

Vergaderjaar 1985–1986

19261

Verzekering van werknemers tegen geldelijke gevolgen van werkloosheid (Werkloosheidswet)

C

NADER RAPPORT

Aan de Koningin

's-Gravenhage, 15 oktober 1985

Blijkens de mededelingen van de Directeur van Uw kabinet van 24 juni 1985 en 17 september 1985, nrs. 71 en 51, machtigde Uwe Majesteit de Raad van State, zijn advies betreffende bovenvermeld voorstel rechtstreeks aan de eerste ondergetekende te doen toekomen. Dit advies, gedateerd 26 september 1985, nr. W 12.85.0320/09.5.35, mogen wij u hierbij aanbieden.

De Raad van State maakt een aantal opmerkingen over het voorstel. Onderstaand wordt nader op deze opmerkingen ingegaan.

1. De Raad van State stelt in zijn advies dat hij nog geen kennis heeft kunnen nemen van het advies van de Sociale Verzekeringsraad (SVr) en hij er niet naar heeft gestreefd volledig te zijn in het maken van juridisch-technische opmerkingen. De Raad behoudt zich het recht voor om, zodra dit advies en de reactie daarop van de bewindslieden hem bekend zullen zijn, nog nadere opmerkingen te maken. In de verschillende wetteksten en memories van toelichting die te zamen het pakket stelselherziening sociale zekerheid omvatten zijn de adviezen van de door de Raad genoemde organen waar mogelijk verwerkt. Terwille van de overzichtelijkheid is in een bijlage bij dit rapport aangegeven op welke onderdelen de aan de Raad voorgelegde wetteksten en de daarbij behorende memorie van toelichting zijn aangepast.

Zodra de SVr zijn advies heeft afgerond kan dat advies, met name waar het uitvoerings-technische aspecten betreft, bij het proces van wetgeving worden betrokken.

2. De Raad merkt in zijn advies op dat de wetsvoorstellen op een aantal plaatsen de tekenen van haast vertonen bij de vervaardiging ervan. De teksten verschillen op onderdelen die qua strekking gelijk zijn. Voorts is de Raad gebleken dat op een aantal punten invulling van voorschriften pas mogelijk is nadat nadere adviezen zijn gevraagd of verkregen, zoals met betrekking tot de voorzieningen. Tot slot constateert de Raad dat er een gebrek aan coördinatie met andere sociale zekerheidswetten ontstaat, zoals bij de regeling voor het overheidspersoneel. Hierover kan het volgende worden opgemerkt.

Met de Raad zijn wij van mening dat het wenselijk is dat voorstellen van wet met de grootst mogelijke zorgvuldigheid worden voorbereid. Met betrekking tot het pakket maatregelen stelselherziening is getracht de verschillende voorstellen zoveel mogelijk onderling af te stemmen en de inhoud van de bepalingen zo concreet mogelijk weer te geven. Mede door de tijdsdruk waaronder de wetsvoorstellen tot stand dienden te worden gebracht zijn op enkele plaatsen kleine verschillen in formulering blijven bestaan, waar dit niet

nodig is. Deze onnodige verschillen zijn, zoals de Raad aanbeveelt, weggenomen. Het gaat daarbij onder meer om de bepaling omtrent het begrip passende arbeid in de nieuwe Werkloosheidswet en de Wet inkomensvoorziening oudere werkloze werknemers (IOW) en de bepalingen in de nieuwe Werkloosheidswet die de verplichtingen van de uitkeringsgerechtigden regelen. Met betrekking tot de opmerkingen van de Raad over de positie van het overheidspersoneel en de voorzieningen wordt verwezen naar de onderdelen 12 tot en met 14 respectievelijk 17 tot en met 20 in dit nader rapport.

3. De Raad constateert dat met de nieuwe Werkloosheidswet en Toeslagenwet een positief te waarderen stap is gezet in de richting van een terminologisch duidelijke, systematisch consistente en logische regeling. Hij acht dit evenwel niet voldoende. Een verdere vereenvoudiging en streamlijning van de sociale zekerheidsregelingen acht hij, juist in het kader van het streven naar deregulering, van groot belang. Aan een verdere herziening van de sociale zekerheidswetgeving zou dan ook, naar de mening van de Raad, grote prioriteit moeten worden gegeven. Voorshands meent de Raad dat een aantal punten waarop de nieuwe Werkloosheidswet is gewijzigd in andere wetten overeenkomstig zouden moeten worden gewijzigd,

voor zover dit eenvoudig te realiseren is, ten einde een verder gebrek aan coördinatie te voorkomen.

Met de Raad zijn wij van mening dat een verdere vereenvoudiging en stroomlijning van de sociale zekerheidswetgeving van groot belang is. Een verdere vereenvoudiging en coördinatie van de wetgeving op dit terrein zal dan ook met voortvarendheid ter hand worden genomen. Dit zal des te zinvoller kunnen gebeuren wanneer het onderhavige pakket wetsvoorstellen in het kader van de stelselherziening is afgerond.

De Raad vraagt naar de termijn waarop een verdere vereenvoudiging en stroomlijning gestalte kunnen krijgen. Deze is, onder erkenning van het belang daarvan, mede afhankelijk van de termijn waarbinnen het onderhavige pakket wetsvoorstellen is afgerond en van de mate waarin in de komende jaren tevens andere prioriteiten worden gesteld op het gebied van sociale zekerheid. Overeenkomstig 's Raads aanbeveling zullen in de Invoeringswet stelselherziening de met de artikelen 2, 4 en 12 van de nieuwe Werkloosheidswet corresponderende artikelen van de Ziektewet, de Algemene Arbeidsongeschiktheidswet (AAW) en de Wet op de arbeidsongeschiktheidsverzekering (WAO) worden aangepast.

4. De Raad is van mening dat bij de inhoudelijke motivering van de voorstellen in het kader van de nieuwe Werkloosheidswet niet kan worden volstaan met te wijzen op de gestelde financiële grenzen als motivering voor de hoofdelementen van de voorgestelde wijzigingen. In dit verband wijst de Raad met name op de halfjaarlijkse verlaging van de uitkering, de duur van de uitkering, de arbeidsverleden-eis, de zogenaamde tussenfase, en de introductie van de IOW.

Wij zijn het met de Raad eens dat de hoofdelementen ieder voor zich, als gezamenlijk inhoudelijk gemotiveerd moeten zijn. Daarin betrekken wij echter de financiële grenzen, die het kabinet zich in de huidige situatie gesteld heeft.

De voorliggende wetsvoorstellen leiden voor het jaar 1986 vrijwel niet tot besparingen. De door de Raad genoemde hoofdelementen brengen in hun huidige vorm voor 1986 zelfs meeruitgaven met zich. Tegen die achtergrond heeft het kabinet de aanvaardbaarheid van ieder van die hoofdelementen en het totaal ervan binnen de aangegeven financiële grenzen geplaatst.

De keuze voor de afzonderlijke hoofdelementen is vooral bepaald door hun plaats in het geheel van de stelselherziening. In de tijd gezien is in de kabinetsvoorstellen het systeem van werkloosheidsuitkeringen als volgt opgebouwd:

a. Uit premie gefinancierde uitkeringen krachtens de nieuwe Werkloosheidswet:

– gedurende het eerste half jaar is sprake van een volledig evenredige loongerelateerde uitkering;

– afhankelijk van leeftijd is er gedurende 0 tot 4¹/₂ jaar sprake van een verlengde loongerelateerde uitkering, waarbij de evenredigheid door de halfjaarlijkse verlaging wordt beperkt;

– gedurende (vooralsnog) één jaar is vervolgens sprake van een individuele niet loongerelateerde-vervolguitkering.

b. Uit algemene middelen gefinancierde uitkeringen voor oudere werkloze werknemers. Een uitkering op niveau van het sociaal minimum, met inkomenstoets doch zonder vermogenstoets.

c. De bijstandsuitkering, gefinancierd uit algemene middelen, waarbij een volledige middelentoets (inclusief die op vermogen) geldt.

Bezien als geïntegreerd systeem wordt de voorgestelde werkloosheidsregeling, zoals uit het vorenstaande blijkt, gekenmerkt door twee criteria: equivalentie en solidariteit. Equivalentie of evenredigheid tussen de aan het loon gerelateerde premieheffing en het uitkeringsniveau is gedurende het eerste half jaar volledig aanwezig, doch wordt vervolgens op grond van solidariteitsoverwegingen in enkele fases in toenemende zin beperkt. In de IOW en in de Algemene Bijstandswet (ABW) is ten slotte het criterium van de solidariteit volledig aanwezig.

Kortom, in de voorgestelde vormgeving van de opeenvolgende onderdelen van de verschillende werkloosheidsregelingen wordt een in de tijd gezien vloeiende inpassing van de twee criteria – equivalentie en solidariteit – gerealiseerd.

Het kabinet heeft zich voorts beraden op de vraag hoe de verschillende hoofdelementen van het stelsel binnen de financiële randvoorwaarden konden worden geoptimaliseerd. Bij de ter zake gemaakte afweging en de gemaakte keuzes hebben de volgende overwegingen zwaar gewogen. Allereerst de overweging dat aan een zo lang mogelijke duur van de niet-inkomensgetoetste uitkeringen een groter belang moet worden

gehecht dan aan een hoger uitkeringsniveau. Dit komt ondermeer tot uitdrukking in het voorstel tot invoering van een individuele vervolguitkering op minimumniveau.

Ten tweede is gestreefd naar een zo goed mogelijke bescherming van met name oudere langdurig werklozen. De differentiatie naar duur van de loongerelateerde uitkeringen ten voordele van de oudere werknemers en de introductie van de IOW vormen daar de uitdrukking van.

Het zijn deze elementen die mede betaalbaar werden gemaakt door het voorstel de loongerelateerde uitkeringen halfjaarlijks in niveau te verlagen. De afzonderlijke hoofdelementen kunnen nu eenmaal niet los van elkaar worden geoptimaliseerd. Financiële grenzen dwingen tot afweging en keuzes: meer van het een leidt dwingend tot minder van het ander. Die afweging hebben wij bij het formuleren van de wetsvoorstellen zorgvuldig gemaakt. Wij zijn daarbij tot ons inziens verdedigbare keuzes gekomen, die leiden tot een samenhangend pakket van sociale zekerheid.

5. Het voorstel om de uitkering halfjaarlijks te verlagen heeft de Raad enigszins verbaasd, nu de gedachte aan de invoering van een glijdende schaal is verlaten en een voorkeur wordt uitgesproken de equivalentie in de sfeer van de loondervingsregelingen zoveel mogelijk te bevorderen. Voor de doorbreking van de verzekeringsgedachte en de daaruit, naar het oordeel van de Raad, voortvloeiende rechtsongelijkheid tussen minimale en bovenminimale inkomensgroepen kunnen volgens de Raad slechts zwaarwegende gronden ter rechtvaardiging dienen. De door het kabinet aangevoerde gronden zijn naar het oordeel van de Raad geen voldoende rechtvaardiging voor deze maatregel.

Ook in het recente advies van de Sociaal-Economische Raad (SER) wordt de halfjaarlijkse niveauaanpassing zwaar gekritiseerd. Met name de inbreuk op de equivalentie in de loondervingsregelingen en de nivellerende gevolgen worden genoemd. Het kabinet realiseert zich deze kritiek terdege, hetgeen ertoe heeft geleid dit onderdeel van de stelselherziening nog eens zorgvuldig te overwegen.

Inhoudelijk is op het aspect van de equivalentie reeds ingegaan onder punt 4. Daar is er op gewezen dat equivalentie één van de twee uitgangspunten van sociale zekerheid vormt. Het tweede uitgangspunt – de solidariteit – wint in de tijd gezien aan

betekenis. Het stelsel wordt daarbij als geïntegreerd systeem benaderd.

