

Kredietcrisis en de rol van werktijdverkorting

Door: W.A. Zondag

Het instrument van werktijdverkorting is weer uit de oude doos gehaald. Bedrijfsleven, sociale partners en overheid achten het van belang om de klappen van de kredietcrisis gedeeltelijk op te vangen door bedrijven in de gelegenheid te stellen de arbeidsuren tijdelijk te verminderen en het inkomensverlies te compenseren met WW. Hiertoe zijn bijzondere beleidsregels opgesteld. In deze bijdrage wordt op de inhoud van de beleidsregels ingegaan en wordt commentaar gegeven.

1. Inleiding

Werktijdverkorting (afgekort als wtv) was het afgelopen decennium ‘uit’. Wie wist nog wat het betekende? Het instrument dat tot begin jaren tachtig op grote schaal werd ingezet om werkgelegenheid tijdens recessies te behouden, was in de vergetelheid geraakt. Sinds de jaren tachtig werd het niet meer ingezet als ‘conjunctuurinstrument’, maar was het verworden tot een ‘calamiteiteninstrument’. Het werd toegepast om werkgevers een ‘adempauze’ te geven ingeval zij werden getroffen door een bijzondere calamiteit, zoals een rivieroverstroming (1995), brand, oorlog (eerst en tweede Golfoorlog), bijzondere veeziekten als (pseudo)vogel- en varkenspest, varkensblaasjesziekte, BSE, mond- en klauwzeer, SARS en de aanslagen van 11 september 2001. Andere oorzaken van een verminderde bedrijvigheid, zoals een recessie, werden beschouwd als een ‘normaal bedrijfsrisico’ waarvoor de werkgever verantwoordelijk werd gehouden.¹

Sinds begin november is evenwel discussie geweest over de vraag of de regeling met betrekking tot tijdelijk werktijdverkorting opengesteld moet worden voor bedrijven die zijn getroffen door de kredietcrisis. Het kabinet heeft deze vraag met een ‘voorzichtig’ ja beantwoord. De gevolgen van de kredietcrisis worden hiermee niet langer gekwalificeerd als een ‘normaal bedrijfsrisico’. Het kabinet wil hiermee voorkomen dat ‘tijdsdruk en gebrekkige informatie leiden tot overreacties met als gevolg een onnodig verlies aan werkgelegenheid’. Vanwege het uitzonderlijke karakter van de inzet van werktijdverkorting heeft het kabinet aanvullende regels opgesteld (Bijzondere beleidsregels ontheffing van het verbod van werktijdverkorting 2008). In deze bijdrage bespreek ik de inhoud van de Beleidsregels werktijdverkorting 2008. Vervolgens geef ik antwoord op de vraag hoe het beleid vanuit een sociaaleconomische invalshoek kan worden beoordeeld. Daarnaast wordt een meer ‘juridisch-technische’ beoordeling gegeven.²

¹ Zie voor een bespreking van de hoofdlijnen C.J. Loonstra en W.A. Zondag, Arbeidsrechtelijke thema's, Den Haag BJu, 2008, p. 174-177.

² Zie voor een eerdere beschouwing over de onderhavige materie mijn dissertatie W.A. Zondag, *Werktijdverkorting*, Deventer: Kluwer 2001 en W. A. Zondag, ‘Vogelpest, SARS, conjunctuur en

De (aanvullende) voorwaarden

De Bijzondere beleidsregels werktijdverkorting 2008 komen gedeeltelijk in de plaats van de ‘normale’ regels (Beleidsregels ontheffing verbod van werktijdverkorting 2004). De aanvullende voorwaarden kunnen worden onderverdeeld in a) voorwaarden van budgettaire aard, b) aanpassing van de ‘normale’ regels werktijdverkorting die in de plaats komen van Beleidsregel 1 van de Beleidsregels werktijdverkorting 2004 en c) extra randvoorwaarden die betrekking hebben op de inkomenspositie van de betrokken werknemers.

