

Tijdschrift Recht en Arbeid, Vereenvoudiging van de WW: helaas nog niet eenvoudig genoeg

[Klik hier om het document te openen in een browser venster](#)

Vindplaats:	TRA 2013/3	Bijgewerkt tot:	14-12-2012
Auteur:	Mr. P.S. Fluit ^[1]		

Vereenvoudiging van de WW: helaas nog niet eenvoudig genoeg

Samenvatting

Met invoering van de Wet vereenvoudiging regelingen UWV wordt een belangrijke stap gezet in de richting van de vereenvoudiging van de WW. Deze vereenvoudiging leidt tot minder uitvoeringskosten, maar ook tot minder fraudegevoeligheid. Minder snel zal sprake zijn van schending van de inlichtingenplicht, omdat het UWV minder afhankelijk is van informatie van de werknemer. Dit leidt tot minder sancties. Dat is niet onbelangrijk, omdat per 1 januari 2013 de boetes fors verhoogd zijn – tot maximaal 100% van het benadelingsbedrag. Een verdere vereenvoudiging is mogelijk, door vanaf de aanvang van werkloosheid te kiezen voor inkomstenverrekening in plaats van urenverrekening.

1. Inleiding

Het Wetsvoorstel vereenvoudiging regelingen UWV bevat een aantal wijzigingen van met name de WW die voor de praktijk van belang zijn.^[2] De meeste van de beoogde wijzigingen worden hier behandeld en voorzien van commentaar. De meest in het oog springende wijziging betreft het werkloosheidsbegrip, maar daarnaast zijn te noemen de wijzigingen in de wekeneis, de regeling voor startende zelfstandigen en de dagloonregeling. Voor de arbeidsrechtpraktijk is de wijziging van de fictieve opzegtermijn van belang.

Ik zal hier de vraag behandelen of deze wijzigingen leiden tot vereenvoudiging en of verdere vereenvoudiging wenselijk is.

De beoogde datum van inwerkingtreding van de meeste wijzigingen is 1 januari 2013. Op het moment van schrijven is het wetsvoorstel aangenomen door de Tweede Kamer. Vanwege het voornamelijk technische karakter van het wetsvoorstel is de verwachting dat deze datum zal worden gehaald.

Enkele onderdelen van het wetsvoorstel behandel ik hier niet, omdat die buiten het bestek van het artikel vallen. Het gaat om de niet onbelangrijke wijziging in de dagloonregeling, de wijziging van de arbeidsureneis, de aanscherping van voorwaarden voor inkomstenverrekening bij langdurig werklozen en de wijziging van de calamiteitenregeling (art. 18 WW).

2. Het werkloosheidsbegrip

Het werkloosheidsbegrip (art. 16 WW) bestaat sinds jaar en dag uit drie elementen: 1. arbeidsurenverlies; 2. verlies van loonaanspraak over die uren; en 3. beschikbaarheid voor de arbeidsmarkt.

Het urenverlies moet relevant zijn, wil sprake zijn van werkloosheid. Urenverlies is relevant bij een verlies van vijf uur of ten minste de helft van het gemiddeld aantal gewerkte arbeidsuren voor de ingang van werkloosheid. Het gemiddeld aantal arbeidsuren (g.a.a.) wordt berekend op grond van de 26 weken voorafgaande aan de eerste werkloosheidsdag. De Regeling gelijkstelling niet-gewerkte met gewerkte uren (ex art. 16 lid 5 WW) bepaalt welke uren waarin niet is gewerkt toch meetellen voor het g.a.a. Het gaat dan om uren waarover de werknemer zonder te werken loon heeft ontvangen, bijvoorbeeld tijdens feestdagen, vakantie, bedrijfssluiting, non-activiteit of ziekte. Als echter de non-activiteit of schorsing voorafgaat aan het einde van het dienstverband, dan vindt over die periode geen gelijkstelling plaats en treedt het arbeidsurenverlies in op het moment van schorsing. In art. 4a Regeling gelijkstelling niet-gewerkte uren staat dat overuren buiten beschouwing worden gelaten bij de berekening van het

In het wetsvoorstel wordt een nieuwe invulling gegeven aan het begrip arbeidsuur. Het wordt gedefinieerd in art. 1a WW. Een arbeidsuur is a. een uur waarover inkomen uit arbeid is ontvangen; b. of waarover een werknemer recht heeft op inkomen uit arbeid. Bij ministeriële regeling kunnen regels worden gesteld waarbij uren worden gelijkgesteld met een arbeidsuur en uren niet als arbeidsuren worden aangemerkt.

