

## VOORWOORD

De Werkloosheidswet is geen rustig bezit. De wet is herhaaldelijk gewijzigd. Sinds de vorige druk in 2009 hebben met name de Wet vereenvoudiging regelingen UWV, de Wet aanscherping handhaving en sanctiebeleid SZW-wetgeving en de Wet werk en zekerheid voor wijzigingen gezorgd. Ook zijn er in de afgelopen jaren veel belangrijke uitspraken door de Centrale Raad van Beroep geweest. Vandaar dat een nieuwe druk van dit boek nodig was, waarvan de tekst geheel herzien is.

De eerste druk van dit boek was een bewerking van het in 1988 verschenen *De Werkloosheidswet. De rechten en verplichtingen van de werkloze werknemer* van de hand van F.M. Noordam. Aangezien Noordam zelf geen gelegenheid zag om een nieuwe druk tot stand te brengen van zijn boek, heeft F.J.L. Pennings deze verzorgd. De derde druk is een samenwerkingsproject geworden van F.J.L. Pennings met A.C. Damsteegt. Ook Pennings zag geen gelegenheid meer om mee te werken aan een nieuwe druk. Vandaar dat de huidige druk is verzorgd door A.C. Damsteegt. Daarbij is gebruik gemaakt van de teksten uit de eerdere drukken.

Het boek kent inmiddels een vast publiek, van lezers die zich willen verdiepen in de wet, en daarbij behoefte hebben aan een boek dat een gedegen en systematisch overzicht geeft van de wet, en daarbij zowel een inleiding geeft, als op de essentiële punten een verdieping. Het is daarmee geschikt voor rechtshulpverleners, uitvoerders van de wet, rechters en studenten in de eindfase van de studie.

Vanzelfsprekend houdt de auteur zich graag aanbevolen voor commentaar (a.damsteegt@hotmail.com).

Alkmaar, februari 2017

A.C. Damsteegt

# INHOUDSOPGAVE

## **Voorwoord / V**

### HOOFDSTUK 1

#### **Inleiding / 1**

- 1.1 Algemeen / 1
- 1.2 Geschiedenis van de werkloosheidsregelingen tot 1986 / 1
- 1.3 De hoofddoelstellingen van de huidige Werkloosheidswet / 4
- 1.4 Hoofdontwikkelingen van de WW tussen 1986 en 2009 / 7
- 1.5 De ontwikkelingen na 2009 / 9
- 1.6 Conclusies / 11

### HOOFDSTUK 2

#### **Hoofdpijnen en systematiek van de WW / 13**

- 2.1 Structuur van de wet / 13
- 2.2 Aard en strekking van de WW / 13
- 2.3 Personele werkingssfeer / 14
- 2.4 Prestaties / 14
- 2.5 Uitkeringsproces / 15
- 2.6 Uitvoeringsorganisatie / 15
- 2.7 Financiering / 16
- 2.8 Rechtsbescherming / 17
- 2.9 Relatie tot de WIA / 17

### HOOFDSTUK 3

#### **De systematiek van het recht op WW-uitkering / 19**

- 3.1 Inleiding / 19
- 3.2 Het recht op WW-uitkering / 19
- 3.3 Het ontstaan van het recht op uitkering / 20
- 3.4 Het eindigen van het recht op uitkering / 24
- 3.5 Inkomensverrekening in de WW / 25
- 3.6 Wanneer ontstaat het recht? / 25
- 3.7 Meerdere rechten kunnen tegelijkertijd bestaan / 27
- 3.8 Maatregelen en boeten / 29

HOOFDSTUK 4

**Ontstaansvoorwaarde I — werknemerschap / 31**

- 4.1 Inleiding / 31
- 4.2 Werknemerschap / 31
  - 4.2.1 Algemeen / 31
  - 4.2.2 Artikel 3 WW / 32
  - 4.2.3 De artikelen 4 en 5 WW / 37
  - 4.2.4 Artikel 6 WW / 39
  - 4.2.5 Artikelen 8 en 8a WW / 40

HOOFDSTUK 5

**Ontstaansvoorwaarde II – werkloosheid / 47**

- 5.1 Inleiding / 47
- 5.2 Relevant arbeidsurenverlies / 48
  - 5.2.1 Omschrijving van het relevante arbeidsurenverlies / 48
  - 5.2.2 Berekening van het arbeidsurenverlies / 49
  - 5.2.3 Geen (recht op) loondoorbetaling / 51
  - 5.2.4 De Gelijkstellingsregeling arbeidsuren / 53
- 5.3 Wanneer treedt het arbeidsurenverlies in? / 56
- 5.4 Opeenvolgend arbeidsurenverlies / 58
  - 5.4.1 Niet-relevante arbeidsurenverliezen / 59
  - 5.4.2 Relevante arbeidsurenverliezen / 60
  - 5.4.3 Wisselende arbeidspatronen / 61
  - 5.4.4 Berekening van arbeidsurenverlies bij uitzendkrachten / 62
  - 5.4.5 Berekening urenverlies bij medische urenbeperking / 62
- 5.5 Recht op loon en betalingsonmacht: de lacuneproblematiek / 63
- 5.6 Beschikbaarheid / 64
  - 5.6.1 Algemeen / 64
  - 5.6.2 Hoe is niet-beschikbaarheid vast te stellen? / 65
  - 5.6.3 Ziekte en beschikbaarheid / 67
  - 5.6.4 Scholing of stage en beschikbaarheid / 68
- 5.7 De eerste werkloosheidsdag / 69
- 5.8 Ontstaan en eindigen recht wegens genieten inkomen / 70

HOOFDSTUK 6

**Ontstaansvoorwaarde III – de referte-eis / 71**

- 6.1 De historische ontwikkeling van de referte-eis in de WW 1986 / 71
- 6.2 Referte-eis en referteperiode / 72
  - 6.2.1 Overzicht / 72
  - 6.2.2 Referte eis en de niet in acht genomen rechtens geldende opzegtermijn / 73
  - 6.2.3 Aan welke eis moet een week voldoen om mee te tellen? / 74
  - 6.2.4 De gelijkstellingsregeling arbeidsuren / 74
  - 6.2.5 Kalenderweken tellen slechts eenmaal mee / 75

- 6.3 De verlaagde wekeneis / 76
- 6.4 Verlenging van de referentieperiode / 76
  - 6.4.1 Ziekte / 77
  - 6.4.2 Zelfstandigen / 78
  - 6.4.3 Onbetaald verlof / 78
  - 6.4.4 Geen arbeid hebben verricht, maar wel een WAZO-uitkering / 79
- 6.5 Uitzonderingen op de referentie-eis (calamiteitenregeling) / 79

## HOOFDSTUK 7

### **Ontstaansvoorwaarde IV — de afwezigheid van uitsluitingsgronden / 81**

- 7.1 Inleiding / 81
- 7.2 De uitsluitingsgronden van artikel 19 WW / 82
  - 7.2.1 De werknemer ontvangt een Ziektewetuitkering / 82
  - 7.2.2 De werknemer ontvangt een arbeidsongeschiktheidsuitkering of een WGA-uitkering / 83
    - 7.2.3 De werknemer woont of verblijft buiten Nederland anders dan wegens vakantie / 84
    - 7.2.4 De werknemer houdt niet rechtmatig verblijf in Nederland / 86
    - 7.2.5 De werknemer is rechtens zijn vrijheid ontnomen / 86
    - 7.2.6 De werknemer onttrekt zich aan een vrijheidsstraf / 87
    - 7.2.7 De werknemer bereikt de pensioengerechtigde leeftijd / 88
    - 7.2.8 De werknemer heeft gemoedsbezwaren / 88
    - 7.2.9 De werknemer geniet vakantie / 88
    - 7.2.10 De werknemer is werkloos ten gevolge van werkstaking of uitsluiting / 89
    - 7.2.11 De werknemer ontvangt een uitkering op grond van de Wet arbeid en zorg / 90
    - 7.2.12 Rustdagen of feestdagen / 90
    - 7.2.13 Uitreiziger / 91
  - 7.3 De fictieve opzegtermijn/rechtens geldende opzegtermijn / 91
    - 7.3.1 Inleiding / 91
    - 7.3.2 De huidige regeling / 92
    - 7.3.3 Rechtens geldende opzegtermijn / 94
    - 7.3.4 Opzegdatum / 95
    - 7.3.5 Betalingsonmachtige werkgever / 96