Ad a: budgettaire voorwaarden

Bedrijven kunnen tot 1 januari 2008 een aanvraag indienen, waarbij geldt ‘op is op’. De pot is ‘op’ als de teller op 20.000 fulltime eenheden (dus fulltime arbeidsplaatsen) staat. Bij een werktijdreductie van bijvoorbeeld 30 procent zal het dus gaan om maximaal 60.000 werknemers. Dit komt neer op een bedrag van 200 miljoen euro. Op 17 december 2008 maakte het ministerie van SZW bekend dat op dat moment ‘slechts’ tien procent van het maximum aan wtv-uren was ‘opgenomen’. Het bedrijfsleven en de Stichting van de Arbeid hebben aangedrongen op een verlenging van de periode.³ Minister Donner heeft inmiddels aangegeven bereid te zijn de regeling te verlengen tot half half januari 2009.

Ad b: alternatieve beleidsregel 1: meten van de verminderde bedrijvigheid

Ten aanzien van de ‘verruimde werktijdverkorting’ is een alternatieve regel met betrekking tot het meten van de verminderde bedrijvigheid en de omvang van deze vermindering opgesteld. Het moet op grond van deze regel gaan om een omzetvermindering van de bedrijvigheid van ten minste 30 procent (normaal is dit 20 procent) ten opzichte van de vorige twee maanden in 2008 en – om seizoensinvloeden uit te sluiten – in 2007.⁴ De omzetzaling moet worden aangetoond aan de hand van een accountantsverklaring (art. 2 lid 3). Op deze wijze wil het kabinet uitsluiten dat bedrijven ‘andere problemen’ nu afwentelen op de kredietcrisis en zo onbedoeld gebruik kunnen

werktijdverkorting’, *NJB* 2003, p. 1014 e.v.; W.A. Zondag, Short-time als werkgelegenheidsinstrument, *SMA* 1997, p. 275-284; E.W. de Groot, De Golfoorlog, werktijdverkorting en artikel 1638d BW, *NJB* 1991, p. 740 e.v.

³Brief van de Stichting van de Arbeid aan de Tweede Kamer d.d. 9 december 2008: ‘De Stichting van de Arbeid is van mening dat vanwege de eis, dat een aanvraag moet zijn ingediend voor 1 januari 2009, de regeling rigide wordt en te beperkend van aard is. Daar komt bij dat door de korte aanvraagtermijn het kunnen maken van – adequate - scholingsplannen onder druk komt te staan.

⁴De tekst van art. 2 leden 1 en 2 luidt als volgt: Op verzoek van de werkgever wordt voor de duur van 6 weken een ontheffing als bedoeld in artikel 8, derde lid, van het Buitengewoon Besluit Arbeidsverhoudingen 1945 voor de bij die ontheffing aan te wijzen werknemers verleend, indien de som van de omzet van de werkgever in twee maanden die liggen in de periode van 1 september 2008 tot 1 januari 2009 (periode 1) met ten minste 30% is afgenomen ten opzichte van de omzet in de twee direct daaraan voorafgaande maanden (referentieperiode). 2. Indien er in dezelfde twee periodes als bedoeld in het eerste lid in 2007 eveneens sprake was van een omzetzaling in periode 1 ten opzichte van de referentieperiode, dan wordt het percentage van de daling in 2007 in mindering gebracht op het percentage van de daling in 2008. Het verschil tussen beide percentages moet ten minste 30 procentpunt bedragen om voor de ontheffing in aanmerking te komen.

maken van werktijdverkorting. Bij een aanvraag voor een verlenging van de ontheffing (na zes weken) moet opnieuw een accountantsverklaring beschikbaar zijn. Zoals opgemerkt, komen de Bijzondere beleidsregels werktijdverkorting 2008 niet geheel in de plaats van de 'normale' beleidsregels. Van toepassing blijft de tweede beleidsregels van de Beleidsregels werktijdverkorting 2004. Het betreffen de voorwaarden dat a) een ontheffing alleen betrekking heeft op een periode die is gelegen na het moment waarop de aanvraag voor werktijdverkorting is ontvangen, b) het personeelsbestand van de onderneming moet zijn afgestemd op de redelijkerwijs te verwachten behoefte en c) dat de verlening van een ontheffing niet mag leiden tot het beïnvloeden van een werkstaking. In de praktijk leiden voornoemde voorwaarden slechts zelden tot het niet (langer) toekennen van een wtv-ontheffing.

