft aangeleverd, zal het Administratief Comité dit wel doen.

Het Administratief Comité zal niet zelf een aanbeveling doen: dit is voorbehouden aan het Comité van Ministers, het besluitvormend orgaan van de Raad van Europa dat bestaat uit de Ministers van Buitenlandse Zaken van de lidstaten. Het Administratief Comité stuurt een rapport aan het Comité van Ministers met de ontwikkelingen in de lidstaat sinds de laatste toetsing, algemene opmerkingen over de maatregelen die door de lidstaat sindsdien genomen zijn, opmerkingen over het nationale rapport en de conclusies van het Comité voor Sociale Rechten en het voorstel voor de individuele aanbeveling (art. 17 *Rules of procedure Governmental Committee*). Nadat de lidstaat een individuele aanbeveling heeft gekregen van het Comité van Ministers, zal de lidstaat moeten rapporteren over de verder genomen maatregelen (art. 16 *Rules of procedure Governmental Committee*).

---

169 Rules of the European Committee of Social Rights, European Social Charter, adopted during the 201<sup>st</sup> session on 29 March 2004 and revised during the 207<sup>th</sup> session on 12 May 2005 and during the 234<sup>th</sup> session on 20 February 2009.

170 Committee of Ministers, 'New system for the presentation of reports on the application of the European Social Charter', 27 april 2006, CM (2006) 53.

171 Governmental Committee of the European Social Charter, *Rules of Procedure*, Straatsburg: Council of Europe 2008, p. 6.

Ook kan een collectieve klacht ingediend worden over het niet nakomen van de verplichtingen van het Europees Sociaal Handvest. Dit recht is voorbehouden aan internationale en nationale organisaties van werkgevers en werknemers of een andere internationale niet-gouvernementele organisatie die een raadgevende status bij de Raad van Europa heeft (art. 1 aanvullend Protocol bij het Europees Sociaal Handvest betreffende een systeem voor collectieve klachten). De klacht wordt behandeld door het Comité voor Sociale Rechten (art. 5-8 aanvullend Protocol). Dit Comité rapporteert over de vraag of de lidstaat de bepaling in het Handvest al dan niet in toereikende mate heeft toegepast (art. 8 lid 1 aanvullend Protocol). Op basis van dit rapport kan het Comité van Ministers een resolutie aannemen of indien de bepaling niet in toereikende mate is toegepast, een aanbeveling richten aan de betrokken lidstaat (art. 8 lid 2 aanvullend Protocol).

Op basis van de conclusies van het Comité voor Sociale Rechten weten we op welke manier het Comité beoordeelt of aan de sociale rechten voldaan wordt. Om na te gaan of bijvoorbeeld aan de verplichting van artikel 1 ESH (recht op arbeid) voldaan wordt, kijkt het Comité naar een aantal economische en sociale indicatoren die aangeven wat het effect is van het werkgelegenheidsbeleid en de ondersteuning die wordt geboden aan werklozen. Deze indicatoren zijn cijfers over de nationale economische situatie (BNP, inflatie, banengroei), het aantal werkenden, het werkloosheidscijfer, het aantal deeltijders en voltijders en de werkloosheidscijfers van specifieke groepen zoals jongeren, langdurig werklozen, etnische minderheden en gehandicapten. Tevens gaat het om cijfers over het aantal deelnemers, de uitgaven aan werkgelegenheidsprojecten en het effect van re-integratiemaatregelen. Bij dit laatste gaat het om cijfers over onder andere het aantal plaatsingen en het marktaandeel van private en publieke arbeidsbemiddelingsdiensten.

Om na te gaan of aan artikel 10 lid 1 ESH (recht op vakopleiding) voldaan wordt, moet gekeken worden naar het bestaan van een onderwijs- en scholingssysteem, de capaciteit daarvan, het totale financiële budget hiervoor, het aantal jonge mensen dat een vakopleiding volgt, het aantal studenten in het hoger onderwijs, het aantal hoogopgeleiden onder de werkende bevolking en de wachttijd voordat mensen hun eerste gekwalificeerde baan krijgen.<sup>172</sup>

Om na te gaan of aan de verplichting van artikel 10 lid 3 onder b ESH (recht op permanente educatie) voldaan wordt, moet gekeken worden naar het aanbod van vakopleidingen en opleidingen op de arbeidsmarkt, het aantal deelnemers daaraan, het aantal werkenden dat een opleiding volgt, de verdeling daarvan over de seksen, de opleidingsmaatregelen voor specifieke groepen zoals vrouwen en de totale uitgaven.<sup>173</sup> Ook wordt gekeken naar maatregelen die werkloosheid voorkomen en wordt de activeringsverhouding – de verhouding tussen het jaarlijks gemiddeld aantal werklozen in activeringstrajecten gedeeld door het aantal jaarlijks geregistreerde

172 Council of Europe 2008, p. 76 en ESC Conclusions XIV-2 (Statement of Interpretation on Article 10-1), p. 60.

173 Council of Europe 2008, p. 78 en ESC Conclusions XIV-2 (Statement of Interpretation on Article 10-1), p. 61.

werklozen – gebruikt om het effect van het overheidsbeleid te beoordelen. Tevens wordt gekeken naar wetgeving voor scholingsverlof en dan met name naar de lengte, de financiering en wie bepaalt dat het wordt toegekend. Ten slotte wordt gekeken naar de verdeling van de kosten voor beroepsopleiding tussen publieke organisaties, werkloosheidsverzekeringen, bedrijven en huishoudens.<sup>174</sup>

Om na te gaan of aan artikel 10 lid 4 ESH (re-integratie van langdurig werklozen) wordt voldaan, wordt gekeken naar de typen trainingen en herscholingstrajecten die aangeboden worden op de arbeidsmarkt, het aantal deelnemers, de aandacht die er is voor langdurig werklozen en de invloed daarvan op het verminderen van de langetermijnwerkloosheid.<sup>175</sup> Bij de beoordeling of aan de bepaling van art. 10 lid 5 onder b ESH (verlening van geldelijke bijstand) is voldaan, moet in ieder geval gekeken worden naar het aantal mensen dat hiervan gebruikmaakt en de mate van financiële ondersteuning.<sup>176</sup>

Of tegemoet wordt gekomen aan het recht op gelijke kansen en gelijke behandeling ten aanzien van werkgelegenheid en beroepsuitoefening zonder discriminatie naar geslacht (art. 20 ESH), onderzoekt het Comité voor Sociale Rechten of het beleid gelijkheid tussen vrouwen en mannen garandeert: het gaat hier om gelijkebehandelingswetgeving, specifieke beschermingsmaatregelen en scholings- en trainingsmogelijkheden. Bij de laatste kijkt het Comité naar de positie van vrouwen binnen deze mogelijkheden.<sup>177</sup>

#### 3.5.4.2 Interpretatie

Uitleg over het bereik en de betekenis van de verdragen kan gevonden worden in de conclusies van het Comité voor Sociale Rechten van de Raad van Europa, de rapporten van het Administratief Comité van het Europees Sociaal Handvest en de aanbevelingen van het Comité van Ministers. De vraag is echter wel wat de waarde is van de uitleg van deze organen. Het Comité voor Sociale Rechten is bijvoorbeeld alleen bevoegd om te oordelen of de situatie in lijn is met het Europees Sociaal Handvest, niet om de bepalingen te interpreteren.<sup>178</sup> Dit geldt ook voor het Administratief Comité: artikel 5 van de *Rules of procedure* legt expliciet vast dat het niet de bevoegdheid heeft om de bepalingen van het Handvest te interpreteren.<sup>179</sup> Er is geen rechterlijke instantie waaraan lidstaten een vraag of geschil omtrent interpretatie van de verdragsverplichtingen kunnen voorleggen zoals de lidstaten van de ILO vragen omtrent de ILO-verdragen wel kunnen voorleggen aan het Internationaal Gerechtshof.

174 Council of Europe 2008, p. 78 en ESCR Conclusions 2003 (Slovenia), p. 477-478.

175 Council of Europe 2008, p. 79.

176 Council of Europe 2008, p. 79.

177 Council of Europe 2008, p. 321 en ESCR Conclusions 2002 (Statement of Interpretation on Article 20), p. 12-13.

178 Regel 2, Rules European Committee of Social Rights, P. Schoukens, 'Instruments of the Council of Europe and interpretation problems', in: F.J.L. Pennings, *International social security standards. Current views and interpretation matters*. Antwerpen: Intersentia 2007, p. 71-100.

179 Governmental Committee of the European Social Charter, *Rules of procedure*, Strasbourg: Council of Europe, 2008, p. 4.

### 3.6 Samenvatting en conclusies

ILO-Verdrag nr. 44 ter verzekering van uitkeringen of bijstand aan onvrijwillig werklozen en ILO-Verdrag nr. 102 betreffende minimumnormen van sociale zekerheid, de (herziene) Europese Code en bijbehorend Protocol van de Raad van Europa en artikel 12 van het Europees Sociaal Handvest van de Raad van Europa, leggen algemene principes en minimumnormen vast waaraan de vormgeving van de bescherming tegen het werkloosheidsrisico moet voldoen. Nederland, dat door ratificatie gebonden is aan deze verdragen, moet er voor zorgen dat de Werkloosheidswet voldoet aan deze eisen. Deze eisen zijn ook relevant voor de voorstellen die ik in dit onderzoek nader wil onderzoeken omdat deze voorstellen bescherming bieden tegen het werkloosheidsrisico en de Werkloosheidswet zullen wijzigen.

Verdrag nr. 102 en de Europese Code bepalen niet dat de socialezekerheidsregelingen de vorm van een verzekering hebben. Elke lidstaat mag zelf de methode van bescherming bepalen waarmee hij de verdragsverplichtingen nakomt, als deze maar voldoet aan de algemene principes en minimumnormen. Deze verdragsverplichtingen omvatten de volgende algemene principes:

- De werkloosheidsuitkering moet periodiek worden uitgekeerd (art. 22 Verdrag nr. 102 en de Europese Code).
- De werkloosheidsuitkering moet van tevoren bepaald zijn door deze zo te definiëren dat ze het eerdere inkomen tot een bepaalde hoogte vervangt of een gegarandeerde uitkering verschaft (art. 22, 65, 66 en 67 Verdrag nr. 102 en de Europese Code).
- De kosten van de werkloosheidsuitkeringen en de aan de uitkeringen verbonden administratiekosten moeten collectief worden gefinancierd door middel van het heffen van premies of belastingen (art. 71 lid 1 Verdrag nr. 102 en art. 70 lid 1 Europese Code).
- De premiebijdragen die betaald moeten worden door de werknemers voor de werkloosheidsuitkering, mogen niet meer bedragen dan 50 procent van de kosten van de regeling (art. 71 lid 2 Verdrag nr. 102 en art. 70 lid 2 Europese Code).
- Als het beheer niet wordt uitgevoerd door een publieke instelling of door een ministerie, moeten vertegenwoordigers van de beschermde personen deelnemen in het bestuur van de instelling of met een raadgevende stem betrokken worden (art. 72 lid 1 Verdrag nr. 102 en art. 71 lid 1 Europese Code).
- De overheid heeft de algemene verantwoordelijkheid voor de juiste toekenning van de uitkeringen (art. 71 lid 3 Verdrag nr. 102 en art. 70 lid 3 Europese Code) en een goed beheer van de uitvoeringsorganen (art. 72 lid 2 Verdrag nr. 102 en art. 71 lid 2 Europese Code).
- Inwoners die niet de nationaliteit van de lidstaat bezitten, moeten dezelfde rechten hebben als inwoners die deze nationaliteit wel bezitten (art. 68 Verdrag nr. 102).
- Iedereen die aanspraak maakt op een uitkering, moet het recht hebben om in beroep te gaan (art. 70 Verdrag nr. 102 en art. 69 Europese Code).



Verdrag nr. 44, Verdrag nr. 102 en de (herziene) Europese Code en bijbehorend Protocol leggen tevens minimumnormen vast voor specifiek het werkloosheidsrisico. Aangezien het Protocol behorende bij de Europese Code de hoogste minimumnormen kent, ga ik bij dit overzicht uit van de normen uit het Protocol. De volgende minimumnormen zijn van toepassing op de voorstellen in dit onderzoek:

- Indien het werkloosheidsstelsel bescherming biedt aan werknemers moet aan ten minste 55 procent van de werknemers bescherming worden geboden (art. 21 lid 1 Protocol). Bij een stelsel voor ingezetenen moet aan alle ingezetenen bescherming worden geboden, maar kan er wel een middelentest worden opgelegd (art. 22 Verdrag nr. 102 en Europese Code).
- De werkloosheidsuitkering moet ten minste gelijk zijn aan 50 procent van de vroegere inkomsten uit arbeid of van het minimumloon, indien het werkloosheidsstelsel bescherming biedt aan werknemers (tabel behorende bij deel XI Protocol).
- De werkloosheidsuitkering moet minstens 21 weken duren in een periode van 12 maanden of per geval van inkomensderving, indien het stelsel bescherming biedt aan werknemers. Indien de uitkeringsduur afhankelijk is van de duur van de premiebetaling moet de uitkering gemiddeld 21 weken duren in een periode van 12 maanden of per geval van inkomensderving (art. 24 Protocol).
- Een werknemer die recht heeft op een werkloosheidsuitkering moet beschikbaar zijn om passende arbeid te verkrijgen (art. 20 Verdrag nr. 102 en Europese Code).
- Een werkloosheidsuitkering kan geweigerd worden indien belanghebbende het werkloosheidsrisico met opzet veroorzaakt heeft, nalaat gebruik te maken van de diensten voor arbeidsbemiddeling of zijn werk vrijwillig heeft neergelegd zonder rechtmatige reden (art. 69 Verdrag nr. 102 en art. 68 Europese Code).
- Een referteperiode is toegestaan, maar die mag niet langer zijn dan noodzakelijk om misbruik te voorkomen (art. 23 Verdrag nr. 102 en Europese Code).

Er zijn enkele kanttekeningen te plaatsen bij dit toetsingskader dat voortvloeit uit Verdrag nr. 44, nr. 102 en nr. 168 en de Europese Code en bijbehorend Protocol. De eis dat een referteperiode niet langer mag zijn dan noodzakelijk om misbruik te voorkomen, geeft bijvoorbeeld niet veel houvast voor toetsing van de lengte van de referte-eisen. Ook is het vaak door de verschillende methoden van financiering binnen één socialezekerheidsstelsel moeilijk om na te gaan of een werknemer niet meer dan 50 procent van de uitkeringskosten zelf betaalt zoals artikel 71 lid 2 Verdrag nr. 102 eist. En ten slotte zijn de minimumnormen voor de hoogte van de uitkering aan de lage kant. Hierdoor komen met name de West-Europese lidstaten al snel tegemoet aan deze normen en worden zij niet gestimuleerd om het uitkeringsniveau te verhogen. De minimumnormen zijn echter aan de lage kant gehouden omdat de meeste ontwikkelingslanden op het moment van ontwikkeling van Verdrag nr. 102 niet konden voldoen aan een hoger percentage. Op deze manier konden ook landen

tegemoetkomen aan deze norm die nog geen werkloosheidsverzekering hadden, maar deze op beperkte schaal wilden invoeren.<sup>180</sup>

De algemene principes en minimumnormen uit de socialezekerheidsverdragen zijn doorslaggevend bij de beoordeling of voldaan is aan artikel 12 lid 2 ESH. Artikel 12 legt het recht op sociale zekerheid vast. Artikel 12 lid 2 ESH bepaalt dat het socialezekerheidsstelsel op een toereikend niveau gehouden moet worden. Bij de beoordeling of aan deze verdragsverplichting voldaan wordt, gaat de toezichthouder van de Raad van Europa – het Comité voor Sociale Rechten – uit van de resoluties van het Comité van Ministers over naleving van de Europese Code inzake Sociale Zekerheid. Deze resoluties zijn op hun beurt weer gebaseerd op de bevindingen van het Comité van Deskundigen over naleving van de verplichting in Verdrag nr. 102. De ILO-standaarden van Verdrag nr. 102 spelen dus een belangrijke rol in de naleving van lid 2 van artikel 12 ESH. Als een lidstaat niet voldoet aan de normen van de delen van de Code die de lidstaat geratificeerd heeft, zal het Comité voor Sociale Rechten concluderen tot niet-naleving van artikel 12 lid 2.<sup>181</sup> Als een lidstaat de Europese Code inzake Sociale Zekerheid niet heeft geratificeerd, maakt het Comité zijn eigen afweging.

De lidstaten van de ILO en de Raad van Europa hebben de verplichting om periodiek te rapporteren over de naleving van de verdragsverplichtingen. Dit moet er toe leiden dat de lidstaten hun nationale wetgeving en gebruiken in overeenstemming brengen met de verdragsverplichtingen in zoverre dat nog niet is gebeurd. Als dat niet gebeurt, kunnen de toezichthouders geen zware sanctiemaatregelen nemen: in de Algemene Conferentie van de ILO kan een land hoogstens met naam en toenaam worden bekritiseerd. Binnen de Raad van Europa bestaat er daarnaast ook nog een collectieve klachtenprocedure: internationale en nationale organisaties van werkgevers of werknemers of een internationale niet-gouvernementele organisatie die een raadgevende status bij de Raad van Europa heeft, kunnen een collectieve klacht indienen bij het Comité voor Sociale Rechten over het niet nakomen van het recht op sociale zekerheid zoals neergelegd in artikel 12 ESH. De individuele burger kan de verdragsverplichtingen niet afdwingen bij een internationale rechter. Wel kunnen individuen naar de nationale rechter gaan om nakoming af te dwingen, maar de bepalingen moeten dan wel duidelijk en onvoorwaardelijk zijn. Tot op heden heeft de Nederlandse rechter nog geen directe werking erkend ten aanzien van de bepalingen die in dit onderzoek relevant zijn (de algemene principes en de minimumnormen ten aanzien van het werkloosheidsrisico).

Zoals we in hoofdstuk 2 hebben gezien, leidt het aanpassen van de sociale zekerheid aan de variatie in de levensloop tot het gebruik van andere methoden van bescherming dan sociale verzekeringen en voorzieningen, zoals spaarregelingen en een loondoorbetalingverplichting. Zoals uit het bovenstaande blijkt kan de lidstaat zelf bepalen welke methoden van bescherming worden gebruikt, als maar voldaan

<sup>180</sup> ILO Report V (a) (2) 1952, p. 73 en Pennings 1992, p. 96 en Jacobs 1992B, p. 169.

<sup>181</sup> Council of Europe 2008, p. 91.

wordt aan de algemene principes en minimumnormen die in de verdragen zijn vastgelegd. Wel gaat het bij het gebruik van deze methoden van bescherming om een nieuwe ontwikkeling in de sociale zekerheid die de ontwerpers van de verdragen niet voor ogen stond toen zij de verdragen ontwikkelden. Op basis van de verdrags teksten en de voorbereidende documenten is het niet altijd mogelijk te bepalen hoe de verdragsbepalingen geïnterpreteerd moeten worden als ze worden toegepast op deze nieuwe methoden van bescherming. Hoe verhoudt de eis uit artikel 22 en artikel 65-67 Verdrag nr. 102 en de Europese Code, dat de uitkering het eerdere inkomen tot een bepaalde hoogte moet vervangen, zich bijvoorbeeld met een uitkering die afhankelijk is van een saldo op een spaarrekening zoals in de voorstellen die ik in dit onderzoek nader ga onderzoeken? En ontstaat er geen strijd met de algemene verantwoordelijkheid van de overheid voor het beheer van de uitkeringen, als de loondoorbetaling uitgevoerd wordt door een private partij, namelijk de werkgever? Om te achterhalen hoe de verdragsbepalingen toegepast moeten worden op deze nieuwe methoden van bescherming, moet ik een analyse maken van een aantal bevindingen en conclusies van de toezichthouders van de ILO en de Raad van Europa die betrekking hebben op deze nieuwe methoden. Dit zal ik doen in het volgende hoofdstuk.



## HOOFDSTUK 4

# Nieuwe methoden van bescherming

### 4.1 Inleiding

De aanpassing van de sociale zekerheid aan de variatie in de individuele levenslopen is een nieuwe ontwikkeling in Nederland, Europa en de wereld. Hierbij worden nieuwe methoden van bescherming ingezet, zoals spaarregelingen en een loondoorbetalingverplichting. Deze ontwikkeling stond de ontwerpers van de ILO-verdragen, de Europese Code en het Europees Sociaal Handvest niet voor ogen toen zij de verdragen opstelden. Daarom is niet altijd uit de tekst van de verdragen zelf af te leiden hoe deze geïnterpreteerd moet worden als deze toegepast wordt op nieuwe methoden van bescherming.

Om te achterhalen hoe de verdragsbepalingen toegepast moeten worden op nieuwe methoden van bescherming, analyseer ik in dit hoofdstuk uitspraken van de toezichthouders van de ILO en de Raad van Europa over deze nieuwe methoden. Ondanks dat deze methoden in een andere context en met een andere doelstelling zijn ingezet, wordt op basis van deze uitspraken wel duidelijk hoe de verdragen geïnterpreteerd moeten worden.

Om te achterhalen hoe verdragsbepalingen toegepast worden op spaarregelingen, analyseer ik in paragraaf 4.2 eerst de bevindingen van het Comité van Deskundigen van de ILO over de privatisering van de pensioenstelsels van Chili, Peru en Mexico. Dit zijn de enige uitspraken van de ILO die betrekking hebben op het gebruik van spaarregelingen in de sociale zekerheid.<sup>1</sup> In paragraaf 4.3 analyseer ik de bevindingen van het Comité van Deskundigen van de ILO en de conclusies van het Comité voor Sociale Rechten van de Raad van Europa over de privatisering van de Ziektewet in Nederland. Bij deze privatisering is een loondoorbetalingverplichting voor werkgevers ingevoerd ten aanzien van zieke werknemers voor de eerste twee jaar. Uit

---

<sup>1</sup> Chili is tot nu toe het enige land dat verplichte spaarregelingen heeft gebruikt als alternatief voor een wettelijke werkloosheidsverzekering. Het heeft echter Verdrag nr. 44 en nr. 102 niet geratificeerd en dus zijn er geen bevindingen over. Daarom wordt volstaan met bevindingen over spaarregelingen in het pensioenstelsel. Aangezien Chili Verdrag nr. 102 niet heeft geratificeerd, zal het stelsel in dit land beoordeeld worden in het licht van Verdrag nr. 35, betreffende uitkeringen bij ouderdom uit 1933. Dit Verdrag is voorloper van Verdrag nr. 128 betreffende uitkeringen bij invaliditeit, ouderdom en nagelaten betrekkingen uit 1967. Verdrag nr. 35 bevat bepalingen die vergelijkbaar zijn met de bepalingen van Verdrag nr. 102 die gericht zijn op het ouderdomsrisico. Er zijn geen conclusies van het Comité voor Sociale Rechten van de Raad van Europa die betrekking hebben op het gebruik van spaarelementen in de sociale zekerheid: Chili, Peru en Mexico zijn geen lid van de Raad van Europa en hebben de Europese Code daarom ook niet ondertekend.

deze casus kan ik afleiden hoe de verdragsbepalingen geïnterpreteerd worden als zij worden toegepast op het instrument van de loondoorbetalingverplichting.

Ik ga na of de privatiseringen in deze landen in overeenstemming zijn met de internationale verdragen. Daarbij bespreek ik alleen de onderdelen besproken worden die daadwerkelijk strijdigheid opleveren, aangezien de toezichthouders alleen daarover uitspraken hebben gedaan. Nadat in hoofdlijnen is uiteengezet wat de privatisering van de Zuid-Amerikaanse pensioenstelsels of de Ziektewet inhoudt, ga ik achtereenvolgens in op de methode van bescherming, de beschermde personen, de duur van de uitkering, de financiering en de uitvoering van het pensioenspaarstelsel dan wel de loondoorbetalingverplichting.

In paragraaf 4.4 geef ik antwoord op vraag hoe de verdragen geïnterpreteerd worden als zij worden toegepast op spaarregelingen en een loondoorbetalingverplichting (deelvraag 2b). Ook geef ik antwoord op de vraag of de verdragen de invoering van spaarregelingen en een loondoorbetalingverplichting belemmeren.

## 4.2 Spaarregelingen in het licht van de verdragen

### 4.2.1 Pensioenspaarregelingen in Zuid-Amerika

Vanaf de jaren tachtig hebben enkele Zuid-Amerikaanse landen individuele spaarregelingen gebruikt om het pensioenstelsel te hervormen. Aanleiding voor deze hervormingen was dat het percentage verzekerden kleiner was dan verwacht en dat het niveau van uitkeringen onder de oude publieke pensioenstelsels lager lag dan verwacht. Ook nam de hoogte van de premiebijdragen toe door de vergrijzing en kwam de financiële houdbaarheid van de pensioenstelsels onder druk te staan.<sup>2</sup> De hervorming van het pensioenstelsel in Chili, die in 1981 als eerste in Zuid-Amerika werd uitgevoerd, diende daarbij als voorbeeld voor andere Zuid-Amerikaanse landen, zoals Peru (in 1992) en Mexico (in 1997). In deze drie landen is een privaat systeem van individuele pensioenspaarregelingen ingevoerd. In Chili verving dit nieuwe stelsel het publieke stelsel. In Peru en Mexico hadden de werknemers die onder het oude systeem vielen, de keuze om in het oude publieke systeem te blijven of de overstap te maken naar het nieuwe systeem. Als deze werknemers eenmaal voor het private stelsel hadden gekozen, konden ze geen beroep meer doen op het publieke stelsel. In Peru hebben ook werknemers die voor het eerst gaan werken deze keuze, in Mexico vallen nieuwe werknemers automatisch onder het nieuwe systeem.

In zowel het pensioenstelsel van Chili als dat van Peru en Mexico zijn de werknemers verplicht maandelijks een bepaald percentage van hun loon op individuele spaarregelingen te storten. In Chili en Peru zijn de werkgevers niet verplicht om bij te dragen. In het Mexicaanse stelsel draagt zowel de werkgever als de overheid maandelijks bij aan de spaarregelingen.<sup>3</sup> In alle drie genoemde stelsels wordt uit

<sup>2</sup> Jacobo Rodriguez 1999, p. 2, Pino Karasyov 2005, p. 45 en Callund Consultancy 2004, p.1.

<sup>3</sup> Sinha 2000, p. 153, Callund Consultancy 2004, p. 2 en art. 168 van de Mexicaanse Sociale Zekerheidswet (*Ley del Seguro Social*) van 1 juli 1997.

het spaartegoed niet alleen de pensioenuitkering betaald, maar ook een eventuele arbeidsongeschiktheids- of nabestaandenuitkering. In Chili garandeert de overheid op twee manieren een minimumpensioen: aan de spaarrekeningen van werknemers die meer dan 20 jaar gewerkt hebben, maar te weinig geld op hun rekening hebben om een uitkering te betalen die tegemoetkomt aan de wettelijke norm voor een minimumuitkering, voegt de overheid geld toe tot aan het niveau van deze wettelijke minimumuitkering.<sup>4</sup> Werknemers die minder dan 20 jaar gewerkt hebben, ontvangen een pensioenuitkering in de vorm van een sociale voorziening gefinancierd uit algemene middelen.<sup>5</sup> De Mexicaanse overheid garandeert een minimumpensioen aan werknemers met (te) weinig spaartegoed. Dit minimumpensioen wordt ook gefinancierd uit algemene middelen.<sup>6</sup> In Peru werd voor 2007 alleen onder het publieke stelsel een minimumpensioenuitkering uitgekeerd aan mensen die voldeden aan de eis van de pensioengerechtigde leeftijd en aan bepaalde voorwaarden ten aanzien van de verplichte bijdragen. Deze minimumpensioenuitkering werd gefinancierd uit publieke fondsen. In 2007 heeft Peru een wet geïntroduceerd die het mogelijk maakt dat ook verzekerden onder het private pensioenstelsel een minimumpensioen krijgen onder bepaalde voorwaarden.<sup>7</sup> De personen die onder het private stelsel vallen en die onder het publieke stelsel vielen op het moment dat het private stelsel ingevoerd werd, hebben recht op een aanvullend pensioen als het pensioen onder het private stelsel minder is dan het minimumpensioen.<sup>8</sup>

In zowel Chili als Peru en Mexico wordt het pensioenstelsel beheerd door private ondernemingen. In Chili en Peru beheren en beleggen zogenoemde administratiemaatschappijen het spaargeld. Door de invoering van Wet Nr. 20.255 in 2008 geschiedt het beheer van het pensioenstelsel in Chili echter niet alleen meer door private administratiemaatschappijen maar ook door een tweetal nieuwe publieke instellingen, namelijk het *Institute for Labour Security* (ISL) en het *Institute for Social Provisions* (IPS). Deze instellingen voeren het publieke gedeelte van het pensioenstelsel uit dat aanvullend is op het private stelsel. In Mexico beheren administratiemaatschappijen het spaargeld, maar is het beleggen uitbesteed aan ondernemingen die gespecialiseerd zijn in het investeren van pensioenfondsen. In Mexico wordt door een nationale commissie toezicht gehouden op de activiteiten van de administratiemaatschappijen en deze investeringsondernemingen.

De hierboven genoemde hervormingen binnen de Zuid-Amerikaanse pensioenstelsels houden een ontwikkeling in die de afgelopen twee decennia ook heeft plaatsgevonden in vele andere landen: het gaat hier om de ontwikkeling dat in pensioenstelsels steeds vaker een beschikbare premieregeling (*defined contribution scheme*)

4 Gillion & Bonilla 1992, p. 178, Jacobo Rodríguez 1999 p. 5 en Ortiz 2009, p. 166-167.

5 CEACR: Individual observation concerning C35 (Chile) 1992, Gillion & Bonilla 1992, p. 178 en Ortiz 2009, p. 193 en 197.

6 CEACR: Individual observation concerning C102 (Mexico) 2007.

7 *Act No. 28991 on la libre desafiliación informada, pensión mínima y complementaria, y régimen especial de jubilación anticipada*. Zie CEACR: Individual observation concerning C102 (Peru) 2010 en ILO Report III (part 1B) 2011, p. 182.

8 CEACR: Individual observation concerning C102 (Peru) 2010.

wordt aangeboden in plaats van een uitkeringsregeling (*defined benefit scheme*). In een vaste uitkeringsregeling is het (niveau van het) pensioen afhankelijk van het eerder verdiende inkomen, in een beschikbare premieregeling is het pensioen afhankelijk van de opbrengst van de betaalde bijdragen.<sup>9</sup> Deze ontwikkeling gaat meestal gepaard met een verschuiving in de financiering van een zogenoemd omslagstelsel (*pay-as-you-go* of *PAYG scheme*) naar een kapitaaldekkingstelsel. Bij een omslagstelsel worden de kosten voor de pensioenen betaald uit jaarlijkse premieontvangsten en betalen de premiebetalers voor de dan aanwezige gepensioneerden. In een kapitaaldekkingstelsel spaart het individu zelf voor zijn pensioen. Beschikbare premieregelingen die gepaard gaan met een kapitaaldekkingstelsel kunnen grote risico's voor het individu met zich meebrengen, vooral als een dergelijke regeling de enige pijler van het pensioenstelsel vormt. Dit komt omdat het in het vooruitzicht gestelde pensioen erg kwetsbaar is door de risico's die gerelateerd zijn aan de fluctuatie op de investeringsmarkt, zoals de recente financiële crisis heeft laten zien.<sup>10</sup> Beschikbare premieregelingen die gepaard gaan met een kapitaaldekkingstelsel, waarvan de pensioenstelsels in Chili, Peru en Mexico voorbeelden zijn, kunnen daarom in strijd zijn met de eisen van Verdrag nr. 102 en wel met artikel 30 waarin is vastgelegd dat de uitkeringsduur van tevoren bepaald moeten zijn (zie par. 4.2.4).

Het is volgens het Comité van Deskundigen echter een misverstand dat beschikbare premieregelingen (*defined contribution schemes*) altijd gepaard gaan met een verschuiving in de financiering naar een volledig kapitaaldekkingstelsel en dat beschikbare uitkeringsregelingen (*defined benefit schemes*) altijd gefinancierd worden op basis van een omslagstelsel. Veel vaste uitkeringsregelingen worden namelijk gefinancierd door middel van kapitaaldekking en enkele landen experimenteren met beschikbare premieregelingen die gefinancierd worden via een omslagstelsel.<sup>11</sup> Deze laatstgenoemde regelingen worden ook wel *notional defined contribution schemes* genoemd. Pensioenstelsels kunnen dus op verschillende manieren worden vormgegeven. Volgens het Comité van Deskundigen is een zorgvuldige analyse nodig om na te gaan of de nationale systemen in hun geheel voorzien in adequate uitkeringen.<sup>12</sup> Of strijdigheid bestaat met Verdrag nr. 102, is dus afhankelijk van de exacte vormgeving van het stelsel.

#### 4.2.2 Methode van bescherming

De Peruaanse regering was van mening dat het private pensioenstelsel zoals in Peru niet kan worden getoetst aan Verdrag nr. 102.<sup>13</sup> Volgens de Peruaanse regering gaat Verdrag nr. 102 immers uit van een publiek pensioenstelsel dat het enige type bestaand pensioenstelsel was in het jaar 1952, toen Verdrag nr. 102 werd vastgesteld.

9 ILO Report III (part 1B) 2011, p. 182.

10 ILO Report III (part 1B) 2011, p. 182

11 ILO Report III (part 1B) 2011, p. 182.

12 ILO Report III (part 1B) 2011, p. 182.

13 CEACR: Individual observation concerning C102 (Peru) 1997.



De Peruaanse regering vroeg het Comité van Deskundigen daarom in 1997 om de bepalingen van de Conventie te herzien, zodat deze ook toegepast kunnen worden op nieuwe concepten als een privaat pensioenstelsel.<sup>14</sup> Het Comité antwoordde dat Verdrag nr. 102 zo opgesteld is dat het flexibel kan worden toegepast. Het naast elkaar bestaan van zowel publieke als private regelingen in één socialezekerheidsstelsel is niet in strijd met Verdrag nr. 102. Dit staat immers toe dat het minimumniveau van sociale zekerheid behaald wordt op verschillende manieren.<sup>15</sup> Wel moet de vormgeving van socialezekerheidssystemen aan een aantal praktische criteria voldoen, die algemeen toegepast kunnen worden.<sup>16</sup>

#### 4.2.3 *Te beschermen personen*

Artikel 5 van Verdrag nr. 102 bepaalt dat een lidstaat moet zorgen dat het voorgeschreven minimumpercentage van beschermde personen ook daadwerkelijk wordt behaald.<sup>17</sup> Dit percentage is voor het ouderdomsrisico 50 procent van het totaal aantal werknemers (art. 27 Verdrag nr. 102). Uit een studie van de ILO uit 2009 blijkt echter dat slechts 35 procent van de economisch actieve bevolking in Peru ook daadwerkelijk verzekerd is en een pensioen ontvangt: veel werknemers betaalden hun premies niet. In 2006 bleek dat slechts 23 procent van de ouderen (500.000 personen van de 2,2 miljoen personen die ouder waren dan 65 jaar) een bepaalde vorm van pensioen ontving.<sup>18</sup> Hieruit kan geconcludeerd worden dat niet de gehele economisch actieve bevolking, die volgens de Peruaanse wetgeving verplicht verzekerd is, dit in werkelijkheid ook is. Volgens het Comité van Deskundigen is een versterking van het toezicht van de overheid op het innen van de premies dan ook noodzakelijk. Daarnaast moeten de organen die verantwoordelijk zijn voor de inning van de premies manieren vinden om hun missie uit te dragen en bevoegdheden krijgen om sancties op te leggen die ertoe bijdragen dat werknemers hun premies betalen.<sup>19</sup>

#### 4.2.4 *Risicodekking*

##### 4.2.4.1 *Uitkeringshoogte indien afhankelijk van spaarsaldo*

Over de hoogte van de pensioenuitkering in het nieuwe private stelsel in Peru rees in 1995 een aantal vragen. De pensioenuitkeringen zijn afhankelijk van het spaartegoed dat bestaat uit de verplichte en de vrijwillige bijdrage van de werknemer, de vrijwillige bijdrage van de werkgever, de rente van het spaartegoed, de winst die gemaakt is door het spaartegoed te investeren en de eventueel uitbetaalde arbeidsongeschikt-

14 CEACR: Individual observation concerning C102 (Peru) 1997.

15 CEACR: Individual observation concerning C102 (Peru) 1998 en CEACR: Individual observation concerning C102 (Peru) 1999.

16 CEACR: Individual observation concerning C102 (Peru) 1997.

17 CEACR: Individual observation concerning C102 (Peru) 2010.

18 CEACR: Individual observation concerning C102 (Peru) 2010.

19 CEACR: Individual observation concerning C102 (Peru) 2010.

heids- en nabestaandenuitkeringen. Het Comité van Deskundigen oordeelde daarom dat het niveau van de pensioenuitkering niet van tevoren is bepaald.<sup>20</sup> Het Comité schreef in 1997 dat conform artikel 28, 29 en 65 van Verdrag nr. 102 de pensioenuitkering minstens 40 procent moet zijn van het eerdere inkomen van de werknemer bij een arbeidsverleden van of premiebetaling gedurende 30 jaar. Het Comité vroeg de overheid om statistische informatie, teneinde na te kunnen gaan of voldaan wordt aan deze eis.<sup>21</sup> Het Comité drukte ten slotte zijn ernstige zorg uit dat het minimumniveau van de uitkeringen, zoals dat wordt voorgeschreven in Verdrag nr. 102, niet wordt behaald.<sup>22</sup> In 2007 – het jaar van de laatste beschikbare rapportage – had het Comité nog steeds niet de juiste informatie ontvangen om dit te beoordelen.<sup>23</sup>

Ook in het Mexicaanse pensioenstelsel is het niveau van de uitkering niet van tevoren bepaald. Het is afhankelijk van het spaartegoed in de spaarregeling van de werknemer en de rente die daarop wordt ontvangen.<sup>24</sup> Ook hier stelde het Comité dat het niveau van de pensioenuitkering conform artikel 28, 29 en 65 van Verdrag nr. 102, gelijk moet zijn aan 40 procent van het vroegere inkomen van een werknemer, indien deze 30 jaar bijdragen heeft betaald of gewerkt heeft, of 20 jaar ingezetene is geweest. Het Comité vroeg de regering om aan de hand van actuariële vooruitzichten na te gaan wat de hoogte is van het pensioen na 30 jaar sparen en na te gaan of de minimumnorm van 40 procent van het vroegere inkomen, zoals voorgeschreven in het Verdrag, behaald wordt. Het Comité wilde weten welke actuariële assumpties daaraan ten grondslag liggen, bijvoorbeeld welk rentepercentage en premiepercentage worden aangehouden, op welke manier rekening wordt gehouden met de veranderingen in de kosten van levensonderhoud en wat het modale inkomen is.<sup>25</sup>

De hoogte van de uitkering moet volgens Verdrag nr. 102 een voorgeschreven percentage zijn van het laatstverdiende loon (art. 65), een voorgeschreven percentage van het wettelijke minimumloon (art. 66) of deze moet worden vastgesteld op basis van een voorgeschreven tarief door het bevoegde overheidsorgaan (art. 67). Op basis van de bevindingen over de Zuid-Amerikaanse pensioenstelsels kan geconcludeerd worden dat hierin impliciet de eis is vastgelegd dat de hoogte van de uitkering van tevoren moet zijn bepaald. Tevens leren de bevindingen over de Zuid-Amerikaanse pensioenstelsels ons dat het niveau van een uitkering dat afhankelijk is van een spaartegoed, de rente en de eventuele winst die gemaakt kan worden met beleggen van dit spaartegoed, niet van tevoren is vast te stellen. Dit is ook zo indien er verplicht een vast percentage van het inkomen gespaard moet worden, zoals in het Peruaanse en Mexicaanse stelsel. Omdat de hoogte van de uitkering afhankelijk is van een spaartegoed en dus niet van tevoren is bepaald, wordt niet gegarandeerd

20 CEACR: Individual observation concerning C102 (Peru) 1995 en CEACR: Individual observation concerning C102 (Peru) 2005.

21 CEACR: Individual observation concerning C102 (Peru) 1997.

22 CEACR: Examination of individual case concerning C102 (Peru) 1997.

23 CEACR: Individual observation concerning C102 (Peru) 2007.

24 CEACR: Individual observation concerning C102 (Mexico) 1999.

25 CEACR: Individual observation concerning C102 (Mexico) 2011.

dat het minimumniveau van de uitkeringen, zoals wordt voorgeschreven in deel XI (art. 65-67) van Verdrag nr. 102, wordt behaald.

#### 4.2.4.2 *Uitkeringsduur indien afhankelijk van spaartegoed*

Naast vragen omtrent de hoogte van de pensioenuitkering zijn ook vragen gerezen omtrent de duur van de uitkering. Conform artikel 30 van Verdrag nr. 102 moet de pensioenuitkering gedurende de hele risicoperiode worden uitgekeerd. De pensioenuitkering in het Peruaanse stelsel wordt echter maandelijks onttrokken aan het spaartegoed totdat het spaartegoed op is. Dit is in strijd met artikel 30 Verdrag nr. 102. Wanneer het spaartegoed namelijk uitgeput blijkt te zijn, houdt ook het recht op pensioenuitkering op. De verzekerde die ouder wordt dan de gemiddelde levensverwachting heeft daardoor geen inkomen meer.<sup>26</sup> Dit probleem wordt nog groter als door financiële crises de waarde van de spaartegoeden daalt in plaats van stijgt. Uit de statistieken van het IMF van 2009 blijkt bijvoorbeeld dat tijdens de financiële crisis van 2008 de private fondsen in Peru gemiddeld 32 procent van hun kapitaal hebben verloren. Hierdoor zijn ook de individuele spaartegoeden van de verzekerden in waarde gedaald. Het probleem was het grootst bij de private fondsen waarvan de financiële investeringen niet goed waren gereguleerd en waarvan de pensioenen niet de vorm hadden van een beschikbare uitkeringsregeling of niet gedeeltelijk gefinancierd werden via het omslagstelsel.<sup>27</sup>

Ook in Mexico wordt het pensioen maandelijks onttrokken aan het spaartegoed totdat dit uitgeput is. Het Comité heeft de Mexicaanse regering gevraagd op welke manier deze private pensioenregeling tegemoetkomt aan de eis uit artikel 30 Verdrag nr. 102 dat de uitkering gedurende de gehele pensioenperiode wordt betaald. Ook wilde het Comité weten hoe een beroep gedaan kan worden op het publieke minimumpensioen op het moment dat de spaarregeling uitgeput blijkt te zijn.<sup>28</sup> Hieruit kan geconcludeerd worden dat een uitkering die maandelijks uit een spaartegoed wordt onttrokken totdat dit op is, in strijd is met de internationale minimumnorm inzake de duur.<sup>29</sup>

#### 4.2.4.3 *Minimumuitkering gegarandeerd door de overheid*

Omdat de hoogte en de duur van een uitkering die afhankelijk zijn van een spaartegoed, zoals in de drie Zuid-Amerikaanse stelsels, niet van tevoren zijn bepaald, spreekt het Comité van Deskundigen de overheid in deze landen aan op haar algemene verantwoordelijkheid voor de toekenning van de uitkeringen (art. 71 lid 3 Verdrag nr. 102). In het licht van deze verantwoordelijkheid dient de nationale overheid aanvullende maatregelen te nemen om te zorgen dat de hoogte en de duur van

26 CEACR: Individual observation concerning C102 (Peru) 2010.

27 CEACR: Individual observation concerning C102 (Peru) 2010.

28 CEACR: Individual observation concerning C102 (Mexico) 1999.

29 CEACR: Individual observation concerning C102 (Peru) 1999.

de uitkeringen, zoals die zijn voorgeschreven in de verdragen, worden gegarandeerd. Daarbij hoeft de overheid de uitkeringen niet zelf te financieren, maar zij moet wel het juridisch kader vormen waarbinnen deze uitkeringen gegarandeerd worden.

In zowel Mexico, Peru als Chili wordt door de overheid een minimumpensioenuitkering ingevoerd gefinancierd uit algemene middelen, maar deze voldoet in zowel het Peruaanse als het Chileense stelsel niet aan de vereiste voorwaarden.<sup>30</sup> Een minimumpensioenuitkering moet volgens het Comité van Deskundigen een bepaald percentage zijn (40 procent) van het loon van een ongeschoolde mannelijke arbeider conform artikel 66 Verdrag nr. 102.<sup>31</sup> Ook moet voldaan worden aan de eis dat bescherming wordt geboden aan 50 procent van de gezamenlijke loontrekkenden of alle inwoners van wie de inkomsten niet een bepaalde grens overschrijden (art. 27 Verdrag nr. 102). Het Peruaanse stelsel voldoet daar echter nog niet aan. In Peru, waar een publiek en een privaat pensioenstelsel naast elkaar bestaan, wordt het minimumpensioen namelijk alleen gegarandeerd aan werknemers die onder het publieke stelsel vallen en aan een beperkte groep verzekerden onder het private stelsel die een bepaalde leeftijd hadden op het moment dat het private stelsel werd ingevoerd.<sup>32</sup> Dit verschil is ontstaan doordat werknemers die al onder het oude systeem vielen bij invoering van het private pensioenstelsel de keuze hadden om in het oude publieke systeem te blijven of de overstap te maken naar het nieuwe systeem. Alleen een persoon die onder het private stelsel valt en die onder het publieke stelsel viel op het moment dat het private stelsel werd ingevoerd, heeft onder het private stelsel recht op een pensioenuitkering die gelijk is aan de minimumuitkering onder het publieke stelsel of op een aanvullend pensioen als het pensioen onder het private stelsel minder is dan het minimumpensioen.<sup>33</sup> Het Comité heeft de Peruaanse regering daarom uitgenodigd om de mogelijkheden te onderzoeken het minimumpensioen dat gegarandeerd wordt onder het publieke stelsel, uit te keren aan alle ingezetenen met een te laag pensioen. Daarbij kan de Peruaanse regering kijken naar de ervaringen die opgedaan zijn in andere landen in de regio die een basispensioenstelsel kennen voor alle ingezetenen ouder dan 65 jaar, ongeacht of iemand premie heeft betaald.

Het Comité van Deskundigen wees de Peruaanse regering ook op de mogelijkheid – naast de mogelijkheid om een minimumpensioenuitkering via algemene middelen te garanderen – van het oprichten van andere financiële mechanismen. Hierbij kan gedacht worden aan de invoering van verzekeringen, de oprichting van fondsen die een bepaalde pensioenhoogte garanderen, of het overhevelen van spaartegoed van

30 CEACR: Individual observation concerning C102 (Peru) 2005, CEACR: Individual observation concerning C102 (Peru) 2007 en CEACR: Individual observation concerning C102 (Mexico) 2008.

31 CEACR: Individual observation concerning C102 (Peru) 2005, CEACR: Individual observation concerning C102 (Peru) 2007, CEACR: Individual observation concerning C102 (Mexico) 2008.

32 CEACR: Individual observation concerning C102 (Peru) 2010.

33 *Act No. 28991 on la libre desafiliacion informada, pension minima y complementaria, y regimen especial de jubilacion anticipada*. Zie CEACR: Individual observation concerning C102 (Peru) 2010 en ILO Report III (part 1B) 2011, p. 182.

een individuele rekening naar een fonds waar het investeringsrisico voor mensen die bijna met pensioen gaan, laag is.<sup>34</sup>

De eisen dat de pensioenuitkering een vooraf bepaalde hoogte moet hebben en dat de pensioenuitkering gedurende het verdere leven van de gepensioneerde gegarandeerd moet zijn, zorgen voor zekerheid in het stelsel. De overheid moet ervoor zorgen dat private partijen deze zekerheid ook geven, anders moet zij maatregelen nemen die ervoor zorgen dat deze uitkeringshoogte alsnog gegarandeerd wordt. Mijns inziens wordt die zekerheid uiteindelijk geboden door een bepaalde vorm van collectiviteit in te voeren. Het maakt daarbij niet uit of de overheid een minimumpensioen garandeert, of een uitkering wordt geboden die gefinancierd wordt uit premies van werknemers en/of werkgevers, of dat de private onderneming een extra fonds opent.

#### 4.2.4.4 Minimumuitkering als eerste of tweede pijler?

De *Governing Body* van de ILO adviseerde in 2000 de Chileense regering het private pensioenstelsel te laten uitvoeren door een niet op winst gerichte organisatie, de vertegenwoordigers van de verzekerden te laten participeren in de administratie van het stelsel en ervoor te zorgen dat werkgevers meebetalen aan het ouderdomspensioen.<sup>35</sup> Met hulp van technische assistentie van de ILO werd in Chili in 2008 een wetswijziging ingevoerd. Deze wetswijziging voerde een universeel publiek pensioenstelsel in dat gebaseerd is op het principe van solidariteit en aanvullend is op het private stelsel.<sup>36</sup> Het Comité oordeelde in 2011 echter dat met deze hervorming niet voldoende tegemoetgekomen wordt aan de aanbevelingen van de *Governing Body*. De algemene logica van het stelsel is namelijk nog steeds gebaseerd op een individuele spaarregeling, de werknemer moet zich nog steeds verzekeren bij een op winst gericht pensioenfonds en werkgevers betalen nog steeds geen bijdrage aan de ouderdomspensioenen. De hervorming waardoor het publieke minimumpensioenstelsel wordt uitgebreid, handhaaft niet alleen de huidige positie van de private administratieve maatschappijen, maar versterkt daarnaast ook de positie van de private spaarregeling: indien het private spaarpensioen niet voldoende is om tegemoet te komen aan de meest essentiële behoefte van de gepensioneerde, wordt het namelijk aangevuld met het publieke pensioen dat op nationaal niveau collectief gefinancierd wordt.<sup>37</sup>

Het lijkt alsof het Comité van Deskundigen een voorkeur heeft voor een minimumpensioen dat gegarandeerd wordt door de overheid. Dit vormt de eerste pijler en de spaarregeling is daar aanvullend op. Een stelsel dat gebaseerd is op een publieke voorziening komt immers beter tegemoet aan de principes van solidariteit, risicodeling en collectieve financiering en de principes van transparant en

34 CEACR: Individual observation concerning C102 (Peru) 2010.

35 Governing body, 277<sup>th</sup> session, 2000, GB.277/17/5, March 2000.

36 CEACR: Individual Observation concerning C35 (Chile) 2011.

37 CEACR: Individual Observation concerning C35 (Chile) 2011.

democratisch bestuur die zijn vastgelegd in de verdragen.<sup>38</sup> Vanuit de doelstellingen van de verdragen is deze interpretatie te verantwoorden. Het Comité is echter niet consequent in zijn commentaar. Het Comité van Deskundigen heeft namelijk geen afkeurende opmerking gemaakt over de individuele spaarregeling in het Mexicaanse pensioenstelsel die in dit stelsel de eerste pijler vormt. In het Mexicaanse stelsel draagt zowel de werknemer als de werkgever bij aan de financiering van de spaarregeling in de eerste pijler. Op deze manier wordt tegemoetgekomen aan het principe van collectieve financiering (zie volgende paragraaf). Ook heeft het Comité van Deskundigen bepaald dat het naast elkaar bestaan van zowel een publiek als een privaat stelsel en het inzetten van zowel verzekeringen als spaarregelingen niet in strijd is met Verdrag nr. 102: het staat toe dat het minimumniveau van sociale zekerheid behaald wordt op verschillende manieren, als er maar voldaan wordt aan een aantal in de verdragen geformuleerde algemene principes.<sup>39</sup> Ten slotte kan het Comité van Deskundigen niet verwijzen naar een specifieke verdragsbepaling die een collectieve regeling als eerste pijler eist. Als de tekst van de verdragen dus als uitgangspunt wordt genomen bij de interpretatie, kan de invoering van een spaarregeling als eerste pijler wel toegestaan zijn.

#### 4.2.5 Financiering

##### 4.2.5.1 Financiering van de spaarregeling

In het Peruaanse stelsel worden de spaarregelingen alleen gefinancierd door de werknemer: er wordt niet bijgedragen door de werkgever. Dit staat op gespannen voet met artikel 71 lid 1 van Verdrag nr. 102 dat eist dat er sprake is van collectieve financiering. Dat wil zeggen dat de uitkerings- en uitvoeringskosten collectief gedragen moeten worden door premies te innen of belastingen te heffen. Dit lid sluit dus spaarregelingen uit die alleen door de werknemer zelf betaald worden. Een bijdrage van de werkgever en/of de overheid is vereist.

In het Chileense pensioenstelsel zijn werknemers verplicht maandelijks een bepaald percentage van hun loon op individuele spaarregelingen te storten. Werkgevers zijn niet verplicht om bij te dragen. Het Comité van Deskundigen heeft geoordeeld dat werkgevers dit wel zouden moeten doen.<sup>40</sup> Een bijdrage van de werkgever wordt weliswaar niet verplicht gesteld in Verdrag nr. 102, maar wel in Verdragen nr. 35 en 36 betreffende uitkeringen bij ouderdom. Deze twee verdragen zijn de voorlopers van Verdrag nr. 128 betreffende uitkering bij invaliditeit, ouderdom en nagelaten betrekkingen. Aangezien de Verdragen nr. 102 en 128 niet door Chili zijn geratificeerd, vormen Verdragen nr. 35 en 36 voor dit land het toetsingskader. Verdragen nr. 35 en 36 enerzijds en Verdrag nr. 102 anderzijds hebben overeenkomstige be-

38 CEACR: Individual Observation concerning C35 (Chile) 2011.

39 CEACR: Individual observation concerning C102 (Peru) 1998 en CEACR: Individual observation concerning C102 (Peru) 1999.

40 CEACR: Individual observation concerning C36 (Chile) 1989.

palingen, maar er zijn ook verschillen. In artikel 9 lid 1 van Verdragen nr. 35 en 36 is vastgelegd dat zowel de verzekerde als zijn werkgever financieel moet bijdragen aan de kosten van de verzekerden van een pensioenregeling. Lid 2 van artikel 9 van Verdragen nr. 35 en 36 legt vast dat bij regelingen die niet beperkt zijn tot werknemers de werkgever niet hoeft bij te dragen. Hieruit kan geconcludeerd worden dat bij een stelsel dat alleen gericht is op werknemers, zoals het private pensioenstelsel in Chili, de werkgever wel verplicht is om bij te dragen. Het Comité hoopt dan ook dat de regering hiertoe de noodzakelijke maatregelen neemt.

Door invoering van Wet Nr. 20.255 is in 2008 de verplichting opgelegd aan werkgevers om een premie te betalen voor het arbeidsongeschiktheids- en nabestaandenpensioen. Deze verplichting is echter nog niet van toepassing op het ouderdomspensioen. Het Comité van Deskundigen hoopt dat dit alsnog zal gebeuren. Het wijst erop dat artikel 71 van Verdrag nr. 102 vastlegt dat werknemers niet meer dan 50 procent van de totale verzekeringsbijdragen zouden moeten betalen.<sup>41</sup>

Indien werkgevers bijdragen aan de individuele spaarregelingen, dan moeten zij volgens het Comité van Deskundigen ook *direct* bijdragen aan de financiering van verplichte verzekeringen. Als een werkgever het salaris betaalt aan de werknemer en deze vervolgens de premie betaalt, dan draagt de werkgever niet als vanzelfsprekend bij aan de socialezekerheidsbijdragen.<sup>42</sup> Zo kan de vrijwillige bijdrage van de werkgever die in 1990 werd ingevoerd volgens het Comité van Deskundigen niet worden beschouwd als een bijdrage van de werkgever. Deze bijdrage is immers een aanvullende bijdrage en niet gestoeld op een juridische verplichting van de werkgever om de kosten te dragen.<sup>43</sup>

Het feit dat een spaarregeling voldoet aan het principe van collectieve financiering als deze gefinancierd wordt door zowel de werknemer als de werkgever en/of overheid, maakt het aan de ene kant mogelijk dat spaarregelingen zijn toegestaan in het socialezekerheidsstelsel. Aan de andere kant wordt door deze interpretatie van het principe van collectieve financiering maar een beperkte mate van solidariteit gegarandeerd. Collectieve financiering vereist immers dat de werkgever solidair is met de werknemer maar vereist niet dat de werknemer solidair is met andere werknemers. Door deze wijze van interpreteren is het mogelijk dat een spaarregeling de eerste pijler vormt van het stelsel. Een spaarregeling die gefinancierd wordt door zowel de werknemer als de werkgever en aangevuld wordt met een wettelijke verzekering als tweede pijler, kan immers voldoen aan het principe van collectieve financiering. Als het Comité van Deskundigen dit liever anders gezien had, dan had het Comité het principe van collectieve financiering anders moeten interpreteren, namelijk in die zin dat financiering door een individuele werkgever en werknemer niet voldoende is, maar dat er ook risicodeling moet zijn tussen verzekerden.

41 CEACR: Individual observation concerning C35 (Chile) 2011.

42 CEACR: Individual observation concerning C36 (Chile) 1989.

43 CEACR: Individual observation concerning C36 (Chile) 1989 en CEACR: Individual observation concerning C35 (Chile) 1990.

#### 4.2.5.2 Financiering van de minimumuitkering

Uit het voorgaande kan geconcludeerd worden dat indien een werkgever niet bijdraagt aan een pensioenspaarregeling, de overheid moet bijdragen. Op die manier kan immers collectieve financiering conform artikel 71 Verdrag nr. 102 worden gegarandeerd. Daarbij moet echter wel een onderscheid gemaakt worden tussen de bijdragen van de overheid aan de spaarregeling aan de ene kant en de financiële bijdrage van de overheid in de vorm van een garantstelling van het minimumpensioen aan de andere kant. Als de overheid alleen financieel bijdraagt in de vorm van de garantie van een minimumpensioen, zoals in het Chileense private pensioenstelsel, kan er alsnog strijdigheid ontstaan met artikel 71 van Verdrag nr. 102.<sup>44</sup> Dit minimumpensioen vult immers een individuele private pensioenspaarregeling aan die alleen gefinancierd wordt door de werknemer zelf.

In het Chileense stelsel draagt de overheid bij aan de financiering van de minimumpensioenuitkering. De overheid vult het spaartegoed aan van werknemers die meer dan twintig jaar gewerkt hebben, maar te weinig geld op hun rekening hebben om een uitkering te betalen die voldoet aan de wettelijke minimumnorm. De overheid vult het spaartegoed aan tot de wettelijke norm.<sup>45</sup> Daarnaast garandeert de overheid aan werknemers die minder dan twintig jaar gewerkt hebben en van wie het spaartegoed op is gegaan voordat ze overlijden, een pensioenuitkering in de vorm van een sociale voorziening.<sup>46</sup> Volgens het Comité van Deskundigen voldoet de bijdrage van de Chileense overheid aan de werknemers die meer dan twintig jaar gewerkt hebben echter niet aan de bijdrage die door artikel 9 lid 4 van Verdrag nr. 35 wordt voorgeschreven.<sup>47</sup> De mogelijke bijdragen van overheidswege zijn namelijk in beide gevallen ondergeschikt aan een spaarregeling die niet collectief is gefinancierd en zijn tevens voorwaardelijk en van uitzonderlijke aard. De overheid is evenwel conform artikel 9 lid 4 van Verdrag nr. 35 verplicht bij te dragen aan de kosten van een verzekeringsstelsel dat werknemers beschermt.

Ook ten aanzien van het Peruaanse stelsel heeft het Comité van Deskundigen laten weten dat een minimumpensioen dat gegarandeerd wordt door de overheid en betaald wordt door een publiek fonds, niet in overeenstemming hoeft te zijn met het principe van collectieve financiering in de zin van artikel 71 lid 1 Verdrag nr. 102. Dit is het geval indien dit minimumpensioen een private pensioenspaarregeling aanvult die alleen door de verzekerden zelf wordt gefinancierd.<sup>48</sup> Een (deels) collectief gefinancierde spaarregeling als eerste pijler van een pensioenstelsel is dus noodzakelijk om de financiering van het gehele pensioenstelsel in overeenstemming te laten zijn met het principe van collectieve financiering.

44 CEACR: Individual observation concerning C36 (Chile) 1989.

45 Gillion & Bonilla 1992, p. 178, Jacobo Rodríguez, 1999, p. 5, Ortiz 2009, p. 166-167.

46 CEACR: Individual observation concerning C35 (Chile) 1992, Gillion & Bonilla 1992, p. 178, Ortiz 2009, p. 193 en 197.

47 CEACR: Individual observation concerning C36 (Chile) 1989, CEACR: Individual observation concerning C35 (Chile) 1990 en CEACR: Individual observation concerning C35 (Chile) 1992.

48 CEACR: Individual observation concerning C102 (Peru) 2007.



## 4.2.6 Beheer

### 4.2.6.1 Beheer door private ondernemingen

In artikel 10 lid 1 en 2 van Verdragen nr. 35 en 36 betreffende uitkeringen voor ouderdom is vastgelegd dat pensioenregelingen beheerd worden door overheidsfondsen of organisaties die ingesteld zijn door de overheid en niet gericht zijn op het maken van winst. In Verdrag nr. 102 is artikel 72 in de plaats gekomen van artikel 10 van Verdrag nr. 35. Artikel 72 bepaalt dat – indien het beheer niet uitgevoerd wordt door een overheidsinstelling – verzekerden vertegenwoordigd moeten zijn in het bestuur van de uitvoeringsorganisatie (lid 1) en dat de overheid eindverantwoordelijk is voor de betaling van de uitkeringen (lid 2). Artikel 72 Verdrag nr. 102 is daarmee flexibeler gedefinieerd dan artikel 10 van Verdrag 35: artikel 72 sluit privaatrechtelijke uitvoeringsinstellingen die eventueel gericht zijn op het maken van winst, niet op voorhand uit. Hiervoor is gekozen omdat tijdens de voorbereiding van Verdrag nr. 102 bleek dat er veel verschillen waren in het beheer van de uitkeringen in de verschillende landen. Een andere reden was dat de vooroorlogse verdragen die gericht waren op één enkel risico, verschillende manieren van uitvoering voorschreven. Artikel 72 van Verdrag nr. 102, dat in tegenstelling tot Verdragen nr. 35 en 36 principes vastlegt voor meerdere risico's, is dan ook flexibeler geformuleerd dan artikel 10 van Verdragen nr. 35 en 36.

Uit de bevindingen over de Zuid-Amerikaanse stelsels blijkt echter dat de voorwaarden van artikel 72 Verdrag nr. 102 wel moeten garanderen dat verzekerden adequate inkomensbescherming wordt geboden door private partijen, ondanks het winst oogmerk van deze private partijen. Het Comité van Deskundigen heeft Chili er bijvoorbeeld op geattendeerd dat de uitvoering van het pensioenstelsel door private, winst makende ondernemingen kan leiden tot verliezen voor de werknemers. In Chili blijkt namelijk, op basis van informatie die een Chileense vakbond heeft aangeleverd, dat in 2009 30 procent van de winst, die gemaakt is door de private fondsen met de bedragen die werknemers hebben betaald, naar de administratiemaatschappijen is gegaan. De werknemers worden op deze manier uitgesloten van deelname aan de winst die gemaakt wordt met de premies die zij zelf betalen.<sup>49</sup> Door de invoering van Wet Nr. 20.255 in 2008 geschiedt het beheer van het pensioenstelsel in Chili echter niet alleen door de private administratiemaatschappijen, maar ook door twee nieuwe publieke instellingen, namelijk het *Institute for Labour Security* (ISL) en het *Institute for Social Provisions* (IPS). Deze instellingen voeren het publieke gedeelte van het pensioenstelsel uit dat aanvullend is op het private stelsel. Het Comité van Deskundigen merkt echter op dat daarmee de private administratiemaatschappijen nog steeds centraal staan in het beheer van het pensioenstelsel.<sup>50</sup> Het Comité spreekt dit niet uit maar het impliceert hier mijns inziens mee dat, aangezien deze private

49 CEACR: Individual observation concerning C35 (Chile) 2011.

50 CEACR: Individual observation concerning C35 (Chile) 2010.

maatschappijen ten eerste gericht zijn op het maken van winst en niet op een adequate inkomensbescherming voor verzekerden, deze wijze van uitvoering niet in overeenstemming is met de verdragen.

Ook andere bevindingen wijzen impliciet op een discrepantie tussen de belangen van de verzekerden en die van op winst gerichte ondernemingen. In de bevindingen inzake Mexico wordt aangekaart dat de werknemer commissie betaalt aan het administratiekantoor dat zijn of haar spaarrekening beheert en aan de investeringsonderneming die het spaargeld belegt. Deze commissie kan een percentage zijn van de spaarpremie of het spaartegoed.<sup>51</sup> De gemiddelde commissie lag in de periode 2000-2006 tussen de 1,81 procent en 1,38 procent van het loon. Het Comité heeft informatie gevraagd over de commissies die aan de hoge kant liggen.

In een andere bevinding over het Peruaanse pensioenstelsel wordt vermeld dat het kan voorkomen dat in een pensioenstelsel dat gebaseerd is op kapitaaldekking een persoon geen recht meer heeft op een pensioenuitkering wanneer zijn of haar spaartegoed is uitgeput. Dit gaat in tegen de internationale normen die eisen dat een pensioenuitkering van een bepaalde hoogte tot aan het overlijden van verzekerde moet worden uitbetaald.<sup>52</sup> Naar aanleiding van deze bevindingen kan gesteld worden dat het een risico is om het beheer uit te laten voeren door een private organisatie, aangezien deze primair gericht is op het maken van winst en niet zozeer op het garanderen van een minimum(pensioen)uitkering.

#### 4.2.6.2 *Vertegenwoordiging van verzekerden in private ondernemingen*

Om er voor te zorgen dat verzekerden – ondanks het primaire doel van een private onderneming om winst te maken – adequate inkomensbescherming wordt geboden, is in artikel 72 Verdrag nr. 102 een verplichting vastgelegd: wanneer de administratie niet wordt gevoerd door een op overheidsvoorschriften berustende instelling of door een regeringsdepartement dat verantwoording schuldig is aan een parlement, moeten vertegenwoordigers van de beschermde personen deelnemen aan het bestuur of met een raadgevende stem daarbij betrokken worden onder daartoe gestelde voorwaarden. De vertegenwoordiging van verzekerden in het bestuur van de uitkeringsinstelling is ook vastgelegd in artikel 10 lid 4 Verdragen nr. 35 en 36. Het is niet voldoende dat de verzekerde personen in werkelijkheid in het bestuur van de uitvoeringsinstellingen vertegenwoordigd zijn, zoals in de Chileense situatie. Het is noodzakelijk dat in nationale wetgeving of regelgeving wordt vastgelegd dat vertegenwoordigers van de verzekerden participeren in het bestuur van de verzekeringsmaatschappijen. Het Comité van Deskundigen heeft de Chileense regering daarom gevraagd om aanvullende maatregelen te nemen.<sup>53</sup>

Evenmin is het voldoende om vast te leggen in de wetgeving dat onafhankelijke adviseurs plaatsnemen in het bestuur van de uitvoeringsinstelling, zoals dat is

51 Sinha 2000, p. 258 en CEACR: Individual observation concerning C102 (Mexico) 2007.

52 CEACR: Individual observation concerning C102 (Peru) 2009.

53 CEACR: Individual observation concerning C35 (Chile) 1992.

gebeurd in de Mexicaanse wetgeving.<sup>54</sup> Volgens het Comité van Deskundigen is er geen garantie dat deze adviseurs de belangen van de werknemer vertegenwoordigen. Ook voldoet de vrijheid die werknemers hebben om naar een andere uitvoeringsinstelling over te stappen niet aan de eis van artikel 72 lid 1 Verdrag nr. 102. Het Comité van Deskundigen gaat niet mee in de veronderstelling van de Chileense regering dat door deze keuzevrijheid de leden persoonlijk en actief in het bestuur van hun fonds participeren en door de keuze voor het pensioenfonds hun eigen vertegenwoordigers kiezen.<sup>55</sup>

De vertegenwoordigers van de verzekerden moeten de keuzes ten aanzien van het beheer van de administratiemaatschappijen en de investeringen van het kapitaal in het fonds, kunnen beïnvloeden.<sup>56</sup> De Peruaanse regering heeft voorgesteld een raad van toezicht in te stellen waarin de verzekerden worden vertegenwoordigd die informatie kunnen vragen van de administratie- en investeringsmaatschappijen. Dit voorstel is behandeld in het Congres van Peru, maar is nog niet aangenomen. Het Comité van Deskundigen constateerde dat de Peruaanse regering erkend heeft dat het toezichtmechanisme ten aanzien van de private socialezekerheidsinstellingen versterkt moet worden. Het vroeg desondanks meer informatie over het voorstel voor een toezichtraad. Tevens vroeg het de regering om ervoor te zorgen dat verzekerden worden vertegenwoordigd in het nationale orgaan dat verantwoordelijk is voor het innen van de premies, het SUNAT.<sup>57</sup>

De Chileense regering heeft een betere vertegenwoordiging van verzekerden willen bewerkstelligen door op basis van Wet Nr. 20.255 gebruikerscommissies in te stellen. De functie van deze commissies is om accurate informatie beschikbaar te stellen aan de gebruikers om hun keuze voor een pensioenfonds te kunnen maken. Het Comité van Deskundigen beschouwde dit als een stap in de goede richting. Het garandeert echter nog niet de participatie van vertegenwoordigers van verzekerden in het bestuur van het pensioenfonds zoals de verdragen voorschrijven. Ook de instelling van de zogenoemde *Board of Pension System Users* garandeert deze participatie niet.<sup>58</sup> Deze raad is verantwoordelijk voor de evaluatie van het functioneren van het pensioenstelsel en formuleert beleidsvoorstellen voor de verdere ontwikkeling van het systeem. De raad heeft echter alleen een adviesfunctie en neemt niet deel in het bestuur van de uitvoeringsinstelling. Het Comité was van mening dat de afwezigheid van controle door de verzekerden over de investeringen kan leiden tot investeringen met hoge risico's en potentiële verliezen. Het Comité maakte zich grote zorgen over de levensvatbaarheid en de duurzaamheid van het systeem.<sup>59</sup> Het Comité heeft de regering daarom gevraagd de noodzakelijke maatregelen te nemen om deelname in de administratie te garanderen en ervoor te zorgen dat vertegen-

54 CEACR: Individual observation concerning C102 (Mexico) 2001.

55 CEACR: Individual observation concerning C36 (Chile) 1989.

56 CEACR: Individual observation concerning C102 (Peru) 2010.

57 CEACR: Individual observation concerning C102 (Peru) 2010.

58 CEACR: Individual observation concerning C35 (Chile) 2010.

59 CEACR: Individual observation concerning C35 (Chile) 2010.

woordigers van verzekerden het investeringsbeleid mee bepalen. Het Comité heeft benadrukt dat in uitvoeringsinstellingen in andere lidstaten die ook een kapitaaldekkingstelsel hebben ingevoerd, deze deelname wel gegarandeerd is.<sup>60</sup>

De spanning die bestaat tussen de doelstelling van het bieden van inkomensbescherming en het beheer van de uitkeringsgelden door private partijen, doet de vraag opkomen of artikel 72 lid 1 Verdrag nr. 102 niet aangescherpt moet worden. Deze bepaling zou zodanig aangepast kunnen worden dat deze wel uitvoeringsorganisaties toelaat met een privaatrechtelijk grondslag, maar private uitvoeringsinstellingen uitsluit die primair gericht zijn op het maken van winst. Een medewerker van de ILO bevestigt tijdens een door mij afgenomen interview dat er inderdaad een onderscheid gemaakt wordt tussen twee verschillende types privaatrechtelijke uitvoeringsinstellingen.<sup>61</sup> Aan de ene kant bestaan er de op winst gerichte private verzekeringsmaatschappijen, aan de andere kant de privaatrechtelijke uitvoeringsinstellingen die primair gericht zijn op de belangen van de verzekerden. Het gaat hier om (pensioen)fondsen die opgericht zijn door een vakbond, administratiemaatschappijen die opgericht zijn door werknemers in een bepaalde sector of onderlinge waarborgmaatschappijen. Een onderlinge waarborgmaatschappij is een vereniging die een verzekeringsbedrijf opricht ten behoeve van haar leden. De verzekerden zijn lid van de vereniging en hebben zeggenschap over de door hen afgesloten verzekeringen. Dergelijke instellingen zijn gericht op de belangen van de werknemers in de sector of de leden van hun vereniging en niet zozeer op het maken van winst. Deze waarborgmaatschappijen leveren daarom geen spanning op met de algemene doelstelling van Verdrag nr. 102. Ook het Comité van Deskundigen onderscheidt in zijn bevindingen deze twee typen van private uitvoeringsinstellingen herhaaldelijk.<sup>62</sup>

#### 4.2.6.3 Verantwoordelijkheid van de overheid

In Mexico beheren private administratiemaatschappijen het spaargeld. Het beleggen van de spaarpremies is uitbesteed aan ondernemingen die gespecialiseerd zijn in het investeren van pensioenfondsen. In een bevinding over het Mexicaanse pensioenstelsel uit 2008 werd door het Comité van Deskundigen benadrukt dat de overheid de verantwoordelijkheid heeft voor het pensioenstelsel, zoals dat was vormgegeven op het moment van ratificatie van Verdrag nr. 102, maar ook voor nieuwe (private) stelsels.<sup>63</sup> Deze verantwoordelijkheid betekent dat de Mexicaanse overheid periodiek actuariële onderzoeken moet uitvoeren waarmee de betrouwbaarheid en draagkracht van het systeem kan worden beoordeeld. De verplichting om deze onderzoeken uit te voeren moet vastgelegd worden in bestaande wettelijke regelingen.

60 CEACR: Individual observation concerning C35 (Chile) 2011.

61 Het gaat hier om het interview met A. Egorov van het Department of International Labour Standards van de ILO op 24 maart 2011.

62 Zie bijvoorbeeld CEACR: Individual observation concerning C36 (Chile) 1989.

63 CEACR: Individual observation concerning C102 (Mexico) 2008.

Deze actuariële onderzoeken moeten betrekking hebben op alle pensioenregelingen, dus zowel op de publieke als de private onderdelen van het pensioenstelsel. Deze onderzoeken dienen een overzicht te geven van de financiële verantwoordelijkheden van de overheid en de uitvoeringsinstellingen op een bepaald afgesproken moment. Tevens moeten ze inzicht geven in de wijze waarop de premies geïnd worden, de wijze waarop de uitvoeringsinstellingen bestuurd worden en de wijze waarop toezicht wordt gehouden op de uitvoeringsinstellingen. Het Comité heeft tevens laten weten dat de betrouwbaarheid en draagkracht van het private systeem afhankelijk is van een gedetailleerde analyse van de bestaande en de te verwachte ontwikkelingen van het gehele systeem. Alleen een algehele actuariële evaluatie van het gehele systeem maakt het mogelijk de risicofactoren in te schatten en de bijbehorende voorspellingen te maken.<sup>64</sup>

Tijdens de financiële crisis in 2008 hebben enkele Peruaanse private pensioenfondsen 32 procent van hun kapitaal verloren. Dit had grote gevolgen voor de mensen die op korte termijn met pensioen gingen. De waarde van hun spaartegoeden daalde dramatisch waardoor ook het niveau van hun pensioenuitkering daalde. Vooral pensioenfondsen die niet goed gereguleerd waren en waar geen aanvullende solidaire component bestond, ondervonden deze gevolgen. Het Comité van Deskundigen wees de Peruaanse regering erop dat private pensioenstelsels erg kwetsbaar zijn en dat financiële mechanismen kunnen worden ingebouwd die private pensioenfondsen bescherming kunnen bieden. Hierbij kan gedacht worden aan de invoering van verzekeringen, fondsen die een bepaalde pensioenhoogte garanderen, of het overhevelen van spaartegoed van een individuele rekening naar een fonds waar het investeringsrisico voor mensen die bijna met pensioen gaan laag is.<sup>65</sup> Het Comité verwijst hier niet expliciet naar, maar ik ga ervan uit dat dit aan de Peruaanse regering gesuggereerd is in het licht van haar verantwoordelijkheid voor het beheer van de uitkeringsregelingen, zoals is vastgelegd in artikel 71 lid 3 en artikel 72 lid 2 Verdrag nr. 102. Dit is ook het geval wanneer het beheer wordt uitgevoerd door private ondernemingen.

#### 4.2.7 Toezicht op naleving van verdragsverplichtingen

Sinds de invoering van het private pensioenstelsel in 1980 heeft de Chileense overheid de verplichtingen van Verdrag nr. 35 niet nageleefd. Daarom zijn enkele *representation*-procedures zoals vastgelegd in artikel 24 van de ILO-Constitutie gestart. Een dergelijk procedure begint met bedenkingen die werknemers- of werkgeversorganisaties kenbaar kunnen maken bij het Internationale Arbeidsbureau tegen de eigen lidstaat of een andere lidstaat die de verdragsverplichtingen niet naleeft. De Raad van Beheer van de ILO (de *Governing Body*) kan deze bedenking dan voorleggen aan de lidstaat en deze uitnodigen daarop te reageren. De Raad conclu-

64 CEACR: Individual observation concerning C102 (Mexico) 2008.

65 CEACR: Individual observation concerning C102 (Peru) 2010.

deerde dat Chili inderdaad niet aan de verdragsverplichtingen voldeed. Aanbevolen werd om het private pensioenstelsel te laten uitvoeren door een niet op winst gerichte organisatie, de vertegenwoordigers van de verzekerden te laten participeren in de administratie van het stelsel en er voor te zorgen dat werkgevers meebetalen aan het ouderdomspensioen. Het Comité van Deskundigen moest toezien op de uitvoering van de aanbevelingen.<sup>66</sup> De Chileense situatie is ook meerdere malen besproken in het Conferentiecomité over de toepassing van Conventies en Aanbevelingen. In 2009 heeft de Chileense regering toegegeven dat de situatie niet in overeenstemming was met de verdragsverplichtingen. De regering maakte duidelijk dat met behulp van technische assistentie van de ILO een wetswijziging was voorbereid die in 2008 werd ingevoerd. Deze wetswijziging voerde een universeel publiek pensioenstelsel in dat gebaseerd is op het principe van solidariteit en aanvullend is op het private stelsel.<sup>67</sup>

Het Comité van Deskundigen oordeelde echter dat met deze hervorming nog niet tegemoetgekomen is aan de aanbevelingen van de *Governing Body*. Het pensioenstelsel is nog steeds gebaseerd op spaarregelingen, de werknemer moet zich nog steeds verzekeren bij een op winst gericht pensioenfonds en werkgevers betalen nog steeds geen bijdrage aan de ouderdomspensioenen. De hervorming heeft de positie van de private administratiemaatschappijen alleen maar versterkt.<sup>68</sup> Het Comité heeft zijn zorgen kenbaar gemaakt over het negeren van de aanbevelingen van de internationale gemeenschap en de herhaalde oproepen voor dialoog door het Comité. Het heeft de Chileense regering gevraagd haar standpunt te herzien. Het Comité heeft de regering ook aangemoedigd om een beroep te blijven doen op de technische assistentie van de ILO, zoals zij afgelopen jaren heeft gedaan. Het doel hiervan is om het Chileense pensioenstelsel zo te hervormen dat het gebaseerd is op de fundamentele principes van sociale zekerheid van solidariteit, risicodeling, collectieve financiering en de principes van een transparant, verantwoordelijk en democratisch bestuur. Daarbij hoort een pensioenregeling die uitgevoerd wordt door een instelling zonder winststoogmerk en waarin de vertegenwoordigers van de verzekerden vertegenwoordigd zijn.<sup>69</sup>

Het Comité heeft ook al gedurende vele jaren aangegeven dat verschillende onderdelen van het Peruaanse pensioenstelsel niet in overeenstemming zijn met de socialezekerheidsverdragen. Het gaat hier om de financiering, de vertegenwoordiging van verzekerden in het bestuur van de uitvoeringsinstellingen en de hoogte en duur van de pensioenuitkeringen. Om het door de verdragen voorgeschreven niveau van de pensioenuitkeringen te garanderen, heeft de Peruaanse wetgever in 2007 door middel van Wet Nr. 28991 een minimumpensioen ingevoerd. Dit minimumpensioen wordt echter alleen gegarandeerd voor een beperkte groep verzekerden die een bepaalde leeftijd hadden op het moment dat het private pensioenstelsel werd ingevoerd. Het Comité heeft de Peruaanse regering uitgenodigd om te onder-

66 Governing body, 277<sup>th</sup> session, 2000, GB.277/17/5, March 2000.

67 CEACR: Individual observation concerning C35 (Chile) 2011.

68 CEACR: Individual observation concerning C35 (Chile) 2011.

69 CEACR: Individual observation concerning C35 (Chile) 2011.

zoeken of het mogelijk is het gegarandeerde minimumpensioen onder het publieke stelsel uit te keren aan alle ingezetenen met een te laag pensioen. In 2009 heeft de ILO een studie uitgebracht naar het socialezekerheidsstelsel in Peru en heeft technische assistentie aangeboden bij het ontwikkelen van een duurzaam socialezekerheidsstelsel.<sup>70</sup>

In Mexico is het pensioenstelsel wat later ingevoerd, namelijk in 1997. Mexico heeft herhaaldelijk gedetailleerde informatie aangeleverd over de wijzigingen in het systeem en het Comité heeft een aantal zaken die niet in overeenstemming waren met de verdragen aan de orde gesteld. In 2007 is een nieuwe socialezekerheidswet ingevoerd, maar deze heeft niet alle strijdigheden met Verdrag nr. 102 kunnen wegnemen. In 2007 heeft de ILO een aantal bevindingen ontvangen van Mexicaanse vakbonden en een aantal belangenverenigingen. Het volgende rapport van Mexico moet een gedetailleerd rapport zijn en het Comité wacht daar op voordat het komt met verdere bevindingen.

#### 4.2.8 *Samenvatting en conclusies private pensioenstelsels*

De invoering van de spaarregelingen in het socialezekerheidsstelsel wordt niet bij voorbaat door de internationale verdragen uitgesloten. Ondanks dat het Comité van Deskundigen niet expliciet toegeeft dat het gebruik van spaarregelingen in de sociale zekerheid is toegestaan, heeft het wel laten weten dat Verdrag nr. 102 zo is opgesteld dat het flexibel kan worden toegepast. Het naast elkaar bestaan van publieke en private regelingen in één socialezekerheidsstelsel is niet in strijd met Verdrag nr. 102: het staat toe dat het minimumniveau van sociale zekerheid gegarandeerd wordt op verschillende manieren. Een dergelijk stelsel moet dan wel voldoen aan een aantal criteria ten aanzien van de vormgeving die zijn vastgelegd in Verdrag nr. 102 en die algemeen toegepast kunnen worden.

De wijze waarop de private pensioenspaarstelsels in Chili, Mexico en Peru zijn vormgegeven, leidt op meerdere onderdelen tot spanning met deze eisen. Ten eerste gaat het hier om de financiering van de private spaarregeling. Indien de pensioenspaarregelingen alleen gefinancierd worden door de werknemer, zoals in het geval van het Chileense en Peruaanse stelsel, ontstaat strijdigheid met het principe van collectieve financiering zoals vastgelegd in artikel 71 lid 1 Verdrag nr. 102. De strijdigheid met het principe van collectieve financiering kan worden weggenomen door de pensioenspaarregelingen niet alleen door de werknemer te laten betalen. Een verplichte bijdrage van de werkgever en/of de overheid is vereist om tegemoet te komen aan het principe van collectieve financiering. Indien werkgevers bijdragen aan de individuele spaarregelingen, dan moeten de werkgevers ook *direct* bijdragen aan de financiering van verplichte verzekeringen voor werknemers. Als een werkgever het salaris betaalt aan de werknemer en de werknemer vervolgens de premie

---

70 CEACR: Individual observation concerning C102 (Peru) 2010.

betaalt, dan draagt de werkgever niet als vanzelfsprekend bij aan de socialezekerheidsbijdragen.<sup>71</sup>

Doordat de hoogte van de uitkering in de Zuid-Amerikaanse pensioenstelsels afhankelijk is van het spaartegoed, is het pensioen niet van tevoren bepaald. Hoewel dit niet expliciet is vastgelegd in artikel 28, 65 en 66 van Verdrag nr. 102, wordt uit de bevindingen duidelijk dat hierdoor strijdigheid ontstaat met deze artikelen. Op deze manier wordt namelijk niet gegarandeerd dat het minimumniveau van de uitkeringen zoals dat wordt voorgeschreven in artikel 28, 66 en 67 van Verdrag nr. 102 wordt behaald. Dit is ook het geval indien er verplicht een vast percentage van het inkomen gespaard wordt. Tevens treedt strijdigheid op met de internationale norm inzake de *uitkeringsduur* die vastlegt dat de pensioenuitkering gedurende de hele risicoperiode moet worden uitgekeerd (art. 30 Verdrag nr. 102). Wanneer een pensioen wordt onttrokken aan het spaartegoed totdat het op is, houdt het recht op pensioenuitkering namelijk ook op. De verzekerde die ouder wordt dan de gemiddelde levensverwachting heeft daardoor een gerede kans zonder inkomen te geraken.<sup>72</sup>

Om de risicodekking in de Zuid-Amerikaanse stelsels in overeenstemming te brengen met Verdrag nr. 102, moet de overheid aanvullende maatregelen nemen. Deze verplichting vloeit voort uit de algemene verantwoordelijkheid van de overheid voor het verschaffen van een uitkering zoals vastgelegd in artikel 71 lid 3 Verdrag nr. 102. De overheid kan de strijdigheid met de internationale normen inzake de hoogte en duur, die zijn vastgelegd in artikel 28, 30, 65 en 66 Verdrag nr. 102, wegnemen door een minimumuitkering te garanderen of financiële mechanismen in het private pensioenstelsel in te voeren. Het gaat hier om fondsen die een bepaalde pensioenhoogte garanderen of het overhevelen van het spaartegoed van een individuele rekening naar een fonds waar het investeringsrisico voor mensen die bijna met pensioen gaan, laag is.

Ten slotte kan geconcludeerd worden dat de verzekerden in de drie Zuid-Amerikaanse landen niet vertegenwoordigd zijn in het bestuur van de uitvoeringsinstellingen, zoals is voorgeschreven in artikel 72 lid 1 Verdrag nr. 102. De invoering van individuele spaarregelingen gaat in Chili, Mexico en Peru gepaard met een verschuiving van het beheer van de pensioenregeling door de overheid naar het beheer van de pensioenregeling door private partijen die op winst zijn gericht. Uit de bevindingen over deze drie Zuid-Amerikaanse private pensioenstelsels blijkt dat het uitbesteden van het beheer van het pensioenstelsel aan op winst gerichte private ondernemingen kan leiden tot financiële risico's voor verzekerden en uiteindelijk tot het verlies van het recht op een pensioenuitkering. Verdrag nr. 102 verbiedt echter niet dat de pensioenspaarregelingen uitgevoerd worden door een privaat, op winst gericht bedrijf. Om bovengenoemde financiële risico's te voorkomen, moeten verzekerden conform artikel 72 lid 1 Verdrag nr. 102 wel vertegenwoordigd zijn in het

71 CEACR: Individual observation concerning C36 (Chile) 1989.

72 CEACR: Individual observation concerning C102 (Peru) 2010.



bestuur van deze private uitvoeringsinstellingen, bijvoorbeeld in de vorm van de instelling van een raad van toezicht waarin de verzekerden vertegenwoordigd zijn. Deze vertegenwoordiging moet vastgelegd worden in wet- en regelgeving. Het doel van deze vertegenwoordiging is dat de keuzes ten aanzien van het beheer van de (pensioen)uitkeringsregelingen door de administratiemaatschappijen en de keuzes ten aanzien van de investeringen van het kapitaal in het fonds kunnen worden beïnvloed. Ook is het voor verzekerden van belang dat inzichtelijk is welk percentage van de premies die werknemers betalen afgedragen wordt aan de uitvoeringsinstellingen in de vorm van commissies.

Aanvullend op artikel 72 lid 1 Verdrag nr. 102 is in artikel 72 lid 2 Verdrag nr. 102 de overheid een algemene verantwoordelijkheid opgelegd ten aanzien van het beheer van de uitkeringen. Deze verplichting houdt in dat de overheid toezicht moet houden op het beheer van de uitkering, ook als dit uitgevoerd wordt door private ondernemingen. In ieder geval is de nationale overheid verplicht om periodiek actuariële onderzoeken uit te voeren naar de financiële bestendigheid en de duurzaamheid van het sociale stelsel, waaronder onderdelen die door private ondernemingen worden uitgevoerd. De verplichting om deze onderzoeken uit te voeren, moet vastgelegd worden in bestaande wettelijke regelingen. In het kader van haar algemene verantwoordelijkheid voor de administratie kan de overheid ook financiële mechanismen invoeren, zoals aanvullende fondsen met een laag investeringsrisico of fondsen die een bepaalde pensioenhoogte garanderen.

### 4.3 Loondoorbetalingverplichting in het licht van verdragen

#### 4.3.1 *Privatisering van de Ziektewet*

Op basis van artikel 29 Ziektewet j° artikel 7:629 BW heeft de werkgever de verplichting om gedurende de eerste 104 weken van ziekte 70 procent van het dagloon door te betalen. Van 1994 tot 1 maart 1996 had de werkgever op basis van artikel 7a:1638c BW de verplichting om bij ziekte 70 procent van het loon door te betalen gedurende een periode van zes weken.<sup>73</sup> Na zes weken ziekte had die zieke werknemer recht op een uitkering op basis van de Ziektewet. Deze verplichting werd per 1 maart 1996 door inwerkingtreding van de Wet uitbreiding loondoorbetalingsplicht bij ziekte (Wublz) uitgebreid tot 52 weken.<sup>74</sup> In 1996 werd artikel 7a:1638c BW gewijzigd in artikel 7:629 lid 1 BW.<sup>75</sup> Per 1 januari 2004 verlengde de Wet verlenging loondoorbetalingverplichting bij ziekte (Wvlbz) de periode van loondoorbetaling tot 104 weken.<sup>76</sup>

<sup>73</sup> Wet terugdringing ziekteverzuim, Wet van 22 december 1993, *Stb.* 1993, 750.

<sup>74</sup> Wet van 8 februari 1996, *Stb.* 1996, 134.

<sup>75</sup> Wet van 14 november 1996 tot invoering van en aanpassing van wetgeving aan de Vaststellingswet titel 7.10 Burgerlijk Wetboek (arbeidsovereenkomst) (Invoeringswet titel 7.10 Burgerlijk Wetboek), *Stb.* 1996, 562.

<sup>76</sup> Wet van 19 december 2003, *Stb.* 2003, 555.

De Ziektewet (ZW) heeft een vangnetfunctie voor bepaalde categorieën werknemers die beschreven staan in artikel 29 lid 2 ZW. Dit zijn personen die geen werkgever hebben, maar van wie de arbeidsverhouding op grond van artikel 4 en 5 WW als dienstbetrekking wordt beschouwd (onder a), personen die nawerking van de Ziektewet kunnen invoeren (onder b), personen van wie de dienstbetrekking eindigt tijdens de eerste 104 weken van hun arbeidsongeschiktheid wegens ziekte (onder c), verzekerden die een werkloosheidsuitkering ontvangen (onder d), werknemers die arbeidsongeschikt zijn wegens orgaandonatie (onder e), vrouwelijke werknemers die arbeidsongeschikt worden wegens ziekte voorafgaand aan hun zwangerschapsverlof (onder f) en werknemers zoals bedoeld in artikel 29 b en 29 d ZW (onder g).

De Ziektewet is onder andere geprivatiseerd om het ziekteverzuim te verminderen.<sup>77</sup> Het percentage werknemers dat om redenen van ziekte of arbeidsongeschiktheid niet kon werken was vergeleken met andere landen hoog en meer marktwerking zou een effectief middel zijn om dit probleem te verkleinen. Er waren echter ook nog andere doeleinden: een scherpere toerekening van kosten aan alle bij de sociale verzekering betrokken partijen, een effectieve uitoefening van de verantwoordelijkheid door werkgever en werknemer en een betere beheersing van volume en kosten van de sociale zekerheid.<sup>78</sup> Dat werkgevers kunnen beslissen of zij het risico op loondoorbetaling bij een zieke werknemer zelf dragen of dit risico verzekeren bij private verzekeraars, draagt bij aan deze doelstellingen. Zelfstandigen met een verleden als werknemer hebben de mogelijkheid om direct na de overgang van werknemerschap naar zelfstandig ondernemerschap, de ziekteverzekering waarvoor zij als werknemer verplicht verzekerd waren, een tijd vrijwillig voort te zetten (art. 64 lid 1 onder c ZW).<sup>79</sup> Zij kunnen zich echter ook privaats verzekeren. Is een werknemer langer dan 104 weken ziek, dan kan deze een beroep doen op de WIA.

#### 4.3.2 Te beschermen risico's

De Nederlandse regering concludeert in de memorie van toelichting bij de Wublz dat de loondoorbetalingsplicht bij ziekte buiten de werkingssfeer van Verdrag nr. 102 valt. In artikel 14 Verdrag nr. 102 wordt het ziekterisico beschreven *als de derving van inkomsten uit arbeid* veroorzaakt door ongeschiktheid tot werken, voortvloeiend uit een ziekte-toestand. Volgens het kabinet moet dit artikel zo worden uitgelegd dat een uitkering in geval van ziekte slechts behoeft te worden verstrekt, indien sprake is van opschorting van loon gedurende de arbeidsongeschiktheid wegens ziekte.<sup>80</sup> Aangezien er geen sprake is van opschorting van loon, maar juist van loondoorbetaling, is Verdrag nr. 102 volgens het kabinet niet van toepassing. Verdrag nr. 102 is wel

77 Dit heeft de Nederlandse overheid gerapporteerd in haar periodieke rapportages zoals blijkt uit CEACR: Individual Observation concerning C102 (Netherlands) 2003 en Resolution ResCSS(2003)26.

78 *Kamerstukken II* 1992/93, 22 899, nr. 3, *Kamerstukken II* 1995/96, 24 439, nr. 3, *Kamerstukken II* 2003/04, 29 231, nr. 3.

79 Aerts 2007, p. 268.

80 *Kamerstukken II* 1995/96, 24 439, nr. 3, memorie van toelichting, p. 49.

van toepassing op de Ziektewet als vangnetregeling. Deze regeling voorziet in een loondervingsuitkering ter hoogte van 70 procent van het laatstverdiende loon voor werknemers die niet de bescherming van het BW genieten. Daarmee wordt volgens het kabinet voldaan alle verdragsvereisten.<sup>81</sup>

Het Comité van Deskundigen van de ILO en het Comité voor Sociale Rechten van de Raad van Europa zijn echter van mening dat Verdrag nr. 102 wel van toepassing is op de loondoorbetalingverplichting. Dit wordt duidelijk doordat het Comité van Deskundigen en het Comité voor Sociale Rechten in hun bevindingen en conclusies de loondoorbetalingverplichting wel toetsen aan de verdragsverplichtingen van Verdrag nr. 102, Verdrag nr. 130 betreffende geneeskundige zorg en uitkeringen bij ziekte, de Europese Code inzake Sociale Zekerheid en artikel 12 van het ESH.<sup>82</sup> Zij gaan echter niet expliciet in op de vraag waarom de verdragsverplichtingen van toepassing zijn op de loondoorbetalingverplichting, ondanks dat er in de periode waarin loon doorbetaald moet worden in strikte zin geen sprake is van arbeidsongeschiktheid zoals vastgelegd in de verdragen. De verdragen worden toch van toepassing verklaard omdat het Comité van Deskundigen zich richt op de filosofie die ligt achter het principe van collectieve financiering.<sup>83</sup> Dit licht ik verder toe in paragraaf 4.3.5.

#### 4.3.3 Te beschermen personen

In 2006 kwam het Comité voor Sociale Rechten van de Raad van Europa tot de conclusie dat het nieuwe ziektestelsel niet in overeenstemming was met artikel 12 lid 1 ESH. Op basis van de door de Nederlandse overheid aangeleverde informatie kon namelijk niet geconcludeerd worden dat het recht op een ziekte-uitkering een effectief recht op sociale zekerheid garandeert aan de gehele werkende bevolking.<sup>84</sup> Op basis van deze gegevens bleek ongeveer 80 procent van de Nederlandse werkgevers een private verzekering afgesloten te hebben; 50 procent van de werkende bevolking valt onder deze verzekeringen. 6,3 procent van de werkgevers bleek het risico zelf te dragen. Of hiermee ook tegemoetgekomen wordt aan de eis vastgelegd in artikel 12 lid 1 ESH dat ziekte-uitkeringen toegekend worden aan een *substantieel* percentage van de werkende bevolking, was de vraag.<sup>85</sup> Hoeveel een substantieel percentage is, maakt artikel 12 lid 1 ESH niet duidelijk. Volgens artikel 12 lid 2 moet de sociale zekerheid het niveau hebben dat vereist is voor de bekrachtiging van de Europese Code inzake Sociale Zekerheid. Deze Code vereist dat ten minste 50 procent van de loontrekkenden verzekerd moet zijn. Het Protocol heeft dit verhoogd naar 55 procent. Aan de hand van de aangeleverde gegevens kon echter nog niet definitief bepaald worden of Nederland daarmee ook voldoet aan deze eisen uit de Europese Code.

81 *Kamerstukken II 1995/96*, 24 439, nr. 3, memorie van toelichting, p. 49.

82 Zie onder andere CEACR: Individual Observation concerning C102 (Netherlands) 2003 en Resolution CM/ResCSS(2003)26.

83 Nickless 2002, p. 123.

84 ESCR Conclusions 2006 (Netherlands-Kingdom in Europe, Aruba, Netherlands Antilles).

85 Raad van Europa 2008, p. 90.

Ook concludeerde het Comité dat de situatie in Nederland niet in overeenstemming is met artikel 12 lid 3 ESH. Dit lid legt vast dat lidstaten moeten streven naar het geleidelijk optrekken van het stelsel voor sociale zekerheid naar een hoger niveau. De situatie in Nederland was niet in overeenstemming met artikel 12 lid 3 ESH, onder andere omdat zelfstandige ondernemers niet gedekt worden door het ziektestelsel. Volgens artikel 12 lid 1 ESH moeten zelfstandigen beschermd worden tegen ziekte. In 2009 heeft Nederland echter gerapporteerd over de mogelijkheid voor een zelfstandige om zich privaats te verzekeren tegen loonderving wegens ziekte. Ook kunnen zelfstandigen met een verleden als werknemer, zich direct na de overgang van werknemerschap naar zelfstandig ondernemerschap, de verzekering waarvoor zij als werknemer verplicht verzekerd waren, vrijwillig voortzetten (art. 64 lid 1 onder c ZW).<sup>86</sup> Ten slotte kan elke arbeidsongeschikte zelfstandige die niet verzekerd is, terugvallen op de Wet Werk en Bijstand. Het Comité voor Sociale Rechten beschouwde deze situatie uiteindelijk in overeenstemming met artikel 12 lid 3 ESH.<sup>87</sup> Hier kunnen mijns ziens echter kanttekeningen bij gezet worden. Van de mogelijkheid voor zelfstandigen om de verzekering vrijwillig voort te zetten, wordt nauwelijks gebruikgemaakt wegens de onbekendheid van deze mogelijkheid. Tevens zijn de premies van de private verzekering erg hoog en veel zelfstandigen kunnen zich daarom niet verzekeren tegen het risico van loonderving wegens ziekte.<sup>88</sup> De zelfstandige kan dan nog wel steeds terugvallen op de bijstand die in overeenstemming is met de eisen van Verdrag nr. 102.

#### 4.3.4 *Uitkeringsduur*

Het Comité van Deskundigen heeft om nadere informatie gevraagd over het recht van een zieke werknemer op een uitkering van 13 weken in de situatie dat de werkgever onmachtig is om loon door te betalen. Dit recht komt namelijk niet tegemoet aan artikel 18 van Verdrag nr. 102 dat bepaalt dat een ziekte-uitkering in elk geval van ziekte minimaal 26 weken moet duren.<sup>89</sup>

#### 4.3.5 *Financiering*

Het Comité van Deskundigen van de ILO constateerde in 1997 dat in de meeste gevallen van ziekte de betaling van het ziekgeld in de Nederlandse regeling de verantwoordelijkheid is van de onderneming, onafhankelijk van de grootte van de onderneming. De Ziektewet heeft nu alleen nog maar een vangnetfunctie en is in een beperkt aantal gevallen van toepassing.<sup>90</sup> Tegelijkertijd maakte het Comité duidelijk dat Verdrag nr. 102 het toelaat om de sociale zekerheid op verschillende manieren

<sup>86</sup> Aerts 2007, p. 268.

<sup>87</sup> ESCR Conclusions 2009 (Netherlands), p. 26.

<sup>88</sup> Aerts 2007, p. 269 en 285.

<sup>89</sup> CEACR: Individual Direct Request concerning C102 (Netherlands) 1998.

<sup>90</sup> CEACR: Individual Direct Request concerning C102 (Netherlands) 1997.

vorm te geven. Er moet echter wel voldaan worden aan een aantal algemene beginselen die in de Verdragen zijn geformuleerd en leidend zijn bij de vormgeving van het socialezekerheidsstelsel.<sup>91</sup>

In dit kader wees het Comité op het principe van collectieve financiering zoals neergelegd in artikel 71 lid 1 Verdrag nr. 102. Deze bepaling legt vast dat uitkeringen gefinancierd moeten worden door middel van premies of belastingen. Door deze manier van financieren worden de kosten gedeeld tussen de verschillende leden van de gemeenschap, ook tussen werkgevers onderling.<sup>92</sup> Collectief financieren is de enige manier is om te voorkomen dat de meest kwetsbare groepen gediscrimineerd worden. Een loondoorbetalingverplichting waarbij de individuele werkgever verantwoordelijk is voor het financieren van verlof, kan echter leiden tot ontslag van of het niet aannemen van werknemers met een medische achtergrond. Het Comité van Deskundigen van de ILO focust hiermee op de achterliggende filosofie van het principe van collectieve financiering, namelijk dat van solidariteit.<sup>93</sup> Dit principe is niet alleen van toepassing op werknemers, maar ook op werkgevers. Als werkgevers verantwoordelijk worden gemaakt voor de langetermijnfinanciering van het ziekengeld, profiteren werkgevers niet van de risicodeling die bestaat onder een collectief gefinancierd systeem en zullen zij hun financiële verantwoordelijkheid proberen te ontlopen. Het Comité wilde weten van de Nederlandse overheid hoe zij in de toekomst tegemoet zal komen aan het criterium van collectieve financiering.<sup>94</sup>

Ook het Comité voor Sociale Rechten van de Raad van Europa oordeelde in 2001 dat de privatisering van de Ziektewet niet in overeenstemming is met artikel 12 lid 1 ESH. Het recht op een ziekte-uitkering garandeert geen effectief recht op sociale zekerheid zoals voorgeschreven door artikel 12 lid 1 ESH, omdat de privatisering het principe van collectieve financiering ondermijnt.<sup>95</sup> Dit principe is volgens het Comité een fundamenteel kenmerk van de sociale zekerheid aangezien het risico's verdeelt tussen de verschillende leden van de samenleving (inclusief de werkgevers) en bijdraagt aan het voorkomen van discriminatie van kwetsbare groepen werknemers.<sup>96</sup> Een loondoorbetalingverplichting daarentegen kan ertoe leiden dat mensen met een medische achtergrond niet worden aangenomen.<sup>97</sup> Door de publieke ziekteverzekering voor het grootste deel van de werknemers subsidiair te maken aan de loondoorbetaling, wordt de basis en de geest van sociale zekerheid – het collectief financieren – ter discussie gesteld.<sup>98</sup>

Uit de rapporten van Nederland over de naleving van Verdrag nr. 102, de Europese Code en artikel 12 ESH blijkt dat de Nederlandse overheid aanvullende maatregelen

91 CEACR: Individual Direct Request concerning C102 (Netherlands) 1997.

92 CEACR: Individual Direct Request concerning C102 (Netherlands) 1997 en Resolution CM/ResCSS (2000) 12.

93 Nickless 2002, p. 123.

94 CEACR: Individual Direct Request concerning C102 (Netherlands) 1998.

95 ESC, Conclusions (Netherlands-Kingdom in Europe, Aruba, Netherlands Antilles), 2006.

96 Conclusions XVII-1, p. 321.

97 Addendum to the Conclusions XV-1, p. 97.

98 ESCR Conclusions 2009 (Netherlands), p. 19.

heeft genomen die de negatieve effecten van marktwerking, zoals de discriminatie van de kwetsbare groepen en de ondermijning van de solidariteitsgedachte, moeten verminderen.<sup>99</sup> In 1998 is ten eerste de Wet op de medische keuringen (WMK) ingevoerd die vastlegt dat aanstellingskeuringen alleen worden verricht als het voor het vervullen van de functie noodzakelijk is dat de werknemer aan bepaalde eisen van medische geschiktheid voldoet. Het aantal keuringen blijkt door de wet substantieel verminderd. Ten tweede zijn op bedrijfsniveau maatregelen genomen die het aannemen van mensen met een medische achtergrond stimuleert. Zo kunnen werkgevers een korting krijgen op hun socialezekerheidspremies als ze iemand aannemen die gedeeltelijk arbeidsgeschikt is. Ten derde legt de Wet verbetering poortwachter de verplichting op aan de werkgever om te stimuleren dat de zieke werknemer bedongen arbeid kan verrichten binnen het bedrijf (art. 7:658a lid 1 BW).<sup>100</sup> Mocht er geen bedongen of andere passende arbeid voorhanden zijn, dan moet de werkgever bevorderen dat de werknemer passende arbeid gaat verrichten in een ander bedrijf. Daarvoor moet een plan van aanpak worden opgesteld (art. 7:658a lid 3 BW). Ten vierde is voor de werkgever op basis van artikel 14 lid 1 onder b van de Arbeidsomstandighedenwet 1998 de verplichting ingevoerd om deskundige medewerkers (eventueel via de arbodienst) in te schakelen bij het begeleiden van zieke werknemers. Ten slotte neemt het UWV de loondoorbetalingverplichting op zich als de werkgever een gedeeltelijk arbeidsgeschikte werknemer in dienst neemt, dit is de zogenoemde no-riskpolis (art. 29b ZW). Deze rapportages maken duidelijk dat de nieuwe manier van financieren inclusief de aanvullende maatregelen, het aantal werknemers met een medische achtergrond heeft vergroot.

Het Comité van Ministers van de Raad van Europa stelde in 2000 nog dat deze maatregelen niet voldoende zijn om de negatieve effecten weg te nemen.<sup>101</sup> In 2003 lijkt dit Comité net als het Comité van Deskundigen ondertussen minder afwijzend te staan tegenover het Nederlandse systeem.<sup>102</sup> Het erkent dat de Ziektewet gepri vatiseerd is om het ziekteverzuim te verminderen.<sup>103</sup> Het aantal werknemers dat om redenen van ziekte of arbeidsongeschiktheid niet kan werken, was vergeleken met andere landen hoog en meer marktwerking zou een effectief middel zijn om dit probleem te verkleinen. Het Comité van Deskundigen en het Comité van Ministers hebben tevens toegegeven dat deze ontwikkeling, waarbij de negatieve effecten van marktwerking worden opgevangen om de positieve effecten van marktwerking te kunnen behouden, zich niet eerder heeft voorgedaan in de geschiedenis van de sociale zekerheid in Europa. Het is daarom vanzelfsprekend dat er zich nieuwe proble-

99 CEACR: Individual Observation concerning C102 (Netherlands) 2003 en Resolution CM/ResCSS(2003)26, ESCR Conclusions 2009 (Netherlands), p. 20.

100 Art. III onder C Wet verbetering poortwachter (Wet van 29 november 2001, *Stb.* 2001, 628, tot verbetering van de procesgang in het eerste ziektejaar en nieuwe regels voor de ziekmelding, de re-integratie en de wachttijd van werknemers alsmede met betrekking tot de loondoorbetalingverplichting van de werkgever).

101 Resolution CM/ResCSS (2000) 12.

102 Pennings 2006, p. 96.

103 CEACR: Individual Observation concerning C102 (Netherlands) 2003 en Resolution CM/ResCSS(2003)26.

men voordoen die gerelateerd zijn aan de vormgeving en besturing van dergelijke gemengde socialezekerheidsstelsels. Deze problemen doen zich met name voor in de transitieperiode, waarin nieuwe vormen van staatstoezicht en democratische participatie van verzekerden worden ontwikkeld, wordt gezocht naar een andere verdeling van risico's, financiële druk en verantwoordelijkheid in de samenleving, en de roep om gelijke behandeling en solidariteit met de kwetsbaren sterker wordt.<sup>104</sup>

Het Comité van Deskundigen en het Comité van Ministers hebben de Nederlandse regering dan ook gevraagd de ontwikkelingen samen met de sociale partners te blijven evalueren en de Comités te informeren over aanvullende maatregelen om de negatieve effecten te verminderen. Tevens hebben de twee toezichthouders Nederland aangespoord om verder te gaan met een wetvoorstel voor het toezicht op het eerste jaar van ziekte.<sup>105</sup> Het Comité voor Sociale Rechten heeft nog specifiek informatie gevraagd over het functioneren van het rechtssysteem dat als doel heeft om conflicten op te lossen tussen de zieke werknemer en de werkgever of de verzekeraar ten aanzien van het doorbetalen van het loon, het aantal zaken, de relevante jurisprudentie en de uitvoeringsmaatregelen.<sup>106</sup> In afwachting van de gevraagd informatie, heeft het Comité in 2009 zijn antwoord op de vraag of de Nederlandse situatie in overeenstemming is met artikel 12 lid 1 ESH, uitgesteld.

Opmerkelijk is dat het Comité van Ministers sinds 2008 in zijn resoluties over de Europese Code geen opmerkingen meer heeft gemaakt over de privatisering van de Ziektewet. Dit heeft wellicht te maken met het feit dat er zich in de jaren daarna geen wijzigingen in het stelsel hebben voorgedaan. Dit werkt door in het oordeel van het Comité voor Sociale Rechten of de Nederlandse situatie in overeenstemming is met artikel 12 lid 2 ESH. Door middel van lid 2 van artikel 12 verbinden de partijen van de Raad van Europa zich het stelsel van sociale zekerheid op een toereikend niveau te houden, dat ten minste gelijk is aan het niveau dat vereist is voor de bekrachtiging van de Europese Code inzake Sociale Zekerheid. Het Comité voor Sociale Rechten baseert zijn conclusies dan ook op de resoluties van het Comité van Ministers over naleving van de Code (het Comité van Ministers beslist of de lidstaten hebben voldaan aan de verplichtingen van de Europese Code). In 2009 concludeerde het Comité voor Sociale Rechten op basis van de resolutie van het Comité van Ministers uit 2008 dan ook dat de Nederlandse situatie wat betreft het ziektestelsel in overeenstemming is met artikel 12 lid 2 ESH.

Zoals in hoofdstuk 3 is gezien, moeten de lidstaten op basis van artikel 12 lid 3 ESH streven naar het geleidelijk optrekken van het stelsel voor sociale zekerheid naar een hoger niveau. Wijzigingen in het socialezekerheidsstelsel die noodzakelijk zijn wegens economische en financiële redenen hoeven niet bij voorbaat een in-

---

104 CEACR: Individual Observation concerning C102 (Netherlands) 2003 en Resolution CM/ResCSS(2003)26.

105 CEACR: Individual Observation concerning C102 (Netherlands) 2003 en Resolution CM/ResCSS(2003)26.

106 ESCR, Conclusions 2009 (Netherlands), p. 20.

breuk te zijn op artikel 12 lid 3 ESH.<sup>107</sup> De wijzigingen moeten een effectieve sociale bescherming van de mensen in de samenleving tegen sociale en economische risico's echter niet ondermijnen en moeten het socialezekerheidsstelsel niet in een minimumvoorziening veranderen.<sup>108</sup> Een effectieve bescherming van alle mensen in de gemeenschap houdt in ieder geval in dat het socialezekerheidsstelsel gebaseerd moet zijn op solidariteit, zodat bescherming wordt geboden tegen differentiatie op sociaal gebied. Financiering door de gemeenschap in de vorm van premies of belastingen is een belangrijk onderdeel van deze bescherming, aangezien deze zorgt voor risicodeling tussen de leden van de gemeenschap.<sup>109</sup> In het kader van artikel 12 lid 3 ESH bespreekt het Comité voor Sociale Rechten in zijn bevinding van 2006 de uitbreiding van de loondoorbetalingverplichting van één naar twee jaar en verwijst daarbij naar de conclusie onder artikel 12 lid 1 ESH: het nieuwe stelsel is niet in overeenstemming met artikel 12 lid 1 ESH, omdat het geen effectief recht op sociale zekerheid garandeert. Het stelsel is immers niet gebaseerd op collectieve financiering en kan daarom leiden tot discriminatie van kwetsbare groepen mensen.

#### 4.3.6 *Beheer*

##### 4.3.6.1 *Vertegenwoordiging van verzekerden*

Het Comité van Deskundigen wees in 1997 op de bepaling dat indien socialezekerheidsregelingen niet uitgevoerd worden door een op overheidsvoorschriften berustende instelling of door een regeringsdepartement dat verantwoording schuldig is aan een parlement, de vertegenwoordigers van de verzekerden moeten participeren in het management van de instelling die deze regelingen wel uitvoert (art. 72 Verdrag nr. 102). Het wilde in het volgende rapport weten van de Nederlandse overheid hoe aan deze criteria tegemoet wordt gekomen. De Nederlandse overheid heeft laten weten dat de werknemers op nationaal niveau vertegenwoordigd waren in het Landelijk Instituut voor Sociale Zekerheid (LISV).<sup>110</sup> Tot juli 2012 waren de werknemers vertegenwoordigd in de Raad voor Werk en Inkomen (RWI). Deze Raad adviseerde de Minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid over beleid met betrekking tot werk en inkomen, arbeidsmarktbeleid en de bevordering van de kwaliteit en transparantie van de re-integratiemarkt.<sup>111</sup> Deze Raad is echter per 1 juli 2012 opgehouden te bestaan. De werknemers zijn nu op landelijk niveau nog vertegenwoordigd in de Cliëntenraad van het UWV, zie artikel 7 Wet SUWI.

Aangezien de werknemers de eerste twee jaar van ziekte nog steeds in dienst zijn van de werkgever, worden de belangen van de werknemers tevens vertegen-

107 Council of Europe 2008, p. 91. Zie ook Swiatkowski 2007, p. 273.

108 Council of Europe 2008, p. 92 en ESC Conclusions XIV-1 (Statement of Interpretation on Article 12-3), p. 47.

109 Council of Europe 2008, p. 277 en ESC Conclusions XIV-1 (Statement of Interpretation on Article 12-3), p. 48.

110 CEACR: Individual Observation concerning C102 (Netherlands) 2003.

111 Dit stond in art. 17 Wet SUWI, maar deze bepaling is per 1 juli 2012 vervallen.



woordigd door de vakbonden op sectoraal niveau en door de ondernemingsraden op ondernemingsniveau. Op individueel niveau hebben werknemers recht op begeleiding door een medisch deskundige op basis van artikel 14 lid 1 onder b van de Arbeidsomstandighedenwet 1998. Tevens is de werkgever verplicht samen met de werknemer een plan van aanpak op te stellen voor re-integratie (artikel 7:658a lid 3 BW). Zowel het Comité van Deskundigen als het Comité van Ministers heeft met interesse van deze maatregelen kennisgenomen. Zij willen meer informatie over de rol die vertegenwoordigers van werknemers hebben in het RWI en het UWV en over andere maatregelen die de rol van de vakbonden en van de vertegenwoordigers van de verzekerden op alle niveaus versterken, met name in relatie tot de private verzekeraars.<sup>112</sup>

#### 4.3.6.2 Verantwoordelijkheid van de overheid

Ook wees het Comité van Deskundigen in 1997 op de algemene verantwoordelijkheid van de Staat voor het ziekgeld. Dit houdt onder andere in dat de overheid maatregelen moet nemen als werkgevers proberen hun verantwoordelijkheid te ontlopen door druk uit te oefenen op hun werknemers. Het Comité wilde weten van de Nederlandse overheid welke maatregelen worden genomen om er voor te zorgen dat werknemers daadwerkelijk hun ziekgeld ontvangen in overeenstemming met de bepalingen van het Verdrag. Het Comité wilde ook informatie over de wijze van toezicht en de maatregelen die genomen worden als werkgevers het loon niet kunnen doorbetalen of als werkgevers werknemers ontslaan om het loon niet te hoeven door te betalen.<sup>113</sup> Het Comité heeft kennisgenomen van het feit dat werkgevers verplicht zijn om een beleid te formuleren gericht op het voorkomen van ziekte en arbeidsongeschiktheid en dat de werkgever en de werknemer de rechten en plichten van de zieke werknemer moeten vastleggen. Het Comité wil echter weten waar dit is vastgelegd in de wet.<sup>114</sup>

De Nederlandse overheid heeft in 2003 laten weten dat een minimumziekte-uitkering wordt gegarandeerd door de Ziektewet in die gevallen waarin werkgevers en de marktwerking de gewenste effecten niet hebben kunnen realiseren. De Ziektewet fungeert als vangnet. Tevens heeft de Nederlandse overheid het recht op ziekte-uitkering gegarandeerd door de hierboven reeds genoemde aanvullende maatregelen die de negatieve effecten van marktwerking, zoals de discriminatie van de kwetsbare groepen en de ondermijning van de solidariteitsgedachte, moeten verminderen.

Zoals al eerder gezegd, heeft het Comité van Deskundigen toegegeven dat deze ontwikkeling zich niet eerder heeft voorgedaan in de sociale zekerheid en dat het vanzelfsprekend is dat er zich nieuwe problemen voordoen die gerelateerd zijn aan de vormgeving en besturing van dergelijke gemengde socialezekerheidsstelsels. Het

112 CEACR: Individual Observation concerning C102 (Netherlands) 2003 en Resolution CM/ResCSS(2003)26.

113 CEACR: Individual Direct Request concerning C102 (Netherlands) 1997.

114 CEACR: Individual Direct Request concerning C102 (Netherlands) 1998.

Comité heeft benadrukt dat juist in deze periode de verantwoordelijkheid van de Staat erg belangrijk is voor de ontwikkeling van de sociale zekerheid op nationaal en internationaal niveau.<sup>115</sup>

Gezien de verdergaande ontwikkelingen in de Nederlandse sociale zekerheid heeft zowel het Comité van Deskundigen als het Comité voor Sociale Rechten nadere informatie gevraagd over de strategie van de Nederlandse overheid, de uitgangspunten van het nieuwe stelsel en de belangrijkste rechterlijke uitspraken op dit gebied.<sup>116</sup> Het Comité van Ministers wilde ook statistische informatie over het aantal werkgevers dat het risico van ziekte zelf draagt of daarvoor een private verzekering heeft afgesloten en het aantal werknemers dat in dienst is van deze werkgevers.<sup>117</sup> Het Comité van Ministers wilde ook informatie over de manier waarop toezicht wordt gehouden op de financiële houdbaarheid en het functioneren van de private verzekeringen, inclusief het wetsvoorstel om het toezicht te verbeteren.

#### **4.3.7 Toezicht op naleving van de verdragsverplichtingen**

Het Comité van Deskundigen maakte in 1998 al duidelijk dat een loondoorbetalingverplichting voor werkgevers kan leiden tot ontslag van of het niet aannemen van werknemers met een medische achtergrond. Collectieve financiering wordt gezien als de enige manier om te voorkomen dat de meest kwetsbare groepen gediscrimineerd worden. Het Comité was echter voorzichtig in zijn conclusies en gaf daarom alleen aan in het volgende rapport van de Nederlandse overheid te willen weten hoe aan het principe van collectieve financiering tegemoetgekomen zou worden.<sup>118</sup> Het Comité voor Sociale Rechten van de Raad van Europa was stelliger en oordeelde in 2001 dat de privatisering van de Ziektewet niet in overeenstemming is met artikel 12 lid 1 ESH. Het nieuwe stelsel garandeert namelijk geen effectief recht op sociale zekerheid: het nieuwe stelsel wordt niet collectief gefinancierd. Juist deze collectieve financiering is een essentieel onderdeel van de sociale zekerheid, omdat hiermee de risico's onder de leden van de gemeenschap worden gedeeld en discriminatie van kwetsbare werknemers wordt voorkomen.<sup>119</sup>

Het Comité van Deskundigen, het Comité voor Sociale Rechten van de Raad van Europa en het Comité van Ministers hebben vervolgens kennisgenomen van de aanvullende maatregelen die de Nederlandse overheid heeft genomen om de negatieve effecten van marktwerking, zoals de discriminatie van de kwetsbare groepen en de ondermijning van de solidariteitsgedachte, te verminderen. Het Comité van

115 CEACR: Individual Observation concerning C102 (Netherlands) 2003 en Resolution CM/ResCSS(2003)26.

116 CEACR: Individual Observation concerning C102 (Netherlands) 2003 en Resolution CM/ResCSS(2003)26.

117 Resolution CM/ResCSS(2003)26.

118 CEACR: Individual Direct Request concerning C102 (Netherlands) 1998.

119 ESCR Conclusions 2006 (Netherlands-Kingdom in Europe, Aruba, Netherlands Antilles), p. 553.

Ministers van de Raad van Europa stelde in het jaar 2000 nog dat deze maatregelen niet voldoende zijn om de negatieve effecten weg te nemen.<sup>120</sup>

In de jaren daarna is het Comité van Ministers niet zo stellig, maar vraagt het samen met het Comité van Deskundigen aan de Nederlandse regering de ontwikkelingen samen met de sociale partners te blijven evalueren en het Comité te informeren over aanvullende maatregelen om de negatieve effecten te verminderen. Belangrijke aandachtspunten blijven de garantie van een ziekte-uitkering bij loonbetalingsonmacht van de werkgever, de rol van de sociale partners na invoering van de Wet SUWI en de manier waarop toezicht wordt gehouden op de loondoorbetaling door de werkgever aan een zieke werknemer.<sup>121</sup> Het Comité voor Sociale Rechten wil specifiek informatie over het functioneren van het rechtssysteem, het aantal zaken, de relevante jurisprudentie en de uitvoeringsmaatregelen.<sup>122</sup> In afwachting van de gevraagde informatie heeft het Comité in 2009 zijn antwoord op de vraag of de Nederlandse situatie in overeenstemming is met artikel 12 lid 1 ESH, uitgesteld. Ten aanzien van lid 1 en 3 heeft het Comité, in afwachting van de gevraagde informatie, de Nederlandse situatie in overeenstemming geacht met deze bepalingen.

#### **4.3.8 Samenvatting en conclusies loondoorbetalingverplichting bij ziekte**

Bij een loondoorbetalingverplichting bij ziekte is strikt genomen geen sprake van derving van inkomsten uit arbeid door ziekte, zoals Verdrag nr. 102 het ziekterisico beschrijft. Het Comité van Deskundigen van de ILO en het Comité voor Sociale Rechten van de Raad van Europa gaan er echter wel van uit dat de verdragsverplichtingen van toepassing zijn op de loondoorbetalingverplichting. Zij motiveren deze keuze echter niet, en gaan niet expliciet in op de vraag hoe de loondoorbetalingverplichting zich verhoudt met de definitie van het ziekterisico zoals vastgelegd in de verdragen. Deze benadering is echter in lijn met de filosofie die achter de verdragsbepalingen ligt. Zo moet het principe van collectieve financiering voorkomen dat de financiële verantwoordelijkheid te veel bij de werkgever komt te liggen en de werkgever terughoudend wordt met het aannemen van werknemers met een medische achtergrond. Door de verdragen alsnog van toepassing te verklaren proberen de toezichthouders discriminatie van werknemers met een medische achtergrond te voorkomen.

Naast dat niet duidelijk wordt uit de aangeleverde gegevens door Nederland of een substantieel percentage van de werkende bevolking bescherming geniet tegen inkomensderving wegens ziekte zoals is voorgeschreven door artikel 12 lid 1 ESH, is het grootste probleem van de privatisering van de Ziektewet dat het in strijd is met het principe van collectieve financiering dat is vastgelegd in artikel 71 lid 1 Verdrag nr. 102. Omdat de financiële verantwoordelijkheid bij de individuele werkgever ligt, is er geen sprake van risicodeling tussen de leden van de gemeenschap. Dit kan er

120 Resolution CM/ResCSS (2000) 12.

121 CEACR: Individual observation concerning C102 (Netherlands) 2008.

122 ESCR Conclusions (Netherlands) 2009, p. 20.

toe leiden dat werknemers met een medische achtergrond worden gediscrimineerd, omdat werkgevers terughoudend worden met het aannemen van deze werknemers. Hierdoor is de privatisering van de Ziektewet ook in strijd met artikel 12 lid 1 ESH. De loondoorbetalingverplichting garandeert immers geen effectief recht op sociale zekerheid zoals voorgeschreven door artikel 12 lid 1 ESH, omdat de privatisering het principe van collectieve financiering ondermijnt.<sup>123</sup>

Aanvullende maatregelen van de Nederlandse overheid hebben de negatieve effecten van deze privatisering, waaronder discriminatie, echter kunnen verminderen. De Wet op de medische keuringen bijvoorbeeld, staat alleen medische keuringen toe als dat noodzakelijk is voor het vervullen van de functie. En door de invoering van de Wet verbetering poortwachter werd de verplichting ingevoerd om deskundige medewerkers in te schakelen bij het begeleiden van zieke werknemers. Het Comité van Ministers van de Raad van Europa stelt echter in het jaar 2000 nog dat deze aanvullende maatregelen niet voldoende zijn om de negatieve effecten weg te nemen.<sup>124</sup> In de jaren daarna vraagt het Comité van Ministers, net zoals het Comité voor Sociale Rechten en het Comité van Deskundigen, aan de Nederlandse regering om de ontwikkelingen samen met de sociale partners te blijven evalueren en de toezichthouders te blijven informeren. Hoewel de positieve effecten van de privatisering van de Ziektewet worden erkend en zij niet geheel afwijzend lijken te staan tegenover de huidige vormgeving van het Nederlandse ziekstelsel, nemen het Comité voor Sociale Rechten, het Comité van Ministers en het Comité van Deskundigen geen definitief standpunt in.<sup>125</sup> Zij geven geen uitsluitsel over de vraag of de aanvullende maatregelen voldoende zijn om de negatieve effecten van de privatisering weg te nemen.

#### **4.4 Conclusies interpretatie van de bepalingen bij andere methoden van bescherming**

##### **4.4.1 Interpretatie van de verdragen bij toepassing op spaarregelingen**

De bevindingen en conclusies die in dit hoofdstuk besproken zijn, maken duidelijk hoe bepaalde verdragsbepalingen geïnterpreteerd worden door de toezichthouders van de ILO en de Raad van Europa als ze toegepast worden op spaarregelingen. Ten eerste maakt het duidelijk dat het principe van collectieve financiering dat is vastgelegd in artikel 71 lid 1 Verdrag nr. 102 zo geïnterpreteerd wordt door de toezichthouders dat het ruimte geeft aan de invoering van spaarregelingen in stelsels, ook als deze spaarregelingen de eerste pijler vormen. Als een individuele spaarregeling gefinancierd wordt door zowel de werknemer als de werkgever of de overheid, is immers aan het principe van collectieve financiering voldaan. Er hoeft dus geen sprake te zijn van risicodeling tussenverzekerden. Daarmee is het principe van collectieve

123 ESC, Conclusions (Netherlands-Kingdom in Europe, Aruba, Netherlands Antilles), 2006.

124 Resolution CM/ResCSS (2000) 12.

125 Pennings 2006, p. 96.

financiering dus gebaseerd op een beperkt begrip van solidariteit waarbij solidariteit tussen een individuele werkgever en een individuele werknemer volstaat. Als de toezichthouders spaarregelingen als eerste pijler niet hadden willen toestaan, hadden ze het solidariteitsbegrip anders moeten definiëren, namelijk in die zin dat er sprake is van het delen van risico's tussen werkgevers en/of tussen werknemers.

