

Sturingsinstrumenten in de WW: 1987-2020

Een juridische studie

Control instruments in the Dutch Unemployment Act: 1987-2020

A legal study

(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. H.R.B.M. Kummeling,
ingevolge het besluit van het college voor promoties
in het openbaar te verdedigen op

woensdag 31 maart 2021 des middags te 12.45 uur

door

Madhvi Devika Ramparichan

geboren op 14 mei 1989
te Paramaribo, Suriname

INHOUDSOPGAVE

HOOFDSTUK 1

Inleiding en methodologische verantwoording / 1

- 1.1 Inleiding en vraagstelling / 1
- 1.2 Afbakening begrippen in vraagstelling / 6
- 1.3 Afbakening onderzoek / 7
- 1.4 Methode van het onderzoek / 9
- 1.5 Korte voorbeschuwing / 10

HOOFDSTUK 2

De duur van de WW als sturingsinstrument / 11

- 2.1 Inleiding / 11
- 2.2 De WW-duur bij de invoering van de WW 1987 / 12
 - 2.2.1 De keuze voor een beperkte uitkeringsduur / 13
 - 2.2.2 De andere voorstellen voor berekening van de duur en de koppeling aan het arbeidsverleden / 15
- 2.3 Rechtspraak: discriminatoire karakter van berekening arbeidsverleden / 17
- 2.4 Herziening arbeidsverledeneis (van 8 uren naar 52 loondagen) in 1991 / 20
 - 2.4.1 Loondagen per kalenderjaar / 21
 - 2.4.2 Nadelen van 52 SV-dagen en nieuw criterium van 208 uren in 2013 / 21
 - 2.4.3 Rechtspositie uitzendkracht en het 8-urencriterium / 22
- 2.5 1995: invoering kortdurende uitkering en gecombineerde toetredingseis / 23
 - 2.5.1 De wijzigingen in 1995 en de aangevoerde motieven / 23
 - 2.5.2 Verlenging van de vervolgitkering in 1995 / 25
- 2.6 Afschaffing van de vervolgitkering in 2003 / 26
- 2.7 2006: verkorting van uitkeringsduur naar 38 maanden / 27
- 2.8 Wet werk en zekerheid: maximale uitkeringsduur naar 24 maanden in 2014 / 31
 - 2.8.1 De wijzigingen aan de WW met de Wwz / 31
 - 2.8.2 Aanvullingsmogelijkheden van de verkorte WW door sociale partners / 35
- 2.9 Schematische weergave van de ontwikkelingen / 37
 - 2.9.1 Conclusie / 39

HOOFDSTUK 3

De ontwikkeling van de referentie-eisen in de WW / 43

- 3.1 Inleiding / 43
- 3.2 SER-advies en de referentie-eis bij de invoering van de WW 1987 / 44

- 3.2.1 De onderdelen in de vóór 1987 geldende referte-eisen die zijn aangepast / 46
- 3.3 Aanscherping referte-eisen WW in 1995: samenvoeging weken- en jareneis / 48
- 3.3.1 Gevolgen van de samenvoeging van de weken- en jareneis in 1995 voor bepaalde groepen WW'ers / 49
- 3.4 SER-advies en aanscherping referte-eisen WW in 2006 / 50
- 3.4.1 Aanpassing van de referte-eis in 2006: afschaffing van de kortdurende uitkering en aanscherping van de wekeneis / 52
- 3.4.2 Besluit verlaagde wekeneis / 54
- 3.5 Schematische weergave van de ontwikkelingen / 55
- 3.5.1 Conclusie / 56

HOOFDSTUK 4

Sanctiesysteem WW: wijziging van de maatregelen als instrument in de WW / 59

- 4.1 Inleiding / 59
- 4.2 Het sanctiesysteem in de WW in de periode 1987-1996 / 60
- 4.2.1 Verruiming van de sanctiemogelijkheid bij verwijtbare werkloosheid in 1994 / 62
- 4.3 De rapporten die tot aanscherping van het sanctiesysteem door de Wet Boeten hebben geleid / 63
- 4.3.1 Sociale Verzekeringsraad-onderzoeksrapport *De regels van het spel* (1993) / 63
- 4.3.2 Enquêtecommissie Buurmeijer: onderzoek naar uitvoeringsorganen sociale verzekeringen (1993) / 66
- 4.3.3 Sociale Verzekeringsraad-onderzoeksrapport *Tussen schroom en daad* (1991) / 69
- 4.3.4 Onderzoek van het Instituut voor Toegepaste Sociale wetenschappen *Afhandeling van uitkeringsfraude* (1992) / 70
- 4.4 De invoering van de Wet Boeten (1996) / 72
- 4.4.1 Het uitsluiten van het evenredigheidsbeginsel bij aanpassing van de maatregel met de Wet Boeten / 74
- 4.4.2 Het advies van de Raad van State bij het uitsluiten van het evenredigheidsbeginsel / 75
- 4.4.3 Kentering: een tijdelijk gedeeltelijke weigering van 35% gedurende 26 weken / 76
- 4.5 Het evenredigheidsbeginsel, de CRvB en de achterdeur van 6 EVRM / 77
- 4.5.1 Jurisprudentie van de CRvB over de maatregel en de evenredigheidstoets vóór invoering van de Wet Boeten / 78
- 4.5.2 Jurisprudentie van de CRvB over de maatregel en het evenredigheidsbeginsel na invoering van de Wet Boeten / 80
- 4.6 Commentaar vanuit de praktijk op de wijziging van de maatregel door de Wet Boeten / 81
- 4.7 De evaluatie van de Wet Boeten en beleidsregels omtrent maatregelen / 83
- 4.8 Schematische weergave van de ontwikkelingen / 85
- 4.8.1 Conclusie / 86

