

Vergaderjaar 1998–1999

26 239

Nadere wijziging van een aantal socialezekerheidswetten en enige andere wetten, houdende technische alsmede enige andere wijzigingen (Veegwet SZW 1998)

A

ADVIES RAAD VAN STATE EN NADER RAPPORT¹

Hieronder zijn opgenomen het advies van de Raad van State d.d. 28 augustus 1998 en het nader rapport d.d. 28 september 1998, aangeboden aan de Koningin door de staatssecretaris van Sociale Zaken en Werkgelegenheid. Het advies van de Raad van State is cursief afgedrukt.

Bij Kabinetsmissive van 23 juli 1998, no. 98.003731, heeft Uwe Majesteit, op voordracht van de Staatssecretaris van Sociale Zaken en Werkgelegenheid, mede namens 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 nadere wijziging van een aantal socialezekerheidswetten en enige andere wetten, houdende technische alsmede enige andere wijzigingen (Veegwet SZW 1998).

Blijkens de mededeling van de Directeur van Uw kabinet van 23 juli 1998, no. 98.003731, machtigde Uwe Majesteit de Raad van State zijn advies inzake het bovenvermelde voorstel van wet rechtstreeks aan mij te doen toekomen. Dit advies, gedateerd 28 augustus 1998, nr. W12.98 0341, bied ik U hierbij aan.

De Raad van State geeft u in overweging het voorstel van wet te zenden aan de Tweede Kamer der Staten-Generaal, nadat met in zijn advies gestelde rekening is gehouden. In het navolgende bespreek ik de door de Raad van State gemaakte opmerkingen.

1. Artikel 43 van de Algemene bijstandswet.

a. Subsidies die aan bijstandsgerechtigden worden verleend als stimulans voor het verrichten van onbetaald vrijwilligerswerk, zullen tot een bedrag van f 150,- worden vrijgesteld voor de berekening van de bijstand (wijziging van artikel 43, tweede lid, van de Algemene bijstandswet (Abw) in artikel 3, onderdeel H, van het wetsvoorstel). Gekozen is voor een beperkte doelgroep om de vrijlatingsregeling zoveel mogelijk te laten aansluiten bij de doelgroep van sociale activering. Een van de twee groepen waarvoor de vrijstelling geldt, zijn langdurig werklozen in de zin van artikel 1 van de Wet inschakeling werkzoekenden (Wiw).

De doelgroep van sociale activering in de Wiw is echter ruimer: het betreft, naast langdurig werklozen, ook uitkeringsgerechtigden en jongeren. Ook voor deze laatste twee groepen geldt dat het gemeentebestuur zorg draagt voor sociale activering; het gemeentebestuur kan ter uitvoering van deze zorgtaak subsidies verstrekken aan of ten behoeve van de betrokkene (artikelen 2 en 3 Wiw). Is de betrokkene bijstandsgerechtigde, dan wordt de subsidie echter op

¹ De tekst van het voorstel van wet en van de memorie van toelichting zoals voorgelegd aan de Raad van State is ter inzage gelegd bij de afdeling Parlementaire Documentatie.

de uitkering gekort. Het beleidsinstrument van artikel 3 Wiw heeft dan geen enkel effect.

De Raad van State beveelt aan een vrijstellingsregeling te treffen voor alle personen uit de doelgroep van sociale activering die bijstand ontvangen.

1 a. doelgroepafbakening

De Raad van State wijst op het feit dat de doelgroep van sociale activering in de Wet inschakeling werkzoekenden (Wiw) ruimer is geformuleerd dan de doelgroep van de subsidievrijlating in de Algemene bijstandswet (Abw). Met onderhavige algemene vrijlating van stimuleringssubsidies op vrijwilligerswerk wordt de mogelijkheid tot vrijlating die een aantal experimenteer-gemeenten nu heeft op grond van artikel 144 van de Abw structureel in de wet opgenomen. Voor de beperking tot de doelgroep langdurig werklozen is bewust gekozen omdat dit ook de doelgroep is van de huidige bijstandsexper-imenten. Het gaat hierbij om een incentive voor de categorie bijstands-gerechtigde langdurig werklozen die weinig tot geen zicht hebben op toeleiding tot de arbeidsmarkt en die eventueel uit een sociaal isolement gehaald of gehouden moeten worden. Degenen die (nog) niet langdurig werkloos zijn worden geacht zich eerst te richten op het verwerven van betaalde arbeid en hoeven dus geen incentive te krijgen voor het verrichten van vrijwilligerswerk in het kader van sociale activering. Sterker: sociale activering is juist bedoeld voor personen met een vooralsnog onoverbrugbare afstand tot de arbeidsmarkt. Verruiming van de doelgroep tot kortdurend werklozen zou kunnen leiden tot afroming ten koste van degenen die vanwege een zeer zwakke arbeidsmarktpositie (nog) niet voor reguliere of gesubsidi-eerde arbeid in aanmerking komen.

