

Vergaderjaar 1985-1986

19 260

Het treffen van een inkomensvoorziening voor oudere werkloze werknemers van wie het recht op een uitkering op grond van de Werkloosheidswet is geëindigd (Wet inkomensvoorziening oudere werkloze werknemers)

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 het treffen van een inkomensvoorziening voor oudere werkloze werknemers van wie het recht op een uitkering ingevolge de Werkloosheidswet is geëindigd (Wet inkomensvoorziening oudere werkloze werknemers).

1. Zowel in het ontwerp van Wet tot nadere wijziging van de Algemene Bijstandswet (ABW) (gelijkstelling van niet-gehuwde personen met gehuwden) als in het ontwerp van de Wet inkomensvorming oudere werkloze werknemers (IOW) en in de ontwerp-Toeslagenwet (TW) en in het wetsontwerp, houdende wijziging van de Algemene Ouderdomswet (AOW) (gelijkstelling niet-gehuwde personen met gehuwden of echtgenoten) worden voorstellen gedaan om in bepaalde gevallen personen die met elkaar samenleven te beschouwen als waren zij gehuwd.

Met deze gelijkstelling betreft de wetgever een bijzonder gecompliceerd en ook delicaat terrein. Weliswaar is in de afgelopen jaren een uitgebreide Kroonjurisprudentie tot stand gekomen met betrekking tot het begrip

gezinsbijstand in de zin van artikel 5 van de ABW, waarin belangrijke aspecten van de problematiek reeds aan de orde kwamen, maar de onderhavige voorstellen beogen thans een algemeen wettelijk kader te geven. Dit noodzaakt naar het oordeel van de Raad van State tot een nauwgezette overweging van alle relevante aspecten, waarbij in het bijzonder ook de bescherming van de persoonlijke levenssfeer een belangrijke rol moet spelen.

2. De Raad acht het noodzakelijk erop te wijzen dat, al worden er in alle vier genoemde wetsontwerpen ongeveer gelijke teksten gebruikt om de gelijkstelling te verwezenlijken, de materie waarom het gaat in de twee eerstgenoemde ontwerpen van wet wezenlijke verschillen vertoont vergeleken met die van de twee laatstgenoemde. In de eerste twee gaat het er niet alleen om rekening te houden met het verschil in behoeften van twee samenwonenden vergeleken met twee alleenstaanden, maar is de gehele uitkering van de samenlevenden in het geding, omdat gevergd wordt dat de ene partner in het levensonderhoud van de andere zal voorzien (indien en voor zover hij of zij over voldoende inkomen of vermogen beschikt). Hier gaat het dus om partners van wie wordt verondersteld dat zij een zorgrelatie hebben.

In de laatste twee ontwerpen gaat het echter alleen om de vraag of de ontvanger van een uitkering nog een toeslag zal ontvangen. Daar gaat het uitsluitend om het vaststellen van de behoeften, en die dienen te worden bepaald door het al of niet aanwezig zijn van een samenwoning met een gezamenlijke huishouding. Of er een zorgrelatie is doet niet ter zake. Naar de mening van het college vloeit uit het vorenstaande voort dat de gelijkstelling met gehuwden in de onderscheiden wetsontwerpen niet op gelijke wijze moet worden geregeld.

3. De Raad acht het voor de hand te liggen dat voor de regeling van de gelijkstelling van ongehuwd samenwonenden met gehuwden in de TW en in de AOW een verbinding wordt gelegd met een onderdeel van het recht, waarin de problematiek van gelijkstelling van niet-gehuwden met gehuwden een vergelijkbare rol speelt en reeds een wettelijke regeling heeft gekregen, met name de recent tot stand gekomen regeling voor tweeverdieners in de loon- en inkomstenbelasting. Het gaat daar zowel als hier immers om een gelijke behandeling tot stand te brengen van personen die uit een oogpunt van draagkracht of behoeften gezien gelijk zijn, los van de aspecten die aan een veronderstelde zorgrelatie zijn verbonden. Naar het oordeel van de Raad leidt dit ertoe om ook in de TW en de AOW een

objectief criterium neer te leggen, namelijk is er al of niet een duurzame gezamenlijke huishouding.

In de toelichting op de ontwerp-TW (bladzijde 28) wordt dan ook naar de mening van het college ten onrechte gezegd dat het voor de gelijkstelling van een afhankelijke partner met een afhankelijke echtgenoot nodig zou zijn vast te stellen «of er sprake is van een onderlinge zorgplicht (ingevolge het bepaalde in het Burgerlijk Wetboek) dan wel dat een zorgrelatie kan worden verondersteld». (De enige samenwoning die er niet onder valt is de samenwoning die op een zuiver commerciële basis berust.)

4. In de ontwerpen betreffende de ABW en de IOW ligt het, zoals gezegd, anders. Hier dient te worden gezien (zoals ook in de toelichting op het wetsvoorstel betreffende de ABW wordt uiteengezet) of er sprake is van partners, tussen wie een wederzijdse zorgrelatie aanwezig is dan wel kan worden verondersteld. Overigens is het duidelijk dat het samenleven als ware men gehuwd rechtens geen onderhoudsplicht schept. Het ontbreken van de wil om de afhankelijke partner te onderhouden of voor deze te zorgen kan daarentegen geen doorslaggevende reden vormen om bij de ABW en de IOW ongehuwd samenwonenden anders te behandelen dan gehuwden. Zoals in de toelichting bij het ABW-ontwerp terecht is opgemerkt, steunt het verlenen van een «gezinsuitkering» immers primair op het behoeftebeginsel. Het verlenen van hogere uitkeringen aan twee ongehuwde partners die samenwonen «als waren zij gehuwd» dan aan een gehuwd paar zou ook begrijpelijkerwijs door de laatste als een grove onrechtvaardigheid worden gevoeld. Een dergelijke regeling zou in feite een discriminatie van gehuwden betekenen. In deze overwegingen ziet het college zwaarwichtige redenen om tot gelijke behandeling met gehuwden over te gaan.

