

Vergaderjaar 1985–1986

19261

Verzekering van werknemers tegen geldelijke gevolgen van werkloosheid (Werkloosheidswet)

Nr. 5

BRIEF VAN DE STAATSSECRETARIS VAN SOCIALE ZAKEN EN WERK-GELEGENHEID

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

's-Gravenhage, 9 december 1985

1. Inleiding

Hierbij doe ik u, mede namens staatssecretaris mevrouw mr. A. Kappeyne van de Coppello, toekomen een afschrift van de brief van de Raad van State aan de Koningin van 4 december 1985. In deze brief maakt de Raad een aantal nadere opmerkingen over de reeds ingediende wetsvoorstellen inzake de herziening van het stelsel van sociale zekerheid naar aanleiding van onze standpuntbepaling van 11 november 1985 (kamerstuk 1985–1986, 19261, nr. 4).

Voorts doe ik u ter kennisname toekomen een afschrift van mijn brieven aan de Sociale Verzekeringsraad (SVr) en de Emancipatieraad (ER) en de daarbij gevoegde standpuntbepaling naar aanleiding van de adviezen van deze adviesorganen over het concept-wetsvoorstel Invoeringswet stelselherziening. Dit concept heb ik u bij brief van 6 mei 1985 ter kennisneming doen toekomen. In dit verband zij eveneens verwezen naar mijn aan u gerichte brief met bijlagen van 21 juni 1985.

In het onderstaande ga ik nader in op de brief van de Raad van State en de standpuntbepaling.

2. Brief van Raad van State van 4 december 1985

In zijn brief maakt de Raad van State, overeenkomstig het voorbehoud in zijn advies van 26 september 1985, no. W12.85.0320/09.5.35, een aantal nadere opmerkingen naar aanleiding van het advies van de Sociale Verzekeringsraad (SVr) en de reactie daarop.

De Raad dringt er op aan een zogenaamde redelijkheidstoets in de nieuwe Werkloosheidswet (WW) op te nemen. Ik blijf evenwel van mening dat de redelijkheidstoets minder op zijn plaats is in het kader van de administratieve rechtspraak, waartoe de sociale verzekeringsrechtspraak behoort, voorzover op grond daarvan de rechter bevoegd is te treden in de beoordeling van het beleid van het bestuur van de bedrijfsverenigingen. Dit

impliceert dat de rechter het beleid vaststelt of zou kunnen vaststellen in plaats van het bestuur. Dit is naar mijn mening ongewenst. De rechter dient de beleidsvrijheid van het uitvoeringsorgaan te respecteren en dient slechts de algemene grenzen voor bestuurshandelen, zoals die zijn vastgelegd in de algemene beginselen van behoorlijk bestuur, waartoe ook de redelijkheid behoort, te controleren.

Daarnaast is van belang dat een volle beleidstoetsing in de rechtspraak van de rechter in sociale verzekeringszaken niet goed mogelijk is. Een van de probleempunten is dat de beleidsbeoordeling in deze procedures te fragmentarisch is. Gelet op het vorenstaande blijf ik bij het standpunt dat het noch nodig noch gewenst is om in de nieuwe WW een afzonderlijke redelijkheidstoets op te nemen en zal ik de in andere sociale verzekeringswetten voorkomende redelijkheidstoets nader bezien.

De Raad onderschrijft het standpunt van de SVr om coördinatie tot stand te brengen tussen de einddatum van de premiebetaling en die van de uitkeringen per de eerste dag van de maand waarin de 65-jarige leeftijd wordt bereikt.

Met de Raad ben ik van mening dat coördinatie op zichzelf wenselijk is. De consequenties daarvan zijn op dit moment niet ten volle te overzien. Nader bestudeerd zal worden, of en in hoeverre coördinatie tussen de einddatum en begindatum van de verschillende sociale verzekeringswetten en premieheffing tot stand kan worden gebracht.

3. Standpuntbepaling adviezen SVr en ER over de concept-Invoeringswet stelselherziening

In de bij mijn brieven aan de SVr en ER gevoegde standpuntbepaling over de door hen uitgebrachte adviezen inzake de concept-Invoeringswet is eveneens aangegeven, welke wijzigingen in de Invoeringswet zullen voortvloeien uit de verschillende nadere rapporten van 15 oktober 1985 naar aanleiding van de adviezen van de Raad van State van 26 september 1985. Het betreft hier de adviezen van de Raad van State inzake de nieuwe Werkloosheidswet, de Toeslagenwet, de wijziging Algemene Arbeidsongeschiktheidswet/Wet op de arbeidsongeschiktheidsverzekering, de Wet Inkomensvoorziening oudere werkloze werknemers, de wijziging van de Algemene Bijstandswet en de wijziging van de Algemene Ouderdomswet.

