

Vergaderjaar 2006–2007

30 819

Regels voor een Inkomensvoorziening voor Oudere Werklozen (Wet inkomensvoorziening oudere werklozen)

Nr. 4

ADVIES RAAD VAN STATE EN NADER RAPPORT¹

Hieronder zijn opgenomen het advies van de Raad van State d.d. 18 augustus 2006 en het nader rapport d.d. 22 september 2006, 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 14 juli 2006, no. 06.002570, 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 regels voor een inkomensvoorziening voor oudere werklozen (Wet inkomensvoorziening oudere werklozen), met memorie van toelichting.

Het voorstel voert een afzonderlijke inkomensvoorziening in voor werkloze werknemers die bij het begin van de werkloosheid ouder waren dan 50 jaar en voor wie de uitkeringsduur op grond van de Werkloosheidswet is verstreken. Deze inkomensvoorziening voor oudere werklozen (IOW) kent twee regimes: een regime voor werknemers die bij aanvang van werkloosheid 50 jaar of ouder waren en een regime voor werknemers die bij aanvang van de werkloosheid 60 jaar of ouder waren.

De Raad van State onderschrijft de strekking van het wetsvoorstel, maar maakt een aantal opmerkingen met betrekking tot onder meer de gronden voor het hanteren van verschillende uitkeringsregimes en de gehanteerde voorwaarden voor het verkrijgen van een recht op uitkering. Hij is van oordeel dat in verband daarmee aanpassing van het voorstel wenselijk is.

Blijkens de mededeling van de Directeur van Uw Kabinet van 14 juli 2006, nr. 06.002570, machtigde Uwe Majesteit de Raad van State zijn advies inzake het bovenvermelde voorstel van wet rechtstreeks aan mij te doen toekomen. Dit advies, gedateerd 18 augustus 2006, nr. W12.06.0292/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. Artikel 3 stelt de voorwaarden waaronder een persoon recht heeft op een IOW-uitkering. Een van de voorwaarden is dat de persoon bij aanvang van de werkloosheid 50 jaar of ouder is. Op basis van artikel 10, tweede lid, geldt een apart regime voor personen die bij aanvang van hun werkloosheid 60 jaar of ouder zijn en ten minste 25 maanden recht hadden op een uitkering op grond van de Werkloosheidswet. De hoogte van de uitkering wordt voor deze

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.

categorie personen op een andere wijze vastgesteld dan die van de uitkering van de overige personen die recht hebben op een uitkering. In de toelichting wordt slechts aangegeven dat het verschil in regime is gebaseerd op de constatering dat de werklozen die tussen hun 50ste en 60ste werkloos worden jonger en meer kansrijk zijn. Terwijl het eerste deel van deze constatering een vanzelfsprekendheid is, wordt niet duidelijk op welk empirisch materiaal het tweede deel van deze constatering berust, en in hoeverre dit materiaal de leeftijd van 60 jaar als cesuur rechtvaardigt. De Raad adviseert de toelichting op dit punt aan te vullen.

1. De Raad van State adviseert het verschil in regime qua vaststelling van de hoogte van de IOW-uitkering tussen personen die bij aanvang van werkloosheid 50 jaar of ouder zijn en personen die bij aanvang van werkloosheid 60 jaar of ouder zijn, nader te onderbouwen met empirisch materiaal. Dit onderdeel van het advies was aanleiding paragraaf 1.3. van de toelichting (uitgangspunten van de IOW) aan te vullen met het empirisch materiaal waarop de constatering berust dat werklozen die tussen hun 50ste en 60ste werkloos worden meer kansrijk op de arbeidsmarkt zijn.