De Raad heeft er begrip voor dat voorgesteld wordt ook partners van hetzelfde geslacht voor de hoogte van hun uitkering op dezelfde wijze te behandelen als gehuwden. Hij voorziet echter grote moeilijkheden voor de toepassing van deze gelijkstelling wanneer deze relatie wordt ontkend. In dit verband wil het college er op wijzen dat het ook volgens de toelichting van het ABW-wetsvoorstel (bladzijde 10) niet wenselijk is dat «de

subjectieve aard van de relatie wordt vastgesteld» (als die wordt ontkend). De omstandigheid dat het bij samenwoningen van personen van gelijk geslacht veel moeilijker is om de aanwezigheid van een relatie als partners voldoende aannemelijk te maken, mag naar 's Raads mening echter geen reden zijn om deze personen anders te behandelen door ten aanzien van hen een geringere terughoudendheid bij het onderzoek te betrachten.

5. De Raad is van oordeel dat de regeling van gelijke behandeling «als gehuwden» terecht niet van toepassing wordt geacht op verwanten (bladzijde 6 van de toelichting bij het ABW-wetsvoorstel), maar meent dat ook samenwonenden die niet als partners kunnen worden beschouwd (bij voorbeeld twee personen van hetzelfde geslacht die louter om geld uit te sparen samenwonen) niet als gehuwden moeten worden behandeld. Het zou, naar de mening van het college, onjuist zijn aan het enkele feit dat twee personen samenwonen en een gezamenlijke huishouding voeren het gevolg te verbinden dat aan de een een uitkering zou worden onthouden wanneer de ander over eigen inkomsten of vermogen beschikt waarmee hij kan voorzien in de noodzakelijke bestaanskosten van zijn huisgenoot. Dit zou erop neer komen, nog steeds sprekende over de ABW en de IOW, dat er, wanneer sprake is van een uitkering op minimumbehoefte-niveau van een onderhoudsverplichting zou worden uitgegaan daar waar deze maatschappelijk en juridisch niet aanwezig is.

6. De Raad dringt erop aan bij de ABW en de IOW enerzijds en bij de TW en de AOW anderzijds de wetsteksten en de daarbij behorende toelichtingen geheel met elkaar in overeenstemming te brengen. Voorkomen moet worden dat twee samenwonenden die in dezelfde omstandigheden verkeren in de ABW en de IOW verschillend worden behandeld. Hetzelfde geldt voor de TW en de AOW. Tevens acht hij het wenselijk dat de toelichtingen zelfstandig leesbaar zijn; de toelichting bij de IOW is in dit verband te summier te noemen.

Het college acht het overigens raadzaam om ook in de ABW de termen van «gehuwd» en die van «echtgenoot» te omschrijven omdat beide termen afzonderlijk in de wet voorkomen. Bovendien lijkt dit

wenselijk omdat anders de samenhang met het andere wetsontwerp tot wijziging van de ABW (met betrekking tot de gelijke behandeling van mannen en vrouwen) gebreken zou vertonen. In het bijzonder moet in dit verband nog worden gewezen op artikel 37 van de ABW, dat in de toelichting op artikel 5a, derde lid, van het eerstgenoemde wetsontwerp tot wijziging van de ABW niet wordt genoemd waardoor de indruk ontstaat (waarschijnlijk ten onrechte) dat een ongehuwde partner niet de bevoegdheid zou hebben een bezwaarschrift in te dienen.

7. Het college bepleit in de voorstellen betreffende de ABW en de IOW de vervanging van het woord «wezenlijk» in de voorgestelde formulering: «niet wezenlijk verschilt van die van gehuwden» door het woord «feitelijk». Het gebruik van het woord «wezenlijk» in deze context zou kunnen worden geacht ethische implicaties te hebben; deze indruk kan beter worden vermeden.

8. In alle vier genoemde voorstellen van wet wordt bepaald dat bij algemene maatregel van bestuur nadere regels kunnen worden gesteld voor de toepassing van de «gelijkheids»-bepalingen (in de IOW ontbreekt het woord: nadere). De Raad is van oordeel dat bij een zo gevoelige materie als de onderhavige, waarbij de persoonlijke levenssfeer zozeer wordt geraakt, een bijzondere mate van zorgvuldigheid in acht genomen dient te worden. Daarbij ware een zo groot mogelijke mate van inschakeling van de formele wetgever te verkiezen. In ieder geval beveelt hij aan de elementen die in verscheidene toelichtingen als belangrijk voor de beoordeling van een situatie worden aangeduid (gezamenlijke huishouding, duurzaamheid en, met name bij de ABW en de IOW: uiterlijk waarneembare omstandigheden en gedragingen) op enigerlei wijze in de wetstekst zelf tot uitdrukking te brengen. In dit verband zij er nog op gewezen dat ook volgens punt 7 van de Aanwijzingen inzake terughoudendheid met regelgeving het aantal delegatiebepalingen zoveel mogelijk moet worden beperkt en – zo delegatie in verband met de flexibele wijze van normstelling noodzakelijk is – de grenzen van de delegatie zoveel mogelijk in de wet moeten worden vastgelegd. Op zijn minst dient in de toelichting te worden gemotiveerd waarom een delegatiebepaling noodzakelijk is.