Aangezien de Wiw de basis vormt voor de verstrekking van stimulerings-subsidies is voor wat betreft de definitie van 'langdurig werkloos' hierop aangesloten.

De aanbeveling van de Raad een vrijlatingsregeling te treffen voor alle personen uit de Wiw-doelgroep van sociale activering die bijstand ontvangen wordt derhalve niet overgenomen.

b. In paragraaf 7 (Raming van de financiële effecten) worden de kosten van deze maatregel geschat op nihil, omdat aangenomen mag worden dat het aantal vrijwilligerspremies dat thans wordt verstrekt zeer gering is. De premie wordt immers thans in mindering gebracht op de bijstandsuitkering, zo wordt gesteld. De maatregel moet aan deze verrekening een einde maken. In de toelichting moet een schatting van de kosten voor gemeenten worden opgenomen, waarbij wordt uitgegaan van de nieuwe situatie.

1 b. financiële raming

De Raad geeft aan dat in de toelichting een schatting van de kosten voor gemeenten moet worden opgenomen.

Een schatting van de kosten voor gemeenten is thans niet te maken, aangezien niet op voorhand aan te geven is in welke mate gemeenten bij de verstrekking van stimuleringssubsidies zullen inspelen op de voorgestelde vrijlatings-bepaling in de Abw. Er zijn onzekerheden met betrekking tot het aantal gemeenten dat stimuleringssubsidies zal verstrekken, het aantal personen dat voor subsidie in aanmerking zal komen, alsmede de hoogte van het bedrag dat gemeenten aan subsidie zullen verstrekken.

Gemeenten kunnen de stimuleringssubsidies financieren uit de bestaande (vaste) budgettaire ruimte van het scholings- en activeringsbudget van de Wiw. Wanneer een gemeente besluit om meer middelen in te zetten voor stimuleringssubsidies voor vrijwilligerswerk gaat dit ten koste van andere bestedingsmogelijkheden.

De gemeentelijke uitgaven voor stimuleringspremies zullen worden gevolgd door middel van de Monitor Gemeentelijk Armoedebeleid.

2. Artikel 69 van de Werkloosheidswet.

Voorgesteld wordt, het Landelijk instituut sociale verzekeringen (Lisv) de bevoegdheid te verlenen om subsidie te verstrekken voor tijdelijke projecten, die ten doel hebben het beroep op een uitkering krachtens de Werkloosheids-wet (WW) terug te dringen. Daarbij dient het Lisv regels, vastgesteld door de Minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid, in overeenstemming met de

Minister van Financiën, in acht te nemen (artikel 69 WW; artikel 16, onderdeel L, van het wetsvoorstel).

In de artikelsgewijze toelichting wordt vrij gedetailleerd aangegeven wat in de ministeriële regeling zal worden opgenomen.

De criteria die genoemd worden, hebben voor het grootste deel een bestendig karakter. Mede gelet op aanwijzing 26 van de Aanwijzingen voor de regelgeving (Ar) beveelt de Raad aan, te bepalen dat de regels niet bij ministeriële regeling, maar bij of krachtens algemene maatregel van bestuur worden vastgesteld.

3. Artikel 71a van de Wet op de arbeidsongeschiktheidsverzekering.

In de Invoeringswet Organisatiewet sociale verzekeringen 1997 zijn de regelgevende bevoegdheden van de voorloper van het Lisv (het Tijdelijk instituut voor coördinatie en afstemming) in overeenstemming gebracht met de nieuwe aanwijzing 124f Ar. Deze aanwijzing schrijft voor dat aan een zelfstandig bestuursorgaan (zbo) uitsluitend regelgevende bevoegdheden worden toegekend voorzover het betreft organisatorische of technische onderwerpen, of in bijzondere gevallen, mits voorzien is in de bevoegdheid tot goedkeuring door een minister. De bevoegdheden van het Lisv werden dan ook, blijkens de memorie van toelichting bij de Invoeringswet, beperkt tot organisatorische en technische onderwerpen (kamerstukken II 1996/97, 25 047, nr. 3, blz. 6–7).