HOOFDSTUK 5

Sanctiesysteem WW: het instrument van de boete in de WW / 89

- 5.1 Inleiding / 89

- 5.2 De redenen voor invoering van de bestuurlijke boete in de WW / 89
- 5.3 De invoering van de terugvorderingsplicht / 92
- 5.3.1 Afzien van een sanctie bij een 'dringende reden' / 94
- 5.4 Rechtsbescherming bij oplegging van een boete volgens de toelichting op de Wet Boeten / 96
- 5.5 De evaluatie van de Wet Boeten / 97
- 5.6 Boetesysteem vóór de invoering van de Fraudewet in 2013 / 98
- 5.6.1 De invoering van de Fraudewet / 98
- 5.6.2 De redenen voor invoering van de Fraudewet / 99
- 5.7 Het advies van de Raad van State bij de Fraudewet / 101
- 5.8 Reactie op de gevolgen van de Fraudewet: de CRvB (2014) / 102
- 5.8.1 Reactie op de gevolgen van de Fraudewet: Ombudsman en de Inspectie SZW (2014) / 104
- 5.9 De Wet wijziging Fraudewet en de evaluatie in 2017 / 105
- 5.10 Schematische weergave van de ontwikkelingen / 107
- 5.10.1 Conclusie / 110

HOOFDSTUK 6

Aanpassing van het begrip verwijtbare werkloosheid als sturingsinstrument / 113

- 6.1 inleiding / 113
- 6.2 Verwijtbare werkloosheid: a-grond en b-grond / 113
- 6.3 Het begrip verwijtbare werkloosheid bij de invoering van de WW 1987 / 114
- 6.4 De verruiming van het begrip verwijtbare werkloosheid met de Wet Boeten in 1996 / 116
- 6.5 De wijziging van de visie op de WW in de periode 1996-2006 / 117
- 6.5.1 Notitie Toekomstverkenning WW (2004) / 118
- 6.5.2 Stuurgroep deregulering WW (2004) / 119
- 6.5.3 SER adviezen: Toekomstbestendigheid WW / Ontslagpraktijk en WW (2006) / 119
- 6.6 De beperking van de verwijtbare-werkloosheidstoets met de Wet wijziging WW-stelsel in 2006 (a-grond) / 121
- 6.6.1 Wet wijziging WW-stelsel in 2006 (a-grond): verwijtbare werkloosheid en 'dringende reden'
- 6.6.2 Jurisprudentie omtrent invulling van het begrip verwijtbare werkloosheid (a-grond): toetsingskader 2009-2018 / 124
- 6.6.3 Jurisprudentie omtrent invulling van het begrip verwijtbare werkloosheid (a-grond): toetsingskader vanaf 7 november 2018 / 126
- 6.7 Beëindiging op verzoek van de werknemer: b-grond en jurisprudentie / 128
- 6.8 Schematische weergave van de ontwikkeling van het verwijtbare werkloosheidsbegrip / 130
- 6.8.1 Conclusie / 131

HOOFDSTUK 7

Het instrument van definiëring van passende arbeid in de WW / 133

- 7.1 Inleiding / 133

- 7.2 Passende arbeid in het algemeen / 134
- 7.2.1 Invulling door een gedetailleerde wettelijke bepaling / 136
- 7.2.2 Interpretatie door uitvoeringsorganen / 136
- 7.2.3 Vastlegging door een overlegorgaan (sociale partners) / 137
- 7.2.4 Beoordeling door de openbare arbeidsvoorziening / 137
- 7.2.5 Interpretatie door de rechter / 138
- 7.3 Het begrip passende arbeid in de WW / 138
- 7.4 Opvatting SER: invulling passende arbeid bij de invoering van de WW 1987 / 139
- 7.5 De invoering van de Richtlijn passende arbeid in 1992 / 142
- 7.6 Evaluatieonderzoek naar de Richtlijn passende arbeid 1992 / 144
- 7.7 SER-advies nr. 95/36 voor verruiming van het begrip passende arbeid en Besluit passende arbeid schoolverlaters en academici 1996 / 146
- 7.8 De invoering van de Richtlijn passende arbeid 1996 / 147
- 7.8.1 Aard van het werk, loonniveau en reisduur / 147
- 7.8.2 Maatregelen naar aanleiding van het evaluatieonderzoek in 1994 / 148
- 7.9 De invoering van de Richtlijn passende arbeid 2008 / 149
- 7.10 De wijzigingen van artikel 24 lid 7 WW: behouden van passende arbeid (2006-2012) / 150
- 7.11 Het Besluit passende arbeid WW en ZW in 2015 / 151
- 7.12 De invulling van passende arbeid en de sollicitatieplicht / 153
- 7.13 Jurisprudentie bij de invulling van het begrip passende arbeid / 154
- 7.13.1 Persoonlijke omstandigheden / 154
- 7.13.2 De houding van de sollicitant / 155
- 7.13.3 Aard en niveau van het werk / 157
- 7.13.4 Aard en niveau van werk – scholing en vaardigheden / 157
- 7.13.5 Loonniveau en reisduur / 158
- 7.13.6 Sollicitatieplicht / 159
- 7.14 Schematische weergave van de ontwikkeling van het begrip passende arbeid in de richtlijnen / 160
- 7.14.1 Conclusie / 161

HOOFDSTUK 8

Conclusies / 165

- 8.1 Inleiding / 165
- 8.1.1 De probleemstelling en deelvragen / 166
- 8.2 Wijziging van de duur / 168
- 8.2.1 Met welke argumenten heeft het kabinet de wijzigingen onderbouwd? / 169
- 8.2.2 Hoe consistent zijn de argumenten van het kabinet en hoe consistent is de ontwikkeling van de wetgeving geweest? / 172
- 8.2.3 Hoe is in de jurisprudentie gereageerd op de wetwijzigingen? / 175
- 8.2.4 Welke groepen uitkeringsgerechtigden worden door de wijzigingen benadeeld en hoe geschiedt die benadeling? / 176
- 8.3 Wijziging van de referte-eisen / 178
- 8.3.1 Met welke argumenten heeft het kabinet de wijzigingen onderbouwd? / 178