## HOOFDSTUK 8

### **Eindiging en herleven van het recht / 97**

- 8.1 Inleiding / 97
- 8.2 Eindigingsgronden / 97
  - 8.2.1 Algemeen / 97
  - 8.2.2 Er is een uitsluitingsgrond aanwezig / 98
  - 8.2.3 De uitkeringsduur is verstreken / 98
  - 8.2.4 Inkomen genieten van meer dan 87,5% van het maandloon / 98
- 8.3 Herleven van het recht op uitkering / 99
  - 8.3.1 Inleiding / 99
  - 8.3.2 Termijnen voor het herleven / 99

- 8.3.3 Ontstaan nieuw recht / 100
- 8.3.4 Relatie met WIA / 101
- 8.3.5 Medische urenbeperking / 101

## HOOFDSTUK 9

### **Duur en omvang van het recht / 103**

- 9.1 Inleiding / 103
- 9.2 De duur van de uitkering / 104
  - 9.2.1 De berekening van de uitkeringsduur / 104
  - 9.2.2 Gelijkstellingen / 111
  - 9.2.3 Verschuiving van het eindtijdstip na herleving / 114
  - 9.2.4 De hoogte van de uitkering / 115
- 9.3 Aftrek van inkomen / 117
  - 9.3.1 Inleiding / 117
  - 9.3.2 Inkomen / 118
  - 9.3.3 Inkomen in verband met arbeid / 119
  - 9.3.4 Verrekening inkomen uit scholing / 121
  - 9.3.5 Vermindering uitkering in verband met werkzaamheden in bedrijf/beroep (startfaciliteit) / 121
  - 9.3.6 Werkzaamheden als zelfstandige en verminderde beschikbaarheid / 122

## HOOFDSTUK 10

### **Re-integratiebepalingen in de WW / 133**

- 10.1 Inleiding / 133
- 10.2 Algemene bepalingen van hoofdstuk VI / 134
- 10.3 Re-integratieverplichting overheidswerkgever / 135
- 10.4 Scholing / 137
  - 10.4.1 Inleiding / 137
  - 10.4.2 De voorwaarden voor scholing met behoud van uitkering / 139
  - 10.4.3 De duur van de scholing / 141
  - 10.4.4 Ouderen / 142
- 10.5 Proefplaatsing / 143
- 10.6 Werken als zelfstandige met behoud van uitkering / 144
- 10.7 Onbetaalde arbeid / 146
- 10.8 Overige re-integratievoorzieningen / 146
  - 10.8.1 Aanbod passend arbeid / 146
  - 10.8.2 Loonkostensubsidie en premiekorting / 147
- 10.9 Experimenten / 147

## HOOFDSTUK 11

### **Voorkomen verwijtbaar werkloos te worden / 149**

- 11.1 Inleiding / 149
- 11.2 De term 'verwijtbaar werkloos' / 149

- 11.3 Werkloos worden versus werkloos zijn of blijven / 150
  - 11.3.1 Inleiding / 150
- 11.4 Beëindiging van de dienstbetrekking door de werkgever / 151
  - 11.4.1 Historische ontwikkeling / 151
  - 11.4.2 De huidige regeling / 152
- 11.5 De bestanddelen van artikel 24 lid 2 onder a WW / 153
  - 11.5.1 Dringende reden in de zin van artikel 7:678 BW / 153
  - 11.5.2 Onderzoeksbevoegdheid en/of onderzoeksverplichting UWV / 157
  - 11.5.3 Reden die aan het ontslag ten grondslag ligt / 159
  - 11.5.4 Dringende reden en ambtelijke aanstelling / 163
  - 11.5.5 De werknemer kan een verwijt worden gemaakt / 165
- 11.6 Beëindiging dienstbetrekking op verzoek van de werknemer / 167
  - 11.6.1 Historische ontwikkeling / 167
  - 11.6.2 De huidige regeling / 167
  - 11.6.3 Door of op verzoek van / 168
  - 11.6.4 De exceptiegronden voor verwijtbare werkloosheid bij ontslag op verzoek / 174
- 11.7 De verplichting om geen benadelingshandeling te plegen / 182
  - 11.7.1 Inleiding / 182
  - 11.7.2 Prijsgeven van loonvordering / 184
  - 11.7.3 Nodeloze vervroeging van het intreden van de werkloosheid en de benadelingshandeling / 184
  - 11.7.4 Het niet-voeren van verweer of instemmen met een beëindiging / 186

## HOOFDSTUK 12

### **Werkloos zijn of blijven / 189**

- 12.1 Inleiding / 189
- 12.2 In onvoldoende mate trachten passende arbeid te verkrijgen / 191
  - 12.2.1 Het Sollicitatiebesluit 2012 / 191
  - 12.2.2 Invulling sollicitatieplicht zodra werkloosheid dreigt / 192
  - 12.2.3 Sollicitatieplicht tijdens korte perioden van werkloosheid / 193
  - 12.2.4 Overige verplichtingen / 195
  - 12.2.5 Beginnende zelfstandige / 195
  - 12.2.6 De overheidswerknemers / 196
  - 12.2.7 De causaliteitseis en de sollicitatieplicht / 196
  - 12.2.8 Gevolgen schending sollicitatieverplichting / 198
- 12.3 Nalaten aangeboden passende arbeid te aanvaarden / 199
  - 12.3.1 Inleiding / 199
  - 12.3.2 Passend werkaanbod / 200
  - 12.3.3 Nalaten passende arbeid te aanvaarden en de causaliteitseis / 201
  - 12.3.4 Toetsing van redenen om niet in te gaan op het aanbod / 203
- 12.4 Door eigen toedoen geen passende arbeid behouden / 204
  - 12.4.1 Inleiding / 204
  - 12.4.2 Nalaten passende arbeid te behouden en de causaliteitseis / 207
- 12.5 Eisen stellen die het aanvaarden of verkrijgen van passende arbeid belemmeren / 208

- 12.6 De keuze van de toe te passen sanctiegrond / 209
- 12.6.1 Onderscheid sollicitatieplicht en niet-aanvaarden passende arbeid / 209
- 12.6.2 Onderscheid passende arbeid aanvaarden en behouden / 210
- 12.7 Vrijstelling van verplichtingen / 212
- 12.8 Ontheffing van verplichtingen / 213
- 12.9 Passende arbeid / 214
- 12.9.1 Inleiding / 214
- 12.9.2 Besluit passende arbeid WW en ZW / 216

## HOOFDSTUK 13

### **Verplichtingen volgend uit artikel 26 WW / 221**

- 13.1 Inleiding / 221
- 13.2 Zich onthouden van ernstige misdragingen / 221
- 13.3 Tijdig een aanvraag indienen / 222
- 13.4 Controlevoorschriften opvolgen / 223
- 13.5 Registreren bij het UWV / 224
- 13.6 Meewerken aan re-integratie-activiteiten / 225
- 13.7 Meewerken aan een arbeidsgeschiktheidsonderzoek / 226
- 13.8 Voldoen aan andere voorwaarden in het uitkeringsreglement / 226
- 13.9 Verplichtingen in verband met de voorzieningen van hoofdstuk VI / 227
- 13.10 Verplichtingen in verband met vakantie / 227
- 13.11 Verplichting in verband met re-integratie / 227
- 13.12 Vrijstelling en/of ontheffing / 228
- 13.13 Beperking verplichting in geval van WSW-arbeid / 228