9. Bij de minimumbehoefte-regelingen vervat in de vier eerder genoemde wetsvoorstellen is de rechtsbescherming op verschillende wijze geregeld. De TW en de AOW kennen als bevoegde rechterlijke instanties de raden van beroep en de Centrale Raad van Beroep. Met betrekking tot de ABW en de IOW loopt de rechtsgang van burgemeester en wethouders (bezwaarschrift) naar gedeputeerde staten (beroep) en ten slotte naar de Kroon. (In geval van een verzoek om onverwijld bijstand bij de voorzitter van gedeputeerde staten is er nog voorzien in een Arob-bezwaarschrift en een Arob-beroep; de mogelijkheid tot het indienen van een dergelijk verzoek is in de IOW bewust niet overgenomen.) In de AOW is voorts in bepaalde gevallen de mogelijkheid geopend beroep in cassatie in te stellen bij de Hoge Raad (artikel 53). Dit is onder meer mogelijk ten aanzien van het samenwooncriterium.

Het moet als onwenselijk worden beschouwd – zo meent het college – dat over eensluidende onderdelen in de vier minimumbehoefte-regelingen (zoals het samenwooncriterium) uiteenlopende jurisprudentie kan ontstaan (tussen de Centrale Raad van Beroep, de Kroon en de Hoge Raad). In ieder geval lijkt het noodzakelijk een harmonisatie van de rechtsgang op dit punt tot stand te brengen tussen de TW en de AOW.

10. Hoewel het in werking treden van alle vier regelingen beoogd is op dezelfde datum (1 mei 1986), zijn in de diverse regelingen verschillende formuleringen opgenomen, variërend van «1 januari 1986» (AOW) tot «op een bij de wet te bepalen tijdstip» (TW, IOW) en «op een bij de wet nader te bepalen tijdstip» (ABW). Voor wat betreft de laatste drie wetten is de inwerkingtreding in de Invoeeringswet stelselherziening (artikel 58) gesteld op: 1 mei 1986. Het lijkt wenselijk in de onderscheiden regelingen een zelfde formulering te hanteren, bij voorbeeld door ook bij het AOW-wetsvoorstel een zelfde constructie als bij de andere regelingen te bezigen.

11. Het onderhavige voorstel wijkt af van de thans in het kader van de Wet Werkloosheidsvoorziening (WWV) geldende regeling voor oudere werknemers (artikel 19 WWV). In de WWV is bepaald, dat personen die de leeftijd van 60 jaar hebben bereikt als hun uitkeringsrecht inzake de WWV ophoudt, die uitkering tot

hun 65e levensjaar behouden. Dit betekent in de praktijk dat personen die werkloos worden na het bereiken van de leeftijd van 57 en een half jaar van deze regeling kunnen profiteren. Deze groep oudere werknemers zal in de toekomst ook vallen onder de voorgestelde regeling die aanmerkelijk minder gunstig is (al geldt zij wel voor een grotere groep ouderen: namelijk degenen die werkloos worden na het bereiken van hun 50e levensjaar). In de eerste plaats worden er zwaardere eisen gesteld aan het recht op uitkering: naast de zogenaamde referte-eis (in de aan de werkloosheid voorafgaande periode van 12 maanden moet op ten minste 26 weken in een dienstbetrekking zijn gewerkt) geldt voortaan de zogenaamde arbeidsverleden-eis (in de 5 jaar voorafgaande aan de werkloosheid moet gedurende ten minste 3 jaar in dienstbetrekking zijn gewerkt). Voorts is de uitkering niet aan het loon gerelateerd maar gekoppeld aan het minimumloon, en ten slotte is er weliswaar geen vermogenstoets doch wel een inkomenstoets (voor inkomen uit of in verband met arbeid in het bedrijfs- en beroepsleven verdiend door betrokkene of diens partner) en kunnen er ook nog aan de partner in bepaalde omstandigheden voorwaarden tot (her)inschakeling in de arbeid worden gesteld.

Hierbij merkt de Raad van State op, dat aan de bestaande (57½-plus-)regeling in wezen dezelfde motieven ten grondslag hebben gelegen als aan de thans voorgestelde: dat oudere werklozen die de maximale uitkerings-termijn van een aan het loon gerelateerde uitkering hebben doorlopen, zowel gezien leeftijd als uitkeringsduur slechts geringe mogelijkheden hebben tot herinschakeling in de arbeid. Het lijkt niet onaannemelijk dat die mogelijkheden voor personen boven de 57 en een half jaar nog geringer zijn dan voor wie 50 jaar of ouder is. De Raad heeft dan ook een motivering gemist waarom een regeling als de thans geldende niet in de nieuwe regeling is opgenomen. Hij is van mening dat daarbij niet volstaan kan worden met het noemen van financiële motieven, maar dat ook inhoudelijke argumenten naar voren moeten worden gebracht. Het college gaat er niet aan voorbij dat voor de groep werklozen boven de 57 en een half jaar het thans gevoerde soepele beleid met betrekking tot de op de werklozen rustende verplichtingen (in verband met hun beschikbaarheid voor arbeid) zal worden voortgezet en

zelfs enigszins zal worden uitgebreid als het gaat om de mogelijkheid onderwijs te volgen met behoud van uitkering; dit roept te meer de vraag op waarom dan wel de uitkeringsrechten worden vermindert.