Omdat arbeidsurenverlies gelijk wordt gesteld aan loonverlies, heeft deze wijziging tot gevolg dat het werkloosheidsbegrip niet langer uit drie, maar uit twee elementen bestaat: arbeidsurenverlies en beschikbaarheid. Het grote voordeel voor het UWV is dat nu uit de polisadministratie valt af te leiden of sprake is van arbeidsurenverlies. Navraag bij de werknemer over het aantal gewerkte uren in de voorliggende periode is niet langer nodig.

Deze wijziging is positief te waarderen, omdat zij daadwerkelijk een vereenvoudiging van regelgeving inhoudt en dit is vanuit het klantperspectief van belang. De wijziging heeft tot gevolg dat het UWV minder afhankelijk is van de opgave door de verzekerde en dit maakt dat er minder ruimte is voor fouten of fraude.

Deze wijziging brengt met zich mee dat niet langer de non-activiteit(stelling) de ingangsdatum is voor het arbeidsurenverlies, maar het einde van de loondoorbetaling bij het einde van het dienstverband. Dit kan gevolgen hebben voor de berekening van het g.a.a., maar ook voor de dagloonberekening. Immers, nu wordt het dagloon berekend over het referentiejaar voorafgaande aan het arbeidsurenverlies.

Een andere wijziging is dat verlies van overuren in de toekomst wel zal kunnen leiden tot een WW-aanspraak, zo staat in de memorie van toelichting. Kennelijk is het de bedoeling om art. 4a Regeling gelijkstelling niet-gewerkte uren te wijzigen, zodat de overuren waarover loon is ontvangen niet langer buiten beschouwing worden gelaten bij de vaststelling van het aantal arbeidsuren. Niet geheel duidelijk is waarom overuren niet buiten beschouwing zouden kunnen blijven. Groot voordeel is wel dat niet langer de vraag behoeft te worden beantwoord of sprake is van overuren of dat uren vanwege hun structurele karakter onderdeel zijn gaan uitmaken van de arbeidsovereenkomst. Het UWV kan afgaan op de polisadministratie. Ik ben wel benieuwd of de verwachting uitkomt dat deze wijziging slechts leidt tot een gering aantal extra uitkeringen van kleine omvang.

Bij een vergelijking van de oude en nieuwe tekst valt op dat het element 'onverminderd' niet langer voorkomt in het begrip 'arbeidsuur'. In art. 16 lid 1 WW staat nu nog dat de verzekerde het recht op onverminderde loondoorbetaling moet hebben verloren, wil werkloosheid ontstaan. Een inhoudelijke wijziging op dit punt lijkt niet te zijn beoogd. Toch is het element 'onverminderd' in de definitie mijns inziens wel van belang. Wil sprake zijn van een arbeidsuur, dan is het nodig dat er niet alleen (enig) loon is betaald of dat er een loonaanspraak bestaat. Het dient te gaan om onverminderde loondoorbetaling, waardoor wordt uitgesloten dat bij het verstrekken van een aanvulling op een uitkering sprake zou zijn van een arbeidsuur (gewerkt uur). Als nu een werknemer bijvoorbeeld gedeeltelijk arbeidsongeschikt is en een aanvulling ontvangt op de uitkering, is geen sprake van gewerkte of daarmee gelijk te stellen uren.

3. Fictieve opzegtermijn

In art. 16 lid 3 WW is nu geregeld dat bij ontbinding de fictieve opzegtermijn met een maand wordt bekort. In art. 7:672 lid 4 BW staat dat de opzegtermijn voor de werkgever met een maand wordt bekort als hij een ontslagvergunning heeft ontvangen van het UWV. Er moet wel een opzegtermijn van een maand overblijven. In art. 16 lid 3 WW geldt deze regeling ook ten aanzien van de berekening van de fictieve opzegtermijn bij ontbinding, maar – vreemd genoeg – niet bij een beëindiging met wederzijds goedvinden. Het gevolg van deze regeling is dat er nog steeds veel pro-forma-ontbindingsprocedures worden gevoerd teneinde de fictieve opzegtermijn met een maand te bekorten.