In het onderstaande willen wij U deelgenoot maken van de verschillende overige overwegingen die bij een mogelijk schrappen van de halfjaarlijkse niveauverlaging aan de orde zijn.

Vooraf zij opgemerkt dat het schrappen van deze halfjaarlijkse niveauaanpassingen blijken tabel 5.2 uit de memorie van toelichting bij de nieuwe Werkloosheidswet zou leiden tot een geringere opbrengst van structureel 725 mln. in de werkloosheids sfeer en 265 mln. in de arbeidsongeschiktheids sfeer, dus in totaal 990 mln.

Een dergelijke toename van de uitkeringslasten in vergelijking met de voorstellen van het kabinet wordt onaanvaardbaar. Dat betekent dat – ten minste voor een aanzienlijk deel – elders compensatie moet worden gevonden. Daarbij dient wel te worden bedacht dat de mogelijkheden tot een verdere verlaging van de collectieve lastendruk en het financieringstekort voor de komende jaren dan worden beperkt. Bovendien dient dan opnieuw een afweging te worden gemaakt tussen de verschillende hoofdelementen van de stelselherziening.

Van de genoemde hoofdelementen van stelselherziening hecht het kabinet evenals de Raad, aan de realisering van de vervolguitering.

Dat geldt, gelet op de maatschappelijke en politieke impulsen gedurende de afgelopen jaren, te meer voor de IOW. Beide vernieuwende elementen in de stelselherziening dienen, indien middelen voor uitbreiding van de sociale zekerheid beschikbaar zijn, in een eventuele nadere afweging te worden betrokken (zie ook punt 8 van dit rapport). Als overige prioriteiten kunnen worden genoemd het verlengen van de duur van de loongerelateerde uitkering van de oudere werklozen en het afschaffen van de halfjaarlijkse niveauverlaging. Op die basis zal vervolgens opnieuw tot optimalisering van de hoofdelementen kunnen worden gekomen.

Zou binnen bovenstaande mogelijkheden gekozen worden voor het schrappen van de halfjaarlijkse niveauverlaging dan zou een gedeeltelijke compensatie van de meeruitgaven gevonden kunnen worden in een verkorting van de duur van de loongerelateerde uitkering. Omdat vrijwel alle leeftijdscategorieën profiteren van een eventueel afzien van de halfjaarlijkse niveauverlaging is het redelijk in beginsel bij alle categorieën compensatie te zoeken.

Dit zou mogelijk zijn door voor alle leeftijdscategorieën tussen bij voorbeeld 23 en 57½ jaar de tot nu toe voorgestelde duur van de loongerelateerde uitkeringen met een halfjaar te beperken. Een dergelijke duurbepaling biedt compensatie tot een bedrag van 250 mln. in de werkloosheids sfeer en 195 mln. in de arbeidsongeschiktheids sfeer. Er resteren dan per saldo meeruitgaven in vergelijking met de aanvankelijke voorstellen van het kabinet tot een totaalbedrag van 545 mln. Meeruitgaven van een dergelijke omvang zullen in de jaren na 1986 eerder noodzaken de collectieve uitgaven elders te beperken.

Bij de afweging van de halfjaarlijkse niveauverlaging dienen dan mede betrokken te worden de andere hoofdelementen uit de stelselherziening.

Het bovenstaande betekent dat het eveneens goed denkbaar is de halfjaarlijkse niveauverlagingen te handhaven (of jaarlijks te doen plaatsvinden) ten einde voor de gekozen prioriteiten meer ruimte te hebben.

Vorenstaande overwegingen leiden tot de conclusie dat, ook indien al in de structurele situatie meeruitgaven tot een bedrag van 545 mln. aanvaardbaar zouden zijn, weliswaar ruimte zou ontstaan voor het laten vallen van de halfjaarlijkse niveauverlaging, doch dat daarmee tegelijkertijd mogelijke andere wijzigingen in de prioriteitsstelling reeds op voorhand financieel zouden worden geblokkeerd.

Het komt het kabinet om deze redenen het meest gewenst voor de gekozen financiële randvoorwaarden en de daarbinnen gevonden optimalisering van de hoofdelementen thans te handhaven. Wel zal het de eventuele aanvaardbaarheid van structurele meeruitgaven tot een bedrag van maximaal 545 mln. en de daarmee verbonden mogelijke wijziging van de in het wetsvoorstel gekozen prioriteitsstelling in het gemeen overleg met het parlement brengen. In die samenspraak zal dan het eventueel laten vallen van de halfjaarlijkse niveauverlaging in relatie tot de prioriteitstelling met betrekking tot andere hoofdelementen nadrukkelijk aan de orde kunnen worden gesteld.

6. Naar aanleiding van de passage in de memorie van toelichting met betrekking tot de redengeving voor de (aanvullende) arbeidsverleden-eis, te weten te voorkomen, dat personen met een kort arbeidsverleden recht

kunnen doen gelden op een relatief lange uitkering, merkt de Raad op dat hiermee deze maatregel niet volledig wordt gekenschetst.

De Raad constateert verder dat door de invoering van de arbeidsverleden-eis in het bijzonder de jongere werklozen hun aanspraken op een aan het loon gerelateerde uitkering zien verminderen, in vergelijking met de huidige regeling. Dit niet alleen door de zwaardere eis maar ook door het feit, dat zij, wanneer zij aan de eis voldoen, gedurende kortere tijd dan op grond van de huidige wetgeving recht op loongerelateerde uitkering kunnen doen gelden.

Het is juist, dat het aspect van de kortere uitkering voor jongeren in het onderdeel van de memorie van toelichting waar de reden voor de invoering van de arbeidsverleden-eis wordt gegeven, niet wordt genoemd. Hierbij zij echter aangetekend dat in de huidige situatie voor jongeren tot 35 jaar in de WWV ook een aanvullende eis bestaat.

Zoals elders uit de toelichting blijkt wil het kabinet de duur van de uitkering afhankelijk doen zijn van de duur van het arbeidsverleden van de uitkeringsgerechtigde. Omdat het thans nog niet mogelijk is de duur van de uitkering volledig van het arbeidsverleden afhankelijk te stellen is als tussnoplossing de arbeidsverleden-eis geïntroduceerd. In paragraaf 3.7.2 van de toelichting is uitvoerig op deze zaak ingegaan.

De door de Raad genoemde passage zal in die zin worden aangepast dat de relatie met de kortere uitkeringsduur voor jongeren tot uitdrukking komt.

De Raad acht het noodzakelijk dat in de toelichting bij de berekening van de gemiddelde uitkeringsduur van de loongerelateerde werkloosheidsuitkeringen, wordt aangegeven op grond waarvan wordt aangenomen dat de duur van de aan het loon gerelateerde uitkering gemiddeld 2½ jaar bedraagt. De Raad acht op het eerste gezicht de uitslag van deze berekening te gunstig.

Uitgaande van de voorgestelde uitkeringsduur van de loongerelateerde uitkeringen per leeftijdscategorie en rekening houdend met de aantallen uitkeringsgerechtigden per relevante leeftijdsgroep in 1984, kan een gewogen gemiddelde uitkeringsduur voor alle leeftijdsgroepen tezamen worden berekend van ongeveer 2,5 jaar. Een gemiddelde uitkeringsduur van 2,5 jaar en minder ontstaat voor leeftijdsgroepen van 44 jaar en

jonger. In 1984 vormden deze leeftijds-groepen ongeveer 70% van het bestand van werklozen in de WW en de WWV. De groepen met een uitkeringsduur meer dan 2,5 jaar, maakten ongeveer 30% uit van bedoeld bestand van werklozen. Rekening houdend met deze relatieve aandelen, waarbij de gemiddelde uitkeringsduur voor de groep tot en met 44 jaar uitkomt op ca. 1,6 jaar en die voor de groep vanaf 45 jaar op 3,8 jaar, resulteert een gemiddelde duur van ongeveer 2,5 jaar. Daarbij zij wel aangetekend, dat de berekening betrekking heeft op de leeftijdsverdeling in het jaar 1984, zodat gesproken kan worden van een momentopname. Doen zich in de loop der tijd verschuivingen voor in de relatieve leeftijdsverdeling dan kan daarmee ook de gemiddeld gemeten uitkeringsduur toe- of afnemen. Overigens zij in dit verband gewezen op het feit dat ook in de adviesaanvraag aan de SER inzake de stelselherziening, waarin cijfers zijn gehanteerd over het jaar 1982, de gemiddelde uitkeringsduur uitkwam op ca. 2,5 jaar. Er blijken zich dus sindsdien geen substantiële verschuivingen in de leeftijdsverdeling te hebben voorgedaan.

In de memorie van toelichting is conform de wens van de Raad uitgebreider ingegaan op de berekening van de gemiddelde uitkeringsduur van de loondervingsuitkering bij werkloosheid van gemiddeld twee en een half jaar.

7. De Raad is het met het kabinet eens, dat het thans onmogelijk is een loondervingsuitkering te doen verstrekken tot het bereiken van de 65-jarige leeftijd. Hij is echter van mening dat de uitspraak van het kabinet, dat zulks ook niet wenselijk zou zijn, te ver gaat.

De hiervoor gebezigde argumentatie, dat hierdoor het verschil zal worden vergroot tussen diegenen die aan het arbeidsproces hebben deelgenomen en anderen, die daaraan, veelal buiten hun schuld, niet toekomen, acht de Raad onvoldoende, gelet op het verschil dat nu reeds bestaat tussen de arbeidsongeschiktheidsverzekeringen, als men de WAO met de AAW vergelijkt.

Wij willen er in dit verband op wijzen, dat zowel het verschil in verzekerd risico als het verschil tussen de AAW als volksverzekering enerzijds en de WAO en de Werkloosheidsverzekering anderzijds er toe leiden dat aanspraken niet op dezelfde wijze

worden gehonoreerd. Zo laat het karakter van de AAW als volksverzekering toe, dat een specifieke groep personen – degenen die vanaf hun geboorte of voor hun 17e jaar gehandicapt zijn geraakt – aanspraak op uitkering hebben. Bij het opstellen van de desbetreffende passage in de memorie van toelichting is met deze speciale groep geen rekening gehouden. Deze passage zal dan ook worden aangepast.

8. De Raad kan zich blijkens zijn in dit punt gemaakte opmerkingen verenigen met de invoering van de zogenaamde tussenfase in de nieuwe Werkloosheidswet. De Raad spreekt hierbij met het kabinet de hoop uit dat het binnen afzienbare tijd mogelijk zal zijn de duur van de tussenfase, die in het voorstel op één jaar is gesteld, zal kunnen worden verlengd.

De Raad vraagt zich echter af of het reëel is met betrekking tot de toekomstige verlenging van deze tussenfase een koppeling aan te brengen tussen het tempo van een andere verdeling van betaalde arbeid tussen partners in een leefeenheid en de voor uitbreiding in de toekomst beschikbare middelen.

De Raad is van mening dat uit oogpunt van een zo groot mogelijke individuele economische zelfstandigheid – een beginsel dat ook door het kabinet wordt onderschreven – ook los van de vorderingen met betrekking tot de herverdeling van arbeid, een verder aantrekkende economie aanleiding zou kunnen geven om tot verlenging van de tussenfase te komen.

Naar aanleiding van deze opmerkingen van de Raad zij opgemerkt, dat aan de passage in de memorie van toelichting waar de Raad op doelt, een strikte benadering in het kader van de stelselherziening en met name in relatie tot de Toeslagenwet ten grondslag ligt.

