

Vergaderjaar 2005–2006

30 370

Wijziging van de Werkloosheidswet en enige andere wetten in verband met de wijziging van het WW-stelsel en wijziging van het ontslagrecht (Wet wijziging WW-stelsel en ontslagrecht)

Nr. 4

ADVIES RAAD VAN STATE EN NADER RAPPORT¹

Hieronder zijn opgenomen het advies van de Raad van State d.d. 2 november 2005 en het nader rapport d.d. 11 november 2005, 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 28 september 2005, no. 05.003628, 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 houdende wijziging van de Werkloosheidswet en enige andere wetten in verband met de wijziging van het WW-stelsel en wijziging van het ontslagrecht (Wet wijziging WW-stelsel en ontslagrecht), met memorie van toelichting.

Met het wetsvoorstel wordt beoogd het stelsel van de Werkloosheidswet (WW) toekomstbestendig te maken, de WW te dereguleren en inzichtelijker te maken en de ontslagpraktijk te versoepelen. Het wetsvoorstel vormt het voorlopige eindpunt van een uitvoerige beleidsvoorbereiding ten aanzien van de genoemde verschillende beleidslijnen.

De Raad onderschrijft de strekking van het wetsvoorstel, maar maakt opmerkingen met betrekking tot enkele onderdelen van het voorstel, waaronder de positie van ouderen en mantelzorgers. 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 28 september 2005, nr. 05.003628, machtigde Uwe Majesteit de Raad van State zijn advies inzake het bovenvermelde voorstel van wet rechtstreeks aan mij te doen toekomen. Dit advies gedateerd 2 november 2005, nr. W12.05.0420/IV, bied ik U hierbij aan.

De Raad van State adviseert rekening te houden met de onderstaande opmerkingen alvorens het wetsvoorstel aan de Tweede Kamer der Staten-Generaal te zenden.

1. Positie van ouderen

Ingevolge het wetsvoorstel wordt de maximale periode waarvoor een werkloze werknemer in aanmerking kan komen voor een WW-uitkering teruggebracht van 5 jaar tot 38 maanden. In verband met deze bekorting vraagt in het bijzonder de positie van ouderen de aandacht. Immers, de ervaring leert dat, reïntegratie-inspanningen ten spijt, voor werkloze ouderen de terugkeer naar de arbeidsmarkt veelal minder gemakkelijk is. De memorie van toelichting² wijst in dit verband op het belang van een prikkel voor werkgevers om werkloosheid van in het bijzonder ook oudere werknemers te voorkomen (zie

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.

² Paragraaf 2.3. Doelstelling.

ook hierna, onder 3.). De praktijk zal moeten uitwijzen hoe effectief deze prikkel is. De positie van ouderen vraagt ook de aandacht in verband met het voorgenomen vervangen van het zogenoemde lifo (last in, first out)-beginsel door het afspiegelingsbeginsel als hoofdregel voor de ontslagselectie. Dit zal er toe kunnen leiden dat ouderen meer dan nu voor ontslag in aanmerking komen. De inkomensvoorziening van ouderen die na ommekomst van de periode van een WW-uitkering nog steeds werkloos zijn, vindt thans een bijzondere regeling, in het bijzonder op het punt van het afzien van de vermogenstoets, in de Wet Inkomensvoorziening oudere en gedeeltelijk arbeidsongeschikte werkloze werknemers. In de laatste alinea van paragraaf 2.4 van de memorie van toelichting wordt aangegeven dat een voorstel «voor uitbreiding van het uitkeringsstelsel bij werkloosheid met een tijdelijke wettelijke regeling voor werknemers die werkloos worden nadat zij 50 jaar, respectievelijk 60 jaar zijn geworden (de IOW)», ten behoeve van «nieuwe» werklozen wordt uitgewerkt in een apart wetsvoorstel. De Raad meent dat de beoordeling van het onderhavige voorstel op zijn effecten ook voor de categorie oudere werknemers, en daarmee op zijn aanvaardbaarheid in zoverre, ermee gebaat is dat de toelichting thans al inzicht geeft in de hoofdlijnen van de voorgenomen IOW. De Raad adviseert de toelichting dienovereenkomstig aan te vullen.

1. De positie van ouderen

Dit onderdeel van het advies was aanleiding om in de toelichting meer inhoudelijk in te gaan op het voornemen om het uitkeringsstelsel bij werkloosheid voor oudere werknemers uit te breiden met de Wet inkomensvoorziening oudere werknemers (IOW). De hoofdlijnen van de IOW zijn beschreven in paragraaf 2.4.