- 8.3.2 Hoe consistent zijn de argumenten van het kabinet en hoe consistent is de ontwikkeling van de wetgeving geweest? / 179
- 8.3.3 Hoe is in de jurisprudentie gereageerd op de wetswijzigingen? / 181
- 8.3.4 Welke groepen uitkeringsgerechtigden worden door de wijzigingen benadeeld en hoe geschiedt die benadeling? / 181
- 8.4 Sanctiesysteem WW: wijziging van de maatregelen / 183
- 8.4.1 Met welke argumenten heeft het kabinet de wijzigingen onderbouwd? / 184
- 8.4.2 Hoe consistent zijn de argumenten van het kabinet en hoe consistent is de ontwikkeling van de wetgeving geweest? / 186
- 8.4.3 Hoe is in de jurisprudentie gereageerd op de wetswijzigingen? / 189
- 8.4.4 In hoeverre is er door de wijzigingen ruimte voor het evenredigheidsbeginsel gebleven bij de toepassing van sancties? / 191
- 8.5 Sanctiesysteem WW: invoering van de boete als instrument in de WW / 192
- 8.5.1 Wat zijn de argumenten van het kabinet geweest om de wijzigingen te onderbouwen? / 192
- 8.5.2 Met welke argumenten heeft het kabinet de wijzigingen onderbouwd? / 195
- 8.5.3 Hoe is in de jurisprudentie gereageerd op de wetswijzigingen? / 199
- 8.5.4 In hoeverre is er door de wijzigingen ruimte voor het evenredigheidsbeginsel gebleven bij de toepassing van sancties? / 201
- 8.6 De aanpassing van het begrip verwijtbare werkloosheid / 202
- 8.6.1 Met welke argumenten heeft het kabinet de wijzigingen onderbouwd? / 202
- 8.6.2 Hoe consistent zijn de argumenten van het kabinet en hoe consistent is de ontwikkeling van de wetgeving geweest? / 205
- 8.6.3 Hoe is in de jurisprudentie gereageerd op de wetswijzigingen? / 207
- 8.6.4 Welke rol speelt het evenredigheidsbeginsel bij de wijziging van het begrip verwijtbare werkloosheid en is het meer voorzienbaar dan voor de wijziging van het begrip wanneer er sprake is van verwijtbare werkloosheid? / 208
- 8.7 Het instrument van definiëring van passende arbeid in de WW / 209
- 8.7.1 Met welke argumenten heeft het kabinet de wijzigingen onderbouwd? / 209
- 8.7.2 Hoe consistent zijn de argumenten van het kabinet en hoe consistent is de ontwikkeling van de wetgeving geweest? / 211
- 8.7.3 Hoe is in de jurisprudentie gereageerd op de wetswijzigingen? / 212
- 8.7.4 Beïnvloeden de wijzigingen de vrijheid van bepaalde groepen om passende arbeid te kiezen of te weigeren en heeft aanpassing voor die groepen daardoor grotere gevolgen dan voor anderen? / 213
- 8.8 Slotbeschouwing / 214

Samenvatting en Summary / 219

Samenvatting / 219

Slotbeschouwing / 226

Summary / 228

Concluding remarks / 236

Bijlage I: overzicht kabinetten vanaf Lubbers I / 239

Literatuurlijst / 243

Jurisprudentie / 257

HOOFDSTUK 1

Inleiding en methodologische verantwoording

1.1 Inleiding en vraagstelling

We leven in een verzorgingsstaat. Dat houdt in dat de overheid probeert iedereen een redelijk bestaan te garanderen, als het ware tot een bepaald punt de burgers probeert te 'verzorgen'. De overtuiging dat iedereen het minimum moet krijgen om een menswaardig bestaan te kunnen leven vormt de spil van de sociale zekerheid in Nederland. Het risico dat werknemers zonder inkomen raken doordat zij hun baan verliezen of arbeidsongeschikt worden, is collectief verzekerd. Via een uitgebreid stelsel van sociale wetten worden zo de scherpste randen van de inkomens- en vermogensongelijkheid afgesneden.

De verzorgingsstaat is opgebouwd in een tijd dat de economische groei ongekend was. Inmiddels weten we dat de groei van de verzorgingsstaat de economische groei dreigde te overtreffen en dat, om het bouwwerk van de verzorgingsstaat in stand te houden, het kabinet ingrijpende maatregelen heeft moeten nemen. De sociale regelingen moeten immers niet onbetaalbaar worden en de kosten mogen de economie geen schade berokkenen.

Om de toekomst van de verzorgingsstaat te garanderen moet hij financieel houdbaar zijn, maar het is ook van belang dat er voldoende draagvlak bij burgers voor bestaat. De vormgeving van de verzorgingsstaat ademt daarom mee met veranderende opvattingen over eigen verantwoordelijkheid van de burgers en de gewenste taken van de overheid. Om deze redenen zijn aanpassingen van de verzorgingsstaat onvermijdelijk geweest.

Om het stelsel betaalbaar te houden verlaagde het kabinet begin jaren 80 eerst de uitkeringen van de werknemersverzekeringen van 80 procent naar 70 procent. Tegen het eind van de jaren 80 won echter het politieke inzicht dat voortgaande verlaging van de uitkeringen niet de aangewezen weg was, omdat daarmee de inkomensongelijkheid toenam. Een toenemend deel van de huishoudens belandde beneden de armoedegrens. Het beleid om het volume van de uitkeringen te verminderen werd daarom aangepast: het werd gericht op het aan het werk krijgen van uitkeringsontvangers. De collectieve uitgaven zouden door dat volumebeleid dalen.¹

Per 1 januari 1987 is het socialezekerheidsstelsel grondig herzien en vereenvoudigd en in dat kader is de Werkloosheidswet 1987² (hierna: WW of WW 1987) ingevoerd. Die herziening heeft echter niet de nodige rust gebracht voor de WW. De WW 1987 is sinds de invoering voortdurend aan wijzigingen onderhevig geweest, omdat het kabinet de instroom wilde beperken en uitstroom wilde versnellen via wetswijzigingen. Om de instroom in te

1 De Kam, *Het land van beloften* 2019, p. 11, 24, 67-68, 32-33, 153-154.

2 Wet van 6 november 1986, *Stb.* 1986, 566 (*Kamerstukken*: 1985/86, 19261).

dammen is het bijvoorbeeld moeilijker gemaakt om voor een uitkering in aanmerking te komen. De uitstroom is versneld door de maximale duur te korten, meer nadruk te leggen op de verplichting om aangeboden werk te aanvaarden en fraudebestrijding serieuzer aan te pakken.³

Om het beeldend uit te drukken, het kabinet heeft met een draai aan bepaalde knoppen het volume van de uitkeringen beperkt of specifieke vormen van arbeidsmarktgedrag gestimuleerd.