In deze adviezen heeft de Raad van State rekening gehouden met de hoofdlijnen van de onderscheiden overgangsregelingen die zijn opgenomen in de concept-Invoeringswet, doch die inhoudelijk reeds zijn aangegeven in de memories van toelichting bij de hiervoor genoemde ingediende wetsvoorstellen.

Ik vertrouw er op dat de bijgevoegde standpuntbepaling er mede toe zal leiden, dat de voorbereiding in de vaste Commissie voor Sociale Zaken en Werkgelegenheid van de voorlopige verslagen inzake de reeds ingediende wetsvoorstellen in het kader van de herziening van het stelsel van sociale zekerheid op korte termijn kan zijn afgerond.

Zo spoedig mogelijk na ontvangst van het advies van de Raad van State zal de indiening van de Invoeringswet worden bevorderd. Wat betreft de aard van dat advies is van belang, dat de Raad in zijn eerdere adviezen reeds rekening heeft gehouden met de hoofdlijnen van de inhoud van de Invoeringswet en dat de Raad in zijn brief van 4 december 1985 hiervoor heeft opgemerkt te verwachten in zijn nog uit te brengen advies geen andere dan wetstechnische opmerkingen te zullen hoeven maken.

De Raad van State heeft mij meegedeeld het advies op een zodanig tijdstip te zullen uitbrengen, dat ik indiening van de Invoeringswet nog voor het einde van het kerstreces mogelijk acht.

De Staatssecretaris van Sociale Zaken en Werkgelegenheid,
L. de Graaf

Aan de Sociale Verzekeringsraad

's-Gravenhage, 9 december 1985

In aansluiting op mijn brief van 14 november 1985, nr. SV/WV/85/3997, doe ik u hierbij, mede namens staatssecretaris mevrouw mr. A. Kappeyne van de Coppello, toekomen de standpuntbepaling naar aanleiding van uw advies en dat van de Emancipatieraad inzake het concept-wetsvoorstel Invoeringswet stelselherziening zoals ik u dat op 6 mei 1985 ter advisering heb voorgelegd.

Uit deze standpuntbepaling blijkt dat uw advies op een aantal onderdelen heeft geleid tot een aanpassing van de Invoeringswet vergelijking met het voorstel dat op 21 juni 1985 was aangeboden aan de Koningin. Overigens verwijs ik kortheidshalve naar de inhoud van deze standpuntbepaling.

De Staatssecretaris van Sociale Zaken en Werkgelegenheid,
L. de Graaf

Aan de Emancipatieraad

's-Gravenhage, 9 december 1985

In aansluiting op mijn brief van 14 november 1985, nr. SZ/WV/85/3997, doe ik u hierbij, mede namens staatssecretaris mevrouw mr. A. Kappeyne van de Coppello, toekomen de standpuntbepaling naar aanleiding van uw advies en dat van de Sociale Verzekeringsraad inzake het concept-wetsvoorstel Invoeringswet stelselherziening. Uit deze standpuntbepaling blijkt dat uw advies heeft geleid tot een aanpassing van de Invoeringswet in vergelijking met het voorstel dat op 21 juni 1985 was aangeboden aan de Koningin. Overigens verwijs ik kortheidshalve naar de inhoud van deze standpuntbepaling.

De Staatssecretaris van Sociale Zaken en Werkgelegenheid,
L. de Graaf

Standpuntbepaling met betrekking tot de adviezen van de Sociale Verzekeringsraad (SVr) d.d. 25 oktober 1985 en van de Emancipatieraad (ER) d.d. 23 oktober 1985 voorzover deze betrekking hebben op het concept-wetsvoorstel Invoeringswet stelselherziening

december 1985

1. INLEIDING

Op 6 mei 1985 is de Sociale Verzekeringsraad (SVr) gevraagd op zo kort mogelijke termijn te adviseren over het concept-wetsvoorstel Invoeringswet stelselherziening. Dit wetsvoorstel bevat het Invoeringsrecht dat behoort bij de volgende voorstellen die bij koninklijke boodschap op 17 oktober 1985 bij de Tweede Kamer zijn ingediend:

- nieuwe Werkloosheidswet (kamerstuk II 1985–1986, 19 261);
- Toeslagenwet (kamerstuk II 1985–1986, 19 257);
- wijzigingswet van de Algemene Arbeidsongeschiktheidswet (AWW) en de Wet op de arbeidsongeschiktheidsverzekering (WAO), (kamerstuk II, 1985–1986, 19 260);
- wijzigingswet van de Algemene Bijstandswet (kamerstuk II, 1985–1986, 19 259);
- wijziging van de Algemene Ouderdomswet (kamerstuk II, 1985–1986, 19 258).

