

Vergaderjaar 1985–1986

19261

Verzekering van werknemers tegen geldelijke gevolgen van werkloosheid (Werkloosheidswet)

B

ADVIES VAN DE RAAD VAN STATE

Aan de Koningin

's-Gravenhage, 26 september 1985

Bij kabinetsmissiven van 24 juni 1985 en 17 september 1985, nrs. 71 en 51, heeft Uwe Majesteit, op voordracht van de Staatssecretaris van Sociale Zaken en Werkgelegenheid, L. de Graaf, bij de Raad van State ter overweging aanhangig gemaakt een voorstel van wet met memorie van toelichting tot verzekering tegen geldelijke gevolgen van werkloosheid (Werkloosheidswet).

1. De Raad van State brengt zijn advies uit na kennis genomen te hebben van een aantal adviezen, dat is uitgebracht nadat de voorstellen betreffende de stelselherziening bij hem aanhangig zijn gemaakt. Het gaat hier om het vervolgadvis van de Sociaal-Economische Raad (SER) van 23 augustus 1985, het advies van de Raad voor de gemeentefinanciën van 22 juli 1985, van de Vereniging van Nederlandse Gemeenten (VNG) van 22 augustus 1985 en de adviezen van het College Algemene Bijstandswet van 23 augustus 1985. De Raad heeft ook kennisgenomen van de reactie van het kabinet op de adviezen van bovengenoemde instanties.

Van het advies van de Sociale Verzekeringsraad (SVR) heeft de Raad, die er om tijds wil niet naar heeft gestreefd volledig te zijn in het maken van juridisch-technische opmerkingen over alle details van de

voorgestelde regeling, tot zijn spijt nog geen kennis kunnen nemen. Hij behoudt zich echter het recht voor om, zodra dit advies en de reactie daarop van de bewindslieden hem bekend zullen zijn, nog nadere opmerkingen te maken.

Het college heeft in dit advies en in zijn adviezen betreffende de overige wetsontwerpen in het kader van de stelselherziening rekening 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.

2. De voorgelegde ontwerpen vertonen op een niet gering aantal plaatsen de tekenen van haast bij de vervaardiging ervan. Om enkele aanduidingen te geven: wetteksten die een zelfde strekking hebben vertonen in verschillende ontwerpen vaak onnodige verschillen in formulering, zoals bij het begrip passende arbeid (artikel 27, vierde lid, van de Wet inkomensvoorziening oudere werkloze werknemers (IOW) en artikel 22, derde lid, van de nieuwe Werkloosheidswet (WW)); op een aantal punten is zinvolle invulling van algemeen en vaag geformuleerde voorschriften pas mogelijk nadat nadere adviezen zijn gevraagd of

verkregen, zoals bij de mogelijkheid van voorzieningen. Ook komt het voor dat er een gebrek aan coördinatie met andere sociale zekerheidswetten ontstaat, zoals bij de regeling betreffende het overheidspersoneel. Het college acht het in hoge mate wenselijk dat ontwerpen van wet in de toekomst met grotere zorgvuldigheid zullen worden voorbereid, zeker wanneer zij een zo belangrijke materie regelen als de onderhavige.

3. Vereenvoudiging en codificatie
Op bladzijde 52 van de toelichting wordt gezegd dat bij de vormgeving van de thans voorliggende wetsvoorstellen dankbaar gebruik is gemaakt van de resultaten van het werk van de Staatscommissie vereenvoudiging en codificatie van de sociale zekerheidswetgeving. Verder in de toelichting (bladzijde 53) wordt echter vermeld dat de onderlinge samenhang tussen de onderscheiden sociale zekerheidsregelingen en met name die tussen de werknemersverzekeringen beperkingen met zich brengen. De belangrijkste beperking manifesteert zich in de omschrijving van de kring van verzekerden; dit terwijl er alles voor te zeggen is ten aanzien van de kring van verzekerden meer in de formele wet vast te leggen en delegatie van regelgeving tot een minimum te beperken. In een later stadium, bij

voorbeeld bij een afzonderlijke juridisch-technische exercitie, specifiek gericht op vereenvoudiging van de sociale zekerheidsregelingen, zal, aldus nog steeds de toelichting, in volle omvang aan de resultaten van het werk van genoemde Staatscommissie gevolg gegeven kunnen worden.

Op bladzijde 147 van de toelichting wordt nog opgemerkt dat het in de toekomst wellicht mogelijk is de wetgeving in het kader van de stelselherziening nog verder op onderdelen te vereenvoudigen. Op dit moment ontbreken echter de directe mogelijkheden om deze vereenvoudiging te bewerkstelligen. De tijdsdruk waarin het proces van de stelselherziening verkeert enerzijds en anderzijds de noodzaak van coördinatie (tussen de sociale verzekeringswetten onderling en met de fiscale wetgeving) beletten volgens de toelichting een verdere vereenvoudiging in deze fase. De intentie bestaat echter om in een latere fase te bezien of verdergaande vereenvoudigingen mogelijk zijn, mede gelet op het streven om in de toekomst te komen tot een loondervingsregeling. Bij deze vereenvoudigingen wordt vooral gedacht aan de bepalingen inzake de kring van verzekerden in de verschillende sociale verzekeringswetten. Een verdere vereenvoudiging en stroomlijning is volgens de toelichting gewenst. Naar aanleiding van het vorenstaande wil de Raad het volgende opmerken.

Positief kan worden gewaardeerd dat met de nieuwe WW en de Toeslagenwet (TW) een stap is gezet in de richting van een terminologisch duidelijke, systematisch consistente en logische regeling (bladzijde 54 van de toelichting). Dit is evenwel niet voldoende. Een verdere vereenvoudiging en stroomlijning van de sociale zekerheidsregeling is van groot belang, juist in het kader van het streven naar deregulering. Aan een verdere herziening van de sociale zekerheidswetgeving zou dan ook naar 's Raads mening grote prioriteit moeten worden gegeven. Zo zou de in de nieuwe WW gekozen opzet en systematiek ook bij – met name – de Ziektewet (ZW) en de Wet op de Arbeidsongeschiktheidsverzekering (WAO) moeten worden geïntroduceerd. Dit komt de doorzichtigheid van wetgeving ten goede. Het valt op dat in de toelichting weliswaar gesproken wordt van een later stadium waarin een en ander kan plaatsvinden, doch een termijn wordt niet genoemd. Het college zou het

betreuren als de «vervolgoperatie» op de lange baan wordt geschoven, met name als gewacht zou moeten worden op de realisering van één loondervingsregeling in de sociale zekerheid. De Raad acht het wenselijk dat de beoogde verdere vereenvoudiging en stroomlijning met voortvarendheid ter hand wordt genomen en dat in de toelichting wordt vermeld binnen welke termijn een en ander naar verwachting zal zijn afgerond.

Hij vraagt zich voorts af of niet, hierop vooruitlopend, reeds thans, voor zover eenvoudig te realiseren, overeenkomstige aanpassingen in de andere sociale zekerheidswetten zouden kunnen worden aangebracht. Een en ander is te meer wenselijk in die gevallen waarin, vergeleken bij de huidige situatie, een verder gebrek aan coördinatie optreedt. Ter illustratie wordt gewezen op:

- artikel 2 van de huidige WW/WAO/ZW jo artikel 2 nieuwe WW; alleen in de nieuwe WW wordt de bepaling redactioneel aangepast;
- de corresponderende artikelen 11 van de huidige WW, 12 van de WAO en 13 van de ZW; de delegatiebepaling van het tweede lid is enkel in de nieuwe WW geschrapt (artikel 12).

4. De motivering van de ontwerpen betreffende de stelselherziening

In een aantal ontwerpen wordt een inhoudelijke motivering gegeven van de gedane voorstellen (dit is bij voorbeeld het geval bij de wijzigingen van de Algemene Bijstandswet (ABW), van de Algemene Arbeidsongeschiktheidswet (AAW) en van de WAO, alsmede bij de TW). Bij andere, zoals het onderhavige en de IOW, is dit echter naar 's Raads mening in onvoldoende mate gebeurd.

De stelselherziening wordt door het kabinet geplaatst in het kader van de economische situatie, de beleidsontwikkelingen op dat punt en de daarmee samenhangende ombuigings-taakstelling van het kabinet voor de jaren 1984 tot en met 1986 (adviesaanvraag stelselherziening, bladzijde 6). Volgens de toelichting (bladzijde 22) is de wens of noodzaak tot bezuinigen echter geen hoofdmotief geweest. Het is echter duidelijk dat de keuzen, die in het kader van de stelselherziening zijn gemaakt, op wezenlijke punten in belangrijke mate bepaald zijn door het streven naar bezuinigingen. In dit verband kan met name worden gewezen op:

- de halfjaarlijkse verlaging van de uitkering, toelichting, bladzijde 25;
- de duur van de uitkering, bladzijde 39;

- de aanvullende arbeidsverleden-eis, bladzijde 43;
- de tussenfase, bladzijde 50;
- de noodzaak van een afzonderlijke wettelijke regeling voor de IOW, toelichting IOW, bladzijde 6.

Het college moge voor wat dit laatste punt aangaat verwijzen naar zijn advies over de IOW. Hier merkt de Raad op dat in het kader van de stelselherziening niet kan worden volstaan met te wijzen op de gestelde financiële grenzen als motivering voor de hoofdelementen van de voorgestelde wijzigingen.

5. De halfjaarlijkse verlaging van de aan het loon gerelateerde uitkering

De nieuwe WW is gebaseerd op het verzekeringsprincipe. Er wordt volgens de toelichting (bladzijde 4) zoveel mogelijk gestreefd naar «equivalentie» (evenwicht tussen premiebetaling en uitkeringsrecht) en, mede in verband daarmee, naar individuele uitkeringsrechten (dit wil zeggen: uitkeringsrechten niet afhankelijk van een toets aan in de leefeenheid voorhanden financiële middelen).

De verzekeringsgedachte c.q. het equivalentiebeginsel wordt evenwel in belangrijke mate doorbroken bij de halfjaarlijkse verlaging van de uitkering tot uiteindelijk 70% van het minimumloon. Het uitkeringspercentage blijft formeel 70; het eerste half jaar is dit gekoppeld aan het dagloon en daarna aan de zogenaamde uitkeringsgrondslag, welke grondslag halfjaarlijks wordt verlaagd (artikel 43). Feitelijk komt dit neer op een halfjaarlijkse verlaging van het uitkeringspercentage; de mate waarin dit geschiedt is per individu verschillend (afhankelijk van de hoogte van het dagloon en de leeftijdsafhankelijke uitkeringsduur). Degenen die het minimumloon of minder verdienen zullen niet geconfronteerd worden met een halfjaarlijkse verlaging; de uitkering blijft alsdan 70% van het minimumloon onderscheidenlijk 70% van het dagloon. De terugval in inkomen treft dus met name de boven-minimale inkomens-trekkers en wel des te sterker naar gelang het verdiende salaris de premiehoogte nadert. Zoals uit het vorenstaande blijkt, is de inkomens-achteruitgang bovendien sterker naarmate de leeftijdsafhankelijke uitkeringsduur korter is.

Het heeft het college enigszins verbaasd dat het kabinet met dit voorstel is gekomen, nu het de gedachte van de invoering van een glijdende schaal (die toch zoveel

gelijkenis vertoont met dit voorstel) heeft laten varen, en zulks niet alleen vanwege de unanieme afwijzing door de SER, maar ook omdat het kabinet er de voorkeur aan geeft de equivalentie in de sfeer van de loondervingsregelingen zoveel mogelijk te bevorderen (toelichting, bladzijden 24 en 25). Voor de doorbreking van de verzekeringsgedachte c.q. het equivalentiebeginsel bij met name boven-minimale inkomensstrekkers en – in samenhang daarmee – de rechtsongelijkheid tussen minimale en bovenminimale inkomensgroepen, welke als gevolg van de voorgestelde maatregel optreden, kunnen naar 's Raads mening slechts zwaarwegende gronden ter rechtvaardiging dienen.

