

Vergaderjaar 2003–2004

29 249

Wijziging van de Werkloosheidswet en de Wet structuur uitvoeringsorganisatie werk en inkomen in verband met de vervanging van fictief arbeidsverleden door feitelijk arbeidsverleden en de beperking van het verzorgingsforfait

Nr. 4

ADVIES RAAD VAN STATE EN NADER RAPPORT¹

Hieronder zijn opgenomen het advies van de Raad van State d.d. 14 juli 2003 en het nader rapport d.d. 16 oktober 2003, aangeboden aan de Koningin door de minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid. Het advies van de Raad van State is cursief afgedrukt.

Bij Kabinetsmissive van 12 mei 2003, no. 03.001978, heeft Uwe Majesteit, op voordracht van de Minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid, bij de Raad van State ter overweging aanhangig gemaakt het voorstel van wet met memorie van toelichting tot wijziging van de Werkloosheidswet in verband met de vervanging van fictief arbeidsverleden door feitelijk arbeidsverleden en de beperking van het verzorgingsforfait (Wet feitelijk arbeidsverleden WW).

De maximale duur van de loongerelateerde uitkering op grond van de Werkloosheidswet (WW) wordt in de huidige situatie grotendeels afgeleid uit de leeftijd van de werknemer. Het feitelijk arbeidsverleden van de werknemer speelt uitsluitend een rol voorzover het de laatste vijf kalenderjaren betreft; voor het overige wordt uitgegaan van het «fictieve arbeidsverleden»: de periode tussen de achttiende verjaardag en de dag vijf jaar voor het ingaan van de werkloosheid. Het leeftijdscriterium, als benadering van de verzekeringsduur, is destijds uit praktische overwegingen gekozen. Nu dit intussen technisch mogelijk is, voorziet het wetsvoorstel in een geleidelijke uitbreiding van het feitelijk arbeidsverleden. De voorgestelde systematiek krijgt gestalte vanaf 1998. Dit betekent dat de periode waarover het feitelijk arbeidsverleden wordt berekend geleidelijk wordt uitgebreid. Na inwerking-treding van het wetsvoorstel zal derhalve bij werkloosheid in het jaar 2004 het feitelijk arbeidsverleden berekend worden over zes jaar, in 2005 over zeven jaar enzovoort. Uiteindelijk leidt dit tot een opbouw van een feitelijk arbeidsverleden over 40 jaar.

De Raad van State onderschrijft de strekking van het wetsvoorstel om een directere relatie te leggen tussen uitkeringsduur en verzekeringsduur, waardoor de verzekeringsgedachte van de WW wordt versterkt, maar maakt daarbij enkele kanttekeningen. Hij is van oordeel dat in verband daarmee enige aanpassing van het voorstel wenselijk is.

Blijkens de mededeling van de Directeur van Uw kabinet van 12 mei 2003, nr. 03.001978, machtigde Uwe Majesteit de Raad van State zijn advies inzake het bovenvermelde voorstel van wet rechtstreeks aan mij te doen toekomen. Dit advies, gedateerd 14 juli 2003, nr. W12.03 0165/IV, bied ik U hierbij aan.

Naar aanleiding van het advies van de Raad van State merk ik het volgende op.

¹ De oorspronkelijke tekst van het voorstel van wet en van de memorie van toelichting zoals voorgelegd aan de Raad van State is ter inzage gelegd bij het Centraal Informatiepunt Tweede Kamer.

1. Aspecten van uitvoering

Uit de commentaren naar aanleiding van het wetsvoorstel van het voormalige Landelijk instituut sociale verzekeringen en het voormalige College van toezicht sociale verzekeringen blijkt dat het wetsvoorstel zoals het thans voorligt uitvoerbaar is. In de memorie van toelichting wordt terecht gesteld dat uitbreiding van feitelijk arbeidsverleden gekoppeld dient te zijn aan een goede registratie van dienstverbanden in de verzekerdenadministratie (VZA). Op grond van de huidige regeling wordt door het Uitvoeringsinstituut Werknemersverzekeringen (UWV) aan werknemers jaarlijks een statusoverzicht verstrekt, waarop het geregistreerde arbeidsverleden is aangegeven. Dit statusoverzicht ontbeert een juridische status omdat het geen besluit is in de zin van de Algemene wet bestuursrecht en bevat bovendien niet alle gegevens die relevant zijn voor de opbouw van arbeidsverleden. Met het oog hierop wordt in het wetsvoorstel een arbeidsverledenbeschikking geïntroduceerd. Met deze beschikking wordt per periode van vijf jaar het arbeidsverleden van de werknemer vastgesteld.