Onder invoeringsrecht wordt in dit verband niet alleen verstaan het tijdstip waarop deze wetten in werking moeten treden (1 mei 1986), maar ook de intrekking van de huidige Werkloosheidswet (WW), het door het kabinet gewenst geachte overgangsrecht en de uit de voorgenomen maatregelen voortvloeiende wijzigingen van diverse andere wetten en regelingen.

In een extra raadsvergadering op 25 oktober 1985 heeft de SVr zijn advies afgerond over de concept-wetsvoorstellen inzake de nieuwe WW, de Toeslagenwet en de wijzigingswet AAW/WAO. Voorts heeft de Emancipatieraad (ER) op 23 oktober 1985 eigener beweging een nader advies uitgebracht over de verschillende concept-wetsvoorstellen. De standpuntbepaling met betrekking tot de adviezen van de SVr en de ER over de inmiddels ingediende wetsvoorstellen is op 11 november 1985 gezonden aan de voorzitter van de Tweede Kamer en aan deze beide adviesorganen.

In deze adviezen zijn de SVr en de ER eveneens ingegaan op het concept-wetsvoorstel Invoeringswet stelselherziening.

Inmiddels heeft het kabinet op grond van zijn standpuntbepaling over deze onderdelen van de adviezen van de SVr en de ER bij brief van 2 december 1985 aan de Koningin een gewijzigd voorstel van de Invoeringswet stelselherziening gezonden met het verzoek dit bij de Raad van State ter overweging te brengen. In het onderstaande wordt nader ingegaan op de standpuntbepaling zoals die in dit gewijzigd voorstel zijn neerslag heeft gevonden. Deze standpuntbepaling valt in twee onderdelen uiteen. Allereerst wordt aangegeven welke aanpassingen ten opzichte van de concept-Invoeringswet van 6 mei 1985 door het kabinet noodzakelijk geacht werden op grond van genoemde adviezen. Vervolgens wordt afzonderlijk ingegaan op een aantal onderdelen van genoemde adviezen van de SVr en de ER over de concept-Invoeringswet die het kabinet geen aanleiding hebben gegeven het concept-wetsvoorstel aan te passen.

In de adviezen van de Raad van State van 26 september 1985 heeft het college rekening gehouden met de hoofdlijnen van de onderscheiden overgangsregelingen zoals opgenomen in de concept-Invoeringswet.

In de memories van toelichting bij de ingediende wetsvoorstellen is op tal van plaatsen daarom eveneens reeds ingegaan op het overgangsrecht en worden de terzake gemaakte keuzes toegelicht. De aanpassingen in de Invoeringswet die op grond van deze adviezen noodzakelijk werden geacht zijn onderstaand eveneens kort aangegeven.

2. DE ADVIEZEN VAN DE SVr EN DE ER OVER HET CONCEPT-WETSVOORSTEL INVOERINGSWET STELSELHERZIENING

2.1. Aanpassingen naar aanleiding van de adviezen van de SVr en de ER

Er wordt een bepaling opgenomen met betrekking tot premieheffing over de uitkering van de uitkeringsgerechtigde op grond van de huidige Werkloosheidswet (WW). Op deze uitkering wordt momenteel vereveningsbijdrage ingehouden (hoofdstuk 10 van het SVr-advies).

Bij de voorwaarden voor het recht op uitkering en de duur van de uitkering worden bepalingen opgenomen voor de personen die op de dag van inwerkingtreden van de nieuwe WW werkloos zijn. Deze personen zullen volledig onder het regime van de nieuwe WW vallen (§6.5. van het SVr-advies).

Voor bepaalde personen die op het moment van inwerkingtreding van de nieuwe WW in het buitenland werkzaam zijn, worden bepalingen opgenomen op grond waarvan zij zich vrijwillig kunnen verzekeren. De aanspraken die deze personen in de huidige situatie krachtens de WWV hebben, komen in de voorgestelde situatie te vervallen. De bepalingen in de WAO en de Ziektewet met betrekking tot de vrijwillige verzekering worden voorts zoveel mogelijk in overeenstemming gebracht met de desbetreffende bepalingen in de nieuwe WW (§6.2.1, 8.2.3.6. en 9.13. van het SVr-advies).

In de Wet Werkloosheidsvoorziening (WWV), de AAW, de WAO en de Ziektewet worden met artikel 36 van de nieuwe WW corresponderende artikelen opgenomen. Het gaat hierbij om de terugvorderingsmogelijkheden voor de bedrijfsvereniging (zie ook §6.2.7. van het SVr-advies).

Voorts wordt voorgesteld in de WWV, de AAW, de WAO en de Ziektewet de artikelen met betrekking tot de overlijdensuitkering te wijzigen in verband met de gelijkstelling van niet gehuwde partners met echtgenoten. In verband hiermee is tevens voorzien in een wijziging van artikel 1639 I van het Burgerlijk Wetboek (zie § 9.1.6. van het SVr-advies).