Ten tweede bepalen de toezichthouders dat een uitkering die afhankelijk is van een spaartegoed, niet in overeenstemming is met artikel 28 en 65-67 Verdrag nr. 102. Deze uitkering is namelijk niet van tevoren bepaald en dit is wel noodzakelijk in het licht van deze bepalingen. Een uitkering moet zodanig gedefinieerd zijn dat deze een percentage is van het laatstverdiende loon (art. 28 en 65 Verdrag nr. 102 en de Europese Code) of het minimumloon (art. 28 en 66 Verdrag nr. 102 en de Europese Code) of dat deze is vastgelegd naar een voorgeschreven tarief (art. 28 en 67 Verdrag nr. 102 en de Europese Code). Dat de hoogte en duur van een uitkering van tevoren bepaald moeten zijn, is nu niet expliciet vastgelegd in het Verdrag, maar kan wel afgeleid worden uit artikel 28, 65, 66 en 67 van Verdrag nr. 102.

Ten derde blijkt dat als de hoogte en de duur van een uitkering niet van tevoren bepaald zijn, de overheid dient te zorgen dat de uitkering alsnog gegarandeerd wordt. De overheid heeft immers een algemene verantwoordelijkheid voor de verstrekking van de uitkeringen (art. 71 lid 3 Verdrag nr. 102). De overheid kan de uitkeringen garanderen door een minimumuitkering te verstrekken, een aanvullende wettelijke verzekering in te stellen of private organisaties te verplichten financiële mechanismen in te bouwen in de private spaarregelingen waardoor de uitkering alsnog van tevoren bepaald is. Dit betekent dus niet dat overheid bij voorbaat de kosten van de uitkering zelf draagt.

Ten slotte lijkt het Comité van Deskundigen in het kader van artikel 72 Verdrag nr. 102, dat de uitvoering van sociale regelingen door privaatrechtelijke uitvoeringsinstellingen toestaat, een onderscheid te maken tussen aan de ene kant op winst gerichte private verzekeringsmaatschappijen en aan de andere kant privaatrechtelijke uitvoeringsinstellingen die primair gericht zijn op de belangen van de verzekerden. Uit de bevindingen kan afgeleid worden dat het Comité de voorkeur geeft aan het tweede type uitvoeringsinstelling, maar deze voorkeur is niet vastgelegd in de huidige verdragsbepaling (art. 72 lid 1 Verdrag nr. 102). Het gaat hier om (pensioen)fondsen die opgericht zijn door een vakbond, administratiemaatschappijen die opgericht zijn door werknemers in een bepaalde sector, of onderlinge waarborgmaatschappijen. Een onderlinge waarborgmaatschappij is een vereniging die een verzekeringsbedrijf opricht ten behoeve van haar leden. De verzekerden zijn lid van de vereniging en hebben zeggenschap over de door hen afgesloten verzekeringen. Dergelijke instellingen zijn dus gericht op de belangen van de werknemers in de sector of de leden van hun vereniging en niet zozeer op het maken van winst en leveren daarom geen spanning op met de algemene doelstelling van Verdrag nr. 102.

Het Comité van Deskundigen van de ILO lijkt de voorkeur te hebben voor een socialezekerheidsstelsel waarin een publieke voorziening, zoals een wettelijke verzekering of sociale voorziening, de eerste pijler vormt en de spaarregeling de

tweede pijler. Een stelsel dat gebaseerd is op een publieke voorziening komt immers beter tegemoet aan de doelstellingen van de verdragen, zoals het streven naar solidariteit en een goede vertegenwoordiging van de verzekerden. Als bij de interpretatie van de verdragen de letterlijke tekst van de verdragsbepalingen wordt aangehouden, kan een stelsel waarin de spaarregeling de eerste pijler vormt, echter ook in overeenstemming zijn met de verdragen. De tekstuele interpretatiemethode geeft dus ruimte aan de invoering van spaarregelingen.

#### **4.4.2 Belemmeren verdragen de invoering van spaarregelingen?**

Ten aanzien van de spaarregelingen kan voorlopig geconcludeerd worden dat de verdragen ruimte geven aan de invoering hiervan, maar wel onder strikte voorwaarden. Zo kan een socialezekerheidsstelsel niet alleen bestaan uit een spaarregeling. Als de hoogte of de duur van een uitkering afhankelijk is van een spaartegoed, is deze uitkering niet van tevoren bepaald. De overheid moet er voor zorgen dat de uitkeringshoogte en -duur van tevoren bepaald zijn. Dit laatste kan gerealiseerd worden doordat de overheid een wettelijke verzekering of sociale voorziening invoert, maar de verdragen schrijven dit niet expliciet voor. Zo kan het ook overgelaten worden aan sociale partners of private uitvoeringsinstellingen die de uitkeringshoogte- en duur garanderen door fondsen in te stellen of spaartegoeden van een individuele rekening over te laten overhevelen naar een fonds waar het investeringsrisico voor mensen die bijna met pensioen gaan, laag is. De spaarregeling moet collectief gefinancierd worden door zowel de werknemers als de werkgevers en/of overheid. Ook moeten de privaatrechtelijke uitvoeringsinstellingen die de spaarregelingen of fondsen beheren, primair gericht zijn op de belangen van de verzekerden. Ten slotte moet de overheid toezicht houden op de sociale partners en private uitvoeringsinstellingen, omdat zij algemeen verantwoordelijk is voor de toekenning van uitkeringen.

Deze voorwaarden zijn echter niet expliciet opgenomen in de verdragen. Ze kunnen wel afgeleid worden uit de bevindingen en de conclusies van de toezichthouders. Aangezien deze bevindingen en conclusies niet altijd even goed toegankelijk zijn, zouden deze beter inzichtelijk gemaakt moeten worden. De bevindingen van de toezichthouders kunnen ook aanleiding zijn om enkele verdragsbepalingen nader te specificeren. Ten eerste zou de eis dat een uitkering van tevoren bepaald moet worden zoals impliciet besloten ligt in artikel 28, 65-68 Verdrag nr. 102, geëxpliciteerd kunnen worden. Ten tweede kan de algemene verantwoordelijkheid van de overheid voor de uitkeringen en de uitvoering, die is vastgelegd in artikel 71 lid 3 en artikel 72 lid 2 Verdrag nr. 102, nader worden gespecificeerd. Het omvat immers aan de ene kant de verplichting van de overheid om haar verantwoordelijkheid te nemen als een uitkering niet van tevoren is bepaald. Aan de andere kant omvat het ook de verantwoordelijkheid van de overheid voor de uitvoering van sociale regelingen door private partijen: dit houdt onder meer in dat de overheid toezicht moet houden op de private uitvoeringsinstellingen. Ten derde zou artikel 72 lid 1 Verdrag nr. 102

aangescherpt kunnen worden. Deze bepaling zou alleen uitvoeringsinstellingen met een privaatrechtelijke grondslag moeten toestaan die niet op winst gericht zijn.

#### **4.4.3 Interpretatie van de verdragen bij loondoorbetalingverplichting**

Tevens maken de bevindingen en conclusies die in dit hoofdstuk besproken zijn duidelijk hoe bepaalde verdragsbepalingen geïnterpreteerd worden door de toezichthouders van de ILO en de Raad van Europa als ze toegepast worden op een loondoorbetalingverplichting. Hoewel bij de loondoorbetalingverplichting bij ziekte in strikte zin geen sprake lijkt te zijn van derving van inkomsten, toetsen de toezichthouders deze toch aan de verdragen. De toezichthouders wijken daarbij af van de letterlijk tekst van het Verdrag, maar motiveren dit verder niet. Vanuit juridisch oogpunt lijkt dit in eerste instantie onbevredigend, maar toch is deze afwijking te rechtvaardigen in het licht van de doelstellingen van de verdragen. De doelstellingen van de verdragen zijn namelijk gericht op het handhaven van de solidariteit in het stelsel en het voorkomen van discriminatie. Met name het principe van collectieve financiering dat is vastgelegd in artikel 71 lid 1 Verdrag nr. 102 wil voorkomen dat de financiële verantwoordelijkheid van werkgevers te groot wordt en dat zij daardoor terughoudend worden met het aannemen van werknemers met een medische achtergrond. Door deze verdragen van toepassing te verklaren op de loondoorbetalingverplichting, die ook gezien kan worden als een alternatief voor een wettelijke ziekteverzekering, proberen de toezichthouders deze vorm van discriminatie te voorkomen. De verdragsbepalingen worden bij toepassing op de loondoorbetalingverplichting dus geïnterpreteerd in het licht van de filosofie die achter die bepalingen ligt.

#### **4.4.4 Belemmeren verdragen de invoering van loondoorbetalingverplichting?**

Vanuit de doelstellingen van de verdragen gezien, beschouwen de toezichthouders de loondoorbetalingverplichting voor werkgevers bij ziekte niet in overeenstemming met het principe van collectieve financiering. De werkgever wordt dan namelijk financieel verantwoordelijk voor ziekte en daarmee terughoudend met het aannemen van werknemers met een medische achtergrond. De toezichthouders hebben het expliciete oordeel over de loondoorbetaling voor zich uitgeschoven en zich vooral gericht op monitoring van de implementatie van de regeling. Dit past in een patroon van terughoudend toezicht, waarbij de toezichthouders machteloos staan als een staat zich niet neerlegt bij een veroordeling. De toezichthouders hebben tot op heden geen uitsluitsel gegeven over de vraag of aanvullende maatregelen voldoende zijn om de negatieve effecten weg te nemen, en op die manier de loondoorbetalingverplichting in overeenstemming kan worden gebracht met de verdragen.

Doordat de loondoorbetalingverplichting in strijd moet worden geacht met het principe van collectieve financiering, belemmeren de verdragen de invoering van de loondoorbetaling als vervanging van een wettelijke uitkering. Hofman en Pennings hebben er op gewezen dat Nederland de bezwaren tegen de regeling kan

ondervangen door kleine, zij het enigszins principiële wijzigingen. Zo bestaan tegen de Duitse *Entgeltfortzahlungsgesetz*, waarbij de werkgever gedurende zes weken het loon moet doorbetalen, geen bezwaren, aangezien deze wet inhoudt dat het door de werkgever te betalen loon afgetrokken wordt van de ziekte-uitkering. Daarmee geldt het vangnet ook in geval van werkgevers die onwillig of niet in staat zijn hun verplichtingen na te komen. Hofman en Pennings vragen zich af of Nederland de Ziektewet in die richting kunnen aanpassen bovenop de andere aanvullende maatregelen (zoals de Wet op de medische keuringen) die de loondoorbetalingverplichting reeds flankeren.<sup>126</sup> Op die manier zou een geprivatiseerd stelsel met de aanvullende publieke elementen verenigbaar met de verdragsbepalingen kunnen worden geacht. Uit de huidige bevindingen van het Comité van Deskundigen wordt niet duidelijk of een dergelijke dynamische interpretatiemethode, waarbij wordt afgeweken van de letterlijke tekst van de verdragen, is toegestaan.

Op basis van deze enkele casus van de privatisering van de Ziektewet kan ook niet geconcludeerd worden dat de verdragen en dan specifiek het principe van collectieve financiering aangepast moet worden om de invoering van de loondoorbetalingverplichting alsnog mogelijk te maken.<sup>127</sup> Wel kan geconcludeerd worden dat het principe van collectieve financiering een belangrijke rol speelt bij nieuwe ontwikkelingen in de sociale zekerheid: het zorgt er immers voor dat belangrijke waarden, zoals solidariteit en non-discriminatie, in de sociale zekerheid gehandhaafd blijven. Ten slotte maken de bevindingen en conclusies over de privatisering duidelijk dat de verdragen geïnterpreteerd moeten worden in het licht van deze waarden. Deze informatie over de interpretatie van de verdragen kan waardevol zijn voor andere lidstaten die nadenken over de invoering van een dergelijke verplichting.

---

<sup>126</sup> Pennings & Hofman 2008, p. 152.

<sup>127</sup> Hofman & Pennings 2013, p. 138.



## HOOFDSTUK 5

# Promotionele ILO-verdragen en sociale grondrechten

### 5.1 Inleiding

De voorstellen voor aanpassing van de Werkloosheidswet die in dit proefschrift nader worden onderzocht, zijn niet alleen gericht op het bieden van inkomensbescherming bij werkloosheid en het bieden van hulp bij arbeidsinschakeling, maar ook op de bescherming tegen nieuwe sociale risico's. Dit omvat inkomensbescherming bij verlof, zoals zorg- of scholingsverlof, maar ook de dekking van kosten van bijvoorbeeld scholing, het opzetten van een eigen bedrijf en kinderopvang. Daardoor zijn ook de promotionele ILO-verdragen en enkele sociale grondrechten van het ESH relevant. Het betreft hier ILO-Verdrag nr. 122 betreffende werkgelegenheid, Verdrag nr. 140 betreffende scholingsverlof, Verdrag nr. 142 betreffende beroepsopleiding, Verdrag nr. 156 betreffende gelijke behandeling van werknemers met zorgverantwoordelijkheid, het recht op arbeid (art. 1 ESH), het recht op beroepsopleiding (art. 10 ESH) en het recht op gelijke behandeling van werknemers met zorgverantwoordelijkheid (art. 27 ESH (herzien)). Deze verdragen en bepalingen formuleren beleidsdoelstellingen op het terrein van werkgelegenheid, scholing en de combinatie van arbeid en zorg, die door lidstaten gerealiseerd moeten worden. Tevens liggen belangrijke principes ten grondslag aan deze beleidsdoelstellingen, die als richtlijnen kunnen worden gehanteerd bij de vormgeving van het beleid op het gebied van werkgelegenheid, scholing en de combinatie van arbeid en zorg. Ze zijn dus ook van belang bij de vormgeving van de in dit onderzoek geselecteerde voorstellen voor de Spaar-WW, de Levensloop-WW en de Werkverzekering.

Om meer inzicht te krijgen in de promotionele ILO-verdragen en de artikelen 1 en 10 ESH en het artikel 27 ESH (herzien) en de betekenis daarvan, bespreek ik eerst de promotionele ILO-Verdragen nr. 122, 140, 142 en 156 (par. 5.2). Ook wordt Verdrag nr. 111 betreffende de gelijke behandeling in arbeid en beroep besproken, omdat zowel ILO-Verdrag nr. 142 als ILO-Verdrag nr. 156 naar dit verdrag verwijst. Vervolgens bespreek ik in paragraaf 5.3 de artikelen 1 en 10 ESH en het artikel 27 ESH (herzien). Omdat artikel 1 (het recht op arbeid) gekoppeld is aan artikel 20 ESH (het recht op gelijke behandeling in arbeid en beroep) wordt ook dit laatste artikel behandeld. In paragraaf 5.4 trek ik conclusies over de betekenis van de promotionele ILO-verdragen en bovengenoemde sociale grondrechten voor de vormgeving van de aanpassingsvoorstellen. Samen met het overzicht van de normen in hoofdstuk 3 geeft dit hoofdstuk antwoord op de eerste deelvraag van dit onderzoek: welke

eisen stellen de internationale verdragen aan de voorstellen die er op gericht zijn de Werkloosheidswet meer rekening te laten houden met de variatie in de levensloop?

## 5.2 Promotionele verdragen van de ILO

### 5.2.1 Inleiding

De ILO-Verdragen nr. 122, 140, 142 en 156 worden ook wel promotionele of programmaverdragen genoemd; deze termen worden door elkaar gebruikt. Dit type verdragen legt doelstellingen vast die bereikt (moeten) worden door een permanent actieprogramma. Om deze verdragen te kunnen ratificeren, geldt niet als voorwaarde dat deze doelstellingen al gerealiseerd zijn of in de nabije toekomst gerealiseerd worden. Het gaat om een verplichting om deze doelstellingen geleidelijk te behalen door het nemen van geschikte (beleids)maatregelen.<sup>1</sup> Deze verdragen leggen dus in tegenstelling tot de socialezekerheidsverdragen geen minimumnormen vast waaraan lidstaten door ratificatie worden gebonden.

In de wetenschappelijke literatuur wordt vaak gesteld dat de bepalingen in de programmaverdragen flexibel geformuleerd zijn en weinig dwingende en concrete voorschriften geven.<sup>2</sup> In de beleidspraktijk is men het er over eens dat deze verdragen een streef karakter hebben en derhalve geen concrete normen bevatten.<sup>3</sup> Het Comité van Deskundigen heeft duidelijk gemaakt dat de verdragen inderdaad flexibel zijn, dat wil zeggen dat de lidstaten zelf de aard en het tempo kunnen bepalen van de maatregelen die nodig zijn om de doelstellingen te behalen.<sup>4</sup> Het heeft echter ook benadrukt dat de benaming van '*promotional conventions*' niet inhoudt dat ze geen concrete verplichtingen bevatten. De flexibiliteit van dit soort verdragen impliceert niet de afwezigheid van substantiële voorwaarden.<sup>5</sup>

Om meer inzicht te krijgen in de betekenis van de promotionele ILO-verdragen wordt in dit hoofdstuk ingegaan op de ontstaansgeschiedenis van deze verdragen, de beleidsdoelstellingen en principes die zijn vastgelegd in deze verdragen en de wijze waarop de toezichthouders deze verdragsbepalingen nader interpreteren. Hiervoor heb ik de bevindingen van het Comité van Deskundigen geraadpleegd.<sup>6</sup> Net als bij de socialezekerheidsverdragen onderzoekt het Comité van Deskundigen ook bij de promotionele verdragen aan de hand van de rapporten van de lidstaten of de lidstaten voldoen aan de vereisten die deze verdragen stellen. Nederland is verplicht om één keer per vijf jaar te rapporteren over de nakoming van de geratificeerde ILO-Verdragen nr. 140, 142 en 156. Aangezien Verdrag nr. 122 behoort tot de prioritaire verdragen, moet over de nakoming van Verdrag nr. 122 één keer in de drie jaar

1 ILO Report III (part 4B) 1991, par. 484.

2 Heerma van Voss 2008, p. 304.

3 Ministerie SZW 2008, p. 77, 94 en 164.

4 ILO Report III (part 4B) 1991, par. 484.

5 Ministerie van SZW 2008, p. 77, 94 en 164.

6 Zie ook ILO 2006, par. 67.

gerapporteerd worden.<sup>7</sup> Een verdrag wordt als prioritair beschouwd als dit belangrijk is voor het functioneren van het internationale sociaalestandaardensysteem. In de formulieren voor de rapportage over de nakoming van de promotionele verdragen wordt expliciet gevraagd naar relevante wetgeving en regelingen, algemeen beleid, beleidsmaatregelen voor specifieke groepen en relevante afspraken in collectieve arbeidsovereenkomsten.<sup>8</sup> Tevens dienen gegevens of statistische informatie over het effect van het beleid in het algemeen en over het effect voor de verschillende doelgroepen te worden aangeleverd. De eerste rapportage na ratificatie van een nieuw verdrag moet een uitgebreid rapport zijn. Daarna volstaat een vereenvoudigd rapport waarin alleen de wijzigingen in wetgeving, regelgeving en beleid staan vermeld.<sup>9</sup>

## 5.2.2 ILO-Verdrag nr. 111 Gelijke behandeling in arbeid en beroep

### 5.2.2.1 Inleiding

In de Verklaring van Philadelphia uit 1944 wordt gewezen op het belang van het beginsel van gelijke behandeling: *'All human beings, irrespective of race, creed or sex, have the right to pursue their material well-being and their spiritual development in conditions of freedom and dignity, of economic security and equal opportunity.'*<sup>10</sup> Als onderdeel van de brede doelstelling van de ILO om de sociale bescherming te vergroten, richtte de ILO zich in eerste instantie op het vergroten van de gelijkheid tussen mannelijke en vrouwelijke werknemers.<sup>11</sup> Vanaf het begin van de oprichting van de ILO heeft de definitie van gelijke behandeling zich ontwikkeld. Waar het in eerste instantie ging om de bescherming van vrouwen door het stimuleren van hun kansen op de arbeidsmarkt, is er nu sprake van een bredere opvatting van gelijkheid waarin mannen en vrouwen gelijke kansen en behandeling moeten krijgen op allerlei gebied. In het vervolg van deze paragraaf wordt een overzicht gegeven van deze ontwikkeling.

In het streven van de ILO om de gelijkheid tussen werknemers te vergroten zijn twee benaderingen te onderscheiden.<sup>12</sup> De eerste benadering was dominant tussen

7 Working Party on Policy regarding the revision of standards (Cartier Working Party), *Follow-up decisions by the Governing Body, Information note on the progress of work and decisions taken concerning the revision of standards (updated in June 2002)*, p. 2. Par. 35 van het *Handbook of procedures relating to International Labour Conventions and Recommendations* geeft aan dat over prioritaire verdragen één keer in de twee jaar moet worden gerapporteerd. In 2009 is echter besloten door de *Governing Body* tijdens de 306<sup>de</sup> sessie dat dit één keer in de drie jaar moet gebeuren. Zie hierover onder andere: ILO 2011, p. 13.

8 Zie bijvoorbeeld het ILO-Report form for the Employment Policy Convention, 1964 (No. 122), <[http://www.ilo.org/dyn/normlex/en/f?p=NORMLEXPUB:51:0::NO:51:P51\\_CONTENT\\_REPOSITORY\\_ID:2543128:NO](http://www.ilo.org/dyn/normlex/en/f?p=NORMLEXPUB:51:0::NO:51:P51_CONTENT_REPOSITORY_ID:2543128:NO)>, geraadpleegd op 30 december 2013.

9 ILO 2006, par. 35 en de ILO-Report form for the Employment Policy Convention, 1964 (No. 122), p. 1.

10 Par. 2, sub a Verklaring van Philadelphia.

11 ILO Report III (Part 4B) 1993, par. 2.

12 ILO Report III (Part 4B) 1993, par. 2.

1919 en 1950 en richt zich met name op de bescherming van de gezondheid van de zwangere werkneemster. Minimumstandaarden voor zwangerschaps- en bevallingsverlof en het recht op een uitkering tijdens deze verlofperioden zijn geformuleerd in Verdrag nr. 3. Dit verdrag is een van de eerste instrumenten die door de ILO werden ontwikkeld en is geactualiseerd door middel van Verdrag nr. 103 en vervolgens door middel van Verdrag nr. 183.

Na 1950 werden verdragen en aanbevelingen opgesteld die minder direct een relatie hadden met de rol van de vrouwelijke werknemer als moeder of toekomstige moeder. Het gaat hier ten eerste om Verdrag nr. 100 betreffende gelijke beloning uit 1951. Ten tweede werd in Verdrag nr. 111 betreffende discriminatie in arbeid en beroep uit 1958 het non-discriminatiebeginsel vastgelegd.<sup>13</sup> Het gaat hier om non-discriminatie bij toegang tot werk en beroepsopleiding. De gronden van discriminatie worden door de lidstaat gedefinieerd na overleg tussen sociale partners. Zo kunnen lidstaten bijvoorbeeld bepalen dat de toegang tot werk en beroepsopleiding niet afhankelijk mag zijn van burgerlijke staat, familiesituatie en gezinsverantwoordelijkheden.<sup>14</sup>

#### 5.2.2.2 Normen

ILO-Verdrag nr. 111 behandelt het verbod op discriminatie in arbeid en beroep. Het verdrag verplicht elke lidstaat nationaal beleid te formuleren dat is gericht op de bevordering van gelijkheid van kansen en gelijke behandeling in arbeid en beroep teneinde elke discriminatie ter zake op te heffen (art. 3 Verdrag nr. 111). Arbeid en beroep hebben betrekking op de toegang tot beroepsopleiding, de toegang tot de arbeidsuitoefening en de verschillende beroepen, alsmede de arbeidsvoorwaarden (artikel 1 lid 1 Verdrag nr. 111). Artikel 2 sub b (vi) van Aanbeveling nr. 111 bepaalt dat het hier ook gaat om bijvoorbeeld arbeidstijden, rustperioden, betaalde vakantiedagen en sociale zekerheid. Het verbod op discriminatie heeft dus ook betrekking op werkloosheidsregelingen en zodoende ook op de Spaar-WW, de Levensloop-WW en de Werkverzekering. Zoals in paragraaf 5.3.6 zal worden besproken, legt Verdrag nr. 156 ook de verplichting op om beleid te ontwikkelen waarmee werknemers met zorgverantwoordelijkheid in staat worden gesteld hun werk te combineren met zorgtaken. Dit moet gebeuren zonder aan discriminatie te worden blootgesteld. Het verbod op discriminatie heeft ook betrekking op de bescherming die binnen de voorstellen voor een Spaar-WW, Levensloop-WW en de Werkverzekering wordt geboden tegen het zogenoemde nieuwe sociale risico van de zorg.

Onder discriminatie wordt verstaan elk onderscheid, elke uitsluiting of voorkeur gebaseerd op ras, huidskleur, geslacht, godsdienst, politieke overtuiging, nationaliteit of sociale afkomst dat leidt tot ontzegging of aantasting van gelijkheid van kansen of van gelijke behandeling in arbeid en beroep (art. 1 lid 1 onder a Verdrag

<sup>13</sup> *Trb.* 1962, 41.

<sup>14</sup> ILO Report III (Part 4B) 1993, par. 3.

nr. 111). Het kan gaan om het feitelijk bestaan van een onderscheid, uitsluiting of voorkeur dat leidt tot onderscheid in behandeling, een juridische grond voor het maken van het onderscheid in behandeling of een objectief resultaat dat het gevolg is van dit onderscheid in behandeling. Door deze brede definitie dekt dit Verdrag alle vormen van discriminatie, zowel in theorie als praktijk en zowel directe als indirecte discriminatie.<sup>15</sup> Indirecte discriminatie verwijst naar schijnbaar neutrale situaties, regelingen of praktijken die feitelijk resulteren in ongelijke behandeling van mensen met dezelfde kenmerken. Indirecte discriminatie treedt op als dezelfde voorwaarde of behandeling of hetzelfde criterium wordt gebruikt voor iedereen, maar dit resulteert in een disproportioneel zware last voor personen met bepaalde kenmerken, zoals ras, kleur, geslacht of geloofsovertuiging. Deze disproportionaliteit is niet gerelateerd aan de kwalificaties van de baan.<sup>16</sup> Artikel 1 lid 1 onder b van Verdrag 111 bepaalt dat onder discriminatie ook een onderscheid wordt verstaan dat door de lidstaat als zodanig is gedefinieerd na overleg tussen sociale partners.<sup>17</sup> Bijzondere beschermende maatregelen die er op gericht zijn dat rekening wordt gehouden met de bijzondere behoeften van degene van wie algemeen wordt erkend dat zij bescherming of bijzondere hulp behoeven uit hoofde van hun geslacht, leeftijd, invaliditeit, gezinslasten of sociaal of cultureel niveau, worden niet als discriminatie beschouwd (art. 5 Verdrag nr. 111).

### 5.2.3 ILO-Verdrag nr. 122 Werkgelegenheidsbeleid

#### 5.2.3.1 Inleiding

De ILO is in 1919 opgericht vanuit het idee dat een duurzame vrede niet mogelijk zou zijn zonder sociale rechtvaardigheid.<sup>18</sup> Slechte arbeidsomstandigheden zouden sociale onrust tot gevolg hebben. Verbetering van de arbeidsomstandigheden was dus noodzakelijk. De preambule van de Constitutie van de ILO uit 1919 legt naast deze brede doelstelling van sociale rechtvaardigheid vast dat het voorkomen van werkloosheid een van de maatregelen is die genomen moet worden om arbeidsomstandigheden te verbeteren. In de Verklaring van Philadelphia uit 1944, die de taken en doelstellingen van de ILO vastlegt, staat te lezen dat de ILO de lidstaten moet stimuleren te streven naar volledige werkgelegenheid. Lidstaten dienen te komen tot een verbetering van de levensstandaard van werknemers door ondersteuning te bieden bij het vinden van werk waarin zij hun ervaringen en talenten kunnen gebruiken en faciliteiten te bieden voor opleiding. Dit uitgangspunt leidde in 1964 tot

<sup>15</sup> ILO Report (Part 4B) 1996, par. 23 en 25.

<sup>16</sup> ILO Report (Part 4B) 1996, par. 26.

<sup>17</sup> ILO Report (Part 4B) 1996, par. 48.

<sup>18</sup> Zie de preambule van de Constitutie van de Internationale Arbeidsorganisatie en art. 2 van de Verklaring van Philadelphia uit 1944. De verklaring is opgenomen als bijlage van de Constitutie van de Internationale Arbeidsorganisatie.

Verdrag nr. 122 betreffende werkgelegenheidsbeleid<sup>19</sup> en Aanbeveling nr. 122 betreffende werkgelegenheidsbeleid.

De makers van dit Verdrag stond een mensenrechtenbenadering voor ogen: de preambule verwijst dan ook naar het recht op arbeid, het recht op vrije beroepskeuze, het recht op rechtvaardige en gunstige arbeidsvoorwaarden en het recht op bescherming tegen werkloosheid die zijn vastgelegd in de Universele Verklaring van de Rechten van de Mens van de Verenigde Naties.<sup>20</sup> Verdrag nr. 122 dient als een kader voor werkgelegenheidsbeleid en wetgeving om het recht op arbeid te realiseren. Het geeft de belangrijkste onderwerpen voor ontwikkeling en uitvoering van dit beleid en de manier waarop het recht op arbeid gerealiseerd moet worden.<sup>21</sup>

In 2002 concludeerde de Werkgroep Cartier, die de opdracht kreeg om te onderzoeken welke verdragen voor herziening in aanmerking kwamen, dat Verdrag nr. 122 een centrale rol speelt in het ILO-systeem van sociale standaarden.<sup>22</sup> Het Verdrag is nog steeds relevant en actueel en wordt daarom voortaan beschouwd als een prioritair verdrag. Dit betekent dat er één keer in de drie jaar over de naleving door de lidstaten gerapporteerd moet worden en ratificatie van dit verdrag nog steeds wordt gestimuleerd. Op dit moment hebben 104 landen het verdrag geratificeerd, Nederland ratificeerde het verdrag in 1967.

#### 5.2.3.2 Normen

Verdrag nr. 122 verplicht de lidstaten van de ILO om beleid te ontwikkelen gericht op het bevorderen van volledige, productieve en in vrijheid gekozen werkgelegenheid (art. 1 Verdrag nr. 122). Wetgeving ten aanzien van het werkloosheidsrisico en verlofregelingen en zodoende ook de Spaar-WW, Levensloop-WW en de Werkverzekering kunnen een onderdeel zijn van dit verplichte actieve werkgelegenheidsbeleid. De normen die in Verdrag nr. 122 zijn vastgelegd kunnen dus ook als instructienormen gebruikt worden bij de vormgeving van deze voorstellen. Het werkgelegenheidsbeleid dat lidstaten moeten ontwikkelen moet als doel hebben de economische groei en ontwikkeling te bevorderen, de levensstandaard te verhogen, in de behoefte aan arbeidskrachten te voorzien en het vraagstuk van werkloosheid en onvolledige werkgelegenheid op te lossen. Volledige werkgelegenheid betekent dat er werk is voor iedereen die beschikbaar is voor werk en op zoek is naar werk.<sup>23</sup> Werk moet zo productief mogelijk zijn. Dit impliceert dat de productiviteit beoordeeld kan worden in het licht van de nationale omstandigheden.<sup>24</sup> Vrij gekozen werk betekent dat de werknemer de mogelijkheid heeft om zich te kwalificeren voor en

19 *Trb.* 1965, 177.

20 ILO Report III (Part 1B) 2010, par. 10.

21 ILO Report III (Part 1B) 2010, par. 15.

22 Working Party on Policy regarding the revision of standards (Cartier Working Party), *Follow-up decisions by the Governing Body, Information note on the progress of work and decisions taken concerning the revision of standards (updated in June 2002)*, p. 2 en ILO 2006 p. 20, par. 35.

23 ILO Report III (Part 1B) 2010, par. 36.

24 ILO Report III (Part 1B) 2010, par. 45.

zijn vaardigheden te gebruiken voor een baan die bij hem past, onafhankelijk van ras, kleur, geslacht, politieke voorkeur, nationaliteit of sociale afkomst. Aan de ene kant hoeft een werknemer dus geen werk tegen zijn wil te aanvaarden, aan de andere kant moet hij de mogelijkheid krijgen om zijn vaardigheden te ontwikkelen.<sup>25</sup> Het beleid moet tot stand komen in het kader van een gecoördineerd economisch en sociaal beleid (art. 2 Verdrag nr. 122). Werknemers en werkgevers moeten betrokken worden in de ontwikkeling en de uitvoering van het beleid (art. 3 Verdrag nr. 122). De effectiviteit van het werkgelegenheidsbeleid moet geëvalueerd worden op basis van statistische informatie.<sup>26</sup>

### 5.2.3.3 Verantwoording en interpretatie

Aangezien Verdrag nr. 122 behoort tot de prioritaire verdragen is Nederland verplicht om één keer in de drie jaar te rapporteren over de nakoming van dit verdrag.<sup>27</sup> Nederland moet in de verantwoording over de nakoming van dit verdrag naast relevante wetgeving en regelingen rapporteren over het werkgelegenheidsbeleid in het algemeen, over de beleidsmaatregelen voor specifieke groepen en over relevante afspraken in collectieve arbeidsovereenkomsten. Tevens moeten gegevens beschikbaar worden gesteld over het effect van het algemene beleid en de beleidsmaatregelen voor de verschillende doelgroepen en moet verantwoording worden afgelegd over de manier waarop sociale partners worden geconsulteerd bij het ontwikkelen van het beleid.<sup>28</sup>

Uit de bevindingen van het Comité van Deskundigen van de ILO over naleving van Verdrag nr. 122 door de Nederlandse overheid blijkt dat het Comité geen algemene uitspraken doet over naleving van dit verdrag. Wel blijkt dat het Comité het belangrijk vindt dat de Nederlandse regering informatie blijft geven over het effect van arbeidsmarktinstrumenten op de werkgelegenheidssituatie, de specifieke maatregelen voor jongeren en etnische minderheden en de initiatieven om te waarborgen dat sociale partners betrokken worden bij de ontwikkeling van werkgelegenheidsbeleid.<sup>29</sup>

## 5.2.4 ILO-Verdrag nr. 140 Betaald scholingsverlof

### 5.2.4.1 Inleiding

De preambule van de Constitutie van de ILO uit 1919 legt, naast de brede doelstelling van sociale rechtvaardigheid, vast dat arbeidsomstandigheden verbeterd moeten

25 ILO Report III (Part 1B) 2010, par. 48.

26 ILO Report III (Part 1B) 2010, par. 70 en par. 4 van Aanbeveling nr. 122 *Employment Policy Recommendation*, 1964.

27 ILO 2006, p. 20, par. 35.

28 ILO Report III (Part 1B) 2010, par. 70 en par. 4 van Aanbeveling nr. 122 *Employment Policy Recommendation*, 1964.

29 CEACR: Individual observation concerning C122 (The Netherlands) 2010.

worden door de organisatie van vakopleiding en technisch onderwijs. De Verklaring van Philadelphia uit 1944 erkent de verplichting van de ILO om lidstaten te stimuleren werknemers te ondersteunen in het vinden van werk waarin zij hun ervaringen en talenten kunnen toepassen en hun daarbij faciliteiten te bieden voor opleiding. Vanaf 1921 legde de Conferentie een aantal aanbevelingen vast met betrekking tot de beroepsopleiding in specifieke sectoren. De Conferentie erkende echter ook de behoefte aan meer algemene scholingsinstrumenten.<sup>30</sup> Met dit doel voor ogen werden meer algemene aanbevelingen vastgelegd. Een voorbeeld hiervan is Aanbeveling nr. 117 betreffende beroepsopleiding uit 1962 die een belangrijke rol speelde bij het formuleren van standaarden op het terrein van scholing. Deze zeer gedetailleerde aanbeveling benadrukt de rol van de nationale instellingen en de samenwerking tussen de betrokken partijen, benadrukt het belang van het informeren over opleidingsmogelijkheden en -begeleiding en moedigt vooral geïndustrialiseerde lidstaten aan hun opleidingsstructuur te verbeteren. Aanbeveling nr. 117 heeft geleid tot een verandering in het denken over opleiding.<sup>31</sup> Deze aanbeveling gaat niet meer uit van het traditionele begrip van beroepsopleiding als een middel om de arbeidsmarkt te verbeteren, maar van het bredere begrip 'human resources', ofwel de ontwikkeling van menselijke hulpbronnen die als een belangrijke factor van economische en sociale ontwikkeling wordt gezien. Het begrip 'human resources' ziet opleiding en begeleiding als een levenslang proces dat zowel individueel als maatschappelijk van belang is.

Naar aanleiding van deze verandering werd het in de jaren zeventig noodzakelijk om nieuwe instrumenten te ontwikkelen. In het kader hiervan werd in 1974 Verdrag nr. 140 betreffende betaald scholings- en vormingsverlof ontwikkeld<sup>32</sup> en in 1975 Verdrag nr. 142 betreffende de rol van beroepskeuzevoorlichting en beroepsopleiding bij de ontwikkeling van menselijke hulpbronnen.<sup>33</sup> Deze twee verdragen zijn nauw met elkaar verbonden.<sup>34</sup> Verdrag nr. 140 is op 14 september 1976 door Nederland geratificeerd en Verdrag nr. 142 op 19 juni 1979. In totaal hebben 34 lidstaten Verdrag nr. 140 geratificeerd. Verdrag nr. 142 is door 67 lidstaten geratificeerd.

#### 5.2.4.2 Normen

Verdrag nr. 140 heeft betrekking op verlof voor een bepaalde periode, dat aan een werknemer wordt verleend ten behoeve van scholing of vorming gedurende de werktijd, waarbij adequate financiële vergoedingen worden toegekend (art. 1 Verdrag nr. 140). Het verdrag legt de lidstaat de verplichting op om beleid op te stellen en toe te passen dat erop gericht is te bevorderen dat betaald scholings- en vormingsverlof wordt verleend voor het volgen van opleiding (art. 2 Verdrag nr. 140).

<sup>30</sup> ILO Report III (part 4B) 1991, par. 6.

<sup>31</sup> ILO Report III (Part 4B) 1991, par. 8 en 9.

<sup>32</sup> *Trb.* 1975, 104.

<sup>33</sup> *Trb.* 1976, 140.

<sup>34</sup> ILO Report III (Part 4B) 1991, par. 10.



Het gaat hier om opleiding op alle niveaus, om algemene en sociale vorming en om opleiding gericht op ontwikkeling van burgerschapszin.

De woorden 'gedurende de werktijd' in artikel 1 Verdrag nr. 140 doen vermoeden dat het hier gaat om het volgen van scholing onder werktijd waarbij het loon in zijn geheel wordt doorbetaald. Maar dat dat niet zo hoeft te zijn, blijkt uit het zinsdeel dat daar op volgt. Dit zinsdeel bepaalt namelijk dat een adequate financiële vergoeding moet worden toegekend (art. 1 Verdrag nr. 140). Deze vergoeding kan volgens paragraaf 20 van Aanbeveling nr. 148 betreffende betaald scholing- en vormingsverlof die Verdrag nr. 140 begeleidt, de vorm hebben van het doorbetalen van het gehele of een gedeelte van het loon, van een uitkering of van een gift. Als de financiële vergoeding op deze manier wordt vormgegeven, is de vraag of de werknemer nog wel steeds onder werktijd scholing volgt zoals artikel 1 van Verdrag nr. 140 suggereert.

Doordat de voorstellen voor een Spaar-WW, Levensloop-WW en Werkverzekering ook ingezet kunnen worden voor inkomensbescherming bij scholingsverlof, kunnen zij bijdragen aan de realisatie van de doelstellingen van Verdrag nr. 140 en Aanbeveling nr. 148. Deze voorstellen moeten dus ook beoordeeld worden in het licht van de principes die zijn vastgelegd in dit Verdrag. Een belangrijk onderdeel van de voorstellen vormt de financiering van het scholingsverlof. Verdrag nr. 140 eist niet dat het gehele salaris doorbetaald wordt tijdens scholingsverlof. Integendeel, de Conferentie wees een dergelijke verplichting af ten gunste van een meer flexibele formulering die gehele of gedeeltelijke compensatie van het verlies van inkomen toestaat: verlof moet vergezeld gaan van adequate financiële vergoedingen.<sup>35</sup> De hoogte en de vorm van deze financiële vergoedingen zijn een zaak van nationaal beleid en praktijk: conform artikel 7 Verdrag nr. 140 worden regelingen met betrekking tot betaald scholings- en vormingsverlof op passende wijze en overeenkomstig de nationale gebruiken gefinancierd. Verdrag nr. 140 geeft ook niet aan welke partij de kosten moet financieren. Ook dit is een zaak van nationaal beleid en is afhankelijk van de doelstelling van de specifieke verlofregeling.<sup>36</sup>

Aanbeveling nr. 148 stelt in paragraaf 12 echter vast dat van werkgevers, publieke autoriteiten en werkgevers- en werknemersorganisaties mag worden verwacht dat zij zullen bijdragen aan de kosten van scholingsverlof overeenkomstig hun verantwoordelijkheden. In deze aanbeveling is in paragraaf 20 vastgelegd dat de financiële vergoeding het niveau van het inkomen moet handhaven door doorbetaling van het salaris of door een passende compensatie, overeenkomstig het bepaalde in de nationale wetgeving, collectieve arbeidsovereenkomsten, arbitrale uitspraken of nationale gebruiken. Deze financiële vergoeding kan de vorm hebben van loondoorbetaling, een uitkering of een gift.

In de *General Survey* over Verdrag nr. 140 uit 1991 wordt gewezen op het belang van doorbetaling van het (gehele) salaris tijdens scholingsverlof. Als werknemers de kosten van hun verlies van inkomen tijdens onbetaald verlof zelf moeten

<sup>35</sup> ILO: *Paid educational leave*, Record of Proceedings, No. 17, par. 22-24.

<sup>36</sup> ILO Report III (part 4B) 1991, par. 351.

betalen, worden ze immers niet gestimuleerd om werkelijk opleiding te volgen.<sup>37</sup> Dat doorbetaling van het gehele salaris niet het uitgangspunt vormt in het Verdrag en de Aanbeveling komt doordat werkgevers ten tijde van de ontwikkeling van het Verdrag en de Aanbeveling niet bereid waren om de kosten te dragen van verlof voor scholing die niet direct te maken had met het werk van de werknemer.<sup>38</sup> In veel landen dragen werkgevers echter wel bij aan de algemene opleidingsmogelijkheden, omdat zij immers profiteren van beter opgeleide arbeiders. Het is soms echter lastig onderscheid te maken tussen beroepsopleiding en algemene opleiding.

Ten aanzien van betaald scholings- en vormingsverlof moeten tenslotte, indien nodig, bijzondere bepalingen worden opgesteld wanneer bijzondere categorieën werknemers, zoals werknemers bij kleine ondernemingen en werknemers met gezinsverantwoordelijkheid, moeilijkheden ondervinden bij het gebruikmaken van algemene regelingen (art. 9 onder a Verdrag nr. 140).

#### 5.2.4.3 Verantwoording en betekenis van het verdrag

Nederland is verplicht om één keer per vijf jaar te rapporteren over de nakoming van Verdrag nr. 140.<sup>39</sup> De Nederlandse overheid blijkt in haar rapportages over naleving van Verdrag nr. 140 met name te rapporteren over de afspraken over het volgen van betaald en gedeeltelijk betaald scholingsverlof in de collectieve arbeidsovereenkomsten. Het Comité van Deskundigen heeft daar geen opmerkingen over gemaakt. Het blijkt dat het Comité tot op heden weinig aandacht besteedt aan het onderwerp scholingsverlof in Nederland: sinds het ratificeren van dit Verdrag door Nederland in 1976 is er één korte bevinding over geweest met als inhoud dat er geen aanleiding is om verder inhoudelijk te reageren.<sup>40</sup> Verdrag nr. 140 lijkt dan ook van beperkte betekenis te zijn voor de vormgeving van scholingsverlofregelingen in Nederland.

### 5.2.5 ILO-Verdrag nr. 142 Beroepsopleiding

#### 5.2.5.1 Inleiding

Zoals in de vorige paragraaf besproken, zijn de Verdragen nr. 140 en 142 nauw met elkaar verbonden.<sup>41</sup> Verdrag nr. 142 is net als Verdrag nr. 140 ontwikkeld vanuit de doelstelling – vastgelegd in de preambule van de Constitutie van de ILO uit 1919 – dat arbeidsomstandigheden verbeterd moeten worden door de organisatie van vakopleiding en technisch onderwijs. Tevens is het Verdrag, net als Verdrag nr. 140, ontwikkeld vanuit een verandering in het denken over opleiding die bevorderd werd door Aanbeveling nr. 117.

<sup>37</sup> ILO Report III (part 4B) 1991, par. 350.

<sup>38</sup> ILO Report III (part 4B) 1991, par. 483.

<sup>39</sup> ILO 2006, p. 20, par. 35.

<sup>40</sup> CEACR: Individual Direct Request concerning C140 (Netherlands) 1991.

<sup>41</sup> ILO Report III (Part 4B), 1991, par. 10.

Aanbeveling nr. 150 betreffende de rol van beroepskeuzevoorlichting en beroepsopleiding bij de ontwikkeling van menselijke hulpbronnen vult Verdrag nr. 142 aan met gedetailleerde richtlijnen over doelstellingen en methoden.<sup>42</sup> Het belang van Aanbeveling nr. 150 is echter onlangs ter discussie gesteld, aangezien deze aanbeveling te weinig door de lidstaten zou worden toegepast.<sup>43</sup> In de resolutie inzake human resources, opleiding en ontwikkeling, die aangenomen werd in 2000 tijdens de 88ste sessie van de Internationale Arbeidsconferentie, heeft de Conferentie daarom geconcludeerd dat er behoefte was aan een meer dynamisch instrument dat vaker zal worden gebruikt door de lidstaten en de sociale partners bij het ontwikkelen van hun humanresourcesbeleid. In 2004 werd met het oog hierop Aanbeveling nr. 150 herzien door middel van Aanbeveling 195 betreffende de rol van beroepskeuzevoorlichting en beroepsopleiding bij de ontwikkeling van menselijke hulpbronnen.<sup>44</sup> Dit instrument geeft richtlijnen voor enkele thema's die centraal staan in het onderwijs- en opleidingsbeleid van de lidstaten. Het gaat hier om de toegenomen rol en verantwoordelijkheid van sociale partners, private partijen en maatschappelijk middenveld in de ontwikkeling en uitvoering van het beleid, het levenslang leren en de ontwikkeling van beleid en opleidingsmogelijkheden voor specifieke, kwetsbare groepen.<sup>45</sup> In paragraaf 4 onder a van deze Aanbeveling wordt verwezen naar het recht op onderwijs en opleiding door te stellen dat lidstaten moeten erkennen dat onderwijs en opleiding een recht is voor iedereen en dat in samenwerking met sociale partners aan iedereen toegang moet worden gegarandeerd tot levenslang leren.

Het laatste decennium krijgt Verdrag nr. 142 veel aandacht in het licht van een andere belangrijke doelstelling van de ILO, namelijk het stimuleren van werkgelegenheid.<sup>46</sup> Het ontwikkelen van menselijke hulpbronnen wordt gezien als een belangrijke component van het werkgelegenheidsbeleid.<sup>47</sup> De Verklaring van Philadelphia uit 1944 legt expliciet de relatie tussen het stimuleren van werkgelegenheid en opleiding vast: de Verklaring erkent immers de verplichting van de ILO om lidstaten te stimuleren te streven naar volledige werkgelegenheid en een verbetering van de levensstandaard en ook te streven naar het ondersteunen van werknemers in het vinden van werk waarin zij hun ervaringen en talenten kunnen gebruiken en hun daarbij faciliteiten te bieden voor opleiding. Deze relatie wordt ook in een aantal beleidsdocumenten en aanbevelingen benadrukt waaronder de *Decent Work Agenda*, een beleidsprogramma dat gericht is op het creëren van banen, het garanderen van het recht op werk, het uitbreiden van sociale bescherming en het bevorderen van sociale dialoog. Zo benadrukt de Internationale Arbeidsconferentie in haar conclusies van de 97<sup>ste</sup> sessie in 2008, dat onderwijs, beroepsopleiding en levenslang leren centrale

---

42 ILO Report III (Part 4B), 1991, par. 31.

43 ILO Report III (part 1B) 2004, par. 37.

44 ILO Report III (Part 1B) 2004, par. 37.

45 ILO Report III (Part 1B) 2010, par. 99.

46 Deze doelstelling is vastgelegd in de preambule van de Constitutie van de ILO uit 1919: het voorkomen van werkloosheid wordt als noodzakelijk gezien om onrechtvaardigheid en onrust in de wereld te bestrijden.

47 ILO Report III (Part 1B) 2010, par. 109.

onderdelen zijn van het beleid gericht op het versterken van de employability, het vergroten van de werkgelegenheid en de duurzame ontwikkeling, zoals is vastgelegd in de *Decent Work Agenda*.<sup>48</sup> Verdrag nr. 142 wordt daarbij als basis ILO-instrument voor het onderwijs- en opleidingsbeleid beschouwd.

#### 5.2.5.2 Normen

Verdrag nr. 142 verplicht lidstaten om gecoördineerd beleid en programma's voor beroepskeuzevoorlichting en beroepsopleiding vast te leggen en te ontwikkelen. Aanbeveling nr. 150 definieert 'beroepskeuzevoorlichting en beroepsopleiding' als voorlichting en opleiding die als doel hebben "de aanleg van de mens vast te stellen en te ontwikkelen ten behoeve van een productief en bevredigend arbeidsleven en de mens beter in staat te stellen de werkomstandigheden en zijn sociale omgeving te begrijpen en daarop zowel individueel als collectief invloed uit te oefenen" (art. 2 lid 1 van Aanbeveling nr. 150). Dit beleid moet nauw samenhangen met de werkgelegenheidssituatie en uitgevoerd worden met behulp van openbare arbeidsbureaus (art. 1 lid 1 Verdrag nr. 142). Gecoördineerd beleid wil zeggen dat voorkomen moet worden dat verschillende organisaties die een rol spelen in de ontwikkeling van onderwijsbeleid, zoals ministeries, uitvoeringsinstellingen en instellingen op sector-niveau, langs elkaar heen werken.<sup>49</sup> Coördinatie moet de effectiviteit van het beleid vergroten.

Het beleid en de programma's dienen te worden gericht op de verruiming van de mogelijkheden van de mens om zijn sociale omgeving te begrijpen en deze, zowel individueel als collectief, te beïnvloeden (art. 1 lid 4 Verdrag nr. 142). In dit beleid en deze programma's dient rekening te worden gehouden met de behoeften, mogelijkheden en problemen op de arbeidsmarkt, zowel op regionaal als op nationaal niveau (art. 1 lid 2 onder a Verdrag nr. 142). Tevens dient rekening te worden gehouden met het stadium en het niveau van economische, sociale en culturele ontwikkeling (art. 1 lid 2 onder b Verdrag nr. 142) en het verband tussen de doelstellingen van de ontwikkeling van menselijke hulpbronnen en andere economische, sociale en culturele doelstellingen (art. 1 lid 2 onder c Verdrag nr. 142). Dit beleid en deze programma's dienen te worden uitgevoerd door middel van methoden die zijn afgestemd op de nationale omstandigheden (art. 1 lid 3 Verdrag nr. 142). Ten slotte dienen dit beleid en deze programma's alle mensen op voet van gelijkheid en zonder enige discriminatie aan te moedigen en te helpen hun vakbekwaamheid te ontwikkelen en te gebruiken in hun eigen belang en overeenkomstig hun eigen verlangens, met inachtneming van de behoeften van de maatschappij (art. 1 lid 5 Verdrag nr. 142). Voorstellen zoals de Spaar-WW, Levensloop-WW en Werkverzekering kunnen hieraan bijdragen: deze voorstellen en dan met name het voorstel voor de Werkverzekering, zijn erop gericht mensen te ondersteunen bij het combineren van werk en scholing, mensen te stimu-

<sup>48</sup> ILO Report III (Part 1B) 2010, par. 100.

<sup>49</sup> ILO Report III (Part 1B) 2010, par. 147 en 149.

leren scholingsverlof te volgen en zo veel mogelijk te werken aan hun inzetbaarheid. De voorstellen kunnen beschouwd worden als een onderdeel van het scholingsbeleid en daarom zouden de verplichtingen die vastgelegd zijn in Verdrag nr. 142 als norm gehanteerd kunnen worden bij de vormgeving van deze voorstellen.

Het Comité van Deskundigen van de ILO heeft duidelijk gemaakt dat voor toepassing van artikel 1 lid 5 Verdrag nr. 142 rekening moet worden gehouden met de criteria zoals vastgesteld in Verdrag nr. 111 inzake discriminatie.<sup>50</sup> Het gaat hier om discriminatie op basis van ras, huidskleur, geslacht, godsdienst, politieke voorkeur, nationaliteit en sociale afkomst die leidt tot aantasting van de gelijkheid van kansen of van gelijke behandeling in het werk (art. 1 lid 1 onder a Verdrag nr. 111). Er mogen echter ook andere gronden van discriminatie worden geformuleerd. Achterliggende gedachte hiervan is dat het Comité de ontwikkeling van menselijk hulpbronnen ziet als een belangrijk instrument om discriminatie te voorkomen door mogelijkheden te bieden aan de meest kwetsbare groepen.<sup>51</sup>

Het beleid en de programma's voor beroepskeuzevoorlichting en beroepsopleiding dienen te worden opgesteld en uitgevoerd in samenwerking met werkgevers- en werknemersorganisaties en andere belanghebbende organen (art. 5 Verdrag nr. 142). Het Comité van Deskundigen heeft onlangs in de *General Survey concerning employment instruments* nog gewezen op het belang van de sociale partners voor de beleidsontwikkeling op het gebied van beroepsopleiding.<sup>52</sup>

Aanbeveling nr. 195 betreffende de ontwikkeling van de menselijke hulpbronnen uit 2004 legt meer de nadruk op actuele thema's in het onderwijs- en opleidingsbeleid van de lidstaten zoals de toegenomen rol en verantwoordelijkheid van sociale partners, het ondersteunen van kwetsbare groepen en het levenslang leren.<sup>53</sup> Aanbeveling nr. 195 verplicht de lidstaten beleid te formuleren voor het ontwikkelen van menselijke hulpbronnen, scholing, training en levenslang leren dat consistent is met economisch, fiscaal en sociaal beleid (par. 1 Aanbeveling nr. 195). Levenslang leren vraagt om een overheid die investeert en de voorwaarden creëert voor het intensiveren van scholing en training op alle niveaus, maar ook om bedrijven die hun werknemers opleiden en individuen die hun competenties en carrière ontwikkelen (par. 4 onder a Aanbeveling nr. 195).

Lidstaten moeten gelijke kansen bevorderen voor mannen en vrouwen (par. 5 onder g Aanbeveling nr. 195). Tevens moeten lidstaten stimuleren dat kwetsbare groepen, zoals jongeren, laagopgeleiden, gehandicapten, oudere werknemers, mensen van etnische minderheden, werknemers in kleine bedrijven, mensen in de informele economie en zelfstandigen, ook toegang krijgen tot opleidingsmogelijkheden (par. 5 onder h Aanbeveling nr. 195). Lidstaten moeten erkennen dat de Staat de eindverantwoordelijkheid heeft voor het trainen en versterken van de employability van werklozen, van degenen die de arbeidsmarkt opgaan of re-integreren en

50 ILO Report III (Part 1B) 2010, par.127.

51 ILO Report III (Part 1B) 2010, par. 127.

52 ILO Report III (Part 1B) 2010, par. 173.

53 ILO Report III (Part 1B) 2010, par. 99.

van mensen met speciale behoeften (par. 10 onder a Aanbeveling nr. 195). Tevens moeten lidstaten erkennen dat sociale partners een rol hebben in het ondersteunen van werklozen en mensen met speciale behoeften ten aanzien van arbeid (par. 10 onder b Aanbeveling nr. 195) en dat lokale overheden en andere belanghebbende partijen een rol hebben bij de formulering en uitvoering van het beleid (par. 10 onder c Aanbeveling nr. 195).

#### 5.2.5.3 Verantwoording en interpretatie

Nederland is verplicht om één keer per vijf jaar te rapporteren over de naleving van Verdrag nr. 142.<sup>54</sup> Er moet gerapporteerd worden over relevante wetgeving en beleid, zowel over algemeen beleid als beleidsmaatregelen voor specifieke groepen. Het effect van dit beleid moet aangetoond worden met statistische informatie. Zo werd in de Nederlandse rapportage over de naleving van de verdragsverplichtingen uit Verdrag nr. 142 in de periode 1 juni 2003 tot 1 juni 2008 melding gemaakt van het in 2005 gestarte project Leren & Werken.<sup>55</sup> Dit project werd uitgevoerd door een projectdirectie Leren en Werken die viel onder verantwoordelijkheid van het Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap en het Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid en had als doel het stimuleren van levenslang leren en een betere afstemming tussen onderwijs en arbeidsmarkt. Specifiek moest deze directie er voor zorgen dat er trainingsmogelijkheden zijn voor werknemers en werkzoekenden: dit hield in het opzetten van een infrastructuur voor levenslang leren door het oprichten van leer-werkloketten en het realiseren van 90.000 leer-werktrajecten tot het jaar 2011 voor met name jongeren zonder startkwalificatie en moeilijk bemiddelbare werkzoekenden. Daarnaast toont de rapportage dat in 2007 de leerplichtleeftijd is verhoogd van 16 naar 18 jaar voor kinderen die geen startkwalificatie hebben en dat de Wet vermindering afdracht loonbelasting en premie volksverzekeringen onderwijs is uitgebreid. Deze wet regelt dat minder loonbelasting en premie volksverzekeringen hoeft te worden afgedragen voor werknemers die scholing volgen.

Het Comité van Deskundigen merkte hierover op dat de Stimuleringsregeling vacaturevulling door werklozen en met werkloosheid bedreigde werknemers (Svww) per 4 maart 2005 afgeschaft werd. Tevens verzocht het Comité de Nederlandse regering informatie te blijven geven over de manier waarop het scholingsbeleid wordt gecoördineerd, de manier waarop de koppeling wordt gemaakt met werkgelegenheid en publieke arbeidsbemiddeling en de manier waarop zorg wordt gedragen voor de samenwerking met werknemers- en werkgeversorganisaties.

<sup>54</sup> ILO 2006, p. 20, par. 35.

<sup>55</sup> Report for the period 1 June 2003 to 1 June 2008 made by the Government of the Netherlands in accordance with article 22 of the Constitution of the ILO on the measures to give effect to the provisions of the Human Resource Development Convention no. 142. Een actueler rapport is niet voorhanden: de volgende rapportage zal halverwege het jaar 2013 aangeleverd worden aan de ILO.

## 5.2.6 ILO-Verdrag nr. 156 *Werknemers met gezinsverantwoordelijkheid*

### 5.2.6.1 *Inleiding*

In het streven van de ILO om de gelijkheid tussen werknemers te vergroten zijn in de periode 1919 tot 1950 verdragen en aanbevelingen opgesteld die een directe relatie hadden met de rol van de vrouwelijke werknemer als moeder of toekomstige moeder. Daarna werden in 1951 Verdrag nr. 100 betreffende gelijke beloning en in 1958 Verdrag nr. 111 betreffende discriminatie in arbeid en beroep vastgesteld. Artikel 1 lid 1 a van Verdrag nr. 111 specificeert niet alle discriminatiegronden. Zo worden burgerlijke staat, familiesituatie en gezinsverantwoordelijkheden niet expliciet als discriminatiegrond genoemd, hoewel hier wel vaak toe wordt geconcludeerd via de discriminatiegrond geslacht. Hoewel het een lidstaat vrijstaat na consultatie van de sociale partners deze discriminatiegronden te definiëren, was er toch behoefte aan verdere regulering in de vorm van meer specifieke standaarden.<sup>56</sup> Aanvullende maatregelen werden noodzakelijk geacht, aangezien Verdrag nr. 111 niet voldoende de risico's dekt die gebaseerd zijn op gezinsverantwoordelijkheden.<sup>57</sup> Daarom werd in 1965 Aanbeveling nr. 123 betreffende tewerkstelling van vrouwen met gezinsverantwoordelijkheid aangenomen om vrouwen met arbeid en zorgtaken te ondersteunen. Verdrag nr. 156 betreffende werknemers met gezinsverantwoordelijkheid volgde in 1981.<sup>58</sup> Verdrag nr. 156 is ontwikkeld om zowel gelijkheid tussen de mannelijke en vrouwelijke arbeiders als gelijkheid tussen werknemers met en zonder gezinsverantwoordelijkheid te bewerkstelligen.<sup>59</sup> De doelstelling is dus tweeledig.

### 5.2.6.2 *Normen*

Verdrag nr. 156 heeft betrekking op arbeiders, zowel mannen als vrouwen, die door verantwoordelijkheden ten aanzien van hun kinderen belemmerd worden in de voorbereiding van, de toegang tot, het uitvoeren van en het vergroten van economische activiteiten (art. 1 Verdrag nr. 156). Het gaat hierbij niet alleen maar om zorg voor hun eigen kinderen, maar ook om zorg voor leden van directe familie die steun en zorg nodig hebben.<sup>60</sup> Het verplicht de lidstaten om in hun nationale beleid ten doel te stellen dat personen met gezinsverantwoordelijkheid in staat worden gesteld om hun werk te doen of hun wensen te vervullen zonder aan discriminatie te worden blootgesteld en zonder dat de verantwoordelijkheid ten aanzien van hun werk in botsing komt met hun gezinsverantwoordelijkheid (art. 3 lid 1 Verdrag nr. 156).<sup>61</sup> Onder discriminatie wordt verstaan discriminatie in de zin van artikel 1

56 ILO Report III (Part 4B) 1993, par. 2.

57 ILO Report III (Part 4B) 1993, par. 2.

58 *Trb.* 1981, 244.

59 ILO Report III (Part 4B) 1993, par. 22.

60 ILO Report III (Part 4B) 1993, par. 42.

61 Artikel 3 lid 1 van Verdrag nr. 156. Zie ook ILO Report III (Part 4B) 1993, par. 60.

en 5 van Verdrag nr. 111: het gaat hier zowel om directe als indirecte discriminatie (zie par. 5.2.2).

Verdrag nr. 156 geeft de lidstaten ook de opdracht maatregelen te nemen om arbeiders met gezinsverantwoordelijkheden in staat te stellen hun recht op vrije beroepskeuze uit te kunnen oefenen en daarbij rekening te houden met hun behoeften ten aanzien van arbeidsvoorwaarden en sociale zekerheid (art. 4).<sup>62</sup> Onder deze maatregelen wordt onder andere verstaan het ontwikkelen of bevorderen van de ontwikkeling van voorzieningen voor bijvoorbeeld kinderopvang (art. 5 onder b), het geven van voorlichting over het belang van gelijke behandeling en de problemen van werknemers met zorgtaken (art. 6) en het nemen van maatregelen betreffende beroepsbegeleiding en -opleiding die er voor moeten zorgen dat werknemers met zorgtaken op de arbeidsmarkt actief blijven (art. 7). In de *General Survey concerning workers with family responsibility* van 1993 worden verschillen typen beleidsmaatregelen genoemd: er wordt een onderscheid gemaakt in algemene maatregelen, maatregelen voor werken in diensten en nachtwerk, maatregelen voor werken in deeltijd, tijdelijk werk of thuiswerk, speciale verlofregelingen en verlof in verband met ziekte in de familie. Onder speciale verlofregelingen worden zowel ouderschapsverlofregelingen als regelingen die loopbaanonderbrekingen mogelijk maken genoemd.<sup>63</sup> Ook de Spaar-WW, Levensloop-WW en Werkverzekering passen hierbij: deze voorstellen moeten het immers makkelijker maken voor de werknemer om zorgtaken te kunnen combineren met zijn of haar werk. Het ligt daarom voor de hand deze voorstellen te beoordelen in het kader van Verdrag nr. 156. Artikel 8 Verdrag nr. 156 legt tevens vast dat zorgverantwoordelijkheden niet een geldige reden zijn om een baan (of arbeidscontract) te onderbreken. Bovengenoemde maatregelen kunnen vastgesteld worden in wetgeving, collectieve arbeidsovereenkomsten, reglementen voor arbeiders of beslissingen van de rechtbank (art. 9).

Het Comité benadrukte dat de toepassing van dit Verdrag in een breder perspectief moet worden geplaatst dan het perspectief van gelijke behandeling tussen mannen en vrouwen of gelijke behandeling tussen werknemers met en zonder zorgverantwoordelijkheden. Aan de ene kant gaat het om het stimuleren van gelijkheid tussen man en vrouw, aan de andere kant om het realiseren van overheidsdiensten op het gebied van onderwijs en beroepsopleiding.<sup>64</sup> Het vraagt om maatregelen op verschillende gebieden en waarvoor meer dan één ministerie verantwoordelijk is. De *General Survey* inzake Verdrag nr. 156 bepaalt daarom dat het niet voldoende is om de uitvoering van de maatregelen over te laten aan een overheidsinstelling, -organisatie of -administratie. De regering moet zichzelf committeren aan het beleid op basis waarvan het uitvoeringsbeleid van de verschillende instellingen en organisaties geëvalueerd kan worden en nagegaan kan worden of de doelstellingen van het Verdrag worden behaald.<sup>65</sup>

62 ILO 1999, p. 99.

63 ILO 1993, par. 157-169.

64 ILO Report III (Part 4B) 1993, par. 62.

65 ILO Report III (Part 4B) 1993, par. 63.



### 5.2.6.3 Verantwoording en interpretatie

Nederland rapporteert in de vijfjaarlijkse periodieke rapportage over Verdrag nr. 156 over de Wet arbeid en zorg, de Wet verbod van onderscheid naar arbeidsduur, de Wet kinderopvang, de Wet financiering loopbaanonderbreking (die ingetrokken is met de komst van de Levensloopregeling), de Wet aanpassing arbeidsduur en de beleidsmaatregelen die betrekking hebben op de deelname van vrouwen aan volwasseneneducatie.<sup>66</sup> Uit de rapportages van het Comité van Deskundigen is op te maken dat het Comité meer informatie wil over de gevolgen van deze regelingen in de praktijk.<sup>67</sup> Het vraagt bijvoorbeeld om informatie over het gebruik van de verlofregelingen, gesplitst naar geslacht en voltijd- of deeltijdcontract en over eventuele voorlichtingscampagnes gericht op het gebruik van verlofregelingen door vaders.

Het Comité heeft er ook op gewezen dat vrouwen meer gebruikmaken van ouderschapsverlofregelingen dan mannen (42 procent vergeleken met respectievelijk 13 procent in 2003).<sup>68</sup> Werknemers met een deeltijdbaan tussen de 21 en 32 uur – meestal vrouwen – maken het meest gebruik van de ouderschapsverlofregelingen (41 procent van de rechthebbenden). Werknemers die minder dan 20 uur werken, meestal vrouwen, en mannen en vrouwen die 32 uur of meer werken, maken minder gebruik van de verlofregelingen dan het gemiddeld aantal werknemers. In sectoren waar ouderschapsverlof gedeeltelijk betaald wordt door de werkgever, maken echter relatief gezien meer mannen gebruik van de ouderschapsverlofregelingen.<sup>69</sup> Het Comité vraagt zich af of er publiciteitscampagnes zijn gehouden om vaders te stimuleren ouderschapsverlof op te nemen. Wat betreft de deelname van vrouwen aan volwasseneneducatie merkte het Comité op dat vrouwen minder vaak een beroepsopleiding volgen dan mannen en dat laagopgeleiden, vooral migrantenvrouwen, minder vaak volwasseneneducatie volgen dan hoogopgeleide vrouwen.<sup>70</sup> Het Comité toonde zich benieuwd naar de redenen hiervoor, naar de mate waarin vrouwen met zorgverantwoordelijkheden deelnemen aan het project Leren & Werken van het Ministerie van Sociale Zaken en welke maatregelen zijn genomen om laagopgeleide vrouwen en migrantenvrouwen te stimuleren volwasseneneducatie te volgen. Ten slotte gaf het aan dat werken in deeltijd als een manier wordt gezien om werk met zorg te combineren. In 2005 bleek dat 49,8 procent van de vrouwen in deeltijd werkte. Het Comité bleek benieuwd naar de redenen voor de deeltijdstrategie en het aantal mannen en vrouwen dat weer voltijds wil gaan werken.<sup>71</sup> Deze vragen duiden

66 Report for the period 1 June 2001 to 1 June 2006 made by the Government of the Netherlands in accordance with article 22 of the constitution of the International Labour Organisation, on the measures taken to give effect to the provisions of the Workers with family responsibilities convention no. 156.

67 CEACR: Individual Direct Request concerning C156 (Netherlands) 2008.

68 CEACR: Individual Direct Request concerning C156 (Netherlands) 2008.

69 CEACR: Individual Direct Request concerning C156 (Netherlands) 2008.

70 CEACR: Individual Direct Request concerning C156 (Netherlands) 2008.

71 CEACR: Individual Direct Request concerning C156 (Netherlands) 2008.

er op dat het Comité het gebruik van de verlofregelingen door de verschillende doelgroepen en het effect van de verlofregelingen in de praktijk wil blijven volgen.

### 5.2.7 *Samenvatting en conclusies promotionele ILO-verdragen*

De ILO-verdragen nr. 122, 140, 142, 156 leggen lidstaten de verplichting op om beleid te ontwikkelen gericht op het bevorderen van volledige werkgelegenheid (art. 1 Verdrag nr. 122) en betaald scholings- en vormingsverlof (art. 2 Verdrag nr. 140). Tevens dienen lidstaten beleid te ontwikkelen dat mensen aanmoedigt en helpt hun vakbekwaamheid te ontwikkelen (art. 1 lid 5 Verdrag nr. 142) en dat personen met gezinsverantwoordelijkheid in staat stelt om hun werk te doen zonder dat de verantwoordelijkheid ten aanzien van hun werk in botsing komt met hun gezinsverantwoordelijkheid (art. 3 lid 1 Verdrag nr. 156).

De verplichting voor lidstaten om beleid te ontwikkelen op het gebied van werkgelegenheid, scholing en de combinatie van arbeid en zorg wordt dwingend geformuleerd: iedere lidstaat dient bijvoorbeeld het opstellen en uitvoeren van een actief beleid gericht op bevordering van volledige, productieve en in vrijheid gekozen werkgelegenheid op te stellen en uit te voeren (art. 1 lid 1 Verdrag n. 122) en zal betaald scholingsverlof bevorderen (art. 2 Verdrag nr. 140). De verdragen geven tegelijkertijd de lidstaten veel vrijheid bij de interpretatie van de verdragen of invulling van het beleid. Dit gebeurt ten eerste door beleidsdoelstellingen te formuleren die behaald moeten worden door een programma aan beleidsmaatregelen. Deze beleidsdoelstellingen zijn ten tweede algemeen of flexibel geformuleerd. Soms wordt de invulling van het beleid expliciet overgelaten aan de lidstaten. Verdrag nr. 140 legt bijvoorbeeld vast dat de financiering van scholingsverlof een zaak is van nationaal beleid en praktijk. Ten slotte wordt soms eerder een inspannings- dan een resultaatsverplichting geformuleerd. De verplichting om te streven naar volledige werkgelegenheid is hier een voorbeeld van: als volledige werkgelegenheid niet wordt behaald zal niet geconcludeerd worden dat het in strijd is met het Verdrag.

Gevolg van het karakter van deze verdragsbepalingen is dat er geen eisen worden gesteld aan specifieke maatregelen. Bij de beoordeling of aan de doelstellingen wordt voldaan, wordt gekeken naar het hele pakket van beleidsmaatregelen. De beoordeling gebeurt met name achteraf door het Comité van Deskundigen op basis van statistische informatie. De lidstaat hoeft bij ratificatie van het verdrag de doelstellingen niet al gerealiseerd te hebben; aangetoond moet worden dat de lidstaat zich inspanst om de beleidsdoelstellingen geleidelijk te realiseren. De beleidsdoelstellingen worden dus niet dwingend voorgeschreven. Dit is een verschil met de minimumnormen van de socialezekerheidsverdragen waaraan individuele socialezekerheidsregelingen moeten voldoen voordat tot ratificatie van het desbetreffende socialezekerheidsverdrag over kan worden gegaan. Hierdoor lijkt het alsof het ontwikkelen van beleidsmaatregelen op het gebied van werkgelegenheid, scholing en de combinatie van arbeid met zorg conform de promotionele ILO-verdragen minder prioriteit heeft

dan de vormgeving van socialezekerheidsregelingen conform de socialezekerheidsverdragen.

Deze prioriteitstelling die in de normstelling naar voren komt, vloeit echter niet voort uit de toezichtprocedure die zowel voor de promotionele als socialezekerheidsverdragen gelijk is. Sterker nog, het promotionele Verdrag nr. 122 bijvoorbeeld wordt in tegenstelling tot Verdrag nr. 102 als een prioritair verdrag beschouwd waardoor daarover vaker gerapporteerd moet worden dan Verdrag nr. 102. Uit de analyse van de bevindingen van het Comité van Deskundigen en de General Surveys blijkt ook dat het Comité, naast de beleidsdoelstellingen, ook een aantal inhoudelijke verplichtingen uit de promotionele verdragen afleidt waaraan de vormgeving van beleid op het gebied van werkgelegenheid, scholing en de combinatie van arbeid en zorg moet voldoen. Deze verplichtingen zijn vergelijkbaar met de algemene principes uit de sociale zekerheidsverdragen. Het gaat hier ten eerste om het principe dat scholingsverlof moet worden verleend gedurende de werktijd, waarbij adequate financiële vergoedingen worden toegekend (art. 1 Verdrag nr. 140). Van werkgevers, publieke autoriteiten en werkgevers- en werknemersorganisaties mag worden verwacht dat zij zullen bijdragen aan de kosten van scholingsverlof overeenkomstig hun verantwoordelijkheden (par. 12 Aanbeveling nr. 148). Ten tweede gaat het om het principe dat het werkgelegenheids- en scholings(verlof)beleid en het beleid gericht op werknemers met zorgverantwoordelijkheid bijzondere en kwetsbare groepen moeten insluiten (art. 9 onder a Verdrag nr. 140, par. 5 onder h Aanbeveling nr. 195 en art. 3 lid 1 en 7 Verdrag nr. 156). Ten derde moet het scholings(verlof)beleid vrij zijn van elke vorm van discriminatie en moet het gelijke kansen creëren voor mannen en vrouwen (art. 1 lid 5 Verdrag nr. 142 en par. 5 onder g Aanbeveling nr. 195) en moeten de lidstaten in hun nationale beleid ten doel te stellen dat personen met gezinsverantwoordelijkheid in staat worden gesteld om hun werk te doen of hun wensen te vervullen zonder aan discriminatie te worden blootgesteld en zonder dat de verantwoordelijkheid ten aanzien van hun werk in botsing komt met hun gezinsverantwoordelijkheid (art. 3 lid 1 van Verdrag nr. 156). Als er dus beleid ontwikkeld is waarmee beoogd wordt de in de verdragen vastgelegde beleidsdoelstellingen te realiseren, dan moeten de individuele beleidsmaatregelen voldoen aan de hierboven geformuleerde principes.

Uit de bevindingen kan ook een aantal procedurele verplichtingen worden afgeleid. Zo moet het werkgelegenheidsbeleid tot stand komen in het kader van een overkoepelend economisch en sociaal beleid (art. 2 Verdrag nr. 122), moet het werkgelegenheids- en scholingsbeleid gecoördineerd worden, moet zowel werkgelegenheidsbeleid als scholingsbeleid worden ontwikkeld in overleg met de sociale partners (art. 3 Verdrag nr. 122 en art. 5 Verdrag nr. 142) en het sociaal beleid geëvalueerd worden op basis van statistische informatie (par. 4 van Aanbeveling nr. 122). Het Comité van Deskundigen beoordeelt het beleid door te kijken naar het gebruik van de sociale regelingen door de verschillende doelgroepen en het effect van het beleid in de praktijk voor met name kwetsbare groepen zoals jongeren, etnische minderheden of werknemers met zorgverantwoordelijkheid. Als een lidstaat elke

keer bij de aanpassing van een individuele sociale beleidsmaatregel of de ontwikkeling van een nieuwe sociale regeling rekening zou houden met deze eisen, zou een maximale invulling gegeven worden aan de intenties die aan de verdragen en bijbehorende aanbevelingen ten grondslag liggen.

### 5.3 Europees Sociaal Handvest

#### 5.3.1 Inleiding

In het Europees Sociaal Handvest zijn sociale (grond)rechten vastgelegd. Het ging in eerste instantie om negen sociale rechten. Naast het in het vorige hoofdstuk beschreven recht op sociale zekerheid (art. 12 ESH), zijn van deze negen sociale grondrechten voor dit onderzoek met name het recht op arbeid (art. 1 ESH) en het recht op beroepsopleiding (art. 10 ESH) relevant. Deze sociale grondrechten formuleren namelijk beleidsdoelstellingen die als instructienormen kunnen worden gebruikt voor beleid op het gebied van werkgelegenheid en scholing. Aangezien de voorstellen voor de Spaar-WW, Levensloop-WW en Werkverzekering, die in dit onderzoek nader getoetst worden, beschouwd kunnen worden als een onderdeel van het werkgelegenheidsbeleid en scholingsbeleid, kunnen deze sociale grondrechten ook als normen gehanteerd worden bij de vormgeving van deze voorstellen.

Door het aanvullende Protocol van 5 mei 1988 kwamen er nog vier sociale rechten bij, waaronder het recht op gelijke kansen en gelijke behandeling ten aanzien van werkgelegenheid en beroepsuitoefening zonder discriminatie naar geslacht. Ook wordt in dit aanvullende Protocol bepaald dat lidstaten passende maatregelen nemen om gelijke kansen en gelijke behandeling ten aanzien van werkgelegenheid en beroepsuitoefening zonder discriminatie naar geslacht te waarborgen en te bevorderen, specifiek op het gebied van beroepsvoorlichting en -opleiding, herscholing, heraanpassing en loopbaanontwikkeling. In 1996 is het Handvest herzien waarbij het aantal rechten werd uitgebreid tot 31, waaronder het recht van werknemers met gezinsverantwoordelijkheid op gelijke kansen en een gelijke behandeling (art. 27 ESH (herzien)). Dit laatste artikel is gebaseerd op ILO-Verdrag nr. 156 inzake gelijke kansen en gelijke behandeling voor mannelijke en vrouwelijke werknemers met gezinsverantwoordelijkheid.<sup>72</sup> Tevens zijn de bovengenoemde rechten van het aanvullende Protocol van 5 mei 1988 bij deze herziening opgenomen in artikel 20 van het herziene Europees Sociaal Handvest (recht op gelijke kansen en gelijke behandeling ten aanzien van werkgelegenheid en beroepsuitoefening). Aangezien artikel 20 gekoppeld is aan artikel 1 (het recht op arbeid) is dit artikel ook relevant voor het werkgelegenheidsbeleid en daarmee ook voor de Spaar-WW, Levensloop-WW en Werkverzekering. Artikel 27 ESH (herzien) geeft instructienormen voor het beleid ten behoeve van werknemers met zorgverantwoordelijkheid. Aangezien de voorstel-

<sup>72</sup> ILO Report III (Part 4B) 1993, par. 14 en Explanatory Report European Social Charter (Revised).

len die in dit onderzoek nader bestudeerd worden een onderdeel zijn van dit beleid is dit artikel dus ook relevant voor deze voorstellen.

Sociale (grond)rechten zijn normen die gebaseerd zijn op een bepaalde waarde, zoals rechtvaardigheid of gelijke behandeling, en fundamenteel zijn voor de ont-plooiing van de mens.<sup>73</sup> Daarom zijn deze rechten van toepassing op alle personen vanaf het moment dat ze geboren worden. Deze fundamentele individuele rechten moeten zonder enig voorbehoud beschermd worden. Hierbij is sprake van een resultaatsverplichting.<sup>74</sup> Of lidstaten deze verplichting nakomen, moet beoordeeld worden aan de hand van een analyse van de wet- en regelgeving, maar ook door te evalueren hoe deze wet- en regelgeving in de praktijk uitwerkt.

Naast dit individuele aspect hebben sociale grondrechten ook een collectief aspect.<sup>75</sup> Zij verplichten lidstaten namelijk om de voorwaarden te scheppen en de mid-delen te verschaffen om deze individuele rechten te waarborgen. Lidstaten moeten daartoe sociaal beleid ontwikkelen dat in overeenstemming is met de waarden die ten grondslag liggen aan deze sociale grondrechten. De sociale rechten formuleren daartoe beleidsdoelstellingen die moeten worden nagestreefd. De sociale grond-rechten kunnen in dit geval beschouwd worden als instructienormen of principes. Van de nationale overheid wordt verwacht dat zij actief optreedt en de positieve verplichtingen uit dit verdrag nakomt. Of het nationaal beleid voldoet aan deze ver-plichtingen is afhankelijk van de ontwikkelingsfase van het land. De overheid moet aan de hand van economische en sociale indicatoren laten zien dat er vooruitgang is in de ontwikkeling van het beleid. Hierbij is sprake van een inspanningsverplichting: er moet een inspanning verricht worden om de vastgestelde doelstellingen binnen een voorzienbare tijd te bereiken.<sup>76</sup>

Veel gehoorde kritiek op de sociale grondrechten is dat zij algemeen geformuleerd zijn en eerder een streef karakter hebben dan concrete normen vastleggen.<sup>77</sup> Vergeleken met de burgerlijke en politieke grondrechten bevatten zij vaak stimu-lerende en programmatisch bepalingen. Dit betekent dat waar de overheid bij bur-gerlijke en politieke rechten zich er vaak van moet weerhouden iets te doen, ze bij sociale grondrechten een actieve rol heeft. Deze actieve rol omvat echter vaak eerder een inspanningsverplichting dan een resultaatsverplichting. Daardoor hebben de sociale grondrechten in relatie tot de burgerlijke en politieke rechten een zwakke juridische afdwingbaarheid.<sup>78</sup> Ook kunnen de toezichthouders geen zware sancties opleggen bij niet-nakoming (zie par. 3.5.2).

Ondanks deze tekortkomingen kunnen sociale grondrechten toch een belangrij-ke rol spelen bij het formuleren van sociaal beleid. Zij kunnen dienen als normatieve doelstellingen en als inspiratiebron voor het ontwikkelen van nationaal beleid.<sup>79</sup> De

73 Mikkola 2010, p. 2.

74 Mikkola 2010, p. 27.

75 Mikkola 2010, p. 3.

76 Mikkola 2010, p. 27.

77 De Burca & De Witte 2005, p. 3, 4, p. 222.

78 De Burca & De Witte 2005, p. 222.

79 De Burca & De Witte 2005, p. 3, 4, p. 231.

principes die ten grondslag liggen aan de bepalingen van het ESH, zoals de principes van solidariteit, gelijke behandeling en sociale insluiting, kunnen richtinggevend zijn bij de vormgeving van het beleid. De toezichtprocedure bij het ESH is tevens een instrument om best practices op het gebied van sociaal beleid uit te wisselen.<sup>80</sup> Om meer inzicht te krijgen in het bereik en de betekenis van de sociale grondrechten wordt in dit hoofdstuk ingegaan op de verplichtingen die vastgelegd zijn in artikel 1, 10, 20 en 27 ESH (herzien) en de wijze waarop de toezichthouders deze verdragsbepalingen interpreteren.

### 5.3.2 *Recht op arbeid (art. 1 ESH)*

Artikel 1 ESH legt het recht op arbeid vast. Dit houdt in dat lidstaten zich verbinden om een zo hoog en stabiel mogelijk werkgelegenheidspeil tot stand te brengen en te handhaven, met het oogmerk een volledige werkgelegenheid te verwezenlijken (art. 1 lid 1 ESH). Ook verbinden lidstaten zich tot het beschermen van het recht van de werknemer om in zijn onderhoud te voorzien door vrijelijk gekozen werkzaamheden (art. 1 lid 2 ESH). Ten slotte verbinden lidstaten zich om kosteloze arbeidsbemiddelingdiensten in te stellen of in stand te houden voor alle werknemers (art. 1 lid 3 ESH) en te zorgen voor doelmatige beroepskeuzevoorlichting, vakopleiding en re-integratie en deze te bevorderen (art. 1 lid 4 ESH).

Artikel 1 lid 1 legt eerder een inspanningsverplichting dan een resultaatverplichting vast: als volledige werkgelegenheid niet wordt behaald zal dit niet tot de conclusie leiden dat de lidstaat in strijd handelt met het Handvest. De inspanningen moeten wel voldoende zijn in het licht van de economische situatie van het land en het niveau van werkloosheid.<sup>81</sup> Artikel 1 lid 2 omvat het verbod op alle vormen van discriminatie in de arbeid, het verbod van verplichte arbeid en het verbod om een werknemer te beperken in zijn recht om zijn inkomen te verdienen door vrijelijk gekozen werkzaamheden. Artikel 1 lid 2 is gekoppeld aan artikel 20, waarin het recht op gelijke kansen en gelijke behandeling ten aanzien van werkgelegenheid en beroepsuitoefening zonder discriminatie naar geslacht is vastgelegd.<sup>82</sup> Dit recht wordt uitgebreid besproken in paragraaf 5.3.4. De arbeidsbemiddelingdiensten zoals genoemd in artikel 1 lid 3 zijn bedoeld voor werkzoekenden en werkenden die op zoek zijn naar een andere baan.<sup>83</sup> Sociale partners moeten deelnemen aan de uitvoering van deze diensten.<sup>84</sup> In artikel 1 lid 4 is het recht op beroepskeuzevoorlichting, vakopleiding en re-integratie vastgelegd voor iedereen, dat wil zeggen werkenden en werklozen, inclusief personen met een handicap, jonge werklozen en zelfstandigen.<sup>85</sup>

80 G. Beco, *Human Rights Monitoring Mechanisms of the Council of Europe*, London: Routledge 2012.

81 Council of Europe 2008, p. 19.

82 Council of Europe 2008, p. 20.

83 Council of Europe 2008, p. 24.

84 Council of Europe 2008, p. 24 en ESC Conclusions XVI-1 (Poland), p. 143.

85 Council of Europe 2008, p. 25 en ESCR Conclusions 2003 (Bulgaria), p. 21.

Wetgeving ten aanzien van het werkloosheidsrisico en regelingen die het mogelijk maken de loopbaan tijdelijk te onderbreken kunnen een onderdeel zijn van het door artikel 1 ESH verplichte actieve werkgelegenheidsbeleid.<sup>86</sup> De voorstellen voor een Spaar-WW, Levensloop-WW en Werkverzekering zijn gebaseerd op werkloosheidswetgeving en maken loopbaanonderbrekingen mogelijk. Zodoende kunnen ze ook onderdeel zijn van het werkgelegenheidsbeleid en zullen de principes die ten grondslag liggen aan dit artikel (zoals het principe van gelijke behandeling) gebruikt kunnen worden als instructienormen bij de vormgeving van deze voorstellen. Daarbij moet rekening worden gehouden met het feit dat artikel 1 lid 4 ESH wordt aangevuld met artikel 9 betreffende het recht op beroepskeuzevoorlichting, artikel 10 betreffende het recht op vakopleiding en artikel 15 lid 1 betreffende het recht van personen met een handicap op begeleiding, onderwijs en vakopleiding. Deze drie artikelen bevatten meer specifieke rechten op beroepsbegeleiding en beroepsopleiding. In de volgende paragraaf zal met name verder ingegaan worden op artikel 9 en 10 ESH.

Om na te gaan of bijvoorbeeld aan de verplichting van artikel 1 ESH (recht op arbeid) voldaan wordt, kijkt het Comité voor Sociale Rechten naar een aantal economische en sociale indicatoren. Dit Comité is de toezichthouder van de Raad van Europa, die nagaat of de lidstaten voldoen aan de verplichtingen uit het Europees Sociaal Handvest (zie par. 3.5.4). De indicatoren moeten aangeven wat het effect is van het werkgelegenheidsbeleid en de ondersteuning die wordt geboden aan werklozen bij het zoeken naar werk. Het gaat hier om statistische gegevens over de nationale economische situatie (BNP, inflatie, banengroei), het aantal werkenden, het werkloosheidscijfer, het aantal deeltijders en voltijders, het werkloosheidscijfer onder specifieke groepen zoals jongeren, langdurig werklozen, etnische minderheden en gehandicapten, het aantal deelnemers en uitgaven aan werkgelegenheidsprojecten, de cijfers over het effect van re-integratiemaatregelen waaronder het aantal plaatsingen en het marktaandeel van private en publieke arbeidsbemiddelingsdiensten.

### **5.3.3 *Recht op beroepskeuzevoorlichting en vakopleiding (art. 9 en 10 ESH)***

In artikel 1 lid 4 van het Europees Sociaal Handvest is het recht op beroepskeuzevoorlichting, vakopleiding en re-integratie vastgelegd voor iedereen. Dat wil zeggen voor werkenden en werklozen, inclusief personen met een handicap, jonge werklozen en zelfstandigen.<sup>87</sup> Ratificerende lidstaten hebben zich op basis van dit artikel verbonden om te zorgen voor doelmatige beroepskeuzevoorlichting, vakopleiding en re-integratie voor werkenden en werklozen, speciale begeleiding en training voor gehandicapten, en het gebruik daarvan te bevorderen. Artikel 1 lid 4 ESH is aangevuld met artikel 9 ESH betreffende het recht op beroepskeuzevoorlichting, artikel 10 ESH betreffende het recht op vakopleiding en artikel 15 lid 1 betreffende het

<sup>86</sup> Mikkola 2010, p. 140.

<sup>87</sup> Council of Europe 2008, p. 25 en ESCR Conclusions 2003 (Bulgaria), p. 21.

recht van personen met een handicap op begeleiding, onderwijs en vakopleiding. Aangezien dit onderzoek geen betrekking heeft op personen met een handicap, ga ik niet verder in op artikel 15 lid 1 ESH.

Artikel 9 ESH legt lidstaten de verplichting op om alle mensen voorzieningen aan te bieden die hen helpen om problemen op te lossen betreffende hun individuele mogelijkheden en beroepskeuze. Dit recht op beroepskeuzevoorlichting moet gegarandeerd worden binnen het schoolsysteem door informatie te verstrekken over opleidingsmogelijkheden en de toegang tot deze opleidingen en op de arbeidsmarkt door informatie te verstrekken over beroepsopleiding, herscholing en carrièreplanning.<sup>88</sup> Beroepskeuzevoorlichting moet beschikbaar zijn voor zo veel mogelijk mensen, met name voor schoolverlaters, werkzoekenden en werklozen. Er moeten voor de deelnemer geen kosten aan verbonden zijn.

Lidstaten dienen in overleg met werkgevers- en werknemersorganisaties te zorgen voor technische opleidingen en vakopleidingen waarvan iedereen kan profiteren, en toegangsmogelijkheden tot hoger technisch en universitair onderwijs te vergroten (art. 10 lid 1 ESH). Onder vakopleiding zoals vermeld in artikel 10 ESH wordt verstaan middelbaar algemeen en beroepsonderwijs, hoger onderwijs, universitair onderwijs en beroepsopleidingen die aangeboden worden door zowel publieke als private partijen, inclusief volwasseneneducatie en permanente educatie.<sup>89</sup> Om na te gaan of aan artikel 10 lid 1 ESH voldaan wordt, wordt gekeken naar het bestaan van een onderwijs- en scholingssysteem, de capaciteit daarvan, het totale financiële budget hiervoor, het aantal jonge mensen dat een vakopleiding volgt, het aantal studenten in het hoger onderwijs, het aantal hoog opgeleiden onder de werkende bevolking en de wachttijd van mensen die op zoek zijn naar hun eerste baan.<sup>90</sup>

Daarnaast zijn lidstaten verplicht te zorgen voor doelmatige en gemakkelijk toegankelijke opleidingsmogelijkheden voor volwassen werknemers (art. 10 lid 3 onder a ESH) en bijzondere voorzieningen voor de her- en omscholing van volwassen werknemers. Deze voorzieningen moeten aangeboden worden naar aanleiding van technische ontwikkelingen of nieuwe ontwikkelingen op de arbeidsmarkt (art. 10 lid 3 onder b ESH). Artikel 10 lid 3 onder b ESH heeft betrekking op re-integratiemaatregelen voor werklozen die scholing of training bevatten, in tegenstelling tot artikel 1 lid 4 ESH dat betrekking heeft op algemene re-integratiemaatregelen.<sup>91</sup> Artikel 10 lid 3 legt tevens het recht op permanente educatie ofwel levenslang leren vast.<sup>92</sup>

Om na te gaan of aan de verplichting van artikel 10 lid 3 onder b voldaan wordt, wordt gekeken naar het aanbod van vakopleidingen en opleidingen op de arbeidsmarkt, het aantal deelnemers daaraan, het aantal werkenden dat een opleiding volgt,

88 Council of Europe 2008, p. 73 en ESC Conclusions I (Statement of interpretation on art. 9), p. 53.

89 Council of Europe 2008, p. 75 en ESCR Conclusions 2003 (France), p. 131.

90 Council of Europe 2008, p. 76 en ESC Conclusions XIV-2 (Statement of Interpretation on Article 10-1), p. 60.

91 Council of Europe 2008, p. 77.

92 Council of Europe 2008, p. 77 en ESC Conclusions XIV-2 (Statement of Interpretation on Article 10-3), p. 61.



de verdeling daarvan over de seksen, opleidingsmaatregelen voor specifieke groepen zoals vrouwen en de totale uitgaven.<sup>93</sup> Ook wordt gekeken naar maatregelen die werkloosheid voorkomen en de activeringsverhouding. Dit is de verhouding tussen het jaarlijks gemiddeld aantal werklozen in activeringstrajecten gedeeld door het aantal jaarlijks geregistreerde werklozen in activeringstrajecten. Ten slotte is de wetgeving voor scholingsverlof in dit kader relevant en dan met name de lengte, de financiering, de instelling die het toekent en de kosten van beroepsopleiding van publieke organisaties, werkloosheidsverzekeringen, bedrijven en huishoudens.<sup>94</sup> Aangezien de voorstellen voor een Spaar-WW, Levensloop-WW en Werkverzekering ook ondersteuning bieden bij re-integratie en het mogelijk maken scholingsverlof op te nemen, is het van belang na te gaan of deze voorstellen tegemoetkomen aan de verplichtingen die artikel 10 ESH, met name lid 3, met zich meebrengt. In het licht van artikel 10 lid 3 moet namelijk nagegaan worden of de voorstellen ondersteuning bij re-integratie bieden en of de voorstellen daadwerkelijk de mogelijkheid bieden om opleiding te volgen.

Tevens moeten lidstaten op basis van artikel 10 lid 4 ESH bijzondere maatregelen nemen voor de her- en omscholing en re-integratie van langdurig werklozen. Iemand is langdurig werkloos als hij meer dan twaalf maanden werkloos is.<sup>95</sup> Om na te gaan of aan artikel 10 lid 4 wordt voldaan, wordt gekeken naar de verschillende typen trainingen en herscholingstrajecten die aangeboden worden op de arbeidsmarkt, het aantal deelnemers, de aandacht die er is voor jonge langdurig werklozen en de invloed op het verminderen van de langetermijnwerkloosheid.<sup>96</sup>

Waar de leden 1 tot en met 4 van artikel 10 ESH vooral het recht op beroepsopleiding en bij- en nascholing vastleggen, richt lid 5 zich op aanvullende maatregelen die fundamenteel zijn voor de toegang tot het recht op vakopleiding in de praktijk. Zo zijn lidstaten die artikel 10 hebben geratificeerd verplicht het gebruik van opleidingsvoorzieningen te bevorderen door passende maatregelen te nemen, zoals verlaging of afschaffing van alle kosten (art. 10 lid 5 onder a). Daarnaast zijn ze verplicht geldelijke bijstand in daarvoor in aanmerking komende gevallen te verlenen (art. 10 lid 5 onder b) en de tijd die de werknemer gedurende zijn tewerkstelling op verzoek van zijn werkgever voor aanvullende opleiding besteedt aan te merken als deel van de normale arbeidstijd (art. 10 lid 5 onder c). Ten slotte moeten de lidstaten in samenwerking met werkgevers- en werknemersorganisaties de doeltreffendheid van opleidingsstelsels voor jeugdige werknemers garanderen door toezicht uit te oefenen en te zorgen voor afdoende bescherming van de jeugdige werknemer (art. 10 lid 5 onder d).

93 Council of Europe 2008, p. 78 en ESC Conclusions XIV-2 (Statement of Interpretation on Article 10-3), p. 61.

94 Council of Europe 2008, p. 78 en ESCR Conclusions 2003 (Slovenia) p. 477-478.

95 Council of Europe 2008, p. 78 en ESCR Conclusions 2003 (Italy), p. 274.

96 Council of Europe 2008, p. 79.

Met name de verlening van geldelijke bijstand wordt van groot belang geacht voor het recht op beroepsopleiding.<sup>97</sup> Het kan hier gaan om onder andere studiefinanciering in het hoger onderwijs, toeslagen voor opleidingsprogramma's in het kader van werkgelegenheidsbeleid, beurzen of het gedeeltelijk doorbetalen van loon. Lidstaten zijn verplicht financiële ondersteuning te bieden, eventueel op basis van een middelentest. In ieder geval moet een adequate financiële ondersteuning geboden worden aan kwetsbare groepen. Hieraan ligt de gedachte ten grondslag dat kwetsbare groepen de kans moeten krijgen te participeren in de samenleving. Dit geeft uitdrukking aan de solidariteit met deze groepen.

Of artikel 10 lid 5 onder b ook geldt voor vormen van levenslang leren, wordt echter niet duidelijk uit de tekst. Volgens een medewerker van de Raad van Europa moeten de kosten van levenslang leren gedeeld worden tussen publieke organen, werkloosheidsverzekering, bedrijven en individuen.<sup>98</sup> Dit sluit aan bij artikel 4 en 5 van Aanbeveling nr. 2002(6) betreffende hoger onderwijs en levenslang leren die in 2002 door het Comité van Ministers is aangenomen. In deze aanbeveling wordt lidstaten gevraagd om in samenwerking met andere partijen levenslang leren te bevorderen. In artikel 4 en 5 is vastgelegd dat werkgevers levenslang leren moeten ondersteunen en de overheid de mogelijkheden moet onderzoeken hoe levenslang leren door werkgevers en werknemers gestimuleerd kan worden. Er moeten speciale financieringsmogelijkheden komen om gelijkheid tussen mannen en vrouwen bij levenslang leren te bevorderen. In deze aanbeveling wordt levenslang leren overigens omschreven als een permanent leerproces, waarin individuen de mogelijkheid wordt geboden om hun kennis, vaardigheden en competenties te ontwikkelen in verschillende fasen van hun leven in verschillende leeromgevingen. Hiermee kan het individu zich persoonlijk ontwikkelen en zijn arbeidsmogelijkheden en zijn participatie in de democratische samenleving vergroten (art. 1 appendix van Aanbeveling nr. 2002(6)). Lidstaten moeten hogere onderwijsinstellingen en andere instellingen stimuleren om individuen mogelijkheden aan te bieden om hun competenties te evalueren en te leren hoe deze verder te ontwikkelen (art. 3 Aanbeveling nr. 2002(6))

Bij de beoordeling of aan de bepaling van artikel 10 lid 5 onder b ESH is voldaan moet in ieder geval gekeken worden naar het aantal mensen dat gebruikmaakt van de maatregelen die het volgen van scholing bevorderen en de mate van financiële ondersteuning.<sup>99</sup> Bij de voorstellen voor een Spaar-WW, Levensloop-WW en Werkverzekering gaat het ook om financiële ondersteuning bij verlof dat opgenomen wordt om scholing te volgen: binnen deze voorstellen wordt immers door de werknemer en/of werkgever op vrijwillige of verplichte basis gespaard voor scholingsverlof, waarbij ook enkele solidariteitselementen zijn ingevoerd. Om te beoordelen of deze voorstellen voldoen aan artikel 10 lid 5 ESH zal dus ingeschat moeten

97 Council of Europe 2008, p. 79 en ESC Conclusions VIII (Statement of Interpretation on Article 10-5), p. 136.

98 Gebaseerd op een interview met N. Casey, medewerker van de Raad van Europa op 3 mei 2012.

99 Council of Europe 2008, p. 79 en ESC Conclusions XIV-2 (Ireland), p. 406.

worden hoeveel mensen gebruik zullen maken van deze voorstellen en welke mate van financiële ondersteuning wordt geboden.

#### **5.3.4 Het recht op gelijke behandeling in arbeid en beroep (art. 20 ESH (herzien))**

Het Europees Sociaal Handvest is in 1988 uitgebreid met het aanvullende Protocol. Hierin is het recht op gelijke kansen en gelijke behandeling op basis van geslacht ten aanzien van werkgelegenheid en beroepsuitoefening vastgelegd. In dit aanvullende Protocol is afgesproken dat lidstaten passende maatregelen nemen om gelijke kansen en gelijke behandeling ten aanzien van werkgelegenheid en beroepsuitoefening te waarborgen en te bevorderen. Dit moet gebeuren zonder discriminatie naar geslacht en specifiek op het gebied van beroepsvoorlichting en -opleiding, herscholing en loopbaanontwikkeling (art. 1 lid 1 Protocol). Dit artikel in het aanvullende Protocol is bij de herziening van het Europees Sociaal Handvest in 1990 opgenomen in artikel 20 van het herziene Europees Sociaal Handvest.

Teneinde dit recht te waarborgen, verbinden lidstaten zich op basis van artikel 20 om passende maatregelen te nemen. Deze maatregelen moeten als doel hebben om de toegang tot de arbeidsmarkt, bescherming tegen ontslag, en re-integratie in het arbeidsproces te waarborgen en te bevorderen (lid a), alsmede om de beroepskeuzevoorlichting, vakopleiding, her- en omscholing en re-integratie (lid b), goede arbeidsvoorwaarden en arbeidsomstandigheden (lid c) en loopbaanontwikkeling (lid d) te waarborgen en te bevorderen. Het gaat in dit artikel om een verbod op indirecte of directe discriminatie in alle fasen van het werkzame leven.<sup>100</sup> Er is sprake van discriminatie als personen in dezelfde situatie ongelijk behandeld worden en daarvoor geen legitieme doelstelling is en geen objectieve en redelijke rechtvaardiging is gegeven.<sup>101</sup> Om te beoordelen of er sprake is van een legitieme doelstelling en of de maatregelen proportioneel zijn, hanteert het Comité artikel G van het ESH: dit artikel legt vast dat het recht op gelijke behandeling beperkt kan worden als dat wettelijk is vastgelegd en als dat in een democratische samenleving noodzakelijk is voor de bescherming van de rechten en de vrijheden van anderen en voor de bescherming van de openbare orde, de nationale veiligheid, de volksgezondheid of de goede zeden. In de herziene Europees Sociaal Handvest is artikel G echter niet meer opgenomen. Wel is daarin artikel E opgenomen dat bepaalt dat een verschil in behandeling dat gegrond is op een objectieve en redelijke rechtvaardiging niet als discriminerend wordt beschouwd. Er is sprake van indirecte discriminatie wanneer een regel die voor iedereen identiek is, disproportioneel mannen of vrouwen treft zonder een legitieme reden. Indirecte discriminatie kan ook voorkomen als mensen in verschillende situaties niet verschillend behandeld worden.<sup>102</sup>

100 Council of Europe 2008, p. 138 en ESC Conclusions XIII-5 (Sweden, Article 1 of the Protocol), p. 272-276.

101 Council of Europe 2008, p. 138.

102 Council of Europe 2008, p. 138.

Het principe van gelijke behandeling in artikel 20 omvat ook gelijke behandeling binnen de sociale zekerheid: dit houdt in dat elke vorm van discriminatie op basis van geslacht met betrekking tot de werkingssfeer van de regelingen, de uitkeringsvoorwaarden, de berekening van de uitkeringen en de duur van de uitkeringen afwezig moet zijn.<sup>103</sup> Daarom is deze bepaling ook relevant voor werkloosheidsverzekeringen en dus ook voor het voorstel voor de Spaar-WW, Levensloop-WW en Werkverzekering. Onder dit discriminatieverbod valt ook de gelijke behandeling tussen voltijd- en deeltijdwerknemers. Indirecte discriminatie die voortvloeit uit het feit dat het aantal vrouwen groter is dan het aantal mannen (of andersom) in bepaalde categorieën van werknemers met minder goede voorwaarden, zoals deeltijdwerkers, is dus verboden.<sup>104</sup>

Lidstaten moeten het recht op gelijke kansen en behandeling niet alleen garanderen door dit beginsel in de Grondwet op te nemen en gelijkebehandelingswetgeving te ontwikkelen, maar ook door specifieke beschermingsmaatregelen te nemen, onder andere op het gebied van scholing en training. Tevens moeten werknemers die gediscrimineerd worden juridische bijstand krijgen en naar een onafhankelijk orgaan kunnen stappen. Voor de rechter hoeft de persoon die vindt dat hij gediscrimineerd wordt, dit niet te bewijzen, maar moet de verweerder het tegendeel bewijzen.<sup>105</sup> Indien discriminatie wordt vastgesteld, moet de gediscrimineerde persoon voldoende worden gecompenseerd.

Om vast te stellen of het recht op gelijke kansen en gelijke behandeling ten aanzien van werkgelegenheid en beroepsuitoefening zonder discriminatie naar geslacht gerespecteerd wordt, onderzoekt het Comité voor Sociale Rechten of het beleid gelijkheid tussen vrouwen en mannen garandeert: het gaat hier om gelijkebehandelingswetgeving, specifieke beschermingsmaatregelen en scholings- en trainingsmogelijkheden. Bij de laatste kijkt het Comité onder andere naar de positie van vrouwen bij deze maatregelen.<sup>106</sup> Artikel 20 is dus niet alleen maar relevant in dit onderzoek omdat het artikel 1 ESH ondersteunt, maar ook omdat het vereist dat er gelijke behandeling bestaat ten aanzien van maatregelen op het gebied van scholing. Deze eis is niet als zodanig opgenomen in een van de leden van artikel 10 ESH. De Spaar-WW, Levensloop-WW en Werkverzekering kunnen beschouwd worden als beleidsmaatregelen die het opnemen van verlof voor scholing mogelijk moeten maken conform de doelstelling van artikel 10 ESH, maar of deze regelingen tegemoetkomen aan de eis van gelijke behandeling in artikel 20 is de vraag. Dit zal nader worden onderzocht in dit proefschrift, en wel in hoofdstuk 8, 9 en 10.

103 Council of Europe 2008, p. 137.

104 Council of Europe 2008, p. 321 en ESC Conclusions XIII-5 (Sweden, Article 1 of the Protocol), p. 272-276.

105 Council of Europe 2008, p. 139 en ECS Conclusions XIII-5 (Statement of Interpretation on Article 1 of the Protocol), p. 272-276.

106 Council of Europe 2008, p. 321 en ECSR Conclusions 2002 (Statement of Interpretation on Article 20), p. 12-13.

### 5.3.5 *Gelijke behandeling van werknemers met zorgverantwoordelijkheid (art. 27 ESH (herzien))*

In artikel 27 ESH (herzien) is het recht op gelijke kansen en gelijke behandeling van (mannelijke en vrouwelijke) werknemers met gezinsverantwoordelijkheden vastgelegd. Dit recht is van toepassing op mannelijke en vrouwelijke werknemers met gezinsverantwoordelijkheden in relatie tot hun afhankelijke kinderen en andere leden van de familie die zorg nodig hebben, en die door deze verantwoordelijkheden worden beperkt in de mogelijkheid om economische activiteiten voor te bereiden, te beginnen, uit te voeren of uit te breiden. De begrippen 'afhankelijke kinderen' en 'andere leden van de familie die zorg nodig hebben' worden nader gedefinieerd in de nationale wetgeving.<sup>107</sup>

Lidstaten verbinden zich om passende maatregelen te nemen om werknemers met gezinsverantwoordelijkheden in staat te stellen een dienstbetrekking aan te gaan en deze te behouden, alsmede om deze werknemers in staat te stellen na een afwezigheid vanwege deze gezinsverantwoordelijkheden te herintreden (art. 27 lid 1 ESH (herzien)). Het gaat hier onder andere om maatregelen op het gebied van beroepskeuzevoorlichting en beroepsopleiding (art. 27 lid 1 onder a ESH (herzien)), maatregelen die rekening houden met hun behoeften op het punt van arbeidsvoorwaarden en sociale zekerheid (art. 27 lid 1 onder b ESH (herzien)) en het ontwikkelen of bevorderen van openbare of particuliere diensten, met name kinderdagopvang en andere vormen van kinderopvang (art. 27 lid 1 onder c ESH (herzien)). Aangezien de voorstellen voor een Spaar-WW, Levensloop-WW en Werkverzekering gericht zijn op het bieden van inkomensbescherming bij werkloosheid en de ondersteuning van werknemers om zorgtaken te combineren met hun werk, vallen deze voorstellen mijn inziens onder artikel 27 lid 1. Het is daarom van belang na te gaan of deze voorstellen ook in hun vormgeving en verdere uitwerking in lijn zijn met de verplichtingen die artikel 27 meebrengt.

Lidstaten verbinden zich op basis van artikel 27 van het herziene Europees Sociaal Handvest om beide ouders in de gelegenheid te stellen ouderschapsverlof op te nemen gedurende een periode na het verstrijken van het zwangerschaps- en bevallingsverlof. De duur en de voorwaarden daarvan worden bepaald door de nationale wetgeving, de collectieve arbeidsovereenkomsten of de praktijk (art. 27 lid 2 ESH (herzien)). Daarnaast moeten lidstaten waarborgen dat gezinsverantwoordelijkheden als zodanig geen geldige reden voor ontslag vormen (art. 27 lid 3 ESH (herzien)). Als dat toch gebeurt, moeten mensen hiervoor een compensatie krijgen die de civiele rechter toekent.

Artikel 27 ESH (herzien) biedt wellicht weinig criteria om de voorstellen voor de Spaar-WW, Levensloop-WW en Werkverzekering aan te toetsen. In 1996 nam het Comité van Ministers echter Aanbeveling nr. 96(5) betreffende de combinatie van werk en gezinsleven aan. Deze aanbeveling is gericht op het ondersteunen van de

<sup>107</sup> Appendix herziene Europese Code, art. 27 en Council of Europe 2008, p. 160.

combinatie van arbeid en zorg en sluit aan bij artikel 27. In het kader van gelijke kansen en gelijke behandeling voor vrouwelijke en mannelijke werknemers, beveelt het Comité van Ministers in deze aanbeveling de lidstaten aan om beleid te ontwikkelen dat het mogelijk maakt voor mensen met gezinsverantwoordelijkheden om hun recht op arbeid te realiseren, zonder daarbij gediscrimineerd te worden en zonder dat er conflicten bestaan tussen hun verantwoordelijkheden ten aanzien van hun werk en hun gezin (par. 1 Aanbeveling nr. 96(5)). Hier vormt het gelijkebehandelingsprincipe dus opnieuw de basis.

De beleidsmaatregelen moeten genomen worden met betrokkenheid van en in samenwerking met de werkgevers, werkgeversorganisaties en vakbonden (par. 3 Aanbeveling nr. 96(5)). Ook dienen deze maatregelen betrekking te hebben op het gebied van arbeidstijden en gericht te zijn op de afschaffing van discriminatie tussen vrouwen en mannen op de arbeidsmarkt. Ten slotte moeten er adequate financiële regelingen zijn voor families en moeten socialezekerheidsregelingen en fiscale regelingen tegemoetkomen aan de groeiende diversiteit in arbeidspatronen (par. 3 Aanbeveling nr. 96(5)).

Op het gebied van arbeidstijden moet het in ieder geval mogelijk zijn om in deeltijd te werken, op afstand te werken door bijvoorbeeld telewerken, te variëren in werktijd en om zorgverlof op te nemen (par. 10 Aanbeveling nr. 96(5)). De voorwaarden voor flexibele arbeid moeten gelijk zijn aan die van werknemers die voltijds werken (par. 11 Aanbeveling nr. 96(5)). Ten slotte moeten vrouwen en mannen ondersteuning krijgen bij het combineren van werk en zorgtaken. Deze ondersteuning moet op lokaal niveau worden aangeboden en in ieder geval kinderopvang, naschoolse opvang, ouderenzorg en gehandicaptenzorg omvatten (par. 17 Aanbeveling nr. 96(5)). Deze diensten moeten collectief gefinancierd worden en niet alleen door gezinnen. De activiteiten die hiervoor door verschillende betrokken partijen worden verricht (zoals de nationale, regionale en lokale autoriteiten, de werkgevers, werkgeversorganisaties en vakbonden en de gebruikers zelf) moeten gecoördineerd worden (par. 18 Aanbeveling nr. 96(5)). Werkgevers moeten gestimuleerd worden (financieel) bij te dragen aan de kinderopvang en andere faciliteiten die de combinatie van werk en zorgtaken ondersteunen (par. 19 Aanbeveling nr. 96(5)). Hulp aan gezinnen kan bestaan uit uitkeringen, gratis toegang tot voorzieningen, diensten tegen gereduceerde tarieven of subsidies voor aanbieders (par. 22 Aanbeveling nr. 96(5)). Fiscaal beleid en socialezekerheidsregelingen moeten zodanig vormgegeven zijn dat het niet de combinatie van werk en zorgtaken belemmert en moeten gericht zijn op een gelijke verdeling van de verantwoordelijkheden tussen mannen en vrouwen (par. 24 Aanbeveling nr. 96(5)). De richtlijnen die afgeleid kunnen worden uit Aanbeveling 96(5) kunnen, hoewel zij een andere juridische status hebben dan een verdrag zoals het ESH, een handvat bieden bij de ontwikkeling van de voorstellen voor een Spaar-WW, Levensloop-WW en Werkverzekering.

### 5.3.6 *Samenvatting en conclusies sociale grondrechten*

Hoewel de bepalingen van het Handvest in eerste instantie gedefinieerd zijn als individuele rechten, leggen ze ook lidstaten de verplichting op een beleid te ontwikkelen op het gebied van werkgelegenheid, scholing(sverlof) en de combinatie van arbeid en zorg. Deze verplichtingen zijn dwingend geformuleerd, maar geven net als de ILO-verdragen de lidstaten veel vrijheid om te bepalen hoe zij de doelstellingen uit deze verdragen willen realiseren. Zij omvatten vaak eerder een inspanningsverplichting dan een resultaatsverplichting en zijn daardoor vaak moeilijk afdwingbaar.

Meer concreet omvat het ESH ten eerste de verplichting voor nationale overheden om in samenwerking met sociale partners kosteloos arbeidsbemiddeling-diensten aan te bieden aan werklozen en werknemers die op zoek zijn naar een andere baan en te zorgen voor doelmatige beroepskeuzevoorlichting, vakopleiding en re-integratie (art. 1 lid 3 en 4 ESH). Op basis van artikel 10 lid 4 ESH moeten lidstaten tevens bijzondere maatregelen nemen voor de her- en omscholing van langdurig werklozen en adequate financiële ondersteuning bieden aan kwetsbare groepen (art. 10 lid 5 ESH). Tevens dienen lidstaten passende maatregelen te nemen om werknemers met gezinsverantwoordelijkheden in staat te stellen een dienstbetrekking aan te gaan en deze te behouden, alsmede om deze werknemers in staat te stellen na een afwezigheid vanwege deze gezinsverantwoordelijkheden te herintreden (art. 27 lid 1 ESH (herzien)).

Aan deze verplichtingen liggen principes ten grondslag die als richtlijnen gehanteerd kunnen worden bij de vormgeving van het beleid op het gebied van werkgelegenheid, scholingsverlof en de combinatie van arbeid en zorg. Deze principes zijn solidariteit, gelijke behandeling en sociale insluiting. Het recht op beroepskeuzevoorlichting, vakopleiding en re-integratie moet bijvoorbeeld gelden voor alle personen, dat wil zeggen werkenden en werklozen, inclusief personen met een handicap, jonge werklozen en zelfstandigen (art. 1 lid 4 ESH). Het beleid is daarbij gericht op solidariteit met en het insluiten van kwetsbare groepen. Zo bepaalt ook artikel 10 lid 5 ESH dat het gebruik van scholingsvoorzieningen zo veel mogelijk bevorderd moet worden, onder meer door verlaging of afschaffing van alle kosten, het gedeeltelijk doorbetalen van loon of het bieden van een adequate financiële ondersteuning aan in ieder geval kwetsbare groepen (art. 10 lid 5 ESH). Ten slotte moeten scholingsmaatregelen, maatregelen die het volgen van scholing bevorderen en beleid dat het mogelijk maakt dat mensen hun werk met gezinsverantwoordelijkheden kunnen combineren, vrij zijn van discriminatie (art. 20 ESH (herzien) en par. 1 Aanbeveling nr. 96(5)). Het beleid moet in ieder geval gelijkheid garanderen tussen mannen en vrouwen en voltijders en deeltijders. Het Comité voor Sociale Rechten beoordeelt of voldaan wordt aan deze principes door na te gaan wat het effect is van het algemene werkgelegenheidsbeleid, de scholingsmaatregelen en het beleid voor specifieke groepen.

#### 5.4 Samenvatting en conclusies

De ILO-Verdragen nr. 122, 140, 142, 156 en de artikelen 1, 9 en 10, 27 ESH (herzien) leggen lidstaten de verplichting op beleid te ontwikkelen op het gebied van werkgelegenheid en re-integratie, scholing(sverlof) en de combinatie van arbeid en zorg. Deze verdragen zijn programmatisch van aard. Dat wil zeggen dat ze beleidsdoelstellingen vastleggen die behaald moeten worden door het nemen van een pakket aan geschikte beleidsmaatregelen. Zo moeten de nationale overheden ten eerste kosteloze arbeidsbemiddelingdiensten aanbieden aan werklozen en werknemers die op zoek zijn naar een andere baan, en er voor zorgen dat er re-integratiemogelijkheden zijn (art. 1 lid 3 en 4 ESH). Ten tweede dienen lidstaten mensen en werknemers (inclusief jonge werklozen en zelfstandigen) de mogelijkheid te bieden om beroepsopleiding te volgen om hun talenten en vaardigheden te ontwikkelen (art. 1 Verdrag nr. 122, art. 1 verdrag nr. 142 en art. 1 lid 4 ESH). Ten derde zijn lidstaten verplicht beleid te ontwikkelen dat het werknemers mogelijk maakt om werk met zorgtaken te combineren en werknemers met zorgverantwoordelijkheid in staat stelt om na afwezigheid wegens die gezinsverantwoordelijkheden te herintreden (art. 27 lid 1 ESH (herzien) en art. 3 Verdrag nr. 156).

De lidstaten moeten deze doelstellingen realiseren met een pakket van maatregelen. De lidstaat moet periodiek, via de rapportageprocedure, aantonen dat hij zich heeft ingespannen om dichter bij realisatie van de beleidsdoelstellingen te komen. Het programmatisch karakter van de verdragen geeft de lidstaten veel vrijheid bij de vormgeving van het beleid. Toch kunnen er ook een aantal principes afgeleid worden uit deze verdragen, die als aanknopingspunt gehanteerd worden bij de vormgeving van nieuw sociaal beleid. Zo moet scholingsverlof gestimuleerd worden en vergezeld gaan van adequate financiële vergoedingen (art. 1 Verdrag nr. 140). De wijze van financiering kan een lidstaat zelf bepalen, maar van werknemers, werkgevers en de overheid mag worden verwacht dat zij zullen bijdragen in overeenstemming met hun verantwoordelijkheid (art. 12 Aanbeveling nr. 148). Het beleid moet dus solidair zijn met kwetsbare groepen en deze insluiten. Zo legt artikel 10 lid 5 ESH vast dat het gebruik van voorzieningen op het gebied van re-integratie, beroepskeuzevoorlichting en beroepsopleiding zo veel mogelijk bevorderd moet worden, onder meer door verlaging of afschaffing van alle kosten, het gedeeltelijk doorbetalen van loon of het bieden van een adequate financiële ondersteuning aan in ieder geval kwetsbare groepen (art. 10 lid 5 ESH). Ook moeten lidstaten beleidsmaatregelen nemen die stimuleren dat kwetsbare groepen, zoals jongeren, laag opgeleiden, gehandicapten, oudere werknemers, mensen behorende tot etnische minderheden, werknemers in kleine bedrijven, personen werkzaam in de informele economie en zelfstandigen, ook toegang krijgen tot opleidingsmogelijkheden (par. 5 onder h Aanbeveling nr. 195).

Het beleid op het gebied van re-integratie dient tevens alle mensen op voet van gelijkheid en zonder enige discriminatie aan te moedigen en gelijke kansen te bevorderen voor mannen en vrouwen (art. 1 lid 5 Verdrag nr. 142 en par. 5 onder g



Aanbeveling nr. 195). Het beleid dat personen met gezinsverantwoordelijkheid in staat moet stellen om hun werk te doen of hun wensen te vervullen moet dit ook realiseren zonder dat deze personen aan discriminatie worden blootgesteld (art. 3 lid 1 van Verdrag nr. 156).<sup>108</sup> Hier staat dus het principe van gelijke behandeling van mannen en vrouwen centraal.

Ten slotte volgen er nog een aantal procedurele richtlijnen die voortvloeien uit de verdragen. Deze omvatten ten eerste de verplichting dat het beleid op het gebied van re-integratie, scholing en de combinatie van arbeid en zorg in overleg met de sociale partners tot stand komt (art. 3 Verdrag nr. 122, art. 5 Verdrag nr. 142, Aanbeveling 96(5)). Ten tweede moeten de werkzaamheden van verschillende organisaties gecoördineerd worden om het beleid effectiever te maken (art. 2 Verdrag nr. 122 en art. 1 Verdrag nr. 142). Ten derde dient het beleid geëvalueerd te worden op basis van statistische informatie en aangepast indien nodig. De overheid is ten slotte eindverantwoordelijk voor de vormgeving van dit beleid (par. 10 onder a Aanbeveling nr. 195).

De toezichthouders van de ILO en de Raad van Europa beschouwen wetgeving ten aanzien van werkloosheid en verlofregelingen als onderdeel van werkgelegenheidsbeleid, scholingsbeleid en beleid dat er op gericht is werknemers met zorgverantwoordelijkheid te ondersteunen. Aangezien de voorstellen voor een Spaar-WW, Levensloop-WW en Werkverzekering gebaseerd zijn op de werkloosheidswetgeving en het concept van verlofsparen, vormen deze voorstellen dus ook een onderdeel van dit beleid. De doelstellingen en de normen die in de promotionele verdragen en het ESH zijn vastgelegd kunnen dus als richtlijnen gehanteerd worden bij de vormgeving van deze voorstellen. Het internationale toetsingskader dat in hoofdstuk 3 ontwikkeld is en waaraan de voorstellen voor de Spaar-WW, Levensloop-WW en de Werkverzekering in dit onderzoek getoetst worden, kan dus aangevuld worden met deze doelstellingen en de principes. Aangezien de voorstellen voor een Spaar-WW, Levensloop-WW en Werkverzekering nog niet zijn ingevoerd, is het niet mogelijk de voorstellen te toetsen aan de procedurele richtlijnen.

---

<sup>108</sup> Artikel 3 lid 1 van Verdrag nr. 156. Zie ook ILO Report III (Part 4B) 1993, par. 60.



## HOOFDSTUK 6

# De WW in het licht van de internationale en Europese verdragen

### 6.1 Inleiding

In dit hoofdstuk wordt de WW beoordeeld in het licht van de socialezekerheidsverdragen (ILO-Verdragen nr. 44, 102 en 168, de (herziene) Europese Code inzake Sociale Zekerheid en bijbehorend Protocol), de promotionele verdragen (ILO-Verdragen nr. 122, 142 en 156) en de sociale grondrechten (art. 1, 9 en 10, 12 en 27 ESH).<sup>1</sup> De drie socialezekerheidsverdragen van de ILO, de (herziene) Europese Code en het Protocol en artikel 12 ESH zijn van toepassing, omdat deze eisen stellen aan de bescherming tegen het werkloosheidsrisico. De drie promotionele verdragen van de ILO en de artikelen 1, 10 en 27 ESH (herzien) leggen principes en doelstellingen vast voor beleid op het gebied van werkgelegenheid en scholing en voor beleid dat werknemers met gezinsverantwoordelijkheden in staat moet stellen om een dienstbetrekking aan te gaan en deze te behouden. Deze verdragen zijn voor de WW relevant, omdat de WW bepalingen bevat omtrent re-integratie en scholing en via het verzorgings- en mantelzorgforfait bijdraagt aan de ondersteuning van werknemers met zorgverantwoordelijkheid. Daarom moet de WW ook worden beoordeeld in het licht van deze promotionele ILO-verdragen en sociale rechten.

De WW wordt niet alleen beoordeeld vanuit de doelstelling om inkomensbescherming te bieden bij werkloosheid, maar ook vanuit andere doelstellingen zoals de doelstelling om volledige werkgelegenheid te creëren, scholing en re-integratie van werknemers te bevorderen en werknemers met zorgverantwoordelijkheid te ondersteunen.<sup>2</sup> Dit sluit aan bij de door de ILO gewenste ontwikkeling van de sociale zekerheid van een vangnet tot een meer 'proactief' stelsel dat gericht is op het

---

1 Een eerdere toetsing van de WW aan de internationale en Europese verdragen is 20 jaar geleden uitgevoerd, zie: Pennings 1992.

2 Zie bijvoorbeeld: Ministerie van SZW, *Toekomstverkenning WW*, bijlage bij brief aan de Tweede Kamer van 2 februari 2004, SV/F&W/04/7199 en Pennings & Damsteegt 2009, p. 8 en 9, *Kamerstukken II* 2005/06, 30 370, nr. 3, memorie van toelichting, Wijziging van de Werkloosheidswet en enige andere wetten in verband met de wijziging van het WW-stelsel en wijziging van het ontslagrecht (Wet wijziging WW-stelsel en ontslagrecht), p. 2 en 7, Regeling van de Minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid van 16 december 2005, Directie Sociale Verzekeringen, nr. SV/R&S/05/99376, houdende regels met betrekking tot de vrijstelling van verplichtingen, genoemd in de Werkloosheidswet en de Wet werk en inkomen naar arbeid (Regeling vrijstelling verplichtingen WW en Wet WIA) en Regeling van de Minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid van 25 augustus 2004, Directie Sociale Verzekeringen, nr. 04/57292, houdende vaststelling van regels over de noodzakelijke opleiding of scholing bedoeld in artikel 76 Werkloosheidswet (Scholingsregeling WW).

voorkomen van deze risico's door onder andere het investeren in menselijke talenten en het creëren van werkgelegenheid.<sup>3</sup> De WW wordt niet getoetst aan Verdrag nr. 140 omdat dit verdrag gericht is op het bevorderen van het volgen van scholing onder werktijd, terwijl de WW enkel gericht is op werkloosheid.