In de memorie van toelichting staat dat het de bedoeling is om de korting van een maand bij ontbinding te laten vervallen. Een belangrijke doelstelling van de wijziging van de verwijtbaarheidstoets (art. 24 WW) in 2006 was terugdringing van het aantal pro-formaprocedures. Deze doelstelling is maar ten dele gehaald. Oorzaak is dat werkgever en werknemer een prikkel hebben om niet op basis van wederzijds goedvinden, maar via de kantonrechter uit elkaar te gaan, om zodoende een maand te winnen.^[3]

Het is goed dat bij de berekening van de fictieve opzegtermijn de twee ontslagroutes, ontbinding en wederzijds goedvinden, gelijk worden behandeld. Het systeem wordt logischer en de wijziging leidt tot een vereenvoudiging. De voorgestelde regeling wordt niet opgenomen in de wet, maar in de Regeling gelijkstelling niet-gewerkte uren. Meerdere onderdelen van het huidige art. 16 WW, waaronder ook lid 3, worden overgeheveld naar een nieuwe ministeriële regeling. Deze regeling zal een bundeling zijn van de Regeling gelijkstelling niet-gewerkte uren, maar ook van de Regeling gelijkstelling niet-gewerkte met gewerkte weken en het Besluit nadere regeling eindiging recht op uitkering Werkloosheidswet. In deze regeling zal worden voorzien in overgangsrecht: de wijziging geldt niet voor werknemers van wie de dienstbetrekking is geëindigd door ontbinding als het verzoek is ingediend voor inwerkingtreding van het wetsvoorstel.^[4] Ik zou verruiming van het overgangsrecht willen bepleiten. In sommige gevallen zijn immers ontslagregelingen getroffen waarbij op lange termijn ontbinding is afgesproken. Tot dusver kon nog geen rekening worden gehouden met deze wijziging. Ook voor die regelingen zou de wijziging niet moeten gelden als kan worden aangetoond dat de regeling is getroffen voor inwerkingtreding van de wijziging.

4. De wekeneis

De WW kent één toegangseis: de verzekerde moet in een periode van 36 weken in ten minste 26 weken hebben gewerkt. Elke week waarin ook maar één uur is gewerkt telt mee voor deze wekeneis. In de Regeling gelijkstelling niet-gewerkte *weken* met gewerkte *weken* (vgl. met de Regeling gelijkstelling niet-gewerkte *uren* met gewerkte *uren*) is thans geregeld dat weken waarin niet is gewerkt maar toch loon is ontvangen, bijv. tijdens vakantie of feestdagen, gelijk worden gesteld met gewerkte weken. Met deze toegangseis wordt tot uitdrukking gebracht dat er enige relatie met de arbeidsmarkt moet zijn, wil recht kunnen ontstaan op een uitkering.

In het nieuwe art. 17 WW staat dat het recht op uitkering ontstaat als in de 36 kalenderweken voorafgaande aan de eerste werkloosheidsdag in ten minste 26 kalenderweken ten minste één arbeidsuur is gewerkt. Met het begrip 'arbeidsuur' wordt, zoals in het bovenstaande is uiteengezet, bedoeld op een uur waarover loon is ontvangen of recht is op loon of dat gelijkgesteld wordt aan arbeidsuur. Door het gebruik van het begrip 'kalenderweken' is tot uitdrukking gebracht dat niet langer rekening wordt gehouden met gebroken weken. Als iemand een relevant arbeidsurenverlies lijdt op donderdag, dan wordt bij de referte-eis de week waarin het urenverlies ontstaat buiten beschouwing gelaten. Dat is (mogelijk) nadelig voor de werknemer die in die week gewerkt heeft.