Het probleem van het draaien aan de knoppen voor de wetgeving is dat het niet altijd duidelijk is wat de consequenties zijn geweest. Daarbij komen ook vragen naar voren zoals of de wijzigingen consistent zijn geweest, welke gevolgen ze hebben gehad voor de uitvoering, hoe ze zijn benaderd door de rechter en of bij de wijzigingen ook rekening is gehouden met de rechtspositie van de werklozen.

Dit onderzoek beoogt de consequenties van de vele wijzigingen in de WW ten aanzien van volumebeperkende sturingsinstrumenten in kaart te brengen en de rechtspositie van de werkloze bij die wetswijzigingen te onderzoeken voor de WW.

Daarmee vindt het onderzoek aansluiting bij de observatie in het jaarverslag van 2013 van de Raad van State, waarin blijkt dat het kabinet in de loop der tijd regelmatig in het sociaal domein (dus niet alleen de WW) achtereenvolgende en soms aan elkaar tegengestelde wetswijzigingen in snel tempo heeft ingevoerd. Wetgeving krijgt hierdoor volgens de Raad soms het karakter van een wegwerpartikel en daarbij worden de doelen van nieuw beleid zelden gehaald.⁴ Er is voor het bewaken van kwaliteit van de wetgeving te weinig aandacht. De Tweede Kamer heeft dit in 2009 erkend in haar parlementaire zelfreflectie. De wetgever dreigt daarmee zichzelf, maar ook de samenleving, tekort te doen, aldus de Raad.⁵

Mijn onderzoek betreft een nadere verdieping op het terrein van de WW over de gevolgen van frequente door beleid ingegeven wetswijzigingen en kan daarmee dienen als casestudy die past in de kritiek van de Raad van State over deze wijze van wetgeven. Het onderzoek bestrijkt niet alle aspecten van kwaliteit van wetgeving (de aanleiding was immers een andere, zie hierna), maar de resultaten ervan zijn wel van belang voor beoordeling van de kwaliteit. Ik kom hier in mijn conclusies in hoofdstuk 8 op terug.

Inmiddels zijn er wel verschillende overzichtswerken over de WW⁶ verschenen, maar een analyse van de ontwikkelingen in sturingsinstrumenten, de consistentie van de gebruikte argumenten voor de wijzigingen en de invloed op de rechtspositie van de werkloze ontbreekt nog. Dit onderzoek wil in deze lacune voorzien en bijdragen aan de discussie over de vormgeving van de WW in onze verzorgingsstaat. In dat kader wordt de toelichting op de wetswijzigingen geanalyseerd, zodat er lessen voor de toekomst met betrekking tot transparantie bij het invoeren van wetswijzigingen kunnen worden getrokken.

3 De Kam, *Het land van beloften* 2019, p. 11, 24, 67-68, 32-33, 153-154.

4 *Jaarverslag Raad van State* 2013, p. 43-44. In 2013 zijn voorstellen voor advies voorgelegd waarin de noodzakelijke stappen in het wetgevingsproces niet altijd volgtijdelijk zijn gezet. Door stappen over te slaan, komt de wetgevingsprocedure onder druk te staan.

5 *Jaarverslag Raad van State* 2018, p. 25; *Kamerstukken II* 2008/09, 31845 (parlementaire zelfreflectie 2007-2009).

6 Een paar voorbeelden: Boot, *Sancties in de sociale zekerheid (WW)* 1996; Damsteegt, *De aansluiting van de Werkloosheidswet op het ontslagrecht* 2003; Damsteegt *De Werkloosheidswet* 2017; Heeger 2012, *Inkomensbescherming tijdens verlof* 2012; Hermans, *De WW en nieuwe sociale risico's* 2014.

De onderzoeksvraag is daartoe als volgt:

Hoe zijn belangrijke volumebeperkende mechanismen in de WW ter sturing van het arbeidsmarktgedrag van werknemers/werklozen vanaf 1987 ontwikkeld en welke invloed hebben deze op de rechtspositie van de werknemers/werklozen gehad?

Deze vraag is geformuleerd naar aanleiding van een vraag van de Maatschappelijke Adviesraad van Stichting Instituut Gak naar de resultaten van wetswijzigingen in de WW en wat de (neven)effecten op de uitkeringsgerechtigden en eventueel andere betrokken partijen waren. Deze vragen heb ik, samen met een tweede onderzoeker in het project, dr. ir. M.Y.W. von Bergh, beantwoord. Von Bergh heeft door middel van data-analyse onderzocht tot welke empirische gevolgen (invloed op in- en uitstroom in de WW, arbeidsmarktgedrag) de wijzigingen hebben geleid. Van dit onderzoek is verslag gedaan in een eindrapport⁷ en Von Bergh heeft over haar bevindingen twee artikelen gepubliceerd.⁸

In dit onderzoek ga ik in op de juridische dimensie van deze vraag. Deze houdt een onderzoek in naar de wijzigingen in de WW die specifiek bedoeld zijn om het volume te sturen en de gevolgen daarvan voor de werknemers. Om de inzet van de gebruikte instrumenten en de gevolgen ervan te kunnen beoordelen ga ik in op de volgende deelvragen.

Ik analyseer de argumenten van het kabinet voor de wijziging van de WW zoals in de toelichting op het wetsvoorstel gegeven en indien aanwezig de visie daarop van belangrijke adviesorganen zoals de SER en de Raad van State. Om de resultaten en de gevolgen te kunnen beoordelen zijn immers de onderliggende visies van belang. Ik heb daarom onderzocht hoe de wetswijzigingen in de toelichting zijn onderbouwd (deelvraag 1).