De opzet van dit hoofdstuk is daarmee als volgt. Eerst zal de WW getoetst worden aan de socialezekerheidsverdragen ILO-Verdragen nr. 44, 102 en 168, de (herziene) Europese Code en bijbehorend Protocol (par. 6.2) en het recht op sociale zekerheid zoals vastgelegd in artikel 12 ESH (par. 6.3). Daarna zal de WW getoetst worden aan Verdrag nr. 122 en het recht op arbeid (art. 1 ESH) die eisen vastleggen ten aanzien van het werkgelegenheidsbeleid (par. 6.4). Vervolgens wordt de WW beoordeeld in het licht van Verdrag nr. 142 en het recht op beroepskeuzevoorlichting, beroepsopleiding en re-integratie (art. 9 en 10 ESH) die eisen vaststellen voor het beleid ten aanzien van scholing (par. 6.5). Hierna wordt de WW beoordeeld in het licht van Verdrag nr. 156 en het recht op gelijke behandeling van werknemers met zorgverantwoordelijkheid (art. 27 ESH) die eisen vastleggen voor het beleid ten aanzien van de combineerbaarheid van zorg en scholing (par. 6.6). Ten slotte wordt nog ingegaan op de manier waarop verantwoording wordt afgelegd over de naleving van de verdragen en het toezicht dat hierop wordt gehouden. In paragraaf 6.7 zal afgesloten worden met een aantal conclusies.

## **6.2 De WW getoetst aan ILO-Verdragen nr. 44, 102 en 168 en de (herziene) Europese Code**

### **6.2.1 Inleiding**

De WW is een verplichte, sociale verzekering voor werknemers. Verdrag nr. 44 schrijft de sociale verzekering als methode van bescherming voor, Verdrag nr. 102 en de Europese Code laten de keuze voor de methode van bescherming aan de lidstaten zelf over. De voorbereidende documenten en bevindingen van het Comité van Deskundigen over Verdrag nr. 102 blijken als uitgangspunt te nemen dat hetzelfde niveau van sociale zekerheid op verschillende manieren behaald kan worden.<sup>4</sup> Wel moet voldaan worden aan een aantal praktische criteria voor de organisatie van socialezekerheidssystemen die algemeen toegepast kunnen worden: deze criteria vormen de leidraad voor de toetsing van de WW aan Verdrag nr. 102, de (herziene) Europese Code het bijbehorend Protocol en Verdrag nr. 168. Ik toets achtereenvolgens het verplichte karakter van de WW, de beschermde risico's aan de hand van de werkloosheidsdefinitie, het percentage werknemers dat verzekerd wordt, de hoogte en duur van de uitkering, de uitkeringsvoorwaarden, de financiering, de uitvoering, het toezicht en de rechtsbescherming. Ook toets ik de WW aan het principe van gelijke behandeling op basis van nationaliteit.

<sup>3</sup> Bonilla-García & Guat 2003, p. 21.

<sup>4</sup> ILO Report IV (1) 1951, p. 11.

## 6.2.2 *Verplichte verzekering*

De WW is verplicht voor werknemers in de zin van artikel 3 tot en met 5 WW. Voor bepaalde groepen personen die niet onder artikel 3 tot en met 5 WW vallen, is de mogelijkheid geopend tot het sluiten van een vrijwillige verzekering. Het gaat om huishoudelijk personeel, personen die in dienstbetrekking van een in Nederland wonende of gevestigde werkgever in het buitenland arbeid verrichten en Nederlanders die in een ontwikkelingsland gaan werken (art. 53 WW). De Verdragen nr. 44 en nr. 102 en de Europese Code gaan uit van verplichte verzekeringen, maar geven ook ruimte aan vrijwillige verzekeringen.<sup>5</sup> Artikel 6 van Verdrag nr. 102 en het gelijklopende artikel van de Europese Code stellen specifieke voorwaarden aan de vormgeving van vrijwillige verzekeringen. Als de socialezekerheidsregeling echter, net als de WW, in beginsel een verplichte verzekering is, is niet dit artikel van toepassing, maar zijn de algemene principes en minimumnormen van Verdrag nr. 102 en de Europese Code van toepassing. In dit onderzoek zal daarom vooralsnog getoetst worden aan deze algemene principes en minimumnormen en zal artikel 6 Verdrag nr. 102 en de Europese Code buiten beschouwing worden gelaten.

## 6.2.3 *Te beschermen risico's*

### 6.2.3.1 *Definitie van werkloosheid*

Het werkloosheidsbegrip wordt in de WW gedefinieerd als de situatie waarin een werknemer ten minste vijf of ten minste de helft van zijn arbeidsuren heeft verloren, alsmede het recht op doorbetaling van zijn loon over die uren en beschikbaar is om arbeid te aanvaarden (art. 16 lid 1 WW). Artikel 20 van ILO-Verdrag nr. 102 en artikel 19 van de (herziene) Europese Code spreken over het derven van inkomsten uit arbeid – zoals nader geregeld bij de nationale wetgeving – veroorzaakt door de onmogelijkheid voor een beschermd persoon, die in staat is arbeid te verrichten en voor de arbeid beschikbaar is, om passend werk te verkrijgen. Het begrip 'derven van inkomsten uit arbeid' moet volgens deze bepalingen nader geregeld worden bij nationale wetgeving. Dit toont de grote mate van flexibiliteit die lidstaten hebben om het werkloosheidsrisico zelf te formuleren.<sup>6</sup> Op basis hiervan kan geconcludeerd worden dat de werkloosheidsdefinitie van artikel 16 WW geen problemen oplevert in het licht van artikel 20 Verdrag nr. 102 en artikel 19 van de (herziene) Europese Code.

Artikel 76 van de WW bepaalt dat indien een werknemer die recht heeft op een uitkering deelneemt of gaat deelnemen aan een voor hem naar het oordeel van het UWV noodzakelijke opleiding of scholing, het recht op uitkering blijft bestaan. Om

5 Verdrag nr. 44 bepaalt in art. 1 lid 2 dat de bescherming tegen het werkloosheidsrisico de vorm moet hebben van een (verplichte of vrijwillige) verzekering. Art. 6 van Verdrag nr. 102 en de Europese Code staan vrijwillige verzekeringen onder bepaalde voorwaarden toe.

6 Zie art. 19 lid 1 van de *Explanatory Report* van de herziene Europese Code.

dit te waarborgen werd artikel 16 lid 8 ingevoerd: hierin is geregeld dat een werknemer die voorafgaand aan of aansluitend op het arbeidsurenverlies deelneemt of gaat deelnemen aan een noodzakelijke opleiding of scholing, aan de voorwaarden van artikel 16 lid 1 WW voldoet.<sup>7</sup> Hiermee wordt de fictie van beschikbaarheid gecreëerd en wordt uitsluiting van het recht op uitkering wegens het niet beschikbaar zijn voor arbeid voorkomen.<sup>8</sup> Een dergelijke constructie is toelaatbaar in het licht van de verdragen. De verdragen geven immers minimumnormen die eisen dat nationale overheden een minimumbescherming bieden tegen werkloosheid aan werklozen die beschikbaar zijn om arbeid te aanvaarden. De overheden hoeven geen uitkering te geven aan iemand die niet beschikbaar is voor werk. Het staat de nationale overheden echter vrij dit wel te doen, zoals in het geval waarop artikel 16 lid 8 WW van toepassing is, mits een minimumbescherming wordt geboden aan werklozen die wel beschikbaar zijn en voldoen aan de voorwaarden die de WW stelt.

#### 6.2.3.2 Volledige en gedeeltelijke werkloosheid

De WW biedt bescherming tegen volledige en gedeeltelijke werkloosheid (art. 16 WW). Artikel 20 van Verdrag nr. 102 en de Europese Code eisen dat alleen bescherming wordt geboden tegen volledige werkloosheid. De WW biedt dus meer bescherming dan Verdrag nr. 102 en de Europese Code eisen. De herziene Europese Code en Verdrag nr. 168 gaan wel uit van zowel volledige als gedeeltelijke werkloosheid. Onder de herziene Code is er sprake van gedeeltelijke werkloosheid wanneer er een vermindering van het aantal arbeidsuren is en het dienstverband niet is beëindigd (art. 19 lid 1 sub a), en/of als er sprake is van deeltijdarbeid waarbij de werkloze wel in staat is en beschikbaar is om voltijds arbeid te verrichten (art. 19 lid 1 sub b). Hier vallen de vormen van gedeeltelijke werkloosheid onder die onder de WW gedekt worden: de WW geeft namelijk ook werkloosheidsbescherming indien een werknemer zijn arbeidsuren niet volledig heeft verloren of een van zijn twee banen verliest.

Volgens Verdrag nr. 168 is er sprake van gedeeltelijke werkloosheid als er sprake is van een *tijdelijke* vermindering van het verplichte aantal werkuren (art. 10 lid 2 sub a) en in het geval van inkomensderving door *tijdelijke* onderbreking van het werk, zonder dat er sprake is van opzegging van het contract wegens economische, technologische en/of structurele redenen (art. 10 lid 2 sub b Verdrag nr. 168). Omdat er hier uitgegaan wordt van een tijdelijke vermindering en een tijdelijke onderbreking is hier sprake van een ander begrip van gedeeltelijke werkloosheid dan in de WW. Onder de WW is het arbeidsurenverlies namelijk niet tijdelijk.

Op basis van artikel 8 Buitengewoon Besluit Arbeidsverhoudingen (BBA) kan de Minister van SZW wel voor een bepaalde periode een werkgever de mogelijkheid geven de arbeidstijd van de werknemer eenzijdig te verkorten. Deze werktijdverkorting is bedoeld om een tijdelijke vermindering van de bedrijvigheid wegens

<sup>7</sup> Wetswijziging 2 november 1995, *Stb.* 1995, 560, zie ook *Kamerstukken II* 1994/95, 24 221, nr. 290, p. 9.

<sup>8</sup> Pennings & Damsteegt 2009, p. 136.

economische omstandigheden te overbruggen en te voorkomen dat de werknemers voor de volledige arbeidsuren ontslagen moeten worden.<sup>9</sup> Als de loondoorbetalingverplichting van de werkgever in deze situatie vervalt doordat de oorzaak van de verminderde bedrijvigheid niet tot het normale ondernemersrisico kan worden gerekend, ontstaat er recht op een tijdelijke werkloosheidsuitkering. Op deze manier biedt het Nederlandse stelsel dus wel bescherming bij een tijdelijke vorm van werkloosheid zoals bedoeld in artikel 10 lid 2 sub a Verdrag nr. 168. Nederland komt met deze bescherming tegen volledige en gedeeltelijke werkloosheid ruimschoots tegemoet aan de eisen van de internationale verdragen.

### 6.2.3.3 Re-integratie

De werknemer die recht heeft op een uitkering heeft ook recht op ondersteuning bij arbeidsinschakeling en op de naar het oordeel van het UWV noodzakelijk geachte voorziening gericht op arbeidsinschakeling (art. 73 WW). In hoofdstuk VI van de WW (art. 72 tot en met 87 WW) zijn de voorzieningen opgenomen waarmee de arbeidsinschakeling bevorderd kan worden. Het gaat hier om het aanbieden van een traject bij een re-integratiebedrijf (art. 72 lid 3 WW), het volgen van scholing (art. 76 WW), een proefplaats bij een werkgever (art. 76a WW), het opzetten van een eigen bedrijf (art. 77a WW), het aangaan van een dienstbetrekking van ten minste twaalf maanden op basis van een loonkostensubsidie en het verrichten van onbeloonde additionele werkzaamheden (art. 78 a WW). Ook bij dreigende werkloosheid kunnen werknemers beschikken over voorzieningen voor scholing of re-integratie. Dit is vastgelegd in artikel 30a Wet SUWI: het UWV heeft tot taak de inschakeling in het arbeidsproces te bevorderen van werknemers die kunnen aantonen dat de dienstbetrekking binnen vier maanden zal eindigen.

Het aanbieden van voorzieningen gericht op arbeidsinschakeling wordt gestimuleerd door het Protocol van de Europese Code, de herziene Europese Code en Verdrag nr. 168. Volgens artikel 24 lid 6 van het Protocol dienen mogelijkheden te worden geschapen om werklozen te helpen bij het verkrijgen van passende arbeid. Het gaat hier om het aanbieden van arbeidsbemiddeling, vakopleiding, hulp bij verhuizing naar een andere streek indien dit nodig is om passende arbeid te vinden en andere soortgelijke diensten. Artikel 25 van de herziene Europese Code legt de lidstaten de verplichting op om te waarborgen dat beschermde personen kunnen beschikken over voorzieningen voor beroepskeuzebegeleiding, scholing, her-, bij- en omscholing, integratie en re-integratie. Tevens zijn lidstaten verplicht om beschermde personen te helpen passende arbeid te behouden of te verkrijgen. Deze verplichting geldt niet alleen in het geval van onvrijwillige werkloosheid, maar ook wanneer een groot risico bestaat dat die persoon werkloos wordt. Artikel 7 van Verdrag nr. 168 eist dat iedere lidstaat een beleid formuleert ter bevordering van volledige, productieve en uit vrije wil gekozen arbeid, met alle daartoe passende middelen, met inbegrip

<sup>9</sup> Bakels, Asscher Vonk & Bouwens 2011, p. 422.

van de sociale zekerheid. Deze middelen omvatten arbeidsbemiddeling, beroepsopleiding en beroepsvoorlichting.

Met hoofdstuk VI van de WW is de WW in overeenstemming met de internationale normen ten aanzien van arbeidsbemiddeling: alleen hulp bij verhuizing naar een andere streek is niet specifiek geregeld in de WW. Ook voorziet de WW in maatregelen die genoemd zijn in Aanbeveling nr. 176, zoals het in staat stellen betaalde tijdelijke arbeid te verrichten via een proefplaatsing (art. 7 Aanbeveling nr. 176) en hulp bij het opstarten van een eigen bedrijf (art. 8 Aanbeveling nr. 176). Sinds 2012 blijken er echter geen nieuwe re-integratietrajecten in het kader van de WW meer te zijn gestart.<sup>10</sup> Per 2013 is de bijdrage voor de re-integratie in het kader van de WW aan het UWV komen te vervallen.<sup>11</sup> Dit is het gevolg van beleidsmatige taakstellingen in het regeerakkoord en de bijdrage die het UWV moet leveren aan het streven naar een kleinere overheid.<sup>12</sup> De nadruk van de dienstverlening van het UWV zal de komende jaren liggen op het optimaal benutten van de eigen verantwoordelijkheid en mogelijkheden van zowel burgers als bedrijven. Ook wordt maximaal gebruikgemaakt van de inzet van dienstverlening uit de markt zoals uitzendbureaus. In de komende jaren zal tevens het accent steeds meer verschuiven naar digitale dienstverlening. Deze dienstverlening bestaat uit een vacaturesysteem, elektronische registratie voor werkzoekenden en de mogelijkheid om automatisch werkzoekenden en vacatures te matchen. Verder is concrete informatie beschikbaar over het zoeken naar werk of opleidingen en zijn er digitale hulpmiddelen die inzicht geven in kansen op de arbeidsmarkt en competenties. Mensen met een WW-uitkering die tussen de drie en twaalf maanden werkloos zijn krijgen e-coaching. Daarbij kunnen zij elektronisch communiceren met een werkcoach. Een beperkt deel van deze groep werklozen kan blijven rekenen op intensievere persoonlijke bemiddeling (face to face).<sup>13</sup>

De uitvoering van de re-integratie wordt sinds 2012 dus op een andere manier vormgegeven. Dit hoeft niet te betekenen dat niet langer meer aan de verplichtingen in het Protocol, de herziene Europese Code en Verdrag nr. 168 wordt voldaan. Deze verplichtingen zijn promotioneel en algemeen van karakter. Zij eisen bijvoorbeeld niet dat een minimumbudget ter beschikking moet worden gesteld voor re-integratie of dat aan een bepaald percentage personen een re-integratietraject aangeboden moet worden. De Nederlandse overheid heeft daardoor veel vrijheid om re-integratiebeleid zelf vorm te geven. Het is echter wel zo dat in hoofdstuk VI van de WW re-integratievoorzieningen worden genoemd die in praktijk niet worden gebruikt. Dit hoofdstuk zal dus aangepast moeten worden.

<sup>10</sup> *Kamerstukken II 2011/12, 33 000 XV, nr. 2, p. 96.* Zie ook Jaarverslag UWV 2012, p. 20 en UWV, *Eindrapportage Audit 2010*, Amsterdam: UWV 2010 p. 4.

<sup>11</sup> *Kamerstukken II 2011/12, 33 400 XV, nr. 2, p. 63.*

<sup>12</sup> *Kamerstukken II 2011/12, 33 000 XV, nr. 2, p. 98.*

<sup>13</sup> *Kamerstukken II 2011/12, 33 000 XV, nr. 2, p. 98.*



#### 6.2.4 *Te beschermen personen*

De WW biedt bescherming aan werknemers met een privaatrechtelijke of publiekrechtelijke dienstbetrekking (ambtenaren) en daarmee gelijkgestelde arbeidsverhoudingen zoals de kleine aannemer, thuiswerkers, musici en topsporters (art. 3, 4 en 5 WW). Enkele groepen werkenden worden uitgesloten van verzekering in artikel 6 WW: het gaat hier bijvoorbeeld om de minister, de vrijwillige brandweerman, de directeur-groootaandeelhouder en het huishoudelijk personeel dat minder dan vier dagen per week werkt. Verdrag nr. 44 staat toe dat bepaalde categorieën werknemers zoals huishoudelijk personeel worden uitgesloten. Verdrag nr. 102, de Europese Code, het Protocol, de herziene Europese Code en Verdrag nr. 168 eisen dat een bepaald percentage van werknemers beschermd moet worden, respectievelijk 50, 50, 55, 85 en 85 procent.

In 2012 waren er in Nederland in totaal 8.682.000 werkzame personen.<sup>14</sup> Daarvan waren er 7.430.000 werknemers (= 86 procent). Het Centraal Bureau voor de Statistiek (CBS) definieert een werknemer als een persoon die in een arbeidsovereenkomst afspraken met een economische eenheid maakt om arbeid te verrichten waartegenover een financiële beloning staat. Ook ambtenaren vallen hieronder. Al deze werknemers zijn werknemer in de zin van artikel 4 WW en genieten daardoor bescherming van de WW. In principe wordt hiermee voldaan aan de eis van het Protocol van de Europese Code dat 55 procent van het aantal loontrekkenden beschermd moet worden. Ook wordt daarmee voldaan aan de eis uit Verdrag nr. 168 en de herziene Europese Code dat 85 procent van alle werknemers beschermd moet worden (art. 11 Verdrag nr. 168 en art. 20 herziene Europese Code). Maar deze eis moet wel gezien worden in relatie tot de uitkeringsduur en dit leidt wel tot strijdigheid met de verdragen, zie paragraaf 6.2.5.

#### 6.2.5 *Risicodekking*

##### 6.2.5.1 *Periodieke uitkering*

De WW voldoet aan de eis dat de uitkering een periodieke betaling moet zijn (art. 22 van Verdrag nr. 102 en de Europese Code en art. 21 van de herziene Europese Code). Met een periodieke uitkering wordt bedoeld dat de uitkering niet ineens wordt betaald maar in bepaalde perioden. Volgens artikel 33 WW wordt een werkloosheidsuitkering in de regel per vier kalenderweken of per maand betaald door het UWV. Er is dus sprake van een periodieke betaling.

<sup>14</sup> <<http://www.cbs.nl/nl-NL/menu/cijfers/kerncijfers/default.htm>>, geraadpleegd op 5 september 2013.

### 6.2.5.2 *Uitkeringshoogte moet zeker zijn*

Dat een uitkering zeker moet zijn, is een eis die impliciet besloten ligt in artikel 22, 65 en 66 van Verdrag nr. 102 en de Europese Code. De hoogte van de werkloosheidsuitkering is vastgesteld naar een voorgeschreven tarief, namelijk 75 dan wel 70 procent van het dagloon (art. 47 WW). Daarmee is de uitkeringshoogte zeker.

### 6.2.5.3 *Hoogte van de uitkering*

De werkloosheidsuitkering bedraagt op basis van artikel 47 WW gedurende de eerste twee maanden per dag 75 procent van het dagloon. Vanaf de derde maand bedraagt de uitkering per dag 70 procent van het dagloon. Hierbij geldt ook een maximumdagloon dat elk jaar door de Minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid wordt vastgesteld op basis van artikel 17 Wet financiering sociale verzekeringen (Wfsv). Vanaf 1 juli 2013 bedraagt dit maximumdagloon € 195,96 bruto inclusief vakantietoeslag.<sup>15</sup>

De hoogte van de werkloosheidsuitkering voldoet aan de norm van 45 procent van het laatstverdiende loon zoals vastgelegd in artikel 22 en 65 van Verdrag nr. 102 en de Europese Code en bijbehorend Protocol. Tevens voldoet ze aan de norm van 50 procent van het laatstverdiende loon zoals vastgelegd in artikel 15 van Verdrag nr. 168. Ook voldoet de hoogte aan het percentage van 50 procent van het laatstverdiende loon in het geval van een alleenstaande, en 65 procent van het laatstverdiende loon in het geval van personen ten laste, zoals dat is vastgelegd in de artikelen 21 en 71 van de herziene Europese Code. Aan de uitkering mag een maximum worden gesteld op basis van artikel 65 lid 3 Verdrag nr. 102 en de Europese Code en artikel 71 lid 3 van de herziene Europese Code.

Wel wordt de eis gesteld dat dit maximumdagloon zodanig wordt vastgesteld dat als het vroegere arbeidsinkomen van de gerechtigde minder bedraagt of gelijk is aan dat van een geschoolde mannelijke arbeider, de uitkering gelijk moet zijn aan 45 procent van zijn laatstverdiende loon (art. 65 lid 3 Verdrag nr. 102 en de Europese Code). Een geschoolde mannelijke arbeider kan onder andere een bankwerker of een draaier in de mechanische industrie zijn, een persoon wiens arbeidsinkomen gelijk is aan of meer bedraagt dan het arbeidsinkomen van 75 procent van alle beschermde personen, of een persoon wiens arbeidsinkomen gelijk is aan 125 procent van het gemiddelde arbeidsinkomen van alle beschermde personen (art. 65 lid 6 Verdrag nr. 102 en de Europese Code). Aangezien het maximumdagloon in de Nederlandse werkloosheidswetgeving is gekoppeld aan een absoluut bedrag, is het lastig om na te gaan of aan deze eis wordt tegemoetgekomen. Wel kan beredeneerd worden dat het maximumdagloon van € 195,96 veel hoger ligt dan het minimuminkomen. Als artikel 65 lid 3 van toepassing is, zal het meestal gaan om iemand die het minimumloon verdient.

<sup>15</sup> <<http://www.rijksoverheid.nl/nieuws/2012/06/22/uitkeringen-sociale-verzekeringen-1-juli-2012.html>>, geraadpleegd op 5 september 2013.

Het minimumloon is vanaf 1 juli 2013 € 68,21 bruto per dag. Het maximumdagloon ligt veel hoger dan dit bedrag en voldoet met grote waarschijnlijkheid aan de eis die is neergelegd in artikel 65 lid 3 Verdrag nr. 102 en de Europese Code.

#### 6.2.5.4 Duur van de uitkering

Per 1 oktober 2006 bestaat recht op een op het dagloon gebaseerde uitkering van minimaal drie maanden (art. 42 lid 1 WW). De uitkeringsduur wordt verlengd met één maand voor ieder volledig kalenderjaar dat het arbeidsverleden de duur van drie kalenderjaren overstijgt (art. 42 lid 1 sub b WW). De werknemer moet dan wel, zoals eerder gezegd, in de periode van vijf kalenderjaren voorafgaand aan het kalenderjaar waarin zijn eerste werkloosheidsdag is gelegen, in ten minste vier kalenderjaren meer dan 52 dagen loon hebben ontvangen (art. 42 lid 2 sub a WW). Dit is de zogenoemde vier-uit-vijf-eis. De totale uitkeringsduur bedraagt maximaal 38 maanden (art. 42, lid 2 sub b WW).

Als de werknemer voldoet aan de vier-uit-vijf-eis, is de duur van de uitkering afhankelijk van het arbeidsverleden en daarmee de premiebetaling. De norm van artikel 24 lid 2 van Verdrag nr. 102 en de Europese Code en artikel 24 lid 3 van het Protocol is dan van toepassing: de gemiddelde duur van de uitkering moet 13 respectievelijk 21 weken zijn. Het gaat hier om de theoretische duur. Kijkende naar de gemiddelde uitkeringsduur van de werkloosheid in 2012 en 2013 (zie tabel 6.1), kan geconcludeerd worden dat daaraan wordt voldaan. De gemiddelde theoretische duur is namelijk 38 respectievelijk 35 weken. Hiermee wordt ook voldaan aan de eis van een gemiddelde uitkeringsduur van 26 weken die gesteld wordt in artikel 19 van Verdrag nr. 168, maar niet aan de eis van artikel 24 van de herziene Europese Code van een gemiddelde uitkeringsduur van 39 weken. Nederland heeft deze Code wel geratificeerd maar deze is nog niet in werking getreden.

**Tabel 6.1: gemiddelde uitkeringsduur werkloosheid**

Jaar	(Theoretische) gemiddelde uitkeringsduur lopende uitkeringen	(Feitelijke) gemiddelde uitkeringsduur bij beëindiging
2004	70 weken	43 weken
2005	77 weken	48 weken
2006	80 weken	50 weken
2007	78 weken	48 weken
2008	65 weken	49 weken
2009	40 weken	37 weken
2010	40 weken	34 weken
2011	39 weken	33 weken
2012	38 weken	31 weken
2013	35 weken	30 weken

Deze gegevens zijn gebaseerd op de volgende rapporten van het UWV: Kwantitatieve informatie over de periodes 4e kwartaal 2005 – beperkte rapportage –, 2007, 2008, 2009, 2010, 2011, 2012, eerste vier maanden 2013.

#### 6.2.5.5 *Jareneis*

Als de werknemer niet voldoet aan de vier-uit-vijf-eis, dan heeft hij recht op een minimumuitkering van drie maanden (art. 42 lid 2 sub a WW). Deze minimumduur is wel in overeenstemming met Verdrag nr. 102 en de Europese Code die een uitkeringsduur van 13 weken eisen, maar niet in overeenstemming met het Protocol behorende bij de Europese Code. Dit stelt namelijk een minimumduur van 21 weken (art. 24 lid 1). Het is ook niet in overeenstemming met artikel 24 van de herziene Europese Code en artikel 19 van Verdrag nr. 168 die een uitkering van minimaal 39 respectievelijk 26 weken eisen.

Dit hoeft echter geen strijdigheid op te leveren met de verdragen als de groep die wel voldoet aan de vier-uit-vijf-eis groter is dan het door de verdragen voorgeschreven percentage beschermde personen. Op basis van het Protocol moet 55 procent van de loontrekkenden een aanvullende uitkering hebben, dat wil zeggen een uitkering van *gemiddeld* 21 weken. Op basis van gegevens van het UWV van oktober 2010 over het arbeidsverleden van verzekerden, blijkt dat 3.335.461 van de 7.099.071 personen met een dienstbetrekking niet voldoen aan de vier-uit-vijf-eis en daarom geen recht hebben op een langere uitkering.<sup>16</sup> Van het aantal verzekerden heeft dus 47 procent geen recht op een langere uitkering dan 3 maanden (13 weken). 3.190.327 personen met een dienstbetrekking (45 procent van de personen met een dienstverband) hebben dat wel. 573.283 personen met een dienstverband (8 procent van de verzekerden) hadden om een andere reden geen recht op een uitkering. Daarmee werd in oktober 2010 dus niet voldaan aan de eis van het Protocol dat 55 procent van de loontrekkenden recht moet hebben op een uitkering van gemiddeld 21 weken of meer. Hiermee wordt ook niet voldaan aan de eis uit Verdrag nr. 168 en de herziene Europese Code dat 85 procent van de werknemers beschermd moet worden tegen werkloosheid met een gemiddelde uitkering van 39 respectievelijk 26 weken. Nederland heeft Verdrag nr. 168 echter nog niet geratificeerd en is dus ook niet gebonden aan dit percentage. De herziene Code is wel geratificeerd, maar deze is nog niet in werking getreden. Deze strijdigheid met het protocol kan worden weggelaten door de vier-uit-vijf-eis te laten vervallen of aan te passen op zodanige wijze dat daar meer mensen aan voldoen.

#### 6.2.5.6 *Verzorgingsforfait*

Artikel 42a lid 2 van de WW bepaalt dat verzorgingsjaren voor kinderen tot vijf jaar voor de helft meegeteld worden bij de berekening van het arbeidsverleden dat verlangd wordt voor het recht op een WW-uitkering. Dit wordt ook wel het verzorgingsforfait genoemd. Artikel 42a lid 3 van de WW bepaalt dat een persoon die inkomsten ontvangt voor het verlenen van zorg op grond van een regeling voor een persoonsgebonden budget voor de helft wordt meegeteld bij de berekening van het

<sup>16</sup> Informatie op basis van gegevens van het UWV, zie bijlage 1.

arbeidsverleden. Artikel 24 lid 2 van Verdrag nr. 102 en de Europese Code maken duidelijk dat de duur van de uitkering afhankelijk kan zijn van het arbeidsverleden, maar niet op welke manier deze afhankelijkheid vorm gegeven kan worden. Mijns inziens is de lidstaat in dit geval dus vrij om deze afhankelijkheid naar eigen inzicht vorm te geven. Het verzorgingsforfait en het mantelzorgforfait leveren geen problemen op met Verdrag nr. 102. Integendeel, de verdragen geven minimumnormen en dit betekent dat het de lidstaten vrij staat om meer bescherming te bieden dan de minimumbescherming die de verdragen voorschrijven.

## 6.2.6 *Uitkeringsvoorwaarden*

### 6.2.6.1 *Referteperiode*

Werknemers moeten in Nederland op basis van de huidige WW 26 van de 36 weken onmiddellijk voorafgaande aan de eerste dag van werkloosheid hebben gewerkt om recht te hebben op een werkloosheidsuitkering (art. 17 WW). Deze referte-eis lijkt in lijn te zijn met de internationale eis dat de referteperiode niet langer mag zijn dan noodzakelijk om misbruik te voorkomen.<sup>17</sup> Het probleem is echter dat de eis dat de referteperiode niet langer mag zijn dan noodzakelijk om misbruik te voorkomen, niet veel houvast geeft voor toetsing van de lengte van de referte-eisen. Ook de bevindingen van het Comité van Deskundigen geven niet meer duidelijkheid.<sup>18</sup>

Het Comité van Deskundigen heeft in 1988 een opmerking gemaakt over de vier-uit-vijf-eis die in de WW vóór 1 oktober 2006 ook als referteperiode gebruikt werd. Hier moest men in de oude WW aan voldoen om recht te hebben op de loongerelateerde uitkering. Het Comité maakte duidelijk dat deze periode waarschijnlijk langer was dan noodzakelijk om misbruik te voorkomen.<sup>19</sup> Tussen 1988 en 2006 heeft Nederland deze eis niet veranderd en is het Comité er niet meer op teruggekomen. Na 1 oktober 2006 moet de aanvrager voldoen aan deze eis om een verlenging van de minimumuitkering te krijgen met een maand per gewerkt jaar. Hierdoor heeft de referteperiode niet meer de functie van ontstaansvoorwaarde, aangezien de werknemer door te voldoen aan de wekeneis (26-uit-36-wekeneis) al recht heeft op een minimumuitkering van drie maanden. De eisen in de internationale verdragen ten aanzien van de referteperiode zijn dus niet meer van toepassing op de vier-uit-vijf-eis.

### 6.2.6.2 *Niet-verwijtbare werkloosheid*

De huidige WW is net als de socialezekerheidsverdragen van de ILO gericht op bescherming tegen het onvrijwillige werkloosheidsrisico. Net zoals in de socialezekerheidsverdragen wordt in de huidige WW het begrip 'onvrijwillig' echter niet

17 Pennings 1992, p. 98.

18 Schoukens 2007, p. 86.

19 CEACR: individual direct request concerning C102 (Netherlands) 1998.

expliciet genoemd. Dat een werknemer die vrijwillig werkloos is geworden de uitkering kan worden geweigerd wordt echter wel duidelijk uit artikel 24 WW. Hierin is vastgelegd dat een werknemer moet voorkomen dat hij verwijtbaar werkloos wordt (art. 24 lid 1 sub a WW). Iemand is verwijtbaar werkloos geworden indien aan de werkloosheid een dringende reden ten grondslag ligt in de zin van artikel 7:678 BW en de werknemer ter zake een verwijt kan worden gemaakt (conform art. 24 lid 2 sub a WW). Tevens is de werknemer verwijtbaar werkloos geworden als hij het verzoek tot beëindiging van de dienstbetrekking heeft gedaan zonder dat daar zodanige bezwaren aan verbonden waren, dat voorzetting redelijkerwijze niet van hem of haar had kunnen worden gevergd (art. 24 lid 2 sub b WW). Als een werknemer de verplichtingen in artikel 24 niet nakomt, kan het UWV de uitkering tijdelijk of blijvend, geheel of gedeeltelijk weigeren (art. 27 WW).

Vóór 1 oktober 2006 legde artikel 24 lid 2 sub a WW vast dat de werknemer zich niet zodanig mocht of had mogen gedragen dat hij redelijkerwijs had kunnen begrijpen dat dit gedrag de beëindiging van zijn dienstbetrekking tot gevolg zou hebben. De wetgever besloot dit te wijzigen met de bedoeling om in een situatie waarin een werknemer door een werkgever werd ontslagen, de werknemer alleen maar verwijtbaar werkloos te beschouwen als hij zich zodanig had misdragen dat van de werkgever redelijkerwijs niet kon worden gevergd dat hij de dienstbetrekking liet voortduren.<sup>20</sup> In dat geval was er sprake van een dringende reden voor ontslag in de zin van artikel 7:678 BW zoals nu is opgenomen in artikel 24 lid 2 sub a WW. Met deze wijziging werd beoogd dat het aantal pro-formaontslagprocedures zou afnemen. Onder het oude artikel 24 lid 2 sub a werd namelijk verlangd van de werknemer dat hij zich verzette tegen een voorgenomen beëindiging van zijn dienstbetrekking. Door het instellen van een zogenoemde pro-formaprocedure bij het Centrum voor Werk en Inkomen (CWI) of de kantonrechter kon men aantonen dat de werkloosheid niet aan de werknemer te wijten was en werd de WW-uitkering veiliggesteld.<sup>21</sup> Nu is in artikel 24 lid 6 expliciet vastgelegd dat het nalaten van verweer tegen ontslag geen overtreding oplevert van de verplichting om verwijtbare werkloosheid te voorkomen.<sup>22</sup> Door de wijziging van artikel 24 wordt het de werknemer niet langer aangerekend dat hij zich neerlegt bij zijn ontslag en behoudt hij zijn recht op een WW-uitkering.

De verplichtingen uit artikel 24, 25 en 26 WW en de bijbehorende weigeringsgronden van artikel 27 WW corresponderen met de schorsings- en weigeringsgronden zoals geformuleerd in artikel 10 van Verdrag nr. 44, artikel 69 van Verdrag nr. 102, artikel 68 van de Europese Code, artikel 74 van de herziene Europese Code en artikel 20 lid b van Verdrag nr. 168. Uit een bevinding van het Comité van Deskundigen kan geconcludeerd worden dat de verwijtbaarheidseis van artikel 24 lid 2 sub a WW (verwijtbaar werkloos geworden) in lijn is met de uitsluitingsgrond van artikel 69 sub f van Verdrag nr. 102, artikel 68 sub f van de Europese Code en artikel 74 sub e van de herziene Europese Code, die vastleggen dat de werkloosheidsuitkering ge-

20 *Kamerstukken II 2005/06, 30 370, nr. 3, p. 26.*

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

22 *Kamerstukken II 2005/06, 30 370, nr. 3, p. 27.*

schorst kan worden als het risico veroorzaakt is door opzettelijk wangedrag (*wilful misconduct*) van belanghebbende. Het Comité van Deskundigen verwelkomde de wijziging van de verwijtbaarheidseis per 1 oktober 2006 waardoor deze beter tegemoetkwam aan de bepalingen van Verdrag nr. 102. De werknemer hoeft zich sindsdien namelijk niet meer te verzetten tegen een voorgenomen beëindiging van zijn dienstbetrekking. In het verleden was de verwijtbaarheidseis van de WW ruimer geformuleerd dan de weigeringsgrond van artikel 69 Verdrag nr. 102 waardoor ook iemand die naliet of verzuimde te protesteren tegen zijn ontslag, maar het ontslag niet met opzet veroorzaakt had, verwijtbaar werkloos kon zijn.

Wel moet er hier nog op worden gewezen dat het Comité van Deskundigen onlangs een vraag heeft gesteld over lid k en l van artikel 7:678 BW. Daarin is vastgelegd dat 'het grovelijk veronachtzamen van de plichten door de werknemer' en het 'door roekeloosheid niet meer in staat zijn de bedongen arbeid te verrichten' dringende redenen zijn die er voor zorgen dat men verwijtbaar werkloos wordt. Zoals eerder gezegd kan volgens artikel 69 sub f van Verdrag nr. 102, artikel 68 sub f Europese Code en artikel 74 sub e van de herziene Europese Code een werkloosheidsuitkering echter alleen geschorst worden als het risico veroorzaakt is door opzettelijk wangedrag (*wilful misconduct*) van belanghebbende. Het Comité merkt op dat opzettelijk wangedrag noch onder het begrip 'veronachtzamen' noch onder het begrip 'roekeloosheid' valt.<sup>23</sup> Het Comité van Deskundigen wil van de Nederlandse regering weten hoe deze bepalingen in praktijk worden toegepast.

Het Comité van Deskundigen heeft over de verhouding tussen artikel 24 lid 2 sub b WW – in tegenstelling tot sub a – en Verdrag nr. 102 geen uitspraken gedaan. Volgens artikel 24 lid 2 sub b WW is een werknemer verwijtbaar werkloos als de dienstbetrekking door of op verzoek van de werknemer is beëindigd zonder dat daar zodanige bezwaren aan verbonden waren dat voorzetting redelijkerwijze niet van hem had kunnen worden gevegd. Deze uitsluiting van verzekering van werknemers is in lijn met de socialezekerheidsverdragen, meer specifiek met artikel 69 sub i van Verdrag nr. 102: dit artikel stelt vast dat een uitkering geschorst kan worden als iemand vrijwillig zonder rechtmatige reden zijn werk neerlegt. Artikel 68 sub i van de Europese Code en artikel 74 lid 1 sub e en i van de herziene Code spreken ook over 'vrijwillig zonder rechtmatige reden zijn werk heeft neergelegd'. Het *Explanatory Report* van de herziene Code verduidelijkt dat dit verder moet worden uitgewerkt in nationale wetgeving. Dit geeft lidstaten de vrijheid om dit onderdeel naar eigen inzicht vorm te geven. Daarom concludeer ik dat er geen strijdigheid bestaat tussen artikel 24 lid 2 sub b en artikel 74 lid 1 sub e van de (herziene) Europese Code.

### 6.2.6.3 *Passende arbeid*

Naast de voorwaarde dat de werknemer moet voorkomen verwijtbaar werkloos te worden, moet hij ook voorkomen dat hij werkloos *is of blijft* (art. 24 lid 1 sub b WW).

<sup>23</sup> CEACR: Individual Direct Request concerning C102 (Netherlands) 2008.

Dit betekent dat hij in voldoende mate moet trachten passende arbeid te verkrijgen of te behouden, passende arbeid moet aanvaarden en het verkrijgen van passende arbeid niet mag belemmeren door bepaalde eisen te stellen aan die arbeid (art. 24 lid 1 onder b WW). Het begrip 'passende arbeid' is gedefinieerd in artikel 24 lid 3 WW als alle arbeid die voor de krachten en bekwaamheden van de werknemer is berekend, tenzij aanvaarding om redenen van lichamelijke, geestelijke of sociale aard niet van hem kan worden gevergd. De redenen van lichamelijke, geestelijke of sociale aard worden in de wetgeving niet verder uitgewerkt, het wordt overgelaten aan de rechtspraak om te bepalen in welke gevallen arbeid niet passend is.<sup>24</sup> In de jurisprudentie zijn criteria te vinden om te bepalen of arbeid passend is. In de Richtlijn passende arbeid 2008 wordt een overzicht gegeven van de hoofdlijnen uit deze jurisprudentie.<sup>25</sup> Deze richtlijn legt ten eerste de geobjectiveerde algemene normen uit de jurisprudentie vast die het begrip 'passende arbeid' nader invullen. Zij worden gehanteerd bij het beantwoorden van de vraag wat in redelijkheid van een werkloze werknemer kan worden gevergd bij het zoeken naar, aanvaarden van en behouden van werk. Deze geobjectiveerde algemene normen hebben betrekking op:

- a. de aard van het werk, gerelateerd aan het vroegere beroep en het niveau van het werk dat wordt bepaald door opleiding en werkervaring;
- b. de beloning voor het werk, en
- c. de reisduur.

Iedere werkloze werknemer kan gedurende de eerste zes maanden van werkloosheid werk zoeken dat aansluit bij het vroegere beroep en het loon dat hij eerder verdiende. Ook kan hij zoeken naar werk op het niveau dat wordt bepaald door opleiding en/of werkervaring en werk waarvoor de reistijd niet meer dan twee uur bedraagt. Naarmate de werkloosheid langer duurt, moet de werknemer steeds meer concessies doen ten aanzien van de aard, het niveau van het werk, het inkomen en de reistijd. De richtlijn maakt ook duidelijk dat uit de jurisprudentie blijkt dat bij de vraag of arbeid in een individueel geval passend is, meer subjectieve omstandigheden een rol kunnen spelen, zoals de zorg voor gezinsleden, gezondheidsproblemen en gewetensbezwaren.

De Richtlijn passende arbeid 2008 is echter niet gebaseerd op een wettelijke voorschrift en is daarom ook niet bindend. Daarnaast legt het Besluit passende arbeid schoolverlaters en academici WW en ZW vast dat de werknemer een sollicitatieplicht heeft met als doel passende arbeid te verkrijgen. Dit besluit is wel gebaseerd op een wettelijke voorschrift, namelijk artikel 24 lid 4 van de WW. Artikel 24 lid 4 WW bepaalt dat nadere regels omtrent het begrip 'passende arbeid' worden vastgelegd in een algemene maatregel van bestuur.<sup>26</sup> Het Besluit passende arbeid

<sup>24</sup> Pennings & Damsteegt 2009, p. 200.

<sup>25</sup> *Stcrt.* 2008, 123. De Richtlijn passende arbeid 2008 werd voorafgegaan door de Richtlijn passende arbeid 1992 (*Stcrt.* 1992, 103) en de Richtlijn passende arbeid 1996 (*Stcrt.* 1996, 60).

<sup>26</sup> KB van 19 juni 2008, *Stb.* 2008, 237. De voorganger van dit besluit is het Besluit passende arbeid schoolverlaters en academici, KB van 1 december 1995, *Stb.* 1995, 604. Sinds 2008 luidt de officiële



schoolverlaters en academici WW en ZW legt vast dat de beoordeling of arbeid passend is, in ieder geval wordt bepaald door:

- a. de aard van de arbeid, in relatie tot eerder verrichte arbeid, een eerder uitgeoefend beroep of opgedane werkervaring;
- b. het opleidingsniveau van de persoon op wie dit besluit van toepassing is;
- c. de reistijd;
- d. het loon, en
- e. het werkloosheidsrisico.<sup>27</sup>

De criteria ten aanzien van de aard en het niveau van het werk houden in dat iedereen die zich door opleiding of werkervaring voor een bepaald beroep of voor arbeid op een bepaald niveau heeft gekwalificeerd, na aanvang van de werkloosheid ongeveer een half jaar in de gelegenheid is om zich te richten op het vinden van arbeid overeenkomstig dat bepaalde beroep of niveau. Na dit eerste half jaar dient men ook werk te zoeken en te accepteren op het dichtstbijzijnde lagere niveau en zo verder, totdat alle arbeid qua aard en niveau passend is geworden.<sup>28</sup>

Het kabinet was van mening dat de beschermende werking van de jurisprudentie en de richtlijn met betrekking tot het begrip 'passende arbeid' voor academici en schoolverlaters te groot was. In dit verband achtte het kabinet het gewenst om de beschermende werking die van de jurisprudentie en de richtlijn uitging te doorbreken.<sup>29</sup> Voor schoolverlaters geldt daarom nu dat iedere arbeid qua aard en niveau passend is (art. 4 Besluit passende arbeid schoolverlaters en academici WW en ZW) en voor academici dat zij zich vanaf de eerste werkloosheidsdag ook moeten richten op een baan op hbo-niveau (art. 5 Besluit passende arbeid schoolverlaters en academici WW en ZW).

Wat passend werk is, wordt volgens de voorbereidende documenten van Verdrag nr. 102 bepaald door nationale wet- en regelgeving in het licht van de nationale economie en arbeidsmarkt.<sup>30</sup> Bij het bepalen van de passendheid van arbeid moeten volgens de voorbereidende documenten de opleiding en persoonlijke houding van de aanvrager meegenomen worden, maar dit is niet vastgelegd in Verdrag nr. 102.<sup>31</sup> Ook de Europese Code legt geen nadere voorschriften vast. De herziene Europese Code en Verdrag nr. 168 leggen een aantal andere factoren vast waarmee rekening dient te worden gehouden bij de beoordeling van de passendheid van arbeid: de leeftijd van de werkloze, de duur van zijn dienstverband in eerdere betrekkingen, zijn ervaring, de duur van zijn werkloosheid, de situatie op de arbeidsmarkt en de gevolgen van de arbeid voor zijn persoonlijke omstandigheden en die van zijn gezin (art. 19 lid 2

---

citeertitel Besluit passende arbeid schoolverlaters en academici WW en ZW.

27 Art. 3 Besluit passende arbeid schoolverlaters en academici WW en ZW.

28 Besluit passende arbeid schoolverlaters en academici WW en ZW, nota van toelichting, 1 december 1995.

29 Besluit passende arbeid schoolverlaters en academici WW en ZW, nota van toelichting, 1 december 1995.

30 ILO Report V (a) (1) 1952, p. 15.

31 ILO Report V (a) (2) 1952, p. 97.

herziene Europese Code en art. 21 lid 2 Verdrag nr. 168).<sup>32</sup> Geconcludeerd kan worden dat de definitie van passende arbeid in de WW en het Besluit passende arbeid schoolverlaters en academici WW en ZW voldoet aan Verdrag nr. 102, de (herziene) Europese Code en Verdrag nr. 168. Deze verdragen leggen namelijk slechts criteria vast waar 'rekening mee dient te worden gehouden'.<sup>33</sup>

Pennings vraagt zich echter af of de definitie van passende arbeid in de WW ook voldoet aan Aanbeveling nr. 176 en Verdrag nr. 44 waarin stelliger dan in de net genoemde verdragen staat beschreven wanneer arbeid passend is.<sup>34</sup> Deze stelligheid volgt uit de uitsluitend negatieve omschrijving van passende arbeid: deze bepaalt wanneer iemand arbeid mag weigeren, dus wanneer arbeid niet passend is. In artikel 10 van Verdrag nr. 44 staat dat arbeid niet als passend wordt beschouwd indien:

- a. de aanneming ervan het verblijf in een streek waar geen behoorlijke woongelegenheden is, zou meebrengen;
- b. indien het aangeboden loon lager is of de andere arbeidsvoorwaarden minder gunstig zijn dan de aanvrager redelijkerwijze zou hebben kunnen verwachten of minder gunstig is dan het niveau dat over het algemeen op dat ogenblik in de bedrijfstak en in de streek waarin arbeid wordt aangeboden in acht wordt genomen;
- c. indien het aangeboden werk beschikbaar is door werkstaking; en
- d. indien het weigeren van arbeid niet onredelijk is gezien alle omstandigheden van de verzoeker, waaronder begrepen de persoonlijke omstandigheden.<sup>35</sup>

Artikel 14 van Aanbeveling nr. 176 betreffende de bevordering van werkgelegenheid en bescherming tegen werkloosheid die Verdrag nr. 168 aanvult, bepaalt dat arbeid niet als passend mag worden beschouwd indien arbeid niet rekening houdt met de mogelijkheden, kwalificaties, vaardigheden, werkervaring of herscholingsmogelijkheden van de persoon (art. 14 lid 1 onder a). Tevens bepaalt Aanbeveling nr. 176 dat arbeid niet passend is indien de weigering niet onredelijk is waarbij rekening wordt gehouden met alle omstandigheden, waaronder de gezinsverantwoordelijkheden van de verzoeker (art. 14 lid 1 onder e).

Het Besluit passende arbeid schoolverlaters en academici WW en ZW gaat niet expliciet in op arbeid die beschikbaar komt door een werkstaking. Het komt echter wel tegemoet aan artikel 10 lid a en b Verdrag nr. 44 en artikel 14 lid 1 onder a van Aanbeveling nr. 176 door werkervaring, opleidingsniveau, loon en de reistijd als objectieve criteria vast te leggen. Tevens stelt het besluit vast dat ook subjectieve criteria van belang zijn: het belangrijkste criterium is de kans dat betrokkene, gezien zijn individuele omstandigheden en de situatie op de arbeidsmarkt, langdurig werkloos wordt of blijft. Naarmate dit zogenoemde 'werkloosheidsrisico' groter is, kunnen van betrokkene eerder concessies worden gevraagd ten aanzien van de aard

<sup>32</sup> Pennings 1992, p. 115.

<sup>33</sup> Pennings 1992, p. 115.

<sup>34</sup> Pennings 1992, p. 115.

<sup>35</sup> Pennings 1992, p. 116.

en het niveau van het werk, het loon voor het werk en de reistijd. Hierdoor wordt ook voldaan aan artikel 10 lid d Verdrag nr. 44 en artikel 14 lid 1 onder e Aanbeveling nr. 176.

#### 6.2.6.4 Overige schorsingsgronden

De werknemer is verplicht om het UWV Werkbedrijf in te lichten over alle feiten en omstandigheden die van invloed kunnen zijn op het recht op uitkering (art. 25 WW). Ook moet de werknemer zich als werkzoekende inschrijven bij het UWV (art. 26 lid d WW). Hij moet meewerken aan activiteiten die bevorderlijk zijn voor zijn inschakeling in de arbeid (art. 26 lid e WW). En ten slotte moet hij meewerken aan scholing die noodzakelijk wordt geacht voor inschakeling in de arbeid (art. 26 lid f WW).

Volgens Verdrag nr. 44 kan een aanvrager gedurende een gepast tijdvak van een uitkering worden uitgesloten indien hij zich niet gedraagt naar de aanwijzingen van een arbeidsbureau of een redelijke gelegenheid om passende arbeid te krijgen niet heeft benut (art. 10 lid 2 sub d). Volgens Verdrag nr. 102 en de Europese Code kunnen uitkeringen worden geschorst wanneer betrokkene heeft nagelaten gebruik te maken van de beschikbare arbeidsvoorzieningen (art. 69 sub h Verdrag nr. 102 en art. 68 sub h Europese Code). Deze uitsluitingsgrond komt overeen met de verplichtingen in artikel 26 van de WW, namelijk dat de werknemer zich als werkzoekende moet inschrijven bij het UWV (lid d), moet meewerken aan activiteiten die bevorderlijk zijn voor zijn inschakeling in de arbeid (lid e) en moet meewerken aan scholing die noodzakelijk wordt geacht voor inschakeling in de arbeid (lid f). Het UWV kan de uitkering tijdelijk of blijvend, geheel of gedeeltelijk weigeren als de werknemer deze verplichting van artikel 26 WW niet nakomt. Deze verplichtingen en weigeringsgronden zijn in overeenstemming met bovenstaande internationale bepalingen.

De werknemer die recht heeft op een uitkering kan op basis van artikel 24 lid 9 en artikel 26 lid 4 WW in individuele gevallen tijdelijk ontheffing worden verleend van de sollicitatieplicht wegens vrijwilligerswerk of mantelzorgtaken. Dit is nader uitgewerkt in het Besluit ontheffing verplichtingen socialezekerheidswetten. Op basis van artikel 69 lid f van Verdrag nr. 102 had bij het niet voldoen aan de sollicitatieplicht wegens bijvoorbeeld het uitvoeren van vrijwilligerswerk de uitkering kunnen worden geschorst. De uitkeringsgerechtigde had dan namelijk opzettelijk de werkloosheid in stand gehouden. Dit is echter geen verplichting die wordt voorgeschreven door het Verdrag, de lidstaat heeft de vrijheid om de uitkering ook te blijven uitkeren. De lidstaat heeft dus ook de vrijheid om ontheffing te verlenen van bepaalde verplichtingen die anders geleid zouden hebben tot schorsing of weigering van de uitkering. Dit is ook in lijn met het feit dat de internationale verdragen minimumnormen bieden. Met een ontheffing van verplichtingen wordt meer bescherming geboden dan de verdragen eisen. Waar een uitkeringsgerechtigde bij niet-nakoming van de verplichting geen inkomensbescherming meer zou krijgen, is dat namelijk nu wel het geval. De verdragen kunnen een dergelijke constructie dan ook niet belemmeren.

### 6.2.7 Gelijke behandeling op basis van nationaliteit

Artikel 68 van Verdrag nr. 102 legt vast dat inwoners die niet de nationaliteit van een lidstaat bezitten dezelfde rechten moeten hebben als inwoners die deze nationaliteit wel bezitten. Artikel 6 van Verdrag nr. 168 legt overigens het algemene beginsel van gelijke behandeling vast: ieder lidstaat dient te waarborgen dat alle beschermde personen gelijk worden behandeld, zonder onderscheid naar ras, huidskleur, geslacht, godsdienst, politieke overtuiging, nationale afkomst, nationaliteit, etnische of maatschappelijke herkomst, invaliditeit of leeftijd. Ik ga hier echter niet verder op in omdat Nederland dit verdrag niet geratificeerd heeft. Op basis van de WW kunnen verzekerde werknemers bij werkloosheid aanspraak maken op een WW-uitkering ongeacht hun nationaliteit. Er is dus geen sprake van (directe) discriminatie in de zin van artikel 6 Verdrag nr. 102.

De duur van de werkloosheidsuitkering is echter afhankelijk van het arbeidsverleden. Volgens de WW worden dagen waarop loon is ontvangen in een ander land dan Nederland niet meegeteld voor de berekening van het arbeidsverleden. Iemand die buiten Nederland een dienstbetrekking vervult, is immers geen werknemer in de zin van artikel 3 WW. Hierdoor kan het zijn dat, hoewel er geen directe discriminatie is op basis van nationaliteit, de WW feitelijk wel leidt tot een ongelijke behandeling van mensen met een Nederlandse nationaliteit en mensen met een andere nationaliteit. Ook de referte-eis (26-uit-36-wekeneis) heeft negatieve gevolgen voor mensen die buiten Nederland een dienstbetrekking vervullen: artikel 3 en artikel 17 WW leggen namelijk vast dat alleen perioden vervuld in een dienstbetrekking in Nederland meetellen voor de referte-eis.

Of artikel 68 van Verdrag nr. 102 een dergelijk indirect onderscheid verbiedt, is onzeker. Wel maken de voorbereidende documenten van Verdrag nr. 102 duidelijk dat het in het licht van dit verdrag is toegestaan om voorwaarden te stellen aan het recht op een uitkering om er zeker van te zijn dat een uitkeringsgerechtigde tot de beoogde doelgroep van een verzekering hoort.<sup>36</sup> Ook kunnen overheden een minimumbijdrage eisen van de beschermde personen (of hun werkgever) alvorens zij een beroep doen op de uitkering. Dit laatste moet het financiële evenwicht tussen de inkomsten van sociale zekerheid (in de vorm van premies of belastingen) en uitgaven voor sociale zekerheid garanderen. Deze voorwaarden kunnen gebaseerd zijn op de economische status (werknemer, zelfstandige of ingezetene) en/of de lengte van de periode waarin bijdragen zijn betaald of waarin men ingezetene was (de zogenoemde referteperiode). Zonder voorwaarden mensen toelaten tot uitkeringen zou hen kunnen verleiden tot sociaal toerisme.<sup>37</sup> Het uitsluiten van dagen waarop loon is ontvangen buiten Nederland voor de berekening van het arbeidsverleden en de uitkeringsduur, kan dus objectief gerechtvaardigd worden met deze legitieme doelstelling. Daardoor is er geen sprake van indirecte discriminatie.

<sup>36</sup> ILO Report IV (1) 1951, p. 90.

<sup>37</sup> Nickless 2002, p. 38.

Op basis van artikel 61 van de Europese Verordening 883/2004 tellen bij de berekening van de duur van de uitkering de dagen waarover loon is ontvangen in een andere EU-lidstaat wel mee voor de referentie-eis en de berekening van de duur van de uitkering.<sup>38</sup> Doordat deze verordening rechtstreeks doorwerkt in de Nederlandse rechtsorde, worden de nationale bepalingen terzijde geschoven die anders luiden. Tegenwoordig is ook in artikel 42a WW vastgelegd, ter uitvoering van en met verwijzing naar de coördinatieverordening, dat ook de jaren waarin men in een andere Europese lidstaat dan de Nederlandse kinderen tot vijf jaar heeft verzorgd, voor de helft meetellen bij het berekenen van de arbeidsduur. Deze bepalingen maken de gevolgen van het indirect onderscheid minder groot, maar nemen het probleem niet helemaal weg. De verordening heeft namelijk geen betrekking op tijdvakken vervuld buiten de EU.

### 6.2.8 Financiering

De WW wordt gefinancierd uit het AWf en de sectorfondsen (art. 23, 25, 27 en 28 Wfsv). Volgens deze wetgeving financiert zowel de werkgever als de werknemer het AWf. De werkgever financiert het sectorfonds. Bij ministeriële regeling wordt echter jaarlijks bepaald welk gedeelte van de premie dat ten gunste komt van het AWf door de werkgever en welk gedeelte door de werknemer is verschuldigd. De AWf-premie is voor het jaar 2013 vastgesteld op 1,70 procent van het loon.<sup>39</sup> Daarvan moet de werknemer 0 procent betalen en de werkgever 1,70 procent. De bijdrage van de werkgever aan het sectorfonds is per sector verschillend. In 2013 varieert deze bijdrage van 0,42 procent tot 12,23 procent.<sup>40</sup>

Als gevolg hiervan betaalt de werknemer al sinds 2009 geen premie meer voor de WW.<sup>41</sup> Alleen de werkgever draagt bij aan de kosten en doet dat via het AWf op nationaal niveau en via het sectorfonds op sectoraal niveau. Deze financiering is in overeenstemming artikel 71 lid 1 Verdrag nr. 102 dat bepaalt dat de kosten van de op grond van dit Verdrag verleende uitkeringen en de aan die uitkeringen verbonden administratiekosten collectief moeten worden gedragen. De kosten worden immers verdeeld tussen de werkgevers op zowel sectoraal als nationaal niveau. Op deze manier zijn werkgevers solidair met de werknemers op nationaal en sectoraal niveau en bestaat er tevens solidariteit tussen de werkgevers in een sector en solidariteit tussen de werkgevers van verschillende sectoren.

38 Het gaat hier om Verordening (EG) Nr. 883/2004 van het Europees Parlement en de Raad van 29 april 2004 betreffende de coördinatie van de socialezekerheidsstelsels. De Europese Economische ruimte (EER) bestaat uit de 27 lidstaten van de EU en de lidstaten van de Europese Vrijhandelassociatie (EVA) die niet toegetreden zijn tot de EU, te weten Noorwegen, Liechtenstein en IJsland. Zie ook Pennings & Damsteegt 2008, p. 266 en 267.

39 Art. 27 Wfsv en art. 2 en 3 van de Regeling vaststelling premiepercentages werknemersverzekeringen en volksverzekeringen 2012.

40 Art. 28 Wfsv en Besluit vaststelling sectorpremies 2013.

41 Zie Regeling vaststelling premiepercentages werknemersverzekeringen en volksverzekeringen 2009, 2010, 2011 en 2012.

### 6.2.9 *Beheer*

Het UWV heeft op basis van artikel 98 WW en artikel 30 lid 1 Wet SUWI de taak om de WW uit te voeren. Daarnaast heeft het UWV de taak om zowel het AWF (art. 30 lid 2 Wet SUWI en art. 93 Wfsv) als de sectorfondsen (art. 30 lid 2 Wet SUWI en art. 94 Wfsv) te beheren en te administreren. Wat verstaan wordt onder beheren en administreren en wat het verschil is tussen deze twee taken, wordt niet nader omschreven. De Belastingdienst int de premies voor de werknemersverzekeringen (art. 60 lid 1 Wfsv). De instelling van het UWV is neergelegd in de Wet structuur uitvoeringsorganisatie werk en inkomen (hoofdstuk 5 Wet SUWI). Het UWV is een zelfstandig bestuursorgaan conform artikel 1:1 lid 1 sub a Awb en heeft de vorm van een publiekrechtelijke rechtspersoon conform artikel 2:1 lid 2 BW. Het UWV is een op overheidsvoorschriften berustende instelling conform artikel 72 lid 1 van Verdrag nr. 102 en artikel 71 lid 1 van de Europese Code, maar het legt geen (directe) verantwoording af aan het parlement. Daarom moeten conform deze artikelen vertegenwoordigers van de beschermde personen deelnemen in het bestuur van de uitvoeringsinstelling of met een raadgevende stem daarbij betrokken zijn. Hieraan wordt tegemoetgekomen door de verplichting dat een adequate cliëntenparticipatie wordt vormgegeven op centraal niveau. Vertegenwoordigers van de verzekerden kunnen dan gevraagd en ongevraagd advies geven over de uitvoering van de wettelijke taken (art. 7 Wet SUWI). De Belastingdienst is een onderdeel van het Ministerie van Financiën en voldoet daarmee wel aan de hierboven genoemde eis van Verdrag nr. 102 en de Europese Code dat het beheer wordt uitgevoerd door een op overheidsvoorschriften berustende instelling die verantwoording aflegt aan het parlement.

Het UWV heeft op basis van artikel 30a Wet SUWI de taak de inschakeling in het arbeidsproces te bevorderen van werknemers die recht hebben op een werkloosheidsuitkering. Nadat het recht op een uitkering is vastgesteld, stelt het UWV in samenspraak met de uitkeringsgerechtigde een re-integratievisie vast waarin diens verplichtingen en rechten zijn vermeld (art. 30a lid 4 Wet SUWI). Het UWV evalueert, in samenspraak met de uitkeringsgerechtigde, periodiek de re-integratievisie en kan deze bijstellen (art. 30a lid 5 Wet SUWI). Indien de re-integratievisie daartoe aanleiding geeft, draagt het UWV zorg voor een plan gericht op behoud en verkrijging van mogelijkheden tot het verrichten van arbeid en inschakeling in arbeid. Het re-integratieplan wordt in samenspraak met de uitkeringsgerechtigde opgesteld. Voor zover noodzakelijk in verband met de aard van de voorziening, stelt het UWV de uitkeringsgerechtigde in de gelegenheid zelf een re-integratieplan op te stellen (art. 30 a lid 6 Wet SUWI) Het UWV laat de werkzaamheden in het kader van deze taak, in elk geval indien het personen met een grotere afstand tot de arbeidsmarkt betreft, verrichten door een re-integratiebedrijf (art. 30a lid 8 Wet SUWI). De levering van re-integratiediensten zal door private bedrijven plaatsvinden. Het kabinet verwachtte dat door de onderwerping van deze diensten aan 'de tucht van de markt' de effectiviteit en de doelmatigheid zouden worden bevorderd. Op die wijze zou het

rendement van de in te zetten private en publieke re-integratiemiddelen kunnen worden geoptimaliseerd.<sup>42</sup>

De vraag doet zich voor of artikel 72 lid 1 Verdrag nr. 102 van toepassing is op deze re-integratietaak van het UWV: hierin is vastgelegd dat als de administratie van de uitkeringen niet wordt uitgevoerd door een publieke instelling, de vertegenwoordigers van de beschermde personen deelnemen aan het bestuur van deze organisatie of met een raadgevende stem daarbij betrokken worden. In dit artikel is niet expliciet vermeld dat de daar opgesomde eisen ten aanzien van de administratie van de uitkering ook gelden voor de re-integratietaak. Of artikel 72 lid 1 ook van toepassing zijn op de uitvoering van re-integratiebeleid hangt volgens de ILO af van hoe het geformuleerd is in de nationale wetgeving.<sup>43</sup> Aangezien in de Nederlandse wetgeving het recht op uitkering afhankelijk is van de medewerking aan re-integratieactiviteiten (zie art. 24 lid 2 sub b, 26 en 27 WW) en deze daardoor aan elkaar gekoppeld zijn, zijn deze bepalingen van toepassing.

Gesteld kan worden dat indien het UWV de re-integratie uitvoert voldaan wordt aan de eis dat deze taak wordt uitgevoerd door een op overheidsvoorschriften berustende instelling conform art. 72 lid 1 Verdrag nr. 102. Het uitvoeren van re-integratiebeleid door private re-integratiebedrijven is ook toegestaan in het licht van artikel 72 lid 1 Verdrag nr. 102. Deze bepaling is immers zo flexibel geformuleerd dat verschillende manieren van bescherming zijn toegestaan. Er is ruimte om verantwoordelijkheden die voorheen exclusief tot de Staat behoorden te herverdelen tussen de verschillende partijen in de samenleving.<sup>44</sup> Over de uitvoering van de re-integratietaak door het UWV met behulp van private re-integratiebedrijven, wordt echter geen (directe) verantwoording afgelegd aan het parlement. Dit wordt echter wel geëist door artikel 72 lid 1 Verdrag nr. 102. Als dat niet het geval is moeten vertegenwoordigers van de beschermde personen deelnemen aan het bestuur van deze organisatie of met een raadgevende stem daarbij betrokken worden (art. 72 lid 1 Verdrag nr. 102).

De verzekerden zijn, zoals we net zagen, wel met een raadgevende stem betrokken bij het bestuur van het UWV, maar worden niet betrokken bij het bestuur van de private re-integratiebedrijven. Of dat noodzakelijk is, is de vraag. Het UWV blijft namelijk verantwoordelijk voor de re-integratie van de WW-uitkeringsgerechtigden. In zijn rol als opdrachtgever zal het UWV monitoren hoe de re-integratieactiviteiten worden uitgevoerd en welke resultaten daarbij worden behaald.<sup>45</sup> Verzekerden kunnen het UWV aanspreken als hun belangen in het geding zijn. Dit kan individueel op basis van het re-integratieplan zoals vastgelegd in artikel 30a lid 6 Wet SUWI of anders via cliëntenparticipatie. De Regeling cliëntenparticipatie UWV 2009 die gebaseerd is op artikel 7 Wet SUWI legt vast dat de verzekerden of vertegenwoordigers

<sup>42</sup> *Kamerstukken II* 2000/01, 27 588, nr. 3.

<sup>43</sup> Dit is gebaseerd op een interview dat ik had met A. Egorov, een medewerker van de ILO, op 24 maart 2011.

<sup>44</sup> ILO Report III (part. 1B) 2011, p. 54 en 60.

<sup>45</sup> *Kamerstukken II* 2000/01, 27 588, nr. 3.

van de verzekerden betrokken worden bij de uitvoering van de taken van het UWV. Daarmee wordt alsnog voldaan aan artikel 72 lid 1 van Verdrag nr. 102.

Het toezicht op het UWV wordt uitgevoerd door de Inspectie SZW, voorheen de Inspectie Werk en Inkomen (IWI). Conform artikel 36 van de Wet SUWI ressorteert deze inspectie onder het Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid. Daarmee wordt dus toezicht gehouden door de Staat zoals vereist door de socialezekerheidsverdragen.<sup>46</sup> De Belastingdienst int de premies voor de werknemersverzekeringen (art. 60 lid 1 Wfsv). De Belastingdienst is een onderdeel van het Ministerie van Financiën en het toezicht op de Belastingdienst ligt dus ook in handen van de Minister van Financiën. Daarmee wordt toezicht ook gehouden door de Staat zoals vereist wordt door artikel 71 lid 2 Verdrag nr. 102 en artikel 70 lid 2 Europese Code.<sup>47</sup> Het Centraal Planbureau, dat ressorteert onder het Ministerie van Economische Zaken, voert de noodzakelijke actuariële onderzoeken uit. Hiermee voldoet de Nederlandse Staat aan de verplichting van artikel 71 lid 2 Verdrag nr. 102 en artikel 70 lid 2 Europese Code om actuariële onderzoeken uit te voeren teneinde de financiële houdbaarheid van het socialezekerheidsstelsel te garanderen. Op basis van deze onderzoeken kan, indien nodig, het beleid worden aangepast.

De Minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid houdt ook in de gaten hoe de re-integratieactiviteiten worden uitgevoerd en welke resultaten daarbij worden behaald.<sup>48</sup> Het UWV is verplicht in het jaarplan voornemens tot uitbesteding van re-integratie op te nemen. Deze verplichting biedt de minister de mogelijkheid om vooraf kennis te nemen van de aard en de omvang van eventuele uitbestedingen en om ongewenste uitbestedingen bij te kunnen sturen. Daarnaast kan de minister gebruikmaken van zijn algemene aanwijzingsbevoegdheid jegens het UWV. Hiermee wordt dus tegemoetgekomen aan de eis dat door de Staat ook toezicht wordt gehouden op de re-integratie, zoals impliciet besloten ligt in artikel 71 lid 2 en artikel 70 lid 2 Verdrag nr. 102 en de Europese Code.

### 6.2.10 Rechtsbescherming

Het UWV is een bestuursorgaan conform artikel 1:1 lid 1 sub a Awb dat besluiten neemt conform artikel 1:3 lid 1 Awb. Indien de werknemer het niet eens is met een besluit van het UWV dan kan deze conform artikel 7:1 lid 1 Awb bezwaar indienen bij het UWV. Vervolgens staat er beroep open bij de rechtbank (art. 7:1 lid 2 Awb) en hoger beroep bij de Centrale Raad van Beroep (art. 18 lid 1 sub b Beroepswet). Dit is in overeenstemming met artikel 70 van Verdrag nr. 102, artikel 69 van de Europese Code, artikel 75 van de herziene Europese Code en artikel 27 van Verdrag nr. 168. In deze bepalingen is vastgelegd dat iedereen die aanspraak maakt op een uitkering,

<sup>46</sup> Art. 71 lid 3 en art. 72 lid 2 Verdrag nr. 102, art. 70 lid 3 en art. 71 lid 2 Europese Code, art. 76 lid 2 en art. 77 lid 3 van de herziene Europese Code en art. 28 van Verdrag nr. 168.

<sup>47</sup> Art. 71 lid 3 en art. 72 lid 2 Verdrag nr. 102 en de Europese Code, art. 76 lid 2 en art. 77 lid 3 van de herziene Europese Code en art. 28 van Verdrag nr. 168.

<sup>48</sup> *Kamerstukken II 2000/01, 27 588, nr. 3.*



het recht moet hebben om beroep in te stellen wanneer hem een uitkering wordt geweigerd of wanneer hij zich niet kan verenigen met de hoedanigheid of de omvang daarvan.

### 6.3 Recht op sociale zekerheid (art. 12 ESH)

Teneinde het recht op sociale zekerheid te waarborgen, hebben de lidstaten van de Raad van Europa zich verplicht een stelsel van sociale zekerheid in te voeren of in stand te houden (art. 12 lid 1 ESH (herzien)). Dit socialezekerheidsstelsel moet de volgende traditionele risico's dekken: medische kosten, ziekte, werkloosheid, ouderdom, arbeidsongeschiktheid, zwangerschap en bevalling en kosten voor het onderhouden van kinderen. Het stelsel moet collectief gefinancierd zijn en een *effectief* recht op sociale zekerheid geven. Dat wil zeggen dat uitkeringen die loongerelateerd zijn een *redelijk* deel van het laatstverdiende inkomen moeten zijn en niet onder de armoedegrens mogen vallen zoals gedefinieerd door Eurostat, het Europese Bureau voor Statistiek. Deze armoedegrens is 50 procent van het modaal inkomen. Als daar niet aan wordt voldaan is het niveau niet adequaat. Voor de werkloosheidsuitkering geldt dat deze voor een redelijke periode moet worden uitbetaald en dat er een redelijke beginfase (*reasonable initial period*) moet zijn waarbinnen een werkloze werknemer een baan of opleidingsmogelijkheid mag weigeren. Anders leidt dat tot een inbreuk op het recht op uit vrije wil gekozen arbeid.<sup>49</sup>

Uit de toetsing van de WW en een analyse van de conclusies van het Comité voor Sociale Rechten blijkt dat drie onderdelen van de WW spanning opleveren met de verplichtingen uit artikel 12 lid 1 ESH (herzien). Het eerste onderdeel heeft betrekking op de termijn waarbinnen een uitkeringsgerechtigde arbeid mag weigeren die op een lager niveau ligt dan zijn vaardigheden. Het Comité voor Sociale Rechten stelt dat een werkloosheidsuitkering adequaat is als er een redelijke termijn is waarin een werkloze persoon werk of scholing mag weigeren als deze op een lager niveau liggen dan zijn vaardigheden, zonder zijn uitkering te verliezen.<sup>50</sup> Het Comité heeft de Nederlandse overheid gevraagd hoe dit in Nederland geregeld is.

In de Richtlijn passende arbeid WW 2008 is als algemene regel opgenomen dat een werknemer in beginsel zes maanden de tijd heeft om zich te richten op arbeid op hetzelfde niveau als de arbeid waarvoor hij zich door opleiding en/of werkervaring heeft gekwalificeerd en waaruit hij werkloos is geworden.<sup>51</sup> Of dit een redelijke termijn is in de zin van artikel 12 lid 1 ESH (herzien) is niet met volledige zekerheid te zeggen. In een conclusie over de Duitse werkloosheidsverzekering stelde het Comité dat drie maanden in ieder geval geen redelijke termijn is. Onder de Duitse werkloosheidsverzekering is een uitkeringsgerechtigde verplicht om in een andere sector werk te zoeken als hij verouderde kwalificaties heeft of geen werk kan vinden dat overeenkomt met zijn vaardigheden. Het Comité is van mening dat de uitkeringsge-

49 Council of Europe, 2008, p. 90.

50 ESCR Conclusions 2009 (Netherlands).

51 30 juni 2008, *Stcrt.* 2008, 123.

rechtigde niet verplicht kan worden om te verhuizen in de eerste drie maanden van zijn werkloosheid.<sup>52</sup>

Op basis van de minimumnormen inzake de uitkeringsduur kan gesteld worden dat een uitkeringsgerechtigde in ieder geval in de initiële periode van de uitkering beschermd zou moeten worden tegen het aannemen van werk dat niet passend is. Deze initiële periode is gebaseerd op artikel 24 van Verdrag nr. 102 en de Europese Code en bedraagt 13 weken. Door het Protocol van de Europese Code wordt dit verhoogd naar 21.<sup>53</sup> Het Comité van Deskundigen heeft echter ook de aandacht gevestigd op de hechte relatie tussen het concept van passende arbeid en het recht op vrije beroepskeuze.<sup>54</sup> Het stelde, refererend aan artikel 19 lid 1 en 5 Verdrag nr. 168, dat het recht op vrije beroepskeuze gegarandeerd moet worden gedurende de hele werkloosheidsperiode, zelfs wanneer de werkloosheid voortduurt na de initiële periode van werkloosheid die door artikel 19 lid 1 Verdrag nr. 168 op 26 weken wordt gesteld. Op basis hiervan kan de vraag gesteld worden of de termijn van 6 maanden (26 weken) zoals omschreven in de Richtlijn passende arbeid 2008, voldoet aan de definitie van een redelijke termijn in de zin van artikel 12 lid 1 ESH (herzien). Een argument hiertegen is dat Nederland Verdrag nr. 168 waar het Comité naar verwijst niet geratificeerd heeft.

Het tweede onderdeel waarbij spanning ontstaat met artikel 12 lid 1 ESH (herzien) heeft betrekking op de sanctiegrond van artikel 24 lid 2 WW. Zoals reeds in paragraaf 6.2.6 beschreven legt artikel 24 lid 2 sub a vast dat een werknemer verwijtbaar werkloos is als aan de werkloosheid een dringende reden ten grondslag ligt in de zin van artikel 7:678 van het Burgerlijk Wetboek en de werknemer ter zake een verwijt kan worden gemaakt. In lid k en l van artikel 7:678 BW worden als dringende reden genoemd het 'op andere wijze grovelijk veronachtzamen van de plichten door de werknemer' en het 'door opzet of roekeloosheid buiten staat raken of blijven de bedongen arbeid te verrichten'. Volgens artikel 68 onder deel f Europese Code kan een werkloosheidsuitkering geschorst worden als het risico veroorzaakt is door opzettelijk wangedrag (*wilful misconduct*) van belanghebbende. Veronachtzaming en roekeloosheid van de kant van de werknemer hoeft niet noodzakelijk opzettelijk wangedrag in te houden dat gesanctioneerd mag worden onder artikel 68 sub f Europese Code. Daarom wordt de Nederlandse regering door Het Comité voor Sociale Rechten van de Raad van Europa uitgenodigd om uit te leggen hoe deze bepalingen in praktijk worden toegepast. De Nederlandse regering heeft onder verwijzing naar de bestaande jurisprudentie verduidelijk dat de uitvoeringsinstelling alleen sancties toepast bij verwijtbare werkloosheid waarin het gedrag van de werknemer opzettelijk was en van de werkgever niet kan worden gevegd dat

52 Council of Europe 2008, p. 90 en ESC Conclusions 2006 (Germany), p. 131.

53 ILO 2011, p. 96.

54 ILO 2011, p. 96 en 97.

hij de dienstbetrekking laat voortduren. De regering beschouwde de bepaling van artikel 24 lid 2 sub a WW in lijn met de bepalingen van de Code.<sup>55</sup>

Het Comité van Sociale Rechten constateerde dat de lijst van gronden op basis waarvan een persoon beschouwd mag worden als verwijtbaar werkloos, omvangrijk is. Tevens is het aantal rechtszaken waarin een uitkering niet wordt toegekend wegens verwijtbare werkloosheid hoog, tweederde van alle zaken. Het Comité voor Sociale Rechten heeft om gedetailleerde informatie gevraagd over de verschillende redenen van verwijtbare werkloosheid en het hoge aantal zaken voor de rechter. Onder andere deze twee punten leiden er toe dat het Comité zijn conclusies of Nederland voldoet aan artikel 12 lid 1 ESH (herzien) uitstelt.<sup>56</sup> Ook het Comité van Ministers heeft aan de Nederlandse regering uitleg gevraagd over hoe in praktijk artikel 68 sub f van de Europese Code in praktijk wordt toegepast. Het Comité wijst er op dat alleen sanctie-maatregelen mogen worden opgelegd indien de veronachtzaming of roekeloosheid neerkomt op opzettelijk wangedrag dat de werkloosheid veroorzaakt.<sup>57</sup>

We hebben ten slotte in dit hoofdstuk ook gezien dat de gemiddelde uitkeringsduur in de WW in 2013 wel voldoet aan de norm inzake de uitkeringsduur uit de Europese Code, maar niet voldoet aan de eis dat 50 procent van de loontrekkenden beschermd moet zijn. Slechts 45 procent van de loontrekkenden hebben immers recht op een uitkering van meer dan drie maanden (zie par. 6.2.5.5). De vraag is of Nederland daarmee niet langer meer voldoet aan artikel 12 lid 1. Daarvoor moet ook gekeken worden naar of Nederland voldoet aan de andere delen van de Code, waarin eisen voor de bescherming tegen de andere sociale risico's zijn vastgelegd. Er moet voldaan worden aan de eisen van zes van de negen delen. Daarbij telt de geneeskundige zorg voor twee en het deel over ouderdomsuitkeringen voor drie.

Artikel 12 lid 3 ESH (herzien) legt lidstaten de verplichting op om te streven naar het geleidelijk optrekken van het stelsel voor sociale zekerheid naar een hoger niveau. Elke twee jaar na ratificatie van het Handvest moeten verbeteringen ten opzichte van de oudere situatie gesignaleerd kunnen worden en elk jaar moet gestreefd worden naar hogere standaarden dan de standaarden van Verdrag nr. 102.<sup>58</sup> In het jaar 2006 heeft zich een aantal wijzigingen voorgedaan in de WW om deze meer activerend te maken. Deze wijzigingen hebben de bescherming tegen werkloosheid op enkele onderdelen vergroot maar op enkele onderdelen ook beperkt. Zo is de uitkering voor de eerste twee maanden verhoogd naar 75 procent van het laatstverdiende loon en kunnen uitkeringsgerechtigden ook ondersteuning krijgen bij het opzetten van een eigen bedrijf. Zij behouden gedurende de eerste zes maanden als zelfstandige een

55 Report for the period from 1 June 2006 to 1 June 2011 made by the government of the Netherlands, in accordance with article 22 of the Constitution of the International Labour Organisation, on the measures taken to give effect to the provision of the Social Security (minimum standards) convention No. 102.

56 ESCR Conclusions 2009 (Netherlands), p. 22.

57 Report for the period from 1 June 2006 to 1 June 2011 made by the government of the Netherlands, in accordance with article 22 of the Constitution of the International Labour Organisation, on the measures taken to give effect to the provision of the Social Security (minimum standards) convention No. 102.

58 ESC Conclusions III (Statement of interpretation on art 12-3), p. 63.

werkloosheidsuitkering. Een in 2007 ingevoerde regeling heeft het verzorgingsforfait uitgebreid tot het zogenoemde mantelzorgforfait (art. 42a lid 3 WW). Jaren waarin men zorg verleend heeft, worden onder bepaalde voorwaarden voor de helft gelijkgesteld met jaren waarover men loon heeft ontvangen. Tegelijkertijd is de op het minimumloon gebaseerde kortdurende uitkering van 6 maanden vervangen door een loongerelateerde uitkering van 3 maanden en de maximumduur van de werkloosheidsuitkering is verlaagd van 5 jaar naar 38 maanden. Tevens is de referentie-eis strenger geworden: dit betekent dat er in 26 weken gewerkt moet zijn in de laatste 36 weken voor de aanvang van de werkloosheid om recht te hebben op een uitkering in plaats van in 39 weken voor de aanvang van de werkloosheid. En er is een poortwachertoets ingevoerd na 3 maanden van werkloosheid. Het Comité voor Sociale Rechten heeft Nederland om statistische informatie gevraagd over de resultaten die behaald zijn naar aanleiding van deze wijzigingen. Onder voorbehoud hiervan, heeft het Comité in 2009 vooralsnog geconcludeerd dat de situatie in Nederland in overeenstemming is met artikel 12 lid 3 ESH.<sup>59</sup> Zoals we net zagen, lijkt een aantal onderdelen van de WW niet meer in overeenstemming met de eisen uit de Europese Code, maar kan op basis daarvan niet geconcludeerd worden dat Nederland niet voldoet aan art. 12 lid 3. Dit is afhankelijk van de vraag of Nederland ook voldoet aan de andere delen van de Code.

In artikel 12 lid 4 ESH is ten eerste vastgelegd dat lidstaten stappen ondernemen ter waarborging van een gelijke behandeling van de onderdanen van andere lidstaten van de Raad van Europa en de eigen onderdanen wat betreft rechten op het gebied van sociale zekerheid, met inbegrip van het behoud van uitkeringen uit hoofde van socialezekerheidswetgeving, ongeacht eventuele verplaatsingen van de beschermde personen tussen de grondgebieden van de partijen. Ten tweede dienen lidstaten de verlening, de handhaving en het herstel van rechten op sociale zekerheid te waarborgen, onder andere door het samentellen van tijdvakken van verzekering of tewerkstelling van de betrokkenen overeenkomstig de wetgeving van elke lidstaat van de Raad van Europa. In paragraaf 6.2.7 heb ik al aangetoond dat de bescherming tegen het werkloosheidsrisico in Nederland in overeenstemming is met het beginsel van gelijke behandeling op basis van nationaliteit.

#### **6.4 De WW getoetst aan Verdrag nr. 122 en artikel 1 ESH**

In deze paragraaf wordt de WW gezien in het licht van de eisen die Verdrag nr. 122 en artikel 1 ESH stellen ten aanzien van de verplichting volledige werkgelegenheid te creëren, de arbeidsbemiddelingdiensten voor werknemers die beschikbaar moeten worden gesteld en het recht op beroepskeuzevoorlichting, vakopleiding en re-integratie. De wijzigingen in de WW in 2006 en de scholings- en re-integratiemogelijkheden binnen de WW kunnen namelijk gezien worden als maatregelen om de dynamiek op de arbeidsmarkt te bevorderen en daarmee de werkgelegenheid

<sup>59</sup> ESCR Conclusions 2009 (Netherlands), p. 26.

te stimuleren.<sup>60</sup> Ik zal daarom de wijzigingen in de WW beoordelen in het licht van Verdrag nr. 122 inzake werkgelegenheid en het recht op arbeid zoals vastgelegd artikel 1 ESH.

De Nederlandse regering heeft over de wijzigingen van de WW van 2006 verantwoording afgelegd in haar rapportage over naleving van de verdragsverplichtingen uit Verdrag nr. 122.<sup>61</sup> Zij beschouwt de actuele wijzigingen in de WW namelijk als maatregelen om de werkgelegenheid te stimuleren. Zij stelt dat de WW meer activerend is gemaakt door de minimumduur van de werkloosheidsuitkering te verlagen van 6 naar 3 maanden en de maximale duur van de werkloosheidsuitkering te verlagen van 5 jaar naar 3 jaar en 2 maanden. De hoogte van de uitkering is voor de eerste 2 maanden verhoogd naar 75 procent van het laatstverdiende loon (prikkelende werking). Daarnaast is de referte-eis gewijzigd van 26-uit-39-weken naar 26-uit-36-weken.<sup>62</sup>

Gezien de programmatische aard van de verdragen moet bij de beoordeling of voldaan wordt aan de doelstellingen van Verdrag nr. 122 niet alleen gekeken worden naar de WW maar ook naar de andere beleidsmaatregelen op het gebied van werkgelegenheid. Ondanks de uitgebreide opsomming van beleidsmaatregelen in de Nederlandse rapportage, doet het Comité van Deskundigen – net zoals bij andere rapportages – geen algemene uitspraak over naleving van Verdrag nr. 122.

Het Comité van Deskundigen van de ILO heeft om informatie gevraagd over het effect van deze hervormingen.<sup>63</sup> Het Comité wilde weten hoe bepaalde beleidswijzigingen uitpakken om te zien of Nederland aan de beleidsdoelstelling van artikel 1 van Verdrag nr. 122 voldoet. Ook merkte het op dat hoewel de activerende gedachten achter deze hervormingen werden gedeeld door de regering en de sociale partners, deze hervormingen toch voornamelijk gebaseerd waren op de doelstelling van de regering om te bezuinigen. De vakbonden hebben deze bezuinigingen echter nooit als een noodzaak gezien. Het Comité van Deskundigen herinnerde de regering er aan dat het Verdrag de lidstaten vraagt om er voor te zorgen dat werknemers- en werkgeversorganisaties als ook andere belanghebbende groepen geraadpleegd worden en dat rekening wordt gehouden met hun ervaring en opvattingen.<sup>64</sup> Impliciet bepaalde het Comité hier dat deze verdragsverplichting om te overleggen met de sociale partners, opgenomen in artikel 3 van Verdrag nr. 122, niet is nagekomen.

60 *Kamerstukken II* 2005/06, 30 370, p. 2.

61 Report for the period 1 June 2004 to 1 June 2006 made by the Government of the Netherlands in accordance with article 22 of the Constitution of the ILO on the measures to give effect to the provisions of the Employment Policy Convention no. 122 en CEACR: individual observation concerning convention no. 122, Employment policy convention, 1964, The Netherlands (ratification: 1967), published 2008.

62 Report for the period 1 June 2004 to 1 June 2006 made by the Government of the Netherlands in accordance with article 22 of the Constitution of the ILO on the measures to give effect to the provisions of the Employment Policy Convention no. 122 en CEACR: individual observation concerning convention no. 122, Employment policy convention, 1964, The Netherlands (ratification: 1967), published 2008.

63 CEACR: individual observation concerning C122, (Netherlands) 2008 en CEACR: Individual observation concerning C122, (Netherlands) 2012.

64 CEACR: individual observation concerning C122 (Netherlands) 2008.

De Nederlandse regering legde in de rapportage over de naleving van de verplichtingen uit artikel 1 lid 1 van het ESH verantwoording af over de re-integratiemogelijkheden die geboden worden onder de WW. Artikel 1 lid 1 legt lidstaten de verplichting op om een zo hoog en stabiel mogelijk werkgelegenheidspeil tot stand te brengen en te handhaven, met het oogmerk een volledige werkgelegenheid te verwezenlijken. De regering verwees in de rapportage onder andere naar de mogelijkheid om een werknemer die recht heeft op een uitkering van maximaal drie maanden onbeloonde werkzaamheden te laten verrichten op een proefplaats bij een werkgever (art. 76a WW) en de mogelijkheid om de werknemer die recht heeft op een uitkering te ondersteunen bij het opzetten van een eigen bedrijf (art. 77a WW).<sup>65</sup> Ook verwees ze naar de sinds 1 januari 2007 ingevoerde zogenoemde 'poortwachtertoets' door het UWV.

Al eerder constateerde het Comité dat het UWV contracten afsloot met private re-integratiebedrijven voor uitvoering van de re-integratietrajecten. Het UWV bleef wel verantwoordelijk voor de afstemming tussen publieke en private arbeidsbemiddelingdiensten.<sup>66</sup> Het Comité merkte vervolgens op dat het al eerder had gevraagd naar de resultaten van het voormalig CWI en het UWV Werkbedrijf.<sup>67</sup> Aangezien deze specifieke informatie niet was gegeven, werd dit verzoek herhaald. Het Comité wilde in het volgende rapport gespecificeerd zien hoeveel personen gebruikmaken van deze werkgelegenheidsmaatregelen, het aandeel langdurig werklozen daarin, het percentage van werkzoekende dat daadwerkelijk re-integreert, de gemiddelde tijd die nodig is om een vacature te vervullen, het aantal personen werkzaam bij de publieke arbeidsbemiddelingsbureaus en het aantal CWI's en private re-integratiebedrijven.

Hoewel het Comité voor Sociale Rechten een aantal opmerkingen had over de resultaten van de UWV Werkbedrijven, de uitgaven van het werkgelegenheidsbeleid en de re-integratie van etnische minderheden, beoordeelde het de situatie in Nederland in 2008 en 2012 toch in overeenstemming met artikel 1 lid 1 ESH (herzien) dat is gericht op het formuleren van beleid voor het realiseren van volledige werkgelegenheid.<sup>68</sup> De WW is namelijk niet de enige maatregel die genomen is om volledige werkgelegenheid te realiseren. Het algemene werkgelegenheidsbeleid in Nederland bevat naast de instandhouding van de WW ook bijvoorbeeld de Wet werk en bijstand, de Wet SUWI, de Wet sociale werkvoorziening, de Wet investeren in jongeren, de Wet werk en arbeidsondersteuning jonggehandicapten, de Wet arbeid en zorg, de Levensloopregeling, de fiscale maatregelen voor met name vrouwelijke

65 20<sup>th</sup> report on the implementation of the European Social Charter, submitted by the government of Netherlands for the periods 1<sup>st</sup> January 2005 - 31<sup>st</sup> December 2006 on article 1, 1<sup>st</sup> January 2006 - 31<sup>st</sup> December 2006 on articles 9, 10, 15, 1<sup>st</sup> January 2004 - 31<sup>st</sup> December 2006 on articles 18 and a first report on art. 24 and 25, 20, p. 3.

66 ESC Conclusions 2006 (Netherlands), p. 5-6.

67 ESCR Conclusions 2008 (Netherlands), p. 10 en 13, 20<sup>th</sup> report on the implementation of the European Social Charter, submitted by the government of Netherlands for the periods 1<sup>st</sup> January 2005 - 31<sup>st</sup> December 2006 on article 1, 1<sup>st</sup> January 2006-31<sup>st</sup> December 2006 on articles 9, 10, 15, 1<sup>st</sup> January 2004 - 31<sup>st</sup> December 2006 on articles 18 and 20 and a first report on art. 24 and 25, 20, p. 29.

68 ESCR Conclusions 2008 (Netherlands), p. 10 en 13.

deelnemers en oudere werknemers, de deeltijd-WW en het jeugdwerkloosheidsplan.<sup>69</sup> Sinds de economische crisis zijn de maatregelen gericht op arbeidsmobiliteit en werkzekerheid. Het Comité heeft opgemerkt dat ondanks de matige economische groei, de arbeidsmarkt gekenmerkt wordt door relatief hoge participatie en lage werkloosheid (4,5 procent in 2010 vergeleken met 9,7 procent gemiddeld in Europa). Ook geeft Nederland in vergelijking met de andere landen in Europa een hoog percentage van het BNP uit aan werkgelegenheidsbeleid (1,18 procent vergeleken met 0,78 procent gemiddeld in Europa) en heeft Nederland structurele beleidsmaatregelen genomen voor kwetsbare groepen zoals vrouwelijke, oudere en jongere werknemers.<sup>70</sup> De beoordeling of voldaan wordt aan artikel 1 ESH wordt bepaald in het licht van alle beleidsmaatregelen. Ondertussen is het werkloosheidscijfer in Nederland echter toegenomen tot 8,7 procent en neemt de werkloosheid al twee jaar toe.<sup>71</sup> In Europa is het werkloosheidscijfer in juni 2013 10,9 procent en is ook nog steeds stijgende.<sup>72</sup> Dit wordt dus een zeer belangrijk aandachtspunt.

De WW komt niet ter sprake in het kader van naleving van het recht op vrije beroepskeuze zoals genoemd in art. 1 lid 2 ESH. Toch is het wel goed om hier nog even op in te gaan. Het Comité van Deskundigen heeft namelijk gewezen op de hechte relatie tussen het concept van passende arbeid en het recht op vrije beroepskeuze.<sup>73</sup> Het Comité stelde, refererend aan art. 19 lid 1 en 5 Verdrag nr. 168, dat het recht op vrije beroepskeuze gegarandeerd moet worden gedurende de hele werkloosheidsperiode, zelfs wanneer de werkloosheid voortduurt na de initiële periode van werkloosheid die door art. 19 lid 1 op 26 weken wordt gesteld. Dit geldt ook voor mensen die al langdurig werkloos zijn en onderworpen worden aan speciale werkgelegenheidsprogramma's. De aanwezigheid in de sociale zekerheidswetgeving van elementen van dwangarbeid onder de dreiging van het gedeeltelijk schorsen of weigeren van de werkloosheidsuitkering in het geval dat de uitkeringsgerechtigde het aanbod van niet-passende arbeid of een niet-passend arbeidsmarktprogramma weigert, kan niet worden verzoend met het recht op vrije beroepskeuze.<sup>74</sup> Dit betekent dat werkloosheidsregelingen niet gebruikt kunnen worden als een instrument om werklozen elke baan aan te laten nemen die vacant is. Het beschouwen van alle werknemers als arbeiders die alleen fysiek en mentaal in staat moeten zijn om de aangeboden baan uit te kunnen voeren, is een ontkenning van het principe dat arbeid geen commodity is. Overheden hebben de verantwoordelijkheid om er voor te zorgen dat het recht

69 The European Social Charter, The Netherlands' Twenty-fourth Report for the period 1 January 2007 - 31 December 2010 and 20<sup>th</sup> report on the implementation of the European Social Charter, submitted by the government of Netherlands for the periods 1<sup>st</sup> January 2005 - 31<sup>st</sup> December 2006 on article 1, 1<sup>st</sup> January 2006-31<sup>st</sup> December 2006 on articles 9, 10, 15, 1<sup>st</sup> January 2004 - 31<sup>st</sup> December 2006 on articles 18 and 20 and a first report on art. 24 and 25, 20, p. 2.

70 ESCR Conclusions 2012 (Netherlands-Kingdom in Europe, Aruba, Curaçao and Sint Maarten), p. 8 en 11.

71 <<http://www.cbs.nl/nl-NL/menu/themas/arbeid-sociale-zekerheid/publicaties/artikelen/archief/2013/2013-054-pb.htm>>, geraadpleegd op 28 september 2013.

72 <[http://europa.eu/rapid/press-release\\_STAT-13-118\\_nl.htm](http://europa.eu/rapid/press-release_STAT-13-118_nl.htm)>, geraadpleegd op 28 september 2013.

73 ILO Report III (part 1B) 2011, p. 96 en 97.

74 ILO Report III (part 1B) 2011, p. 97 en 212.

op een werkloosheidsuitkering niet opgeschort wordt wegens weigering van niet-passende arbeid.<sup>75</sup>

Naast het economische doel om een kwalitatief goede werkpopulatie in stand te houden, kent het concept passende arbeid dus ook een sociaal doel, namelijk het beschermen van werknemers tegen dwang en belediging van hun menselijke waardigheid wanneer zij gedwongen worden werk te verrichten dat onder hun niveau van opleiding en vaardigheden ligt. De term 'passend' zorgt ervoor dat elke baan die aangeboden wordt door een arbeidsbemiddelingdienst beoordeeld zal worden in het licht van de kwalificaties en vaardigheden van de individuele werkzoekende. Wanneer het werk dat uitgevoerd moet worden niet passend is, kan het een vorm van dwangarbeid zijn.<sup>76</sup>

Wat betreft artikel 1 lid 3 ESH (herzien) waarin is vastgelegd dat de lidstaat moet voorzien in publieke arbeidsbemiddelingdiensten, heeft Nederland vermeld dat de organisatie daarvan sinds 2001 is vastgelegd in de Wet SUWI.<sup>77</sup> Door een wijziging van deze wet is per 1 januari 2009 de Centrale Organisatie voor Werk en Inkomen (CWI) samengegaan met het Uitvoeringsinstituut Werknemersverzekeringen (UWV).<sup>78</sup> Deze werken nu samen onder de naam UWV Werkbedrijf. Het UWV Werkbedrijf heeft de taak gekregen om werkzoekenden en vacatures van werkgevers te registreren en geschikte vacatures aan werkzoekenden en geschikte werkzoekenden voor vacatures voor te dragen. Ook heeft het UWV de taak om de kans op werk van elke werkzoekende te beoordelen en te onderzoeken op welke wijze die kan worden verbeterd (art. 30a lid 2, art. 31 lid 1 Wet SUWI). Het UWV heeft de verplichting gekregen om bij de arbeidsbemiddeling samen te werken met organisaties op gemeentelijk niveau om de toegankelijkheid van de voorzieningen voor de klanten te vergroten. Dit heeft vorm gekregen in de oprichting van UWV Werkbedrijven op lokaal niveau waarbinnen samengewerkt wordt tussen gemeenten en het UWV. Deze wijzigingen in de organisatie hebben in principe niet geleid tot wijzigingen in de manier waarop de arbeidsbemiddeling op individuele basis wordt aangeboden.<sup>79</sup>

Hoewel het Comité nog op informatie wachtte over naleving van de verplichtingen uit artikel 1 lid 2 en 3 ESH (herzien), achtte het in 2008 en in 2012 de situatie in Nederland voorlopig in overeenstemming met artikel 1 lid 2 en 3 van het herziene Europees Sociaal Handvest.<sup>80</sup> De eisen die in artikel 1 lid 4 ESH (herzien) worden gesteld aan de bevordering van beroepskeuzevoorlichting, vakopleiding en

75 ILO Report III (part 1B) 2011, p. 212.

76 ILO Report III (part 1B) 2011, p. 95 en 96.

77 Wet van 29 november 2001, *Stb.* 2001, 624, houdende regels tot vaststelling van een structuur voor de uitvoering van taken met betrekking tot de arbeidsvoorziening en socialeverzekeringswetten (Wet structuur uitvoeringsorganisatie werk en inkomen). Inwerkingtreding: 1 januari 2002 (*Stb.* 2001, 682).

78 The European Social Charter, The Netherlands' Twenty-fourth Report for the period 1 January 2007 - 31 December 2010, p. 7.

79 The European Social Charter, The Netherlands' Twenty-fourth Report for the period 1 January 2007 - 31 December 2010, p. 24.

80 ESCR Conclusions 2008 (Netherlands), p. 10 en ESCR Conclusions 2012 (Netherlands-Kingdom in Europe, Aruba, Curaçao and Sint Maarten), p. 8 en 11.



re-integratie worden behandeld in paragraaf 6.5 waarin naleving van artikel 9 en 10 ESH (herzien) wordt besproken. Artikel 9 en 10 ESH (herzien) bevatten specifieke bepalingen betreffende beroepskeuzevoorlichting, vakopleiding en re-integratie en vullen artikel 1 lid 4 ESH aan.

### 6.5 De WW getoetst aan Verdrag nr. 142 en artikel 10 ESH

Op basis van artikel 1 lid 1 van Verdrag nr. 142 dient elke lidstaat beleid voor beroepskeuzevoorlichting en beroepsopleiding te ontwikkelen die nauw gerelateerd zijn aan de werkgelegenheidssituatie. Dit betreft voorlichting en opleiding die 'ten doel hebben de aanleg van de mens vast te stellen en te ontwikkelen ten behoeve van een productief en bevredigend arbeidsleven en de mens beter in staat te stellen de werkomstandigheden en zijn sociale omgeving te begrijpen en daarop zowel individueel als collectief invloed uit te oefenen' (art. 2 lid 1 van Aanbeveling nr. 150).<sup>81</sup> Re-integratie- en scholingsmogelijkheden van WW-gerechtigden kunnen hieronder vallen. Daarom kunnen de WW en specifiek de re-integratie- en scholingsmogelijkheden binnen de WW beoordeeld worden in het licht van Verdrag nr. 142.

Nederland legt in de rapportage over naleving van de verplichtingen van Verdrag nr. 142 verantwoording af over de re-integratie en scholing van WW-gerechtigden. In de rapportage staat dat op basis van de Wet SUWI de re-integratie van werkloze werknemers wordt uitgevoerd door private re-integratiebedrijven, maar dat scholing van de uitkeringsgerechtigden de verantwoordelijkheid van het UWV blijft.<sup>82</sup> Voor de inzet van scholing bij zijn cliënten hanteert het UWV richtlijnen, die tot stand zijn gekomen na consultatie van de vakbonden. Het UWV blijkt echter terughoudend te zijn bij het inzetten van scholing voor uitkeringsgerechtigden, omdat scholing niet voor alle groepen even effectief is.<sup>83</sup> Het Comité heeft vervolgens gevraagd om informatie over het beleid inzake beroepsopleiding en training, specifiek de richtlijnen van het UWV inzake scholing. Het wilde hiermee niet zeggen dat Nederland niet aan het verdrag voldoet, maar het wil de beleidsontwikkeling blijven volgen.<sup>84</sup>

De re-integratie- en scholingsmogelijkheden in de WW zijn niet de enige maatregelen die Nederland heeft genomen om de beroepskeuzevoorlichting, beroepsopleiding en re-integratie van werknemers en werklozen te bevorderen. In de rapportage over de naleving van de verdragsverplichtingen uit Verdrag nr. 142 in de periode 1 juni 2003 tot 1 juni 2008 wordt melding gemaakt van een aantal beleidsmaatregelen. Het Comité van Deskundigen doet geen algemene uitspraken over naleving van de verdragsverplichtingen, maar geeft aan geïnformeerd te willen blijven over

81 Aanbeveling nr. 150 betreffende de rol van beroepskeuzevoorlichting en beroepsopleiding bij de ontwikkeling van menselijke hulpbronnen vult Verdrag nr. 142 aan met gedetailleerde richtlijnen over doelstellingen en methoden.

82 CEACR individual observation concerning C142 (Netherlands) 2010.

83 Report for the period 1 June 2003 to 1 June 2008 made by the Government of the Netherlands in accordance with article 22 of the Constitution of the ILO on the measures to give effect to the provisions of the Human Resource Development Convention no. 142.

84 CEACR individual observation concerning C142 (Netherlands) 2010.

de manier waarop het scholingsbeleid wordt gecoördineerd, de manier waarop de koppeling wordt gemaakt met werkgelegenheid en publieke arbeidsbemiddeling en de manier waarop zorg wordt gedragen voor de samenwerking met werknemers- en werkgeversorganisaties.

Artikel 1 lid 4 ESH (herzien) verplicht lidstaten om te zorgen voor doelmatige beroepskeuzevoorlichting, vakopleiding en re-integratie en deze te bevorderen met als doel het recht op arbeid te waarborgen. Artikel 1 lid 4 wordt aangevuld door artikel 9 ESH (herzien) betreffende het recht op beroepskeuzevoorlichting en artikel 10 ESH (herzien) betreffende het recht op vakopleiding, die meer specifieke rechten op beroepskeuzevoorlichting en beroepsopleiding omvatten. Artikel 10 lid 4 legt lidstaten de verplichting op om bijzondere maatregelen te nemen voor de her- en omscholing en de re-integratie van langdurig werklozen.

In het kader van de verantwoording van de verplichtingen van artikel 10 lid 4 verwijst Nederland naar de re-integratiemaatregelen die beschreven staan in hoofdstuk VI van de WW.<sup>85</sup> In dit kader heeft het UWV op basis van artikel 30a Wet SUWI de taak de inschakeling in het arbeidsproces te bevorderen van personen die recht hebben op een werkloosheidsuitkering. Tevens moet het UWV de arbeidsinschakeling bevorderen van werknemers die kunnen aantonen dat de dienstbetrekking binnen vier maanden zal eindigen en van wie naar het oordeel van het UWV redelijkerwijs valt aan te nemen dat zij recht zullen hebben op een werkloosheidsuitkering. Het UWV laat de werkzaamheden in het kader van deze taak, in elk geval indien het personen met een grotere afstand tot de arbeidsmarkt betreft, verrichten door een re-integratiebedrijf. Het UWV kan op basis van artikel 4.2 van het Besluit SUWI ten behoeve van bovenstaande personen op diens aanvraag een individuele re-integratieovereenkomst sluiten met een re-integratiebedrijf, overeenkomstig de voorkeur van de aanvrager. In meer dan 15 procent van de re-integratieovereenkomsten gaat het om een vorm van scholing.<sup>86</sup> In geval van scholing houdt men het recht op uitkering gedurende een jaar. Dit kan verlengd worden tot maximaal twee jaar.<sup>87</sup>

In 2008 heeft het Comité voor Sociale Rechten laten weten dat om te beoordelen of voldaan is aan artikel 10 lid 4 het gegevens nodig heeft over de soorten trainingen en herscholingsactiviteiten waaraan de langdurig werklozen kunnen deelnemen en het effect van deze maatregelen op de afname van de langdurige werkloosheid. Aangezien Nederland in zijn eerdere rapportages over de uitvoering van onder andere artikel 10 ESH deze gegevens niet had vermeld, kon het geen conclusies trekken. Het Comité vroeg daarom om gegevens aan Nederland over het aantal langdurig

---

85 20<sup>th</sup> report on the implementation of the European Social Charter, submitted by the government of Netherlands for the periods 1<sup>st</sup> January 2006 - 31<sup>st</sup> December 2006 on articles 9, 10, 15, 1<sup>st</sup> January 2005 - 31<sup>st</sup> December 2006 on article 1, 1<sup>st</sup> January 2004 - 31<sup>st</sup> December 2006 on articles 18 and 20, p. 38.

86 20<sup>th</sup> report on the implantation of the European Social Charter, submitted by the government of Netherlands for the periods 1<sup>st</sup> January 2006 - 31<sup>st</sup> December 2006 on articles 9, 10, 15, 1<sup>st</sup> January 2005 - 31<sup>st</sup> December 2006 on article 1, 1<sup>st</sup> January 2004 - 31<sup>st</sup> December 2006 on articles 18 and 20, p. 38.

87 Art. 2 Scholingsregeling WW, 25 augustus 2004, *Stcrt.* 2004, 163.

werklozen dat deelneemt aan scholingsactiviteiten, de soorten re-integratiemaatregelen en de invloed op de afname van langdurige werkloosheid.<sup>88</sup> Al eerder had het Comité gevraagd of de privatisering van de re-integratie bedoeld was om de activeeringsgraad te verhogen en of daarover eventueel al cijfers beschikbaar waren.<sup>89</sup>

Of de stelselwijzigingen hebben geleid tot een grotere effectiviteit van de re-integratie wordt echter niet duidelijk uit de evaluaties van de Wet SUWI in 2006 en de privatisering van de re-integratie.<sup>90</sup> Het onderzoek dat hiernaar is gedaan is namelijk niet in staat de causale relatie te laten zien tussen de genomen maatregelen en de waargenomen resultaten. Hiervoor is een experimentele onderzoeksopzet nodig of een zeer gedetailleerde en vergelijkende analyse van het uitvoeringsproces op de werkvloer.<sup>91</sup> Beide typen onderzoeken ontbreken echter tot op heden. Tegelijkertijd zijn er indicaties dat de arbeidsmarktpositie van een aantal grote groepen met een grote afstand tot de arbeidsmarkt de afgelopen jaren niet is verbeterd en heeft de privatisering van de re-integratie geen verbetering van de netto-effectiviteit te weeggebracht.<sup>92</sup> In het nieuwste rapport van Nederland over nakoming van het ESH (herzien) heeft de Nederlandse overheid wel gegevens aangeleverd over het aantal personen dat gebruikmaakt van scholingsvoorzieningen: in 2010 hebben 3.000 werklozen, ongeveer 6 procent van het totaal aantal werklozen, gebruikgemaakt van een scholingsprogramma. 62 procent van deze mensen heeft binnen 24 maanden werk gevonden.<sup>93</sup> Het Comité voor Sociale Rechten heeft in 2012 geconcludeerd dat de situatie in Nederland in overeenstemming is met artikel 10 lid 4 ESH.<sup>94</sup>

## 6.6 De WW getoetst aan Verdrag nr. 156 en artikel 27 ESH

Op twee manieren wordt in de WW ondersteuning gegeven aan werknemers met zorgverantwoordelijkheid. In artikel 42a lid 2 WW is vastgelegd dat verzorgingsjaren voor kinderen tot vijf jaar voor de helft meegerekend worden voor het arbeidsverleden op basis waarvan iemand recht heeft op een WW-uitkering. Dit zogenoemde verzorgingsforfait bestaat al sinds 1987 maar tot 2005 telden de jaren tot twaalf jaar volledig mee voor het berekenen van het arbeidsverleden. Deze wijziging per 2005 werd doorgevoerd wegens de sterk toegenomen arbeidsparticipatie van vrouwen met jonge kinderen. Op 16 december 2005 is de Regeling vrijstelling verplichtingen WW en WIA vastgesteld door het Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid. Op basis van deze regeling werden werklozen boven de 57,5 jaar die meer dan 20 uur

88 ESCR Conclusions 2008 (Netherlands), p. 17.

89 19<sup>th</sup> report on the implementation of the European Social Charter, submitted by the government of The Netherlands for the periods 1<sup>st</sup> January 2001 - 31<sup>st</sup> December 2004, p. 58.

90 Van der Veen 2010, p. 34.

91 Van der Veen 2010, p. 35.

92 Van der Veen 2010, p. 34.

93 The European Social Charter, the Netherlands' Twenty-fourth Report for the period 1 January 2007 - 31 December 2010, p. 25.

94 ESCR Conclusions (Netherlands-Kingdom in Europe, Aruba, Curaçao and Sint Maarten) 2012, p. 17.

vrijwilligerswerk dan wel mantelzorg deden gedurende een periode van minimaal drie maanden vrijgesteld van sollicitatieverplichtingen.

Aangezien het verzorgings- en mantelzorgforfait in de WW bijdragen aan de ondersteuning van werknemers met zorgverantwoordelijkheid, moet dit onderdeel van de WW ook beoordeeld worden in het kader van Verdrag nr. 156. Verdrag nr. 156 geeft lidstaten immers de opdracht maatregelen te nemen om arbeiders met gezinsverantwoordelijkheden in staat te stellen hun recht op vrije beroepskeuze uit te kunnen oefenen en daarbij rekening te houden met hun behoeften ten aanzien van arbeidsvoorwaarden en sociale zekerheid (art. 4).<sup>95</sup> Op basis van artikel 27 lid 1 ESH verbinden lidstaten zich om passende maatregelen te nemen om werknemers met gezinsverantwoordelijkheden in staat te stellen een dienstbetrekking aan te gaan en deze te behouden. Het gaat hier onder andere om maatregelen die rekening houden met hun behoeften op het punt van arbeidsvoorwaarden en sociale zekerheid (art. 27 lid 1 onder b ESH).

Nederland heeft echter in zijn rapportage over naleving van Verdrag nr. 156 het verzorgings- en mantelzorgforfait niet vermeld. Waarom dat niet is gebeurd, is niet bekend. Het niet opnemen van deze forfaits kan een bewuste keuze zijn: het wordt niet voldoende relevant geacht of er is al over gerapporteerd onder een ander verdrag.<sup>96</sup> Het kan ook niet vermeld zijn omdat de wijziging van bepaalde regelgeving niet heeft plaatsgevonden in de periode waarover gerapporteerd hoeft te worden. Dit laatste komt voor omdat volstaan kan worden met een vereenvoudigd rapport waarin alleen de wijzigingen in de wetgeving, regelgeving en beleid over een bepaalde periode hoeven te worden beschreven.<sup>97</sup> Met het mantelzorgforfait dat op 1 januari 2007 in werking is getreden, zou Nederland echter wel tegemoetkomen aan de doelstelling van Verdrag nr. 156 en artikel 27 ESH. Dat is niet het geval met de verlaging van de leeftijd van de kinderen voor wie gezorgd wordt van twaalf naar vijf jaar en de wijziging om de zorgjaren maar voor de helft mee te rekenen als arbeidsverleden in 2005. Het verzorgingsforfait werd daarmee beperkt.

Hoewel het verzorgings- en mantelzorgforfait wel tegemoetkomen aan de doelstelling van Verdrag nr. 156 en artikel 27 ESH, leggen Verdrag nr. 156 en artikel 27 ESH geen concrete richtlijnen vast voor dergelijke regelingen. Het blijft bij een algemene verplichting om maatregelen te nemen die werknemers met gezinsverantwoordelijkheden in staat stellen hun werk te doen en maatregelen te nemen die rekening houden met de behoeften van werknemers met gezinsverantwoordelijkheid ten aanzien van arbeidsvoorwaarden en sociale zekerheid. Hoe dergelijke forfaits moeten worden vormgegeven is dus een zaak van de lidstaten zelf. De lidstaten zijn vrij om deze regelingen naar eigen inzicht vorm te geven, mits deze regelingen

<sup>95</sup> Zie ook: ILO 1999, p. 99.

<sup>96</sup> Gebaseerd op interview met G. Widera en K. Terwan, medewerkers van het Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid, op 14 november 2011.

<sup>97</sup> Zie par. 35 van ILO 2006, p. 21 en de *ILO-Report form for the Employment Policy Convention*, 1964 (No. 122), p. 1.

tezamen met andere beleidsmaatregelen tegemoetkomen aan de doelstellingen van Verdrag nr. 156 en artikel 27 ESH.

Bij de vraag of tegemoet wordt gekomen aan deze doelstelling wordt niet alleen gekeken naar het verzorgings- en mantelzorgforfait en de mogelijkheid om werknemers die vrijwilligerswerk doen of mantelzorg verlenen te ontheffen van hun sollicitatieverplichtingen, maar ook naar andere beleidsmaatregelen. Zo rapporteert Nederland in de periodieke rapportage over Verdrag nr. 156 bijvoorbeeld ook over de Wet arbeid en zorg, de Wet verbod van onderscheid naar arbeidsduur, de Wet kinderopvang, en de Wet aanpassing arbeidsduur.<sup>98</sup> Uit de bevindingen van het Comité van Deskundigen blijkt dat het Comité geen algemene uitspraak doet over de naleving van Verdrag nr. 156 maar ontwikkelingen signaleert. Het Comité gaat na op welke onderdelen er spanning optreedt met het Verdrag met als doel dat het nationaal socialezekerheidsstelsel of het nationaal sociaal beleid verbeterd wordt. Vaak vermeldt het Comité van Deskundigen op de hoogte te willen blijven van de gevolgen van de regelingen in de praktijk.<sup>99</sup>

## 6.7 Samenvatting en conclusies

### 6.7.1 De WW getoetst aan de socialezekerheidsverdragen

De verdragsbepalingen van de Verdragen nr. 44, 102, 168 en de (herziene) Europese Code en bijbehorend Protocol leggen algemene principes en minimumnormen vast waaraan de bescherming tegen klassieke sociale risico's zoals werkloosheid moet voldoen. Het staat de nationale overheden vrij om inkomensbescherming te bieden bij andere sociale risico's dan de klassieke sociale risico's, mits minimumbescherming wordt geboden tegen de klassieke sociale risico's. Ook geven de verdragen de lidstaten de ruimte om in geval van werkloosheid zelf de beschikbaarheidsis te definiëren en te bepalen hoe zij de uitkeringsduur berekenen. Tevens kunnen lidstaten zelf bepalen of zij de door de verdragen genoemde gronden voor weigering toepassen of niet. Door deze vormen van flexibiliteit is er ruimte om binnen de WW levensloopbestendige elementen in te voeren zoals het verzorgings- en mantelzorgforfait, de mogelijkheid om met behoud van uitkering de noodzakelijke scholing te volgen of de ontheffing van de sollicitatieplicht in geval van vrijwilligerswerk of mantelzorgtaken.

Ondanks de flexibele verdragsbepalingen blijkt echter ook dat de huidige WW niet op alle onderdelen tegemoetkomt aan de algemene principes en minimumnormen die zijn vastgelegd in de verdragen. De WW voldoet wel aan de internationale sociale minimumnormen voor de hoogte van de uitkering, de wijze van financiering en de

98 Report for the period 1 June 2001 to 1 June 2006 made by the Government of the Netherlands in accordance with article 22 of the constitution of the International Labour Organisation, on the measures taken to give effect to the provisions of the Workers with family responsibilities convention no. 156.

99 CEACR: Individual Direct Request concerning C156 (Netherlands) 2008.

eisen ten aanzien van de uitvoeringsadministratie van de socialezekerheidsregelingen. Enkele andere onderdelen van de WW staan echter op gespannen voet met de internationale en Europese socialezekerheidsverdragen. Ten eerste is het van belang om te wijzen op de duur van de huidige werkloosheidsuitkering. De gemiddelde theoretische uitkeringsduur van de werkloosheid in 2013 is 35 weken. Hiermee wordt voldaan aan de eis van een gemiddelde uitkeringsduur van Verdrag nr. 102 en de Europese Code (13 weken) en het Protocol (21 weken). Er wordt echter niet voldaan aan de eis van artikel 24 van de herziene Europese Code van een gemiddelde theoretische uitkeringsduur van 39 weken. Op dit moment voldoet Nederland nu nog wel aan de internationale verdragsbepalingen omdat de herziene Code nog niet in werking is getreden. Op het moment dat deze herziene Europese Code in werking treedt, moet de Nederlandse regering de WW-duur wel aanpassen. Nederland heeft de herziene Europese Code immers wel geratificeerd. Dit is niet ondenkbaar omdat nog maar één enkele ratificatie van de Code noodzakelijk is om deze in werking te laten treden. Daarnaast kan door het voornemen van het kabinet om de duur van de WW te verlagen naar twee jaar de gemiddelde theoretische uitkeringsduur ook spanning op gaan leveren met het Protocol.

Ten tweede levert de duur van de basisuitkering van drie maanden strijdigheid op met de norm inzake het percentage beschermde personen die is vastgelegd in het Protocol. Op basis van gegevens van het UWV van oktober 2010 over het arbeidsverleden van verzekerden, blijkt namelijk dat 47 procent van de verzekerden niet voldoet aan de vier-uit-vijf-eis en daarom geen recht heeft op een aanvullende uitkering.<sup>100</sup> 45 procent van de verzekerden had wel recht op een langere uitkering dan drie maanden. Daarmee werd in 2010 dus niet voldaan aan de eis van het Protocol dat 55 procent van de verzekerden recht moet hebben op een uitkering van gemiddeld 21 weken of meer. Hiermee werd ook niet voldaan aan de eis uit Verdrag nr. 168 en de herziene Europese Code dat 85 procent van de werknemers beschermd moet worden tegen werkloosheid met een gemiddelde uitkering van 39 respectievelijk 26 weken. Deze strijdigheid kan worden weggenomen door de vier-uit-vijf-eis te laten vervallen of aan te passen op een zodanige wijze dat daar meer mensen aan voldoen.

Ten derde treedt ook spanning op bij de definitie van verwijtbare werkloosheid in artikel 24 lid 2 sub a WW: iemand is verwijtbaar werkloos indien aan deze werkloosheid een dringende reden in de zin van artikel 7:678 BW ten grondslag ligt. 'Het op andere wijze grovelijk veronachtzamen van de plichten van de werknemer', zoals vastgelegd in artikel 7:678 lid k BW, en het 'door roekeloosheid niet meer in staat zijn de bedongen arbeid te verrichten', zoals vastgelegd in artikel 7:678 lid l BW, hoeven niet vanzelfsprekend met opzet door de belanghebbende veroorzaakt te zijn. Alleen als het gedrag opzettelijk is, kan het echter op basis van artikel 69 sub f Verdrag nr. 102 gesanctioneerd worden.<sup>101</sup> Hierdoor treedt dus spanning op met Verdrag nr. 102 en de Europese Code en daarmee ook met artikel 12 lid 1 ESH.

<sup>100</sup> Informatie op basis van gegevens van het UWV, zie bijlage 1.

<sup>101</sup> CEACR: Individual Direct Request concerning C102 (Netherlands) 2008.

Ten vierde voldoen de redenen van sociale aard in artikel 24 lid 3 WW op basis waarvan het aanvaarden van arbeid kan worden geweigerd wel aan de definitie van passende arbeid in Verdrag nr. 102, de (herziene) Europese Code en Verdrag nr. 168, maar niet aan de eisen van Aanbeveling 176 en Verdrag nr. 44. De definitie van redenen van sociale aard in artikel 24 lid 3 WW kan de in Aanbeveling nr. 176 en Verdrag nr. 44 genoemde criteria dekken, zoals dat rekening moet worden gehouden met de gezinsverantwoordelijkheden van de verzoeker, maar dat wordt echter niet gegarandeerd.

Onduidelijk is overigens of artikel 72 lid 1 Verdrag nr. 102, waarin is vastgelegd dat verzekerden met een raadgevende stem betrokken moeten zijn bij het bestuur van de uitvoeringsinstelling, ook geldt voor de re-integratietask. Dit is namelijk niet expliciet vastgelegd in deze bepaling en de voorbereidende documenten zeggen er ook niets over. Of artikel 72 lid 1 ook van toepassing is op het re-integratiebeleid hangt volgens de ILO af van hoe het geformuleerd is in de nationale wetgeving.<sup>102</sup> Aangezien in de Nederlandse wetgeving het recht op uitkering afhankelijk is van de medewerking aan re-integratieactiviteiten (zie art. 24 lid 2 sub b, 26 en 27 WW) en deze daardoor aan elkaar gekoppeld zijn, kan deze bepaling wel van toepassing worden geacht.

#### **6.7.2 De WW getoetst aan de promotionele verdragen en de sociale grondrechten**

Hoewel de promotionele ILO-Verdragen nr. 122, 142 en 156 en de artikelen 1, 9, 10 en 27 ESH (herzien) niet veel concrete richtlijnen geven voor de vormgeving van werkgelegenheids- en scholingsbeleid en beleid ter ondersteuning van de werknemer met zorgverantwoordelijkheid, kunnen ook enkele spanningen gesignaleerd worden tussen de WW en deze verdragen en sociale grondrechten. Zo heeft het Comité van Deskundigen de Nederlandse overheid op de vingers getikt over de manier waarop de wijzigingen die de WW meer activerend zouden moeten maken tot stand zijn gekomen: er zou onvoldoende rekening zijn gehouden met de opvattingen van de werknemersorganisaties. Het Comité van Deskundigen herinnerde de regering er aan dat artikel 3 van Verdrag nr. 122 van de lidstaten eist dat zowel werknemers- als werkgeversorganisaties als ook andere belanghebbende groepen geraadpleegd moeten worden bij het formuleren van werkgelegenheidsbeleid.

Ook is gebleken dat de Nederlandse overheid jarenlang niet tegemoet is gekomen aan het verzoek om in het licht van artikel 1 ESH (recht op arbeid) en artikel 10 ESH (recht op beroepsopleiding) informatie aan te leveren over het aantal personen dat gebruikmaakt van werkgelegenheids-, scholings- en re-integratiemaatregelen, het percentage van werkzoekenden dat daadwerkelijk re-integreert, het effect van deze maatregelen op de afname van de (langdurige) werkloosheid en het effect van de privatisering van de re-integratie op de activeringsgraad. Herhaaldelijk heeft het

<sup>102</sup> Dit is gebaseerd op een interview met A. Egorov, een medewerker van de ILO, op 24 maart 2011.

Comité voor Sociale Rechten om deze gegevens gevraagd. In het nieuwste rapport van Nederland over nakoming van het Europees Sociaal Handvest heeft de Nederlandse overheid wel gegevens aangeleverd over het aantal personen dat gebruikmaakt van werkgelegenheids-, scholings- en re-integratiemaatregelen en het percentage werkzoekenden dat daadwerkelijk re-integreert.<sup>103</sup> Het blijkt echter lastig om op basis van deze gegevens conclusies te trekken over het effect van deze maatregelen op de afname van de (langdurige) werkloosheid en het effect van de privatisering van de re-integratie op de activeringsgraad.

Hoewel de toezichthouders van de ILO en de Raad van Europa bovenstaande opmerkingen gemaakt hebben over de WW, hebben zij niet geconcludeerd dat de WW in strijd is met Verdrag nr. 122 en artikel 1 en artikel 10 ESH. Het Comité van Deskundigen doet in zijn algemeenheid geen uitspraken over de naleving van verdragsverplichtingen, maar signaleert ontwikkelingen binnen het nationale stelsel en spanningen die optreden met de verdragen. Het stimuleert de lidstaten deze spanningen weg te nemen door daar vragen over te stellen en zijn zorg uit te spreken. Daarnaast beoordelen de toezichthouders niet alleen de WW, maar het gehele pakket aan beleidsmaatregelen. Hoewel het Comité voor Sociale Rechten wel opmerkingen maakt over het effect van het re-integratiebeleid in het kader van het recht op arbeid (art. 1 ESH), signaleert het tegelijkertijd dat Nederland in vergelijking met de andere landen in Europa een hoog percentage van het BNP uitgeeft aan werkgelegenheidsbeleid en dat Nederland structurele beleidsmaatregelen heeft genomen voor kwetsbare groepen zoals vrouwelijke, oudere en jongere werknemers. Ook werd de arbeidsmarkt tot nu toe gekenmerkt door relatief hoge participatie en lage werkloosheid vergeleken met de rest van Europa. Ondertussen is het werkloosheidscijfer in Nederland de afgelopen twee jaar echter toegenomen tot 8,7 procent. De stijgende werkloosheid wordt aankomende jaren een belangrijk aandachtspunt in het kader van Verdrag nr. 122.

**Tabel 6.2: verdragsbepalingen waarmee de WW strijdig is**

Strijdige verdragsbepalingen	WW
Te beschermen personen (Protocol)	-
Uitkeringsduur (herziene Europese Code)	-
Uitkeringsvoorwaarden	-

Legenda: - = strijdigheid/wordt niet (volledig) aan tegemoetgekomen

+ = geen strijdigheid/wordt aan tegemoetgekomen

+/- = wordt beperkt aan tegemoetgekomen

<sup>103</sup> The European Social Charter, the Netherlands' Twenty-fourth Report for the period 1 January 2007 - 31 December 2010, p. 25.