Ad c: nieuwe randvoorwaarden

De minister stelt een aantal nieuwe randvoorwaarden die niet eerder in de Nederlands wtv-geschiedenis zijn gesteld. De werkgever moet een aantal verklaringen afleggen die betrekking hebben op a) het bevorderen van het scholen van werknemers gedurende de wtv-periode, b) het bevorderen van het detacheren van werknemers tijdens de wtv-periode, c) het doorbetalen van loon aan werknemers die niet in aanmerking komen voor een WW-uitkering, d) het gedurende nog een maand in stand houden van de arbeidsovereenkomst van de werknemers na afloop van de wtv-periode teneinde de maximale duur waarvoor WW bij ontslagwerkloosheid kan worden verkregen te 'repareren' en e) het hebben gehad van overleg met de werknemersvertegenwoordiging.

Sociaal-economische beoordeling

De vraag kan worden gesteld of het verruimen van de regeling met betrekking tot werktijdverkorting vanuit een sociaal-economisch perspectief wel zo gewenst is. Is hier sprake van een oneigenlijk gebruik van de WW? In de politieke discussie wordt hier regelmatig op gewezen. Ik deel deze opvatting niet. Naar mijn mening is een ruimere toepassing van het instrument werktijdverkorting sociaal-economisch verantwoord. Daarvoor geef ik de volgende argumenten.

Omslag in denken nooit verantwoord

Het eerste argument is van historische aard. Sinds het uitbreken van de Tweede Wereldoorlog tot eind jaren tachtig werd werktijdverkorting niet alleen voor 'bijzondere calamiteiten' (brand, overstroming, oorlog) ingezet, maar ook als conjunctuurinstrument. Met name ten tijde van de recessies in de jaren vijftig, zeventig en tachtig stond de kraan wijdopen. Alleen al in 1973 (eerste oliecrisis) maakten maar liefst 13.000 bedrijven gebruik van het instrument! Uit de gepubliceerde rapportages van de Arbeidsinspectie sinds de jaren vijftig tot medio jaren tachtig maak ik op dat het instrument (meer dan) voldoende effect heeft gesorteerd. Nadat de 'buien' waren overgedreven, kon worden vastgesteld dat bedreigde arbeidsplaatsen waren behouden. In geen enkel jaarrapport (van de Arbeidsinspectie, die bevoegd was en is tot het afgeven van vergunningen) heb ik een negatieve conclusie over de inzet van werktijdverkorting gelezen.⁵ Het is in dit licht vreemd dat begin jaren negentig plotseling sprake blijkt te zijn van een omslag in het

⁵ W.A. Zondag, *Werktijdverkorting*, 2001, p. 70-83.

denken en het instrument in een negatief daglicht komt te staan. Een omslag die mijns inziens in belangrijke mate steunde op het negatieve denken over alles wat maar ‘riekt’ naar vormen van staatssteun (naar aanleiding van de RSV-problematiek).

Werktijdverkorting is evenwel (in beginsel) geen ‘staatssteun’, maar een *normale* toepassing van de Werkloosheidswet. Sterker, de huidige Werkloosheidswet is onder andere de opvolger van de ooit door het bedrijfsleven opgezette – en later door de overheid gesubsidieerde - ‘wachtgeldfondsen’ die bedoeld waren om werknemers in tijden van economische moeilijkheden te ondersteunen en tegelijkertijd de band tussen het bedrijf en de werknemer intact te laten! Er ontstaat alleen door het EG-recht verboden staatssteun wanneer de overheid op selectieve wijze omgaat met het toekennen van een wtv-ontheffing. Dit was waarschijnlijk het geval toen in het verleden DAF, Fokker, Nedstaal, Aero Groundservices en Nedcar een wtv-ontheffing kregen terwijl andere bedrijven die met vergelijkbare problemen te kampen hadden, deze ontheffing niet kregen.⁶

Empirisch onderzoek in Nederland

In 2004 is de toepassing van de regeling inzake werktijdverkorting in Nederland op basis van een empirisch onderzoek geëvalueerd. Eén van de conclusies van het rapport is dat sprake is van een effectief instrument in die zin dat met de inzet van het instrument daadwerkelijk ontslagen zijn voorkomen.⁷ Ik citeer een deel van de conclusies van het rapport: ‘We hebben in het onderzoek de nadruk gelegd op de mogelijke effecten van WTV na het moment van aanvraag, omdat de samenhang tussen ontwikkelingen in het personeelsbestand in de periode voorafgaand aan de aanvraag en het al of niet toepassen van WTV moeilijker te duiden is. De uitgevoerde analyses geven aanwijzingen dat WTV inderdaad ontslagen voorkomt in de periode na aanvraag. Ook bij de complexe gevallen blijkt er een positief netto-effect van WTV op het voorkomen van ontslag te zijn. (...) Het door werkgevers ondervonden effect van werktijdverkorting in termen van aantal voorkomen ontslagen lijkt vooral afhankelijk van duur en intensiteit van WTV-gebruik (in relatie tot de duur van de terugval in bedrijvigheid) en niet zozeer af te hangen van reden voor aanvraag.’⁸ Sommige conclusies van het rapport hebben overigens wel aanleiding gegeven tot een technische vereenvoudiging van de regeling, resulterend in de Beleidsregels werktijdverkorting 2004.