## HOOFDSTUK 14

### **Maatregelen / 229**

- 14.1 Inleiding / 229
- 14.2 De bevoegdheid met betrekking tot maatregelen / 229
- 14.3 De maatregelen in de WW / 231
- 14.3.1 Inleiding / 231
- 14.3.2 Gronden voor in beginsel volledige weigering van de uitkering / 231
- 14.3.3 Blijvende weigering over aantal uren dat arbeid had kunnen worden verkregen / 233
- 14.3.4 Gevallen waarin uitkering ook gedeeltelijk en/of tijdelijk geweigerd kan worden / 235
- 14.3.5 Het Maatregelenbesluit / 236
- 14.3.6 De maatregel en het EVRM / 239
- 14.4 Waarschuwing / 240
- 14.5 Dringende redenen / 240
- 14.6 Maatregelen in geval van overtreding van verschillende verplichtingen uit de WW / 241
- 14.7 Doorwerking / 242
- 14.8 Informatievoorziening aan re-integratiebedrijf / 244

## HOOFDSTUK 15

### **De inlichtingenplicht: art. 25 WW / 245**

- 15.1 De inlichtingenplicht van art. 25 WW / 245
- 15.2 Inlichtingenplicht over niet-betaalde werkzaamheden / 247

## HOOFDSTUK 16

### **Boete / 249**

- 16.1 Inleiding / 249
- 16.2 De boete-oplegging / 250
- 16.3 De procedure in de Awb / 251
- 16.4 De hoogte van de boete / 252
  - 16.4.1 De Wet aanscherping handhaving en sanctiebeleid SZW-wetgeving / 252
  - 16.4.2 Boete hoogte vanaf 1 januari 2017 / 254
- 16.5 Strafrechtelijke afdoening / 260
- 16.6 Waarborgen strafrecht / 262

## HOOFDSTUK 17

### **De betaling, het voorschot, de terug- en invordering / 265**

- 17.1 Inleiding / 265
- 17.2 De betaling van de uitkering / 265
- 17.3 Schorsing en opschorting van de uitkering / 266
- 17.4 De herziening of intrekking van de uitkering / 268
- 17.5 Intrekking of verlaging uitkering na werkgeversbezwaar of – beroep / 269
- 17.6 De verjaringstermijn / 270
- 17.7 De ondergrens voor betalingen / 270
- 17.8 Het voorschot / 270
  - 17.8.1 Algemeen / 270
  - 17.8.2 Het ontstaan van het recht op voorschot / 270
  - 17.8.3 Geen voorschot bij geschil over ziekte / 272
  - 17.8.4 Voorschot in geval van betalingsonmacht werkgever / 272
  - 17.8.5 Eindiging van het recht op voorschot / 272
  - 17.8.6 De hoogte van het voorschot / 272
  - 17.8.7 De verplichting tot terugbetaling van het voorschot / 273
- 17.9 Verjaringstermijn aanvraag WW-uitkering / 274
- 17.10 Terugvordering van uitkeringen en onverschuldigde betalingen / 275
- 17.11 Verrekening en invordering / 278

## HOOFDSTUK 18

### **De WW in internationale situaties / 281**

- 18.1 Inleiding / 281
- 18.2 De coördinatieregels van de EU / 281
- 18.3 Personele en materiële werkingssfeer / 282



- 18.4 Situatie 1: De werkloze woont in de bevoegde staat / 283
- 18.5 Situatie 2: De werkloze is een grensarbeider / 285
- 18.6 Situatie 3. Niet-grensarbeiders die niet wonen in de bevoegde staat / 288
- 18.7 De onechte grensarbeider / 289
- 18.8 Export van uitkeringen / 290

## HOOFDSTUK 19

### **Vrijwillige verzekering / 293**

- 19.1 Inleiding / 293
- 19.2 Personenkring / 293
- 19.3 Voorwaarden voor de vrijwillige verzekering / 294
- 19.4 De prestaties en verplichtingen / 295
- 19.5 Einde van de vrijwillige verzekering / 295

## HOOFDSTUK 20

### **Uitkeringen bij betalingsonmacht van de werkgever / 297**

- 20.1 Inleiding / 297
- 20.2 Het recht op uitkering / 298
- 20.3 Voorwaarden / 298
  - 20.3.1 De hoedanigheid van werknemer bezitten / 298
  - 20.3.2 Betalingsonmacht werkgever / 299
  - 20.3.3 Een loonvordering hebben op de werkgever / 301
- 20.4 Uitzondering: niet meer in dienst van werkgever ten tijde van betalingsonmacht / 302
- 20.5 De aanvraag / 304
- 20.6 Verplichtingen op grond van art. 63 WW / 304
  - 20.6.1 Doen van aangifte bij het UWV uitblijven loonbetaling / 304
  - 20.6.2 Misbruik / 304
  - 20.6.3 Sancties / 305
- 20.7 WW bepalingen van overeenkomstige toepassing / 306
- 20.8 Terugwerkende kracht / 307
- 20.9 De inhoud van de uitkering / 308
  - 20.9.1 De dag van beëindiging of opzegging / 310
  - 20.9.2 De periode van de overname van het loon of vakantiegeld / 310
- 20.10 Inkomensverrekening / 313
- 20.11 Verhaalsrecht UWV / 314
- 20.12 Grensoverschrijdende situaties / 314
- 20.13 Recht op overlijdensuitkering / 315

**Afkortingen / 317**

**Literatuurlijst / 319**

**Trefwoordenregister / 329**

## HOOFDSTUK 1

# Inleiding

### 1.1 Algemeen

In de huidige maatschappij is de mens gedurende een groot deel van zijn leven aangewezen op het verrichten van arbeid om in zijn bestaan te voorzien. Er bestaat echter geen afdwingbaar recht op arbeid. Zo kan het gebeuren dat personen die zich aanbieden op de arbeidsmarkt geen werk kunnen vinden. En als ze wel werk hebben gevonden, kunnen ze dat weer verliezen. Daarom kwamen in het begin van de 20ste eeuw werkloosheidsregelingen tot stand: deze compenseren gedeeltelijk het inkomensverlies dat men lijdt als men geen werk (meer) heeft. Naast, of in plaats van, uitkeringen kunnen ook voorzieningen aangeboden worden om werklozen weer aan het werk te krijgen, zoals scholing of werkervaring. Die voorzieningen worden ook tot de sociale zekerheid gerekend.

Tot de werkloosheidsregelingen behoort primair de Werkloosheidswet (WW). Voor werklozen is naast de WW ook de Participatiewet (Pw) van belang. Deze regeling, die door de gemeenten wordt uitgevoerd, is een inkomensvoorziening voor nieuwe toetreders tot de arbeidsmarkt en langdurig werklozen. Daarnaast voorzien voor bepaalde categorieën werklozen de Wet inkomensvoorziening oudere en gedeeltelijk arbeidsongeschikte werkloze werknemers (Wet IOAW) – zie par. 1.3 – en de Wet inkomensvoorziening oudere werklozen (IOW) in een uitkering. Deze regelingen behoren tot de sociale voorzieningen; de financiering daarvan geschiedt uit de algemene middelen (belastingen) en niet, zoals bij de Werkloosheidswet, uit premies. Deze regelingen worden in dit boek verder niet besproken.

### 1.2 Geschiedenis van de werkloosheidsregelingen tot 1986

De eerste vorm van een werkloosheidsregeling in Nederland was in de negentiende eeuw een onderlinge verzekering, opgezet door vakbonden. Leden konden zich vrijwillig verzekeren bij een vakbond. In geval van werkloosheid kregen ze een bepaald bedrag, op voorwaarde dat ze werk zochten. De leden van de bond betaalden premies aan een gezamenlijke kas, waaruit de uitkeringen betaald moesten worden. Deze regelingen, waarop geen overheids-toezicht bestond, waren vaak erg amateuristisch opgezet; de administratie was vaak erg slecht en er waren geen financiële reserves. Uitkeringen werden slechts betaald zo lang er nog geld in de kas was. Bovendien werden de kassen soms ook gebruikt om jaarlijks een feestje voor alle vakbondsleden te organiseren.