Deze kleine wijziging betekent een daadwerkelijke vereenvoudiging en is daarmee positief te waarderen. Bij een werknemer die per week wisselende uren werkt moet momenteel precies worden nagevraagd in welke uren hij in die periode van 36 weken voorafgaande aan de werkloosheidsdag heeft gewerkt. In de toekomst kan het UWV afgaan op de polisadministratie. Het UWV gaat bij de wekeneis uit van kalenderweken. Dit betekent, zo staat in de memorie van toelichting, dat in alle gevallen de referteperiode eindigt op de zondag voorafgaande aan de eerste werkloosheidsdag. Het tekent de secularisatie van Nederland dat de zondag niet de laatste dag, maar de eerste dag van de week is.

5. Regeling startende zelfstandigen

Een startend zelfstandige kan in beginsel kiezen tussen twee systemen: de urenkorting van art. 20 lid 1 onderdeel a WW of de inkomstenkorting van art. 35aa WW gedurende de eerste 26 weken. De inkomstenkorting is interessant voor mensen die veel uren besteden aan het opzetten van de onderneming zonder dat ze weten of er in die startperiode inkomsten tegenover staan. Op basis van urenkorting zou men de WW-uitkering verspelen (met nog wel de mogelijkheid dat het recht herleeft als men de werkzaamheden geheel staakt binnen de in art. 8 lid 2 WW genoemde termijn). Als de verzekerde opteert voor de inkomstenkorting, heeft dat wel een belangrijke keerzijde. De WW-uitkering wordt betaald bij wijze van voorschot. Pas na definitieve vaststelling van de winst over het aanvangsjaar en het jaar daarna kan het UWV de inkomstenverrekening over de eerste 26 weken toepassen. Dit betekent dat een starter vaak na jaren nog geconfronteerd wordt met terugvorderingen van WW-uitkering over de eerste 26 weken.

In plaats van verrekening achteraf kiest de wetgever in het wetsvoorstel voor een vaste korting van de WW-uitkering gedurende de startperiode van 26 weken. Het kortingspercentage is vastgesteld op 29%. Dit percentage is voor iedereen gelijk en is onafhankelijk van de inkomsten als zelfstandige. Bij AMvB kan echter worden bepaald dat de uitkering met een lager bedrag wordt verminderd als na een bepaalde periode blijkt dat het gebruik van de

startersregeling is afgenomen.

Deze wijziging betekent een belangrijke vereenvoudiging, omdat de methode van inkomstenverrekening tamelijk complex en bewerkelijk is. Bovendien is duidelijkheid vooraf te verkiezen boven duidelijkheid na twee of drie jaar. Grote vraag zal zijn of deze vereenvoudiging verzekerden zal weerhouden om te starten als zelfstandige. Een uitkering die 29% lager is, terwijl onzeker is of op korte termijn wel winst zal worden behaald, kan zo'n effect hebben. De wetgever heeft daar oog voor gehad en voorziet daarom in de mogelijkheid om het percentage van 29% naar beneden bij te stellen.

Een andere kanttekening bij deze wijziging is dat deze oneerlijk kan uitwerken. Ongeacht de hoogte van het inkomen wordt in alle gevallen gekort met 29%. Degene die al direct flinke winsten boekt kan door de nieuwe regeling meer gaan verdienen dan voorheen. De som van de ondernemerswinst plus de uitkering kan immers hoger uitvallen dan het voorheen verdiende loon. De verzekerde die druk doende is met het opzetten van een eigen bedrijf maar geen stuiver winst maakt, wordt echter ook met 29% gekort en gaat er flink op achteruit ten opzichte van zijn oude uitkering.

6.Op weg naar een systeem van inkomstenverrekening?