Aan de halfjaarlijkse verlaging van de uitkering in de loondervingsfase ligt het volgende ten grondslag (bladzijden 25/26 van de toelichting):

- 1e. de ombuigingsstaakstelling;
- 2e. het alternatief (een verdergaande verkorting van de leeftijdsafhankelijke uitkeringsduur) heeft niet de voorkeur;
- 3e. voorkomen wordt dat de werknemer na een zekere periode van werkloosheid eenmalig wordt geconfronteerd met een forse teruggang tot het minimumniveau.

Het college tekent hierbij aan dat het tweede argument als inhoudelijk argument tekort schiet: iets wordt niet in zich zelf gerechtvaardigd doordat een alternatief onaantrekkelijker wordt geacht. Het derde argument klinkt weinig overtuigend: als een forse terugval zou moeten worden voorkomen, waarom vindt de verlaging in stappen dan niet plaats na afloop van de periode, waarin de aan het loon gerelateerde uitkering wordt gegeven. Overigens is in het verleden niets gebleken van bijzondere nadelen van een forse terugval in het inkomen, wanneer dat tijdstip geheel voorzienbaar is (zoals nu bij voorbeeld het geval is bij de overgang van een uitkering ingevolge de Wet Werkloosheidsvoorziening (WWV) naar een uitkering ingevolge de Rijksgroepsregeling werkloze werknemers (RWW) en – vooral – bij pensionering). Het eerste argument alléén is, zoals reeds is opgemerkt, naar de mening van het college onvoldoende.

De Raad is dan ook van oordeel dat op grond van inhoudelijke argumenten geen voldoende rechtvaardiging is gegeven voor de voorgestelde halfjaarlijkse verlaging van de aan het loon gerelateerde uitkering. Hij ziet niet hoe dit voorstel met de verzeke-

ringsgedachte in overeenstemming is te brengen. Het voorstel komt in feite ook neer op een onwenselijke nivellering van het inkomen «in verband met arbeid» (als hoedanig een sociale verzekeringsuitkering vaak wordt aangeduid) voor de inkomens tussen het minimumloon en anderhalf maal modaal. Mocht het kabinet toch aan dit voorstel wensen vast te houden, dan wijst de Raad erop dat de rechtvaardigheid gebiedt een verlaging tot stand te brengen van de premie evenredig aan de voorgestelde vermindering van aanspraken (hetgeen zou kunnen worden bereikt door de premie over het deel van het inkomen boven het minimumloon – uiteraard tot de thans f 63 200 bedragende premiehoogte – te halveren). Niet is immers in te zien waarom van de genoemde inkomensgroep een meer dan evenredig premie-offer zou mogen worden verlangd. Het alternatief met de lagere (gedifferentieerde) premie maakt echter de uitvoering aanzienlijk ingewikkelder en is in die vorm bij de «glijdende schaal» door het kabinet uitdrukkelijk afgewezen (toelichting, bladzijde 25).

De Raad acht het met het oog op de aanvaardbaarheid van dit onderdeel van het ontwerp nodig dat sterkere argumenten naar voren worden gebracht.

6. *De arbeidsverleden-eis voor het recht op een aan het loon gerelateerde uitkering langer dan een half jaar*

Het college heeft er begrip voor dat er een verband wordt gelegd tussen de duur van de loondervingsuitkering en de duur van de daaraan voorafgaande arbeid, de duur dus van de verzekering. Kon het vroeger voorkomen (die mogelijkheid is intussen al weggenomen) dat men na een verzekeringsperiode van een half jaar recht had op een uitkeringsperiode (van 80 en 75% van het laatstverdiende loon) voor de tijd van twee en een half jaar, nu gaat het omgekeerde gelden: voor twee en een half jaar verzekering geldt slechts een half jaar recht op een aan het loon gerelateerde uitkering. Dat met de aanvullende arbeidsverleden-eis wordt voorkomen dat al te eenvoudig een recht op een relatief langdurige werkloosheidsuitkering in het leven kan worden geroepen, zoals in de toelichting wordt gesteld (bladzijde 43), is in 's Raads ogen dan ook niet een geheel volledige kenschets van deze maatregel.

In het stelsel van de WW/WWV – zoals dat gold voor de recente wijziging van de WWV – bedroeg de duur van de aan het loon gerelateerde uitkering bij werkloosheid als regel twee en een half jaar; in de nieuwe WW bedraagt de duur van de aan het loon gerelateerde uitkering volgens de toelichting (bladzijde 39) gemiddeld genomen ook twee en een half jaar. Voor degenen beneden de 40 jaar is dit echter korter dan twee en een half jaar (variërend al naar gelang de leeftijd van een half jaar tot twee jaar); slechts voor degenen ouder dan 40 jaar geldt een uitkeringsduur die – afhankelijk van de leeftijdscategorie – kan oplopen van twee en een half jaar tot vijf jaar.

Na afloop van de aan het loon gerelateerde uitkering bestaat weliswaar recht op een vervolguitering gedurende een jaar, doch het betreft hier een uitkering op minimumniveau.

Het is duidelijk dat het in het bijzonder de jongere werklozen zijn die hun aanspraken op een aan het loon gerelateerde uitkering zien verminderen. Niet alleen zullen velen van hen thans niet gemakkelijk kunnen voldoen aan de arbeidsverleden-eis, die als voorwaarde geldt voor het ontvangen van zulk een uitkering voor langer dan een half jaar, maar ook als zij aan die voorwaarde wel voldoen zal de duur van die uitkering (vergeleken met kort geleden) voor hen worden verkort. Het college acht het wenselijk dat in de toelichting uitvoeriger wordt uiteengezet waarom deze vermindering van aanspraken aanvaardbaar wordt geacht. Daarnaast acht hij het noodzakelijk dat in de toelichting de berekening wordt aangegeven op grond waarvan wordt aangenomen dat de duur van de aan het loon gerelateerde uitkering gemiddeld 2½ jaar bedraagt. Op het eerste gezicht lijkt namelijk de uitslag van deze berekening te gunstig.

7. Dat het in de huidige omstandigheden gelet op de daarmee gemoeide lasten onmogelijk is de duur van de aan het loon gerelateerde werkloosheidsuitkering te doen uitrekken tot het bereiken van de 65-jarige leeftijd is de Raad met het kabinet eens. Dat dit echter (als het mogelijk was) ook niet wenselijk zou zijn, zoals in de toelichting (bladzijde 37) wordt gesteld, acht hij een te vergaande uitspraak die onvoldoende onderbouwd is. Waar in de toelichting als argument voor deze stelling wordt gebruikt dat «zoiets ... zou leiden tot

een onaanvaardbare vergroting van het verschil in uitkeringsrechten tussen diegenen die aan het arbeidsproces hebben deelgenomen en diegenen, die daaraan, veelal buiten hun schuld, niet toekomen», wordt vergeten dat dit verschil wel degelijk bestaat bij de arbeidsongeschiktheidsverzekering, als men de WAO met de AAW vergelijkt. Ook het kabinet is nog niet tot de conclusie gekomen dat daarin verandering moet worden gebracht (toelichting, bladzijde 10). Aanpassing van de toelichting op dit punt is dan ook wenselijk.

8. De tussenfase

Na afloop van de aan het loon gerelateerde uitkering bestaat gedurende maximaal een jaar recht op een vervolguitering op het niveau van het sociaal minimum voor een alleenstaande (artikelen 47 jo 49). Met deze regeling wordt mede beoogd (bladzijde 49) «een vloeiende overgang te bereiken tussen de regelingen op grond van de loondervingsfunctie en die op grond van de minimumbehoeftefunctie, door uitstel van toepassing van de inkomstenstoets op de volledige uitkering. Voorkomen moet worden, dat mensen reeds snel na het verlies van het eigen arbeidsinkomen volledig financieel afhankelijk worden van hun eventuele partner.»

Door de invoering van deze tussenfase wordt een vermindering nagestreefd van de verschillen in uitkeringsregime tussen werklozen en arbeidsongeschikten. Het college acht dit een goede zaak en hoopt met het kabinet dat het binnen afzienbare tijd mogelijk zal zijn de duur van deze tussenfase te verlengen.

In de toelichting wordt een toekomstige verlenging van de tussenfase afhankelijk gesteld van diverse factoren (bladzijden 11 en 50):

1e. het tempo van een andere verdeling van betaalde arbeid tussen partners in een leefeenheid;

2e. de voor uitbreiding in de toekomst beschikbare middelen.

De tweede factor moet volgens de toelichting (bladzijde 50) in samenhang worden gezien met de eerste.

De Raad vraagt zich af of het reëel is tussen beide factoren een koppeling te leggen. Ook los van de vorderingen met betrekking tot de herverdeling van arbeid zou bij een verder aantrekende economie verlenging van de duur van de tussenfase mogelijk moeten zijn. Essentieel is dat het bij de tussenfase gaat om individuele minimumuitkeringen waarvoor geen

inkomens- en vermogenstoets geldt; degenen die hun betaalde arbeid kwijtraken verliezen gedurende deze fase dus niet hun economische zelfstandigheid. Het belang van het zelfstandigheidsbeginsel wordt ook door het kabinet onderschreven (Beleidsplan Emancipatie, kamerstukken II, 1984/1985, 19 052, nr. 2, bladzijde 34).

9. De regeling van de sancties

In artikel 22, tweede lid, wordt een minimumsanctie voorgeschreven voor het geval een werknemer «verwijtbaar werkloos is geworden». Dan wordt de uitkering blijvend geweigerd voor zover de uitkering hoger is dan de minimumuitkering. Het college heeft tegen dit voorschrift verschillende bedenkingen.

In de eerste plaats is het mogelijk dat het karakter van een werkloosheid tijdens de duur ervan verandert. Dit kan zich, zoals uit de jurisprudentie blijkt, in een tweetal situaties voordoen:

1e. De situatie waarin het aanvaardbaar wordt geacht dat betrokkene in een niet-verwijtbaar ontslag heeft berust, doch het niet aanvaardbaar wordt geacht dat hij ook berustte in het niet in acht nemen van de opzegtermijn. Over de periode van de opzegtermijn wordt betrokkene als niet-onvrijwillig werkloos aangemerkt, na deze periode evenwel als onvrijwillig werkloos.

2e. De situatie waarin sprake is van een niet-onvrijwillige werkloosheid door de omstandigheden waaronder betrokkene is ontslagen, doch ten aanzien van wie tevoren reeds vaststond dat hij toch met ingang van een latere datum onvrijwillig werkloos zou worden c.q. ten aanzien van wie het achteraf zeer geloofwaardig is dat hij toch met ingang van een latere datum ontslagen zou zijn. Alsdan wordt betrokkene als niet-onvrijwillig werkloos aangemerkt tot de datum waarop hij anders toch onvrijwillig werkloos zou zijn geworden, en daarna als onvrijwillig werkloos.

In de hier beschreven situaties acht het college het redelijk dat de «minimumsanctie» alleen geldt voor de periode van verwijtbare werkloosheid. De huidige wettekst lijkt hiervoor een belemmering te vormen; bepleit wordt daarom deze aan te passen.

De Raad heeft echter nog meer algemene bezwaren tegen het voorschrijven van een minimumsanctie. Met een dergelijk voorschrift kan immers geen of onvoldoende recht

worden gedaan aan de mate van verwijtbaarheid in individuele gevallen. Een zwaardere sanctie kan gelet op het minimumkarakter wel worden opgelegd als de mate van verwijtbaarheid dit rechtvaardigt. Doch evenzeer is denkbaar dat bij een geringe mate van verwijtbaarheid behoefte bestaat aan een lichtere sanctie dan in de wet verankerd. Deze bepaling ware daarom te schrappen.

Daar komt nog bij dat niet in alle situaties duidelijk is of sprake is van een verwijtbare werkloosheid dan wel van een verwijtbare gedraging waardoor de werkloosheid onnodig blijft voortduren. In het huidige recht komt het dan ook voor dat de Centrale Raad van Beroep (CRvB) in het midden laat of artikel 21 (onvrijwillige werkloosheid) dan wel artikel 31 (verwijtbare gedragingen waardoor betrokkene werkloos blijft) van toepassing is. Ook komt het voor dat de CRvB beide artikelen van toepassing verklaart. Zoals uit het vorenstaande blijkt, is dit onderscheid in de nieuwe WW van belang voor de vraag of al dan niet een minimumsanctie geldt.