In de Invoeringswet wordt een overgangsbepaling opgenomen voor de categorie personen die op de dag voorafgaande aan die waarop de Invoeringswet in werking treedt, met toepassing van artikel 8 van de AAW recht hebben op een arbeidsongeschiktheidsuitkering. Het moet betreffen een op die dag tot uitbetaling komende AAW-uitkering. Indien als gevolg van het vervallen van de midden- en hoge grondslag in de AAW het invaliditeitspensioen (op grond van een regeling voor overheidspersoneel) de AAW-uitkering overtreft, dan komt geen AAW-uitkering meer tot uitbetaling. Zonder nadere regeling zou de Toeslagenwet geen toepassing kunnen vinden. De Toeslagenwet vereist namelijk dat er een tot uitbetaling komende uitkering krachtens de AAW moet zijn. Betrokkenen worden via deze overgangsbepaling onder de werkingsfeer van de Toeslagenwet gebracht (§7.3.9. van het SVr-advies).

Met betrekking tot de overgang van de AAW-uitkeringen, gebaseerd op de hoge en middengrondslag, naar de nieuwe uitkeringssituatie (lage grondslag en toeslag) is een aantal aanvullende wijzigingen nodig om tijdens de overgangssituatie de aanspraken volgens de oude en de nieuwe systematiek beter op elkaar te doen aansluiten. In verband hiermee wordt in de Invoeringswet bepaald, dat ook de grondslagen en de uitkeringspercentages tot de datum van overgang naar het nieuwe systeem op de oude voet worden gehandhaafd (§8.3. van het SVr-advies).

Teneinde te voorkomen dat als gevolg van de verschillende belastingvrije sommen van de diverse tariefgroepen voor alleenstaanden tussen de 21 en 27 jaar de netto-loondervingsuitkering lager zal zijn dan de relevante netto-bijstandsuitkering, wordt in de Invoeringswet voorgesteld de loondervingsuitkering aan te vullen. Het gaat hierbij om een tijdelijke maatregel ter voorkoming dat als gevolg van de fiscale systematiek een geringe aanvullende bijstandsuitkering moet worden aangevraagd. De maatregel kan vervallen zodra de bestaande leeftijdsgrens van de belastingvrije sommen wordt herzien (zie ook §3.8. van de memorie van toelichting bij de nieuwe WW).

De ER merkt in zijn advies op (zie § 4.1.f.) dat op grond van het betreffende artikel in het concept-voorstel Invoeringswet alleenstaanden tussen de 21 en 27 jaar die in een deeltijd baan het minimumloon verdienen, bij werkloosheid niet dezelfde aanvulling krijgen als alleenstaande jongeren die in voltijd werken en daarin datzelfde minimumloon verdienen.

Naar aanleiding van dit advies wordt de Invoeringswet in die zin gewijzigd dat de overgangsregeling behalve voor voltijdwerkers, ook geldt voor de categorie alleenstaanden die in deeltijd tenminste het voor de leeftijd geldende minimumloon uit een volledige dienstbetrekking verdienen.

2.2. Nadere opmerkingen over de adviezen van de SVr en de ER

2.2.1. Overgangsregeling nieuwe WW

In § 6.5. van zijn advies geeft de SVr de voorkeur aan een andere overgangsregeling ten aanzien van de lopende WW- en WWV-uitkeringen dan in de concept-Invoeringswet wordt voorgesteld. De Raad zou de bestaande regelingen voor die gevallen nog in volle omvang willen toepassen, totdat het lopende werkloosheidsgeval is uitgewerkt. Dit impliceert dat na de datum van invoering van het nieuwe stelsel nog nieuwe WWV-rechten zouden ontstaan. Uitvoeringstechnisch en budgettair is dit ongewenst. Bovendien zou de overgangssituatie betrekkelijk lang duren met name voor boven 57½-jarigen. De voorgestelde regeling heeft het voordeel dat voor de bedrijfsverenigingen de overgangssituatie maar een half jaar duurt, dat voor de gemeentelijke sociale diensten werkzaamheden verbonden aan een in feite vervallen regeling geleidelijk verminderen en na twee jaar vrijwel geheel zijn weggevallen en dat de uitkeringsgerechtigden zo snel mogelijk onder de werkingssfeer van de nieuwe WW vallen. De gekozen opzet blijft dan ook de voorkeur houden.