## HOOFDSTUK 7

# Toetsing van de Levensloopregeling

### 7.1 Inleiding

In dit hoofdstuk ga ik na hoe de Levensloopregeling zich verhoudt tot de internationale sociale verdragen. De Levensloopregeling is de opvolger van de per 2001 ingevoerde mogelijkheid tot verlofsparen die bekend stond onder de naam 'verlofspaarparaplu'. Ik ga in dit hoofdstuk ervan uit dat de Levensloopregeling nog steeds deel uitmaakt van het huidige sociale stelsel. Hoewel sinds 1 januari 2012 de Levensloopregeling niet meer beschikbaar is voor nieuwe deelnemers, kunnen mensen die op 31 december 2011 meer dan € 3.000 op de Levensloopregeling hadden staan namelijk nog wel via een overgangsregeling tot 1 januari 2022 doorsparen (zie ook par. 2.1 en 2.4.6). Bij de toetsing aan de internationale verdragen ga ik uit van de vormgeving van de Levensloopregeling zoals die bestond voor 1 januari 2012 (zie ook par. 2.4).

De voorstellen voor een Spaar-WW, Levensloop-WW en Werkverzekering inclusief het Werkbudget die ik in dit onderzoek nader toets, zijn deels gebaseerd op het idee van verlofsparen en de Levensloopregeling. Om deze voorstellen te kunnen toetsen is het noodzakelijk te weten hoe de Levensloopregeling zich verhoudt tot de internationale verdragen. Ten eerste omdat in tegenstelling tot de zonet genoemde voorstellen de Levensloopregeling een bestaande regeling is. Daardoor kan ik nagaan hoe de Nederlandse overheid gerapporteerd heeft over de Levensloopregeling in het kader van de naleving van de Verdragen nr. 122, 142 en 156 en de artikelen 1, 10 en 27 ESH (herzien), en hoe de toezichthouders de Levensloopregeling beoordeeld hebben in het licht van de verdragen. Hierdoor wordt inzichtelijk wat de betekenis is van deze verdragen voor de bescherming tegen nieuwe sociale risico's. Daarnaast is de Levensloopregeling geëvalueerd in 2011. Op basis van deze evaluatie kan ik een uitspraak doen over het maatschappelijke effect van de Levensloopregeling en krijg ik ook inzicht in het mogelijke effect van de Spaar-WW, de Levensloop-WW en de Werkverzekering inclusief het Werkbudget.

Dit hoofdstuk draagt aan de ene kant bij aan beantwoording van de vraag wat de betekenis is van de promotionele ILO-verdragen en het ESH voor de vormgeving van de bescherming tegen nieuwe sociale risico's (deelvraag 2b). Aan de andere kant draagt het bij aan de beantwoording van de vraag of de voorstellen tot aanpassing van de sociale zekerheid in strijd zijn met de Europese en internationale verdragen (deelvraag 4). Om antwoord te kunnen geven op deze vragen toets ik de Levensloopregeling aan de promotionele ILO-Verdragen nr. 122, 140, 142 en 156 en

de sociale grondrechten (art. 1, 10 en 27 ESH (herzien)) van de Raad van Europa. Deze verdragen en bepalingen leggen enerzijds doelstellingen en anderzijds principes vast voor het beleid op het gebied van werkgelegenheid, scholing en de combinatie van arbeid en zorg. Aangezien de Levensloopregeling er op gericht is om werk en andere taken zoals het volgen van scholing en zorg te combineren en daardoor deelname aan de arbeidsmarkt mogelijk te maken, zijn deze verdragen ook van toepassing op de Levensloopregeling. Ik ga na in hoeverre de Levensloopregeling daadwerkelijk bijdraagt aan de realisatie van de doelstellingen die vastgelegd zijn in de hierboven genoemde promotionele ILO-verdragen en sociale grondrechten van het ESH, en of de Levensloopregeling ook voldoet aan de principes die daarin zijn vastgelegd.

De opzet van dit hoofdstuk is als volgt. Ten eerste ga ik na hoe de (theoretische) doelstellingen van de Levensloopregeling zich verhouden met de doelstellingen van de verdragen (par. 7.2). Daarna ga ik na of en op welke wijze de Nederlandse regering zich verantwoord heeft over de Levensloopregeling in haar periodieke rapportages en of de toezichthouders zich over de Levensloopregeling uitgesproken hebben (par. 7.3) Zoals we zullen zien, geeft deze rapportageprocedure maar weinig inzicht in de verhouding tussen de Levensloopregeling en de verdragen. Een van de redenen is dat in deze rapportageprocedure geen gebruik is gemaakt van de evaluatie van de Levensloopregeling in 2011, die ik nader zal behandelen in paragraaf 7.4. Aan de hand van deze evaluatie zal ik in paragraaf 7.5 het effect van de Levensloopregeling beoordelen in het licht van de verdragen. Vervolgens zal ik de Levensloopregeling nog toetsen aan de relevante inhoudelijke bepalingen van de promotionele ILO-verdragen en het ESH, achtereenvolgens de adequate financiering van het scholingsverlof (par. 7.6), het principe van de insluiting van kwetsbare groepen (par. 7.7) en het principe van gelijke behandeling van mannen en vrouwen (par. 7.8). In paragraaf 7.9 sluit ik af met een samenvatting en conclusies waarbij ik met name in ga op de vraag wat de betekenis is van de promotionele verdragen en het ESH voor de vormgeving van de bescherming tegen nieuwe sociale risico's.

## **7.2 Doelstellingen van de Levensloopregeling en doelstellingen van de verdragen**

### **7.2.1 Doelstellingen van de Levensloopregeling**

In deze paragraaf ga ik na in hoeverre de doelstellingen van de Levensloopregeling zich verhouden met de doelstellingen van de promotionele ILO-verdragen en de sociale grondrechten van het ESH. De Levensloopregeling is een verlofspaarregeling die als doel heeft om het combineren van arbeid en zorg te ondersteunen en een betere spreiding van tijd en inkomen over de levensloop mogelijk te maken.<sup>1</sup> Hieraan lag de wens ten grondslag om de drukte in het spitsuur van het leven te verminderen.<sup>2</sup>

<sup>1</sup> *Kamerstukken II 2003/04, 29 760, nr. 3, p. 36.*

<sup>2</sup> *Ministerie van SZW 2011, p. 8.*

In 2004 is besloten de regeling tevens uit te breiden met het doel vervroegde uittreding.<sup>3</sup>

In het voorbereidingsproces was het nog de bedoeling dat de Levensloopregeling de arbeidsparticipatie van met name de oudere en vrouwelijke werknemers zou bevorderen.<sup>4</sup> In de memorie van toelichting bij het uiteindelijke wetsvoorstel wordt deze doelstelling echter niet meer als zodanig genoemd. De vitaliteitspaarregeling die per 1 januari 2013 de Levensloopregeling zou opvolgen, had ook de doelstelling om vooral de oudere werknemers gezonder en langer door te laten werken. De memorie van toelichting bij het Belastingplan 2012 vermeldde dat de vitaliteitspaarregeling was bedoeld om burgers meer vrijheid en verantwoordelijkheid te geven om hun carrière zelf vorm te geven en om mensen met een arbeidsinkomen zo lang en vitaal mogelijk op de arbeidsmarkt te houden.<sup>5</sup> De invoering van de vitaliteitspaarregeling heeft echter geen doorgang gevonden.

### 7.2.2 Doelstellingen van Verdrag nr. 122 en artikel 1 ESH

Artikel 1 lid 1 van het ESH legt lidstaten op een zo hoog en stabiel mogelijk werkgelegenheidspeil tot stand te brengen en te handhaven met het oogmerk een volledige werkgelegenheid te verwezenlijken. Regelingen die het mogelijk maken de loopbaan tijdelijk te onderbreken, kunnen onderdeel zijn van het actieve werkgelegenheidsbeleid dat lidstaten op basis van artikel 1 lid 1 ESH moeten ontwikkelen.<sup>6</sup> De Levensloopregeling die het tijdelijk onderbreken van de loopbaan mogelijk maakt, valt dus onder de materiële werkingsfeer van artikel 1 lid 1 ESH.

Overeenkomstig artikel 1 lid 1 ESH verplicht artikel 1 van Verdrag nr. 122 lidstaten ook om een actief werkgelegenheidsbeleid te ontwikkelen. Dit werkgelegenheidsbeleid moet als doel hebben de economische groei en ontwikkeling te bevorderen, de levensstandaard te verhogen, in de behoefte aan arbeidskrachten te voorzien en het vraagstuk van werkloosheid en onvolledige werkgelegenheid op te lossen (art. 1 lid 1 Verdrag nr. 122).<sup>7</sup> Tevens moet dit beleid trachten te waarborgen dat er werk is voor alle beschikbare en werkzoekende personen, dat dit werk zo productief mogelijk is, dat er werk naar vrije keuze is en dat voor iedere werknemer alle mogelijkheden openstaan om de nodige bekwaamheid te verwerven voor het vervullen van een hem passende werkkring en om zijn bekwaamheden en gaven in die werkkring te gebruiken (art. 1 lid 2 Verdrag nr. 122). De Levensloopregeling kan aan al deze doelstellingen tegemoetkomen. Ze kan door de combinatie van zorg en werk te ondersteunen de levensstandaard verhogen en kan in de praktijk ook bijdragen aan het voorzien in de behoefte aan arbeidskrachten en aan een hogere arbeidsparticipatie van met name vrouwen. Doordat de Levensloopregeling het

3 Ministerie van SZW 2011, p. 8.

4 Ministerie van SZW 2011, p. 30.

5 *Kamerstukken II* 2011/12, 33003, nr. 3, p. 29.

6 Mikkola 2010, p. 140.

7 ILO Report III (Part 1B) 2010, par. 36.

mogelijk maakt het werk tijdelijk te onderbreken of het aantal arbeidsuren tijdelijk te verminderen, kan ze er ook toe bijdragen dat oudere werknemers langer doorwerken, hoewel deze bevordering van arbeidsparticipatie niet expliciet als doel in de wetgeving is geformuleerd.

### 7.2.3 Doelstellingen van Verdrag nr. 140 en 142 en artikel 10 ESH

Verdrag nr. 140 heeft betrekking op betaald scholingsverlof dat aan een werknemer wordt verleend gedurende de werktijd, waarbij adequate financiële vergoedingen worden toegekend (art. 1 Verdrag nr. 140). Het doel van de Levensloopregeling is niet gericht op het verwezenlijken van de verplichting van Verdrag nr. 140 om beleid te ontwikkelen dat gericht is op betaald scholingsverlof gedurende de werktijd: de Levensloopregeling is immers gericht op onbetaald scholingsverlof. Toch beoordeel ik de Levensloopregeling in het licht van dit verdrag. Hoewel Verdrag nr. 140 gericht is op betaald verlof, schrijft het namelijk niet voor dat het loon wordt doorbetaald tijdens scholingsverlof. Het bepaalt dat een adequate financiële vergoeding moet worden toegekend overeenkomstig de nationale gebruiken (art. 1 Verdrag nr. 140). Bovendien kan de Levensloopregeling ook deels, op vrijwillige basis, door de werkgever gefinancierd worden. In dat opzicht kan er ook sprake zijn van scholingsverlof dat gedeeltelijk betaald wordt, waarmee dus alsnog tegemoetgekomen wordt aan de doelstelling van Verdrag nr. 140. Ten slotte is ook de achterliggende gedachte van de eis van een adequate financiële vergoeding relevant voor de Levensloopregeling, namelijk dat werknemers meer gestimuleerd worden om werkelijk opleiding te volgen als zij de kosten van het verlies van inkomen tijdens onbetaald verlof niet zelf hoeven te betalen.

Op basis van artikel 1 lid 1 van Verdrag nr. 142 dient elke lidstaat beleid voor beroepskeuzevoorlichting en beroepsopleiding te ontwikkelen dat nauw gerelateerd is aan de werkgelegenheidssituatie. Dit beleid dient alle mensen “aan te moedigen en te helpen hun vakbekwaamheid te ontwikkelen en te gebruiken in hun eigen belang en overeenkomstig hun eigen verlangens, met inachtneming van de behoeften van de maatschappij” (art. 1 lid 5 verdrag nr. 142). Artikel 9 sub a (iii) van Aanbeveling nr. 195 verplicht lidstaten om passende beleidsmaatregelen te nemen om deelname aan scholing te stimuleren. De teksten van Verdrag nr. 142 en Aanbeveling nr. 195 verwijzen niet expliciet naar verlofspaarregelingen, maar toch zou de Levensloopregeling wel degelijk bij kunnen dragen aan de doelstelling die met artikel 1 lid 5 Verdrag nr. 142 en artikel 9 Aanbeveling nr. 195 wordt nagestreefd: het aanmoedigen van mensen om scholing te volgen. Ik beoordeel de Levensloopregeling daarom ook in het licht van Verdrag nr. 142 en Aanbeveling nr. 195.

De Levensloopregeling kan ook zonder twijfel beschouwd worden als een maatregel in de zin van artikel 10 lid 5 ESH. Artikel 10 lid 5 ESH richt zich specifiek op aanvullende maatregelen die fundamenteel zijn voor de toegang tot het recht op vakopleiding in de praktijk. Op basis van dit artikel hebben lidstaten de verplichting het gebruik van scholingsvoorzieningen te bevorderen door passende maatregelen

te nemen. Het Comité voor Sociale Rechten van de Raad van Europa heeft laten weten dat bij de beoordeling hiervan onder andere wordt gekeken naar de wetgeving voor scholingsverlof en dan met name naar de lengte van het verlof, de financiering ervan en wie bepaalt of het verlof wordt toegekend.<sup>8</sup> Een verlofspaarregeling als de Levensloopregeling wordt dus beschouwd als een passende maatregel om het volgen van scholing te bevorderen in de zin van artikel 10 lid 5 ESH en zou dus in de verantwoordingsrapportages door de Nederlandse overheid opgenomen moeten worden.

#### 7.2.4 Doelstellingen van Verdrag nr. 156 en artikel 27 ESH (herzien)

Verdrag nr. 156 legt lidstaten de verplichting op om beleidsmaatregelen te nemen die als doel hebben om personen hun recht op vrije beroepskeuze uit te kunnen laten uitoefenen (art. 4 lid a Verdrag nr. 156) en rekening houden met hun behoeften ten aanzien van arbeidsvoorwaarden en sociale zekerheid (art. 4 lid b Verdrag nr. 156). De Levensloopregeling, een regeling die het mogelijk maakt om werk en andere taken zoals zorgtaken te combineren, kan worden beschouwd als een beleidsmaatregel in de zin van artikel 4 onder b van Verdrag nr. 156.<sup>9</sup> In de *General Survey concerning workers with family responsibility* van 1993 worden verschillen typen beleidsmaatregelen genoemd: er wordt een onderscheid gemaakt in algemene maatregelen, maatregelen voor werken in diensten en nachtwerk, maatregelen voor werken in deeltijd, tijdelijk werk of thuiswerk, speciale verlofregelingen en verlof in verband met ziekte in de familie. Onder speciale verlofregelingen worden zowel ouderschapsverlofregelingen als regelingen die loopbaanonderbrekingen mogelijk maken genoemd.<sup>10</sup> Ook de Levensloopregeling valt onder deze categorie. Nederland is daarom verplicht de Levensloopregeling te noemen in periodieke rapportage over naleving van Verdrag nr. 156.

Artikel 27 ESH (herzien) legt de lidstaten de verplichting op om beleidsmaatregelen te nemen die werknemers met zorgverantwoordelijkheid in staat stellen een dienstbetrekking aan te gaan en deze te behouden, alsmede na een afwezigheid vanwege deze gezinsverantwoordelijkheden te herintreden. De Levensloopregeling kan worden beschouwd als een dergelijke beleidsmaatregel en verantwoording over de Levensloopregeling zal ook moeten gebeuren in het kader van artikel 27 ESH (herzien).

<sup>8</sup> Council of Europe 2008, p. 78 en ESCR Conclusions 2003 (Slovenia) p. 477-478.

<sup>9</sup> *Kamerstukken II* 2003/04, 29 760, nr. 3, p. 14.

<sup>10</sup> ILO Report III (Part 4B) 1993, par. 59-63.

### 7.3 Verantwoording van de naleving en toezicht

#### 7.3.1 Verdrag nr. 122 en artikel 1 ESH

De Nederlandse regering heeft de Levensloopregeling vermeld in haar rapportage over de naleving van de verplichtingen van Verdrag nr. 122 over de periode 1 juni 2004 tot 1 juni 2006. Daarin wordt de Levensloopregeling beschouwd als een instrument om een betere aansluiting te krijgen tussen werk en andere verantwoordelijkheden zoals zorg en onderwijs.<sup>11</sup> Het Comité van Deskundigen van de ILO maakte in zijn bevindingen geen opmerkingen over de Levensloopregeling.<sup>12</sup> Blijkbaar vinden de toezichthouders het niet nodig om in negatieve of positieve zin commentaar te geven op de regeling. Dit kan een indicatie zijn dat de Levensloopregeling tegemoetkomt aan de doelstellingen die in Verdrag nr. 122 zijn vastgelegd.

Voorzichtigheid is echter geboden bij een dergelijke conclusie. Dat de toezichthouder geen opmerking maakt, kan namelijk ook te maken hebben met het feit dat de verdragen geen eisen stellen aan specifieke regelingen. Een lidstaat kan namelijk een pakket van maatregelen nemen om de in de verdragen vastgelegde doelstellingen te behalen en dit totaal wordt beoordeeld. Bij de beoordeling of de lidstaten aan de verdragsverplichtingen voldoen, wordt derhalve doorgaans niet uitgebreid ingegaan op één specifieke maatregel, maar wordt gekeken naar alle beleidsmaatregelen. Zo maakt de Nederlandse overheid in haar rapportage over Verdrag nr. 122 ook melding van de Werkloosheidswet, de WIA, de Wet kinderopvang en specifieke beleidsmaatregelen voor oudere werknemers, jongere werknemers en etnische minderheden.<sup>13</sup> Toezichthouders proberen zich een algemeen beeld te vormen van het werkgelegenheidsbeleid. In de rapportage kunnen de toezichthouders niet alles tot in detail bespreken en worden bepaalde onderwerpen bewust of onbewust niet ter sprake gebracht.

Of Nederland voldoet aan de verdragsverplichtingen van Verdrag nr. 122, wordt uit de bevindingen van het Comité van Deskundigen van de ILO niet duidelijk. Het Comité van Deskundigen van de ILO doet namelijk geen algemene uitspraak over naleving van Verdrag nr. 122.<sup>14</sup> Het vraagt de Nederlandse regering om informatie te blijven geven over het effect van arbeidsmarktinstrumenten op de werkgelegenheidssituatie, over de maatregelen specifiek voor jongeren en etnische minderheden en over initiatieven om te waarborgen dat sociale partners betrokken worden bij de ontwikkeling van werkgelegenheidsbeleid.

11 Report for the period 1 June 2004 to 1 June 2006 made by the Government of the Netherlands in accordance with article 22 of the Constitution of the ILO on the measures to give effect to the provisions of the Employment Policy Convention no. 122.

12 CEACR: Individual observation concerning C122 (Netherlands) 2008.

13 Report for the period 1 June 2004 to 1 June 2006 made by the Government of the Netherlands in accordance with article 22 of the Constitution of the ILO on the measures to give effect to the provisions of the Employment Policy Convention no. 122.

14 CEACR: Individual observation concerning C122 (Netherlands) 2010.

De Nederlandse regering heeft ook gerapporteerd over de Levensloopregeling in het kader van de naleving van de verplichtingen uit artikel 1 lid 1 ESH. Ze beschouwde de Levensloopregeling in deze rapportage als een algemeen werkgelegenheidsinstrument dat als doel heeft om werknemers te ondersteunen bij de combinatie van hun werk met zorg of scholing. Werknemers kunnen sparen voor verlof dat zij in de toekomst kunnen opnemen. Tevens wordt de Levensloopregeling beschouwd als een werkgelegenheidsinstrument om specifiek vrouwen te ondersteunen bij de combinatie van arbeid en zorg.<sup>15</sup> Hoewel het Comité voor Sociale Rechten van de Raad van Europa een aantal opmerkingen heeft gemaakt over de Werkloosheidswet in het licht van artikel 1 lid 1 ESH (zie par. 6.4), oordeelde het dat de situatie in Nederland in overeenstemming is met artikel 1 lid 1 van het herziene Europees Sociaal Handvest.<sup>16</sup>

### 7.3.2 Verdrag nr. 140 en 142 en artikel 10 ESH

Hoewel de toezichthouder van de Raad van Europa de wetgeving voor scholingsverlof controleert bij de beoordeling of passende maatregelen zijn genomen om het gebruik van scholingsvoorzieningen te bevorderen, heeft de Nederlandse regering de Levensloopregeling niet genoemd in haar rapportage over naleving van artikel 10 ESH. Ook heeft ze de Levensloopregeling niet genoemd in de rapportage over naleving van Verdragen nr. 140 en 142. In de rapportage over Verdrag nr. 140 legt zij wel verantwoording af over afspraken betreffende betaald en gedeeltelijk betaald scholingsverlof in collectieve arbeidsovereenkomsten. Het Comité van Deskundigen heeft hier geen opmerkingen over gemaakt. Dit is een indicatie dat deze collectieve afspraken in overeenstemming zijn met Verdrag nr. 140 en het Comité het dus niet nodig acht dat de Levensloopregeling ook wordt genoemd in de rapportage over naleving van Verdrag nr. 142.

Waarom de Nederlandse overheid niet gerapporteerd heeft over de Levensloopregeling in het licht van ILO-Verdragen nr. 140 en 142 en artikel 10 ESH is niet bekend. Een mogelijke reden is dat het Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid rapportage in het kader van Verdrag nr. 140 en 142 niet noodzakelijk achtte omdat over de Levensloopregeling reeds gerapporteerd was onder Verdrag nr. 122 of nr. 156.<sup>17</sup> Een andere mogelijke reden is dat men de Levensloopregeling met name van belang vindt voor naleving van de doelstellingen van Verdrag nr. 122, artikel 1 lid 1 ESH, Verdrag nr. 156 en artikel 27 ESH (herzien), namelijk het ondersteunen van de combinatie arbeid en zorg en scholing en daarmee het ondersteunen

15 20<sup>th</sup> report on the implantation of the European Social Charter, submitted by the government of Netherlands for the periods 1<sup>st</sup> January 2006 -31<sup>st</sup> December 2006 on articles 9, 10, 15, 1<sup>st</sup> January 2005 - 31<sup>st</sup> December 2006 on article 1, 1<sup>st</sup> January 2004 - 31<sup>st</sup> December 2006 on articles 18 and 20, p. 2 en 6.

16 ESCR Conclusions 2008 (Netherlands), p. 10 en 13, 20<sup>th</sup> report on the implementation of the European Social Charter, submitted by the government of Netherlands for the periods 1<sup>st</sup> January 2005 - 31<sup>st</sup> December 2006.

17 Gebaseerd op interview met K. Terwan en G. Widera van het Ministerie van Sociale Zaken op 14 november 2011.

van met name de werknemers met zorgverantwoordelijkheid, en niet zozeer voor de doelstelling om scholingsverlof te stimuleren. Nederland kan in principe zelf bepalen of en waar zij over bepaalde regelingen rapporteert.

Het Comité van Deskundigen geeft zelf ook zeer weinig aandacht aan het onderwerp scholingsverlof in Nederland: sinds het ratificeren van dit Verdrag door Nederland in 1976 is er één korte bevinding over geweest. In deze bevinding staat dat het Comité van Deskundigen kennis heeft genomen van de opmerkingen van de FNV, maar dat er geen aanleiding is om daar verder inhoudelijk op te reageren.<sup>18</sup> Deze opmerkingen van de FNV zijn overigens niet terug te vinden in het databestand APPLIS van de ILO. Het Comité besteedt ook zeer weinig aandacht aan het scholingsbeleid in Nederland: sinds het ratificeren van dit Verdrag door Nederland in 1979 zijn er drie bevindingen geweest van het Comité van Deskundigen. Dit kan een indicatie zijn dat het Nederlandse beleid ten aanzien van scholing en scholingsverlof in overeenstemming is met de verdragen. Het Comité van Deskundigen heeft daar echter geen algemene uitspraak over gedaan. Het Comité voor Sociale Rechten heeft in 2008 wel laten weten dat de situatie in Nederland in overeenstemming was met artikel 10 lid 3 dat het recht op beroepsopleiding en levenslang leren vastlegt.<sup>19</sup>

### 7.3.3 Verdrag nr. 156 en artikel 27 ESH (herzien)

Nederland heeft in 2007 in de periodieke rapportage over naleving van Verdrag nr. 156 gerapporteerd over de Levensloopregeling.<sup>20</sup> Het Comité van Deskundigen heeft als reactie daarop gevraagd om meer informatie over de gevolgen van de verlofregelingen in de Wet arbeid en zorg - waaronder de Levensloopregeling -, en de uitwerking daarvan in de praktijk.<sup>21</sup> Het heeft gevraagd om informatie over het gebruik van de verlofregelingen uitgesplitst naar geslacht, voltijd- of deeltijdcontract en over eventuele voorlichtingscampagnes gericht op het gebruik van regelingen door vaders. Deze vragen duiden er op dat het Comité de beleidsontwikkeling en de uitwerking van de verlofregelingen in de praktijk wil blijven volgen.

Ook wijst het Comité op opvallende cijfers. Op basis van eerder verkregen gegevens wees het Comité bijvoorbeeld op het feit dat vrouwen meer gebruikmaken van ouderschapsverlofregelingen dan mannen, en dat werknemers met een deeltijdbaan tussen de 21 en 32 uur - meestal vrouwen - het meest gebruikmaken van de ouderschapsverlofregelingen. In sectoren waar ouderschapsverlof gedeeltelijk betaald wordt door de werkgever, maken echter relatief gezien meer mannen gebruik van de ouderschapsverlofregelingen.<sup>22</sup> Wat betreft de deelname van vrouwen aan volwas-

18 CEACR: Individual Direct Request concerning C140 (Netherlands) 1991.

19 ESCR Conclusions 2008 (Netherlands), p. 10.

20 Report for the period 1 June 2001 to 1 June 2006 made by the Government of the Netherlands in accordance with article 22 of the constitution of the International Labour Organisation, on the measures taken to give effect to the provisions of the Workers with family responsibilities convention no. 156.

21 CEACR: Individual Direct Request concerning C156 (Netherlands) 2008.

22 CEACR: Individual Direct Request concerning C156 (Netherlands) 2008.



seneneducatie, heeft het Comité opgemerkt dat vrouwen minder beroepsopleiding volgen dan mannen en dat laagopgeleiden, vooral migrantenvrouwen, minder vaak volwasseneneducatie volgen dan hoogopgeleide vrouwen.<sup>23</sup> Het probeert daarmee lidstaten te attenderen op verschillen in gebruik van regelingen, hen te stimuleren de oorzaak daarvan te achterhalen en hier actie op te ondernemen. Zo vroeg het Comité zich af of er publiciteitscampagnes zijn gehouden om vaders te stimuleren ouderschapsverlof op te nemen. Het vroeg tevens welke maatregelen zijn genomen om laagopgeleide vrouwen en migrantenvrouwen te stimuleren volwasseneneducatie te volgen. Het Comité spreekt zich niet expliciet uit over de vraag of het Nederlandse beleid in zijn algemeenheid tegemoetkomt aan de verplichtingen van Verdrag nr. 156.

De inhoud van artikel 27 ESH (herzien) (recht op gelijke kansen en behandeling van werknemers met zorgverantwoordelijkheid) komt overeen met ILO-Verdrag nr. 156. De Nederlandse regering heeft de Levensloopregeling echter niet genoemd in haar rapportage over naleving van artikel 27 ESH (herzien) in 2011.<sup>24</sup> Dit is opmerkelijk, aangezien de Levensloopregeling wel genoemd wordt in de rapportage over naleving van Verdrag nr. 156 betreffende werknemers met zorgverantwoordelijkheid. De Nederlandse overheid heeft wel in het kader van artikel 27 ESH gerapporteerd over bijvoorbeeld de Wet arbeid en zorg, Wet kinderopvang en de Wet aanpassing arbeidsduur, en het Comité voor Sociale Rechten heeft de Nederlandse situatie in 2011 nog in overeenstemming geacht met artikel 27 lid 1 en 2 ESH.<sup>25</sup>

#### 7.4 Evaluatie op basis van statistische informatie

De toezichtprocedure geeft niet veel inzicht in de verhouding tussen de Levensloopregeling en de verdragen. Dit komt aan de ene kant omdat de Levensloopregeling maar één klein onderdeel van het gehele werkgelegenheidsbeleid vormt en de toezichthouders geen tijd hebben om zich op alle onderdelen van het werkgelegenheidsbeleid te concentreren. Zij beperken zich tot de belangrijkste onderdelen, zoals de werkloosheidsverzekering en de re-integratievoorzieningen. Aan de andere kant is de toezichthouder ook afhankelijk van de informatie die hij krijgt aangeleverd van de lidstaten. Omdat de Levensloopregeling beschouwd kan worden als een van de beleidsmaatregelen waarmee de doelstellingen van Verdrag nr. 122 gerealiseerd kunnen worden, moet het beleid gebaseerd zijn op analytisch onderzoek (par. 4 onder a Aanbeveling nr. 122). Tevens moet nagegaan kunnen worden

23 CEACR: Individual Direct Request concerning C156 (Netherlands) 2008.

24 4<sup>th</sup> National Report on the implementation of the European Social Charter (revised) submitted by the Government of the Netherlands for the period 1 January 2003-31 December 2009 on Articles 7, 8 and 17, for the period 1 January 2005-31 December 2009 on Articles 16 and 19 and a first report on Articles 27 and 31.

25 ESCR Conclusions 2011 (Netherlands), p. 28 en 29.

wat het effect is van deze maatregel op basis van statistische informatie conform artikel 22 van de Constitutie van de ILO en artikel 21 ESH.<sup>26</sup>

Uit de evaluatie van de Levensloopregeling in 2011 blijkt dat er geen uitspraken gedaan kunnen worden over de mate waarin de Levensloopregeling drie jaar na inwerkingtreding heeft bijgedragen aan de oorspronkelijke doelstelling om een juist evenwicht tussen verschillende taken te bewerkstelligen en ervoor te zorgen dat tijd en inkomen beter in evenwicht kunnen zijn in de verschillende levensfasen. Daarvoor zijn de beschikbare analysedata over het feitelijk gebruik van de regeling drie jaar na inwerkingtreding nog te beperkt. Of tegemoetgekomen wordt aan de oorspronkelijke doelstelling om evenwicht te realiseren tussen de verschillende activiteiten van mensen, is dus onbekend. Daardoor is het moeilijk voor de Nederlandse overheid de verplichtingen uit bovenstaande bepalingen ten aanzien van de Levensloopregeling na te komen.

De wetenschappelijke commissie die het evaluatieonderzoek naar de Levensloopregeling begeleidde, heeft overigens ook als kritiek geuit dat de Levensloopregeling veel zeer uiteenlopende doelstellingen kende. Daardoor werd de Levensloopregeling een vorm van 'containerbeleid' en kende deze geen duidelijke identiteit.<sup>27</sup> Dit maakt het ook zeer moeilijk om het effect van de Levensloopregeling in het licht van de doelstellingen van de promotionele ILO-verdragen en de sociale grondrechten te beoordelen.

### 7.5 Het effect van de Levensloopregeling

Wel kunnen op basis van het onderzoek uit 2011 conclusies getrokken worden met betrekking tot het aantal mensen dat gebruikmaakt van de Levensloopregeling en de spaarmotieven. Uit het onderzoek blijkt namelijk dat in 2008 270.000 mensen deelnamen aan de Levensloopregeling, terwijl de verwachting was dat er 2,7 miljoen mensen aan zouden gaan deelnemen.<sup>28</sup> De Levensloopregeling werd door 0,7 procent van de deelnemers gebruikt om verlof voor studie op te nemen. Door 51,5 procent van de deelnemers werd de Levensloopregeling gebruikt voor vervroegd pensioen, door 10 procent voor ouderschapsverlof, door 8,9 procent voor een sabbatical en door 0,7 procent voor studieverlof. Op grond hiervan kan geconcludeerd worden dat de Levensloopregeling in de praktijk vooral betekenis had als spaarrekening voor het faciliteren van vervroegd pensioen en niet om verlof voor zorg of scholing op te nemen.

Daarmee wordt niet toegekomen aan de doelstellingen van Verdrag nr. 122 en artikel 1 lid 1 ESH om de levensstandaard te verhogen, om te voorzien in de behoefte aan arbeidskrachten en om het mogelijk te maken voor iedere werknemer om de nodige bekwaamheid te verwerven voor het vervullen van een hem passende

26 Zie ILO Report III (Part 1B) 2010, par. 70 en par. 4 van Aanbeveling nr. 122 betreffende werkgelegenheidsbeleid, 1964.

27 Ministerie van SZW, p. 26 en 27.

28 Ministerie van SZW 2011, p. 16 en 24.

werkkring en om zijn bekwaamheden en gaven in die werkring te gebruiken (art. 1 Verdrag nr. 122). De Levensloopregeling motiveert mensen namelijk niet zozeer om hun werk te combineren met zorgtaken of scholing en daardoor gezonder en langer door te werken en zichzelf te ontwikkelen, als wel om eerder te stoppen met werken. De Levensloopregeling komt ook slechts in zeer beperkte mate tegemoet aan de doelstelling van Verdrag nr. 142 of artikel 10 ESH om scholing of scholingsverlof te stimuleren. Ten slotte komt de Levensloopregeling in praktijk maar in beperkte mate tegemoet aan de doelstelling van Verdrag nr. 156 en artikel 27 ESH (herzien) om er voor te zorgen dat werknemers met zorgtaken hun werk kunnen uitvoeren.

Dit hoeft echter nog niet te betekenen dat Nederland niet tegemoetkomt aan de doelstellingen van de Verdragen nr. 122, 140, 142 en 156 en de artikelen 1, 10 en 27 ESH (herzien). Om te beoordelen of Nederland voldoet aan deze doelstellingen, moeten alle beleidsmaatregelen op gebied van de werkgelegenheid, scholing(sverlof) en de combinatie van arbeid en zorg geanalyseerd worden. Zoals we in het vorige hoofdstuk over de WW al hebben gezien (par. 6.4), bestaat het algemene werkgelegenheidsbeleid onder andere uit de WW, de Wet werk en bijstand, de Wet SUWI, de Wet sociale werkvoorziening, de Wet werk en arbeidsondersteuning jonggehandicapten, de Wet arbeid en zorg, de fiscale maatregelen voor met name vrouwelijke deelnemers en oudere werknemers en specifieke maatregelen voor de jongere werknemers.<sup>29</sup> Het Comité voor Sociale Rechten achtte in 2012 de situatie in Nederland in overeenstemming met artikel 1 lid 2 en 3 van het herziene Europees Sociaal Handvest.<sup>30</sup> Het Comité van Deskundigen heeft geen algemene uitspraak gedaan over naleving van Verdrag nr. 122.

Uit de bevindingen over Verdrag nr. 140 blijkt dat in de collectieve arbeidsovereenkomsten ook afspraken zijn gemaakt over betaald scholingsverlof, los van de Levensloopregeling. Daarmee lijkt tegemoetgekomen te worden gekomen aan de doelstellingen van Verdrag nr. 140. Het Comité van Deskundigen heeft echter geen algemene uitspraak gedaan over de vraag of Nederland voldoet aan Verdrag nr. 140 en Verdrag nr. 142. Het Comité voor Sociale Rechten heeft in 2008 wel laten weten dat de situatie in Nederland in overeenstemming was met artikel 10 lid 3 dat het recht op beroepsopleiding en levenslang leren vastlegt.<sup>31</sup>

Nederland heeft in de periodieke rapportage over Verdrag nr. 156 ook gerapporteerd over de Wet arbeid en zorg, de Wet verbod van onderscheid naar arbeidsduur, de Wet kinderopvang en de Wet aanpassing arbeidsduur.<sup>32</sup> Uit de bevindingen van

29 The European Social Charter, the Netherlands' Twenty-fourth Report for the period 1 January 2007 - 31 December 2010 and 20<sup>th</sup> report on the implementation of the European Social Charter, submitted by the government of Netherlands for the periods 1<sup>st</sup> January 2005 - 31<sup>st</sup> December 2006 on article 1, 1<sup>st</sup> January 2006-31<sup>st</sup> December 2006 on articles 9, 10, 15, 1<sup>st</sup> January 2004 - 31<sup>st</sup> December 2006 on articles 18 and 20 and a first report on art. 24 and 25, 20, p. 2.

30 ESCR Conclusions 2008 (Netherlands), p. 10 en ESCR Conclusions 2012 (Netherlands), p. 8 en 11.

31 ESCR Conclusions 2008 (Netherlands), p. 10.

32 Report for the period 1 June 2001 to 1 June 2006 made by the Government of the Netherlands in accordance with article 22 of the constitution of the International Labour Organisation, on the measures taken to give effect to the provisions of the Workers with family responsibilities convention no. 156.

het Comité van Deskundigen blijkt dat het Comité geen algemene uitspraak doet over de naleving van Verdrag nr. 156.<sup>33</sup> Het Comité voor Sociale Rechten heeft echter opgemerkt dat de Wet arbeid en zorg geen loondoorbetaling tijdens ouderschapsverlof of langdurig zorgverlof garandeert. Werkgevers en werknemers kunnen daar wel op collectief niveau afspraken over maken. Het Comité voor Sociale Rechten heeft laten weten dat loondoorbetaling of een uitkering tijdens ouderschapsverlof, met name voor vaders of alleenstaanden, een belangrijke rol speelt. Ondanks deze opmerkingen, beschouwde het Comité de situatie in Nederland wel in overeenstemming met artikel 27 lid 2ESH dat lidstaten verplicht om beide ouders in de gelegenheid te stellen ouderschapsverlof op te nemen.

### 7.6 De financiering van scholingsverlof

Zoals eerder besproken, heeft Verdrag nr. 140 betrekking op scholingsverlof dat aan een werknemer wordt verleend gedurende de werktijd (art. 1 Verdrag nr. 140). Verdrag nr. 140 legt vast dat bij scholingsverlof een adequate financiële vergoeding moet worden toegekend. De hoogte, vorm en financiering van deze vergoeding is een zaak van nationaal beleid en is afhankelijk van de doelstelling van de specifieke verlofregeling.<sup>34</sup> De Levensloopregeling wordt in principe gefinancierd door de individuele werknemer, maar kan eventueel ook op vrijwillige basis door de werkgever gefinancierd worden. Ook kunnen sociale partners binnen de wettelijke kaders zelf verder invulling geven aan de Levensloopregeling. In dat opzicht kan er sprake zijn van scholingsverlof dat gedeeltelijk wordt betaald, waarmee tegemoet wordt gekomen aan de doelstelling van Verdrag nr. 140. Tevens kan daarmee voldaan worden aan paragraaf 12 van Aanbeveling nr. 148 die vastlegt dat van werkgevers, publieke autoriteiten en werkgevers- en werknemersorganisaties mag worden verwacht dat zij zullen bijdragen aan de kosten van scholingsverlof.

Het meebetalen van de werkgever is echter geen verplichting. Daardoor is de kans groot dat de Levensloopregeling toch niet voldoet aan bovenstaande bepalingen. Het belang van betaald scholingsverlof is echter groot. Als werknemers de kosten van hun inkomensverlies tijdens onbetaald verlof zelf moeten betalen, worden ze namelijk niet gestimuleerd om werkelijk een opleiding te volgen.<sup>35</sup> Als de Nederlandse overheid in de toekomst dus met een vorm van verlofsparen wil bewerkstelligen dat scholingsverlof wordt opgenomen, dan zou het scholingsverlof in lijn met Aanbeveling nr. 148 mede gefinancierd moeten worden door werkgevers. Gedacht kan worden aan een verplichte bijdrage van werkgevers aan de Levensloopregeling of aan een storting vanuit sectorale opleidingsfondsen. Een financiële bijdrage van een werkgever kan worden verwacht omdat deze ook profiteert van beter opgeleide arbeiders. Op deze manier zou maximaal invulling gegeven worden aan de doelstellingen die aan Verdrag nr. 148 ten grondslag liggen.

33 CEACR: Individual Direct Request concerning C156 (Netherlands) 2008.

34 Art. 7 Verdrag nr. 140 en ILO Report III (part 4B) 1991, par. 351.

35 ILO Report III (part 4B) 1991, par. 350.

Artikel 10 lid 5 ESH legt vast dat lidstaten het gebruik van scholingsvoorzieningen bevorderen door kosten van scholing te verlagen of af te schaffen (art. 10 lid 5 onder a) of geldelijke bijstand te verlenen in daarvoor in aanmerking komende gevallen (art. 10 lid 5 onder b). Met name de verlening van geldelijke bijstand wordt van groot belang geacht voor het recht op beroepsopleiding dat is vastgelegd in artikel 1 lid 1 ESH en artikel 10 lid 1 ESH.<sup>36</sup> Of het verlenen van financiële ondersteuning echter ook geldt voor opleidingen die niet specifiek gerelateerd zijn aan het werk dat de werknemer reeds doet, wordt echter niet duidelijk uit artikel 10 lid 5 ESH. Mocht dat wel zo zijn, dan komt de Levensloopregeling niet tegemoet aan deze bepaling. De werknemer moet immers via de Levensloopregeling sparen voor zijn eigen scholingsverlof. Om te beoordelen of er ook daadwerkelijk sprake is van strijdigheid met artikel 10 lid 5 ESH moet echter gekeken worden naar het gehele beleid rondom scholing. Beoordeling van alleen de Levensloopregeling is niet voldoende.

### 7.7 Insluiting van kwetsbare groepen

Artikel 9 onder a Verdrag nr. 140 legt vast dat als bijzondere categorieën ondernemingen, zoals kleine of seizoensgebonden ondernemingen en werknemers met gezinsverantwoordelijkheid, moeilijkheden ondervinden bij het toepassen van algemene regelingen voor scholingsverlof, bijzondere bepalingen moeten worden opgesteld. Hoewel de vraag gesteld kan worden of Verdrag nr. 140 van toepassing is op de Levensloopregeling (zie par. 7.2), beoordeel ik de Levensloopregeling in het licht van deze bepaling. Uit de evaluatie van de Levensloopregeling uit 2011 blijkt dat de deelname aan de Levensloopregeling groter is onder personen die in grotere organisaties werken.<sup>37</sup> Het is denkbaar dat grote organisaties beter op de hoogte zijn van de regeling, medewerkers (financieel) stimuleren tot deelname en meer mogelijkheden bieden voor het opnemen van verlof waarvoor het levenslooptegoed uiteindelijk wordt opgebouwd.

Ook blijkt uit de evaluatie van de Levensloopregeling in 2011 dat deze vooral gebruikt wordt door werknemers met een vast dienstverband en een middelgrote of grote deeltijdbaan (meer dan 20 uur per week) of een voltijdbaan.<sup>38</sup> Dat deze werknemers vaker deelnemen aan de Levensloopregeling ligt echter niet zozeer aan de omvang van de arbeidsduur, als wel aan factoren die samenhangen met de arbeidsduur, zoals het inkomen.<sup>39</sup> Aangezien juist werknemers met zorgverantwoordelijkheid vaker een tijdelijk en deeltijddienstverband hebben en dus minder financiële ruimte om te sparen, lijken deze werknemers moeilijkheden te ondervinden bij het gebruikmaken van de Levensloopregeling.<sup>40</sup>

36 Council of Europe 2008, p. 79 ESC Conclusions VIII (Statement of Interpretation on Article 10-5), p. 136.

37 Ministerie van SZW 2011, p. 22.

38 Ministerie van SZW 2011, p. 16.

39 Ministerie van SZW 2011, p. 22.

40 ILO Report III (Part 4B) 1993, par. 128 en 143 en Keuzenkamp 2004, p. 43, 52, 66, 70, 71, 73 en 75.

Om te voldoen aan artikel 9 van Verdrag nr. 140, zal de Levensloopregeling aangepast moeten worden of aanvullende maatregelen moeten worden genomen. Gedacht kan worden aan het verplicht maken van de regeling, waardoor iedereen verplicht is te sparen voor de bescherming tegen nieuwe sociale risico's. Er kan echter ook gedacht worden aan een extra fiscale stimulans voor werknemers met zorgverantwoordelijkheid of een kredietfaciliteit, waarbij onder voorwaarden het krediet kwijtgescholden kan worden. Wat betreft het probleem met kleine ondernemingen kan gedacht worden aan het structureel geven van extra voorlichting aan deze bedrijven en werknemers.

Ook lijkt de Levensloopregeling niet in overeenstemming met artikel 5 lid h van Aanbeveling nr. 195 betreffende de ontwikkeling van menselijke hulpbronnen, dat lidstaten verplicht te stimuleren dat kwetsbare groepen zoals jongeren, laagopgeleiden, gehandicapten, oudere werknemers, mensen behorende tot etnische minderheden, werknemers in kleine bedrijven, mensen in de informele economie en zelfstandigen ook toegang krijgen tot opleidingsmogelijkheden en mogelijkheden tot levenslang leren (par. 5 onder h Aanbeveling nr. 195). Ook bepaalt artikel 10 lid 5 ESH dat het gebruik van scholingsvoorzieningen zo veel mogelijk bevordert moet worden, onder meer door verlaging of afschaffing van alle kosten, het gedeeltelijk doorbetalen van loon of het bieden van een adequate financiële ondersteuning aan in ieder geval kwetsbare groepen. De Levensloopregeling voldoet niet aan deze verplichtingen, omdat ze een algemene spaarregeling is die niet specifiek gericht is op de bescherming van kwetsbare groepen. De deelname aan de Levensloopregeling onder werknemers met een deeltijdbaan, werknemers met een laag inkomen, werknemers met zorgverantwoordelijkheid en werknemers die werkzaam zijn bij een kleine onderneming, is kleiner dan de deelname onder werknemers met een voltijdbaan, werknemers zonder zorgverantwoordelijkheden en werknemers bij een grote onderneming. Ook neemt het gebruik van de Levensloopregeling toe naarmate het inkomen stijgt. Hiermee dreigt het gevaar dat juist de groepen werknemers die hulp het hardst nodig hebben, uitgesloten worden van het gebruik van de Levensloopregeling.

Aanbeveling nr. 195 is echter een niet-bindend instrument en naleving daarvan wordt niet door de internationale toezichthouders beoordeeld. Ook moet de naleving van artikel 5 lid h van Aanbeveling nr. 195 en artikel 10 lid 5 ESH gezien worden in het gehele pakket van beleidsmaatregelen. Hoewel dit onderzoek geen toetsing bevat van het beleid op het gebied van scholing en levenslang leren, hebben we eerder in dit hoofdstuk wel gesignaleerd dat de toezichthouders zich tot op heden niet negatief hebben uitgelaten over het Nederlandse beleid ten aanzien van scholing en levenslang leren in het kader van de naleving van Verdrag nr. 142 en artikel 10 ESH (zie par. 7.3). In dit licht is Nederland dan ook niet verplicht om de Levensloopregeling zo vorm te geven dat kwetsbare groepen worden ingesloten.

Desalniettemin kunnen Aanbeveling nr. 195 en artikel 10 lid 5 ESH wel als richtlijn dienen voor de verdere ontwikkeling van de Levensloopregeling. Daarmee wordt maximale invulling gegeven aan de intenties die ten grondslag liggen aan deze aan-

beveling en dit verdrag. In het licht van deze aanbevelingen kan voorgesteld worden om de Levensloopregeling verplicht te maken, zelfstandigen mee te laten doen aan de Levensloopregeling, een extra fiscale stimulans in te bouwen voor lagere inkomens, of om werknemers met een laag inkomen of werknemers van kleine ondernemingen te subsidiëren. Werknemers van kleine ondernemingen kunnen ook beter geïnformeerd worden. De aanbeveling stimuleert ook dat buiten de Levensloopregeling om aanvullende beleidsmaatregelen voor deze kwetsbare groepen op het gebied van scholing worden genomen.

## 7.8 Gelijke behandeling van mannen en vrouwen

Uit de evaluatie van de Levensloopregeling blijkt dat de Levensloopregeling in de periode 2006-2008 vooral gebruikt werd door werknemers met een vast dienstverband en een middelgrote of grote deeltijdbaan (meer dan 20 uur per week) of een voltijdbaan. Dat met name deze werknemers deelnemen aan de Levensloopregeling ligt niet zozeer aan de omvang van de arbeidsduur als wel aan factoren die samenhangen met de arbeidsduur, zoals het inkomen.<sup>41</sup> Ook blijkt de deelname aan de Levensloopregeling sterk te stijgen met het inkomen. Dit komt doordat werknemers met een hoog inkomen doorgaans meer ruimte hebben om te sparen. Daarnaast is het financiële voordeel hoger door de vrijstelling van het levenslooptegoed voor de vermogensrendementsbelasting.<sup>42</sup>

Aangezien juist mannen vaker een vast en voltijds dienstverband hebben dan vrouwen en vaak meer verdienen,<sup>43</sup> lijkt het gebruik van de Levensloopregeling in strijd te zijn met de verplichting dat maatregelen die mensen in staat stellen scholing te volgen, niet mogen discrimineren en gelijke kansen moeten creëren voor mannen en vrouwen (art. 1 lid 5 Verdrag nr. 142 en par. 5 onder g Aanbeveling nr. 195). Ook lijkt er spanning op te treden met Verdrag nr. 156, dat gericht is op gelijke kansen en gelijke behandeling tussen mannen en vrouwen enerzijds en werknemers met en zonder zorgverantwoordelijkheid anderzijds.<sup>44</sup> Lidstaten hebben op basis van dit verdrag de verplichting om nationaal beleid te formuleren dat personen met gezinsverantwoordelijkheid in staat stelt om hun werk te doen of hun wensen te vervullen zonder aan directe of indirecte discriminatie te worden blootgesteld (art. 3 lid 1 Verdrag nr. 156).<sup>45</sup> Ook in artikel 27 ESH is het recht op gelijke behandeling van werknemers met zorgverantwoordelijkheid vastgelegd. Lidstaten moeten op basis van dit artikel passende maatregelen nemen om te voorkomen dat werknemers door hun zorgtaken gediscrimineerd worden. Tevens leggen artikel 4 en 5 van Aanbeveling nr. 2002 van de Raad van Europa vast dat er speciale financieringsmogelijkheden moeten komen om de gelijkheid tussen mannen en vrouwen bij levenslang leren te

41 Ministerie van SZW 2011, p. 22.

42 Ministerie van SZW 2011, p. 20.

43 Keuzenkamp 2004, p. 63.

44 ILO Report III (Part 4B) 1993, par. 128 and 143 en Keuzenkamp 2004, p. 27, 40, 43 en 47.

45 ILO Report III (Part 4B) 1993, par. 60.

bevorderen. De vraag is of de Levensloopregeling in strijd is met het in deze bepalingen vastgelegde principe van gelijke behandeling op basis van geslacht.

Onder directe discriminatie in de zin van Verdrag nr. 142 en 156 wordt verstaan elk onderscheid, elke uitsluiting of voorkeur gebaseerd op geslacht dat leidt tot ontzegging of aantasting van gelijkheid van kansen of van gelijke behandeling in arbeid en beroep (art. 1 lid 1 onder a Verdrag nr. 111). Directe discriminatie in de zin van het ESH wordt beschreven als de situatie waarin personen in dezelfde situatie ongelijk behandeld worden en daarvoor geen objectieve en redelijke rechtvaardiging is gegeven.<sup>46</sup> In de situatie van de Levensloopregeling is er echter geen sprake van een direct onderscheid op basis van geslacht, de regeling is immers op gelijke wijze voor zowel mannen als vrouwen toegankelijk. Daarom is er geen sprake van ongelijke behandeling of directe discriminatie in de zin van Verdrag nr. 111 en het ESH.

Het discriminatieverbod in de Verdragen nr. 111, 142 en 156 en artikel 27 ESH heeft echter ook betrekking op indirecte discriminatie.<sup>47</sup> Indirecte discriminatie op basis van geslacht wordt omschreven in Verdrag nr. 111 als schijnbaar neutrale situaties, regelingen of praktijken die feitelijk resulteren in ongelijke behandeling van mensen met dezelfde kenmerken. Het treedt op als dezelfde voorwaarde of behandeling of hetzelfde criterium wordt gebruikt voor iedereen, maar deze voorwaarde of behandeling of dit criterium resulteert in een disproportioneel zware last voor mannen of juist vrouwen.<sup>48</sup> Volgens de Raad van Europa kan er onder artikel 20 en artikel 27 ESH sprake zijn van indirecte discriminatie als mensen in verschillende situaties niet verschillend behandeld worden.<sup>49</sup> Met andere woorden, indirecte discriminatie ontstaat als er geen rekening wordt gehouden met alle relevante verschillen of geen adequate maatregelen worden genomen om er voor te zorgen dat de rechten en collectieve voordelen voor iedereen toegankelijk zijn.<sup>50</sup> Een verschil in behandeling dat gegrond is op een objectieve en redelijke rechtvaardiging wordt niet als discriminerend beschouwd (art. E ESH).

In de Levensloopregeling is er echter geen criterium dat zou kunnen leiden tot ongelijke behandeling. Ook blijkt uit de evaluatie van de Levensloopregeling dat vrouwen en mannen ongeveer even vaak gebruikmaken van de regeling: van de vrouwelijke werknemers maakt 4 procent gebruik van de regeling, van de mannelijke werknemers 4,4 procent. De regeling resulteert dus feitelijk niet tot een ongelijk gebruik van de regeling tussen mannen en vrouwen.

Wel is het zo dat vrouwen een grotere voorkeur hebben voor vrije tijd dan mannen en dat bij gelijke achtergrondkenmerken, zoals bij gelijk inkomen, vrouwen vaker aan de Levensloopregeling deelnemen dan mannen.<sup>51</sup> Vrouwen met een

46 Council of Europe 2008, p. 138.

47 ILO Report (Part 4B) 1996, par. 23 en 25.

48 ILO Report (Part 4B) 1996, par. 26.

49 Council of Europe 2008, p. 138.

50 Council of Europe 2008, p. 176.

51 Ministerie van SZW 2011, p. 21 en Keuzenkamp 2004, 70 en 73. Hierbij moet opgemerkt worden dat in het evaluatieonderzoek twee mogelijke redenen zijn voor de hogere deelname van vrouwen dan mannen. Ten eerste ligt er mogelijk een verband met een grotere voorkeur van vrouwen voor



kleinere deeltijd baan (tot 28 uur) nemen bijvoorbeeld aanmerkelijk vaker deel aan de Levensloopregeling dan mannen met een kleine deeltijd baan. Hieruit blijkt dat achtergrondkenmerken zoals het inkomen en het geslacht van invloed zijn op het gebruik van de regeling.<sup>52</sup> Zij zorgen er voor dat vrouwen, die een grotere voorkeur hebben voor vrije tijd dan mannen, minder financiële ruimte hebben om een levenslooptegoed op te bouwen en daardoor niet vaker maar even vaak gebruikmaken van de regeling als mannen. Er is dus sprake van een ongelijke situatie ten aanzien van de mogelijkheid om een spaartegoed op te bouwen. Men kan dus wel vaststellen dat de regeling gebreken kent om tegemoet te komen aan de verschillende situaties van mannen en vrouwen. Complicatie daarbij is wel dat vrouwen minder inkomen hebben omdat ze minder werken, maar waarschijnlijk gedurende de werkweken ook minder behoefte hebben aan verlof, juist vanwege de minder lange werkweken. Voor een periode van totaal verlof, waar vrouwen uiteraard ook behoefte aan kunnen hebben, kunnen ze echter minder goed sparen.

In de promotionele verdragen en het ESH kan een inspanningsverplichting gelezen worden om deze ongelijke situatie tussen mannen en vrouwen weg te nemen, met name als er geen andere aanvullende beleidsmaatregelen speciaal voor vrouwen zijn genomen ten aanzien van scholing of het combineren van arbeid en zorg. In een bevinding spreekt het Comité van Deskundigen Chili er namelijk op aan dat er een ongelijke situatie bestaat ten aanzien van het opbouwen van spaartegoed. Het constateert namelijk dat het private pensioenspaarstelsel in Chili negatieve gevolgen heeft voor vrouwen, met name omdat vrouwen lager betaalde banen hebben en een kortere tijd aan het systeem bijdragen. De pensioengerechtigde leeftijd voor vrouwen is namelijk 60 en voor mannen 65 wat betekent dat vrouwen een kortere tijd hebben om te sparen voor hun pensioenregeling. Zij hebben minder geld op hun rekening staan en ze hebben een langere periode dat ze niet werken. Het Comité vroeg vervolgens de Chileense overheid om het pensioenstelsel zo te wijzigen dat bestaande ongelijkheden worden opgeheven en het Comité op de hoogte te stellen van de genomen maatregelen.<sup>53</sup> In zo'n situatie pleegt het Comité de regeling niet in strijd te achten met het principe van gelijke behandeling, maar het stimuleert de lidstaten wel om ongelijke situaties weg te nemen.

Ook het Comité voor Sociale Rechten concludeert niet snel en vaak tot strijdigheid met artikel 20 en 27 ESH (herzien). Dit komt ook omdat het beleidsmaatregelen niet individueel beoordeelt, maar deze beoordeelt in het licht van het gehele pakket van maatregelen. Nederland heeft naast de Levensloopregeling ook veel andere beleidsmaatregelen genomen om werknemers met zorgverantwoordelijkheden te ondersteunen en hun de mogelijkheid te geven om opleiding te volgen. Zo bestaan in Nederland de Wet arbeid en zorg, de Wet verbod van onderscheid naar arbeidsduur,

---

vrije tijd. Maar het is ook denkbaar dat een hogere deelname van vrouwen verband houdt met het feit dat deelname aan de levensloopregeling verplicht was om in aanmerking te komen voor ouderschapsverlofkorting.

52 Ministerie van SZW 2011, p. 22.

53 CEACR: direct request concerning C111 (Chile) 2001.

de Wet kinderopvang, de Wet aanpassing arbeidsduur, en de beleidsmaatregelen die betrekking hebben op de deelname van vrouwen aan volwasseneneducatie.<sup>54</sup> Ook zagen we eerder in paragraaf 7.6 dat het Comité ondanks dat het opmerkte dat de Nederlandse ouderschapsverlofregeling onbetaald is, de situatie in Nederland wel in overeenstemming achtte met artikel 27 lid 2 ESH, dat lidstaten verplicht om beide ouders in de gelegenheid te stellen ouderschapsverlof op te nemen. Een kanttekening bij een individuele regeling wil derhalve nog niet zeggen dat er sprake is van strijdigheid met de sociale rechten

## 7.9 Samenvatting en conclusies

### 7.9.1 *Verhouding tussen Levensloopregeling en verdragen*

Lidstaten worden door ratificatie van de promotionele ILO-verdragen en het ESH verplicht om een actief werkgelegenheidsbeleid te ontwikkelen gericht op volledige werkgelegenheid (art. 1 Verdrag nr. 122 en art. 1 lid 1 ESH), om maatregelen te nemen die het volgen van scholing en het opnemen van scholingsverlof stimuleren (art. 2 Verdrag nr. 140, art. 1 lid 4 Verdrag nr. 142 en art. 1 en 10 lid 5 ESH) en om de combinatie van arbeid, zorg en scholing te ondersteunen (art. 3 lid 1 Verdrag nr. 156 en art. 27 ESH (herzien)). Een instrument als de Levensloopregeling wordt in het licht van deze doelstellingen positief beoordeeld, omdat het in theorie gericht is op het ondersteunen van werknemers bij het combineren van hun werk met hun zorgtaken of het volgen van scholing.

Uit onderzoek blijkt echter dat bijna 52 procent van de deelnemers de Levensloopregeling in 2008 gebruikte om met vervroegd pensioen te gaan. 10 procent van de deelnemers gebruikte de Levensloopregeling om te sparen voor ouderschapsverlof, 9 procent van de deelnemers gebruikte de Levensloopregeling voor een sabbatical en nog niet eens 1 procent gebruikte de regeling om scholingsverlof op te nemen.<sup>55</sup> Op basis van deze statistische informatie kan geconcludeerd worden dat de Levensloopregeling met name gebruikt wordt voor vervroegd pensioen en maar in beperkte mate bijdraagt aan een betere aansluiting tussen werk en andere verantwoordelijkheden zoals zorg en onderwijs. Hierdoor wordt maar in beperkte mate tegemoetgekomen aan de doelstellingen van de ILO-Verdragen nr. 122, 140, 142 en 156 en artikel 1, 10 en 27 ESH om het volgen van scholing zo veel mogelijk te stimuleren en de combinatie van arbeid en zorg te ondersteunen.

Ook wordt met de Levensloopregeling niet tegemoetgekomen aan artikel 1 van Verdrag nr. 140 dat bepaalt dat bij scholingsverlof een adequate financiële vergoeding moet worden toegekend. De Levensloopregeling wordt immers door de werk-

<sup>54</sup> Report for the period 1 June 2001 to 1 June 2006 made by the Government of the Netherlands in accordance with article 22 of the constitution of the International Labour Organisation, on the measures taken to give effect to the provisions of the Workers with family responsibilities convention no. 156.

<sup>55</sup> Ministerie van SZW, p. 2.

nemer zelf gefinancierd, de werkgever draagt alleen op vrijwillige basis bij. Het belang van betaald scholingsverlof is echter groot. Als werknemers de kosten van hun inkomensverlies tijdens onbetaald verlof zelf moeten betalen, worden ze namelijk niet gestimuleerd om werkelijk opleiding te volgen.

Daarnaast is de Levensloopregeling niet in overeenstemming met artikel 9 van Verdrag nr. 140 dat eist dat bijzondere bepalingen moeten worden opgenomen als blijkt dat bijzondere categorieën werknemers zoals werknemers van kleine ondernemingen of werknemers met zorgverantwoordelijkheid, moeilijkheden ondervinden bij het gebruikmaken van algemene regelingen. Uit onderzoek blijkt dat de Levensloopregeling vooral gebruikt wordt door werknemers met een voltijdbaai en werknemers die in een grotere organisatie werken. Werknemers die in een kleine organisatie werken en werknemers met zorgverantwoordelijkheden die relatief vaker een deeltijddienstverband hebben, lijken dus meer moeilijkheden te ondervinden bij het gebruikmaken van de Levensloopregeling dan werknemers bij grotere organisaties en werknemers zonder zorgverantwoordelijkheid.

Ook lijkt er spanning op te treden met het principe van gelijke behandeling en gelijke kansen voor mannen en vrouwen dat voor scholingsmaatregelen is vastgelegd in artikel 1 lid 5 Verdrag nr. 142, paragraaf 5 onder g Aanbeveling nr. 195 en artikel 5 van Aanbeveling nr. 6 uit 2002 van het Comité van Ministers van de Raad van Europa over het beleid ten aanzien van levenslang leren. Deze spanning treedt ook op met artikel 3 Verdrag nr. 156 en artikel 27 ESH die de lidstaten verplichten personen met gezinsverantwoordelijkheid in staat te stellen hun werk te doen zonder aan discriminatie te worden blootgesteld. Vrouwen hebben namelijk relatief gezien minder financiële ruimte dan mannen om een levenslooptegoeid op te bouwen, omdat ze vaker dan mannen in deeltijd werken en een laag inkomen hebben. Toch is de Levensloopregeling niet in strijd met het principe van gelijke behandeling van mannen en vrouwen in de zin van de Verdragen nr. 142 en 156 en artikel 27 ESH (herzien). De Levensloopregeling is immers op gelijke wijze voor zowel mannen als vrouwen toegankelijk, er is geen criterium aanwezig dat leidt tot ongelijke behandeling en de regeling resulteert feitelijk niet tot een ongelijk gebruik van de regeling tussen mannen en vrouwen. Wel kan een inspanningsverplichting gelezen worden in deze verdragen om de ongelijke situatie die tussen mannen en vrouwen bestaat ten aanzien van de spaarmogelijkheden, weg te nemen.

### **7.9.2 Verdere ontwikkeling van de Levensloopregeling**

Aan dit onderzoek kan een aantal ontwikkelingsmogelijkheden voor de Levensloopregeling ontleend worden. Door bijvoorbeeld het niet meer mogelijk te maken dat de Levensloopregeling gebruikt wordt voor vervroegd pensioen, zal de Levensloopregeling wellicht vaker gebruikt worden voor beleidsdoelstellingen die in de promotionele verdragen zijn vastgelegd. Tevens zullen door een verplichte financiële bijdrage van werkgevers aan de Levensloopregeling en een geoordeelde financiële bijdrage uit de sectorfondsen aan de Levensloopregeling, werknemers waar-

schijnlijk meer gestimuleerd worden om de Levensloopregeling ook te gebruiken om opleiding te volgen. De regeling kan ten slotte beter afgestemd worden op werknemers met zorgverantwoordelijkheid en vrouwen door een extra fiscale stimulans in te bouwen voor lagere inkomens of deze groepen te subsidiëren. Later in dit onderzoek, bij de toetsing van de verschillende voorstellen tot wijziging van de WW, zal nog nader ingegaan worden op dergelijke voorstellen. Als er andere beleidsmaatregelen zijn die tegemoetkomen aan de beleidsdoelstellingen van de verdragen waaraan in dit hoofdstuk is getoetst, is het niet verplicht om de Levensloopregeling op deze manier aan te passen. De aanvullende beleidsmaatregelen zullen dan voldoende zijn om tegemoet te komen aan de doelstellingen van de verdragen.

### **7.9.3 De betekenis van de verdragen voor de bescherming tegen nieuwe sociale risico's**

De ILO-Verdragen nr. 122, 140, 142 en 156 en de artikelen 1, 10 en 27 ESH (herzien) stimuleren de uitbreiding van de bescherming tegen nieuwe sociale risico's en daarmee ook de invoering van de Levensloopregeling. De doelstelling van de Levensloopregeling – de ondersteuning van de combinatie van betaalde arbeid en zorg en scholing – sluit in theorie immers aan bij de doelstellingen die zijn vastgelegd in de promotionele ILO-verdragen en het ESH. De Nederlandse overheid is op basis van bovengenoemde verdragen ook verplicht om na te gaan wat het effect is van de Levensloopregeling en of hiermee daadwerkelijk tegemoetgekomen wordt aan de vastgelegde doelstellingen.

Er wordt echter weinig aandacht besteed aan de Levensloopregeling bij de verantwoording over de naleving van deze verdragen en het toezicht. Zo heeft de Nederlandse overheid de Levensloopregeling niet genoemd in haar verantwoording over naleving van de ILO-Verdragen nr. 140 en 142 en de artikelen 10 en 27 ESH (herzien). Ook hebben de toezichthouders van de ILO en de Raad van Europa geen specifiek commentaar gegeven op de Levensloopregeling. De verdragen lijken dan ook weinig invloed te hebben op de vormgeving van de Levensloopregeling.

Toch zijn een aantal principes in de verdragen vastgelegd die richting geven aan de vormgeving van de bescherming tegen nieuwe sociale risico's en de Levensloopregeling. Dit zijn de principes dat er een adequate financiële vergoeding moet zijn bij scholingsverlof en dat kwetsbare groepen moeten worden ingesloten, en het principe van gelijke behandeling tussen man en vrouw. Als de Nederlandse overheid met de Levensloopregeling tegemoetkomt aan deze principes, wordt een maximale invulling gegeven aan de intenties die ten grondslag liggen aan deze verdragen. De principes die zijn vastgelegd in de promotionele ILO-verdragen en de sociale grondrechten bieden op deze manier dus een waardevol normatief kader waarmee de Levensloopregeling nader ontwikkeld kan worden.

#### 7.9.4 Interpretatieproblemen en knelpunten in de toezichtprocedure

Er treden bij de toepassing van de promotionele verdragen en de sociale grondrechten echter ook een aantal interpretatieproblemen op. Zo is onduidelijk of Verdrag nr. 140, en daarmee de eis van een adequate financiële vergoeding bij scholingsverlof (art. 1) en de eis dat kwetsbare groepen moeten worden ingesloten (art. 9) van toepassing kan worden verklaard op de Levensloopregeling. De onduidelijkheid wordt veroorzaakt doordat de grens tussen betaald en onbetaald verlof in dit Verdrag en de bijbehorende Aanbeveling nr. 148 niet goed is afgebakend. Zo kan een adequate financiële vergoeding zoals vastgelegd in artikel 1 Verdrag nr. 140 volgens paragraaf 20 van Aanbeveling nr. 148 betreffende betaald scholings- en vormingsverlof de vorm hebben van het doorbetalen van het (gehele) loon, maar ook van het gedeeltelijk doorbetalen van het loon, een uitkering of een gift. Als het loon maar gedeeltelijk wordt doorbetaald of er een uitkering wordt toegekend, is er echter geen sprake meer van scholing onder werktijd.

Een soortgelijk interpretatieprobleem doet zich voor bij het ESH. Artikel 10 lid 5 van het ESH legt namelijk de verplichting vast voor lidstaten om het gebruik van opleidingsvoorzieningen te bevorderen door passende maatregelen te nemen, zoals verlaging of afschaffing van alle kosten (art. 10 lid 5 onder a) en verlening van geldelijke bijstand in daarvoor in aanmerking komende gevallen (art. 10 lid 5 onder b) en de tijd die de werknemer gedurende zijn tewerkstelling op verzoek van zijn werkgever voor aanvullende opleiding besteedt, aan te merken als een deel van de normale arbeidstijd (art. 10 lid 5 onder c). Of het verlenen van financiële ondersteuning ook geldt voor opleiding die niet specifiek gerelateerd is aan het werk dat de werknemer reeds doet, wordt niet duidelijk uit artikel 10 lid 5 ESH.

Ten slotte is het principe van gelijke behandeling van mannen en vrouwen zoals dat is neergelegd in artikel 1 Verdrag nr. 142, artikel 3 Verdrag nr. 156 en artikel 27 ESH moeilijk toe te passen. Voorbereidende en toelichtende documenten geven weinig informatie over de interpretatie van deze bepalingen en daarnaast is de toepassing daarvan op een instrument zoals de spaarregeling nieuw. Daarom is er ook maar een enkele bevinding van het Comité van Deskundigen hierover te vinden.

Bovenstaande toetsing van de Levensloopregeling aan de promotionele verdragen en het ESH laat ook een aantal knelpunten zien ten aanzien van de toezichtprocedure. Het grootste knelpunt is dat de toezichthouders het totale pakket aan beleidsmaatregelen toetsen en niet een individuele beleidsmaatregel of regeling. Het gaat er om dat zij een algemeen beeld krijgen van het gehele pakket aan beleidsmaatregelen, en nagaan of dit voldoet aan de verdragen. Daarom wijden ze weinig aandacht aan individuele regelingen, hoewel ze daar af en toe wel opmerkingen over maken of vragen over stellen. Het beoordelen van een individuele regeling in het licht van deze verdragen is daarom erg lastig. Ik heb dat in dit onderzoek echter wel gedaan om inzichtelijk te maken wat de betekenis is van deze verdragen voor de bescherming tegen nieuwe sociale risico's. Ik heb echter niet het totale beleid getoetst aan de verdragen.

Daarnaast zijn de toezichthouders voor het toezicht op de naleving van de verdragen afhankelijk van de informatie die zij aangeleverd krijgen van de lidstaten. De lidstaten hebben echter de vrijheid om bepaalde informatie wel of niet aan te leveren. Het niet aanleveren van die informatie kan een bewuste keuze zijn, bepaalde informatie wordt niet relevant geacht of wordt of is al gerapporteerd onder een ander verdrag. Het kan ook zijn dat de wijziging van bepaalde regelgeving heeft plaatsgevonden in een andere periode dan de periode waarover gerapporteerd moet worden. De toezichthouders hebben ook de vrijheid om keuzes te maken ten aanzien van de wijze waarop zij toezicht houden op naleving van de verdragsverplichtingen. Zo kan geconstateerd worden dat bijvoorbeeld de opmerkingen van het Comité van Deskundigen over de naleving van Verdrag nr. 140 en 142 zeer beperkt zijn.

Opmerkelijk is overigens ook dat het Comité van Deskundigen geen algemeen oordeel geeft of Nederland voldoet aan de verdragsverplichtingen van Verdrag nr. 102, 122, 140, 142 en 156. Het Comité voor Sociale Rechten bepaalt wel of er voldaan is aan de verschillende leden van artikel 1, 10, 12 of 27 ESH, zelfs als er ook wat spanningen bestaan tussen het nationale beleid en de verdragsverplichtingen. Het Comité van Deskundigen zal niet snel zeggen dat bepaalde wetgeving of regelgeving overeenkomt of in strijd is met de internationale verdragen. Het signaleert ontwikkelingen, wil deze graag volgen en wil weten of een bepaalde vormgeving van sociale zekerheid of sociaal beleid uiteindelijk betrouwbaar is. Mocht dat niet het geval zijn, dan geeft het Comité aan op welke onderdelen er spanning optreedt met het verdrag met als doel dat het socialezekerheidsstelsel of het sociaal beleid verbeterd wordt.

Een andere probleem in de toezichtprocedure is dat er geen statistische informatie beschikbaar was over het effect van de Levensloopregeling. Uit onderzoek bleek tevens dat de Levensloopregeling in de voorbereiding veel verschillende doelen kreeg toegekend.<sup>56</sup> Daarmee is de Levensloopregeling containerbeleid geworden zonder een heldere doelstelling. Hierdoor is het niet makkelijk om na te gaan of tegemoetgekomen wordt aan de geformuleerde beleidsdoelstellingen. Een heldere doelstelling en evaluatie op basis van statistische informatie zijn dus essentieel voor het goed functioneren van de toezichtprocedure. Wegens het ontbreken daarvan is toetsing van de Levensloopregeling aan de verdragen een lastige opgave.

**Tabel 7.1: verdragsbepalingen waarmee de Levensloopregeling strijdig is**

Verdragsbepalingen	Levensloopregeling
Effect van beleid	+/-
Adequate financiële vergoeding scholingsverlof	-
Insluiting kwetsbare groepen	-
Inspanningsverplichting gelijke situatie mannen en vrouwen	-

Legenda: - = strijdigheid/wordt niet (volledig) aan tegemoetgekomen

+/- = wordt beperkt aan tegemoetgekomen

<sup>56</sup> Ministerie van SZW 2011, p. 26 en 27.

## HOOFDSTUK 8

# Toetsing van de Spaar-WW

### 8.1 Inleiding

In dit hoofdstuk toets ik de voorstellen voor de Spaar-WW van Den Butter & Kock en Rezvani aan de Europese en internationale verdragen. Zoals we in hoofdstuk 2 hebben kunnen zien, stellen zowel Den Butter & Kock als Rezvani een verplichte spaarregeling voor die de huidige wettelijke werkloosheidsverzekering vervangt en recht geeft op een werkloosheidsuitkering conform de voorwaarden van de WW. Via deze spaarregeling kan, net als bij de Levensloopregeling, gespaard worden voor het financieren van zorg- en scholingsverlof en prepensioen, maar ook voor scholingskosten en kinderopvang. Daardoor neemt de bescherming tegen nieuwe sociale risico's en keuzevrijheid in het sociale stelsel toe ten opzichte van een stelsel met de WW en de levensloopregeling. Een gedeelte van de premies die voorheen werden ingezet voor de bescherming tegen het werkloosheidsrisico, wordt nu ingezet voor de bescherming tegen nieuwe sociale risico's. Wel blijven de bescherming tegen nieuwe sociale risico's en de keuzevrijheid beperkt tot werknemers die al lang werkzaam zijn of een laag werkloosheidsrisico hebben, kan de eigen verantwoordelijkheid van langdurig werklozen toenemen en kan de solidariteit in het werkloosheidsstelsel met werknemers met een hoog werkloosheidsrisico afnemen (zie par. 2.5.8).

In dit hoofdstuk wordt nagegaan of deze voorstellen voor een Spaar-WW zijn toegestaan in het licht van de Europese en internationale verdragen en zo niet, hoe ze dan kunnen worden aangepast om alsnog te voldoen aan deze verdragen. Door deze toetsing wordt duidelijk of het is toegestaan dat een spaarregeling een wettelijke werkloosheidsverzekering vervangt en bescherming biedt tegen nieuwe sociale risico's. Tegelijkertijd wordt nagegaan of de keuzevrijheid en eigen verantwoordelijkheid kunnen worden vergroot en de solidariteit in het werkloosheidsstelsel kan worden beperkt.

De voorstellen worden ten eerste getoetst aan de ILO-Verdragen nr. 44, 102 en 168, de (herziene) Europese Code en het bijbehorende Protocol en art. 12 ESH (het recht op sociale zekerheid). Deze verdragen hebben betrekking op de bescherming tegen klassieke sociale risico's waaronder het werkloosheidsrisico. Nederland heeft al deze verdragen geratificeerd en is daarom gebonden aan de daarin opgenomen minimumnormen. Het Protocol kent in het algemeen hogere normen dan die van de Europese Code en ILO-Verdrag nr. 102.<sup>1</sup> Daarom worden de normen van het

---

<sup>1</sup> *Kamerstukken II 2007/08*, 31 267, nr. 3, memorie van toelichting, p. 1.

Protocol bij deze toetsing als uitgangspunt genomen. De herziene Europese Code die Nederland bekrachtigd heeft, is nog niet in werking getreden. Verdrag nr. 168 heeft Nederland (nog) niet geratificeerd, waardoor de normen van deze verdragen niet bindend zijn voor Nederland. Hoewel het dus volstaat om het Protocol behorende bij de Europese Code als uitgangspunt te nemen bij de toetsing, zullen de normen van de herziene Europese Code en Verdrag nr. 168, voor zover het relevant is, wel behandeld worden.

Deze voorstellen voor de Spaar-WW wijzigen de WW op alle in hoofdstuk 2 beschreven onderdelen. Deze onderdelen zullen getoetst worden aan bovenstaande verdragen. Dat betekent dat achtereenvolgens wordt getoetst aan de eisen ten aanzien van de materiële werkingssfeer (par. 8.2.1), de personele werkingssfeer (par. 8.2.2), de hoogte en duur van de uitkering (par. 8.2.3), de uitkeringsvoorwaarden (par. 8.2.4), het principe van gelijke behandeling op basis van nationaliteit (8.2.5), de financiering (par. 8.2.6), het beheer (8.2.7), de rechtsbescherming (par. 8.2.8) en het recht op sociale zekerheid (8.2.9).

Vervolgens zullen de voorstellen getoetst worden aan de promotionele ILO-Verdragen nr. 122, 140, 142 en 156 en de sociale grondrechten, zoals vastgelegd in de artikelen 1, 10 en 27 ESH (herzien). Achtereenvolgens zal ik ingaan op de verhouding tussen de beleidsdoelstellingen van de Spaar-WW en die van de promotionele ILO-verdragen en de sociale grondrechten (par. 8.3.1), het effect van de Spaar-WW (par. 8.3.2), de financiering van de bescherming tegen nieuwe sociale risico's binnen de Spaar-WW (par. 8.3.3), het principe van sociale insluiting van kwetsbare groepen (par. 8.3.4) en het principe van gelijke behandeling van mannen en vrouwen (par. 8.3.5). Het hoofdstuk wordt afgesloten met een algemene samenvatting en conclusies (par. 8.4).

## **8.2 Toetsing aan socialezekerheidsverdragen**

### **8.2.1 Te beschermen risico's**

Zowel Den Butter & Kock als Rezwani gaan in hun voorstel voor een spaar-WW uit van het werkloosheidsbegrip zoals gedefinieerd in de WW: de werknemer is werkloos indien deze ten minste vijf arbeidsuren heeft verloren, niet langer aanspraak heeft op loon over deze uren en beschikbaar is om arbeid te aanvaarden (art. 16 WW). Zoals we hebben gezien in hoofdstuk 6, komt deze definitie van het werkloosheidsrisico overeen met die van Verdrag nr. 102, de (herziene) Europese Code en het Protocol. Hier verandert door de voorstellen van Den Butter & Kock en Rezwani niets aan.

### **8.2.2 Te beschermen personen**

Bij de Spaar-WW wordt de materiële werkingssfeer van de huidige WW als uitgangspunt genomen. De WW biedt bescherming aan werknemers: de natuurlijke persoon



die in privaatrechtelijke of in publiekrechtelijke dienstbetrekking staat (art. 3 WW). Enkele arbeidsverhoudingen zoals de kleine aannemers, thuiswerkers, musici en topsporters worden gelijkgesteld met een dienstbetrekking zoals bedoeld in artikel 3 (art. 4 WW). Hierdoor zijn alle loontrekkenden (lees: werknemers) in Nederland verzekerd onder de WW. Het percentage verzekerde personen komt daardoor op 100 procent, maar deze personen moeten wel een uitkering krijgen die voldoet aan de minimumnormen die in de verdragen vastgelegd zijn. Zoals we in par. 6.2.5 echter gezien hebben, is het percentage beschermde personen in strijd met de eis van het Protocol dat 55 procent van de verzekerden recht moet hebben op een uitkering van gemiddeld 21 weken of meer. Ook bestaat er strijdigheid met de eis uit Verdrag nr. 168 en de herziene Europese Code dat 85 procent van de werknemers beschermd moet worden tegen werkloosheid met een gemiddelde uitkering van 26 respectievelijk 39 weken. Op basis van gegevens van het UWV van oktober 2010 over het arbeidsverleden van verzekerden, blijkt namelijk dat 47 procent van de loontrekkenden niet voldeed aan de vier-uit-vijf-eis en daarom geen recht had op een uitkering van gemiddeld 21 weken; 45 procent van de loontrekkenden had dat wel.<sup>2</sup> Hiermee wordt dus niet voldaan aan bovenstaande eisen. Deze strijdigheid kan worden weggenomen door de vier-uit-vijf-eis te laten vervallen of zodanig aan te passen dat meer mensen daaraan voldoen.

Op het tweede voorstel van Den Butter & Kock zijn andere dan bovengenoemde normen van toepassing. Hierin stellen zij voor om bij een laag spaarsaldo een beroep te doen op de bijstand in plaats van de kredietfaciliteit. Aangezien de bijstand open staat voor alle ingezetenen (zie art. 19 lid 1 WWB), geldt niet het percentage van 55 procent, maar moet bescherming worden geboden aan alle inwoners van wie het inkomen een voorgeschreven grens niet overschrijdt (art. 21 van Verdrag nr. 102, de Europese Code en het Protocol). Volgens deze internationale bepaling mag het recht op een bijstandsuitkering onderworpen worden aan een middelentest.<sup>3</sup> De Wet Werk en Bijstand (WWB) kent een dergelijke middelentest: het inkomen moet lager zijn dan de bijstandsnorm en er mag geen in aanmerking te nemen vermogen zijn (art. 19 lid 1 WWB). Bij de beoordeling hiervan wordt ook gekeken naar het inkomen en het vermogen van de partner (art. 19, 32 en 34 WWB).

Aangezien de middelentest is toegestaan in het licht van artikel 21 van Verdrag nr. 102, de Europese Code en het Protocol en het bijstandstelsel bescherming biedt aan alle inwoners van wie het inkomen een voorgeschreven grens niet overschrijdt, lijkt het beroep op de bijstand in overeenstemming te zijn met artikel 21. Er bestaat echter nog wel een extra eis, vastgelegd in artikel 22 van de Europese Code. De Europese Code laat systemen met een middelentest en gebaseerd op ingezetenschap toe, maar deze systemen moeten ook een bepaald niveau van bescherming bieden dat niet gebaseerd is op een middelentest.<sup>4</sup> Artikel 22 lid 2 stelt daarom aanvullend dat een voorgeschreven uitkering gewaarborgd moet worden aan 50 procent van de

2 Informatie op basis van gegevens van het UWV, zie par. 6.2.5. en bijlage 1.

3 Zie ook ILO Report IV (1) 1951, p. 15-18.

4 Nickless 2002, p. 37.

loontrekkenden zonder onderzoek naar hun financiële positie. Deze eis geldt dus ook voor de Spaar-WW.

Indien binnen de Spaar-WW een beroep gedaan moet worden op een bijstandsuitkering onder voorwaarde van een middelentest, zou een groot aantal werknemers door hun vermogen geen recht hebben op een uitkering op basis van de WWB. Rezwani heeft berekend dat 16 procent van de werknemers die recht hebben op een WW-uitkering op basis van de oude WW, geen recht zou hebben gehad op bijstand wegens het inkomen van de partner.<sup>5</sup> Daarmee zou nog steeds voldaan worden aan de eis van artikel 22 Europese Code (50 procent van de loontrekkenden moet beschermd worden). Een beroep op de bijstand in plaats van een kredietfaciliteit is in dit licht dus toegestaan. Ik heb echter geen cijfers over het aantal werknemers die geen recht zouden hebben op een bijstandsuitkering wegens de vermogenstoets. Ik kan hier dus geen definitieve uitspraak over doen.

### 8.2.3 Risicodekking

#### 8.2.3.1 Hoogte van de uitkering

In deze paragraaf worden de voorstellen voor een Spaar-WW van Den Butter & Kock en Rezwani getoetst aan de internationale normen inzake de hoogte van de uitkering. Daarvoor moet eerst bepaald worden welke normen van toepassing zijn. Zoals we in hoofdstuk 2 gezien hebben, geeft de Spaar-WW van Den Butter & Kock en Rezwani net als de WW bescherming aan werknemers. Daarom zijn de internationale normen van toepassing die bedoeld zijn voor een stelsel dat bescherming aan *loontrekkenden* biedt, in plaats van een stelsel dat bescherming aan *ingezetenen* biedt. Dat betekent dat een werkloosheidsuitkering volgens Verdrag nr. 102 en de Europese Code een periodieke uitkering moet zijn ter hoogte van minimaal 45 procent van hetzij de vroegere inkomsten uit arbeid (bij een loondervingstelsel), hetzij het loon van een volwassen ongeschoolde mannelijke arbeider (lees: het minimumloon). Dit is vastgelegd in artikel 22, 65 en 66 Verdrag nr. 102 en de Europese Code. Het Protocol heeft dit percentage verhoogd naar 50 procent. Verdrag nr. 168 vereist ook een percentage van 50 procent en de herziene Europese Code een percentage van 50 procent voor een alleenstaande en 65 procent voor personen die de zorg voor kinderen hebben.

In de oorspronkelijk voorstellen voor de Spaar-WW van Den Butter & Kock en Rezwani worden wat betreft de hoogte van de uitkering de voorwaarden van de WW gevolgd zoals die golden vóór 1 oktober 2006.<sup>6</sup> In artikel 47 [oud] WW was geregeld dat een werknemer die werkloos was en voldeed aan de referte-eisen, recht had op een loongerelateerde uitkering van 70 procent van het dagloon. Bij voortdurende

<sup>5</sup> Rezwani 2006, p. 221.

<sup>6</sup> Onder andere de hoogte van de werkloosheidsuitkering die in deze wet was vastgelegd, werd gewijzigd door de Wet wijziging WW-stelsel, Wet van 28 juni 2006, *Stb.* 2006, 303, die per 1 oktober 2006 in werking trad.

werkloosheid ontving de werkloze werknemer na de loongerelateerde uitkering nog twee jaar een vervolguitering van 70 procent van het minimumloon (art. 48 [oud] WW). Deze vervolguitering is per 1 januari 2004 vervallen.<sup>7</sup> Een werknemer die echter niet voldeed aan de vier-uit-vijf-eis (de zogenoemde jareneis), maar wel aan de 26-uit-39-eis (de zogenoemde wekeneis), had recht op een kortdurende uitkering van maximaal zes maanden van 70 procent van het minimumloon of 70 procent van het dagloon indien dit lager is dan het minimumloon (art. 52 [oud] WW). In een interview in het kader van dit onderzoek heeft zowel Den Butter als Rezvani duidelijk gemaakt dat zij de voorwaarden van de nieuwe WW betreffende de uitkeringshoogte zouden volgen als hun voorstel nu ingevoerd zou worden. Ik zal daarom de voorwaarden van de nieuwe WW volgen.

Als de huidige WW-voorwaarden in de Spaar-WW worden gevolgd, betekent dit ten eerste dat een uitkering in de regel per vier kalenderweken of per maand betaald wordt (art. 33 WW). Daarmee voldoet de Spaar-WW aan de eis dat een uitkering een periodieke betaling moet zijn conform artikel 22 van Verdrag nr. 102 en de Europese Code.

Daarnaast heeft een werkloze werknemer die voldoet aan de uitkeringsvoorwaarden onder de Spaar-WW de eerste twee maanden recht op een loongerelateerde uitkering van 75 procent van het dagloon en daarna 70 procent van het dagloon (art. 47 WW). Deze uitkeringshoogte voldoet aan de internationale norm inzake de uitkeringshoogte van Verdrag nr. 102 en de (herziene) Europese Code (45 procent van het laatst verdiende loon) en het Protocol (50 procent van het laatstverdiende loon).<sup>8</sup> In de Spaar-WW wordt net als in de huidige WW de hoogte van de uitkering gekoppeld aan een voorgeschreven percentage van het laatstverdiende loon (art. 47 lid 1 WW). Door deze koppeling is de hoogte van de werkloosheidsuitkering van tevoren bepaald. Daarmee wordt tegemoetgekomen aan artikel 22 en 65 Verdrag nr. 102 en de Europese Code, waarin impliciet de eis ligt besloten dat een uitkering van tevoren moet zijn bepaald.

In de Spaar-WW wordt ook uitgegaan van een maximumdagloon zoals nu is vastgelegd in artikel 17 Wfsv. In 2013 bedraagt dit maximumdagloon € 195,96 bruto inclusief vakantietoeslag. Dit maximumdagloon is in overeenstemming met de verdragen. Artikel 65 lid 3 van Verdrag nr. 102 en van de Europese Code staat namelijk een maximumdagloon toe.

Er moet in het licht van artikel 22, 65 en 66 Verdrag nr. 102 en de Europese Code wel rekening worden gehouden met de situatie dat iemand die in deeltijd werkt recht heeft op een uitkeringshoogte die onder het sociaal minimum valt. In de Toeslagenwet is vastgelegd dat deze uitkering dan aangevuld wordt met een toeslag tot het sociaal minimum (art. 1 en 2 Toeslagenwet).<sup>9</sup> In de voorstellen voor de Spaar-

7 Wet van 19 december 2003, *Stb.* 2003, 546, tot wijziging van de Werkloosheidswet in verband met afschaffing van de vervolguitering. Inwerkingtreding: 1 januari 2004 (*Stb.* 2003, 547).

8 Art. 65 Verdrag nr. 102 en de Europese Code en de tabel in Verdrag nr. 102 en het Protocol behorende bij deel XI.

9 *Stb.* 1986, 562.

WW wordt hier niets over gezegd. Hier moet men echter wel rekening mee houden bij de invoering van de Spaar-WW. De vraag die beantwoord moet worden bij invoering van de Spaar-WW, is of 1) de werknemer in een dergelijke geval een uitkeringshoogte krijgt die onder het minimumloon valt, of 2) de werknemer moet doorsparen totdat hij een uitkering op het niveau van het sociaal minimum kan financieren, of 3) de werknemer een beroep kan doen op de Toeslagenwet of 4) dat het sociaal minimum gegarandeerd wordt door een collectief element binnen de Spaar-WW. Indien men bij de invoering van de Spaar-WW zo veel mogelijk wil aansluiten bij de huidige WW, kan men het best voor de derde optie kiezen. De eerste twee opties zijn minder solidair met werknemers die in deeltijd werken en zou deze groep werknemers onevenredig belasten. De vierde optie zal de Spaar-WW duurder maken.

Ook het voorstel van Den Butter & Kock om de kredietfaciliteit te vervangen door een beroep op de bijstand, moet getoetst worden. Doel van dit voorstel is om te voorkomen dat het negatieve saldo van de werkloze werknemer te groot wordt. Dit voorstel is echter in strijd met artikel 21 van Verdrag nr. 102 en de Europese Code, omdat dit artikel bepaalt dat alleen in het geval dat alle ingezetenen door het stelsel beschermd worden een middelentest uitgevoerd mag worden. Het staat geen middelentest toe als het werkloosheidsstelsel alleen bescherming biedt aan werknemers, zoals in het voorstel van Den Butter & Kock.

Deze strijdigheid kan worden weggenomen door de hoogte van de werkloosheidsuitkering pas te verlagen naar het bijstandsniveau na het verstrijken van de minimumduur die door de verdragen wordt geëist. Deze minimumduur is conform het Protocol bij de Europese Code inzake Sociale Zekerheid 21 weken. In dit licht is ook het voorstel van Rezwani om bij onvoldoende spaarsaldo het recht op WW na 6 maanden te laten vervallen en een recht op bijstand te laten bestaan, in overeenstemming met Verdrag nr. 102, de Europese Code, het Protocol en de herziene Europese Code. Wel moet hier nog gewezen worden op het feit dat de duur van 21 weken of 6 maanden niet in overeenstemming is met de herziene Europese Code, die een duur van 39 weken eist. Nederland heeft deze Code geratificeerd, maar deze Code is wegens onvoldoende ratificaties nog niet in werking getreden. Als deze Code wel in werking treedt, kan er strijdigheid ontstaan.

Er moeten volgens een medewerker van de ILO echter wel goede redenen zijn om het beschermingsniveau in het stelsel te verlagen door de uitkeringshoogte te verlagen naar het bijstandsniveau.<sup>10</sup> De sociale bescherming mag namelijk niet verlaagd worden met de motivatie dat de verdragen dat toelaten. Dit is het zogenoemde non-regressiebeginsel dat is vastgelegd in artikel 19 lid 8 van de ILO-Constitutie: "In geen enkel geval zal de ratificatie van een Verdrag door een lidstaat beschouwd kunnen worden als argument om wetgeving te wijzigen die meer gunstige voorwaarden garandeert aan werknemers dan die worden geëist door het Verdrag" (art. 19 lid 8 ILO-Constitutie). Dit artikel suggereert dat dit beginsel alleen *bij de ratificatie* van het verdrag de verlaging van het algemene bestaande beschermingsniveau verbiedt

<sup>10</sup> Dit is gebaseerd op een interview met A. Egorov van de ILO op 30 maart 2011.

met de motivering dat het verdrag daartoe zou leiden, maar dit beginsel is ook van toepassing na ratificatie. Volgens een medewerker van de ILO geeft dit beginsel wel ruimte aan het verlagen van het beschermingsniveau als daar goede redenen voor zijn. Artikel 12 lid 3 ESH sluit daar bij aan. Deze bepaling legt vast dat er gestreefd moet worden naar een geleidelijke verhoging van de socialezekerheidsnormen. Het staat echter hervormingen van het nationale stelsel waarbij uitkeringsrechten beperkt worden, niet in de weg.<sup>11</sup> Het Comité wil wel op de hoogte blijven van de redenen voor wijzigingen. Als door de verlaging van de uitkeringshoogte in de Spaar-WW de bescherming tegen nieuwe sociale risico's uitgebreid kan worden, kan de wijziging wellicht verantwoord worden, en is er geen sprake van verlaging van de bescherming op basis van de verdragsbepalingen alleen. Hier kom ik, nadat ik de bescherming tegen nieuwe sociale risico's heb getoetst, aan het einde van dit hoofdstuk nog op terug.

#### 8.2.3.2 Duur van de uitkering

In het voorstel van Den Butter & Kock bestaat recht op een uitkeringsduur conform de WW. De uitkeringsgerechtigde heeft in de Spaar-WW daarom recht op een uitkering van minimaal drie maanden (art. 42 lid 1 sub b WW). Voor elk jaar dat gewerkt is, wordt de duur met één maand verlengd (art. 42 lid 1 sub b WW). De maximale uitkeringsduur is 38 maanden. Indien een werkloze werknemer niet voldoende spaarsaldo heeft om de uitkering te financieren waar hij of zij volgens de WW recht op heeft, dan is hij of zij verplicht gebruik te maken van een kredietfaciliteit. De uitkeringsgerechtigde krijgt dus via de kredietfaciliteit de uitkering waar hij volgens de WW recht op heeft, indien hij voldoet aan de voorwaarden van de WW. In dit voorstel voor een Spaar-WW is, net als in de WW, de duur van de uitkering afhankelijk van het arbeidsverleden en daarmee ook impliciet van de premiebetaling. Artikel 24 lid 3 Protocol, waarin is vastgelegd dat de uitkering gemiddeld 21 weken moet duren in een periode van 12 maanden, is hier dus van toepassing.

Zoals we in paragraaf 6.2.5 (tabel 6.1) hebben gezien, voldeed de gemiddelde (theoretische) uitkeringsduur van de WW in 2012 en 2013 aan deze norm. In 2012 was de gemiddelde theoretische uitkeringsduur namelijk 38 weken en in 2013 35 weken. Als de Nederlandse overheid nu, in 2013, de Spaar-WW van Den Butter & Kock in zou voeren, blijft deze gemiddelde theoretische uitkeringsduur gelijk: door de invoering van de Spaar-WW verandert er namelijk niets aan de uitkeringsduur. De Spaar-WW voldoet dus aan de internationale norm van artikel 24 lid 3 van het Protocol ten aanzien van de gemiddelde uitkeringsduur. Hiermee wordt zelfs voldaan aan de hogere norm van Verdrag nr. 168 van gemiddeld 26 weken. Er wordt echter niet voldaan aan de norm die is vastgelegd in artikel 24 van de herziene Europese Code, namelijk dat de uitkeringsduur gemiddeld 39 weken moet zijn.

<sup>11</sup> ESC Conclusions XIV-I (Belgium), p. 117. Zie ook: Swiatkowski 2007, p. 274.

Zoals we in hoofdstuk 6 ook hebben gezien, deed zich echter ook nog een ander probleem voor bij de duur van de werkloosheidsuitkering onder de WW. Als de werknemer namelijk niet voldoet aan de vier-uit-vijf-eis, dan heeft hij recht op een minimumuitkering van drie maanden (art. 42 lid 2 sub a WW). Deze minimumduur is in overeenstemming met Verdrag nr. 102 en de Europese Code die een uitkeringsduur van 13 weken eisen, maar niet in overeenstemming met het Protocol behorende bij de Europese Code. Dat stelt namelijk een minimumduur van 21 weken verplicht (art. 24 lid 1 Verdrag nr. 102). Het is ook niet in overeenstemming met artikel 24 van de herziene Europese Code en artikel 19 van Verdrag nr. 168, die een uitkering van minimaal 39 respectievelijk 26 weken eisen.

De duur van de uitkering in het voorstel van Butter & Kock kan echter niet los gezien worden van de financiering van het voorstel. De financiering vindt plaats via een spaarregeling en als er onvoldoende spaarsaldo is, via een kredietfaciliteit. Zoals we gezien hebben bij de bespreking van de bevindingen van het Comité van Deskundigen over de pensioenstelsels in de Zuid-Amerikaanse landen in hoofdstuk 3, blijkt echter dat een pensioenuitkering die maandelijks van een spaartegoed wordt onttrokken totdat het spaartegoed op is, in strijd is met de internationale minimumnorm inzake de duur.<sup>12</sup> De uitkeringsduur moet immers van tevoren bepaald zijn. In het voorstel van Den Butter & Kock is de uitkeringsduur afhankelijk van het spaartegoed en daarmee dus strijdig met artikel 24 lid 3 van Verdrag nr. 102 en de Europese Code. Als er echter onvoldoende spaarsaldo is, wordt de duur van de uitkering gefinancierd via een kredietfaciliteit. In par. 8.2.6.1 wordt echter duidelijk dat deze kredietfaciliteit in strijd is met het principe van collectieve financiering. De duur van de uitkering kan in dit voorstel dus niet gegarandeerd worden en is dus in strijd met artikel 24 lid 3 van Verdrag nr. 102 en de Europese Code.

In het voorstel van Rezwani is de duur van de uitkering niet alleen afhankelijk van het arbeidsverleden, maar ook van het spaartegoed. Indien een werkloze werknemer op basis van de WW recht heeft op een uitkering die langer duurt dan zes maanden, wordt namelijk niet alleen gekeken naar het arbeidsverleden, maar ook naar het spaarsaldo. Ook al heeft een werknemer – gelet op zijn arbeidsverleden – op basis van de WW recht op uitkering voor 3 jaar, hij ontvangt toch, als het spaarsaldo maar voor bijvoorbeeld 2,5 jaar toereikend is, slechts 2,5 jaar WW-uitkering. Het spaarsaldo is dus doorslaggevend: wanneer het spaarsaldo onvoldoende is om de uitkering te betalen, wordt de uitkering beperkt tot het spaarbedrag.

Zoals we net gezien hebben, blijkt dat een uitkering die maandelijks van een spaartegoed wordt onttrokken totdat het spaartegoed op is, in strijd is met de internationale minimumnorm inzake de duur.<sup>13</sup> De uitkeringsduur wordt immers niet van tevoren bepaald. In het voorstel van Rezwani voor een Spaar-WW is de uitkeringsduur mede afhankelijk van het spaartegoed en daarmee dus strijdig met artikel 24 lid 3 van Verdrag nr. 102 en de Europese Code. Rezwani stelt echter ook een so-

12 CEACR: Individual observation concerning C102 (Peru) 1999.

13 CEACR: Individual observation concerning C102 (Peru) 1999.

lidariteitsfonds voor. Dit garandeert een minimumduur van zes maanden. Rezvani heeft in een interview dat ik met haar had duidelijk gemaakt deze minimumduur, ondanks de huidige minimumduur van drie maanden die de WW vastlegt, te willen handhaven. Daarmee wordt dus voldaan aan de norm van het Protocol van 21 weken (en de eis van 13 weken van Verdrag nr. 102 en de Europese Code en de eis van gemiddeld 26 weken van Verdrag nr. 168). Bij het toetsen van deze uitkeringsduur wordt niet meer uitgegaan van de norm met een *gemiddelde* uitkeringsduur zoals in het voorstel van Den Butter & Kock, maar van de minimumnorm. Voor werknemers die niet voldoende spaartegoed hebben is de duur namelijk niet afhankelijk van het arbeidsverleden, maar duurt de uitkering op basis van het solidariteitsfonds zes maanden. Deze uitkeringsduur levert echter wel strijd op met de eis van de herziene Europese Code die een uitkeringsduur van 39 weken vastlegt. Om de strijdigheid met de herziene Europese Code weg te nemen, moet de duur van de uitkering van het solidariteitsfonds verhoogd worden naar 39 weken.

Voor een regeling waarin de uitkeringsduur niet meer afhankelijk is van het arbeidsverleden maar op een minimumniveau ligt, moeten echter wel goede redenen zijn. Door de uitkering uit het solidariteitsfonds zes maanden te laten duren, vindt namelijk een wijziging van de wetgeving plaats waardoor deze minder gunstige voorwaarden garandeert. Hoewel een minimumduur van zes maanden hoger is dan de huidige minimumduur van drie maanden, is het een achteruitgang ten opzichte van de gemiddelde uitkeringsduur die in het jaar 2012 38 maanden bedroeg. Een verlaging van het algemeen bestaand beschermingsniveau met de motivering dat het verdrag dit toelaat, is echter verboden. Dit is het zogenoemde non-regressiebeginsel dat is vastgelegd in art. 19 lid 8 van de ILO-Constitutie. Als door deze wijziging de bescherming tegen nieuwe sociale risico's uitgebreid kan worden, kan de wijziging wellicht verantwoord worden. Hier kom ik, nadat ik de bescherming tegen nieuwe sociale risico's heb getoetst, aan het einde van dit hoofdstuk nog op terug.

## **8.2.4 Uitkeringsvoorwaarden**

### *8.2.4.1 Schorsings- en weigeringsgronden*

Den Butter & Kock stellen voor de weigeringsgronden, de eis met betrekking tot passende arbeid in de WW en de sollicitatieplicht in stand te houden. In hoofdstuk 2, waarin de voorstellen tot wijziging van de WW worden besproken, hebben we gezien dat met deze begrippen verwezen wordt naar de verplichtingen van de werknemer, zoals die zijn vastgelegd in artikel 24, 25 en 26 WW. Als de werknemer deze niet nakomt, kan het UWV de uitkering tijdelijk of blijvend, geheel of gedeeltelijk weigeren (art. 27 WW). Tevens hebben we in paragraaf 6.2.6 gezien dat deze verplichtingen uit artikel 24, 25 en 26 WW en de bijbehorende weigeringsgronden van artikel 27 WW corresponderen met de schorsings- en weigeringsgronden zoals geformuleerd in artikel 10 Verdrag nr. 44, artikel 69 Verdrag nr. 102, artikel 69 (herziene) Europese Code en artikel 20 lid b Verdrag nr. 168.

Het Comité van Deskundigen heeft een opmerking gemaakt over de definitie van verwijtbare werkloosheid zoals vastgelegd in artikel 24 lid 2 sub a WW: volgens deze definitie is er sprake van verwijtbare werkloosheid in het geval van 'het grovelijk veronachtzamen van de plichten door de werknemer' en het 'door roekeloosheid niet meer in staat zijn de bedongen arbeid te verrichten'. Volgens artikel 69 sub f van Verdrag nr. 102, artikel 68 sub f Europese Code en artikel 74 sub e herziene Europese Code kan het recht op een werkloosheidsuitkering echter alleen vervallen als het risico veroorzaakt is door opzettelijk wangedrag (*wilful misconduct*) van belanghebbende. Het Comité merkte op dat opzettelijk wangedrag noch onder het begrip 'veronachtzamen' noch onder het begrip 'roekeloosheid' valt.<sup>14</sup> De Spaar-WW, zoals voorgesteld door Den Butter & Kock en Rezvani, brengt hier geen veranderingen in aan en deze spanning tussen de verdragen en artikel 24 lid 2 sub a WW zal dus in het nieuwe stelsel blijven bestaan.

#### 8.2.4.2 *Passende arbeid*

Door Den Butter & Kock wordt naast het voorstel voor een kredietfaciliteit ook het voorstel gedaan om bij onvoldoende spaarsaldo een beroep te doen op bijstand. Artikel 9 lid 1 WWB bepaalt dat de belanghebbende zich moet inschrijven bij het UWV en gebruik moet maken van de door het College van Burgemeester en Wethouders van de gemeente aangeboden voorziening gericht op arbeidsinschakeling en mee moet werken aan een onderzoek naar zijn mogelijkheden tot arbeidsinschakeling. Indien de aanvrager hier niet aan meewerkt, kan de uitkering op basis van artikel 8 lid 1 onder b en 18 lid 2 WWB en de gemeentelijke verordening worden verlaagd. Deze verplichtingen en sanctiegronden worden geacht in overeenstemming te zijn met bovenstaande internationale bepalingen.

In de WWB is ook vastgelegd dat indien de aanvrager niet meewerkt aan de verplichting om algemeen geaccepteerde arbeid te verkrijgen, de uitkering op basis van artikel 8 lid 1 onder b en 18 lid 2 WWB en de gemeentelijke verordening verlaagd wordt. Deze sanctiegrond in de WWB levert strijdigheid op met de internationale verdragen. Op basis van artikel 9 lid 1 onder a WWB heeft de uitkeringsgerechtigde namelijk de plicht om naar vermogen algemeen geaccepteerde arbeid te verkrijgen en deze te aanvaarden. Met het begrip 'algemeen geaccepteerde arbeid' wordt arbeid bedoeld die maatschappelijk aanvaard is.<sup>15</sup> Werkzaamheden die niet algemeen geaccepteerd zijn, zoals prostitutie of illegaal werk, worden hiermee uitgesloten. Ook worden werkzaamheden uitgesloten die ingaan tegen de integriteit van de persoon, zoals werkzaamheden die gewetensbezwaren oproepen.<sup>16</sup> De arbeid die wordt aangeboden hoeft niet beperkt te blijven tot die arbeid die gangbaar is voor de betrokken persoon, omdat hij bijvoorbeeld die arbeid in het verleden heeft verricht en

<sup>14</sup> CEACR: Individual Direct Request concerning C102 (Netherlands) 2008.

<sup>15</sup> *Kamerstukken II 2002/03*, 28 870, nr. 3, artikelsgewijze toelichting paragraaf 1.1, artikel 6, blz. 35.

<sup>16</sup> *Kamerstukken II 2002/03*, 28 870, nr. 3, artikelsgewijze toelichting paragraaf 1.1, artikel 6, blz. 35.



daarmee wellicht meer affiniteit heeft dan met de aangeboden arbeid.<sup>17</sup> Door geen beperkende voorwaarden te stellen aan de aard en de omvang van het werk en aan de aansluiting op de opleiding en de ervaring van de uitkeringsgerechtigde, wordt bereikt dat een eventueel beroep op inkomensondersteuning zo kort mogelijk is. Uiteraard dient wel gekeken te worden naar de aansluiting bij de individuele mogelijkheden van de persoon in verband met de gezondheid en de belastbaarheid.<sup>18</sup>

Met deze omschrijving wordt uitdrukkelijk afstand genomen van het begrip 'passende arbeid', zoals dat nog in artikel 113 van de oude Algemene bijstandswet werd gehanteerd. Uitgangspunt van de huidige Wet werk en bijstand is immers dat de weg naar werk zo kort mogelijk dient te zijn en dat, mede gelet op het vangnetkarakter van deze wet, dan ook elke vorm van arbeid geaccepteerd dient te worden. Er kunnen door de gemeente of door de cliënt geen eisen gesteld worden aan de aansluiting van de arbeid bij het opleidingsniveau, de eerder opgedane werkervaring en het beloningsniveau. Ook arbeid van tijdelijke aard dient geaccepteerd te worden. Het kan in individuele gevallen mogelijk zijn dat ook een verhuizing aan de orde kan komen, indien de reistijd erg lang gaat worden.<sup>19</sup>

Deze definitie van het begrip 'algemeen geaccepteerde arbeid', dat is vastgelegd in artikel 9 WWB, is in strijd met het begrip 'passende arbeid' dat in artikel 10 lid 2 onder d van Verdrag nr. 44, artikel 20 van Verdrag nr. 102, de Europese Code, het Protocol, artikel 19 lid 2 herziene Europese Code en artikel 21 lid 2 van Verdrag nr. 168 als uitgangspunt wordt gehanteerd bij de bescherming tegen het werkloosheidsrisico. Bij de beoordeling of arbeid passend is, moet in tegenstelling tot de beoordeling of arbeid algemeen geaccepteerde arbeid is, de opleiding van de aanvrager meegewogen worden.<sup>20</sup> Ook moet gekeken worden naar de persoonlijke houding.<sup>21</sup> De herziene Europese Code en Verdrag nr. 168 leggen vast dat bij de beoordeling van de passendheid van arbeid ook rekening dient te worden gehouden met de leeftijd van de werkloze, zijn werkervaring, de duur van zijn dienstverband in eerdere betrekkingen, de duur van zijn werkloosheid en de situatie op de arbeidsmarkt. Ook moet gekeken worden naar de gevolgen van de arbeid voor zijn persoonlijke omstandigheden en die van zijn gezin, en of de vacature is ontstaan ten gevolge van een arbeidsconflict (art. 19 lid 2 herziene Europese Code en art. 21 lid 2 Verdrag nr. 168).<sup>22</sup> Door deze factoren niet mee te laten wegen bij de beoordeling of er sprake is van algemeen geaccepteerde arbeid, ontstaat strijdigheid met deze bepalingen. Deze strijdigheid kan eventueel weggenomen worden door een beroep op de bijstand pas te laten doen na de door de verdragen voorgeschreven minimumduur. Het Comité van Deskundigen heeft in het kader van art. 19 lid 1 en 5 Verdrag nr. 168 echter laten weten dat het recht op vrije beroepskeuze, dat gerelateerd is aan het begrip van pas-

17 *Kamerstukken II 2002/03*, 28 870, nr. 3, artikelsgewijze toelichting paragraaf 1.1, artikel 6, blz. 35.

18 *Kamerstukken II 2002/03*, 28 870, nr. 3, algemene toelichting paragraaf, paragraaf 3.1.2, de verplichtingen tot werk, p. 6.

19 *Kamerstukken II 2002/03*, 28 870, nr. 3, artikelsgewijze toelichting paragraaf 1.1, artikel 6, blz. 35.

20 ILO Report V (a) (2) 1952, p. 96-97.

21 ILO Report V (a) (2) 1952, p. 96-97

22 Pennings 1992, p. 115.

sende arbeid, gegarandeerd moet worden gedurende de hele werkloosheidsperiode, zelfs wanneer de werkloosheid voortduurt na de initiële periode van werkloosheid die door art. 19 lid 1 op 26 weken wordt gesteld. Zie ook par. 6.4.<sup>23</sup> Nederland heeft dit verdrag echter niet geratificeerd.

#### 8.2.4.3 Referteperioden

Om recht te hebben op een uitkering op basis van de Spaar-WW van Den Butter & Kock en Rezwani moet voldaan zijn aan de referte-eis van artikel 17 WW. Deze ontstaansvoorwaarde houdt volgens de oude WW in dat de werknemer in de 39 weken voordat de werknemer werkloos wordt, in 26 weken moet hebben gewerkt. Op basis van de nieuwe WW moet de werknemer in 26 weken hebben gewerkt in de 36 weken voordat de werknemer werkloos wordt. Zoals we hebben gezien in par. 6.2.6.1 lijkt deze referte-eis in lijn te zijn met de internationale norm dat deze niet langer mag zijn dan noodzakelijk om misbruik te voorkomen.<sup>24</sup> Den Butter & Kock en Rezwani brengen hier geen wijzigingen in aan.

#### 8.2.5 Gelijke behandeling op basis van nationaliteit

Artikel 68 van Verdrag nr. 102 legt vast dat inwoners die niet de nationaliteit van de lidstaat bezitten, dezelfde rechten moeten hebben als inwoners die deze nationaliteit wel bezitten. Werknemers hebben op basis van de Spaar-WW recht op een werkloosheidsuitkering conform de voorwaarden van de WW. In paragraaf 6.2.7 hebben we gezien dat de WW in overeenstemming is met artikel 68 Verdrag nr. 102, dit geldt dus ook voor de Spaar-WW.

In het voorstel van Rezwani is de duur van de uitkering echter niet alleen afhankelijk van het arbeidsverleden, maar ook van het spaartegoed. Het kan voorkomen dat werknemers in Nederland die niet de Nederlandse nationaliteit hebben geen of minder spaartegoed hebben dan werknemers met de Nederlandse nationaliteit, omdat zij langere tijd in een ander land woonden en werkten en daarom niet gespaard hebben onder de Spaar-WW. In deze situatie hebben zij echter wel recht op een minimumuitkering van zes maanden op basis van het solidariteitsfonds, waarbij zij wel moeten voldoen aan de referte-eis en voldoende arbeidsverleden moeten hebben. Deze eisen zijn, zoals we in paragraaf 6.2.7 hebben gezien, objectief te rechtvaardigen, en daarmee hoeft er geen sprake te zijn van indirecte discriminatie. Ook is in het licht van de doelstelling om de financiële stabiliteit van het stelsel te waarborgen en sociaal toerisme te voorkomen te rechtvaardigen dat er na die eerste zes maanden werkloosheid alleen een aanvullende uitkering wordt verstrekt als er voldoende spaarsaldo is. Eventueel kan wel de mogelijkheid worden geboden dat mensen die

<sup>23</sup> ILO Report III (part 1B) 2011, p. 96, 97 en 212.

<sup>24</sup> Pennings 1992, p. 98.

buiten Nederland hebben gewerkt hun spaartegoed voor de Spaar-WW aanvullen met eigen spaargeld.

De coördinatieverordening 883/2004 houdt geen rekening met de invoering van spaarregelingen in het socialezekerheidsstelsel.<sup>25</sup> Zij laat wel tijdvakken vervuld in een andere lidstaat meetellen om aan de voorwaarden voor het recht op een werkloosheidsuitkering te voldoen en om de duur ervan te berekenen, maar met spaartegoeden wordt (nog) geen rekening gehouden. Nu zijn er in de EU ook geen landen waarin gespaard moet worden voor een werkloosheidsuitkering (het enige land in de wereld dat tot nu toe een Spaar-WW kent is Chili) dus op het moment veroorzaakt dat ook geen problemen. Als een EU-lidstaat echter een Spaar-WW zou invoeren, dan zou de Verordening aangepast moeten worden. Met spaartegoeden die in Nederland gespaard zijn voor een werkloosheidsuitkering, moet in een andere EU-lidstaat ook rekening worden gehouden bij het bepalen van de uitkeringsduur, en met de tijdvakken vervuld in een andere lidstaat moet in de Spaar-WW rekening worden gehouden. Anders leidt het er toe dat werknemers bij grensoverschrijdend verkeer nadelen kunnen ondervinden van de afwijkende vormgeving van het Nederlandse stelsel en dat kan het vrij verkeer van werknemers belemmeren.

## 8.2.6 Financiering van de Spaar-WW

### 8.2.6.1 Financiering van de spaarregeling

In de volgende paragrafen wordt de vraag beantwoord of de wijze van financiering in de voorstellen van Den Butter & Kock en Rezvani in overeenstemming is met de internationale normen. Zoals we hebben gezien in paragraaf 3.3.8 moeten volgens Verdrag nr. 102 en de Europese Code de kosten van de werkloosheidsuitkeringen en de uitvoering daarvan collectief worden gedragen door middel van socialezekerheidspremies, belastingen of een combinatie van beide (art. 71 lid 1 Verdrag nr. 102 en art. 70 lid 1 van de Europese Code inzake Sociale Zekerheid). Artikel 71 lid 1 van Verdrag nr. 102 en artikel 70 lid 1 van de Europese Code bepalen tevens dat personen met geringe draagkracht niet te zwaar belast mogen worden en dat rekening moet worden gehouden met de economische toestand van de lidstaat en die van de groep verzekerden. In lid 2 van deze artikelen is bepaald dat de bijdrage aan de kosten door de werknemer niet groter mag zijn dan 50 procent van de kosten van de regeling (art. 71 lid 2 van Verdrag nr. 102 en art. 70 lid 2 van de Europese Code).

In het voorstel van Den Butter & Kock vervalt de werkgeversbijdrage aan het Wachtgeldfonds en het Algemeen Werkloosheidsfonds (AWf). Deze werkgeversbijdragen worden omgezet in een verhoging van de brutolonen van de werknemer zodat de nettolonen van de werknemer niet veranderen. Zoals we in paragraaf 4.2 hebben gezien, blijkt uit de bevinding over het Chileense stelsel uit 1989 dat een

<sup>25</sup> Verordening nr. 883/2004 van het Europees Parlement en de Raad van 29 april 2004 betreffende de coördinatie van de sociale zekerheidsstelsel, *PbEG* 2004, L 166/1.

verhoging van het brutoloon van de werknemer door de werkgever met de voormalige pensioenpremies niet kan worden beschouwd als een bijdrage van de werkgever aan de (pensioen)spaarregeling. Deze bevinding kan mijn inziens ook toegepast worden op het voorstel van de Spaar-WW. De verhoging van het brutoloon van de werknemer door de voormalige AWF- en wachtgeldpremies van de werkgever kan dus niet beschouwd worden als een bijdrage van de werkgever aan de spaarregeling: daarvoor moet de werkgever namelijk rechtstreeks bijdragen aan de spaarregeling.<sup>26</sup> In het voorstel van Den Butter & Kock is dus geen sprake van het gezamenlijk dragen van de kosten van de uitkeringen door werknemers en werkgevers, alleen de werknemer is namelijk verplicht te sparen. Hier is dus sprake van strijdigheid met het principe van collectieve financiering, zoals vastgelegd in artikel 71 lid 1 Verdrag nr. 102.

Bij de Spaar-WW van Rezvani zijn de werknemer en de werkgever verplicht om in het begin een eerste inleg te betalen en periodiek een spaarpremie te storten. Op deze manier is er wel sprake van collectieve financiering in de zin van artikel 71 lid 1 Verdrag nr. 102. De werkgever is daarbij solidair met de werknemer. Tevens wordt rekening gehouden met de draagkracht van mensen met weinig financiële middelen. In het voorstel van Rezvani moeten werknemers namelijk premies betalen in de vorm van een vast percentage van het inkomen. Deze premies zijn dus inkomensafhankelijk. Ook is de uitkering loongerelateerd, waardoor personen met minder draagkracht niet langer hoeven te sparen dan personen met meer draagkracht. De eerstgenoemde personen sparen immers voor een lagere uitkering. Op deze manier wordt rekening gehouden met de financiële draagkracht conform artikel 71 lid 1 Verdrag nr. 102.

Rezwani heeft berekend dat bij een inlegpercentage van 1,9 procent geldt dat de totale collectieve lasten in het spaarsysteem gelijk zijn aan het totaal aan WW-rechten. Zij maakt tegelijkertijd duidelijk dat het vaststellen van het percentage spaarinleg ook afhangt van politieke afwegingen.<sup>27</sup> Ze schrijft dat de spaarinleg deels door de werkgever en deels door de werknemer betaald kan worden, maar maakt niet duidelijk welk deel betaald moet worden door de werkgever en welk deel door de werknemer. Artikel 71 lid 2 eist daarnaast dat de werknemer niet meer dan 50 procent van de uitkeringskosten mag betalen. Om dit te beoordelen, mogen alle uitkeringen die door de lidstaat op grond van Verdrag nr. 102 worden verleend, in aanmerking worden genomen (art. 71 lid 2). Kinderbijslag en de uitkeringen in het geval van arbeidsongevallen en beroepsziekten worden hier echter weer van uitgezonderd.

In principe zou de mogelijkheid om alle uitkeringen in aanmerking te nemen alleen gebruikt hoeven te worden als de werknemer in een bepaalde regeling meer dan 50 procent moet betalen. Als hij minder dan 50 procent van de uitkeringskosten van een bepaalde regeling hoeft te betalen, voldoet deze regeling immers aan de

<sup>26</sup> CEACR: individual observation concerning C36 (Chile) 1989.

<sup>27</sup> Rezvani 2006, p. 175.

eis. Op het moment dat de werknemer meer dan 50 procent betaalt, kan gekeken worden naar alle andere uitkeringsregelingen. Doordat meerdere uitkeringsregelingen in aanmerking kunnen worden genomen, kan het zijn dat een regeling voor een Spaar-WW waarvan de werknemer meer dan 50 procent van de uitkeringskosten betaalt, toch in overeenstemming is met artikel 71 lid 2 Verdrag nr. 102. Daarom probeer ik te achterhalen welk percentage van de uitkeringskosten in Nederland door de werknemer wordt betaald.

In tabel 8.1 zijn de premies opgenomen die de werknemer per regeling betaalt. Ervan uitgaande dat de kinderbijslag (Algemene kinderbijslagwet (AKW)) niet meegenomen hoeft te worden (zie art. 71 lid 2 Verdrag nr. 102), gaat het om de premies voor de uitkeringen bij werkloosheid (Werkloosheidswet (WW)), bij ziekte (Ziektewet (ZW)), bij het verlies van een kostwinner (Algemene nabestaandenwet (Anw)), bij ouderdom (Algemene ouderdomswet (AOW)) en bij moederschap (Wet arbeid en zorg (Wazo)).

**Tabel 8.1: premiebijdragen**

Premie	Fonds	Uitgaven	Percentage betaald door werkgever in 2013	Percentage betaald door werknemer in 2013
AOW	Ouderdomsfonds	AOW		17,90 procent
Anw	Nabestaandenfonds	Anw		0,60 procent
Sfn	Sectorfondsen (gemiddelde premie)	WW, ZW, WGA	2,65 procent	
AWf	Algemeen Werkloosheidsfonds	WW, ZW, re-integratie	1,70 procent	
AWf	Algemeen Werkloosheidsfonds	WW, ZW, re-integratie		0,00 procent
Sfn	Uniforme opslag kinderopvang	Kinderopvang	0,50 procent	
Ufo*	Uitvoeringsfonds voor de overheid	ZW, Wazo, WGA overheid	0,78 procent	
Aof	Arbeidsongeschiktheidsfonds	WAO, WIA, Wazo, WAZ	4,35 procent	
Whk	Werkhervattingkas	WGA	0,54 procent	
<b>Totaal</b>			<b>10,52 procent</b>	<b>18,50 procent</b>

\* Met de premieopbrengsten van het Ufo worden voornamelijk de zwangerschaps- en bevallingsuitkeringen bij de overheidswerkgevers gefinancierd. Alleen overheidswerkgevers betalen de Ufo-premie

Bron:

Rijksbegroting 2013, Regeling vaststelling premiepercentages werknemersverzekeringen, volksverzekeringen en opslag kinderopvang 2012 en <[www.belastingdienst.nl](http://www.belastingdienst.nl)>.

Uit de wel aanwezige gegevens in tabel 8.1 kan afgeleid worden dat de werknemers de uitkeringskosten bij ouderdom (AOW) en de uitkeringskosten bij het wegvallen van de kostwinner (Anw) zelf betalen. Deze premies vormen 18,50 procent van het brutosalaris. De kosten voor de WW, de ZW, Regeling werkhervatting gedeeltelijk arbeidsgeschikten (WGA), de re-integratie, de kinderopvang, de Wazo, de Wet op de

arbeidsongeschiktheidsverzekering (WAO), de Wet werk en inkomen naar arbeidsvermogen (WIA) en de Wet arbeidsongeschiktheidsverzekering zelfstandigen (WAZ) worden door de werkgevers betaald en vormen 10,52 procent van het brutosalarijs. In totaal wordt er dus 29,02 procent van het brutosalarijs ingehouden, waarbij de werknemer dus 18,50 procent zelf betaalt. De werknemer betaalt dus 64 procent van de uitkeringskosten. Als de premie van de werknemer voor de WW zou wijzigen in een premie voor de Spaar-WW en deze wijziging zou gepaard gaan met een verhoging, dan zou dit laatste percentage alleen maar stijgen. Als bij de beoordeling of voldaan wordt aan artikel 71 lid 2 Verdrag nr. 102 gekeken wordt naar alle uitkeringskosten, levert elke verhoging van de werknemerspremie of zelfs de handhaving van de premie op 0 procent, een conflict op met artikel 71 lid 2 Verdrag nr. 102.

Bij deze tabel en conclusies moeten echter de volgende kanttekeningen worden gemaakt:

- De AOW wordt medegefinancierd door een rijksbijdrage. Het gaat hier om 10,5 miljard van de in totaal 31,5 miljard die aan AOW-uitkeringen worden verstrekt. Doordat dit gefinancierd wordt uit algemene middelen is niet te achterhalen of deze kosten aan de werknemers of de werkgevers toe te rekenen zijn. Wel kan geconcludeerd worden dat de werknemers het grootste deel van de AOW-kosten zelf betalen.
- De premies die betaald worden voor de uitkeringen bij medische kosten (Algemene Wet Bijzondere Ziektekosten (AWBZ) en Zorgverzekeringswet (Zvw)) ontbreken in deze tabel. De uitkeringen die verstrekt worden op basis van de Zvw, worden ten eerste betaald door de werknemers via een inkomensafhankelijke premie (7,75 procent in 2013), een nominale premie die verschilt per zorgverzekeraar en eigen betalingen (eigen risico). Daarnaast wordt een deel van de uitkeringskosten betaald uit belastingen. De uitkeringen die verstrekt worden op basis van de AWBZ, worden niet alleen gefinancierd via een premie betaald door de werknemer (12,65 procent in 2013) en eigen bijdragen, maar ook via belastingen. Bij deze laatste manier van financieren is het niet te achterhalen welk deel toe te rekenen is aan de werkgevers en welk deel aan de werknemers.
- Uit deze gegevens blijkt wel dat het grootste deel van de uitkeringskosten betaald wordt uit inkomensafhankelijke bijdragen, nominale premies en eigen bijdragen van de werknemers. Het gedeelte van de uitkeringskosten dat betaald wordt door de werknemers is ook erg hoog: voor de Zvw is dit bijvoorbeeld 42,5 miljard van de 45,1 miljard. Geconcludeerd kan worden dat van de uitkeringen in relatie tot de medische kosten het grootste gedeelte door de werknemers wordt betaald.
- Ten slotte moet opgemerkt worden dat in deze tabel de kosten van de loondoorbetalingverplichting bij ziekte tijdens de eerste 104 weken van ziekte niet zijn opgenomen. Deze uitkeringskosten zijn van een andere grootte dan de werkgeverspremies: het is niet te bepalen welk percentage van het brutosalarijs de

werkgever maandelijks aan kosten heeft voor het ziekterisico. Hierover zijn ook geen gegevens beschikbaar.