Schrapping van de bepaling betreffende de minimumsanctie voorkomt ook een naar de mening van het college niet gerechtvaardigd verschil in behandeling van beide soorten «verwijtbare werkloosheid». In het voorstel is ook voorzien in de bevoegdheid van de minister om nadere regels te stellen over de wijze waarop de bedrijfsverenigingen van de bevoegdheid om sancties op te leggen gebruik maken. Het college heeft er begrip voor dat de behoefte wordt gevoeld om een zekere eenheid tot stand te brengen in het sanctiebeleid. Er zij echter op gewezen dat hierbij altijd ruimte moet zijn voor individuele beoordeling en dat het «eigene» van de bedrijfstak hierbij ook een rol kan spelen. De Raad acht het daarom noodzakelijk dat in de wettekst en in de toelichting tot uitdrukking wordt gebracht dat het hier slechts om richtlijnen kan gaan die een individuele beoordeling niet in de weg staan.

10. Uitsluitings- en weigeringsgronden

In de systematiek van de nieuwe WW wordt een onderscheid gemaakt tussen zogenaamde uitsluitingsgronden en zogenaamde weigeringsgronden. Bij de eerste gaat het om geobjectiverde omstandigheden, welke iemand het recht op uitkering ontnemen. Bij de laatstbedoelde gronden gaat het om verwijtbare gedragingen,

welke het uitvoeringsorgaan de bevoegdheid geeft tot sanctietoepassing (bladzijden 57/58 van de toelichting). Wordt in zo'n geval bij wijze van sanctie in het geheel geen uitkering toegekend dan telt deze periode toch mee voor de bepaling van de maximum-uitkeringsduur. Voorts bestaat voor bepaalde uitsluitingsgronden de mogelijkheid van herleving van het recht op uitkering (artikel 19, tweede lid).

In een aantal gevallen kan een uitsluitingsgrond na verloop van tijd of door de delegatie van artikel 19, tweede lid, zijn objectief karakter verliezen. In de toelichting ware in te gaan op de vraag op welke grond in een dergelijk geval toch de mogelijkheid van het toepassen van een sanctie bestaat.

11. Toedeling van bevoegdheden

Bij de toedeling van bevoegdheden is volgens de toelichting (bladzijde 145) onderscheid aangebracht in taakverdeling. De algemene beleidspunten worden bij algemene maatregel van bestuur geregeld, de specifieke beleidspunten op ministerieel niveau en algemene en bijzondere uitvoeringstechnische punten door de SVR. Bijzondere uitvoeringstechnische kwesties, die specifiek een groep uitkeringsgerechtigden van een bedrijfsvereniging aangaan, worden, aldus de toelichting, door de bedrijfsvereniging geregeld.

De SER uitte in zijn vervolgadvis (hoofdstuk 3.4) de klacht dat in het algemeen kan worden gesproken van een verschuiving van regelgeving door SVR, AWF en bedrijfsverenigingen naar regeling bij wet, algemene maatregel van bestuur en ministeriële regeling. Volgens de SER zou de SVR dienen te worden belast met onder meer het toezicht op de uitvoering, de coördinatie daarvan en met de nadere regelgeving. De Raad constateert met instemming dat hieraan in een aantal gevallen alsnog gevolg is gegeven. Desalniettemin heeft hij nog enkele opmerkingen.

Ten principale zal de verdeling van de bevoegdheden over de wetgever, de Kroon, de minister, de SVR en de andere sociale verzekeringsorganen pas geregeld kunnen worden in het te zijner tijd komende wetsontwerp over de herziening van de uitvoeringsorganisatie (de «structuurherziening»). Bij die gelegenheid zal men ook moeten kunnen terug komen op wat ter zake in de onderhavige wetsontwerpen wordt voorgesteld. De Raad acht het dan ook noodzakelijk dat in de

toelichting bij de nieuwe WW uitdrukkelijk wordt vermeld dat de gedane keuzes betreffende de toedeling van bevoegdheden in het licht van de komende structuurherziening slechts een voorlopig karakter hebben (verwezen zij ook naar punt 23 van dit advies en naar punt 26 van het advies betreffende de TW, waarin de Raad op een ander punt van de voorgestelde uitvoeringsorganisatie een voorbehoud maakt). Tevens acht hij het wenselijk dat in de toelichting wordt vermeld wanneer het wetsvoorstel betreffende de structuurherziening kan worden verwacht.

Overgaande tot een beoordeling van de voorgestelde wijzigingen in de verdeling van de bevoegdheden, wil het college in de eerste plaats opmerken het juist te achten dat meer zaken dan voorheen in de wet zelf zijn geregeld. De doorzichtigheid van de wetgeving is hiermee gediend. Zo valt het positief te waarderen dat een aantal voorheen bij wachtgeld- of werkloosheidsreglement te regelen onderwerpen nu aan de wetgever zijn voorbehouden.

In die gevallen evenwel waarin het noodzakelijk is om van de wet afwijkende regels te stellen verdient naar de mening van de Raad regeling in een algemene maatregel van bestuur de voorkeur boven een vaststelling door de minister of de SVR. Met van de wet afwijkende regels dient immers terughoudendheid en voorzichtigheid te worden betracht; een zodanige regeling in een algemene maatregel van bestuur geeft hiervoor meer waarborgen. In de voorstellen aangaande de stelselherziening komen echter ook dergelijke delegaties naar een lager niveau voor. Op enkele van deze gevallen is in de adviezen reeds gewezen. Thans wil het college nog enkele voorbeelden noemen:

a. de corresponderende bepalingen van artikel 5, tweede lid, van de TW en artikel 7, tweede lid, van de IOW; weliswaar vindt in de vigerende WW, WWV en AAW ter zake ook regeling op ministerieel niveau plaats (respectievelijk de artikelen 12c, 5c en 10), doch in de ABW zijn regelingen ter zake van het inkomen in een algemene maatregel van bestuur geregeld;

b. artikel 30, vijfde lid, betreffende samenloop van uitkering met bepaalde inkomsten.

De Raad acht het wenselijk dat de bewindslieden in deze en soortgelijke gevallen, zo delegatie door de wetgever nodig is, nog eens nauwkeu-

rig nagaan of regeling, althans van de hoofdlijnen, van de te delegeren materie niet in een algemene maatregel van bestuur kan geschieden. Wanneer geoordeeld wordt dat dit in sommige gevallen op onoverkomelijke bezwaren stuit, ware dit in de toelichting per geval uiteen te zetten.

Ten slotte wil de Raad nog in het algemeen opmerken (hij heeft dit in enkele gevallen bij afzonderlijke artikelen gedaan) dat in elk geval van delegatie door de wetgever, ongeacht het niveau waaraan wordt gedelegeerd, een begrenzing van de gedelegeerde bevoegdheid in de wet ware op te nemen. Een dergelijke begrenzing kan bijvoorbeeld inhouden het concretiseren van de omstandigheden waarin van de gedelegeerde bevoegdheid gebruik mag worden gemaakt, van de te regelen onderwerpen of van de doeleinden waartoe zij mogen worden gebruikt (punt 7 van de Aanwijzingen inzake terughoudendheid met regelgeving). Het begrenzen van de gedelegeerde bevoegdheid is in diverse gevallen niet gebeurd. In dit verband zij er nog op gewezen dat een verduidelijking in de toelichting ter zake niet voldoende is; een en ander zal ingevolge de genoemde Aanwijzing in de wet zelf moeten plaatsvinden.

12. Het overheidspersoneel

Tot nu toe is het overheidspersoneel wel onder de werking van de volksverzekeringen gebracht, maar niet onder een van de werknemersverzekeringen. Het kabinet is thans van mening (bladzijde 67 van de toelichting) dat het overheidspersoneel «in beginsel onder het algemene stelsel van sociale zekerheid zou kunnen vallen, hetgeen onder meer zou betekenen, dat het overheidspersoneel ter zake van loonderving door arbeidsongeschiktheid en werkloosheid in het algemeen dan dezelfde aanspraken, zowel wettelijk als bovenwettelijk, zou hebben als de werknemers in de particuliere bedrijven».

Als motivering hiervoor wordt gegeven de maatschappelijke ontwikkeling ten aanzien van de verhouding tussen de overheid als werkgeefster en haar personeel en de positie van het overheidspersoneel in het totale arbeidsbestel; voor een bijzondere positie van dit personeel op het sociale zekerheidssterrein bestaat dan ook geen aanleiding.

Het college acht deze motivering niet overtuigend en onvoldoende duidelijk voor wat betreft de maat-

schappelijke ontwikkeling. Uiteraard heeft deze laatste niet stil gestaan sinds eind 1959, toen de toenmalige regering zich op het standpunt heeft gesteld dat het gemene arbeidsrecht, waaronder begrepen de sociale verzekeringswetgeving, in beginsel ten aanzien van de ambtenaren geen toepassing vond. Maar ook nog hedenandage bekleden de ambtenaren een aparte positie binnen het arbeidsrecht. Zo is titel VII A van het Burgerlijk Wetboek in beginsel niet van toepassing (artikel 1637Z BW). De arbeidsvoorwaardenontwikkeling van het overheidspersoneel loopt de laatste jaren – om budgettaire redenen – juist niet gelijk op met die van de marktsector (handhaving van het vakantiegeld op 7,5% in plaats van 8%, salariskortingen van 3% in 1984, etc.). Van een gelijkwaardig overlegstelsel is voorts nog geen sprake. De Raad acht het wenselijk dat de toelichting dieper op deze problematiek ingaat; de gegeven argumentatie voor het doen vallen van het overheidspersoneel onder de nieuwe WW komt hem onvoldoende voor. Het kabinet beoogt met het brengen van het overheidspersoneel onder de nieuwe WW een risico-verevening tot stand te brengen in de sfeer van de werkloosheid tussen de overheidssector en de marktsector. Voor de wijze waarop deze risico-verevening dient te worden bewerkstelligd, kiest het kabinet voor de tussen-modaliteit (de zogenaamde gelijkstellingsvariant) (bladzijde 69 van de toelichting). Deze komt in grote lijnen neer op het model dat is toegepast bij de AAW (de volksverzekering tegen arbeidsongeschiktheid):

1. het overheidspersoneel behoort tot de kring van verzekerden;
2. het overheidspersoneel heeft geen recht op uitkering (artikel 20) en op WW-voorzieningen (artikel 77);
3. de eigen regelgeving van het overheidspersoneel blijft gehandhaafd;
4. over het salaris van overheidspersoneel is voortaan premie ingevolge de nieuwe WW verschuldigd;
5. het bedrag dat het AWF en de wachtgeldfondsen uitsparen wordt gerestitueerd aan de organen die de uitkeringen aan het overheidspersoneel hebben bekostigd (artikel 96).

Het tijdstip van realisering zal evenwel nader worden bepaald vanwege het te voeren overleg met het georganiseerd overleg (bladzijden 4 en 71 van de toelichting).

Het betrekken van overheidspersoneel bij de andere werknemersverzekeringen is op dit moment niet aan de orde, aldus de toelichting (bladzijde 70).

Op het hiervoor genoemde tweede punt constateert het college een verschil met het AAW-model; bij het laatstgenoemde is namelijk bepaald dat de AAW suppleert indien de ambtelijke uitkering beneden het niveau van de AAW-uitkering blijft. In de nieuwe WW is deze bepaling niet opgenomen, omdat blijkens de toelichting (bladzijden 69/70) de eigen regelgeving ter zake van het overheidspersoneel tenminste dezelfde rechten op uitkeringen en dezelfde bevoegdheden tot het treffen van voorzieningen geeft als de nieuwe WW. In de toelichting ware naar 's Raads oordeel te vermelden of dit in alle denkbare situaties zo is, dan wel dat dit slechts in zijn algemeenheid het geval is. In dit laatste geval beveelt het college aan de bepaling alsnog in het onderhavige voorstel op te nemen dan wel in de toelichting uiteen te zetten waarom dit niet gebeurt.

