



UvA-DARE (Digital Academic Repository)

Verwijtbare werkloosheid en incentivering: two is company, three is none

Knegt, R.

Published in:

Een trip langs de hagen van het socialezekerheidsrecht: liber amicorum voor prof. mr. J. Riphagen

[Link to publication](#)

Citation for published version (APA):

Knegt, R. (2011). Verwijtbare werkloosheid en incentivering: two is company, three is none. In B. B. B. Lanting, S. S. M. Peters, & M. Westerveld (Eds.), Een trip langs de hagen van het socialezekerheidsrecht: liber amicorum voor prof. mr. J. Riphagen (pp. 5-18). Den Haag: Boom Juridische uitgevers.

General rights

It is not permitted to download or to forward/distribute the text or part of it without the consent of the author(s) and/or copyright holder(s), other than for strictly personal, individual use, unless the work is under an open content license (like Creative Commons).

Disclaimer/Complaints regulations

If you believe that digital publication of certain material infringes any of your rights or (privacy) interests, please let the Library know, stating your reasons. In case of a legitimate complaint, the Library will make the material inaccessible and/or remove it from the website. Please Ask the Library: <http://uba.uva.nl/en/contact>, or a letter to: Library of the University of Amsterdam, Secretariat, Singel 425, 1012 WP Amsterdam, The Netherlands. You will be contacted as soon as possible.

EEN TRIP LANGS DE HAGEN

van het socialezekerheidsrecht

Liber amicorum voor prof. mr. J. Riphagen

Onder redactie van:
Mr. dr. drs. B.B.B. Lanting
Mr. dr. S.S.M. Peters
Prof. mr. M. Westerveld

Boom Juridische uitgevers
Den Haag
2011

© 2011 B.B.B. Lanting, S.S.M. Peters en M. Westerveld (red.) / Boom
Juridische uitgevers

Omslagfoto: Dirk Gillissen

Behoudens de in of krachtens de Auteurswet gestelde uitzonderingen mag niets uit deze uitgave worden verveelvoudigd, opgeslagen in een geautomatiseerd gegevensbestand, of openbaar gemaakt, in enige vorm of op enige wijze, hetzij elektronisch, mechanisch, door fotokopieën, opnamen of enige andere manier, zonder voorafgaande schriftelijke toestemming van de uitgever.

Voor zover het maken van reprografische verveelvoudigingen uit deze uitgave is toegestaan op grond van artikel 16h Auteurswet dient men de daarvoor wettelijk verschuldigde vergoedingen te voldoen aan de Stichting Reprorecht (Postbus 3051, 2130 KB Hoofddorp, www.reprorecht.nl). Voor het overnemen van (een) gedeelte(n) uit deze uitgave in bloemlezingen, readers en andere compilatiewerken (art. 16 Auteurswet) kan men zich wenden tot de Stichting PRO (Stichting Publicatie- en Reproductierechten Organisatie, Postbus 3060, 2130 KB Hoofddorp, www.cedar.nl/pro).

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

ISBN 978-90-8974-439-5
NUR 825

www.bju.nl

INHOUDSOPGAVE

LIJST VAN AFKORTINGEN	vii
EEN TRIP LANGS DE HAGEN van het socialezekerheidsrecht	1
STELSEL IN BEWEGING	
1 Verwijtbare werkloosheid en incentivering: two is company, three is none <i>Robert Knegt</i>	5
2 Activerend sociaal recht, een rechtsgebied op het snijvlak <i>Mies Westerveld</i>	19
3 Dynamiek en bescherming: waar liggen de grenzen? <i>Saskia Klosse en Saskia Peters</i>	35
VOETANGELS EN KLEMMEN	
4 De loonsanctie <i>Edith Franssen</i>	51
5 Volg het spoor terug <i>Jaap van Slooten</i>	65
6 Een gat in het vangnet <i>Willem Bouwens</i>	73
RECHTSBESCHERMING	
7 Nooit recht op WW na strafontslag? <i>Anita Damsteegt en Linda Lanting</i>	85
8 De omvang van het geding en ongelijkheidscompensatie <i>Pieter Fluit</i>	103

9	Schadevergoeding na arbeidsongeval en beroepsziekte <i>Wim Eshuis</i>	117
----------	--	-----

**SUPRANATIONALE NORMSTELLING,
NATIONALE VORMGEVING**

10	Grensoverschrijdend socialezekerheidsrecht: Nederland en het Hof van Justitie <i>Frans Pennings</i>	135
-----------	---	-----

11	Socialezekerheidsrecht en mededingingsrecht <i>Eddy Dijt</i>	149
-----------	---	-----

12	De internationaalrechtelijke grenzen van re-integratie <i>Malva Driessen</i>	161
-----------	---	-----

BIBLIOGRAFIE VAN JAAP RIPHAGEN	177
---------------------------------------	-----

OVER DE AUTEURS	185
------------------------	-----

LIJST VAN AFKORTINGEN

AAW	Algemene Arbeidsongeschiktheidswet
Abbb	Algemene beginselen van behoorlijk bestuur
ABRvS	Afdeling Bestuursrechtspraak Raad van State
Abw	Algemene Bijstandswet (1996)
AKW	Algemene Kinderbijslagwet
AOW	Algemene Ouderdomswet
Awb	Algemene wet bestuursrecht
AWBZ	Algemene Wet Bijzondere Ziektekosten
AWW	Algemene Weduwen- en Wezenwet
BW	Burgerlijk Wetboek
CAO	Collectieve arbeidsovereenkomst
CRvB	Centrale Raad van Beroep
CWI	Centrum voor Werk en Inkomen
EC	Europese Commissie
EEG	Europese Economische Gemeenschap
EG	Europese Gemeenschap
ECRM	Europese Commissie voor de Rechten van de Mens
EGB	Extra Garantierегeling Beroepsrisico's
EHRM	Europees Hof voor de Rechten van de Mens
ESH	Europees Sociaal Handvest
EVRM	Europees Verdrag van de Rechten van de Mens
EU	Europese Unie
FML	Functionele Mogelijkheden Lijst
HR	Hoge Raad
HvJ	Hof van Justitie
IAO	Internationale Arbeidsorganisatie
ILO	International Labour Organization
IVBPR	Internationaal Verdrag inzake burgerrechten en Politieke Rechten
IVESCR	Internationaal Verdrag inzake Economische, Sociale en Culturele Rechten
IVBPR	Internationaal Verdrag inzake burgerrechten en politieke rechten
Mb-SZW	Maatregelenbesluit socialezekerheidswetten
Mw	Mededingingswet
NMa	Nederlandse Mededingingsautoriteit
OPS	Organisch Psycho Syndroom
PEMBA	Wet Premiedifferentiatie en marktwerking bij arbeidsongeschiktheid
RWW	Rijksgroepregeling Werkloze Werknemers
SMA	Sociaal Maandblad Arbeid