Een aantal gemeenten begon in het begin van de twintigste eeuw vakbondskassen te subsidiëren, teneinde de vakbondswerkloosheidsregelingen te versterken en de kassen de gelegenheid te geven enige reserves op te bouwen. Een bekend voorbeeld van dergelijke lokale subsidieverstrekkers was de Belgische gemeente Gent; vandaar dat wel gesproken

wordt over het Gentse stelsel. In het Gentse stelsel werden bijlagen betaald op de uitkeringen van de werklozenkassen. Een andere subsidievorm werd in Denemarken ontwikkeld, het zogenaamde Deense stelsel; dit verschaftte subsidies gekoppeld aan de contributies van de leden van de werkloosheidskassen.<sup>1</sup>

Sinds het begin van de Eerste Wereldoorlog begon ook de centrale Nederlandse overheid werkloosheidsverzekeringen te steunen. De regering koos hierbij voor het Deense model, onder andere in het Werkloosheidsbesluit 1917<sup>2</sup> en de Werkloosheidsverzekeringsoordwet 1919. De voorwaarden voor deze subsidie hadden onder andere betrekking op de organisatie en het beheer van de werkloosheidskassen en op de uitkeringsvoorwaarden.

Vanaf het begin van de twintigste eeuw is de overheidsbemoedening met de werkloosheidsverzekering sterk toegenomen. Dit was nodig want een vrijwillige verzekering tegen werkloosheid bleek moeilijk, zo niet onmogelijk.<sup>3</sup> Zo daalt bij conjuncturele of structurele neergangen in de economie het aantal personen dat premie betaalt, terwijl anderzijds het aantal uitkeringsaanvragers stijgt. Dit kan snel leiden tot faillissement van de werkloosheidskas.

Een probleem met de vakbondskassen was dat deze slechts een klein gedeelte van de arbeiders beschermden. In antwoord op deze tekortkomingen gingen gemeenten werkloosheidskassen organiseren. Deze konden, net als de vakbondskassen, onder bepaalde voorwaarden, subsidies krijgen van de centrale overheid. Ook deze kassen werkten op vrijwillige basis, maar nu met overheidssteun.<sup>4</sup>

De gemeenten gaven deze steun om te proberen zo veel mogelijk werklozen uit de Armenwet te houden. De Armenwet was namelijk berucht vanwege de slechte rechtspositie die hij de steunvragers bood. Zij hadden namelijk geen recht op uitkering; steunverlening was volledig onderworpen aan de beoordeling door de uitvoerders. Bovendien kon steun ook worden verhaald op verre familieleden van de steunontvanger. Voorts gold dat de steun op grond van de Armenwet steeds pas op de tweede plaats kwam: kerken en charitatieve instellingen waren de eerst verantwoordelijken. Dit werd het subsidiariteitsbeginsel genoemd. De kerken en charitatieve instellingen zetten vaak vrijwilligers uit de 'betere standen' in, die zich intensief met de steunaanvragers bemoeiden. Een beroep op steun bood daarom maar weinig bestaanszekerheid en werd gezien als schandvlek voor de aanvrager.<sup>5</sup> Personen die een beroep deden op de Armenwet werden vaak in een werkhuis geplaatst waar ze moesten werken, wilden ze recht hebben op steun. Om deze ontorende toestanden

1 H.J. Morren, *De werkloosheidsverzekering. Grondslagen, ontwikkeling, wettelijke regeling met toelichting*, Alphen a/d Rijn: Samsom 1935.

2 Besluit van 2 december 1916, *Stb.* 1916, 522. Dit besluit is enkele decennia lang de juridische basis geweest voor het verlenen van bijdragen door de overheid aan de werklozenkassen van vakverenigingen en gemeenten. Zie Morren 1935 (vorige noot).

3 Zie voor een studie van de mogelijkheden om werkloosheid vrijwillig te verzekeren en te privatiseren, J.M. Bekkering, *Private verzekering van sociale risico's. wrv-voorstudies en achtergronden*, Den Haag: SDU 1994.

4 G.W.F. van Hoeven & J.H.J. Schouten, *De steunverlening aan werkloze arbeiders*, Alphen aan den Rijn: Samsom 1938. Zie ook J.A. Berger, *Van Armenzorg tot Werklozenzorg*, Amsterdam: N.V. De Arbeiderspers 1936.

5 Zie F.G.W. Goudriaan, *Geeft ons Nederlanders toch werk*, 's-Gravenhage, 1986; J. Kroon, *De armenwet*, Groningen, 1912. Zie voor het buitenland W. Beveridge, *Unemployment: a Problem of Industry 1909 and 1930*, Londen, 1930; W. Beveridge, *Social Security and Allied Services*, Londen, Cmnd. 6404, 1942; S.G. Checkland en E.O.A. (red.), *The Poor Law Report of 1834*, Middlesex, reprint 1974.

te voorkomen organiseerden gemeenten en vakbonden de genoemde werkloosheidskassen en werklozensteunregelingen.<sup>6</sup>

Naast deze voorzieningen creëerden werkgevers aan het eind van de Eerste Wereldoorlog zogenoemde wachtgeldregelingen. Dit zijn voorzieningen op grond waarvan bij tijdelijke stilstand of slapte in het bedrijf aan de werknemers een wachtgeld werd uitgekeerd, terwijl tijdens de wachtgeldperiode het dienstverband in stand bleef. Het wachtgeld kwam in plaats van loon. De overheid gaf een bijdrage in de kosten van de wachtgelduitkeringen.<sup>7</sup>

Tijdens de Tweede Wereldoorlog sneuvelden de vakbondsverzekeringen en de gemeentelijke werkloosheidsvoorzieningen. De betekenis van de wachtgeldregelingen nam echter sterk toe. Ook in de eerste jaren na het einde van de oorlog bleven de wachtgeldregelingen van groot belang. De overheidssubsidiëring kreeg toen zelfs een wettelijke basis (art. 10 Buitengewoon Besluit Arbeidsverhoudingen 1945 (BBA) en het Buitengewoon Besluit Werklozenzorg.<sup>8</sup>

De volgende fase in de ontwikkeling van werkloosheidsregelingen betreft het aannemen van een wet op de verplichte werkloosheidsverzekering. Al in de jaren dertig van de twintigste eeuw werden er plannen gemaakt voor een verplichte verzekering, maar de hoge werkloosheid maakte de invoering ervan in deze periode zeer moeilijk. De Werkloosheidswet werd pas in 1949 aangenomen en trad in 1952 in werking.<sup>9</sup> Een werkloosheidswet kan immers het beste geïntroduceerd worden in een periode van lage werkloosheid.

De WW 1949 was bestemd voor werknemers die in een privaatrechtelijke arbeidsverhouding werkzaam waren (geweest). De wet bevatte een tweetal verzekeringen: (1) de wachtgeldverzekering (niet te verwarren met de bovenbeschreven wachtgeldregeling) voor de eerste periode van werkloosheid en (2) de eigenlijke werkloosheidsverzekering voor de periode hierna.

De wachtgeldverzekering gold voor werknemers die, gelet op hun arbeidsverleden, op een nauwe band met een bepaalde bedrijfstak konden wijzen. Zij werd geheel gefinancierd uit bijdragen afkomstig van werkgevers en werknemers uit de betreffende bedrijfstak. Kwamen men niet langer voor een uitkering op grond van de wachtgeldverzekering in aanmerking, of voldeed men niet aan de daarvoor geldende voorwaarden, dan kon men een beroep doen op de werkloosheidsverzekering. Deze regeling werd door werkgevers, werknemers en – gedurende geruime tijd – ook door de rijksoverheid gefinancierd.