Naar aanleiding van de onder het vijfde punt hiervoor aangeduide regeling die aan het AAW-model is ontleend, wijst het college erop dat een dergelijke regeling uit dereguleringsoogpunt weinig aantrekkelijk is, omdat de desbetreffende organen tevens zullen moeten bijhouden welke uitgaven zouden zijn gedaan als het overheidspersoneel niet uitgezonderd zou zijn van het recht op uitkering en van de zogenaamde voorzieningen.

13. Het door het kabinet gedane voorstel om het overheidspersoneel reeds thans ten principale onder de nieuwe WW te brengen, ontmoet bij de Raad bedenkingen. Naar zijn mening brengt deze keus mee dat binnen afzienbare tijd de nieuwe WW niet alleen formeel maar ook materieel op het overheidspersoneel van toepassing zal moeten zijn. De elementen van de ambtelijke regelingen, die gunstiger zijn voor het personeel dan de nieuwe WW, zouden dan in de vorm van bovenwettelijke regelingen (die ook in de marktsector voorkomen) kunnen worden gehandhaafd. Ook zal men er niet mee kunnen volstaan het overheidspersoneel onder de nieuwe WW te brengen, maar zal het ook onder de andere werknemersverzekeringen, de ZW en de WAO, moeten worden gebracht. Van concrete voornemens op deze beide punten blijkt echter in de toelichting niets.

De Raad kan zich echter voorstellen dat het kabinet aarzelt de consequenties van de gedane keuze thans uitdrukkelijk in de toelichting te verwoorden voordat overeenstemming is bereikt in het georganiseerd overleg.

Uit de toelichting blijkt namelijk dat het overleg met de centrales van overheidspersoneel nog niet afgerond is. Het tijdstip van realisering van het voorstel met betrekking tot het overheidspersoneel zal, gelet hierop, nader worden bepaald, doch zal in elk geval na 31 december 1986 liggen (bladzijde 71 van de toelichting juncto artikel 9 van de Invoeringswet).

Het college acht het niet juist en prematuur om, nog voor het overleg met de vakcentrales is afgerond, wetsvoorstellen die de rechtspositie van het overheidspersoneel zouden wijzigen, al is het slechts in principe of in formele zin, aanhangig te maken bij de Raad van State (en nadien in te dienen bij het parlement) (zie artikel 105, eerste lid, van het Algemeen Rijksambtenarenreglement (ARAR)).

Aan het vorenstaande doet niet af dat het tijdstip van inwerkingtreding nog niet is vastgelegd. Immers van een open en reëel overleg zou niet kunnen worden gesproken, als het parlement zich reeds in principe over de voorstellen ter zake zou hebben uitgelaten c.q. de wetsvoorstellen tot wet zouden zijn verheven.

Ook de SER heeft er in zijn advies van 29 juni 1984 op gewezen (bladzijde 70) dat, gegeven de omstandigheid dat de specifieke sociale zekerheidsregelingen onderdeel uitmaken van de huidige rechtspositieregeling van de ambtenaren, beslissingen over de positie van ambtenaren in een gewijzigd stelsel van sociale zekerheid eerst kunnen worden genomen, nadat hierover overleg is gevoerd met de betrokken organisaties. Dit overleg dient volgens de SER gebaseerd te zijn op de gelijkwaardigheid van de overlegpartners, zoals dit ook geldt voor het overleg tussen de organisaties van werkgevers en werknemers in het particuliere bedrijfsleven. De toelichting wekt de indruk (bladzijde 71) dat het kabinet de opvatting, dat het overleg op basis van gelijkwaardigheid dient plaats te vinden, deelt («nog geen overeenstemming»).

Dit alles bijeengenomen komt de Raad tot de conclusie dat het de voorkeur verdient thans nog geen beslissing in het onderhavige voorstel op te nemen over het brengen van het overheidspersoneel onder de nieuwe WW, maar te wachten tot het overleg

is afgerond. Zodra het overleg tot overeenstemming in de door het kabinet gewenste zin zal hebben geleid, kan een wetswijziging tot stand worden gebracht waarbij ook de toepasselijkheid van de nieuwe WW op het overheidspersoneel in materiële zin kan worden geregeld. Thans slechts een formele regeling ter zake tot stand brengen is tegelijk te veel en te weinig. Te veel in verband met de stand van het overleg en te weinig wat de inhoud betreft.

14. Militair dienstplichtigen

Militair dienstplichtigen worden thans onder de kring van verzekerden ingevolge de nieuwe WW gebracht (artikel 4, alsmede de bladzijden 71 en volgende van de toelichting).

De loondervingsuitkering voor werkloze ex-dienstplichtige militairen wordt gerelateerd aan de wedde (welke overeenkomt met het netto minimumjeugdloon, doch ten hoogste het netto minimumloon van een 20-jarige bedraagt) (bladzijde 74 van de toelichting).

In de WWV is de uitkering voor deze groep gerelateerd aan het minimumloon voor een volwassene dan wel, indien de leeftijd van 23 jaar nog niet is bereikt, aan het desbetreffende minimumjeugdloon (artikel 2a van het ministerieel besluit van 29 december 1964, Stcrt. 1965, 5 (bepaling van het begrip dagloon ex artikel 5 WWV)).

De Raad is van mening dat het niet aanvaardbaar is om de uitkering voor de ex-dienstplichtigen ouder dan 20 jaar lager te laten zijn dan die voor hun leeftijdsgenoten die niet in militaire dienst zijn geweest. Hij acht het dan ook noodzakelijk het stelsel van de WWV op dit punt in de nieuwe WW over te nemen.

15. Uitkeringen voor jongeren beneden de 23 jaar

Als gevolg van het feit dat het uitkeringspercentage op 70 is gesteld kunnen de uitkeringen voor personen beneden de 23 jaar, die het minimumjeugdloon hebben ontvangen, dalen beneden de normbedragen die in de ABW voor jeugdigen zijn vastgesteld als noodzakelijk voor het bestaan. Bij de huidige AAW-uitkeringen voor jongeren is een zodanige regeling getroffen dat dit niet het geval kan zijn. De bewindslieden willen deze laatste regeling afschaffen en uitsluitend voor 21- en 22-jarige arbeidsongeschikten en werklozen bewerkstelligen dat hun uitkering niet onder de van toepassing zijnde ABW-norm zakt. Voor de 18- tot en met 20-jarigen

zal hierin echter niet worden voorzien (toelichting, bladzijde 118). Er wordt kennelijk vanuit gegaan dat de betrokkenen een aanvullende bijstandsuitkering kunnen aanvragen.

Het college acht dit geen juiste maatregel. Indien jongeren van die leeftijd aanspraak kunnen maken op een werkloosheidsuitkering dan zal dit in de meeste gevallen (als aan de referte-eis wordt voldaan) voor een half jaar zijn. (Slechts in weinig gevallen – als door deze jongeren ook aan de arbeidsverleden-eis wordt voldaan – kan de WW-uitkeringsperiode voor hen uitlopen tot anderhalf jaar.) Voor deze relatief korte uitkeringsduur is bovendien premie betaald. De Raad beveelt daarom aan om ook aan de jongeren van deze leeftijd te garanderen dat de werkloosheidsuitkering op zodanige hoogte is gesteld dat zij geen aanvullende bijstand nodig hebben. Uiteraard zou dezelfde lijn ook gevolgd moeten worden bij de AAW.

16. De onrechtmatig in Nederland verblijvende werknemers

Evenals in de IOW (artikel 5) wordt in de nieuwe WW (artikel 18, eerste lid, onderdeel f) voorgesteld geen recht op uitkering te geven aan de werknemers die op onrechtmatige wijze in Nederland verblijven. Een soortgelijke regeling wordt al enige jaren gehanteerd in de jurisprudentie van de Kroon in het kader van de ABW. Een onrechtmatig verblijf in ons land wordt hier aangenomen als er geen geldige verblijfstitel is. Hierop worden een tweetal uitzonderingen gemaakt. In de eerste plaats wanneer schorsende werking is toegekend aan een verzoek om herziening van een weigering van een verblijfsvergunning of aan een beroep tegen een weigering van zo'n vergunning en in de tweede plaats als het verblijf van de vreemdeling ondanks het gebrek aan een geldige verblijfstitel door de vreemdelingenpolitie wordt gedoogd.

In beide wetsontwerpen wordt voorzien in een bevoegdheid van de minister om (nadere) regels te stellen (respectievelijk in artikel 5, derde lid, en in artikel 18, vierde lid). In de toelichting (bladzijde 92) wordt aangekondigd dat bij de omschrijving van de groep van onrechtmatig in ons land verblijvende vreemdelingen zal worden aangesloten bij het beleid op grond van de ABW. De Raad is van oordeel dat bovengenoemde bij de Kroonjurisprudentie toegepaste regels voor overneming in de nieuwe WW (en de IOW) in aanmerking

komen. Hij meent echter dat de juiste plaats daarvoor niet is een ministeriële regeling, maar de wet zelf, of een algemene maatregel van bestuur. De formulering van de hoofdregels behoeft immers geen bijzondere moeilijkheden op te leveren, terwijl het belang ervan vastlegging in een hogere regeling wettigt.

Los van het vorenstaande merkt het college nog op, gelet ook op punt 7 van de Aanwijzingen inzake terughoudendheid met regelgeving, dat de concretisering van de delegatie (ook eventueel naar een algemene maatregel van bestuur) – het aangeven van wat onder «onrechtmatig verblijf in Nederland» moet worden verstaan – met zoveel woorden in de delegatiebepaling moet worden vastgelegd.

Op de bladzijden 91 en 92 van de toelichting wordt vermeld dat de voorkeur van het kabinet ernaar uitgaat ook in de andere sociale zekerheidswetten bij onrechtmatig verblijf in ons land een uitsluiting van het recht op uitkering op te nemen. Daartoe strekkende voorstellen zijn nog in studie. Het college tekent hierbij aan dat het er nog niet van overtuigd is dat soortgelijke regels in de arbeidsongeschiktheidsverzekeringen (ZW, AAW, WAO) zouden moeten worden opgenomen omdat, zoals overigens ook in de toelichting wordt opgemerkt, laatstgenoemde uitkeringen «exportabel» zijn.

17. De voorzieningen

Het college is het eens 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. Ook de WWV kent een dergelijke mogelijkheid (artikelen 35 en 36). De regeling heeft slechts een algemeen en globaal karakter. Uitwerking zal bij algemene maatregel van bestuur geschieden. Over de opzet, inhoud, financiering en uitvoering van het voorzieningenbeleid voor werklozen zal op korte termijn een adviesaanvraag aan de SER, SVR en VNG worden gericht (bladzijden 126/127 van de toelichting). Deze adviesaanvraag omvat blijkens bladzijde 64 van de artikelsgewijze toelichting ook de reeds bestaande mogelijkheden tot bevordering van de maatschappelijke reïntegratie van werklozen (momenteel neergelegd in de artikelen 73 en 74).

De Raad vraagt zich af of het niet prematuur en onwenselijk is thans een wettelijke regeling op te nemen, welke in belangrijke mate in de vorm

van «kapstokbepalingen» is gegoten (bladzijde 63 van de artikelsgewijze toelichting); dit terwijl nog diverse adviezen met betrekking tot deze materie zullen worden uitgebracht. De huidige gang van zaken leidt ertoe dat zeer ruim wordt gedelegeerd, hetgeen in het licht van het streven naar deregulering een onwenselijke zaak is (punt 7 van de Aanwijzingen inzake terughoudendheid met regelgeving). De delegatiebepalingen (met name die van de artikelen 71 en 72) hebben in casu het karakter van een blanco-cheque. Het afwachten van de nodige adviezen heeft daarentegen als voordeel dat inzicht wordt verkregen in de opzet, inhoud, financiering en uitvoering van het voorzieningenbeleid en in de noodzakelijke afbakening met andere beleidsterreinen (het onderwijs, de gezondheidszorg, de welzijnssector en de arbeidsvoorziening), zodat in de wet zelf een meer uitgewerkte regeling kan worden opgenomen en aan de delegatie duidelijke begrenzingen kunnen worden gesteld. Hierdoor wordt ook vermeden dat de wetgever in een zo belangrijke mate als thans voorgesteld buiten spel wordt gezet.