EEN TRIP LANGS DE HAGEN

SUWI	Wet Structuur uitvoeringsorganisatie werk en inkomen
SZR	Socialezekerheidsrecht
SZW	Sociale Zaken en Werkgelegenheid
UWV	Uitvoeringsinstituut Werknemersverzekeringen
VWEU	Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie
WAO	Wet op de arbeidsongeschiktheidsverzekering
WAZ	Wet Arbeidsongeschiktheidsverzekering Zelfstandigen
WGA	Werkhervatting Gedeeltelijk Arbeidsgeschikten
Wet REA	Wet op de (re)integratie arbeidsgehandicapten
Wet WIA	Wet werk en inkomen naar arbeidsvermogen
WIJ	Wet Investeren in Jongeren
WMO	Wet maatschappelijke ondersteuning
Wulbz	Wet uitbreiding loondoorbetalingsverplichting bij ziekte
WVG	Wet Voorzieningen Gehandicapten
WW	Werkloosheidswet
WWB	Wet Werk en Bijstand
WWV	Wet Werkloosheidsvoorziening
Zvw	Zorgverzekeringswet
ZW	Ziektewet

1 Verwijtbare werkloosheid en incentivering: two is company, three is none

Robert Knegt

Responsabilisering, intencivering en gedragseisen bij werkloosheid

Op verschillende gebieden van overheidsbeleid is sinds de jaren tachtig van de vorige eeuw een ontwikkeling op gang gekomen van decentralisering en decollectivering, van het overdragen van bevoegdheden maar bovenal van verantwoordelijkheden naar lagere organisatieniveaus en naar de burgers zelf. Binnen het bestek van deze bijdrage kan deze ontwikkeling kortweg in verband worden gebracht met beperkingen van de fiscale mogelijkheden van de staat sinds de economische teruggang die de tweede helft jaren zeventig inzette, met verloren vertrouwen in de 'maakbaarheid van de samenleving' en met de door de neoliberale economie geïnspireerde beleidsagenda die het overheidsbeleid van de laatste twee decennia in de greep heeft. Het lijkt erop dat de overheid zich aanpast door pragmatischer te worden en haar pretenties naar beneden bij te stellen (managementperspectief; 'de boel een beetje bij elkaar houden'), maar tegelijkertijd moralistischer wordt ten opzichte van de burgers ('normen en waarden', rookverbod, belemmeren van prepensioen). Beide processen brengen mee dat de overheid verantwoordelijkheid als het ware retourneert naar de burgers. Garland heeft voor de daarbij behorende overheidsstrategie, in de context van het veiligheidsbeleid, de term 'responsabilisering' geïntroduceerd.¹ Deze strategie bestaat er kort gezegd in dat de overheid nog slechts stuurt op de voorwaarden, maar de uitvoering aan decentrale organen, private organisaties of de burgers zelf overlaat. Dit sturen baseert zich veelal op een beleidstheorie die neo-liberaal is geïnspireerd en er vanuit gaat dat een juiste ordening van *incentives*, van positieve en negatieve prikkeling van het eigenbelang van burgers, een in hoge mate zelfsturend proces in gang kan houden waarbij van rechtstreeks overheidsingrijpen kan worden afgezien.

Ook op het beleidsterrein van de sociale zekerheid is die ontwikkeling duidelijk zichtbaar. Pregnant voorbeeld zijn de sinds de jaren negentig in Nederland doorgevoerde herzieningen van de regelingen met betrekking tot ziekte en arbeidsongeschiktheid van werknemers. Het ontwerp van die herzieningen is er telkens op gericht betrokkenen te 'prikkel' om zich zo te gedragen dat het 'volume' van arbeidsongeschiktheid zou worden teruggebracht.²

In de sancties die voor dat 'prikkel' worden gebruikt, kunnen we twee typen onderscheiden:

¹ D. Garland, *The Culture of Control: Crime and Social Order in Contemporary Society*, Chicago: Chicago University Press, 2001.

² Zie over de achtergrond van de herzieningen: P.S. Fluit, *Verzekeringen van solidariteit*, (diss. Amsterdam UvA), Deventer: Kluwer 2001.

1. *retrospectieve* sancties: gedrag van betrokkenen dat voorafgaat aan, en in oorzakelijk verband wordt gezien met het uitvallen van een werknemer uit het arbeidsproces wordt van een negatieve sanctie voorzien
2. *prospectieve* sancties: inspanningen van betrokkenen die moeten bijdragen aan een adequate heropname in het arbeidsproces, worden beloofd of het achterwege blijven van die inspanningen wordt negatief gesanctioneerd.

Het in 1992 geïntroduceerde bonus-malussysteem combineerde beide typen sancties.³ Een werkgever kreeg een bonus als hij een arbeidsongeschikte werknemer aan werk hielp. De meest omstreden sanctie, de malus, bestond in een extra premiebetaling die aan een werkgever werd opgelegd in geval een van zijn werknemers aangewezen raakte op een arbeidsongeschiktheidsuitkering; zij voldoet daarmee aan de kenmerken van een retrospectieve sanctie. De Wulbz en de Wet verbetering poortwachter hebben prospectieve sancties geïntroduceerd die moeten bevorderen dat werkgevers en werknemers zich gezamenlijk inspannen voor re-integratie van door arbeidsongeschiktheid uitgevallen werknemers.⁴ Daartoe zijn onder meer de financiële lasten van het uitvallen van een werknemer voor een aanzienlijk deel ‘geprivatiseerd’ en bij de werkgever gelegd.⁵

Bij deze maatregelen zien we dat de mate van collectivering afneemt en de mate waarin gedragseisen aan burgers worden gesteld toeneemt. Ook ten aanzien van de WW kunnen deze trends worden vastgesteld. Opeenvolgende aanscherpingen van de voorwaarden en van de referte-eis passen in de trends van decollectivering en van sterkere ‘prikkeling’ via prospectieve sancties (wie geen ander werk vindt, valt eerder terug op de bijstand) en tot 1999 ook via retrospectieve sancties (strengere voorwaarden aan het gedrag van de werknemer voorafgaand aan ontslag). Men zou verwachten dat de strategie van responsabilisering op alle gebieden tot een versterking van de voorwaardelijkheid van uitkeringen en tot een ruimer gebruik van prikkels en sancties zou leiden. Maar juist de retrospectieve sancties lijken *niet* door deze trend te worden gedragen. Tegen de malus rees veel verzet van werkgevers dat, in combinatie met een aantal moeilijk op te lossen juridische problemen, ertoe heeft geleid dat deze sanctie na korte tijd al weer is afgeschaft.⁶ En in 1999 zowel als in 2006 werden wijzigingen doorgevoerd die inhielden dat de ‘verwijtbaarheid’ van werkloosheid werd ingeperkt en in *mindere* mate eisen

³ Onderdeel van de Wet TAV, van kracht geworden op 1 maart 1992.

