

Vergaderjaar 2003–2004

29 268

Wijziging van de Werkloosheidswet in verband met afschaffing van de vervolgitkering

Nr. 4

ADVIES RAAD VAN STATE EN NADER RAPPORT¹

Hieronder zijn opgenomen het advies van de Raad van State d.d. 3 september 2003 en het nader rapport d.d. 17 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 13 augustus 2003, no. 03.003266, 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 afschaffing van de vervolgitkering.

Het wetsvoorstel beoogt het activerende karakter van de Werkloosheidswet (WW) te versterken door de vervolgitkering af te schaffen. De Raad van State onderschrijft de strekking van het wetsvoorstel², maar adviseert te voorzien in een ruimere toepassing van de eerbiedigende werking. De Raad is van oordeel dat in verband hiermee aanpassing van het wetsvoorstel wenselijk is.

Blijkens de mededeling van de Directeur van Uw Kabinet van 13 augustus 2003, nr. 03.003266, machtigde Uwe Majesteit de Raad van State zijn advies inzake het bovenvermelde voorstel van wet rechtstreeks aan mij te doen toekomen. Dit advies gedateerd, 3 september 2003, nr. W12.03.0339/IV bied ik U hierbij aan.

Volledigheidshalve is ook het advies gedateerd 11 juni 2003, nr. W12.03.0112/IV toegevoegd over het wetsvoorstel nr. 03.001416, waarin in meer algemene zin is ingegaan op de motivering van de voorgestelde maatregel tegen de achtergrond van structurele en conjuncturele aspecten van de arbeidsmarkt.

1. De vervolgitkering

Na afloop van de loongerelateerde WW-uitkering komt de werknemer bij voortduren van de werkloosheid voor een periode van twee jaar in aanmerking voor een vervolgitkering ter hoogte van maximaal 70% van het wettelijk minimumloon. De vervolgitkering kent, anders dan de bijstandsuitkering, geen toetsing aan het inkomen van de partner.

Met dit wetsvoorstel wordt voorgesteld de vervolgitkering in de WW voor werknemers die werkloos worden op of na 11 augustus 2003 af te schaffen. Voor deze maatregel is blijkens de toelichting gekozen om de werkloosheidslasten te beperken en het activerende karakter van de WW te versterken. De afschaffing van de vervolgitkering is niet alleen bedoeld als een instrument van een activerend beleid van de sociale zekerheid voor eenieder, maar past ook binnen het beleid gericht op de bevordering van de arbeids-

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 De Raad verwijst volledigheidshalve naar zijn advies van 11 juni 2003, no. W12.03.0112/IV, over het wetsvoorstel no. 03.001416, waarin in meer algemene zin is ingegaan op de motivering van de voorgestelde maatregel tegen de achtergrond van structurele en conjuncturele aspecten van de arbeidsmarkt.

participatie van ouderen. Het van toepassing verklaren van reïntegratieverplichtingen op ook oudere werknemers is een uitvloeisel van de beoogde «normalisering» van hun positie.

De in het wetsvoorstel gemaakte keuze wordt geflankeerd door maatregelen om de kansen op participatie, ook van oudere werknemers, te vergroten. Het gaat hier om het in de toelichting onder paragraaf 3 uiteengezette beleid, zoals dit ten aanzien van zowel de oudere werknemer als de werkgever zal worden gevoerd, dan wel gedeeltelijk al is gerealiseerd. Zo wordt voor de oudere werknemer ontheffing van de actieve sollicitatieplicht en van de plicht om mee te werken aan reïntegratietrajecten met ingang van 1 januari 2004 afgeschaft. De ontheffing van de verplichting tot inschrijving bij de Centrale organisatie werk en inkomen en van de verplichting tot aanvaarding van aangeboden passende arbeid voor werknemers is al op 1 mei 1999 beëindigd. Voorts is er een verhoogde arbeidskorting voorzien voor werknemers van 58 jaar en ouder. Voor de werkgever wordt ingevoerd de financiële prikkel af te zien van ontslag van werknemers van 57,5 jaar en ouder door middel van het introduceren van een werkgeversbijdrage in de werkloosheidslasten van werknemers van 57,5 jaar of ouder, alsmede de korting op de basispremie ingevolge de Wet op de arbeidsongeschiktheidsverzekering, bij het in dienst houden van deze werknemers.