2. Positie van mantelzorgers

In de toelichting wordt vermeld dat de regering er, gelet op het desbetreffende advies van de SER, aanvankelijk voor voelde om, door verruiming van het verzorgingsforfait zoals dat thans al geldt voor de verzorging van kinderen tot vijf jaar, ook langdurige zorgtijdvakken van mantelzorgers in aanmerking te nemen voor het bepalen van het arbeidsverleden, en daarmee voor de duur van de WW-uitkeringsperiode. In dit voornemen komt de erkenning tot uitdrukking van de belangrijke rol van mantelzorgers waar het gaat om het bieden van zorg en hulp aan zieken, gehandicapten en bejaarden. Een overeenkomstige erkenning blijkt ook uit de regeling voor vrijstelling van sollicitatieplicht voor mantelzorgers¹ en uit de komende Wet maatschappelijke ondersteuning (Wmo)². Na raadpleging van het Uitvoeringsinstituut werknemersverzekeringen is echter afgezien van de bedoelde verruiming voor verleende mantelzorg, om redenen van uitvoerbaarheid en handhaafbaarheid³.

De Raad erkent het belang van overwegingen van uitvoerbaarheid, waaronder ook het voorkomen van oneigenlijk gebruik. Hij is echter niet direct overtuigd door de motivering in de toelichting waarmee wordt terug gekomen op het aanvankelijke voornemen tot verruiming van het verzorgingsforfait voor verleende mantelzorg. Als het gaat om in het verleden verrichte mantelzorg, zal het (alsnog) verkrijgen van betrouwbare informatie inderdaad problematisch zijn. Voor in de toekomst te verlenen mantelzorg moet het op voorhand echter niet onmogelijk worden geacht om te komen tot een vorm van registratie die wel kan leiden tot betrouwbare informatie. Van belang uit een oogpunt van uitvoering is dat het zal gaan om een in omvang beperkte groep: personen die hun arbeid als werknemer onderbreken voor het verlenen van mantelzorg, en die zouden moeten voldoen aan de in paragraaf 3.6.2. van de memorie van toelichting genoemde vier uitgangspunten. Verder valt ten aanzien van het aantal te registreren mantelzorgers te overwegen om deze registratie te beperken tot mantelzorgers die zich daarvoor aanmelden omdat zij de verwachting hebben terug te keren in het (betaalde) arbeidsproces, waarin zij het risico lopen eens een beroep te moeten doen op de Werkloosheidswet. De Raad wijst er in dit verband voorts op dat ook in het kader van de Wmo de uitvoering van het overheidsbeleid ten aanzien van mantelzorgers haar eisen stelt. In een brief van de Staatssecretaris van Volksgezondheid, Welzijn en Sport van 17 juni 2005 aan de Voorzitter van de Tweede Kamer wordt met betrekking tot onder meer mantelzorgers melding gemaakt van het voornemen tot het opzetten van een adequaat registratie-

¹ Regeling van de Minister van Sociale Zaken en werkgelegenheid van 28 april 2005, als vermeld in paragraaf 3.6.2. van de memorie van toelichting bij het voorstel.

² Wetsvoorstel «Nieuwe regels betreffende maatschappelijke ondersteuning (Wet maatschappelijke ondersteuning)», Kamerstukken II 2004/05, 30 131, nr. 3 (memorie van toelichting), paragrafen 1, 2 en 13.

³ Memorie van toelichting, paragrafen 3.6.2 en 8.1.

systeem¹. De informatie uit een dergelijk systeem zou wellicht ook in het kader van de uitvoering van de WW benut kunnen worden.

De Raad adviseert de thans gemaakte keuze ten aanzien van mantelzorgers in het licht van het voorgaande nader te motiveren, en zonodig het voorstel op dit punt aan te passen.