Deze benadering laat onverlet dat, zoals de Raad stelt, ook bij een verder aantrekkende economie mogelijkheden tot verlenging van de tussenfase kunnen ontstaan. De eventuele extra ruimte die beschikbaar komt ter verbetering van sociale zekerheidsrechten zal echter altijd begrensd zijn, zodat het onontkoombaar zal zijn na afweging van de dan geldende prioriteiten, keuzes te maken. Een van deze prioriteiten is, naast een verlaging van de toetredingsleeftijd voor de IOW, nadrukkelijk een verlenging van de tussenfase. De desbetreffende passage in de memorie van toelichting is in overeenstemming gebracht met het vorenstaande.

9. De Raad heeft een aantal bezwaren tegen de in artikel 22, tweede lid, voorgeschreven minimumsanctie. Voorts maakt de Raad een opmerking met betrekking tot de bevoegdheid nadere regels te stellen over de wijze waarop de bedrijfsvereniging gebruik maakt van haar sanctiebevoegdheid.

De Raad is van mening dat de bepaling betreffende de minimumsanctie geschrapt moet worden, daar met een dergelijke sanctie onvoldoende recht kan worden gedaan aan de mate van verwijtbaarheid in individuele gevallen. Daar komt bij, aldus de Raad, dat het niet in alle situaties duidelijk is of sprake is van verwijtbare werkloosheid aan het begin of tijdens de duur van de werkloosheid, zodat een ongerechtvaardigd verschil kan ontstaan in behandeling van beide soorten «verwijtbare werkloosheid». Naar aanleiding hiervan merken wij het volgende op.

De voorgeschreven minimumsanctie houdt verband met de invoering van het toelatingscriterium werkloosheid in plaats van onvrijwillige werkloosheid, dat in navolging van het advies van de Sociaal-Economische Raad (SER) van 25 juni 1984 wordt voorgesteld. Het werkloosheids-criterium van de huidige Werkloosheidswet – onvrijwillige werkloosheid – zou ook naar de mening van het kabinet voor langlopende uitkeringen een te rigide karakter hebben gehad, aangezien dan geen, dan wel onvoldoende rekening zou kunnen worden gehouden met alle voor de verwijtbaarheid van belang zijnde omstandigheden.

Zoals in de memorie van toelichting is aangegeven betekent dat echter niet dat wij werkloosheid, die verwijtbaar is ontstaan, niet een ernstig feit achten.

Naar de mening van het kabinet dient dan ook als uitgangspunt te gelden dat de uitkering van degene, die zijn werkloosheid heeft veroorzaakt door handelen of nalaten, waarvan hem een verwijt kan worden gemaakt, in beginsel blijvend geheel behoort te worden geweigerd.

In de gevallen dat een dergelijke sanctie, gelet op de individuele verzachtende omstandigheden, onevenredig zwaar zou zijn kan de bedrijfsvereniging toch een uitkering verstrekken, doch deze zal niet hoger mogen zijn dan het niveau van de tussenfase. Op deze wijze kan naar onze mening voldoende recht worden gedaan aan de mate van verwijtbaarheid in individuele gevallen. Voorts stelt de Raad dat het niet in alle

situaties duidelijk is of sprake is van het ontstaan van verwijtbare werkloosheid of van het voortduren hiervan. In verband daarmee zijn de wetteksten en de memorie van toelichting zodanig aangepast dat niet langer onduidelijkheid kan bestaan over de te treffen sanctie.

Verwijtbare gedragingen voor het ontstaan van de werkloosheid, die niet het ontstaan van de werkloosheid hebben veroorzaakt, zullen hierdoor op dezelfde wijze kunnen worden gesanctioneerd als verwijtbare gedragingen tijdens de uitkeringsperiode. Dit betekent tevens dat met een wijziging van het karakter van de werkloosheid tijdens de uitkeringsperiode in beginsel rekening kan worden gehouden, zoals de Raad voorstaat. Dit geldt evenwel niet voor de situatie, genoemd door de Raad, waarin de werknemer verwijtbaar zijn werkloosheid heeft veroorzaakt, doch waarbij vast staat dat hij in een later stadium toch buiten zijn wil werkloos zou zijn geworden. Wij achten het niet onredelijk dat in een dergelijke, naar onze mening incidenteel voorkomende situatie, ten minste de in de wet voorgeschreven minimumsanctie geldt.

Gelet op het vorenstaande zien wij geen aanleiding om de bepaling inzake de minimumsanctie te schrappen.

Tot slot merken wij met betrekking tot de nadere regelgeving over de sanctietoepassing op dat, zoals in de brief aan de Koningin van 12 september 1985 is meegedeeld, de bevoegdheid van de Minister om ter zake regels te geven is gewijzigd in een bevoegdheid van de SVr. Het ligt in de rede dat de SVr een individuele beoordeling van de omstandigheden aan de bedrijfsvereniging overlaat. Uit het vorenstaande moge blijken dat daarvoor voldoende mogelijkheden zijn. Wij zien dan ook geen aanleiding om de wet of de toelichting op dit punt aan te passen.

10. Met betrekking tot de uitsluitingsgronden en de weigeringsgronden merkt de Raad op dat een uitsluitingsgrond zijn objectieve karakter kan verliezen.

Naar aanleiding van het hieruit voortvloeiende voorstel van de Raad om in de toelichting in te gaan op de vraag op welk punt in een dergelijk geval toch de mogelijkheid van het toepassen van een sanctie bestaat, is in de memorie van toelichting de verhouding tussen de uitsluitings- en weigeringsgronden op dit punt verduidelijkt.

Het is overigens niet de bedoeling dat de delegatie van artikel 19, tweede lid, subjectieve elementen omvat als gevolg waarvan een uitsluitingsgrond zijn objectieve karakter verliest, zoals de Raad vermoedt. Wel kan het zich voordoen dat na toepassing van een uitsluitingsgrond door bepaalde gedragingen tijdens de periode van uitsluiting na verloop van tijd een weigeringsgrond kan worden toegepast.

In verband hiermee zijn de wetteksten en de memorie van toelichting op onderdelen aangepast, teneinde twijfel over de toepassing van de ene of de andere grond te voorkomen.

11. De Raad stelt dat de verdeling van bevoegdheden over de wetgever, de Kroon, de Minister, de SVr en de andere uitvoeringsorganen van de sociale zekerheidsregelingen ten principale eerst kunnen worden geregeld in het te zijner tijd komende wetsvoorstel over de herziening van de uitvoeringsorganisatie.

De Raad acht het dan ook noodzakelijk dat in de toelichting uitdrukkelijk wordt vermeld dat de keuzes met betrekking tot de bevoegdheidsverdeling in het licht van de komende structuurherziening slechts een voorlopig karakter hebben.

Voorts acht de Raad het wenselijk dat in de toelichting wordt aangegeven wanneer het wetsvoorstel betreffende de structuurherziening kan worden verwacht.

Met betrekking tot de voorgestelde wijzigingen in de verdeling van bevoegdheden acht de Raad het juist dat meer zaken dan voorheen in de wet zelf zijn geregeld. Waar evenwel sprake is van de mogelijkheid om van de wet afwijkende regels te stellen dient terughoudendheid en voorzichtigheid te worden betracht en dient bij voorkeur regeling bij algemene maatregel van bestuur plaats te vinden en niet bij lagere regeling zoals op sommige plaatsen in de wetsvoorstellen thans is geschied.

De Raad is ten slotte van mening dat bij elke vorm van delegatie, de grenzen van de gedelegeerde bevoegdheid nauwkeurig in de wet zouden moeten worden opgenomen.

Met betrekking tot de toedeling van bevoegdheden willen wij het volgende opmerken. Met de Raad zijn wij van mening dat de in de onderhavige wetsvoorstellen aangebrachte verdeling in bevoegdheden een voorlopig karakter draagt. In het voorstel voor een nieuwe Organisatiewet sociale verzekering (de reorganisatie van de uitvoering aan de top:

beheersingsorgaan) zal een en ander ten principale aan de orde komen.

Er wordt naar gestreefd de nieuwe Organisatiewet sociale verzekering nog in deze kabinetsperiode in te dienen. Op basis van de in dat wetsvoorstel gepresenteerde uitgangspunten met betrekking tot de verdeling van de bevoegdheden zal worden bezien of dit wijzigingen in de overige sociale zekerheidswetgeving noodzakelijk maakt. Overeenkomstig de aanbeveling van de Raad is een en ander in het algemeen deel van de memorie van toelichting vermeld.

Mede naar aanleiding van het advies van de Raad is op verschillende plaatsen wijziging aangebracht in het niveau van toedeling van bevoegdheden en zijn voor zover mogelijk concrete begrenzingen aangegeven van de desbetreffende bevoegdheden. Dit is onder meer gebeurd bij de uitwerking van het werkloosheidsbegrip, en bij de door de Raad aangehaalde voorbeelden. Op een aantal plaatsen is delegatie op een lager niveau gewijzigd in de bevoegdheid om bij algemene maatregel van bestuur regels te stellen. Waar delegatie heeft plaatsgevonden op een ander niveau dan bij algemene maatregel van bestuur, wordt dit per bepaling gemotiveerd. Tevens is dit geschied bij bepalingen waarbij bevoegdheden zijn toegedeeld die niet exact kunnen worden begrensd.

12, 13 en 34. De Raad acht de motivering voor het kabinetsstandpunt dat het overheidspersoneel in beginsel onder het algemene stelsel van sociale zekerheid zou kunnen vallen niet overtuigend en onvoldoende duidelijk. Zoals in de memorie van toelichting is uiteengezet is de motivering voor dit kabinetsstandpunt gelegen in de maatschappelijke ontwikkelingen ten aanzien van de verhouding tussen overheid als werkgeefster en haar personeel en de positie van het overheidspersoneel in het totale arbeidsbestel als gevolg waarvan voor een bijzondere positie van dit personeel op het sociale zekerheidssterrein geen aanleiding bestaat.

Terecht wijst de Raad er op dat de maatschappelijke ontwikkeling niet heeft stilgestaan sinds eind 1959 toen het toenmalige kabinet zich op het standpunt heeft gesteld dat het gemene arbeidsrecht, waaronder begrepen de sociale zekerheidswetgeving, in beginsel ten aanzien van de ambtenaren geen toepassing behoorde te vinden. Op een aantal terreinen zijn immers maatregelen tot stand

gebracht waarbij ambtenaren zoveel mogelijk in een gelijke positie worden gebracht als werknemers in de marktsector. Gewezen kan bij voorbeeld worden op de in 1982 tot stand gebrachte nieuwe regeling inzake de dienstcommissies welke in hoge mate is geënt op de Wet op de ondernemingsraden en op de onlangs ook voor de overheidssector in werking getreden Arbeidsomstandighedenwet.

Dat ambtenaren heden ten dage wat de structuur betreft (nog) een aparte positie binnen het arbeidsrecht innemen behoeft echter niet te betekenen dat op bepaalde inhoudelijke onderdelen van de rechtspositie niet een einde aan die aparte positie zou kunnen worden gemaakt wanneer voor die aparte positie niet voldoende gronden meer bestaan. Het kabinet meent dat er, mede gelet op de maatschappelijke ontwikkelingen en het advies van de SER ter zake, onvoldoende aanleiding is om ambtenaren in principe uit te sluiten van een overigens voor alle werknemers geldende nieuwe werkloosheidsverzekering.

Het ontmoet bij de Raad bedenkingen het overheidspersoneel reeds thans ten principale onder de nieuwe Werkloosheidswet te brengen. Die keuze brengt – aldus de Raad – mee dat binnen afzienbare tijd de nieuwe Werkloosheidswet niet alleen formeel maar ook materieel op het overheidspersoneel van toepassing zal zijn. De gunstiger elementen van de ambtelijke regelingen zouden dan in de vorm van bovenwettelijke regelingen kunnen worden gehandhaafd. De Raad mist in de toelichting een concreet voornemen op dit punt.