Met de wijzigingen in het werkloosheids criterium wordt een belangrijke stap gezet in de richting van de vereenvoudiging van de WW. Deze vereenvoudiging leidt tot minder uitvoeringskosten, maar ook tot minder fouten en fraudegevoeligheid van wet. Hoe minder informatie het UWV hoeft te vragen bij verzekerde, des te minder hoeft te worden ingezet op controle en handhaving en des te kleiner is de kans dat de werknemer zijn informatieplicht ex art. 25 WW schendt. Dit heeft tot gevolg dat minder snel aanleiding is tot oplegging van boetes en minder snel WW-rechten behoeven te worden herzien (met terug- en invordering tot gevolg). Onlangs is er een wet aangenomen waarin is geregeld dat de boetebedragen fors omhooggaan als en dat bij recidive draconische maatregelen volgen, kortom, dat meer ingezet wordt op handhaving.^[5] Zo zal de boete ex art. 27a WW worden vastgesteld op 100% van het benadelingsbedrag (dat was voorheen 10%). Als de wetgever ervoor kiest om de sancties bij schending van de informatieplicht fors te verhogen, rijst wel de vraag hoe eenduidig en begrijpelijk de regels zijn. Is het voor een verzekerde altijd duidelijk welke werkzaamheden en uren hij moet opgeven? Als geconcludeerd moet worden dat hierover misverstanden kunnen ontstaan, is het riskant om boetes fors te gaan verhogen.

Ondanks de gelijkstelling van arbeidsuur aan uur waarover loon is betaald of een loonaanspraak bestaat, blijft arbeidsurenverlies het centrale begrip in de WW. Mijns inziens is het systeem nog niet eenvoudig genoeg. Het centrale beginsel zou moeten zijn inkomstenverlies in plaats van urenverlies.^[6] Het beginsel van inkomstenverlies en daarmee samenhangende inkomstenverrekening is overigens niet nieuw in de WW. Het wordt reeds toegepast bij drie categorieën verzekerden: langdurig werklozen, startende zelfstandigen en gedeeltelijk arbeidsongeschikten die een loongerelateerde WGA-uitkering genieten. Voor de laatste categorie dekt de loongerelateerde uitkering tevens het werkloosheidsrisico, daarom wordt deze in dit verband genoemd.

Er zijn mijns inziens ten minste zes argumenten te noemen. In de eerste plaats sluit het beginsel van inkomstenverlies beter aan bij de beleving van de mensen. Verzekerden zijn meer geneigd de WW te beschouwen als een inkomensverzekering. Bij (gedeeltelijke) hervatting dient het UWV uit te leggen dat niet zozeer de inkomsten, maar de uren moeten worden opgegeven.

In de tweede plaats leidt een systeem van inkomstenverrekening tot een verdere vereenvoudiging, hetgeen besparingen oplevert in de uitvoering. Niet langer hoeft te worden vastgesteld wat het gemiddeld aantal arbeidsuren was en welke uren worden gelijkgesteld met arbeidsuren. Uitgangspunt in het nieuwe systeem kan zijn het gemiddeld loon over het jaar voorafgaande aan de eerste werkloosheidsdag, dat uit de polisadministratie van het UWV kan worden afgeleid.

Deze vereenvoudiging leidt in de derde plaats tot een systeem dat nog minder fraudegevoelig is. In het bovenstaande is reeds aangegeven dat dit voordeel in het licht van aangescherpt handhavingbeleid niet onbelangrijk is.

In de vierde plaats is het systeem – in zekere zin – eerlijker. Als bij hervatting vanuit de WW wordt uitgegaan van urenkorting, dan zou het totale inkomen hoger kunnen liggen dan voor ingang van de WW als het nieuwe uurloon van betrokkene een stuk hoger is dan het uurloon op basis waarvan het dagloon van de WW-uitkering is vastgesteld.

De andere kant is dat iemand die hervat in werk met een duidelijk lager loon erop achteruit zou gaan. Ik voeg daar direct aan toe dat een verzekerde dat niet hoeft te doen, omdat werk onder uitkeringsniveau (70% van het oude loon) niet passend is. Doet hij dat toch, omdat hij graag aan de slag wil, dan wordt hij daarop afgerekend.

Dit punt sluit direct aan bij het vijfde en misschien wel belangrijkste argument: het systeem van inkomstenverrekening is meer bevorderlijk voor re-integratie dan de urenkorting (ex art. 20 WW). Nu zal een lager betaalde baan of een baan met een kleine urenomvang in eerste instantie van de hand worden gewezen, omdat acceptatie een ongunstig effect heeft op het WW-recht. Mocht een verzekerde bijv. tijdelijk lager betaald werk willen accepteren teneinde vanuit die positie naar beter betaald werk te zoeken, dan wordt dit door de huidige vormgeving van de WW niet aangemoedigd. Dat is een gemiste kans.