2. De positie van mantelzorgers

Het verzorgingsforfait in de Werkloosheidswet (WW) bewerkstelligt dat een kalenderjaar waarin een persoon recht heeft op kinderbijslag, voor de helft wordt gelijkgesteld met een jaar waarin over 52 dagen of meer loon is ontvangen. Uit ervarings-gegevens blijkt dat vrouwen minder vaak dan mannen aan de arbeidsverledeneis voldoen. Het verzorgingsforfait beoogt het negatieve effect van de arbeidsverledeneis op de WW-aanspraken van vrouwen te compenseren. De Sociaal-Economische Raad (SER) heeft in zijn advies *Toekomstbestendigheid Werkloosheidswet* het kabinet in overweging gegeven om het bereik van het verzorgingsforfait uit te breiden naar perioden waarin de werknemer naasten heeft verzorgd (een mantelzorgforfait). Het kabinet oordeelde positief over dit voorstel maar tekende erbij aan dat het mantelzorgforfait zowel uitvoerbaar als controleerbaar zou moeten zijn. Bij de voorbereidingen van het wetsvoorstel zijn diverse varianten van het mantelzorgforfait uitgewerkt en voor commentaar voorgelegd aan het Uitvoeringsinstituut werknemers-verzekeringen (UWV). Naar aanleiding van het commentaar van het UWV heeft de regering geconcludeerd dat de onderzochte varianten geen van alle voldoen aan de voorwaarden van effectiviteit, uitvoerbaarheid en controleerbaarheid.

De Raad merkt op dat een mantelzorgforfait wellicht wel uitvoerbaar en controleerbaar kan worden vormgegeven indien dit wordt beperkt tot in de toekomst te verlenen mantelzorg door personen die hun arbeid als werknemer voor het verlenen van mantelzorg hebben onderbroken en die worden geregistreerd bij een nog in te richten registratiesysteem voor mantelzorgers. Deze personen zouden zich zelf bij het UWV moeten melden om de periode waarin mantelzorg is verricht, als arbeidsverleden te laten registreren. Dit advies was aanleiding om een onderzoek te doen naar de mogelijkheden om op basis van deze uitgangspunten een uitvoerbaar en controleerbaar mantelzorgforfait vorm te geven. In het kader hiervan is het oordeel van het UWV gevraagd. Het onderzoek was bij de aanbidding van het nader rapport nog niet afgerond. Bij de schriftelijke behandeling van het wetsvoorstel zal zullen de conclusies hieromtrent bekend worden gemaakt.

3. Financieel stimuleringsinstrument artikel 69 WW

Het voorgestelde artikel 69, eerste lid, WW biedt de mogelijkheid bij of krachtens algemene maatregel van bestuur regels te stellen op grond waarvan werkloosheidslasten op de werkgever kunnen worden verhaald. Het gaat hier om de werkloosheidslasten van een werknemer die uit de dienstbetrekking met zijn werkgever arbeidsuren alsmede het recht op onverminderde doorbetaling van zijn loon over die uren verliest en ten gevolge van dit verlies recht krijgt op een uitkering op grond van hoofdstuk II². Blijkens de toelichting is het de bedoeling dat de sociale partners op grond van deze bepaling worden aangesproken op hun verantwoordelijkheid voor het behoud van de geschiktheid van hun werknemers voor de arbeidsmarkt³, in het bijzonder waar het gaat om preventie van werkloosheid van oudere werknemers. Daarnaast beoogt de maatregel onwenselijk gebruik te voorkomen van de mogelijkheid om bij CAO «eigen» – van het Ontslagbesluit afwijkende – ontslagcriteria af te spreken⁴. De Raad merkt op dat artikel 69, eerste lid, WW erg ruim is geformuleerd. Zo sluit deze bepaling niet de mogelijkheid uit om een regeling te treffen waardoor alle WW-uitkeringen van alle uitkeringsgerechtigden op hun voormalige werkgevers worden verhaald. Bij delegatie van regelgevende bevoegdheid dient deze delegatie zo concreet en nauwkeurig mogelijk te worden begrensd, onder opname van de essentiële elementen van de nadere regeling in het wetsvoorstel zelf⁵. De Raad adviseert artikel 69, eerste lid, WW in bovengenoemde zin aan te passen.

¹ Kamerstukken II 2004/05, 30 169, nr. 1, blz. 17.

² Voorstel van wet, artikel I, onder JJ.

³ In het jargon van dit beleidsterrein: employability.

⁴ Memorie van toelichting, paragrafen 4.2, 8.1., 9.3 en de toelichting op artikel I, onderdeel JJ.

⁵ Aanwijzing 25 van de Aanwijzingen voor de regelgeving.

3. Financieel stimuleringsinstrument artikel 69 WW

De formulering van artikel 69 van de WW is aangepast in overeenstemming met het advies van de Raad.