De Raad acht het voorts niet juist en prematuur om nog voor het overleg met de centrales van overheidspersoneel is afgerond wetsvoorstellen die de rechtspositie van het personeel zouden wijzigen – al is het slechts in principe of in formele zin – bij de Raad van State aanhangig te maken. Tevens wijst het college op het advies van de SER van 29 juni 1984, waarin wordt gesteld dat beslissingen eerst kunnen worden genomen nadat hierover overleg is gevoerd met de vakcentrales. Na opmerkingen over de gelijkwaardigheid van het te voeren overleg komt de Raad tot de conclusie dat het de voorkeur verdient met een beslissing over het overheidspersoneel in het wetsvoorstel te wachten tot het overleg is afgerond.

Het kabinet heeft in de opmerkingen van de Raad aanleiding gevonden

zich nogmaals te beraden over de positie van het overheidspersoneel ten principale in het kader van de nieuwe Werkloosheidswet. Het kabinet is tot de conclusie gekomen, dat het niet gewenst is reeds in dit stadium in de nieuwe Werkloosheidswet een uitgewerkt model neer te leggen, over de wijze waarop het overheidspersoneel te zijner tijd betrokken zal worden bij deze wet.

In het wetsvoorstel is nu de volgende beperkte regeling neergelegd met betrekking tot het overheidspersoneel. Het overheidspersoneel is in beginsel opgenomen in de kring van verzekerden (artikel 3). Tegelijkertijd wordt het overheidspersoneel uitgesloten van de kring van verzekerden tot een bij algemene maatregel van bestuur te bepalen tijdstip, dat na 31 december 1986 moet zijn gelegen.

Bij diezelfde algemene maatregel van bestuur kunnen met betrekking tot het overheidspersoneel nadere en zo nodig van de wet afwijkende regels worden gesteld. De voordracht tot die algemene maatregel van bestuur moet worden gedaan door de Ministers van Sociale Zaken en Werkgelegenheid, van Binnenlandse Zaken, van Onderwijs en Wetenschappen en van Defensie (artikel 7).

Het kabinet meent dat een beslissing over het daadwerkelijk betrekken van de ambtenaren bij de kring van verzekerden eerst na open en reëel overleg met de centrales van overheidspersoneel en de belangenverenigingen van militairen kan worden genomen.

In vorenbedoelde algemene maatregel van bestuur zal aan een beslissing gestalte worden gegeven. Er zullen in deze algemene maatregel van bestuur regels kunnen worden gesteld met betrekking tot specifiek voor overheidspersoneel geldende afwijkende situaties. Een ontwerp voor een besluit tot het treffen van een algemene maatregel van bestuur als vorenbedoeld moet in de Nederlandse Staatscourant worden gepubliceerd. Er moeten twee maanden na die publicatie verstreken zijn alvorens aan de Kroon een voordracht kan worden gedaan tot een dergelijke algemene maatregel van bestuur (geregeld in de artikelen 127 en 128).

Het ligt voorts in het voornemen het concept van bedoelde algemene maatregel van bestuur voor te leggen aan het parlement, zodat het parlement zich daarover te voren kan uitspreken.

In het wetsvoorstel zijn in verband hiermede vervallen: de artikelen 20,

65, onderdeel d, 77, en 96. De memorie van toelichting is dienovereenkomstig gewijzigd. Artikel 2 van het wetsvoorstel Inkomensvoorziening oudere werkloze werknemers is ter zake van het overheidspersoneel eveneens aangepast. Voorts is de passage met betrekking tot het overheidspersoneel in de artikelsgewijze toelichting op artikel 1, eerste lid, onder f, van het wetsvoorstel Toeslagenwet aangepast. Ook de artikelen 9, 10 en 11 van de concept-Invoeringswet stelselherziening zullen aangepast worden.

De Raad van State maakt voorts enkele opmerkingen over de in het wetsvoorstel uitgewerkte gelijkstellingsvariant en het vermelde in artikel 20. Naar onze mening behoeft daar thans niet meer op te worden ingegaan nu in het wetsvoorstel geen gelijkstellingsvariant is opgenomen en de betreffende artikelen zijn vervallen.

Naar aanleiding van de desbetreffende opmerking van de Raad van State zij medegedeeld, dat nader bezien zal worden of het gewenst is het overheidspersoneel ook onder de werkingssfeer van de Ziektewet en de WAO te brengen, indien het overheidspersoneel daadwerkelijk onder de werkingssfeer van de nieuwe Werkloosheidswet wordt gebracht.

14. Met de Raad zijn wij van mening dat het noodzakelijk is om de thans in de WWV getroffen maatregel inzake het dagloon voor ex-dienstplichtige militairen (artikel 2a van het ministerieel besluit van 29 december 1964 ex-art. 5 WWV, Stcrt. 1965, 5) in de nieuwe Werkloosheidswet over te nemen. De memorie van toelichting is ter zake aangepast.

15. Met betrekking tot de voorgestelde systematiek voor de minimum loondervingsuitkeringen voor jongeren bepleit de Raad om met een tijdelijke maatregel ervoor te zorgen dat deze minimum uitkering in ieder geval niet minder bedraagt dan de huidige bijstandsnormen voor alleenstaande jongeren. In het wetsvoorstel is een dergelijke maatregel slechts voorzien voor jongeren van 21 en 22 jaar en niet voor de jongeren van 18 tot en met 20 jaar. De achtergrond hiervan wordt gevormd door de verschillende systematiek die achter de respectievelijke bijstandsnormen voor deze beide groepen jeugdigen ligt. Uit de opmerking van de Raad mag worden afgeleid dat de aan de Raad voorgelegde memorie van toelichting op dit punt te beknopt is

geweest. Paragraaf 3.8.5 die over deze materie handelt is dan ook in die zin aangepast dat de achtergronden van de huidige bijstandssystematiek en die van de voor de loondervingsregelingen voorgestelde bruto koppeling van de minimum uitkeringen uitvoeri-ger zijn weergegeven.

16. De Raad beveelt aan in de wet of in een algemene maatregel van bestuur op te nemen wat verstaan moet worden onder onrechtmatig verblijf als aangegeven onder de uitsluitingsgronden voor het recht op uitkering. Het belang van de groep personen waar het hier om gaat, wettigt vastlegging in een hogere regeling. De voorgestelde artikelen 18, vierde lid, nieuwe Werkloosheids-wet en 5, derde lid, IOW voldoen hier naar het oordeel van de Raad niet aan. Voorts twijfelt de Raad aan de mogelijkheid om in andere sociale zekerheidswetten het onrechtmatig verblijf als uitsluitingsgrond op te nemen, daar uitkeringen uit hoofde van de Ziektewet, de WAO en de AAW exportabel zijn.

Wij zijn met de Raad van mening dat regeling van een onderwerp dat van groot belang is voor een specifieke groep personen, gelijk in deze, op een zo hoog mogelijk niveau dient plaats te vinden. Daarom volgen wij de Raad in zijn advies, en is in het wetsvoorstel het desbetreffende artikel aangepast. De vraag of in de Ziektewet, de WAO en de AAW een overeenkomstige regeling kan worden getroffen is op dit moment nog onderwerp van studie, zoals uit de memorie van toelichting blijkt. Daarbij zal met het door de Raad genoemde aspect rekening gehouden worden.

17. De Raad stemt in met de gedachte om in de wet instrumenten en faciliteiten op te nemen ten behoeve van het behoud, herstel of ter bevordering van de arbeidsgeschiktheid van werklozen. Hij vraagt zich evenwel af, of het niet prematu-er en onwenselijk is, nu reeds een wettelijke regeling op te nemen, waarbij in ruime mate wordt gedele-geerd. Met name de artikelen 71 en 72 hebben naar het oordeel van de Raad het karakter van een blanco-cheque. De Raad beveelt aan de nodige adviezen af te wachten, opdat een meer uitgewerkte regeling zal kunnen worden opgenomen, waarin aan de delegatie duidelijke grenzen kunnen worden gesteld.

In verband hiermee is besloten de tekst van de artikelen 71 en 72 uit het

wetsvoorstel te halen en in het hoofdstuk over voorzieningen enkele artikelnummers te reserveren voor – meer concrete – bepalingen ter zake van de voorzieningen, op te nemen zodra de te vragen adviezen zijn ontvangen. Te zijner tijd zal ook moeten worden bezien, in hoeverre het in dat kader wenselijk en mogelijk is af te zien van subdelegatie op ministerieel niveau, zoals de Raad aanbeveelt. Het schrappen van de artikelen 71 en 72 heeft gevolgen voor de tekst van de artikelen 75 en 77 en voor een aantal andere artikelen, waarin naar deze voorzieningen bedoeld in de artikelen 71 en 72 werd verwezen. De noodzakelijke aanpassin-gen zijn aangebracht. Daarnaast is artikel 76, dat uitsluitend betrekking had op de in de artikelen 71 en 72 geregelde materie, geschrapt. Ook hiervoor is een artikelnummer gereserveerd. De artikelsgewijze toelichting bij de artikelen 71, 72 en 76 is hiermee komen te vervallen. In het algemeen deel van de memorie van toelichting wordt aan de mogelijke invulling van de gereserveerde bepalingen wel aandacht besteed.

Wat de delegatie betreft in de artikelen 73, 74, tweede lid, en 75 zij opgemerkt dat het daarbij gaat om regels ter zake van opleiding, scholing en het verrichten van onbetaalde arbeid door uitkeringsgerechtigden. Deze materie maakt ook buiten de wetgeving om, een snelle ontwikkeling door, een ontwikkeling die voorlopig niet tot stilstand zal komen. Delegatie op ministerieel niveau lijkt aangewezen, omdat aldus zo soepel mogelijk op die ontwikkelingen kan worden ingespeeld.

Wat betreft de verhouding tussen de nu gereserveerde artikelen 71 en 72 enerzijds en artikel 74 anderzijds, zij opgemerkt dat deze – waar het gaat om de artikelen 71 en 72 mede – opleiding en scholing betreffen. De artikelen 71 en 72 hadden echter het oog op de mogelijkheid van het door de bedrijfsverenigingen zelf organiseren van opleiding en scholing, terwijl artikel 74 betrekking heeft op het volgen van opleiding of scholing met behoud van uitkering. De toelichting is op dit punt verduidelijkt.

De reeds in het kader van de WWV en de Rww ontwikkelde voorzieningen worden bij de invoering van de nieuwe Werkloosheidswet en de IOW niet tijdelijk buiten werking gesteld. Het aanwijzen in de nieuwe Werkloosheidswet van een instantie, die deze bestaande voorzieningsregelingen zou moeten uitvoeren, ligt niet in de

rede. De betrokken, bestaande regelingen voorzien immers ook in de uitvoering daarvan.

De Raad wijst voorts op de samenhang tussen artikel 75 en de in voorbereiding zijnde Wet onbeloonde arbeid uitkeringsgerechtigden. Zodra dit mogelijk is – dat zal zijn nadat een Wet onbeloonde arbeid uitkeringsge-rechtigden tot stand zal zijn gekomen – zal in artikel 74 een verwijzing naar die wet worden opgenomen.

18. In de aangekondigde adviesaan-vraag over het voorzieningenbeleid zal ook aandacht worden gevraagd voor de mogelijkheid van het opnemen van een – collectief gerichte – subsi-diemogelijkheid voor het Algemeen Werkloosheidsfonds (AWF), als door de Raad van State bedoeld. De toelichting is in deze zin aangepast.

19. Gezien de samenhang tussen de artikelen 71 en 72 enerzijds en artikel 86 anderzijds is besloten ook artikel 86 niet op te nemen doch in het hoofdstuk over de financiering een artikelnummer te reserveren. Dit betekent overigens niet, dat de gedachte van een vorm van budgette-ring van de voor voorzieningen beschikbare middelen zou zijn verlaten. Een dergelijke maatregel kan naar ons oordeel een goed instrument zijn ter beheersing van de uitgaven in dat kader.