Regelingen en ervaringen in het buitenland

In andere landen – zoals Canada, een groot aantal deelstaten van de USA, Japan, Groot-Brittannië, Duitsland, Frankrijk, Italië en Spanje – is werktijdverkorting een wezenlijk onderdeel van het sociaal-economische stelsel.⁹ De eerste ‘klappen’ worden in deze

⁶ W.A. Zondag, *Werktijdverkorting*, 2001, hoofdstuk 12.

⁷ Marcel Spijkerman e.a., *Evaluatieonderzoek ‘Werktijdverkorting, een complex geval’*, Ervaringen, Den Haag 2004.

⁸ Marcel Spijkerman e.a., *Evaluatieonderzoek ‘Werktijdverkorting, een complex geval’*, Ervaringen, Den Haag 2004, p. 146, 147.

⁹ Zie W.A. Zondag, *Werktijdverkorting*, 2001, hoofdstuk 9 en hoofdstuk 11; Hugh Mosley, Thomas Kruppe en Stefan Speckesser, *Flexible adjustment through short-time work: a comparison of France, Germany, Italy and Spain*, Berlin 1995. Voor een (summer) overzicht van de Europese landen http://ec.europa.eu/employment_social. En verder Oana Calavrezo, Richard Duhautois, Emmanuelle Walkowiak, *Short-Time Working and Working Time Reduction: Which Tendencies?*, Paper 2007.

landen opgevangen door werktijdverkorting gekoppeld aan een (partiële) werkloosheidsuitkering of andersoortige uitkering ('short time compensation'). Geen enkel land beperkt de toepassing van werktijdverkorting tot 'calamiteiten'. Ook herstructureringen en recessies vormen een (voldoende) aanleiding voor de inzet van het instrument.

In een aantal landen is ook empirisch onderzoek verricht naar de effecten van werktijdverkorting. Centraal stond de vraag of ontslagen daadwerkelijk werden voorkomen. Officieel onderzoek naar de effecten van tijdelijke werktijdverkorting vond onder meer plaats in Canada. Een vuistdik rapport – opgesteld door economen – bevat als centrale conclusie dat het instrument tot tevredenheid van alle betrokkenen is ingezet om conjuncturele dips te bestrijden. Dezelfde conclusies zijn getrokken in evaluaties die zijn uitgevoerd in de VS en in Duitsland.

Analyse van kosten en baten

Werktijdverkorting kan worden gezien als een minder vergaande maatregel als reactie op een verminderde vraag naar producten of diensten. Belangrijk voordeel van het instrument is dat werkgelegenheid kan worden behouden. In plaats van ontslag waarbij de arbeidsovereenkomst wordt beëindigd, blijft de werknemer in dienst bij de werkgever. De werkgever blijft vaak het volledige loon doorbetalen, maar kan een door de werknemer te ontvangen werkloosheidsuitkering hierop in mindering brengen. Niet alleen kan worden bespaard op te maken ontslagkosten en (wanneer de economie weer aantrekt) wervingskosten en inwerkkosten, ook kan langdurige werkloosheid van met name ouderen worden voorkomen. Het is bekend dat oudere werknemers na ontslag meer moeite hebben met het vinden van een nieuwe baan dan jongeren. En naarmate de werkloosheidsperiode langer duurt, nemen de kansen om ander werk te vinden eveneens af. Elk voordeel heeft z'n nadeel. Dat geldt ook van werktijdverkorting. Nadeel is dat er een kans bestaat dat de 'bui' langer boven Nederland blijft hangen dan aanvankelijk werd ingeschat. Werknemers moeten dan alsnog worden ontslagen. Het gevolg kan zijn dat daarmee uiteindelijk een langere periode uit de WW is geput. Bovendien zijn er sectoren die springen om personeel. Een transfer van (tijdelijk) boventallige werknemers zou vanuit deze optiek beter zijn.