4. Levensloopregeling

In het voorgestelde artikel 42 en in het bestaande artikel 17a van de WW wordt rekening gehouden met perioden van onbetaald verlof. Die perioden kunnen worden gerekend tot de periode waarin arbeid is verricht en loon is ontvangen. Mede omdat de mee te tellen periode van onbetaald verlof is gemaximeerd tot 18 maanden, is niet direct duidelijk of het voorstel op dit punt voldoende rekening houdt met de mogelijkheden die de levensloopregeling biedt. De Raad adviseert hier in de toelichting op in te gaan en zonodig de betreffende bepalingen aan te passen.

4. Levensloopregeling

Dit wetsvoorstel bevat geen nieuwe regeling met betrekking de behandeling van perioden van onbetaald verlof in de WW. Het bestaande artikel 17a van de WW regelt dat, voor de bepaling van de referteperiode voor de wekeneis (op dit moment 39 weken), perioden waarin de werknemer onbetaald verlof heeft genoten, tot een maximum van 78 weken buiten beschouwing blijven. Het voorgestelde artikel 42a WW regelt voor de arbeidsverledeneis dat dagen waarover de werknemer onbetaald verlof heeft genoten tot een maximum van 18 maanden worden gelijkgesteld met dagen waarover de werknemer loon heeft ontvangen. Op dit moment is deze regeling opgenomen in artikel 17b, vijfde lid van de WW. Genoemde bepalingen maken eventuele negatieve gevolgen van onbetaald verlof voor een latere aanspraak op een WW-uitkering ongedaan, voorzover dat verlof niet langer duurt dan 78 weken, respectievelijk 18 maanden.

Onder onbetaald verlof wordt in dit verband verstaan een tussen de werkgever en de werknemer overeengekomen verlof voor een gedeelte of het geheel van de arbeidstijd, waarin de werknemer jegens de werkgever geen arbeid verricht (artikel 1, onderdeel g van de WW). Voor de begunstigende werking van genoemde artikelen in het kader van de wekeneis en de jarenis in de WW is niet relevant of de werknemer tijdens het verlof gebruik heeft gemaakt van zijn levenslooptrekening.

Bij de invoering van de levensloopregeling is met deze bepalingen rekening gehouden. Bij de parlementaire behandeling van het wetsvoorstel Wet aanpassing fiscale behandeling VUT/prepensioen en introductie levensloopregeling heeft de regering desgevraagd geantwoord dat de sociale zekerheidswetgeving bij het gebruik van de levensloopregeling voor de financiering van een onbetaald verlof tot 18 maanden beschermt tegen eventuele nadelige gevolgen van onbetaald verlof. Aanpassing van deze bepalingen lijkt daarmee noodzakelijk, noch gewenst.

5. Financiële effecten versoepeling ontslagpraktijk

In paragraaf 9.4 van de toelichting wordt gesteld dat op jaarbasis een toename van de werkloosheidslasten kan worden verwacht van € 26 mln. Dit houdt verband met een verwachte landelijke toename van 1 800 werklozen. Dit aantal betreft het gemiddeld jaarlijks door de Centrale organisatie werk en inkomen geregistreerde aantal ontslagen werknemers die een werkloosheidsuitkering aanvragen, maar daarvoor niet in aanmerking komen omdat hun ontslag verwijtbaar is. Na de voorgestelde opheffing van de verwijtbaarheidstoets komen deze werknemers wel in aanmerking voor een werkloosheidsuitkering. De Raad mist hier een schatting van het gemiddelde aantal werknemers die verwijtbaar werkloos worden, maar in de huidige situatie geen werkloosheidsuitkering aanvragen. Ook deze werknemers komen na opheffing van de verwijtbaarheidstoets wel in aanmerking voor een werkloosheidsuitkering. De Raad adviseert om – indien het om relevante aantallen gaat – de toelichting op dit punt aan te vullen.

5. Financiële effecten versoepeling ontslagpraktijk

Werknemers die thans geen WW-uitkering aanvragen in de veronderstelling, dat zij vanwege de verwijtbaarheidstoets en de reden van het ontslag hiervoor niet in aanmerking komen, zullen in de regel personen zijn die zonder meer zelf ontslag hebben genomen of wegens ernstige misdragingen zijn ontslagen.

Voor een ieder is immers duidelijk, dat in die gevallen (in de regel) geen aanspraak op WW-uitkering zal bestaan.