Overigens is het college van mening dat gelet op de aard en het belang van het onderwerp zo weinig mogelijk delegatie op ministerieel niveau moet plaatsvinden. Alle voorgestelde bepalingen maken echter delegatie op ministerieel niveau mogelijk hetgeen onwenselijk lijkt, te meer nu de delegatie niet duidelijk begrensd is.

Het college acht het in dit stadium niet goed mogelijk om tot een verantwoorde inhoudelijke beoordeling te komen van het hoofdstuk betreffende de voorzieningen. Te meer omdat geen duidelijk beeld wordt gegeven over de voorzieningen die het kabinet in concreto voor ogen staan, over de concrete verhouding tussen de voorzieningenmogelijkheid van artikel 73 (scholing/opleiding) en die van de artikelen 71 en 72, welke laatste voorzieningen eveneens scholing en opleiding kunnen omvatten (bladzijde 128 van de toelichting, bladzijde 63 van de artikelsgewijze toelichting), over de wijze waarop de afbakening met de andere beleidsterreinen (waaronder de voorshands te handhaven artikelen 35 en 36 WWV) zal plaatsvinden en over de samenwerking tussen de diverse instanties zoals het arbeidsbureau, de bedrijfsverenigingen, de Gemeenschappelijke

Medische Dienst (gedeeltelijk arbeidsongeschikte werklozen) en de gemeentelijke sociale diensten (RWW, artikelen 35 en 36 WWV). Een en ander zal mede afhangen van de te vragen adviezen aan SER, SVR en VNG. De Raad heeft er alle begrip voor dat de reeds in het kader van de WWV en de RWW ontwikkelde voorzieningen (op grond van de artikelen 35 en 36 WWV en 12 en 13 RWW) bij de invoering van de nieuwe WW en de IOW niet tijdelijk buiten werking kunnen worden gesteld. Daartoe kan echter worden volstaan met een regeling in de overgangsbe-palingen dat genoemde artikelen nog enige tijd in het kader van de nieuwe wetgeving hun gelding behouden en overeenkomstig worden toegepast totdat het mogelijk is een geheel uitgewerkte nieuwe regeling van deze materie in te voeren. (Wel zal in het kader van de WW de uitvoerende instantie moeten worden aangewezen.)

Het college acht het echter niet juist reeds thans de regeling zoals voorgesteld in de wet op te nemen. Voorts dringt hij erop aan de adviesaanvragen zo spoedig mogelijk te verzenden.

De mogelijkheid tot het verrichten van onbeloonde arbeid met behoud van uitkering kan overigens, naar het de Raad voorkomt, niet los worden gezien van de in voorbereiding zijnde Wet onbeloonde arbeid uitkeringsgerechtigden. Een goede en tijdige afstemming met deze – toekomstige – regeling is wenselijk (een expliciete verwijzing in de wet naar deze regeling, zo zij tot stand komt, lijkt daarbij in de rede te liggen).

18. De beschouwing in de toelichting over de mogelijkheid tot het in aanmerking brengen voor voorzieningen, doet de vraag rijzen of niet mede zou moeten worden overgegaan tot het opnemen van een subsidiemogelijkheid ter zake voor het Algemeen Werkloosheidsfonds (AWF), evenals dit thans bij de arbeidsongeschiktheidsregelingen het geval is (artikel 73a WAO en artikel 69 AAW). Deze artikelen geven het Arbeidsongeschiktheidfonds (AOF) en het Algemeen Arbeidsongeschiktheidfonds (AAF) de bevoegdheid onder goedkeuring van de minister in het belang van de WAO/AAW toelagen te verlenen aan instellingen of organisaties die ten doel hebben het nemen of bevorderen van maatregelen, welke strekken tot behoud, herstel of ter bevordering

van de arbeidsgeschiktheid. In tegenstelling tot de voorzieningen, die een individueel karakter dragen, zou de subsidiemogelijkheid collectief gericht moeten zijn. Te denken valt bij voorbeeld aan het financieren van bijzondere vormen van scholing c.q. beroepsopleiding of training in arbeidsvaardigheden die buiten het arbeidsvoorzieningsinstrumentarium vallen (bladzijde 63 van de artikelsgewijze toelichting).

Uit de toelichting blijkt niet of deze variant in overweging is genomen dan wel of in de aangekondigde adviesaanvragen een en ander alsnog aan de orde wordt gesteld. Wel zal blijkens de toelichting (bladzijde 132) in de adviesaanvragen de mening worden gevraagd over de vraag of de bedrijfsverenigingen ook tot taak dienen te hebben zelf voorzieningen te treffen. In dit verband zou ook een gecentraliseerde subsidiebevoegdheid van het AWF (of wellicht van de SVR) aan de orde kunnen worden gesteld.

19. Op grond van artikel 86 wordt bij algemene maatregel van bestuur elk jaar bepaald – de artikelsgewijze toelichting vermeldt ten onrechte dat het om een bevoegdheid gaat (bladzijde 67) – welk gedeelte van de middelen van het AWF en de wachtgeldfondsen maximaal voor de in de artikelen 71 en 72 bedoelde voorzieningen kan worden aangewend. Een motivering voor deze bepaling ontbreekt echter. Ook ten aanzien van de AAW-voorzieningen is een dergelijke begrenzing niet in de wet opgenomen.

Bovendien rijst de vraag hoe deze bepaling zich verhoudt tot het beroepsrecht van de betrokkene tegen weigering van een voorziening (artikel 126 juncto 127); de rechter heeft ter zake een redelijkheidstoets (artikel 128).

Mede met het oog hierop lijkt het de Raad geboden dat de bepaling van artikel 86 wordt geschrapt.

20. Niet duidelijk is waarom ter zake van de verplichting tot het aanvaarden van passende arbeid een onderscheid wordt gemaakt tussen de voorzieningen van de artikelen 71 en 72 en tussen die van de artikelen 73 en 74. Bij eerstbedoelde voorzieningen wordt op grond van artikel 76 vrijstelling van genoemde verplichting verleend. Op bladzijde 64 van de artikelsgewijze toelichting wordt daarentegen de indruk gewekt dat artikel 76 voor de voorzieningen van

de artikelen 73 en 74 geldt. Dat het de bedoeling is om ook bij het deelnemen aan deze voorzieningen vrijstellingen te verlenen, blijkt eveneens uit bladzijde 26 (bovenaan) van de artikelsgewijze toelichting. In dit verband lijkt zich tussen toelichting en wettekst een discrepantie voor te doen met de in de artikelen 73 en 74 voorkomende zinsnede «die blijft voldoen aan de verplichtingen, bedoeld in artikel 22, eerste lid, onderdeel d tot en met l». Aanpassingen van de wettekst komen het college noodzakelijk voor.

21. De loonsuppletierегeling, welke ook als voorziening ter bevordering van arbeidsinschakeling is te beschouwen, wordt in de nieuwe WW niet opgenomen (bladzijde 133 van de toelichting). In de adviesaanvraag aan de SVR van 11 april 1985 is in dit verband vermeld dat over het opnemen in de nieuwe WW van een regeling ter bevordering van de herintreding in het arbeidsleven advies zal worden gevraagd aan de SER. Allereerst zij opgemerkt dat ook in de memorie van toelichting ware te vermelden dat ter zake advies aan de SER zal worden gevraagd. In verband met de uitvoeringstechnische aspecten lijkt het de Raad voorts zinvol, behalve de SER, tevens de SVR te horen. Tevens dringt hij erop aan de adviesaanvraag(n) zo spoedig mogelijk te verzenden.

22. De dagloonsystematiek

De SER kan zich in zijn vervolgadvis (bladzijden 32 en volgende) op zich zelf genomen verenigen met invoering van het zogenaamde historische dagloonbegrip. Hij kan zich evenwel niet verenigen met de inhoud van de in de wet opgenomen beperkingen van het dagloonbegrip, omdat zij naar het oordeel van de SER teveel afbreuk doen aan het streven naar gelijkheid tussen premieloon en uitkeringsloon. Uitgaande van een principiële keuze voor het historische dagloonbegrip zou volgens de SER in versterkte mate dienen te worden aangesloten bij het loonbegrip aan de premiekant (geregeld in de Coördinatiewet Sociale Verzekering). De verzekeringsgedachte en de equivalentiegedachte komen dan het meest tot hun recht. Gelet op het fundamentele karakter van dit uitgangspunt zou opnemering ervan in de wet, aldus de SER, overweging verdienen, terwijl de nadere uitwerking aan de SVR en uitvoeringsorganen zou kunnen worden overgelaten.

De Raad beveelt aan deze weg te volgen. Zo toch aan het in het wetsvoorstel neergelegde dagloonbegrip wordt vastgehouden, dan ware in de toelichting te motiveren waarom en in hoeverre inbreuken op het equivalentiebeginsel door het kabinet acceptabel worden geacht.

23. De uitvoeringsorganen

Ten aanzien van de bepalingen opgenomen in hoofdstuk VIII («De uitvoeringsorganen») kan de Raad thans nog geen definitief standpunt geven. Het college zal hierop ten principale terugkomen wanneer wetsontwerpen met betrekking tot de structuurherziening sociale verzekering ahangig zullen worden gemaakt. Dit is met name van belang ten aanzien van artikel 102, welke bepaling weliswaar aansluit bij de feitelijke situatie, doch uit principieel oogpunt (vermenging van taken) als minder wenselijk moet worden beschouwd (verwezen zij naar 's Raads advies over de TW, punt 26).

24. Financiële aspecten, uitkeringslasten

De Raad merkt hierbij op dat het inmiddels door het kabinet genomen besluit om de invoering van de stelselherziening uit te stellen tot 1 mei 1986 uiteraard van invloed zal zijn op de financiële gevolgen van de stelselherziening voor het jaar 1986 (al blijven de gevolgen gelijk voor de eerste 12 maanden na invoering). De in dit advies vermelde bedragen voor 1986 zijn waar nodig echter op dit uitstel afgestemd.

Volgens tabel 5.2 van de toelichting (bladzijde 158) zullen als gevolg van de voorgestelde stelselherziening de bruto uitkeringslasten structureel afnemen met 4040 mln. gulden (afgezien van het effect van de (interim)maatregelen 1985), waarvan 2790 mln. gulden voor rekening komt voor het niet langer verdisconteren van werkloosheid in de arbeidsongeschiktheidsverzekeringen. Laatstgenoemde ombuiging zal gelet op de aard van de overgangsregeling pas na enkele tientallen jaren de genoemde omvang bereiken. Het resterende bedrag van 1250 mln. gulden (toe te schrijven aan de herziening van de werkloosheidsregelingen, de systeemintegratie en het ondernemen van meer activiteiten ter bestrijding van oneigenlijk gebruik en misbruik) zal echter veel eerder kunnen worden bereikt.

Uit tabel 5.8 (bladzijde 177) blijkt dat de totale lastenverlichting in 1986

slechts 225 mln. gulden zal bedragen (effectief 60 mln. gulden).

Wat echter wel onmiddellijk, dat wil zeggen in 1986, zal worden bereikt is dat bij het overheidsbudget een lastenverlichting van 905 mln. gulden ontstaat (toelichting, bladzijde 185). (Deze lastenverlichting zal in 1987 nog aanzienlijk toenemen.) Naar de mening van de Raad kan deze lastenverlichting met nog twee bedragen worden verhoogd: in de eerste plaats met een bedrag van 118 mln. gulden die de overheid in 1986 als werkgever zal besparen (tabel 5.13 op bladzijde 185) en vervolgens met een bedrag van 25 mln. gulden dat gelet op de uiteenzetting bij artikel 59 in hoofdstuk V van de memorie van toelichting bij begrotingshoofdstuk XV voor 1986 is geschrapt (ook dit bedrag zal in 1987 belangrijk toenemen) wegens geringere uitvoeringskosten in de overheids sfeer. Op deze wijze komt men tot een bedrag van ruim 1048 mln. gulden. Op dit punt lijkt de toelichting dus in optimistische zin te kunnen worden bijgesteld.