Wijzigingen van de WW blijken elkaar relatief snel op te volgen. Aangezien die frequente wijzigingen licht werpen op (veranderingen in visie op) de gebruikte sturingsinstrumenten en bovendien gevolgen hebben voor de rechtspositie van betrokkenen heb ik onderzocht hoe de knoppen waaraan gedraaid zijn zich tot elkaar verhouden (deelvraag 2). Vanuit het perspectief van de rechtspositie van betrokkenen is van belang hoe de rechters hebben gereageerd op bepaalde wijzigingen en de uitwerking daarvan (deelvraag 3). Immers, hun oordeel geeft belangrijke informatie over de vraag of het gebruikte instrument nog wel binnen de toepasselijke kaders is gebleven en dit oordeel kan ook op zichzelf reden zijn om weer aan de knoppen te gaan draaien.

Ten slotte ga ik in op de neveneffecten van de wetswijzigingen, aangezien die neveneffecten ook van belang zijn voor de rechten en plichten van WW'ers en met name op de vraag welke groepen WW'ers het meest direct geraakt zijn door de wijzigingen (deelvraag 4).

Dit leidt tot de volgende deelvragen:

1. Met welke argumenten heeft het kabinet de wijzigingen onderbouwd?
2. Hoe consistent zijn de argumenten van het kabinet en hoe consistent is de ontwikkeling van de wetgeving geweest?
3. Hoe is in de jurisprudentie gereageerd op de wetswijzigingen?
4. Wat betekende de optelsom van al deze wijzigingen in de WW voor de rechtspositie van werklozen en werknemers?

⁷ Von Bergh, Ramparichan e.a., *Wat werkt voor de WW?* 2019.

⁸ Von Bergh TVA 2019/35; Von Bergh TRA 2019/56, p. 125.

In hoofdstuk 8 zal ik aan de hand van de resultaten van het onderzoek zoals gepresenteerd in de hoofdstukken 2 t/m 7 deze deelvragen beantwoorden.

Ter beantwoording van de vraag naar de resultaten van wetswijzigingen en eventuele neveneffecten heb ik mijn onderzoeksvraag derhalve ruim geformuleerd. Gelet op de beperkingen van mijn onderzoeksmethode,⁹ want ik heb geen kwantitatief onderzoek gedaan en de wijzigingen zo veel mogelijk geabstraheerd van de maatschappelijke en politieke context,¹⁰ concentreer ik me derhalve primair op de juridische dimensie van de maatschappelijke vraagstelling van SIG, zoals uitgewerkt in de deelvragen. In paragraaf 1.2 definieer ik de begrippen in de onderzoeksvraag nader om de reikwijdte enigszins te beperken, maar de belangrijkste kaders van het onderzoek volgen voornamelijk uit de gekozen invalshoek bij het opstellen van de deelvragen.

Ik heb van de volgende sturingsinstrumenten een overzicht gegeven van de ontwikkelingen in de wetgeving in de afgelopen 33 jaar. Wijziging van:

- de uitkeringsduur (hoofdstuk 2);
- de referte-eis (hoofdstuk 3);
- de sancties van de maatregel (hoofdstuk 4) en de boete (hoofdstuk 5);
- het begrip verwijtbare werkloosheid (hoofdstuk 6);
- het begrip passende arbeid (hoofdstuk 7).

Alvorens nader op de sturingsinstrumenten in te gaan, beschrijf ik kort hun plaats in het stelsel van de WW. Het recht op een WW-uitkering ontstaat van rechtswege als aan de voorwaarden voor werknemerschap (artikel 3-8 WW), werkloosheid (artikel 16 WW) en de referte-eisen (17 WW) wordt voldaan. Er mag ook geen uitsluitingsgrond (19 WW) aanwezig zijn, wil het recht kunnen ontstaan. In hoofdstuk 3 behandel ik de wijzigingen van de referte-eisen in de loop der tijd, als onderdeel van de ontstaansvoorwaarden, om het volume van de WW-uitkeringen te beïnvloeden.

Als het recht is ontstaan, dan is de volgende stap dat de WW-gerechtigde aan de voorwaarden moet voldoen om het recht geldend te maken. Hij doet daartoe een aanvraag bij het uitvoeringsorgaan en dit gaat na of het recht is ontstaan en de werknemer aan de verplichtingen in de WW voldoet. Deze verplichtingen zijn erop gericht te bevorderen dat de werkloze zo veel mogelijk voorkomt op een uitkering aangewezen te raken en dat hij het redelijkerwijs mogelijke doet om zijn beroep op een WW-uitkering zo beperkt mogelijk te houden.¹¹ De werknemer moet bijvoorbeeld voorkomen dat hij *verwijtbaar werkloos* wordt of blijft en dat hij zich blijft inspannen om *passende arbeid* te verkrijgen en aanvaarden (artikel 24 WW). Ook het wijzigen van deze twee gecursiveerde begrippen, waardoor de inhoud van de verplichtingen van de WW-gerechtigde werd gewijzigd, is als sturingsinstrument door het kabinet ingezet. Deze wijzigingen worden in hoofdstuk 6 (wijzigen begrip verwijtbare werkloosheid) en hoofdstuk 7 (wijzigen begrip passende arbeid) behandeld. Het niet-voldoen aan de verplichtingen met betrekking tot verwijtbare werkloosheid en passende arbeid kan door het uitvoeringsorgaan worden gesanctioneerd

⁹ Zie ook paragraaf 1.4.

¹⁰ Zie hierna paragraaf 1.3.

¹¹ *Kamerstukken II 1985/86,19261, nr. 3, p. 32.*

met een maatregel (artikel 27 WW). Het instrument 'het wijzigen van de maatregel' wordt in hoofdstuk 4 behandeld. Daarnaast heeft de WW'er de verplichting om het UWV onverwijld alle informatie te verstrekken waarvan redelijkerwijs duidelijk moet zijn dat die informatie van belang is voor het uitkeringsrecht (artikel 25 WW). Bij het niet-nakomen van deze verplichting kan het uitvoeringsorgaan een boete opleggen (artikel 27a WW). De invoering van het instrument van de boete is in hoofdstuk 5 behandeld.

Na het geldend maken van het recht, volgt de betaling van de uitkering. Hiervoor gelden onder andere bepalingen over de (maximale) periode waarover uitkering moet worden betaald (artikel 42 WW); dit onderwerp wordt behandeld in hoofdstuk 2.