⁴ Wulbz: *Stb.* 1996, 134; haar strekking werd uitgebreid door de Wvlz: *Stb.* 2003, 555; Wvp: *Stb.* 2001, 628.

⁵ R. Knegt & M. Westerveld, ‘Sickness and disability: going Dutch as a cure for a “Dutch disease”’, in: R. Knegt (ed.), *The Employment Contract as an Exclusionary Device*. Antwerpen – Oxford – Portland: Intersentia 2008, p. 75-100.

⁶ R. Knegt, ‘Ten halve gekeerd: de “malus” als financieel instrument ter preventie van arbeidsongeschiktheid’, in: P. de Jong, e.a. (ed.), *Arbeid, recht en risico*, Amsterdam: SISWO 1995, p. 55-70.

werden gesteld aan het gedrag van werknemers dat voorafging aan het ontstaan van hun werkloosheid.⁷ Hoe kunnen we deze paradox begrijpen?

In deze bijdrage wordt getracht daarop een antwoord te vinden langs twee wegen. Ten eerste wordt systematisch voortgebouwd op beschouwingen die Riphagen aan de relatie tussen ontslagrecht en werkloosheidswet heeft gewijd. En ten tweede wordt vanuit een breder historisch perspectief nagegaan in hoeverre in de gedragseisen die in verband met aanspraken op een uitkering aan werknemers worden gesteld sprake is van continuïteit dan wel van verandering. In hoeverre en in welke gedaante zijn die gedragseisen ook in vroegere arrangementen terug te vinden en hoe kunnen veranderingen in die eisen vanuit dat historisch perspectief worden begrepen en verklaard?

Verwijtbare werkloosheid

In veel van de juridische regelingen die voorzien in inkomensvervangende uitkeringen in geval van werkloosheid wordt de werknemer die “niet onvrijwillig” dan wel “verwijtbaar” werkloos is, geheel of gedeeltelijk van het recht op uitkering uitgesloten. In zijn dissertatie uit 1985 wierp Riphagen onder meer de vraag op naar de juridische ratio van de sancties die de werknemer in verband daarmee worden opgelegd.⁸ Hij wijst een aantal denkbare grondslagen gemotiveerd af en vindt uiteindelijk het antwoord in de verantwoordelijkheid van de overheid in zijn *collecterende* functie in de sociale zekerheid: ten opzichte van het collectief van hen die premies opbrengen is elke verzekerde gehouden een nodeloos beroep op gebruik van het collectief fonds te voorkómen en het is de overheid, tussengeschakeld als uitvoeringsinstantie, die de verzekerde zonodig met sancties op die plicht moet wijzen. De eis van “niet-onvrijwilligheid” (in de formulering van de toenmalige WW) vormt dus een scharnierpunt tussen het individuele belang van een adequate uitkering in geval van weggevalen looninkomsten en het collectieve, huishoudelijke belang schaarse inkomsten te verdelen naar de ‘echte’ behoeften van deelnemers in het collectief.

Of we nu de vroegere WW-term “niet onvrijwillig” of de huidige term “verwijtbaar” gebruiken, duidelijk is dat de vooronderstelling van de wetgever die is van een ruimte waarin een werknemer vrijelijk al dan niet tot een bepaald handelen kan besluiten. Op grond van de aanname van die vrijheid kunnen de consequenties van dat handelen hem of haar ook worden toegerekend. Op deze

⁷ In 1999 werd in art. 24 lid 3 WW opgenomen dat er in geen geval sprake is van verwijtbaarheid als een ontslagvergunning is verleend op basis van een aanvraag op uitsluitend bedrijfseconomische gronden; per 1 oktober 2006 werd bij wijziging van de WW, *Stb.* 2006, 303 de notie ‘verwijtbaar’ praktisch beperkt tot het zonder noodzaak zelf ontslag nemen dan wel gedrag vertonen dat voor de werkgever een grond zou kunnen zijn voor ontslag op staande voet. Zie ook nader hierover “Verwijtbare werkloosheid” van deze bijdrage.

⁸ J. Riphagen, *Ontslag en het recht op werkloosheidsuitkering*, Deventer: Kluwer 1985, i.h.b. p. 49-58.

formele hoofdregel zijn vervolgens uitzonderingen van materiële aard mogelijk: als bijvoorbeeld voor een werknemer geldt dat “aan voortzetting van de dienstbetrekking voor hem zodanige bezwaren zijn verbonden dat deze voortzetting redelijkerwijs niet van hem zou kunnen worden gevegd” (art. 24 lid 2 sub b WW), dan wordt de ‘verwijtbaarheid’ van zijn actieve of passieve medewerking aan beëindiging van de arbeidsovereenkomst daardoor opgeheven.

De verbinding met het collectief belang van de premiebetalende deelnemers in het fonds resulteert dus in collectieve voorwaarden die aan het gedrag van verzekerden worden gesteld. Wil dit nu zeggen dat we het bij “niet-onvrijwillige” of “verwijtbare werkloosheid” in feite altijd hebben over *morele schuld* van de werknemer aan zijn of haar situatie van werkloosheid? Dat is niet het geval. Soms zijn de criteria op grond waarvan een recht op uitkering wordt onthouden van louter administratieve aard. Een pregnant, zij het gedateerd voorbeeld daarvan is de situatie van vrouwen in de jaren vijftig die na hun huwelijk niet meer geacht werden betaald werk buitenshuis te verrichten en door hun werkgever na hun huwelijk mochten worden ontslagen. De rechter achtte de huwende vrouw “niet onvrijwillig werkloos” omdat zij immers had kunnen voorzien dat de daad van het aangaan van een huwelijk voor haar werkgever aanleiding zou kunnen zijn haar te ontslaan.⁹ Van een morele afkeuring van de daad die tot beëindiging van de arbeidsverhouding heeft geleid, is dan geen sprake.