De mogelijkheid van rechterlijke toetsing doet daaraan naar ons oordeel niet af. Zou te zijner tijd in de praktijk blijken, dat in een bepaald geval een op zich wenselijke voorzie-ning niet kan worden getroffen bij gebrek aan beschikbare middelen, dan zou moeten worden beslist, dat die voorziening niet wordt getroffen. De redengeving voor die beslissing – geen middelen beschikbaar – zou naar ons oordeel de rechterlijke toetsing zeker doorstaan. Deze materie zal overigens ten principale aan de orde komen, op het moment waarop tot invulling van de gereser-veerde artikelen wordt overgegaan.

20. De door de Raad van State gesignaleerde discrepantie tussen wettekst en toelichting op het punt van de mogelijkheid van vrijstelling van bepaalde verplichtingen – bij voorbeeld die om passende arbeid te aanvaarden – is weggenomen door aanpassing van het artikel over opleiding en scholing met behoud van uitkering. In de ter zake te stellen regelen zal tevens moeten worden bepaald, in hoeverre vrijstelling van verplichtingen wordt verleend. De toelichting is op dit punt verduidelijkt.

21. Het is de bedoeling om ook de eventuele wenselijkheid van vervanging van de huidige loonsuppletierelingen door een andere regeling ter bevordering van de herintreding in het arbeidsproces aan de orde te stellen in de eerdergenoemde adviesaanvraag over het voorzieningsbeleid. Deze adviesaanvraag wordt ook aan de SVr gericht. Het ligt in de bedoeling deze adviesaanvraag op zo kort mogelijke termijn te verzenden. De toelichting is op vorengenoemde punten verduidelijkt.

22. De Raad sluit zich met betrekking tot de dagloonsystematiek aan bij het vervolgadvies van de SER van 23 augustus 1985 over het gewijzigd stelsel van sociale zekerheid bij werkloosheid en arbeidsgeschiedheid. Zowel de SER als de Raad kunnen zich op zich zelf genomen verenigen met de invoering van het zogenaamde historische dagloonbegrip, doch hebben bezwaar tegen de daaraan in de wet gegeven beperkingen.

Met de Raad en de SER zijn wij van mening dat uitgangspunt bij de vaststelling van het dagloon dient te zijn dat dit gelijk is aan het loon waarover premie is betaald. Echter, het blijft noodzakelijk een aantal beperkende criteria in de wet op te nemen, hoewel niet alle in de ter advisering voorgelegde tekst genoemde criteria behoeven te worden gehandhaafd. Vooruitlopend op hetgeen de Raad opmerkt onder punt 39 zijn wij van mening, dat het begrip «normaal» kan komen te vervallen. Voorts is ook ons inmiddels gebleken, dat de motivering van de maatregelen nader dient te worden verduidelijkt en dat in de toelichting de beperkende criteria nader dienen te worden gedefinieerd.

Daarnaast is ons gebleken, dat de in de wet voor de dagloonberekening gehanteerde referte-periode van 26 weken voor de nieuwe Werkloosheidswet (voor de Ziektewet 13 weken en voor de WAO een jaar), als deze dwingend wordt voorgeschreven, problemen kan opleveren. Thans wordt dan ook voorgesteld deze periodes in het algemeen als richtsnoer te doen gelden. De mogelijkheid wordt geopend om een andere periode in acht te nemen wanneer de in de wet aangegeven periode tot een onredelijk resultaat zou leiden of om praktische redenen niet behoeft te worden aangehouden (bij voorbeeld kan ingeval van vast loon de referteperiode korter zijn).

Voorts dient te worden opgemerkt, dat de invoering van de nieuwe dagloonsystematiek zowel in de nieuwe Werkloosheidswet als in de Ziektewet en de WAO door opnemng van daartoe strekkende bepalingen in de Invoeringswet Stelselherziening eerst op een bij koninklijk besluit te bepalen tijdstip in werking zullen treden. Dit uitstel biedt de SVr en de uitvoeringsorganen niet alleen de gelegenheid de omvangrijke bepalingen van de verschillende algemene en bijzondere dagloonregelen en -besluiten aan te passen maar geeft ook de mogelijkheid om in overleg met de SVr de aan het uitgangspunt gestelde beperkingen nader te bezien en eenheid van interpretatie te krijgen over de in de desbetreffende bepalingen opgenomen beperkende begrippen. In verband met het vorenstaande is de tekst van artikel 41 van de nieuwe Werkloosheidswet aangepast en zijn voorts in de memorie van toelichting verduidelijkingen en aanpassingen aangebracht.

23. Wij hebben er van kennis genomen, dat de Raad thans nog geen definitief standpunt kan innemen met betrekking tot het hoofdstuk «De uitvoeringsorganen». Wel merkt de Raad op dat het voorgestelde artikel 102 van de nieuwe Werkloosheidswet uit principieel oogpunt als minder wenselijk moet worden beschouwd.

Naar aanleiding van dit punt kan in eerste instantie worden verwezen naar de reactie op hetgeen de Raad onder punt 11 naar voren heeft gebracht. Naar aanleiding hiervan merken wij op dat, in het licht van de nieuwe Organisatiewet sociale verzekering ook zal worden bezien of deze bepaling en het daarmee overeenkomende artikel 28 van de Toeslagenwet in hun huidige vorm nog wel kunnen worden gehandhaafd. Voor dit moment hebben wij er de voorkeur aan gegeven aan te sluiten bij de feitelijke situatie.

24. De Raad is van mening dat de lastenverlichting in 1986 voor het overheidsbudget is onderschat. Het bedrag van 905 mln. zou met nog twee bedragen kunnen worden verhoogd: met een bedrag van 118 mln. gulden die de overheid in 1986 als werkgever zal besparen en een bedrag van 25 mln. gulden wegens geringere uitvoeringskosten in de overheids sfeer.

Wij hebben gemeend deze suggestie van de Raad niet te volgen en, conform een reeds lange tijd gevolgde

handelswijze, onderscheid te blijven maken tussen de mutaties in uitgaven die drukken op het overheidsbudget en wijzigingen in premiebetalingen die de overheid als werkgever betreffen. Deze benadering is niet zozeer door theoretische als wel door pragmatische overwegingen ingegeven. Het gaat met name om het feit dat het premiebedrag dat de overheid als werkgever dient te betalen, het saldo is van een groot aantal mutaties, waarbij, door de werking van de verschillende koppelingsmechanismen, veelal niet valt te becijferen welk deel van de uiteindelijke mutatie endogeen dan wel exogeen (als gevolg van beleidsaanpassingen) is bepaald. Om deze reden wordt bij maatregelen in de sociale zekerheid alleen het initiële uitgaven effect voor het overheidsbudget in beschouwing genomen en niet het (afgeleide) effect van deze maatregelen in de premiesfeer.

De definitie van het begrip ombuiging brengt met zich dat het door de Raad genoemde bedrag van 25 mln. buiten beschouwing dient te blijven. Ombuigingen luiden in termen van uitkeringslasten. De uitgavenmutaties met betrekking tot de sociale lasten en de administratiekosten blijven krachtens deze definitie buiten beschouwing. Wanneer men overigens op dit punt de Raad zou volgen, dan zou de besparing op de uitvoeringskosten voor de overheid moeten worden afgezet tegen de extra uitvoeringskosten die als gevolg van de stelselherziening ontstaan bij de uitvoeringsorganen van de sociale verzekering. Ten einde tegemoet te komen aan de door het college geuite wens is in de toelichting het begrip ombuiging expliciet gedefinieerd.

Het lijkt de Raad noodzakelijk dat de gevolgen van het voornemen om het overheids personeel in de kring der verzekerden van de nieuwe Werkloosheidswet op te nemen, duidelijker worden toegelicht. Onvoldoende duidelijk wordt uiteengezet – aldus de Raad – dat ondanks de toeneming van de lasten voor het overheidsbudget die van dit voornemen het gevolg is, er toch een voordeel voor de overheid ontstaat van 1515 mln. gulden als gevolg van de door de stelselherziening veroorzaakte verlaging van uitkeringslasten. Naar aanleiding van deze opmerking hebben wij de toelichting op dit punt verduidelijkt.

De opmerking van de Raad dat de terugsluisproblematiek waarover de Miljoenennota (bladzijde 14) spreekt met ruim 1600 mln. zou worden

verminderd indien het voornemen om het overheidspersoneel op te nemen in de nieuwe Werkloosheidswet niet ten uitvoer wordt gebracht, lijkt ons onjuist. De passage in de Miljoenennota betreft een partiële beschouwing van de premie mutaties die in 1987 mogelijkserwijs kunnen ontstaan als gevolg van de intering op de reserves die in 1986 zal plaatsvinden op basis van het voor 1986 ontwikkelde beleid met betrekking tot de premievaststelling. Het is eerder zo dat de gesignaleerde terugsluisproblematiek nog zou worden vergroot indien het voornemen ten aanzien van het overheidspersoneel in 1987 zou worden geconcretiseerd, zoals overigens ook uit de toelichting bij de nieuwe Werkloosheidswet kan worden opgemaakt.

25. Los van de omstandigheid dat op verschillende plaatsen in de toelichting voorbehouden worden gemaakt met betrekking tot de berekening van de ontwikkeling van de uitkeringslasten als gevolg van de stelselherziening, komt het de Raad voor dat op een enkel punt, op het eerste gezicht, de berekening in de tabellen niet volledig lijkt te zijn. De Raad wijst daarbij met name op de passage in de toelichting waar is ingegaan op de effecten in tabel 5.2 van het vervallen van de minimumdagloonbepaling in de Ziektewet. Tegelijkertijd constateert de Raad echter dat het juist is dat genoemde effecten niet in tabel 5.2 zijn verwerkt.

Op een ander punt echter wordt het totaal van de ombuigingen naar de mening van de Raad te laag getaxeerd. Het betreft de veronderstelling dat gedeeltelijk arbeidsongeschikten met een werkloosheidscomponent allen voldoen aan de arbeidsverleden-eis. De Raad acht dit niet realistisch. Aanbevolen wordt te trachten de te verwachten werkelijkheid nauwkeuriger te benaderen.

Hoewel wij begrip hebben voor deze aanbeveling van de Raad, achten wij de uitwerking hiervan niet goed mogelijk. Het ontbreekt aan de noodzakelijke beleidsinformatie om een nauwkeurige schatting te kunnen maken. Bij de schatting van de effecten van de arbeidsverledeneis voor de werkloosheidsregelingen is gebruik gemaakt van het databestand van het onderzoek verzwaaarde referte-eis dat in 1982 door de SVr is gehouden. Aangezien de vraagstelling in dit onderzoek niet expliciet was gericht op de voorgestelde eis (van de

laatste 5 jaar moet men 3 jaar hebben gewerkt), zijn de uitkomsten voor de effecten van de arbeidsverleden-eis niet eenduidig vast te stellen. Wel kan worden gesteld dat deze eis voor de oudere leeftijdscategorieën van relatief gering belang zal zijn. Bij onze berekeningen zijn wij er van uitgegaan dat 5% van de werklozen vanaf 23 jaar niet aan de eis zal voldoen. Wanneer vervolgens wordt geconstateerd dat van het aantal arbeidsongeschikten ca. 60% ouder is dan 50 jaar en alle arbeidsongeschikte werknemers voorafgaande aan de toetreding tot de arbeidsongeschiktheidsregeling één jaar Ziektewet doorlopen, dan lijkt alles bijeen de conclusie dat de arbeidsverleden-eis nauwelijks van invloed zal zijn op het totaal van de ombuigingen, gerechtvaardigd. De veronderstelling dat allen voldoen aan de arbeidsverledeneis lijkt in dat licht gezien niet ver van de werkelijkheid te staan.