De Raad meent dat deze lijn op één punt niet is gehonoreerd. Artikel 71a van de Wet op de arbeidsongeschiktheidverzekering (WAO) bepaalt dat het Lisv regels stelt inzake voorlopige of volledige reïntegratieplannen en eventueel noodzakelijke vervolgpunten, en dat het Lisv minimumeisen stelt, waaraan deze plannen moeten voldoen. Dit artikel wordt nu overigens verduidelijkt op het punt van de oplegging van bestuurlijke boetes (artikel 28, onderdeel K, onder 4).

Het reïntegratieplan is het centrale document voor de wijze waarop de reïntegratie zal plaatsvinden. De inrichting van het plan kan sterk uiteenlopen: afhankelijk van de omstandigheden van het geval kan het variëren van een beknopte tekst met enkele eenvoudige afspraken tot een uitvoerige analyse, voorzien van achtergronddocumentatie of deskundigenrapporten. Gelet op de centrale betekenis van dit plan voor reïntegratie van arbeidsgehandicapten en mede gelet op aanwijzing 124f Ar, meent de Raad dat het stellen van regels ten aanzien van de inhoud van het plan niet moet zijn opgedragen aan een zbo. De Raad adviseert dan ook het stellen van regels op dit punt niet op te dragen aan het Lisv, maar, mede gelet op aanwijzing 26 Ar, te bepalen dat deze regels bij of krachtens algemene maatregel van bestuur worden vastgesteld. Een dergelijke toedeling laat onverlet dat het Lisv vanuit zijn eigen deskundigheid over de inhoud van dergelijke regels advies kan uitbrengen.

2. en 3. De aanbeveling van de Raad om te bepalen dat de lagere regelgeving bij of krachtens algemene maatregel van bestuur wordt vastgesteld is overgenomen waar het artikel 69 van de Werkloosheidswet betreft. Met betrekking tot artikel 71a van de Wet op de arbeidsongeschiktheidsverzekering (WAO) is deze aanbeveling echter niet overgenomen omdat het kabinet zich momenteel beraadt over de toepassing van het reïntegratieplan en de aspecten die daaraan verbonden zijn.

4. Artikel 81 van de Wet op de arbeidsongeschiktheidsverzekering.

De vrijwillige verzekering op grond van de WAO wordt nu verruimd voor iedereen die Nederlander is en buiten Nederland werkzaamheden verricht in het algemeen belang (wijziging van artikel 81 WAO in artikel 28, onderdeel S, van het wetsvoorstel). Deze formulering is erg ruim. Blijkens de toelichting op het artikel wordt bedoeld op werkzaamheden die worden bekostigd door het Rijk en die tevens in opdracht van het Rijk worden verricht in het kader van een wettelijke taakomschrijving of ter uitvoering van een internationaal verdrag. De Raad beveelt aan deze concretere omschrijving in het wetsvoorstel op te nemen, en daarbij na «verdrag» toe te voegen: of een besluit van een volkenrechtelijke organisatie.

4. De aanbeveling van de Raad om in artikel 81 van de WAO de, door hem weergegeven, concretere omschrijving van de betrokken werkzaamheden op te nemen is overgenomen, alsmede de door de Raad voorgestelde toevoeging.

5. Artikel 45 van de Ziektewet.

De toelichting op artikel 38, onderdeel J, onder 3, is tegenstrijdig. De eerste drie volzinnen lijken voldoende aannemelijk te maken waarom de korting op het ziekengeld, voorzien in artikel 45 van de Ziektewet, neerkomt op een dubbele sanctie, zodat deze in de Veegwet SZW 1997 is geschrapt. Waarom deze nu toch opnieuw moet worden opgenomen wordt niet duidelijk. De Raad beveelt aan de bepaling nader te bezien.

5. De toelichting op artikel 38, onderdeel J, onder 3 (het thans voorgestelde artikel 39, onderdeel L, onder 3) is aangepast teneinde de reden voor de voorgestelde wijziging van artikel 45 van de Ziektewet nader te verduidelijken.