12. Sprekend over het voortgezette soepele beleid met betrekking tot de oudste groep werklozen wil het college nog wijzen op een verschil in de voorgestelde regeling en de thans in de Rijksgroepsregeling werkloze werknemers (RWW) geldende regeling. Op grond van artikel 9 RWW is door Staatssecretaris van Sociale Zaken en Werkgelegenheid, L. de Graaf, op 25 januari 1985 een beschikking genomen op grond waarvan bedoelde groep personen in beginsel vrijstelling wordt verleend van de voorwaarden zoals die zijn genoemd in artikel 27, eerste lid, onder a, b, c, d, f en g, terwijl volgens de toelichting bij het onderhavige ontwerp slechts vrijstelling voor de onderdelen a en b in uitzicht wordt gesteld (toelichting, bladzijde 34). Bepleit wordt harmonisering met de op grond van de RWW geldende regeling. In ieder geval dient de onjuiste indruk te worden weggenomen welke op bladzijde 34 van de toelichting wordt gewekt, namelijk dat het thans voorgestelde overeenkomstig het huidige regime is.

13. Ook een vergelijking van de thans voorgestelde regeling met de voor 1985 in het leven geroepen interimregeling-WWV valt voor eerstgenoemde nadelig uit, zonder dat dit inhoudelijk wordt gemotiveerd, hetgeen naar 's Raads mening alsnog zou behoren te geschieden. In de eerste plaats is er een verschil in de doelgroep wat betreft de leeftijdsklasse. In de interimregeling wordt ook de grens van 50 jaar gehanteerd, doch voor de datum van beëindiging van de aan het loon gerelateerde uitkering; in de praktijk betekent dit dat men werkloos moet zijn geworden op of na het bereiken van de leeftijd van 47 en een half jaar. In de voorgestelde regeling wordt uitgegaan van de leeftijd van 50 jaar bij aanvang van de werkloosheid.

In de tweede plaats is er het verschil in de zogenaamde «arbeidsverleden-eis»: moet men om in aanmerking te komen voor de interimregeling in de 12 maanden voorafgaande aan de werkloosheid 130 dagen in dienstbetrekking hebben gewerkt, voor een uitkering op grond van de voorgestelde IOW zal men

daarnaast in de voorafgaande periode van 5 jaar 3 jaar in dienstbetrekking moeten hebben gewerkt.

In de derde plaats is in de thans geldende interimregeling in het geheel niet voorzien in een middelen-toets. Weliswaar gaat de voorgestelde middelentoets voor de IOW niet zo ver als in de ABW (de vermogenstoets blijft achterwege en inkomen dat geen relatie heeft met arbeid wordt buiten beschouwing gelaten), maar dit neemt niet weg dat zij aanzienlijk zwaarder is dan in de interimregeling en ook zwaarder dan de middelentoets in de volgens het nieuwe stelsel aan de toepassing van de IOW voorafgaande periode. In deze periode ontvangt de werkloze een vervolguitering (ter hoogte van 70% van het minimumloon) waarop geen enkele middelentoets wordt toegepast. Slechts op de eventueel te verlenen toeslag op de vervolguitering is thans dezelfde middelentoets als voor de IOW wordt voorgesteld van toepassing. In de IOW is geen sprake van een individueel uitkeringsrecht, eventueel aangevuld met een toeslag, doch van een voorziening op minimumniveau die, evenals een bijstandsuitkering, aan de partners gelijkelijk toekomt.

Het voorgaande doet bij de Raad de vraag rijzen of het, met name gelet op de IOW als «verlengstuk» van de vervolguitering plus toeslag, niet veeleer in de rede had gelegen de speciale inkomensvoorziening voor oudere werklozen te realiseren in de vorm van een verlenging van de duur van de vervolguitering. Alsdan bestaat zo nodig recht op een toeslag op grond van de TW en de inkomens-toets geldt alleen voor het recht op toeslag. In deze opzet zou ook niet zo ver worden afgeweken van de bestaande «57^{1/2}-plus-regeling». Het voordeel van genoemde variant is bovendien dat een aparte wet (met een tweeslachtig karakter: deels afgestemd op de nieuwe WW en de TW, deels afgestemd op de ABW) kan worden vermeden, dat de uitvoering in handen blijft van het orgaan dat met de uitvoering van de vervolguitering is belast, hetgeen ook voor de uitkeringsgerechtigden een aantrekkelijke zaak is. Overigens is, zo meent de Raad, gelet op het karakter van de regeling niet in te zien dat er bij de uitvoering ervan een reële behoefte zou bestaan aan een naar gemeente gedifferentieerd beleid, of zelfs dat zo'n beleid wenselijk zou zijn. Het stelsel van sociale zekerheid wordt doorzichtiger en de uitvoering ervan

wordt, vergeleken met het kabinetsvoorstel, aanmerkelijk eenvoudiger. Het is het college duidelijk dat de uitkeringslasten bij deze variant hoger zullen zijn, daar staat tegenover dat zij met een belangrijke vermindering van de uitvoeringskosten gepaard gaat. De meerdere lasten zullen worden gedragen door werkgevers en werknemers, terwijl de overheidskas zal worden verlicht door het wegvallen van de kosten van de IOW. (Overigens is het uiteraard mogelijk om, indien de méerkosten zouden tegenvallen, deze te drukken door de leeftijd van 50 jaar bij de bijzondere regeling voor oudere werklozen te verhogen.)

Een verdergaande beperking van de bestuurlijke lasten is ook van belang in het kader van punt 13 van de Aanwijzingen inzake terughoudendheid met regelgeving. De stelling in de toelichting (bladzijde 22) dat een koppeling – louter – aan de nieuwe WW onmogelijk is vanwege het karakter van minimumbehoefteregeling van overheidswege waardoor ook elementen uit de ABW moeten worden opgenomen, klinkt het college weinig overtuigend in de oren. Immers ook de TW is een minimumbehoefteregeling van overheidswege welke ook wordt gefinancierd uit de algemene middelen. De uitvoering van deze wet is in handen gelegd van dezelfde organen als die belast zijn met de uitvoering van de loondervingsuitkeringen (de bedrijfsverenigingen). Uit sociaal en pragmatisch oogpunt en uit het oogpunt van terughoudendheid met regelgeving verdient deze oplossing, zo meent de Raad, dan ook de voorkeur. Hij dringt er dan ook op aan alsnog te bezien of deze weg niet moet worden ingeslagen.