De Raad merkt op dat op blz. 159 van de toelichting wordt verzuimd de afschaffing van de WWV-regeling voor personen vanaf 57½ jaar te noemen als een van de oorzaken die leidt tot het besparingsbedrag in de sfeer van de werkloosheidsregelingen. Naar aanleiding van deze opmerking is de toelichting aangepast.

26. De Raad vraagt naar de betekenis van de uitspraak dat de gezamenlijke verantwoordelijkheid van overheid en sociale partners voor de werkloosheidslasten op een aanvaardbare wijze tot uitdrukking komt met een verdeling waarbij in de structurele situatie de werkloosheidslasten voor de helft voor rekening komt van de overheid en voor de andere helft (gelijkelijk) ten laste komt van werkgevers en werknemers. De Raad vraagt dit tegen de achtergrond van een drietal citaten waarin een voorbehoud wordt gemaakt met betrekking tot de gelijke verdeling van de premie tussen werkgevers en werknemers.

In de huidige situatie komt het overgrote gedeelte van de werkloosheidslasten voor rekening van de overheid. De stelselherziende maatregelen hebben voor de werkloosheidsregelingen ondermeer als doelstelling het verminderen van het aandeel van de overheid in de totale financiering van de werkloosheid. Met het terugdringen van het overheidsaandeel wordt tevens een bijdrage geleverd aan de beleidsdoelstelling om het financieringstekort van de overheid terug te dringen. Tegen deze

achtergrond van het huidige kabinetsbeleid gezien kan de verdeling van de werkloosheidslasten zoals aangegeven in de memorie van toelichting aanvaardbaar worden genoemd. De huidige financieel-economische situatie is daarbij uiteraard in de beschouwing betrokken.

Eventuele wijzigingen in het financieel-economische beeld en mogelijke bijstellingen van de beleidsuitgangspunten van dit kabinet door volgende kabinetten kunnen echter de aanvaardbaarheid van de verdeling van de werkloosheidslasten in een ander licht plaatsen. De passage in de toelichting dat de toekomstige verdeling van de sociale zekerheidslasten niet los kan worden gezien van de financieel-economische ontwikkelingen in de komende jaren en dat op grond daarvan eventuele bijstellingen tot de mogelijkheden zullen behoren, moet dan ook tegen deze achtergrond worden gelezen. Overigens zij er daarbij op gewezen dat hier niet alleen wordt gesproken over de werkloosheidslasten, maar over de totale sociale zekerheidslasten.

De financieel-economische situatie en de verdeling van de totale sociale zekerheidslasten over de financierende partijen zijn eveneens factoren die in de beschouwing worden betrokken bij het bepalen van de verdeling van de werkloosheidslasten over deze partijen. Zoals gesteld, wordt in het licht van de huidige omstandigheden een verdeling 50% overheid en 50% werkgevers en werknemers, ieder voor een gelijk deel, in de structurele situatie aanvaardbaar geacht. Het kabinet streeft er daarbij naar om de 50/50 verdeling tussen werkgevers en werknemers ook te realiseren in de jaren dat de structurele situatie nog niet is bereikt. Dit streven zal echter jaarlijks worden getoetst aan andere binnen het sociaal-economisch beleid nagestreefde doelstellingen. Daarmee is het niet uitgesloten dat de 50/50 verhouding zal worden doorbroken. Zo wordt voor 1986 een afwijkende premieverdeling overwogen, ten einde een verlichting te bewerkstelligen van premielasten voor werkgevers in de bedrijvensector. Koopkrachtdoelstellingen, waaraan de verdeling 1986 eveneens is getoetst, verzetten zich niet tegen een verschuiving van het werkgeversaandeel naar het werknemersaandeel in de premie van de werkloosheidsverzekering. In het totale premiebeeld 1986 wordt namelijk een verlaging van de werknemerspremies geraamd en

daarmee kan een aandeel worden geleverd aan een verbetering van de koopkracht. Voor 1987 zal echter, vooraleer een toetsing aan de sociaal-economische beleidsdoelstellingen zal plaatsvinden, worden uitgegaan van de 50/50 situatie.

27. Ten einde te voldoen aan de kritiek van de Raad dat het verstrekte cijfermateriaal ter zake van de inkomenseffecten te beperkt is en dat derhalve de in de tekst weergegeven conclusies niet gebaseerd zijn op het weergegeven cijfermateriaal zijn – als bijlage III – aan de memorie van toelichting bij de nieuwe Werkloosheidswet toegevoegd de in paragraaf 5.7. opgenomen relevante tabellen maar dan aangevuld met de ontbrekende leeftijdsklassen.

Het kabinet deelt niet de mening van de Raad dat in de toelichting in paragraaf 5.7 de indruk wordt gewekt dat de inkomenseffecten van de voorgestelde regeling van beperkte betekenis zijn en nogal meevallen. Met name bij de samenvattende opmerkingen in genoemde paragraaf komt duidelijk aan de orde dat voor bepaalde categorieën uitkeringsgerechtigden relatief grote inkomenseffecten kunnen optreden.

28. Ter zake van de in het rapport van de «Werkgroep Inventarisatie van de Consequenties voor de Uitvoering van de Stelselherziening» (WICUS) uitgesproken conclusie «dat de centrale overheid verantwoordelijk is voor de financiële en personele gevolgen van de stelselherziening en dat dit in de wet moet worden aangegeven» is de Raad van State van oordeel dat in de gedane voorstellen deze verantwoordelijkheid onvoldoende tot uiting is gekomen.

Naar onze mening is dit niet het geval. In paragraaf 3.12.2 van de memorie van toelichting is duidelijk aangegeven dat wij de conclusie delen van voornoemd rapport dat de centrale overheid als initiator van de voorgestelde wijzigingen in ieder geval de voorwaarden moet creëren om de consequenties van deze wijzigingen voor de uitvoeringsorganen op te vangen. Hierbij geldt uiteraard dat het Rijk niet in de plaats treedt van de uitvoeringsinstanties, in hun hoedanigheid als werkgever. Deze verantwoordelijkheid wordt in het onderhavige wetsvoorstel niet ontlopen, doch een financiële tegemoetkoming aan de gemeenten is niet aan de orde, omdat nog onbekend is of de uitvoeringskosten per saldo zullen toenemen.

In paragraaf 5.9 van de memorie van toelichting wordt de verschuiving in de uitvoeringslasten behandeld. Naar aanleiding van het op 22 juli 1985 uitgebrachte advies van de Raad voor de gemeentefinanciën (Rgf) is de tekst zodanig bijgesteld dat wordt aangegeven dat de financiële ruimte die in de sfeer van de apparaatskosten voor de gemeenten zal ontstaan, structureel circa 190 mln. zal gaan bedragen. Hiervan is 130 mln. gevolg van de wegvallende WWV-taken en 60 mln. gevolg van de binnen een tijdsbestek van circa 5 jaar na de invoering van de stelselherziening sociale zekerheid te verwachten vermindering van het aantal cliënten bij de gemeenten op grond van de Rijksgroepsregeling voor werkloze werknemers (Rww) en de IOW ten opzichte van het huidige Rww-bestand.

Met betrekking tot de op langere termijn optredende verhoging van de uitvoeringskosten voor de gemeenten als gevolg van de afschaffing van de verdiscontering van de werkloosheid in de arbeidsongeschiktheidsverzekering merkt de Raad op dat een duidelijke uitspraak «dat de gemeenten hiervoor zullen worden schadeloos gesteld» ontbreekt.

In dit verband merken wij op dat in hoofdstuk 5 van de memorie van toelichting bij de nieuwe Werkloosheidswet op basis van de uitkomsten van het zogenaamde determinantenonderzoek uitgegaan is van een werkloosheidscomponent van 50% in de arbeidsongeschiktheidsregelingen. Geen veronderstellingen zijn thans echter te maken ten aanzien van de verdeling van deze werkloosheidscomponent binnen het arbeidsongeschiktheidsbestand in de structurele situatie, dat wil zeggen wanneer de in het kader van de afschaffing van de verdiscontering voorgestelde overgangsregeling haar betekenis heeft verloren. Het gaat hierbij om verscheidene tientallen jaren. Dit betekent dat het onmogelijk is om op dit moment een betrouwbare prognose te geven omtrent het aantal gedeeltelijk arbeidsongeschikten dat een aanvullend beroep op de ABW danwel de IOW zal kunnen doen. Dit aantal is juist van belang om te komen tot een bepaling van de extra uitvoeringskosten van de gemeenten. In ieder geval zal door de werking van de middelen-toets het aantal personen dat beroep zal kunnen doen op een uitkering ingevolge deze wetten geringer zijn dan het aantal gedeeltelijk arbeidsongeschikten.

Vooralsnog bestaat er dus geen enkele zekerheid dat de uit de afschaf-

ping van de verdiscontering te verwachten toenamen van het ABW- en IOW-bestand ertoe zal leiden dat de extra uitvoeringskosten in de structurele situatie hoger zullen zijn dan thans. Dit te meer gelet op de financiële ruimte voor gemeenten van 190 mln., die als gevolg van de stelselherziening ontstaat. Hiertegenover staan extra uitvoeringskosten op de langere termijn. Aangezien er dus gezinszins van uit moet worden gegaan dat de uitvoeringskosten voor de gemeenten in de structurele situatie per saldo hoger zullen zijn is een uitspraak over een eventuele schadeloosstelling niet aan de orde.

29. Het komt de Raad voor dat de wachtgeldkosten, die de gemeenten voor het overtollig geworden personeel zullen moeten maken, door het Rijk dienen te worden vergoed, zoals ook de Raad voor de gemeentefinanciën (Rgf) en de Vereniging van Nederlandse Gemeenten (VNG) hebben voorgesteld.

Wij zijn van mening dat de betrokkenheid van het Rijk hierbij alleen aan de orde kan zijn ten aanzien van het personeel waarvoor thans door het Rijk op basis van declaraties een doeluitkering van circa 100 mln. aan de gemeenten wordt verstrekt in het kader van de WWV. Door de Rgf is berekend, dat deze doeluitkering op basis van de reële te verwachten bestandsontwikkeling na de invoering van de stelselherziening in het eerste jaar globaal met 2/3 zal verminderen en vervolgens in twee jaar tot nul.

Ten einde voor de gemeenten zekerheid te bieden omtrent omvang en tempo van deze vermindering zal thans in het voorstel tot invoering van de Invoeringswet stelselherziening een overbruggingsregeling worden opgenomen, waarbij in vier jaar het huidige niveau van circa 100 mln. teruggebracht wordt naar nul. De huidige declaratiemogelijkheid vervalt daarmee op het moment dat de stelselherziening ingaat. Hierdoor kunnen de gemeenten zich in vier jaar geleidelijk instellen op de nieuwe situatie en zijn hiervoor voldoende middelen beschikbaar. Tezamen met de in de toelichting reeds genoemde mogelijkheden kunnen met deze overbruggingsregeling naar ons oordeel gedwongen ontslagen bij de gemeenten geheel worden voorkomen. Hiermee wordt naar ons oordeel geheel tegemoet gekomen aan de bezwaren van de Raad van State. De toelichting van de nieuwe Werkloosheidswet is op overeenkomstige wijze aangepast.

30. Het is de Raad opgevallen dat in de toelichting op de nieuwe Werkloosheidswet niet is ingegaan op de aanbeveling van de SER om te komen tot een inkomensdervingsregeling op sociaal-minimumniveau voor werkloze ex-zelfstandigen, hoewel de SER zich daar reeds in meer dan een advies voor heeft uitgesproken. Aan het verzoek van de Raad om in de memorie van toelichting daaraan aandacht te schenken is voldaan.