6. Andere punten.

De Raad maakt nog van de gelegenheid gebruik om twee punten onder de aandacht te brengen.

a. In artikel XXXVI van de Aanpassingswet nieuwe en gewijzigde arbeidsongeschiktheidsregelingen wordt de opdracht gegeven de tekst van de WAO, de Wet arbeidsongeschiktheidsverzekering zelfstandigen, de Wet Arbeidsongeschiktheidsvoorziening jonggehandicapten, de Invoeringswet Pemba en de Ziektewet in het Staatsblad te plaatsen. De Raad heeft geconstateerd dat deze integrale tekstplaatsing nog niet heeft plaatsgevonden. Hij adviseert daar alsnog toe over te gaan.

6.a. Naar de huidige verwachting zal nog dit jaar tot integrale tekstplaatsing van de door de Raad genoemde wetten worden overgegaan.

b. In zijn advies over de ontwerp-Veegwet SZW 1997 heeft de Raad geadviseerd, artikel 84 Abw te repareren in verband met een uitspraak van de Hoge Raad. De regering heeft toegezegd, nader onderzoek naar de precieze reikwijdte van de bewuste uitspraak van de Hoge Raad te zullen doen (kamerstukken II 1997/98, 25 641, A, punt 8). De Raad verzoekt de regering in te gaan op de stand van zaken met betrekking tot dit onderzoek.

6.b. Het nader onderzoek naar de precieze reikwijdte van de uitspraak van de Hoge Raad is inmiddels afgerond. Een voorstel om artikel 84, tweede lid, van de Abw te repareren is aan het onderhavige wetsvoorstel toegevoegd.

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

7. De redactionele kanttekeningen van de Raad zijn verwerkt met dien verstande dat niet is overgenomen het voorstel om in artikel 7, onderdeel C, na «mijnbouwinstallaties» in te voegen: op het continentaal plat als bedoeld in de Mijnwet continentaal plat. In artikel 2:8 onderdeel c, worden duikwerkzaamheden ten behoeve van mijninstallaties op het continentale plat op of vanaf zeeschepen onder de werkingssfeer van de Arbeidstijdenwet gebracht. Daarbij maakt het niet uit of het gaat om duikwerkzaamheden op of vanaf zeeschepen onder Nederlandse vlag of buitenlandse vlag. Artikel 2:9 geeft aan dat de Arbeidstijdenwet niet van toepassing is op zeeschepen onder buitenlandse vlag. Het nieuwe tweede lid van dit artikel geeft aan dat de wet juist wel van toepassing is op duikwerkzaamheden ten behoeve van mijnbouwinstallaties op of vanaf zeeschepen, ook die varende onder buitenlandse vlag, in de territoriale zee.

Voorts is het voorstel van de Raad om in artikel 3, onderdeel F, ook artikel 12 van de Abw te wijzigen niet gevolgd, aangezien laatstgenoemd artikel, bij gelegenheid van de wet van 26 maart 1998 tot wijziging van de Vreemdelingenwet en enige andere wetten teneinde de aanspraak van vreemdelingen jegens bestuursorganen op verstrekkingen, voorzieningen, uitkeringen, ontheffingen en vergunningen te koppelen aan het rechtmatig verblijf van de vreemdeling in Nederland (Stb. 203), is vervallen.

8. Van de gelegenheid is gebruik gemaakt het wetsvoorstel nog op een aantal punten te wijzigen en aan te vullen. De belangrijkste punten zijn:

- Met een wijziging van artikel 7, tweede lid, onderdeel a, van de Algemene Kinderbijslagwet wordt geregeld, dat lessen en stages die in de avonden worden gevolgd in het vervolg ook tot de in dat artikellid genoemde eis van

213 klokuren mogen worden gerekend. Indien aan deze voorwaarde wordt voldaan bestaat voor kinderen van 16 en 17 jaar in beginsel aanspraak op kinderbijslag. Door wijziging van artikel 26, tweede lid, onderdeel a, van de Algemene nabestaandenwet en artikel 5, tweede lid, onderdeel e, van de WAJONG wordt dezelfde wijziging in die wetten doorgevoerd. Ook in die wetten komt de hier bedoelde klokureneis voor als voorwaarde voor het recht op een uitkering.