2.a. Recht op een uitkering heeft op grond van artikel 3, eerste lid, de persoon wiens eerste dag van werkloosheid ligt tussen 30 september 2006 en 1 juli 2011, die op die dag 50 jaar of ouder is en na die dag ten minste zes maanden recht had op een uitkering op grond van de Werkloosheidswet. Niet duidelijk is waarom betrokkene zes maanden recht op een uitkering moet hebben gehad. De Raad onderkent dat, indien deze eis niet wordt gesteld, ook een persoon die vanwege zijn beperkte arbeidsverleden enkel recht heeft gehad op de basis-WW-uitkering, in aanmerking zou komen voor een IOW-uitkering. Mocht het derhalve de bedoeling zijn te voorkomen dat personen die slechts recht hebben gehad op de basis-WW-uitkering voor een IOW-uitkering in aanmerking komen, dan is de hierboven bedoelde eis functioneel. Ook dan is echter zonder nadere toelichting niet begrijpelijk waarom deze extra eis een recht op uitkering langer dan zes maanden betreft. Iemand die 50 jaar of ouder is, die voldoet aan de wekeneis (26 uit 36 weken) en de arbeidsverledeneis (vier uit vijf jaar) en daardoor recht heeft op een verlengde WW-uitkering, en wiens eerste dag van werkloosheid tussen 30 september 2006 en 1 juli 2011 ligt, heeft immers, omdat over de jaren vóór 1998 met het fictieve arbeidsverleden wordt gerekend, minimaal recht op tussen de 23 en 28 maanden WW-uitkering. In deze tijdelijke wet lijkt daarom onder de gestelde voorwaarden elke eis aan de uitkeringsduur die langer is dan drie maanden en korter dan 23 maanden nutteloos. De Raad adviseert de eis van artikel 3, eerste lid, onderdeel c, nader te onderbouwen of het voorstel aan te passen.

2.b. Zoals hiervoor is aangegeven, geldt op basis van artikel 10, tweede lid, een apart regime voor gewezen WW-uitkeringgerechtigden die bij aanvang van hun werkloosheid 60 jaar of ouder zijn en ten minste 25 maanden recht hadden op een uitkering op grond van de Werkloosheidswet. De eis van 25 maanden WW-uitkering wordt, volgens de toelichting, bij het voorstel gesteld zodat enkel personen met een arbeidsverleden van ten minste 25 jaar in aanmerking komen. De werkloze werknemer die op of na de leeftijd van 60 jaar werkloos wordt en voldoet aan de arbeidsverledeneis van de WW (4 uit 5 jaren) zal tussen 30 september 2006 en 1 juli 2011 als gevolg van zijn fictieve arbeidsverleden echter altijd al een arbeidsverleden hebben van meer dan 25 jaar. De aanvullende toegangsvoorwaarde heeft daarmee, zoals ook de toelichting aangeeft, materieel geen effect. De Raad adviseert de voorwaarde te schrappen.

2a. De Raad van State adviseert de toetredingseis van een termijn van ten minste zes maanden WW-uitkering hebben ontvangen (artikel 3, eerste lid, onderdeel c) nader te onderbouwen of het voorstel aan te passen. De werkloze werknemer die voldoet aan de wekeneis en jarenis van de WW heeft recht op een basisuitkering van drie maanden en een verlengde WW-uitkering met een duur die afhankelijk is van zijn arbeidsverleden. Aangezien over de jaren vóór 1998 met het fictieve arbeidsverleden wordt gerekend, heeft de werkloze werknemer, die tussen 30 september 2006 en 1 juli

2011 werkloos wordt en op die dag 50 jaar of ouder is, een arbeidsverleden van ten minste 23 maanden.

De reden dat in het wetsvoorstel als toetredingsvoorwaarde een termijn van ten minste zes maanden WW-uitkering een WW-uitkering hebben ontvangen, is opgenomen heeft te maken met het advies van de Sociaal-Economische Raad (SER), waarin deze termijn expliciet is genoemd. Op advies van de Raad is het voorstel op dit punt aangepast en is de toetredingsvoorwaarde veranderd in het hebben ontvangen van meer dan drie maanden recht op WW-uitkering.

2b. In het verlengde van het vorige punt adviseert de Raad van State de aanvullende toetredingsvoorwaarde voor personen die bij aanvang van hun werkloosheid 60 jaar of ouder zijn te schrappen.

De werkloze werknemer, die tussen 30 september 2006 en 1 juli 2011 werkloos wordt, op die dag 60 jaar of ouder is en voldoet aan de weken- en jarenis van de WW, heeft een arbeidsverleden van ten minste 36 maanden. Zoals de toelichting aangeeft, heeft de aanvullende voorwaarde, materieel geen effect. Op advies van de Raad is het voorstel op dit punt in de wettekst geschrapt.