In de in 1952 in werking getreden WW noch in verwante wetten uit het midden van de jaren zestig WWV, RWW werd het begrip “niet onvrijwillig werkloos” nader gedefinieerd; aangenomen werd dat invulling daarvan aan de uitvoeringsinstanties en de rechtspraak kon worden overgelaten.¹⁰ Blijkens de jurisprudentie die sinds de jaren vijftig is ontwikkeld, zijn er in hoofdzaak twee criteria voor de ‘niet-onvrijwilligheid’ van werkloosheid:

1. een in het gedrag gelegen grondslag voor beëindiging: er is sprake van een handelen of nalaten van de werknemer dat voor de werkgever een erkende, en door de werkgever ook als zodanige aangevoerde grond is voor beëindiging van de dienstbetrekking;
2. geobjectiveerde voorzienbaarheid: de (gemiddelde) werknemer had redelijkerwijs kunnen en moeten begrijpen dat zijn gedrag grond zou kunnen vormen voor beëindiging van de dienstbetrekking.

Als aanvulling op beide criteria geldt dat het *ontbreken* van schuld alsnog tot het oordeel ‘onvrijwillig’ kan leiden, namelijk als (1) er geen ‘vrije wil’ was in het handelen van de werknemer waarop de werkgever zijn beslissing tot beëindiging van de dienstbetrekking heeft gebaseerd, of (2) de werknemer niet had kunnen of behoren te voorzien dat zijn gedrag voor de werkgever aanleiding zou kunnen zijn tot beëindiging over te gaan.¹¹

⁹ CRvB 6 januari 1953, AB 1953, 43.

¹⁰ In die zin expliciet de MvT bij het voorontwerp-Romme van 1938; vgl. Wittert van Hoogland, *Parlementaire geschiedenis der sociale verzekering*, dl. II, p. 516v.

¹¹ Riphagen (1985, 34) onderscheidt drie elementen en formuleert deze in termen van oorzaak en gevolg: (1) causaal verband tussen het handelen/nalaten van de werknemer en

In vergelijking daarmee legt de nieuwe WW sinds 1987 in haar terminologie (“zich verwijtbaar gedragen”) en aanvankelijk ook in haar bepalingen veel sterker nadruk op de verantwoordelijkheid van de werknemer voor allerlei gedragingen die van invloed kunnen zijn op (de omvang van) het beroep dat op de WW-fondsen wordt gedaan. Zowel de oude als de nieuwe WW kennen gedragingen die worden gekwalificeerd als het “benadelen van de werkloosheidsfondsen” en om die reden leiden tot sancties. Als we alle gedragingen (juridisch gesproken: zowel handelen als nalaten) die vóór 1999¹² tot sancties kunnen leiden samennemen – en opnieuw proberen in de omschrijving causale termen te vermijden – dan kunnen we onderscheid maken tussen gedragingen die:

- (a) *voor de werkgever een erkende grond opleveren voor (eenzijdige) beëindiging:*
gedrag vertonen (1) waarvan de aard zodanig is dat de werknemer had moeten begrijpen dat de werkgever daarin een legitieme grond kon vinden voor beëindiging van de dienstbetrekking en (2) dat in voldoende mate voortkomt uit handelingsvrijheid van de werknemer om de consequenties van dat gedrag voor rekening van de werknemer te laten komen;
- (b) *een eigen bijdrage leveren aan het beëindigen van de arbeidsverhouding:*
zelf beëindigen, of actief dan wel passief (door onvoldoende op te komen tegen een door de werkgever geïnitieerd ontslag of door een aangeboden nieuw contract niet te aanvaarden) meewerken aan beëindiging van de dienstbetrekking zonder dat aan voortzetting ervan zodanige bezwaren zijn verbonden dat die voortzetting redelijkerwijs niet van de werknemer zou kunnen worden gevergd;
- (c) *ertoe bijdragen dat de toestand van werkloosheid niet via het verrichten van ander werk wordt opgeheven:*
werkloos zijn en in onvoldoende mate trachten passende arbeid te verkrijgen, te aanvaarden of te behouden.

Voor alle drie de categorieën van gedragingen geldt dat werknemers, in verband met hun (eventueel) beroep op het collectief fonds en dus vanuit een potentiële of al gerealiseerde positie van afhankelijkheid, aan gedragsregels worden onderworpen. Als we bovenstaande voor sanctionering vatbare gedragingen een slag draaien en ze in positieve gedragseisen omzetten, dan kan de drieledige opdracht aan werknemers als volgt worden samengevat:

- (a) *goed gedrag:* elke werknemer moet zich binnen een door een arbeidsovereenkomst bezegelde arbeidsverhouding als een ‘goed werknemer’ gedragen;
- (b) *voorkómen van werkloosheid:* als een werknemer een aanspraak op WW eventueel geldend zou willen maken, behoort die werknemer zich in te zetten voor behoud van het bestaande dienstverband, ook als zijn/haar werkgever een voornemen tot beëindiging van dat dienstverband kenbaar maakt, en zo nodig de beschikbare juridische middelen daarvoor in te zetten;

het ontslag; (2) verwijtbaarheid van dat handelen/nalaten, en (3) de voorzienbaarheid van ontslag als gevolg van het handelen/nalaten. Ook al wordt de causaliteit in een juridisch kader geplaatst (adequatietheorie), zij lijkt mij hier minder op zijn plaats waar het gaat om een intern-juridisch vertoeg over de legitimiteit van rechtshandelingen. Het tweede element is niet constitutief voor het ‘niet onvrijwillig’ karakter (vgl. de in de hoofdtekst genoemde casus van de ‘huwende vrouw’).

¹² Zie noot 7.

- (c) *opheffen* van werkloosheid: een werkloos geworden werknemer die aanspraak op WW wil geldend maken of behouden, behoort zich in te spannen om via ander werk weer zelf in zijn of haar levensonderhoud te kunnen voorzien.