14. Hoewel volgens de toelichting premieheffing over de IOW-uitkering de voorkeur verdient, is vooralsnog gekozen voor de zogenaamde vereveningsbijdrage (bladzijde 11). Het wetsvoorstel zou geen geschikte gelegenheid zijn om voorstellen tot premieheffing te doen. Thans wordt bezien of op korte termijn een apart wetsvoorstel ter zake kan worden ingediend, waarbij de kwestie in breder verband (zoals premieheffing over arbeidsongeschiktheidsuitkeringen) wordt behandeld. Het streven is erop gericht een eventueel wetsvoorstel op een zodanig tijdstip in te dienen dat gelijktijdige behandeling met de stelselherziening mogelijk zal zijn (bladzijde 12 van de toelichting).

De Raad acht het op grond van de in de toelichting gegeven argumentatie met de bewindslieden noodzakelijk, dat de vereveningsbijdrage zal worden vervangen door premieheffing. Hij begrijpt echter niet waarom het onderhavige wetsvoorstel geen geschikte gelegenheid zou zijn om voorstellen tot premieheffing te doen, te meer niet nu bij de nieuwe WW al reeds wordt uitgegaan van een volledige premieheffing (artikel 50, onderdelen C en D, van de Invoeringswet stelselherziening). In ieder geval acht het college het noodzakelijk dat het afzonderlijke wetsvoorstel dat op dit punt wordt aangekondigd op hetzelfde tijdstip in werking zal kunnen treden als de (andere) wetsontwerpen betreffende de stelselherziening. Een zodanig wetsvoorstel heeft de Raad op dit moment nog niet bereikt.

15. In dit wetsontwerp wordt voor de eerste maal in onze sociale wetgeving de arbeidsplicht (het voldoen aan de «voorwaarden welke strekken tot inschakeling in de arbeid») opgelegd aan de echtgenoot (of de partner), zij het slechts «indien vanwege een recent arbeidsverleden inschakeling in de arbeid in redelijkheid kan worden verlangd». Als gevolg van die arbeidsplicht worden ook de bepalingen betreffende scholing en opleiding, het verrichten van onbetaalde werkzaamheden en de voorzieningen op deze echtgenoot of partner toegepast. De uitsluitend voor werknemers boven de 50 jaar geldende IOW zou hierin verder gaan dan de voor alle leeftijdsklassen geldende nieuwe WW, de TW en de nieuwe (reeds van kracht zijnde) RWW.

De Raad begrijpt niet waarom deze nieuwe bepaling nu juist voor het eerst en uitsluitend in een voor oudere werknemers geldende regeling wordt opgenomen. Hij wijst er bovendien op dat in de memorie van toelichting op de ontwerp-TW ten aanzien van de «arbeidsplicht» voor partners in dit verband wordt opgemerkt: «Onze gedachten gaan daarbij uit – gegeven de ook qua opleiding vereiste voorbereiding op het zelfstandig via arbeid verwerven van een inkomen naar de generatie die na 1990 18 jaar wordt, waarvoor deze verplichting tot beschikbaarstelling voor de arbeidsmarkt zou kunnen gelden». Het college dringt er dan ook op aan het voorgestelde tweede lid van artikel 27 te schrappen.

In dit verband zij nog opgemerkt dat er in de IOW een artikel vergelijkbaar met artikel 10 van de RWW zou moeten worden opgenomen waarin regelen worden gesteld voor het geval beide partners zich uitsluitend voor deeltijdsarbeid beschikbaar stellen.

16. In het kader van zijn pleidooi om te komen tot een inkomensdergingsregeling op sociaal-minimumniveau voor werkloze ex-zelfstandigen, heeft de Sociaal-Economische Raad (SER) (advies van 23 augustus 1985, bladzijden 54 en volgende) ook bepleit de groep ex-zelfstandigen mede tot de personenkring van de IOW te rekenen, zij het onder een aantal te stellen bijzondere voorwaarden. Deze voorwaarden, die onder meer in samenhang moeten worden gezien met het verschillende karakter van de beroepsuitoefening van zelfstandigen vergeleken met die van werknemers, zijn, zo merkt de SER op reeds op uitvoerige wijze geschetst in zijn advies van 15 oktober 1976. De Raad acht dit een zaak van zodanig belang dat daarop in de toelichting ware in te gaan.

17. Op bladzijde 20 van de toelichting wordt de toedeling van 10% van de uitkeringslasten (uit deze wet voortvloeiend) aan de gemeenten verdedigd met een beroep op de «eigen beleidsinvulling» en de «eigen wijze van uitvoering» door de gemeenten. De Raad meent dat de gemeenten in dezen geen ruimte van enige betekenis voor «eigen beleidsinvulling» hebben noch, gelet op de rechtszekerheid, behoren te hebben. Ook biedt het aspect van de «eigen» uitvoering naar zijn mening geen reële grond voor het doen delen door de gemeenten in de uitkeringslasten. De Raad acht het dan ook noodzakelijk de regeling op dit punt te wijzigen, zoals ook door de Raad voor de gemeentefinanciën is bepleit.

18. Voor wat betreft de ook in dit ontwerp, in overeenstemming met de nieuwe WW, opgenomen bepalingen betreffende «voorzieningen tot behoud, herstel of ter bevordering van de arbeidsgeschiktheid» met het oog op herintreding in het arbeidsproces, moge de Raad in de eerste plaats verwijzen naar hetgeen hij hierover in zijn advies over de nieuwe WW heeft gezegd. Hij voegt hieraan in het kader van het onderhavige wetsontwerp nog het volgende toe.