Het vorenstaande kan echter niet los gezien worden van het feit dat de 2 mld. ombuigingen (die ingevolge het regeerakkoord voor 1986 in de sociale zekerheidssector moeten worden tot stand gebracht) volgens de toelichting in 1986 slechts voor 60 mln. in de voorstellen tot stelselherziening kunnen worden gevonden. Er vloeien uit de onderhavige voorstellen voor het jaar 1986 verder nog 887 mln. lastenverhogingen voor het bedrijfsleven (werkgevers en werknemers te zamen) voort. Voor beide problemen tegelijk ziet het kabinet als oplossing dat in het jaar 1986 buiten de stelselherziening voor een bedrag van ruim 1,7 mld. gulden ombuigingen in de sociale zekerheid tot stand zullen worden gebracht (bladzijde 186), en wel door het achterwege laten van de indexatie van de sociale uitkeringen en van de kinderbijslag. Deze zullen grotendeels neerslaan in de premiesfeer en derhalve ten goede komen aan werkgevers en werknemers. Het college acht het echter wenselijk dat nader wordt toegelicht waarom bij deze ombuigingsoperatie geen rekening wordt gehouden met eerdergenoemde bezuiniging op de begroting van Sociale Zaken en Werkgelegenheid, welke voortvloeit uit het feit dat de kosten van uitvoering van de WWV bij de gemeenten als gevolg van de stelselherziening wegvallen.

Het is het college niet ontgaan dat in de toelichting bij de constatering

dat in 1986 (en in 1987) een aanzienlijke lastenverlichting voor de overheid zal ontstaan, op de tijdelijkheid wordt gewezen. Deze lastenverlichting zal immers in belangrijke mate ongedaan worden gemaakt op het moment dat na 1986 het overheidspersoneel zal worden opgenomen in de kring der verzekerden van de nieuwe werkloosheidswet. Daardoor treedt, aldus de toelichting (bladzijde 185), «in de structurele situatie ten koste van het overheidsbudget een aanzienlijke lastenverlichting voor het bedrijfsleven op» en wel van ruim 1630 mln. gulden. De Raad wil er in dit verband op wijzen dat er volgens tabel 5.7 (bladzijde 174) in de structurele situatie ondanks genoemde lastenverlichting een voordeel voor de overheid ontstaat van 1515 mln. gulden als gevolg van de door de stelselherziening veroorzaakte verlaging van uitkeringslasten. Het lijkt noodzakelijk dat de toelichting op vorengenoemde punten wordt verduidelijkt. Overigens wijst de Raad er nog op dat, als deze lastenverlichting voor het bedrijfsleven achterwege zou blijven, de «terugsluisproblematiek» waarover in de Miljoennota (bladzijde 14) wordt gesproken met ruim 1600 mln. gulden zou worden vermindert (toelichting, bladzijde 170).

25. Op verschillende plaatsen in de toelichting worden voorbehouden gemaakt bij de berekening van de ontwikkeling van de uitkeringslasten als gevolg van de stelselherziening: op bladzijde 152, waar wordt gezegd dat de gepresenteerde berekeningen nog niet geheel konden worden gebaseerd op feitelijke informatie, en op bladzijde 159, waar staat dat de gepresenteerde besparingsbedragen (als gevolg van de herbeoordeling van bepaalde categorieën arbeidsongeschikten) «met enige nuancering (moeten) worden gehanteerd».

Op een enkel punt lijkt, op het eerste gezicht, de berekening in de tabellen niet volledig te zijn. Bladzijde 162 van de toelichting vermeldt uitdrukkelijk dat in tabel 5.2 (bladzijde 158) geen rekening is gehouden met het feit dat de werking van de TW zich ook zal uitstrekken tot de ZW. Als gevolg van het feit dat voor de eerste zes weken van verzuim in het Burgerlijk Wetboek een minimumloonbescherming ten laste van de werkgever wordt voorgesteld en als gevolg voorts van het feit, dat onlangs in praktisch alle c.a.o.'s een netto loondoorbetaling tijdens ziekte is

gecontinueerd, zal in totaal een bedrag van 300 mln. gulden aan premielasten voor de werkgevers (wegens de kort geleiden in de ZW ingevoerde minimumdagloonregeling die nu weer zal worden afgeschaft) worden vervangen door loonbetalingen. Louter formeel gezien zou men hier kunnen spreken van een additionele verlaging van de collectieve lasten met 300 mln. gulden. Aangezien er door deze operatie voor de werkgevers in materieel opzicht niets verandert, acht de Raad het echter juist dat genoemd bedrag niet als ombuiging in het kader van de stelselherziening in genoemd overzichtstabel is opgenomen.

Op een ander punt lijkt de berekening van de lasten van het nieuwe stelsel te hoog uit te vallen. Er wordt namelijk uitgegaan van de veronderstelling dat gedeeltelijk arbeidsongeschikten met een werkloosheidscomponent allen voldoen aan de arbeidsverleden-eis (van de laatste 5 jaar moet men 3 jaar hebben gewerkt) (toelichting, bladzijde 160). Het moge moeilijk zijn een raming te maken van het percentage van genoemde groep die wél voldoet aan deze eis, het is, zo meent het college, zeker dat dit percentage niet 100 is. Door deze vereenvoudiging wordt het totaal van ombuigingen te laag getaxeerd. Aanbevolen wordt te trachten de te verwachten werkeloosheid nauwkeuriger te benaderen. Overigens wijst de Raad erop dat grote verschillen van mening bestaan over het percentage van het aantal arbeidsongeschikten dat eigenlijk gedeeltelijk werkloos is. De SER schat dit op 30, het Centraal Plan Bureau (C.P.B.) recentelijk op 20, terwijl de schatting van de bewindslieden (50), ondanks hetgeen daarover in de toelichting is opgemerkt, naar 's Raads mening met onzekerheden omgeven is.

Op bladzijde 159 van de toelichting (middelste alinea) wordt verzuimd een van de oorzaken te noemen die leidt tot het besparingsbedrag in de sfeer van de werkloosheidsregelingen. Dat is de afschaffing van de WWV-regeling waarbij personen, die op de leeftijd van 57½ jaar of ouder werkloos worden, een uitkering op grond van de WWV blijven ontvangen tot hun 65e levensjaar. Weliswaar zullen zij na afloop van de uitkeringsduur op grond van de nieuwe WW een IOW-uitkering gaan ontvangen, maar die laatste is niet aan het loon gerelateerd en kent ook een toetsing aan andere inkomens (mits «uit of in verband met arbeid in het bedrijfs- en beroepsleven») in de «leefeenheid».

26. Verdeling van premielasten

In de toelichting (bladzijde 169) wordt uiteengezet dat in de structurele situatie de overheid met een bedrag van ruim 8 mld. gulden aan directe lasten ongeveer de helft van de werkloosheidslasten voor zijn rekening neemt, terwijl de andere helft (gelijkelijk) ten laste komt van werkgevers en werknemers (terzijde zij opgemerkt dat in een tijd van veel geringere werkloosheid de werkloosheidslasten voor de overheid meer dan evenredig lager zullen zijn). Naar de opvatting van de bewindslieden «is dit een uitkomst, waarin de gezamenlijke verantwoordelijkheid van overheid en sociale partners voor de werkloosheidslasten op een aanvaardbare wijze tot uitdrukking komt».

Op ten minste drie andere plaatsen in de toelichting worden echter voorbehouden gemaakt met betrekking tot de verdeling van de premie. Ten aanzien van de gelijke verdeling van de premie tussen werkgevers en werknemers gebeurt dat op bladzijde 168 («of en in hoeverre van dit uitgangspunt nog wordt afgeweken, zal van jaar tot jaar moeten worden bezien in relatie tot de premieverdeling van de overige sociale verzekeringswetten en het op dat moment vigerende macro-economische beeld»). Op bladzijde 183 wordt medegedeeld dat in het eerste jaar van de stelselherziening (1986) de verdeling van de werkloosheidspremie zo zal worden vastgesteld dat het werkgeversaandeel 40% van de totale premielast zal bedragen. Weliswaar zal de discussie over de premieverdeling van de WW in 1987, volgens de toelichting, «vanuit de 50/50-situatie moeten worden gevoerd», maar waar de discussie heen zal (moeten) voeren wordt niet onthuld. Ten slotte wordt gewezen op bladzijde 174, waar heel in het algemeen wordt gezegd: «Daarbij zij nog de kanttekening geplaatst dat de toekomstige verdeling van de sociale zekerheidslasten uiteraard niet los kan worden gezien van de financieel-economische ontwikkelingen in de komende jaren en dat op grond daarvan eventuele bijstellingen altijd tot de mogelijkheden zullen behoren.» De Raad vraagt zich af wat in het licht van de laatste drie citaten de betekenis is van de uitspraak op bladzijde 169 van de toelichting over een uitkomst van de premieverdeling die op een aanvaardbare wijze de gezamenlijke verantwoordelijkheid van overheid, werkgevers en werknemers tot uitdrukking brengt, of het moest zijn dat nagenoeg elke verdeling in dit opzicht aanvaardbaar wordt geacht.

27. Inkomenseffecten (Werkloosheidswet)

De nieuwe WW heeft ingrijpende gevolgen voor het inkomen van bepaalde groepen van uitkeringsgerechtigden. Over de structurele inkomenseffecten is informatie verschaft in paragraaf 5.7 van de toelichting, met name in de tabellen 5.18 tot en met 5.24. De doelgroepen waarvan de inkomenseffecten ten opzichte van het huidige stelsel zijn geanalyseerd in paragraaf 5.7 worden hierna in overzicht 1 samengevat weergegeven.

worden evenwel bepaalde conclusies aan het geboden cijfermateriaal verbonden, maar het hiervoor gegeven overzicht 1 laat zien dat deze conclusies zijn gebaseerd op cijfermateriaal van 20 van de 50 doelgroepen, zodat de waarde van het verstrekte cijfermateriaal slechts beperkt kan zijn. In paragraaf 5.7 zijn de inkomenseffecten voor de 20 onderzochte doelgroepen verspreid weergegeven in de tabellen 5.18 tot en met 5.24 zodat een totaalbeeld ontbreekt. Daarom heeft het college de belangrijkste inkomenseffecten over een

(Voor de hier gemaakte berekeningen is gebruik gemaakt van tabel 5.16 op bladzijde 189 van de toelichting. Het college acht het wenselijk dat in de toelichting wordt aangeduid hoe dit cijfermateriaal is verkregen.)

Uit overzicht 2 blijkt dat ongeveer 115 000 personen (ofwel 23%) voordeel van de nieuwe regeling hebben voor wat betreft de uitkeringen ingevolge werkloosheid. Dit voordeel komt bovendien alleen terecht bij één categorie, te weten categorie 2: de tweeverdieners van oudere leeftijd

Overzicht 1: Onderzochte doelgroepen van de werklozen die recht kunnen doen gelden op een loondervingsuitkering

Leeftijdscategorie (Tabel 5.17)	18-22	23-29	30-34	35-39	40-44	45-49	50-54	55-57,5	57,5-59	60-64 jr.
Werknemers-inkomensgroep										
A. Minimum		A1			A2		A3	A4		
B. Minimum tot modaal		B1			B2		B3	B4		
C. Modaal		C1			C2		C3	C4		
D. Modaal tot maximum		D1			D2		D3	D4		
E. Maximum		E1			E2		E3	E4		

Hierbij valt op dat niet alle leeftijdscategorieën zijn verwerkt in paragraaf 5.7. De toelichting motiveert in onderdeel 5.7.4 de beperking tot de 20 doelgroepen A1 tot en met E4 met een beroep op de overzichtelijkheid van de presentatie. Deze beperking heeft evenwel tot nadeel dat een integrale becijfering van de aantallen werklozen die voor- of nadeel van het nieuwe stelsel ondervinden nauwelijks te maken is. In onderdeel 5.7.8

werkloosheidstijdvak van 5 jaar hierna samengevat in overzicht 2 met betrekking tot alle doelgroepen, de niet onderzochte doelgroepen daarbij inbegrepen.