Om aanspraak op uitkering (wachtgeld of werkloosheidsuitkering) te kunnen maken, moest de werknemer onvrijwillig werkloos zijn. Een eventuele aanspraak op loon tegenover de werkgever had voorrang boven het recht op uitkering op grond van de wet. Voorwaarde voor het recht op uitkering was dat men 156 dagen (26 weken) gewerkt had in de twaalf maanden voor de eerste werkloosheidsdag.

6 Zie P. de Rooy, *Werklozenzorg en werkloosheidsbestrijding 1917-1940. Landelijk en Amsterdams beleid* (diss. UvA), Amsterdam: Van Gennep 1979.

7 Zie J.H. de Wildt, 'Wachtgeldregelingen in het particuliere bedrijfsleven in de eerste helft van deze eeuw', *SMA* 1986, p. 452-468; W.A. Zondag, *Werktijdverkorting* (diss. Rotterdam), Deventer: Kluwer 2001.

8 KB van 8 september 1944, *Stb.* E 72.

9 Wet van 9 september 1949, *Stb.* J 423. Nederland was inderdaad laat: in Groot-Brittannië was al in 1911 een verplichte werkloosheidsverzekering ingevoerd. Zie over de geschiedenis van werkloosheidsverzekeringen ook F.J.L. Pennings, *Benefits of Doubt. A comparative study of the legal aspects of employment and unemployment schemes in Great-Britain, Germany, France and the Netherland* (diss. Utrecht), Deventer: Kluwer 1990, p. 305 e.v.

Als de werknemer aan deze voorwaarde voldeed had hij gedurende maximaal 130 dagen per (uitkerings)jaar aanspraak op uitkering. De uitkering beliep een bepaald percentage van het laatst verdiende loon. Aanvankelijk golden voor kostwinners en niet-kostwinners verschillende percentages. Later kende de WW 1949 één uniform percentage: 80% van het dagloon (tot het maximumdagloon). In 1985 werd een lager percentage, 70%, ingevoerd.<sup>10</sup>

Met de komst van de WW 1949 verdwenen de wachtgeldregelingen en werd de gemeentelijke werkloosheidsvoorziening herzien. Vanaf 1952 gold voor de gemeentelijke sector de zogenoemde Sociale Voorziening als subsidieregeling.<sup>11</sup>

In 1965 werd naast de WW een nieuwe wet aangenomen, de Wet Werkloosheidsvoorziening (WWV).<sup>12</sup> De WWV was bestemd voor de werkloze werknemers die geen rechten (meer) konden ontlenen aan de WW 1949 of een werkloosheidsregeling voor overheidspersoneel. Omdat zij geacht werden nog een band met het arbeidsproces te hebben, werd het niet juist geacht als zij een beroep moesten doen op bijstand. Daarom werd voor hen de WWV gecreëerd. Om recht te hebben op uitkering moesten aanvragers zes aaneengesloten weken hebben gewerkt, of 78 dagen in de twaalf maanden vóór de eerste werkloosheidsdag hebben gewerkt. Het niveau van deze uitkering was 75% van het dagloon (vanaf 1985 70%) en de uitkeringsduur beliep maximaal twee jaar. Dat betekende dat men een half jaar WW kon ontvangen en daarna twee jaar WWV voordat men een beroep moest doen op de bijstand. Later is voor oudere werklozen een langere uitkeringsduur gaan gelden en voor bepaalde groepen jongere werklozen een kortere duur.

Daarnaast werd in 1965 de Algemene Bijstandswet (ABW) ingevoerd.<sup>13</sup> Deze wet kende een speciale uitvoeringsregeling voor werkloze werknemers die een beroep moesten doen op de bijstand, de Rijksgroepsregeling werkloze werknemers (RWW). Werkloze werknemers die geen rechten (meer) konden ontlenen aan de WW, overheidsregelingen of de WWV, hadden aanspraak op RWW-uitkering, indien zij niet over voldoende middelen beschikten om in de algemeen noodzakelijke kosten van het bestaan te voorzien. De RWW-uitkering was gerelateerd aan het nettominimumloon. Rekening werd gehouden met de inkomens- en vermogenspositie van de rechthebbende en zijn gezin. Het recht op uitkering was niet in duur beperkt, zij het dat het in ieder geval eindigde bij het bereiken van de 65-jarige leeftijd. Later is deze regeling vervangen door andere wetten, waaronder de Wet werk en bijstand (Wwb). Inmiddels is de bijstandsverlening geregeld in de Participatiewet.

### 1.3 De hoofddoelstellingen van de huidige Werkloosheidswet

De WW 1949 en de WWV werden in 1987 vervangen door een nieuwe Werkloosheidswet, de WW 1986.<sup>14</sup> Een belangrijk motief om te komen tot één Werkloosheidswet was de wens om het stelsel van sociale zekerheid te vereenvoudigen. Ook wilde de overheid haar aandeel in de uitgaven voor werkloosheidsregelingen terugdringen. De omvang van de uitgaven voor de WWV, die geheel ten laste van de rijksoverheid kwamen, was namelijk sinds het einde van de jaren zeventig belangrijk toegenomen. De nieuwe regeling zou uit premies worden betaald en dit zou een aanmerkelijke lastenverlichting betekenen voor

10 Wet van 19 december 1984, *Stb.* 1984, 633.

11 Besluit Staatssecretaris van Sociale Zaken van 13 juni 1952, *Stcrt.* 1952, 130.

12 Wet van 10 december 1964, *Stb.* 1994, 485.

13 Wet van 13 juni 1963, *Stb.* 1963, 284.

14 Wet van 6 november 1986, *Stb.* 1986, 566. Voorbereid in *Kamerstukken* 19 261.

de rijksoverheid.<sup>15</sup> Een derde reden was dat de WWV dringend aan revisie toe was. Van oudsher was de gehuwde vrouw die geen kostwinner was uitgesloten van uitkering onder deze wet, terwijl de gehuwde man wel recht had op uitkering. Dit direct onderscheid op basis van geslacht was niet langer houdbaar als gevolg van EG-Richtlijn 79/7 en daarop gebaseerde uitspraken van het Hof van Justitie.<sup>16</sup> Aangezien de jurisprudentie betekende dat vrouwen op dezelfde wijze moesten worden behandeld als mannen totdat de wet was veranderd, en aangezien een oplossing binnen de WWV te duur werd gevonden, werd een nieuwe werkloosheidswet ontworpen.<sup>17</sup>

In de memorie van toelichting van de Werkloosheidswet 1986 werden een aantal doelstellingen voor die wet geformuleerd. Deze doelstellingen zijn van een ongelijksoortig niveau. Sommige hebben betrekking op een bepaald beleid, andere vormen een juridisch principe en weer andere zijn vooral gericht op de vorm van de wet.<sup>18</sup>

*Flexibilisering.* De nieuwe wet moest toegesneden zijn op ontwikkelingen op de arbeidsmarkt, zoals op de flexibeler wordende arbeidsverhoudingen en arbeidstijden. Zo komt het steeds meer voor, aldus de indieners van het wetsontwerp, dat mensen kleine baantjes hebben of meerdere baantjes tegelijkertijd. Ze wilden daarom bevorderen dat de regels van de Werkloosheidswet goed op een dergelijk arbeidspatroon zouden aansluiten. In het kader van de arbeidsparticipatie van schoolverlaters en vrouwen moesten ook nieuwe arbeidsvormen, zoals afroepcontracten, deeltijdarbeid, uitzendarbeid, onregelmatige werktijden en per kalenderweek wisselend arbeidsurenpatroon niet tegengewerkt worden.