Dat er verschillende methoden van financiering worden toegepast (premies, belastingen, loondoorbetaling) kan dus tot problemen leiden bij de beoordeling of voldaan is aan het principe van collectieve financiering zoals is vastgelegd in artikel 71 Verdrag nr. 102 en de Europese Code. Het optellen van de premies die betaald worden door de werkgevers en werknemers is daardoor niet meer voldoende. Ondanks het complexe financieringssysteem, komt uit bovenstaande wel het beeld naar voren dat de werknemer het grootste deel van de kosten op zich neemt. De werknemer neemt namelijk het grootste deel van de uitkeringskosten op zich van dure regelingen, zoals de AOW, de AWBZ en de Zvw. De werkgevers dragen vooral bij aan relatief goedkope regelingen. Uit de begroting van de Rijksoverheid voor het jaar 2013 blijkt dat de uitkeringlasten voor de AOW namelijk op 31,6 miljard euro, voor de AWBZ op 27,3 miljard euro (incl. eigen bijdragen) en voor de Zvw op 45,1 miljard euro (incl. eigen bijdragen) zijn begroot. Voor de WW gaat het om een budget van 12,2 miljard euro en voor de ZW 1,5 miljard euro. Op basis van dit beeld kan de conclusie getrokken worden dat elke verhoging van de werknemerspremie of zelfs de handhaving van de premie op 0 procent, een conflict oplevert met artikel 71 lid 2.

Kijkende naar het voorstel van Rezwani, kan geconcludeerd worden dat de financiering van de Spaar-WW van Rezwani alleen in overeenstemming is met artikel 71 lid 2 Verdrag nr. 102 als de werknemer niet meer dan 50 procent van de spaarleg betaalt. De financiering van de spaarregeling in het voorstel van Den Butter & Kock is in strijd met het principe van collectieve financiering aangezien alleen de werknemer bijdraagt aan de spaarregeling. De spaarregeling van Den Butter & Kock zal dus ook gefinancierd moeten worden door de werkgever of door de overheid. Gezien de gegevens in de tabel hierboven, geldt ook voor dit voorstel dat de werknemer niet meer dan 50 procent van de uitkeringskosten mag betalen. Voor de voorstellen van Den Butter & Kock en Rezwani geldt tevens dat de werknemer met weinig financiële middelen niet te zwaar belast mag worden. Aan deze voorwaarde wordt voldaan, indien de premie en de uitkering afhankelijk zijn van het inkomen zoals in beide voorstellen voor de Spaar-WW.

Voor de toetsing van de financiering van de Spaar-WW van Den Butter & Kock en Rezwani moet echter niet alleen maar gekeken worden naar de financiering van de private spaarregeling: de toetsing moet zowel de financiering van de individuele, private als de collectieve, publieke onderdelen omvatten. In de volgende paragraaf zal ik dus ook kijken naar het voorstel voor een kredietfaciliteit en het voorstel om negatieve saldi kwijt te schelden, het voorstel om de werkgeversbijdrage aan het Algemeen Werkloosheidsfonds in stand te houden, het beroep op de bijstand en het solidariteitsfonds.

### 8.2.6.2 *Financiering van de re-integratie*

Zowel in het voorstel van Den Butter & Kock als dat van Rezwani vervalt de bijdrage aan het AWf. Daardoor vervalt ook de financiering van de verschillende doeleinden die door het AWf gefinancierd werden, zoals de kosten van arbeidsbemiddeling en re-integratie.<sup>28</sup> Als deze financiering niet op een andere manier geregeld wordt, kan er spanning ontstaan met artikel 25 lid 1 van de herziene Europese Code. Hierin is de verplichting voor lidstaten vastgelegd om te waarborgen dat de beschermde personen kunnen beschikken over voorzieningen voor beroepskeuzebegeleiding, scholing, her-, bij- en omscholing, integratie en re-integratie, om hen te helpen passende arbeid te behouden of te verkrijgen. Deze Code is wegens te weinig ratificaties nog niet in werking getreden, maar Nederland heeft deze Code wel geratificeerd. De re-integratie kan gefinancierd worden door een gedeelte van het AWf of de sectorfondsen in stand te houden of de re-integratie uit algemene middelen te financieren. In het voorstel van Rezwani kan de re-integratie uit het solidariteitsfonds betaald worden.

### 8.2.6.3 *Financiering van de kredietfaciliteit*

Den Butter & Kock stellen voor om aan de spaarfondsen debetposities toe te staan. Dit houdt in dat werknemers die niet (meer) voldoende spaarsaldo hebben om de uitkering te financieren waar zij volgens de WW recht op hebben, verplicht zijn om gebruik te maken van een kredietfaciliteit. De hoogte en de duur van de uitkering zoals die zijn vastgelegd in de huidige WW, worden gegarandeerd door deze kredietfaciliteit. Indien dit krediet door de werknemer zelf moet worden afgelost zodra deze weer werk heeft gevonden, is dit echter in strijd met het principe van collectieve financiering van artikel 71 lid 1 Verdrag nr. 102.<sup>29</sup> Op deze manier wordt de kredietfaciliteit namelijk alleen door de werknemer gefinancierd.

Den Butter & Kock stellen voor om het negatieve spaarsaldo van werknemers die gebruik hebben gemaakt van de kredietfaciliteit kwijt te schelden aan het einde van het werkzame leven. Dit heet *ex-post*herverdeling. Deze kwijtschelding wordt gefinancierd uit een fonds met bijdragen van werknemers met een hoog spaarsaldo. Dit voorstel voor kwijtschelding lijkt in eerste instantie in lijn te zijn met het principe van collectieve financiering zoals vastgelegd in artikel 71 lid 1 Verdrag nr. 102. Werknemers met een hoog spaarsaldo dragen immers bij aan uitkeringen voor werknemers die onvoldoende spaarsaldo hebben om hun uitkering te betalen. Hierdoor worden de financiële lasten van de uitkeringen niet alleen gezamenlijk gedragen, maar worden ook de risico's tussen de beschermde personen gedeeld. Het is immers niet uitgesloten dat de werknemers met een hoog spaarsaldo in de toekomst ook gebruik zullen maken van de kwijtschelding indien zij werkloos raken. Ook lijkt

<sup>28</sup> Heeger 2011, 44.

<sup>29</sup> Den Butter & Kock 2000, p. 14.



het voorstel van de kredietfaciliteit in overeenstemming te zijn met het draagkrachtbeginsel van artikel 71 lid 1: alleen personen met een hoog spaarsaldo betalen mee aan dit fonds.

Doordat het negatieve saldo echter pas aan het einde van het werkzame leven wordt kwijtgescholden, kan een werknemer met een hoog werkloosheidsrisico gedurende de levensloop een groot, negatief saldo opbouwen en heeft hij of zij permanent de verplichting deze schuld af te lossen. Met deze verplichte aflossing betaalt de werknemer met een hoog werkloosheidsrisico als het ware zijn eigen uitkering. Hij financiert niet alleen zijn uitkering, maar betaalt ook meer dan 50 procent van de kosten van de uitkering zelf; de werkgever betaalt immers niet mee. Dit is in strijd met artikel 71 lid 1 en 2 van Verdrag nr. 102. Mijns inziens houdt het voorstel ook te weinig rekening met mensen met een hoog werkloosheidsrisico en worden deze mensen met geringe draagkracht overmatig zwaar belast. Zij hebben gedurende hun levensloop permanent de verplichting om het krediet af te lossen. Dit is in strijd met artikel 71 lid 1 Verdrag nr. 102.

Als de verplichting wordt ingevoerd dat de werkgever meebetaalt aan het afbetalen van het krediet, worden de kosten wel gedeeld. Dit zou in overeenstemming zijn met het principe van collectieve financiering. De vraag is echter of dan wel voldoende rekening wordt gehouden met de economische toestand van de beschermde personen zoals vastgelegd in artikel 71 lid 1 Verdrag nr. 102 en artikel 70 lid 1 Europese Code. Financiering van het krediet door de werkgever kan er toe leiden dat werkgevers terughoudend worden met het aannemen van mensen met een groot krediet ofwel met een hoog werkloosheidsrisico. Zoals we bij de privatisering van de Ziektewet hebben kunnen zien, is het principe van collectieve financiering erop gericht deze vorm van discriminatie zo veel mogelijk tegen te gaan. Het Comité van Deskundigen zal deze wijze van financiering dus in strijd achten met het principe van collectieve financiering. De financiering van de kredietfaciliteit door alleen de werkgever is ook geen optie, omdat dan geen sprake is van collectieve financiering. Ook zou de werkgever dan financieel te zwaar belast worden bij stijgende werkloosheid.

Een voorstel om deze strijdigheid met artikel 71 lid 1 en 2 Verdrag nr. 102 weg te nemen, is om werknemers die onvoldoende spaarsaldo hebben om hun uitkering zelf te betalen, tegemoet te komen met een aanvulling op het spaarsaldo op het moment dat ze krediet moeten opnemen wegens werkloosheid. Dit wordt ook wel *ex-anteherverdeling* genoemd. Hierdoor wordt beter rekening gehouden met de werknemers met een hoog werkloosheidsrisico dan bij een *ex-post*herverdeling. Er ontstaat dan geen negatief saldo dat afgelost moet worden gedurende de levensloop van de werknemer. Deze aanvulling kan gefinancierd worden door werknemers met een hoog spaarsaldo, zoals Den Butter & Kock voorstellen, of door alle werknemers, maar ook een bijdrage van werkgevers en/of overheid is mogelijk. De werknemer mag daarbij niet meer dan 50 procent van de alle uitkeringskosten betalen. Om deze financiering te laten voldoen aan de eis van artikel 71 lid 1 dat werknemers met weinig financiële middelen niet te zwaar belast worden, kunnen de bijdragen inko-

mensafhankelijk worden gemaakt. Met dit voorstel verdwijnt echter het karakter van een kredietfaciliteit en kan het meer een verzekeringskarakter krijgen.

#### 8.2.6.4 *Financiering van het solidariteitsfonds*

In het voorstel van Rezwani zijn werknemers en werkgevers verplicht om bij te dragen aan de individuele spaarregeling. Een percentage van de spaarinleg (de zogenoemde solidariteitspremie) wordt in het voorstel van Rezwani gebruikt om een sectoraal solidariteitsfonds te vormen. Aangezien Rezwani heeft bepaald dat de spaarinleg door zowel de werkgever als de werknemer moet worden betaald, ga ik ervan uit dat dit ook voor het solidariteitsfonds geldt. Hoe de verdeling is van de betaling van de solidariteitspremie tussen werknemers en werkgevers is door Rezwani niet nader uiteengezet.

Omdat werknemers en werkgevers bijdragen aan de financiering van het solidariteitsfonds, is er sprake van collectieve financiering en risicodeling in de zin van artikel 71 lid 1 Verdrag nr. 102. Personen met geringe draagkracht worden niet te zwaar belast, aangezien de solidariteitspremie inkomensafhankelijk is en niet erg hoog. Indien de werkgever meer dan 50 procent van de kosten op zich neemt, is de financiering van het solidariteitsfonds in overeenstemming met artikel 71 lid 1 en lid 2 van Verdrag nr. 102. Hieruit blijkt dat onder bepaalde voorwaarden een private, individuele spaarregeling, aangevuld met publieke, collectieve elementen zoals het solidariteitsfonds, tegemoet kan komen aan het principe van collectieve financiering.

#### 8.2.6.5 *Financiering van gedeeltelijke invoering van de Spaar-WW*

Een ander voorstel van Den Butter & Kock is om de Spaar-WW gedeeltelijk in te voeren. Hierbij is de spaarregeling uitgangspunt van de Spaar-WW, maar blijft de werkgeversbijdrage aan het Algemeen Werkloosheidsfonds (AWf) in stand. In het jaar 2000 – het jaar waarin Den Butter & Kock hun voorstel deden – was de AWf-premie 10 procent van het inkomen, waarvan de werknemer 6,25 procent betaalde en de werkgever 3,75 procent. In de loop van de jaren zijn deze percentages gewijzigd. De AWf-premie is voor het jaar 2013 vastgesteld op 1,70 procent van het loon. Daarvan moet de werknemer 0 procent betalen en de werkgever 1,70 procent.<sup>30</sup> Als het voorstel nu ingevoerd zou worden, gaat het dus om een werkgeversbijdrage van 1,70 procent.

In het voorstel wordt een deel van de werkloosheidsuitkering via het AWf door de werkgever gefinancierd. Daardoor zouden werknemers minder uit hun spaarfonds hoeven op te nemen als ze werkloos worden. Op deze manier zijn de werkgevers solidair met de werknemers die werkloos zijn. De bijdragen van de werkgevers aan het

<sup>30</sup> Art. 2 en 3 van de Regeling vaststelling premiepercentages werknemersverzekeringen en volksverzekeringen 2013.

AWf worden immers gebruikt om de werkloosheidsuitkeringen van de werknemers te financieren, waar deze zich ook in het land bevinden. Er kan ook gezegd worden dat er solidariteit is tussen economische sectoren, aangezien de werkgevers in de ene sector bijdragen aan de kosten van de werkloosheid in een andere sector.

Doordat de werkloosheidsuitkering nu deels betaald wordt uit de individuele spaarregeling die door de werknemers wordt gefinancierd en deels uit het Algemeen Werkloosheidsfonds dat door de werkgevers wordt gevuld, lijkt de financiering in overeenstemming met het principe van collectieve financiering zoals is vastgelegd in artikel 71 lid 1 Verdrag nr. 102. Dat is echter niet het geval. Uit het AWf worden namelijk de WW-uitkeringen vergoed na zes maanden. De eerste zes maanden van de WW-uitkering worden betaald door de sectorfondsen. Deze laatste vervallen echter in het voorstel van Den Butter & Kock: de eerste zes maanden worden dus betaald door de individuele werknemer via de spaarregeling.

De bevindingen over het Chileense pensioenstelsel uit 2011 hebben echter geleerd dat een stelsel dat gebaseerd is op een individuele spaarregeling die gefinancierd wordt door alleen werknemers en aangevuld wordt met een publieke regeling, niet in overeenstemming is met het principe van collectieve financiering. Door de aanvullende publieke regeling wordt niet alleen de positie van de private spaarregeling gehandhaafd, maar ook versterkt.<sup>31</sup>

#### 8.2.6.6 Financiering van de bijstand

Rezvani stelt voor dat het recht op een uitkering bij onvoldoende spaarsaldo na zes maanden vervalt. Er bestaat dan recht op bijstand, mits voldaan wordt aan de middelentoets. Een werknemer heeft nog wel steeds recht op een collectief gefinancierde uitkering van minimaal zes maanden op basis van het solidariteitsfonds. Daarmee wordt in dit voorstel voldaan aan de eis van collectieve financiering zoals is vastgelegd in artikel 71 lid 1 van Verdrag nr. 102 en de Europese Code en het bijbehorende Protocol.

Den Butter & Kock stellen ook de mogelijkheid voor om een beroep te doen op de bijstand. Bij uitputting van het spaartegoed doet de werknemer geen beroep op een kredietfaciliteit, maar ontvangt hij een bijstandsuitkering. Dit om te voorkomen dat werknemers met een hoge kans op het werkloosheidsrisico een zeer groot negatief saldo opbouwen. Deze bijstandsuitkering wordt gefinancierd uit algemene middelen en om recht te hebben op deze uitkering moet worden voldaan aan een middelentest.

Het Comité van Deskundigen suggereert echter dat deze financiering door de overheid een probleem oplevert in het licht van de internationale verdragen. Dit wordt duidelijk door de twee bevindingen uit 1989 en 1992 die betrekking hebben op het Chileense pensioenstelsel. Zoals we hebben gezien in hoofdstuk 4, werd in 1981 in Chili het publieke pensioenstelsel vervangen door een privaat systeem van indi-

<sup>31</sup> CEACR: Individual observation concerning C35 (Chile) 2011. Zie ook par. 4.2.4.4.

viduele pensioenspaarregelingen. Binnen dit private stelsel garandeert de overheid een minimumpensioen aan mensen die minder dan twintig jaar gewerkt hebben en waarvan het spaartegoed op is gegaan voordat ze overlijden. Deze werknemers ontvangen een pensioenuitkering in de vorm van een sociale voorziening gefinancierd uit algemene middelen, vergelijkbaar met de bijstandsuitkering uit de Spaar-WW van Den Butter & Kock.<sup>32</sup> De werknemers moeten in het Chileense pensioenstelsel wel voldoen aan bepaalde voorwaarden. Zo moet hun pensioenuitkering waarvoor ze zelf al gespaard hadden, onder een bepaald minimumniveau vallen.

Volgens het Comité van Deskundigen voldoet de bijdrage van de Chileense overheid binnen het private pensioenstelsel niet aan de bijdrage die door Verdrag nr. 35 wordt voorgeschreven. De overheid is conform artikel 9 lid 4 van Verdrag nr. 35 verplicht bij te dragen aan de kosten van een verzekeringsstelsel dat werknemers beschermt. De bijdrage door de overheid in het Chileense stelsel voldoet volgens het Comité niet aan deze definitie, omdat de financiering van de uitkeringen voorwaardelijk en van uitzonderlijke aard is.<sup>33</sup> Of dit een goede interpretatie is van de artikel 9 lid 4 Verdrag nr. 35, kan betwijfeld worden. Er kunnen voorwaarden gesteld worden aan een uitkeringsrecht, maar als daar niet aan voldaan wordt, wil dat niet zeggen dat de overheid de regeling niet financiert. Als er niet voldaan wordt aan de voorwaarden, kan het recht namelijk niet ontstaan of geldend gemaakt worden. Daarmee concludeer ik dat het beroep op de bijstand niet in strijd is met de eis ten aanzien van de financiering zoals vastgelegd in artikel 9 lid 4 Verdrag nr. 35.

De bevinding van het Comité van Deskundigen uit 2007 over het Peruaanse pensioenstelsel leert ons ook dat de financiering van een minimumuitkering door de overheid binnen een spaarregeling die alleen betaald wordt door de werknemer zelf, niet kan worden beschouwd als collectieve financiering in de zin van artikel 71 lid 1 Verdrag nr. 102. Het Peruaanse private pensioenstelsel is immers nog altijd een op premies gebaseerd stelsel, waarbij de uitkeringen betaald worden door de verzekerden zelf.<sup>34</sup> Dit betekent dat de garantie van een minimumuitkering (lees: bijstandsuitkering) binnen een spaarstelsel dat alleen gefinancierd wordt door de verzekerde, zoals in het voorstel van Den Butter & Kock, in strijd is met het principe van collectieve financiering van artikel 71 van Verdrag nr. 102. De mogelijkheid om een beroep te doen op bijstand als aanvulling op een spaarregeling die alleen gefinancierd wordt door een werknemer, is dus in strijd met de verdragen. Deze strijdigheid kan worden weggenomen door de spaarregeling te laten financieren door zowel de werkgever als de werknemer, waarbij de werknemer niet meer dan 50 procent van de uitkeringskosten betaalt (art. 71 lid 2 Verdrag nr. 102).

32 Gillion & Bonilla 1992, p. 178, CEACR: Individual observation concerning C35 (Chile) 1992.

33 CEACR: Individual observation concerning C36 (Chile) 1989, CEACR: Individual observation concerning C35(Chile) 1990 en CEACR: Individual observation concerning C35 (Chile) 1992.

34 CEACR: Individual observation concerning C102 (Peru) 2007.

### 8.2.7 *Beheer van de Spaar-WW*

#### 8.2.7.1 *Beheer door een publieke organisatie*

Hoe de Spaar-WW moet worden beheerd, is niet nader uitgewerkt in de voorstellen die ik in mijn onderzoek toets. Omdat er sprake is van kapitaaldekking, gaan Den Butter & Kock er wel van uit dat de spaarfondsen beheerd gaan worden door banken, pensioenfondsen of verzekeraars.<sup>35</sup> Wat er precies verstaan wordt onder beheren, definiëren zij niet. Zij bepalen ook dat het AWf en de sectorfondsen gaan verdwijnen. Rezwani gaat er in haar voorstel van uit dat de overheid een algemeen spaarfonds beheert, waar elke werknemer een spaarrekening heeft. Tevens stelt Rezwani voor dat iedere bedrijfstak een collectief spaarfonds opricht, dat wordt gevuld met de solidariteitspremie. Over toezicht op deze twee fondsen geeft zij geen bijzonderheden.

Als het algemene spaarfonds en de sectorfondsen in het voorstel van Rezwani op dezelfde manier beheerd en geadmistreerd worden door de overheid als bij de WW, dan is dit in lijn met de internationale norm inzake het beheer van de uitkeringen (art. 72 Verdrag nr. 102). In paragraaf 6.2.9 hebben we namelijk gezien dat zowel het AWf (art. 93 Wfsv) als de sectorfondsen (art. 94 Wfsv) worden beheerd en geadmistreerd door het UWV. Het UWV is een op overheidsvoorschriften berustende instelling in de zin van artikel 72 lid 1 van Verdrag nr. 102 en artikel 71 lid 1 van de Europese Code en voldoet door de cliëntenraad aan de voorwaarde dat vertegenwoordigers van de beschermde personen met een raadgevende stem betrokken worden door het bestuur van de uitvoeringsinstelling (art. 72 lid 2 Verdrag nr. 102 en art. 71 lid 2 Europese Code).

De Belastingdienst int de premies voor de werknemersverzekeringen (art. 60 lid 1 Wfsv). De Belastingdienst zou in het voorstel van Rezwani ook de spaarpremies en de solidariteitspremies kunnen innen en deze kunnen storten in het algemene spaarfonds respectievelijk de sectorfondsen. De Belastingdienst is een onderdeel van het Ministerie van Financiën en voldoet daarmee aan de door artikel 72 lid 1 gestelde eis dat het beheer wordt uitgevoerd door een op overheidsvoorschriften berustende instelling die verantwoording schuldig is aan het parlement. Aangezien de inning uitgevoerd wordt door een regeringsdepartement, dat verantwoording schuldig is aan een parlement, hoeven vertegenwoordigers van de beschermde personen niet deel te nemen aan het bestuur of met een raadgevende stem daarbij betrokken te worden. De uitvoering van de Spaar-WW door het UWV en de Belastingdienst voldoet dus aan de internationale normen.

#### 8.2.7.2 *Beheer door een private organisatie*

Den Butter en Kok gaan ervan uit dat banken, pensioenfondsen en verzekeraars de spaarregelingen binnen de Spaar-WW gaan beheren. Om zicht te krijgen op de

---

<sup>35</sup> Den Butter & Kock 2008, p. 200 -212.

vormgeving van dit beheer, hebben we in hoofdstuk 2 bekeken hoe dergelijke instellingen de Levensloopregeling en de spaarloonregeling uitvoeren. De kredietinstellingen, verzekeraars of beheerders van beleggingsinstellingen kunnen overeenkomstig artikel 7:1 Wazo het spaartegoed beheren. Het gaat hier om kredietinstellingen, verzekeraars of beheerders van een beleggingsinstelling als bedoeld in artikel 19g lid 3 Wet LB 1964. Volgens artikel 1 Wft is een bank een kredietinstelling. De kredietinstellingen, de verzekeraars en de beheerders worden in de Wft aangeduid met het overkoepelende begrip 'financiële onderneming'.

Overeenkomstig de Wet arbeid en zorg, de Wet op de loonbelasting 1964 en de Wet op het financieel toezicht kunnen banken, verzekeraars en beleggingsinstellingen de Spaar-WW dus uitvoeren. Dit zijn echter geen op overheidsvoorschriften berustende instellingen die verantwoording schuldig zijn aan het parlement, zoals vereist in artikel 72 lid 1 Verdrag nr. 102 en artikel 71 lid 1 Europese Code. Toch sluiten deze artikelen andere uitvoeringsinstellingen dan een op overheidsvoorschriften berustende instelling niet uit. Uit de voorbereidende documenten van Verdrag nr. 102, maar ook de latere literatuur, blijkt dat er verschillende vormen van beheer mogelijk zijn. Er is geen blauwdruk voor de vormgeving van het beheer en de verdragen hebben deze ook niet willen opleggen.<sup>36</sup>

Als het beheer wordt uitgevoerd door een andere uitvoeringsinstelling dan een op overheidsvoorschriften berustende instelling, is vereist dat de belangen van de verzekerden vertegenwoordigd zijn in het bestuur van een dergelijke instelling (art. 72 lid 1 Verdrag nr. 102). De vertegenwoordiging van verzekerden in het bestuur van de uitvoeringsorganisaties van de Spaar-WW moet worden vastgelegd in de specifieke wet- of regelgeving of de statuten van de uitvoeringsinstelling. In de Wet arbeid en zorg, de Wet op de loonbelasting 1964 en de Wet op het financieel toezicht, is op dit moment niet specifiek vastgelegd hoe de belangen van de deelnemers aan de spaarloonregeling en de Levensloopregeling zijn vastgelegd. Voor deze regelingen is dat ook geen vereiste verlangd door de internationale verdragen, omdat deze regelingen geen betrekking hebben op de klassieke sociale risico's. Bij de invoering van de Spaar-WW moet hiermee wel rekening gehouden worden, omdat deze ook betrekking heeft op het werkloosheidsrisico.

In het Burgerlijk Wetboek dat de verschillende rechtspersonen voor ondernemingen vastlegt, is bepaald hoe deze rechtspersonen bestuurd moeten worden en op welke wijze er toezicht moet worden gehouden op het bestuur. Uit het Burgerlijk Wetboek blijkt dat er belangrijke verschillen bestaan tussen deze rechtspersonen. Zo is een coöperatie een vereniging die zich ten doel stelt in bepaalde stoffelijke behoeften van haar leden te voorzien (art. 2:53 lid 1 BW). De onderlinge waarborgmaatschappij is een vereniging die zich ten doel stelt met haar leden verzekeringsovereenkomsten te sluiten in het verzekeringsbedrijf dat zij ten behoeve van haar leden uitoefent (art. 2:53 lid 2 BW). Dergelijke verenigingen worden aangestuurd door een bestuur dat wordt gekozen uit de leden van de vereniging (art. 2:37 BW). In

<sup>36</sup> ILO 2001C, p. 447 en ILO 1989, other questions, p. 207-210.

de statuten kan worden bepaald dat deze rechtsvormen een raad van commissarissen hebben die de taak heeft toezicht te houden op het beleid van het bestuur en op de algemene gang van zaken in de rechtspersoon en de daarmee verbonden onderneming (art. 2:57 BW). Bij een grote coöperatie en een grote onderlinge waarborgmaatschappij worden de commissarissen benoemd door de algemene vergadering, voor zover de benoeming niet reeds is geschied bij de akte van oprichting (art. 2:63f BW). De leden van de vereniging hebben toegang tot de algemene ledenvergadering (art. 2:38 BW).

Ondernemingen met andere rechtsvormen zoals de naamloze of besloten vennootschap zijn daarentegen rechtspersonen met een in overdraagbare aandelen verdeeld maatschappelijk kapitaal (art. 2:64 en art. 2:175 BW). Een aandeelhouder is niet persoonlijk aansprakelijk voor hetgeen in naam van de vennootschap wordt verricht en is niet gehouden boven het bedrag dat op zijn aandeel moet worden gestort in de verliezen van de vennootschap bij te dragen (art. 2:64 en 2:175 BW). De doelen van de NV en BV moeten worden vastgelegd in de statuten (art. 2:66 en 2:177 BW). Voor zover bij de statuten niet anders is bepaald, komt de winst de aandeelhouders ten goede (art. 2:105 en 2:216 BW). In een NV of een BV worden de commissarissen van de raad van toezicht gekozen door de algemene vergadering die bestaat uit aandeelhouders (art. 2:113, 2:142, en 2:217 BW).

Sociale regelingen, zoals de Spaar-WW, kunnen uitgevoerd worden door ondernemingen die een van deze hier boven genoemde rechtsvormen kunnen hebben. Aangezien in een coöperatie en onderlinge waarborgmaatschappij echter geen aandeelhouders aanwezig zijn, maar deze verenigingen bestaan ten behoeve van hun leden, worden de belangen van de deelnemers van een sociale regeling naar alle waarschijnlijkheid beter vertegenwoordigd in een coöperatie of onderlinge waarborgmaatschappij dan bijvoorbeeld in een NV of BV. In een NV of een BV staan de belangen van de aandeelhouders voorop. Deze kunnen anders zijn dan de belangen van de deelnemers van de sociale regeling die deze NV of BV uitvoert. Hiermee moet door de Nederlandse wetgever rekening gehouden worden bij de keuze van een instelling die de Spaar-WW gaat uitvoeren.

Het voorstel van Den Butter & Kock is niet zover uitgewerkt dat te bepalen is of het beheer in strijd is met artikel 72 lid 1 Verdrag nr. 102 en artikel 71 lid 1 Europese Code. Wel kan de vraag gesteld worden, die ook is besproken in paragraaf 6.2.9, of het vastleggen van de vertegenwoordiging van verzekerden in het bestuur van de uitvoeringsinstellingen niet botst met het primaire doel van de financiële ondernemingen en de aandeelhouders van deze ondernemingen, namelijk het maken van winst. Doordat een financiële onderneming zoals de NV of de BV meer gericht is op het maken van winst dan een coöperatie of onderlinge waarborgmaatschappij, kan de NV of BV niet primair gericht zijn op de belangen van de verzekerden, namelijk een goede administratie en een goed beheer van de spaartegoeden en de zekerheid van een werkloosheidsuitkering van een bepaalde hoogte en duur. Indien het de doelstelling van de NV of BV is zo veel mogelijk winst te maken, kan dit niet alleen leiden tot onteigening van bijdragen, maar ook tot verlies van het recht op een

uitkering waardoor een persoon geen inkomen meer heeft bij het optreden van een bepaald risico. Ik heb daarom in paragraaf 4.4.2 de aanbeveling gedaan om artikel 72 lid 1 Verdrag nr. 102 zodanig te wijzigen dat daaruit voortvloeit dat de bescherming tegen klassieke sociale risico's wel uitgevoerd kan worden door private organisaties, maar niet uitgevoerd kan worden door een private instelling die primair is gericht op het maken van winst.

#### 8.2.7.3 Algemene verantwoordelijkheid van de overheid

De uitvoering van de administratie van de Spaar-WW door een private uitvoeringsinstelling moet ook gezien worden in het licht van de algemene verantwoordelijkheid van de overheid voor het beheer van de uitkeringen, zoals die is vastgelegd in artikel 72 lid 2 Verdrag nr. 102. Deze algemene verantwoordelijkheid van de Staat houdt in dat de Staat toezicht houdt op de administratie, dat de noodzakelijke actuariële onderzoeken en berekeningen gedaan worden in verband met het financieel evenwicht en dat wet- en regelgeving moeten worden herzien indien dat noodzakelijk is. In het voorstel van Rezvani, waarin de administratie uitgevoerd wordt door het UWV en de premies geïnd worden door de Belastingdienst, is het toezicht in handen van de overheid conform artikel 71 lid 2 Verdrag nr. 102. We hebben in paragraaf 2.3.7 immers al gezien dat het toezicht op de Belastingdienst in handen ligt van de Minister van Financiën en dat het toezicht op het UWV wordt uitgevoerd door de Inspectie SZW, voorheen de Inspectie Werk en Inkomen. Conform artikel 36 van de Wet SUWI ressorteert deze inspectie onder het Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid.

Ook hebben we hierboven gezien dat de noodzakelijk actuariële onderzoeken uitgevoerd worden door het Centraal Plan Bureau, dat ressorteert onder het Ministerie van Economische Zaken. Hiermee voldoet de Nederlandse overheid aan de verplichting om actuariële onderzoeken uit te voeren om de financiële houdbaarheid van het socialezekerheidsstelsel te garanderen conform artikel 72 lid 2 Verdrag nr. 102. Op basis van deze onderzoeken worden het beleid en eventueel de regelgeving aangepast.

Voor de uitvoering van de Spaar-WW door een private organisatie, zoals voorgesteld door Den Butter & Kock, sluiten we aan bij de uitvoering van de Levensloopregeling. De Levensloopregeling wordt onder andere uitgevoerd door financiële ondernemingen zoals kredietinstellingen (banken), verzekeraars en beleggingsinstellingen. Het toezicht op deze financiële ondernemingen wordt uitgevoerd door De Nederlandsche Bank (DNB) en de Autoriteit Financiële Markten (AFM). De Nederlandsche Bank heeft tot taak prudentieel toezicht te houden op de financiële ondernemingen (art. 1:24 Wft). Prudentieel toezicht is gericht op de soliditeit van financiële ondernemingen en het bijdragen aan de stabiliteit van de financiële sector (art. 1:24 lid 1 Wft). Het AFM heeft tot taak het gedragstoezicht op financiële markten uit te oefenen (art. 1:24 Wft). Gedragstoezicht is gericht op ordelijke en transparante financiële marktprocessen, zuivere verhoudingen tussen marktpartijen en zorgvuldige behandeling van cliënten. Het toezicht door DNB en de AFM richt zich



niet specifiek op de uitvoering van de Levensloopregeling door de financiële ondernemingen. Als de Spaar-WW zou worden ingevoerd, is het in het licht van artikel 71 lid 2 Verdrag nr. 102 noodzakelijk dat het toezicht op de uitvoering van de Spaar-WW specifiek wordt vastgelegd in de wetgeving.

Naast het specifiek vastleggen van het toezicht op de Spaar-WW, is de vraag of DNB en de AFM beschouwd kunnen worden als onderdeel van de Staat. Dit wordt vereist door artikel 72 lid 2 van Verdrag nr. 102 dat bepaalt dat de overheid toezicht moet houden. DNB, die tot taak heeft toezicht te houden op de soliditeit van financiële ondernemingen en het bijdragen aan de stabiliteit van de financiële sector, is een zelfstandig bestuursorgaan (ZBO). Tegelijkertijd maakt DNB onafhankelijk deel uit van het Europees Stelsel van Centrale Banken (ESCB). Omdat DNB een bestuursorgaan is, zou De Nederlandsche Bank als onderdeel van de Staat beschouwd kunnen worden. DNB legt ook verantwoording af aan het Ministerie van Financiën door jaarlijks een begroting en een jaarverantwoording te sturen waarin is aangegeven hoe de wettelijke toezichttaak door DNB is uitgevoerd (art. 1:30 en 1:34 Wft). Wat betreft de pensioenen, legt DNB ook verantwoording af aan het Ministerie van Sociale Zaken door een begroting en een jaarverantwoording te sturen (art. 154 en 157 Pensioenwet). In die zin zou dit toezicht op de financiële ondernemingen in overeenstemming kunnen zijn met artikel 72 lid 2 dat vereist dat het toezicht door de Staat wordt uitgevoerd. Er kunnen echter drie kanttekeningen geplaatst worden bij deze conclusie.

Als ZBO kan De Nederlandsche Bank haar bevoegdheden in hoge mate zelfstandig ten opzichte van de minister uitoefenen. De daadwerkelijke invloed van de minister is afhankelijk van de inhoud van het instellingsbesluit van het betreffende ZBO.<sup>37</sup> DNB is ingesteld door de Bankwet 1998.<sup>38</sup> Er zijn twee elementen in de Bankwet 1998 die tot de conclusie leiden dat de invloed van de Minister van Financiën niet zo erg groot (meer) is. In artikel 18, 19 en 20 van de Bankwet 1998 is de informatie-uitwisseling tussen DNB en het ministerie formeel vastgelegd: de Minister van Financiën kan De Nederlandsche Bank gegevens of inlichtingen vragen die naar zijn oordeel nodig zijn ter bepaling van het financieel-economisch beleid van de regering. DNB is verplicht deze inlichtingen te geven. Voorheen kon de Minister van Financiën echter bindende aanwijzingen geven aan de directie van DNB, voor zover hij dat ter coördinatie van de monetaire en financiële politiek van de regering en de politiek van DNB noodzakelijk achtte. Dit aanwijzingsrecht is echter in 1998 ingetrokken.<sup>39</sup> Het werd toen al als een *'ultimum remedium'* beschouwd: zelfstandigheid tegenover de overheid werd onmisbaar geacht voor het voeren van een weloverwogen monetaire politiek.

Ten tweede kent DNB, hoewel ingesteld krachtens publiekrecht, een privaatrechtelijke rechtsvorm. De bank heeft de organisatievorm gekregen van een naamloze vennootschap (NV) met een directie, een raad van commissarissen en een

37 C.P.J. Goorden, *Algemeen Bestuursrecht compact*, Den Haag: Elsevier bedrijfsinformatie, 2000, p. 50.

38 Wet van 26 maart 1998, houdende nieuwe bepalingen inzake De Nederlandsche Bank N.V. in verband met het Verdrag tot oprichting van de Europese Gemeenschap (Bankwet 1998).

39 *Kamerstukken II 1997/98*, 2 719, nr. 3.

bankraad. De raad van commissarissen bestaat uit ten minste negen en ten hoogste twaalf leden (art. 11 lid 1 Statuten van De Nederlandsche Bank).<sup>40</sup> Eén lid van de raad van commissarissen is van overheidswege benoemd (art. 11 lid 2 Statuten van De Nederlandsche Bank). Deze persoon heeft 'slechts' de mogelijkheid om ten behoeve van de Minister van Financiën, al dan niet op diens verzoek, bij de directie van de bank gegevens en inlichtingen in te winnen over de wijze waarop DNB haar taken uitvoert.

Daarbij komt ten slotte nog dat overeenkomstig de vennootschappelijke praktijk de raad van commissarissen toeziet op de financiële en strategische onderwerpen die de bank als (bedrijfs)economische eenheid tegenkomt. De aandacht van de raad van commissarissen is daardoor minder gericht op de (details van de) uitvoering door DNB van haar wettelijke taken zoals het toezicht houden op financiële ondernemingen die de Levensloopregeling uitvoeren. Dit kan spanning opleveren met artikel 72 lid 2 Verdrag nr. 102 dat vereist dat er toezicht wordt gehouden door de overheid. Gezien deze kanttekeningen bij DNB is dus te betwijfelen of aan de eis dat toezicht wordt gehouden door de Staat wordt voldaan.

De AFM is net als De Nederlandsche Bank een zelfstandig bestuursorgaan. In tegenstelling tot DNB die de organisatievorm van een NV heeft, heeft de AFM echter de vorm van een stichting (art. 1 statuten AFM) met een bestuur en een raad van toezicht. Conform artikel 30 tot en met 45 van de Wft legt de AFM verantwoording af aan de Minister van Financiën. Deze verantwoording is veel uitvoeriger geregeld dan bij DNB. De AFM voldoet daarmee wel aan de eis dat de Staat toezicht moet houden in de zin van artikel 72 lid 2 Verdrag nr. 102.

Er is overigens nog een toezichthouder. In de vorige paragraaf bleek dat de werkgever ook deels uitvoerder is van de Levensloopregeling. De Belastingdienst dient erop toe te zien dat werkgevers voldoen aan hun verplichtingen als inhoudingsplichtigen voor de loonheffingen. Als een inhoudingsplichtige ten onrechte de Levensloopregeling heeft toegepast, betekent dit dat hij te weinig loonheffing heeft afgedragen. In zo'n geval kan de Belastingdienst een correctieverplichting of een naheffingsaanslag (al dan niet met boete) opleggen. Daarbij past de Belastingdienst zijn wettelijke bevoegdheden toe op grond van onder meer de Wet op de loonbelasting 1964 en de Algemene wet inzake rijksbelastingen. Zoals we hebben gezien is de Belastingdienst een op overheidsvoorschriften berustende instelling, die verantwoording schuldig is aan het parlement. Deze vorm van toezicht wordt dus ook uitgeoefend door de overheid zoals is vereist in artikel 72 lid 2 Verdrag nr. 102.

### 8.2.8 *Rechtsbescherming*

In deze paragraaf wordt getoetst aan artikel 70 lid 1 Verdrag nr. 102. Dit artikel legt vast dat eenieder die aanspraak maakt op een uitkering beroep in kan stellen als hem een uitkering wordt geweigerd of als hij zich niet kan verenigen met de hoedanig-

<sup>40</sup> Statuten van de Nederlandsche Bank N.V. gevestigd te Amsterdam, d.d. 13 maart 2007.

heid of de omvang daarvan. Den Butter & Kock en Rezwani spreken in hun voorstellen helemaal niet over rechtsbescherming.

Den Butter & Kock gaan ervan uit dat, omdat er sprake is van kapitaaldekking, banken, pensioenfondsen en verzekeraars de spaarfondsen gaan beheren.<sup>41</sup> In het geval van de uitvoering van de Spaar-WW door banken, pensioenfondsen en verzekeraars wordt de relatie tussen de verzekerde en deze instellingen beheerst door het privaatrecht. De werknemer moet zijn rechten afdwingen bij de burgerlijke rechter. Op deze manier wordt tegemoetgekomen aan artikel 70 lid 1.

Rezwani stelt dat de overheid het algemeen spaarfonds beheert waar elke werknemer een spaarrekening heeft. Dit kan eventueel door het huidige UWV gedaan worden en dan blijft de rechtsbescherming hetzelfde als nu. De werknemer kan volgens de Awb eerst bezwaar maken bij het UWV en vervolgens in beroep gaan bij de bestuursrechter. Rezwani stelt echter ook voor dat iedere bedrijfstak een collectief spaarfonds opricht. Dit wordt gevuld met de solidariteitspremies. Aangezien bedrijfstakken dan een collectief spaarfonds beheren in het kader van een Spaar-WW, wordt de relatie tussen de werknemer en de bedrijfstak beheerst door het publiekrecht. De werknemer kan volgens de Awb eerst bezwaar maken bij de bedrijfstak en vervolgens zijn rechten afdwingen bij de bestuursrechter. Dit is in overeenstemming met artikel 70 lid 1 Verdrag nr. 102. Hier treden dus geen problemen op in het licht van de verdragen.

### 8.2.9 *Recht op sociale zekerheid (art. 12 ESH)*

Artikel 12 van het ESH bevat het recht op sociale zekerheid. Om dit recht te waarborgen, verplichten de lidstaten van de Raad van Europa zich een stelsel van sociale zekerheid in te voeren of in stand te houden (art. 12 lid 1 ESH). Door middel van lid 2 van artikel 12 verbinden de lidstaten van de Raad van Europa zich het stelsel van sociale zekerheid op een toereikend niveau te houden, dat ten minste gelijk is aan het niveau dat vereist is voor de bekrachtiging van de Europese Code inzake Sociale Zekerheid van de Raad van Europa. De voorstellen voor de Spaar-WW van Den Butter & Kock en Rezwani zijn op een aantal onderdelen in strijd met deze bepalingen. Zo is de financiering van de WW door het afdragen van premies aan een Algemeen Werkloosheidsfonds en een sectorfonds door de werkgever in het voorstel van Den Butter & Kock vervangen door een verplichte bijdrage van de werknemer aan een individuele spaarregeling. We hebben in dit hoofdstuk gezien dat dit in strijd is met het principe van collectieve financiering zoals vastgelegd in artikel 70 lid 1 van de Europese Code. Ook de financiering van de kredietfaciliteit, waarvan een debetpositie door de werknemer gedurende zijn werkzame leven moet worden terugbetaald, is hiermee in strijd. Dit is daardoor niet alleen in strijd met artikel 12 lid 2 ESH maar ook met artikel 12 lid 1 ESH. Ook dit artikel eist dat het stelsel collectief gefinancierd wordt.

<sup>41</sup> Den Butter & Kock 2008, p. 200-212.

Het voorstel van Den Butter & Kock om de spaarfondsen te laten beheren door financiële ondernemingen kan tevens tot strijdigheid leiden met artikel 71 lid 1 van de Europese Code, waarin is vastgelegd dat vertegenwoordigers van verzekerden moeten deelnemen aan het bestuur van de uitvoeringsinstelling of met een raadgevende stem betrokken moeten zijn. In de huidige sociale wetgeving of in de huidige wetgeving die deze financiële ondernemingen reguleert, is namelijk nog geen verplichting opgenomen om deze vertegenwoordiging vast te leggen. Als de Spaar-WW of de wetgeving betreffende de rechtspersonen hier geen rekening mee houdt, zal dit leiden tot strijdigheid met artikel 71 lid 2 Europese Code en daarmee artikel 12 lid 2 ESH.

Ten slotte hebben we in dit hoofdstuk gezien dat het (tweede) voorstel van Den Butter & Kock om bij een laag spaarsaldo de werknemer een beroep te laten doen op de bijstand in plaats van een kredietfaciliteit, om twee redenen in strijd is met de Europese Code. Ten eerste mag er geen middeltest uitgevoerd worden in een werkloosheidsstelsel dat bescherming biedt aan loontrekkenden (zie par. 8.2.3.1). Dit mag namelijk alleen in een stelsel dat bescherming biedt aan alle ingezetenen. Tevens is de eis om algemeen geaccepteerde arbeid te accepteren in strijd met artikel 20 van Europese Code dat bepaalt dat werknemers passende arbeid moeten accepteren. Daarmee ontstaat er ook strijd met art. 12 lid 2 ESH. Wel is een beroep op de bijstand mogelijk nadat de werknemer zes maanden een werkloosheidsuitkering heeft ontvangen, zoals in het voorstel van Rezwani, mits aan de overige voorwaarden van de verdragen wordt voldaan. Ook is het toegestaan dat de maximumduur van een werkloosheidsuitkering wordt verlaagd, in dit geval van maximaal 38 maanden naar 6 maanden.

Hoewel de maximumduur van de werkloosheidsuitkering voor werknemers met een te laag spaarsaldo in het voorstel van Rezwani verkort wordt, is dit niet in strijd met artikel 12 ESH. Dit is wellicht vreemd omdat lid 3 van artikel 12 ESH bepaalt dat de lidstaten moeten streven naar een geleidelijke verhoging van de socialezekerheidsnormen.<sup>42</sup> Volgens het Europees Comité voor Sociale Rechten van de Raad van Europa houdt artikel 12 lid 3 in dat iedere twee jaar na ratificatie van het Handvest verbeteringen ten opzichte van de oude situatie gesignaleerd moeten kunnen worden.<sup>43</sup> Ook moeten lidstaten streven naar hogere standaarden dan de standaarden van Verdrag nr. 102.<sup>44</sup> Bovengenoemde wijziging die de maximale uitkeringsduur beperkt, zou dan niet in overeenstemming zijn met lid 3 van artikel 12 ESH.

De interpretatie van deze bepaling door het Comité voor Sociale Rechten is echter aan verandering onderhevig. Artikel 12 lid 3 bevat namelijk volgens deze interpretatie geen belemmering meer voor hervorming van het nationale stelsel waarbij uitkeringsrechten beperkt worden.<sup>45</sup> Het Comité oordeelde namelijk dat wijzigingen in het socialezekerheidsstelsel geaccepteerd worden als deze noodzakelijk zijn om

42 Swiatkowski 2007, p. 271.

43 ESC Conclusions III (Statement of interpretation), p. 63.

44 ESC Conclusions I (Statement of interpretation), p. 62.

45 Swiatkowski 2007, p. 274.

het stelsel te kunnen handhaven, bescherming van kwetsbare groepen mensen nog wel mogelijk is en het socialezekerheidsstelsel niet in een minimumvoorziening wijzigt.<sup>46</sup> Om de veranderingen goed te kunnen beoordelen, moet het Comité van Deskundigen wel informatie krijgen over de aard van de veranderingen (werkingsfeer, ontstaansvoorwaarden, niveau, duur, etc.), de mate van veranderingen (categorieën en aantal mensen die de gevolgen hiervan ondervinden, aantal uitkeringen voor en na veranderingen), de redenen voor en de noodzaak van deze veranderingen, het sociaal en economisch beleidskader waar deze veranderingen in passen, de beoogde resultaten, de passendheid van de maatregelen en de aanwezigheid van sociale voorzieningen voor de mensen die in problemen komen door deze veranderingen.<sup>47</sup>

Een verlaging van de duur van een uitkering zoals Rezvani voorstelt, is in het licht van deze criteria niet verboden, zolang de minimumduur die de Europese Code voorschrijft wordt gegarandeerd en zodra er redenen zijn en er een noodzaak is om deze duur te beperken. De minimumduur moet volgens artikel 24 van de Code 13 weken zijn. Het Protocol schrijft 21 weken voor. De wijziging van de WW in een Spaar-WW, waarbij sprake is van een beperking van de bescherming tegen het werkloosheidsrisico, is dus gezien de minimumeisen mogelijk. Er moeten dan vervolgens wel nog redenen zijn of een noodzaak voor deze wijziging. Deze kunnen gevonden worden in de uitbreiding van de bescherming tegen nieuwe sociale risico's. Of deze uitbreiding voldoende is om een beperking van het werkloosheidsrisico te rechtvaardigen, is echter ook afhankelijk van de vormgeving van de bescherming tegen nieuwe sociale risico's. Het kan namelijk zijn dat die uitbreiding zich beperkt tot werknemers met een laag werkloosheidsrisico en werknemers met een hoog werkloosheidsrisico er alleen maar op achteruitgaan.

### **8.3 Toetsing aan de promotionele ILO-verdragen en sociale grondrechten**

#### **8.3.1 Doelstellingen van de Spaar-WW vergeleken met doelstellingen van de verdragen**

In het voorstel van Den Butter & Kock kan de Spaar-WW ingezet worden voor de bescherming tegen werkloosheid, het opnemen van zorg- of scholingsverlof, het nemen van een sabbatical of de financiering van om- en bijscholing.<sup>48</sup> Rezvani wil de Spaar-WW inzetten voor inkomensbescherming bij werkloosheid, ondersteuning van de combinatie van arbeid en zorg, vervroegd uittreden en kinderopvangkosten. Zoals we in paragraaf 7.2 over de Levensloopregeling hebben gezien, kan het sparen voor onbetaald zorg- of scholingsverlof en een sabbatical in het licht van de Verdragen nr. 122, 140, 142 en 156 en de artikelen 1, 10 en 27 ESH (herzien) positief worden beoordeeld. Doordat de Spaar-WW dit ook mogelijk maakt draagt deze ten eerste bij

46 ESC Conclusions XIII-4 (Statement of interpretation on art. 12-3), p. 143.

47 ESC Conclusions XIII-4 (Statement of interpretation), p. 40-42 en 143-144.

48 Den Butter & Kock 2000, p. 19.

aan de doelstelling van Verdrag nr. 122 en artikel 1 ESH om de levensstandaard van werknemers te verhogen, de werknemers langer en gezonder te laten doorwerken en beter in de behoefte aan arbeidskrachten te voorzien. Ten tweede draagt deze bij aan de doelstelling van Verdrag nr. 142 en artikel 10 ESH om maatregelen te nemen die het volgen van scholing stimuleren (art. 1 Verdrag nr. 142, art. 10 lid 5 ESH). Ten derde komt deze tegemoet aan de doelstelling van Verdrag nr. 156 en artikel 27 ESH om het werknemers met zorgverantwoordelijkheid mogelijk te maken hun werk uit te voeren.

Het inzetten van het spaartegoed voor om- en bijscholing past bij de doelstelling van ILO-Verdrag nr. 122 om te waarborgen dat voor iedere werknemer alle mogelijkheden openstaan om de nodige bekwaamheid te verwerven voor het vervullen van een hem passende werkkring en om zijn bekwaamheden en gaven in die werkkring te gebruiken (art. 1 lid 2 Verdrag nr. 122). Volgens Den Butter & Kock ligt het inzetten van spaarfondsen voor het investeren in het menselijk kapitaal voor de hand, omdat de werknemer op deze manier zijn positie op de arbeidsmarkt kan verbeteren en daarmee werkloosheid kan voorkomen.<sup>49</sup> Als werkloosheid dreigt, kunnen werknemers zich door het spaarfonds voorbereiden op een andere betrekking. Werkgevers hebben ook baat bij deze investeringen omdat ze de arbeidsproductiviteit kunnen vergroten, bijdragen aan het aanpassingsvermogen van de werknemer en bijdragen aan structurele veranderingen op de arbeidsmarkt. Dit draagt dus ook bij aan de doelstelling van artikel 1 lid 1 ESH om volledige werkgelegenheid te verwezenlijken.

Ten slotte draagt het voorstel van Rezwani om het spaartegoed in te zetten voor kinderopvangkosten bij aan de doelstelling van Verdrag nr. 156 en artikel 27 ESH om het werknemers met zorgverantwoordelijkheid mogelijk te maken hun werk uit te voeren.

### 8.3.2 *Effect van de Spaar-WW*

#### 8.3.2.1 *Concurrerende risico's*

Tegelijkertijd kennen de voorstellen voor een Spaar-WW ook een aantal aspecten waardoor deze minder goed tegemoetkomen aan de beleidsdoelstellingen van de promotionele verdragen en de sociale grondrechten. Er kan bijvoorbeeld net als bij de Levensloopregeling sprake zijn van concurrerende risico's. De evaluatie van de Levensloopregeling leert ons bijvoorbeeld dat de Levensloopregeling in 2011 door 51,5 procent van de deelnemers gebruikt werd om eerder te stoppen met werken, door 10 procent voor ouderschapsverlof, door 8,9 procent voor een sabbatical en door 0,7 procent om verlof voor studie op te nemen. De Levensloopregeling droeg dus maar voor een kleine groep bij aan een betere aansluiting tussen werk en verantwoordelijkheden als zorg en scholing, en werd vooral gebruikt voor vervroegd uittreden. De doelstellingen van de Verdragen nr. 122, 140, 142 en 156 en de arti-

<sup>49</sup> Den Butter & Kock 2000, p. 15.

kelen 1, 10 en 27 ESH (herzien) om in de behoefte aan arbeidskrachten te voorzien, het volgen van scholing en het opnemen van scholing te stimuleren en werknemers met zorgverantwoordelijkheid te ondersteunen, werden met de Levensloopregeling dan ook nauwelijks bevorderd.<sup>50</sup> Als de Spaar-WW - zoals Rezwani voorstelt - net zoals de Levensloopregeling gebruikt wordt voor vervroegd uittreden, bestaat dus het gevaar dat deze niet bijdraagt aan de doelstellingen van de verdragen en het ESH. Daarnaast kan strijdigheid ontstaan met het principe dat het werkgelegenheidsbeleid tot stand moet komen in het kader van een gecoördineerd economisch en sociaal beleid (art. 2 Verdrag nr. 122). Als de mogelijkheid om vervroegd uit te treden binnen de Spaar-WW wordt toegestaan, past het niet binnen het huidige economisch beleid dat zich richt op het langer doorwerken van de oudere werknemer.

#### 8.3.2.2 Vrijwillige spaarregeling

Den Butter & Kock en Rezwani stellen voor de mogelijkheid om te sparen voor bescherming tegen nieuwe sociale risico's vrijwillig te maken. Uit de evaluatie van de Levensloopregeling, die ook vrijwillig was, blijkt echter dat maar 270.000 mensen hebben deelgenomen aan de regeling terwijl de verwachting was dat er 2,7 miljoen mensen aan zouden gaan deelnemen.<sup>51</sup> Een door het Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid uitgevoerd onderzoek noemt verschillende redenen voor deze lage deelname, onder andere uitstel van deelname, concurrentie met de spaarloonregeling, complexiteit van de regeling en het gebrek aan financiële ruimte om te kunnen sparen.<sup>52</sup> Het evaluatieonderzoek laat ook zien dat hogere inkomensgroepen relatief vaak gebruikmaken van de regeling en dat het zwaartepunt in het gebruik ligt bij de leeftijdscategorie van 50 tot 60 jaar.<sup>53</sup> Voor dit laatste wordt als verklaring aangedragen dat het vrij besteedbaar inkomen van oudere werknemers in het algemeen hoger is dan dat van jongeren. Geconcludeerd kan worden dat vrijwillige deelname er toe kan leiden dat alleen hoge inkomensgroepen zullen deelnemen aan de regeling en op deze manier lage inkomens worden uitgesloten van bescherming tegen nieuwe sociale risico's. De bijdrage aan de doelstelling zoals vastgelegd in de Verdragen nr. 142 en 156 en de artikelen 10 en 27 ESH (herzien) om bijvoorbeeld ondersteuning te bieden aan werknemers met zorgverantwoordelijkheid en het opnemen van scholingsverlof en het volgen van scholing te stimuleren, kan daardoor in praktijk dus beperkt zijn tot een bepaalde groep. Vanuit dit perspectief is het dus beter om de Spaar-WW verplicht te maken. Een ander alternatief is om aanvullende beleidsmaatregelen te nemen voor groepen die uitgesloten dreigen te worden.

---

50 Report for the period 1 June 2004 to 1 June 2006 made by the Government of the Netherlands in accordance with article 22 of the Constitution of the ILO on the measures to give effect to the provisions of the Employment Policy Convention no. 122.

51 Ministerie van SZW 2011, p. 16 en 24.

52 Ministerie van SZW 2011, p. 12 en 18.

53 Ministerie van SZW 2011, p. 16 en 24.

### 8.3.2.3 *Integratie van bescherming tegen werkloosheid en nieuwe sociale risico's*

In vergelijking met een stelsel waarin de WW en de Levensloopregeling niet geïntegreerd zijn, is er in de Spaar-WW meer financiële ruimte voor de bescherming tegen nieuwe sociale risico's. De werknemer kan zijn spaartegoed, na verplicht tot een bepaald niveau gespaard te hebben voor het werkloosheidsrisico, namelijk aanwenden voor andere doeleinden dan werkloosheid, bijvoorbeeld voor de combinatie van arbeid en zorg. Dit kan in het huidige stelsel met een wettelijke werkloosheidsverzekering niet. De premiebijdragen verdwijnen daar in een collectieve pot. De integratie van de WW en de Levensloopregeling komt vanuit dit perspectief beter tegemoet aan de doelstellingen van de ILO-Verdragen nr. 122, 140, 142 en 156 en de artikelen 1, 10 en 27 ESH. Er ontstaat immers meer financiële ruimte ontstaat voor de bescherming tegen nieuwe sociale risico's.

De integratie van een verlofspaarregeling met een werkloosheidsspaarregeling brengt daarentegen ook een nadeel met zich mee. In de voorstellen van Den Butter & Kock en Rezwani moeten starters op de arbeidsmarkt eerst verplicht sparen voor een saldo waaruit een werkloosheidsuitkering van een bepaalde duur betaald kan worden. Daarna kan pas gespaard worden voor de bescherming tegen nieuwe sociale risico's. Daarnaast moeten werknemers met een hoog werkloosheidsrisico steeds opnieuw verplicht sparen voor een saldo waaruit de werkloosheidsuitkering van een bepaalde maximale duur betaald kan worden. Als zij werkloos worden, maken zij het spaartegoed steeds op. Juist door de integratie van de werkloosheidsspaarregeling en de verlofspaarregeling is de bescherming tegen nieuwe sociale risico's dus beperkt tot werknemers die al lang werken of een laag werkloosheidsrisico hebben. Hiermee worden juist kwetsbare groepen uitgesloten van de mogelijkheid om zich te beschermen tegen nieuwe sociale risico's. In dit opzicht komt de Spaar-WW dus weer minder tegemoet aan de doelstellingen van de ILO-Verdragen nr. 122, 140, 142 en 156 en de artikelen 1, 10 en 27 ESH in vergelijking met de Levensloopregeling. Met de Levensloopregeling kan direct gespaard worden voor de bescherming tegen nieuwe sociale risico's als men de arbeidsmarkt betreedt en hoeft na elke periode van werkloosheid niet opnieuw gespaard te worden. Vanuit de wens om de bescherming tegen nieuwe sociale risico's en de keuzevrijheid in het stelsel te vergroten, is het daarom van belang het tegoed dat ingezet wordt voor de werkloosheidsuitkering zo laag mogelijk te houden.

### 8.3.3 *Financiering van nieuwe sociale risico's*

In de Spaar-WW wordt de bescherming tegen nieuwe sociale risico's gefinancierd door de werknemer zelf. In Verdrag nr. 140 staat echter het doorbetalen van salaris tijdens scholingsverlof centraal. De achterliggende gedachte hierbij is dat werknemers meer gestimuleerd worden om werkelijk een opleiding te volgen als zij de kosten van het verlies van inkomen tijdens onbetaald verlof niet zelf hoeven te betalen. Toch vereist het Verdrag niet dat het loon wordt doorbetaald: ten tijde van



ontwikkeling van dit verdrag waren de werkgevers namelijk niet bereid om de kosten te dragen van verlof voor scholing die niet direct te maken had met het werk van de werknemer.<sup>54</sup> Paragraaf 12 van Aanbeveling nr. 148 legt echter wel vast dat van werkgevers, publieke autoriteiten en werkgevers- en werknemersorganisaties mag worden verwacht dat zij zullen bijdragen aan de kosten van scholingsverlof. In het licht hiervan kan er voor gepleit worden dat de overheid, de werkgever of de werkgevers- en werknemersorganisatie bijdragen aan de Spaar-WW om zo het volgen van scholing en het opnemen van scholingsverlof te stimuleren. De Spaar-WW brengt overigens geen wijziging aan in de financiering in vergelijking met de Levensloopregeling.

Wel leidt de Spaar-WW tot een wijziging in de financiering van de re-integratie. In het huidige systeem wordt re-integratie namelijk gefinancierd uit het AWF waarin werkgevers premies storten.<sup>55</sup> Onder de Spaar-WW spaart de werknemer via een individuele spaarregeling en is er geen AWF meer waar de re-integratie uit wordt betaald.<sup>56</sup> In de Spaar-WW wordt de verantwoordelijkheid voor de re-integratie neergelegd bij de individuele werkgever en werknemer.

Dit gaat echter in tegen de verplichting van de lidstaten om in samenwerking met sociale partners kosteloos arbeidsbemiddeling aan te bieden aan werklozen en werknemers die op zoek zijn naar een baan, en er voor te zorgen dat er re-integratiemogelijkheden zijn (art. 1 lid 3 en 4 ESH). Wellicht komt het voorstel voor de Spaar-WW tegemoet aan de verplichting van lidstaten om werknemers en werkgevers te betrekken bij de uitvoering van maatregelen op het gebied van werkgelegenheid inclusief re-integratie (art. 3 Verdrag nr. 122), maar het gaat wel in tegen de eindverantwoordelijkheid die de overheid heeft voor het versterken van de re-integratie van werknemers en het versterken van de employability van werknemers (par. 10 onder a Aanbeveling nr. 195). Het is volgens deze bepaling niet zo dat de overheid zelf re-integratiemogelijkheden moet aanbieden, maar het is wel noodzakelijk om in ieder geval, zoals ook bij de privatisering van de Ziektewet is gebeurd, een wettelijk kader vast te leggen waarin de re-integratieverplichtingen en rechten van de werknemer en werkgever worden vastgelegd.

Rezwani wil ten slotte de Spaar-WW ook inzetten voor financiering van de kosten voor kinderopvang. De werkgever is echter niet verplicht om bij te dragen aan de Spaar-WW voor de bescherming tegen nieuwe sociale risico's. Hierdoor kan er spanning ontstaan met Aanbeveling nr. 96(5) betreffende de combinatie van werk en gezinsleven van het Comité van Ministers van de Raad van Europa. Deze aanbeveling legt lidstaten namelijk de verplichting op om werkgevers te stimuleren om (financieel) bij te dragen aan de kinderopvang en andere faciliteiten die de combinatie van werk en zorgtaken ondersteunen (par. 19 Aanbeveling nr. 96(5)). Aanbevelingen zijn echter in tegenstelling tot verdragen niet bindend.

54 ILO Report III (part 4B) 1991, par. 483.

55 Heeger 2012, p. 44.

56 Heeger 2012, p. 44.

### 8.3.4 *Insluiting van kwetsbare groepen*

De spaarregeling die onder de Spaar-WW ingezet kan worden voor de bescherming tegen nieuwe sociale risico's is net als de Levensloopregeling vrijwillig en wordt net als de Levensloopregeling alleen gefinancierd door de werknemer zelf. Door deze vrijwillige deelname kan net als bij de Levensloopregeling verwacht worden dat de Spaar-WW vooral gebruikt zal worden door werknemers met een vast dienstverband, werknemers met een voltijdbaan, oudere werknemers en personen in een grotere onderneming (zie par. 7.7).<sup>57</sup> Ook kan verwacht worden dat het vrijwillige onderdeel van de Spaar-WW meer gebruikt wordt naarmate het inkomen stijgt.

De Nederlandse overheid is echter verplicht op basis van artikel 9 onder b Verdrag nr. 140 om bijzondere bepalingen op te stellen voor bijzondere categorieën werknemers, zoals werknemers van kleine of seizoensgebonden ondernemingen en werknemers met gezinsverantwoordelijkheid. Deze werknemers kunnen immers moeilijkheden ondervinden bij het toepassen van een algemene regeling voor scholingsverlof (zie par. 7.7). In dit licht zou de Spaar-WW aangepast moeten worden. Dit kan bijvoorbeeld door werknemers verplicht te laten sparen voor de bescherming tegen nieuwe sociale risico's, werkgevers mee te laten betalen aan de bescherming tegen nieuwe sociale risico's, een extra fiscale stimulans in te voeren voor werknemers van kleine ondernemingen of werknemers met zorgverantwoordelijkheid, of een kredietfaciliteit in te voeren, waarbij onder voorwaarden het krediet kwijtgescholden kan worden. Wat betreft het probleem met werknemers van kleine ondernemingen kan ook gedacht worden aan het structureel geven van extra voorlichting aan deze bedrijven en werknemers.

Ook is de kans groot dat de Spaar-WW, net als de Levensloopregeling, strijdig is met artikel 5 lid h van Aanbeveling nr. 195 en artikel 10 lid 5 ESH. De eerste bepaling verplicht lidstaten te stimuleren dat kwetsbare groepen als jongeren, laagopgeleiden, gehandicapten, oudere werknemers, leden van een etnische minderheid, werknemers in kleine bedrijven, mensen in de informele economie en zelfstandigen ook toegang krijgen tot opleidingsmogelijkheden en mogelijkheden tot levenslang leren (par. 5 onder h Aanbeveling nr. 195). Artikel 10 lid 5 ESH bepaalt dat het gebruik van scholingsvoorzieningen zo veel mogelijk bevorderd moet worden, onder meer door verlaging of afschaffing van alle kosten, het gedeeltelijk doorbetalen van loon of het bieden van een adequate financiële ondersteuning aan in ieder geval kwetsbare groepen. De Spaar-WW komt niet tegemoet aan deze verplichtingen, omdat het een algemene spaarregeling is die niet specifiek gericht is op de bescherming van kwetsbare groepen. De regeling kent geen kredietfaciliteit en kent geen subsidies toe aan bijvoorbeeld lagere inkomensgroepen.

Of er ook daadwerkelijk strijdigheid bestaat met deze bepalingen, is afhankelijk van de overige beleidsmaatregelen die de Nederlandse overheid genomen heeft. De toezichthouders beoordelen namelijk het gehele pakket aan maatregelen en niet al-

---

<sup>57</sup> Ministerie van SZW 2011, p. 16.

leen de Spaar-WW. We hebben ook al in paragraaf 7.3 en paragraaf 7.7 signaleerd dat de toezichthouders zich tot op heden niet negatief hebben uitgelaten over het Nederlandse beleid ten aanzien van scholing en levenslang leren in het kader van Verdrag nr. 142 en artikel 10 ESH. In dit licht zou Nederland niet gedwongen worden om de Spaar-WW zodanig aan te passen dat deze meer gericht is op kwetsbare groepen. Desalniettemin kunnen deze aanbevelingen wel als richtlijn dienen voor de verdere ontwikkeling van de Spaar-WW. Daarmee wordt een maximale invulling gegeven aan de doelstellingen die ten grondslag liggen aan deze aanbevelingen. Zo kan bijvoorbeeld de spaarregeling verplicht worden gesteld en de werkgever verplicht worden mee te betalen aan de bescherming tegen nieuwe sociale risico's. Ook kunnen zelfstandigen de mogelijkheid krijgen om deel te nemen aan de Spaar-WW, er kan een extra fiscale stimulans ingebouwd worden voor lagere inkomens of werknemers met een laag inkomen, of werknemers van kleine ondernemingen kunnen extra gesubsidieerd worden. Werknemers van kleine ondernemingen kunnen ook beter geïnformeerd worden. De aanbevelingen staan ook toe dat buiten de Spaar-WW om aanvullende beleidsmaatregelen voor deze kwetsbare groepen op het gebied van scholing worden genomen.

### **8.3.5 Gelijke behandeling van mannen en vrouwen**

Zoals gezegd in paragraaf 7.8, is de Spaar-WW, net als de Levensloopregeling, vrijwillig en wordt deze alleen gefinancierd door de werknemers. Uit de evaluatie van de Levensloopregeling bleek dat mannen en vrouwen ongeveer even vaak gebruik maakten van de Levensloopregeling, maar dat vrouwen wel een grotere voorkeur hebben voor vrije tijd. Doordat vrouwen relatief vaker een deeltijdbaan en een lager inkomen hebben dan mannen, hebben zij minder financiële mogelijkheden om te sparen voor de bescherming tegen nieuwe sociale risico's. Deze ongelijke mogelijkheden tussen mannen en vrouwen zullen zich bij de Spaar-WW ook voordoen.

We hebben in paragraaf 7.8 echter al geconstateerd dat we in deze situatie niet kunnen zeggen dat er sprake is van ongelijke behandeling van mannen en vrouwen in de zin van artikel 1 lid 5 Verdrag nr. 142, paragraaf 5 onder g Aanbeveling nr. 195, artikel 3 lid 1 Verdrag nr. 156 en artikel 27 ESH. Bij de Spaar-WW wordt namelijk ten eerste geen direct onderscheid gemaakt op basis van geslacht, deze is toegankelijk voor zowel mannen als vrouwen. Wel hebben vrouwen relatief vaker minder financiële ruimte om te sparen dan mannen omdat zij vaker een deeltijdbaan hebben en een lager inkomen dan mannen. Toch leidt dit feitelijk niet tot een disproportioneel ongelijk gebruik van de Spaar-WW tussen mannen en vrouwen, zoals blijkt uit de evaluatie van de Levensloopregeling (zie par. 7.8). De Levensloopregeling werd in de periode 2006-2008 namelijk in gelijke mate gebruikt door mannen en vrouwen. Bij gelijke achtergrondkenmerken nemen vrouwen echter wel vaker dan mannen deel aan de regeling. De inkomensfactor een deeltijdfactor hebben dus wel invloed, maar dit leidt niet tot indirecte discriminatie in de zin van bovenstaande bepalingen. Er

is eerder sprake van een ongelijke situatie ten aanzien van het opbouwen van het spaartegoed.

Er kan uit bovenstaande bepalingen wel een inspanningsverplichting afgeleid worden om deze ongelijke situatie weg te nemen, met name als er geen aanvullende beleidsmaatregelen zijn voor vrouwen op het gebied van scholing en de combinatie van arbeid en zorg (zie ook par. 7.8). In Nederland zijn er wel zodanige maatregelen genomen in de vorm van bijvoorbeeld de Wet arbeid en zorg, de Wet verbod van onderscheid naar arbeidsduur, de Wet kinderopvang, de Wet Aanpassing arbeidsduur en de beleidsmaatregelen die betrekking hebben op de deelname van vrouwen aan volwasseneneducatie.<sup>58</sup> De verwachting is dus dat er niet snel strijdigheid wordt aangenomen. De ongelijke situatie kan ook worden weggenomen in de Spaar-WW zelf, bijvoorbeeld door subsidies toe te kennen aan werknemers met lage inkomens of mensen met zorgverantwoordelijkheid, of door een kredietfaciliteit in te voeren voor mensen die te weinig geld op hun rekening hebben staan. Dit wordt voorgesteld door Hermans & Pennings en wordt besproken in het volgende hoofdstuk.

## 8.4 Samenvatting en conclusies

### 8.4.1 Bescherming tegen nieuwe sociale risico's

In de voorstellen voor een Spaar-WW neemt de keuzevrijheid ten aanzien van de te verzekeren risico's toe ten opzichte van de Levensloopregeling: de spaarregeling kan naast zorg- en scholingsverlof namelijk ook ingezet worden voor scholingskosten en kinderopvang. Dit komt tegemoet aan de doelstellingen van de Verdragen nr. 140, 142 en 156 en de artikelen 10 en 27 ESH (herzien) om scholingsverlof en het volgen van scholing te stimuleren en de combinatie van arbeid en zorg te ondersteunen. Dit wordt versterkt door de omzetting van een deel van de werkloosheidspremie naar een spaarpremie die verplicht in het Werkbudget moet worden gestort door de werkgever. Hierdoor ontstaat er extra financiële ruimte om bescherming te bieden tegen de nieuwe sociale risico's.

Er kunnen echter in het licht van de promotionele verdragen en sociale grondrechten ook kritische kanttekeningen geplaatst worden bij de vormgeving van de Spaar-WW. Het inzetten van de spaarregeling voor vervroegd uittreden concurreert bijvoorbeeld met de bescherming tegen nieuwe sociale risico's, zoals zorg en scholing. De Levensloopregeling, waar de Spaar-WW veel overeenkomsten mee heeft, werd immers door 51,5 procent van de deelnemers gebruikt om eerder te stoppen met werken, en slechts door 10 procent voor ouderschapsverlof, 8,9 procent voor een sabbatical en 0,7 procent om verlof voor studie op te nemen. Het opnemen van de mogelijkheid om te sparen voor vervroegd uittreden kan de bijdrage aan de doelstel-

<sup>58</sup> Report for the period 1 June 2001 to 1 June 2006 made by the Government of the Netherlands in accordance with article 22 of the Constitution of the International Labour Organisation, on the measures taken to give effect to the provisions of the Workers with family responsibilities convention no. 156.

lingen van de Verdragen nr. 140, 142 en 156 en de artikelen 10 en 27 ESH (herzien) betreffende scholing(sverlof) en de combinatie van arbeid en zorg dus verkleinen. Tevens kan het in strijd zijn met de verplichting dat het werkgelegenheidsbeleid tot stand moet komen in het kader van een gecoördineerd economisch en sociaal beleid (art. 2 Verdrag nr. 122). De mogelijkheid binnen de Spaar-WW om vervroegd uit te treden, past namelijk niet binnen het huidige werkgelegenheidsbeleid dat zich richt op het langer door laten werken van de oudere werknemer. In het licht van de verdragen is het dus beter de optie van vervroegd treden eruit te laten.

De bijdrage aan de doelstellingen van de Verdragen nr. 140, 142 en 156 en de artikelen 10 en 27 ESH (herzien) is tevens beperkt tot werknemers die al langer werkzaam zijn en werknemers met een laag werkloosheidsrisico. In de Spaar-WW kan de werknemer zijn spaartegoed namelijk pas aanwenden voor de bescherming tegen nieuwe sociale risico's na verplicht tot een bepaald niveau gespaard te hebben voor het werkloosheidsrisico. Daardoor hebben starters op de arbeidsmarkt en werknemers die vaak of lang werkloos zijn geen mogelijkheid om te sparen voor de bescherming tegen nieuwe sociale risico's. Hoe hoger het spaartegoed is waarvoor men verplicht moet sparen, hoe langer het duurt voordat men kan sparen voor de bescherming tegen nieuwe sociale risico's. Vanuit de wens om beter tegemoet te komen aan de doelstellingen van de promotionele ILO-verdragen en de sociale grondrechten, is het daarom van belang dit spaartegoed zo laag mogelijk te houden.

Ook kan een vrijwillige deelname aan het sparen voor de bescherming tegen nieuwe sociale risico's, net zoals bij de Levensloopregeling, leiden tot een lage deelname. Mensen stellen de keuze om deel te nemen uit of zien helemaal geen financiële ruimte om te sparen. De kans is groot dat met name lagere inkomensgroepen minder vaak zullen sparen voor de bescherming tegen nieuwe sociale risico's. Dit gaat in tegen een van de kernwaarden van sociale bescherming die ten grondslag liggen aan artikel 9 Verdrag nr. 140, artikel 5 Aanbeveling nr. 195 betreffende de ontwikkeling van menselijke hulpbronnen en artikel 10 lid 5 ESH, namelijk dat kwetsbare groepen moeten worden ingesloten. Met name in het licht van artikel 9 onder 1 Verdrag nr. 140, die in vergelijking met de andere bepalingen dwingend vastlegt dat bijzondere bepalingen moeten worden opgesteld wanneer bepaalde categorieën werknemers moeilijkheden ondervinden bij het gebruikmaken van algemene regelingen, is het noodzakelijk de spaarregeling anders vorm te geven dan de Levensloopregeling. Gedacht kan worden aan het verplicht maken van de deelname, een extra fiscale stimulans voor werknemers met zorgverantwoordelijkheid of werknemers van een kleine onderneming, of een kredietfaciliteit waarbij onder voorwaarden het krediet kwijtgescholden kan worden.

Er lijkt ook spanning op te treden met artikel 1 Verdrag nr. 122, artikel 1 lid 5 Verdrag nr. 142, paragraaf 5 onder g Aanbeveling nr. 195, artikel 3 lid 1 Verdrag nr. 156 en artikel 27 ESH waarin het principe van gelijke behandeling van mannen en vrouwen is vastgelegd. Vrouwen hebben relatief gezien namelijk minder financiële mogelijkheden dan mannen om te sparen voor de bescherming tegen nieuwe sociale risico's, omdat zij vaker dan mannen een deeltijdbaan en een laag inkomen hebben.

Er is echter geen sprake van strijdigheid met het principe van gelijke behandeling zoals neergelegd in bovenstaande bepalingen. Op basis van deze bepalingen bestaat wel een inspanningsverplichting voor de Nederlandse overheid om deze ongelijke situatie weg te nemen.

Ten slotte staat het neerleggen van de verantwoordelijkheid voor re-integratie bij de individuele werknemer en werkgever op gespannen voet met artikel 1 lid 3 en 4 ESH dat de verplichting oplegt voor de nationale overheid om te zorgen voor re-integratiemogelijkheden. De overheid is niet verplicht zelf re-integratiemogelijkheden aan te bieden, dit kan ook door private partijen gebeuren, maar de overheid moet daar wel toezicht op houden en maatregelen nemen als dat niet goed gaat. In ieder geval moet een wettelijk kader vastgelegd worden waarin de re-integratieverplichtingen en rechten van de werknemer en werkgever worden vastgelegd.

#### **8.4.2 Bescherming tegen het werkloosheidsrisico**

##### *8.4.2.1 Financiering*

De bescherming tegen het werkloosheidsrisico zoals voorgesteld door Den Butter & Kock en Rezwani wordt begrensd door de eisen ten aanzien van de financiering, de hoogte en duur van de uitkering en het beheer van de werkloosheidsuitkering. Ten aanzien van de financiering blijkt dat de verplichte spaarregeling in het voorstel van Den Butter & Kock niet in overeenstemming is met het principe van collectieve financiering van artikel 71 lid 1 Verdrag nr. 102, artikel 70 lid 1 Europese Code en artikel 12 lid 1 en 2 ESH. Deze spaarregeling wordt immers alleen gefinancierd door de werknemer. Dat de werkgeversbijdragen worden omgezet in een verhoging van het brutoloon van de werknemer waarmee deze zijn spaarpremie kan betalen, verandert daar niets aan. Een verhoging van het brutoloon van de werknemer door de werkgever met de voormalige sociale premies kan niet beschouwd worden als een bijdrage van de werkgever aan de sociale spaarregeling. De spaarregeling van Den Butter & Kock zal dus ook gefinancierd moeten worden door de werkgever en/of de overheid.

In het voorstel van Rezwani wordt de Spaar-WW wel gefinancierd door zowel de werkgever als de werknemer. De Spaar-WW voldoet daarmee aan het principe van collectieve financiering, zoals vastgelegd in artikel 71 lid 1 Verdrag nr. 102 en artikel 20 lid 1 Europese Code. Wel is onduidelijk welk percentage van de premie de werknemer zelf betaalt en of daarmee dus ook voldaan wordt aan de eis of hij niet meer dan 50 procent van de uitkeringskosten betaalt (art. 71 lid 2 Verdrag nr. 102 en art. 70 lid 2 Europese Code). Om te beoordelen of een werknemer niet meer dan 50 procent van alle uitkeringskosten betaalt, mogen alle uitkeringen die door de lidstaat op grond van Verdrag nr. 102 worden verleend, in aanmerking worden genomen (art. 71 lid 2). Het is echter niet eenvoudig om in het Nederlandse socialezekerheidsstelsel exact te bepalen welk percentage van de uitkeringskosten door de werknemer zelf wordt betaald. Dit komt onder andere doordat het Nederlandse socialezekerheids-

stelsel bestaat uit meerdere regelingen waarvoor afzonderlijke premies worden betaald.

Een ander voorstel van Den Butter & Kock om de Spaar-WW gedeeltelijk in te voeren, waarbij de werkgeversbijdrage aan het AWF in stand blijft, is ook niet in overeenstemming met artikel 71 lid 1 Verdrag nr. 102. Uit het AWF worden namelijk de werkloosheidsuitkeringen vergoed nadat men al zes maanden werkloos is geweest. De eerste zes maanden van de werkloosheidsuitkering worden onder de Spaar-WW gefinancierd via de spaarregeling die alleen betaald wordt door de werknemer. En zoals we net al zagen, is deze financiering niet in overeenstemming met het principe van collectieve financiering. Als deze spaarregeling behalve door de werknemer, ook door de werkgever of de overheid zou worden gefinancierd, waarbij de werknemer niet meer dan 50 procent van de uitkeringskosten zelf hoeft te betalen, dan is dit voorstel wel in overeenstemming met artikel 71 lid 1 Verdrag nr. 102.

Het voorstel van Den Butter & Kock om aan de spaarfondsen debetposities toe te staan en de werknemer de verplichting op te leggen deze zelf weer af te lossen gedurende zijn werkzame leven, is eveneens in strijd met het principe van collectieve financiering, zoals vastgelegd in artikel 72 lid 1 Verdrag nr. 102, artikel 70 lid 1 Europese Code en artikel 12 lid 1 ESH. De werknemer met een hoog werkloosheidsrisico kan namelijk zijn hele leven een verplichting houden om het krediet terug te betalen. Daarmee betaalt de werknemer niet alleen zijn eigen uitkering, maar wordt er ook te weinig rekening gehouden met de draagkracht van mensen met een hoog werkloosheidsrisico. Een mogelijkheid om deze strijdigheid met artikel 71 lid 1 Verdrag nr. 102, artikel 70 lid 1 Europese Code en artikel 12 lid 1 en 2 ESH weg te nemen, is om werknemers die onvoldoende spaarsaldo hebben om hun uitkering zelf te betalen tegemoet te komen met een aanvulling op het spaarsaldo op het moment dat deze werknemers krediet moeten opnemen wegens werkloosheid. Deze aanvulling kan gefinancierd worden door werknemers en werkgevers op nationaal of sectoraal niveau. Op deze manier verdwijnt echter het karakter van een kredietfaciliteit en wordt een verzekeringselement ingevoerd.

Ten slotte nog een opmerking ten aanzien van de financiering van re-integratievoorzieningen. Zowel in het voorstel van Den Butter & Kock als in het voorstel van Rezwani vervalt de bijdrage aan het AWF. Daardoor vervalt ook de financiering van de verschillende doeleinden, zoals de kosten van arbeidsbemiddeling en re-integratie. Als deze financiering niet op een andere manier geregeld wordt, kan er spanning ontstaan met artikel 25 lid 1 van de herziene Europese Code. Hierin is de verplichting voor lidstaten vastgelegd om te waarborgen dat de beschermde personen kunnen beschikken over voorzieningen voor beroepskeuzebegeleiding, scholing, her-, bij- en omscholing, integratie en re-integratie, om hen te helpen passende arbeid te behouden of te verkrijgen. Deze Code is echter wegens te weinig ratificaties nog niet in werking getreden, maar Nederland heeft deze Code wel geratificeerd. De re-integratie kan gefinancierd worden door een gedeelte van het AWF of de sectorfondsen in stand te houden of de re-integratie uit algemene middelen te financieren. In het voorstel van Rezwani kan de re-integratie uit het solidariteitsfonds betaald worden.

#### 8.4.2.2 Hoogte en duur van de werkloosheidsuitkering

De duur van de uitkering in het voorstel van Butter & Kock is in strijd met artikel 24 lid 3 van Verdrag nr. 102 en de Europese Code. De kredietfaciliteit waaruit de uitkeringsduur gefinancierd zou moeten worden als er te weinig spaarsaldo is, is namelijk in strijd is met het principe van collectieve financiering. Als de invoering van de kredietfaciliteit niet mogelijk is, zou de uitkeringsduur in dit voorstel afhankelijk zijn van het spaarsaldo. De bevindingen van het Comité van Deskundigen over de pensioenstelsels in de Zuid-Amerikaanse landen in hoofdstuk 3 leren ons echter dat een uitkering die afhankelijk is van een spaarsaldo niet van te voren bepaald is. Daarmee ontstaat er strijd met artikel 24 lid 3 van Verdrag nr. 102 en de Europese Code dat eist dat de duur van te voren bepaald moet zijn.

Het voorstel van Rezwani is ook in strijd met deze internationale normen inzake de duur. De duur van de uitkering maakt ze niet alleen afhankelijk van het arbeidsverleden, maar ook van het spaartegoed. Het spaarsaldo is doorslaggevend: wanneer dit onvoldoende is om de uitkering te betalen waar men volgens de WW recht op heeft, wordt de uitkering beperkt tot het spaarsaldo. Zoals we net hebben gezien is een uitkering die maandelijks van een spaartegoed wordt onttrokken totdat dit op is, in strijd is met de internationale minimumnorm inzake de uitkeringsduur.

Het voorstel van Rezwani geeft echter wel meer garanties dan de in hoofdstuk 6 besproken Zuid-Amerikaanse pensioenstelsels en het voorstel van Den Butter & Kock. Rezwani stelt namelijk een solidariteitsfonds voor dat een minimumuitkeringsduur van zes maanden garandeert. Daarmee wordt voldaan aan de norm van het Protocol van 21 weken (en de eis van 13 weken van Verdrag nr. 102 en de Europese Code en de eis van gemiddeld 26 weken van Verdrag nr. 168). Wel conflicteert het voorstel met de norm betreffende de uitkeringsduur uit de herziene Europese Code die een minimumduur van 39 weken voorschrijft. Indien de herziene Europese Code dus alsnog in werking treedt, zal de uitkeringsduur waar men op basis van het solidariteitsfonds recht op heeft, ook moeten worden verhoogd. Nederland heeft deze Code immers geratificeerd.

Den Butter & Kock hebben het voorstel gedaan om de kredietfaciliteit te vervangen door een bijstandsuitkering. In de huidige WWB heeft men alleen recht op een bijstandsuitkering als men voldoet aan een middelentest. Artikel 21 Verdrag nr. 102 en de Europese Code staat echter alleen een middelentest toe in het geval dat alle ingezetenen door het stelsel beschermd worden. Het stelsel in het voorstel van Den Butter & Kock beschermt alleen werknemers dus een beroep op een bijstandsuitkering is in strijd met de verdragen. Ten tweede is het beroep op bijstand in strijd met artikel 10 lid 2 onder d van Verdrag nr. 44, artikel 20 van Verdrag nr. 102, de Europese Code en het bijbehorende Protocol, artikel 19 lid 2 herziene Europese Code en artikel 21 lid 2 van Verdrag nr. 168. Deze artikelen schrijven immers voor dat mensen verplicht zijn passende arbeid te zoeken, terwijl de bijstand uitgaat van het begrip 'algemeen geaccepteerde arbeid' dat is vastgelegd in artikel 9 WWB. Bij de beoordeling of arbeid passend is, moet in tegenstelling tot de beoordeling of arbeid algemeen



geaccepteerde arbeid is, de opleiding van de aanvrager meegenomen worden. Ook moet er gekeken worden naar de persoonlijke houding van de werkloze werknemer. Door geen inkomenstoets toe te laten en de werknemer in ieder geval gedurende de eerste 21 weken van werkloosheid conform het Protocol of gedurende de eerste 39 weken conform de herziene Europese Code niet te verplichten algemeen geaccepteerde arbeid te zoeken, kunnen deze strijdigheden worden weggenomen.

Tevens moeten er goede redenen zijn om het huidige stelsel te veranderen in een stelsel met een lagere bescherming, bijvoorbeeld met een kortere uitkeringsduur of een uitkering op bijstandsniveau. De sociale bescherming mag niet verlaagd worden met de motivering dat het verdrag dit toelaat (art. 19 lid 8 van de ILO-Constitutie en art. 12 lid 3 ESH). Als door een wijziging de bescherming tegen nieuwe sociale risico's uitgebreid kan worden, kan de wijziging wellicht verantwoord worden in het licht van dit non-regressie beginsel. Zoals we echter hebben gezien, zorgt de invoering van de Spaar-WW wel voor een uitbreiding van de bescherming tegen nieuwe sociale risico's, maar deze blijft beperkt tot mensen die al lang werkzaam zijn en niet vaak of niet lang werkloos zijn. Mensen die vaak of lang werkloos zijn, krijgen geen betere bescherming tegen nieuwe sociale risico's door de invoering van de Spaar-WW. De vraag die zich hier voordoet, is of deze beperkte voordelen wel opwegen tegen het nadeel dat de bescherming tegen het werkloosheidsrisico beperkt en minder solidair wordt. De duur van de gegarandeerde werkloosheidsuitkering in het voorstel van Rezvani wordt immers beperkt tot zes maanden, voorgesteld wordt de uitkeringshoogte op bijstandsniveau vast te stellen en het voorstel van Den Butter & Kock is niet collectief gefinancierd. De vraag is of dit de toets van de non-regressie-regeling wel kan doorstaan als de bescherming tegen nieuwe sociale risico's wordt uitgebreid zoals Rezvani en Den Butter Kock voorstellen.

#### 8.4.2.3 *Beheer*

Het voorstel van Den Butter & Kock om de spaarfondsen te laten beheren door banken, pensioenfondsen en verzekeraars, wordt in beginsel niet uitgesloten door de verdragen. Het kan echter ten eerste strijdig zijn met artikel 71 lid 1 Verdrag nr. 102 als in wetgeving niet is vastgelegd dat vertegenwoordigers van verzekerden deelnemen in het bestuur van de uitvoeringsinstelling of met een raadgevende stem betrokken zijn. Dit is op dit moment niet vastgelegd in de wetgeving die deze financiële ondernemingen reguleert. Deze wetgeving moet hier dus op worden aangepast of de administratie moet worden overgelaten aan een op overheidsvoorschriften berustende instelling, die verantwoording schuldig is aan het parlement, zoals het UWV.

Hierbij doet zich wel de vraag voor of het vastleggen van de vertegenwoordiging van verzekerden in het bestuur van de uitvoeringsinstellingen niet botst met het primaire doel van financiële ondernemingen en hun aandeelhouders, namelijk het maken van winst. Het is om deze reden dat het Comité van Deskundigen een onderscheid maakt tussen aan de ene kant op winst gerichte private verzekeringsmaatschappijen en aan de andere kant privaatrechtelijke uitvoeringsinstellingen die

primair gericht zijn op de belangen van de verzekerden. Bij dit tweede type uitvoeringsinstellingen kan gedacht worden aan fondsen die opgericht zijn door een vakbond, administratiemaatschappijen die opgericht zijn door werknemers in een bepaalde sector, of onderlinge waarborgmaatschappijen. In de Nederlandse wetgeving kunnen aan de ene kant de NV en de BV onderscheiden worden, die meer gericht zijn op het maken van winst, en aan de andere kant de coöperatie en onderlinge waarborgmaatschappij, die meer dan de NV en BV gericht zijn op de belangen van de verzekerden. Uit de bevindingen kan afgeleid worden dat het Comité de voorkeur geeft aan het tweede type uitvoeringsinstelling. Deze voorkeur is echter niet vastgelegd in de huidige verdragsbepaling artikel 72 lid 1 Verdrag nr. 102.

Als, overeenkomstig het toezicht op de uitvoering van de Levensloopregeling, het toezicht op de banken, verzekeraars en beheerders van beleggingsinstellingen overgelaten wordt aan DNB en de AFM, ontstaat ten tweede ook strijdigheid met artikel 72 lid 1 Verdrag nr. 102, artikel 71 lid Europese Code en artikel 12 lid 2 ESH. Deze twee toezichtinstellingen hebben namelijk de taak om prudentieel respectievelijk gedragstoezicht uit te oefenen, maar niet om specifiek toezicht te houden op de uitvoering van de Levensloopregeling. Tevens is het de vraag of DNB wel beschouwd kan worden als een onderdeel van de Staat, aangezien deze instelling in hoge mate zelfstandig opereert ten opzichte van de Minister van Financiën. In het licht van de algemene verantwoordelijkheid van de Staat voor de administratie van de uitkering conform artikel 72 lid 1 Verdrag nr. 102, is het beter om de Spaar-WW uit te laten voeren door een instelling die wel onderdeel is van de Staat, zoals bijvoorbeeld de Inspectie voor Werk en Inkomen.

**Tabel 8.2: verdragsbepalingen waarmee de Spaar-WW strijdig is**

	Spaar-WW Den Butter & Kock (incl. beroep op bijstand)	Spaar-WW Rezvani
Re-integratie (herziene Europese Code)	-	-
Te beschermen personen (Protocol)	-	-
Uitkeringshoogte (incl. middelentest)	-	+
Uitkeringsduur (herziene Europese Code)	-	-
Passende arbeid	-	+
Collectieve financiering	-	+
Beheer	-	+
Effect van beleid	-	-
Verantwoordelijkheid overheid voor re-integratie (art. 1 ESH)	-	-
Adequate financiering scholing (art. 1 Verdrag nr. 140)	-	-
Insluiting kwetsbare groepen	-	-
Inspanningsverplichting gelijke situatie mannen en vrouwen	-	-

Legenda: - = strijdigheid/wordt niet (volledig) aan tegemoetgekomen

+ = geen strijdigheid/wordt aan tegemoetgekomen

### 8.4.3 Belemmeren de verdragen invoering van de Spaar-WW?

Zoals uit dit hoofdstuk blijkt stimuleren de promotionele ILO-verdragen en de sociale grondrechten de bescherming tegen nieuwe sociale risico's. Bescherming in de vorm van een Spaar-WW zoals door Den Butter & Kock en Rezwani wordt voorgesteld, stuit echter ook op bezwaren. Met name de mogelijkheid om de Spaar-WW ook in te zetten voor vervroegd pensioen, het feit dat er pas gespaard mag worden voor de nieuwe sociale risico's na verplicht gespaard te hebben voor een werkloosheidsuitkering en de vrijwillige deelname leveren spanning op met de verdragen. Deze spanningen kunnen worden weggenomen door de Spaar-WW anders vorm te geven, namelijk door deze niet in te laten zetten voor vervroegd pensioen, het saldo dat verplicht gespaard moet worden voor de werkloosheidsuitkering zo laag mogelijk te houden, de deelname aan het sparen voor de bescherming tegen nieuwe sociale risico's verplicht te maken, of door een kredietfaciliteit waarbij onder voorwaarden het krediet kwijtscholden kan worden. Op deze manier worden werknemers met een hoog werkloosheidsrisico beter beschermd.

De Verdragen nr. 44 en 102 en de (herziene) Europese Code en bijbehorend Protocol staan de vervanging van de wettelijke verzekering door een spaarregeling toe, maar niet, zoals in het voorstel van Den Butter & Kock, in zijn geheel. Een belangrijke voorwaarde is namelijk dat er binnen het werkloosheidsstelsel volgens het Protocol een uitkering van minimaal 21 weken en 50 procent van het laatstverdiende loon gegarandeerd moet worden die van tevoren bepaald is. De eis van 21 weken wordt verhoogd naar 39 weken indien de herziene Europese Code in werking treedt. Het probleem is dat de uitkeringshoogte en -duur die afhankelijk is van een spaartegoed niet van tevoren is bepaald. Deze uitkering kan gegarandeerd worden via een aanvullende regeling in de vorm van een wettelijke verzekering, een sociale voorziening (zonder middelentest en verplichting om algemeen geaccepteerde arbeid te aanvaarden) of een fonds. Het lijkt alsof het Comité van Deskundigen het ook mogelijk acht dat financiële mechanismen ingebouwd worden binnen de spaarregelingen, zoals het overhevelen van het spaartegoed van een individuele rekening naar een fonds waar het investeringsrisico voor mensen laag is.<sup>59</sup> Hoe dit vormgegeven wordt, is mij echter onduidelijk. Bovendien is het de vraag of na een dergelijke aanpassing nog sprake is van een spaarregeling. Het inbouwen van een kredietfaciliteit in de spaarregeling zoals in het voorstel van Den Butter & Kock, is echter niet toegestaan. Zelfs als de kredietfaciliteit collectief gefinancierd zou worden door de werknemer en werkgever, is deze in niet in overeenstemming met artikel 71 Verdrag nr. 102 waarin het principe van collectieve financiering is vastgelegd, aangezien de werkgever daardoor terughoudend wordt met het aannemen van werknemers met een groot krediet. Dit gaat in tegen een belangrijke waarde die ten grondslag ligt aan artikel 71 Verdrag nr. 102, namelijk non-discriminatie. Het principe van collectieve

<sup>59</sup> CEACR: Individual observation concerning C102 (Peru) 2010.

financiering beperkt dus de ongelijke behandeling tussen werknemers met een hoog werkloosheidsrisico en een laag werkloosheidsrisico in het stelsel.

Het principe van collectieve financiering en de minimumnormen voor de duur staan het wel toe dat de wettelijke werkloosheidsverzekering gedeeltelijk vervangen wordt door een spaarregeling, zoals in het voorstel van Rezvani. Als de spaarregeling gefinancierd wordt door zowel de werknemers als de werkgever, wordt voldaan aan het principe van collectieve financiering, zelfs als de spaarregeling de eerste pijler van het stelsel vormt. Als deze spaarregeling aangevuld wordt met een regeling die een minimumuitkering garandeert, zoals in het voorstel van Rezvani door een solidariteitsfonds, kan dit stelsel in overeenstemming zijn met de verdragen.

Het principe van collectieve financiering zorgt er ook voor dat de spaarregeling gefinancierd wordt door de werkgever en de werknemer. Daarmee wordt de eigen verantwoordelijkheid voor de financiering van de werkloosheidsuitkering van de werknemer met een hoog werkloosheidsrisico beperkt. Als de werkgever bijdraagt aan de individuele spaarregeling, bestaat er in ieder geval nog solidariteit tussen de individuele werkgever en de individuele werknemer. Dit is echter wel een andere vorm van solidariteit dan de risicosolidariteit die door Van Oorschot wordt omschreven in paragraaf 2.2.3; er is immers geen sprake van risicodeling tussen verzekerden.

Tegelijkertijd garanderen de minimumnormen dat een bepaalde mate van inkomenszekerheid in stand blijft en beperken ze de eigen verantwoordelijkheid van langdurig werklozen. Dit geldt overigens niet alleen voor de inkomensbescherming, maar ook voor de re-integratie. In de voorstellen voor de Spaar-WW wordt de uitvoering van de re-integratie overgelaten aan de individuele werknemer en individuele werkgever. De verdragen maken de overheid echter algemeen verantwoordelijk voor re-integratievoorzieningen. De overheid moet hier dus op toezien en indien nodig maatregelen nemen.

De ILO-verdragen en het ESH zorgen er dus voor dat werknemers met een hoog werkloosheidsrisico ook worden beschermd tegen nieuwe sociale risico's door de Spaar-WW en dat de eigen verantwoordelijkheid voor de bescherming tegen het werkloosheidsrisico niet te groot wordt. De verdragen spelen dus een belangrijke rol bij de aanpassing van het sociale stelsel aan de variatie in de individuele levensloop en het gebruik van nieuwe methoden. Er kunnen hierbij echter ook knelpunten optreden. Zo is uit dit hoofdstuk gebleken dat de beoordeling of voldaan is aan de eis dat de werknemer niet meer dan 50 procent van de uitkeringskosten betaalt, niet gemakkelijk is. Dit ligt echter niet zozeer aan de internationale bepalingen zelf, als wel aan de wijze waarop de financiering van de nationale sociale zekerheid geregeld is. In landen als Nederland bestaat het socialezekerheidsstelsel uit verschillende regelingen met verschillende financieringsmethoden. Daardoor is het moeilijk te beoordelen of de werknemer niet meer dan 50 procent van de uitkeringskosten betaalt. In het licht van het principe van collectieve financiering zou het wenselijk zijn de kosten die de werknemer en de werkgever betalen aan uitkeringen inzichtelijker te maken.

## HOOFDSTUK 9

# Toetsing van de Levensloop-WW

### 9.1 Inleiding

Zowel Van Ours als Hermans & Pennings hebben het voorstel gedaan om de wettelijke werkloosheidsverzekering te wijzigen in een Levensloop-WW. De Levensloop-WW biedt net als de WW inkomensbescherming bij onvrijwillige werkloosheid, maar ook bij vrijwillige vormen van werkloosheid als zorgverlof, scholingsverlof, vrijwilligersverlof en een sabbatical. Tevens kan de Levensloop-WW ingezet worden om de kosten van scholing te financieren. Hierdoor neemt de keuzevrijheid in vergelijking met de Levensloopregeling toe. De WW blijft daarbij geheel of gedeeltelijk in stand en wordt aangevuld met een verplichte spaarregeling, waaruit de bescherming tegen de net genoemde zogenoemde nieuwe sociale risico's gefinancierd kan worden. Door de verplichte deelname en de financiering van de bescherming tegen het werkloosheidsrisico en de nieuwe sociale risico's in het voorstel van Van Ours te integreren, ontstaat meer financiële ruimte voor de bescherming tegen nieuwe sociale risico's. Starters moeten eerst wel voldoende sparen voor zij bescherming genieten tegen nieuwe sociale risico's. Tevens kan de solidariteit met langdurig werklozen afnemen: Van Ours heeft namelijk voorgesteld de werkloosheidsuitkering die langer duurt dan zes maanden, te financieren door de spaarregeling, waaraan alleen de individuele werkgever bijdraagt. Hermans & Pennings hebben een voorstel gedaan voor een Levensloop-WW, waarbij de huidige WW in stand blijft.

In dit hoofdstuk wordt nagegaan of deze voorstellen in strijd zijn met de internationale en Europese sociale verdragen en in hoeverre de verdragen de aanpassing van de WW aan de variatie in de levenslopen belemmeren. Dit doe ik in de eerste plaats door de bescherming tegen het werkloosheidsrisico in beide voorstellen te toetsen aan de ILO-Verdragen nr. 44, 102 en 168, de (herziene) Europese Code en het bijbehorende Protocol en het recht op sociale zekerheid, zoals is vastgelegd in artikel 12 ESH. Deze verdragen leggen minimumnormen en algemene principes vast waaraan de bescherming tegen het werkloosheidsrisico moet voldoen. In de tweede plaats ga ik na hoe de bescherming tegen de nieuwe sociale risico's binnen deze voorstellen zich verhoudt met de promotionele ILO-Verdragen nr. 122, 140, 142 en 156 en de artikelen 1, 10 en 27 van het ESH (herzien). Deze verdragen en sociale grondrechten leggen doelstellingen vast ten aanzien van het werkgelegenheidsbeleid, het scholingsbeleid en het beleid ter ondersteuning van de combinatie van arbeid en zorg. Tevens leggen deze verdragen en sociale grondrechten een aantal principes of

kernwaarden vast, waaraan de vormgeving van het beleid moet voldoen. Nagegaan zal worden of de voorstellen tegemoetkomen aan deze doelstellingen en of de voorstellen in overeenstemming zijn met de principes die ten grondslag liggen aan deze verdragen.

Zoals we in hoofdstuk 2 hebben gezien, stellen Hermans & Pennings voor de huidige WW in stand te houden. In hoofdstuk 6 heb ik de WW al getoetst aan de internationale sociale verdragen. Uit deze toetsing blijkt dat de huidige WW grotendeels voldoet aan de internationale verdragen. Op enkele onderdelen treedt er spanning op met de verdragen. Zo leidt de uitkeringsduur van drie maanden voor mensen die niet voldoen aan de vier-uit-vijf-eis tot strijdigheid met de norm inzake het percentage beschermde personen die is vastgelegd in de herziene Europese Code, en leidt de uitkeringsduur voor mensen die wel voldoen aan de vier-uit-vijf-eis en die afhankelijk is van het arbeidsverleden tot strijdigheid met artikel 24 lid 1 van deze Code. Deze vereist namelijk een gemiddelde uitkeringsduur van 39 weken, terwijl de gemiddelde uitkeringsduur in 2012 en 2013 38 respectievelijk 35 weken was, (zie par. 6.2.5). Omdat dit reeds onderzocht is in hoofdstuk 6, besteed ik in dit hoofdstuk geen aandacht aan de toetsing van de bescherming tegen het werkloosheidsrisico binnen het voorstel van Hermans & Pennings, met uitzondering van één onderdeel. Dit heeft betrekking op de onduidelijkheid omtrent de financiering van het stelsel, waardoor de garantie van de uitkering onder druk komt te staan (zie par. 9.2.3).

In dit hoofdstuk leg ik verder de nadruk op de verhouding tussen de bescherming tegen nieuwe sociale risico's binnen het voorstel van Hermans & Pennings enerzijds en de promotionele ILO-verdragen en de sociale grondrechten van het ESH anderzijds. Ook ga ik na hoe het voorstel van Van Ours zich verhoudt tot zowel de socialezekerheidsverdragen als de promotionele verdragen van de ILO en de sociale grondrechten. In tegenstelling tot Hermans & Pennings stelt Van Ours wel voor de WW aan te passen. Hij stelt wijzigingen voor in alle onderdelen van de WW. Ik zal dus alle onderdelen van zijn voorstel toetsen aan de socialezekerheidsverdragen.

In dit hoofdstuk wordt dus de bescherming tegen het werkloosheidsrisico binnen de Levensloop-WW van Van Ours getoetst aan de socialezekerheidsverdragen van de ILO en de Raad van Europa en artikel 12 ESH (par. 9.2). Het gaat hier achtereenvolgens om de eisen ten aanzien van de materiële werkings sfeer (par. 9.2.1), de personele werkings sfeer (par. 9.2.2), de risicodekking (9.2.3), de uitkeringsvoorwaarden (par. 9.2.4), het principe van gelijke behandeling (9.2.5), de financiering (par. 9.2.6), het beheer (par. 9.2.7), de rechtsbescherming (par. 9.2.8) en het recht op sociale zekerheid (par. 9.2.9). Vervolgens wordt de bescherming tegen de nieuwe sociale risico's in beide voorstellen getoetst aan de promotionele ILO-verdragen nr. 122, 140, 142 en 156 en de artikelen 1, 10, 27 ESH (herzien) (par. 9.3). Achtereenvolgens wordt gekeken naar hoe de doelstellingen van de Levensloop-WW overeenkomen met de doelstellingen van de promotionele ILO-verdragen en de sociale grondrechten (9.3.1), wat het effect is van de voorstellen (9.3.2), hoe de voorstellen zich verhouden tot het principe van een adequate financiële vergoeding bij scholingsverlof (9.3.3), het principe van insluiting van kwetsbare groepen (9.3.4) en het principe van gelijke

behandeling van mannen en vrouwen (9.3.5). Het hoofdstuk wordt afgesloten met conclusies en aanbevelingen voor aanpassingen van de voorstellen en de verdragen (9.4).

## **9.2 Toetsing aan socialezekerheidsverdragen**

### **9.2.1 Te beschermen risico's**

#### *9.2.1.1 Werkloosheidsrisico*

Van Ours stelt voor de materiële werkingssfeer van de WW te veranderen. Het voorstel voor een Levensloop-WW van deze auteur biedt immers niet alleen bescherming tegen het onvrijwillige werkloosheidsrisico zoals de WW doet, maar ook bescherming tegen de nieuwe sociale risico's. Volgens Van Ours kan het spaartegoed dat opgebouwd wordt binnen de Levensloop-WW ingezet worden voor zorgverlof en scholingskosten.<sup>1</sup> Binnen de Levensloop-WW van Van Ours kan ook met behulp van dit spaartegoed na ontslag een periode zorg verleend worden of scholing worden gevolgd om daarna weer werk te gaan zoeken.<sup>2</sup> In deze situatie is geen sprake van verlof: men is immers ontslagen. Er is in deze situatie sprake van verwijtbare werkloosheid: men is immers niet beschikbaar voor passende arbeid (zie art. 16 WW waarin beschikbaarheid als onderdeel van het begrip 'werkloosheid' wordt beschouwd). De Levensloop-WW van Van Ours kan, in tegenstelling tot de WW, dus ook bescherming bieden bij vrijwillige werkloosheid.

Met betrekking tot de materiële werkingssfeer voldoet het voorstel van Van Ours aan de ILO-Verdragen nr. 44, 102 en 168, de (herziene) Europese Code en artikel 12 ESH. Deze verdragen en dit sociaal recht zijn gericht op de bescherming tegen klassieke sociale risico's, zoals het werkloosheidsrisico. Deze verdragen eisen dat er in ieder geval bescherming wordt geboden in geval van onvrijwillige werkloosheid. Daaraan komt de Levensloop-WW van Van Ours tegemoet. De Levensloop-WW van Van Ours biedt zelfs bescherming bij vrijwillige vormen van werkloosheid.

#### *9.2.1.2 Volledige en gedeeltelijke werkloosheid*

Verdrag nr. 102 en de Europese Code maken geen onderscheid tussen volledige en gedeeltelijke werkloosheid. Verdrag nr. 44, Verdrag nr. 168 en de herziene Code doen dit in artikel 3, respectievelijk artikel 10 en artikel 19 daarentegen weer wel. Beide vormen van werkloosheid moeten volgens deze laatste verdragen verzekerd worden. De Levensloop-WW biedt net als de WW bescherming tegen volledige en gedeeltelijke werkloosheid, maar gedeeltelijke werkloosheid wordt wel op een andere manier gefinancierd dan in de WW. Zowel de volledige als de gedeeltelijke werkloosheid wordt binnen de WW gefinancierd door zowel de werknemers als

<sup>1</sup> Van Ours 2003, p. 32.

<sup>2</sup> Van Ours 2003, p. 32.

werkgevers via het Algemeen Werkloosheidsfonds en de sectorfondsen. De eerste zes maanden worden betaald door de werkgevers via de sectorfondsen, de maanden daarna door werknemers en werkgevers via het AWF. Vanaf 2009 is het percentage van de premies dat door de werknemers aan het AWF moet worden betaald, echter op 0 procent vastgesteld. De werknemers betalen dus niet meer mee aan de financiering van zowel volledige als gedeeltelijke werkloosheid.

Van Ours stelt echter voor dat de gedeeltelijke werkloosheid gefinancierd wordt uit de spaarregeling.<sup>3</sup> De consequentie hiervan kan zijn dat als het spaarsaldo op de spaarrekening uitgeput of heel laag is, de werknemer geen bescherming geniet bij gedeeltelijke werkloosheid. Dit is in strijd met artikel 3 van Verdrag nr. 44, artikel 10 van Verdrag nr. 168 en artikel 19 van de herziene Europese Code die eisen dat er bescherming moet worden geboden bij gedeeltelijke werkloosheid. Deze strijdigheid kan worden weggenomen door de bescherming tegen gedeeltelijke werkloosheid alsnog te laten financieren door de sectorfondsen. Deze zijn in het voorstel van Van Ours in stand gebleven. Voor de periode na zes maanden zou een vangnetregeling binnen de Levensloop-WW gecreëerd moeten worden.

### 9.2.1.3 Re-integratie

Op basis van artikel 73 WW heeft de werknemer recht op ondersteuning bij arbeidsinschakeling. In de artikelen 72 tot en met 87 WW zijn de voorzieningen opgenomen waarmee de arbeidsinschakeling bevorderd kan worden. Het gaat hier om het aanbieden van een traject bij een re-integratiebedrijf (art. 72 lid 3 WW), het volgen van scholing (art. 76 WW), een proefplaats bij een werkgever (art. 76a WW), het opzetten van een eigen bedrijf (art. 77a WW), het aangaan van een dienstbetrekking van ten minste twaalf maanden op basis van een loonkostensubsidie en het verrichten van onbeloonde additionele werkzaamheden (art. 78 a WW). Ook bij dreigende werkloosheid kunnen werknemers beschikken over voorzieningen voor scholing of re-integratie. Dit is vastgelegd in artikel 30a Wet SUWI: het UWV heeft tot taak de inschakeling in het arbeidsproces te bevorderen van werknemers die kunnen aantonen dat de dienstbetrekking binnen vier maanden zal eindigen.

Deze re-integratievoorzieningen worden gefinancierd uit het AWF (art. 100 sub k Wfsv).<sup>4</sup> Als dit fonds echter wegvalt, zoals Van Ours voorstelt, worden deze voorzieningen niet meegefinancierd. Als de re-integratie niet op een andere manier wordt gefinancierd, is dit in strijd met artikel 25 van de herziene Code dat lidstaten verplicht om te waarborgen dat beschermde personen kunnen beschikken over voorzieningen voor beroepskeuzebegeleiding, scholing, her-, bij- en omscholing, integratie en re-integratie. In artikel 7 van Verdrag nr. 168 is een vergelijkbare verplichting opgenomen. Hoewel Verdrag nr. 168 niet geratificeerd is en Nederland daar dus niet aan gebonden is, heeft Nederland de herziene Europese Code wel geratifi-

<sup>3</sup> Van Ours 2003, p. 32.

<sup>4</sup> Heeger 2012, p. 44.



ceerd. Als voldoende landen deze Code hebben geratificeerd – dat is nu nog niet het geval – ontstaat er dus strijdigheid met artikel 25 van de herziene Europese Code, en is Nederland op basis van artikel 25 verplicht om re-integratievoorzieningen ter beschikking te stellen. Dit kan gerealiseerd worden door de re-integratie te financieren uit de sectorfondsen. Het AWF kan ook in stand blijven voor de bekostiging van de re-integratie, maar dit kan wel ten koste gaan van de premies die betaald moeten worden aan de persoonlijke spaarrekening. Eventueel kan het betaald worden uit algemene middelen.

### 9.2.2 *Te beschermen personen*

In het voorstel van Van Ours worden de voorwaarden gevolgd van de WW. Het Protocol legt vast dat 55 procent van de loontrekkenden verzekerd moet zijn en een uitkering van 21 weken of meer moet ontvangen. Uit cijfers van het UWV uit oktober 2010 blijkt echter dat slechts 45 procent van de loontrekkenden recht heeft op een langere uitkering dan drie maanden (zie ook par. 6.2.5). Als de vier-uit-vijf-eis ook geldt in het voorstel van Van Ours, is de kans groot dat in dit voorstel het voorgeschreven percentage ook niet behaald wordt. Dit voorstel is dus in strijd met het Protocol. Ook wordt niet voldaan aan de eis van artikel 24 van de herziene Europese Code dat 85 procent van de loontrekkenden recht moet hebben op een uitkering van gemiddeld 39 weken. Deze strijdigheid kan weggenomen worden door de vier-uit-vijf-eis zodanig aan te passen dat meer mensen aan deze eis kunnen voldoen.

### 9.2.3 *Risicodekking*

#### 9.2.3.1 *Hoogte van de uitkering*

Van Ours stelt voor dat de eerste zes maanden van werkloosheid onder de Levensloop-WW identiek zijn aan de huidige WW, zowel qua uitkeringsrechten als qua financiering.<sup>5</sup> Ik ga er hierbij van uit dat Van Ours de wijzigingen in de uitkeringshoogte na 2003 volgt.<sup>6</sup> Op dit moment heeft de uitkeringsgerechtigde namelijk recht op een uitkering van 75 procent van het dagloon en daarna 70 procent van het dagloon (art. 47 WW). Dit komt overeen met de internationale eis dat de uitkering ten minste gelijk is aan 45 procent van de vroegere inkomsten uit arbeid en van het bedrag van kinderbijslag (art. 22 en art. 65 Verdrag nr. 102 en de Europese Code). Ook voldoet het aan de eis uit het Protocol dat het percentage van 45 procent heeft verhoogd naar 55 procent (art. 21) en de eis uit de herziene Code die het percentage van 45 procent heeft verhoogd naar 50 procent in het geval van een alleenstaande en 65 procent in het geval van een persoon die voor zijn of haar gezin moet zorgen (art. 21, 71, 72 en 73 herziene Europese Code).

<sup>5</sup> Van Ours 2003, p. 33.

<sup>6</sup> Zie ook Heeger 2012, p. 151.

### 9.2.3.2 *Uitkeringsduur in het voorstel van Van Ours*

Van Ours stelt voor dat werknemers recht hebben op een werkloosheidsuitkering conform de voorwaarden van de WW. Dit geldt echter alleen voor werknemers met een voldoende hoog spaarsaldo. De duur van de uitkering is voor deze werknemers niet alleen afhankelijk van het arbeidsverleden maar ook van het spaartegoed. Het recht op uitkering van werknemers die geen positief spaarsaldo op hun rekening hebben staan, blijft beperkt tot zes maanden. Daarna moeten ze een beroep doen op de bijstandsuitkering.

Zoals we echter hebben gezien bij de bespreking van de bevindingen van het Comité van Deskundigen over de pensioenstelsels in de Zuid-Amerikaanse landen in hoofdstuk 3, blijkt dat een uitkering die maandelijks aan een spaartegoed wordt onttrokken totdat het spaartegoed op is, in strijd is met de internationale minimumnorm inzake de duur zoals is vastgelegd in artikel 65 en 66 Verdrag nr. 102.<sup>7</sup> De duur van de uitkering is immers niet van tevoren bepaald. Daardoor kan het voorkomen dat iemand onvoldoende spaarsaldo heeft om de volledige uitkering waar hij recht op heeft, te financieren. Dit is bijvoorbeeld het geval als iemand na een werkloosheidsperiode weer een baan vindt, maar korte tijd later weer ontslagen wordt. Het recht op een uitkering herleeft dan, maar indien de werknemer niet veel spaarsaldo meer over heeft, kan het voorkomen dat hij de uitkeringsduur die langer duurt dan zes maanden, niet meer kan financieren. Ook kan het voorkomen dat het spaartegoed niet gegarandeerd kan worden als een bank failliet gaat. Het gespaarde geld van de werknemers kan dan niet terugbetaald worden en de uitkering kan dus niet uitbetaald worden. Indien de spaarregeling verder geen garanties biedt, is de duur van de uitkering niet zeker.

De Levensloop-WW garandeert via de wettelijke werkloosheidsverzekering een werkloosheidsuitkering van 6 maanden die wel van tevoren bepaald is. Deze duur van 6 maanden voldoet aan de norm van artikel 24 lid 2 Protocol van de Europese Code dat vastlegt dat de werkloosheidsuitkering beperkt kan worden tot 21 weken in een periode van 12 maanden of per geval van inkomstenderving. Dit recht op 6 maanden werkloosheidsuitkering voldoet echter niet aan de norm van artikel 24 lid 1 van de herziene Europese Code. De herziene Europese Code heeft de minimumduur namelijk verhoogd naar 39 weken in een tijdvak van 24 maanden of 39 weken per geval van werkloosheid (art. 24 lid 1). Indien de herziene Europese Code bij voldoende ratificaties in werking treedt, kan er dus strijdigheid ontstaan met deze Code. De strijdigheden van de Levensloop-WW met de herziene Europese Code kunnen weggenomen worden door de duur van de wettelijke verzekering te verhogen naar 39 weken per 12 maanden of per geval van werkloosheid.

Naast de vraag of het voorstel van Van Ours leidt tot strijdigheid met de minimumnormen ten aanzien van de duur, kan ook de vraag gesteld worden of gekozen mag worden voor een ander systeem voor het berekenen van de uitkeringsduur dan

<sup>7</sup> CEACR: Individual observation concerning C102 (Peru) 1999.

op het moment van ratificatie van de Europese Code. Waar in de huidige wetgeving bij het berekenen van de uitkeringsduur nog uitgegaan wordt van het arbeidsverleden, wordt bij mensen met te weinig spaarsaldo een minimumuitkering gegarandeerd. Dit kan een verlaging van de uitkeringsduur met zich meebrengen. In 2012 was de gemiddelde uitkeringsduur, die afhankelijk is van het arbeidsverleden, nog 38 weken.<sup>8</sup> De minimumduur daarbij was 3 maanden. Hoewel de minimumduur door het voorstel van Van Ours wel toeneemt (6 maanden), is er ook sprake van een achteruitgang aangezien de gemiddelde uitkering van 38 weken die in 2012 behaald wordt, hoger is dan 6 maanden. Is deze overstap naar een andere systematiek nu in strijd met de verdragen?

In principe is het toegestaan om naar een ander systeem over te stappen, maar als ook sprake is van een beperking van de uitkeringsduur, moet er wel een legitieme reden zijn. Dit hebben de toezichthouders bevestigd in hun bevindingen en conclusies en is ook vastgelegd in artikel 19 lid 8 van de ILO-Constitutie (de zogenoemde non-regressieregeling).<sup>9</sup> Hierin is vastgelegd dat in geen enkel geval de ratificatie van een verdrag door een lidstaat beschouwd kan worden als argument om wetgeving te wijzigen die meer gunstige voorwaarden garandeert aan werknemers dan die worden geëist door het verdrag. Met andere woorden, er moet een legitieme reden zijn dat de overheid klassieke socialezekerheidsrechten beperkt. Dat de overheid daarvoor meer ondersteuning kan bieden aan de combinatie van arbeid en zorg en het volgen van scholing, kan een legitieme reden zijn. In par. 9.4.2 zal ik nader ingaan op de vraag of deze reden de non-regressietoets kan doorstaan.

#### 9.2.3.3 *Uitkeringsduur in het voorstel van Hermans & Pennings*

In het voorstel van Hermans & Pennings is de uitkeringsduur net als in de WW afhankelijk van het arbeidsverleden. In hoofdstuk 6 hebben we gezien dat deze in overeenstemming is met Verdrag nr. 102 en de Europese Code en bijbehorend Protocol, maar niet met de herziene Europese Code. Artikel 24 lid 1 van deze code vereist namelijk een gemiddelde uitkeringsduur van 39 weken, terwijl de gemiddelde uitkeringsduur van de huidige WW in 2012 38 weken was. Een manier om deze strijdigheid weg te nemen is door een verhoging van de minimum- of maximumduur zodat het gemiddelde hoger wordt.<sup>10</sup>

De vraag is echter of deze duur, die afhankelijk is van het arbeidsverleden, ook in stand gehouden kan worden. In het voorstel van Hermans & Pennings moet parallel aan de premieverplichting voor de WW ook verplicht gespaard worden voor de spaarregeling, waaruit later zorg- of scholingsverlof betaald kan worden. Onduidelijk in het voorstel van Hermans & Pennings is of de verplichte spaarpremie bovenop de huidige werkloosheidspremie komt of dat de werkloosheidspremie verlaagd kan

<sup>8</sup> Kwantitatieve informatie 2012 van het UWV.

<sup>9</sup> Council of Europe 2008, p. 91 en Conclusions XIII-4 (Statement of interpretation on art. 12-3), p. 143-144.

<sup>10</sup> Informatie op basis van gegevens van het UWV, zie bijlage 1 en par. 6.2.5.

worden, zodat de totaal af te dragen premies gelijk blijven. Als de premie van de werkgever voor de WW verlaagd zou worden, is het wellicht noodzakelijk de uitkeringsduur te verlagen: er is immers minder geld om de werkloosheidsuitkeringen te financieren. De vraag doet zich dan voor in hoeverre in het voorstel van Hermans & Pennings ook de minimumduur en maximumduur verlaagd kunnen worden zonder dat strijdigheid met internationale verdragen ontstaat.

Door de aard van de internationale minimumnorm – een theoretische, gemiddelde uitkeringsduur die alleen achteraf berekend kan worden op basis van het gemiddelde arbeidsverleden van de werkloze werknemer die een uitkering aanvraagt – is het niet mogelijk om van tevoren te bepalen in hoeverre de duur van de werkloosheidsuitkering op een zodanige manier kan worden verlaagd dat deze alsnog voldoet aan de voorgeschreven gemiddelde uitkeringsduur. Als de lidstaat de uitkeringsduur daadwerkelijk verlaagt, moet hij de duur van de werkloosheidsuitkering in de gaten blijven houden. De lidstaat is immers in het licht van artikel 72 lid 2 Verdrag nr. 102 en artikel 71 lid 2 Europese Code verantwoordelijk voor het niveau van de bescherming.

#### 9.2.4 *Uitkeringsvoorwaarden*

De wettelijke verzekering binnen de Levensloop-WW van Van Ours biedt bescherming tegen het onvrijwillige werkloosheidsrisico gedurende de eerste zes maanden. Indien men recht wil hebben op een werkloosheidsuitkering, dan moet in het voorstel van zowel Van Ours als Hermans & Pennings voldaan worden aan de voorwaarden zoals vastgelegd in de WW. Dit houdt ten eerste in dat men werkloos moet zijn conform artikel 16 WW. Onderdeel daarvan is dat men beschikbaar moet zijn voor werk; men kan dus geen dagvullende zorgtaken op zich nemen of fulltime gaan studeren.

De spaarregeling binnen de Levensloop-WW kan vervolgens ingezet worden voor een aanvulling op deze werkloosheidsuitkering onder dezelfde voorwaarden als de WW. Tegelijkertijd kan deze spaarregeling ingezet worden in het geval dat men na het ontslag een periode zorg heeft verleend of scholing heeft gevolgd en daarna weer werk gaat zoeken.<sup>11</sup> In deze situatie kan er sprake zijn van verwijtbare werkloosheid.

De Europese en internationale socialezekerheidsverdragen richten zich voornamelijk op de bescherming van het onvrijwillige werkloosheidsrisico.<sup>12</sup> Het gaat hier om het derven van inkomsten uit arbeid veroorzaakt door de onmogelijkheid voor een beschermd persoon, die in staat is arbeid te verrichten en voor de arbeid beschikbaar is, om passend werk te verkrijgen (art. 20 Verdrag nr. 102 en de Europese Code). De Europese en internationale normen staan het toe dat aanvullend op een (minimum)uitkering bij onvrijwillige werkloosheid een uitkering wordt gegaran-

<sup>11</sup> Van Ours 2003, p. 32.

<sup>12</sup> ILO Report IV (1) 1951, p. 14.

deerd bij vrijwillige werkloosheid. Vrijwillige werkloosheid kan echter ook een reden zijn om een werkloosheidsuitkering stop te zetten.<sup>13</sup> De sanctiemaatregel bij vrijwillige werkloosheid die is neergelegd in artikel 69 Verdrag nr. 102 en artikel 68 Europese Code kan ingezet worden, maar de nationale overheid is daartoe niet verplicht. Het inzetten van de spaarregeling voor vrijwillige werkloosheid is toegestaan, mits de bescherming tegen het onvrijwillige werkloosheidsrisico voldoet aan de Europese en internationale normen.