Voornoemde nadelen wegen in het onderhavige geval (vooralsnog) niet op tegen de voordelen van werktijdverkorting. De huidige crisis heeft volgens gezaghebbende economen een tijdelijke karakter. Als de bron – vertrouwen in de financiële wereld – is weggenomen, zal de reële economie zich weer gaan herstellen. Regelmatig wordt de termijn van een jaar genoemd (al zal dat uiteraard per sector verschillen; bovendien treft een recessie niet alle sectoren tegelijk). Bovendien kan het instrument zodanig worden toegepast dat door middel van de inzet van scholing tijdens de periode van werktijdverkorting voldoende transfermogelijkheden zijn voor werknemers naar sectoren waar juist een tekort aan arbeidskrachten bestaat.

Tussenconclusie

Het kabinet moet naar mijn mening snel evalueren om te bezien of het instrument voor een langere periode moet worden ingezet. Het zou daarom goed zijn om na het verlenen van de vergunningen het verloop goed te monitoren. Mogelijk zou ook een panel van economisch deskundigen het leven kunnen worden roepen. Zo'n panel zou aan de hand

van de inschattingen (zoals onlangs door de OESO is gedaan¹⁰) de minister kunnen adviseren ten aanzien van de economische ontwikkeling. Kernvraag is en blijft immers wanneer de storm gaat liggen. Gaat het om de periode van één jaar – zoals voorspeld door de OESO ten aanzien van de Nederlandse situatie - of om een langere periode? Ook is het van belang per sector de ontwikkelingen te volgen. Niet alle sectoren worden immers gelijktijdig en in gelijke mate geraakt door de kredietcrisis.

Juridisch-technische beoordeling

In deze paragraaf volgt een meer juridisch-technische benadering. Ingegaan wordt op de bijzondere voorwaarden die worden gesteld aan de verlening van een wtv-ontheffing.

Metten van de vermindering van de bedrijvigheid

Nieuw is de voorwaarde die inhoudt dat de verminderde bedrijvigheid ten minste 30 procent van de omzet moet bedragen. Het percentage ligt 10 procent hoger dan op grond van de normale regels geldt. Bovendien is de referteperiode (voorliggende twee maanden in 2008 en dezelfde periode in 2007) veel korter. Op deze wijze moet het causale verband tussen kredietcrisis en verminderde bedrijvigheid aannemelijk worden gemaakt. De toelichting op de beleidsregels vermeldt hierover: ‘Een acute daling in de vraag leidt tot een acute daling van de omzet en daarmee tot een vermindering van bedrijvigheid. Daarnaast is omzetzakelijk een criterium dat objectief meetbaar, controleerbaar en handhaafbaar is’.

In het verleden werd, ingeval sprake was van een bijzondere gevallen waarvoor een wtv-ontheffing kon worden verleend, voor een andere techniek gekozen. De bijzondere verlening van een ontheffing werd dan gekoppeld aan een bepaalde gebeurtenis, zoals de Golfoorlog, MKZ, vogelpest, (dreigende) rivieroverstroming. In de praktijk was het niet altijd even gemakkelijk om een verminderde bedrijvigheid (geheel) toe te schrijven aan zo'n met name genoemde gebeurtenis. De onderzoekers concludeerden hierover in 2004: ‘In de loop van het onderzoek is bij ons de indruk ontstaan dat naarmate de terugval in bedrijvigheid een minder direct aanwijsbaar verband met de aanleiding van de WTV-aanvraag heeft, de toekenning van de vergunning meer casuïstisch van aard wordt. In dit kader is een zorgvuldige afweging en bedrijfseconomische expertise vereist. Het verband met MKZ kan bijvoorbeeld vrij eenvoudig gelegd worden, maar voor aanleidingsituaties als de aanslagen in de VS en nog sterker voor een complex van factoren is vaak slechts zeer indirect (oorzakelijk) verband aan te tonen tussen de aanleiding en de verminderde bedrijvigheid.’¹¹ Ten tijde van de eerste Golfoorlog zijn juridische procedures (tot aan de Raad van State) gevoerd over de vraag of het causaal verband tussen de oorlog en de verminderde bedrijvigheid aanwezig was. Mogelijk om deze reden heeft de minister er nu voor gekozen te kiezen voor een objectieve eis bestaande uit een verminderde bedrijvigheid in relatie tot een zeer korte referteperiode. Deze methode komt de objectiviteit ten goede en voorkomt een selectieve toepassing van het wtv-instrument waardoor ook uit de buurt van de ‘verbodenstaatssteunzone’ kan worden gebleven.