3. In de toelichting bij artikel 6, zevende lid, wordt terecht opgemerkt dat indien de echtgenoot woont in een lidstaat van de Europese Unie (EU), de Europese Economische Ruimte (EER) of Zwitserland het recht op IOW ten aanzien van die echtgenoot blijft bestaan. Dit vloeit voort uit artikel 68, tweede lid, eerste volzin, van Verordening (EEG) nr. 1408/71¹, dat voorschrijft dat het bevoegde orgaan van een lidstaat waarvan de wettelijke regeling bepaalt dat het bedrag van de uitkering wisselt naar gelang van het aantal gezinsleden, eveneens rekening houdt met de gezinsleden van de betrokkene die op het grondgebied van een andere lidstaat wonen, alsof zij op het grondgebied van de bevoegde Staat woonden². Het voorstel houdt hier echter geen rekening mee. Als gevolg van artikel 6, zevende lid, is er geen recht op IOW ten aanzien van de echtgenoot, indien de echtgenoot buiten Nederland woont, en dus ook niet in het geval dat de echtgenoot in een lidstaat van de EU, de EER of Zwitserland woont. Daarmee is artikel 6, zevende lid, juncto artikel 6, eerste lid, niet verenigbaar met het artikel 68, tweede lid, van de Verordening. De Raad adviseert het voorstel zodanig te wijzigen dat dit niet met Verordening (EEG) nr. 1408/71 in strijd komt.

3. De Raad van State adviseert om het wetsvoorstel zodanig te wijzigen dat deze niet langer in strijd komt met artikel 68, tweede lid, van Verordening (EEG)

nr. 1408/71. Op grond van artikel 249 van het Verdrag tot oprichting van de Europese Gemeenschappen is deze Verordening verbindend in al haar onderdelen en is zij rechtstreeks toepasselijk in elke lidstaat. Gelet hierop prevaleert artikel 68, tweede lid van Verordening (EEG) nr. 1408/71 boven artikel 6, zevende lid, juncto artikel 6, eerste lid, van het wetsvoorstel voor zover het personen betreft die zich bevinden op het grondgebied van de Europese Unie, de Europese Economische Ruimte of Zwitserland. Aanpassing van het wetsvoorstel om deze in overeenstemming te brengen met artikel 68, tweede lid van Verordening (EEG) nr. 1408/71 is om deze reden niet aangewezen.

4. Artikel 19, derde lid, onder a, bepaalt dat ter naleving van de plicht om in voldoende mate de mogelijkheden tot het verrichten van algemeen geaccepteerde arbeid te behouden of te verkrijgen, de aanvrager en de uitkeringsgerechtigde in elk geval verplicht zijn zich geneeskundig te laten behandelen of aanwijzingen van een arts op te volgen indien het Uitvoeringsinstituut Werknemers Verzekeringen (UWV) of het reïntegratiebedrijf in opdracht van het UWV, daartoe opdracht geeft en de genezing niet te belemmeren. De formulering laat, naar het oordeel van de Raad ten onrechte, de mogelijkheid open dat zonder voorafgaand onderzoek door en advies van een arts door het UWV of het reïntegratiebedrijf een opdracht wordt gegeven tot medische behandeling.

De Raad adviseert het voorstel aan te passen.

4. De Raad adviseert artikel 19, derde lid, onder a, aan te passen omdat de formulering ten onrechte, de mogelijkheid opent dat zonder voorafgaand

¹ Verordening (EEG) nr. 1408/71 van de Raad van 14 juni 1971, PbEU L 149.

² Zie ook Zaak C-66/92, Acciardi, Jur. 1993, blz. I-04.567.

onderzoek door en advies van een arts door het UWV of het re-integratiebedrijf een opdracht wordt gegeven tot medische behandeling. Het artikel en de toelichting zijn in die zin aangepast.

5. Op grond van artikel 21 wordt een uitkeringsreglement door het UWV opgesteld. Overeenkomstig de formulering van artikel 21 gaat het hier om beleidsregels. Gezien het feit dat het UWV door het uitkeringsreglement voorschriften stelt die door de aanvrager of uitkeringsgerechtigde op grond van artikel 18, tweede lid, onderdelen a en d, moeten worden nageleefd, kan hier geen sprake zijn van beleidsregels. Gelet op het vorenstaande adviseert de Raad het voorstel te wijzigen.