2.2.2. Uitkeringspercentages bij gedeeltelijke arbeidsongeschiktheid

De SVr heeft bezwaren tegen de voorgestelde staffel van de uitkeringspercentages bij gedeeltelijke arbeidsongeschiktheid (zie § 8.2.2.3.). Deze bezwaren richten zich met name tegen de wijze waarop het kabinet tot deze staffel is gekomen en tegen de omstandigheid dat een groot gat dreigt te ontstaan tussen volledige en gedeeltelijke arbeidsongeschiktheid. Teneinde tot een evenwichtige opbouw van de staffeling te komen stelt de SVr een herziening voor die in ieder geval voor de WAO zou moeten gelden. Een deel van de SVr is van mening dat deze herziening ook op de AAW van toepassing zou moeten zijn.

In verband met de afschaffing van de verdiscontering in de AAW en WAO zal in veel meer gevallen sprake zijn van samenloop van arbeidsongeschiktheids- en werkloosheidsuitkeringen. Zonder nadere maatregelen zou op grote schaal een ongelijke behandeling ontstaan tussen situaties waarin sprake is van gedeeltelijke werkloosheid en gedeeltelijk werken enerzijds en situaties waarin sprake is van gedeeltelijke arbeidsongeschiktheid en gedeeltelijk werken anderzijds.

Dit probleem wordt nog vergroot wanneer men bedenkt dat wordt beoogd het niveau van de arbeidsongeschiktheidsuitkering niet en van de werkloosheidsuitkering wel in de tijd te verlagen.

Bij de voorbereiding van de wetsvoorstellen is onderzocht of het mogelijk was om de gesignaleerde onevenwichtigheid in de huidige staffel via de werkloosheidsregeling op te lossen. De rechtsevenredigheid tussen de mate van werkloosheid en het niveau van de werkloosheidsuitkering betekent voor een dergelijke oplossing evenwel een belemmering. Die rechtsevenredigheid kan niet worden losgelaten.

In aansluiting daarop is onderzocht of de gewenste evenwichtigheid via een aanpassing in de arbeidsongeschiktheidsregelingen kon worden verkregen. Dit bleek mogelijk door het uitkeringsniveau van de arbeidsongeschiktheidsregelingen evenredig te laten verlopen met de mate van arbeidsongeschiktheid; daarmee wordt immers aangesloten op de reeds

bestaande evenredigheid bij de werkloosheidsregelingen. Hiermee kon tevens de bestaande onevenwichtigheid worden beëindigd waarbij arbeidsongeschikten in de lagere klassen in een relatief nadelige positie verkeren en degenen in de hogere klassen een relatief voordelige. Dit is mede van belang tegen de achtergrond van de verwachting dat bij het schrappen van de verdiscontering in de naaste toekomst het aandeel van de lagere klassen zal toenemen.

Het gehanteerde uitgangspunt van strikte evenredigheid tussen uitkeringsniveau en mate van arbeidsongeschiktheid leidt ertoe dat een gat zal ontstaan tussen de uitkering bij een gedeeltelijke arbeidsongeschiktheid van 65–80% en die bij volledige arbeidsongeschiktheid. In dit verband is nog overwogen de bestaande indeling in arbeidsongeschiktheidsklassen te herzien onderscheidenlijk uit te breiden. Hiermee zou de uitvoeringspraktijk echter onevenredig worden verzwaard. Daarom is afgezien van wijziging in deze richting.

De SVr zoekt de oplossing in een andere opbouw van de staffeling. De uitkeringspercentages zijn daarbij afgestemd op het hoogste percentage van de arbeidsongeschiktheidsklassen met een afronding op tientallen naar boven. Nog afgezien van het feit dat deze staffeling tot niet onaanzienlijke lastenstijgingen zou kunnen leiden omdat dit bij gedeeltelijke arbeidsongeschiktheid over de hele linie tot hogere uitkeringsniveaus leidt, geeft dit geen oplossing voor het probleem dat de aanleiding voor het voornemen tot herziening vormde. Deze optie leidt er toe dat over de hele linie sprake zal zijn van een onevenwichtigheid tussen gedeeltelijke werkloosheid en gedeeltelijk werken enerzijds en gedeeltelijke arbeidsongeschiktheid en gedeeltelijk werken anderzijds. Een dergelijke structurele ongelijkheid is ongewenst, en past bovendien niet in een eventueel voor de langere termijn te overwegen verdere integratie van de loondervingsregeling bij werkloosheid en arbeidsongeschiktheid. De concept-Invloeringswet wordt op dit punt dan ook niet aangepast.

2.2.3. Overgangsregeling in het kader van de voorgestelde wijziging van de AAW/WAO

In aansluiting op hetgeen in paragraaf 2.1. is vermeld over de overgangsregeling in het kader van de voorgestelde wijziging van de AAW/WAO dient nog het volgende te worden opgemerkt.

De SVr constateert in § 8.4 van zijn advies dat degenen, die voorafgaande aan de ingetreden arbeidsongeschiktheid niet in dienstbetrekking hebben gewerkt (zelfstandigen, vroeggehandicapten), geen aanspraak kunnen maken op de overgangsregeling (verlenging van de duur van de loondervingsuitkering).