Bij de eerste twee categorieën gaat het om eisen ten aanzien van gedrag binnen het kader van de arbeidsverhouding. Als criteria voor het geldend kunnen maken van WW-aanspraken zien zij vanuit het moment van beoordeling retrospectief op het voorafgaand gedrag van een werkloos geworden werknemer. In de omgekeerde richting kunnen en zullen veel werknemers, zich bewust van de risico's van ontslag, anticiperen op deze beoordeling waaraan hun handelen op enig moment onderworpen zou kunnen worden. Daardoor is het disciplinerend effect van deze eisen breed: het raakt niet alleen werknemers die hun baan kwijtraken maar strekt zich uit over alle werknemers die in een situatie van werkloosheid terecht *zouden kunnen* komen. Voor de laatste categorie ('opheffen') geldt dat de gedragseisen alleen van toepassing zijn als die situatie daadwerkelijk is ingetreden; zij zijn niet op gedrag in het verleden georiënteerd maar op de inspanningen voor de toekomst van het vinden van ander werk.

Nog een paar kanttekeningen zijn hier van belang. De gedragsregels onder (a) ('goed gedrag') staan relatief los van de specifieke context van de werkloosheidsverzekering. Gedragingen die op zich niet moreel verwerpelijk hoeven te zijn, maar op grond van het recht consequenties hebben voor het voortbestaan van de arbeidsverhouding hebben, voor zover die consequenties legitiem aan de werknemer kunnen worden toegerekend, *ook* gevolgen voor het recht op werkloosheidsuitkering.

Voor de gedragsregels onder (b) ('voorkómen') is dat anders. Op zich is er immers niks mis mee als werknemers met inachtneming van de juiste termijnen een arbeidsovereenkomst beëindigen, integendeel: de vrijheid daartoe is een essentieel onderdeel van de liberale conceptie van de arbeidsmarkt. Daar komt nog bij dat het bereiken van een grotere mate van arbeidsmobiliteit zelfs een belangrijke doelstelling is van het arbeidsmarktbeleid van vele opeenvolgende Nederlandse regeringen. Waar komt dan de wat conservatieve strekking van de gedragsregels onder (b) uit voort? Zij hangt enerzijds samen met het geldende ontslagrecht, dat aan eenzijdige beëindiging voorwaarden stelt waaronder die van een deugdelijke motivering van de noodzaak daartoe, anderzijds komt zij voort uit de principes met betrekking tot de huishouding van de werkloosheidsfondsen.

De rol die het ontslagrecht hier speelt, illustreert opnieuw de driehoeksverhouding tussen werkgevers, werknemers en overheid die op zoveel terreinen van regulering van arbeidsverhoudingen een bestendige rol speelt. 'Two is company, three is none' is een bekende tegeltjeswijsheid die het risico aanduidt dat in een drievoudige figuratie twee samenspannen tegen de derde. Dat risico is ook hier relevant: als werkgevers en werknemers hun vrijheid op de arbeidsmarkt ten volle zouden kunnen benutten en als werknemers na elke beëindiging zonder meer een beroep op de werkloosheidsfondsen zouden kunnen doen, dan zouden de financiële lasten van de beslissing tot beëindiging voor een groot deel bij de fondsen, voor een kleiner deel bij werknemers en

(vrijwel) niet bij werkgevers worden gelegd. Dat zou alleen al uit huishoudelijk oogpunt onwenselijk zijn: het totale beroep op de fondsen zal daardoor groter zijn dan wanneer gedragsregels van het type (b) relevant zijn voor uitkeringsrechten en ook zouden zowel de premies als de maatschappelijke kosten van de werkloosheidsverzekering dus hoger zijn. Maar het zou ook onwenselijk zijn vanuit het oogpunt van handhaving van het ontslagrecht; immers, ook als de werkgever in zijn beslissing tot beëindiging niet voldoet aan de voorwaarden en motiveringseisen die in het ontslagrecht worden gesteld, zouden de financiële gevolgen van de beëindiging voor rekening van anderen dan de werkgever zijn. De overheid is, kortom, wel genooddaakt werkloosheidsrecht en ontslagrecht aan elkaar te koppelen, wil zij niet het risico lopen door een collusie van werkgevers en werknemers buitenspel te worden gezet.

Maar die koppeling heeft wel een aantal curieuze en deels onvoorziene en ongewenste praktische gevolgen. Riphagen heeft gewezen op de eigenaardigheid dat op deze manier regels van ontslagrecht waarvan de *werkgever* de adressaat is, indirect worden gehandhaafd door de *werknemer* sancties op te leggen. Als bijvoorbeeld de uitkeringsinstantie een WW-aanspraak afwijst omdat een werknemer geen bezwaar heeft aangetekend tegen het onvoldoende gemotiveerde ontslag dat zijn werkgever hem heeft gegeven, dan is het vreemd “dat de werknemer een sanctie krijgt opgelegd die in wezen haar grondslag vindt in een ‘overtreding’ die niet hij, maar zijn werkgever (...) heeft begaan, terwijl die sanctie afkomstig is van een instelling, die als zodanig niet de taak heeft om de naleving van de overtreden regel te waarborgen.”¹³

De ongewenste praktische gevolgen van de regeling van de WW, zeker in de vorm waarin deze tot 1999 gold, bestaan daarin dat onnodige procedures worden uitgelokt, partijen in die procedures ertoe worden verleid hetzij ‘met modder te gooien’ hetzij de waarheid van hun conflict met de mantel der liefde te bedekken en beslissers in ontslagprocedures onder druk blijken te staan doordat ook zij ertoe neigen te anticiperen op de consequenties van de WW-besluitvorming voor de werknemer.¹⁴ Werknemers brachten op advies van hun rechtshulpverleners in veel gevallen gewichtiger bezwaren in tegen ontslagvoornemens dan zij gezien de economische positie van het bedrijf of gelet op hun eigen positie in de te beëindigen arbeidsverhouding passend zouden vinden. Dit had tot gevolg dat Nederland een relatief groot aantal formele procedures kende met betrekking tot beëindiging van de arbeidsverhouding.

Daar is sinds 1999 verandering in gekomen. Eerst werd in 1999 vastgelegd dat als een werknemer de aanzegging krijgt van ontslag op bedrijfseconomische gronden, hij mag volstaan met een verklaring van geen bezwaar en dat UWV dan niet langer bevoegd is hem een sanctie op te leggen op grond van verwijtbaarheid (art. 24 lid 3 WW). Vervolgens zijn per 1 oktober 2006 de gedragseisen die hierboven onder (b) staan vermeld (‘voorkómen’) sterk ingeperkt: voortaan is binnen deze categorie alleen zelf ontslag nemen zonder

¹³ Riphagen a.w., 140.