Het valt op dat de wijze van financiering niet is geregeld en dat ook niet – zoals wel in artikel 86 van de nieuwe WW – een bepaling is opgenomen op grond waarvan een maximum aan de te maken kosten kan worden gesteld. Voorts ontbreekt in de IOW de mogelijkheid van beroep, die wel in de nieuwe WW (artikel 126 jo 127) is opgenomen. Het college acht dit niet juist en bepleit harmonisatie van de bepalingen ter zake.

Niet duidelijk is verder waarom in de IOW geen bepaling is voorzien zoals die van artikel 76 van de nieuwe WW (mogelijkheid van vrijstelling van de verplichting om passende arbeid te aanvaarden gedurende de periode van de voorziening).

Gelet op de mogelijkheid van voorzieningen in de nieuwe WW en de IOW, rijst ten slotte de vraag of een dergelijke bepaling ook niet in de RWW zou moeten worden opgenomen.

19. Het is de Raad opgevallen dat er in het algemeen veel afwijkingen voorkomen tussen bepalingen in dit ontwerp die overeenkomen met soortgelijke bepalingen in de nieuwe WW of in de ABW (RWW), en de precieze tekst van laatstgenoemde bepalingen, zonder dat zulks wordt toegelicht. De indruk bestaat dat die afwijkingen in de regel geen redelijke grond hebben. Het college zal bij de artikelsgewijze behandeling zich een beperking opleggen bij het signaleren van dergelijke afwijkingen maar dringt er wel op aan, dat de wetsontwerpen zorgvuldig op deze afwijkingen zullen worden onderzocht en dat de nodige harmonisatie zal worden tot stand gebracht.

Artikelen

20. Artikel 2b

Het verdient ook aanbeveling om in de toelichting te verduidelijken waarom ten aanzien van de financiële zorg voor een kind een andere omschrijving is gekozen dan gebruikelijk. Ter vergelijking zij bij voorbeeld gewezen op artikel 12c WW, 5c WWV, 17 Ziektewet (ZW) en 10a Algemene Arbeidsongeschiktheidswet (AAW) (ongehuwde werknemer c.q. uitkeringsgerechtigde, die een eigen kind of pleegkind heeft dat jonger is dan 18 jaar en dat tot zijn huishouden behoort of grotendeels op zijn kosten wordt onderhouden).

De omschrijving leidt ertoe dat buiten aanmerking blijven de onge-

huwden met kinderbijslag voor een kind dat tot het huishouden van een ander behoort (bij voorbeeld bij gescheiden levende ouders). De vraag rijst of de veelal te genieten aftrek wegens buitengewone lasten in de fiscale sfeer (bladzijde 53 van de toelichting bij de TW) voldoende compensatie oplevert. In de toelichting ware hieromtrent inzicht te geven.

21. Artikel 5

Aanbevolen wordt in de toelichting te vermelden waarom niet nauwkeuriger is aangesloten bij de ABW en de daarop gegronde jurisprudentie, volgens welke ook vreemdelingen die geen geldige verblijfstitel hebben, doch die door de vreemdelingenpolitie bewust gedoogd worden voor een uitkering in aanmerking kunnen komen.

22. Artikel 8

a. Het college acht het wenselijk om de vrijlating niet te beperken tot werkzaamheden opgevat nadat het recht op uitkering is ontstaan. Hij ondersteunt op dit punt volledig het advies en de argumentatie van het College Algemene Bijstandswet.

b. Het college dringt erop aan in de onderhavige regeling te voorzien in de mogelijkheid om de periode van twee jaren te verlengen, zolang als gevolg van in de persoon en het gezin gelegen belemmeringen niet volledig in de algemene noodzakelijke kosten van het bestaan kan worden voorzien. Dit is thans ook in het Bijstandsbesluit landelijke normering geregeld.

c. De delegatiebepaling van het vierde lid ware qua formulering af te stemmen op artikel 6, derde lid, van de TW.

Overigens ware in de toelichting te motiveren waarom behoefte bestaat aan delegatie voor de in het tweede lid bedoelde situatie.

23. De vakantie-uitkering (artikelen 9 en 21)

In de nieuwe WW wordt ter zake van «vakantiebijslag» gesproken (artikel 29). Het lijkt wenselijk op dit punt een zelfde terminologie te hanteren.

Voorts wordt bepleit artikel 21, derde lid, van de IOW en het corresponderende artikel 29, derde lid, van de nieuwe WW ten aanzien van de formulering beter op elkaar af te stemmen.

Daarnaast ware met betrekking tot artikel 9, derde lid, van de IOW en artikel 29, vierde lid, van de nieuwe

WW voor het slot van de eerste volzin van beide artikelen een eensluidende formulering te kiezen.

24. Artikel 13

Het lijkt noodzakelijk in de toelichting uiteen te zetten wat onder «vaste woonplaats» dient te worden verstaan. Aangenomen wordt dat daarmee niet wordt bedoeld de gemeente waar men in het bevolkingsregister staat ingeschreven; het is immers zeer wel mogelijk dat de betrokkene daar in feite niet, of niet meer woont. De voorgestelde bepaling lijkt daarom geen eenvoudiger regeling in te houden dan de ABW kent. Omdat bovendien dezelfde beroepsinstanties zijn voorzien in de onderhavige wet als in de ABW, wordt aanbevolen dezelfde regels, als in de ABW voorkomen, op te nemen.