De Raad acht dit geheel van flankerende maatregelen van groot belang om daadwerkelijk de arbeidsparticipatie te bevorderen. Niet alleen wordt de (oudere) werkloze werknemer geprikkeld om aan het arbeidsproces te blijven deelnemen of weer te gaan deelnemen, de werkgever wordt ontmoedigd een oudere werknemer te ontslaan en wordt aangemoedigd om hem in dienst te houden of te nemen. Ook het vroegtijdig inzetten door werkgevers en werknemers van instrumenten als scholing, scholingsverlof en loopbaanontwikkeling, waarbij de overheid een ondersteunende rol vervult, vormt een onmisbaar element in het kader van het behoud van een betaalde plaats op de arbeidsmarkt.

Intussen kan er niet aan worden voorbijgegaan, dat de conjuncturele situatie niet zonder zorg is, getuige de oplopende werkloosheid. Ook de toelichting onderkent dit waar zij melding maakt van een mogelijk negatieve beïnvloeding van de werkhervattingskansen. Het is dan ook noodzakelijk dat de reïntegratieinstrumenten optimaal worden benut en waar mogelijk worden uitgebreid. Het streven van de Uitvoeringsinstituut Werknemersverzekeringen (UWV) naar een vrijwel «sluitende aanpak» WW met een percentage van 95% voor 2004, naast de eveneens in de toelichting genoemde aspecten van duurzame uitstroom en sneller trajectverloop, acht de Raad in dit kader essentieel. Het college adviseert in de toelichting in te gaan op de vraag hoe aannemelijk het is dat deze doelstelling van het UWV al in 2004 zal kunnen worden geëffectueerd.

1. In het advies van 11 juni 2003 werd geadviseerd in te gaan op het moment van indiening tegen de achtergrond van de huidige conjuncturele situatie. De toelichting is op dit punt aangepast.

In de memorie van toelichting is niet nader uiteen gezet hoe de doelstelling voor een 95% sluitende aanpak in 2004 wordt gerealiseerd. In de tekst staat reeds opgenomen dat hierover prestatieafspraken met het UWV zijn gemaakt. De prestatie-indicatoren worden vastgelegd in het jaarplan van het UWV en via kwartaalrapportages legt het UWV hierover verantwoording af.

2. Voorts vraagt het college in dit verband bijzondere aandacht voor de positie van de gedeeltelijk arbeidsongeschikten, voor wie de mogelijkheden tot reïntegratie vermoedelijk minder zijn.

De Raad adviseert daarop in de toelichting nader in te gaan.

2. In de memorie van toelichting is aandacht besteed aan de positie van gedeeltelijk arbeidsongeschikten en hun reïntegratiekansen. Ook is nader ingegaan op de noodzaak tot tijdige (her- en bij)scholing van oudere werknemers teneinde werkloosheid op grond van verouderde kennis en vaardigheden te voorkomen.

3. Overgangsrecht

a. *De afschaffing van de vervolgtkering in de WW geldt voor werknemers van wie de eerste werkloosheidsdag op of na 11 augustus 2003 ligt. Dit betekent dat er sprake is van terugwerkende kracht in «materiële» zin ten*

opzichte van het tijdstip van inwerkingtreding van de wet. Het voorstel tot afschaffing van de vervolgitkering is op 8 augustus 2003 door middel van een persbericht kenbaar gemaakt.

Aan belastende regelingen dient in beginsel geen terugwerkende kracht te worden toegekend. Dit uitgangspunt behoort in beginsel ook te gelden voor het afschaffen van begunstigende maatregelen, zoals de vervolgitkering. Voorwaarde voor het maken van een uitzondering op dit uitgangspunt is in de eerste plaats dat een voorstel voor «materiële» terugwerkende kracht inhoudelijk toereikend wordt gemotiveerd. In dat verband kan betekenis toekomen aan zogenaamde aankondigingseffecten: gedrag dat wordt geïnspireerd door de aankondiging van een voorgenomen wetswijziging en dat in de periode tot invoering van die wijziging ernstig afbreuk doet aan de met het voorstel beoogde effecten.

Uit de toelichting blijkt dat de regering het om budgettaire redenen niet verantwoord acht de afschaffing van de vervolgitkering alleen van toepassing te laten zijn op de werknemers die vanaf de inwerkingtreding van de wet werkloos zouden worden.

In paragraaf 4 van de memorie van toelichting wordt melding gemaakt van besparingsverliezen oplopend tot 86 miljoen euro tot en met 2007. Echter niet is duidelijk gemaakt hoe dat bedrag is berekend en welke veronderstellingen hieraan ten grondslag liggen. Is in dit bedrag een zeker aankondigingseffect verondersteld? De Raad geeft in overweging deze berekening nader toe te lichten en aldus het voorstel van (materiële) terugwerkende kracht inzichtelijker te motiveren.

Voor de aanvaardbaarheid van een uitzondering op het genoemde uitgangspunt is voorts van belang het antwoord op de vraag of de betrokkene op de beoogde datum van inwerkingtreding in redelijkheid al of niet rekening heeft kunnen houden met een verandering in die regeling.