- De term «kalendermaanden» in artikel 4, tweede lid, van de Wet financiering loopbaanonderbreking wordt met terugwerkende kracht tot en met 1 oktober 1998 – de datum van inwerkingtreding van die wet – vervangen door «maanden» om te bewerkstelligen dat periodes van verlof die tenminste een maand beslaan, maar niet een volle kalendermaand, kunnen leiden tot een financiële tegemoetkoming.
- Voorts is van de gelegenheid gebruik gemaakt de Wet inkomensvoorziening kunstenaars (WIK) op een aantal punten verder te wijzigen. Dit betreft de artikelen 9, 10 en 11 van de WIK. Daarbij is in artikel 9 van de WIK het eerste lid aangepast om te verduidelijken, dat een kunstenaar die over minder inkomen beschikt dan de voor hem geldende bijstandsnorm, bedoeld in de Abw, vermeerderd met het bedrag van de (maximale) op grond van die wet te verlenen toeslag, voor een uitkering op grond van de WIK in aanmerking kan komen. In het vierde lid van artikel 9 van de WIK – dat het huidige derde lid vervangt – is verduidelijkt, dat de hoogte van een voorlopig in de vorm van een renteloze geldlening verleende uitkering pas wordt verlaagd, als de som van het uitkeringsbedrag en het inkomen in een kalendermaand hoger is dan een bedrag gelijk aan 125% van de voor de kunstenaar geldende bijstandsnorm, bedoeld in de Abw, vermeerderd met het bedrag van de (maximale) op grond van die wet te verlenen toeslag. Met de wijzigingen van artikel 10 wordt enerzijds beoogd interpretatieverschillen over de wijze van berekening van de definitieve hoogte van de uitkering op grond van de WIK weg te nemen en anderzijds om verschillen qua uitkeringshoogte bij gelijke netto-inkomsten te voorkomen. Voor dit laatste worden de artikellieden vier en vijf van artikel 10 van de WIK geschrapt. Verder wordt in het voorgestelde derde lid artikel 10 van de WIK de mogelijkheid tot ambtshalve toekenning van uitkering opgenomen als de definitief vastgestelde uitkeringshoogte hoger is dan het bedrag van de voorlopig in de vorm van een renteloze geldlening verleende uitkering. In het voorgestelde vierde lid van artikel 10 van de WIK wordt een regeling getroffen omtrent de berekening van die ambtshalve toe te kennen uitkering. Met de wijziging van artikel 11, betreffende het tweede lid van dat artikel, wordt de mogelijkheid geopend de verschuldigde premie op grond van de Ziekenfondswet te berekenen over de voorlopig in de vorm van een renteloze geldlening verleende uitkering.

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, mede namens de Minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid, verzoeken het hierbij gevoegde gewijzigde voorstel van wet en de gewijzigde memorie van toelichting aan de Tweede kamer der Staten-Generaal te zenden.

De Staatssecretaris van Sociale Zaken en Werkgelegenheid,
J. F. Hoogervorst

Bijlage bij het advies van de Raad van State van 28 augustus 1998, no. W12.98.0341, met redactionele kanttekeningen die de Raad in overweging geeft.

Wetsvoorstel.

- In artikel 3, onderdeel E, ook artikel 52, eerste lid, onderdeel c, wijzigen.
- In artikel 3, onderdeel F, ook artikel 12 van de Algemene bijstandswet wijzigen.
- In artikel 7, onderdeel C, de dubbele ontkenning van het eerste en tweede lid vermijden door het tweede lid te beginnen met «In afwijking van het eerste lid is deze wet van toepassing op ...». Voorts na «mijnbouwinstallaties» invoegen: op het continentaal plat als bedoeld in de Mijnwet continentaal plat.
- In artikel 7, onderdeel F, «artikel 5:3» telkens vervangen door: de artikelen 5:3.
- Artikel 28, onderdeel I, nader bezien.
- In artikel 32, onderdeel P, volstaan met het toevoegen van een opschrift, nu kennelijk het artikel zelf niet wordt gewijzigd.

Memorie van toelichting.

- De toelichting op artikel 16, onderdeel L, opnemen in het algemeen gedeelte van de toelichting, aangezien het artikel een onderwerp regelt dat het niveau van wetstechnische wijzigingen overstijgt en de artikelsgewijze toelichting overigens alleen wetstechnische onderwerpen behandelt.
- De toelichting op artikel 19, onderdeel C, vervangen door: Zie de toelichting op artikel 18, onderdeel E.