25. Artikel 15

a. Het college heeft er begrip voor dat de behoefte wordt gevoeld om een zekere eenheid tot stand te brengen in het door de gemeenten te voeren beleid met betrekking tot de toepassing van sancties. Er zij echter op gewezen dat hierbij altijd ruimte moet zijn voor individuele beoordeling. In de RWW, waarnaar in de toelichting wordt verwezen, wordt de individuele beoordeling gegarandeerd door bepalingen van algemene aard in de wet (artikel 1, tweede lid, ABW) en in de uitvoeringsmaatregelen. Hiermede corresponderende bepalingen komen in de IOW echter niet voor. De Raad acht het daarom noodzakelijk dat in de wettekst en in de toelichting tot uitdrukking wordt gebracht dat het hier om richtlijnen gaat, die een individuele beoordeling niet in de weg staan.

b. In het derde lid ware «regels stellen» te wijzigen in nadere regels stellen (vergelijk artikel 22, vijfde lid, nieuwe WW, en artikel 14, derde lid, RWW).

c. In het corresponderende artikel 14, eerste lid, RWW, wordt gesproken van «redelijkerwijs» verwijtbaar. In artikel 15, eerste lid, wordt alleen van verwijtbaarheid gesproken. De Raad gaat ervan uit dat ook bij de beoordeling van de verwijtbaarheid in het kader van de IOW het redelijkheidselement betrokken wordt, zodat aan de verschillende woordkeus geen verschil in betekenis toekomt. Om misverstanden te vermijden waren deze regelingen op dit punt nader op elkaar af te stemmen.

d. In de opsomming van gedragingen die aanleiding kunnen geven tot het opleggen van een administratieve sanctie ontbreekt het niet voldoen aan het bepaalde in artikel 17 (verplichting tot het geven van inlichtingen) (in artikel 22, eerste lid, onderdeel e, van de nieuwe WW, en artikel 11, eerste lid, onderdeel a, van de TW, is een en ander wel opgenomen). Naar uit de toelichting blijkt (bladzijde 18) valt de hierbedoelde gedraging onder artikel 15, doch de tekst van dit artikel dekt dit, naar het voorkomt, niet. Het verdient dan ook aanbeveling ter zake een expliciete verwijzing naar artikel 17 op te nemen.

e. In de toelichting ware te verduidelijken waarom in artikel 15, eerste lid, onderdeel b, de zinsnede «of in strijd met aard en doel van de uitkering» is opgenomen c.q. aan welke situaties hierbij is gedacht.

26. Artikel 16

Artikel 16 is afgestemd op artikel 25 van de nieuwe WW. Het lijkt wenselijk dat artikel 15 van de RWW ook overeenkomstig wordt gewijzigd.

27. Artikel 21

Dit artikel ware qua formulering in meerdere mate af te stemmen op artikel 29, eerste, tweede en derde lid, van de nieuwe WW.

28. Artikel 22

In tegenstelling tot artikel 17 van de TW wordt hier alleen geregeld dat verrekening van het eerder te veel betaalde kan plaatsvinden als twee verschillende gemeenten in geding zijn. Overigens is de Raad van mening dat te grote bevoegdheden aan de gemeenten worden gegeven, indien geen rechtswaARBorgen worden gegeven zoals te vinden zijn in het wetsontwerp tot «wijzigingen van bepalingen in de Algemene Bijstandswet die betrekking hebben op het verhaal van kosten van bijstand» (gedrukt stuk II, 1984/1985, 18813). Hetgeen in het derde lid van dit artikel wordt vermeld over de overeenkomstige toepasselijkheid van de «ter zake bij en krachtens de Algemene Bijstandswet (Stb. 1963, 284) gestelde regels» is hiertoe, naar de mening van de Raad onvoldoende. Hij acht het nodig dat de desbetreffende artikelen van bovengenoemd wetsontwerp in aangepaste vorm in het onderhavige wetsontwerp worden overgenomen.

29. Artikel 23

Het verdient aanbeveling in de toelichting te vermelden dat de uitkering op grond van de onderhavige wet hoger kan zijn dan de ABW-uitkering voor de desbetreffende persoon, omdat er bij de IOW een geringere middelentoets is dan bij de ABW.

30. Artikel 27

a. Deze bepaling is geënt op artikel 9 van de RWW, doch de teksten zijn niet geheel gelijklopend (vergelijk bij voorbeeld artikel 27, vijfde lid, van de IOW met artikel 9, derde lid, van de RWW). Het lijkt wenselijk dat in beide regelingen, zoveel mogelijk, dezelfde formuleringen worden gebruikt.

b. In zijn advies (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. De Raad beveelt aan dat het nodige zal worden gedaan om een gelijke toepassing van dit criterium op beide gebieden te verzekeren.

c. In artikel 22, derde lid, van de nieuwe WW wordt gesproken van «rechtens geldend loon». Aanbevolen wordt dezelfde tekst te gebruiken in het vierde lid van het onderhavige artikel.

31. Artikel 29

Zowel in de RWW (artikel 13) als in de nieuwe WW (artikel 74) is ter zake een bepaling opgenomen, waarvan de onderhavige bepaling afwijkt. Dit is onder meer het geval ten aanzien van de mogelijkheid tot ontheffing van voorwaarden gericht op (her)inschakeling in het arbeidsproces, als ten aanzien van de mogelijkheid tot het deelnemen aan andere activiteiten ten behoeve van werklozen. In de RWW wordt een onderscheid gemaakt al naar gelang de werkloosheidsperiode tenminste 1 jaar heeft geduurd en is het oordeel van het arbeidsbureau van belang voor de vraag of uitzicht bestaat op inschakeling in de arbeid.