De Raad wijst er in dit verband op dat er met het wetsvoorstel een grotere verantwoordelijkheid gelegd wordt bij de werknemer met betrekking tot het bewaren en verifiëren van gegevens omtrent het arbeidsverleden. Zo laat het rapport van het UWV zien dat de registratie van het arbeidsverleden in de VZA over de periode van 1998 tot en met 2002 onvolkomenheden vertoont.¹ Deze onvolkomenheden kunnen niet gerepareerd worden zonder hulp van de betrokken werknemer. Reparatie zal dan ook dienen te geschieden door middel van het indienen van bezwaar tegen de uit te reiken arbeidsverledenbeschikkingen over de bewuste periode. Het verdient aanbeveling in de toelichting in te gaan op de vraag op welke wijze werknemers zullen worden geïnformeerd omtrent hun rechtspositie en de noodzaak documenten inzake hun arbeidsverleden beschikbaar te houden.

In de toelichting wordt voorts melding gemaakt van de invoering van de polisadministratie, die is voorzien in het wetsvoorstel administratieve lastenverlichting en vereenvoudiging in sociale verzekeringswetten dat bij de Tweede Kamer der Staten-Generaal is ingediend². Met dat voorstel komt een samenwerking op gang tussen de Belastingdienst en het UWV. De Raad adviseert toe te lichten wat de consequenties van die plannen zullen zijn voor het onderhavige wetsvoorstel.

1. Aan de aanbeveling van de Raad, om in de toelichting in te gaan op de vraag hoe werknemers zullen worden geïnformeerd over hun rechtspositie en over de noodzaak, documenten over hun arbeidsverleden beschikbaar te houden heb ik gevolg gegeven door hierop in het algemene deel van de memorie van toelichting in te gaan.

De Raad wijst er verder op dat in de toelichting melding wordt gemaakt van de invoering van de polisadministratie die is voorzien in het wetsvoorstel administratieve lastenverlichting en vereenvoudiging in sociale verzekeringswetten (WALVIS). Met dat wetsvoorstel en het thans in voorbereiding zijnde wetsvoorstel financiering sociale verzekeringen (WFSV) komt een samenwerking op gang tussen de Belastingdienst en het Uitvoeringsinstituut werknemersverzekeringen (UWV). Op verzoek van de Raad worden de gevolgen van de plannen voor die samenwerking voor dit wetsvoorstel nader toegelicht. Aangezien de introductie van de polisadministratie als zodanig niet relevant is in het kader van het onderhavige wetsvoorstel heb ik er de voorkeur aan gegeven die gevolgen niet in de memorie van toelichting, maar hieronder te belichten.

In verband hiermee merk ik op dat in het kader van WALVIS de loonbegrippen voor de uitkeringsverstrekking en premie- en belastingheffing op elkaar afgestemd worden. De van belang zijnde gegevens worden door de werkgever via de aangifte verstrekt. De van die aangifte afkomstige gegevens die de werknemer betreffen worden opgenomen in de polisadministratie. De polisadministratie gaat de verzekerdenadministratie, waarvan melding wordt gemaakt in de memorie van toelichting bij dit wetsvoorstel, vervangen. In de polisadministratie zullen meer gegevens worden verwerkt, zoals gegevens die in verband met de gegevensuitwisseling met andere sociale verzekeringsorganen van belang zijn. De werknemer wordt door middel van het verzekeringsbericht periodiek geïnformeerd over de gegevens die in de polisadministratie zijn opgenomen. Dit verzekeringsbericht bevat meer

¹ UWV, Uitvoeringstoets wetsvoorstel feitelijk arbeidsverleden WW, (SB/S6391), 9 september 2002, bladzijde 2.

² Kamerstukken II 2001/02, 28 219.

gegevens dan het huidige statusoverzicht. De werknemer is verplicht correcties door te geven. De verwachting is dat met het tot stand komen van de polisadministratie en de structuur van de periodieke toezending van het verzekeringsbericht, de bewijsrechtelijke problemen die tot de introductie van de arbeidsverledenbeschikking in dit wetsvoorstel hebben geleid, van een andere aard kunnen zijn. Dit kan betekenen dat de arbeidsverledenbeschikking in de in dit wetsvoorstel voorgestelde vorm zou kunnen vervallen. Dit is echter zeker niet op korte termijn het geval.