31. Met de Raad zijn wij van mening dat de inwerkingtreding van de stelselherziening gepaard moet gaan met een goede en tijdige voorlichting over de inhoud ervan. Het gaat immers om ingrijpende wijzigingen als gevolg waarvan mede andere eisen aan verzekeren worden gesteld. In overleg met het Voorlichtingscentrum Sociale Verzekering en de bij de uitvoering betrokken instanties wordt reeds bekeken wanneer en op welke wijze efficiënt en gecoördineerd informatie over het gewijzigde stelsel aan belanghebbenden kan worden verschaft.

Op dit moment is daaromtrent nog geen duidelijkheid. Het is dan ook niet mogelijk ter zake mededelingen te doen in de memorie van toelichting, zoals de Raad aanbeveelt. Wel is in paragraaf 1.1 van de memorie van toelichting de noodzaak van tijdige en goede voorlichting en overleg daarover met de betreffende instanties onderkend.

32. De Raad beveelt aan met betrekking tot de verlenging van de referteperiode in geval van ziekte de in de artikelsgewijze toelichting op artikel 16, tweede lid, voorkomende zinsnede «slechts voor zover de werkgever tijdens ziekte niet het loon doorbetaalt» in de wettekst op te nemen. De passage met betrekking tot de verlenging van de referteperiode in geval van ziekte in de toelichting op dit artikellid is evenwel onjuist en is dan ook geschrapt. Ook ingeval de werkgever tijdens ziekte het loon doorbetaalt zal de referteperiode, net als thans bij de WW, worden verlengd.

33. Met betrekking tot artikel 18, eerste en vijfde lid, beveelt de Raad aan om de wet meer af te stemmen op de overeenkomstige bepalingen in de IOW. De Raad wijst er in dat verband op dat in de nieuwe Werkloosheidswet het begrip vakantie genieten en in de IOW het ruimere begrip tijdelijk verblijf wordt gehanteerd.

Tevens vraagt de Raad om te bezien of het mogelijk is de algemene lijnen van de richtlijnen van de Federatie van Bedrijfsverenigingen inzake het recht op uitkering tijdens vakantie in de wet op te nemen en de delegatiebepaling meer te begrenzen.

De IOW kent minder en op bepaalde punten anders geformuleerde uitsluitingsgronden dan de nieuwe Werkloosheidswet. Dit hangt samen met het verschil in karakter en opzet van beide wetten. Uit dit verschil tussen beide wetten vloeit ook voort het verschil in de begrippen vakantie genieten en tijdelijk verblijf. In de IOW is gekozen voor het ruimere begrip tijdelijk verblijf aangezien met behulp van dit begrip ook kan worden bepaald welke gemeente gehouden is de uitkering te betalen indien de werknemer tijdelijk in Nederland op een andere plaats verblijft dan de plaats waar hij gewoonlijk woont. Dergelijke domiciliekwesaties komen in het kader van de nieuwe Werkloosheidswet niet voor.

Een tijdelijk verblijf in het buitenland met behoud van een werkloosheidsuitkering is, indien de SVR daartoe regels treft, alleen mogelijk gedurende vakantie. Mede daarom is in de wet de bevoegdheid tot nadere regelgeving geconcretiseerd. Dit is reeds meegedeeld in de brief aan de Koningin van 12 september 1985. Een verdere uitwerking in de wet dan aangegeven in de brief aan de Koningin van 12 september 1985 van de regels inzake het recht op uitkering bij vakantie achten wij niet mogelijk en zinvol. Mede gezien het verschil in vakantieperiodes in de diverse bedrijfstakken verdient het naar onze mening de voorkeur dat de SVR nadere regels kan stellen. Gelet op het vorenstaande zien wij in het advies van de Raad geen aanleiding de desbetreffende artikonderdelen in de nieuwe Werkloosheidswet en de IOW te wijzigen.

34. Verwezen wordt naar de opmerkingen bij punt 12 en 13.

35. De Raad acht het onbevredigend dat niet is voorzien in de mogelijkheid om beroep in te stellen bij het lang uitblijven van een beslissing op een schriftelijke aanvraag om uitkering en stelt voor hierin alsnog te voorzien.

Bij de voorbereiding van de verschillende wetsvoorstellen is overwogen de uitvoeringsorganen met betrekking tot de uitvoering aan termijnen te binden en de belanghebbende bij overschrijding van deze termijnen de mogelijkheid van beroep te bieden.

Naar aanleiding van een daartoe strekkende adviesaanvraag wordt thans nog binnen de SVR een advies over deze kwestie voorbereid. Voorts is op 12 juli 1985 aan de SVR advies gevraagd over maatregelen ter verbetering van een effectieve rechtsbescherming op het terrein van het sociale zekerheidsrecht. Deze kwestie houdt nauw verband met de voorgaande. In deze adviesaanvraag wordt voorgesteld de afgifte van een voor beroep vatbare beslissing in samenhang met een lichte voorprocedure als vertrekpunt te nemen voor een eventuele beroepsgang voor de beroepsrechter.

Gelet op het vorenstaande verdient het naar onze mening de voorkeur de adviezen van de SVR in dezen af te wachten, en niet thans reeds een voorziening te treffen bij het lang uitblijven van beslissing zoals de Raad voorstelt.

36. Met betrekking tot artikel 22 maakt de Raad een vijftal opmerkingen.

a. Allereerst adviseert de Raad om het nodige te doen aan de aanbeveling van de SER om een gelijke toepassing van het criterium passende arbeid in zowel de sociale verzekering als met betrekking tot de arbeidsvoorziening te verzekeren. Hieraan zal worden voldaan. In dit verband merken wij nog op dat momenteel bij de SER een adviesaanvraag in behandeling is over een nieuwe Arbeidsvoorzieningswet. Ook het begrip passende arbeid komt in dat verband aan de orde.

Indien het SER-advies daartoe aanleiding geeft zal, zoals blijkt uit de toelichting op dit artikel, op een later tijdstip het begrip passende arbeid zoals dat in de nieuwe Werkloosheidswet is omschreven nader kunnen worden bezien.

b. Het lijkt de Raad wenselijk bij de bepaling met betrekking tot de benadelingshandeling tot uitdrukking te brengen, dat de werknemer de benadeling van de bedrijfsvereniging of van het AWF redelijkerwijs heeft kunnen voorzien.

Wij delen dit standpunt van de Raad niet. Een dergelijke toevoeging is naar onze mening overbodig. Indien de werknemer zich zodanig heeft gedragen dat hij de bedrijfsvereniging of het AWF benadeelt of zou kunnen benadelen, dient de bedrijfsvereniging te beoordelen of hem daarvan een verwijt valt te maken. Indien dit het geval is kan een sanctie worden getroffen. Ingeval de werknemer redelijkerwijs niet heeft kunnen

voorzien dat zijn gedragingen een benadeling tot gevolg hebben of zouden kunnen hebben, valt hem van die gedraging in redelijkheid geen verwijt te maken, zodat sanctietoepassing achterwege zal blijven. De redelijkerwijs voorzienbaarheid van de benadeling maakt derhalve deel uit van de beoordeling van de verwijtbaarheid.

c. De Raad vraagt zich af of in artikel 22 onderdeel I, sub 1°, «arbeid» niet vervangen zou moeten worden door passende arbeid.

Uit de jurisprudentie van de Centrale Raad van Beroep kan, zoals de Raad stelt, inderdaad worden opgemaakt, dat voor de toepassing van dit artikelonderdeel sprake moet zijn van «passende arbeid». De wettekst is dan ook in die zin aangepast.

d. In de toelichting op artikel 22, eerste lid, onderdeel m, is gevolg gegeven aan het verzoek van de Raad, aan te geven waarom niet langer sprake behoeft te zijn van een «duidelijke belemmering», doch slechts van een «belemmering» om passende arbeid te aanvaarden als gevolg van de door de werknemer gestelde eisen aan het verrichten van arbeid. De nuances die de bedrijfsvereniging in het sanctiebeleid kan aanbrengen, maken dit overbodig. Bij een alles of niets regeling zoals de Werkloosheidswet die kent, is daarentegen de omschrijving van een bepaalde mate van verwijtbaarheid niet zonder belang, vanwege de daaraan verbonden gevolgen. Uit coördinatie-overwegingen met de Werkloosheidswet is indertijd een overeenkomstige aanduiding in de WWV opgenomen.

e. Ten slotte is de Raad van mening dat er evenveel reden is om vrijstelling te geven van de verplichting genoemd in het eerste lid, onderdeel I, onder 1°, als van de verplichting genoemd in dat lid onderdeel j, en stelt dan ook voor het vierde lid te wijzigen. Daarnaast is de Raad van mening dat, nu het vierde lid ook bedoeld is voor oudere werkloze werknemers, ook een mogelijkheid tot vrijstelling zou moeten worden opgenomen van het bepaalde in het eerste lid, onderdeel I, sub 2° en 3°, alsmede de onderdelen i en j, zoals thans in het kader van de Rijksgroepsregeling werkloze werknemers (Rww) het geval is. In verband hiermee merken wij het volgende op.

Uitbreiding van de mogelijkheid van vrijstelling met de verplichting om in voldoende mate te trachten

passende arbeid te verkrijgen ligt met name voor oudere werkloze werknemers in de rede omdat vrijstelling van die verplichting nauw verband houdt met de vrijstelling van de verplichting van de werknemer om zich bij het arbeidsbureau in te laten schrijven en die inschrijving tijdig te doen verlenen als onderdeel van de verplichtingen gericht op arbeidsinschakeling. Voorts beperkt de Rww de mogelijkheid van vrijstelling niet tot de inschrijvingsplicht, zoals in de voorstellen van de nieuwe Werkloosheidswet is gebeurd, maar omvat deze mede de plicht om in voldoende mate te trachten arbeid te verkrijgen, de verplichting om mee te werken aan een onderzoek naar de mogelijkheden tot inschakeling in de arbeid alsmede naar de geschiktheid voor opleiding en scholing. Tot slot kan in het kader van de Rww ook vrijstelling worden verleend van de verplichting mee te werken aan een door het arbeidsbureau aangewezen scholing of opleiding ten behoeve van de inschakeling in de arbeid.

Uit een oogpunt van harmonisatie zijn wij met de Raad van mening dat er veel voor te zeggen is om in de IOW en de nieuwe Werkloosheidswet, voor zover de aard van die regelingen dat toelaat, zoveel mogelijk dezelfde vrijstellingsmogelijkheden op te nemen als in de Rww. De tekst van de wet en de toelichting zijn dienovereenkomstig aangepast.

De Raad spreekt met betrekking tot artikel 22 doorgaans over verplichtingen waaraan de werknemer dient te voldoen. Deze zijn echter niet als zodanig in de wettekst geëxpliciteerd, daar deze uitgaat van een negatieve formulering.

Mede in het advies van de Raad hebben wij dan ook aanleiding gezien om de verplichtingen zo veel mogelijk positief te formuleren. Daarmee wordt zowel de duidelijkheid gediend als de coördinatie met de IOW bereikt, waar de verplichtingen eveneens positief zijn geformuleerd.

37. De Raad doet de aanbeveling artikel 26, tweede lid, onderdeel d, te schrappen. Hieraan wordt gevolg gegeven omdat ook wij bij nadere beschouwing van mening zijn dat dit onderdeel overbodig is.

38. De Raad is van mening dat in artikel 32 van de nieuwe Werkloosheidswet aan de bedrijfsverenigingen te grote bevoegdheden worden verleend bij het terugvorderen van onverschuldigd betaalde uitkeringen.

Hij wijst in dit verband ook op het wetsvoorstel tot wijziging van het verhaalsrecht bij de Algemene Bijstandswet, waar naar zijn mening deze materie op een meer bevredigende wijze is geregeld.