De sturingsinstrumenten zijn in dit onderzoek niet in de volgorde van de voorgaande beschreven systematiek van de WW behandeld, maar uitgegaan is van de volgorde waarin instrumenten het eerst zijn ingezet. Met andere woorden, de knoppen waar eerst aan werd gedraaid om het volume van de WW-uitkeringen te wijzigen worden eerst behandeld. Daarbij moet ik opmerken dat de (wijzigingen van de) instrumenten soms zo nauw samenhangen dat ze niet los van elkaar behandeld kunnen worden (omdat anders te veel herhaling zou plaatsvinden). De behandelde sturingsinstrumenten zijn namelijk zowel elk afzonderlijk aangepast in de afgelopen 33 jaar, maar er zijn ook momenten geweest waarop het kabinet een aantal sturingsinstrumenten tegelijk aanpakte vanwege de noodzaak tot bezuiniging, activering en/of versobering van de WW (of de sociale zekerheid) in het algemeen. Bij de volgende wetten werden bijvoorbeeld verschillende instrumenten tegelijk aangepakt.

*1996: Wet Boeten*¹²

In 1996 is – kort gezegd – gepoogd de fraudebestrijding in de sociale zekerheid aan te pakken door het sanctiesysteem in de sociale zekerheid, waaronder de WW, aan te passen. De wet Boeten, maatregelen en terug- en invordering sociale zekerheid (Wet Boeten) is daartoe ingevoerd. De instrumenten maatregel (hoofdstuk 4), boeten (hoofdstuk 5) en verwijtbare werkloosheid (hoofdstuk 6) werden met die wet aangepast. In 1996 is ook de Richtlijn passende arbeid verscherpt (hoofdstuk 7).

*2006: Wet wijziging WW-stelsel*¹³

De Wet wijziging WW-stelsel had als doel om de WW te dereguleren, de uitkomst van een ontslag- en WW-procedure inzichtelijker te maken en de WW betaalbaar te houden (de zogeheten toekomstbestendigheid van de WW).¹⁴ Deze wet heeft – mede door een veranderende visie op de functie van de WW – een aantal instrumenten gewijzigd, namelijk de verkorting van de duur (hoofdstuk 2), de aanpassing van de referentie-eisen (hoofdstuk 3) en de aanpassing van het begrip verwijtbare werkloosheid (hoofdstuk 6).

12 Wet van 25 april 1996, *Stb.* 1996, 248.

13 Wet van 28 juni 2006 tot wijziging van de Werkloosheidswet en enige andere wetten in verband met de wijziging van het WW-stelsel (Wet wijziging WW-stelsel), *Stb.* 2006, 303.

14 *Kamerstukken II* 2005/06, 30370, nr. 3, p1.

2014: *Wet Werk en Zekerheid*¹⁵

Met de Wet Werk en Zekerheid is sinds 2014 het recht van flexibele arbeidsrelaties, het ontslagrecht en de WW in combinatie aangepast voor een betere werking van de arbeidsmarkt (“smeeroliefunctie en trampolinefunctie”). De duur van de WW werd verkort (hoofdstuk 2) en het begrip passende arbeid (hoofdstuk 7) aangescherpt.

In de conclusie in hoofdstuk 8 analyseer ik hoe deze gezamenlijke aanpak van sturingsinstrumenten is verantwoord en hoe de rechtspositie van (bepaalde groepen) WW'ers onderling is beïnvloed.

1.2 Afbakening begrippen in vraagstelling

Het onderzoek richt zich op de vraag hoe belangrijke volumebeperkende mechanismen in de WW ter sturing van het arbeidsmarktgedrag van werknemers/werklozen vanaf 1987 zijn ontwikkeld en welk invloed deze hebben gehad op de rechtspositie van de werknemers/werklozen. De begrippen in deze centrale vraagstelling kunnen ruim worden opgevat, daarom zal ik ze nader toelichten en afbakenen.

Sturing kan in het algemeen gedefinieerd worden als het bewust streven naar verandering. Overheidssturing heeft als doel het stimuleren van maatschappelijke ontwikkelingen door de overheid door middel van gerichte beïnvloeding.¹⁶ Met arbeidsmarktgedrag wordt in dit kader voornamelijk gedrag bedoeld waardoor werknemers sneller en actief op zoek gaan naar een baan of een passende baan accepteren. Het gedrag van werkgevers speelt ook een belangrijke rol, maar de onderzochte sturingsinstrumenten zijn vooral op de werknemers gericht. Het begrip werknemers/werklozen kan verschillende betekenissen hebben, afhankelijk van de vraag over welk terrein van het socialezekerheidsrecht of arbeidsrecht wordt gesproken. In het kader van dit onderzoek gaat het om personen die recht (kunnen) hebben op een WW-uitkering, dus een werknemer zijn in de zin van de WW.

Een sturingsmechanisme wordt in het kader van het onderzoek gedefinieerd als een regeling in de WW die geheel of grotendeels gericht is of tot effect heeft de beïnvloeding van arbeidsmarktgedrag van werklozen/werknemers, en daarmee beoogt het volume van de WW te beperken, waarbij ik de periode vanaf 1987 heb genomen. Ik heb ervoor gekozen om in dit onderzoek niet in te gaan op het instrument van de re-integratiemaatregelen. Het instrument van re-integratiemaatregelen is maar gedurende een zeer beperkte periode

15 Wet van 14 juni 2014 tot wijziging van verschillende wetten in verband met de hervorming van het ontslagrecht, wijziging van de rechtspositie van flexwerkers en wijziging van verschillende wetten in verband met het aanpassen van de Werkloosheidswet, het verruimen van de openstelling van de Wet inkomensvoorziening oudere werklozen en de beperking van de toegang tot de Wet inkomensvoorziening oudere en gedeeltelijk arbeidsongeschikte werkloze werknemers (Wet werk en zekerheid), *Stb.* 2014, 216; *Kamerstukken II* 2013/14, 33818, nr. 3.

16 Heuvel, *Beleidsinstrumentatie: sturingsinstrumenten voor het overheidsbeleid* 2005, p. 75.

in de afgelopen 33 jaar ingezet, namelijk in de periode 2005-2012,¹⁷ en daardoor geeft het geen goed beeld van de ontwikkeling van de WW over een langere periode en de rechtspositie van de WW'er.