In het algemeen zijn de voor- en nadelen, die in overzicht 2 zijn verwerkt, aanzienlijk hoger dan f 1000 per persoon. Ze lopen op tot meer dan f 40 000 over een periode van twee en een half jaar.

waarvan een partner aan de arbeidsverleden-eis voldoet en volledig is aangewezen op een werkloosheidsuitkering. Dit hangt samen met de langere uitkeringsduur voor oudere werklozen. Het totale aantal personen dat nadeel van de nieuwe wet kan ondervinden is groter: 161 000 personen (32,2% van de totale groep). De nadelen komen qua absolute aantallen vooral terecht bij de catego-

Overzicht 2: Voor- en nadelen voor de onderzochte doelgroepen over de gehele periode van uitkering ingevolge de nieuwe W.W. (gemiddeld 2 1/2 jaar). Schattingen met betrekking tot alle doelgroepen

Nieuwe werkloosheidswet/ categorie:	1	2	3	4	5	6	Totaal
Voorwaarden:							
V1 Voldoet aan arbeidsverleden-eis?			ja			nee (ja)	
V2 Werkloosheidscomponent = 100%		ja		nee			
V3 Alleenverdiener	ja	nee	ja	nee	nee	ja	nee
Gevolgen:							
Zie Tabel no.:	5.21	5.22	5.23	5.24	5.18	5.19	
Aantal personen	195000	135000	85000	55000	15000	15000	500000
% van categorie t.o.v. totaal:	39	27	17	11	3	3	100
G1 Voordeel van meer dan f 1000,- p.p. voor doelgroepen:	-	A2-4 B2-4 C2-4 D2-4 E3-4 115000	-	-	-	-	115000
schatting van aantal personen:							
schatting van % aantal personen:		23					23
G2 Nadeel van meer dan f 1000,- p.p. voor doelgroepen:	C-E	C1, D1, E1	C-E	A1-3, B-E	C-E	A-E	
schatting van aantal personen:	62000	3500	30500	46000	4000	15000	161000
schatting van % aantal personen:	12,4	0,7	6,1	9,2	0,8	3	32,2

riën 1, 3 en 4. Voor de alleenverdieners maakt het voor wat betreft het gedeelte van de categorie dat wordt benadeeld weinig uit of de werkloosheidscomponent al dan niet 100% is. Maar bij de tweeverdieners blijkt de werkloosheidscomponent wél een grote rol te spelen: indien de werkloosheidscomponent minder dan 100% is dan blijkt 9,2/11, dat is ruim 80% van categorie 4 aanmerkelijk benadeeld te zijn. Indien de werkloosheidscomponent 100% is, ondervindt 0,7/27, dat is slechts 3% nadeel van de nieuwe regeling. In het nieuwe stelsel is binnen de diverse categorieën van de alleenverdieners (categorieën 1, 3 en 5) voorts sprake van een sterk inkomensnivellerende werking als gevolg van de minimum-inkomensgarantie in de minimum-behoefteregelingen. In overzicht 2 konden bij deze categorieën alleen de inkomensgroepen C tot en met E in de regel «nadeel» worden vermeld.

In tegenstelling tot het vorengaande wekt de toelichting bij het commentaar op genoemde tabellen teveel de indruk, zo meent de Raad, dat de inkomenseffecten van de voorgestelde regeling van beperkte betekenis zijn en nogal meevallen. Ook wordt er in de toelichting niet altijd op gewezen dat er bij de LOW en de TW sprake is van een toetsing aan het arbeidsinkomen van de betrokkene zelf en van de partner. De Raad beveelt aan de tekst van paragraaf 5.7 van de toelichting op deze punten aan te passen en het in beschouwing genomen materiaal te vervolledigen.

28. *Verschuiving in de uitvoeringslasten*

De door de Staatssecretaris van Sociale Zaken en Werkgelegenheid, L. de Graaf, in het leven geroepen «Werkgroep inventarisatie van de consequenties voor de uitvoering van de stelselherziening» (WICUS) heeft in zijn in april 1985 gereed gekomen rapport als een van haar conclusies uitgesproken dat de centrale overheid verantwoordelijk is voor de financiële en personele gevolgen van de stelselherziening voor de gemeenten (conclusie 12) en dat dit in de wet moet worden aangegeven. De Raad is van oordeel dat in de gedane voorstellen voor de stelselherziening de (zijns inziens terecht) bepleite verantwoordelijkheid van de centrale overheid onvoldoende tot uitdrukking is gekomen.

De verschuiving in de uitvoeringslasten wordt behandeld in paragraaf 5.9

van de toelichting. Meermalen is hierin een voorbehoud gemaakt voor wat betreft de omvang van de financiële gevolgen voor de gemeenten en voor de bedrijfsverenigingen. Duidelijk is dat er op kortere termijn afnemende lasten zijn voor de gemeenten en toenemende voor de bedrijfsverenigingen. Deze laatste moeten uit de premies worden opgebracht. Op langere termijn zal er echter voor de gemeente weer sprake zijn van een niet onbelangrijke verhoging van de uitvoeringskosten, naarmate de verdiscontering van de werkloosheid in de arbeidsongeschiktheidsverzekering zal worden afgeschaft. Wat ontbreekt, is een duidelijke uitspraak dat de gemeenten hiervoor zullen worden schadeloos gesteld. Naar 's Raads mening kan een dergelijke uitspraak niet worden gemist. Op bladzijde 210 van de toelichting wordt gewezen op de lange periode die eerst moet verlopen voordat het nieuwe stelsel zijn volle omvang bereikt. Het ware, zo meent het college, beter hierop niet te wachten voor het maken van een raming van de uitvoeringslasten op de langere termijn (punt 115 van de Aanwijzingen voor de wetgevingstechniek).

29. Ook voor het onderzoeken van de personele consequenties van de voorstellen werd de hulp van de WICUS ingeroepen. Volgens bladzijde 1 van het WICUS-rapport achtte de staatssecretaris «het gewenst met het oog op een goede besluitvorming in een zo vroeg mogelijk stadium inzicht te verkrijgen in de praktische problemen, die voortvloeien uit een keuze voor een bepaalde wijze van uitvoeren van het herziene stelsel van sociale zekerheid». De memorie van toelichting stelt echter in paragraaf 5.9, dat de personele consequenties «... in een later stadium alsnog aan de orde kunnen komen». Het WICUS-rapport merkt hierover op dat er personele consequenties bestaan voor wat betreft de effecten van personeelsverloop, het benutten van natuurlijk verloop van personeel en herplaatsing van personeel van de Gemeentelijke Sociale Diensten bij andere gemeentelijke diensten, andere gemeenten of bij bedrijfsverenigingen. Deze opsomming betreft kennelijk het personeelsbeleid op korte termijn waaraan naar het oordeel van de werkgroep een nadere uitwerking dient te worden gegeven door de centrale overheid in tijdig overleg met de hierbij betrokken

instanties. Of deze aanbevelingen zijn opgevolgd valt uit de toelichting, naar de mening van het college ten onrechte, niet op te maken. De Raad acht ook de toezeggingen in de memorie van toelichting (bladzijde 137) voor de talrijke medewerkers van de gemeenten, wier baan verloren zal gaan, ontoereikend en acht een versterking ervan dan ook geboden. Het komt hem 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 en de Vereniging van Nederlandse Gemeenten hebben voorgesteld).

30. *Oud-zelfstandigen*

De Raad heeft met belangstelling kennis genomen van het betoog van de SER (advies van 23 augustus 1985, bladzijden 54 en volgende) dat het wenselijk is te komen tot een inkomensdervingsregeling op sociaal-minimumniveau voor werkloze ex-zelfstandigen, die onder bepaalde voorwaarden en na een redelijke wachttijd in aanmerking zouden moeten kunnen komen voor een dergelijke uitkering. Het valt op dat in de toelichting (bladzijden 61 en 62) in het geheel niet is ingegaan op deze aanbeveling die reeds in de adviezen van de SER van 29 juni 1984 (bladzijde 115) en van 15 oktober 1976 worden gedaan. Het college acht het wenselijk dat dit verzuim wordt hersteld.

31. *Voorlichting*

Het college is van mening dat de inwerkingtreding van de stelselherziening gepaard moet gaan met een goede en tijdige voorlichting over de inhoud ervan. Zo is het in het bijzonder van belang dat de werknemers er op attent worden gemaakt dat het van belang is gegevens over hun arbeidsverleden te bewaren in verband met de arbeidsverleden-eis voor de «verlengde uitkering» Aanbevolen wordt dat in de toelichting over deze zaak mededelingen zullen worden gedaan.

Artikelen.

32. *Artikel 16, tweede lid*

In de artikelsgewijze toelichting (bladzijde 12) wordt vermeld dat de verlenging van de periode van 12 maanden ook zal plaatsvinden met perioden van ziekten, maar het laatste «slechts voor zover de werkgever tijdens de ziekte niet het loon doorbe-

taalt». Het tussen aanhalingstekens geplaatste ware in de wettekst op te nemen.

33. Artikel 18, eerste en vijfde lid

a. In dit artikel (eerste lid, onderdelen e en j, alsmede vijfde lid) wordt gesproken van het genieten van vakantie. In de IOW evenwel wordt ter zake gesproken van tijdelijk verblijf (artikel 5, eerste lid, onderdeel a, en artikel 14). De uitdrukking «tijdelijk verblijf» is ruimer dan vakantie en verdient om die reden naar 's Raads mening de voorkeur. Het college beveelt voorts uit coördinatie-overwegingen aan om de formulering van de desbetreffende bepalingen van de IOW en van de nieuwe WW in meerdere mate op elkaar af te stemmen.

b. De delegatiebepaling biedt volgens de artikelsgewijze toelichting (bladzijden 17/18) de mogelijkheid de thans gevolgde praktijk – neergelegd in richtlijnen van de Federatie van Bedrijfsverenigingen – te formaliseren.

Gelet op punt 7 van de Aanwijzingen inzake terughoudendheid met regelgeving ware te bezien of de algemene lijnen van de vorenbedoelde richtlijnen niet in de wet kunnen worden opgenomen; de grenzen van de delegatiebevoegdheid kunnen dan meer concreet worden aangegeven.

34. Artikel 20, tweede lid

In dit artikel is een delegatiebepaling opgenomen, welke ontleend is aan artikel 8, tweede lid, van de AAW (zie ook bladzijde 21 van de artikelsgewijze toelichting). Allereerst zij erop gewezen dat de bepaling in de AAW ook regeling op ministerieel niveau mogelijk maakt («bij of krachtens» algemene maatregel van bestuur). Het college kan ermee instemmen dat deze mogelijkheid in de nieuwe WW niet wordt opgenomen, doch acht het uit een oogpunt van coördinatie wenselijk ook de bepaling in de AAW op dit punt aan te passen (in de Invoeringswet stelselherziening is dit niet gebeurd).

Voorts merkt het college op dat de behoefte aan de delegatie met betrekking tot onderdeel a van het tweede lid blijkens de artikelsgewijze toelichting (bladzijde 20) nog niet vaststaat. Een en ander zal uit de praktijk moeten blijken. Ook de behoefte aan het stellen van afwijkende regels (onderdeel b van het tweede lid) staat nog niet vast («Indien de toepassing van het eerste lid in bepaalde gevallen wellicht tot een minder juist resultaat leidt»). De

delegatiebepaling heeft meer het karakter van een voorzorgsmaatregel. Dit vormt in het licht van het streven naar deregulering (zie met name punt 7 van de Aanwijzingen inzake de terughoudendheid met regelgeving) een onvoldoende basis voor het opnemen van een delegatiebevoegdheid, die geheel ongenormeerd de bevoegdheid geeft van de wet af te wijken.

Ter vergelijking zij erop gewezen dat bij de AAW wel gebruik is gemaakt van de delegatiebepaling met betrekking tot onderdeel a, doch van onderdeel b («nadere en zo nodig afwijkende regelen») is slechts in één artikel gebruik gemaakt (onder de arbeidsongeschiktheidsuitkering wordt tevens verstaan de vakantieuitkering) (zie het koninklijk besluit van 2 november 1976, Stb. 567). Overigens zij erop gewezen dat de situatie bij de AAW in zoverre verschilt dat – in tegenstelling tot bij de nieuwe WW – een suppletie wordt verstrekt op de ambtelijke uitkering in geval deze lager is dan de AAW-uitkering.

Gelet op het voorgaande ware de beschouwing in de toelichting over de noodzaak van delegatie inzake zowel onderdeel a als onderdeel b te verduidelijken. Zo de delegatiebepaling blijft gehandhaafd, ware te bezien of de omschrijving van de delegatiebevoegdheid niet geconcretiseerd kan worden (punt 7 van de Aanwijzingen inzake terughoudendheid met regelgeving).