### 9.2.5 *Gelijke behandeling op basis van nationaliteit*

Artikel 68 van Verdrag nr. 102 legt vast dat inwoners die niet de nationaliteit van de lidstaat bezitten, dezelfde rechten moeten hebben als inwoners die deze nationaliteit wel bezitten. De Levensloop-WW is in overeenstemming met deze bepaling aangezien onder deze regeling, net als onder de WW, de in Nederland verzekerde werknemers immers aanspraak kunnen maken op een WW-uitkering ongeacht hun nationaliteit. Het doel om de financiële stabiliteit van de sociale zekerheid te garanderen en sociaal toerisme te voorkomen, kan rechtvaardigen dat in de Levensloop-WW de buiten de EU gewerkte dagen niet meetellen voor de referentieperiode en het bepalen van de uitkeringsduur, zie ook paragraaf 6.2.7 over de toetsing van de WW aan artikel 68.

In het voorstel van Van Ours is de duur van de uitkering echter niet alleen afhankelijk van het arbeidsverleden, maar ook van het spaartegoed. Het kan voorkomen dat werknemers die niet de Nederlandse nationaliteit hebben, geen spaartegoed hebben of minder spaartegoed hebben dan de werknemers met de Nederlands nationaliteit omdat zij lange tijd in een ander land woonden en werkten en daarom niet gespaard hebben onder de Levensloop-WW. Het hanteren van een neutraal criterium, namelijk het hebben van voldoende spaartegoed, kan er feitelijk toe leiden dat werknemers met een andere nationaliteit recht hebben op een langere uitkering dan de Nederlandse werknemers. Deze werknemers hebben echter wel recht op een uitkering van zes maanden op basis van de wettelijke verzekering binnen het voorstel van Van Ours. De referentie-eis en de afhankelijkheid van het arbeidsverleden binnen deze verzekering zijn objectief te rechtvaardigen en daardoor is er geen sprake van indirecte discriminatie.

### 9.2.6 *Financiering van de Levensloop-WW*

In deze paragraaf zal de financiering van de Levensloop-WW van Van Ours getoetst worden aan de ILO-verdragen en de (herziene) Europese Code en bijbehorend Protocol. Van Ours stelt voor om de wettelijke verzekering binnen de Levensloop-WW net als in de WW via de sectorfondsen door de werkgever te laten betalen. Deze financiering is in overeenstemming met de eisen inzake collectieve financiering,

<sup>13</sup> Nickless 2002, p. 65.

zoals vastgelegd in artikel 71 lid 1 Verdrag nr. 102 en artikel 70 lid 1 Europese Code. De werkgevers dragen de uitkeringskosten op deze manier gezamenlijk door middel van premieafdrachten. Mensen met weinig financiële middelen worden hierdoor ontzien. Doordat de werknemer niet meebetaalt aan de uitkeringskosten, wordt tevens voldaan aan artikel 71 lid 2 Verdrag nr. 102 waarin is vastgelegd dat de werknemer niet meer betaalt dan 50 procent van de uitkeringskosten.

Indien een werknemer echter langer dan zes maanden werkloos is, vindt financiering van de werkloosheidsuitkering plaats via de persoonlijke spaarrekening. De premies die door de werknemer en de werkgever betaald worden aan het AWF, worden door de invoering van de Levensloop-WW omgezet in verplichte bijdragen aan een persoonlijke spaarrekening van de werknemer. De persoonlijke spaarrekeningen worden onder de oude WW-voorwaarden gezamenlijk door zowel de werknemer als werkgever gefinancierd.<sup>14</sup> Dit komt overeen met het principe van collectieve financiering conform artikel 71 lid 1 Verdrag nr. 102. In 2003 zouden de werknemers 5,80 procent van het loon als spaarpremie betalen aan de persoonlijke spaarrekeningen en de werkgever 1,55 procent. Aangezien werkgever en werknemer via premies allebei bijdragen aan de financiering, wordt tegemoetgekomen aan artikel 71 lid 1 Verdrag nr. 102.

Als de oude WW-voorwaarden aangehouden worden, kan de wijze van financiering echter wel in strijd zijn met artikel 71 lid 2 Verdrag nr. 102 en artikel 70 lid 2 Europese Code, die eisen dat de werknemer niet meer dan 50 procent van de uitkeringskosten zelf betaalt. Bij bovengenoemde premiepercentages zou de werknemer, als deze meer dan zes maanden werkloos is, op een gegeven moment meer dan 50 procent van de kosten van de werkloosheidsuitkering zelf gaan betalen. Om te bepalen of aan deze voorwaarde is voldaan, staan artikel 71 lid 2 Verdrag nr. 102 en artikel 70 lid 2 Europese Code echter toe dat alle uitkeringen in aanmerking worden genomen die door de lidstaat worden verleend, behalve die van de kinderbijslag, arbeidsongevallen en beroepsziekten indien deze laatste onderwerp uitmaken van een afzonderlijke verzekeringstak. In Nederland is de regeling van de kinderbijslag een afzonderlijke regeling die betaald wordt uit algemene middelen, deze hoeft dus niet in aanmerking genomen te worden.

In paragraaf 8.2.6 bleek al dat moeilijk is vast te stellen of de werknemer meer dan 50 procent van alle uitkeringskosten zelf betaalt. Het Nederlandse socialezekerheidsstelsel bestaat namelijk uit meerdere regelingen waarvoor afzonderlijke premies worden betaald. Uit tabel 8.1 kan wel met enige voorzichtigheid geconcludeerd worden dat de werknemer in het huidige stelsel al meer dan 50 procent van de kosten van de socialezekerheidsregelingen zelf betaalt, indien alle uitkeringsregelingen in aanmerking worden genomen. Op basis hiervan kan ik concluderen dat wanneer de werknemer onder de Levensloop-WW van Van Ours een premiepercentage van 5,8 procent moet betalen tegenover het premiepercentage van de werkgever van 1,55 procent voor de spaarregeling en gemiddeld 1,30 procent voor de wettelijk ver-

<sup>14</sup> De WW-voorwaarden zoals ze bestonden toen Van Ours zijn voorstel ontwikkelde in 2003.

zekering, de werknemer meer dan 50 procent van de uitkeringskosten zal betalen.<sup>15</sup> Daarmee is de financiering van de Levensloop-WW onder de oude WW-voorwaarden in strijd met artikel 71 lid 2 Verdrag nr. 102 en artikel 70 lid 2 Europese Code.

Strijdigheid met het principe van collectieve financiering kan worden weggenomen door de werknemer niet meer premie te laten betalen dan de werkgever, zodat de werknemer conform artikel 71 lid 2 van Verdrag nr. 102 in ieder geval niet meer dan 50 procent van de kosten betaalt. Dit is het geval als de premies van het huidige WW-stelsel worden aangehouden. Op dit moment (2013) zouden de spaarpremiebijdragen aan de persoonlijke spaarrekening overeenkomstig de huidige premiebedragen van de WW, voor de werknemer namelijk 0 procent zijn geweest en voor de werkgever 1,70 procent.<sup>16</sup> Daarnaast zou de werkgever gemiddeld 2,26 procent van de lonen overdragen aan het sectorfonds. Aangezien deze financiering aan de sectorfondsen de basis is van het stelsel en de werkgevers samen deze premies op sectoraal niveau betalen, is er sprake van collectieve financiering in de zin van artikel 71 lid 1 Verdrag nr. 102. Voorwaarde is wel dat de uitkering die gefinancierd wordt via de sectorfondsen voldoet aan de minimumnormen inzake de duur. Zoals we eerder zagen, is de minimumduur echter niet in overeenstemming met artikel 24 lid 1 van de herziene Europese Code. Om deze strijdigheid weg te nemen moet de minimumduur verhoogd worden naar 39 weken.

### 9.2.7 *Beheer van de Levensloop-WW*

In deze paragraaf toets ik de uitvoering van de Levensloop-WW aan ILO-Verdrag nr. 44, 102 en 168 en de (herziene) Europese Code en bijbehorend Protocol. Van Ours heeft bepaald dat de uitvoering van de Levensloop-WW een meer zelfregulerend karakter heeft dan de huidige WW. Hierbij kan gedacht worden aan de uitvoering van de WW door de sectorfondsen gedurende de eerste zes maanden en door kredietinstellingen, zoals banken en verzekeraars, voor de periode daarna. De werkloosheidsuitkering wordt immers na zes maanden niet langer gefinancierd door de sectorfondsen, maar door de spaarregeling. Door het wegvallen van het AWf ligt een rol voor het UWV in de periode na zes maanden minder voor de hand. Het beheer van de werkloosheidsuitkering gedurende de eerste zes maanden kan in plaats van door de sectorfondsen ook uitgevoerd worden door het UWV. Het UWV beheert en administreert op dit moment namelijk niet alleen het AWf maar ook de sectorfondsen.

De werkloosheidsuitkering moet conform artikel 72 van Verdrag nr. 102 beheerd worden door de overheid of een instelling waarin (vertegenwoordigers van) de verzekerden in het bestuur zijn vertegenwoordigd. Het UWV is een op overheidsvoorschriften berustende instelling die de vertegenwoordigers van de beschermde personen met een raadgevende stem betreft bij het bestuur van de uitvoeringsinstelling door verplichte cliëntenparticipatie (art. 7 Wet SUWI). Daarmee voldoet het

<sup>15</sup> Besluit vaststelling wachtgeldpremies 2003.

<sup>16</sup> Art. 27 Wfsv en art. 2 en 3 van de Regeling vaststelling premiepercentages werknemersverzekeringen en volksverzekering 2012.

beheer door het UWV aan de eis van artikel 72 lid 2 van Verdrag nr. 102 en artikel 71 lid 2 van de Europese Code. Het toezicht op het UWV wordt uitgevoerd door de Inspectie Werk en Inkomen (IWI) op basis van artikel 60 lid 1 Wfsv. Conform artikel 36 van de Wet SUWI ressorteert deze inspectie onder het Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid. Daarmee wordt dus toezicht gehouden door de Staat, zoals vereist door artikel 72 lid 2 van Verdrag nr. 102 en de Europese Code, en artikel 77 lid 3 van de herziene Europese Code.

Sectorfondsen zijn stichtingen die bestuurd worden door de sociale partners.<sup>17</sup> Hoewel dit private organisaties zijn, worden de verzekerden (werknemers) via de vakbonden vertegenwoordigd in het management van het bestuur. Daarmee wordt voldaan aan de eis van artikel 72 lid 1 van Verdrag nr. 102 en artikel 71 lid 1 van de Europese Code. De overheid moet wel toezicht houden op de uitvoering van het beheer door deze sectorfondsen op basis van artikel 72 lid 2 Verdrag nr. 102 en de Europese Code, en artikel 77 lid 3 van de herziene Europese Code. Dit houdt onder andere in dat de Staat financieel toezicht houdt: hij moet actuariële onderzoeken uitvoeren om de financiële houdbaarheid van het socialezekerheidsstelsel te garanderen en hij moet maatregelen nemen om de betaling van de uitkeringen te garanderen.<sup>18</sup>

De uitvoering van het beheer door een kredietinstelling van de werkloosheidsuitkering die langer duurt dan zes maanden, kan in het licht van artikel 72 Verdrag nr. 102 meer problemen opleveren. Kredietinstellingen zoals banken en verzekeraars zijn geen op overheidsvoorschriften berustende instellingen. Daarom is het noodzakelijk dat verzekerden in het management vertegenwoordigd zijn. In de huidige wet- of regelgeving is niet vastgelegd dat de verzekerden in het management van de kredietinstellingen vertegenwoordigd moeten zijn. De uitvoering van het beheer van de werkloosheidsuitkering binnen de Levensloop-WW van Van Ours door kredietinstellingen is dus in strijd met artikel 72 lid 1 van Verdrag nr. 102 en artikel 71 lid 1 van de Europese Code.

De vraag is echter wel of deze artikelen van toepassing zijn. De uitvoering van de wettelijke werkloosheidsuitkering tijdens de eerste zes maanden van werkloosheid voldoet namelijk al aan artikel 72 lid 1 Verdrag nr. 102. De werkloosheidsregeling voldoet tevens aan de andere internationale normen, zoals de minimumnormen inzake de duur: volgens artikel 24 Verdrag nr. 102 en de Europese Code moet de duur 13 weken zijn. Het voldoet ook aan de eis van het Protocol behorende bij de Europese Code van 21 weken. De norm dat verzekerden vertegenwoordigd moeten zijn in het management van de uitvoeringinstelling, is na deze periode van 21 weken strikt genomen niet meer van toepassing. In het licht van de verdragen is het dus toegestaan om de persoonlijke spaarrekeningen die gebruikt worden om te sparen voor een aanvulling op de wettelijke werkloosheidsuitkering te laten beheren en administreren door private instellingen. Zoals we echter zagen, voldoet de duur ech-

<sup>17</sup> Donker van Heel e.a. 2008, p. 9.

<sup>18</sup> ILO Report V (a) (2), 1952, p. 115 en 213.



ter niet aan de minimumduur van 39 weken die vereist wordt in artikel 24 van de herziene Europese Code. Volgens deze Code moet de duur eerst verhoogd worden naar 39 weken, wil het beheer voldoen aan de internationale verdragen.

Als het beheer van de uitkering na zes maanden uitgevoerd wordt door kredietinstellingen, komt hier ook de vraag op of dit niet in strijd is met artikel 77 lid 1 en lid 3 herziene Europese Code, waarin is vastgelegd dat de uitkering beheerd moet worden door de overheid of een instelling waarin (vertegenwoordigers van) de verzekerden in het bestuur zijn vertegenwoordigd en dat de overheid een algemene verantwoordelijkheid heeft voor het verschaffen van de uitkeringen. Artikel 77 lid 3 is gelijk aan artikel 72 lid 1 en 2 Verdrag nr. 102, en artikel 71 lid 1 en 2 Europese Code. Wanneer we deze bepalingen letterlijk interpreteren, lijkt het alsof de eindverantwoordelijkheid van de overheid niet geldt voor re-integratie. Dit is immers niet expliciet opgenomen in deze bepaling. Dat is ook logisch omdat Verdrag nr. 102, primair gericht is op het garanderen van inkomensbescherming tijdens werkloosheid en niet op re-integratie.

Als artikel 71 Europese Code echter geïnterpreteerd wordt in de context van de rest van het verdrag en de andere verdragen, kan ervan uitgegaan worden dat deze twee functies samengaan.<sup>19</sup> Ten eerste blijkt dit uit de definitie van het risico en de sancties: zo moet de werknemer meewerken aan de werkgelegenheidsdiensten die hem worden aangeboden (art. 69 onder h Verdrag nr. 102). Men kan niet bezuinigen op de kosten voor re-integratie als de uitkering van de werknemer daar afhankelijk van is. Ten tweede moet in het achterhoofd worden gehouden dat in de verdragen niet alle ontwikkelingen konden worden voorzien. Zo houdt Verdrag nr. 102 geen rekening met de ontwikkeling dat re-integratie niet langer wordt gefinancierd binnen een werkloosheidsregeling, maar via een individuele spaarregeling. Verdrag nr. 168 houdt wel beter rekening met een dergelijke ontwikkeling. Artikel 2 van Verdrag nr. 168 legt immers vast dat inkomensbescherming gepaard gaat met de promotie van werkgelegenheid. In artikel 7 is vastgelegd dat sociale zekerheid gezien moet worden als een middel om werkgelegenheid te promoten. Door de re-integratie los te koppelen van de inkomensbescherming wordt duidelijk niet tegemoetgekomen aan deze bepalingen. Ten derde blijkt ook uit Verdrag nr. 122 dat de ILO het versterken van de employability van de werknemer en het actieve arbeidsmarktbeleid erg belangrijk vindt. Als dit neergelegd wordt bij private partners, is de vraag wat daarvan terecht komt. Hieruit kan worden geconcludeerd dat artikel 77 lid 3 van de herziene Europese Code ook van toepassing is op re-integratie en dat de uitvoering van het beheer van de werkloosheidsuitkering na zes maanden door kredietinstellingen in strijd is met deze bepalingen. Dit kan opgelost worden door de re-integratie in ieder geval de eerste 39 weken van werkloosheid uit te laten voeren door het UWV.

<sup>19</sup> Gebaseerd op een interview met A. Egorov van de ILO op 30 maart 2011.

### 9.2.8 *Rechtsbescherming*

In deze paragraaf wordt getoetst aan artikel 70 lid 1 Verdrag nr. 102. Dit artikel legt vast dat eenieder die aanspraak maakt op een uitkering, beroep in kan stellen als hem een uitkering wordt geweigerd of als hij zich niet kan verenigen met de hoedanigheid of de omvang daarvan. Van Ours spreekt in zijn voorstel niet over rechtsbescherming. Wel heeft hij bepaald dat de uitvoering van de Levensloop-WW een meer zelfregulerend karakter heeft dan de huidige WW. Zoals we in de vorige paragraaf zagen, kan hierbij gedacht worden aan de uitvoering van de WW door de sectorfondsen gedurende de eerste zes maanden, en door kredietinstellingen, zoals banken en verzekeraars, voor de periode daarna. Door het wegvallen van het AWF ligt een rol voor het UWV in de periode na zes maanden minder voor de hand, maar het is ook niet ondenkbaar dat deze instelling wordt ingeschakeld. Het beheer van de werkloosheidsverzekering gedurende de eerste zes maanden kan in plaats van door de sectorfondsen ook uitgevoerd worden door het UWV. Het UWV beheert en administreert op dit moment namelijk niet alleen het AWF maar ook de sectorfondsen.

Als het UWV de sectorfondsen beheert, blijft de rechtsbescherming hetzelfde als nu. De werknemer kan volgens de Awb eerst bezwaar maken en vervolgens zijn rechten afdwingen bij de bestuursrechter. Als de sectorfondsen tijdens de eerste zes maanden van werkloosheid de werkloosheidsregeling uitvoeren, wordt de relatie tussen de werknemer en de bedrijfstak ook beheerst door het bestuursrecht. De werknemer kan eerst bezwaar maken bij het sectorfonds en vervolgens in beroep gaan bij de bestuursrechter. Op deze manier wordt tegemoetgekomen aan artikel 70 lid 1 Verdrag nr. 102. In het geval dat de Levensloop-WW tijdens de eerste zes maanden van werkloosheid wordt uitgevoerd door kredietinstellingen, zoals banken en verzekeraars, wordt de relatie tussen de verzekerde en deze instellingen beheerst door het privaatrecht. De werknemer moet zijn rechten afdwingen bij de burgerlijke rechter. Ook dit is in overeenstemming met artikel 70 lid 1 Verdrag nr. 102. Hier treden dus geen problemen op in het licht van de verdragen.

### 9.2.9 *Recht op sociale zekerheid (art. 12 ESH)*

Op basis van artikel 12 lid 1 ESH moeten de lidstaten een socialezekerheidsstelsel in stand houden dat collectief gefinancierd wordt: dit betekent dat het gefinancierd wordt door bijdragen van werknemers en werkgevers en/of de overheid.<sup>20</sup> Zoals we eerder zagen, leidt de Levensloop-WW na de eerste zes maanden van werkloosheid tot een andere manier van financiering.<sup>21</sup> Daarmee is de financiering van de Levensloop-WW onder de oude WW-voorwaarden in strijd met het principe van collectieve financiering zoals is vastgelegd in artikel 71 lid 2 Verdrag nr. 102 en artikel 70 lid 2 Europese Code.

<sup>20</sup> Council of Europe 2008, p. 89.

<sup>21</sup> Besluit vaststelling wachtgeldpremies 2003.

Artikel 12 lid 2 ESH verplicht lidstaten van de Raad van Europa het stelsel van sociale zekerheid op een toereikend niveau te houden dat ten minste gelijk is aan het niveau dat vereist is voor de bekrachtiging van de Europese Code inzake Sociale Zekerheid van de Raad van Europa. Zoals we in hoofdstuk 6 hebben gezien, is de huidige WW op enkele onderdelen strijdig met de internationale sociale minimumnormen zoals deze zijn vastgelegd in de Europese Code. Er bestaat strijdigheid tussen de definitie van verwijtbare werkloosheid in artikel 24 lid 2 sub a WW en het begrip 'opzettelijk wangedrag' zoals vastgelegd in artikel 69 sub f van Verdrag nr. 102, tussen de definitie van passende arbeid in artikel 24 lid 3 WW enerzijds en Verdrag nr. 44 en Aanbeveling nr. 176 anderzijds, tussen de gemiddelde uitkeringsduur van de werkloosheidsuitkering en de norm inzake de duur die is vastgelegd in de herziene Europese Code en ten slotte bestaat er strijdigheid met het door het Protocol voorgeschreven percentage beschermde personen van 55 procent. Hier wordt niet aan voldaan doordat slechts 45 procent van de loontrekkenden aan de vier-uit-vijf-eis voldoet. De voorstellen voor de Levensloop-WW van Hermans & Pennings en Van Ours brengen in de eerste twee onderdelen en het vierde onderdeel geen verandering. Deze strijdigheden blijven dus bestaan. Hermans & Pennings laten het derde onderdeel ook in stand, maar Van Ours stelt voor dit aan te passen.

Het voorstel van Van Ours om de gegarandeerde minimumuitkering vast te stellen op 6 maanden, leidt echter ook tot strijdigheid met de minimumnormen ten aanzien van de duur zoals vastgelegd in de herziene Europese Code. Tegelijkertijd kan het ook een verlaging van de uitkeringsduur met zich meebrengen. In 2012 en 2013 was de gemiddelde uitkeringsduur onder de WW, die afhankelijk is van het arbeidsverleden, nog gemiddeld 38 respectievelijk 35 weken.<sup>22</sup> De minimumduur daarbij was 3 maanden. Hoewel de minimumduur door het voorstel van Van Ours wel toeneemt (6 maanden), is er ook sprake van een achteruitgang. De gemiddelde uitkering in 2012 en 2013 was namelijk 38 en 35 weken en dat is langer dan 6 maanden. De vraag is hoe dit zich verhoudt met artikel 12 lid 3 ESH dat vaststelt dat lidstaten moeten streven naar het geleidelijk optrekken van het stelsel voor sociale zekerheid naar een hoger niveau.

Een beperking van het socialezekerheidsstelsel hoeft echter niet bij voorbaat een inbreuk te zijn op artikel 12 lid 3 ESH.<sup>23</sup> Het Comité voor Sociale Rechten heeft gesteld dat maatregelen die het socialezekerheidsstelsel beperken als noodzakelijk kunnen worden beschouwd om het stelsel te kunnen handhaven. De wijzigingen moeten de effectieve sociale bescherming van de mensen in de samenleving tegen sociale en economische risico's echter niet ondermijnen en moeten het stelsel niet in een minimumvoorziening veranderen.<sup>24</sup> Om de veranderingen goed te kunnen beoordelen, waarbij de bestaande niveaus van sociale bescherming als uitgangspunt worden genomen, moet wel informatie gegeven worden over de redenen en

<sup>22</sup> Kwantitatieve informatie 2012 van het UWV.

<sup>23</sup> Council of Europe 2008, p. 91. Zie ook Swiatkowski 2007, p. 273.

<sup>24</sup> Council of Europe 2008, p. 92 en ESC Conclusions XIV-1 (Statement of Interpretation on Article 12-3), p. 47.

de noodzaak van veranderingen.<sup>25</sup> De uitbreiding van de bescherming tegen nieuwe sociale risico's kan daarbij als reden worden aangedragen, maar net als bij het non-regressiebeginsel kan de nadere vormgeving van deze bescherming wel doorslaggevend zijn bij de vraag of er sprake is van een inbreuk op artikel 12 lid 3 ESH (zie ook par. 9.2.3).

### **9.3 Toetsing aan de promotionele ILO-verdragen en de sociale grondrechten**

#### **9.3.1 Doelstellingen van de Levensloop-WW vergeleken met doelstellingen van de verdragen**

De Levensloop-WW van Van Ours biedt bescherming tegen het onvrijwillige werkloosheidsrisico, verwijtbare werkloosheid en deeltijdwerkloosheid, en kan worden gebruikt voor zorgverlof en scholingskosten.<sup>26</sup> De Levensloop-WW van Hermans & Pennings biedt bescherming bij werkloosheid en langdurend zorg-, scholings- of vrijwilligersverlof of een sabbatical. De mogelijkheid om de Levensloop-WW in te zetten voor verwijtbare werkloosheid geeft de vrijheid om na ontslag een periode zorg te verlenen of scholing te volgen, en daarna met de inkomensbescherming die geboden wordt door de Levensloop-WW, werk te gaan zoeken.<sup>27</sup> Dit geeft een uitbreiding van de mogelijkheden ten opzichte van de mogelijkheden in de WW en de Levenslooplegeling, waarmee tegemoet wordt gekomen aan de doelstelling van Verdragen nr. 122, 140, 142 en 156 en artikel 1, 10 en 27 ESH (herzien) om overheden beleid te laten ontwikkelen op het gebied van scholing, de combinatie van werk en zorgtaken en de ondersteuning van het vinden van werk.

In hoeverre de voorstellen in praktijk ook daadwerkelijk bijdragen aan een van deze doelstellingen, wordt door de toezichthouders beoordeeld aan de hand van statistische informatie. Aangezien de voorstellen van Van Ours en Hermans & Pennings nog niet zijn geïmplementeerd, zijn deze statistische gegevens niet voorhanden. Wel kan ik op basis van de evaluatie van de Levenslooplegeling enkele uitspraken doen over de te verwachten effecten. Ik ga daarbij na wat de verschillen zijn in de vormgeving van de bescherming tegen de nieuwe sociale risico's onder de Levenslooplegeling en de Levensloop-WW. De vormgeving van de bescherming tegen de nieuwe sociale risico's onder de Levensloop-WW verschilt in meerdere opzichten van de Levenslooplegeling. Anders dan in de Levenslooplegeling is de bescherming in de Levensloop-WW verplicht, is de financiering van de bescherming tegen het werkloosheidsrisico en de nieuwe sociale risico's geïntegreerd, is de spaarpremie inkomensafhankelijk en is de kredietfaciliteit een wettelijke mogelijkheid in plaats van een vrijwillige optie die is vastgelegd in de uitvoeringsregeling. Deze

<sup>25</sup> Council of Europe 2008, p. 91 en ESC Conclusions XIII-4 (Statement of Interpretation on art. 12-3), p. 139-140.

<sup>26</sup> Van Ours 2003, p. 32.

<sup>27</sup> Van Ours 2003, p. 32.

verschillen beoordeel ik in de volgende paragrafen in het licht van de promotionele ILO-verdragen en de sociale grondrechten van het ESH.

### 9.3.2 *Effect van de regeling*

#### 9.3.2.1 *Verplicht karakter*

Zowel Van Ours als Hermans & Pennings stellen voor de Levensloop-WW verplicht te maken voor zowel de bescherming tegen het werkloosheidsrisico als die tegen andere risico's. Dit is anders dan bij de Levensloopregeling die vrijwillig is. Deze verplichtstelling zorgt ervoor dat alle werknemers ook sparen voor de zogenoemde nieuwe sociale risico's, zoals zorg en scholing. Hiermee wordt beter dan bij de Levensloopregeling tegemoetgekomen aan de doelstellingen van de Verdragen nr. 122, 140, 142 en 156 en artikel 1, 10 en 27 ESH (herzien) om het opnemen van scholingsverlof en het volgen van scholing te stimuleren en de combinatie van werk en zorgtaken te ondersteunen. Zoals we hebben gezien in hoofdstuk 7 over de Levensloopregeling, werd de vrijwillige Levensloopregeling (par. 7.7) immers voornamelijk gebruikt door werknemers met een voltijdbaan en een hoog inkomen. Deze werknemers hebben immers voldoende geld om te sparen. Met een verplichte deelname moet iedereen sparen voor de bescherming tegen nieuwe sociale risico's.

#### 9.3.2.2 *Integratie van bescherming tegen werkloosheidsrisico en nieuwe sociale risico's*

Door de verplichte deelname is de financiële ondersteuning van de combinatie van arbeid, zorg en scholing in het voorstel van Van Ours groter dan bij de Levensloopregeling. Ook is de financiële ondersteuning groter doordat de premies die voorheen door de werkgever werden betaald aan het AWF in de Levensloop-WW worden overgemaakt aan de spaarregeling die gebruikt kan worden voor zorg- of scholingsverlof. Hierdoor ontstaat extra financiële ruimte voor de bescherming tegen nieuwe sociale risico's zonder dat de kosten van het stelsel hoger worden. Hiermee wordt beter tegemoetgekomen aan de doelstellingen van de Verdragen nr. 122, 140, 142 en 156 en artikel 1, 10 en 27 ESH (herzien) om het volgen van scholing te stimuleren en de combinatie van werk en zorgtaken te combineren, dan in een stelsel waarin de WW en verlofsparen niet zijn geïntegreerd. Of dat ook het geval is bij het voorstel van Hermans & Pennings is niet duidelijk: zij bepleiten dat nader financieel onderzoek nodig is om te bepalen of de spaarpremie bovenop de werkloosheidspremie komt, of dat een gedeelte van de werkloosheidspremie ingezet wordt voor de bescherming tegen nieuwe sociale risico's.

De toename van de financiële ruimte door de verplichte deelname en de inzet van de werkloosheidspremie voor andere risico's is in het voorstel van Van Ours echter niet voor iedereen even groot. De toename in de financiële ruimte is namelijk beperkt tot mensen die niet werkloos worden of maar kort werkloos zijn. Mensen

die lang werkloos zijn, zullen het spaartegoed namelijk eerder inzetten voor een langere uitkering tijdens werkloosheid dan een uitkering tijdens bijvoorbeeld zorg- of scholingsverlof. De verschillende doeleinden concurreren dus met elkaar, hetgeen betekent dat de doelstellingen van de Verdragen nr. 122, 140, 142 en 156 en artikel 1, 10 en 27 ESH (herzien) niet geheel worden verwezenlijkt. In het voorstel van Hermans & Pennings speelt dit probleem niet omdat de financiering van de bescherming tegen het werkloosheidsrisico en de financiering van de bescherming tegen de nieuwe sociale risico's niet geïntegreerd zijn.

#### 9.3.2.3 *Kredietfaciliteit*

Het nadelige effect dat de toename in de financiële ruimte niet voor iedereen even groot is en de mensen met een laag inkomen minder kunnen sparen voor de bescherming tegen nieuwe sociale risico's, kan ondervangen worden door de mogelijkheid in te voeren om krediet op te nemen als er te weinig of geen geld op de rekening staat, zoals wordt voorgesteld door Hermans & Pennings. Dit krediet wordt kwijtgelaten als de werknemer het niet terug kan betalen. Vergeleken met de Levensloopregeling heeft dit als voordeel dat kwetsbare groepen, bijvoorbeeld mensen die langdurig werkloos zijn, alsnog worden ingesloten. Hiermee wordt tegemoetgekomen aan de doelstellingen van Verdrag nr. 122, 142 en 156 en artikel 1, 10 en 27 ESH (herzien) om het volgen van scholing te stimuleren en de combinatie van werk en zorgtaken te combineren. Specifiek komt het voorstel tegemoet aan de verplichting uit artikel 9 onder a Verdrag nr. 140 dat lidstaten bijzondere bepalingen opstellen voor bijzondere categorieën werknemers als deze moeilijkheden ondervinden bij het gebruikmaken van algemene regelingen voor scholingsverlof (art. 9 onder a Verdrag nr. 140). Ook komt het voorstel tegemoet aan artikel 10 lid 5 ESH dat vastlegt dat het gebruik van voorzieningen op het gebied van re-integratie, beroepskeuzevoorlichting en beroepsopleiding zo veel mogelijk bevorderd worden, onder meer door het bieden van een adequate financiële ondersteuning aan in ieder geval kwetsbare groepen (art. 10 lid 5 ESH). Deze kredietuitkering is echter wel beperkt tot noodzakelijk zorg- en scholingsverlof.

#### 9.3.3 *Adequate financiële vergoeding bij scholingsverlof*

De spaarregelingen binnen de voorstellen van Van Ours en Hermans & Pennings zijn verplicht en worden gefinancierd door de werkgever. Daarmee wordt het scholingsverlof gefinancierd door de werkgever en wordt voldaan aan de eis, vastgelegd in paragraaf 12 Aanbeveling nr. 148, dat van werkgevers mag worden verwacht dat zij zullen bijdragen aan de kosten van scholingsverlof overeenkomstig hun verantwoordelijkheden. Ook wordt tegemoetgekomen aan de eis, vastgelegd in paragraaf 20 van deze Aanbeveling, dat de financiële vergoeding het niveau van het inkomen moet handhaven door een passende compensatie. Doordat de werknemer echter niet zelf bijdraagt, kan er ook spanning bestaan met paragraaf 12 Aanbeveling nr. 148. Als er

sprake is van algemene scholing, mag in het licht van deze bepaling namelijk ook van de werknemer worden verwacht dat hij zelf bijdraagt aan de financiering van het scholingsverlof. Deze spanning kan worden weggenomen door de werknemer alsnog mee te laten betalen aan het scholingsverlof. Het is echter ook zo dat de werknemer het spaartegoed voor scholingsverlof alleen maar kan inzetten in overleg met de werkgever. Daarbij kan tussen werknemer en werkgever worden afgesproken dat vanuit de Levensloop-WW een uitkering van bijvoorbeeld 50 procent van het laatstverdiende loon wordt betaald, en dat de werknemer de financiële consequenties van dit lage uitkeringsniveau zelf draagt. Daarmee draagt de werknemer indirect ook bij aan de financiering van het scholingsverlof.

#### **9.3.4 Insluiting van kwetsbare groepen**

In de voorstellen voor een Levensloop-WW is de werknemer verplicht om mee te doen aan de spaarregeling die bescherming biedt tegen nieuwe sociale risico's. De werkgever is verplicht hiervoor een inkomensafhankelijke premie te betalen. Door deze inkomensafhankelijke premie neemt het spaartegoed van deelnemers met een hoog inkomen of een voltijdbaan sneller toe dan dat van deelnemers met een laag inkomen. Daardoor zijn deelnemers met een hoog inkomen beter beschermd tegen nieuwe sociale risico's dan deelnemers met een laag inkomen. Dit kan in strijd zijn met het principe van insluiting van kwetsbare groepen dat ten grondslag ligt aan artikel 9 onder a Verdrag nr. 140, paragraaf 5 onder h Aanbeveling nr. 195 en artikel 10 lid 5 ESH. Ten aanzien van verlofdoeleinden hoeft dit echter niet te leiden tot uitsluiting van de werknemer met een laag inkomen. Als de hoogte van de uitkering namelijk ook afhankelijk is van het inkomen, kan bij werknemers met een laag inkomen volstaan worden met een lagere bijdrage van de werkgever. Er hoeft dan geen tegenstrijdigheid te bestaan met bovengenoemde bepalingen. Er ontstaat wel spanning met deze bepalingen als de werknemer zijn spaartegoed wil inzetten voor andere doeleinden dan verlof, bijvoorbeeld voor scholingskosten. Deze strijdigheid kan worden weggenomen door extra subsidies voor mensen met een laag inkomen of een kredietmogelijkheid dat strikt ingezet wordt voor deze doeleinden. Er kunnen ook aanvullende maatregelen genomen worden op het terrein van scholing specifiek voor mensen met een laag inkomen.

Doordat mensen die vaak en langdurig werkloos zijn in het voorstel van Van Ours hun spaartegoed moeten inzetten voor het verlengen van hun werkloosheidsuitkering, zijn mensen met een hoog werkloosheidsrisico minder goed beschermd tegen nieuwe sociale risico's dan mensen met een laag werkloosheidsrisico. De vraag kan gesteld worden of dit niet in strijd is met het principe dat juist kwetsbare groepen ingesloten moeten worden, dat is vastgelegd in de Verdragen nr. 140, 142 en 156 en artikel 10 ESH. Zo moeten lidstaten bijzondere bepalingen opstellen voor bijzondere categorieën werknemers als deze moeilijkheden ondervinden bij het gebruikmaken van algemene regelingen voor scholingsverlof (art. 9 onder a Verdrag nr. 140). Tevens moet het gebruik van voorzieningen op het gebied van re-integratie, beroepskeuze-

voorlichting en beroepsopleiding zo veel mogelijk bevorderd worden, onder meer door verlaging of afschaffing van alle kosten, het gedeeltelijk doorbetalen van loon of het bieden van een adequate financiële ondersteuning aan in ieder geval kwetsbare groepen (art. 10 lid 5 ESH). Ook legt artikel 5 lid h van Aanbeveling nr. 195 vast dat lidstaten moeten stimuleren dat kwetsbare groepen als jongeren, laagopgeleiden, gehandicapten, oudere werknemers, leden van een etnische minderheid, werknemers in kleine bedrijven, mensen in de informele economie en zelfstandigen ook toegang krijgen tot opleidingsmogelijkheden en mogelijkheden tot levenslang leren (par. 5 onder h Aanbeveling nr. 195).

Het voorstel van Van Ours komt dus niet tegemoet aan deze bepalingen. Aangezien artikel 9 onder a Verdrag nr. 140 dwingend geformuleerd is, kan geconcludeerd worden dat in het licht van artikel 9 onder a Verdrag nr. 140 extra maatregelen moeten worden genomen om mensen die lang werkloos zijn gebruik te kunnen laten maken van de spaarregeling binnen de Levensloop-WW. Hierbij kan gedacht worden aan een subsidie voor deze werknemers door middel van een extra storting op de spaarregeling bij het opnemen van scholingsverlof. Deze uitleg van art. 9 is overigens alleen mogelijk als de materiële werkingssfeer van Verdrag nr. 140 ruim wordt geïnterpreteerd. Bij een beperkte interpretatie daarvan is Verdrag nr. 140 namelijk alleen gericht op betaald scholingsverlof onder werktijd en dus niet van toepassing op de Levensloop-WW die gericht is op onbetaald scholingsverlof.

Er kan niet geconcludeerd worden dat de voorstellen strijdig zijn met artikel 10 lid 5 ESH en paragraaf 5 onder h Aanbeveling nr. 195. Daarvoor moet namelijk eerst nagegaan worden of deze groepen nog op andere manieren de mogelijkheid krijgen om scholing te volgen. Als er aanvullend beleid is dat werknemers met een hoog werkloosheidsrisico insluit, kan er derhalve alsnog overeenstemming zijn met de verdragen. Als dat niet het geval is, kan er ook strijd ontstaan met artikel 10 lid 4 ESH dat eist dat bijzondere maatregelen worden genomen voor de her- en omscholing en re-integratie van langdurig werklozen. De groep langdurig werklozen behoeft bij een eventuele invoering van de Levensloop-WW dus extra aandacht. De Nederlandse overheid kan daarom van de toezichthouders hierover wel opmerkingen verwachten, opdat maatregelen genomen worden door de overheid om de bescherming meer ten goede te laten komen van mensen die langdurig werkloos zijn.

### **9.3.5 Gelijke behandeling van mannen en vrouwen**

In de voorstellen voor de Levensloop-WW moeten alle werknemers een inkomensafhankelijke premie betalen en deze storten op een spaarrekening. Hierdoor spaart iedereen voor de bescherming tegen nieuwe sociale risico's. Dat de werknemers met een laag inkomen of een deeltijdbaan relatief vaker vrouwen dan mannen zijn en vrouwen daardoor minder spaartegoed opbouwen, hoeft geen problemen op te leveren in het licht van de gelijke behandeling van mannen en vrouwen zoals vastgelegd in de Verdragen nr. 111, 142 en 156 en artikel 20 en 27 ESH (herzien). De uitkering tijdens verlof is namelijk ook inkomensafhankelijk. Hierdoor ontstaat geen indirecte



discriminatie in de zin van Verdrag nr. 111, 142 en 156 en artikel 20 en 27 ESH (herzien).

Als het opgebouwde spaartegoed echter ook ingezet kan worden voor scholingskosten, zoals Van Ours voorstelt, kan er wel een probleem ontstaan. Vrouwen, die relatief vaker een deeltijdbaan hebben en een lager inkomen dan mannen, bouwen met een inkomensafhankelijk premie minder spaartegoed op en hebben daardoor minder mogelijkheden om scholingskosten te financieren. Hierdoor is er sprake van een ongelijke situatie ten aanzien van het opbouwen van het spaartegoed voor scholingsverlof. Er is echter geen aanleiding om op voorhand aan te nemen dat dit zal leiden tot een disproportioneel ongelijk gebruik van de Levensloop-WW door mannen en vrouwen, zoals de evaluatie van de Levensloopregeling duidelijk maakt, zie paragraaf 8.3.5.

De toezichthouders zullen dus niet concluderen tot strijdigheid met het principe van gelijke behandeling van mannen en vrouwen, maar de Nederlandse overheid kan wel opmerkingen verwachten over de ongelijke situatie ten aanzien van het sparen voor scholingskosten. Ten eerste kan uit de verdragen op basis van de bevindingen en conclusies van de toezichthouders toch een inspanningsverplichting worden afgeleid om die ongelijke situatie weg te nemen, zie paragraaf 7.8. Ten tweede is scholing en vrouwen voor het Comité van Deskundigen een belangrijk thema. Wat de deelname van vrouwen aan scholing betreft heeft het Comité van Deskundigen bijvoorbeeld al eerder opgemerkt dat vrouwen minder beroepsopleiding volgen dan mannen.<sup>28</sup> Het Comité vroeg naar de redenen hiervoor en naar de mate waarin vrouwen met zorgverantwoordelijkheden deelnemen aan het project Leren & Werken van het Ministerie van Sociale Zaken.

De kredietfaciliteit in het voorstel van Hermans & Pennings zorgt er voor dat werknemers met een laag inkomen, waaronder vrouwelijke werknemers die onvoldoende spaartegoed op hun bankrekening hebben staan om een uitkering te betalen, alsnog worden beschermd tegen nieuwe sociale risico's, zoals scholing. Dit is een manier om te voldoen aan de inspanningsverplichting die gelezen kan worden in Verdrag nr. 111 en 156 en artikel 20 en 27 van het ESH (herzien) om de ongelijke situatie van mannen en vrouwen ten aanzien van het volgen van scholing weg te nemen. Het voorstel van Van Ours kent deze kredietfaciliteit echter niet.

## **9.4 Samenvatting en conclusies**

### **9.4.1 Bescherming tegen nieuwe sociale risico's**

De voorstellen van Van Ours en Hermans & Pennings leveren op een aantal onderdelen spanning op met de Europese en internationale sociale verdragen. Ten eerste blijkt dat het inzetten van de spaarregeling binnen het voorstel van Van Ours voor een aanvullende werkloosheidsregeling en de bescherming tegen nieuwe sociale

---

<sup>28</sup> CEACR: Individual Direct Request concerning C156 (Netherlands) 2008.

risico's in strijd is met artikel 1 Verdrag nr. 140. Dit artikel legt vast dat bijzondere bepalingen opgesteld moeten worden voor bijzondere categorieën werknemers als deze moeilijkheden ondervinden bij het gebruikmaken van algemene regelingen voor scholingsverlof. Mensen die (vaak) lang werkloos zijn zullen de spaarrekening binnen de Levensloop-WW eerder inzetten voor een langere uitkering tijdens werkloosheid dan een uitkering tijdens bijvoorbeeld zorg- of scholingsverlof. Voor deze groep zal de uitbreiding van de bescherming tegen nieuwe sociale risico's beperkt, dan wel nihil zijn. Ook storten werkgevers door de inkomensafhankelijk premie minder geld op een rekening van werknemers met een laag inkomen dan van werknemers met een hoog inkomen. Hierdoor kunnen de werknemers met een laag inkomen scholingskosten minder goed financieren.

Bovengenoemde strijdigheid kan weggenomen worden door de mogelijkheid te bieden aan mensen met onvoldoende spaarsaldo om krediet op te nemen, zoals Hermans & Pennings voorstellen. Dit krediet zou dan kwijtgescholden kunnen worden als de werknemer het niet terug kan betalen. Hierdoor kunnen kwetsbare groepen zoals mensen die langdurig werkloos zijn, alsnog worden ingesloten door het stelsel. Het probleem dat de bescherming tegen nieuwe sociale risico's en de keuzevrijheid niet groter worden voor mensen die lang werkloos zijn, hoeft overigens niet te leiden tot de conclusie dat de verdragsverplichtingen niet worden nageleefd. Als er namelijk andere beleidsmaatregelen zijn buiten de Levensloop-WW om die werknemers met een hoog werkloosheidsrisico voldoende ondersteunen bij de combinatie van arbeid en zorg of scholing, wordt alsnog voldaan aan de verdragsverplichtingen.

Er treedt hierdoor ook spanning op met het principe van insluiting van kwetsbare groepen dat ten grondslag ligt aan paragraaf 5 onder h Aanbeveling nr. 195 en artikel 10 lid 5 ESH. Er kan echter niet geconcludeerd worden dat de voorstellen strijdig zijn met artikel 10 lid 5 ESH en paragraaf 5 onder h Aanbeveling nr. 195. Daarvoor moet namelijk eerst nagegaan worden of deze groepen nog op andere manieren de mogelijkheid krijgen om scholing te volgen. Als er aanvullend beleid is dat werknemers met een hoog werkloosheidsrisico insluit, kan er derhalve alsnog overeenstemming zijn met de verdragen.

Dat de vrouwelijke werknemer relatief minder spaarmogelijkheden heeft dan de mannelijke werknemer omdat zij vaker in deeltijd werkt en vaker een laag inkomen heeft, is niet in strijd met het principe van gelijke behandeling zoals neergelegd in de Verdragen nr. 142 en 156 en de artikelen 20 en 27 ESH (herzien). Er kan echter wel een inspanningsverplichting gelezen worden in deze verdragen om de ongelijke situatie tussen mannen en vrouwen ten aanzien van scholingsverlof weg te nemen. Dit kan gerealiseerd worden door een kredietfaciliteit voor mensen met een laag inkomen in te voeren, zoals Hermans & Pennings ook voorstellen.

## 9.4.2 *Bescherming tegen het werkloosheidsrisico*

### 9.4.2.1 *Te beschermen personen*

Het voorstel van Van Ours voldoet niet aan de eis dat 55 procent van de beschermde personen recht moet hebben op een uitkering van ten minste 21 weken (art. 21 lid 1 Protocol). In het voorstel wordt namelijk uitgegaan van de voorwaarden van de WW, dus ook van de vier-uit-vijf-eis. Uit gegevens van het UWV (zie par. 6.2.5) blijkt echter dat maar 45 procent van de verzekerden voldoet aan deze eis en recht heeft op de minimumuitkering van meer dan 3 maanden. Er bestaat dus strijdigheid met het Protocol. Deze strijdigheid kan weggenomen worden door de vier-uit-vijf-eis te laten vervallen of zodanig aan te passen dat meer mensen aan deze eis kunnen voldoen.

### 9.4.2.2 *Duur van de werkloosheidsuitkering*

Het voorstel van Van Ours om het uitkeringsrecht van mensen met onvoldoende spaarsaldo te beperken tot 6 maanden, is ook in strijd met de norm inzake de duur zoals die is vastgelegd in de herziene Europese Code. Volgens artikel 24 lid 1 van de herziene Europese Code moet deze uitkering, als deze niet afhankelijk is van het arbeidsverleden of premiebetaling, namelijk 39 weken zijn in een periode van 12 maanden of per werkloosheidsgeval. Ditzelfde probleem doet zich voor in het voorstel van Hermans & Pennings: in dit voorstel voldoet de gemiddelde uitkeringsduur voor mensen die voldoen aan de vier-uit-vijf-eis niet aan de eis van artikel 24 lid 1 van de herziene Europese Code. De gemiddelde uitkeringsduur was in 2012 en 2013 namelijk gemiddeld 38 respectievelijk 35 weken. Het voorstel van Hermans & Pennings wijzigt dit onderdeel niet en daarmee blijft deze strijdigheid bestaan.

Om de gemiddelde uitkeringsduur binnen het voorstel van Hermans & Pennings te verhogen, kan de minimumuitkeringsduur of de maximumuitkeringsduur worden verhoogd. Door de aard van de internationale minimumnorm – een theoretische gemiddelde uitkeringsduur die alleen achteraf berekend kan worden op basis van het gemiddelde arbeidsverleden van de werkloze werknemers die een uitkering aanvragen – is het echter niet mogelijk om vooraf aan te geven in hoeverre de duur van de werkloosheidsuitkering kan worden verlaagd, zodanig dat deze alsnog voldoet aan de voorgeschreven gemiddelde uitkeringsduur. De nationale overheden kunnen de duur wel verlagen, maar moeten in het kader van hun algemene verantwoordelijkheid voor de toekenning van de uitkering, wel monitoren of de uitkeringsduur dan nog steeds voldoet aan de gemiddelde uitkeringsduur die wordt vereist door de verdragen.

Wat betreft de uitkeringsduur in het voorstel van Van Ours, kan de strijdigheid met de herziene Europese Code weggenomen worden door de duur van de wettelijke verzekering te verhogen naar 39 weken per 12 maanden of per geval van werkloosheid. De beperking van de duur van de wettelijke werkloosheidsuitkering tot 6

maanden is in overeenstemming met het Protocol behorende bij de Europese Code dat 21 weken voorschrijft, maar tegelijkertijd is ook sprake van een achteruitgang: de gemiddelde WW-uitkering was in 2012 en 2013 namelijk nog gemiddeld 38 respectievelijk 35 weken. Uit artikel 19 lid 8 van de ILO-Constitutie en artikel 12 lid 3 ESH kan echter herleid worden dat de sociale bescherming niet mag worden verlaagd op basis van de normen in het verdrag zelf, tenzij er een legitieme reden is om de bescherming van sociale risico's te verlagen. Het creëren van financiële ruimte voor beleid om scholing(sverlof) te stimuleren en de combinatie van arbeid en zorg te ondersteunen conform de doelstellingen van de Verdragen nr. 122, 140, 142 en 156 en de artikelen 1, 10 en 27 ESH (herzien), kan een legitieme reden zijn voor de beperking van de wettelijke werkloosheidsverzekering. We hebben echter gezien dat de uitbreiding van de bescherming tegen nieuwe sociale risico's in het voorstel van Van Ours, niet vanzelfsprekend is voor werknemers met een hoog werkloosheidsrisico. Dit probleem kan echter opgevangen worden met de mogelijkheid om krediet op te nemen, zoals Hermans & Pennings voorstellen. Hoewel de kredietuitkering in het voorstel van Hermans & Pennings beperkt is tot noodzakelijk zorg- of scholingsverlof, kan deze wellicht een doorslaggevende factor zijn bij de vraag of een beperking van het wettelijke werkloosheidsrecht ten gunste van een grotere bescherming tegen nieuwe sociale risico's te rechtvaardigen is.

#### 9.4.2.3 *Financiering van de werkloosheidsregeling*

Als in het voorstel van Van Ours voor de financiering de WW-voorwaarden uit 2003 zouden worden aangehouden (het jaar waarin Van Ours zijn voorstel ontwikkelde), zou de financiering van de Levensloop-WW niet in overeenstemming zijn met het principe van collectieve financiering, dat is vastgelegd in artikel 71 lid 2 Verdrag nr. 102 en artikel 70 lid 2 van de Europese Code. De werknemer zou in dat geval namelijk een (spaar)premiepercentage moeten betalen van 5,8 procent. De individuele werkgever zou dan een premiepercentage van 1,55 procent voor de spaarregeling moeten betalen en de werkgevers zouden tevens gemiddeld 1,30 procent aan de sectorfondsen moeten betalen. In een dergelijke situatie zou de werknemer meer dan 50 procent van de uitkeringskosten betalen en dit is niet in overeenstemming met artikel 71 lid 2 Verdrag nr. 102 en artikel 70 lid 2 Europese Code die vastleggen dat de werknemer niet meer dan 50 procent van de uitkeringskosten mag betalen.<sup>29</sup>

Ook is het voorstel van Van Ours om de uitkeringen in het geval van gedeeltelijke werkloosheid te financieren uit de spaarregeling en niet meer via de sectorfondsen en het AWF in strijd met artikel 3 van Verdrag nr. 44, artikel 10 van Verdrag nr. 168 en artikel 19 van de herziene Europese Code. Deze bepalingen eisen immers dat er bescherming moet worden geboden bij gedeeltelijke werkloosheid. De consequentie van de financiering van gedeeltelijke werkloosheid door de spaarregeling is immers

<sup>29</sup> Besluit vaststelling wachtgeldpremies 2003.

dat, als het spaarsaldo op de spaarrekening op of heel laag is, de werknemer geen bescherming geniet bij werkloosheid.

Ten slotte is het wegvallen van de financiering van de hulp bij arbeidsinschakeling door het AWF in strijd met artikel 25 van de herziene Code dat lidstaten verplicht om te waarborgen dat beschermde personen kunnen beschikken over voorzieningen voor beroepskeuzebegeleiding, scholing, her-, bij- en omscholing, integratie en re-integratie.

Als Van Ours voor de financiering van de Levensloop-WW de huidige WW-voorwaarden zou aanhouden, zou de financiering in overeenstemming zijn met artikel 71 Verdrag nr. 102 en artikel 70 Europese Code. Op dit moment (2013) zouden de spaarpremiebijdragen aan de persoonlijke spaarrekening voor de werknemer namelijk 0 procent zijn en voor de werkgever gemiddeld 3,96 procent. Aangezien de werkgevers deze premie op sectoraal niveau betalen, is er sprake van collectieve financiering in de zin van artikel 71 lid 1 Verdrag nr. 102 en artikel 70 lid 1 Europese Code. De strijdigheid tussen de financiering van de gedeeltelijke werkloosheid en de verdragen kan weggenomen worden door de gedeeltelijke werkloosheid alsnog te laten financieren door de sectorfondsen, die nog in stand zijn gebleven in het voorstel van Van Ours. Het is dan wel vereist dat uit deze sectorfondsen een uitkering tijdens gedeeltelijke werkloosheid gedurende 21 weken wordt gegarandeerd, zoals artikel 24 lid 2 van het Protocol behorende bij de Europese Code vastlegt.

Om de strijdigheid met artikel 71 lid 3 Verdrag nr. 102, artikel 70 lid 3 Europese Code en artikel 25 van de herziene Europese Code weg te nemen, kan alsnog het AWF in stand gehouden worden voor de bekostiging van de re-integratie, de re-integratie alsnog gefinancierd worden uit de sectorfondsen of de re-integratie betaald worden uit algemene middelen. Het onderbrengen van de financiering en de uitvoering onder de Levensloop-WW ligt in het licht van de verdragen voor de hand, omdat het niet-nakomen van de verplichting om mee te werken aan re-integratie gevolgen kan hebben voor de (hoogte van de) uitkering. Deze koppeling is vastgelegd in artikel 69 Verdrag nr. 102, artikel 68 Europese Code en artikel 74 herziene Europese Code.

Tabel 9.1: verdragsbepalingen waarmee de Levensloop-WW strijdig is

	Levensloop-WW Van Ours	Levensloop-WW Hermans en Pennings
Werkloosheidsrisico	-	+
Re-integratie (herziene Europese Code)	-	+
Te beschermen personen (Protocol)	-	-
Uitkeringshoogte	+	+
Uitkeringsduur (herziene Europese Code)	-	-
Uitkeringsvoorwaarden	+	-
Financiering	-	+
Beheer	-	+
Effect van beleid	+/-	+
Financiering scholing	+	+
Insluiting kwetsbare groepen	+/-	+
Inspanningsverplichting gelijke situatie mannen en vrouwen	-	+

Legenda: - = strijdigheid/wordt niet (volledig) aan tegemoetgekomen

+ = geen strijdigheid/wordt aan tegemoetgekomen

+/- = wordt beperkt aan tegemoetgekomen

#### 9.4.3 Belemmeren de verdragen invoering van de Levensloop-WW?

De socialezekerheidsverdragen, en dan specifiek de minimumnormen ten aanzien van de duur, staan het toe dat de wettelijke werkloosheidsverzekering beperkt wordt tot een minimumuitkering van zes maanden. Daardoor kan de wettelijke premie die normaal ingezet wordt voor een langere uitkering, gebruikt worden voor de bescherming tegen nieuwe sociale risico's. De uitbreiding van de bescherming tegen nieuwe sociale risico's is wel een voorwaarde voor de beperking van de wettelijke werkloosheidsverzekering. Dit ligt besloten in het non-regressiebeginsel van art. 19 lid 8 van de ILO-constitutie. Hierdoor is de duur van de uitkering na zes maanden echter niet langer meer alleen afhankelijk van het arbeidsverleden en neemt de inkomenszekerheid voor met name uitkeringsgerechtigden met een lang arbeidsverleden af. De duur van de uitkering na zes maanden werkloosheid moet nu namelijk gefinancierd worden uit een individuele regeling die een langere uitkering niet garandeert.

De verdragen stellen aan het beperken van de inkomenszekerheid via de wettelijke verzekering een grens: deze ligt bij een verlaging van de wettelijke uitkering tot 21 weken. Deze gegarandeerde minimumuitkering voorkomt dat een werknemer geen recht heeft op een uitkering als zijn spaartegoed uitgeput blijkt te zijn. Op deze manier wordt een bepaald niveau van inkomenszekerheid gegarandeerd. Door het handhaven van deze wettelijke uitkering tot dat minimumniveau, wordt ook voorkomen dat het stelsel minder solidair wordt. De wettelijke verzekering wordt namelijk gefinancierd doordat werkgevers die premies afdragen aan sectorfondsen. Het zorgt er voor werkgevers tussen sectoren solidair zijn met elkaar. Deze uitkering is daardoor collectief gefinancierd, en is daarmee in overeenstemming met de ver-

dragen. De spaarregeling die deze wettelijke verzekering aanvult, hoeft echter niet meer te voldoen aan het principe, met als gevolg dat het is toegestaan dat deze door een individuele werkgever gefinancierd wordt. Daarmee is de werkgever nog wel solidair met de werknemer, maar niet meer met de andere werkgevers.

Tevens staan de promotionele verdragen en het ESH het toe dat spaarregelingen worden ingevoerd in het socialezekerheidsstelsel ter bescherming tegen nieuwe sociale risico's, zoals in de voorstellen van Van Ours en Hermans & Pennings. Zoals we hebben gezien, nemen de bescherming tegen nieuwe sociale risico's en de keuzevrijheid door deze spaarregelingen met name toe doordat de Levensloop-WW ingezet kan worden voor meer doeleinden dan de Levensloopregeling, door de verplichte deelname en door een kredietfaciliteit voor mensen met onvoldoende spaarsaldo. Door dat laatste wordt de solidariteit met langdurig werklozen en starters op de arbeidsmarkt vergroot ten opzichte van de Levensloopregeling. De beleidsdoelstellingen die zijn vastgelegd in de promotionele verdragen, maar ook de principes van insluiting van kwetsbare groepen en gelijke behandeling van mannen en vrouwen en de sociale grondrechten stimuleren deze aanpassingen waarmee de bescherming tegen nieuwe sociale risico's wordt uitgebreid en de keuzevrijheid wordt vergroot. Dit vraagt om een grotere collectieve verantwoordelijkheid ten aanzien van de bescherming tegen nieuwe sociale risico's dan in het huidige stelsel het geval is.

Inkomenszekerheid, solidariteit en collectieve verantwoordelijkheid zijn dus belangrijke waarden van sociale bescherming die gegarandeerd worden als aan minimumnormen en de algemene principes in de Europese en internationale verdragen voldaan wordt. Deze kernwaarden zijn van zodanig groot belang dat aan de verantwoordelijkheidverschuiving ten aanzien van de besluitvorming over de duur van de uitkering en de financiering van de sociale bescherming grenzen worden gesteld. Op deze manier spelen de verdragen dus een belangrijke rol bij de vormgeving van levensloopvoorstellen. Bovenstaande toetsing maakt tegelijk ook duidelijk dat er bij de toepassing van de verdragen wel interpretatieproblemen kunnen optreden bij de toepassing op de levensloopvoorstellen. Zo diende de vraag zich aan of artikel 71 lid 3 Verdrag nr. 102, artikel 70 lid 3 Europese Code en artikel 77 lid 3 herziene Europese Code, waarin de algemene verantwoordelijkheid van de overheid is vastgelegd ten aanzien van het beheer van de uitkeringen, ook niet van toepassing zijn op re-integratieactiviteiten. Deze artikelen blijken wel als zodanig geïnterpreteerd te kunnen worden, hoewel dat niet expliciet bepaald is in deze artikelen. In deze artikelen zou daarom expliciet opgenomen kunnen worden dat de overheid ook verantwoordelijk is voor de uitvoering van de re-integratieactiviteiten.





## HOOFDSTUK 10

# Toetsing van de Werkverzekering en het Werkbudget

### 10.1 Inleiding

In dit hoofdstuk toets ik het voorstel van de Commissie Arbeidsparticipatie voor een Werkverzekering en een Werkbudget aan de internationale normen. De Werkverzekering vervangt de Werkloosheidwet en biedt bescherming tegen de financiële consequenties van werkloosheid. Met het aanvullende Werkbudget wordt de bescherming tegen nieuwe sociale risico's uitgebreid en de keuzevrijheid vergroot. Dit komt niet alleen omdat de wettelijke keuzemogelijkheden ten aanzien van de te verzekeren risico's groter worden, maar ook omdat een deel van de werkloosheidspremies door de werkgever verplicht in het Werkbudget moet worden gestort. De grotere keuzevrijheid ten aanzien van de te verzekeren risico's wordt wel beperkt door de verplichting van de werknemer om ten hoogste de helft van de omvang van het Werkbudget in te zetten voor re-integratie als dat nodig is. Tevens kent de Werkverzekering een andere vorm van solidariteit dan de WW, aangezien de werkloosheidsuitkering wordt vervangen door een loondoorbetalingverplichting gedurende de eerste zes maanden van werkloosheid. Verder stelt de Commissie Arbeidsparticipatie voor om de maximumuitkeringsduur van de WW te verkorten.

De Werkverzekering en het Werkbudget vullen elkaar aan en moeten derhalve als één samenhangend voorstel worden beschouwd. In de eerste plaats wordt door de Werkverzekering de activeringsfunctie van de werkloosheidsregeling versterkt. De werkgever zal zich door de loondoorbetalingverplichting meer inspannen om werknemers aan nieuw werk te helpen. Door de kortere duur van de werkloosheidsuitkering zal ook de werknemer zich hiervoor meer inspannen. De verwachting is dat hierdoor minder vaak en minder lang een beroep gedaan op de werkloosheidsregeling en ruimte ontstaat voor de financiering van het Werkbudget. In de tweede plaats zorgt het Werkbudget ervoor dat de werkgever meer investeert in de inzetbaarheid van de werknemer. Hierdoor is de werknemer ook beter toegerust voor de arbeidsmarkt.

Het voorstel van de Commissie Arbeidsparticipatie wijzigt het recht op een werkloosheidsuitkering, alsmede de financiering en de uitvoering ervan. Zo wordt het recht op een werkloosheidsuitkering gedurende de eerste zes maanden van werkloosheid vervangen door een aanspraak op loon die betaald wordt door de werkgever. Tevens wordt voorgesteld de duur van de werkloosheidsuitkering te verkorten. Deze wijzigingen kunnen strijdig zijn met de internationale sociale minimumnor-

men en algemene principes die zijn vastgelegd in ILO-Verdrag nr. 44, 102 en 168, de (herziene) Europese Code inzake Sociale Zekerheid en het bijbehorende Protocol en artikel 12 ESH. In dit hoofdstuk breng ik mogelijke strijdigheden in kaart en ga ik na op welke manier deze kunnen worden weggenomen.

Voor de toetsing zal ik de volgorde van de minimumnormen en algemene principes zoals vastgelegd in de verdragen, aanhouden. Dit betekent dat achtereenvolgens de materiële werkingssfeer (par. 10.2.1), de personele werkingssfeer (par. 10.2.2), de hoogte en duur van de uitkering (par. 10.2.3), de uitkeringsvoorwaarden (par. 10.2.4), het principe van gelijke behandeling op basis van nationaliteit (par. 10.2.5), de financiering (par. 10.2.6), het beheer (par. 10.2.7) en de rechtsbescherming (10.2.8) aan bod komen. Ik toets de Werkverzekering ook aan het recht op sociale zekerheid (art. 12 ESH).

Met het Werkbudget wordt de werkloosheidsregeling niet alleen uitgebreid naar andere risico's dan werkloosheid, maar krijgt de werknemer ook meer keuzevrijheid ten aanzien van de doelen waarvoor hij het opgebouwde budget kan inzetten. Daardoor is het werkloosheidsstelsel dat door de Commissie Arbeidsparticipatie wordt voorgesteld beter afgestemd op de variatie in de levensloop dan het huidige stelsel. Om deze vormgeving vanuit juridisch perspectief te kunnen beoordelen, zal ik in dit hoofdstuk het Werkbudget, en daarmee de bescherming tegen nieuwe sociale risico's, toetsen aan de promotionele ILO-Verdragen nr. 122, 140, 142 en 156 en de artikelen 1, 10 en 27 ESH. Ik beoordeel ten eerste de doelstellingen (par. 10.3.1) en de effecten van het Werkbudget (par. 10.3.2) in het licht van de verdragen. Vervolgens toets ik het Werkbudget aan het principe dat scholingsverlof adequaat gefinancierd moet worden (par. 10.3.3), het principe van insluiting van kwetsbare groepen (par. 10.3.4), het principe van gelijke behandeling van mannen en vrouwen (par. 10.3.5) en het principe dat de overheid algemeen verantwoordelijk is voor re-integratie (par. 10.3.6). Ik sluit af met een samenvatting en conclusies (par. 10.4).

## **10.2 Toetsing aan socialezekerheidsverdragen**

### **10.2.1 Te beschermen risico's**

#### *10.2.1.1 Werkloosheidsrisico*

De ILO-Verdragen nr. 44, 102 en 168 en de (herziene) Europese Code en bijbehorend Protocol zijn gericht op de bescherming van de negen klassieke sociale risico's, waaronder (onvrijwillige) werkloosheid. Aangezien de Werkverzekering net als de WW bescherming biedt tegen de financiële consequenties van werkloosheid, zijn deze verdragen ook van toepassing op de Werkverzekering.

Bij een letterlijke interpretatie van de verdragen lijkt in de eerste fase van de Werkverzekering geen sprake te zijn van werkloosheid. In de zogeheten transferperiode – de eerste zes maanden van de werkloosheid – blijft de arbeidsovereenkomst van de werknemer namelijk in stand. De werknemer hoeft geen arbeid te

verrichten, maar heeft wel aanspraak op loon. In artikel 20 van Verdrag nr. 102 en de Europese Code wordt het risico dat beschermd moet worden beschreven als “het derven van inkomsten uit arbeid veroorzaakt door de onmogelijkheid voor een beschermd persoon, die in staat is arbeid te verrichten en voor de arbeid beschikbaar is, om passend werk te verkrijgen”. Omdat de werknemer in de transferfase nog steeds aanspraak heeft op loon, is echter geen sprake van inkomensverlies. Daardoor zou ook geen sprake zijn van werkloosheid in de zin van artikel 20 van Verdrag nr. 102 en de Europese Code. Hieruit zou geconcludeerd kunnen worden dat de internationale normen niet van toepassing zijn op de transferfase. De Nederlandse wetgever zou dan de vrijheid hebben om de transferperiode naar eigen voorkeur vorm te geven. De invoering van een loondoorbetalingverplichting is dan niet strijdig met de internationale normen.

Via een soortgelijke redenering concludeerde de Nederlandse regering in de memorie van toelichting bij de Wet uitbreiding loondoorbetalingsplicht bij ziekte ook dat de loondoorbetalingverplichting bij ziekte buiten de werkingssfeer van Verdrag nr. 102 valt. Zij verwees naar artikel 14 Verdrag nr. 2 waarin het ziekterisico dat beschermd moet worden, wordt beschreven “*als de derving van inkomsten uit arbeid veroorzaakt door ongeschiktheid tot werken welk voorspruit uit een ziekte-toestand*” [cursivering KH]. Volgens het kabinet moet dit artikel zo gelezen worden dat een uitkering slechts behoeft te worden verstrekt indien sprake is van opschorting van loon gedurende de arbeidsongeschiktheid wegens ziekte. Maar als het loon wordt doorbetaald, is er van opschorting geen sprake. Het loon voldoet ook aan de door de verdragen voorgeschreven minimum norm voor de uitkeringshoogte. Geconcludeerd kan worden dat aan toepassing van de verdragsbepalingen feitelijk niet wordt toegekomen.<sup>1</sup>

De bevindingen over de privatisering van de Ziektewet (zie par. 4.3.2) leren ons echter dat de verdragen toch van toepassing zijn op de loondoorbetalingverplichting. Een bevinding van het Comité van Deskundigen van de ILO over de invoering van de loondoorbetalingverplichting in de werkloosheidsregeling van Libië bevestigt dit. Ook in deze bevinding heeft het Comité de internationale bepalingen van toepassing verklaard op de loondoorbetalingverplichting.<sup>2</sup> Het Comité motiveert dit verder niet. Het sluit echter wel aan bij het uitgangspunt dat geformuleerd is in de voorbereidende documenten en bevindingen van het Comité van Deskundigen over het Verdrag nr. 102, namelijk dat hetzelfde niveau van sociale zekerheid behaald kan worden op verschillende manieren.<sup>3</sup> Het maakt niet uit welke vormgeving de sociale bescherming heeft, als deze maar voldoet aan de principes van sociale zekerheid die door de verdragen worden beschreven.<sup>4</sup>

1 *Kamerstukken II 1995/96, 24 439, nr. 3, memorie van toelichting, p. 49*

2 Zie CEACR: Individual Observation concerning C102 (Libyan Arab Jamahiriya) 2008 en 2010. Dit is de enige uitspraak die ik heb gevonden over de invoering van een loondoorbetalingverplichting in een werkloosheidsregeling in de databestanden van de ILO en de Raad van Europa.

3 ILO Report IV (1) 1951, p. 11.

4 ILO Report III (part 1B), 2011, p. 24, p. 59.

In de tweede en derde fase van de Werkverzekering is deze discussie over de manier van interpreteren niet relevant. Hier is immers geen sprake meer van een aanspraak op loon, maar van arbeidsuren- en loonverlies. Het gaat derhalve om het risico zoals omschreven in artikel 20 van Verdrag nr. 102. De internationale normen zijn dan ook van toepassing op de tweede en derde fase van de Werkverzekering.

#### 10.2.1.2 *Volledige en gedeeltelijke werkloosheid*

Verdrag nr. 102 en de Europese Code stellen ten aanzien van werkloosheidsregelingen als eis dat bescherming wordt geboden tegen volledige werkloosheid (zie onder andere art. 19 en 20 Verdrag nr. 102 en de Europese Code). De Werkverzekering levert hierbij geen problemen op. Als een werknemer volledig werkloos wordt en voldoet aan de voorwaarden, dan heeft deze immers eerst aanspraak op loon en afhankelijk van het arbeidsverleden daarna recht op een sectorgefinancierde uitkering en eventueel een Voorziening voor Werk en Inkomen. Mocht de werkgever onmachtig zijn om het loon door te betalen, dan bestaat recht op een uitkering op basis van de vangnetregeling. Hiermee wordt tegemoetgekomen aan het vereiste dat volledige werkloosheid moet worden verzekerd conform artikel 19 en 20 van Verdrag nr. 102 en de Europese Code.

Het is wel van belang hier op te merken dat werknemers met een aflopend contract voor bepaalde tijd geen aanspraak op loon hebben. Hieronder vallen ook werknemers met een oproepcontract in de vorm van een voorovereenkomst of uitzendmedewerkers die een arbeidsovereenkomst van bepaalde tijd met het uitzendbureau hebben. Een werknemer in een dergelijke situatie heeft als hij voldoet aan de voorwaarden van de Werkverzekering recht op een sectorgefinancierde uitkering en afhankelijk van het arbeidsverleden een Voorziening voor Werk en Inkomen. Deze werknemer ervaart een arbeidsuren- en loonverlies, is dus werkloos en heeft daardoor recht op een uitkering.

Naast volledige werkloosheid moet volgens de verdragen ook bescherming worden geboden tegen gedeeltelijke werkloosheid (art. 3 Verdrag nr. 44 en art. 19 herziene Europese Code). Volgens Pennings geldt artikel 3 Verdrag nr. 44 voor alle gevallen van gedeeltelijke werkloosheid, omdat er geen inperkende definitie wordt gegeven.<sup>5</sup> De herziene Europese Code schrijft daarentegen niet in alle gevallen een dekking tegen gedeeltelijke werkloosheid voor.<sup>6</sup> Het moet of gaan om een inkomensverlies door een vermindering van het aantal arbeidsuren vergeleken met de normale of wettelijke arbeidstijd zonder dat de dienstbetrekking is beëindigd, óf om een inkomensverlies doordat een werkloze persoon die een deeltijdbaan heeft, niet in staat is om voltijdwerk te vinden (art. 19 herziene Europese Code). De bepalingen in Verdrag nr. 168 leggen de lidstaten de verplichting op dat zij bescherming bieden tegen gedeeltelijke werkloosheid in de vorm van werktijdverkorting, opschorting

<sup>5</sup> Pennings 1992, p. 92.

<sup>6</sup> Pennings 1992, p. 92.

van werk of een onvrijwillig deeltijdbaan. Bij de deeltijders die voltijdwerk zoeken lijkt het om een beperkte definitie te gaan, namelijk om personen die na een voltijdbaan werkloos worden en vervolgens een deeltijdbaan vinden, maar actief op zoek gaan naar voltijdwerk.<sup>7</sup> Aanbeveling nr. 122, betreffende werkgelegenheidsbeleid uit 1964, beveelt ten slotte nog maatregelen aan met betrekking tot seizoenswerkloosheid.<sup>8</sup>

Uit het bovenstaande kan geconcludeerd worden dat aangezien Verdrag nr. 44 nog steeds geldt voor Nederland, het verzekeren van alle gevallen van gedeeltelijke werkloosheid noodzakelijk is. Een probleem in het voorstel voor de Werkverzekering is echter dat niet wordt ingegaan op andere situaties dan dat de werkgever geheel afscheid neemt van een werknemer.<sup>9</sup> Het blijft onduidelijk hoe wordt omgegaan met werkloosheid ontstaan door het aflopen van een contract voor bepaalde tijd, werkloosheid waarbij de werknemer één van zijn twee banen geheel of gedeeltelijk verliest en werkloosheid door het niet aanbieden van werk aan werknemers met flexibele arbeidscontracten (bijvoorbeeld een oproepcontract of een uitzendcontract), gedeeltelijke werkloosheid, vorstverlet, seizoenswerkloosheid en gedwongen werktijdverkorting. Mochten deze vormen van gedeeltelijke werkloosheid niet worden gedekt door de Werkverzekering, dan ontstaat strijdigheid met artikel 3 van Verdrag nr. 44 en artikel 19 van de herziene Europese Code. Dit is niet alleen een theoretisch maar ook een maatschappelijk probleem, aangezien tegenwoordig veel meer mensen dan vroeger op basis van tijdelijke contracten werken en vaker van werkgever wisselen.<sup>10</sup>

Deze strijdigheid van het voorstel van de Commissie Arbeidsparticipatie met de internationale verdragen kan worden weggenomen door de bescherming tegen gedeeltelijke werkloosheid alsnog onder de Werkverzekering op te nemen. Dit kan op dezelfde manier gebeuren als de bescherming tegen volledige werkloosheid, wat echter kan leiden tot een aantal knelpunten. Pennings wijst bijvoorbeeld op het probleem dat de werkgever die tijdens de transferfase passende arbeid moet vinden voor iemand die twee banen heeft waarvan hij er één kwijt is geraakt, er rekening mee moet houden dat deze passende arbeid combineerbaar is met de tweede baan.<sup>11</sup> Ook kunnen financiële knelpunten ontstaan indien de voorgestelde financierings-systematiek van de Werkverzekering wordt gevolgd. De individuele werkgever moet immers de kosten betalen van deze gedeeltelijke werkloosheid gedurende maximaal de eerste zes maanden. Gedeeltelijke werkloosheid die ontstaat door buitengewone omstandigheden zoals brand en blikseminslag, wordt nu echter niet tot het normale ondernemersrisico gerekend (zie art. 8 lid 1 BBA en Beleidsregels ontheffing verbod op werktijdverkorting 2004). In de huidige WW worden de eerste zes maanden van deze gedeeltelijke werkloosheid gefinancierd door de werkgevers via de sectorfond-

7 Pennings 1992, p. 92.

8 ILO 2005, p. 41.

9 Pennings 2009, p. 7.

10 Smulders & Goudswaard 2010.

11 Pennings 2009, p. 7.

sen. Daarna wordt de uitkering betaald door premies van werknemers en werkgevers via het AWF. Deze kosten worden dus collectief gedragen. Op basis hiervan zou het voor de hand liggen om deze kosten in de Werkverzekering niet door de individuele werkgever te laten dragen, maar door de sectorfondsen, door de overheid via de algemene middelen of door een 'vangnetregeling'. Deze laatste kan bestaan uit het in stand houden van een afgeslankte versie van het AWF.

### 10.2.1.3 Re-integratie

Hierboven is geconcludeerd dat de verdragen van toepassing zijn op de Werkverzekering, maar we hebben nog niet gesproken over het Werkbudget. Het Werkbudget is een onlosmakelijk onderdeel van de Werkverzekering: het Werkbudget zorgt ervoor dat de werkgever meer investeert in de inzetbaarheid van de werknemer. Hierdoor is de werknemer beter toegerust om zijn eigen verantwoordelijkheid binnen de Werkverzekering te nemen. Het aanvullende Werkbudget kan onder andere worden ingezet voor de ontwikkeling van (algemene) kennis, vaardigheden en competenties of als inkomensaanvulling bij zorgtaken, het starten van een eigen onderneming, het opnemen van deeltijdpensioen en demotie. Bij een situatie van tijdelijke werkloosheid kan het Werkbudget worden ingezet voor de ontwikkeling van kennis, vaardigheden en competenties in het kader van re-integratie. Voor de financiering van de re-integratiewerkzaamheden mag van de werknemer een bijdrage worden gevraagd van ten hoogste de helft van de omvang van het Werkbudget.<sup>12</sup>

Als de werknemer het aanvullende Werkbudget inzet voor de ontwikkeling van kennis en vaardigheden of als inkomensaanvulling bij zorgtaken, dan is hij of zij niet beschikbaar om passende arbeid te verkrijgen. Als hij of zij niet beschikbaar is om passende arbeid te verkrijgen, is sprake van verwijtbare ofwel vrijwillige werkloosheid. De bepalingen in de internationale verdragen zijn echter gericht op bescherming tegen het onvrijwillige werkloosheidsrisico. In de werkloosheidsdefinitie staat immers centraal dat de beschermde persoon beschikbaar moet zijn om passende arbeid te verkrijgen (art. 20 Verdrag nr. 102 en de Europese Code). De meeste bepalingen van de socialezekerheidsverdragen zijn dus niet van toepassing op het Werkbudget als dat ingezet wordt voor bovengenoemde verlofdoeleinden.

Enkele bepalingen in de herziene Europese Code, Verdrag nr. 168 en een aantal bijbehorende aanbevelingen hebben echter wel betrekking op bovenstaande doeleinden, zoals het aanbieden van scholingsmogelijkheden, het starten van een eigen onderneming en het bevorderen van deeltijdpensioen. Aanbeveling nr. 176, die Verdrag nr. 168 vergezelt, legt de lidstaten bijvoorbeeld op om te stimuleren dat reisen materiaalkosten van opleidingen worden vergoed en dat uitkeringen beschikbaar zijn tijdens perioden van scholing (art. 4, R176). Lidstaten moeten daarnaast zo veel als mogelijk werklozen helpen om hun eigen bedrijf te kunnen starten (art. 8). Deze

<sup>12</sup> Commissie Arbeidsparticipatie 2008, p. 80.

bepalingen zijn echter juridisch moeilijk af te dwingen, omdat aanbevelingen niet bindend zijn voor de lidstaten.<sup>13</sup> Artikel 25 van de herziene Europese Code legt ook vast dat lidstaten moeten waarborgen dat beschermde personen kunnen beschikken over voorzieningen voor beroepskeuzebegeleiding, her-, bij- en omscholing gericht op integratie en re-integratie, alsmede voorzieningen waarmee beschermde personen worden geholpen passende arbeid te behouden of te verkrijgen. Dit laatste geldt niet alleen in het geval van onvrijwillige werkloosheid, maar ook wanneer een ernstige dreiging bestaat dat die persoon werkloos wordt. Artikel 25 van de herziene Europese Code kan in tegenstelling tot artikel 4 van Aanbeveling nr. 176 bindend zijn voor lidstaten en is ook stilliger geformuleerd dan het artikel in de Aanbeveling.

De vraag is of het voorstel van de Commissie Arbeidsparticipatie ten aanzien van re-integratie in overeenstemming is met artikel 25 van de herziene Europese Code. In de WW heeft een werknemer die recht heeft op een uitkering ook recht op ondersteuning bij arbeidsinschakeling en op de naar het oordeel van het UWV noodzakelijk geachte voorziening gericht op arbeidsinschakeling (art. 73 WW). Of dit recht in de Werkverzekering wordt behouden, is onduidelijk. Klosse en Wilthagen maken wel duidelijk dat het voor de hand ligt dat bij de matching tussen de vraag naar en het aanbod van werknemers gebruik wordt gemaakt van de expertise van bestaande instanties als het UWV Werkbedrijf, loopbaancentra, leer-werkloketten en werkgeversservicepunten. Verder kunnen sociale partners de nodige ondersteuning bieden. In de praktijk kunnen dus voorzieningen aangeboden blijven worden, ondanks dat er geen individueel recht op re-integratie bestaat. Als duidelijk is dat deze voorzieningen door de overheid gewaarborgd zijn, betekent dit dat alsnog tegemoet wordt gekomen aan artikel 25 van de herziene Europese Code.

Door de toevoeging 'onder voorgeschreven voorwaarden' in artikel 25 herziene Europese Code, hebben de lidstaten veel beleidsvrijheid om de re-integratievoorzieningen vorm te geven. Artikel 25 is niet geformuleerd als een individueel recht, maar eerder als een verplichting voor de lidstaten. Daarom is een recht op re-integratie op basis van artikel 25 herziene Europese Code ook moeilijk afdwingbaar.

### **10.2.2 Te beschermen personen**

De Werkverzekering kent een uitbreiding van de personele werkingssfeer ten opzichte van de WW. Niet alleen alle werknemers en ambtenaren binnen Nederland zijn verzekerd tegen het werkloosheidsrisico, maar ook zelfstandigen. Zelfstandigen hebben daardoor voortaan recht op een uitkering op bijstandsniveau. Er bestaat geen vermogens- en partnertoets. Ten opzichte van de huidige situatie gaan ze er hierdoor op vooruit. De uitbreiding van de personele werkingssfeer van werkloosheidsbescherming tot zelfstandigen geldt niet alleen voor de Werkverzekering, maar ook voor het Werkbudget. Zelfstandigen kunnen daardoor net als werknemers en

<sup>13</sup> ILO 2005, p. 41.

ambtenaren voortaan sparen voor bescherming tegen nieuwe sociale risico's, zoals zorg en scholing.

In paragraaf 6.2.5.5 hebben we al gezien dat de WW, waarvan de personele werkingssfeer alleen betrekking heeft op werknemers en ambtenaren, niet voldoet aan de eis van artikel 21 van het Protocol van de Europese Code dat de uitkering bescherming moet bieden aan minstens 55 procent van alle loontrekkenden met een uitkering van minimaal 21 weken. Uit gegevens van het UWV blijkt namelijk dat slechts 45 procent van de verzekerden recht heeft op een minimumuitkering van meer dan drie maanden. Het voorstel van de Commissie Arbeidsparticipatie verandert daar hier niets aan, aangezien zelfstandigen niet onder de groep 'loontrekkenden' vallen. Het voorstel van de Commissie Arbeidsparticipatie is dus ook strijdig met het Protocol. Ook voldoet het voorstel niet aan de eis vastgelegd in de herziene Europese Code dat 85 procent van de werknemers beschermd moet worden tegen werkloosheid met een gemiddelde uitkering van 39 weken. Om de strijdigheid met het Protocol weg te nemen moet de vier-uit-vijf-eis vervallen of veranderd worden op een zodanige wijze dat meer mensen daaraan voldoen.

### 10.2.3 Risicodekking

#### 10.2.3.1 Hoogte van de uitkering

De hoogte van de werkloosheidsuitkering op basis van de Werkverzekering is gewijzigd ten opzichte van de WW. Onder de WW is de uitkeringshoogte de eerste twee maanden 75 procent van het laatstverdiende loon en daarna 70 procent van het laatstverdiende loon. De hoogte van de uitkering waar men recht op heeft op basis van de Werkverzekering, is in de eerste fase 80 tot 100 procent van het laatstverdiende loon en in de tweede fase ten minste 70 procent van het laatstverdiende loon. In de derde fase loopt de hoogte terug tot het niveau van een bijstandsuitkering. Deze verlaging zorgt ervoor dat de financiële stimulans voor de werkloze om werk te aanvaarden steeds verder toeneemt. Tegelijkertijd dalen de uitkeringskosten door de verlaging van de uitkering en ontstaat meer financiële ruimte voor de bescherming van andere risico's dan werkloosheid, zoals zorg en scholing.

In deze paragraaf zal nagegaan worden of de verlaging van de uitkeringshoogte naar de bijstandsuitkering in strijd is met de internationale normen. Verdrag nr. 102 en de Europese Code eisen dat de hoogte van een uitkering bij een loondervingstelsel minimaal 45 procent is van hetzij de vroegere inkomsten uit arbeid, hetzij het loon van een volwassen ongeschoolde mannelijke arbeider (ofwel het minimumloon) bij een *flat-rate*stelsel. Dit is vastgelegd in de artikelen 22, 65 en 66 Verdrag nr. 102 en de Europese Code. Het Protocol, waaraan Nederland door ratificatie ook is gebonden, heeft dit percentage verhoogd naar 50 procent. Verdrag nr. 168 vereist ook een percentage van 50 procent en de herziene Europese Code vereist een percentage van 50 procent voor een alleenstaande en 65 procent voor personen die de zorg voor kinderen hebben. De uitkeringshoogten tijdens de eerste en tweede fase van de



Werkverzekering, die variëren van 70 tot 100 procent van het laatstverdiende loon, voldoen dus aan de internationale sociale normen voor de hoogte van de uitkering.

Bij de Voorziening voor Werk en Inkomen lijkt daarentegen in de loop van de derde fase strijdigheid te ontstaan met bovenstaande internationale normen. De uitkeringshoogte loopt dan namelijk terug tot een voorziening op bijstandsniveau, oftewel 50 procent van het minimumloon. De internationale minimumnorm die van toepassing is op loondervingstelsels, zoals in het voorstel van de Commissie Arbeidsparticipatie, is namelijk 50 procent van het *laatstverdiende loon*. Dit is echter getoetst aan de normen die gelden voor een loondervingstelsel. Doordat bij een verlaging van de uitkeringshoogte een *flat-rate*stelsel ontstaat, zijn andere normen van toepassing. In een dergelijk stelsel moet de uitkering een percentage zijn van het loon van een volwassen ongeschoolde mannelijke arbeider oftewel van het minimumloon (art. 66 Verdrag nr. 102 en art. 66 Europese Code). Het Protocol schrijft een percentage voor van 50 procent. Het bijstandsniveau is ten minste 50 procent van het minimumloon. Derhalve treedt hier dus geen strijdigheid op met artikel 22 en 66 van Verdrag nr. 102.

Een verlaging van de uitkering naar bijstandsniveau is dus toegestaan, mits daarbij wel de WW-voorwaarden en niet de bijstandsvoorwaarden worden gevolgd. Een inkomenstoets bijvoorbeeld is namelijk alleen mogelijk als een stelsel een werkloosheidsuitkering uitkeert aan alle ingezetenen (zie art. 22 van Verdrag nr. 102 en de Europese Code). De internationale verdragen laten ook alleen toe dat de werkloze de verplichting krijgt om passende arbeid te vinden (art. 20 Verdrag nr. 102 en de Europese Code). Invoering van de verplichting om algemeen geaccepteerde arbeid te vinden is dus niet toegestaan. Het is ook toegestaan om van een loondervingstelsel over te stappen naar een *flat-rate*stelsel, maar hiervoor moet wel een legitieme reden zijn. Dit heeft het Comité voor Sociale Rechten van de Raad van Europa bevestigd in zijn conclusies in het kader van artikel 12 lid 3 ESH. Ook in artikel 19 lid 8 van de ILO-Constitutie (het non-regressiebeginsel) is dit principe van non-regressie vastgelegd.<sup>14</sup> Deze legitieme reden kan gevonden worden in de extra financiële ruimte die ontstaat voor de bescherming tegen nieuwe sociale risico's.

Op deze manier kan ook in de eerste en tweede fase het uitkeringsniveau worden verlaagd naar het bijstandsniveau zonder dat strijdigheid ontstaat met de verdragen.

De hoogte van de uitkering voor zelfstandigen, waar men op basis van de Werkverzekering recht op heeft, is 100 procent van het minimumloon. Dit kan lager zijn dan de internationale eis die gesteld worden aan de uitkeringshoogte in een stelsel dat bescherming biedt aan alle loontrekkenden. Deze eis is namelijk een percentage van het laatstverdiende loon. De vraag rijst echter of deze normen wel van toepassing zijn op een uitkering voor zelfstandigen. Deze vraag kan ontkenkend beantwoord worden: Verdrag nr. 102, de Europese Code en het bijbehorende Protocol en de herziene Europese Code vereisen namelijk dat een minimumbe-

<sup>14</sup> Council of Europe 2008, p. 91 en ESC Conclusions XIII-4 (Statement of Interpretation on art. 12-3), p. 139-140.

scherming wordt geboden aan loontrekkenden. Aangezien het de bedoeling is dat de Werkverzekering deze minimumbescherming aan loontrekkenden biedt, zijn de normen niet van toepassing op zelfstandigen. De hoogte van de werkloosheidsuitkering aan zelfstandigen hoeft hieraan dus niet te voldoen.

#### 10.2.3.2 Duur van de uitkering

De duur van de werkverzekeringsuitkering wordt berekend conform de huidige WW-systematiek: per gewerkt jaar ontstaat het recht op één maand uitkering. De minimale duur van drie maanden blijft bestaan.<sup>15</sup> De Commissie Arbeidsparticipatie stelt voor de maximumduur van de uitkering in vergelijking met de duur die geldt in de huidige WW te verkorten. Hierachter ligt de gedachte dat door een kortere uitkeringsduur werklozen intensiever op zoek gaan naar een nieuwe baan. De verkorting van de duur is dan ook verdedigbaar omdat meer geïnvesteerd wordt in de inzetbaarheid van de werknemer. Daardoor kan men sneller een andere baan vinden en wordt er minder lang een beroep gedaan op een werkloosheidsuitkering. Een verkorting van de werkloosheidsduur leidt tot minder kosten en meer financiële ruimte voor de bescherming tegen andere risico's, zoals zorg en scholing. De aanpassing van de werkloosheidsduur draagt dus ook bij aan het afstemmen van de Werkloosheidswet op de variatie in de levensloop. Tegelijkertijd kan deze beperking van de werkloosheidsduur ook leiden tot strijdigheid met de internationale verdragen, aangezien de verdragen een bepaalde minimumduur voorschrijven. Een nadere toetsing van deze aanpassing is dus relevant.

Een werkloosheidsuitkering moet volgens het Protocol gemiddeld 21 weken duren (art. 24 lid 3 Protocol van de Europese Code). Indien de norm van de herziene Code wordt aangehouden, dan moet de duur gemiddeld 39 weken zijn (art. 24 lid 2 herziene Europese Code). Het probleem van het voorstel van de Commissie Arbeidsparticipatie is dat niet bepaald is met hoeveel maanden de werkloosheidsduur wordt verkort. Daarom zal in deze paragraaf niet eerst getoetst worden aan de internationale normen inzake de duur, maar meteen overgegaan worden naar de vraag hoeveel de duur mag worden verkort volgens deze normen. Deze vraag is echter moeilijk te beantwoorden omdat de internationale norm die geldt voor de Werkverzekering een gemiddelde duur vastlegt die van tevoren niet te berekenen is. De theoretische uitkeringsduur waarvan de internationale norm uitgaat is namelijk afhankelijk van de minimum- en maximumuitkeringsduur, maar ook van het arbeidsverleden van de werknemers. Het arbeidsverleden van de werknemers die werkloos worden, is echter niet voorspelbaar. Een uitkeringsduur die afhankelijk is van het arbeidsverleden kan wel achteraf getoetst worden, maar leent zich minder voor de toetsing van een nieuwe regeling. Bij verlaging van de werkloosheidsuitkering is de Nederlandse overheid verplicht de uitkeringsduur te monitoren en indien

---

<sup>15</sup> Commissie Arbeidsparticipatie 2008, p. 82.

de theoretische uitkeringsduur onder de voorgeschreven gemiddelde uitkeringsduur uitkomt, de uitkeringsduur te verhogen.

De theoretische gemiddelde uitkeringsduur van de WW was gemiddeld 38 weken in 2012 en in de eerste 4 maanden van 2013 gemiddeld 35 weken (zie tabel 6.1 in par. 6.2.5).<sup>16</sup> Daarmee wordt voldaan aan de internationale normen inzake de duur van Verdrag nr. 102 (13 weken), de Europese Code (13 weken) en bijbehorend Protocol (21 weken). Aan de normen van de herziene Europese Code (39 weken) wordt echter niet voldaan. Om de duur in overeenstemming te laten komen met de norm van de herziene Europese Code moet de uitkeringsduur niet verlaagd, maar juist verhoogd worden. De strijdigheid kan eventueel ook weggenomen worden door de duur van de uitkering niet afhankelijk te stellen van het arbeidsverleden, maar in elk geval van werkloosheid of in een periode van 12 maanden een uitkering van 39 weken toe te kennen. Dan geldt immers niet het vereiste van de gemiddelde uitkeringsduur maar het vereiste dat de uitkering 39 weken per geval is.

Aangezien de herziene Europese Code nog niet in werking is getreden, kan vooralsnog de norm van het Protocol als uitgangspunt kan worden genomen. De maximumduur kan dan worden verlaagd, maar pas achteraf kan worden vastgesteld of deze aan de norm voldoet. Om hier toch zeker van te zijn, kan er voor gekozen worden om de uitkering niet afhankelijk te stellen van het arbeidsverleden, maar een uitkering van 21 weken toe te kennen in elk geval van werkloosheid of in een periode van 12 maanden.

#### **10.2.4 Uitkeringsvoorwaarden**

##### *10.2.4.1 Referteperiode*

De referteperiode mag niet langer zijn dan noodzakelijk om misbruik te voorkomen. Onder de Werkverzekering moet nog steeds voldaan worden aan de 26-uit-36-wekeneis conform de WW om recht te hebben op een werkloosheidsuitkering. Zoals we hebben gezien in paragraaf 6.2.6.1 lijkt deze referteperiode in lijn te zijn met de internationale norm dat deze niet langer mag zijn dan noodzakelijk om misbruik te voorkomen.<sup>17</sup> Dit vereiste levert dus geen problemen op met de internationale verdragen.

##### *10.2.4.2 Schorsings- en weigeringsgronden*

De Commissie Arbeidsparticipatie stelt voor dat het UWV de loondoorbetalingverplichting van de werkgever na de transferfase kan verlengen indien de werkgever zich niet voldoende heeft ingespannen om, zoals is voorgeschreven in artikel 7:658a lid 1 BW, passende arbeid voor de werknemer bij een andere werkgever te vinden. De verlengingsmogelijkheid heeft de voorkeur boven een boete, omdat deze laatste

<sup>16</sup> UWV: kwantitatieve informatie over 2012 en eerste vier maanden van 2013.

<sup>17</sup> Pennings 1992, p. 98.

niet toereikend blijkt te zijn.<sup>18</sup> Deze verlengingsmogelijkheid ligt in het verlengde van de loondoorbetalingverplichting en heeft als doel de werkgever zich verantwoordelijk te laten voelen voor de re-integratie van de werknemer. Het verwachte effect daarvan is dat de werkgever zich harder gaat inzetten voor de re-integratie van de werknemer, de werknemer sneller aan het werk gaat en het beroep op de werkloosheidsregeling afneemt, zodat meer geld overblijft om te besteden aan andere risico's, zoals zorg en scholing. Op deze manier draagt deze verlengingsmogelijkheid dus (indirect) bij aan het afstemmen van de sociale zekerheid op de variatie in de individuele levensloop. Het is daarom relevant om na te gaan in hoeverre deze sanctiegrond is toegestaan in het licht van de internationale verdragen.

Om deze sanctiemaatregel mogelijk te maken, is het nodig dat overeenkomstig artikel 7:658a lid 1 BW een verplichting voor de werkgever moet worden opgenomen dat hij zich voldoende inspannt om passende arbeid voor de werknemer bij een andere werkgever te vinden. Artikel 69 van Verdrag nr. 102, artikel 68 van de Europese Code en artikel 74 van de herziene Europese Code vermelden de sanctiemogelijkheden die mogelijk zijn in het licht van de internationale verdragen. Deze mogelijkheden zijn limitatief. Deze bepalingen geven echter alleen mogelijke sanctiemaatregelen die gevolgen hebben voor de werknemer. Sanctiemaatregelen voor de werkgever die zijn verplichtingen niet nakomt, worden niet genoemd. Aan de ene kant kan gesteld worden dat deze sanctiemaatregelen in het licht van de verdragen niet mogelijk zijn. Aan de andere kant kan ook geredeneerd worden dat de ontwerpers van de verdragen de mogelijkheid van een loondoorbetalingverplichting niet overwogen hebben, omdat deze in de praktijk nog niet voorkwam. Een dergelijke sanctiemaatregel wordt dus ook niet expliciet verboden door de internationale verdragen. Een andere redenering is dat socialezekerheidsverdragen gericht zijn op de bescherming van de werknemer, zodat het limitatieve karakter van de sanctiebepalingen alleen betrekking heeft op sancties voor werknemers. Daarmee zou de loondoorbetalingssanctie geoorloofd zijn.

---

18 Klosse en Wilthagen stellen als alternatief voor een verlenging van de loondoorbetalingverplichting een boete voor. Op de vraag waar de voorkeur naar uitgaat, geven de internationale verdragen geen antwoord. Hoewel dit buiten het bereik van dit onderzoek valt, kan naar aanleiding van dit voorstel opgemerkt worden dat de verlenging van de loondoorbetalingverplichting in 2002 door de Wet verbetering poortwachter werd ingevoerd omdat het toen bestaande sanctieinstrumentarium, namelijk het opleggen van een boete, niet effectief bleek te zijn. Het opleggen van een boete door de uitvoeringsinstelling aan een werkgever die heeft verzuimd passende arbeid te zoeken, bleek namelijk in de praktijk niet toepasbaar te zijn. De verlenging van de loondoorbetalingverplichting als sanctiemaatregel kent volgens de memorie van toelichting twee voordelen ten opzichte van de boete. Omdat de werkgever van tevoren weet dat hij kans loopt op een verlenging van de loondoorbetalingverplichting als hij niet voldoende moeite doet om passende arbeid voor zijn zieke werknemer te vinden, heeft deze sanctiemaatregel een belangrijke signaalfunctie en werkt deze direct. Een tweede voordeel van deze sanctiemaatregel is dat de werkgever kans heeft zijn verzuim 'goed te maken': hij kan immers aan de sanctie een eind maken door de zieke werknemer alsnog arbeid aan te bieden die deze nog wel kan verrichten, dan wel door het re-integratieverslag aan te vullen. De geschiedenis volgend zou een verlenging van een loondoorbetalingverplichting dus meer voor de hand liggen.

### 10.2.5 *Gelijke behandeling op basis van nationaliteit*

Binnen de Werkverzekering hebben werknemers recht op loondoorbetaling en vervolgens een werkloosheidsuitkering ongeacht hun nationaliteit. Hiermee is de Werkverzekering in overeenstemming met artikel 68 van Verdrag nr. 102 dat vastlegt dat inwoners die niet de nationaliteit van de lidstaat bezitten, dezelfde rechten moeten hebben als inwoners die deze nationaliteit wel bezitten.

De duur van de werkloosheidsuitkering binnen de Werkverzekering is net als de huidige WW afhankelijk van het arbeidsverleden. Tevens moet voldaan worden aan de referentie-eis. Dagen die buiten Nederland gewerkt zijn worden niet meegeteld bij het bepalen van de uitkeringsduur en de referentie-eis. Ik verwijs voor de problematiek van indirecte discriminatie en de verschillen tussen EU-onderdanen en derdelanders naar paragraaf 6.2.7. Eindconclusie is dat de Werkverzekering in overeenstemming is met artikel 68 Verdrag nr. 102.

### 10.2.6 *Financiering van de Werkverzekering inclusief Werkbudget*

#### 10.2.6.1 *Transferperiode*

Het voorstel van de Commissie Arbeidsparticipatie stelt een andere financieringsstructuur voor dan de financieringsstructuur van de WW. In deze paragraaf zal de eerste fase van de Werkverzekering getoetst worden: dit is de zogenoemde transferperiode van maximaal zes maanden waarbij de werkgever een loondoorbetalingverplichting heeft. Door de invoering van de loondoorbetalingverplichting komt de financiële verantwoordelijkheid voor maximaal de eerste zes maanden van uitkering bij de individuele werkgever te liggen. Hierdoor is in deze fase geen sprake van collectieve financiering in de zin van artikel 71 lid 1 Verdrag nr. 102 en artikel 70 van de Europese Code. De financiering gebeurt namelijk niet gezamenlijk door leden van de gemeenschap en er worden geen premies of belastingen geheven, zoals deze bepalingen vereisen.

Het Comité van Deskundigen bevestigde deze strijdigheid met het principe van collectieve financiering in een bevinding over het werkloosheidsstelsel in Libië. In Libië hebben de werkgevers een verplichting om de ex-werknemer 100 procent van het loon door te betalen gedurende de eerste zes maanden van werkloosheid of tot het moment dat de werknemer een nieuwe baan heeft gevonden.<sup>19</sup> Volgens de bevinding is een loondoorbetalingverplichting bij werkloosheid van zes maanden niet wenselijk in het licht van artikel 71 van Verdrag nr. 102. Het Comité verduidelijkte dat een dergelijk systeem wellicht effectief is in een land waar bijna geen werkloosheid is, maar dat de financiële lasten te zwaar worden voor de individuele werkgever als de werkloosheid stijgt.<sup>20</sup>

19 Law No. 13 of 1980 on Social Security, zie: <[www.ssw.issa.int/sswen/lpext.dll?f=templates&fn=main-hit-h.htm&2.0](http://www.ssw.issa.int/sswen/lpext.dll?f=templates&fn=main-hit-h.htm&2.0)>, CEACR: Individual Observation concerning C102 (Libyan Arab Jamahiriya) 2003.

20 CEACR: Individual Observation concerning C102 (Libyan Arab Jamahiriya) 2008 en 2010.

Daarbij komt dat het werkloosheidsrisico in tegenstelling tot bijvoorbeeld ziekte en arbeidsongeschiktheid, afhankelijk is van de conjunctuur. Het kan hierdoor in grotere omvang bij dezelfde werkgever of in dezelfde regio plaatsvinden dan bijvoorbeeld bij ziekte, waarbij het meestal gaat om individuele gevallen. De werkgever kan vanwege de conjunctuurgevoeligheid het werkloosheidsrisico ook maar deels beïnvloeden. Daardoor kunnen de financiële lasten van een loondoorbetalingverplichting bij werkloosheid voor een werkgever dan ook zwaarder worden dan bij een loondoorbetalingverplichting bij ziekte. De SER wees in 1997 al op dit verschil tussen deze sociale risico's en gaf aan dat bij het vergroten van de verantwoordelijkheid van de werkgever voor deze risico's, rekening dient te worden gehouden met in het bijzonder de zeer kwetsbare positie van kleine bedrijven. Ook wijst de SER erop dat door de internationalisering van de economie het aanpassings- en overlevingsvermogen van bedrijven al steeds zwaarder op de proef worden gesteld.<sup>21</sup>

Uit deze bevinding wordt duidelijk dat het principe van solidariteit dat ten grondslag ligt aan het principe van collectieve financiering, niet alleen van toepassing is op de werknemers maar ook op de werkgevers.<sup>22</sup> Als individuele werkgevers verantwoordelijk worden gemaakt voor de financieringskosten van werkloosheidsuitkeringen, zullen zij geen voordeel hebben van de risicodeling die plaatsvindt onder het collectieve systeem. De lasten zullen vooral zwaar worden voor kleine bedrijven.<sup>23</sup> Door dit in strijd te achten met het principe van collectieve financiering, bepaalt het Comité dat het principe van solidariteit niet alleen de werknemer moet beschermen maar ook de werkgever.

Deze bevinding sluit aan bij de bevindingen van het Comité van Deskundigen over de privatisering van de Nederlandse Ziektewet: ook hierin wordt geconstateerd dat de loondoorbetalingverplichting bij ziekte in strijd is met artikel 71 lid 1 Verdrag nr. 102 en artikel 70 lid 1 Europese Code. Door de financiële verantwoordelijkheid bij de individuele werkgever te leggen, kunnen werkgevers terughoudend worden met het aannemen van werknemers met medische problemen of zullen werkgevers werknemers die ziek worden of arbeidsongeschikt raken sneller ontslaan. Dit leidt tot risicoselectie en discriminatie van kwetsbare groepen, hetgeen niet strookt met de doelstellingen van de verdragen.<sup>24</sup>

Ook de invoering van de loondoorbetalingverplichting in de Werkverzekering kan leiden tot dergelijke onwenselijke, negatieve effecten. Weliswaar zullen de werkgevers door het toegenomen financiële belang mogelijk meer gaan investeren in werknemers met een hoog werkloosheidsrisico, maar het risico bestaat ook dat de werkgever door de loondoorbetalingverplichting vaker een arbeidsovereenkomst voor bepaalde tijd aan zal bieden. Daardoor heeft de werknemer bij werkloosheid geen aanspraak op loon, maar recht op een sectorgefinancierde werkloosheidsuitkering. Op deze manier kan de werkgever onder de loondoorbetalingverplichting

21 SER 1997, p. 295, 297, 298, zie ook Bouwens 2008.

22 Nickless 2002, p. 123.

23 Nickless 2002, p. 123.

24 CEACR: Individual Direct Request concerning C102 (Netherlands) 1997.

uitkomen. Het gevolg hiervan is dat niet geïnvesteerd wordt in de inzetbaarheid en werkzekerheid van mensen met contracten voor bepaalde tijd. Er kan een tweedeling ontstaan tussen de werknemers met contracten voor bepaalde tijd en de werknemers met contracten voor onbepaalde tijd. Dit is in strijd met artikel 71 lid 1 van Verdrag nr. 102 en de Europese Code.

De bevinding van het Comité van Deskundigen over het Libische werkloosheidsstelsel kan ook ter discussie worden gesteld. We hebben in hoofdstuk 4 immers gezien dat waar de toezichthouders van de ILO en de Raad van Europa in eerste instantie de loondoorbetalingverplichting bij ziekte nog in strijd achtten met het principe van collectieve financiering, ze later een meer afwachtende houding aannamen. Er zijn door de Nederlandse overheid aanvullende maatregelen genomen om de negatieve effecten van de loondoorbetaling weg te nemen. De toezichthouders vragen Nederland nu om deze negatieve effecten van de privatisering in de gaten te houden en hen op de hoogte te houden van de aanvullende maatregelen.<sup>25</sup> De toezichthouders lijken de loondoorbetalingverplichting hiermee onder bepaalde voorwaarden wel toe te staan. Vanuit dit perspectief kan geredeneerd worden dat de invoering van loondoorbetaling in een werkloosheidsregeling is toegestaan onder de voorwaarde dat de negatieve effecten weggenomen worden. Dat zou kunnen gebeuren door het inbouwen van een vangnetregeling, waarmee individuele werkgevers kunnen worden geholpen aan de loondoorbetalingverplichting te voldoen als de werkloosheid in het land stijgt. Het probleem is echter dat de toezichthouders geen definitief uitsluitsel hierover geven. Vooralnog moet de conclusie getrokken worden dat de invoering van een loondoorbetalingverplichting in strijd is met het principe van collectieve financiering en solidariteit.

#### 10.2.6.2 Sectorgefinancierde fase

De financiering van de tweede fase van de Werkverzekering gebeurt via omslag binnen de sector conform de WW. Een verschil met de WW is dat niet alleen de werkgevers, maar ook de werknemers premies betalen voor het sectorfonds. Aangezien de premies gezamenlijk worden gedragen door de werknemers en de werkgevers, is de financiering in overeenstemming met het principe van collectieve financiering van artikel 71 lid 1 Verdrag nr. 102 en hetzelfde artikel van de Europese Code. Er wordt echter niet aangegeven welke premie de werkgever en welke premie de werknemer betaalt. Volgens artikel 71 lid 2 mag de werknemer niet meer dan 50 procent van de uitkeringskosten betalen. Om te bepalen of aan deze voorwaarde is voldaan, staan artikel 71 lid 2 Verdrag nr. 102 en artikel 70 lid 2 Europese Code toe dat alle uitkeringen in aanmerking worden genomen die door de lidstaat worden verleend. Uit paragraaf 8.2.6.1 bleek echter dat het moeilijk is vast te stellen of de werknemer meer dan 50 procent van alle uitkeringskosten zelf betaalt. Het Nederlandse socia-

<sup>25</sup> CEACR: Individual Observation concerning C102 (Netherlands) 2008.

lezerkeidssstelsel bestaat namelijk uit meerdere regelingen die op verschillende manieren gefinancierd worden.

#### 10.2.6.3 Voorziening voor Werk en Inkomen

De uitkering in de derde fase, de Voorziening voor Werk en Inkomen, wordt net als onder de Wet Werk en Bijstand gefinancierd door de overheid uit algemene middelen van het Rijk. Deze algemene middelen worden gefinancierd door belastingen. Dit is in overeenstemming met artikel 71 lid 1 en 2 Verdrag nr. 102 en artikel 70 lid 1 en 2 van de Europese Code.

#### 10.2.6.4 Vangnetregeling

De Commissie heeft verduidelijkt dat een collectief vangnet nodig is voor werknemers van wie de werkgevers failliet gaan en die daardoor geen loon doorbetaald krijgen.<sup>26</sup> De Commissie heeft echter niet bepaald hoe een dergelijk vangnet vorm moet krijgen. Artikel 71 lid 1 Verdrag nr. 102 legt vast dat de kosten van de uitkering en de uitvoeringskosten collectief gefinancierd moeten worden door middel van premies of belastingen. Dat betekent dat de vangnetregeling uit de algemene middelen betaald kan worden, dat de vangnetregeling gefinancierd kan worden uit een 'afgeslankte' vorm van het AWF of uit sectorfondsen waar werkgevers en/of werknemers premies aan afdragen. De werknemer mag daarbij niet meer dan 50 procent van de uitkeringskosten betalen. Onder deze voorwaarden kan de vangnetregeling aan het principe van collectieve financiering voldoen.

#### 10.2.6.5 Re-integratie

Het Werkbudget kan ingezet worden voor scholingsverlof, de kosten van scholing, het starten van een eigen onderneming, het opvangen van tijdelijk inkomensverlies door zorgtaken, het aanvullen van het inkomen bij deeltijdpensioen, demotie of een uitkering voor een periode tussen twee banen.

In de transferfase worden de re-integratiemaatregelen door zowel de werkgever als de werknemer via het Werkbudget betaald. De werkgevers betalen een vaste, wettelijke bijdrage in de vorm van een percentage van het maandsalaris van de werknemer. Deze moet op termijn oplopen tot een half maandsalaris per dienstjaar. Daarnaast kunnen werkgevers ook nog de premie die zij voorheen voor de spaarloonregeling afdroegen of adv-dagen, eindejaarsuitkeringen, winstuitkeringen, prestatietoelagen of tijdelijk loon (eventueel voor overwerk) aan het Werkbudget overmaken. Ook kunnen de sociale partners afspraken maken over extra stortingen in het kader van scholing. De werknemers dragen op vrijwillige basis financieel aan het

---

<sup>26</sup> Commissie Arbeidsparticipatie 2008, p. 81.



Werkbudget bij. Ze zijn wel verplicht om uit dit Werkbudget een bijdrage te betalen voor re-integratie van ten hoogste de helft van de omvang van het Werkbudget.<sup>27</sup>

Het principe van collectieve financiering uit artikel 71 Verdrag nr. 102 en artikel 70 Europese Code is niet van toepassing op de bescherming tegen nieuwe sociale risico's, zoals zorg en scholing, en re-integratie, aangezien dit principe alleen van toepassing is op de uitkeringskosten bij onvrijwillige werkloosheid en de uitvoeringskosten daarvan. De stimulerende maatregelen waarover ik sprak in paragraaf 10.2.1.3, waaronder art. 25 van de herziene Europese Code dat vastlegt dat lidstaten moeten waarborgen dat beschermde personen kunnen beschikken over voorzieningen voor onder andere scholing en re-integratie, leggen ook geen specifieke eisen op ten aanzien van de financiering van deze risico's. Wel bestaat het risico dat als het Werkbudget ook ingezet wordt voor andere risico's dan re-integratie, de werknemer op een gegeven moment geen geld meer heeft om de re-integratie te betalen. Hierdoor ontstaat spanning met art. 25 van de herziene Europese Code. Daarom is het aan te bevelen de re-integratie in de eerste fase van de Werkverzekering ook te laten betalen uit de sectorfondsen zoals in de tweede fase, of uit de belastinginkomsten zoals in de derde fase van de Werkverzekering.

### **10.2.7 Beheer van de Werkverzekering inclusief het Werkbudget**

#### *10.2.7.1 Verzekerden moeten zijn vertegenwoordigd in het bestuur van de uitvoeringstelling*

##### *Transferfase*

De Commissie Arbeidsparticipatie stelt een andere uitvoeringsstructuur voor dan die in de WW. Deze wijzigingen in de uitvoering zijn het gevolg van de invoering van andere methoden van bescherming. In de eerste fase van werkloosheid wordt de bescherming namelijk geboden via een loondoorbetalingverplichting, in de tweede fase via een wettelijke verzekering en in de derde fase via een sociale voorziening. Aanvullend hierop wordt bescherming geboden tegen de nieuwe sociale risico's via een spaarregeling. De wijze waarop deze methoden worden uitgevoerd, toets ik eerst aan artikel 72 lid 1 van Verdrag nr. 102 en artikel 71 lid 1 de Europese Code die vastleggen dat indien het beheer niet wordt gevoerd door een op overheidsvoorschriften berustende instelling of door een regeringsdepartement, vertegenwoordigers van de beschermde personen deel moeten nemen aan het bestuur van de instelling of met een raadgevende stem daarbij betrokken moeten worden. Ik vang aan met de transferfase.

De uitvoering van de Werkverzekering in de eerste zes maanden van werkloosheid ligt in handen van de werkgever. Het gaat daarbij om zowel het beheer van de uitkeringen als de uitvoering van de re-integratieactiviteiten. Aangezien de werknemers tijdens de loondoorbetalingverplichting nog steeds in dienst zijn van de

<sup>27</sup> Commissie Arbeidsparticipatie 2008, p. 80.

werkgever, worden de belangen van de werknemers vertegenwoordigd door de ondernemingsraden op ondernemingsniveau en de vakbonden op sectoraal niveau. De vakbonden en de ondernemingsraden vertegenwoordigen echter niet specifiek de belangen van de werknemers die aanspraak hebben op loondoorbetaling gedurende de transferfase. Of met de vertegenwoordiging door de ondernemingsraden en de vakbonden tegemoet wordt gekomen aan de eis van artikel 72 van Verdrag nr. 102 dat de werkloosheidsuitkering geadministreerd moet worden door een instelling waarin (vertegenwoordigers van) de verzekerden in het management zijn vertegenwoordigd, is dus de vraag.

Overeenkomstig de aanvullende maatregelen bij de loondoorbetalingverplichting bij ziekte, kunnen de belangen van de werknemer tijdens de transferfase beter vertegenwoordigd worden door het nemen van aanvullende maatregelen. Bijvoorbeeld door de verplichting in te voeren dat de werknemer die de transferfase betreft aangemeld moet worden bij het UWV, dat de werkgever passende arbeid moeten trachten te vinden bij een andere werkgever en dat bij re-integratie onafhankelijke, deskundige medewerkers worden ingezet. Er is echter geen uitsluitel dat daarmee ook de strijdigheid met artikel 72 lid 1 Verdrag nr. 102 en artikel 71 lid 1 Europese Code kan worden weggenomen. Deze aanvullende maatregelen zorgen er immers niet voor dat de vertegenwoordigers van de beschermde personen voortaan deelnemen aan het bestuur van de uitvoeringsinstelling. Het Comité van Deskundigen heeft zich niet uitgelaten over de vraag of deze aanvullende maatregelen die ingevoerd werden na de privatisering van de Ziektewet, voldoende zijn om tegemoet te komen aan de eis van artikel 72 lid 1 Verdrag nr. 102. Tot nu toe vraagt het Comité alleen maar om meer informatie, met name over de rol van de arbo-dienst.<sup>28</sup> De wijze waarop het beheer binnen de transferfase wordt uitgevoerd, zal dus zeker spanningen opleveren met de verdragen.

Om zeker te weten dat toch voldaan wordt aan artikel 72 lid 1 Verdrag nr. 102 en artikel 71 lid 1 Europese Code, moet de uitvoering belegd worden bij het UWV, de gemeente of de Locatie voor Werk en Inkomen. Omdat de Locatie voor Werk en Inkomen een samenwerking is van twee op overheidsvoorschriften berustende instellingen, wordt hiermee ook voldaan aan artikel 72 lid 1 Verdrag nr. 102 en artikel 71 lid 1 Europese Code. Wel moet duidelijkheid bestaan over welke van deze twee instellingen verantwoording aflegt aan de Rijksoverheid over de uitvoering van de taken door de Locatie voor Werk en Inkomen, als dit niet door beide instanties gebeurt. Duidelijk moet zijn of het bij de samenwerking binnen de Locatie voor Werk en Inkomen gaat om het maken van gemeenschappelijke afspraken tussen de gemeenten en het UWV waarbij zij hun eigen identiteit blijven behouden, of dat het gaat om een totale integratie van deze uitvoeringsinstellingen waarbij er sprake is van één partij die verantwoording aflegt bij de Rijksoverheid.

Strijdigheid met artikel 72 lid 1 Verdrag nr. 102 en artikel 71 lid 1 Europese Code ontstaat ook indien de loondoorbetalingverplichting wordt uitbesteed aan een priva-

<sup>28</sup> CEACR: Individual Observation concerning C102 (Netherlands) 2003 en 2008.

te verzekeraars. Private verzekeraars zijn geen overheidsinstellingen en verzekerden zijn niet vertegenwoordigd in het bestuur van deze verzekeraars. Dat verzekerden vertegenwoordigd zijn in het bestuur van deze verzekeraars is immers niet vastgelegd in de materiële wetgeving en in de wetgeving over de rechtsvormen van de financiële ondernemingen (zie ook par. 8.2.7). Deze uitbesteding is dus in strijd met artikel 72 lid 1 en levert daardoor dus problemen op bij de invoering van de loon- doorbetalingverplichting om extra financiële ruimte te creëren voor de financiering van het Werkbudget. Deze strijdigheid kan worden weggenomen door de vakbonden en vertegenwoordigers van de verzekerden een grotere rol te laten spelen in het bestuur van de private verzekeraars die de loon- doorbetalingverplichting uitvoeren.<sup>29</sup>

Niet alleen de belangen van de werknemer ten aanzien van de loon- doorbetalingverplichting worden verdedigd, maar ook de belangen ten aanzien van de re- integratieactiviteiten. Uit een letterlijke interpretatie van artikel 72 lid 1 Verdrag nr. 102 en artikel 71 lid 1 Europese Code zou kunnen worden afgeleid dat het alleen om de belangen ten aanzien van het beheer van de uitkeringen gaat: "(...) indien het beheer niet wordt gevoerd door een op overheidsvoorschriften berustende instelling of door een regeringsdepartement, moeten vertegenwoordigers van de beschermde personen aan het bestuur van de uitvoeringsinstelling of met een raadgevende stem daarbij betrokken zijn." Artikel 72 van Verdrag nr. 102 en artikel 71 van de Europese Code moeten echter zo geïnterpreteerd worden dat als re-integratie in de nationale socialezekerheidswetgeving onlosmakelijk verbonden is met de inkomensbescherming, deze artikelen daarop van toepassing zijn. Dit impliceert dat de belangen van de werknemer met betrekking tot re-integratie ook vertegenwoordigd moeten worden in het bestuur van de uitvoeringsinstelling.<sup>30</sup> Aangezien de werknemer in het voorstel van de Commissie Arbeidsparticipatie ook gekort kan worden op de uitkering als hij onvoldoende activiteiten heeft ondernomen om weer aan het werk te komen, acht ik deze artikelen ook van toepassing op het voorstel van de Commissie Arbeidsparticipatie.

De vraag is vervolgens of het voorstel van de Commissie Arbeidsparticipatie wel voldoende garanties biedt voor een goede vertegenwoordiging van de belangen van de werknemer bij re-integratie als deze door de werkgever wordt uitgevoerd. Er kunnen door de Nederlandse overheid aanvullende maatregelen genomen worden, zoals de verplichting om, naar analogie van artikel 14 lid 1 onder b van de Arbeidsomstandighedenwet 1998, deskundige medewerkers in te schakelen bij het begeleiden van werkloze werknemers. Ook kan het UWV de taak toegekend krijgen om op verzoek van een werknemer informatie te verstrekken over de re-integratie en een onderzoek in te stellen naar de aanwezigheid van passende arbeid of de vraag of voldoende en geschikte re-integratie inspanningen zijn verricht (naar analogie van art. 30 lid g en l Wet SUWI). Vakbonden kunnen zich ook sterk maken voor de belangen van de werknemers op het gebied van de re-integratie. De toezichthouders

29 CEACR: Individual Observation concerning C102 (Netherlands) 2003 en 2008.

30 Dit is gebaseerd op een interview met een medewerker van de ILO op 30 maart 2011.

van de internationale en Europese verdragen hebben echter geen uitsluitel gegeven over de vraag of dit ook voldoende is om tegemoet te komen aan de eisen van artikel 72 lid 1 Verdrag nr. 102 en artikel 71 lid 1 Europese Code. Er blijft bijvoorbeeld het risico bestaan dat de werknemer die onvoldoende geïnformeerd is gedwongen wordt arbeid aan te nemen die niet passend is. De uitvoering van de re-integratie door de werkgever kan dus strijd opleveren met artikel 72 lid 1 Verdrag nr. 102 en artikel 71 lid 1 Europese Code.

#### *Sectorgefinancierde fase*

Waar de verantwoordelijkheid voor het beheer van de uitkering tijdens de sectorgefinancierde periode ligt, maakt de Commissie in het rapport niet duidelijk. In de huidige WW beheert het UWV zowel het Algemene Werkloosheidsfonds (art. 93 Wfsv) als de sectorfondsen (art. 94 Wfsv). Het beheer van de Werkverzekering tijdens de sectorgefinancierde fase kan het als bij de WW ook door het UWV uitgevoerd worden. Deze vorm van beheer is in overeenstemming met artikel 72 lid 1 van Verdrag nr. 102 en artikel 71 lid 1 van de Europese Code, aangezien het UWV een op overheidsvoorschriften berustende instelling is en verantwoording schuldig is aan het parlement. Er kan natuurlijk ook voor worden gekozen het beheer uit te laten voeren door de sectorfondsen. Sectorfondsen worden door het UWV conform artikel 94 lid 1 Wfsv ingesteld. Het zijn stichtingen die bestuurd worden door de sociale partners.<sup>31</sup> Hoewel dit private organisaties zijn, zijn de verzekerden wel vertegenwoordigd in het bestuur. Deze wijze van administreren komt dus overeen met artikel 72 lid 1 Verdrag nr. 102 en artikel 71 lid 1 Europese Code.

De verantwoordelijkheid ten aanzien van de re-integratie tijdens de sectorgefinancierde fase ligt in principe bij de Locatie voor Werk en Inkomen. Dit is een samenwerkingsverband op het gebied van re-integratie tussen de gemeenten en het UWV.<sup>32</sup> De gemeente en het UWV zijn overheidsinstellingen in de zin van artikel 72 lid 1 Verdrag nr. 102. Wel moet duidelijkheid bestaan over welke van deze twee instellingen verantwoording aflegt aan de Rijksoverheid over de uitvoering van de taken door de Locatie voor Werk en Inkomen, als dit niet door beide instanties gebeurt.

Sociale partners kunnen echter ook afspreken de uitvoering van de re-integratie elders onder te brengen. Daarbij wordt verondersteld dat de sociale partners een actieve rol krijgen bij het begeleiden van werknemers om hun inzetbaarheid te vergroten, bijvoorbeeld door op sectoraal niveau een gecertificeerde re-integratiedienst op te richten waarbij sociale partners vertegenwoordigd zijn in het bestuur. Daarmee zou voldaan zijn aan de eis dat de belangen van de werknemers vertegenwoordigd moeten worden in de uitvoeringsinstelling.

<sup>31</sup> Donker van Heel e.a. 2008, p. 9.

<sup>32</sup> Commissie Arbeidsparticipatie 2008, p. 83.

*Voorziening voor Werk en Inkomen*

De verantwoordelijkheid voor het beheer van de Voorziening voor Werk en Inkomen en de re-integratie tijdens deze voorziening ligt bij de Locatie voor Werk en Inkomen. Aangezien dit een samenwerkingsverband is tussen twee op overheidsvoorschriften berustende instellingen, namelijk de gemeente(n) en het UWV, kan net als bij de sectorgefinancierde fase geconcludeerd worden dat dit in overeenstemming is met artikel 72 lid 1 van Verdrag nr. 102 en artikel 71 lid 1 Europese Code. Dit is wel onder de voorwaarde dat duidelijkheid bestaat over de verhouding tussen de gemeente(n) en het UWV binnen de locaties en hoe verantwoording wordt afgelegd aan de Rijksoverheid.

*Vangnetregeling*

In de vorige paragraaf hebben we gezien dat de vangnetregeling voor de situaties waarin de werkgever het loon van zijn werkgever niet kan doorbetalen, de vorm kan krijgen van een 'afgeslankte' vorm van het AWf, maar dat hierbij ook een beroep gedaan kan worden op de sectorfondsen of de algemene middelen. In deze gevallen kan de vangnetregeling uitgevoerd worden door respectievelijk het UWV, de sectorfondsen of de gemeenten. In alle gevallen wordt voldaan aan artikel 72 lid 1 Verdrag nr. 102 en artikel 71 Europese Code omdat er óf sprake is van een overheidsinstelling, óf van een stichting waarin vertegenwoordigers van de beschermde personen in het bestuur deelnemen.