Omdat voor deze categorie (tot 35 jaar) ook geldt dat de arbeidsongeschiktheidsuitkering ten gevolge van de te wijzigen arbeidsongeschiktheidsbepalingen kan worden verlaagd, is de SVr voornemens van mening dat ook deze categorie in aanmerking moet kunnen komen voor een overgangsregeling.

Zoals reeds in de adviesaanvraag over het stelsel van sociale zekerheid van 25 mei 1983 staat vermeld is het met name nodig een overgangsregeling te treffen voor degenen, die als gevolg van de wijzigingen in de arbeidsongeschiktheidsbepalingen geen volledige arbeidsongeschiktheidsuitkering meer ontvangen, maar zullen zijn aangewezen op een gedeeltelijke werkloosheidsuitkering en een gedeeltelijke arbeidsongeschiktheidsuitkering. De reden hiervoor is het verschil in uitkeringsduur voor werknemers bij werkloosheid en arbeidsongeschiktheid. Derhalve wordt voor deze personen een aanvullende uitkering voorgesteld.

Diegenen, die voor het intreden van de arbeidsongeschiktheid niet in dienstbetrekking hebben gewerkt, hebben tot nu toe nimmer recht kunnen doen gelden op een uitkering ingevolge de werkloosheidswetten.

Zij zijn aangewezen op de Algemene Bijstandswet of de daarop gebaseerde Rijksgroepsregelingen. Deze uitkeringen hebben in principe een uitkeringsduur tot 65 jaar.

Voor hen ontbreekt derhalve de grond waarop destijds is besloten tot het treffen van een overgangsregeling, namelijk het verschil in uitkeringsduur tussen de arbeidsongeschiktheidswetten en de werkloosheidswet.

Na het in werking treden van de nieuwe arbeidsongeschiktheidsbepalingen wordt dit niet anders. Het kabinet ziet derhalve geen aanleiding om voor deze categorie een aanvullende uitkering voor te stellen.

2.2.4. *Herbeoordeling in het kader van de voorgestelde wijzigingen van de AAW/WAO*

In aansluiting op paragraaf 2.1 kan het volgende worden opgemerkt. De SVr stelt in § 8.4 van zijn advies dat slechts recht bestaat op de overgangsregeling indien de afschatting plaatsvindt binnen één jaar na het in werking treden van de wijzigingswet AAW/AOW, waardoor een grote druk wordt gelegd op de Gemeenschappelijke Medische Dienst.

Allereerst zij opgemerkt dat, nu de categorie die in aanmerking komt voor herbeoordeling is uitgebreid met de personen van 30 tot 35 jaar, de termijn voor beoordeling is verlengd tot 2 jaar. Bovendien wordt de mogelijkheid voorgesteld om via ministeriële regelgeving voor bepaalde categorieën van personen van deze periode af te wijken.

Deze regelgeving zal in nauw overleg met de uitvoeringsorganen tot stand worden gebracht zodat de herbeoordeling zo zorgvuldig mogelijk zal kunnen gebeuren, indien noodzakelijk kan langs die weg tegemoet worden gekomen aan eventuele problemen bij de herbeoordeling.

2.2.5. *De lastenverdeling van de aanvullende uitkeringen*

In de Invoeringswet is onder meer bepaald dat de aanvullende werkloosheidsuitkering en de vervolguitering van arbeidsongeschikten die aan herbeoordeling zullen worden onderworpen ten laste van de arbeidsongeschiktheidsfondsen komen. Hiermee wordt bereikt dat de verschuivingen in de verdeling van de premielast, die voortvloeit uit de afschaffing van de verdiscontering over langere tijd worden gespreid.

Een deel van de SVr is in § 8.4 van het advies van mening dat de kosten van deze werkloosheidsuitkeringen ten laste van het werkloosheidsfonds dienen te komen en die van de vervolguiteringen ten laste van de algemene middelen. Dit deel acht het onjuist dat een vermenging van kosten optreedt door deze bij de arbeidsongeschiktheidsfondsen te laten. Bovendien zal naar het oordeel van dit deel van de SVr de voorgestelde overgangsmaatregel ter zake van de afschaffing van de verdiscontering van werkloosheid in de arbeidsongeschiktheidsuitkeringen reeds de door het kabinet gewenste spreiding in de tijd van de verschuiving in de premielasten tot gevolg hebben.