¹⁴ Dit is uitgewerkt in: R. Knegt, ‘Verwijtbare werkloosheid: de Januskop van de WW’, *SMA*, 2001-56, nr. 11/12, p. 546-554.

dat daar een dringende noodzaak toe is nog vatbaar voor een sanctie; de eis dat de werknemer zich met de beschikbare middelen moet verzetten tegen zijn ontslag is vervallen.

De praktische consequentie van deze wijziging van de WW is een wijziging van het ontslagrecht van een zodanig formaat als in de ontslagwetgeving politiek sinds 1953 niet meer mogelijk is gebleken. Zij opent namelijk – met als enige voorwaarde dat de werkgever het initiatief tot de beëindiging op zich neemt – de weg voor in onderling overleg te sluiten beëindigingsovereenkomsten, waarbij toetsing van het ontslagvoornemen door een externe instantie niet langer nodig is. Evenzeer als vroeger is het mogelijk dat werkgever en werknemer ‘in company’ UWV om de tuin leiden (door bijvoorbeeld wangedrag van de werknemer toe te dekken), maar zij hoeven de kantonrechter daar niet meer in te betrekken.

Deze opmerkelijke *vermindering* van de eisen waaraan werknemers moeten voldoen om voor WW in aanmerking te komen, is blijkens de Memorie van Toelichting bij het wijzigingsvoorstel vooral ingegeven door de wens een einde te maken aan de vele procedures die uitsluitend vanuit de vrees voor het verwijtbaarheidsoordeel van UWV worden gevoerd (de zogenaamde ‘proforma-problematiek’). Hoewel de directe kosten voor de overheid ten gevolge van een toename van het aantal WW-uitkeringen niet af- maar toenemen, is vermindering van de totale maatschappelijke kosten een gewichtige reden om de proforma-procedures ‘uit te bannen’.¹⁵

Een nieuw regiem?

Het voorgaande leidt tot een voorlopige, drievoudige conclusie. Er is een ontwikkeling in het overheidsbeleid die met de term ‘responsabilisering’ kan worden aangeduid: burgers worden in toenemende mate aangesproken op een actieve bijdrage aan het realiseren van maatschappelijke doelstellingen (veiligheid, gezondheid, een hoog niveau van arbeidsparticipatie). De middelen, ten tweede, die de overheid inzet om die aanspraak kracht bij te zetten, hebben in hoge mate het karakter van *incentives*: een structuur van ‘prikkelers’, van positieve of negatieve sancties die geacht worden de gedragscondities van calculerende burgers zodanig voor te structureren dat die burgers vervolgens individueel die beslissingen nemen die bijdragen aan het realiseren van die doelstellingen. Deze *incentivering* van het overheidsbeleid brengt, ten derde, mee dat prospectieve sancties, waarmee toekomstgericht handelen wordt

¹⁵ *Kamerstukken II 2005/06*, 30 370, nr. 3, p. 24-25. In mijn ‘Januskop’-artikel (zie vorige noot) heb ik indertijd de totale besparingen op de maatschappelijke kosten, die door een beperking van de verwijtbaarheid gerealiseerd zouden kunnen worden, berekend op een jaarlijks bedrag van 180 miljoen gulden (\pm 85 miljoen euro). Daarin is nog *niet* verdisconteerd (want lastig te kwantificeren) de vermindering van de immateriële schade die partijen oplopen doordat zij tegen hun zin elkaar in juridische procedures moeten bevechten.

gestimuleerd, de voorkeur krijgen en retrospectieve sancties uit de gratie geraken.

In hoeverre vertegenwoordigen deze ontwikkelingen een breuk met overheidsstrategieën uit het verleden? Is hier sprake van een variatie op bestaande patronen of moet deze verandering als iets essentieel nieuws worden gekwalificeerd? Dit is een vraag waarvan een adequate beantwoording enige distantie vereist ten opzichte van de actualiteit. Daarom is het tijd ons blikveld te verbreden en aandacht te besteden aan de geschiedenis van de sociale zekerheid.

Collectieve arrangementen en gedragseisen

In de historiografie van het Nederlandse recht is het niet ongebruikelijk de geschiedenis van de sociale zekerheid pas laat in de tweede helft van de negentiende eeuw te laten beginnen, met de parlementaire discussies rond de Ongevallenwet 1901 of, als men zich niet tot wetgeving beperkt, met de oprichting van het eerste werkloosheidsfonds in 1862.¹⁶ Dat sluit aan bij een geschiedopvatting waarin het begin van de negentiende eeuw als een soort liberale *Stunde Null* van contractuele vrijheid en gelijkheid wordt voorgesteld, die pas in de loop van de eeuw door de ontuchtering van de ontdekking van economische ongelijkheid zou zijn gevolgd. Dit is een voorstelling van zaken die veel zegt over het perspectief van de historiografen, maar nauwelijks te verenigen is met de toenemende kennis die we hebben over vormen van organisatie op het terrein van arbeid en sociale zekerheid. Het lijkt alsof de retoriek van de omwentelingen rond 1800 ons nog steeds het zicht beneemt op alles wat in de voorafgaande periodes tot ontwikkeling is gebracht.

Wat daarmee op het terrein van de sociale zekerheid over het hoofd wordt gezien, is een lange traditie van onderlinge hulpfondsen, die deel uitmaakten van de associatieve organisatie van het arbeidsleven in een periode die zich in Nederland uitstrekte van de dertiende tot diep in de negentiende eeuw.¹⁷ Op deze fondsen en op de vroege vormen van verzekering die daarop volgden, ga ik hieronder kort in.

¹⁶ In november 1862 werd in Amsterdam het Onderling Hulpfonds Boekdrukkunst opgericht dat te boek staat als de eerste werkloosheidsverzekering van Nederland. Zie J. van Genabeek, *Met vereende kracht risico's verzacht: de plaats van onderlinge hulp binnen de negentiende-eeuwse particuliere regelingen van sociale zekerheid*. Diss. VU, 1999, p. 135-6. Ongevallenwet: wet van 2 januari 1901, *Stb.* 1901, no. 1.