*Werkbudget*

Zoals we eerder hebben gezien, zijn de bepalingen van Verdrag nr. 102 en de Europese Code met name gericht op de negen klassieke risico's, waaronder het onvrijwillige werkloosheidsrisico, en dus niet op de risico's waartegen het Werkbudget bescherming biedt. Sommige stimulerende maatregelen in de internationale verdragen hebben wel betrekking op enkele risico's waartegen het Werkbudget bescherming biedt, zoals scholing, deeltijdpensioen en het starten van een eigen bedrijf. Deze bepalingen stellen echter geen expliciete eisen aan de uitvoering van deze bescherming. Dit betekent dat in het licht van de socialezekerheidsverdragen het Werkbudget uitgevoerd mag worden zoals wordt voorgesteld: het beheer van het Werkbudget en de controle op de bestedingsdoelen kunnen worden uitgevoerd door financiële instellingen waar de werknemers niet vertegenwoordigd zijn in het bestuur. Dit geldt in principe ook voor de situatie waarin het Werkbudget ingezet wordt voor een aanvullende uitkering bovenop de uitkering waar men recht op heeft op basis van de Werkverzekering, mits deze uitkering voldoet aan de internationale normen.

*10.2.7.2 Algemene verantwoordelijkheid van de overheid**Werkverzekering*

Artikel 72 lid 2 van Verdrag nr. 102 en artikel 71 lid 2 van de Europese Code leggen vast dat de lidstaat een algemene verantwoordelijkheid heeft voor een goed beheer

van de uitkeringen door de instellingen en diensten die de verzekeringen uitvoeren. Dit houdt in dat de lidstaat financieel toezicht moet houden, indien nodig de wet- en regelgeving herzielt met als doel het financieel evenwicht te garanderen, maatregelen neemt om de uitkering van verzekeringen te garanderen en actuariële onderzoeken uitvoert om de financiële houdbaarheid van het socialezekerheidsstelsel te garanderen.<sup>33</sup>

Ik ga ervan uit dat de noodzakelijke actuariële onderzoeken net als bij de WW uitgevoerd worden door het Centraal Plan Bureau (CPB) dat ressorteert onder het Ministerie van Economische Zaken. Dit is in overeenstemming met artikel 72 lid 2 Verdrag nr. 102 en artikel 71 lid 2 Europese Code.

Ervan uitgaande dat het UWV de Werkverzekering uitvoert tijdens de sectorgefinancierde fase van de werkloosheid, dat de Locatie voor Werk en Inkomen de Werkverzekering uitvoert tijdens de derde fase van werkloosheid en dat het UWV, de sectorfondsen of de gemeenten de vangetnetregeling uitvoeren, lijken ook geen problemen te ontstaan in het licht van de eisen ten aanzien van het toezicht. Het toezicht wordt namelijk in al deze fasen uitgevoerd door de Inspectie SZW. Conform artikel 36 van de Wet SUWI ressorteert deze inspectie onder het Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid en daarmee wordt voldaan aan artikel 72 lid 2 Verdrag nr. 102 en artikel 71 lid 2 Europese Code.

In de transferfase bestaat echter geen toezicht op de werkgever die het loon doorbetaalt. Wel beoordeelt het UWV achteraf of de werkgever en de werknemer voldoende maatregelen hebben genomen om de werknemer weer aan het werk te krijgen, maar dit is in het licht van artikel 72 lid 2 Verdrag nr. 102 en artikel 71 lid 2 Europese Code niet voldoende. Zo kan het probleem ontstaan dat het loon niet wordt uitbetaald, omdat de werknemer niet weet dat hij er recht op heeft.<sup>34</sup>

Ook laat het toezicht door de overheid op de uitvoering van de Werkverzekering door private verzekeraars te wensen over. Het toezicht op de private verzekeraars die de loondoorbetalingverplichting uitvoeren, ligt namelijk in handen van de Autoriteit Financiële Markten (AFM). De AFM is een overheidsinstelling die op basis van artikel 30 tot en met 45 Wet financieel toezicht (Wft) verantwoording aflegt aan de Minister van Financiën. Ze houdt voornamelijk toezicht op ordelijke en transparante financiële marktprocessen, zuivere verhoudingen tussen marktpartijen en zorgvuldige behandeling van cliënten. Dit houdt in dat de AFM nagaat of de verzekeraar als een deskundig, betrouwbare en integere partner optreedt, dat wil zeggen dat klachten op een adequate manier worden behandeld en dat de verzekeraar relevante informatie moet verstrekken aan de verzekerde. De AFM houdt geen toezicht op specifiek de uitvoering van de (wettelijke) loondoorbetalingverplichting en ook niet op de uitvoering van de loondoorbetalingverplichting door private verzekeraars.

De eis uit artikel 72 lid 2 Verdrag nr. 102 en artikel 71 lid 2 Europese Code dat de overheid toezicht moet houden op de uitvoering van de loondoorbetalingverplichting

<sup>33</sup> ILO Report V (a) (2) 1952, p. 213.

<sup>34</sup> CEACR: Individual Observation concerning C102 (Netherlands) 2008.

ting, belemmert dus de invoering hiervan en daarmee het creëren van extra financiële ruimte voor het Werkbudget. Het toezicht kan echter wel in overeenstemming met de verdragen gebracht worden door de toezichttaak expliciet toe te kennen aan een overheidsinstelling. Het UWV ligt dan het meest voor de hand. Op dit moment beoordeelt het UWV immers ook al bij ziekte of de werkgever zich voldoende heeft ingespannen om de werknemer weer aan het werk te krijgen. Ook is het in het licht van de verdragen wenselijk om, naar analogie van de Ziektewet, de verplichting in te voeren dat de werkgever, op straffe van een boete, de werknemer die de transferfase betreedt, aanmeldt bij het UWV.

#### *Werkbudget*

Ten slotte nog een opmerking over de algemene verantwoordelijkheid van de overheid ten opzichte van het Werkbudget. Artikel 72 lid 2 Verdrag nr. 102 en artikel 71 lid 2 Europese Code vereisen alleen toezicht door de overheid ten aanzien van de inkomensbescherming ten tijde van (onvrijwilige) werkloosheid en niet ten aanzien van de nieuwe sociale risico's waartegen het Werkbudget bescherming biedt, zoals zorgverlof, scholingsverlof en het opstarten van een nieuw bedrijf. Dit betekent ten eerste dat in het licht van deze verdragen er geen algemene verantwoordelijkheid is van de overheid ten opzichte van het Werkbudget. In het licht van de socialezekerheidsverdragen worden dus ook geen eisen gesteld aan het toezicht op het Werkbudget.

Uit het Werkbudget moeten echter ook de re-integratiekosten worden gefinancierd. Hoewel de werknemer vrijwillig bijdraagt aan het Werkbudget, kan hij uiteindelijk wel verplicht worden om de helft daarvan te besteden aan zijn re-integratiekosten. Tegelijkertijd bepaalt de werkgever echter waarvoor het budget wordt ingezet en voor hoeveel. Vanuit het perspectief van de werknemer is het daarom wenselijk hier toezicht op te houden. Als artikel 72 lid 2 Verdrag nr. 102 en artikel 71 lid 2 Europese Code echter letterlijk gelezen worden, is alleen toezicht vereist ten aanzien van de inkomensbescherming en niet ten aanzien van de re-integratie. In de periode van ontwikkeling van de verdragen werd de re-integratie immers meestal door de overheid uitgevoerd. Het was niet nodig om daar expliciet een bepaling over op te stellen. Met de privatisering van de re-integratie doet de vraag zich voor of de verantwoordelijkheid van de Staat voor re-integratie niet explicieter opgenomen moet worden in de verdragen. De toezichthouders doen hier echter geen uitspraken over. Het is daarom wenselijk deze vraag aan het Internationaal Arbeidsbureau voor te leggen. Uit een interview met een medewerker van de ILO blijkt immers dat art. 72 Verdrag nr. 102 en art. 71 Europese Code ook van toepassing is op de re-integratie als deze onlosmakelijk verbonden is met de inkomensbescherming.

#### **10.2.8 Rechtsbescherming**

In deze paragraaf zal getoetst worden aan artikel 70 lid 1 Verdrag nr. 102 en artikel 69 van de Europese Code die het recht vastleggen dat iedereen die aanspraak

maakt op een uitkering beroep in kan stellen wanneer hem een uitkering wordt geweigerd of wanneer hij zich niet kan verenigen met de hoedanigheid of de omvang daarvan. De Commissie Arbeidsparticipatie spreekt in haar voorstel helemaal niet over rechtsbescherming. Ik zal daarom per fase nagaan hoe deze rechtsbescherming vorm zou kunnen krijgen.

In de eerste fase van de Werkverzekering is het beheer in handen van de werkgever. Het gaat daarbij zowel om het doorbetalen van het loon als de activiteiten in het kader van de re-integratieplicht. De relatie tussen de werknemer en de werkgever valt onder het privaatrecht. De werknemer moet zijn rechten afdwingen bij de burgerlijke rechter. Op deze manier wordt tegemoetgekomen aan artikel 70 lid 1 Verdrag nr. 102 en artikel 69 van de Europese Code.

De Commissie maakt niet duidelijk welke organisatie het beheer tijdens de sectorfinancierde fase uitvoert: dit kan gebeuren door het UWV, de sectorfondsen of de Locatie voor Werk en Inkomen. Volgens Klosse ligt deze bij het UWV.<sup>35</sup> De verantwoordelijkheid voor de re-integratie tijdens deze tweede fase van de Werkverzekering ligt in ieder geval bij de Locatie voor Werk en Inkomen. Aangezien deze activiteiten worden uitgevoerd in het kader van een wettelijke Werkverzekering, valt de relatie tussen de werknemer en de Locatie voor Werk en Inkomen, het sectorfonds of eventueel het UWV onder het bestuursrecht. De werknemer kan volgens de Algemene wet bestuursrecht (Awb) eerst bezwaar maken en vervolgens zijn rechten afdwingen bij de bestuursrechter. Dit geldt ook voor de derde fase van de Werkverzekering waarvan de verantwoordelijkheid voor het beheer en de re-integratie ligt bij de Locatie voor Werk en Inkomen. Ook hier is geen conflict met artikel 70 lid 1 Verdrag nr. 102: de werknemer heeft zowel in de tweede als de derde fase de mogelijkheid om bezwaar en beroep in te stellen.

Ten slotte maakt de Commissie ook niet duidelijk door welke organisatie de vangnetregeling wordt uitgevoerd: dit kan gebeuren door het UWV, de sectorfondsen of de Locatie voor Werk en Inkomen. Aangezien deze activiteiten worden uitgevoerd in het kader van een wettelijke Werkverzekering, valt de relatie tussen de werknemer en de Locatie voor Werk en Inkomen, het sectorfonds of eventueel het UWV ook in het geval van de vangnetregeling onder het bestuursrecht. De werknemer kan volgens de Awb eerst bezwaar maken en vervolgens zijn rechten afdwingen bij de bestuursrechter. Dit is in overeenstemming met artikel 70 lid 1 Verdrag nr. 102. De rechtsbescherming belemmert dus niet het aanpassen van het werkloosheidsstelsel aan de variatie in de individuele levensloop, zoals voorgesteld door de Commissie Arbeidsparticipatie.

### **10.2.9 Recht op sociale zekerheid (art. 12 ESH)**

In deze paragraaf ga ik na of het recht op sociale zekerheid door de invoering van de Werkverzekering nog steeds wordt gewaarborgd. Het recht op sociale zekerheid is

<sup>35</sup> Interview met S. Klosse van de Commissie Arbeidsparticipatie op 11 januari 2011.



vastgelegd in artikel 12 ESH en houdt onder andere in dat de lidstaten een stelsel van sociale zekerheid invoeren en in stand houden (lid 1), dat dit stelsel op een toereikend niveau gehouden moet worden dat ten minste gelijk is aan het niveau dat vereist is voor de bekrachtiging van de Europese Code (lid 2), en dat er gestreefd moet worden naar een geleidelijke verhoging van de socialezekerheidsnormen (lid 3). Toen Nederland in 1966 het Verdrag ratificeerde, voldeed het Nederlandse socialezekerheidsstelsel aan alle delen van de Europese Code en daarmee aan het recht op sociale zekerheid (art. 12 lid 1). In de loop van de tijd hebben zich in het stelsel wijzigingen voorgedaan, waaronder een verlaging van de minimum- en maximumduur van de werkloosheidsuitkering. Daardoor komt Nederland niet tegemoet aan het streven om de socialezekerheidsnormen geleidelijk te verhogen zoals artikel 12 lid 3 voorschrijft. Hieruit zou geconcludeerd kunnen worden dat het Nederlandse werkloosheidsstelsel in strijd is met het recht op sociale zekerheid conform artikel 12.

Artikel 12 lid 3 ESH kan echter ook gelezen worden in samenhang met artikel 12 lid 2 ESH, dat bepaalt dat lidstaten er voor moeten zorgen dat hun sociale stelsel op een toereikend niveau moet blijven, dat wil zeggen dat voldaan moet worden aan de normen uit de Europese Code. Zoals we in hoofdstuk 3 hebben gezien, voldoet de gemiddelde uitkeringsduur in de WW anno 2013 wel aan de norm inzake de uitkeringsduur uit de Europese Code, maar niet aan het percentage beschermde personen van 50 procent. Slechts 45 procent van de loontrekkenden hebben immers recht op een uitkering van meer dan drie maanden (zie par. 6.2.5.5). De vraag is of Nederland daarmee niet langer meer voldoet aan artikel 12 lid 2 en 3 ESH. Daarvoor moet namelijk ook gekeken worden naar of Nederland voldoet aan de andere delen van de Code, waarin eisen voor de bescherming tegen de andere sociale risico's zijn vastgelegd. Er moet voldaan worden aan de eisen van zes van de negen delen.

Het voorstel voor de Werkverzekering verandert het recht op sociale zekerheid ook ingrijpend. De Commissie Arbeidsparticipatie stelt namelijk ten eerste een loondoorbetalingverplichting gedurende de eerste zes maanden van werkloosheid voor en een eventuele verlenging van de loondoorbetalingverplichting. Dit is in strijd met het beginsel van collectieve financiering (art. 70 lid 1 Europese Code). De kosten van de loondoorbetaling worden namelijk niet gedeeld tussen de werkgevers en werknemers of door de gezamenlijke werkgevers in een sector, maar gedragen door de individuele werkgever. Aangezien de werkloosheid beïnvloed wordt door de economische conjunctuur, kan het zijn dat op een gegeven moment de werkloosheid in een land of in een sector stijgt, waardoor de financiële last voor de individuele werkgever te zwaar wordt. Dit ondermijnt het solidaire element van het stelsel, hetgeen een essentieel onderdeel is van het recht op sociale zekerheid zoals vastgelegd in artikel 12 ESH.

Ook bestaan bij de uitvoering van de Werkverzekering twee knelpunten. Tijdens de loondoorbetalingverplichting worden de belangen van de beschermde personen namelijk niet voldoende beschermd. Dit kan verbeterd worden door de inzet van deskundigen bij het begeleiden naar werk, maar of dit voldoende is om tegemoet te komen aan de eisen van artikel 71 lid 1 Europese Code is niet duidelijk. Ook

laat het toezicht op de loondoorbetalingverplichting van de werkgever te wensen over en wordt geen verantwoording afgelegd door de private verzekeraars aan de Nederlandsche Bank en de AFM enerzijds en de overheid anderzijds over de uitvoering van de loondoorbetalingverplichting. Dit leidt tot strijdigheid met artikel 71 lid 2 van de Europese Code. Op deze manier zal de Werkverzekering niet tegemoetkomen aan alle eisen van de Europese Code.

De vraag doet zich voor of Nederland dan nog wel het recht op sociale zekerheid, zoals vastgelegd in artikel 12 ESH, garandeert. Hierbij moet echter ook de vraag beantwoord worden, of de Nederlandse sociale zekerheid aan alle normen van de Europese Code moet voldoen. Conform artikel 2 van de Code moeten de contracterende partijen aan ten minste zes van de delen II tot en met X (geneeskundige zorg, uitkering van ziekgeld, uitkering bij werkloosheid, ouderdomsuitkeringen, uitkeringen en verstrekkingen bij arbeidsongevallen en beroepsziekten, gezinsbijlagen, uitkeringen en verstrekkingen bij moederschap, uitkeringen bij invaliditeit, uitkeringen bij nagelaten betrekkingen) van de Europese Code voldoen, waarbij deel II (geneeskundige zorg) voor twee en deel V (ouderdomsuitkeringen) voor drie delen telt. De Nederlandse overheid kan dus ondanks dat enkele onderdelen van de Werkverzekering strijdigheden opleveren met de Europese Code, nog steeds het recht op sociale zekerheid garanderen. Het recht op sociale zekerheid hoeft dus niet de invoering van de loondoorbetalingverplichting te belemmeren en dus ook niet het creëren van extra financiële ruimte voor de bescherming tegen nieuwe sociale risico's.

### **10.3 Toetsing aan de promotionele ILO-verdragen en de sociale grondrechten**

#### **10.3.1 Doelstellingen van het Werkbudget vergeleken met doelstellingen van de verdragen**

De Werkverzekering biedt bescherming tegen de financiële consequenties van werkloosheid. Het Werkbudget binnen het voorstel van de Commissie Arbeidsparticipatie, dat grote overeenkomsten vertoont met de Levensloopregeling, kan ingezet worden voor scholingsverlof of de kosten van scholing (zoals kosten voor een cursus/studie of een coachingtraject), het starten van een eigen onderneming, het opvangen van tijdelijk inkomensverlies door zorgtaken, het aanvullen van het inkomen bij deeltijdpensioen, demotie of in een 'periode tussen twee banen'. Door de (theoretische) mogelijkheid om het Werkbudget in te zetten voor de financiering van scholingsverlof en de financiering van scholingskosten wordt tegemoetgekomen aan ILO-Verdrag nr. 142 en artikel 10 ESH die er op gericht zijn het volgen van scholing te stimuleren. De mogelijkheid om het Werkbudget in te zetten voor het starten van een eigen onderneming kan gezien worden als een instrument om volledige werkgelegenheid te stimuleren, waarnaar gestreefd moet worden volgens ILO-Verdrag nr. 122 en artikel 1 ESH. De mogelijkheid om het Werkbudget in te zetten voor het opvangen

van tijdelijk inkomensverlies bij het verlenen van zorgtaken, komt tegemoet aan de doelstelling van Verdrag nr. 156 en artikel 27 ESH om het voor werknemers met zorgverantwoordelijkheid mogelijk te maken hun zorgtaken te combineren met betaalde arbeid. Ten slotte kunnen ook deeltijdpensioen en demotie bezien worden als een werkgelegenheidsinstrument in de zin van ILO-Verdrag nr. 122 en artikel 1 ESH. Hiermee worden ouderen gestimuleerd om zo lang mogelijk op de arbeidsmarkt actief te blijven.

### 10.3.2 Effecten van het Werkbudget

Hierboven staan de doelstellingen genoemd die in theorie nagestreefd worden met het Werkbudget. In hoeverre de voorstellen ook daadwerkelijk bijdragen aan deze doelstellingen, wordt door de toezichthouders beoordeeld aan de hand van statistische informatie. Aangezien het voorstel van de Commissie Arbeidsparticipatie nog niet geïmplementeerd is, zijn statistische gegevens niet voorhanden. Wel kan ik enkele uitspraken doen over het effect van de aanpassingsvoorstellen in het licht van de promotionele verdragen en sociale grondrechten door te kijken naar de exacte vormgeving van de voorstellen en de lessen die getrokken kunnen worden uit de evaluatie van de Levensloopregeling.

#### 10.3.2.1 Concurrerende risico's

De mate waarin het Werkbudget tegemoetkomt aan de doelstellingen van de promotionele verdragen en sociale grondrechten, kan beperkt worden door de verplichting van de werknemer om ten hoogste de helft van de omvang van het Werkbudget in te zetten voor re-integratie als dat nodig is. Met andere woorden, het inzetten van het budget voor re-integratie kan ten koste gaan van de bijdrage aan de doelstellingen van de Verdragen nr. 122, 140 en 142 en de artikelen 1, 10 en 27 ESH om de combinatie van arbeid en zorg te ondersteunen en het volgen van scholing te stimuleren. Natuurlijk kan scholing ook gevolgd worden in het kader van een re-integratietraject, maar dat hoeft niet. Het kan bijvoorbeeld voorkomen dat een werknemer een andere opleiding wil volgen dan een opleiding die noodzakelijk is om aan het werk te komen. De Verdragen nr. 122 en 142 en de artikelen 1 en 10 ESH zijn gericht op beide typen van scholing, maar in het Werkbudget kan het stimuleren van het ene type scholing ten koste gaan van het andere type.

#### 10.3.2.2 Te beschermen personen

Ten opzichte van de Levensloopregeling komt het Werkbudget beter tegemoet aan de doelstellingen van de Verdragen nr. 122, 140, 142 en 156 en de artikelen 1, 10 en 27 ESH om de combinatie van arbeid en zorg of scholing te ondersteunen en het volgen van scholing te stimuleren. Naast werknemers vallen namelijk ook uitkeringsge-

rechtigden en zelfstandigen onder de personele werkingssfeer van het Werkbudget. Bij de Levensloopregeling mochten alleen werknemers deelnemen.

#### 10.3.2.3 *Verplicht karakter*

De werkgevers betalen maandelijks een verplichte wettelijke bijdrage aan het Werkbudget en wel een percentage van het maandsalaris van de werknemer. Dit is anders dan bij de Levensloopregeling waar de werkgever zelf mag bepalen of hij bijdraagt aan de Levensloopregeling. Door dit verplichte karakter wordt daadwerkelijk een spaartegoed opgebouwd. Dit draagt bij aan de doelstellingen van Verdrag nr. 122, 140, 142 en 156 en artikel 1, 10 en 27 ESH om de combinatie van arbeid en zorg of scholing te ondersteunen en het volgen van scholing te stimuleren.

#### 10.3.2.4 *Integratie van werkloosheidsbescherming en bescherming tegen nieuwe sociale risico's*

Door de omzetting van een deel van de werkloosheidspremies naar een spaarpremie die verplicht in het Werkbudget moet worden gestort door de werkgever, ontstaat meer financiële ruimte om inkomensbescherming tegen de nieuwe sociale risico's mogelijk te maken, zonder dat daarbij de totale kosten voor het nieuwe systeem ten opzichte van het oude systeem stijgen. Daarmee wordt beter tegemoetgekomen aan de doelstellingen van de promotionele verdragen van de ILO en de sociale grondrechten.

#### 10.3.3 *Adequate financiële vergoeding van scholingsverlof*

Het Werkbudget is verplicht en wordt gefinancierd door de werkgever. Hieruit wordt onder andere scholingsverlof gefinancierd. De werkgever en de werknemer bepalen samen welke uitkering wordt verstrekt uit het Werkbudget tijdens dit verlof. Daarmee wordt het scholingsverlof gefinancierd door de werkgever en wordt voldaan aan de eis, vastgelegd in paragraaf 12 Aanbeveling nr. 148, dat van werkgevers mag worden verwacht dat zij zullen bijdragen aan de kosten van scholingsverlof. Ook wordt tegemoetgekomen aan de eis, vastgelegd in paragraaf 20 van deze Aanbeveling, dat een passende compensatie het niveau van het inkomen handhaaft. Doordat de werknemer echter niet zelf bijdraagt, kan ook spanning bestaan met paragraaf 12 Aanbeveling nr. 148. Als er sprake is van algemene scholing, mag in het licht van deze bepaling namelijk ook van de werknemer worden verwacht dat hij zelf bijdraagt aan de financiering van het scholingsverlof. Deze spanning kan worden weggenomen door de werknemer alsnog mee te laten betalen aan het scholingsverlof. Het is echter ook zo dat de werknemer het spaartegoed voor scholingsverlof alleen maar kan inzetten in overleg met de werkgever. De werknemer en werkgever kunnen afspreken dat vanuit het Werkbudget een uitkering van bijvoorbeeld 50 procent van het laatstverdiende loon wordt betaald en dat de werknemer de financiële

consequenties van dit lage uitkeringsniveau zelf draagt. Daarmee draagt de werknemer indirect ook bij aan de financiering van het scholingsverlof.

#### 10.3.4 Insluiting van kwetsbare groepen

De werkgevers betalen maandelijks een verplichte wettelijke bijdrage aan het Werkbudget in de vorm van een percentage van het maandsalaris van de werknemer. Dit is dus een inkomensafhankelijke premie, waardoor het spaartegoed van deelnemers met een hoog inkomen of een voltijdbaan sneller toeneemt dan dat van deelnemers met een laag inkomen. Daardoor zijn deelnemers met een hoog inkomen beter beschermd tegen nieuwe sociale risico's dan deelnemers met een laag inkomen. Hiernaast draagt de werknemer vrijwillig bij. Bij een vrijwillige deelname sparen mensen met een laag inkomen of een deeltijdbaan minder of minder vaak extra voor de bescherming tegen zogenoemde nieuwe sociale risico's dan mensen met een hoog inkomen. Door de inkomensafhankelijke premie en de vrijwillige deelname van de werknemer kan spanning ontstaan met de kernwaarde die ten grondslag ligt aan de promotionele verdragen en sociale grondrechten, namelijk dat juist kwetsbare groepen ondersteund moeten worden. Deze kernwaarde ligt ten grondslag aan artikel 9 onder a Verdrag nr. 140, paragraaf 5 onder h Aanbeveling nr. 195 en artikel 10 lid 5 ESH.<sup>36</sup>

Ten aanzien van de inkomensafhankelijke premie kan gesteld worden dat de werkgever weliswaar een kleinere bijdrage stort op de spaarrekening bij een werknemer met een laag inkomen dan bij een werknemer met een hoog inkomen, maar dit hoeft niet te leiden tot uitsluiting van die werknemer van die verlofregeling. Als de hoogte van de uitkering namelijk afhankelijk is van het inkomen, kan bij werknemers met een laag inkomen volstaan worden met een lagere bijdrage van de werkgever. Er hoeft dan geen tegenstrijdigheid te bestaan met bovengenoemde bepalingen. Dit is ook het geval bij een vrijwillig stelsel: een werknemer met een laag inkomen hoeft minder te sparen dan een werknemer met een hoog inkomen als de uitkering afhankelijk is van het inkomen.

Er ontstaat wel spanning met deze bepalingen als de werknemer zijn spaartegoed wil inzetten voor andere doeleinden dan verlof, bijvoorbeeld voor scholingskosten en het opzetten van een eigen bedrijf. Deze kosten zijn niet gerelateerd aan de hoogte van het inkomen en daarvoor zou een persoon met een lager inkomen wel langer moeten sparen. Dit leidt niet alleen tot problemen bij een verplichte inkomensafhankelijke premie, maar ook in een vrijwillig systeem. De kans is daar groter dat werknemers met een laag inkomen minder extra zullen sparen voor de bescher-

<sup>36</sup> Zo moeten lidstaten bijzondere bepalingen opstellen voor bijzondere categorieën werknemers, zoals werknemers met gezinsverantwoordelijkheid, als deze moeilijkheden ondervinden bij het gebruikmaken van algemene regelingen voor scholingsverlof (art. 9 onder a Verdrag nr. 140). Tevens moet het gebruik van voorzieningen op het gebied van re-integratie, beroepskeuzevoorzichting en beroepsopleiding zo veel mogelijk bevorderd worden, onder meer door verlaging of afschaffing van alle kosten, het gedeeltelijk doorbetalen van loon of het bieden van een adequate financiële ondersteuning aan in ieder geval kwetsbare groepen (art. 10 lid 5 ESH).

ming tegen dergelijke kosten dan werknemers met een hoog inkomen. Dit is in strijd met artikel 9 onder a Verdrag nr. 140, paragraaf 5 onder h Aanbeveling nr. 195 en artikel 10 lid 5 ESH.

Deze laatste strijdigheid kan weggenomen worden door de bijdrage van de werknemer verplicht te maken. Ook kan voorgesteld worden, zoals de Commissie Arbeidsparticipatie zelf al doet, om een gerichte fiscale stimulans bij inleg te creëren voor lagere inkomensgroepen of het maandsalaris, waar de verplichte stortingen van worden afgeleid, te maximeren. Daardoor worden de verschillen tussen de hogere en lagere inkomensgroepen niet te groot gemaakt. Ten slotte kan het niveau van ingelegde gelden dat vrijgesteld wordt van belastingheffing in box 3 lager worden gelegd. Hierdoor ontstaan extra belastinginkomsten die ingezet kunnen worden voor lagere inkomensgroepen. Het probleem ten aanzien van de scholingskosten en het opzetten van een eigen bedrijf zal opgelost moeten worden met extra subsidies, of een kredietfaciliteit die strikt ingezet wordt voor deze doeleinden of aanvullende beleidsmaatregelen.

Daar komt bij dat mensen die vaak en lang werkloos zijn, hun spaartegoed in het voorstel voor een Werkbudget ook kunnen inzetten voor het verlengen of verhogen van hun werkloosheidsuitkering. Het is immers mogelijk om het Werkbudget in te zetten voor de periode tussen twee banen in. Daardoor zijn zij minder goed beschermd tegen nieuwe sociale risico's dan mensen met een laag werkloosheidsrisico. Hieruit kan geconcludeerd worden dat dit in strijd is met het principe dat juist kwetsbare groepen ingesloten moeten worden. Deze strijdigheid kan weggenomen worden door juist voor mensen die vaak en/of lang werkloos zijn, het mogelijk te maken krediet op te nemen ter bescherming tegen nieuwe sociale risico's. Het Werkbudget kan ook in overeenstemming met de promotionele verdragen en sociale grondrechten worden gebracht, als andere beleidsmaatregelen worden genomen die deze doelgroepen alsnog voldoende bescherming bieden tegen nieuwe sociale risico's. Hier kan bijvoorbeeld gedacht worden aan extra scholingsmogelijkheden voor langdurig werklozen.

Hierbij moet wel geconstateerd worden dat artikel 9 van Verdrag nr. 140 dwingender is geformuleerd dan artikel 10 lid 5 ESH en paragraaf h Aanbeveling nr. 195. Artikel 9 van Verdrag nr. 140 bepaalt dat extra maatregelen genomen moeten worden als bijzondere categorieën groepen moeilijkheden ondervinden bij een algemene scholingsverlofregeling. Hierbij wordt verwezen naar een individuele regeling, terwijl bij de andere twee bepalingen de beoordeling moet plaatsvinden op basis van het totale pakket van beleidsmaatregelen. Artikel 10 lid 5 ESH verplicht lidstaten namelijk aanvullende maatregelen te nemen die fundamenteel zijn voor de toegang tot het recht op vakopleiding in de praktijk, waaronder verplicht geldelijke bijstand in daarvoor in aanmerking komende gevallen te verlenen (art. 10 lid 5 onder b). Lidstaten zijn verplicht om in ieder geval adequate financiële ondersteuning te bieden aan kwetsbare groepen. Ze mogen echter zelf bepalen hoe dat gebeurt. Het wordt dus niet voorgeschreven om dat via een verlofspaarregeling te realiseren. Dit geldt ook voor paragraaf 5 onder h Aanbeveling nr. 195, die lidstaten stimuleert om kwets-

bare groepen, zoals jongeren, laagopgeleiden, gehandicapten, oudere werknemers, mensen van etnische minderheden, werknemers in kleine bedrijven, mensen in de informele economie en zelfstandigen toegang te geven tot opleidingsmogelijkheden.

### 10.3.5 *Gelijke behandeling van mannen en vrouwen*

De werkgevers betalen maandelijks een verplichte wettelijke bijdrage aan het Werkbudget in de vorm van een percentage van het maandsalaris van de werknemer. Daardoor bouwen werknemers met een laag inkomen of een deeltijdbaan - relatief vaker vrouwen dan mannen - minder spaartegoed op (zie ook par. 9.3.4). Dit levert geen ongelijke behandeling tussen mannen en vrouwen op in de zin van de Verdragen nr. 111, 142 en 156 en de artikelen 20 en 27 ESH, maar wel een ongelijke situatie ten aanzien van de opbouw van het spaartegoed. Ten aanzien van verlofdoel-einden hoeft dit geen probleem op te leveren, aangezien de uitkering tijdens verlof inkomensafhankelijk is. Het kan wel een probleem opleveren ten aanzien van de financiering van scholingsverlof of het opzetten van een eigen bedrijf. In het licht van de Verdragen nr. 111, 142 en 156 en de artikelen 20 en 27 ESH kan de Nederlandse overheid aangesproken worden door de toezichthouders op haar inspanningsverplichting om dergelijke ongelijke situaties te repareren. In een bevinding spreekt het Comité van Deskundigen Chili er namelijk op aan dat er een ongelijke situatie bestaat ten aanzien van het opbouwen van spaartegoed. Het Comité heeft de Chileense overheid gevraagd om het pensioenstelsel zo te wijzigen dat bestaande ongelijkheden worden opgeheven.<sup>37</sup>

Als werknemers daarnaast op vrijwillige basis mogen sparen voor de bescherming tegen nieuwe sociale risico's, is de kans ook hierbij groot dat werknemers met een deeltijdbaan en een laag inkomen minder zullen sparen dan werknemers met een voltijdbaan en een hoger inkomen (zie ook par. 7.8). Er is hier geen sprake van ongelijke behandeling in de zin van de promotionele verdragen en het ESH, maar doordat vrouwen relatief vaker een deeltijdbaan en een lager inkomen hebben dan mannen, hebben zij minder mogelijkheden om te sparen voor de bescherming tegen nieuwe sociale risico's, terwijl zij wel een grotere voorkeur hebben voor vrije tijd dan mannen. De Nederlandse overheid kan hier kritische opmerkingen over verwachten. Op deze manier zijn degenen die het het hardst nodig hebben namelijk minder goed beschermd. Het zou aanleiding kunnen zijn voor de Nederlandse overheid om extra maatregelen te nemen. Dit kan bijvoorbeeld gerealiseerd worden door werknemers in deeltijd te subsidiëren of mogelijkheden te geven om gebruik te maken van een kredietfaciliteit. Ook kunnen aanvullende beleidsmaatregelen genomen worden.

<sup>37</sup> CEACR: direct request concerning convention C111 (Chile) 2001.

### 10.3.6 Algemene verantwoordelijkheid van de overheid voor re-integratie

De uitvoering van de re-integratie komt tijdens de eerste zes maanden bij de werkgever te liggen: deze moet er voor zorgen dat de werknemer zo snel mogelijk bij een andere werkgever aan de slag gaat. De re-integratie moet wel door de werknemer zelf betaald worden. Deze twee ontwikkelingen komen aan de ene kant tegemoet aan de verplichting van lidstaten om werknemers en werkgevers te betrekken bij de uitvoering van maatregelen op het gebied van werkgelegenheid inclusief re-integratie (art. 3 Verdrag nr. 122). Aan de andere kant kan dit spanning opleveren met de verplichting om te zorgen voor re-integratiemogelijkheden (art. 1 lid 3 en 4 ESH) en de eindverantwoordelijkheid die de nationale overheid heeft voor de re-integratie en het versterken van de employability van werknemers (par. 10 onder a Aanbeveling nr. 195). Op het moment dat een individuele werknemer geen geld meer heeft in het Werkbudget om zijn re-integratie te betalen, wordt immers geen re-integratie meer geboden. Artikel 1 lid 3 en 4 ESH en paragraaf 10 onder a Aanbeveling nr. 195 leggen niet de verplichting op dat de overheid deze re-integratiemogelijkheden zelf aanbiedt. Het is wel noodzakelijk om in ieder geval, zoals ook bij de privatisering van de Ziektewet is gebeurd, een wettelijke kader vast te stellen waarin de re-integratieverplichtingen en rechten van de werknemer en werkgever worden vastgelegd. Als de belangen van de werknemer daarbinnen onvoldoende vertegenwoordigd worden, moet de overheid maatregelen nemen.

## 10.4 Samenvatting en conclusies

### 10.4.1 Bescherming tegen nieuwe sociale risico's

Vanuit de promotionele ILO-verdragen en het ESH kunnen een aantal opmerkingen gemaakt worden over de bescherming tegen nieuwe sociale risico's door het Werkbudget. De verplichte inkomensafhankelijke premie van de werkgever en de vrijwillige bijdrage van de werknemer aan het Werkbudget leiden ertoe dat het spaartegoed van deelnemers met een hoog inkomen sneller toeneemt dan dat van deelnemers met een laag inkomen. Daardoor genieten deelnemers met een hoog inkomen – relatief vaak mannen – een betere bescherming tegen nieuwe sociale risico's dan deelnemers met een laag inkomen – relatief vaak vrouwen. Dit geldt niet zozeer voor de verlofdoelen, waarbij de uitkering inkomensafhankelijk kan zijn, als wel voor de bescherming tegen nieuwe sociale risico's zoals de financiering van scholingskosten. Hierdoor kan spanning ontstaan met artikel 10 lid 5 ESH, artikel 9 onder a Verdrag nr. 140 en paragraaf 5 onder h Aanbeveling nr. 195 die er op gericht zijn kwetsbare groepen in te sluiten. Daarnaast kan spanning ontstaan met het principe van gelijke behandeling van mannen en vrouwen dat is vastgelegd in de ILO-Verdragen nr. 111 en 156 en de artikelen 20 en 27 ESH. Daar komt bij dat mensen die vaak en lang werkloos zijn hun spaartegoed in het voorstel voor een Werkbudget ook kunnen inzetten voor het verlengen of verhogen van hun werkloosheidsuitkering.



Daardoor zijn zij minder goed beschermd tegen nieuwe sociale risico's dan mensen met een laag werkloosheidsrisico. Ook dit is in strijd met artikel 10 lid 5 ESH, artikel 9 onder a Verdrag nr. 140 en paragraaf 5 onder h Aanbeveling nr. 195.

De strijdigheden met de verdragen die ontstaan door de vrijwillige bijdrage van de werknemer, kunnen worden weggenomen door de bijdrage verplicht te maken. Om de andere strijdigheden weg te nemen kan voorgesteld worden om, zoals de Commissie Arbeidsparticipatie zelf al doet, een gericht fiscale stimulans bij inleg te creëren voor lagere inkomensgroepen of het maandsalaris waar de verplichte storting van worden afgeleid, te maximeren. Daardoor kunnen de verschillen tussen de hogere en lagere inkomensgroepen beperkt blijven. Ook kan het niveau van ingelegde gelden dat vrijgesteld wordt van belastingheffing in box 3 lager gelegd worden. Hierdoor ontstaan extra belastinginkomsten die ingezet kunnen worden voor lagere inkomensgroepen. Ten slotte kunnen werklozen die vaak en lang werkloos zijn ondersteund worden door de invoering van een kredietfaciliteit of aanvullend beleid.

Tevens levert het voorstel van de Commissie Arbeidsparticipatie om de werknemer financieel verantwoordelijk te maken voor zijn eigen re-integratie en de werkgever verantwoordelijk te maken voor de uitvoering van de re-integratie, spanning op met de verplichting van de lidstaten om voor re-integratiemogelijkheden te zorgen (art. 1 lid 3 en 4 ESH) en de bepaling die vastlegt dat de nationale overheden de eindverantwoordelijkheid hebben voor het versterken van de re-integratie van werknemers en het versterken van de employability van werknemers (par. 10 onder a Aanbeveling nr. 195). Op het moment dat een individuele werknemer geen geld meer heeft op het Werkbudget om zijn re-integratie te betalen, krijgt hij geen arbeidsondersteuning meer. Ook zijn de belangen van de werknemer onvoldoende vertegenwoordigd als deze alleen door de vakbonden worden behartigd. Artikel 1 lid 3 en 4 ESH en paragraaf 10 onder a Aanbeveling nr. 195 verplichten niet dat de overheid deze re-integratiemogelijkheden zelf moet financieren en aanbieden, maar het is wel noodzakelijk dat de overheid een wettelijke kader vaststelt waarin de financiering en de re-integratieverplichtingen en -rechten van de werknemer en werkgever worden vastgelegd. Als de belangen van de werknemer daarbinnen onvoldoende vertegenwoordigd worden of de kosten worden niet voldoende gedekt, moet de overheid maatregelen nemen.

#### **10.4.2 Bescherming tegen het werkloosheidsrisico**

Ook zijn een aantal onderdelen van de Werkverzekering strijdig met de internationale socialezekerheidsverdragen. Ten eerste leveren de loondoorbetalingverplichting in de eerste zes maanden van (volledige en gedeeltelijke) werkloosheid en de verlenging van de loondoorbetalingverplichting, strijdigheid op met het principe van collectieve financiering zoals is vastgelegd in artikel 71 Verdrag nr. 102 en artikel 70 Europese Code. De financiële lasten van de werkloosheid in de eerste zes maanden en bij verlenging van de loondoorbetalingverplichting, worden immers alleen gedragen door de individuele werkgever. Dit is niet toegestaan, omdat deze lasten

te zwaar kunnen worden voor de werkgever als de werkloosheid stijgt in een land. Tevens kan de loondoorbetalingverplichting leiden tot een grotere tweedeling tussen werknemers met vaste en werknemers met tijdelijke contracten.

Ten tweede kan het beperken van het recht op de werkloosheidsuitkering strijdigheid opleveren met de internationale verdragen. Hoewel de gemiddelde uitkeringsduur van 38 weken van de WW in 2012 in overeenstemming is met de norm van gemiddeld 21 weken, zoals vastgelegd in artikel 24 lid 3 van het Protocol behorende bij de Europese Code, leidt deze wel tot strijdigheid met de internationale norm van een gemiddeld 39 weken die is vastgelegd in artikel 24 lid 2 van de herziene Europese Code. Een verkorting van de maximumduur zal het verschil tussen de gemiddelde uitkeringsduur en de internationale norm van de herziene Europese Code alleen maar groter maken. Daarnaast is het voorstel om in de derde fase van werkloosheid de uitkeringshoogte af te laten lopen tot het bijstandsniveau, alleen toegestaan als daarbij de WW-voorwaarden en niet de bijstandsvoorwaarden worden gevolgd. Zo is een inkomenstoets, zoals we die kennen in de huidige Wet werk en bijstand, in een werkloosheidsstelsel dat werknemers beschermt niet toegestaan (zie art. 22 van Verdrag nr. 102 en de Europese Code) en mogen de werknemers ook niet worden verplicht om algemeen geaccepteerde arbeid te aanvaarden (art. 20 Verdrag nr. 102 en de Europese Code).

Ten derde kan de loondoorbetalingverplichting ook strijdigheid opleveren met de internationale eisen voor het beheer van een socialezekerheidsregeling zoals vastgelegd in artikel 71 lid 3 en artikel 72 lid 1 van Verdrag nr. 102 en artikel 70 lid 3 en artikel 72 lid 1 van de Europese Code. Zo zijn de beschermde personen tijdens de loondoorbetalingverplichting niet voldoende vertegenwoordigd, zoals vereist wordt in artikel 72 lid 1 van Verdrag nr. 102 en artikel 71 lid 1 van de Europese Code. Daarnaast ontbreekt toezicht door de overheid op de uitvoering van de loondoorbetalingverplichting door de werkgever. Dit is vereist op basis van artikel 71 lid 3 en 72 lid 1 van Verdrag nr. 102 en artikel 70 lid 3 en 71 lid 1 van de Europese Code. Ook laat het toezicht op de uitvoering van de loondoorbetalingverplichting door de private verzekeraars te wensen over.

Ten slotte kan er nog op worden gewezen dat als de kosten voor de re-integratie betaald moeten worden uit het Werkbudget, dit kan betekenen dat de werknemer zijn re-integratie niet kan betalen als hij geen geld meer heeft in het Werkbudget. Dit levert spanning op met artikel 25 herziene Europese Code.

**Tabel 10.1: verdragsbepalingen waarmee het voorstel voor een Werkverzekering inclusief Werkbudget strijdig is**

	Werkverzekering en Werkbudget
Werkloosheidsrisico	+
Re-integratie(herziene Europese Code)	-
Te beschermen personen	-
Hoogte	+
Duur (herziene Europese Code en Protocol)	-
Uitkeringsvoorwaarden	+
Financiering	-
Beheer	-
Adequate financiële vergoeding scholingsverlof	+
Insluiting kwetsbare groepen	+
Inspanningsverplichting gelijke situatie mannen en vrouwen	+
Verantwoordelijkheid overheid re-integratie	-

Legenda: - = strijdigheid/wordt niet (volledig) aan tegemoetgekomen

+ = geen strijdigheid/wordt aan tegemoetgekomen

#### **10.4.3 Belemmeren de verdragen invoering van de Werkverzekering en het Werkbudget?**

De invoering van de loondoorbetalingverplichting zorgt er in het voorstel van de Commissie Arbeidsparticipatie voor dat werkgevers meer investeren in de inzetbaarheid van werknemers en werknemers minder vaak en minder lang een beroep doen op de werkloosheidsuitkering. Indirect zou daardoor meer financiële ruimte ontstaan voor de bescherming tegen nieuwe sociale risico's. In het licht van de internationale verdragen, meer specifiek het principe van collectieve financiering, is de vervanging van de wettelijke verzekering door een loondoorbetalingverplichting echter niet mogelijk. Het brengt te veel financiële risico's met zich mee voor met name kleine werkgevers in een situatie dat de werkloosheid in een land stijgt.

Op basis van de bevindingen en de conclusies van de toezichthouders van de ILO en de Raad van Europa zou gesteld kunnen worden dat strijdigheid met het principe van collectieve financiering weggenomen kan worden door de loondoorbetalingverplichting aan te passen of aanvullende maatregelen te nemen. Zo zou de loondoorbetaling beperkt kunnen worden in duur, kan het door de werkgever te betalen loon afgetrokken worden van de ziekte-uitkering en kan gedacht worden aan de invoering van een vangnetregeling waarmee individuele werkgevers kunnen worden geholpen aan de loondoorbetalingverplichting te voldoen als de werkloosheid in het land stijgt. Bij aanvullende maatregelen kan gedacht worden aan de verplichting dat werknemers die de transferfase betreden aangemeld moet worden bij het UWV, dat de werkgever passende arbeid moeten trachten te vinden bij een andere werkgever en dat bij re-integratie onafhankelijke deskundige medewerkers worden ingezet.

Het Comité van Deskundigen geeft echter geen definitief uitsluitend over de vraag of met deze aanpassingen en maatregelen de loondoorbetaling alsnog in overeenstemming wordt geacht met de verdragen. Een belangrijk onderdeel van het voorstel van de Werkverzekering is dus in het licht van de verdragen niet toegestaan. Wel staan de verdragen het toe dat een spaarregeling in de vorm van een Werkbudget wordt ingevoerd om de bescherming tegen nieuwe sociale risico's uit te breiden en de keuzevrijheid te vergroten. Tevens kan extra financiële ruimte gecreëerd worden voor de bescherming tegen nieuwe sociale risico's doordat Verdrag nr. 102 en de Europese Code het toestaan de maximumduur van de werkloosheidsuitkering te verkorten en de hoogte van de werkloosheidsuitkering in de derde fase van werkloosheid te verlagen tot het bijstandsniveau. De uitkeringsduur mag op basis van het Protocol echter niet lager zijn dan gemiddeld 21 weken en volgens de herziene Europese Code niet lager dan 39 weken. Ook moeten de WW-voorwaarden omtrent passende arbeid worden gevolgd en niet de bijstandsvoorwaarden omtrent algemeen geaccepteerde arbeid en de inkomens- en vermogenstoets.

In het licht van de promotionele verdragen en het ESH zijn wel aanpassingen van het Werkbudget noodzakelijk. Er bestaat immers spanning tussen het Werkbudget en de twee belangrijke principes van sociale bescherming; de insluiting van kwetsbare groepen en gelijke behandeling van mannen en vrouwen. Deze kan weggenomen worden door de bijdrage van de werknemer aan het Werkbudget verplicht te maken, een gerichte fiscale stimulans bij inleg te creëren voor lagere inkomensgroepen, het maandsalaris waar de verplichte stortingen van worden afgeleid te maximeren of het niveau van ingelegde gelden dat vrijgesteld wordt van belastingheffing in box 3 lager te leggen en deze extra belastinginkomsten in te zetten voor lagere inkomensgroepen. Ook kan aanvullend beleid geformuleerd worden, bijvoorbeeld in de vorm van extra scholingsmogelijkheden voor langdurige werklozen en vrouwelijke werknemers. De invoering van het Werkbudget, en daarmee de bescherming tegen nieuwe sociale risico's en het vergroten van de keuzevrijheid, is onder bepaalde voorwaarden dus wel mogelijk.

## HOOFDSTUK 11

# Conclusies en aanbevelingen ten aanzien van de voorstellen

### 11.1 Inleiding

De centrale vraag in dit onderzoek was welke grenzen de internationale en Europese verdragen stellen aan aanpassingen van de Werkloosheidswet die er op gericht zijn deze wet meer rekening te laten houden met variaties in levenslopen. Om deze centrale vraag te beantwoorden heb ik in hoofdstuk 8, 9 en 10 voorstellen voor aanpassing van de Werkloosheidswet aanpassen getoetst aan internationale en Europese verdragen. In dit hoofdstuk vat ik samen op welke onderdelen van de voorstellen er strijdigheid ontstaat met de bestudeerde verdragen en geef ik aanbevelingen op welke manier de voorstellen hiermee alsnog in overeenstemming kunnen worden gebracht. Hiermee beantwoord ik deelvraag 3. Ik ga hierbij achtereenvolgens na of het in het licht van de socialezekerheidsverdragen toegestaan is om een wettelijke verzekering te vervangen door een spaarregeling zoals in de Spaar-WW (par. 11.2), om de wettelijke werkloosheidsverzekering te beperken ten gunste van de bescherming tegen nieuwe sociale risico's zoals in de Levensloop-WW (par. 11.3) en om een loondoorbetalingverplichting door te voeren in het werkloosheidstelsel zoals in de Werkverzekering (par. 11.4). Ten slotte ga ik na of het is toegestaan in het licht van de promotionele ILO-verdragen en het ESH om een spaarregeling in te zetten voor de bescherming tegen nieuwe sociale risico's (par. 11.5). Ik sluit af met conclusies en aanbevelingen voor nader onderzoek (par. 11.6).

### 11.2 De Spaar-WW getoetst aan de socialezekerheidsverdragen

#### 11.2.1 Inleiding

Den Butter & Kock en Rezwani stellen voor de WW in zijn geheel te vervangen door een verplichte spaarregeling. Met deze Spaar-WW moet niet alleen verplicht gespaard worden voor een werkloosheidsuitkering, maar kan op vrijwillige basis ook gespaard worden voor verlof, zoals scholing- of zorgverlof, of andere doeleinden, zoals scholingskosten of kinderopvangkosten. De inzet van spaarregelingen in het socialezekerheidsstelsel wordt niet bij voorbaat uitgesloten door de internationale verdragen. Uitgangspunt van de verdragen is dat hetzelfde niveau van sociale zekerheid op verschillende manieren bereikt kan worden.<sup>1</sup> Het kan gaan om regelingen

---

<sup>1</sup> ILO Report IV (1) 1951, p. 11.

waarvoor al dan niet premies betaald moeten worden, verplichte of vrijwillige verzekeringen, universele regelingen of regelingen voor werknemers, private of publieke regelingen, of verzekeringen of spaarregelingen.<sup>2</sup> Ook kunnen publieke en private onderdelen in één stelsel naast elkaar bestaan.<sup>3</sup> De verdragen geven wel een aantal praktische criteria voor de organisatie van socialezekerheidssystemen die algemeen toegepast kunnen worden.<sup>4</sup> Deze criteria zijn vastgelegd in de ILO-Verdragen nr. 44 en 102, de (herziene) Europese Code, het bijbehorende Protocol en het artikel 12 ESH. Deze socialezekerheidsverdragen leggen minimumnormen en algemene principes vast voor de vormgeving van de bescherming tegen de negen klassieke sociale risico's, waaronder werkloosheid. Uit de voorgaande drie hoofdstukken blijkt dat de invoering van de Spaar-WW strijdigheid kan opleveren met de normen en principes ten aanzien van de financiering, de uitkeringsduur, het beheer van het stelsel, de re-integratie, de middelentest en de verplichting om passende arbeid te zoeken. Deze onderdelen passeren hier achtereenvolgens de revue.

### 11.2.2 *Financiering van de Spaar-WW*

Het voorstel van Den Butter & Kock om de wettelijke werkloosheidsverzekering te vervangen door een spaarregeling die alleen door de werknemer gefinancierd wordt, is strijdig met het principe van collectieve financiering van artikel 71 lid 1 Verdrag nr. 102, artikel 70 lid 1 Europese Code en artikel 12 lid 1 en 2 ESH. Dat de werkgeversbijdragen worden omgezet in een verhoging van de brutolonen van werknemers waarmee zij hun spaarpremie kunnen betalen, verandert daar niets aan. Deze werkgeversbijdrage kan niet beschouwd worden als een bijdrage aan de sociale spaarregeling. Als de spaarregeling het risico van werkloosheid moet dekken, zal deze altijd mede gefinancierd moeten worden door de werkgever en/of door de overheid. De werknemer mag daarbij niet meer dan 50 procent van de uitkeringskosten betalen, hetgeen is vastgelegd in artikel 71 lid 2 Verdrag nr. 102 en artikel 70 lid 2 Europese Code.

Ook het voorstel van Den Butter & Kock om aan de spaarfondsen debetposities toe te staan en de werknemer de verplichting op te leggen deze zelf weer af te lossen gedurende zijn werkzame leven, is in strijd met het principe van collectieve financiering. De werknemer met een hoog werkloosheidsrisico kan namelijk zijn hele leven een verplichting hebben om het krediet terug te betalen. Het probleem is niet alleen dat de werknemer zijn eigen uitkering betaalt, maar ook dat te weinig rekening wordt gehouden met de draagkracht van mensen met een hoog werkloosheidsrisico. Als de verplichting wordt ingevoerd dat de werkgever meebetaalt aan het afbetalen van het krediet, worden de kosten wel gedeeld, maar wordt te weinig rekening gehouden met de economische toestand van de beschermde personen waarnaar wordt verwezen in artikel 71 lid 1 Verdrag nr. 102 en artikel 70 lid 1 Europese Code. Het zou

<sup>2</sup> ILO Report IV (1) 1951, p. 15 en 23.

<sup>3</sup> ILO Report III (part. 1B) 2011, p. 24.

<sup>4</sup> CEACR, Individual observation concerning C102 (Peru) 1997.

er toe leiden dat werkgevers terughoudend worden met het aanbieden van een vast contract aan werknemers of met het aannemen van mensen met een hoog werkloosheidsrisico. De financiering van de kredietfaciliteit door alleen de werkgever is ook geen optie, omdat er dan geen sprake is van collectieve financiering. Als de werkloosheid in een land stijgt, zou de werkgever daardoor financieel te zwaar belast worden.

Een voorstel om deze strijdigheid met het principe van collectieve financiering weg te nemen, is om werknemers die onvoldoende spaarsaldo hebben om hun uitkering zelf te betalen tegemoet te komen met een aanvulling op het spaarsaldo op het moment dat zij krediet moeten opnemen om hun werkloosheidsuitkering te betalen of door de introductie van kwijtscheldingsmogelijkheden. Deze aanvulling of kwijtschelding kan collectief gefinancierd worden door werknemers en/of werkgevers op nationaal of sectoraal niveau. Op deze manier verdwijnt wel het karakter van kredietfaciliteit en wordt een verzekeringselement ingevoerd. Dat de financiering gebeurt via een wettelijke verzekering, wordt echter niet voorgeschreven door de verdragen: lidstaten mogen zelf bepalen hoe zij aan het principe van collectieve financiering voldoen. Uitkeringen kunnen ook gefinancierd worden uit algemene middelen of via een fonds. Een solidariteitsfonds dat gefinancierd wordt door werkgevers en werknemers op bedrijfstakniveau, zoals Rezvani voorstelt, voldoet daar bijvoorbeeld ook aan.

Het voorstel van Den Butter & Kock om een werkloosheidsspaarregeling gedeeltelijk in te voeren, waarbij de werkgeversbijdrage aan het AWf in stand blijft, is ook niet in overeenstemming met artikel 71 lid 1 Verdrag nr. 102. Uit het AWf worden namelijk de werkloosheidsuitkeringen gefinancierd die na zes maanden werkloosheid worden uitgekeerd. Als uitkeringen tijdens de eerste zes maanden van werkloosheid worden gefinancierd uit een spaarregeling waaraan alleen de werknemer meebetaalt, is dit in strijd met het principe van collectieve financiering. Daarnaast garandeert de spaarregeling niet een minimumuitkering die van tevoren is bepaald, zoals wel wordt vereist door de verdragen (zie volgende paragraaf).

### **11.2.3 Uitkeringsduur van de Spaar-WW**

Door artikel 24 lid 1 Verdrag nr. 102 en de Europese Code wordt voorgeschreven dat de werkloosheidsuitkering ten minste 13 weken duurt of gemiddeld 13 weken als de uitkering afhankelijk is van het arbeidsverleden. Het Protocol behorende bij de Europese Code heeft dit verhoogd naar 21 weken en de herziene Europese Code heeft dit verhoogd naar 39 weken (art. 24 lid 1). Daarnaast geldt dat de hoogte en de duur van de uitkering van tevoren moeten zijn bepaald (art. 22, 65 en 66 van Verdrag nr. 102 en de Europese Code).

De duur van een uitkering die gebaseerd is op een spaartegoed is echter niet van tevoren bepaald. Wanneer het spaartegoed uitgeput blijkt te zijn, bestaat namelijk geen recht op een werkloosheidsuitkering. De verzekerde heeft daardoor geen inkomen meer en dit is in strijd met de genoemde verdragen. De verdragen staan

het dan ook niet toe dat een socialezekerheidsregeling enkel door een spaarregeling (eventueel met kredietfaciliteit) vormgegeven wordt, zoals in het voorstel van Den Butter & Kock. Het is in het licht van de verdragen noodzakelijk dat de spaarregeling, die in de plaats komt van een wettelijke verzekering, wordt aangevuld met een regeling die de uitkeringsduur wel van tevoren vastlegt, niet zijnde een spaarregeling of een kredietfaciliteit. De verdragen laten het over aan de lidstaten om zelf te bepalen op welke manier zij de (gemiddelde) uitkeringsduur en de uitkeringshoogte garanderen. Zij stellen niet een bepaalde methode van bescherming voor. Uit mijn onderzoek blijkt dat met een aanvullende wettelijke verzekering, een gegarandeerde minimumuitkering gefinancierd uit algemene middelen, een (solidariteits)fonds zoals Rezvani voorstelt of een privaat fonds de uitkeringsduur wel van tevoren kan worden gegarandeerd. Het Comité van Deskundigen suggereert ook dat financiële mechanismen in de spaarregelingen ingebouwd kunnen worden, zoals het overhevelen van het spaartegoed van een individuele rekening naar een fonds waar het investeringsrisico voor mensen laag is.<sup>5</sup> Hoe dit vormgegeven wordt, is mij echter onduidelijk. Bovendien is het de vraag of na een dergelijke aanpassing nog sprake is van een spaarregeling.

Hoewel de spaarregeling in het voorstel van Rezvani de uitkeringsduur niet van tevoren bepaalt, garandeert het solidariteitsfonds wel een minimumduur van zes maanden. Hiermee wordt tegelijkertijd voldaan aan de minimumnorm voor de duur van 13 weken van Verdrag nr. 102 en het Protocol (21 weken). Het voorstel van Rezvani conflicteert echter wel met de minimumnorm voor de duur in de nog niet in werking getreden herziene Code. Indien de herziene Europese Code in werking treedt, zal deze uitkeringsduur moeten worden verhoogd.

Er moeten echter wel goede redenen zijn om het stelsel met een uitkering die afhankelijk is van het arbeidsverleden te veranderen naar een stelsel met minimumuitkeringen. Dit betekent in praktijk namelijk vooral voor de werknemers met een lang arbeidsverleden een verkorting van de uitkeringsduur en dus een verslechtering van hun socialezekerheidspositie. Weliswaar kunnen werklozen hun werkloosheidsuitkering in theorie aanvullen met het opgebouwde spaartegoed, maar in de praktijk zal dit niet altijd lukken, omdat de spaarregeling geen garantie geeft dat er voldoende middelen zijn om de uitkering te verlengen op het moment dat ze werkloos zijn. Lidstaten die de socialezekerheidsverdragen van de ILO geratificeerd hebben, mogen het socialezekerheidsniveau niet verlagen met de motivering dat de verdragen daartoe zouden leiden (art. 19 lid 8 ILO-Constitutie). Tevens hebben de lidstaten van de Raad van Europa op basis van artikel 12 lid 3 ESH de verplichting om te streven naar het geleidelijk optrekken van het stelsel voor sociale zekerheid naar een hoger niveau. Een verlaging van het socialezekerheidsniveau zou wel toegestaan zijn als daar een legitieme reden voor is, maar alleen als dit strikt noodzakelijk is, bijvoorbeeld om de uitbreiding van het stelsel naar nieuwe sociale risico's mogelijk te maken, zie hierover meer in paragraaf 11.6.3.

<sup>5</sup> CEACR: Individual observation concerning C102 (Peru) 2010.



Ten slotte is de overheid verantwoordelijk voor het toekennen van de gegarandeerde uitkering op basis van artikel 71 lid 3 Verdrag nr. 102 en artikel 70 lid 3 van de Europese Code: als een uitkeringsduur niet van tevoren wordt gegarandeerd, moet de overheid maatregelen nemen. De overheid hoeft dit niet altijd te doen door de uitkering zelf te verstrekken of te financieren, maar kan er bijvoorbeeld ook voor zorgen dat in een privaat fonds bepaalde financiële mechanismen worden ingebouwd waardoor de uitkeringsduur alsnog wordt gegarandeerd. De overheid moet blijven controleren of de duur van de uitkeringen, ook als ze door private partijen worden beheerd, van tevoren wordt bepaald.

#### **11.2.4 Beheer van spaarfondsen uitgevoerd door private instellingen**

Het laten beheren van spaarfondsen door banken, pensioenfondsen en verzekeraars, zoals Den Butter & Kock voorstellen, wordt in beginsel niet uitgesloten door de verdragen. Dit voorstel kan echter strijdig zijn met artikel 71 lid 1 Verdrag nr. 102 als in de wetgeving niet is vastgelegd dat vertegenwoordigers van verzekerden deelnemen in het bestuur van de uitvoeringsinstelling of daarbij met een raadgevende stem betrokken zijn. Op dit moment is dit niet vastgelegd in de wetgeving die de betreffende financiële ondernemingen (banken, pensioenfondsen en verzekeraars) reguleert. Daarin is ook geen verplichting opgenomen dat dit vereiste opgenomen moet worden in de statuten. De wetgeving moet hier dus op worden aangepast of het beheer moet worden overgelaten aan een op overheidsvoorschriften berustende instelling die verantwoording schuldig is aan het parlement, zoals het UWV.

Als het toezicht op de banken, verzekeraars en beheerders van beleggingsinstellingen overgelaten wordt aan DNB en de AFM, overeenkomstig het toezicht op de uitvoering van de Levensloopregeling, ontstaat er ook strijdigheid met artikel 72 lid 1 Verdrag nr. 102, artikel 71 lid 1 Europese Code en artikel 12 lid 2 ESH. Deze twee toezichtinstellingen hebben namelijk de taak om prudentieel toezicht, respectievelijk gedragstoezicht uit te oefenen, maar niet om specifiek toezicht te houden op de uitvoering van de Levensloopregeling. Tevens is het de vraag of DNB, aangezien deze in hoge mate zelfstandig opereert ten opzichte van de Minister van Financiën, wel beschouwd kan worden als een onderdeel van de Staat. In het licht van de algemene verantwoordelijkheid van de Staat voor het beheer van de uitkering conform artikel 72 lid 1 Verdrag nr. 102, is het beter om het toezicht op de werkloosheidsspareregelingen uit te laten voeren door een instelling die wel onderdeel is van de Staat, zoals bijvoorbeeld de Inspectie Werk en Inkomen, die in 2012 opgegaan is in de Inspectie SZW.

Artikel 72 lid 1 Verdrag nr. 102 en artikel 71 lid 1 van de Europese Code zijn niet van toepassing op een uitkering die een wettelijke werkloosheidsuitkering aanvult die al voldoet aan de minimumnormen voor de duur en het beheer van deze uitkering. Zo voldoet de uitkering die gebaseerd is op de wettelijke verzekering in het voorstel van Van Ours al aan de normen inzake de duur en het beheer van Verdrag nr. 102 en de Europese Code. De aanvullende uitkering die gefinancierd wordt uit

de spaarregeling hoeft dan niet uitgevoerd te worden door uitvoeringsinstellingen waarin verzekerden vertegenwoordigd zijn in het bestuur. Als de herziene Europese Code in werking treedt, moet de aanvullende uitkering wel aan de eis voldoen van de uitvoering, omdat de Code een minimumuitkering van 39 weken vereist.

#### **11.2.5 Re-integratie**

In de voorstellen voor de Spaar-WW waarin de spaarregeling de gehele wettelijke verzekering vervangt, vervalt het AWF. Daarmee vervalt ook de financiering van de re-integratie. Daarnaast wordt in de voorstellen van Den Butter & Kock en Rezvani ook niet gesproken over de uitvoering van de re-integratie. Als onder de Spaar-WW geen re-integratiemogelijkheden worden aangeboden, ontstaat strijdigheid met artikel 25 lid 1 van de herziene Europese Code. Hierin is de verplichting voor lidstaten vastgelegd om te waarborgen dat de beschermde personen kunnen beschikken over voorzieningen voor beroepskeuzebegeleiding, scholing, her-, bij- en omscholing, integratie en re-integratie, om hen te helpen passende arbeid te behouden of te verkrijgen. Ook kan strijdigheid ontstaan met artikel 71 lid 3 en 72 lid 2 Verdrag nr. 102, waarin is vastgelegd dat de overheid een algemene verantwoordelijkheid heeft voor het verschaffen van de uitkeringen en verantwoordelijk is voor een goed beheer van de uitkeringen door de instellingen die de verzekeringen uitvoeren. Verondersteld kan worden dat re-integratie hier ook onder valt als deze onlosmakelijk met de inkomensbescherming verbonden is, zoals in de huidige WW het geval is. Het meewerken aan re-integratieactiviteiten wordt immers als voorwaarde gesteld voor het geldend maken van de uitkering.

Als de spaarregeling de gehele wettelijke werkloosheidsverzekering vervangt, zal de werkloosheidsspaarregeling aangevuld moeten worden met een collectieve re-integratievoorziening. Dat betekent dat de re-integratie alsnog gefinancierd moet worden uit het AWF en deze uitgevoerd moeten worden door een op overheidsvoorschriften berustende instelling, zoals het UWV. Het is ook mogelijk dat sociale partners deze voorzieningen aanbieden en financieren via de sectorfondsen, maar de overheid moet daar wel toezicht op houden.

#### **11.2.6 Beroep op bijstand**

Den Butter & Kock stellen voor de uitkeringsgerechtigde een beroep te laten doen op de bijstand in plaats van de kredietfaciliteit. Dit is echter strijdig met bepaalde internationale normen om twee redenen. Er kan wel een uitkering toegekend worden op bijstandsniveau, maar het is niet toegestaan om een middelentest uit te voeren als het werkloosheidsstelsel alleen bescherming biedt aan werknemers. Op basis van artikel 21 Verdrag nr. 102 en de Europese Code mag immers alleen in het geval dat alle ingezetenen door het stelsel beschermd worden een inkomenstoets uitgevoerd worden om recht te krijgen op een uitkering.

Dit beroep op bijstand is ook in strijd met artikel 10 lid 2 onder d van Verdrag nr. 44, artikel 20 van Verdrag nr. 102, de Europese Code en het Protocol, artikel 19 lid 2 herziene Europese Code en artikel 21 lid 2 van Verdrag nr. 168. Deze artikelen schrijven immers voor dat mensen verplicht zijn *passende* arbeid te zoeken, terwijl de bijstand uitgaat van het begrip *algemeen geaccepteerde* arbeid, dat is vastgelegd in artikel 9 WWB. Bij de beoordeling of arbeid passend is, moet de opleiding van de aanvrager meegenomen worden, in tegenstelling tot de beoordeling of arbeid algemeen geaccepteerde arbeid is. Ook moet er bij passende arbeid gekeken worden naar de persoonlijke houding van de werknemer.

Deze strijdigheden kunnen worden weggenomen door een sociale voorziening op bijstandsniveau in te voeren, waarbij geen middelentest wordt uitgevoerd en niet de eis wordt gesteld om algemeen geaccepteerde arbeid te zoeken. De vraag is deze eis van algemeen geaccepteerde arbeid wel gesteld mag gaan worden als de voorgeschreven minimumduur is verstreken. De minimumduur is volgens Verdrag nr. 102 13 weken en volgens het Protocol behorende bij de Europese Code inzake Sociale Zekerheid 21 weken. Volgens art. 19 lid 1 en 5 Verdrag nr. 168, dat het recht op vrije beroepskeuze garandeert, kan de eis om algemeen geaccepteerde arbeid zelfs niet gesteld worden na deze initiële periode van werkloosheid. Nederland heeft Verdrag nr. 168 echter niet geratificeerd, dus deze bepaling is niet bindend voor Nederland. Verlaging naar het bijstandsniveau na de initiële periode is gelet op het non-regressiebeginsel alleen mogelijk als er goede redenen zijn. Een rechtvaardiging voor de verlaging zou kunnen zijn dat de bescherming tegen nieuwe sociale risico's uitgebreid wordt (zie paragraaf 11.6.3).

Het voorstel om bij onvoldoende spaarsaldo het recht op WW na 6 maanden te laten vervallen en een recht op een uitkering op bijstandsniveau te laten bestaan, zoals Rezwani voorstelt, is in overeenstemming met Verdrag nr. 102, de Europese Code en het bijbehorende Protocol. Deze duur van 6 maanden is echter niet in overeenstemming met de herziene Europese Code, die een duur van 39 weken eist. Op het moment dat de herziene Europese Code in werking treedt zou pas na 39 weken een beroep op een uitkering op bijstandsniveau volstaan om in een inkomen van werklozen te voorzien. Het voorstel van de Commissie Arbeidsparticipatie om de uitkeringshoogte na een jaar te verlagen naar het bijstandsniveau, is wel in overeenstemming met de herziene Europese Code.

## **11.3 De Levensloop-WW getoetst aan de socialezekerheidsverdragen**

### **11.3.1 Inleiding**

Van Ours en Hermans & Pennings hebben het voorstel gedaan om de wettelijke werkloosheidsverzekering gedeeltelijk, respectievelijk geheel, in stand te laten, en deze aan te vullen met een verplichte spaarregeling ter bescherming bij het intreden van nieuwe sociale risico's. Dit onderzoek laat zien dat hierbij strijdigheden optreden met de eis van collectieve financiering, de minimumnorm ten aanzien van de

uitkeringsduur, het voorgeschreven percentage beschermde personen en de eisen ten aanzien van het beheer van de Levensloop-WW.

### 11.3.2 *Financiering*

Als de wettelijke verzekering tijdens de eerste zes maanden in stand blijft, zoals in het voorstel van Van Ours, worden deze eerste zes maanden gefinancierd door de sectorfondsen. Aangezien werkgevers de premies voor de sectorfondsen samen op sectoraal niveau betalen, is sprake van collectieve financiering in de zin van artikel 71 lid 1 Verdrag nr. 102. Voorwaarde is dan wel dat de uitkering die gefinancierd wordt via de sectorfondsen voldoet aan de minimumnormen inzake de duur en de andere eisen die door de bestudeerde verdragen gesteld worden.

Ook is het voorstel van Van Ours om de uitkeringen in het geval van gedeeltelijke werkloosheid te financieren uit de spaarregeling en niet meer via de sectorfondsen en het AWF, in strijd met het principe van collectieve financiering. Deze spaarregeling wordt immers alleen gefinancierd door de werknemer. Tevens is het in strijd met artikel 3 van Verdrag nr. 44, artikel 10 van Verdrag nr. 168 en artikel 19 van de herziene Europese Code. Deze bepalingen vereisen dat bescherming moet worden geboden bij gedeeltelijke werkloosheid. De consequentie van de financiering van gedeeltelijke werkloosheid door de spaarregeling is dat, als het spaarsaldo op de spaarrekening op is of heel laag is, de werknemer geen bescherming geniet bij werkloosheid. Deze strijdigheid kan worden weggenomen door de gedeeltelijke werkloosheid alsnog te laten financieren door de sectorfondsen, die nog in stand zijn gebleven in het voorstel van Van Ours.

### 11.3.3 *Duur van de uitkering*

In het voorstel van Van Ours wordt voldaan aan de minimumduur van 13 weken, zoals vastgelegd in Verdrag nr. 102 en de Europese Code, en de eis van 21 weken zoals vastgelegd in het Protocol behorende bij de Europese Code. De wettelijke verzekering garandeert immers aan mensen die geen spaarsaldo hebben een minimumuitkering van zes maanden. Wegens het non-regressiebeginsel moeten dan wel goede redenen zijn om het stelsel met een uitkering die afhankelijk is van het arbeidsverleden, zoals de WW, te veranderen naar een stelsel met minimumuitkeringen, zie par. 11.2.3. Het voorstel van Van Ours conflicteert echter wel met de norm betreffende de uitkeringsduur uit de herziene Europese Code van 39 weken. Deze herziene Code is nog niet in werking getreden, maar wel door Nederland geratificeerd. Daarom heb ik de voorstellen ook getoetst aan deze Code.

In het voorstel van Van Ours is de duur van de uitkering niet alleen afhankelijk van het arbeidsverleden, maar ook van het spaarsaldo. Als de werkloosheidsuitkering echter alleen afhankelijk is van het arbeidsverleden, zoals in het voorstel van Hermans & Pennings, dan moet de uitkeringsduur niet ten minste 13 weken zijn, maar *gemiddeld* 13 weken (art. 24 lid 2 Verdrag nr. 102 en de Europese Code),

*gemiddeld* 21 weken (art. 24 lid 2 Protocol) of *gemiddeld* 39 weken (art. 24 lid 2 herziene Europese Code). Ook hier mogen uitkeringen die gefinancierd worden uit een spaarregeling niet meegerekend worden om alsnog aan deze normen te voldoen.

Een probleem bij het voorstel van Hermans & Pennings is dat zij, net zoals Den Butter & Kock doen in hun voorstel, de huidige duur van de WW in stand houden. De huidige gemiddelde uitkeringsduur van de werkloosheidsuitkering onder de WW is echter reeds strijdig met de herziene Europese Code. De gemiddelde uitkeringsduur onder de huidige WW was in 2012 namelijk 38 weken en in de eerste vier maanden van 2013 35 weken. Elk voorstel waarin een spaarregeling wordt ingevoerd in een werkloosheidsstelsel waarbij de uitkeringsduur afhankelijk is van het arbeidsverleden en tegelijkertijd de wettelijke minimum- of maximumuitkeringsduur in stand blijft of wordt beperkt, leidt dus bij voorbaat tot strijdigheid met de herziene Europese Code als deze in werking zou treden. Het is echter niet van tevoren met 100 procent zekerheid te zeggen dat er ook daadwerkelijk strijdigheid met de verdragen ontstaat. Door de aard van de internationale minimumnorm – een theoretische gemiddelde uitkeringsduur die alleen achteraf berekend kan worden op basis van het gemiddelde arbeidsverleden van de werkloze werknemers die een uitkering aanvragen – is het namelijk niet mogelijk om van tevoren te bepalen met hoeveel maanden de gemiddelde werkloosheidsuitkering daalt als de minimum- of maximumduur wordt verlaagd. De Nederlandse overheid moet daarom bij een beperking van de duur van de WW-uitkering de gemiddelde uitkeringsduur goed in de gaten houden. De strijdigheid van de huidige WW met de norm inzake de duur van de uitkering van artikel 24 lid 2 van de herziene Europese Code kan in ieder geval weggenomen worden door de in de huidige WW vastgelegde minimum- en maximumduur te verhogen of door de duur van de uitkering niet afhankelijk te stellen van het arbeidsverleden, maar in elk geval van werkloosheid of per 12 maanden een uitkering van 39 weken toe te kennen. Voor dit laatste moet gelet op het non-regressiebeginsel wel een goede reden zijn.

De duur van de basisuitkering van drie maanden in het voorstel van Hermans & Pennings levert ook strijdigheid op met de norm inzake het percentage beschermde personen dat is vastgelegd in de herziene Europese Code. Op basis van gegevens van het UWV van oktober 2010 over het arbeidsverleden van verzekerden blijkt namelijk dat 47 procent van de verzekerden niet voldoet aan de vier-uit-vijf-eis en daarom geen recht heeft op een aanvullende uitkering.<sup>6</sup> Daarmee is niet voldaan aan de eis van het Protocol dat 55 procent van de loontrekkenden recht moet hebben op een uitkering van gemiddeld 21 weken of langer. Hiermee wordt ook niet voldaan aan de eis uit de herziene Europese Code dat 85 procent van de werknemers beschermd moet worden tegen werkloosheid met een gemiddelde uitkering van 39 weken.

<sup>6</sup> Informatie op basis van gegevens van het UWV, zie bijlage 1.

### **11.3.4 Beheer**

Als het beheer van de spaarregeling in het voorstel van Van Ours en de re-integratie na zes maanden uitgevoerd wordt door kredietinstellingen, is dit in strijd met artikel 77 lid 1 en lid 3 herziene Europese Code waarin is vastgelegd dat de uitkeringen beheerd moeten worden door de overheid of een instelling waarin (vertegenwoordigers van) de verzekerden in het bestuur zijn vertegenwoordigd en dat de overheid een algemene verantwoordelijkheid heeft voor het verschaffen van de uitkeringen. Dit kan opgelost worden door de duur van de uitkering op basis van de wettelijke verzekering in dit voorstel te verhogen naar 39 weken en het beheer van de uitkering en re-integratie uit te laten voeren door het UWV.

### **11.3.5 Re-integratie**

Ten slotte is het wegvallen van de financiering van de hulp bij arbeidsinschakeling door het AWF in het voorstel van Van Ours in strijd met artikel 25 van de herziene Europese Code. Dit artikel verplicht lidstaten om te waarborgen dat beschermde personen kunnen beschikken over voorzieningen voor beroepskeuzebegeleiding, scholing, her-, bij- en omscholing, integratie en re-integratie. Om deze strijdigheid weg te nemen, kan het AWF in stand gehouden worden of gekozen worden voor financiering van de re-integratie door de sectorfondsen of uit algemene middelen.

## **11.4 De Werkverzekering getoetst aan de socialezekerheidsverdragen**

### **11.4.1 Inleiding**

In hoofdstuk 10 heb ik het voorstel van de Commissie Arbeidsparticipatie voor de Werkverzekering en het Werkbudget getoetst aan internationale en Europese verdragen. In dit voorstel wordt een loondoorbetalingverplichting ingevoerd in het werkloosheidsstelsel. Uit mijn toetsing blijkt dat de invoering van de loondoorbetalingverplichting niet in overeenstemming is met de internationale socialezekerheidsverdragen. Ook is de beperking van de duur in strijd met de verdragen.

### **11.4.2 Financiering van de loondoorbetaling**

Ten eerste leveren de loondoorbetalingverplichting in de eerste zes maanden van (volledige en gedeeltelijke) werkloosheid en de verlenging van de loondoorbetalingverplichting strijdigheid op met het principe van collectieve financiering, zoals is vastgelegd in artikel 71 van Verdrag nr. 102. De financiële lasten van de werkloosheid in de eerste zes maanden worden immers alleen gedragen door de individuele werkgever. Dit is niet wenselijk, omdat deze lasten te zwaar kunnen worden voor de werkgever bij stijgende werkloosheid. Tevens kan de loondoorbetalingverplichting leiden tot een grotere tweedeling tussen werknemers met een hoog en werknemers

met een laag werkloosheidsrisico en tot discriminatie van werknemers met tijdelijke contracten. Door de financiële verantwoordelijkheid bij de werkgever te leggen, wordt de werkgever terughoudend met het aannemen van mensen met een hoog werkloosheidsrisico en zal hij de loondoorbetalingverplichting proberen te ontwijken door tijdelijke contracten aan te bieden. De kans is groot dat in deze werknemers met een tijdelijke contract niet wordt geïnvesteerd door de werkgever, in tegenstelling tot de werknemers met een vast contract. Er is immers geen financiële prikkel die dit stimuleert.

De strijdigheid met het principe van collectieve financiering kan eventueel weggenomen worden door de duur van de verplichting in te perken en het loon dat de werkgever betaalt af te trekken van de ziekte-uitkering. Ook kan gedacht worden aan een vangnetregeling waarmee individuele werkgevers kunnen worden geholpen aan de loondoorbetalingverplichting te voldoen als de werkloosheid in het land stijgt. De toezichthouders hebben echter niet expliciet bepaald dat dit in overeenstemming is met de verdragen en op deze manier is ook de gewenste financiële prikkel voor werkgevers beperkt.

#### **11.4.3    *Uitkeringsduur op basis van de Werkverzekering***

Een probleem bij het voorstel van de Commissie Arbeidsparticipatie is dat zij de uitkeringsduur van de WW verkort. De huidige gemiddelde uitkeringsduur van de werkloosheidsuitkering onder de WW is echter reeds strijdig met de herziene Europese Code, zie paragraaf 11.3.3. Het voorstel van de Commissie Arbeidsparticipatie om de maximumuitkeringsduur te verlagen naar één jaar, is hier dus ook in strijd mee en kan zelfs leiden tot strijdigheid met de eis van de minimumduur in het Protocol (21 weken). Het is echter niet van tevoren met 100 procent zekerheid te zeggen dat er ook daadwerkelijk strijdigheid met de verdragen ontstaat door de aard van de internationale minimumnorm. Dit is namelijk een theoretische, gemiddelde uitkeringsduur die alleen achteraf berekend kan worden op basis van het gemiddelde arbeidsverleden van de werkloze werknemers die een uitkering aanvragen.

#### **11.4.4    *Uitvoering van de loondoorbetaling***

De loondoorbetalingverplichting levert ook spanning op met de internationale eisen ten aanzien van het beheer van een socialezekerheidsregeling zoals vastgelegd in artikel 72 Verdrag nr. 102 en artikel 71 Europese Code. Allereerst worden de beschermde personen tijdens de loondoorbetalingperiode niet voldoende vertegenwoordigd, terwijl dit vereist wordt in artikel 72 lid 1 van Verdrag nr. 102 en artikel 71 lid 1 van de Europese Code. Het tweede probleem met betrekking tot de uitvoering wordt veroorzaakt door het ontbreken van toezicht door de overheid op de uitvoering van de loondoorbetalingverplichting door de werkgever, wat wel vereist is door artikel 72 lid 2 van Verdrag nr. 102 en artikel 71 lid 2 van de Europese Code. Ook laat het

toezicht op de uitvoering van de loondoorbetalingverplichting door de private verzekeraars te wensen over.

De strijdigheid met art. 72 lid 1 van Verdrag nr. 102 kan wellicht weggenomen worden door het nemen van aanvullende maatregelen, bijvoorbeeld door de verplichting op te leggen dat de werknemer die de transferfase betreedt door de werkgever aangemeld wordt bij het UWV op straffe van een boete, dat de werkgever passende arbeid tracht te vinden bij een andere werkgever en dat bij de re-integratie onafhankelijke, deskundige medewerkers worden ingezet. Of hiermee voldoende aan de eis van artikel 72 lid 1 tegemoet wordt gekomen, kan echter niet afgeleid worden uit de bevindingen van het Comité van Deskundigen over de loondoorbetalingverplichting bij ziekte in het Nederlandse stelsel. Het toezicht kan ten slotte verbeterd worden door deze taak expliciet toe te kennen aan een overheidsinstelling zoals het UWV.

#### **11.4.4 Re-integratie**

Ten slotte kan er nog op worden gewezen dat het voorstel om de kosten voor de re-integratie tijdens de eerste zes maanden van werkloosheid te betalen uit het Werkbudget, spanning kan opleveren met artikel 25 van de herziene Europese Code. Dit kan namelijk betekenen dat de werknemer zijn re-integratie niet kan betalen als hij geen geld meer heeft in het Werkbudget. Dit levert spanning op met artikel 25 herziene Europese Code.

Als de verantwoordelijkheid voor de uitvoering van deze re-integratieactiviteiten bij de werkgever komt te liggen, zoals in het voorstel van de Commissie Arbeidsparticipatie, is dit in strijd met de eis, vastgelegd in artikel 72 lid 1 Verdrag nr. 102 en artikel 71 lid 1 Europese Code, dat vertegenwoordigers van de beschermde personen deel moeten nemen aan het bestuur van de uitvoeringsinstellingen. De vertegenwoordiging door vakbonden en ondernemingsraden is in het licht van deze eis niet voldoende. De Nederlandse overheid kan wel aanvullende maatregelen nemen om deze strijdigheid weg te nemen, zoals de in de vorige paragraaf genoemde maatregelen of het opleggen van de taak aan het UWV om op verzoek van de werknemer een onderzoek in te stellen naar de aanwezigheid van passende arbeid of de vraag of voldoende en geschikte re-integratie-inspanningen zijn verricht. De toezichthouders van de internationale en Europese verdragen hebben echter geen uitsluitsel gegeven of deze maatregelen ook voldoende zijn om tegemoet te komen aan de eisen van artikel 72 lid 1 Verdrag nr. 102 en artikel 71 lid 1 Europese Code.

### **11.5 De voorstellen getoetst aan de promotionele ILO-verdragen en het ESH**

#### **11.5.1 Inleiding**

Voor de vormgeving van de bescherming tegen nieuwe sociale risico's zijn met name de promotionele ILO-verdragen en de sociale grondrechten uit het ESH van belang.



Deze verdragen leggen doelstellingen vast die moeten worden gerealiseerd door de ontwikkeling van beleid op het gebied van werkgelegenheid, scholingsverlof, scholing en de ondersteuning van werknemers met zorgverantwoordelijkheid. Het gaat hier bijvoorbeeld om de doelstelling dat werknemers de kans moeten krijgen zich verder te ontwikkelen en dat werknemers met zorgverantwoordelijkheid worden ondersteund in de uitoefening van hun werk. Lidstaten die deze ILO-verdragen en het ESH hebben geratificeerd, moeten deze doelstellingen geleidelijk behalen door het ontwikkelen van een pakket van maatregelen. Ook moet hun beleid voldoen aan een aantal belangrijke principes die ten grondslag liggen aan deze verdragen en het ESH, zoals het principe dat scholingsverlof adequaat gefinancierd moet worden, dat er sprake moet zijn van gelijke behandeling tussen mannen en vrouwen en dat kwetsbare groepen moeten worden ingesloten in het systeem. Ik ben in hoofdstuk 8, 9 en 10 nagegaan in hoeverre deze voorstellen voldoen aan deze doelstellingen en principes.

### **11.5.2 Effect van de voorstellen**

De door mij bestudeerde voorstellen voor de uitbreiding van de bescherming tegen nieuwe sociale risico's komen tegemoet aan de beleidsdoelstellingen van de promotionele ILO-verdragen en de sociale grondrechten. Mensen kunnen binnen de voorgestelde regelingen er immers voor kiezen om individuele aanspraken op te bouwen die later ingezet kunnen worden voor inkomensbescherming bij scholingsverlof of zorgverlof. Deze mogelijkheid draagt bij aan de doelstellingen van Verdrag nr. 122, 140, 142 en 156 en artikel 1, 10 en 27 ESH om het opnemen van scholingsverlof te stimuleren, het volgen van scholing te stimuleren en werknemers met zorgverantwoordelijkheid te ondersteunen bij het uitoefenen van hun recht op arbeid. Doordat Den Butter & Kock, Van Ours en de Commissie Arbeidsparticipatie ook voorstellen het spaartegoed in te zetten voor scholingskosten, wordt nog beter, meer dan bij de Levensloopregeling die hiervoor niet ingezet kon worden, tegemoetgekomen aan de doelstelling van Verdrag nr. 142 en artikel 10 ESH om het volgen van scholing te stimuleren. Het voorstel van Rezwani om het spaartegoed in te zetten voor kinderopvangkosten komt ten opzichte van de Levensloopregeling, die hiervoor niet ingezet kan worden, ook beter tegemoet aan de doelstelling van Verdrag nr. 156 en artikel 27 ESH om werknemers met zorgverantwoordelijkheid te ondersteunen. En ten slotte, doordat de Commissie Arbeidsparticipatie voorstelt het spaartegoed in te zetten voor demotie, het starten van een eigen onderneming, deeltijdwerkloosheid of een periode tussen twee banen, wordt nog meer dan in de huidige Levensloopregeling, die hiervoor niet kan worden ingezet, bijgedragen aan de doelstelling van Verdrag nr. 122 en artikel 1 ESH om in de behoefte aan arbeid te voorzien en er voor te zorgen dat mensen gezonder en langer kunnen doorwerken.

Het tegemoetkomen aan deze doelstellingen wordt verder bevorderd door:

- verplichtstelling van de spaarregelingen voor de bescherming tegen deze bovengenoemde risico's, zoals in de voorstellen van Van Ours, Hermans & Pennings en de Commissie Arbeidsparticipatie;
- uitbreiding van de personele werkingssfeer met bijvoorbeeld uitkeringsgerechtigden en zelfstandigen, zoals in het voorstel van de Commissie arbeidsparticipatie;
- de werkgever mee te laten betalen aan de spaarregeling, zoals in het voorstel van Van Ours, Hermans & Pennings en de Commissie Arbeidsparticipatie;
- de integratie van de financiering van de bescherming tegen nieuwe sociale risico's met die van de werkloosheidsbescherming, zoals in het voorstel van Den Butter & Kock, Rezwani en Van Ours, en;
- een kredietfaciliteit, zoals in het voorstel van Hermans & Pennings.

Ook door het aantal (verlof)doelen waarvoor de spaarregeling ingezet kan worden zo groot mogelijk te maken, kan de spaarregeling beter tegemoetkomen aan de doelstellingen van de verdragen. Tegelijkertijd bestaat ook de kans dat risico's met elkaar gaan concurreren. Zo blijkt uit de evaluatie van de Levensloopregeling dat een spaarregeling die ingezet kan worden voor zowel het ouderdomsrisico als nieuwe sociale risico's, in de praktijk vaak gebruikt wordt voor het ouderdomsrisico en dat dit ten koste gaat van de bescherming tegen nieuwe sociale risico's. Hetzelfde kan gebeuren als een spaarregeling voor nieuwe sociale risico's ook ingezet moet worden voor de financiering van re-integratiekosten. Als men werkloos wordt en men moet het spaartegoed daarvoor inzetten, is er geen geld meer voor de bescherming tegen nieuwe sociale risico's.

Uit mijn onderzoek blijkt ook dat door andere elementen in de vormgeving de voorstellen in de praktijk afbreuk doen aan de doelstellingen van de verdragen:

- Het vrijwillige karakter van de spaarregeling in de voorstellen van Den Butter & Kock en Rezwani kan er toe leiden dat deze vooral gebruikt wordt door werknemers met een vast dienstverband, een voltijdbaan, een hoog inkomen en een hoge opleiding;
- De verplichting om eerst te sparen voor een saldo waaruit de werkloosheidsuitkering van een bepaalde maximale duur betaald kan worden, zoals wordt voorgesteld in de voorstellen van Den Butter & Kock en Rezwani, is nadelig voor werknemers die vaak werkloos zijn. Deze groep komt immers niet toe aan het sparen voor de bescherming tegen nieuwe sociale risico's;
- De verplichting in alle voorstellen dat er altijd eerst voldoende spaarsaldo zijn om de bescherming tegen nieuwe sociale risico's te kunnen financieren is met name voor starters een probleem;
- De verplichte inzet van het spaartegoed voor een verlenging van de wettelijke werkloosheidsuitkering, zoals Van Ours voorstelt, heeft nadelige gevolgen voor de bescherming tegen nieuwe sociale risico's van mensen die (vaak) lang werkloos zijn. Als deze mensen namelijk hun spaartegoed in moeten zetten voor een

- verlengde werkloosheidsuitkering, dan houden zij geen geld over om zich te beschermen tegen nieuwe sociale risico's;
- Ten slotte kan in het verplichte spaarstelsel de inkomensafhankelijkheid van de spaarpremie een probleem opleveren. In de voorstellen van de Commissie Arbeidsparticipatie, Van Ours en Hermans & Pennings betalen werkgevers maandelijks een verplichte wettelijke bijdrage aan de spaarregeling ter bescherming tegen de nieuwe sociale risico's. Dit is een percentage van het maandsalaris van de werknemer. Door deze inkomensafhankelijke premie neemt het spaartegoed van deelnemers met een hoog inkomen of een voltijdbaan sneller toe dan van deelnemers met een laag inkomen of een deeltijdbaan. Daardoor zijn deelnemers met een voltijdbaan en een hoog inkomen beter beschermd tegen nieuwe sociale risico's dan deelnemers met een laag inkomen. Dit geldt met name voor scholing.

Door de nadere vormgeving van de spaarregelingen kan de bijdrage aan de doelstellingen van de Verdragen nr. 122, 140, 142 en 156 en de artikelen 1, 10 en 27 ESH om de combinatie van arbeid, scholing en zorg te combineren en het volgen van scholing te stimuleren, in de praktijk dus beperkt zijn.

### **11.5.3 Adequate financiering van het scholingsverlof**

In de Spaar-WW wordt de bescherming tegen nieuwe sociale risico's gefinancierd door de werknemers zelf. Artikel 1 van Verdrag nr. 140 vereist echter dat tijdens scholing onder werktijd adequate financiële vergoedingen worden toegekend (art. 1 Verdrag nr. 140). De achterliggende gedachte hierbij is dat werknemers meer gestimuleerd worden om werkelijk een opleiding te volgen als zij de kosten van het verlies van inkomen tijdens onbetaald verlof niet zelf hoeven te betalen. Toch vereist het Verdrag niet dat het loon wordt doorbetaald: de hoogte en de vorm van de financiële vergoedingen zijn een zaak van nationaal beleid en praktijk. Volgens paragraaf 20 van Aanbeveling nr. 148 kan de vergoeding de vorm hebben van het doorbetalen van het gehele of een deel van het loon, van een uitkering of van een gift. Paragraaf 12 Aanbeveling nr. 148 betreffende betaald scholing- en vormingsverlof die Verdrag nr. 140 begeleidt, legt vast dat van werkgevers, publieke autoriteiten en werkgevers- en werknemersorganisaties mag worden verwacht dat zij zullen bijdragen aan de kosten van scholingsverlof.

Hoewel Verdrag nr. 140 in eerste instantie gericht is op het volgen van scholing onder werktijd, blijkt door de wijze waarop de eisen voor financiering zijn vastgelegd dat het ook gericht is op scholingsverlof waarbij het loon niet geheel wordt doorbetaald. Ook blijkt uit de voorbereidende documenten dat Verdrag nr. 140 zich ook richt op scholing die niet direct te maken heeft met het werk van de werknemer.<sup>7</sup> Om deze twee redenen acht ik Verdrag nr. 140 ook van toepassing op de vijf

<sup>7</sup> ILO Report III (part 4B) 1991, par. 483.

voorstellen die ik onderzocht heb in dit onderzoek. In het licht van dit Verdrag kan er daarom voor gepleit worden dat de overheid, de werkgever of de werkgevers- en werknemersorganisaties bijdragen aan de Spaar-WW om zo het volgen van scholing en het opnemen van scholingsverlof te stimuleren. In de Levensloop-WW en het Werkbudget betaalt de werkgever al wel verplicht mee aan de spaarregeling ter bescherming tegen nieuwe sociale risico's.

#### **11.5.4 Insluiting van kwetsbare groepen**

Uit de evaluatie van de Levensloopregeling weten we dat een vrijwillige spaarregeling, zoals voorgesteld door Den Butter & Kock en Rezwani, vaker gebruikt wordt naarmate het inkomen stijgt en dat werknemers die ouder zijn en een voltijdbaan hebben vaker gebruikmaken van een dergelijke spaarregeling dan jonge werknemers of mensen die een deeltijdbaan hebben. Daarnaast zagen we ook dat als in een spaarstelsel eerst verplicht gespaard moet worden voor een werkloosheidsuitkering, zoals in het voorstel van Den Butter & Kock en Rezwani, of het spaartegoed ook ingezet moet worden voor een langere werkloosheidsuitkering dan de uitkering waar men op basis van de wettelijke verzekering recht op heeft, zoals in het voorstel van Van Ours, mensen met een hoog werkloosheidsrisico (die vaak en/of lang werkloos zijn) minder goed kunnen sparen voor de bescherming tegen nieuwe sociale risico's. Ten slotte kan bij een verplichte spaarregeling de inkomensafhankelijke premie er voor zorgen dat werknemers met een laag inkomen of een deeltijdbaan minder goed kunnen sparen voor scholingskosten of het starten van een eigen bedrijf.

Door deze onderdelen in de voorstellen ontstaat spanning met het principe dat juist kwetsbare groepen ingesloten moeten worden door het sociale stelsel. Deze kernwaarde ligt ten grondslag aan artikel 10 lid 5 ESH, artikel 9 onder a Verdrag nr. 140 en paragraaf 5 onder h Aanbeveling nr. 195. Artikel 9 van Verdrag nr. 140 is daarbij dwingender geformuleerd dan artikel 10 lid 5 ESH en paragraaf h Aanbeveling nr. 195. Artikel 9 van Verdrag nr. 140 bepaalt namelijk dat extra maatregelen genomen moeten worden als bijzondere categorieën groepen moeilijkheden ondervinden bij een algemene scholingsverlofregeling. Hierbij wordt verwezen naar een individuele regeling, terwijl bij de andere twee bepalingen de beoordeling moet plaatsvinden op basis van het totale pakket van beleidsmaatregelen. Artikel 10 lid 5 ESH bepaalt bijvoorbeeld dat het gebruik van voorzieningen op het gebied van re-integratie, beroepskeuzevoorlichting en beroepsopleiding zo veel mogelijk bevorderd moet worden, onder meer door verlaging of afschaffing van alle kosten, het gedeeltelijk doorbetalen van loon of het bieden van een adequate financiële ondersteuning aan in ieder geval kwetsbare groepen (art. 10 lid 5 ESH).

De strijdigheid met deze bepalingen kan ten eerste worden weggenomen door de bijdrage van de werknemers verplicht te maken. Ook kan voorgesteld worden, zoals de Commissie Arbeidsparticipatie zelf al doet, om een gerichte fiscale stimulans bij inleg te creëren voor lagere inkomensgroepen, of het maandsalaris waar de verplichte stortingen van worden afgeleid te maximeren. Daardoor worden de verschil-

len tussen de hogere en lagere inkomensgroepen niet te groot gemaakt. Daarnaast kan het niveau van ingelegde gelden dat vrijgesteld wordt van belastingheffing in box 3 lager gelegd worden. Hierdoor ontstaan extra belastinginkomsten die ingezet kunnen worden voor lagere inkomensgroepen. Ook kan de strijdigheid worden weggenomen door het mogelijk te maken krediet op te nemen ter bescherming tegen nieuwe sociale risico's, zoals Hermans & Pennings voorstellen. De voorstellen kunnen ten slotte ook in overeenstemming worden gebracht met de promotionele verdragen en de sociale grondrechten, als er andere beleidsmaatregelen zijn die deze doelgroepen alsnog voldoende bescherming bieden tegen nieuwe sociale risico's. Hier kan bijvoorbeeld gedacht worden aan extra scholingsmogelijkheden voor langdurig werklozen.

### 11.5.5 *Gelijke behandeling van mannen en vrouwen*

Uit de evaluatie van de Levensloopregeling blijkt dat vrijwillige spaarregelingen, zoals in het voorstel van Den Butter & Kock en Rezwani, vooral gebruikt worden door werknemers met een vast dienstverband en een voltijd baan. Ook blijkt de deelname aan de vrijwillige spaarregelingen sterk te stijgen naarmate het inkomen hoger is. Aangezien juist mannen vaker een vast en voltijddienstverband hebben dan vrouwen en vaak meer verdienen, lijkt het gebruik van vrijwillige spaarregelingen in strijd met de verplichting dat maatregelen die mensen in staat stellen scholing te volgen niet mogen discrimineren en gelijke kansen moeten creëren voor mannen en vrouwen (art. 1 lid 5 Verdrag nr. 142 en par. 5 onder g Aanbeveling nr. 195). Ook lijkt het in strijd met artikel 3 lid 1 van Verdrag nr. 156 dat lidstaten verplicht om in hun nationale beleid ten doel te stellen dat personen met gezinsverantwoordelijkheid in staat worden gesteld om hun werk te doen of hun wensen te vervullen zonder aan discriminatie te worden blootgesteld en zonder dat de verantwoordelijkheid ten aanzien van hun werk in botsing komt met hun gezinsverantwoordelijkheid. Ook in artikel 27 ESH is het recht op gelijke behandeling van werknemers met zorgverantwoordelijkheid vastgelegd.

Uit de evaluatie van de Levensloopregeling blijkt echter dat vrouwen en mannen ongeveer even vaak gebruikmaken van de regeling: van de vrouwelijke werknemers maakt 4 procent gebruik van de regeling, van de mannelijke werknemers 4,4 procent. De regeling resulteert dus feitelijk niet in een ongelijk gebruik van de regeling door mannen en vrouwen. Er is ook geen criterium in de regeling aan te wijzen dat zou kunnen leiden tot ongelijke behandeling in de zin van bovenstaande verdragen. Ook blijkt uit onderzoek dat vrouwen in het algemeen meer belang hechten aan vrije tijd dan mannen en dat vrouwen bij gelijke achtergrondkenmerken, zoals bij gelijk inkomen, vaker aan de Levensloopregeling deelnemen dan mannen.<sup>8</sup>

<sup>8</sup> Ministerie van Sociale Zaken 2011, p. 21 en S. Keuzenkamp (red.), *Een EER voor de levensloopregeling*, Den Haag: SCP 2004, p. 70 en 73. Hierbij moet opgemerkt worden dat in het evaluatieonderzoek twee mogelijke redenen zijn voor de hogere deelname van vrouwen dan mannen. Ten eerste ligt er mogelijk een verband met een hogere voorkeur van vrouwen voor vrije tijd. Maar het is ook

Achtergrondkenmerken als inkomen en geslacht zijn dus van invloed op het gebruik van de regeling.<sup>9</sup> Zij zorgen ervoor dat vrouwen minder financiële ruimte hebben om een levenslooptegoed op te bouwen en daardoor niet vaker, zoals verwacht had kunnen worden, maar even vaak gebruikmaken van de regeling als mannen. Er is dus sprake van een ongelijke situatie ten aanzien van de mogelijkheid om een spaartegoed op te bouwen.

In de promotionele verdragen en het ESH kan een inspanningsverplichting gelezen worden om deze ongelijke situatie tussen mannen en vrouwen weg te nemen. Dit is met name van belang als er geen andere aanvullende beleidsmaatregelen speciaal voor vrouwen zijn genomen ten aanzien van scholing of het combineren van arbeid en zorg. Gedacht kan worden aan de invoering van een kredietfaciliteit, zoals Hermans & Pennings voorstellen. Deze zorgt ervoor dat werknemers met een laag inkomen, waaronder vrouwelijke werknemers die onvoldoende spaartegoed op hun bankrekening hebben staan om een uitkering te betalen, alsnog worden beschermd tegen nieuwe sociale risico's, zoals scholing. Dit krediet kan eventueel onder bepaalde voorwaarden worden kwijtgescholden.

Deze inspanningsverplichting geldt ook ten aanzien van de voorstellen voor de Levensloop-WW en het Werkbudget waarvoor alle werkgevers een inkomensafhankelijke premie moeten betalen en deze moeten storten op een spaarrekening. Hierdoor spaart iedereen voor de bescherming tegen nieuwe sociale risico's. Dat werknemers met een laag inkomen of een deeltijdbaan relatief vaker vrouwen dan mannen zijn, en vrouwen daardoor minder spaartegoed opbouwen, hoeft geen problemen op te leveren in het licht van de gelijke behandeling van mannen en vrouwen, zoals vastgelegd in de Verdragen nr. 111, 142 en 156 en de artikelen 20 en 27 ESH. De uitkering tijdens verlof is namelijk ook inkomensafhankelijk. Hierdoor ontstaat geen indirecte discriminatie in de zin van Verdrag nr. 111, 142 en 156 en de artikelen 20 en 27 ESH. Als het opgebouwde spaartegoed echter ook ingezet kan worden voor scholingskosten, zoals Van Ours voorstelt, kan wel een probleem ontstaan. Vrouwen, die relatief vaker een deeltijdbaan hebben en een lager inkomen dan mannen, bouwen met een inkomensafhankelijke premie minder spaartegoed op en hebben daardoor minder mogelijkheden om scholingskosten te financieren. Hierdoor is sprake van een ongelijke situatie ten aanzien van het opbouwen van het spaartegoed voor scholingsverlof.

## 11.6 Conclusies en aanbevelingen

### 11.6.1 Zuivere spaarregelingen zijn niet toegestaan

Uit bovenstaande kan geconcludeerd worden dat, hoewel de verdragen toestaan dat de sociale zekerheid op verschillende manieren vormgegeven wordt, ze niet toe-

---

denkbaar dat een hogere deelname van vrouwen verband houdt met het feit dat deelname aan de Levensloopregeling verplicht was om in aanmerking te komen voor ouderschapsverlofkorting.

<sup>9</sup> Ministerie van Sociale Zaken 2011, p. 22.

staan dat een socialezekerheidsregeling alleen door een spaarregeling vormgegeven wordt. Op basis van de verdragen moet namelijk een minimumuitkering gegarandeerd worden en deze moet van tevoren bepaald zijn. Een uitkeringsduur die afhankelijk is van het spaarsaldo is niet van tevoren bepaald. Daarom is het noodzakelijk dat de spaarregeling die in de plaats komt van een wettelijke verzekering, wordt aangevuld met een regeling die de uitkeringsduur wel van tevoren bepaalt. De verdragen laten het aan de lidstaat zelf over om te bepalen hoe een dergelijke aanvullende regeling vormgegeven moet worden. Het lijkt alsof het Comité van Deskundigen het ook mogelijk acht dat financiële mechanismen in de spaarregeling ingebouwd worden, zoals het overhevelen van het spaartegoed van een individuele rekening naar een fonds waar het investeringsrisico voor mensen laag is.<sup>10</sup> Hoe dit vormgegeven wordt, is mij echter onduidelijk. Bovendien is het de vraag of na een dergelijke aanpassing nog sprake is van een spaarregeling (zie ook par. 11.2.3).

Een kredietfaciliteit waarmee aan spaarfondsen debetposities toegestaan worden als het spaartegoed van de werknemer onvoldoende is, zoals Den Butter & Kock voorstellen, is echter niet mogelijk. Het is in strijd met het principe van collectieve financiering als de werknemer of de werkgever deze alleen moet financieren. Als de werknemer en de werkgever dit krediet samen moeten aflossen, bestaat het risico dat werkgevers terughoudend worden met het aanbieden van een vast contract aan werknemers of met het aannemen van mensen met een hoog werkloosheidsrisico. Dit gaat in tegen het principe van collectieve financiering zoals vastgelegd in artikel 71 lid 1 Verdrag nr. 102 en artikel 70 lid 1 Europese Code. Als het krediet kwijtgescholden wordt en dit betaald wordt uit premies of belastingen die op sectoraal of nationaal niveau worden geïnd, dan is er geen sprake meer van een kredietfaciliteit, maar van een wettelijke verzekering of sociale voorziening.

### **11.6.2 Een duaal stelsel met een spaarregeling als eerste of tweede pijler**

Dit onderzoek laat ook zien dat een stelsel waarin een collectief gefinancierde spaarregeling de eerste pijler en een wettelijke werkloosheidsverzekering de tweede pijler vormen, zoals in het voorstel van Rezwani, ook in overeenstemming kan zijn met de eisen van de socialezekerheidsverdragen. Dit is mogelijk doordat het principe van collectieve financiering op een zodanige wijze wordt geïnterpreteerd dat een spaarregeling die gefinancierd wordt door zowel de werknemer als de werkgever voldoet aan dit principe. Als dit principe anders was geïnterpreteerd, namelijk op die manier dat er sprake moet zijn van risicodeling tussen verzekerden, dan was dit niet mogelijk geweest. Bij een spaarregeling is namelijk geen sprake van een dergelijke risicodeling. De spaarregeling in de eerste pijler moet echter wel aangevuld worden met een andere regeling, bijvoorbeeld een wettelijke werkloosheidsverzekering, die de duur van de uitkering van tevoren bepaalt. Als de duur afhankelijk is van een spaartegoed, ligt deze namelijk niet van tevoren vast.

<sup>10</sup> CEACR: Individual observation concerning C102 (Peru) 2010.

Het Comité van Deskundigen van de ILO heeft de voorkeur voor een publiek werkloosheidsstelsel, dat wil zeggen een stelsel waarin een wettelijke verzekering de eerste pijler vormt, zoals in het voorstel van Hermans & Pennings en Van Ours. Een stelsel dat gebaseerd is op een individuele spaarregeling kan namelijk uitgevoerd worden door een op winst gerichte private uitvoeringsinstelling. Een publieke regeling als aanvulling op een privaat stelsel handhaaft niet alleen de positie van de private, op winst gerichte uitvoeringsinstellingen, maar versterkt daarnaast ook de positie van de private spaarregeling: indien de private spaarregeling niet voldoende is om tegemoet te komen aan de meest essentiële behoefte van de verzekerde, wordt deze namelijk aangevuld met de publieke regeling die op nationaal of sectoraal niveau collectief gefinancierd wordt.<sup>11</sup>

De voorkeur van het Comité van Deskundigen voor een publiek werkloosheidsstelsel is te verantwoorden in het licht van de doelstellingen van de verdragen. Als bij de interpretatie van de verdragen echter de tekst als uitgangspunt worden genomen, dan kan een spaarregeling die de eerste pijler vormt van een stelsel waarbij de spaarregeling beheerd wordt door de overheid, zoals in het voorstel van Rezwani, ook in overeenstemming zijn met de verdragen. Ook kan een private uitvoeringsinstelling – op winst gericht of niet – in overeenstemming worden gebracht met de verdragen als de verzekerden vertegenwoordigd zijn in het bestuur van deze uitvoeringsinstellingen of daar met een raadgevende stem bij betrokken zijn. Er moet dan ook aan de overige verdragsbepalingen voldaan worden. Bij de invoering van een dergelijk duaal stelsel moet de vormgeving van zowel de publieke als private elementen zorgvuldig geanalyseerd worden om te bepalen of aan alle verplichtingen voldaan wordt.

Een kanttekening in het licht van de promotionele ILO-verdragen en het ESH is dat in een dergelijk stelsel eerst verplicht gespaard moet worden voor een werkloosheidsuitkering en pas daarna gespaard kan worden voor de bescherming tegen nieuwe sociale risico's. Dit valt nadelig uit voor starters, die niet direct kunnen gaan sparen voor de bescherming tegen nieuwe sociale risico's, maar ook voor werknemers met een hoog werkloosheidsrisico. Zij moeten steeds opnieuw sparen voor een werkloosheidsuitkering en komen niet toe aan het sparen voor de bescherming tegen nieuwe sociale risico's. Dit levert spanning op met het principe dat kwetsbare groepen moeten worden ingesloten dat is vastgelegd in artikel 10 lid 5 ESH, artikel 9 onder a Verdrag nr. 140 en paragraaf 5 onder h Aanbeveling nr. 195. In het licht van deze artikelen moet het spaarsaldo waarvoor verplicht gespaard moet worden daarom zo laag mogelijk gehouden worden, zie paragraaf 8.4.1. Of er ook daadwerkelijk strijdigheid bestaat met dit principe, is afhankelijk van de overige beleidsmaatregelen die de Nederlandse overheid genomen heeft. De toezichthouders beoordelen namelijk het gehele pakket aan maatregelen. De bevindingen en conclusies leren ons dat in de Nederlandse situatie niet snel geconcludeerd wordt tot strijdigheid met dit principe, maar dat de toezichthouders in het algemeen lidstaten wel stimuleren

<sup>11</sup> CEACR: Individual observation concerning old-age insurance (Industry, etc) Convention, 1933 (No. 35) Chile (ratification: 1935) published: 2011.



rekening te houden met deze groepen. Dit kan door bijvoorbeeld een kredietmogelijkheid in te bouwen met kwijtscheldingsmogelijkheden of subsidies te verlenen aan specifiek de groep met een hoog werkloosheidsrisico.

### **11.6.3 De wettelijke werkloosheidsbescherming kan beperkt worden**

De socialezekerheidsverdragen staan het toe dat de duur van de wettelijke werkloosheidsuitkering in het voorstel van Van Ours beperkt wordt tot zes maanden. Door deze beperking kan de extra vrijgekomen financiële ruimte ingezet worden voor de bescherming tegen nieuwe sociale risico's. De premies die voorheen in het AWF werden gestort, worden nu gestort in een spaarregeling waaruit zowel de bescherming tegen het werkloosheidsrisico als de nieuwe sociale risico's gefinancierd wordt. Hierdoor kan in vergelijking met het voorstel van Hermans & Pennings nog beter tegemoetgekomen worden aan de beleidsdoelstellingen van de promotionele ILO-verdragen en het ESH.

Hier staat echter tegenover dat werknemers die langdurig werkloos zijn hun werkloosheidsuitkering na zes maanden zelf moeten financieren uit de spaarregeling. Dit kan er toe leiden dat werknemers die langdurig werkloos zijn, minder saldo over houden om te sparen voor de bescherming tegen nieuwe sociale risico's. Als aanvullende beleidsmaatregelen ontbreken die deze werknemers al ondersteuning bieden bij het volgen van scholing of de combinatie van arbeid en zorg, kan dit spanning opleveren met het principe dat kwetsbare groepen moeten worden ingesloten. Deze spanning kan weggenomen worden door deze groep de mogelijkheid te geven om krediet op te nemen, eventueel met kwijtscheldingsmogelijkheden, of deze groep te subsidiëren.

De socialezekerheidsverdragen staan het toe dat de bescherming tegen het werkloosheidsrisico nog verder beperkt wordt, namelijk door de duur van de wettelijke werkloosheidsuitkering te beperken tot een uitkering van ten minste of gemiddeld 21 weken conform het Protocol behorende bij de Europese Code inzake Sociale Zekerheid. Het niveau van de wettelijke werkloosheidsuitkering mag echter niet verlaagd worden met de motivering dat de verdragen daartoe zouden leiden. Een verlaging van het socialezekerheidsniveau zou wel toegestaan zijn als daar een legitieme reden voor is, bijvoorbeeld als dit noodzakelijk is om de uitbreiding van het stelsel naar nieuwe sociale risico's mogelijk te maken. Als blijkt dat de spaarregeling ter bescherming tegen nieuwe sociale risico's in praktijk echter alleen gebruikt wordt door werknemers met een hoog inkomen, een voltijd baan of een laag werkloosheidsrisico, zal in mindere mate tegemoetgekomen worden aan dit non-regressiebeginsel dan in de situatie waarin deze spaarregeling ook bescherming biedt aan werknemers met een laag inkomen, een deeltijd baan of een hoog werkloosheidsrisico. Het non-regressiebeginsel is er indirect dus ook op gericht deze kwetsbare groepen in te sluiten. Als deze groepen niet ingesloten worden, kan de vraag gesteld worden of wel aan het non-regressiebeginsel voldaan wordt.

**11.6.4 Loondoorbetalingverplichting is niet toegestaan**

De loondoorbetalingverplichting in het voorstel van de Commissie Arbeidsparticipatie zorgt ervoor dat werkgevers meer investeren in de inzetbaarheid van werknemers en werknemers minder vaak en minder lang een beroep doen op de werkloosheidsuitkering. Door een deel van de werkloosheidspremie in te zetten voor de bescherming tegen nieuwe sociale risico's zou meer financiële ruimte ontstaan voor deze bescherming. De vervanging van de wettelijke verzekering tijdens de eerste zes maanden van werkloosheid door een loondoorbetalingverplichting is echter in het licht van de internationale verdragen niet mogelijk. Het is in strijd met het principe van collectieve financiering en de normen ten aanzien van het beheer van de socialezekerheidsregelingen. De toezichthouders hebben geen uitsluitend gegeven over de vraag of eventuele aanvullende maatregelen deze strijdigheden kunnen wegnemen. Het zou in de Werkverzekering kunnen gaan om maatregelen zoals de verplichting dat werknemers die de transferfase betreden aangemeld moet worden bij het UWV, dat de werkgever passende arbeid moeten trachten te vinden bij een andere werkgever en dat bij re-integratie onafhankelijke, deskundige medewerkers worden ingezet. Ook het verkorten van de loondoorbetalingverplichting naar zes weken, waarbij het door de werkgever te betalen loon afgetrokken wordt van de ziekte-uitkering, lijkt de strijdigheid met de verdragen te kunnen wegnemen. De toezichthouders doen hier in de bevindingen echter ook geen definitieve en expliciete uitspraken over en door de verkorting zou tegelijkertijd ook de financiële prikkel verminderen om te investeren in de inzetbaarheid van de werkgever. Een belangrijk onderdeel van het voorstel voor een Werkverzekering is dus in het licht van de verdragen niet toegestaan. Wel staan de verdragen toe om spaarregelingen in te zetten om de bescherming tegen nieuwe sociale risico's uit te breiden.

**11.6.5 Spaarregelingen voor nieuwe sociale risico's toegestaan**

Het gebruik van spaarregelingen ter bescherming tegen nieuwe sociale risico's wordt toegestaan door de promotionele ILO-verdragen en het ESH. Sterker nog, de uitbreiding van de bescherming bij nieuwe sociale risico's wordt door de promotionele ILO-verdragen en de sociale grondrechten gestimuleerd. Niet alleen het non-regressiebeginsel (zie par. 11.6.1), maar ook de beleidsdoelstellingen en de principes vastgelegd in de promotionele verdragen en het ESH stimuleren de lidstaten de spaarregeling daarbij wel zo vorm te geven dat zij kwetsbare groepen, zoals werknemers die vaak en lang werkloos zijn, werknemers met een laag inkomen of een deeltijd baan of vrouwelijke werknemers, zo veel mogelijk onder de bescherming tegen de nieuwe sociale risico's brengen. Hierbij kan gedacht worden aan het verplicht maken van de spaarregelingen, het invoeren van een kredietfaciliteit, het inzetten van een extra fiscale stimulans voor lagere inkomensgroepen of een subsidie voor deze kwetsbare groepen. De voorstellen van Hermans & Pennings en de Commissie Arbeidsparticipatie bevatten al dergelijke onderdelen. De voorstellen van Den Butter

& Kock en Rezwani komen echter maar beperkt tegemoet aan de promotionele verdragen en het ESH door het vrijwillige karakter en het feit dat er eerst verplicht gespaard moet worden voor een werkloosheidsuitkering. Het voorstel van Van Ours kent wel een verplicht karakter, maar valt in het licht van deze verdragen nadelig uit voor werknemers die lang werkloos zijn. Zij moeten immers hun spaarsaldo inzetten voor een langere werkloosheidsuitkering dan waarop zij recht hebben op basis van de wettelijke werkloosheidsverzekering.

#### **11.6.6 Conclusies ten aanzien van de voorstellen**

Alle voorstellen hebben onderdelen die strijdig zijn met de socialezekerheidsverdragen, zie tabel 11.1. Zo zijn alle voorstellen strijdig met de eis dat 55 procent van de beschermde personen recht moet hebben op een uitkering van (gemiddeld) 21 weken, zoals vastgelegd in het Protocol behorende bij de Europese Code. De voorstellen van Den Butter & Kock, Van Ours en de Commissie Arbeidsparticipatie zijn daarnaast ook nog strijdig met het principe van collectieve financiering en de principes ten aanzien van het beheer. Het voorstel van Den Butter & Kock om een beroep te doen op de bijstand is in strijd met de eisen ten aanzien van de middelentest en passende arbeid. De wijze waarop de voorstellen van Den Butter & Kock, Rezwani, Van Ours en de Commissie Arbeidsparticipatie de re-integratie vormgeven, is ook in strijd met de verdragen.

De meeste strijdigheden kunnen weggenomen worden. Hiertoe zijn in de voorgaande paragrafen aanbevelingen gedaan. Het voorstel van Den Butter & Kock moet het meest fundamenteel aangepast worden: de spaarregeling zelf en de kredietfaciliteit zijn niet in overeenstemming met het principe van collectieve financiering. De spaarregeling moet naast de individuele werknemers, ook door de individuele werkgever gefinancierd worden. De kredietfaciliteit moet kwijtscheldingsmogelijkheden krijgen of vervangen worden door bijvoorbeeld een (solidariteits)fonds, een wettelijke verzekering of een sociale voorziening. De loondoorbetalingverplichting zoals voorgesteld door de Commissie Arbeidsparticipatie, is vooralsnog niet toegestaan.

Het voorstel van Hermans & Pennings is op de meeste onderdelen in overeenstemming met de internationale socialezekerheidsverdragen, maar ook in dit voorstel zijn, net zoals in de huidige WW, de personele werkingssfeer en de duur van de uitkering niet in overeenstemming met de normen van het Protocol en de herziene Europese Code. Deze strijdigheden kunnen weggenomen worden door de minimumduur van de werkloosheidsuitkering te verhogen tot de duur die voorgeschreven wordt door het Protocol, namelijk 21 weken, of door de vier-uit-vijf-eis te laten vervallen of aan te passen. Hoewel het voorstel ook niet de gerichte fiscale impuls en de subsidie voor lagere inkomensgroepen omvat die de Commissie Arbeidsparticipatie voorstelt, kent het voorstel wel een verplichte deelname en een kredietfaciliteit waarvan het krediet onder bepaalde voorwaarden kwijtgescholden kan worden. Daarmee wordt in vergelijking met de Levensloopregeling beter tegemoetgekomen

aan de beleidsdoelstellingen van de promotionele verdragen en het ESH. Een nadeel vergeleken met het voorstel van Van Ours is dat er geen integratie is van de financiering van de bescherming tegen het werkloosheidsrisico en de bescherming tegen de nieuwe sociale risico's. Daardoor zal het voorstel van Hermans & Pennings duurder uitvallen dan de andere voorstellen.

### **11.6.7 Aanbevelingen voor nader onderzoek**

#### *11.6.7.1 Nader economisch onderzoek naar een duaal stelsel*

De socialezekerheidsverdragen staan toe dat de wettelijke werkloosheidsbescherming beperkt wordt tot het door de internationale verdragen voorgeschreven minimum en dat spaarregelingen zowel de eerste als tweede pijler vormen van het stelsel. Ook stimuleren de promotionele ILO-verdragen en het ESH dat (verplichte) spaarregelingen ingevoerd worden ter bescherming tegen nieuwe sociale risico's. Een beperking van de huidige wettelijke werkloosheidsbescherming of een stelsel waarin de spaarregeling de eerste pijler vormt, kan er echter toe leiden dat werknemers die vaak en lang werkloos zijn minder goed kunnen sparen voor de bescherming tegen nieuwe sociale risico's dan werknemers met een laag werkloosheidsrisico. De toezichthouders van de promotionele ILO-verdragen en het ESH zullen de lidstaten stimuleren deze kwetsbare groepen in te sluiten in het stelsel door bijvoorbeeld de invoering van een kredietfaciliteit of een subsidie voor deze groep, maar zullen niet snel – mede afhankelijk van de overige aanvullende beleidsmaatregelen – concluderen dat een beperking van de wettelijke werkloosheidsbescherming of de invoering van een spaarregeling als eerste pijler strijdig is met deze verdragen. De bescherming tegen nieuwe sociale risico's wordt namelijk voor andere groepen wel uitgebreid.

Wat vanuit economisch en sociologisch perspectief nu de meest optimale variant is – de spaarregeling als eerste of als tweede pijler – is een andere vraag. Als de spaarregeling de eerste pijler vormt, kan het zijn dat het socialezekerheidsstelsel activerend is, wat ten goede kan komen aan de bescherming tegen nieuwe sociale risico's. Als mensen immers voor hun eigen socialezekerheidsstelsel moeten sparen, zullen ze er minder snel een beroep op doen en zullen de maatschappelijke kosten voor het socialezekerheidsstelsel afnemen. De extra financiële ruimte kan wellicht ingezet worden voor de bescherming tegen nieuwe sociale risico's.

Mijn aanbeveling is om nader onderzoek te doen naar de financiële gevolgen en maatschappelijke effecten van enerzijds een stelsel waarin de wettelijke werkloosheidsverzekering wordt vervangen door een spaarregeling als eerste pijler en die aangevuld wordt door een regeling die een door de verdragen voorgeschreven minimum-uitkering garandeert als tweede pijler, en anderzijds een stelsel waarin de wettelijke verzekering in de eerste pijler wordt beperkt tot het door de verdragen voorgeschreven minimum en in de tweede pijler aangevuld wordt met een spaarregeling.

### 11.6.7.2 Nader onderzoek naar financiering van minimumuitkeringen

De verdragen laten het aan de lidstaat zelf over om te bepalen hoe de regeling die aanvullend is op een spaarregeling in de eerste pijler, vormgegeven moet worden. Dit onderzoek laat enkele manieren zien hoe de uitkeringsduur in een dergelijke regeling kan worden gegarandeerd. Zo vult de overheid in Chili de spaarregelingen aan tot de minimumuitkering, in Peru en Mexico wordt bij onvoldoende spaartegoed uit algemene middelen een minimumuitkering gegarandeerd en in het voorstel van Rezvani wordt een minimumuitkering gegarandeerd uit een solidariteitsfonds dat betaald wordt door de werkgever en de werknemer. Een kredietfaciliteit zoals Den Butter en Kock voorstellen is niet mogelijk. Het Comité van Deskundigen lijkt te suggereren dat het ook mogelijk is om de uitkeringsduur te garanderen door financiële mechanismen in te bouwen in de spaarregelingen. Dit kan bijvoorbeeld door het overhevelen van spaartegoed van een individuele rekening naar een fonds waar het investeringsrisico laag is. De exacte vormgeving van een dergelijk stelsel is mij echter onbekend. Bovendien is het de vraag of na een dergelijke aanpassing nog sprake is van een spaarregeling.

Een vraag die hierbij ook opkomt, is of de verdragen niet eisen dat de aanvullende regeling via een omslagstelsel gefinancierd wordt, of dat er een vorm van omslag binnen de spaarregeling plaatsvindt. Bij een omslagstelsel worden de kosten voor de uitkeringen betaald uit jaarlijkse premieontvangsten en betalen de premiebetalers voor de dan aanwezige verzekerden. Een andere manier van financieren is via het kapitaaldekkingsstelsel. Daarin spaart het individu zelf, zoals in een spaarregeling.

De verdragen leggen niet expliciet vast dat een aanvullende regeling gefinancierd moet worden door een omslagstelsel. De toezichthouders doen hier ook geen uitspraken over, maar binnen de ILO wordt hier wel over gediscussieerd naar aanleiding van de ontwikkelingen binnen de pensioenstelsels. In pensioenstelsels wordt steeds vaker een beschikbare premieregeling (*defined contribution scheme*) aangeboden in plaats van een beschikbare uitkeringsregeling (*defined benefit scheme*). In een beschikbare uitkeringsregeling is het (niveau van het) pensioen afhankelijk van het eerder verdiende inkomen, in een beschikbare premieregeling is het pensioen afhankelijk van de opbrengst van de betaalde bijdragen.<sup>12</sup> Deze ontwikkeling gaat meestal gepaard met een verschuiving in de financiering van een zogenoemd omslagstelsel (*pay-as-you-go of PAYG scheme*) naar een kapitaaldekkingsstelsel.

Een beschikbare premieregeling die gepaard gaat met een kapitaaldekkingsstelsel kan grote risico's voor het individu met zich meebrengen, vooral als een dergelijke regeling de enige pijler van het pensioenstelsel vormt. Dit komt omdat het in het vooruitzicht gestelde pensioen erg kwetsbaar is door de risico's die gerelateerd zijn aan fluctuaties op de investeringsmarkt, zoals de recente financiële crisis heeft laten zien.<sup>13</sup> Beschikbare premieregelingen die gepaard gaan met een

<sup>12</sup> ILO Report III (part. 1B) 2011, p. 182.