*Verzekering van de loonderving.* Dit beginsel houdt in dat uitkeringen gebaseerd moeten zijn op het laatst verdiende loon. De verzekeringsgedachte dient hierbij als vormgevend beginsel. In de memorie van toelichting werd verduidelijkt dat in de WW het equivalentiebeginsel een belangrijke plaats krijgt toebedeeld; dit impliceert evenredigheid tussen premies, risico's en prestaties. Tevens houdt dit uitgangspunt in dat er sprake is van een geïndividualiseerde uitkering, waarmee bedoeld wordt dat geen onderscheid mag worden gemaakt naar geslacht, burgerlijke staat en gezinssamenstelling.<sup>19</sup>

*Deregulering.* Een andere doelstelling van het kabinet was om een eenvoudige en overzichtelijke wet te maken. Dat zou gebeuren door een onderscheid aan te brengen in het ontstaan van een recht, het geldend maken daarvan en de betaling van de uitkering. Ook de interpretatie van termen van de wet moest uit de wet zelf duidelijk zijn en voor de uitvoeringspraktijk zou de wet eenvoudig moeten zijn.<sup>20</sup>

*Voorkomen van misbruik en oneigenlijk gebruik.* Wat precies met deze termen bedoeld werd, is niet geheel duidelijk omschreven. Uitgangspunt voor de wetgever leek te zijn dat een uitkeringsgerechtigde niet in staat moest zijn de feiten zodanig te presenteren of te beïnvloeden (bijvoorbeeld door de aanvang van de werkloosheid uit te stellen), dat hij recht zou hebben op een hogere of langere uitkering dan wanneer hij dit niet zou doen.<sup>21</sup>

15 *Kamerstukken II 1985/86*, 19 261, nr. 3, p. 97.

16 HvJ 4 december 1986, C 71/85, ECLI:EU:C:1986:465 (FNV).

17 Zie over de stelselherziening L. Andringa, J. Bandringa & P. Vos, *De werkloosheidsuitkering na de stelselherziening*, Deventer: Kluwer 1987; F.M. Noordam, 'De nieuwe Werkloosheidswet: een rammellend ontwerp', *SMA* 1986, p. 103-112 (themanummer *Stelsel op de helling*, *SMA* 1986, p. 96-199).

18 Deze inventarisatie van de doelstellingen is ontleend aan A.Ph.C.M. Jaspers & F. Van Norel, *Het werkloosheidsrecht ontleed. Een wetssystematische analyse van het werkloosheidsbegrip*, Den Haag, 1989, p. 86.

19 *Kamerstukken II 1985/86*, 19 261, nr. 3, p. 4.

20 *Kamerstukken II 1985/86*, 19 261, nr. 3, p. 77-78.

21 *Kamerstukken II 1985/86*, 19 261, nr. 3, p. 77.

*Rechtszekerheid en rechtsgelijkheid.* Deze principes behoeven niet veel toelichting. Onder verwijzing naar deze principes is een begrip als ‘werkloosheid’ expliciet in de wet omschreven, wat eerder niet het geval was.<sup>22</sup>

In dit rijtje ontbreekt: re-integratie van uitkeringsgerechtigden. Ofschoon de wetgever niet geheel blind was voor ontwikkelingen op de arbeidsmarkt, sprak hij vooral over het ‘aansluiten bij’ nieuwe arbeidspatronen en over ‘het niet ontmoedigen van het oppakken van werk’. In de WW 1986 werd wel een hoofdstuk opgenomen met bepalingen die ‘voorzieningen’ mogelijk maken om werkloze werknemers te ondersteunen bij het vinden van nieuw werk. Een voorbeeld is de bepaling dat uitkeringsgerechtigden onder bepaalde voorwaarden scholing mogen volgen met behoud van WW-uitkering. Lange tijd waren de meeste bepalingen van het re-integratiehoofdstuk van de WW nog niet ingevuld, maar het aantal re-integratiebepalingen is geleidelijk toegenomen. De inzet van de re-integratiemiddelen voor WW-gerechtigden is echter sinds 1 januari 2012 nog maar beperkt mogelijk (zie hoofdstuk 10).<sup>23</sup>

In het kader van de stelselherziening 1986 werd een nieuwe voorziening voor werklozen ingevoerd, de WET IOAW. De WET IOAW geldt in de eerste plaats voor werknemers die geen rechten meer kunnen ontlenen aan de WW. Het is een bijstandsachtige voorziening op minimumniveau, die een wat minder strenge inkomenstoets kent dan de bijstand. Zo wordt het vermogen van de rechthebbende buiten beschouwing gelaten voor de IOAW-uitkering. Als gevolg van de invoering van de Wet werk en zekerheid (Wwz)<sup>24</sup> is de WET IOAW afgesloten voor personen die geboren zijn op en na 1 januari 1965.

Personen die geboren zijn voor die datum en werkloos zijn geworden na het bereiken van de leeftijd van 50 jaar en recht hebben gehad op een verlengde WW (of WGA)-uitkering hebben wel recht op een IOAW-uitkering.

Voorwaarde voor een IOW-uitkering is dat de werknemer zestig jaar of ouder is op het moment dat hij werkloos wordt en hij langer dan drie maanden recht heeft gehad op een WW-uitkering. Het vermogen van de oudere werkloze en zijn partner wordt niet meegerekend bij de toekenning van de IOW en het inkomen van de partner wordt buiten beschouwing gelaten. De oudere werkloze moet solliciteren en algemeen geaccepteerd werk dat wordt aangeboden aannemen. Een verschil met de WET IOAW is dat bij de WET IOAW wel naar het inkomen van de partner wordt gekeken. De IOW is tot stand gebracht omdat de arbeidsmarktpositie van ouderen op dit moment slechter is dan die van jongere werknemers. Ingevolge de IOW hoeven ze na afloop van hun WW-uitkering zo niet eerst hun opgespaarde geld of eigen huis op te eten om in aanmerking te komen voor een uitkering. Toegang tot de IOW blijft open tot 1 januari 2020. De IOW vervalt per 1 januari 2027.

Voorts introduceerde de stelselherziening de Toeslagenwet (TW).<sup>25</sup> Deze wet voorziet, binnen bepaalde grenzen, in een aanvulling op de WW-uitkering indien deze onder het sociale minimum valt. Ook de TW is bedoeld om te voorkomen dat werklozen een beroep moeten doen op de bijstand. De TW ‘volgt’ de WW-uitkering en kent dus geen eigen voorwaarden met betrekking tot referte-eis of het zoeken van arbeid.

22 *Kamerstukken II* 1985/86, 19 261, nr. 3, p. 46.

23 In de Beleidsdoorlichting worden twee centrale doelstellingen geformuleerd: zorgen dat mensen niet in de problemen komen door inkomensverlies door werkloosheid en mensen stimuleren weer aan het werk te komen (Beleidsdoorlichting SZW begrotingsartikel 5: Werkloosheid, december 2016, p. 10).

24 Wet van 14 juni 2014, *Stb.* 2014, 216.

25 Wet van 6 november 1986, *Stb.* 1986, 562.



## 1.4 Hoofdontwikkelingen van de WW tussen 1986 en 2009

Sinds 1986 is de WW een aantal malen ingrijpend gewijzigd. Hier geven we een overzicht van de belangrijkste veranderingen.

### *De uitvoering*

Tot 1 maart 1997 voerden zogenoemde bedrijfsverenigingen de WW uit; daarvan waren er – na verschillende reorganisaties – uiteindelijk nog 21 overgebleven. Het Landelijk instituut sociale verzekeringen (Lisv) nam – kort gezegd – de taken van de bedrijfsverenigingen over. Bij Wet van 29 november 2001 is de Wet Structuur uitvoeringsorganisatie werk en inkomen (Wet SUWI) vastgesteld.<sup>26</sup> Deze wet had onder andere tot gevolg dat het Lisv werd vervangen door het Uitvoeringsinstituut werknemersverzekeringen (UWV). Deze wet verving ook de Arbeidsvoorzieningsorganisatie door de Centrale Organisatie werk en inkomen (CWI). Deze speelde een belangrijke rol bij de aanvraag van de WW-uitkering, de registratie van werkzoekenden en de behandeling van aanvragen van ontslagvergunningen.