5. De Raad geeft terecht aan dat in artikel 21 ten onrechte de term beleidsregels wordt gebruikt. Het artikel en de toelichting daarop zijn derhalve aangepast.

6. Artikel 35, derde lid, bepaalt dat bij ministeriële regeling nadere en zo nodig afwijkende regels kunnen worden gesteld met betrekking tot de berekening van de op grond van artikel 35, eerste lid, op de aldaar bedoelde uitkering in te houden bedragen. Deze grondslag om afwijkende regels te stellen wordt niet gemotiveerd. De Raad adviseert de toelichting op dit punt aan te vullen.

6. De Raad adviseert de grondslag om afwijkende regels te stellen met betrekking tot de berekening van de op grond van het oorspronkelijke artikel 35, eerste lid, in te houden bedragen nader te motiveren. Het artikel is geschrapt nu blijkt dat in de praktijk bij de Wet Inkomensvoorziening oudere en gedeeltelijk arbeidsongeschikte werkloze werknemers (IOAW) geen behoefte is aan afwijkende regelgeving. Voorgesteld wordt nu ook het betreffende derde lid van artikel 10 van de IOAW te laten vervallen.

7. Artikel 61, eerste lid, bepaalt dat de artikelen van deze wet in werking treden op een bij koninklijk besluit te bepalen tijdstip, dat voor verschillende artikelen of onderdelen daarvan verschillend kan worden vastgesteld. Gezien de inhoud en de samenhang van het voorstel is niet duidelijk waarom de mogelijkheid van gedifferentieerde inwerkingtreding is opgenomen. De Raad adviseert de mogelijkheid tot differentiatie in de inwerkingtreding uit artikel 61, eerste lid, te schrappen, of in de toelichting aan te geven waarom gedifferentieerde inwerkingtreding noodzakelijk wordt geacht.

7. De Raad adviseert de mogelijkheid tot differentiatie in de inwerkingtreding uit artikel 61, eerste lid, te schrappen, of in de toelichting aan te geven waarom gedifferentieerde inwerkingtreding noodzakelijk wordt geacht. De wijziging van artikel 2 van de IOAW zal eerder in werking treden dan de rest van dit wetsvoorstel. In verband daarmee is de mogelijkheid opgenomen om verschillende artikelen op een verschillend moment in werking te laten treden. De toelichting is op dit punt aangevuld.

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

8. De redactionele opmerkingen van de Raad zijn overgenomen behoudens de kanttekening omtrent het aanduiden van de begripsomschrijvingen met letters. Conform de Wet werk en inkomen naar arbeidsvermogen zijn de begripsomschrijvingen op alfabetische volgorde opgenomen.

9. Van de gelegenheid is gebruik gemaakt om in het wetsvoorstel enkele verduidelijkingen en technische en redactionele verbeteringen aan te brengen. Het betreft de volgende punten:

- In artikel 1 is de definitie van «aanvrager» uitgebreid, opdat daar niet alleen onder valt de feitelijke aanvrager, maar ook de persoon die schriftelijk toestemming heeft gegeven om de aanvrager in te dienen. Ook de toelichting is op dit punt aangevuld.
- Artikel 4 is in overeenstemming gebracht met de Toeslagenwet en de WW.

Aan dit artikel is toegevoegd dat het recht op IOW niet meer wordt vastgesteld over een periode die 26 weken gelegen is voor de datum van aanvraag. Hiermee kan het oorspronkelijke artikel 33, tweede lid, van de IOW, die de ingangsdatum van uitbetaling van de uitkering regelt, vervallen.