<sup>13</sup> ILO Report III (part. 1B) 2011, p. 182.

kapitaaldeckingsstelsel, waarvan de pensioenstelsels in Chili, Peru en Mexico voorbeelden zijn, kunnen daarom in strijd zijn met de eisen van Verdrag nr. 102.

Het is volgens het Comité van Deskundigen echter een misverstand dat beschikbare premiereregelingen altijd gepaard gaan met een verschuiving in de financiering naar een volledig kapitaaldeckingsstelsel en dat beschikbare uitkeringsregelingen altijd gefinancierd worden op basis van een omslagstelsel. Zij stellen dat veel beschikbare uitkeringsregelingen gefinancierd worden door middel van kapitaaldekking en dat enkele landen experimenteren met beschikbare premiereregelingen die gefinancierd worden via een omslagstelsel.<sup>14</sup> Deze laatstgenoemde regelingen worden ook wel *notional defined contribution* schemes genoemd. Volgens het Comité van Deskundigen is een zorgvuldige analyse nodig om na te gaan of dergelijke uitkeringsregelingen voorzien in uitkeringen die voldoen aan de eisen van de internationale verdragen, waaronder de eis van een van te voren vastgestelde uitkeringsduur.<sup>15</sup> Daarbij moet volgens de toezichthouders gekeken worden naar de exacte vormgeving van het stelsel.

Ik vraag me af of een pensioenstelsel op basis van kapitaaldekking mogelijk is in het licht van de verdragen, indien dit de enige pijler is van het ouderdoms(pensioen)stelsel. Is het niet noodzakelijk beschikbare premiereregelingen uit te breiden of aan te vullen met financiering via het omslagstelsel om de uitkering te kunnen garanderen? Zonder antwoord op deze vraag blijft onduidelijk op welke manier een (gemiddelde) minimumuitkering in het licht van de verdragen het best gefinancierd en daarmee gegarandeerd kan worden. Mijn aanbeveling is daarom bovenstaande ontwikkeling binnen het pensioenstelsel nadere te bestuderen en te toetsen aan de socialezekerheidsverdragen Verdrag nr. 102 en de Europese Code en het bijbehorende Protocol. Hiermee kan de vraag beantwoord worden op welke manier de duur van een uitkering in een spaarstelsel het best gegarandeerd kan worden, zowel in een pensioenspaarstelsel als in een werkloosheidsstelsel.

### 11.6.7.3 Nader juridisch onderzoek naar een duaal socialezekerheidsstelsel

Aangezien de grenzen die door de verdragen gesteld worden aan de aanpassing van de sociale zekerheid algemene principes zijn ten aanzien van de risicodekking, financiering en uitvoering, zijn de conclusies van dit onderzoek ook bruikbaar voor de vormgeving van de bescherming tegen andere sociale risico's dan werkloosheid. Met name ten aanzien van het klassieke risico ouderdom kan dit onderzoek ook interessant zijn. In de in voetnoot 17 van hoofdstuk 1 genoemde levensloopliteratuur worden namelijk naast voorstellen voor het integreren van (verlof)sparen met de wettelijke werkloosheidsverzekering, ook voorstellen gedaan waarbij verlofsparen geïntegreerd wordt met pensioen. Door de aanwending van pensioenkapitaal voor verlof tijdens de loopbaan kan een betere spreiding van de arbeidstijd over de le-

<sup>14</sup> ILO Report III (part. 1B) 2011, p. 182.

<sup>15</sup> ILO Report III (part. 1B) 2011, p. 182.

vensloop bereikt worden.<sup>16</sup> Werknemers krijgen tevens door een flexibelere inzet van opgespaarde middelen meer keuzevrijheid bij de invulling van het verlof.<sup>17</sup> De inzet van pensioengelden draagt bovendien direct bij aan een hogere arbeidsparticipatie van ouderen.<sup>18</sup>

Integratie van het verlofsparen en het pensioenstelsel kan op verschillende manieren gebeuren. Dit kan bijvoorbeeld gebeuren door vormen van verlof in het pensioenstelsel onder te brengen, zoals is uitgewerkt door het NYFER in de publicatie *Tijd voor arbeid en zorg. Spreiding van de arbeidstijd over de levensloop*. In dit voorstel is sprake van volledige ontschotting tussen gelden voor pensioen en verlof. Met hetzelfde spaartegoed kan de werknemer zowel verlof als vervroegde uittreding of een hoger pensioen financieren.<sup>19</sup> Een andere manier omvat het onderbrengen van verloffinanciering in het pensioenstelsel, waarbij het verlofsparen in tegenstelling tot het pensioenvermogen een eigen spaarpot blijft. Deze manier is verder uitgewerkt door onder andere Bovenberg. Bovenberg stelt voor het (oude) kader voor fiscale facilitering voor pensioen, het zogenoemde Witteveen-kader, te splitsen in een deel voor levensloopsparen (vóór 65 jaar) en een deel voor pensioen (na 65 jaar). Mensen kunnen dan voor hun 65<sup>ste</sup> via de omkeerregeling fiscaal gefaciliteerd sparen voor nieuwe levenslooprisico's.

De integratie van het verlofsparen en het pensioenstelsel komt tegemoet aan de wens om pensioenen te flexibiliseren.<sup>20</sup> Naast de wens om pensioenen te flexibiliseren wordt ook wel eens nagedacht over de mogelijkheid om de AOW te flexibiliseren. Zo wordt in het SER-advies *Werken aan zekerheid* stilgestaan bij de mogelijkheid tot verhoging van de AOW-leeftijd op vrijwillige basis, onder een overeenkomstige verhoging van de AOW-uitkering. Hoewel in Nederland tot nu toe geen uitgewerkte voorstellen zijn gedaan om het AOW-systeem te vervangen door verplichte spaarregelingen, is het wel interessant om na te gaan in welke mate het AOW-stelsel, het pensioenstelsel en het verlofsparen geïntegreerd kunnen worden in het licht van de verdragen om de sociale zekerheid meer aan te passen aan de variatie in de individuele levenslopen. Om dit inzichtelijk te maken is het noodzakelijk nader onderzoek te doen naar onder andere de minimumnormen die gelden voor de bescherming tegen het ouderdomsrisico en de vraag hoe de concurrentie tussen het sparen voor het ouderdomsrisico en de nieuwe sociale risico's, zoals zorg en scholing, zo veel mogelijk voorkomen kan worden.

---

16 Koopmans & Stavenuiter 2001, p. 101.

17 Ministerie van SZW 2002, p. 61.

18 A.L. Bovenberg 2003, p. 22.

19 Koopmans & Stavenuiter 2001, p. 129.

20 Ministerie van SZW 2002, p. 37.

Tabel 11.1: verdragsbepalingen waar de voorstellen strijdig mee zijn

	Spaar-WW Den Butter & Kock (incl. beroep op bijstand)	Spaar-WW Rezvani	Levensloop-WW Van Ours	Levensloop-WW Hermans & Pennings	Werkverzekering en Werkbudget
Te beschermen personen (Protocol)	-	-	-	-	-
Uitkeringshoogte (incl. middelentest)	-	+	+	+	+
Uitkeringsduur (Protocol en herziene Europese Code)	-	-	-	-	-
Passende arbeid	-	+	+	-	+
Financiering	-	+	-	+	-
Beheer	-	+	-	+	-
Re-integratie (herziene Europese Code of art. 72 lid 3 Verdrag nr. 102)	-	-	-	+	-
Effect van beleid	-	-	+/-	+	+
Financiering scholing	-	-	+	+	+
Insluiting kwetsbare groepen	-	-	+/-	+	+
Inspannings- verplichting gelijke situatie mannen en vrouwen	-	-	-	+	+

Legenda: - = strijdigheid/wordt niet (volledig) aan tegemoetgekomen

+ = geen strijdigheid/wordt aan tegemoetgekomen

+/- = wordt beperkt aan tegemoetgekomen



## HOOFDSTUK 12

# De verdragen en variatie in de levensloop

### 12.1 Inleiding

De laatste deelvraag van mijn onderzoek, deelvraag 4, is of de verdragen de aanpassingen van de sociale zekerheid aan de variatie in de levenslopen belemmeren, of dat de verdragen aangepast moeten worden om de aanpassing van de sociale zekerheid aan de variatie in de individuele levenslopen mogelijk te maken. Volgens de levensloopbenadering (zie par. 1.4.1) komt de sociale zekerheid beter tegemoet aan de toenemende variatie in de levenslopen als deze meer bescherming biedt tegen nieuwe sociale risico's, zoals zorg en scholing, en de keuzevrijheid en eigen verantwoordelijkheid in het stelsel worden vergroot. De invoering van spaarregelingen in het socialezekerheidsstelsel wordt in de levensloopbenadering gezien als dé manier om bovenstaande drie doelstellingen te bewerkstelligen. Ook de loondoorbetalingverplichting kan hier indirect aan bij dragen. De mate waarin de bescherming tegen nieuwe sociale risico's, de keuzevrijheid en de eigen verantwoordelijkheid toenemen, hangt echter af van de exacte vormgeving van het nieuwe (spaar)stelsel. De vormgeving van het stelsel is op haar beurt weer afhankelijk van de grenzen die de internationale en Europese verdragen stellen.

Op basis van de vorige vier hoofdstukken kan geconcludeerd worden dat de vormgeving van de spaarregelingen en de loondoorbetalingverplichting in de sociale zekerheid begrensd worden door de internationale eisen ten aanzien van de personele werkingssfeer, de hoogte en de duur, de uitkeringsvoorwaarden zoals de verplichting om passende arbeid te zoeken, de financiering en het beheer van de uitkering. Ook geldt het non-regressiebeginsel. Tegelijkertijd moeten de spaarregelingen een adequate financiële vergoeding geven bij scholingsverlof, kwetsbare groepen insluiten en vrouwelijke werknemers dezelfde kansen geven als mannelijke werknemers. In het vorige hoofdstuk is nagegaan in welke mate deze grenzen de invoering van spaarregelingen en de loondoorbetaling belemmeren. In dit hoofdstuk ga ik dieper in op de vraag of deze grenzen ook de uitbreiding van de bescherming tegen nieuwe sociale risico's en het vergroten van de keuzevrijheid en de eigen verantwoordelijkheid belemmeren, en zo ja, of daarom de verdragen aangepast moeten worden.

Alvorens hierop antwoord te geven, zet ik de grenzen die de verdragen stellen aan de aanpassingen van de Werkloosheidswet nog een keer op een rijtje (par. 12.2). Daarna ga ik na in hoeverre deze de uitbreiding van de bescherming tegen nieuwe

sociale risico's en het vergroten van de keuzevrijheid en eigen verantwoordelijkheid belemmeren (par. 12.3). Ik beantwoord ten slotte de vraag of de verdragen nog actueel zijn en of ze aangepast moeten worden, en zo ja, op welke wijze (par. 12.4).

## **12.2 De principes van sociale bescherming**

### **12.2.1 Het principe van inkomenszekerheid**

De zogenoemde socialezekerheidsverdragen – de ILO-Verdragen nr. 44 en 102, de (herziene) Europese Code en het bijbehorende Protocol en artikel 12 ESH – zijn er op gericht minimumbescherming te bieden tegen de klassieke sociale risico's, zoals werkloosheid. Uit de bevindingen van het Comité van Deskundigen blijkt dat de hoogte en de duur van de socialezekerheidsuitkering, waaronder de werkloosheidsuitkering, van tevoren bepaald moeten zijn. De hoogte en de duur van een uitkering die gebaseerd is op een spaartegoed, zijn echter niet van tevoren bepaald. Wanneer het spaartegoed uitgeput blijkt te zijn, bestaat namelijk geen recht op een werkloosheidsuitkering. De uitkeringshoogte moet daarom zodanig gedefinieerd worden dat ze het eerdere inkomen tot een bepaalde hoogte vervangt of een gegarandeerde uitkering verschaft (art. 22, 65, 66 en 67 Verdrag nr. 102 en Europese Code). De hoogte van de uitkering moet in het geval van werkloosheid daarbij gelijk zijn aan 50 procent van de vroegere inkomsten uit arbeid of van het minimumloon, indien het werkloosheidsstelsel bescherming biedt aan werknemers (tabel behorende bij deel XI Protocol). De verdragen schrijven voor andere klassieke socialezekerheidsregelingen andere percentages voor.

Daarnaast moet de werkloosheidsuitkering van tevoren bepaald worden door een minimumuitkering van een bepaalde duur te garanderen. Deze uitkering moet minstens 13 weken zijn in een periode van 12 maanden (art. 24 lid 1, sub a Verdrag nr. 102 en de Europese Code). Is de uitkering afhankelijk van premiebetaling, dan moet de uitkering *gemiddeld* 13 weken duren in een periode van 12 maanden (art. 24 lid 2 Verdrag nr. 102 en de Europese Code). Op basis van het Protocol behorende bij de Europese Code is deze duur verlengd tot 21 weken in een periode van 12 maanden of per geval van inkomensderving, respectievelijk gemiddeld 21 weken in een periode van 12 maanden of per geval van inkomensderving (art. 24 Protocol). De herziene Europese Code heeft deze termijnen verlengd tot 39 weken. Nederland heeft deze herziene Code wel geratificeerd, maar deze Code is nog niet werking getreden.

### **12.2.2 Het principe van solidariteit**

De verdragen vereisen dat de kosten van de socialezekerheidsuitkeringen en de aan de uitkeringen verbonden administratiekosten collectief gefinancierd worden door middel van het heffen van premies of belastingen (art. 71 lid 1 Verdrag nr. 102 en art. 70 lid 1 Europese Code). Tevens mogen de premiebijdragen die door de werknemers betaald moeten worden voor de werkloosheidsuitkering, niet meer bedragen

dan 50 procent van de kosten van de regeling (art. 71 lid 2 Verdrag nr. 102 en art. 70 lid 2 Europese Code). Deze manier van financieren zorgt voor een essentieel onderdeel van sociale zekerheid, namelijk solidariteit. Dat betekent dat de kosten van de sociale zekerheid gedeeld worden tussen de verschillende leden van de gemeenschap. Zo zorgt het principe van collectieve financiering ervoor dat als een wettelijke werkloosheidsverzekering vervangen wordt door een spaarregeling, deze spaarregeling niet alleen door de werknemer gefinancierd wordt. Dit voorkomt dat de eigen verantwoordelijkheid voor de financiering van de werkloosheidsuitkering door de werknemer niet te groot wordt en zorgt ook voor een bepaalde mate van solidariteit van de werkgever met de werknemer binnen het spaarstelsel.

Tegelijkertijd vereist het principe van collectieve financiering niet dat de beschermde personen de uitkeringskosten met elkaar delen, met andere woorden dat er sprake is van interpersonele herverdeling. Er wordt al voldaan aan het principe van collectieve financiering als de individuele werkgever meebetaalt aan een individuele spaarregeling die ook door een werknemer zelf wordt gefinancierd. In dit geval is er alleen sprake van intrapersonele herverdeling. De werkgever is daarmee solidair met de werknemer, maar er is geen sprake van risicodeling tussen de verzekerde werknemers. Deze definitie van solidariteit valt samen met de juridische definitie van solidariteit zoals uiteengezet door Fluit (zie par. 2.2.3). In deze definitie is sprake van solidariteit als de sociale posities van de werkgever en de werknemer de verantwoordelijkheidsverdeling voor de sociale regeling bepalen. In dit geval is de werkgever financieel verantwoordelijk voor de spaarregeling, er is hier sprake van rolverantwoordelijkheid en daarmee van solidariteit. Er is ook een verantwoordelijkheid toegekend aan de overheid ten aanzien van de inhoud van de regeling. De overheid legt de financieringsverplichting voor de werkgever immers via regelgeving op. Er is daardoor sprake van collectieve verantwoordelijkheid en daarmee van solidariteit vanuit juridisch perspectief.

Deze definitie van solidariteit komt echter niet overeen met de definitie van solidariteit van Van Oorschot. In deze definitie wordt namelijk uitgegaan van een afwijking van de economische verzekeringslogica (zie par. 2.2.3). De kern van deze logica is dat er een causaliteit is tussen risico, premie en prestatie. Bij een individuele spaarregeling die gefinancierd wordt door de individuele werkgever en werknemer, is er echter geen sprake van causaliteit tussen deze drie factoren: de werkgever betaalt wel premie, maar loopt zelf geen risico of ontvangt geen prestatie. Er is daardoor geen risicodeling tussen de beschermde personen, en daarom ook geen solidariteit vanuit economisch en sociologisch perspectief.

### **12.2.3 Het principe van goed bestuur**

Het beheer van de socialezekerheidsuitkeringen (waaronder de werkloosheidsuitkeringen) mag uitgevoerd worden door private instellingen. Vertegenwoordigers van de beschermde personen moeten dan echter wel zitting hebben in het bestuur van de instelling of met een raadgevende stem betrokken worden (art. 72 lid 1 Verdrag

nr. 102 en art. 71 lid 1 Europese Code). Deze vertegenwoordiging moet vastgelegd worden in wet- en regelgeving. Aanvullend op artikel 72 lid 1 Verdrag nr. 102, wordt in artikel 72 lid 2 Verdrag nr. 102 de overheid algemeen verantwoordelijk gemaakt voor het beheer van de uitkeringen. Deze verplichting houdt in dat de overheid toezicht moet houden op het beheer van de uitkering, ook als deze uitgevoerd wordt door private ondernemingen. In ieder geval is de nationale overheid verplicht om periodiek actuariële onderzoeken uit te voeren naar de financiële bestendigheid en de duurzaamheid van het sociale stelsel met inbegrip van die onderdelen die door private ondernemingen worden uitgevoerd. De verplichting om deze onderzoeken uit te voeren, moet vastgelegd worden in wetgeving.

Deze eisen ten aanzien van het beheer van de uitkeringsregelingen moeten garanderen dat verzekerden adequate inkomensbescherming wordt geboden.<sup>1</sup> Deze inkomensbescherming moet ook worden gegarandeerd als de uitkeringsregeling wordt uitgevoerd door private partijen, ondanks het winstoogmerk van deze partijen. Ook moet er in een spaarstelsel een recht op een socialezekerheidsuitkering bestaan, ook wanneer het spaartegoed van een verzekerde is uitgeput. Daarom moet inzichtelijk zijn welk deel van de (spaar)premies betaald wordt voor het beheer. Ook mag niet alle winst die gemaakt is met de bedragen die verzekerden betaald hebben, naar de private instellingen gaan die de (spaar)premies beheren en beleggen. Verzekerden moeten ook kunnen profiteren van deze winst.<sup>2</sup> Daarnaast moeten vertegenwoordigers van verzekerden het investeringsbeleid mee kunnen bepalen. Ten slotte moeten deze eisen er voor zorgen dat het private stelsel levensvatbaar, betrouwbaar en draagkrachtig is.<sup>3</sup> Voorkomen moet worden dat spaartegoeden in waarde dalen, waardoor ook het niveau van de uitkering daalt. Om dat te voorkomen moet de overheid ervoor zorgen dat financiële mechanismen worden ingebouwd in private fondsen. Hierbij kan gedacht worden aan de invoering van verzekeringen, het instellen van fondsen die een bepaalde hoogte garanderen of het overhevelen van spaartegoed van een individuele rekening naar een fonds waar het investeringsrisico laag is.<sup>4</sup>

De promotionele verdragen en de sociale grondrechten kennen ook een aantal meer procedurele bepalingen die van belang zijn bij de ontwikkeling, de uitvoering en de evaluatie van het beleid. Deze zouden ook beschouwd kunnen worden als principes van goed beheer. Zo dient het beleid op het gebied van re-integratie, scholing en de combinatie van arbeid en zorg tot stand te komen in overleg met de sociale partners (art. 3 Verdrag nr. 122, art. 5 Verdrag nr. 142, par. 10 onder b Aanbeveling nr. 195 en Aanbeveling 96(5)). Lokale overheden en andere belanghebbende partijen moeten een rol spelen bij de formulering en uitvoering van het beleid (par. 10 onder c Aanbeveling nr. 195). De werkzaamheden tussen verschillende organisaties

1 CEACR: individual observation concerning C35 (Chile) 2011.

2 CEACR: individual observation concerning convention C35 (Chile) 2011.

3 CEACR: Individual observation concerning C102 (Mexico) 2008 en CEACR: individual observation concerning convention C35 (Chile) 2010.

4 CEACR: Individual observation concerning C102 (Peru) 2010.

moeten gecoördineerd worden om het beleid op het gebied van werkgelegenheid en scholing effectiever te maken (art. 2 Verdrag nr. 122 en art. 1 Verdrag nr. 142). Het beleid dient geëvalueerd te worden op basis van statistische informatie en indien nodig aangepast. De overheid is uiteindelijk eindverantwoordelijk. Het is daarbij niet voldoende om de uitvoering van de maatregelen over te laten aan een instelling. De regering moet zichzelf committeren aan het beleid door het uitvoeringsbeleid van de verschillende instellingen te evalueren en na te gaan of de doelstellingen van het Verdrag worden behaald.

#### **12.2.4 *Het principe van adequate financiële vergoeding bij scholingsverlof***

Het principe van collectieve financiering is van toepassing op de bescherming tegen klassieke sociale risico's en niet op de nieuwe sociale risico's. Ten aanzien van nieuwe sociale risico's zijn soortgelijke verplichtingen opgesteld. Deze zijn echter minder concreet, dwingend en algemeen. Ten aanzien van scholingsverlof wordt bijvoorbeeld geëist dat een adequate financiële vergoeding wordt toegekend (art. 1 Verdrag nr. 140). De wijze van financiering kan een lidstaat zelf bepalen, maar van de werknemers, de werkgevers en de overheid mag worden verwacht dat zij zullen bijdragen in overeenstemming met hun verantwoordelijkheid (art. 12 Aanbeveling nr. 148). Het gebruik van voorzieningen op het gebied van re-integratie, beroepskeuzevoorlichting en beroepsopleiding moet daarnaast zo veel mogelijk bevorderd worden, onder meer door verlaging of afschaffing van alle kosten, het gedeeltelijk doorbetalen van loon of het bieden van een adequate financiële ondersteuning aan in ieder geval kwetsbare groepen (art. 10 lid 5 ESH). De intentie van deze bepalingen is dat de financiering van scholingsverlof, re-integratie en beroepsopleiding in ieder geval niet helemaal bij het individu gelegd wordt. Daarnaast moeten werkgevers gestimuleerd worden (financieel) bij te dragen aan kinderopvang en andere faciliteiten die de combinatie van werk en zorgtaken ondersteunen (par. 22 Aanbeveling nr. 96(5)). Aanbevelingen zijn echter, in tegenstelling tot verdragen, niet bindend.

#### **12.2.5 *Het principe van insluiting van kwetsbare groepen***

Voor de vormgeving van de bescherming tegen nieuwe sociale risico's zijn de promotionele ILO-verdragen en de sociale grondrechten uit het ESH van belang. Deze verdragen leggen doelstellingen vast die moeten worden gerealiseerd door de ontwikkeling van beleid op het gebied van werkgelegenheid, scholingsverlof, scholing en de ondersteuning van werknemers met zorgverantwoordelijkheid. Het gaat hier bijvoorbeeld om de doelstelling dat een werknemer de kans moet krijgen om scholing te volgen en zich verder te ontwikkelen en dat werknemers met zorgverantwoordelijkheid worden ondersteund in de uitoefening van hun werk. De lidstaten die deze ILO-verdragen en het ESH hebben geratificeerd, moeten deze doelstellingen geleidelijk behalen door het ontwikkelen van een pakket maatregelen.

Lidstaten die bovengenoemde verdragen en het ESH hebben geratificeerd, zijn verplicht om periodiek te rapporteren over het effect van het sociale beleid. Om na te gaan of voldaan wordt aan de verplichtingen van Verdrag nr. 122 (betreffende werkgelegenheid) of het recht op arbeid (art. 1 ESH), kijken de toezichthouders naar het aantal werkenden, het werkloosheidscijfer, het effect van re-integratiemaatregelen en specifieke maatregelen voor bijvoorbeeld jongeren en etnische minderheden. Om na te gaan of voldaan wordt aan Verdrag nr. 142 (betreffende scholing) en het recht op scholing (art. 10 ESH), bestuderen de toezichthouders het aantal deelnemers aan opleidingen, de verdeling daarvan over de seksen en opleidingsmaatregelen voor specifieke groepen zoals vrouwen en langdurig werklozen. Om na te gaan of voldaan wordt aan Verdrag nr. 156 (betreffende werknemers met zorgverantwoordelijkheid) en het recht op gelijke behandeling van mannen en vrouwen (art. 27 ESH), onderzoeken de toezichthouders of het beleid gelijkheid tussen mannen en vrouwen garandeert. Er wordt bijvoorbeeld gekeken naar het gebruik van verlofregelingen door mannen en vrouwen en de deelname van vrouwen aan volwasseneneducatie.

Als blijkt dat kwetsbare groepen niet worden ingesloten door het sociaal beleid, wordt niet volledig tegemoetgekomen aan de doelstellingen die in deze verdragen zijn vastgelegd. Er ontstaat dan spanning met het principe van insluiting van kwetsbare groepen dat ten grondslag ligt aan meerdere bepalingen van de promotionele ILO-verdragen en het ESH. Artikel 9 onder a Verdrag nr. 140 legt bijvoorbeeld vast dat lidstaten bijzondere bepalingen opstellen voor bijzondere categorieën werknemers, zoals werknemers met gezinsverantwoordelijkheid, als deze moeilijkheden onderkennen bij het gebruikmaken van algemene regelingen voor scholingsverlof (art. 9 onder a Verdrag nr. 140). Tevens moeten lidstaten beleidsmaatregelen nemen die stimuleren dat kwetsbare groepen, zoals jongeren, laagopgeleiden, gehandicapten, oudere werknemers, leden van etnische minderheden, werknemers in kleine bedrijven, mensen in de informele economie en zelfstandigen, ook toegang krijgen tot opleidingsmogelijkheden (par. 5 onder h Aanbeveling nr. 195). Artikel 10 lid 5 ESH legt ten slotte vast dat het gebruik van voorzieningen op het gebied van re-integratie, beroepskeuzevoorlichting en beroepsopleiding zo veel mogelijk bevorderd wordt, onder meer door verlaging of afschaffing van alle kosten, het gedeeltelijk doorbetalen van loon of het bieden van een adequate financiële ondersteuning aan in ieder geval kwetsbare groepen. De beleidsdoelstellingen van de promotionele ILO-verdragen en het ESH en het principe van insluiting stimuleren lidstaten hun bescherming tegen nieuwe sociale risico's zo vorm te geven dat kwetsbare groepen zo veel mogelijk ingesloten worden.

### **12.2.6 Het principe van gelijke behandeling van mannen en vrouwen**

Binnen de promotionele ILO-verdragen en de sociale grondrechten speelt ook het principe van gelijke behandeling een belangrijke rol. Zo legt Verdrag nr. 156 betreffende werknemers met gezinsverantwoordelijkheid de verplichting vast om beleid te ontwikkelen waarmee werknemers met zorgverantwoordelijkheid in staat wor-

den gesteld hun werk te combineren met zorgtaken. Dit moet gebeuren zonder aan directe of indirecte discriminatie te worden blootgesteld. Onder discriminatie wordt verstaan elk onderscheid, elke uitsluiting of voorkeur gebaseerd op geslacht of aantasting van gelijkheid van kansen of van gelijke behandeling in arbeid en beroep (art. 1 lid onder a Verdrag nr. 121). Indirecte discriminatie verwijst naar schijnbaar neutrale situaties, regelingen of praktijken die feitelijk resulteren in ongelijke behandeling van mensen met dezelfde kenmerken. Het treedt op als dezelfde voorwaarde, dezelfde behandeling of hetzelfde criterium wordt gebruikt voor iedereen, maar resulteert in een disproportioneel zware last voor personen met bepaalde kenmerken als ras, kleur, geslacht of geloofsovertuiging.<sup>5</sup>

In artikel 27 ESH is het recht op gelijke kansen en gelijke behandeling van (manelijke en vrouwelijke) werknemers met gezinsverantwoordelijkheden vastgelegd. Lidstaten verbinden zich om passende maatregelen te nemen om werknemers met gezinsverantwoordelijkheden in staat te stellen een dienstbetrekking aan te gaan en deze te behouden, alsmede om deze werknemers in staat te stellen na een afwezigheid vanwege deze gezinsverantwoordelijkheden herin te treden (art. 27 lid 1 ESH). Het gaat hier onder andere om maatregelen op het gebied van beroepskeuzevoorlichting en beroepsopleiding (art. 27 lid 1 onder a ESH), maatregelen die rekening houden met hun behoeften op het punt van arbeidsvoorwaarden en sociale zekerheid (art. 27 lid 1 onder b ESH) en het ontwikkelen of bevorderen van openbare of particuliere diensten, met name kinderdagopvang en andere vormen van kinderopvang (art. 27 lid 1 onder c ESH).

Aanbeveling nr. 96(5) betreffende de combinatie van werk en gezinsleven beveelt lidstaten aan om beleid te ontwikkelen dat het mogelijk maakt voor mensen met gezinsverantwoordelijkheden om hun recht op arbeid te realiseren, zonder daarbij gediscrimineerd te worden en zonder dat er conflicten bestaan tussen hun verantwoordelijkheden ten aanzien van hun werk en hun gezin (par. 1 Aanbeveling nr. 96(5)). Er is sprake van discriminatie als personen in dezelfde situatie ongelijk behandeld worden en daarvoor geen legitieme doelstelling is en geen objectieve en redelijke rechtvaardiging is gegeven, zie ook artikel E van de ESH (herzien).<sup>6</sup> Er is sprake van indirecte discriminatie wanneer een regel die voor iedereen identiek is, disproportioneel mannen of vrouwen treft zonder een legitieme reden. Indirecte discriminatie kan ook voorkomen als mensen in verschillende situaties niet verschillend behandeld worden.<sup>7</sup>

### 12.2.7 *Het principe van non-regressie*

De lidstaten van de Raad van Europa hebben op basis van artikel 12 lid 3 de verplichting om te streven naar het geleidelijk optrekken van het stelsel voor sociale zekerheid naar een hoger niveau. Tevens mogen lidstaten die de socialezekerheidsverdragen

<sup>5</sup> ILO Report (Part 4B) 1996, par. 23, 25 en 26.

<sup>6</sup> Council of Europe 2008, p. 138.

<sup>7</sup> Council of Europe 2008, p. 138.

van de ILO geratificeerd hebben, het socialezekerheidsniveau niet verlagen met de motivering dat de verdragen daartoe zouden leiden (art. 19 lid 8 ILO-Constitutie). Een verlaging van het socialezekerheidsniveau zou wel toegestaan zijn als daar een legitieme reden voor is, maar alleen als dit strikt noodzakelijk is, bijvoorbeeld als dit noodzakelijk is om de uitbreiding van het stelsel naar nieuwe sociale risico's mogelijk te maken. Dit zogenoemde non-regressiebeginsel moet zeer restrictief worden geïnterpreteerd.

### 12.3 De verdragen en variatie in levenslopen

#### 12.3.1 Promotionele bepalingen versus eigen verantwoordelijkheid

De sociale zekerheid komt volgens de levensloopbenadering beter tegemoet aan de variatie in de levenslopen als deze meer bescherming biedt tegen nieuwe sociale risico's en de keuzevrijheid en eigen verantwoordelijkheid in het stelsel worden vergroot (zie ook par. 2.2) De invoering van spaarregelingen in het socialezekerheidsstelsel wordt in de levensloopbenadering gezien als dé manier om bovenstaande drie doelstellingen te bewerkstelligen. De mate waarin de bescherming tegen nieuwe sociale risico's, de keuzevrijheid en de eigen verantwoordelijkheid toenemen, hangt echter af van de exacte vormgeving van het nieuwe (spaar)stelsel. Uit dit onderzoek (zie par. 2.8) blijkt dat de bescherming tegen nieuwe sociale risico's toeneemt als:

- deze spaarregeling voor nieuwe sociale risico's verplicht is;
- de personele werkkingsfeer uitgebreid wordt van werknemers naar uitkeringsgerechtigden en zelfstandigen;
- het aantal doeleinden waarvoor de spaarregeling gebruikt kan worden groot is;
- de werkgever meebetaalt aan de financiering van de spaarregeling;
- het spaarsaldo waarvoor verplicht gespaard moet worden voor de werkloosheidsuitkering zo laag mogelijk wordt gehouden;
- de financiering van de werkloosheidsbescherming geïntegreerd wordt met de financiering van de nieuwe sociale risico's;
- extra financiële ruimte gecreëerd wordt voor de bescherming tegen nieuwe sociale risico's door de uitkeringsduur en -hoogte van de werkloosheidsuitkering te verlagen;
- een kredietfaciliteit wordt ingevoerd, of;
- er een extra fiscale stimulans of subsidie komt voor lagere inkomensgroepen.

In hoofdstuk 2 hebben we ook gezien dat in de onderzochte voorstellen de uitbreiding van de bescherming tegen de nieuwe sociale risico's meestal gepaard gaat met de toename van de keuzevrijheid. Door de uitbreiding van het stelsel neemt namelijk het aantal risico's toe waartegen het individu zich kan laten beschermen via de spaarregeling, en daardoor neemt ook de keuzevrijheid toe. Tevens krijgt het individu door de invoering van de spaarregeling meer zeggenschap over de financiering en de uitvoering van de regeling. De keuzevrijheid hoeft echter niet altijd toe te



nemen. Een verplichte deelname aan een spaarregeling kan wel leiden tot een uitbreiding van de bescherming tegen nieuwe sociale risico's, maar leidt wel tot minder keuzevrijheid. Andersom kan ook het geval zijn. Zo leidt het laten beheren van de sociale regelingen door private partijen wel tot meer keuzevrijheid ten aanzien van de uitvoering, maar leidt dit niet bij voorbaat tot een uitbreiding van de bescherming tegen nieuwe sociale risico's.

De doelstellingen van de Verdragen nr. 122, 140, 142 en 156 en de artikelen 1, 10 en 27 ESH staan toe dat de sociale zekerheid aan de variatie in de individuele levenslopen wordt aangepast door middel van de invoering van spaarregelingen. Ook staan ze toe dat de spaarregeling worden vormgegeven wordt op de hierboven uiteengezette wijze. Deze vormgeving wordt niet alleen toegestaan, maar juist gestimuleerd door de promotionele ILO-verdragen en het ESH. Zij stimuleren dat de bescherming tegen nieuwe sociale risico's wordt uitgebreid en tegelijkertijd stimuleren ze daarmee ook het vergroten van de keuzevrijheid, hoewel de verdragen daar niet specifiek op gericht zijn.

De principes van insluiting van kwetsbare groepen, adequate financiering van het scholingsverlof en gelijke behandeling van mannen en vrouwen, die zijn vastgelegd in de promotionele verdragen en het ESH, stimuleren tevens dat solidaire elementen in de spaarregeling worden ingevoerd. Het gaat hier bijvoorbeeld om de verplichting dat de werkgever bijdraagt aan de financiering van de spaarregeling of dat er extra subsidies zijn voor werknemers met een laag inkomen. Deze elementen zorgen ervoor dat spaarregelingen in praktijk niet alleen gebruikt worden door werknemers met een hoog inkomen, een voltijd baan en een laag werkloosheidsrisico, maar ook door werknemers met een laag inkomen, een voltijd baan en een hoog werkloosheidsrisico. Op deze manier vragen de verdragen om een grotere verantwoordelijkheid van de overheid en een grotere financiële verantwoordelijkheid van de werkgevers voor de bescherming tegen nieuwe sociale risico's dan in het huidige stelsel met de WW en de Levenslooplegeling. Deze ontwikkeling is tegenovergesteld aan het streven om de eigen verantwoordelijkheid ten aanzien van klassieke sociale risico's te vergroten, waarnaar binnen de levensloopbenadering wordt gestreefd.

### **12.3.2 *Inkomenszekerheid, nieuwe sociale risico's, keuzevrijheid en non-regressie***

Uit dit onderzoek blijkt dat het principe van inkomenszekerheid, dat is vastgelegd in artikel 22, 24, 65 en 66 Verdrag nr. 102 en de Europese Code, niet toestaat dat een wettelijke verzekering in zijn geheel wordt vervangen door een spaarregeling. Dit principe eist namelijk dat de hoogte en de duur van een uitkering van tevoren bepaald zijn. Als de wettelijke verzekering wel in haar geheel door een spaarregeling vervangen had kunnen worden, was de financiële ruimte die ingezet had kunnen worden voor de bescherming tegen nieuwe sociale risico's groter geweest en was de keuzevrijheid groter geweest. Men had de premies namelijk niet aan een collectief fonds hoeven af te dragen waarmee bescherming werd geboden tegen één risico, maar de spaarpremies in kunnen zetten voor het risico naar keuze. Het principe van

inkomenszekerheid beperkt dus enerzijds de uitbreiding van het stelsel naar nieuwe sociale risico's en het vergroten van de keuzevrijheid.

Tegelijkertijd voorkomt het principe van inkomenszekerheid ook dat de financiële risico's van het uitkeringssysteem te veel bij de individuele werknemer komen te liggen en dat als bij de inzet van de spaarregeling het spaartegoed uitgeput blijkt te zijn, er geen recht op een werkloosheidsuitkering meer is. Tevens houdt het principe ook in dat de overheid er voor moet zorgen dat een minimumuitkering wordt toegekend. De overheid hoeft deze niet zelf te financieren of uit te voeren, maar moet wel waarborgen dat de uitkering wordt toegekend. De inkomenszekerheid neemt daardoor toe en door de eindverantwoordelijkheid voor de minimumbescherming bij het collectief te leggen, neemt de eigen verantwoordelijkheid van de werknemer af.

Anderzijds staat het principe van inkomenszekerheid toe dat de eigen verantwoordelijkheid en keuzevrijheid wordt vergroot en de bescherming tegen nieuwe sociale risico's wordt uitgebreid. Het principe van inkomenszekerheid belemmert namelijk niet dat de inkomensbescherming voor de klassieke sociale risico's beperkt wordt tot het minimumniveau. Voor de bescherming tegen het werkloosheidsrisico betekent dit dat de werkloosheidsuitkering beperkt kan worden tot een minimumuitkering van 21 weken (Protocol behorende bij de Europese Code) en dat de hoogte van de uitkering verlaagd kan worden naar 50 procent van het laatstverdiende loon (Protocol behorende bij de Europese Code). Op basis van art. 19 lid 8 ILO-Constitutie moet voor deze beperking wel een legitieme reden bestaan, bijvoorbeeld als dit noodzakelijk is om de uitbreiding van het stelsel naar nieuwe sociale risico's mogelijk te maken. De kans dat deze toets van het non-regressiebeginsel wordt doorstaan, wordt vergroot door de bescherming tegen de nieuwe sociale risico's ook toegankelijk te maken voor werknemers met een hoog werkloosheidsrisico en andere kwetsbare groepen.

De klacht die voorheen vaak werd gehoord dat de minimumnormen op een te laag niveau waren vastgesteld omdat rekening gehouden moest worden met de ontwikkelingslanden, kan nu gepareerd worden met de stelling dat de normen de mogelijkheid bieden om het stelsel aan te passen aan de maatschappelijke ontwikkelingen. De financiële ruimte die vrijkomt door deze beperking kan ingezet worden voor de bescherming tegen nieuwe sociale risico's en het vergroten van de keuzevrijheid. De premies die in het huidige stelsel betaald worden aan een collectief fonds waarmee bescherming wordt geboden tegen één klassiek sociaal risico, kunnen nu gestort worden op een spaarregeling en ingezet worden naar individuele voorkeur. Daardoor neemt niet alleen de bescherming tegen nieuwe sociale risico's toe, maar ook de keuzevrijheid. In de voorstellen van Den Butter & Kock, Rezwani, Van Ours en de Commissie Arbeidsparticipatie wordt van deze mogelijkheid gebruikgemaakt.

### **12.3.3 Solidariteit versus eigen verantwoordelijkheid**

Een wettelijke verzekering kan gedeeltelijk vervangen worden door een spaarregeling. Daarbij maakt het niet uit of de spaarregeling de eerste pijler van het nieuwe

stelsel vormt of aanvullend is op een wettelijke verzekering, dus de tweede pijler vormen. Dit is mogelijk doordat het principe van collectieve financiering, vastgelegd in artikel 71 Verdrag nr. 102, zo geïnterpreteerd wordt dat ook spaarregelingen die door zowel de werknemer als de werkgever gefinancierd worden, geacht worden in overeenstemming te zijn met dit principe.

Nu het principe van collectieve financiering de spaarregeling als eerste pijler toestaat, is het toegestaan dat het uitgangspunt van het nieuwe stelsel niet de collectieve verantwoordelijkheid, maar de eigen verantwoordelijkheid kan zijn. Daardoor moet er wel eerst verplicht gespaard worden voor een spaarsaldo voor de werkloosheidsuitkering en dit is nadelig voor de bescherming tegen nieuwe sociale risico's. Of de spaarregeling als eerste pijler in het nieuwe stelsel uiteindelijk ook in zijn geheel leidt tot een minder grotere uitbreiding van de bescherming tegen nieuwe sociale risico's en tot meer keuzevrijheid dan in een stelsel waarin de spaarregeling de tweede pijler vormt, is een vraag die vanuit juridisch perspectief niet te beantwoorden is. Deze vraag vergt nog nader economisch onderzoek. Het is afhankelijk van de vraag in hoeverre het vergroten van de eigen verantwoordelijkheid ook leidt tot een kleiner beroep op een werkloosheidsuitkering. Als minder vaak een beroep gedaan wordt op een werkloosheidsuitkering, kan het spaargeld ingezet worden voor de bescherming tegen nieuwe sociale risico's.

Tegelijkertijd zorgt het principe van collectieve financiering er ook voor dat de individuele werknemer niet helemaal zelf verantwoordelijk is voor de financiering van zijn uitkering of kan bepalen op welke manier de spaarregeling gefinancierd wordt. Het principe van collectieve financiering bepaalt immers dat, als de wettelijke werkloosheidsverzekering in zijn geheel vervangen wordt door een spaarregeling, de spaarregeling niet alleen door de werknemer gefinancierd mag worden, zoals in het voorstel van Den Butter & Kock. Dit voorkomt dat de eigen verantwoordelijkheid voor de financiering van de werkloosheidsuitkering en de re-integratie door de werknemer te groot wordt en zorgt ook voor een bepaalde mate van solidariteit van de werkgever met de werknemer binnen de spaarregeling.

Ook voorkomt het principe van collectieve financiering dat de lasten voor de werkgever te groot worden. Het belemmert namelijk de invoering van de loondoorbetaling zoals voorgesteld wordt door de Commissie Arbeidsparticipatie. Een loondoorbetalingsverplichting mag niet ingevoerd worden in een werkloosheidsstelsel, omdat daarmee de financiële lasten voor de individuele werkgever te zwaar worden in het geval van stijgende werkloosheid. Er kan wel een vangnetregeling worden ingebouwd in het spaarstelsel, waaruit werkloosheidsuitkeringen betaald worden, maar de toezichthouders hebben vooralsnog geen uitsluitel gegeven of daarmee de strijdigheid kan worden weggenomen. Daarbij komt ook dat werkgevers bij een loondoorbetalingsverplichting terughoudend worden met het aanbieden van vaste contracten en het aannemen van werknemers met een hoog werkloosheidsrisico. Het principe van collectieve financiering voorkomt daarmee dus ook ongelijke behandeling van mensen met een vast contract en mensen met een tijdelijk contract en van werknemers met een hoog en werknemers met een laag werkloosheidsrisico.

De veronderstelling achter de loondoorbetalingverplichting is dat de werkgever meer gaat investeren in de werknemer en dat daardoor de wettelijke werkloosheidsverzekering beperkt kan worden. Dit zou financiële ruimte opleveren voor de bescherming tegen nieuwe sociale risico's. In dat opzicht houdt het principe van collectieve financiering de aanpassing van de variatie in de individuele levensloop dus tegen. Maar dit kan alsnog gerealiseerd worden door de invoering van spaarregelingen.

#### **12.3.4 Het principe van goed bestuur versus eigen verantwoordelijkheid**

Ten slotte is er nog het principe van goed bestuur. Doordat de verdragen toestaan dat het beheer van de socialezekerheidsregelingen uitgevoerd wordt door private partijen, zoals in het voorstel van Den Butter & Kock en de Commissie Arbeidsparticipatie, worden de keuzevrijheid en eigen verantwoordelijkheid ten aanzien van het beheer vergroot. Dit leidt echter niet tot een uitbreiding van de bescherming tegen nieuwe sociale risico's. De uitvoering door private uitvoeringsinstellingen kent ook strikte voorwaarden. De private uitvoeringsinstellingen moeten vertegenwoordigers van de verzekerden in het bestuur van de instelling laten deelnemen of niet primair gericht zijn op winst. Ook moet de overheid toezicht houden op de private uitvoeringsinstellingen. Deze door de verdragen voorgeschreven overheidsregulering beperkt de eigen verantwoordelijkheid ten aanzien van het beheer van de spaarregeling.

### **12.5 Aanbevelingen ten aanzien van de verdragen**

#### **12.5.1 Interpretatie door internationaal Gerechtshof**

De socialezekerheidsverdragen – de ILO-Verdragen nr. 44 en 102, de (herziene) Europese Code en het bijbehorende Protocol en artikel 12 ESH (het recht op sociale zekerheid) – en de promotionele verdragen en de sociale grondrechten – de ILO-Verdragen nr. 122, 140, 142 en 156 en artikel 1, 10 en 27 ESH – spelen bij de aanpassing van de sociale zekerheid aan de variatie in de levensloop een belangrijke rol. Zij garanderen dat belangrijke principes van sociale bescherming worden gewaarborgd in een stelsel waarbij ook ruimte is voor keuzevrijheid en eigen verantwoordelijkheid. Door het stellen van minimumnormen en algemene principes zorgen de verdragen ervoor dat het stelsel een minimumbescherming blijft bieden, dat het solidair is, dat de belangen van de verzekerden goed vertegenwoordigd zijn, dat kwetsbare groepen worden ingesloten en dat mannen en vrouwen gelijk worden behandeld.

Ofschoon de voorstellen op verschillende onderdelen strijdig zijn met de verdragen, laten de verdragen de invoering van spaarregelingen toch tot een bepaald niveau toe. Als bij de interpretatie van de verdragen de tekst van de verdragsbepalingen als uitgangspunt wordt genomen, is het zelfs mogelijk om de spaarregeling de eerste pijler te laten zijn en daarmee de eigen verantwoordelijkheid de basis te laten zijn van het stelsel. In dat opzicht geven de verdragen en de ruimte om te

experimenteren met de aanpassing van de sociale zekerheid aan de variatie in de individuele levenslopen. Ook is het, ondanks de verplichting voor de lidstaten om te streven naar het geleidelijk optrekken van het socialezekerheidsstelsel naar een hoger niveau, mogelijk om klassieke socialezekerheidsregelingen te beperken ten gunste van de bescherming tegen nieuwe sociale risico's, mits nog steeds voldaan wordt aan de minimumnormen en algemene principes en er een legitieme reden voor bestaat.

Ten aanzien van de loondoorbetalingverplichting lijkt die ruimte om te experimenteren er minder te zijn. Het Comité voor Sociale Rechten, het Comité van Ministers en het Comité van Deskundigen hebben immers geoordeeld dat de privatisering van de ziektewet door invoering van loondoorbetalingverplichting in strijd is met het solidariteitsbeginsel dat ten grondslag ligt aan het principe van collectieve financiering. Zij geven geen uitsluitel over de vraag of de door Nederland genomen aanvullende maatregelen voldoende zijn om de negatieve effecten van de privatisering, en daarmee de strijdigheid met de verdragen, weg te nemen. Ofschoon strijdigheid bestaat met de verdragen, hebben de toezichthouders tot dusver hierover vooral vragen gesteld, zonder tot een volledige afkeuring over te gaan. Een verklaring voor het ontbreken daarvan ligt enerzijds in de omstandigheid dat het Nederlandse stelsel behoorlijk veel bepalingen kent om uitwassen te voorkomen (ontslagbescherming, Wet Medische Keuringen etc.) en anderzijds in het gegeven dat de toezichthoudende instanties geen rechterlijke colleges zijn, zodat uiteindelijk politieke overwegingen in de betreffende organisatie zwaar meewegen in het uiteindelijke oordeel van de organisatie.

Deze houding van het Comité van Deskundigen ten aanzien van de loondoorbetalingverplichting bij ziekte leidt tot onduidelijkheid over de positie van de loondoorbetalingverplichting bij werkloosheid. Om goed te kunnen beoordelen of een loondoorbetalingverplichting mogelijk is in een werkloosheidsstelsel, kan Nederland de mening van het Internationaal Arbeidsbureau vragen over de verhouding van de loondoorbetalingverplichting en het principe van collectieve financiering. Het Bureau zal echter terughoudend zijn bij het interpreteren van de verdragen. Het heeft immers geen speciale bevoegdheid daarvoor. Nederland heeft ook de mogelijkheid om naar het Internationale Gerechtshof gaan art (37 lid 1 ILO-Constitutie). Dit hof heeft de bevoegdheid om de verdragen te interpreteren. Tot op heden hebben echter weinig lidstaten gebruik gemaakt van deze mogelijkheid om het Gerechtshof te vragen om een interpretatie van bepaalde verdragsbepalingen. Het hof kan ook bevestigen dat de invoering van een spaarregeling als eerste pijler is toegestaan conform de tekstuele interpretatiemethode.

### **12.5.2 Proactieve rol van het Comité van Deskundigen**

Een andere oplossing om de onduidelijkheid rondom de loondoorbetalingverplichting en de interpretatiemethode weg te nemen, is een meer proactieve rol van het Comité van Deskundigen zelf. Het Comité ziet zelf ook de noodzaak van een dergelijke

lijke rol en het creëren van een visie op de manier waarop de internationale verdragen geïnterpreteerd moeten worden bij nieuwe ontwikkelingen en uitdagingen betreffende de sociale zekerheid. Een dergelijke visie kan nationale overheden helpen om besluiten te nemen over hun complexe sociale zekerheidstelsels die bestaan uit verschillende publieke en private instrumenten.<sup>8</sup> Tevens is het noodzakelijk om de effectiviteit van de verdragen en de toezichtprocedure en de geloofwaardigheid van de ILO in de toekomst te garanderen.<sup>9</sup>

Deze nieuwe rol omvat ten eerste het uitvoeren van onderzoek naar het gebruik van nieuwe methoden van bescherming en de invloed hiervan op de interpretatie van de verdragen. Hierbij gaat het ook om het formuleren van mogelijke aanpassingen aan het sociale zekerheidstelsel en aanvullende maatregelen die genomen kunnen worden om eventuele strijdigheden met de verdragen weg te nemen. Bij de loondoorbetalingverplichting in het werkloosheidstelsel kan het bijvoorbeeld gaan om de beperking van de loondoorbetaling in duur, het aftrekken van het betaalde loon van de ziekte-uitkering, de verplichting dat werknemers die de transferfase betreden aangemeld moeten worden bij het UWV, dat de werkgever passende arbeid moet trachten te vinden bij een andere werkgever en dat bij re-integratie onafhankelijke, deskundige medewerkers worden ingezet. Ook kan gedacht worden aan een vangnetregeling waarmee individuele werkgevers kunnen worden geholpen aan de loondoorbetalingverplichting te voldoen als de werkloosheid in het land stijgt.

Deze aanpassingen en aanvullende maatregelen kunnen geformuleerd worden door het Comité van Deskundigen en neergelegd worden in het algemene deel van zijn jaarlijkse rapportage, de *General Survey*, die voorgelegd wordt aan de Internationale Arbeidsconferentie. Het doel van een *General Survey* is om de actuele juridische en praktische stand van zaken van een bepaald onderwerp te beschrijven, de problemen die regeringen ondervinden bij het toepassen van de verdragen te onderzoeken en een bijdrage te leveren aan de oplossing van het probleem. Het is uiteindelijk aan de Internationale Arbeidsconferentie om hier een uitspraak over te doen. Op deze manier kunnen alle betrokken staten ook laten weten of zij de wijze waarop Nederland de bescherming tegen het ziekterisico door middel van de loondoorbetalingverplichting vormgeeft, aanvaarden. Dit is vereist bij een dynamische interpretatie van de verdragsbepalingen, zoals bij de privatisering van de Ziektewet het geval is, zie ook paragraaf 3.3.2 hierover. Het Comité kan in een *General Survey* ook de voorwaarden bespreken waaraan spaarstelsels moeten voldoen om in overeenstemming te zijn met de verdragen. Onderliggend onderzoek kan hier aan bijdragen.

Mocht het Comité van Deskundigen dit niet zelf op de agenda zetten, dan kan Nederland voorstellen aan de *Governing Body* om de verhouding tussen de loondoorbetaling en de verdragen op de agenda van de Internationale Arbeidsconferentie te plaatsen. In art. 14 van de ILO-constitutie is vastgelegd dat de *Governing Body* de

<sup>8</sup> ILO Report III (part 1B) 2011, p. 59.

<sup>9</sup> ILO Report III (part 1B) 2011, p. 60.

agenda van de Internationale Arbeidsconferentie vastlegt en daarbij voorstellen van de lidstaten in overweging neemt. De Nederlandse overheid kan ook meedenken met het Comité van Deskundigen over de conflictueuze verhouding tussen de loon- doorbetalingverplichting en de verdragen. Nederland kan meer onderzoek doen naar de wijze waarop de negatieve gevolgen van de loonbetalingverplichting kunnen worden weggenomen.

De nieuwe proactieve rol kan ook betrekking hebben op het monitoren van stelsels waarbij de bescherming tegen klassieke sociale risico's wordt beperkt ten gunste van de bescherming tegen nieuwe sociale risico's en het duiden van het belang van de promotionele verdragen en het principe van non-regressie. Hier is tot op heden weinig aandacht voor. In 2012 is wel een aanbeveling aangenomen waarin lidstaten worden gestimuleerd om hun nationale socialezekerheidsstelsel uit te breiden, maar deze gaat niet expliciet in op de uitbreiding van het stelsel naar nieuwe sociale risico's.<sup>10</sup> Lidstaten worden gestimuleerd een strategie te ontwikkelen voor uitbreiding in overleg met de sociale partners (par. 13). Aanbevolen wordt om sociale zekerheidsregelingen aan te vullen met werkgelegenheidsbeleid en scholingsbeleid (par. 14) en dit beleid zo te ontwikkelen dat kwetsbare groepen hierdoor ook ingesloten worden (par. 16). Er wordt echter niet ingegaan op de spanning die kan ontstaan met de sociale zekerheidsverdragen als het stelsel wordt uitgebreid naar nieuwe sociale risico's. Het monitoren van nationale stelsels waar dergelijke ontwikkelingen zich voordoen, zoals in Nederland, en het delen van deze kennis kan ondersteuning bieden aan ontwikkelde landen bij de uitbreiding van hun stelsel.

De nieuwe proactieve rol kan ook omvatten dat bevindingen meer toegankelijk worden gemaakt. Uit de bevindingen en conclusies wordt duidelijk hoe de toezichthouders de bepalingen interpreteren bij toepassing op nieuwe methoden van bescherming. Zo wordt bijvoorbeeld duidelijk dat bepalingen geïnterpreteerd kunnen worden in het licht van de principes die daaraan ten grondslag liggen, zoals solidariteit en insluiting van kwetsbare groepen. Deze bevindingen en conclusies zijn echter niet erg toegankelijk. De bevindingen van het Comité van Deskundigen zijn wel te vinden in het databestand NORMLEX, maar de bevindingen worden daarin niet samengevat. De conclusies van het Comité voor Sociale Rechten zijn wel samengevat in de *Digest of the Case Law*. De bevindingen van het Comité van Deskundigen zouden beter toegankelijk gemaakt kunnen worden door deze net als de conclusies van de Raad van Europa in een *Digest of the Case Law* samen te vatten.

### 12.5.3 Aanscherping van enkele verdragsbepalingen

Uit de bevindingen en conclusies kan een aantal eisen worden afgeleid die niet expliciet zijn opgenomen in de verdragen. Deze eisen zouden wel in de verdragen opgenomen kunnen worden. Ten eerste zou de eis dat een uitkering van tevoren bepaald

<sup>10</sup> Aanbeveling nr. 202 betreffende nationale sociale beschermingsmiddelen, goedgekeurd op de 101ste zitting van de Internationale Arbeidsconferentie op 14 juni 2012.

moet worden, geëxpliciteerd kunnen worden in artikel 28, 65-68 Verdrag nr. 102 en de Europese Code. Deze eis ligt nu impliciet besloten in deze bepalingen, terwijl het voor de inzet van spaarregelingen een belangrijke bepaling is.

Ten tweede kan de algemene verantwoordelijkheid van de overheid voor de uitkeringen en het beheer die is vastgelegd in artikel 71 lid 3 en artikel 72 lid 2 Verdrag nr. 102 en artikel 70 lid 3 en artikel 71 lid 2 Europese Code, nader worden gespecificeerd. Het omvat immers de verplichting van de overheid om haar verantwoordelijkheid te nemen als een uitkering niet van tevoren is bepaald. Bovendien omvat het de verantwoordelijkheid van de overheid voor de uitvoering van de sociale regelingen door private partijen.

Ten derde is het wenselijk dat artikel 72 lid 1 van Verdrag nr. 102 en artikel 72 lid 2 van de Europese Code niet alleen van toepassing kunnen worden verklaard op het beheren van uitkeringen, maar ook op de uitvoering van re-integratie activiteiten. In deze bepalingen is vastgelegd dat als een uitkering niet wordt beheerd door een op overheidsvoorschriften berustende instelling of door een regeringsdepartement dat verantwoording schuldig is aan een parlement, vertegenwoordigers van de beschermde personen deel moeten nemen aan het bestuur van de uitvoeringsinstelling of met een raadgevende stem daarbij betrokken moeten worden onder daartoe gestelde voorwaarden. Volgens het Internationaal Arbeidsbureau moeten deze bepalingen zo worden geïnterpreteerd dat als de re-integratie onlosmakelijk verbonden is met het recht op een uitkering, deze ook van toepassing zijn op de re-integratie.

Ten vierde zou artikel 72 lid 1 Verdrag nr. 102 aangescherpt kunnen worden. Deze bepaling staat de uitvoering van sociale regelingen door privaatrechtelijke uitvoeringstellingen toe. Het Comité van Deskundigen onderscheidt in het kader van dit artikel echter twee typen uitvoeringsinstellingen: de op winst gerichte private verzekeringsmaatschappijen en de privaatrechtelijke uitvoeringsinstellingen die primair gericht zijn op de belangen van de verzekerden.<sup>11</sup> Het Comité geeft de voorkeur aan het tweede type uitvoeringsinstelling omdat dit primair gericht is op de algemene doelstelling van Verdrag nr. 102 en de Europese Code, namelijk het bieden van inkomensbescherming (zie ook par. 4.2.6.2). Het gaat hier om (pensioen)fondsen die opgericht zijn door een vakbond, administratiemaatschappijen die opgericht zijn door werknemers in een bepaalde sector of onderlinge waarborgmaatschappijen. Het eerste type uitvoeringsinstellingen is primair gericht op het maken van winst en niet op de belangen van de verzekerden. Het is daarom wenselijk in artikel 72 lid 1 Verdrag nr. 102 op te nemen dat alleen uitvoeringsinstellingen met een privaatrechtelijke grondslag zijn toegestaan die niet op winst gericht zijn. Dit is echter niet alleen een aanscherping van deze verdragsverplichting, maar ook een beperking.

---

<sup>11</sup> Zie bijvoorbeeld CEACR: individual observation concerning convention C36 (Chile) 1989.



#### 12.5.4 Interpretatie- en toepassingsproblemen

Bij de toetsing van de Levensloopregeling en de geselecteerde voorstellen ben ik aangelopen tegen een tweetal toepassingsproblemen. Het eerste toepassingsprobleem is dat Verdrag nr. 140 in beginsel niet van toepassing is op regelingen voor onbetaald verlof zoals de Levensloopregeling: dit verdrag heeft immers betrekking op betaald scholingsverlof dat aan een werknemer wordt verleend gedurende de werktijd (art. 1 Verdrag nr. 140). Daardoor kan gesteld worden dat het algemene principe dat scholingsverlof gepaard moet gaan met een adequate financiële regeling zoals vastgelegd in artikel 1 Verdrag nr. 140 of de eis dat bijzondere bepalingen moeten worden opgesteld wanneer bijzondere categorieën werknemers, zoals werknemers bij kleine ondernemingen en werknemers met gezinsverantwoordelijkheid, moeilijkheden ondervinden bij het gebruikmaken van algemene regelingen (art. 9 Verdrag nr. 140), niet van toepassing is op de Levensloopregeling.

De grens tussen betaald en onbetaald verlof is echter zowel in de internationale verdragen als in de Levensloopregeling niet altijd even helder. Zo kan een adequate financiële vergoeding zoals vastgelegd in artikel 1 Verdrag nr. 140 volgens paragraaf 20 van Aanbeveling nr. 148 betreffende betaald scholings- en vormingsverlof de vorm hebben van het doorbetalen van het (gehele) loon, maar ook van het gedeeltelijk doorbetalen van het loon, van een uitkering of van een gift. Als het loon echter maar gedeeltelijk wordt doorbetaald of een uitkering wordt toegekend, is geen sprake meer van scholing onder werktijd. Aanbeveling nr. 148 die Verdrag nr. 140 nader uitwerkt, is dus niet zo eenduidig in het beantwoorden van de vraag of het gaat om het volgen van scholing binnen of buiten werktijd. Daarnaast kan een werkgever vrijwillig bijdragen aan de Levensloopregeling of kunnen sociale partners afspraken maken over een financiële bijdrage aan de Levensloopregeling. Hiermee wordt een onbetaalde verlofregeling toch een gedeeltelijk betaalde (scholings)verlofregeling.

De vraag doet zich daarom voor of artikel 1 en 9 van Verdrag nr. 140 op de geselecteerde voorstellen van toepassing zijn. De achterliggende gedachte van bijvoorbeeld een adequate financiële vergoeding bij scholingsverlof is dat werknemers meer gestimuleerd worden om werkelijk een opleiding te volgen als zij de kosten van het verlies van inkomen tijdens onbetaald verlof niet zelf hoeven te betalen. Deze redenering is ook relevant voor de Levensloopregeling en de geselecteerde voorstellen.

Een soortgelijk interpretatie- en toepassingsprobleem doet zich voor bij het ESH. Artikel 10 lid 5 van het ESH legt namelijk de verplichting vast voor lidstaten om het gebruik van opleidingsvoorzieningen te bevorderen door passende maatregelen te nemen, zoals verlaging of afschaffing van alle kosten (art. 10 lid 5 onder a), verlening van geldelijke bijstand in daarvoor in aanmerking komende gevallen (art. 10 lid 5 onder b) en het aanmerken van de tijd welke de werknemer gedurende zijn tewerkstelling op verzoek van zijn werkgever voor aanvullende opleiding besteedt, als een deel van de normale arbeidstijd (art. 10 lid 5 onder c). In het licht van artikel 10 lid 5 ESH zouden de lidstaten een verplichting hebben om financiële ondersteuning te

bieden aan met name kwetsbare groepen bij het volgen van scholing. Of het verlenen van financiële ondersteuning echter ook geldt voor een opleiding die niet specifiek gerelateerd is aan het werk dat de werknemer reeds doet, wordt niet duidelijk uit dit artikel. Artikel 4 en 5 van de Aanbeveling nr. 200(6) betreffende hoger onderwijs en levenslang leren van de Raad van Europa leggen echter vast dat werkgevers het levenslang leren door hun werknemers moeten stimuleren en dat overheden, werkgevers, publieke en privaat gefinancierde uitvoeringsorganen bij speciale financieringsmogelijkheden betrokken moeten worden.

Ten slotte is het niet eenvoudig het beginsel van gelijke behandeling van mannen en vrouwen zoals dat is vastgelegd in Verdrag nr. 156 en artikel 27 ESH toe te passen op nieuwe methoden van bescherming zoals spaarregelingen. Er bestaan immers weinig bevindingen en conclusies die betrekking hebben op dit onderwerp. Ook de voorbereidende documenten geven weinig toelichting.

#### **12.5.5 *Naleving van en toezicht op de promotionele verdragen***

Aangezien het Comité van Deskundigen geen eendoordeel geeft of Nederland voldoet aan de verdragsverplichtingen van de promotionele verdragen, het Comité van Deskundigen sinds het ratificeren van Verdrag nr. 140 door Nederland in 1976 maar één korte bevinding heeft gemaakt over scholingsverlof en het Comité geen expliciete uitspraken gedaan heeft over de Levenslooplegeling, lijkt het alsof de promotionele ILO-verdragen en de nieuwe sociale risico's minder prioriteit krijgen dan de socialezekerheidsverdragen en de klassieke sociale risico's. Toch kan deze conclusie niet getrokken worden. Het Comité geeft geen eendoordeel omdat de verdragen programmatisch van karakter zijn en het vaak geen totaalbeeld van het nationaal sociaal beleid kan krijgen. Het signaleert daarentegen wel ontwikkelingen, wil deze graag volgen en wil weten of een bepaalde vormgeving van sociale zekerheid of sociaal beleid uiteindelijk betrouwbaar is. Mocht dat niet het geval zijn, dan geeft het Comité aan op welke onderdelen spanning optreedt met het Verdrag met als doel dat het socialezekerheidsstelsel of het sociaal beleid wordt verbeterd. Het moet daarin ook keuzes maken, aangezien het Comité jaarlijks meer dan 3.000 rapporten ontvangt die beoordeeld moeten worden.

Daarnaast is het Comité ook afhankelijk van de informatie die het aangeleverd krijgt van de lidstaten. De Nederlandse overheid leeft de rapportageverplichtingen ten aanzien van de internationale verdragen zeer serieus na. Desondanks blijkt uit dit onderzoek dat de Nederlandse overheid jarenlang niet tegemoet is gekomen aan het verzoek om in het licht van artikel 1 ESH (recht op arbeid) en artikel 10 ESH (recht op beroepsopleiding) informatie aan te leveren over het aantal personen dat gebruikmaakt van werkgelegenheids-, scholings- en re-integratiemaatregelen, het percentage van werkzoekenden dat daadwerkelijk re-integreert, het effect van deze maatregelen op de afname van de (langdurige) werkloosheid en het effect van de privatisering van de re-integratie op de activeringsgraad. Herhaaldelijk heeft het Comité voor Sociale Rechten om deze gegevens gevraagd. In het nieuwste rapport van

Nederland over nakoming van het Europees Sociaal Handvest heeft de Nederlandse overheid wel gegevens aangeleverd over het aantal personen dat gebruikmaakt van werkgelegenheids-, scholings- en re-integratiemaatregelen en het percentage werkzoekenden dat daadwerkelijk re-integreert.<sup>12</sup> Het blijkt echter nog steeds lastig om op basis van deze gegevens conclusies te kunnen trekken over het effect van deze maatregelen op de afname van de (langdurige) werkloosheid en het effect van de privatisering van de re-integratie op de activeringsgraad. In zijn algemeenheid blijkt het moeilijk op basis van onderzoek naar activeringsbeleid de daadwerkelijke effectiviteit van activeringsbeleid te achterhalen en na te gaan of stelselwijzigingen hebben geleid tot een grotere effectiviteit van de re-integratie. Hier zou meer onderzoek naar gedaan moeten worden.

Een ander probleem was dat er ook geen statistische informatie beschikbaar was over het effect van de Levensloopregeling. Uit een evaluatie blijkt ook dat de Levensloopregeling in de voorbereiding veel verschillende doelen kreeg toegekend.<sup>13</sup> Daarmee is de Levensloopregeling containerbeleid geworden zonder een heldere doelstelling. Hierdoor is het niet makkelijk om na te gaan of tegemoetgekomen wordt aan de geformuleerde beleidsdoelstellingen. Een heldere doelstelling en evaluatie op basis van statistische informatie is dus essentieel voor de beoordeling of lidstaten tegemoetkomen aan de verdragsverplichtingen.

---

12 The European Social Charter, the Netherlands' Twenty-fourth Report for the period 1 January 2007 - 31 December 2010, p. 25.

13 Evaluatie Levensloopregeling van het Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid, bijlage bij een brief van de Minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid van 4 juli 2011 aan de voorzitter van de Tweede Kamer, kenmerk: ASEA/SAS/2011/11971, p. 26 en 27.



## SUMMARY

### **Proposals for an amendment of the Dutch Unemployment Insurance Act, the *WW*, (chapters 1 and 2)**

Subject of this study is the relationship between proposals for an adjustment of the Dutch Unemployment Insurance Act (*WW*) and the international social conventions. These proposals aim to adjust the *WW* to variation in the individual life cycle and the need to combine paid work with other activities like care and education. They provide more protection against new social risks, such as care and education, and increase a person's freedom of choice as well as his own responsibility in the social system (see section. 1.4.2). A common denominator in all these proposals is the presence of saving elements. By saving, a person can build up individual claims and he or she can then decide for themselves to what degree, for what purpose and when these claims are used.

The relevant proposals are the proposals for a 'Savings *WW*' by Den Butter & Kock and Rezwani, the proposals for a 'Life cycle *WW*' by Van Ours and Hermans & Pennings, and the proposal for a Work insurance and Work budget by the Work Participation Committee, an ad hoc commission appointed by the Minister of Social Affairs and Employment for designing an advice on labour market policy. One can distinguish between the proposals in which the Unemployment Insurance Act as a whole is replaced by a savings scheme (Saving-*WW*), and proposals in which an obligatory savings scheme is introduced as a supplement to the Unemployment Insurance Act, which Act is then upheld in whole or in part (Life cycle *WW* and Work insurance including Work budget).

The design of both the savings scheme and the rest of the unemployment system determines the degree to which the protection against new social risks is extended and a person's freedom of choice and his own responsibility are increased. The new unemployment savings scheme thus meets life cycle variations better, if:

- the savings scheme is obligatory;
- the scope of application is extended from employees to benefit recipients and self-employed persons;
- the number of goals for which the savings scheme may be used is large;
- the financial scope for the protection against new social risks is extended by reducing the duration or the scope of the unemployment benefit;
- an extra fiscal stimulus or subsidy is introduced for lower income groups;

- the employer is under an obligation to contribute to the savings scheme;
- the financing of the protection against unemployment is integrated with the financing of the new social risks by a savings scheme;
- the savings balance that one obligatorily saves for in order to receive an unemployment benefit, is maintained as small as possible;
- a loan facility is introduced for persons with an insufficient savings balance and the savings schemes are administered by private parties (see section 2.8 and 12.4).

The introduction of an obligation to continue to pay wages for the employer may also contribute to the tailoring of the system to individual life cycle variations. As a result of the obligation to continue to pay wages, the employer will invest more in the employability of the employees, the claims for an unemployment benefit will decrease, and thus there will be more financial scope for the protection against new social risks.

### **European and international conventions (chapters 3-5)**

Making the unemployment system 'life cycle proof' thus offers a range of possibilities. The five proposals under investigation present a kaleidoscope of possible unemployment systems. All proposals have the introduction of a savings scheme in common, otherwise they are designed differently. Not all amendments of the unemployment system, however, are possible from a legal perspective. The Netherlands must meet the agreements made at the international and European level on the form of the unemployment system. These agreements are laid down in the Conventions no. 44 and 102 of the International Labour Organisation (ILO), the (revised) European Code of Social Security and pertaining Protocol, and art. 12 of the European Social Charter (ESC) of the Council of Europe. These agreements comprise minimum standards and general principles for the design of the social security system. The Dutch government is also under an obligation to check whether its policy in the fields of employment, education/educational leave and the combination of work and care meets the policy objectives laid down in the articles 1, 10 and 27 of the ESC and the ILO Conventions no. 122, 140, 142 and 156, known as the promotional conventions. The Dutch government is not required to have met these objectives yet at the moment of ratifying these conventions, but it has to show that it is aiming to realise these objectives. The aforementioned international and European conventions also contain a number of principles that the social policy must meet, such as the principles of adequate financing of educational leave, of inclusion of vulnerable groups and of equal treatment of men and women.

### **Conflicts with the conventions (chapters 6-11)**

This investigation shows that parts of the proposals are in conflict with the convention provisions and that the form of the proposals limits the degree to which the policy objectives are met. Conflicts with the convention provisions exist with regard to: the percentage of persons to be protected, the duration and scope of the benefit, the financing (of the benefit), the benefit conditions and the administration, applicable to the protection against the risk of unemployment. The form of the protection against new social risks also conflicts with the principles that educational leave is to be funded adequately and that vulnerable groups are to be included. A conflict also arises as regards the obligation to make the best effort to treat men and women equally. I will discuss these key conflicts successively.

#### ***Duration of benefit and percentage of persons protected***

Although the conventions do not prescribe a particular method of protection, and they allow a variety of forms of social security, they do not permit a social security plan to consist solely of a savings plan, as in Den Butter & Kock's proposal. Pursuant to art. 22, 65, 66 and 67 of Treaty no. 102 and the European Code, a minimum benefit of a certain scope and duration must be guaranteed and this must have been laid down beforehand. However, if the duration of a benefit depends on the savings balance this is not determined beforehand. For if the savings balance proves to be exhausted, there is no right to an unemployment benefit. It is therefore essential that the savings plan replacing the statutory insurance is supplemented by a regulation, i.e. not a savings plan, which does determine the duration of the benefit in advance. A loan facility allowing debit positions to the savings funds in case the employee's savings balance is insufficient, as proposed by Den Butter and Kock, is not possible either. This conflicts with the principle of collective funding, as laid down in article 71 par. 1 Treaty no. 102 and article 70 par. 1 European Code; see next section. The conventions leave it to the discretion of the member state to determine how to give substance to such a supplementary regulation. It could be done by an insurance, a minimum guaranteed benefit or a fund.

Although the savings scheme in the proposal of Rezwani does not determine the duration of the benefit in advance either, the Solidarity Fund in this proposal does guarantee a minimum duration of six months, and thus meets the requirement that the duration of the benefit is determined in advance. Both the minimum standard of 13 weeks, as laid down in art. 24 par. 1 Convention no. 102 and European Code, and the minimum standard of 21 weeks, laid down in the Protocol are thus met simultaneously. Rezwani's proposal, however, conflicts with the minimum standard for the duration of 39 weeks, as laid down in art. 24 of the revised European Code. The Netherlands have ratified this revised European Code, which has not become effective yet. After the entry into force of the Revised European Code, the duration of the benefit will have to be prolonged. The same applies to the proposal of Van

Ours, in which the statutory unemployment insurance is maintained in part and a benefit of six months is also guaranteed. In view of the non-regression principle laid down in art. 19 par. 8 of the ILO Constitution, there must be good reasons to decrease the benefit to six months. The extension of the protection against new social risks might be a justification for such a decrease of protection. The conventions, however, encourage strongly that this protection doesn't only includes employees with a low risk to become unemployed, but also employees with a high risk to become unemployed and other vulnerable groups.

The proposals of Hermans & Pennings and of the Work Participation Committee maintain the duration of the benefit as laid down in the *WW*, where duration is dependent on a person's employment history and the minimum duration amounts to three months. As the duration of the benefit depends on the employment history, the minimum standard of *on average* 13 weeks (art. 24 par. 2 Treaty no. 102 and the European Code), *on average* 21 weeks (Protocol) and *on average* 39 weeks (art. 24 par. 2 revised European Code) applies. The present average duration of the unemployment benefit under the *WW*, however, conflicts with the revised European Code. The average duration of the benefit under the present *WW* in 2012 amounted to 38 weeks and in the first four months of 2013 to 35 weeks. Any proposal that maintains or reduces the statutory minimum or maximum duration of the present *WW*-benefit therefore conflicts in advance with the revised European Code, if this were to come into effect.

Secondly, the duration of the basic benefit of three months in the proposals of both Hermans & Pennings and the Work Participation Committee conflicts with the standard on the percentage of protected persons as laid down in the revised European Code. On the basis of data of the Employee Insurance Agency (*UWV*) on the employment history of the insured of October 2010, it appears that 47 percent of the insured does not meet the four-out-of-five requirement and is thus not entitled to a benefit for more than three months. The requirement of the Protocol that 55 percent of the employees should be entitled to a benefit of on average 21 weeks or longer is thus not met.

### ***Financing of savings scheme***

The conventions require that both the costs of the social insurance benefits and the administration costs related to the benefits are collectively financed through the levying of contributions or taxes (art. 71 par. 1 Convention no. 102 and art. 70 par. 1 European Code). This way of financing provides for an essential part of social security, i.e. solidarity. This means that the social security costs are divided among the various members of society. If statutory unemployment insurance is replaced by a savings scheme that is only financed by the individual employee, as proposed by Den Butter & Kock, this conflicts with the said principle. If the savings scheme is to provide protection against the unemployment risk, it will always have to be co-financed by the employer and/or by the government. The employee is not to pay more than 50



percent of the costs of the benefit, as laid down in art. 71 par. 2 Convention no. 102 and art. 70 par. 2 European Code.

The proposal of Den Butter & Kock to allow the savings funds to have debit positions and to impose upon the employee the obligation to redeem these by himself during his working years also conflicts with the principle of collective financing. The employee with a high unemployment risk may thus be under an obligation to pay back the loan during his whole lifetime. The problem is not only that the employee pays his own benefit, but also that the ability of persons with a high unemployment risk to pay is insufficiently taken into account. The fact that a person's ability to pay is to be taken into account, is laid down in art. 71 par. 1 Convention no. 102 and art. 70 par. 1 European Code and art. 12 par. 1 and 2 ESC. If the employee and the employer are to redeem this loan together, there is a risk of employers becoming hesitant to offer permanent contracts or to hire persons with a high risk of unemployment. This conflicts with the principle of collective financing. A proposal to resolve this conflict with the principle of collective financing is to provide employees, whose savings balances are insufficient to pay for their benefits themselves, with a supplement to their savings balance at the time when they need to take out a loan to pay for their unemployment benefit. This supplement may be financed by employees and/or employers at the national or sectoral level. However, in this way the character of a loan facility gives way to the introduction of an insurance element.

A savings scheme may form the first pillar of a new system. This is possible as the principle of collective financing is interpreted by the Committee of Experts of the ILO in such a way that savings schemes financed by the individual employee and/or the individual employer are also in conformity with this principle. There is thus no need for risk sharing by the insured. In this way a person's own responsibility is permitted to be the basis of the social system.

#### ***Financing of continued payment of wages***

The obligation to continue to pay wages during the first six months of unemployment is in conflict with the principle of collective financing, as laid down in art. 71 of Convention no. 102. The financial burden of the first six months of unemployment is thus born solely by the individual employer. This is undesirable, as this burden may become too heavy for the employer in case of rising unemployment. The obligation to continue to pay wages may also result in a bigger divide between employees with a high and those with a low risk of unemployment, and in discrimination of employees with temporary contracts. By imposing financial responsibility upon the employer, he will become hesitant in hiring persons with a high risk of unemployment and will try to avoid the obligation to continue to pay wages by offering temporary contracts. In general the employer will not be likely to invest in employees with a temporary contract.

The obligation to continue to pay wages can be adapted in order to compensate these negative effects. The duration of the obligation can be reduced, the salary paid

by the employer can be deducted from the sickness benefit or a safety net regulation can be implemented for the risk of rising unemployment. But the Committee of Experts of the ILO has not (yet) given a decisive answer on the question whether these measures are sufficient to resolve the conflict with the treaties.

### ***Administration***

The conventions in principle do not rule out the administration of savings funds by banks, pension funds and insurers, as proposed by Den Butter & Kock. Their proposal may, however, be in conflict with art. 72 par. 1 Treaty no. 102, stating that representatives of the insured are to participate in the administration of the social security administration agency, or to be involved in it with an advisory vote. At present this involvement is not laid down in legislation regulating the financial enterprises concerned (banks, pension funds and insurers). Nor does this legislation contain the obligation that this requirement is to be included in the articles of association of these enterprises. The legislation thus needs to be amended in this respect or the administration should be assigned to an institution, based on government regulations, which is accountable to parliament, as laid down in art. 72 par. 1 Convention no. 102.

The obligation to continue to pay wages as proposed by the Work Participation Committee is also inconsistent with the international requirements for the administration of a social security system, as laid down in art. 72 Convention no. 102 and art. 71 European Code. In the first place, the persons protected during the period of continued payment of wages are insufficiently represented, although this is required by art. 72 par. 1 of Convention no. 102 and art. 71 par. 1 of the European Code. The second problem relating to the execution is the lack of supervision by the government of the execution of the obligation to continue to pay wages by the employer, which is required by art. 72 par. 2 of Convention no. 102 and art. 71 par. 2 of the European Code. The supervision of the execution of the obligation to continue to pay wages by the private insurers also leaves much to be desired.

Supplementary measures can be taken to take away the negative effects. For example, the introduction of an obligation to register unemployed employees with a public authority, an obligation of the employer to try and find suitable employment for the unemployed employee with another employer, and an obligation to hire independent experts for reintegration services. But whether these measures will be sufficient to resolve the conflict with the treaties is unclear.

### ***Reintegration***

In the proposals, in which the savings scheme replaces the statutory insurance either in whole (Savings-WW) or in part (proposal Van Ours), the General Unemployment Fund (*AWf*) ceases to operate. As a result, funding of reintegration also comes to an end. If the unemployment system does not provide reintegration services, a conflict

may arise with art. 25 par. 1 of the Revised European Code. The said article requires the member states to guarantee that the persons protected can dispose of facilities for careers guidance, education, extra training, refresher courses and retraining, integration and reintegration, in order to assist them to continue to keep or to obtain suitable employment.

A shift of responsibility for the execution of these reintegration activities to the employer, as proposed by the Work Participation Committee, results in a violation of art. 71 par. 3 and 72 par. 2 of Convention no. 102, stating that the government has a general responsibility to provide benefits and is responsible for a proper administration of the benefits by the institutions carrying out the insurances. This article also covers the responsibility for reintegration if meeting the reintegration requirements is a condition for the award of a benefit, as is the case in the Netherlands. A conflict may also arise with the requirement, as laid down in art. 72 par. 1 Convention no. 102 and art. 71 par. 1 European Code, stating that representatives of the persons protected are to participate in the management of the social security administration agencies. In the light of this requirement the representation by trade unions and works councils is insufficient. These conflicts may be resolved by partly retaining the *AWf* for this purpose and by maintaining the execution of the reintegration by a public institution like the Employee Insurance Agency (*UWV*)

### **Social assistance**

Replacing a loan facility within a savings scheme by social assistance, as proposed by Den Butter & Kock, conflicts with certain international standards for two reasons. Benefits with a means test are not permitted in an unemployment system that only offers protection to employees. On the basis of article 21 Convention no. 102 and the European Code, an income test is only permitted if all residents are protected by the system. This conflict can be resolved by awarding a benefit at the minimum level without a means test.

Social assistance benefits are also insufficient to provide protection in relation to article 10 par. 2 under d of Convention no. 44, article 20 of Convention no. 102, the European Code and the Protocol, article 19 par. 2 revised European Code and article 21 par. 2 of Convention no. 168. In defining unemployment the assumption in these articles is that a person loses his income from employment through the impossibility to obtain *suitable employment*, whereas social assistance departs from the concept of *generally accepted employment* as laid down in article 9 of the Work and Social Assistance Act (*WWB*). In evaluating whether employment is suitable, a claimant's education is to be taken into account, as opposed to the evaluation whether employment is generally accepted employment. Personal attitude is also to be taken into account in evaluating suitable employment. This conflict may be resolved by imposing an obligation to seek and accept generally accepted employment only after the prescribed minimum term.

---

***Effect of the proposals and inclusion of vulnerable groups***

The proposals investigated on extending the protection against new social risks meet the objectives of the promotional ILO Conventions and the basic social rights. For in the proposed systems persons may choose to build up individual claims, which can be used for income protection in case of an educational or a care leave at a later time. This possibility supports the objectives of Convention no. 122, 140, 142 and 156 and art. 1, 10 and 27 ESC, to stimulate taking an educational leave, to stimulate attending training and to support employees with care responsibility in exercising their right to employment.

However, the details of the proposals are decisive for the degree to which the policy objectives are met. For example, the voluntary character of the savings scheme in the proposals of Den Butter & Kock and Rezwani may result in its use mainly by employees with permanent employment, a full-time job, a high income and a good education. Also the obligation, as proposed by Den Butter & Kock and Rezwani, to save for a balance out of which the unemployment benefit of a certain duration can be paid first before one can save for new social risks, is disadvantageous for employees with a high risk of unemployment (often or long unemployed). For this group will not manage to save for protection against new social risks. This also applies in case the savings balance is to be used for a longer term unemployment benefit than the benefit one is entitled to on the basis of the statutory insurance, as proposed by Van Ours. If employees with a high unemployment risk are to use their savings balance for a prolonged unemployment benefit, there is no money left to protect them against new social risks. Finally, in an obligatory savings scheme, as proposed by van Ours, Hermans & Pennings and the Work Participation Committee, an income-related contribution may result in employees with a low income or a part-time job being less capable of saving for other objectives than a leave, e.g. education costs or the start-up of one's own business. Due to the form of the savings schemes their contribution to the objectives of Conventions no. 122, 140, 142 and 156 and article 1, 10 and 27 ESC, i.e. to combine work, education and care and to stimulate the attendance of education, may thus be limited in practice.

The voluntary character of a savings scheme, the obligation to save for an unemployment benefit first, the obligation to also use the savings balance for a supplementary benefit and the income-related contribution also result in a conflict with the principle that vulnerable groups in particular should be included in the social system. This core value is the basis of article 10 par. 5 ESC, article 9 under a Convention no. 140, and par. 5 under h Recommendation no. 195. Article 9 of Convention no.140 states that extra measures are to be taken, if particular categories of groups experience difficulties within a general scheme for educational leave. Article 10 par. 5 ESC states that the use of facilities in the areas of reintegration, vocational guidance and vocational training should be promoted as far as possible, among other things by the reduction or abolishment of all costs, the partial continued

payment of wages, or the offer of adequate financial support, at least to vulnerable groups (art. 10 par. 5 ESC).

Making the savings scheme compulsory may result in a better realisation of the policy objectives laid down in the conventions and resolve the conflict with the principle that vulnerable groups should be included. Also, as proposed by the Work Participation Committee, a fiscal stimulus aimed at lower income groups may be introduced and the monthly wages on the basis of which the obligatory deposits are calculated may be maximised. Differences between higher and lower income groups may thus be mitigated. The level of the tax-exempt deposits in box 3 may also be lowered. This creates extra tax revenue that may be used for lower income groups. The conflict may also be resolved by creating the possibility of taking up a loan for protection against new social risks, as proposed by Hermans & Pennings. Finally, the proposals can also be made to comply with the promotional conventions and the basic social rights, if supplementary policy measures are taken to provide these target groups as yet with sufficient protection against new social risks. These include e.g. extra educational facilities for long-term unemployed persons.

#### ***Equal treatment of men and women***

As men more often have permanent and full-time employment than women, and often earn a higher income, one may assume that more men than women will use the voluntary savings scheme in the Savings-WW. This would result in tension with convention provisions requiring that measures in the areas of training and the combination of work and care treat men and women equally, e.g. art. 1 par. 5 Convention no. 142, art. 3 par. 1 Convention no. 156, par. 5 under g Recommendation no. 195 and art. 27 ESC. There is, however, no unequal treatment within the meaning of the conventions, as one cannot point out a criterion in the plan that might result in an unequal treatment within the meaning of the aforementioned conventions. An unequal situation between men and women does in fact exist, as women generally have less financial scope to build up a savings balance. The aforementioned convention provisions may be understood to hold a best efforts obligation to resolve this unequal situation between men and women. A loan facility with remission options might for example be introduced for employees with an insufficient savings balance, as proposed by Hermans & Pennings. In a system in which employers are to pay a salary-dependent contribution this unequal situation also exists (Life cycle-WW and the Work budget) and the best efforts obligation to resolve this applies here as well.

#### ***Adequate financing of the educational leave***

Convention no. 140 requires adequate financial entitlement for education during working hours (art. 1 Convention no. 140). The underlying idea being that employees are more motivated to actually attend training, if they do not have to bear the loss

of income during unpaid leave. The Convention, however, does not require the continued payment of salary: the scope and form of financial entitlements are a matter of national policy and practice. Pursuant to Paragraph 12 Recommendation no. 148 on paid educational leave, pertaining to Convention no. 140, employers, public authorities, and employers' and workers' organisations may be expected to contribute to the financing of arrangements for paid educational leave. In view of this, a plea may be made for the government, the employer or the employers' and workers' organisations to co-finance the Savings *WW* in order to encourage attending education and taking an educational leave. In the Life cycle *WW* and the Work budget the employer already pays an obligatory contribution to the savings scheme for protection against new social risks.

**Do the Conventions prevent adjustment to life cycle variations and are the Conventions to be amended? (Ch. 12)**

*Conventions on social security*

As said before, the proposals aim to adjust the *WW* to the variation in individual life cycle by providing more protection against these new social risks and increasing a person's freedom of choice as well as his own responsibility in the social system. The articles 22, 24, 65 and 66 of Convention no. 102 and the European Code, which lay down the principle of income security, do not permit a statutory insurance to be substituted in whole by a savings scheme. If they did, the available financial scope for the protection against new social risks and the scope of freedom of choice would have been wider. The contributions would not have had to be paid into a collective fund providing protection against one risk, but the savings premiums could have been used for a risk according to choice. At the same time these articles prevent the financial risks of the benefit system to be shifted too much to the individual employee so that, when the savings scheme is used and the savings balance turns out to be exhausted, there is no claim left to an unemployment benefit.

The articles 22, 65, 66 and 67 of Treaty no. 102 and the European Code do permit the income security for the classical social risks like unemployment to be limited to the minimum standard laid down in these articles. The minimum duration of an unemployment benefit is 21 weeks and the minimum scope is 50 percent of the previous earnings, as laid down in the Protocol. By reducing the duration or the scope of the unemployment benefit, the financial scope for the protection against new social risks can be extended. Also the freedom of choice will increase in the system. At the same time the individual responsibility of the employee for the unemployment risk will increase.

In view of the non-regression principle laid down in art. 19 par. 8 of the ILO Constitution, there must be, however, good reasons to decrease the unemployment protection. The extension of the protection against new social risks might be a justification for such a decrease of protection. The conventions also encourage

strongly that this protection doesn't only includes employees with a low risk to become unemployed, but also employees with a high risk to become unemployed and other vulnerable groups. This can be realised for example by making participation obligatory, introducing fiscal stimuli geared toward lower-income groups and introducing loan facilities with remission options.

The conventions also permit the substitution in part of a statutory insurance by a savings scheme. The savings scheme may then form the first pillar of a new system, or it may supplement a statutory insurance and thus form the second pillar. This is possible as the principle of collective financing, as laid down in art. 71 par. 1 Convention no. 102 and art. 70 par. 1 European Code, is interpreted in such a way that savings schemes financed by the individual employee and the individual employer or the state are also in conformity with this principle. There is thus no need for risk sharing by the insured. In this way a person's own responsibility is permitted to be the basis of the social system.

At the same time, the principle of collective financing sees to it that the employee is not totally individually responsible for financing his benefit. It requires that the sum total of the insurance contributions borne by the employees protected shall not exceed 50 percent. It has to be financed also by the employer and/or the state. The introduction of an obligation to continue to pay a salary is also thwarted by the principle of collective financing. An obligation to continue to pay a salary cannot be introduced into the unemployment system on the basis of the principle of collective financing, as this would result in too heavy a financial burden on the individual employer in case of rising unemployment. The principle of collective financing thus prevents an increase of the financial responsibility for the employer and of the risk selection.

#### ***Promotional ILO Conventions and ESC***

The ILO Conventions no. 122, 140, 142 and 156 and article 1, 10 and 27 ESC also permit the introduction of savings schemes that increase protection against new social risks. What is more, they encourage this. Simultaneously an increase of freedom of choice is thus encouraged. The conventions also encourage the member states to eliminate the negative effects of the savings schemes. Thus the principle of the inclusion of vulnerable groups will be a strong argument in favour of making participation obligatory and of introducing fiscal stimuli geared toward lower-income groups and loan facilities with remission options. These measures increase collective responsibility with regard to new social risks.

#### ***Role of Conventions and ILO***

The social security conventions, the promotional conventions and the ESC can play a key role in adjusting social security to life cycle variations. They require that important principles of social protection, such as collective responsibility and

solidarity, be guaranteed in a system that also pursues opposite principles, such as a person's own responsibility and freedom of choice. This means more specifically that the conventions permit the introduction of savings schemes and thus also of a certain degree of personal responsibility and freedom of choice, but that they also guarantee that the new system continues to provide a minimum protection against unemployment, that the interests of the insured are well represented, that vulnerable groups are included as far as possible in the social system, and that unequal situations with regard to men and women are resolved. To this purpose the restriction of the classic social security plans is permitted in favour of the protection against new social risks.

The conventions and the supervising bodies provide scope to experiment with the introduction of savings schemes and thus the adjustment of social security to individual life cycle variations. With regard to the obligation to continue to pay salary, however, there seems to be no scope. The Committee for Social Rights, the Committee of Ministers, and the Committee of Experts have all judged the obligation to continue to pay salary to conflict with the solidarity principle that is at the basis of the principle of collective financing. They do not provide a definite answer to the question whether the supplementary measures taken by the Netherlands are sufficient to counterbalance the negative effects of privatisation and thus the conflict with the conventions. At the same time the supervisory bodies exercise caution in issuing real condemnations.

This attitude of the supervisory bodies leads to uncertainty regarding the possibility to implement the obligation to continue to pay salary. In order to end this uncertainty the Netherlands can submit the question of the interpretation of the principle of collective financing in relation to this obligation to the International Court of Justice. In order to guarantee the effectiveness of both the conventions and the supervisory procedure and the credibility of the ILO in the future, I consider it also desirable that the Committee of Experts of the ILO will play a more proactive role with regard to the developments in the social security systems of the developed countries. This role includes increasing the accessibility of findings and conclusions, researching new developments in national social security and using new methods of protection and interpreting the influence hereof on the interpretation of the conventions. A definite answer should be given to the question whether possible adaptations or supplementary measures may counterbalance the negative effects of the obligation to continue to pay salary and thus resolve the conflict with the conventions. These adaptations are the reduction of the obligation the deduction of the salary paid by the employer from the sickness benefit and the introduction of a safety net regulation. The supplementary measures are the obligations to register unemployed employees with a public authority, to find suitable employment for the unemployed employee with another employer and to hire independent experts for reintegration services. If the Committee of Experts doesn't put this on the agenda of the International Labour Conference itself, the Netherlands can also request the Governing Body to put this on the agenda (see art. 37 par. 1 ILO-Constitution).



This research also makes it clear that certain requirements that surface in the findings and conclusions of the supervising bodies can be explicitly included in the conventions. Some relevant examples are the requirement that a benefit should be specified in advance, the requirement that the government is also responsible for the administration of the social regulations by private parties, the requirement of a democratic management that applies not only to the administration of the benefits but also to the implementation of reintegration activities and the requirement that a private social security administration agency is not allowed to have profit as its primary target. The treaties allow private parties to administer the benefits, but the Committee of Experts in its findings restricts this to private parties that do not have profit as their primary target.

Apart from that, some convention provisions require clarification. For example, the difference between paid and unpaid leave on the one hand and the difference between general education and vocational education on the other hand is not always clear in the international conventions: e.g. does article 1 of Convention no. 140 exclude application to regulations for unpaid leave? Finally it needs to be clarified how the principle of equal treatment of men and women, as laid down in Convention no. 156 and article 27 ESC, is to be applied to new methods of protection, such as savings schemes. Few findings and conclusions exist in relation to this subject and the preparatory documents do not provide much explanation. The present investigation may contribute to this.



## LITERATUURLIJST

Aerts 2007

M.C.M. Aerts, *De zelfstandige in het sociaal recht*, Monografieën Sociaal Recht, Deventer: Kluwer 2007

Anxo & Boulin 2006

D. Anxo & J.Y. Boulin: *Working time option over the life course: new work patterns and company strategies*, Dublin: Eurofound 2006

Bakels 2009

H.L. Bakels e.a., *Schets van het arbeidsrecht*, Deventer: Kluwer 2009

Beco 2012

G. Beco, *Human Rights Monitoring Mechanisms of the Council of Europe*, London: Routledge 2012

Bonilla-Garcia & Gruat 2003

A. Bonilla Garcia & J. V. Gruat, *Social Protection: A Life Cycle Continuum Investment for Social Justice, Poverty Reduction and Sustainable Development*, Geneva: International Labour Organisation 2003

Bovenberg 2001

A.L. Bovenberg, 'Een belaste levensloop', *ESB*, 23 februari 2001

Bovenberg 2003

A.L. Bovenberg, *Nieuwe levensloopbenadering*, Tilburg: OSA 2003, p. 17

Bovenberg, Hansen & Sørensen 2008

A.L. Bovenberg, M.I. Hansen & P.B. Sørensen, 'Individual saving accounts for social insurance: rationale and alternative designs', *International Tax Public Finance*, 2008 (15), p. 67-86

Brown, Orszag & Snower 2006

J.G. Brown, J.M. Orszag & D. Snower, *Unemployment accounts and employment incentives*, Bonn: IZA 2006, p. 1-3

Brown, Orszag & Snower 2008

J.G. Brown, J.M. Orszag & D. Snower, 'Unemployment accounts and employment incentives', *European Journal of Political Economy* 2008 (24), p. 587-604

De Burca & De Witte 2005

G. de Burca & B. de Witte, *Social Rights in Europe*, Florence: Oxford University Press 2005

Den Butter & Kock 2000

F.A.G. den Butter & U. Kock, *Sparen in plaats van verzekeren. Individuele spaarfondsen en de gevolgen voor arbeidsparticipatie, arbeidsmarktdynamiek en sociale zekerheid*, Serie research memoranda, Amsterdam: Vrije universiteit Amsterdam 2000, p. 4

Den Butter & Kock 2008

F.A.G. den Butter & U. Kock, 'Meer arbeidsparticipatie met individuele spaarfondsen', *Openbare uitgaven*, 2008 (32), p. 200-212

Callund Consultancy 2004

Callund Consultancy, *Protecting individual rights in privately managed pension plans*, Genève: ISSA 2004

CBS 2009

CBS, *Lage inkomens, kans op armoede en uitsluiting*, Den Haag: CBS 2009

CBS 2012

CBS, *Welvaart in Nederland. Inkomen, vermogen en bestedingen van huishoudens en personen*, Den Haag: CBS 2012

Commissie Arbeidsparticipatie 2008

Commissie Arbeidsparticipatie, *Naar een toekomst die werkt. Advies Commissie Arbeidsparticipatie*, Rotterdam, 2008

Council of Europe 2008

Council of Europe, *Digest of the case-law of the European Committee of social rights*, Straatsburg: Council of Europe, 2008

CSED 2001

Commissie Sociaal-Economische Deskundigen, *Levensloopbanen: gevolgen van veranderende arbeidspatronen*, Den Haag: SER 2001

Dietvorst 2006

G.J.B. Dietvorst, *De invoering en de uitvoering van de Levensloopregeling, Reeks financiële dienstverlening*, Alphen aan den Rijn: Kluwer 2006 (derde druk)

Dijkhof 2011

T. Dijkhoff, *International social security standards in the European Union. The cases of the Czech Republic and Estonia*, Antwerpen: Intersentia 2011

Ester, Muffels & Schippers 2006

P. Ester, R.J.A. Muffels & J.J. Schippers, *Dynamiek en levensloop*, Assen: Koninklijke Van Gorcum 2006, p. 11, 19, 242

Eleveld 2008

A. Eleveld, 'Levensloopregeling en scholing: 'bestuur door vrijheid?', in: *Scholing in het sociaal recht*, Monografieën Sociaal Recht, Deventer: Kluwer 2008, p. 281-294

Feldstein & Altman 1998

M.S. Feldstein & D. Altman, *Unemployment Insurance Saving Accounts*, NBER Working Paper no: 6860, 1998

Fluit 2001

P.S. Fluit, *Verzekeringen van solidariteit*, Monografieën Sociaal Recht, Deventer: Kluwer 2001

Gillion & Bonilla 1992

C. Gillion & A. Bonilla, 'Analysis of a national private pension scheme: the case of Chile', in: ILO, *International Labour Review*, Genève: ILO 1992

Goudswaard & Nijboer 2008a

K.P. Goudswaard & H. Nijboer, 'Sociale zekerheid: van verzekeren naar sparen', in: C.A. de Kam & A.P. Ros (red.), *Jaarboek Overheidsfinanciën 2008*, Den Haag: Sdu Uitgevers 2008, p. 39-57

Goudswaard & Nijboer 2008b

K.P. Goudswaard & H. Nijboer, 'Sociaal sparen als hervormingsoptie', *Economisch Statistische Berichten* 16 mei 2008, p. 294-297.

Hansen & Sørensen 2007

M.I. Hansen & P.B. Sørensen, 'Individual savings accounts for social insurance: rationale and alternative designs', *International Tax Public Finance* 2007 (15), p. 67-86

Heeger 2012

S.E. Heeger, *Inkomensbescherming bij levensloopactiviteiten. Een onderzoek naar de Werkloosheidswet en spaarregelingen*, (diss. Universiteit van Utrecht), Utrecht, 2012

Heerma van Voss (red.) 2008

G.J.J. Heerma van Voss, 'Naar een algemeen recht op en algemene plicht tot scholing', in: G.J.J. Heerma van Voss (red.), *Scholing in het sociaal recht*, Monografieën Sociaal Recht, Deventer: Kluwer 2008, p. 295-312

Hermans & Pennings 2006

K.H. Hermans & F.J.L. Pennings, 'Problemen en mogelijkheden van de Levensloop-WW', *Sociaal maandblad arbeid* 2006, p. 486-493

Hofman & Pennings 2013

Hofman & Pennings, *Privatisering en activering in de Nederlandse sociale zekerheid, en solidariteit. Een internationaal perspectief*, Deventer: Kluwer, 2013

Hoff & Vrooman 2002

S.J.M. Hoff & J.C. Vrooman, *Individuele keuzevrijheid in de sociale verzekeringen: draagvlak, benutting en determinanten*, Den Haag: SCP 2002

Horbach, Lefeber en Ribbelink (red.) 2007

N.L.J.T. Horbach, R.J.M. Lefeber, O.M. Ribbelink (red.), *Handboek Internationaal recht*, Den Haag: T.M.C. Asser Instituut 2007

ILO 1989

International Labour Conference, 76<sup>th</sup> Session, 1989, *General Survey Social Security Protection in old-age*, Genève: International Labour Office, 1989

ILO 1993

International Labour Conference, 80<sup>th</sup> Session, 1993, *General Survey Workers with family Responsibility, Introduction*, Genève: International Labour Office, 1993

ILO 1999

International Labour Conference, 87<sup>th</sup> Session, 1999, *Maternity protection at work, Revision of the Maternity Protection Convention (Revised), 1952 (no. 103) and Recommendation, 1952 (No. 95)*, Genève: International Labour Office 1999

ILO 2001A

International Labour Conference, 89<sup>th</sup> session, 2001, *Resolution and conclusions concerning social security*, Genève: International Labour Office 2001

ILO 2001B

International Labour Organisation, *Social security: A new consensus*, Genève: International Labour Office 2001

ILO 2001C

International Labour Organization, *International Labour Standards. A Global Approach*, Genève: International Labour Office 2001

ILO 2002

ILO, Governing Body, *Report of the Working Party on policy regarding the revision of standards*, 283<sup>rd</sup> Session, 2002

ILO 2006

International Labour Organisation, *Handbook of procedures relating to international labour Conventions and Recommendations*, International Labour Office: Genève 2006

ILO 2008

International Labour Organisation, *Setting social security standards in a global society: An analysis of present state and practice and of future options for global social security standard setting in the International Labour Organisation*, Social Security Policy Briefings, Paper No. 2, Genève: International Labour Office 2008

ILO 2011

International Labour Conference, 100<sup>th</sup> session, 2011, *Report of the Committee of Experts on the Application of Conventions and Recommendations*, Genève: International Labour Office 2011

ILO Report IV (1) 1951

International Labour Conference, 34<sup>th</sup> Session, 1951, *Report IV (1): Objectives and Minimum Standards of Social Security*, Genève: International Labour Office 1951

ILO Report IV (2) 1951

International Labour Conference, 34<sup>th</sup> Session, 1951, *Report IV (2): Objectives and Minimum Standards of Social Security*, Genève: International Labour Office 1951

ILO Report V (a) (1) 1952

International Labour Conference 35<sup>th</sup> Session, 1952, *Report V (a) (1): Minimum Standards of Social Security*, Genève: International Labour Office, 1952

ILO Report V (a) (2) 1952

International Labour Conference 35<sup>th</sup> Session, 1952, *Report V (a) (2), Minimum Standards of Social Security*, Genève: International Labour Office 1952

ILO Report III (part IV) 1961

International Labour Conference, 45<sup>th</sup> Session, 1961, *Report III (part IV), Information and Reports on the Application of Conventions and Recommendations. Report of the*

*Committee on the Application of Conventions and Recommendations (Article 19, 22 and 35 of the Constitution)*, Genève: International Labour Office 1961, p. 161

ILO Report V (1) 1988

International Labour Conference, 75<sup>th</sup> session, 1988, *Report V (1), Employment promotion and social security*, Genève: International Labour Office 1988

ILO Report III (part 4B) 1991

International Labour Conference, 78<sup>th</sup> Session, 1991, *Report III (part 4B), General Survey Human Resource Development*, Genève: International Labour Office 1991

ILO Report III (part 4B) 1993

International Labour Conference, 80<sup>th</sup> Session, 1993, *Report III (part 4B), General Survey Workers with family Responsibility, Introduction*, Genève: International Labour Office, 1993

ILO Report (part 4B) 1996

International Labour Conference, 83<sup>rd</sup> Session, 1996, *Report III (part 4B), Equality in Employment and Occupation*, Genève: International Labour Office, 1996

ILO Report VI 2001

International Labour Conference, 89<sup>th</sup> Session, 2001, *Report VI, Social security: issues, challenges and prospects*, Genève: International Labour Office 2001

ILO Report III (part 1B) 2004

International Labour Conference, 92<sup>nd</sup> Session 2004, *Report III (part 1B), General Survey concerning the Employment Policy Convention, 1964 (No. 122), and the Employment Policy (Supplementary Provisions) Recommendation, 1984 (No. 169), and aspects relating to the promotion of full, productive and freely chosen employment of the Human Resources Development Convention, 1975 (No. 142), and the Job creation in Small and Medium-sized Enterprises Recommendation, 1998 (No. 189)*, Genève: International Labour Office 2004

ILO Report III (part 1B) 2010

International Labour Conference, 99<sup>th</sup> Session, 2010, *Report III (part 1B), General Survey concerning Employment Instruments*, Genève: International Labour Office 2010

ILO Report III (part 1B) 2011

International Labour Conference, 100<sup>th</sup> session, 2011, *Report III (part 1B), Social security and the rule of law. General Survey concerning social security instruments in light of the 2008 Declaration on Social Justice for a fair Globalization*, Genève: International Labour Office 2011



Jacobo Rodríguez 1999

L. Jacobo Rodríguez, 'Chile's private pension system at 18: Its current state and future challenges', in: *The Cato Project on Social Security Privatization No. 17*, Washington: Cato Institute 1999

Jacobs 1992A

A.T.J.M. Jacobs, 'Algemene minimumnormen', in: A.T.J.M. Jacobs (red.), *Het Nederlandse sociale zekerheidsrecht en de minimum-normen van de IAO en de Raad van Europa*, Publicaties SCOSZ, Deventer: Kluwer 1992, p. 1-22

Jacobs 1992B

A.T.J.M. Jacobs, 'Conclusies', in: A.T.J.M. Jacobs (red.), *Het Nederlandse sociale zekerheidsrecht en de minimum-normen van de IAO en de Raad van Europa*, Publicaties SCOSZ, Deventer: Kluwer 1992, p. 163-172

Jongen & Van Vuren 2008

E.L.W. Jongen & A.H. van Vuren, *Individuele spaarrekeningen voor werkloosheid: mirakel of mythe?*, Den Haag: CPB 2008

Keuzenkamp 2004

S. Keuzenkamp (red.), *Een EER voor de levensloopregeling*, Den Haag: SCP 2004

Klosse & Wilthagen 2008

S. Klosse & A.C.J.M. Wilthagen, 'Nieuwe tijden, nieuwe zekerheden', *Sociaal Maandblad Arbeid 2008 (63)* 2008-9, p. 350

Kooijmans 2008

P.H. Kooijmans, *Internationaal publiekrecht in vogelvlucht*, Deventer: Kluwer 2008

Koopmans & Stavenuiter 2001

Koopmans & M.M.J. Stavenuiter, *Tijd voor arbeid en zorg. Spreiding van de arbeidstijd over de levensloop*, Breukelen: NYFER 2001, p. 21-57

Koopmans 2007

I. Koopmans, *De beheersing en verdeling van het zorgrisico. Modernisering van de sociale zekerheid 1987-2007* (diss. Universiteit Utrecht), 2007

Kulke 2007

U. Kulke, 'The present and future role of ILO standards in realizing the right to social security', *International Social Security Review*, 2007-2/3, p. 125

Leijnse, Goudswaard, Plantenga & Van den Toren 2002

F. Leijnse, K.P. Goudswaard, J. Plantenga & J.P. Toren (2002), *Anders denken over zekerheid; levenslopen, risico en verantwoordelijkheid*. Den Haag: Ministerie van SZW, p. 15 en 19

Mikkola 2010

M. Mikkola, *Social Human Rights of Europe*, Porvoo: Karelactio 2010

Ministerie van SZW 2002

Ministerie van SZW, *Verkenning levensloop. Beleidsopties voor leren, werken, zorgen en wonen*, Den Haag: Ministerie van SZW 2002

Ministerie van SZW 2008

Ministerie van SZW, *Decent Work op de Agenda, Nederland en de normen van de Internationale Arbeidsorganisatie*, Den Haag: Ministerie van SWZ 2008

Ministerie van SZW 2011

Ministerie van SZW, *Evaluatie Levensloopregeling*, Den Haag: Ministerie van SZW 2011 (Bijlage 2 van een brief van de Minister van SZW aan de Tweede Kamer op 4 juli 2011, ASEA/SAS/2011/11971)

Naegele 2003

G. Naegele, *A new organisation of time over working life*, Dublin: Eurofound 2003, p. 18, 21 en 77

Nelissen 1998

J.H.M. Nelissen, 'Annual versus Lifetime Income Redistribution by Social Security', *Journal of Public Economics* 68(2) 1998, p. 223-249

Nickless 2002

J. Nickless, *European Code of Social Security. Short Guide*, Straatsburg: Council of Europe Publishing 2002

Nollkaemper 2011

A. Nollkaemper, *Kern van het internationaal publiekrecht*, Den Haag: Boom Juridische Uitgevers, 2011

Orszag & Snower 2002

J.M. Orszag & D. Snower, *From unemployment benefits tot unemployment accounts*, Bonn: IZA 2002

Ortiz 2009

P.A.A. Ortiz, *Universalisme et individualisme dans le droit chilien des retraites*, Parijs: Université Paris 2009

Van Oorschot 1986

W. van Oorschot, 'Solidariteit in verzekering en sociale zekerheid: analyse van een begrip', *Sociaal Maandblad Arbeid*, 7/8 (1986)

Van Oorschot, Boos & Geleijnse 1996

W. Van Oorschot, C. Boos & L. Geleijnse, *Solidair of selectief: een evaluatie van toepassing van het selectieve-marktmodel in de sociale zekerheid*, Deventer: Kluwer 1996, p. 15

Van Ours 2003

J. van Ours, *WW in de 21<sup>ste</sup> eeuw*, Tilburg: Universiteit van Tilburg 2003

Pennings 1992

F.J.L. Pennings, 'De bevordering van werkgelegenheid en de bescherming tegen werkloosheid', in: A.T.J.M. Jacobs (red.), *Het Nederlandse sociale zekerheidsrecht en de minimumnormen van de IAO en de Raad van Europa*, Publicaties SCOSZ, Deventer: Kluwer 1992, p. 84-126

Pennings 2004

F.J.L. Pennings, *Nederlands sociale zekerheidsrecht in een internationale context*, Deventer: Kluwer, 2004

Pennings 2006

F.J.L. Pennings, 'The impact of Social Security conventions: The Netherlands', in: F.J.L. Pennings (red.), *Between Soft and Hard law. The Impact of International Social Security Standards on National Social Security Law*, Den Haag: Kluwer Law International 2006, p. 85-114

Pennings (red.) 2006

F.J.L. Pennings (red.), *Between Soft and Hard law. The Impact of International Social Security Standards on National Social Security Law*, Den Haag: Kluwer Law International 2006

Pennings 2007A

F.J.L. Pennings, 'An overview of interpretation issues of international social security standards', in: F.J.L. Pennings (red.), *International social security standards. Current views and interpretation matters*, Antwerpen: Intersentia 2007

Pennings 2007B

F.J.L. Pennings, *Nederlands arbeidsrecht in een internationale context*, Deventer: Kluwer 2007

Pennings & Hofman 2008

F.J.L. Pennings en B. Hofman, 'Het beste jongetje van de klas. Nederlandse sociale zekerheid en IAO-verdragen', *Sociaal recht: Nederlands tijdschrift voor sociaal recht*, 23(5), 2008, p. 146-154

Pennings 2009

F.J.L. Pennings, 'De Werkverzekering: flexibiliteit en zekerheid in balans?', *TRA*, 2009-3, p. 5-11

Pennings & Damsteegt 2009

F.J.L. Pennings & A.C. Damsteegt, *De Werkloosheidswet*, Monografieën Sociaal Recht, Deventer: Kluwer 2009

Pino & Karasyov 2004

A. Pino & D. Karasyov, 'Revisiting individual account schemes: Better integrating multipillar pension systems', in: ISSA, *Developments and trends: supporting dynamic social security*, Moscow: ISSA, p. 45-50

Raad van Europa 2008

Raad van Europa, *Digest of the case law of the European Committee of Social Rights*, Straatsburg: Raad van Europa 2008

Rezwani 2006

N. Rezwani, *Een verplicht spaarsysteem voor het werkloosheidsrisico*, Amsterdam: Universiteit van Amsterdam 2006

Schmid 1998

G. Schmid, *Transitional Labour Markets: A new European employment strategy*. Discussion paper, Berlijn: WBS 1998

Schmid 2004

G. Schmid, *Managing Social Risk through Transitional Labour Markets: Towards a European Social Model*, TLM.NET Working Papers No. 2004-01, Amsterdam: SISWO/Institute for the Social Science 2004

Schmid & Schömann 2004

G. Schmid & K. Schömann, *Managing Social Risks Through Transitional Labour Markets: towards a European Social Model*, TLM. Net Working Papers No. 2004-01, Amsterdam: SISWO/Institute for the Social Sciences 2004

Schoukens 2007

P. Schoukens, 'Instruments of the Council of Europe and interpretation problems', in: F.J.L. Pennings, *International social security standards. Current views and interpretation matters*. Antwerpen: Intersentia 2007, p. 71-100

SER 1994

Sociaal-Economische Raad, *Verantwoordelijkheidsverdeling sociale zekerheid*, Den Haag: SER 1994

Sinha 2000

T. Sinha, *Pension reform in Latin America and its lessons for international policymakers*, Boston: Kluwer Academic Publishers 2000

SVB 2004

SVB, *De sociale zekerheid als burgerpolis: vergezicht op meer inzicht*, Amstelveen: SVB 2004

SVB 2009

SVB, *Voelt het volk voor verzekering? Opvattingen over solidariteit, verantwoordelijkheid, transparantie en keuzevrijheid in de sociale zekerheid over sociale zekerheid*, Amstelveen: SVB 2009

Swiatkowski 2007

A.M. Swiatkowski, *Charter of Social Rights of the Council of Europe*, Den Haag: Kluwer Law International 2007

Sybesma-Knol 1999

N. Sybesma-Knol, 'Rechtsontwikkeling binnen de Internationale Arbeids Organisatie', in: *Rol en betekenis van de rechtsontwikkeling in de ILO, Preadviezen, Medelingen van de Nederlandse Vereniging voor Internationaal Recht*, Deventer: Kluwer 1999

Ter Haar 2012

B. ter Haar, *Open method of coordination. Analysis of its meaning for the development of a social Europe*, (diss. Leiden), Amsterdam: E.M. Meijers Instituut 2012

UWV 2010

UWV, *Eindrapportage Audit 2010*, Amsterdam: UWV 2010

Van der Heijden 1999

P.F. van der Heijden, 'Handhaving van ILO-(minimum)normen' in: *Rol en betekenis van de rechtsontwikkeling in de ILO, Preadviezen, Medelingen van de Nederlandse Vereniging voor Internationaal Recht*, Deventer: Kluwer 1999

Van der Veen 2010

R. van der Veen, 'Naar een activerend stelsel van sociale zekerheid', in: SCP, *Werkloosheid in goede banen. Bijdragen aan de SCP-studiemiddag 2010*, Den Haag: SCP, 2010, p. 29-39

Van der Ven 1982

J.J.M. van der Ven, *Het Europees Sociaal Handvest*, Nijmegen: Ars Aequi Libri 1982

Vonk 2008

G.J. Vonk, *Recht op sociale zekerheid: van identiteitscrisis naar hernieuwd zelfvertrouwen*, Den Haag: Sdu 2008, p. 30

## LIJST VAN DOCUMENTEN VAN DE TOEZICHTHOUDERS

### Documenten van de toezichthouders van de ILO

CEACR: Individual observation concerning convention No. 35, Old-Age Insurance (Industry, etc.), 1933 *Chile* (ratification: 1935), Published: 1990, 1992, 2010, 2011.

CEACR: Individual observation concerning convention No. 36, Old-age insurance (Agriculture), 1933 *Chile* (ratification: 1935), Published: 1989.

CEACR: Individual Direct Request concerning convention No. 44, Unemployment Provision, 1934 *Netherlands* (ratification: 1966), Submitted: 1995.

CEACR: Individual Observation concerning convention No. 102, Social Security (Minimum Standards), 1952 *Libyan Arab Jamahiriya* (ratification: 1975), Published: 2003, 2008 en 2010.

CEACR: Individual Observation concerning convention No. 102, Social Security (Minimum Standards), 1952 *Mexico*, (ratification: 1961), Published: 1999, 2001, 2007, 2008, 2011.

CEACR: Individual Direct Request concerning convention No. 102, Social Security (Minimum Standards), 1952 *Netherlands* (ratification: 1962), Submitted: 1997, 1998, 2008.

CEACR: Individual Observation concerning convention No. 102, Social Security (Minimum Standards) Convention, 1952 *Netherlands* (ratification: 1962), Published: 2003, 2008.

CEACR: Examination of individual case concerning convention No. 102, Social Security (Minimum Standards), 1952 *Peru* (ratification: 1961), Published: 1997 en 1999.

CEACR: Individual observation concerning convention No. 102, social security (minimum standards), 1952 *Peru* (ratification: 1961), Published: 1995, 1997, 1998, 1999, 2005, 2007, 2009, 2010.

CEACR: Direct request concerning convention No. 111, Discrimination Employment and occupation Convention, 1958 *Chile* (ratification: 1971), Published 2001.

CEACR: Individual observation concerning convention No. 122, Employment policy convention, 1964 *Netherlands* (ratification: 1967), Published 2008, 2010, 2012.

CEACR: Individual Direct Request concerning convention No. 140, Paid Educational Leave Convention, 1974 *Netherlands* (ratification: 1976), Submitted: 1991.

CEACR: Individual observation concerning convention no. 142, Human Resource Development Convention, 1975 *Netherlands* (ratification: 1979), Published 2010.

CEACR: Individual Direct Request concerning convention No. 156, Workers with Family Responsibilities Convention, 1981 *Netherlands* (ratification: 1988), Submitted: 2008.

#### **Documenten van de toezichthouders van de Raad van Europa**

ESC, Conclusions 1969, European Committee of Social Rights, Conclusions I to the European Social Charter, *Statement of interpretation*.

ESC, Conclusions 1973, European Committee of Social Rights, Conclusions III to the European Social Charter, *Statement of interpretation*.

ESC, Conclusions 1984, European Committee of Social Rights, Conclusions VIII to the European Social Charter, *Statement of Interpretation on Article 10-5*.

ESC, Conclusions 1996, European Committee of Social Rights, Conclusions XIII-4 to the European Social Charter, *Statement of interpretation on art. 12-3*.

ESC, Conclusions 1996, European Committee of Social Rights, Conclusions XIII-5 to the European Social Charter, *Statement of interpretation on art 1 of the Protocol, Sweden*.

ESC, Conclusions 1998, European Committee of Social Rights, Conclusions XVI-1 to the European Social Charter, *Statement of interpretation on article 12, Ireland, Belgium*.

ESC, Conclusions 1998, European Committee of Social Rights, Conclusions XIV-2 to the European Social Charter, *Statement of Interpretation on Article 10-1, 10-3, Ireland*.

ESC, Conclusions 2000, European Committee of Social Rights, Conclusions XV-1, Addendum 1 to the European Social Charter, *Poland*.



ESCR, Conclusions 2006, European Committee of Social Rights, Conclusions to the European Social Charter, *Germany*.

ESCR, Conclusions 2006, European Committee of Social Rights, Conclusions to the European Social Charter, *Aruba, Germany, Netherlands-Kingdom in Europe, Netherlands Antilles*.

ESCR, Conclusions 2002, European Committee of Social Rights, Conclusions to the European Social Charter (revised), *Statement of Interpretation on art. 12-3*.

ESCR, Conclusions 2003, European Committee of Social Rights, Conclusions to the European Social Charter (revised), *Bulgaria, France, Italy, Slovenia*.

ESCR, Conclusions 2006, European Committee of Social Rights, Conclusions to the European Social Charter, *Bulgaria, Italy*.

ESCR, Conclusions 2008, European Committee of Social Rights, Conclusions to the European Social Charter (revised) *Netherlands*.

ESCR, Conclusions 2009, European Committee of Social Rights, Conclusions to the European Social Charter (revised), *Netherlands*.

ESCR, Conclusions 2009, European Committee of Social Rights, Conclusions to the European Social Charter (revised), *Netherlands*.

ESCR, Conclusions 2011, European Committee of Social Rights, Conclusions to the European Social Charter (revised), *Netherlands*.

ESCR, Conclusions 2012, European Committee of Social Rights, Conclusions to the European Social Charter (revised) *Netherlands-Kingdom in Europe, Aruba, Curaçao and Sint Maarten*.

Resolution CSS (2000) 12 on the application of the European code of Social Security and its protocol by the Netherlands (Period from 1 July 1997 to 30 June 1998).

Resolution ResCSS(2003)12 on the application of the European Code of Social Security and the Protocol thereto by Portugal (Period from 1 July 2000 to 30 June 2001).

Resolution CSS(2003)26 on the application of the European Code of Social Security and its Protocol by the Netherlands (Period from 1 July 2001 to 30 June 2002).



## LIJST GEÏNTERVIEWDEN

N. Rezwani, auteur voorstel Spaar-WW, 7 januari 2011

S. Klosse, lid Commissie Arbeidsparticipatie, 11 januari 2011

F.A.G. Den Butter, auteur voorstel Spaar-WW, 24 januari 2011

A. Egorov, Department of International Labour Standards, International Labour Organisation, 24 maart 2011

N. Elkin, Department of International Labour Standards, International Labour Organisation, 24 maart 2011

K. Terwan, Directie Internationale Zaken, Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid, 14 november 2011

G.A.L. Widera, Directie Internationale Zaken, Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid, 14 november 2011

N. Casey, Department of the European Social Charter, Council of Europe, 3 mei 2012



## BIJLAGE 1 UWV DUURVERDELING DIENSTVERBANDEN

Stand december 2010					Stand oktober 2010		
Dienstverbanden naar duur	aantal	perc.	cum. perc.		Personen		aantal
Duur dv 1 maand	100.763	1%	1%	Duur dv 1 maand	Recht op WW		94.226
Duur dv 2 maanden	120.571	2%	3%	Duur dv 2 maanden	geen recht op WW		112.748
Duur dv 3 maanden	138.879	2%	5%	Duur dv 3 maanden	geen recht op WW		129.869
Duur dv 4 maanden	152.228	2%	7%	Duur dv 4 maanden	geen recht op WW		142.351
Duur dv 5 maanden	100.617	1%	8%	Duur dv 5 maanden	geen recht op WW		94.089
Duur dv 6 maanden	197.047	3%	11%	Duur dv 6 maanden	recht op basisuitkering		184.263
Duur dv 7 tot 12 maanden	821.687	11%	21%	Duur dv 7 tot 12 maanden	recht op basisuitkering		768.376
Duur dv 13 tot 18 maanden	511.570	7%	28%	Duur dv 13 tot 18 maanden	recht op basisuitkering		478.379
Duur dv 19 tot 48 maanden	2.036.576	27%	55%	Duur dv 19 tot 48 maanden	recht op basisuitkering		1.904.443
Duur dv > =4 jaar	3.411.676	45%	100%	Duur dv > =4 jaar	recht op basis en verlengde uitkering		3.190.327
	7.591.614	100%					7.099.071
				Duur 1-5 mnd	geen recht op WW		573.283
				Duur 6 tot 48 maanden	recht op basisuitkering		3.335.461
				Duur > = 4 jaar	recht op basis en verlengde uitkering		3.190.327
				Totaal			7.099.071
					Personen, gezagsverhouding die van invloed kan zijn op het recht op WW		
					A Familie van eigenaar		15.064
					B Vorige eigenaar		291
					C Directeur/groootaandeelhouder		6.232



## CURRICULUM VITAE

Kim Hermans is geboren op 2 november 1975 in Purmerend. In 1994 behaalde zij het eindexamen Gymnasium aan het Dominicus College in Nijmegen. In 1995 behaalde zij de propedeuse Bestuurskunde aan de Universiteit Twente in Enschede. Daarna volgde zij de propedeuse Rechtsgeleerdheid en de doctoraalopleiding Juridische Bestuurswetenschappen aan de Katholieke Universiteit Brabant in Tilburg. In 1999 studeerde zij af. Zij volgde daarna de aanvullende opleiding Internationale Betrekkingen aan de Katholieke Universiteit van Leuven in België, waarvoor zij een beurs ontving van het VSBfonds. Van 2000 tot 2002 werkte zij als management-trainee bij ORMIT in Utrecht. Van 2003 tot 2007 was zij werkzaam als bestuurlijk en juridisch beleidsmedewerker en beleidsmedewerker Sociale Zaken bij de gemeente Wassenaar. Van 2004 tot 2006 volgde zij de master Sociaal Recht en Sociale Politiek aan de Universiteit van Tilburg. Vanaf juli 2007 was zij verbonden aan de sectie Arbeidsrecht en Sociaal Beleid van de Universiteit Utrecht, eerst als assistent in opleiding en daarna als universitair docent. Haar proefschrift vormde een onderdeel van het onderzoeksprogramma 'Levensloop, sociale zekerheid en arbeidsmarkt', dat gefinancierd werd door Instituut GAK. Sinds mei 2013 werkt zij als beleidsmedewerker bij de directie Re-integratie en Participatie van het Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid in Den Haag.