¹⁰ http://www.oecd.org/document/18/0,3343,en_2649_34109_20347538_1_1_1_37443,00.html.

¹¹ Marcel Spijkerman e.a., Evaluatieonderzoek ‘Werktijdverkorting, een complex geval’, Ervaringen, Den Haag 2004, p. 147.

Positie vakbond en ondernemingsraad

Een bijzondere regel is opgenomen ten aanzien van de positie van de werknemersvertegenwoordiging. Art. 3 lid 3 – duidelijk geïnspireerd door de Wet melding collectief ontslag – luidt als volgt: ‘Als het verzoek om ontheffing 20 of meer werknemers betreft, blijkt tevens uit de verklaring dat de belanghebbende verenigingen van werknemers, en als die niet beschikbaar zijn een andere vertegenwoordiging van werknemers, met het verzoek om ontheffing van de werkgever instemmen. Als het verzoek minder dan 20 werknemers betreft, blijkt tevens uit de verklaring, bedoeld in het eerste lid, dat de werkgever overleg heeft gevoerd met een vertegenwoordiging van zijn werknemers.’ De bepaling gaat er wellicht aan voorbij dat een bij de werkgever ingestelde ondernemingsraad een veel verdergaand recht (adviesrecht) heeft dan voornoemd consultatierecht. Op grond van art. 25 sub d WOR moet een ondernemingsraad in de gelegenheid worden gesteld advies uit te brengen over elk door de ondernemer voorgenomen besluit met betrekking tot een ‘belangrijke inkrimping, uitbreiding of andere wijziging van de werkzaamheden van de onderneming’. Naar mijn mening kan uit de wetsgeschiedenis en de rechtspraak worden afgeleid dat de toepassing van het instrument werktijdverkorting op grond van voornoemd artikel adviesplichtig is.¹² Dit adviesrecht kan niet zomaar terzijde worden geschoven door de Bijzondere beleidsregels werktijdverkorting. De consultatieplicht heeft derhalve alleen betekenis voorzover geen sprake is van een ingestelde ondernemingsraad. Aangezien sprake zal zijn van de nodige spoed, zal de ondernemer de ondernemingsraad wel aan een zeer korte termijn voor het uitbrengen van het advies kunnen houden.¹³

Relatie met de loondoorbetalingsverplichting

Bij een ‘normale’ toepassing van werktijdverkorting gaat het als volgt. De werkgever incasseert de WW-uitkering (70 procent van het laatstverdiende loon of 70 procent van het maximum dagloon). Daarmee komt de zogenoemde loondoorbetalingsverplichting die op de werkgever rust niet te vervallen. Dat is namelijk alleen het geval wanneer a) de problematiek in redelijkheid niet aan de werkgever kan worden toegerekend, b) de werkgever de loondoorbetalingsverplichting gedurende een maximale periode van zes maanden na indiensttreding van de werknemer in de individuele arbeidsovereenkomst heeft uitgesloten of c) de loondoorbetalingsverplichting in de CAO is uitgesloten (art. 7:628 BW). Het is verdedigbaar dat de gevolgen van de kredietcrisis in redelijkheid aan de werkgever kunnen worden toegerekend, zodat uitzondering a niet van toepassing is. Uitzondering b geldt alleen voor werknemers die nog niet langer dan zes maanden in dienst zijn. Uitzondering c doet zich in de praktijk in ongeveer 25 CAO’s voor. Werknemers die onder deze CAO’s vallen, hebben dus een financieel probleem wanneer zij geen WW-uitkering ontvangen.

Blijkbaar wil de minister voornoemd probleem ondervangen door de eis te stellen dat werkgevers dan het loon doorbetalen. Art. 3 van de Beleidsregels 2008 luidt: ‘Bij het verzoek om ontheffing, bedoeld in artikel 2 voegt de werkgever een verklaring waaruit blijkt dat hij met zijn werknemers afspraken heeft gemaakt om zich gedurende de looptijd van de ontheffing in te spannen om: (...) c. het loon door te betalen voor zover de

¹² W.A. Zondag, *Werktijdverkorting*, 2001, p. 265-274.