Allereerst verwijzen wij met betrekking tot dit onderwerp naar onze reactie op punt 35 van het advies van de Raad. Aangezien deze materie op dit moment in studie is bij de Federatie van Bedrijfsverenigingen en ook in het kader van de in punt 35 genoemde adviesaanvraag over de verbetering van een effectieve rechtsbescherming ter sprake zal komen, willen wij het advies van de Raad om overeenkomstig het door hem genoemde wetsvoorstel een regeling te treffen, thans niet volgen.

Wij delen de opvatting van de Raad, dat er onvoldoende rechtswaarborgen voor de belanghebbenden zijn ingebouwd, niet. In het onderdeel van de paragraaf handelend over de betaling van de uitkering is geregeld dat de belanghebbende beroep kan instellen tegen de mate waarin en de wijze waarop de bedrijfsvereniging heeft besloten terug te vorderen. Overigens zijn wij van mening dat, zo er al sprake zou zijn van een te ruime bevoegdheidstoedeling aan de bedrijfsverenigingen, de gronden en termijnen voor terugvordering dusdanig stringent zijn geformuleerd, dat voldoende waarborgen voor een redelijk terugvorderingsbeleid van de bedrijfsverenigingen zijn ingebouwd. Wij zien dan ook geen aanleiding om de wettekst op de door de Raad genoemde punten aan te passen.

39. Op artikel 41, eerste lid, is bij de bespreking van de dagloonsystematiek (punt 22) reeds ingegaan. Aldaar is reeds vermeld, dat met de suggestie van de Raad om het woord «normaal» te schrappen, wordt ingestemd.

40. Overeenkomstig de door de Raad gedane aanbeveling zal in de voorgestelde Invoeringswet stelselherziening een met artikel 52, tweede lid, overeenkomende bepaling in de Ziektewet worden opgenomen.

41. De aanbeveling van de Raad om de bijdragen aan het Rijk wegens terugkeer van werkloze buitenlandse werknemers naar hun land van herkomst te beperken tot ten hoogste het bedrag van de «bespaarde» werkloosheidsuitkering hebben wij overgenomen. De tekst van de wet en de memorie van toelichting zijn overeenkomstig aangepast.

42. De Raad bepleit, gelet op punt 7 van de aanwijzingen inzake terughoudendheid met regelgeving, het opnemen in de wet van een algemene aanduiding ter zake van het hanteren van de door de Externe Commissie van deskundigen van de SER (COMED) aanbevolen methode van berekening van de reserve van het Algemeen Werkloosheidsfonds (AWF). Tevens beveelt de Raad aan de andere sociale verzekeringswetten overeenkomstig aan te passen.

De door COMED geadviseerde methodiek ter zake van de berekening van de omvang van de benodigde reserve heeft niet zozeer betrekking op de hoogte van de benodigde reserve, alswel op de elementen die bij de berekening dienen te worden betrokken en op de uniforme presentatie van de benodigde reserve in de premie-nota van de uitvoeringsorganen. Het opnemen van deze methodiek in wetsartikelen die de omvang van de benodigde reserve beogen te regelen, verdient dan ook geen aanbeveling.

Overigens is de berekening van de benodigde reserve bij het AWF momenteel in discussie in het bestuur van het AWF. Deze discussie heeft niet zozeer betrekking op de door de COMED aanbevolen methodiek van de berekening van de benodigde financieringsdekking, alswel over een aanvulling van de door de COMED aangegeven elementen die bij de bepaling van de vermogensbehoefte moeten worden meegenomen. Het gaat hierbij om het al of niet handhaven van een risicodekking voor de situatie dat de feitelijke werkloosheid aanmerkelijk hoger uitvalt dan de geraamde en het betrekken van de problematiek van het al of niet met eigen middelen financieren van de door het AWF aan de wachtgeldfondsen verstrekte renteloze voorschotten ex artikel 34 WW. Voorts kan het effect van de lastenoverheveling van de WWV naar de WW op de omvang van de benodigde reserve eerst goed worden vastgesteld, nadat de integratie daadwerkelijk heeft plaatsgevonden. Vanwege genoemde onzekerheden is in de wettekst gekozen voor een uitwerking bij nadere regelgeving.

De toelichting bij artikel 94 is met de elementen uit bovenstaande motivering aangevuld. Overigens is daaraan tevens toegevoegd de opmerking dat een nieuwe liquiditeits- en garantieregeling, waarover de SVr in januari 1985 heeft geadviseerd, bij een afzonderlijk wetsvoorstel zal worden geregeld.

43. Aan de aanbeveling van de Raad om in artikel 99 een concretere omschrijving van de te delegeren onderwerpen op te nemen hebben wij gevolg gegeven. Een aantal andere zaken moet door middel van de uitkeringsreglementen kunnen worden geregeld. Te denken valt aan een regeling inzake de inhouding en afdracht c.q. de verstrekking van pensioenpremie en vakantiebonnen. Voorts zal het in geval van samenloop van loon of inkomsten wegens loonderving en werkloosheidsuitkering – situaties die zich in vele vormen kunnen voordoen – noodzakelijk kunnen zijn, dat nadere regels worden gesteld. De uitkeringsreglementen zullen in deze nadere regelgeving kunnen voorzien.

44. De Raad wijdt een uitgebreide beschouwing aan de van de huidige WW in de nieuwe Werkloosheidswet overgenomen regeling met betrekking tot de wachtgeldreglementen van de bedrijfsverenigingen en het reglement voor de werkloosheidsverzekering van het AWF (artikel 99 jo 107).

Het college wijst er terecht op, dat in de nieuwe wet het onderscheid tussen wachtgeld- en werkloosheidsuitkering nog slechts verband houdt met de wijze van financiering.

Wij zijn het dan ook met de Raad eens dat een logisch gevolg hiervan is dat het onderscheid tussen de wachtgeldreglementen en het reglement voor de werkloosheidsverzekering vervalt. Het voorstel van de Raad op dit punt wordt dan ook overgenomen. In dit verband doet de Raad voorts het voorstel om te werken met één voor alle bedrijfstakingen en voor de gehele uitkeringsduur geldend («werkloosheids»)reglement dat wordt vastgesteld door de SVr.

Hoewel dit voorstel van de Raad zeker uit oogpunt van deregulering, aantrekkelijk is, heeft dit het nadeel dat zaken, die liggen in het kader van de praktische uitvoering van de wet, worden geregeld door de toezichhouder, te weten de SVr. Bovendien zou in dit reglement een aantal specifieke, slechts voor enkele bedrijfstakingen geldende, bepalingen moeten worden opgenomen.

Rekening houdend met het voorstel van de Raad en met de positie van de uitvoeringsorganen te weten die van de bedrijfsverenigingen en het AWF alsmede die van de SVr, wordt dan ook voorgesteld de desbetreffende bepalingen zodanig te wijzigen dat wordt bereikt dat door iedere bedrijfsvereniging te zamen met het AWF één

uitkeringsregime wordt vastgesteld.

De directe betrokkenheid van het AWF, dat immers verantwoordelijk is voor de langer lopende uitkeringen, garandeert dat een zoveel mogelijk gecoördineerde regelgeving tot stand komt.

In de wettekst en de memorie van toelichting zijn de hiervoor omschreven wijzigingen aangebracht.

Ten slotte is gevolg gegeven aan de suggestie van de Raad om in de memorie van toelichting de handhaving van het onderscheid tussen wachtgeldfondsen en AWF te verduidelijken.

47. De door de Raad gemaakte redactionele opmerkingen zijn overgenomen met uitzondering van de opmerking van de Raad bij artikel 39 van het wetsvoorstel. De bepalingen waarop in artikel 39 wordt gedoeld behelzen een einde van rechtswege van het recht op uitkering. Het woord beëindiging werkt het vermoeden in de hand dat er sprake zou zijn van een handelen dat het einde van het recht bewerkstelligt, hetgeen, zoals opgemerkt, niet het geval is. Voor de aanpassingen aangebracht naar aanleiding van door de Raad gemaakte opmerkingen kan worden verwezen naar de bij dit nader rapport gevoegde bijlage.

Overigens hebben wij het noodzakelijk geacht het wetsvoorstel op een aantal punten naast die waartoe het advies van de Raad van State aanleiding heeft gegeven inhoudelijk te wijzigen. Daarnaast is een aantal wijzigingen van redactionele aard aangebracht.

De inhoudelijke wijzigingen hebben betrekking op:

a. de bepaling inzake het werkloosheidsbegrip (artikel 15) is inhoudelijk aangepast. Ter bepaling of iemand werkloos kan worden geacht worden de betaalde werkzaamheden die de werknemer naast zijn dienstbetrekking verrichtte eveneens in aanmerking genomen. De delegatiebepaling ter uitwerking van het werkloosheidsbegrip is tevens aangepast en geconcretiseerd.

b. in verband met de regeling inzake anticumulatie van nieuwe inkomsten en de dagloonvaststelling is een bepaling nodig die aangeeft wanneer sprake is van gehele of gedeeltelijke eindiging van werkloosheid. Artikel 20 voorziet hierin.

c. ten einde te voorkomen dat de bedrijfsvereniging in tijd te ver terug

moet gaan om een recht op uitkering vast te stellen bepaalt artikel 23 dat de vaststelling niet langer teruggaat dan 26 weken voor het indienen van de aanvraag.

d. de gronden voor gehele of gedeeltelijke weigering van de uitkering zijn positief geformuleerd als verplichtingen waaraan een werknemer dient te voldoen om zijn recht op uitkering geldend te kunnen maken. De artikelen 24 tot en met 26 en 65 voorzien daarin.

e. de bepaling inzake het verzorgingsforfait is geconcretiseerd in die zin dat de belangrijkste voorwaarden waaronder een belanghebbende voor het verzorgingsforfait in aanmerking komt in het nieuwe artikel 42 staan vermeld.

Voor de wijzigingen die in de nieuwe Werkloosheidswet zijn aangebracht ten opzichte van de tekst zoals deze bij u aanhangig is gemaakt, verwijzen wij naar de bij dit rapport gevoegde bijlage I. Deze wijzigingen hebben er overigens toe geleid dat er een verandering is opgetreden in de nummering van de artikelen van het wetsvoorstel. Voor deze veranderingen verwijzen wij naar als bijlage II bij dit nader rapport gevoegde transponeringstabel.

Voorts mogen wij nog uw aandacht vragen voor het volgende. Bij Koninklijke boodschap van 8 februari 1983 is een wetsvoorstel houdende nadere wijziging van de Werkloosheidswet en de Wet Werkloosheidsvoorziening (samenloop van werkloosheidsuitkering met bepaalde andere inkomsten, kamerstukken II, 1982-1983, 17 775) bij de Tweede Kamer ingediend.

Het voorlopig verslag op dit wetsvoorstel werd op 14 april 1983 vastgesteld. De memorie van antwoord is nog niet uitgebracht. De daarin gedane voorstellen betreffende de samenloop zijn wat de hoofdlijnen betreft in het hierbij aangeboden wetsvoorstel verwerkt. Aanvankelijk lag het in de bedoeling het wetsvoorstel betreffende de samenloop los van de stelselherziening te behandelen. Nadere overwegingen hebben ons ertoe gebracht beide wetsvoorstellen te integreren. In de toelichting is ingegaan op het advies van de SER van 20 mei 1983. Tevens is aandacht besteed aan het destijds uitgebrachte advies van de SVr.

In verband hiermee verzoeken wij U machtiging te verlenen het vorenbedoelde op 8 februari 1983 ingediende voorstel van wet in te trekken.

Wij veroorloven ons U in overweging te geven het hierbij gevoegde gewijzigde voorstel van wet en de overeenkomstig het vorenstaande gewijzigde memorie van toelichting aan de Tweede Kamer der Staten-Generaal te zenden.

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

De Staatssecretaris van Sociale Zaken en Werkgelegenheid,
A. Kappeyne van de Coppello