De samenwerking tussen de Belastingdienst en het UWV – in de vorm van de inruiming van premies voor de werknemersverzekeringen door de Belastingdienst via uniforme aangifte – zal geregeld worden in de WFSV. De verwerking van de gegevens uit de aangifte in de polisadministratie en de verantwoordelijkheid voor de inrichting van die administratie zal in de Invoeringswet Wet financiering sociale verzekeringen geregeld worden door een wijziging van de Wet structuur uitvoeringsorganisatie werk en inkomen (SUWI). De WFSV en de Invoeringswet Wet financiering sociale verzekeringen zullen naar verwachting in 2004 bij de Tweede Kamer worden ingediend. In de genoemde invoeringswet zal ingegaan worden op de gevolgen van invoering van de polisadministratie voor de arbeidsverledenbeschikking. Verwacht wordt dat de polisadministratie de kwaliteit van de registratie van het feitelijke arbeidsverleden zal bevorderen.

2. Toetsing aan Verordening 1408/71

Het voorgestelde artikel 17b, tweede lid, WW houdt een wijziging in van het criterium op basis waarvan wordt vastgesteld of door een persoon voldaan is aan het verzorgingsforfait. Het verzorgingsforfait betreft de bijtelling bij het feitelijk arbeidsverleden van kalenderjaren waarin men niet heeft gewerkt in verband met de verzorging van kinderen. Het criterium of een persoon een tot zijn huishouden behorend kind verzorgt wordt gewijzigd in de vraag of een persoon recht heeft op kinderbijslag ingevolge de Algemene Kinderbijslagwet (AKW).

De strekking van het derde lid van artikel 17b blijft ongewijzigd. Op grond van het derde lid onder b van artikel 17b worden perioden waarin de verzorging van het kind uitsluitend of vrijwel uitsluitend buiten Nederland plaatsvindt, niet meegerekend.

De toelichting bij het wetsvoorstel wijst er terecht op dat met de verzorging van kinderen wel rekening gehouden dient te worden voorzover deze verricht is op het grondgebied van een andere lidstaat van de Europese Unie.¹ Deze opmerking kan in verband gebracht worden met artikel 9bis van de Europese Verordening 1408/71, op grond waarvan tijdvakken waarin kinderen in een andere lidstaat zijn opgevoed op dezelfde voet moeten worden meegeteld.² Ouders die kinderen buiten Nederland verzorgd hebben, hebben ingevolge artikel 6 AKW geen recht op kinderbijslag ingevolge de AKW. Op basis van het voorgestelde artikel 17b, tweede lid, wordt dit echter het criterium om in aanmerking te komen voor een uitkering indien er kinderen verzorgd zijn. Daarmee wordt de werking van het vorengenoemde artikel 9bis van Verordening 1408/71 feitelijk onmogelijk gemaakt. De Raad adviseert in de toelichting te vermelden op welke wijze dit probleem zal worden opgelost en zo nodig de tekst aan te passen.

2. De Raad constateert dat de koppeling van het verzorgingsforfait aan het recht op kinderbijslag ingevolge de Algemene Kinderbijslagwet, in de weg staat aan aanspraken van ouders die hun kind op het grondgebied van een andere EU/EER-lidstaat hebben opgevoed. Naar aanleiding van deze opmerking is het wetsvoorstel aangepast in die zin dat met kinderbijslag ingevolge de Algemene Kinderbijslagwet zijn gelijkgesteld overige gezinsbijslagen die vallen onder artikel 4 van Verordening (EG) nr. 1408/71.³

3. Beperking van het verzorgingsforfait.

Het wetsvoorstel behelst tevens een wijziging van het verzorgingsforfait. Door de voorgestelde wijziging tellen de jaren waarin is gezorgd voor een jongste kind tussen vijf en twaalf jaar niet langer mee bij de bepaling van het feitelijk arbeidsverleden. De Raad vraagt aandacht voor de ouders/verzorgers die vóór de inwerkingtreding van het wetsvoorstel reeds voor een kind tussen vijf en twaalf jaar hebben gezorgd. Voor een (klein) aantal van hen kan de maatregel tot gevolg hebben dat bij werkloosheid niet wordt voldaan aan de arbeids-

¹ Memorie van toelichting, paragraaf 1.5.2.

² Verordening van de Raad van de Europese Gemeenschappen van 14 juni 1971 betreffende de toepassing van de socialezekerheidsregelingen op werknemers en zelfstandigen, alsmede op hun gezinsleden, die zich binnen de Gemeenschap verplaatsen (PbEG L 149).