Met het persbericht van 8 augustus 2003 heeft eenieder kennis kunnen nemen van het voorstel de vervolgitkering te laten vervallen voor werknemers die op of na 11 augustus 2003 werkloos worden. In dat persbericht is aangegeven dat afschaffing van de vervolgitkering betekent dat voor een deel van de werklozen eerder de bijstand in beeld kan komen. Een deel van hen komt daarvoor echter niet in aanmerking vanwege eigen vermogen en/of een verdienende partner. Voorts is daarin uiteengezet dat het wetsvoorstel een einde maakt aan de uitzonderingspositie van werknemers die 57,5 jaar en ouder zijn als ze werkloos worden. Het momenteel bestaande recht op een vervolgitkering van maximaal 3,5 jaar komt voor hen te vervallen. Deze oudere WW gerechtigden moeten vanaf 2004 weer solliciteren. In het persbericht is tenslotte aangegeven dat de afschaffing niet geldt voor werknemers die voor 11 augustus 2003 werkloos zijn geworden.

Uit het persbericht valt in voldoende mate af te leiden wat de juridische en financiële consequenties van de voorliggende wijziging per datum van inwerkingtreding zullen zijn, zodat betrokkenen daarmee voldoende rekening (hebben) kunnen houden.

In zoverre ziet de Raad geen bezwaar tegen het overgangsrecht, zoals in het wetsvoorstel voorgesteld.

b. Het verlenen van terugwerkende kracht in materiële zin per 11 augustus 2003 kan, met inachtneming van hetgeen hiervoor onder a is opgemerkt, toelaatbaar worden geacht voor werknemers van wie de eerste werkloosheidsdag op of na die datum ligt.

De Raad vraagt aandacht voor de positie van die werknemers (en arbeidsongeschikten die herkeurd zijn) voor wie al voor 11 augustus 2003 een ontslagprocedure in gang was gezet, maar voor wie de procedure nog niet voor die datum kon worden afgerond. Op het moment dat voor deze categorie de ontslagprocedure officieel in gang is gezet, gold voor hen nog de verwachting dat zij in aanmerking zouden komen voor een vervolgitkering op de WW-uitkering. Bovendien kan ten aanzien van deze categorie werknemers van aankondigingseffecten geen sprake zijn. Daarom geeft de Raad in overweging voor deze categorie te voorzien in eerbiedigende werking door hen uit te zonderen van (materieel) terugwerkende kracht.

3. Mede op basis van het advies van de Raad van State van 11 juni 2003 en zijn advisering om het overgangsregime aan te passen is besloten tot ingrijpende wijziging van het wetsvoorstel. De Raad geeft in zijn advies van

3 september 2003 aan geen bezwaar te zien tegen het overgangsrecht met betrekking tot de «materieële terugwerkende kracht», zoals dat nu in het wetsvoorstel is neergelegd.

a. Naar aanleiding van het advies van 11 juni 2003 is in de gewijzigde versie van het wetsvoorstel het besparingsverlies genoemd. Naar aanleiding van het advies van 3 september 2003 is in de memorie van toelichting nader ingegaan op berekening en achterliggende veronderstellingen bij de besparingsverliezen oplopend tot 86 miljoen euro tot en met 2007.

b. De Raad vraagt in zijn advies van 3 september 2003 aandacht voor de positie van die werknemers voor wie al voor 11 augustus 2003 een ontslag-procedure in gang was gezet, maar voor wie de procedure nog niet voor die datum kon worden afgerond. De Raad geeft in overweging voor deze categorie te voorzien in eerbiedigende werking door hen uit te zonderen van (materieel) terugwerkende kracht.

Het overgangsrecht is op basis van het advies van de Raad van State aangepast. Indien de eerste werkloosheidsdag van de werknemer op 11 augustus 2003 of later ligt, maar de aanzeggingsdatum van de opzegging of de ontbindingsbeschikking van de kantonrechter is gelegen voor 11 augustus 2003, heeft de werknemer alsnog recht op een vervolguitering.

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

4. De redactionele kanttekening van de Raad van State is overgenomen.

Van de gelegenheid is tevens gebruik gemaakt om in de wettekst en de memorie van toelichting een aantal redactionele correcties aan te brengen.

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 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 van 3 september 2003, no. W12.03.0339/IV, met een redactionele kanttekening die de Raad in overweging geeft.

- In artikel I, onderdeel F, de formulering zodanig wijzigen dat ook rekening wordt gehouden met degenen die voor het tijdstip van inwerkingtreding van het wetsvoorstel een nieuw recht op uitkering krijgen, onder gelijktijdige aanpassing van de toelichting.