Ook na wijziging van de verwijtbaarheidstoets in de WW komen deze personen (in de regel) niet in aanmerking voor een WW-uitkering. In die zin is er dan ook geen toename te verwachten van het aantal WW-uitkeringen. De verwijtbaarheidstoets wordt niet opgeheven, maar zal zich beperken tot situaties waarin de werk-nemer zonder meer ontslag heeft genomen of wegens ernstige misdragingen (zodanig dat van de werkgever redelijkerwijs niet kan worden verlangd de dienstbetrekking voort te zetten) is ontslagen.

6. Voor redactionele kanttekeningen verwijst de Raad naar de bij het advies behorende bijlage.

6. Redactionele kanttekeningen

De redactionele opmerkingen uit de bijlage van het advies zijn in het wetsvoorstel verwerkt.

7. Overige wijzigingen

Van de gelegenheid is gebruik gemaakt om in het wetsvoorstel enkele verduidelijkingen en technische en redactionele verbeteringen aan te brengen. Voorts is een aantal voorgenomen maatregelen inmiddels verder ontwikkeld. Het gaat daarbij om de vormgeving van de preventieprikkel en de beperking van de verwijtbaarheidstoets WW. De passages in de memorie van toelichting over deze onderdelen zijn geactualiseerd.

Op enkele onderdelen zijn nieuwe beleidsmatige afwegingen gemaakt. In de eerste plaats is besloten om in hoofdstuk IV van de WW de mogelijkheid van loonovername bij surseance van betaling te handhaven. Bij surseance van betaling is er veelal geen sprake van blijvende betalingsonmacht. In het kader van deregulering van de WW en een vereenvoudiging van de uitvoeringspraktijk was in het wetsontwerp daarom voorgesteld deze mogelijkheid ongedaan te maken. Met het oog op de voorgenomen modernisering van de Faillissementswet heeft het kabinet echter besloten de bepaling over surseance van betaling in hoofdstuk IV van de WW te handhaven, totdat in het kader van de herziening van de Faillissementswet een nieuwe regeling (of nieuw artikel in de WW) tot stand is gekomen, die betaling bij surseance mogelijk maakt. Op basis van een rapport van de werkgroep Herziening Faillissementswet had het toenmalige kabinet op 3 december 2001 ingestemd met de voorstellen van die werkgroep met betrekking tot de positie van de werknemers, financiers en leveranciers (Kamerstukken II 2000/2001, 24 036, nr. 238). Het doel van deze voorstellen is verbetering van het reorganiserende vermogen van bedrijven in moeilijkheden. Naar verwachting zal in 2006 een wetsvoorstel gereed zijn waarin de voorstellen zijn verwerkt.

In de tweede plaats gaat het om de bepaling dat bij of krachtens algemene maatregel van bestuur regels kunnen worden gesteld op grond waarvan de WW-gerechtigde op individuele gronden kan worden ontheven van de sollicitatieplicht. Op grond van het advies van de SER was deze regeling gericht op WW-gerechtigden met een – individueel bepaalde – grote afstand tot de arbeidsmarkt. Naar aanleiding van ervaringen in de uitvoeringspraktijk wil de regering het bereik van deze regeling uitbreiden met WW-gerechtigden die in verband met een crisissituatie, zoals het overlijden van een gezinslid, tijdelijk moeten kunnen worden ontheven van hun verplichting om passende arbeid te verwerven. De wettelijke grondslag voor de ontheffing van de WW-verplichtingen is in verband hiermee aangepast.

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*

Ik moge U verzoeken het hierbij gevoegde gewijzigde voorstel van wet en de gewijzigde memorie van toelichting aan de Tweede Kamer der Staten-Generaal te zenden.

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

Bijlage bij het advies van de Raad van State betreffende no. W12.05.0420/IV met redactionele kanttekeningen die de Raad in overweging geeft.

- In het wetsvoorstel getalsmatige aanduidingen, bijvoorbeeld «13 weken» en «dertien weken», uniformeren.
- In artikel II, onderdeel OO, in het definitief te nummeren artikel «#», eerste lid, de met dit artikelonderdeel beoogde, en in hoofdstuk 7 van de toelichting gemotiveerde, eerbiedigende werking voor bestaande uitkeringsrechten ook laten gelden voor de artikelen 20, 35, 43, 61 en 65, dan wel het weglaten van een of meer van deze artikelen toelichten bij dit artikellid.
- De tweede alinea van paragraaf 9.3. van de toelichting actualiseren, daar de inhoud daarvan niet overeenkomt met het wetsvoorstel.