³ Verordening (EG) nr. 1408/71 van de Raad van de Europese Gemeenschap van 14 juni 1971 betreffende de toepassing van socialezekerheidsregelingen op werknemers en zelfstandigen, alsmede op hun gezinsleden, die zich binnen de Gemeenschap verplaatsen (PbEG L 149).

verledeneis van vier gewerkte jaren in de afgelopen vijf jaar, terwijl dat wel het geval zou zijn geweest onder het huidige regime. Aangezien betrokkenen er gedurende de periode van verzorging van hun kind van uit mochten gaan dat zij in verband met het verzorgingsforfait feitelijk arbeidsverleden opbouwden, dient naar het oordeel van de Raad voor deze gevallen te worden voorzien in een overgangsregeling. De Raad adviseert het wetsvoorstel in die zin aan te vullen.

3. De Raad merkt op dat de voorgestelde wijziging in het verzorgingsforfait, waarbij de jaren waarin is gezorgd voor een kind tussen vijf en twaalf jaar niet langer meetellen bij de berekening van het feitelijke arbeidsverleden, voor een (klein) aantal ouders tot gevolg kan hebben dat bij werkloosheid niet wordt voldaan aan de arbeidsverledeneis van vier gewerkte jaren in de afgelopen vijf jaar, terwijl dat wel het geval zou zijn geweest onder het huidige regime. De Raad geeft aan dat betrokkenen er gedurende de periode van verzorging van hun kind van uit mochten gaan dat zij in verband met het huidige verzorgingsforfait feitelijk arbeidsverleden opbouwden. Daarom adviseert de Raad om in een overgangsregeling te voorzien. Ik meen echter dat daaraan overwegende bezwaren kleven.

In het voorstel is gekozen voor eerbiedigende werking. De beperking van het verzorgingsforfait is derhalve niet van toepassing op uitkeringen die op het moment van inwerkingtreding van het wetsvoorstel reeds zijn toegekend. De overgangsregeling die de Raad voorstelt zou er daarnaast toe leiden dat gedurende een periode van vijf jaar na inwerkingtreding van het voorstel in voorkomende gevallen moet worden nagegaan of er op grond van de overgangsregeling voor het verzorgingsforfait arbeidsverleden is opgebouwd. Immers, bij iedere aanvraag van een werknemer die op voorhand niet aan de arbeidsverledeneis lijkt te voldoen moet dan door het UWV worden nagegaan of er in de vijf kalenderjaren voorafgaande aan het jaar waarin de werkloosheid is ingetreden nog arbeidsverleden is opgebouwd op basis van de oude regeling voor het verzorgingsforfait. Het UWV zou derhalve voor wat betreft de toepassing van het verzorgingsforfait met twee systemen moeten werken. In de memorie van toelichting heb ik vermeld dat het huidige verzorgingsforfait voor het UWV moeilijk controleerbaar is en een tijdige vaststelling van de juiste uitkeringshoogte in de weg staat. Dit is ook de aanleiding om een eenvoudiger verzorgingsforfait voor te stellen. Bij het vaststellen van de arbeidsverledenbeschikkingen zal ook geen rekening gehouden kunnen worden met dit overgangsrecht nu op voorhand niet vastgesteld zal kunnen worden of iemand tot de doelgroep zal gaan behoren. Hiermee zou afbreuk worden gedaan aan het rechtskarakter van de arbeidsverledenbeschikking. Tenslotte acht ik het erg onwaarschijnlijk dat mensen die thans niet werken er, gedurende de periode van verzorging van hun kind in die leeftijdscategorie, bewust rekening mee houden dat die periode onder het huidige verzorgingsforfait doorslaggevend kan zijn voor de duur van een eventueel toekomstig recht op een loongerelateerde WW-uitkering. Een dergelijk recht kan immers pas aan de orde zijn als men, na een geruime periode gewerkt te hebben, vervolgens werkloos wordt. Van schending van het vertrouwens- of rechtszekerheidsbeginsel is daarom geen sprake.

4. Voor redactionele kanttekeningen verwijst het college naar de bij het advies behorende bijlage.

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

*De waarnemend Vice-President van de Raad van State,
P. van Dijk*

De Minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid,
A. J. de Geus

**Bijlage bij het advies van de Raad van State van 14 juli 2003,
no. W12.03.0165/IV, met redactionele kanttekeningen die de Raad in
overweging geeft.**

- In het opschrift na «van de Werkloosheidswet» invoegen: en de Wet structuur uitvoeringsorganisatie werk en inkomen en de vermelding van de citeertitel achterwege laten (vergelijk de volgende redactionele kanttekening).
- Artikel IV (citeertitel) laten vervallen (aanwijzing 184 van de Aanwijzingen voor de regelgeving).