- Van de gelegenheid is gebruik gemaakt om de gevolgen van het van toepassing zijn van een uitsluitingsgrond op de echtgenoot uit artikel 6 te halen en toe te voegen aan de artikelen 7 en 11. Dit komt de structuur van de wet ten goede en maakt duidelijker wat de gevolgen zijn wanneer er een uitsluitingsgrond van toepassing is. Daarnaast is artikel 7 verduidelijkt, in die zin dat nu uit het artikel helder wordt dat het recht op uitkering van zowel werkloze werknemer als de echtgenoot eindigt wanneer op de werkloze werknemer een uitsluitingsgrond van toepassing is. Wanneer op de echtgenoot een uitsluitingsgrond als bedoeld in artikel 6, eerste lid, onderdeel a tot en met e of i, van toepassing is, eindigt alleen het recht op uitkering voor de echtgenoot en wordt de werkloze werknemer op grond van artikel 11, tweede lid, aangemerkt als alleenstaande. Ook de artikelen 5 en 8 zijn in die zin verduidelijkt. De toelichting is ook op dit punt aangepast en verduidelijkt.
- Het oorspronkelijke negende lid van artikel 10 kan vervallen nu in artikel 36, derde lid, al is aangegeven wat de hoogte van de overlijdensuitkering is. Bovendien is de overlijdensuitkering een zelfstandige uitkering en geen voortzetting van de oorspronkelijke uitkering zoals dat wel bij de IOAW het geval is. Ook de toelichting is op dit punt aangepast.
- De redactie van artikel 10 is omwille van de duidelijkheid gewijzigd.
- Het oorspronkelijke artikel 17 blijkt overbodig te zijn, nu het in stand blijven van de uitkering afdoende is geregeld in de artikelen 14, 15 en 16. Het artikel is dan ook vervallen. Ook de toelichting is op dit punt aangepast.
- Het oorspronkelijke artikel 34, tweede lid, is op grond van uitvoeringstechnische bezwaren vervallen. Er wordt geen afbreuk gedaan aan de rechten en plichten van beiden partners afzonderlijk als de IOW als één bedrag betaald wordt.

10. Voorts is het wetsvoorstel conform de nieuwe spelling die op 1 augustus 2006 van kracht is geworden op enige punten gewijzigd.

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 Vice-President van de Raad van State,
H. D. Tjeenk Willink*

Ik moge U hierbij verzoeken het 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. W12.06.0292/IV met redactionele kanttekeningen die de Raad in
overweging geeft.**

- In artikel 1 de begripsomschrijvingen met letters aanduiden.
- In artikel 1 «hetgeen daaronder wordt verstaan in de Vreemdelingenwet 2000» vervangen door: vreemdeling in de zin van de Vreemdelingenwet 2000.
- In artikel 6, eerste lid, onderdeel f, «65 jaar bereikt» vervangen door: 65 jaar wordt bereikt.
- In artikel 6, vierde lid, de omstandigheid van tenuitvoerlegging van een vrijheidsstraf buiten een inrichting als bedoeld in artikel 1, onder b, van de Beginselenwet justitiële jeugdinrichtingen gezien de doelgroep schrappen.
- In artikel 10, derde lid, «gezamenlijk» schrappen.
- In de artikelen 14, eerste lid, 15, tweede lid en 16, tweede lid, zijn de verwijzingen naar artikel 7, onderdeel b, niet juist. Waarschijnlijk is bedoeld te verwijzen naar artikel 7.
- Aan artikel 17 punt toevoegen.
- Artikel 18, tweede lid, onder d, vervangen door: d. leven door het UWV vastgestelde voorschriften, als bedoeld in artikel 21, na.
- Artikel 18, derde lid, onderdeel b, de zinsnede «als bedoeld in onderdeel b» vervangen door: als bedoeld in het tweede lid, onderdeel b.
- Artikel 19, eerste lid, onderdeel h, verletteren tot onderdeel g.
- Artikel 23, derde lid, de zinsnede «indien de aanvrager of de uitkeringsgerechtigde een verplichting hem op grond van artikel 19, eerste lid, onderdelen a, b, d, e, f, g, of tweede lid, onderdeel c, artikel 18, tweede lid, derde of vierde lid,» vervangen door: indien de aanvrager of de uitkeringsgerechtigde een verplichting op grond van artikel 18, tweede lid, derde of vierde lid, artikel 19, eerste lid, onderdelen a, b, d, e, f, g, of tweede lid, onderdeel c,.
- In artikel 35, derde lid, de zinsnede «Bij ministeriële regeling kunnen nadere en zo nodig afwijkende regels stellen» vervangen door: Bij ministeriële regeling kunnen nadere en zo nodig afwijkende regels worden gesteld.
- In artikel 36, derde lid, de zinsnede «, bedoeld in het tweede lid,» schrappen of vervangen door:, bedoeld in het eerste lid,.
- In artikel 37, eerste lid, de zinsnede «genoemd in artikel 59, eerste lid, van de Zorgverzekeringswet» vervangen door: genoemd in artikel 58, eerste lid, van de Zorgverzekeringswet.