¹⁷ Van de ongeveer tweeduizend gilden waarvan in de Noordelijke Nederlanden het bestaan is gedocumenteerd, dateert de oudste uit 1264. Het oudste onderlinge hulpfonds is dat van het Dordtse timmerliedengilde (1387). Zie o.m. S.B. Bos, "*Uyt liefde tot malcander*": *onderlinge hulpverlening binnen de Noord-Nederlandse gilden in internationaal perspectief (1570-1820)*, (diss. Amsterdam VU), IISG, 1998; E.M.A. Timmer, *Knechtsgilden en knechtsbossen in Nederland: arbeidersverzekering in vroeger tijden*, (diss. Amsterdam UvA), Haarlem: Kleynenberg, 1913.

Bossen

In Nederland is binnen de context van de gildenstructuur het bestaan van zogenaamde ‘bossen’, associatieve fondsen ter compensatie van de gevolgen van ziekte, arbeidsongeschiktheid en overlijden, vanaf de zestiende eeuw goed gedocumenteerd. Gilden zorgen van oudsher voor ondersteuning van behoeftige leden (meesters). Gezellen, die wel onder de regels van de gilden vallen maar er geen volwaardig lid van zijn, gaan ertoe over associatieve verbanden te vormen met zo’n twintig tot honderd deelnemers. Zij kiezen en benoemen hun eigen fondsbeheerders. Vaak is lidmaatschap verplicht gesteld; die verplichting werd onder meer afgedwongen door een tot werkgevers gericht verbod gezellen die niet deelnamen in het fonds in dienst te nemen. Het verplichte karakter maakt het mogelijk één van de twee problemen van dit soort verzekeringen op te lossen: dat van de ‘antiselectie’ (vrijwillig verzekeren ‘slechte’ risico’s zich eerder dan ‘goede’); het tweede probleem, dat van het ‘moreel risico’ (wie zich verzekerd weet, wordt onachtzaam of helpt de voorwaarden voor uitkering intreden) is beheersbaar doordat de leden van de associatie elkaar kennen, vertrouwen en een oogje op elkaar houden.¹⁸ Het fiat van de overheid draagt bij aan de handhaving van de regeling tegenover onwilligen en ‘derden’.

Van de vele ‘knechtsbossen’ noem ik er hier slechts één als voorbeeld. Op 5 juni 1598 krijgen de hoedenmakersgezellen in Utrecht van de raad van de stad toestemming een ‘bos’ op te richten. De regeling houdt in dat alle knechts verplicht zijn wekelijks anderhalve stuiver in de gezamenlijk beheerde pot bij te dragen; een bedlegerige zieke ontvangt uit de pot wekelijks twee gulden en tien stuivers, is hij ‘op gaande been’ dan een gulden minder. Maar wie door ‘moedwil’ of ‘vechten’ gekwetst is geraakt, wordt uitgesloten van een uitkering.¹⁹

Met dit laatste zijn we terug bij het hoofdthema van deze bijdrage: gedragseisen die in het kader van zekerheidsarrangementen aan verzekerden/uitkeringsontvangers worden gesteld. Ten aanzien van de onderlinge hulpfondsen gelden die in twee instanties, bij de criteria voor toelating tot lidmaatschap van het fonds en bij de criteria voor toekenning van een uitkering uit het fonds. De toelatingscriteria getuigen deels van een vroeg actuarieel besef; zo werd aan aspirant-leden boven een bepaalde leeftijd hetzij geen toegang verleend, hetzij wel toegang verleend maar tegen een hogere premie of met een beperkter claimrecht.²⁰ Naast deze criteria gold soms de eis van een ‘onbesproken levenswandel’.²¹ En ten tweede vinden we morele gedragseisen terug in de uitsluitingsgronden: er wordt geen uitkering verstrekt als men niet kan werken

¹⁸ M. van Leeuwen, ‘Vakbondszorg circa 1890-1960’, in: J. van Gerwen & M. van Leeuwen (eds), *Studies over zekerheidsarrangementen*, Amsterdam/Den Haag: NEHA/VvV 1998, p. 625-635 (629).

¹⁹ Timmer, *a.w.*, p. 89.

²⁰ Geen toegang bij een leeftijd boven resp. 30, 36, 40 of 50 jaar: vgl. Timmer, *a.w.*, p. 40, 69, 78, 109, 123, 129 en 136; pas een claimrecht na 7 of 10 jaar lidmaatschap: vgl. idem, p. 139 en 190.

²¹ Timmer, *a.w.*, p. 109 en 123.

ten gevolge van moedwil, dronkenschap, vechten, een venerische ziekte of een ‘ontuchtig leven’.²² Deze morele gedragseisen kunnen worden begrepen vanuit de onderlinge afhankelijkheden waarin mensen in beroepsmatige associatieve verbanden verkeren. Deze afhankelijkheden brengen mee dat gedrag als pijnlijk wordt ervaren wanneer onvoldoende beheersing de interne vreedzame co-existentie binnen de groep in gevaar brengt of – in die tijd minstens zo belangrijk – de externe reputatie van de groep binnen de stedelijke omgeving schaadt.²³ Collectieve regelingen bieden gelegenheden tot disciplineren van zulk ongewenst gedrag en worden daarvoor dan ook gebruikt. Zij zijn tevens uiting van een streven naar respectabiliteit van ambachtslieden die niet het risico wilden lopen afhankelijk te worden van de armenzorg en die zich met zo’n regeling wisten te onderscheiden van hun lotgenoten.²⁴

Vanuit het perspectief van de ontwikkeling van het recht is hier van belang dat morele normen in de context van de gemeenschappelijke uitkeringsregelingen de juridische vorm krijgen van in stedelijke keuren neergelegde uitsluitingsgronden. Daarbij wordt in het juridisch verzoeken een causale relatie gelegd tussen kwaadwillig of onbeheerst handelen en het ontstaan van de toestand dat men niet in staat is via werk in het eigen levensonderhoud te voorzien. De sancties zijn retrospectief; er wordt niet gerefereerd aan inspanningen gericht op hervatten van het werk. Vaak waren leden overigens verplicht een uitkering uit het fonds te aanvaarden, kennelijk om schroom of ‘scheve ogen’ ten aanzien van een beroep op het fonds tegen te gaan.²⁵

Ondernemingsfondsen

Hoewel de afschaffing van de gilden in de periode 1799-1819 niet onmiddellijk het einde betekent van het bestaan van de gemeenschappelijke fondsen, raken vele in de problemen, onder andere door het wegvallen van het verplichte lidmaatschap en door de concurrentie van private, zogenaamde ‘directie-fondsen’. Een aantal ondernemers voorziet in de ontstane leemte door het oprichten van ondernemingsfondsen, die voornamelijk voorzien in het risico van ziekte en arbeidsongeschiktheid, maar in een aantal gevallen ook een ouderdomspensioen verzorgen. Zij passen in een negentiende-eeuwse patriarchale opvatting waarin de zorg voor de arbeiders een ‘heilige plicht’ van de patroon is. Zij vormden ook een middel om werknemers aan het bedrijf te binden. Ook in de hier bedoelde regelingen zijn gedragsvoorwaarden aan de orde die een uitkering bij ‘onvoorzichtigheid, dronkenschap of opzet’ uitsluiten.²⁶

²² Timmer, *a.w.*, p. 43, 70, 91, 94, 111, 126, 135 en 193.