35. Artikel 21

Naar 's Raads mening is het onbevredigend dat in het geheel niet is voorzien in de mogelijkheid om beroep in te stellen bij het lang uitblijven van een beslissing op een schriftelijke aanvraag om uitkering. Het feit dat deze kwestie in studie is (bladzijde 21 van de artikelsgewijze toelichting) acht het college niet van voldoende gewicht om thans in het geheel geen beroepsmogelijkheid ter zake op te nemen. Voorgesteld wordt dan ook hierin alsnog te voorzien.

36. Artikel 22

a. In zijn vervolgadvis (bladzijden 40/41) heeft de SER gewezen op de noodzakelijkheid dat in de sociale verzekering en bij het beleid met betrekking tot de arbeidsvoorziening hetzelfde begrip «passende arbeid» wordt gebruikt. Het college beveelt aan dat het nodige zal worden gedaan om een gelijke toepassing van dit criterium op beide gebieden te verzekeren.

b. Artikel 22, eerste lid, onderdeel k
Het lijkt wenselijk bij deze bepaling tot uitdrukking te brengen dat de werknemer de benadeling van de bedrijfsvereniging of van het AWF redelijkerwijs heeft kunnen voorzien.

c. Artikel 22, eerste lid, onderdeel l, sub 1e

De vraag rijst of in dit onderdeel «arbeid» niet vervangen zou moeten worden door: passende arbeid. In de vigerende WW wordt weliswaar ook alleen van «arbeid» gesproken, doch voor de toepassing van dit onderdeel moet blijkens de jurisprudentie van de Centrale Raad van Beroep sprake zijn van passende arbeid. Met het oog hierop lijkt het beter in de nieuwe WW te spreken van: passende arbeid.

d. Artikel 22, eerste lid, onderdeel m

Vergeleken met de huidige werkloosheidsregelingen is dit onderdeel wat ruimer geformuleerd; het gaat erom of de gestelde eisen aan het verrichten van arbeid een «belemmering» vormden om passende arbeid te aanvaarden of te verkrijgen. (in WW/WWV: een duidelijke belemmering). Het lijkt dienstig om dit verschil toe te lichten.

e. Artikel 22, vierde lid

Het komt het college voor dat er evenveel reden is om vrijstelling te geven van de verplichting genoemd in het eerste lid, onderdeel l, onder 1^o, als van de verplichting genoemd in dat lid, onderdeel g. Het vierde lid ware daarom te wijzigen.

Aangezien dit lid ook is bestemd voor oudere, werkloze werknemers (bladzijde 25 van de artikelsgewijze toelichting) ware ook een mogelijkheid tot vrijstelling op te nemen van het bepaalde in het eerste lid, onderdeel l, sub 2^o en 3^o alsmede de onderdelen i en j. Aldus kan een harmonisering worden bewerkstelligd met de op grond van de RWW geldende regeling voor werkloze werknemers van 57½ jaar en ouder. Ook in zijn advies betreffende de IOW (punt 12) heeft de Raad voor afstemming ter zake gepleit.

37. Artikel 26, tweede lid

Ten aanzien van het voorgestelde onderdeel d van dit artikellid komt het de Raad voor dat dit beter kan worden geschrapt; het lijkt niet nodig na het onder a, b en c vermelde. Mochten de bewindslieden van mening zijn dat er nog andere redenen kunnen zijn, dan waren die te noemen. Een blanco-bepaling ware in elk geval te vermijden.

38. Artikel 32

De Raad is van mening dat in dit artikel te grote bevoegdheden worden gegeven aan de bedrijfsverenigingen. Zonder dat rechtswaarborgen in het leven zijn geroepen, worden zij bij voorbeeld in staat gesteld om hetgeen naar hun mening door toedoen van degene, die de uitkering ontvangt, ten onrechte aan hem is betaald aanstonds te verrekenen met later te betalen uitkeringen, eventueel tot het gehele bedrag van deze uitkeringen (het geval genoemd onder b). Die bevoegdheid komt hun zelfs toe (zij het gedurende kortere tijd) als zij zelf een fout gemaakt hebben, maar stellen dat de ontvanger redelijkerwijs had moeten begrijpen dat hij teveel ontving (het geval onder c). Een voorbeeld hoe deze materie op meer bevredigende wijze kan worden geregeld is te vinden in het wetsontwerp tot wijziging van het verhaalsrecht bij de ABW (kamerstukken II, 1984/1985, 18813). Daarin is voorzien in de mogelijkheid van het indienen van een bezwaarschrift dat schorsende werking heeft op de terugvordering. Ook in hoogste instantie is voorzien in de mogelijkheid van schorsing. Het college bepleit dan ook de in dit artikel gegeven regeling aan te passen.

39. Artikel 41, eerste lid

Het college vraagt zich af hoe loon dat «in de bedrijfstak algemeen gebruikelijk, vast, gearandeerd, regelmatig verstrekt» is, toch niet «normaal» kan zijn. Aanbevolen wordt dan ook het woord normaal te schrappen, dan wel uiteen te zetten waarom het niet gemist kan worden.

40. Artikel 52, tweede lid

De Raad stemt in met de in dit artikellid neergelegde bevoegdheid voor de bedrijfsvereniging om te late aanmelding te pardonneren. Hij bepleit een overeenkomstige wijziging aan te brengen in de vergelijkbare artikelen in de ZW (66) en in de WAO (83).

41. Artikel 93

De Raad is van mening dat deze verplichting voor het AWF om aan het Rijk vergoedingen te betalen in de wet moet worden begrensd tot het bedrag van de «bespaarde» werkloosheidsuitkeringen.

42. Artikel 94

De artikelsgewijze toelichting (bladzijde 69) maakt er melding van dat bij de bepaling van de hoogte van de AWF-premie de in de huidige WW omschreven methodiek niet meer wordt toegepast. Sedert enkele jaren wordt bij de premiebepaling aangesloten bij de methodiek, die is geadviseerd door een externe Commissie van deskundigen van de SER, die heeft gerapporteerd over de inflatiestromen en de reservevorming in de sociale verzekering («COMED»). Ook hier bepleit de Raad een algemene aanduiding van deze methodiek in de wettekop op te nemen, mede gelet op punt 7 van de Aanwijzingen inzake terughoudendheid met regelgeving. De desbetreffende andere sociale zekerheidswetten waren overeenkomstig aan te passen.

43. Artikel 99

Gelet op het bepaalde in punt 7 van de Aanwijzingen inzake terughoudendheid met regelgeving verdient het aanbeveling om in artikel 99 de blanco-delegatie van «andere onderwerpen, die regeling blijken te behoeven» (eerste lid, onderdeel d) achterwege te laten. Zo nodig ware in de plaats van dit onderdeel een concrete omschrijving van de overige te delegeren onderwerpen op te nemen.

44. Artikel 99 jo 107

De verplichting tot het vaststellen van een zogenaamd wachtgeldreglement en werkloosheidsreglement is neergelegd in artikel 99 onderscheidenlijk artikel 107. Op bladzijde 65 van de artikelsgewijze toelichting is vermeld dat in de nieuwe wet voor een andere systematiek is gekozen, «die het onderscheid tussen wachtgeld en werkloosheidsuitkering alleen laat bestaan, waar dit nodig is». Dit is kennelijk alleen het geval bij de wijze van financieren. Op bladzijde 70 van de artikelsgewijze toelichting is immers vermeld dat «in de nieuwe wet wachtgeld- en werkloosheidsuitkering als een geheel wordt beschouwd en het onderscheid beperkt blijft tot de wijze van financiering» en op bladzijde 140 van de toelichting staat: «Het thans bestaande verschil tussen wachtgeld en werkloosheidsuitkering komt nog uitsluitend bij de financiering aan de orde.» Een logisch gevolg van dit standpunt zou zijn dat het onder-

scheid tussen wachtgeld- en werkloosheidsreglement vervalt, hetgeen niet is gebeurd. Het college wil erop wijzen dat het uit dereguleringsoogpunt aantrekkelijk lijkt om te werken met één voor alle bedrijfstakken en voor de gehele uitkeringsduur geldend («werkloosheids»)reglement dat wordt vastgesteld door de SVR (in plaats van door het AWF, goedgekeurd door de SVR) zo nodig met de mogelijkheid van afwijkende regelen voor takken van bedrijf of beroep. Uit een oogpunt van doorzichtigheid van regelgeving en dienstverrichting aan de verzekerden zou een en ander een goede zaak zijn. Op zijn minst ware in de toelichting aannemelijk te maken waarom in de nieuwe WW behoefte blijft bestaan aan twee soorten reglementen. Zo deze behoefte bestaat, ware het gestelde op bladzijde 70 van de artikelsgewijze toelichting en bladzijde 140 van de toelichting, waarin thans wordt vermeld dat bedoeld onderscheid tot de wijze van financieren beperkt blijft, aan te passen. In dat geval ware ook in de tekst van de artikelen duidelijk tot uitdrukking te brengen dat artikel 99 geldt voor de ten laste van het wachtgeldfonds komende uitkering en artikel 107 voor de ten laste van het AWF komende uitkering.

Ten slotte zou voor een goed begrip van de kwestie in de toelichting kunnen worden verduidelijkt waarom in het nieuwe stelsel het onderscheid gehandhaafd blijft tussen wachtgeldfondsen en AWF, welk onderscheid zich met name uit bij de premievaststelling.

47. Voor enkele redactionele kanttekeningen moge het college verwijzen naar de bij het advies behorende bijlage.

De Raad van State geeft U in overweging het voorstel van wet niet te zenden aan de Tweede Kamer der Staten-Generaal dan nadat met het vorenstaande rekening zal zijn gehouden.

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

**Lijst van redactionele kanttekeningen,
behorende bij het advies nr.
W12.85.0320/09.5.35 van de Raad van
State van 26 september 1985**

– In artikel 4 ware tot uitdrukking te brengen dat het om een uitbreiding van de «normale» dienstbetrekking gaat, bijvoorbeeld door «beschouwd» te vervangen door: mede beschouwd.

– In artikel 29, vierde lid, ware «Het aldus gewijzigde percentage» te vervangen door: Het gewijzigde percentage (vergelijk artikel 9, tweede lid, van de TW en artikel 9, derde lid, van de IOW).

– In artikel 39, eerste lid, eerste regel, ware «eindiging» te vervangen door: beëindiging.

– In artikel 42 ware «1 oktober» te vervangen door: 31 oktober.

– In artikel 86 ware «voorzieningen bedoeld» te vervangen door: voorzieningen als bedoeld.

– De zinsnede in artikel 73 «zonder dat dit gevolgen heeft voor de uitkering» lijkt met het oog op artikel 75 overbodig.

– Artikel 94 ware niet in alinea's te verdelen (punt 27 van de Aanwijzingen voor de wetgevingstechniek).

– In artikel 110 ware tussen «overeenstemming» en «bestaan» in te voegen: te.

– Op bladzijde 25 van de toelichting staat vermeld dat in hoofdstuk 5 op de financiële gevolgen van het niet invoeren van een glijdende schaal wordt teruggekomen, doch dat hoofdstuk bevat geen passage ter zake.

– De verwijzing in de toelichting (bladzijde 108) naar de artikelsgewijze toelichting ware te schrappen, aangezien laatstbedoelde toelichting (met name bladzijde 45) in wezen terugverwijst naar de algemene memorie.

– Op bladzijde 113 van de toelichting ware aan het slot van paragraaf 3.8.2 (derde regel van onderen) in plaats van «in de Werkloosheidswet» te lezen: op grond van de Werkloosheidswet.

– Op bladzijde 184 van de toelichting (eerste alinea) ware «1,6 mln.» te vervangen door: 1,6 mld.

– Op bladzijde 53 van de artikelsgewijze toelichting ware bij «Artikelen 55 tot en met 58» in plaats van «hoofdstuk III, paragraaf 9», te lezen: hoofdstuk 3, paragraaf 3.9.

– Op bladzijde 63 van de artikelsgewijze toelichting ware in de achtste regel van onderen in plaats van «ABW» te lezen: AAW.