De behandelde sturingsinstrumenten zijn 'belangrijke' in de zin van mijn vraagstelling omdat deze instrumenten sinds 1987 vaker gewijzigd zijn of specifiek ingevoerd zijn ter volumebeperking. Daarmee toont het kabinet dat hij deze instrumenten geschikt acht om het volume van de WW-uitkeringen te beperken en zijn ze relevant om te bestuderen. Ook in de literatuur over sociale zekerheid wordt aangenomen dat dit de belangrijkste instrumenten zijn.¹⁸ Er zijn weliswaar (vele) andere wijzigingen¹⁹ in de WW ingevoerd, die wellicht enige invloed kunnen hebben op het volume maar aangenomen mag worden dat de effecten daarvan slechts zeer klein zijn, om welke reden ik het onderzoek heb beperkt tot de genoemde hoofdinstrumenten.

1.3 Afbakening onderzoek

Elk onderzoek moet beperkt worden, want anders zou het onderzoek nooit kunnen worden afgerond. Het is daarom van belang om – naast de eerder aangegeven grenzen van de onderzoeksvraag door de definiëring van de begrippen en de kadering in de deelvragen – de grenzen van het onderzoek aan te geven.

In de Werkloosheidswet heeft het kabinet verschillende sturingsmechanismen ingezet. Dergelijke sturingsmechanismen of beleidsinstrumenten kunnen volgens Van der Doelen ruwweg in drie categorieën worden verdeeld: 1) communicatief, 2) financieel- economisch en 3) juridisch.²⁰ Strikt genomen kan men een (theoretische) discussie voeren of de definitie van beleidsinstrumenten dezelfde inhoud dekt als de definitie van sturingsmechanismen, maar in het kader van dit onderzoek zullen de sturingsmechanismen in de wet ook als beleidsinstrumenten worden beschouwd. In ieder geval kan worden geconcludeerd dat de Werkloosheidswet een juridisch instrument is met financieel-economische gevolgen. Dit wil zeggen dat de eerste afbakening in dit onderzoek is dat ik mij beperk tot het beleidsinstrument van wetgeving, meer specifiek de Werkloosheidswet en de daaraan verbonden en relevante regelgeving en richtlijnen. Regelgeving houdt daarbij in de regels die de wetgever, het kabinet, de betrokken minister of de uitvoeringsorganen uitvaardigen. Zij is alleen meegenomen in dit onderzoek als de basis ervan in de Werkloosheidswet te

17 Zie Damsteegt, *De Werkloosheidswet 2017*, p. 133-134 waarin zij aangeeft dat in de WW vanaf 1987 aan het in de wet opgenomen re-integratiehoofdstuk slechts in zeer beperkte mate invulling werd gegeven. In de periode 2005-2011 zijn de betreffende bepalingen ruimhartiger geworden, maar vanaf 2012 is de inzet van re-integratiemiddelen weer beperkt. Nu begint zich weer een ontwikkeling in de omgekeerde richting te doen, namelijk om in de fase voor het ontslag meer te investeren. In ieder geval blijkt dat dit instrument, dat overigens opgedeeld is in 'kleinere instrumenten' zoals scholing, proefplaatsing etc., maar in een beperkte periode van zeven jaar (2005-2012) door het kabinet is ingezet.

18 Zie bijvoorbeeld: Damsteegt, *De Werkloosheidswet 2017*.

19 Denk hierbij aan instrumenten als het aanpassen van het werknemersbegrip (bijv. het uitsluiten van personen die in het buitenland werkzaam zijn of het onder de werkingssfeer van de wettelijke werknemersverzekeringen brengen van het overheidspersoneel - Wet overheidspersoneel onder de werknemersverzekeringen - sinds 1 januari 2001 door de Wet van 24 december 1997, *Stb.* 1997, 768), inkomens- of urenverrekening, premiedifferentiatie, het samenvoegen van naast elkaar bestaande uitkeringsrechten (Wet van 22 december 1993, *Stb.* 1993, 744) etc.

20 Heuvel, *Beleidsinstrumentatie: sturingsinstrumenten voor het overheidsbeleid 2005*, p. 75.

vinden is. De overige (economische en communicatieve) instrumenten zijn alleen aan bod gekomen voor zover zij ook hun basis in de Werkloosheidswet hebben, een ondersteuning van het onderzochte juridisch sturingsmechanisme zijn en een volumebeperkend doel hebben. Overige wetten die een effect hebben op de rechtspositie van de WW'er (zoals de verhoging van de AOW-leeftijd of de afschaffing van VUT-regelingen) zijn niet onderzocht. Er bestaat een samenhang tussen de genoemde socialezekerheidswetten en maatregelen die op dat terrein zijn genomen, maar die vallen buiten het bestek van dit onderzoek.

Ten tweede zullen de specifieke bepalingen die gelden voor overheidswerknemers, die sinds 1 januari 2001 onder de Werkloosheidswet vallen, buiten beschouwing worden gelaten. Het ambtenarenrecht is een onderzoeksonderwerp op zich en kan afwijken van het arbeidsrecht waaronder de 'reguliere' werknemers vallen. Hierbij kan wel in het algemeen worden opgemerkt dat de wijzigingen in de instrumenten vanaf 2001 ook een effect op de overheidswerknemers hebben gehad en de overheidswerknemers vaak niet essentieel anders worden beoordeeld. Het onderzoek zou echter te veelomvattend zijn geworden als het effect van de overgang van de overheidsregelingen naar de WW zou worden meegenomen.

Een volgende beperking is dat het primaire doel van het onderzoek niet de effectiviteit of de werkelijke resultaten van wetgeving is. Het kabinet kan instrumenten inzetten op basis van de verwachte effectiviteit. Dit onderzoek gaat in hoofdzaak over de ontwikkeling van de volumebeperkende sturingsmechanismen in de WW, maar heeft niet als doel een uitputtend beeld van de effectiviteit van die sturingsmechanismen te geven. Overwegingen over effectiviteit komen wel aan bod als ik inga op de verruimende of beperkende werking van instrumenten op de instroom en uitstroom in de WW en de toelichting van het kabinet daarop.