Ten slotte zou een overstap naar een systeem van inkomstenverrekening een betere regeling voor de startende zelfstandige mogelijk maken. Nu zit er in de WW-regeling voor de startende zelfstandige een knip na zes maanden. De eerste zes maanden kan gekozen worden voor inkomstenkorting en daarna geldt de urenkorting. Om te voorkomen dat een zelfstandige zijn winsten naar een volgend jaar verschuift teneinde zo veel mogelijk onder de inkomenskorting uit te komen, is nu bepaald dat de winst wordt berekend over het aanvangsjaar en het jaar daarna; gevolg daarvan is dat pas na lange tijd bekend wordt of WW-uitkering over die eerste zes maanden moet worden terugbetaald. Dit probleem wordt gedeeltelijk verholpen als integraal voor inkomstenverrekening wordt gekozen en de knip na zes maanden verdwijnt. Het is zo dat ook dan pas na verloop van tijd – aan de hand van de jaarstukken – kan worden vastgesteld wat het WW-recht was en of WW-uitkering moet worden terugbetaald. Deze praktijk is niet uniek en geldt ook bij anticumulatie ex art. 44 WAO en inkomstenverrekening in de WIA. Het is zaak dat de ondernemer zelf in de gaten houdt hoe hoog zijn inkomsten ongeveer zijn en aldus een inschatting maakt van zijn uitkeringsrecht. Dit systeem is eerlijker dan een standaardkorting van de uitkering van 29%, ongeacht de hoogte van de inkomsten.

7. Tot slot

Het werkloosheidsbegrip wordt vereenvoudigd en dit geldt ook voor het complexe systeem van inkomstenverrekening bij startende zelfstandigen. Bij de fictieve opzegtermijn trekt de wetgever één lijn bij de ontbinding en de beëindiging met wederzijds goedvinden. Toch is door de directe toepassing van inkomstenverrekening nog meer uitvoeringswinst te boeken. Belangrijk voordeel is dat re-integratie door dit systeem wordt bevorderd.

Tijdens het schrijven van dit artikel werd het regeerakkoord gepubliceerd. In dat akkoord staat dat na een half jaar alle arbeid passend is, ook als het loon onder het uitkeringsniveau ligt.^[1] Om te voorkomen dat een verzekerde erop achteruitgaat door acceptatie van werk onder uitkeringsniveau, wordt het systeem van inkomstenverrekening van toepassing na zes maanden in plaats van nu – in beginsel – twaalf maanden werkloosheid. Een volgende stap zou kunnen zijn om vanaf aanvang uit te gaan van inkomstenverrekening. Gedurende ten minste zes maanden zou dan wel het begrip passende arbeid ‘op niveau’ moeten blijven om te voorkomen dat een werkloze direct alle soorten werk zou moeten accepteren. Door het systeem van inkomstenverrekening kan de werkloze er dan desondanks zelf voor kiezen om lager betaalde arbeid te verrichten, al is het tijdelijk, bijv. als opstap naar beter betaalde arbeid. Kortom, een vereenvoudiging lijkt mogelijk. Die vereenvoudiging behoeft niet gepaard te gaan met het uitkleden van het begrip ‘passende arbeid’.

Voetnoten

Voetnoten

- [1] Mr. P.S. Fluit is advocaat te Utrecht en medewerker van dit tijdschrift.
- [2] *Kamerstukken II* 2011/12, 33 327, nr. 1-2.
- [3] *Kamerstukken II* 2011 /12, 33 327, nr. 3, p. 9-10.
- [4] In NvW II is voorzien in dit overgangsrecht.
- [5] Wet aanscherping handhaving en sanctiebeleid SZW-wetgeving, *Stb.* 2012, 462; *Kamerstukken II*, 2012, 33 207.

- [6] Zie ook de bespiegelingen over de WW: F.J.L. Pennings & A.C. Damsteegt, *De Werkloosheidswet*, Deventer: Kluwer 2009, p. 295 e.v.
- [7] *Bruggen slaan*, regeerakkoord VVD-PvdA 29 oktober 2012, p. 66.