Per 1 januari 2009 is de CWI opgegaan in het UWV. De CWI was opgericht vanuit de – éénloketgedachte: een werkzoekende kan zich bij één loket melden voor werk en een uitkering. Deze reden was aanleiding de CWI te doen opgaan in het UWV. De door de gemeente en UWV gerunde locaties voor werk en inkomen (LWI's) kwamen in de plaats voor de CWI.<sup>27</sup> Het UWV is daarmee verantwoordelijk geworden voor de intake voor werk en uitkering (art. 30c Wet SUWI). Het heeft er voorts taken bij gekregen op het terrein van arbeidsbemiddeling en registratie. Ook taken op gebied van re-integratie (art. 30a Wet SUWI) zijn naar het UWV gegaan. De naam van de eenheid waar de werkzoekende/uitkeringsaanvrager zich moet melden is UWV WERKbedrijf. Dit vormt als het ware de front-office van het UWV.

### *Referte-eisen en hoogte en duur*

In 1994<sup>28</sup> werden de referte-eisen voor een WW-uitkering verzwaaard: vanaf 1 maart 1995 gold voor een loongerelateerde uitkering dat men moest hebben voldaan aan de 26-uit-39-eis (wekeneis) én de vier-uit-vijf-eis (jaren- of arbeidsverledeneis). Hiermee werd respectievelijk bedoeld dat men in 26 weken in de laatste 39 weken voor de aanvang van de werkloosheid gewerkt moest hebben en in de laatste vijf jaar vóór aanvang van de werkloosheid vier jaren kon aanwijzen waarin men in elk ervan over 52 dagen loon had ontvangen. Voor degenen die alleen aan de 26-uit-39 wekeneis voldeden, werd de zogenoemde kortdurende uitkering ingevoerd. Deze uitkering werd gedurende 26 weken betaald tegen 70% van het *minimumloon*.

In 2006 is de duur van de WW-uitkering gewijzigd, dit naar aanleiding van adviezen van de SER.<sup>29</sup> Het SER-advies had als hoofdlijn dat in de eerste fase van werkloosheid de WW-uitkering verbeterd moest worden, zodat de werknemer minder bevreesd zou zijn om beroep te doen op een WW-uitkering. Hij moet ook minder financiële zorgen hebben

<sup>26</sup> Stb. 2001, 624.

<sup>27</sup> Wet tot wijziging van de Wet SUWI en andere wetten in verband met de evaluatie van de Wet SUWI, de Kaderwet zelfstandige bestuursorganen en deregulering, (Stb. 2008, 600).

<sup>28</sup> Wet van 22 december 1994, Stb. 1994, 955. Voorbereid in *Kamerstukken* 23 985.

<sup>29</sup> SER (20 februari 2004), *Aanpassing toetredingsvoorwaarden WW*, Advies 04/01, Den Haag, 2004; SER (15 april 2015), *Advies toekomstbestendigheid Werkloosheidswet*, Advies 05/05, Den Haag, 2005.

en vooral actief op zoek gaan naar werk. Vandaar dat in de eerste twee maanden volgens het advies de uitkering verhoogd moest worden naar 75%. Anderzijds moest wel de uitkeringsduur verkort worden om de mobiliteit te vergroten.

Deze voorstellen werden overgenomen in de Wet wijziging WW-stelsel.<sup>30</sup> De voorwaarden aan arbeidsverleden en de duur van de uitkering waren vervolgens als volgt geregeld. Om aan de referentie-eisen te voldoen, moet de werknemer in ten minste 26 weken in de laatste 36 weken onmiddellijk vóór de eerste werkloosheidsdag als werknemer gewerkt hebben. Was hieraan voldaan, dan had de werknemer recht op uitkering gedurende drie maanden vanaf de eerste werkloosheidsdag. De uitkering bedraagt 75% van het dagloon (tot maximumdagloon) gedurende de eerste twee maanden, vanaf de derde maand is de uitkering 70% van het dagloon.

De basisuitkering van drie maanden werd verlengd als de werknemer in de vier kalenderjaren die liggen in de vijf kalenderjaren onmiddellijk vóór de eerste werkloosheidsdag loon heeft ontvangen over ten minste 52 dagen per jaar. Indien hij aan deze zogenoemde vier-uit-vijf-jareis voldeed, werd de uitkeringsduur verlengd met een maand voor ieder volledig kalenderjaar dat het arbeidsverleden meer is dan die kalenderjaren. De totale uitkeringsduur was echter niet langer dan 38 maanden. Dit was al aanmerkelijk korter dan de tot dusver geldende regeling, waarin de maximumduur zestig maanden bedroeg.

### **Verwijtbaarheidscriteria en sancties**

Bij Wet Boeten, maatregelen en terug- en invordering sociale zekerheid (Wet Boeten)<sup>31</sup> werd per 1 augustus 1996 het sanctiesysteem belangrijk veranderd. Deze wet introduceerde namelijk de *verplichting* voor het uitvoeringsorgaan om sancties op te leggen als de werknemer niet aan de verplichtingen heeft voldaan die in de wet staan vermeld. Totdat de nieuwe wet van kracht werd, had het uitvoeringsorgaan een discretionaire bevoegdheid om al dan niet een sanctie op te leggen.<sup>32</sup> De Wet Boeten verzwaarde de hoogte van de sancties bovendien aanzienlijk.<sup>33</sup> Sinds de Wet Boeten moest het UWV bijvoorbeeld in geval van ontslagname zonder goede redenen de uitkering in beginsel volledig weigeren voor de gehele uitkeringsperiode.<sup>34</sup>

De Wet wijziging WW-stelsel heeft de WW op het punt van verwijtbare werkloosheid aanzienlijk gewijzigd. Een belangrijke gedachte achter de nieuwe opzet van de WW is dat deze moet bijdragen aan flexibilisering van en mobiliteit op de arbeidsmarkt. Ten behoeve van een flexibeler arbeidsmarkt moest het eenvoudiger worden om werknemers te ontslaan en daarbij moest een hoofddrempel voor ontslag, de toegang tot de WW, worden verlaagd. Wel zou de werkloze werknemer extra moeite moeten doen om weer uit de WW te komen.

Onder de wetgeving die tot dusver gold, was de werknemer verwijtbaar werkloos als hij een onnodig beroep op de werkloosheidskassen had gedaan. Dit beginsel was uitgewerkt in art. 24 lid 2: de werknemer is verwijtbaar werkloos indien hij zich verwijtbaar zodanig heeft gedragen dat hij redelijkerwijs heeft moeten begrijpen dat dit gedrag de beëindiging van zijn dienstbetrekking tot gevolg zou kunnen hebben. Tevens gold dat hij verwijtbaar

30 Wet van 28 juni 2006, *Stb.* 2006, 303. Voorbereid in *Kamerstukken* 30 370.

31 Wet van 25 april 1996, *Stb.* 1996, 248. Voorbereid in *Kamerstukken* 23 909.

32 Zie voor de oude jurisprudentie over de sancties, J. Kooijman, 'Toetsing van sancties in de WW', *SR* 1991, p. 168-173.