¹³ Vergelijk voor een termijnstelling Hof Amsterdam (OK) 7 november 2006, *JAR* 2007/15.

betrokken werknemers op grond van de criteria van de Werkloosheidswet geen aanspraak kunnen maken op een uitkering op grond van die wet'.

De vraag rijst of uit voornoemde voorwaarde kan worden afgeleid dat de werkgever indien de werknemer wel voor een WW-uitkering in aanmerking komt het volledige loon moet doorbetalen (ofwel de uitkering moet suppleren tot het laatstverdiende loon). Evenmin is duidelijk of de werkgever ingeval wel een WW-uitkering wordt verstrekt deze uitkering moet aanvullen tot het 'normale loon'. Dit kan niet worden afgeleid uit de officiële beleidsregels. Een en ander zal mijns inziens duidelijker moeten worden vastgelegd. Indien de beleidsregels zo moeten worden gelezen dat ook een WW-uitkering moet worden gesuppleerd, vind ik het bijzonder merkwaardig dat door middel van beleidsregels een inbreuk wordt gemaakt op de normaliter geldende regels bij werktijdverkorting. In feite probeert de minister art. 7:628 BW – dat bepaalt dat een werkgever een door de werknemer te ontvangen uitkering mag aftrekken van het te betalen loon - buiten werking te stellen. Waarom wordt er nu wel afgeweken van het geldende systeem voor wat betreft de relatie tussen een wtv-ontheffing en de loondoorbetalingsverplichting? Een verklaring hiervoor ontbreekt.¹⁴

Relatie met WW

Werknemers 'teren in' op de maximale WW-uitkeringsduur, maar bouwen tijdens de wtv-periode ook weer een nieuwe periode op. Om het 'gat' dat desondanks ontstaat te overbruggen moeten werkgevers verklaren de werknemers na het einde van de wtv-periode nog gedurende voornoemde periode in dienst te houden. Ten aanzien van deze voorwaarde heb ik dezelfde kritiek als ten aanzien van de loondoorbetalingsverplichting ingeval een werknemer geen WW-uitkering ontvangt. In feite wordt nu een blijkbaar ongewenst gevolg van de toepassing van de WW bij werktijdverkorting gerepareerd. Mijns inziens is een dergelijke reparatie van het door de formele wetgever gecreëerde en in stand gelaten systeem langs de weg van de beleidsregels werktijdverkorting (een ministeriële regeling) niet juist en moet een fundamentele bezinning komen over de wijziging van de WW. Waarom komt er niet een bepaling in de WW zoals wij die al kennen ten aanzien van de problematiek van onwerkbaar weer (art. 18 WW)? Net als bij onwerkbaar weer zouden ten aanzien van werktijdverkorting andere voorwaarden kunnen worden gesteld ten aanzien van de referte-eisen. Hetzelfde zou kunnen worden overwogen ten aanzien van de maximale uitkeringsduur.

Conclusie

Verruiming van de regeling met betrekking tot werktijdverkorting in verband met de kredietcrisis en de dreigende recessie acht ik sociaal-economisch gewenst. Er is geen sprake van een 'trendbreuk' met het verleden, maar van een voortzetting van het beleid dat tot midden jaren tachtig was gevolgd. Juridisch-technisch kunnen wel kanttekeningen bij de regeling worden geplaatst. De voorwaarden zijn niet allen eenduidig gesteld en voorzover zij betrekking hebben op de relatie met de loondoorbetalingsverplichting (art. 7:628 BW) en de WW is sprake van een systeemwijziging die niet verantwoord wordt.

¹⁴ Overigens kleeft aan het volledig suppleren van de WW nog een ander nadeel. Op deze wijze levert de werknemer immers geen directe bijdrage aan het probleem en krijgt hij zelfs een betere positie dan bij 'normale' werkloosheid. Om alle participanten scherp te houden, zou ik juist pleiten voor een bijdrage van de werknemers in de vorm van het niet of gedeeltelijk aanvullen van de WW-uitkering.

Het is ook twijfelachtig of een inbreuk op het al sinds de Tweede Wereldoorlog geldende systeem voor een bijzondere toepassing kan worden gewijzigd door middel van een ministeriële regeling.