²³ Vgl. o.m. G. Althoff, *Verwandte, Freunde und Getreue*. Darmstadt 1990; W. van Vree, *Nederland als vergaderland*. Groningen 1994, p. 54v.

²⁴ M. Hoogenboom, *Standenstrijd en zekerheid*, Amsterdam: Boom 2004.

²⁵ Timmer, *a.w.*, p. 70, 95 en 135.

²⁶ Hoogenboom, *a.w.*, p. 103-4.

Onderlinge hulpfondsen

Een tweede manier waarop, in de traditie van de eerdere bossen, in de leemte wordt voorzien, nu door betrokken werknemers zelf, is door de oprichting van onderlinge hulpfondsen in de tweede helft van de negentiende eeuw. Genoemd is al het Onderling Hulpfonds Boekdrukkunst te Amsterdam dat voorziet in “uitkeering van geld wanneer men buiten eigene schuld zonder werk geraakt” en dus ook het werkloosheidsrisico dekt. Deze niet-verwijtbaarheid vertegenwoordigt een element van continuïteit ten opzichte van de eerdere regelingen.

Maar er is bovendien een voorwaarde die op zich niet nieuw is, maar die nu voor het eerst als zodanig wordt geformuleerd: het niet-aanvaarden van werk tegen een lager tarief dan dat van het standaardloon. Daaruit blijkt de vakbondsfunctie van de regeling die, door te voorzien in een adequate inkomensvervangende uitkering, mede ten doel heeft ‘onderkruipen’ te voorkómen en daardoor de onderhandelingspositie van het werknemerscollectief ten opzichte van de werkgevers te versterken.²⁷ Hier treedt voor het eerst een prospectief element naast het retrospectieve van de niet-verwijtbaarheid.

Conclusies

Regelingen voor inkomensvervangende uitkeringen aan hen die niet zelf via werk in hun bestaan kunnen voorzien kennen een geschiedenis die terug gaat tot vroege associatieve verbanden (gilden, bossen) uit de late Middeleeuwen. Zowel voor de participatie in die regelingen als voor het geldend maken van een aanspraak op uitkering golden gedragseisen. Aanvankelijk hebben deze eisen een *moreel* en *retrospectief* karakter: ze wijzen gedrag dat ook overigens als in strijd met de waardigheid of interne orde van de associatie wordt beschouwd, aan als oorzaak van het niet-kunnen-werken en vormen dan de juridische grondslag voor het afwijzen van een aanspraak op uitkering.

In toenemende mate treedt bij onderlinge hulpfondsen in de tweede helft van de negentiende eeuw daarnaast een *prospectieve* gedragseis naar voren: de eis dat de werkzoekende geen werk zal aanvaarden onder het standaardtarief. Vervolgens komt op nationaal niveau wetgeving tot stand (in Nederland vanaf 1917), die een term ‘onvrijwillig werkloos’ hanteert waarin retro- en prospectieve elementen zijn gecombineerd. De met de associatieve organisatie van de arbeid verbonden elementen van moraliteit en respectabiliteit ruimen in de regeling op nationaal niveau het veld voor functionele gedragseisen die verband houden met de comptabiliteit van de fondsen en de wenselijkheid van werkhervatting.

In het overheidsbeleid zoals dat in de laatste decennia van de twintigste eeuw sterk door de neo-liberale economie wordt geïnspireerd, is op veel gebieden sprake van *incentivering*: in plaats van rechtstreeks in te grijpen vertrouwt de

²⁷ I. Kuijpers & P. Schrage, ‘Squaring the circle: employment Insurance in the Netherlands from wage bargaining instrument to compulsory legislation, 1861-1949’, in: A. Knotter, B. Altena & D. Damsma (eds), *Labour, social policy, and the welfare state*, Amsterdam: IISG 1997, p. 83-97 (84).

overheid op een door haar gecreëerde prikkelstructuur die gewenst gedrag van de burgers op basis van eigenbelang als vanzelf de goede kant op doet gaan. Men zou verwachten dat deze incentivering gepaard zou gaan met een hogere mate van voorwaardelijkheid en strengere gedragseisen in de WW. Dit blijkt echter deels niet het geval te zijn. Er is in zoverre sprake van een breuk in de historische ontwikkeling dat retrospectieve sancties deze trend niet volgen en naar de achtergrond verdwijnen ten gunste van meer en strengere prospectieve eisen. In het nieuwe regiem staat niet meer het werkloos *worden*, maar het werkloos *blijven* centraal: het onvoldoende gericht zijn op *toekomstig* werk is dat wat wordt gesanctioneerd.

Tot slot drie overwegingen van waaruit deze trend kan worden begrepen. Ten eerste is er, zoals Riphagen in zijn dissertatie al onderstreepte, vanuit de verzekeringsprincipes geen strikte noodzaak tot retrospectieve sancties. Ze kunnen worden gemist, mogelijk alleen met uitzondering van boos opzet.²⁸ Ten tweede staat de retrospectieve beoordeling op gespannen voet met het liberale principe van het vrijelijk aangaan en beëindigen van arbeidsrelaties. Een neo-liberaal, op competitie gericht beleid zou daar dus eigenlijk afstand van moeten nemen. En ten slotte is de betrokkenheid van de overheid bij de werkloosheidsverzekering van karakter veranderd zowel door de ‘fiscal crisis’ als door de wijze waarop zij zich in EU-verband heeft gecommitteerd aan te bereiken niveaus van arbeidsparticipatie (de ‘Lissabon-doelstellingen’). Hoezeer de overheid ook mag wensen terug te treden, haar belang bij ieders deelname in het arbeidsproces is alleen maar groter geworden en de nadruk op prospectieve sancties in de WW is slechts een van de uitingen daarvan.

²⁸ Riphagen, *a.w.*, p. 49v.