Het lijkt wenselijk de nieuwe WW, de IOW en de RWW op het punt van de onbeloonde arbeid in meerdere mate te harmoniseren. Overigens kan de mogelijkheid tot het verrichten van onbeloonde arbeid met behoud van uitkering, naar het de Raad voorkomt, niet los worden gezien van de in voorbereiding zijnde Wet onbetaalde arbeid uitkeringsgerechtigden. Een goede en tijdige afstemming op deze – toekomstige – regeling is wenselijk.

32. Artikel 33

In plaats van in het derde lid te verwijzen naar het vierde en vijfde lid van artikel 23a van de ABW waren laatstgenoemde artikelleden in het onderhavige artikel te incorporeren.

33. Artikel 36

Naar 's Raads mening is in de toelichting onvoldoende gemotiveerd waarom in zoverre afgeweken is van de tekst van artikel 32 ABW dat van een verplicht horen der commissie wordt afgezien, ingeval beslissingen worden genomen die voor het recht op uitkering van individuele personen van groot belang zijn. In elk geval lijkt er geen reden om in dit opzicht bij de IOW en de ABW verschillende regels te laten gelden.

34. Artikel 48

Het lijkt aanbeveling te verdienen in de derde regel van het eerste lid in plaats van «een uitkering» te lezen: «voor zich zelf of een ander een uitkering of een hogere uitkering» in overeenstemming met het voorgestelde nieuwe artikel 84e van de ABW.

Overigens strekt de delictomschrijving zich niet slechts uit tot de aanvrager of tot zijn vertegenwoordiger of gemachtigde, maar tot een ieder, dus bij voorbeeld ook tot burens of familieleden van de aanvrager. De vraag rijst of dat bedoeld is en of dat niet te ver gaat. Het verdient – zo meent de Raad van State – aanbeveling in de tekst van het wetsvoorstel tot uitdrukking te brengen, dat de strafbepaling zich richt tegen degenen op wie ingevolge de wet de plicht rust om inlichtingen te verstrekken.

35. Artikel 53

De Raad vraagt zich tegen de achtergrond van punt 7 van de Aanwijzingen inzake terughoudendheid met regelgeving af, of de in dit artikel neergelegde delegatiebepaling noodzakelijk is.

36. 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. W12.85.0322/18.5.34 van de Raad van State van 26 september 1985

– Het wetsvoorstel ware van een ondertekening te voorzien.

– In artikel 1, onderdeel f, ware naar het desbetreffende onderdeel van artikel 8, eerste lid, van de Wet minimumloon en vakantiebijslag te verwijzen.

– Gelet op de begripsomschrijving lijkt het beter om in artikel 2, onderdeel a, de woorden «werkloze werknemer» te vervangen door: werknemer. De overige bepalingen van het wetsvoorstel waren hierop af te stemmen.

– In artikel 4, eerste lid, ware tussen «echtgenoot» en «minder» toe te voegen: , van de alleenstaande werkloze werknemer met een of meer kinderen alsmede van de alleenstaande werkloze werknemer zonder kinderen.

– In artikel 4, derde lid, verdient het aanbeveling, gelet op de verwijzing naar artikel 22 van de nieuwe WW, het woord «bekort» te vervangen door: beperkt.

– In artikel 5, eerste lid, onderdeel c, ware «zijn of haar» te wijzigen in: zijn (vergelijk artikel 18, eerste lid, onderdeel g, van de nieuwe WW).

– In artikel 5, derde lid, ware «regels stellen» te vervangen door: nadere regels stellen (vergelijk artikel 18, vierde lid, van de nieuwe WW).

– De vraag rijst of in artikel 6 niet tot uitdrukking moet worden gebracht dat het uitkeringsrecht herleeft, eventueel nadat eerst opnieuw WW-uitkering is genoten (zie ook bladzijde 25 van de toelichting).

– In artikel 7, eerste lid, ware een zelfde opzet te hanteren als in artikel 5, eerste lid, van de TW; thans is – letterlijk gezien – alleen de situatie van artikel 4, eerste lid, onderdeel a, geregeld. Voorts waren in artikel 7, eerste lid, de woorden «alle inkomsten» te vervangen door: de som van het inkomen (vergelijk artikel 5, eerste lid, van de TW).

– In artikel 5, eerste lid, onderdeel b, ware achter «verblijft:» toe te voegen: of.

– In artikel 8 ware de zinsnede «de inkomsten die worden verworven» te vervangen door: het inkomen dat wordt verworven (vergelijk artikel 6 TW.).

– In artikel 9, derde lid, ware «de vakantietoeslag» te vervangen door: de vakantiebijslag.

– In artikel 9, vierde lid, ware «de vakantie-uitkering als bedoeld in» te

vervangen door: de vakantie-uitkering, bedoeld in (punt 7 van de Aanwijzingen voor de wetgevingstechniek).

– In artikel 13, tweede lid, ware tussen «gehoord,» en «geschillen» in te voegen: in. Zo ook in artikel 41.

– Gelet op de analogie met artikel 25 van de nieuwe WW ware de tekst van artikel 16, eerste lid, in meerdere mate af te stemmen op eerstgenoemd artikel («zich een omstandigheid voordoet als bedoeld in...» te wijzigen in: een omstandigheid als bedoeld in ... aanwezig is).

– In artikel 22 ware de woorden «de betrokkenen» te vermijden.

– Op bladzijde 37 van de toelichting ware in de derde alinea van de tekst onder het hoofd «Artikelen 42 tot en met 47», in de tweede regel tussen de woorden «aan» en «de», in te lassen: een beroep tegen.

– De IOW ware in zoverre op de TW af te stemmen dat het woord «ingevolge» telkenmale wordt vervangen door: op grond van.