Het is niet wenselijk de suggestie van dit deel van de SVr te volgen. Het schrappen van de verdisconteringen leidt ter bij de door het kabinet gehanteerde veronderstellingen toe dat er ten aanzien van nieuw toe te kennen uitkeringen een overheveling van lasten plaats heeft van de arbeidsongeschiktheidsfondsen naar het werkloosheidsfonds van jaarlijks bijna 0,8 miljard gulden. Wanneer daarenboven binnen enkele jaren een eenmalige lastenoverheveling uit hoofde van reeds ingegane uitkeringen zou plaatsvinden van rond 1,0 miljard gulden die na een periode van 4 à 5 jaar weer zou verdwijnen dan ontstaan alles bijeen schokeffecten van een omvang die ongewenst zijn. Het kabinet acht zich in dit oordeel gesteund door de opvatting van de Sociaal-Economische Raad die het, blijkens zijn advies van 29 juni 1984, wenselijk acht de verdeling van de financieringslasten over de verschillende groepen bijdrageplichtigen op korte termijn niet ingrijpend te wijzigen. Bij het becijferde bedrag van 1 miljard is rekening gehouden met de getroffen overgangsregeling waarbij arbeidsongeschikten vanaf 35 jaar niet aan herbeoordeling onderworpen zullen worden. Zonder deze bepaling zou het genoemde bedrag nog vele malen groter zijn. Anderzijds is het wel zo dat met de bepaling ten aanzien van de leeftijdscategorieën beneden 35 jaar – waarbij sprake is van een verdubbeling van de

uitkeringstermijn met een maximum van vijf jaar – men in geval van overheveling langer wordt geconfronteerd met de uit de overgangsregeling voortvloeiende lastenverschuiving.

3. Aanpassingen die voortvloeien uit de nadere rapporten d.d. 15 oktober 1985

De met de artikelen 2, 4 en 12 van de nieuwe WW corresponderende bepalingen van de Algemene Arbeidsongeschiktheidswet (AAW), de Wet op de arbeidsongeschiktheidsverzekering (WAO) en de Ziektewet zijn conform de bepalingen van de nieuwe WW aangepast (zie punt 3 van het nader rapport bij de nieuwe WW). Tevens zijn in dit verband meegenomen de bepalingen van de WAO en de Ziektewet die overeenkomen met de artikelen 3 (werknemersbegrip), 6 (dienstbetrekking), 9 en 10 (werkgeversbegrip) van de voorgestelde nieuwe WW.

In de AAW worden op enkele punten te stellen regels niet meer door de Minister maar bij de algemene maatregel van bestuur gesteld. Dit houdt mede verband met punt 11 van het nader rapport bij de nieuwe WW.

In verband met de besluitvorming over de positie van het overheidspersoneel zijn de desbetreffende bepalingen uit de Invoeringswet aangepast (zie punten 12 en 13 van het nader rapport bij de nieuwe WW).

In de Invoeringswet wordt een bepaling opgenomen die voor een overgangsfase van vier jaar de beschikbaarstelling van middelen voor de gemeenten regelt. Het gaat hier om een tijdelijke specifieke uitkering ten behoeve van het opvangen van personele problemen bij gemeenten in de sfeer van de uitvoering (zie punt 29 van het nader rapport bij de nieuwe WW).

Zoals reeds in het nader rapport bij de wijzigingswet AAW/WAO is aangegeven, wordt de overgangsregeling in het kader van de afschaffing van de verdiscontering van de werkloosheid in de arbeidsongeschiktheidsregeling zodanig gewijzigd dat de categorie arbeidsongeschikten van 35 jaar en ouder niet als gevolg van deze wijziging van de AAW/WAO wordt herbeoordeeld. De herbeoordeling op de aanwezigheid van een werkloosheidscomponent vindt alleen plaats voor de categorie arbeidsongeschikten beneden de leeftijd van 35 jaar.

Voorts wordt, overeenkomend met de wijzigingen in de Toeslagenwet en de Wet inkomensvoorziening voor oudere werkloze werknemers de vrijlatingsbepaling van neveninkomsten in het Bijstandsbesluit landelijke normering en het Bijstandsbesluit landelijke draagkrachtcriteria aangepast (zie punt 18a van het nader rapport bij de Toeslagenwet).

Aan zijne Excellentie, L. de Graaf, Staatssecretaris van Sociale Zaken en Werkgelegenheid,

's-Gravenhage, 4 december 1985

Hierbij zend ik u een afschrift van mijn brief van heden aan Hare Majesteit de Koningin.

De Vice-President van de Raad van State,
W. Scholten

's-Gravenhage, 4 december 1985

1. Bij brief van de Directeur van Uw Kabinet van 20 november 1985, nr. 26, is aan de Raad van State toegezonden het advies van de Sociale Verzekeringsraad (S.V.R.) met betrekking tot de zogenaamde stelselherziening sociale verzekering, alsmede de standpuntbepaling van de regering ten aanzien van dit advies.