33 J. Kooijman, 'Verwijtbaar werkloos? Naar de bijstand', *SMA* 1995, p. 493-509.

34 Zie ook G.C. Boot, 'De Wet Boeten één jaar later...', *SMA* 1997, 468 e.v.

werkloos was als de dienstbetrekking is geëindigd zonder dat aan de voortzetting ervan zodanige bezwaren zijn verbonden dat deze voortzetting redelijkerwijs niet van hem kan worden gevegd. Deze vage normen betekenden dat als de werkgever een werknemer wilde ontslaan, de werknemer dit voornemen moest aanvechten, ook al was hij het wel met het ontslag eens. Met andere woorden, de werknemer moest proformaverweer voeren, dat wil zeggen bij het toenmalige CWI of de kantonrechter betogen dat hij het niet eens was met het ontslag. Een dergelijk verweer tegen ontslag, alleen om de uitkering veilig te stellen, werd door de SER ongewenst geacht. Het kostte immers veel tijd en geld (advocaten, de toenmalige CWI en rechterlijke macht) terwijl het UWV vaak toch niet achter de werkelijke ontslagreden kon komen. Vandaar dat de toegang tot de WW versoepeld moest worden als de werkgever het initiatief tot het ontslag had genomen. De Wet wijziging WW-stelsel heeft de definitie van het begrip verwijtbare werkloosheid aangepast. Niet langer is men al verwijtbaar werkloos als de werkgever het initiatief tot ontslag heeft genomen en men aanleiding heeft gegeven tot dit ontslag of als men zich onvoldoende tegen ontslag heeft verzet. In plaats daarvan geldt dat er sprake is van verwijtbare werkloosheid (en daarmee in beginsel volledige weigering van uitkering) indien:

- aan de werkloosheid een dringende reden ten grondslag ligt in de zin van art. 7:678 BW en de werknemer ter zake een verwijt kan worden gemaakt, of
- de dienstbetrekking is beëindigd door of op verzoek van de werknemer zonder dat aan de voortzetting ervan zodanige bezwaren waren verbonden, dat deze voortzetting redelijkerwijs niet van hem kon worden gevegd.

## 1.5 De ontwikkelingen na 2009

Na het verschijnen van de vorige druk van dit boek zijn er diverse wetwijzigingen doorgevoerd. De vier belangrijkste zullen hieronder kort worden besproken.

De Wet vereenvoudiging regelingen UWV<sup>35</sup> heeft met ingang van 1 januari 2013 een aantal wijzigingen tot gevolg gehad. Het doel van deze wet is, zoals de naam al zegt, het realiseren van vereenvoudiging van wet- en regelgeving in het belang van meer doelmatigheid, een grotere inzichtelijkheid van de regelgeving en vermindering van uitvoeringskosten voor de overheid en de administratieve lasten voor werkgever en werknemers. Dit moet worden gerealiseerd door optimaal gebruik te maken van gegevens uit de polisadministratie. Inhoudelijk waren niet echt wijzigingen beoogd, maar voor de WW heeft de introductie van het begrip arbeidsuur wel gevolgen voor het ontstaan van het recht op uitkering in geval van overwerk en op non-actiefstelling (zie par. 5.1). Ook heeft deze wet de wekeneis (zie voor de huidige wekeneis hoofdstuk 6), de arbeidsverledeneis (zie par. 9.2.1.1) en de bepaling over de fictieve opzegtermijn gewijzigd (zie par. 7.3).

De Wet wijziging SUWI<sup>36</sup> heeft onder meer met zich gebracht dat communicatie tussen het UWV en de uitkeringsgerechtigden in beginsel langs elektronische weg plaatsvindt en dat de re-integratiemiddelen niet langer voor WW-gerechtigden kunnen worden ingezet.<sup>37</sup>

35 Wet van 20 december 2012, *Stb.* 2012, 675 (voorbereid in *Kamerstukken* 33 327).

36 Wet van 21 mei 2012, *Stb.* 2012, 224 (voorbereid in *Kamerstukken* 33 065).

37 Zie ook de Beleidsregel elektronische communicatie UWV (*Stcrt.* 2012, 18590) en J.H. Ermers, 'Het elektronisch verkeer tussen burger en overheid, in het bijzonder tussen werkzoekende en het UWV', *PS Documenta* 2013, p. 111-123.

Met ingang van 1 januari 2013 is de Wet aanscherping handhaving en sanctiebeleid SZW-wetgeving in werking getreden.<sup>38</sup> Op grond van deze wet wordt bij een overtreding van de inlichtingenplicht een boete opgelegd tot maximaal 100% van het benadelingsbedrag. Dit betreft een aanzienlijke verhoging van de tot dan toe geldende boete van 10% van het benadelingsbedrag. Achtergrond van de aanscherping van de handhaving was dat sancties onlosmakelijk verbonden zijn met de solidariteit in de sociale zekerheid (en arbeidsregelingen). Fraude mag niet lonen. De zwaardere sancties moeten daarom preventief werken. De Nationale Ombudsman<sup>39</sup> heeft in een rapport geconcludeerd dat de opgelegde boetes vaak veel te hoog waren. Bovendien treft het mensen die niet de intentie hadden misbruik te maken van de sociale zekerheid. De wet is met name bedoeld om de calculerende burgers zwaarder te treffen, maar door een ruim fraudebegrip in de wet geldt als uitgangspunt een boete van 100% van het benadelingsbedrag. Rechtspraak van de Raad leert echter dat de hoogte van de boete moet worden afgestemd op de ernst van de overtreding en de mate waarin deze aan de overtreder kan worden verweten, waarbij zo nodig rekening moet houden met de omstandigheden waaronder de overtreding is gepleegd. Daarmee zijn de scherpe kantjes van de wet weggenomen.<sup>40</sup> Inmiddels is de Wet houdende wijziging van de socialezekerheidswetten in verband met de regeling van de boete aangenomen.<sup>41</sup> Uitgangspunt is nog steeds dat fraude niet mag lonen, maar boetes zijn geen doel op zich en moeten in verhouding staan tot de ernst van de overtreding. Daarbij wordt onderscheid gemaakt tussen het opzettelijk en niet-opzettelijk overtreden van de inlichtingenverplichting (zie verder hoofdstuk 16).

De laatste grote wijziging betreft de invoering van de Wwz. Deze wet heeft belangrijke wijzigingen gebracht op het terrein van het ontslagrecht en flexibele arbeidscontracten. Deze wijzigingen zullen ook consequenties hebben voor de toepassing van de WW. Daarnaast is ook de WW op een aantal punten ingrijpend gewijzigd. De wijzigingen in het arbeidsrecht en het ontslagrecht moeten een positief structureel effect hebben op de werking van de arbeidsmarkt, de werkgelegenheid en de werkloosheid. De WW is (nog) meer gericht op activering.

In de eerste plaats wordt de duur van de WW verkort tot twee jaar. Ook de opbouw van de WW-rechten is aangepast. In de tweede plaats moeten WW-gerechtigden sneller, namelijk na een half jaar in plaats van een jaar, werk beneden het loon- en opleidingsniveau van hun vorige baan accepteren. Tot slot is de systematiek van de WW gewijzigd. Niet langer leidt werkherhating tot een korting van de uren op de uitkering, maar sinds 1 juli 2015 is sprake van inkomensverrekening. Dit is op zichzelf niet nieuw. Vanaf 1 juli 2009 werd dit immers al toegepast langdurige werklozen. Dit geldt nu dus voor alle werknemers die vanaf 1 juli 2015 werkloos worden. Deze inkomensverrekening brengt met zich dat werkherhating vanuit de WW altijd lonend is. Aldus zouden WW-gerechtigden gestimuleerd worden om sneller aan het werk te gaan.<sup>42</sup>

38 Wet van 4 oktober 2012, *Stb.* 2012, 462 (voorbereid in *Kamerstukken* 33 207).

39 Rapport van 4 december 2014, 2014/159, 'Geen fraude, toch boete'.

40 CRvB 24 november 2014, ECLI:NL:CRVB:2014:3754.

41 Wet van 23 augustus 2016, *Stb.* 2016, 318.

42 De nieuwe systematiek heeft wel tot gevolg dat het WW-volume toeneemt; werknemers behouden immers als zij gaan werken een aanvulling op de WW-uitkering en het recht wordt pas beëindigd, als er sprake is van een inkomensverlies van minder dan 12,5% (vgl. Monitor Arbeidsmarkt, april 2016, p. 24).