In dit onderzoek staat de wet centraal als instrument voor overheidsoptreden. De wet heeft daarbij een beschermingsfunctie door procedurele waarborgen te bieden. Die waarborgfunctie komt aan bod indien deze nader inzicht geeft in de beïnvloeding van de rechtspositie van de werklozen. De vierde beperking is echter dat het onderzoek geen uitputtend kader biedt voor alle procedurele aspecten van de wetswijzigingen.

De aanpassingen in de sociale zekerheid en het arbeidsrecht moeten eigenlijk in een veel groter verband worden gezien, namelijk in het kader van politieke en economische ontwikkelingen, internationaalrechtelijke regels en Europeesrechtelijke regels en richtlijnen. Ook deze terreinen zijn een onderzoeksonderwerp op zichzelf. Het onderhavige onderzoek heeft deze aspecten niet meegenomen, tenzij uit de parlementaire stukken bleek dat de gegeven aanleiding voor de wijziging op deze terreinen lag.²¹

Het onderzoek naar de ontwikkelingen in rechtspositie van de werknemers/werklozen wordt verder beperkt doordat alleen de positie vanuit de WW wordt geanalyseerd. De raakvlakken met overige delen van het arbeids- en sociaalzekerheidsrecht worden niet uitputtend behandeld.

Er zijn bij het proces van het verlenen van de WW-uitkering verschillende partijen betrokken. Daarom worden, indien relevant voor het onderzoek naar de positie van werklozen/werknemers, ook de standpunten of reacties van partijen als werkgevers, vakbonden en uitvoeringsinstanties besproken, maar hun perspectief bij de wijzigingen

21 Voor meer informatie over de WW in internationale situaties zie: Damsteegt, *De Werkloosheidswet* 2017, p. 281 e.v.

wordt niet uitputtend behandeld. Het gaat immers om de rechtspositie van de WW'ers. Daarnaast wordt de politieke of maatschappelijke context van maatregelen alleen beschreven voor zover die in de memorie van toelichting op de wetgeving of de adviesrapporten van belangrijke adviesorganen zoals de Raad van State en SER aan de orde kwam. Gelet op mijn vraagstelling concentreer ik me immers zo veel mogelijk op de visie van het kabinet zoals die in de parlementaire behandeling aan de orde kwam.

Een laatste beperking is dat ik de kwaliteitseisen van de wetgeving niet als zodanig onderzoek. Daarentegen heb ik een kader ontwikkeld om de ontwikkelingen van de belangrijkste sturingsinstrumenten in de WW in de afgelopen 33 jaar in kaart te brengen en te beoordelen. Op die manier kan ik mijns inziens een goed overzicht geven van het wijzigen van de regelgeving en de consequenties daarvan voor betrokkenen.

1.4 Methode van het onderzoek

In de vorige paragraaf heb ik de grenzen van het onderzoek behandeld. In deze paragraaf licht ik toe wat binnen die grenzen is onderzocht en de methode van het onderzoek.

Primair onderwerp van het onderzoek zijn de wijzigingen in de WW sinds 1987 en de daarbij behorende parlementaire stukken geweest. Die parlementaire stukken, in het bijzonder de memorie van toelichting, zijn tekstinhoudelijk geanalyseerd om een overzicht te geven van de wijzigingen en, voor zover mogelijk, het doel van de wet, en om de bedoeling van het kabinet in kaart te brengen. De lagere regelgeving, zoals een richtlijn, is meegenomen voor zover er een basis voor was in de WW en ze relevant is voor het onderzoek naar de sturingsmechanismen. De adviezen van verschillende instanties als de Raad van State en de SER zijn bestudeerd als deze licht kunnen werpen op de bedoeling van het kabinet of de wijziging in een bepaald relevant (maatschappelijk) kader konden plaatsen. Ik heb in de conclusie ook de kritiek van de Raad van State op de ontwikkeling van wetgeving in jaarverslagen van 2013 en 2018²² op de ontwikkeling van wetgeving besproken en die vergeleken met mijn bevindingen. Daarmee worden de resultaten van dit onderzoek in een groter verband geplaatst.

De wetenschappelijke literatuur over deze materie is als secundaire, aanvullende bron gebruikt om de gevolgen van de wetswijziging in kaart te brengen. Ze diende om inzicht te geven in de inhoud en (veronderstelde of te verwachten) gevolgen van de wetgeving, de bedoelingen van het kabinet, de mate van beïnvloeding van de rechtspositie van de werklozen of de maatschappelijke impact van de wijzigingen. De literatuur is daarnaast gebruikt om de stand van zaken over de jurisprudentie omtrent een bepaald sturingsmechanisme weer te geven. Er is geen uitputtend onderzoek gedaan naar de jurisprudentie die direct verband houdt met de wetswijzigingen, omdat dit onderzoek juist beoogt een inzicht te geven van het gebruik van het instrument in de betekenis zoals in de wet geformuleerd. De invulling in de jurisprudentie is daarom ter verduidelijking van de ontwikkeling van het instrument behandeld.

22 Jaarverslag Raad van State 2013, 2018.

1.5 Korte voorbeschouwing

Het resultaat van dit onderzoek is voor beleidsmakers en het kabinet van belang, omdat van de ontwikkelingen van de afgelopen 33 jaar kan worden geleerd. Een les is met name dat een fragmentarische aanpak van de wetswijzigingen met als gevolg een (onbedoeld) 'zigzagbeleid' en uitvoeringsproblemen dreigen als er zonder lange termijnbeleid aan de knoppen wordt gedraaid. Dat moet zo veel mogelijk worden voorkomen.

Het onderzoek kan gebruikt worden om de onderzochte sturingsinstrumenten in de toekomst beter en bewuster (of niet meer) in te zetten. Ook dienen maatregelen die een ongelijke negatieve invloed op de rechtspositie van werklozen hebben of die hun doel niet bereiken voorkomen te worden, en maatregelen die ingezet worden dienen beter beargumenteerd te worden. Dit kan voorkomen dat de rechter achteraf (disproportionele of onbedoelde) gevolgen van een wetswijziging in de WW moet corrigeren en dat het kabinet gedwongen wordt de WW weer aan te passen. Een beter beleid kan tot duurzame werkloosheidswetgeving bijdragen.