In zijn advies van 26 september 1985, no. W.12.85.0320/09.5.35 heeft de Raad van State zich het recht voorbehouden om, nadat het advies van de S.V.R. en de reactie daarop van de bewindslieden was ontvangen in aanvulling op zijn advies nog nadere opmerkingen te maken. Bestudering van voormelde stukken geeft de Raad thans aanleiding het volgende op te merken.

2. Alvorens in te gaan op enkele punten van genoemd advies wil de Raad erop wijzen, dat het gedeelte van het advies van de S.V.R. dat de ontwerp-Invoeringswet stelselherziening betreft door hem eerst in beschouwing zal worden genomen bij het nog uit te brengen advies over dat ontwerp. Hij herhaalt echter de opmerking in zijn advies van 26 september 1985 over de nieuwe Werkloosheidswet (W.W.), dat hij in dat advies en in zijn adviezen betreffende de overige wetsontwerpen in het kader van de stelselherziening rekening heeft gehouden met de hoofdlijnen van de onderscheiden overgangsregelingen, opgenomen in de Invoeringswet stelselherziening die in de memories van toelichting bij de andere wetsontwerpen zijn besproken. Het college voegt hieraan nog toe, te verwachten in zijn nog uit te brengen advies over die wet geen andere dan wetstechnische opmerkingen te zullen hoeven maken.

3. De S.V.R. is in zijn advies (bladzijden 229 en volgende) verdeeld over de zogenaamde redelijkheidstoets, zoals neergelegd in artikel 128 (oud) van de nieuwe W.W..

In het bij de Tweede Kamer ingediende wetsvoorstel is deze toets niet opgenomen. Als reden hiervoor wordt door de bewindslieden in de zogenaamde standpuntbepaling d.d. 11 november 1985 aangegeven dat «bij nader inzien deze toetsing beter past in een beroepsgang binnen de bestuurskolom dan in de administratieve rechtspraak, zoals bij de Raden van Beroep en de Centrale Raad van Beroep». De Raad acht deze redengeving niet overtuigend, omdat dezelfde redelijkheidstoets reeds lang in de sociale verzekeringswetgeving is ingeburgerd met het oog op de grote belangen welke voor de verzekerden in het geding zijn en de daarmee verbonden behoefte aan sterkere bescherming van de verzekerden (bij voorbeeld artikel 32 W.A.O., artikel 45 Z.W. en de artikelen 23 en 57 A.A.W.). Hij dringt er dan ook op aan dat de redelijkheidstoets, zoals neergelegd in artikel 128 (oud) van de nieuwe W.W., alsnog zal worden opgenomen.

Voorts zij nog het volgende opgemerkt. Het oude wetsvoorstel voorzag (onder meer) in een redelijkheidstoets bij de zogenaamde voorzieningen (de artikelen 71 en 72 oud) en wel volgens de artikelsgewijze memorie van toelichting (oud; bladzijde 74) mede ter aansluiting bij de A.A.W.-voorzieningen waar ook een redelijkheidstoets geldt. Het college gaat er, gelet op het voorgaande, van uit dat als te zijner tijd de thans gereserveerde artikelen met betrekking tot de voorzieningen worden ingevuld, toch behoefte zal bestaan aan een redelijkheidstoets. In vorenbedoeld kabinetsstandpunt lijkt dit evenwel te worden uitgesloten. Ook hier wordt op invoering van de redelijkheidstoets aangedrongen.

4. Het recht op uitkering eindigt met ingang van de eerste dag van de maand waarin de 65-jarige leeftijd wordt bereikt. Volgens de S.V.R. (bladzijde 138) is er alle aanleiding van deze gelegenheid tot het ontwerpen van nieuwe wettelijke bepalingen gebruik te maken door ook de premiebetaling

uit te sluiten vanaf hetzelfde moment (thans wordt premie betaald tot de 65e verjaardag). De bewindslieden delen deze opvatting niet (bladzijde 24 van de zogenaamde standpuntbepaling van 11 november 1985), omdat er anders een discoördinatie met de andere werknemersverzekeringen en met de volksverzekeringen zou ontstaan. De Raad onderschrijft evenwel het standpunt van de S.V.R.; uit coördinatie-overwegingen zou naar zijn mening eerder gekozen moeten worden voor een overeenkomstige aanpassing van de andere sociale verzekeringswetten.

Openbaarmaking van deze brief is naar het oordeel van de Raad van State in overeenstemming met de Wet openbaarheid van bestuur (wet van 9 november 1978, Stb. 581).

In verband met de door U verleende machtiging is een afschrift van deze brief rechtstreeks gezonden aan de Staatssecretarissen van Sociale Zaken en Werkgelegenheid, L. de Graaf en mevrouw Kappeyne van de Coppello.

De Vice-President van de Raad van State,
W. Scholten