

Vergaderjaar 1986–1987

19778

Het treffen van een inkomensvoorziening voor oudere en gedeeltelijk arbeidsongeschikte gewezen zelfstandigen van wie het inkomen duurzaam minder bedraagt dan het sociaal minimum en die als gevolg daarvan het bedrijf of beroep hebben beëindigd (Wet inkomensvoorziening oudere en gedeeltelijk arbeidsongeschikte gewezen zelfstandigen)

B

ADVIES RAAD VAN STATE**NADER RAPPORT**

Aan de Koningin

Aan de Koningin

's-Gravenhage, 30 september 1986

's-Gravenhage, 7 november 1986

Bij Kabinetsmissive van 14 augustus 1986, nr. 86, heeft Uwe Majesteit, op voordracht van de Staatssecretaris van Sociale Zaken en Werkgelegenheid, bij de Raad van State ter overweging aanhangig gemaakt een voorstel van wet met memorie van toelichting tot het treffen van een inkomensvoorziening voor oudere en gedeeltelijk arbeidsongeschikte gewezen zelfstandigen van wie het inkomen duurzaam minder bedraagt dan het sociaal minimum en die als gevolg daarvan het bedrijf of beroep hebben beëindigd (Wet inkomensvoorziening oudere en gedeeltelijk arbeidsongeschikte gewezen zelfstandigen).

1. Het voorstel van wet beoogt aan gewezen zelfstandigen een *bescherming te bieden die gelijkwaardig is aan de voorzieningen die aan werkloze werknemers toevallen op grond van de bepalingen in het voorstel van wet inkomensvoorziening oudere en gedeeltelijk arbeidsongeschikte werkloze werknemers (IOAW)*. Het ligt derhalve voor de hand dat in het voorstel zoveel mogelijk is getracht analoge artikelen op te nemen.

Naar het oordeel van de Raad van State is evenwel niet steeds helder waarom sommige bepalingen uit de

Blijkens de mededeling van de Directeur van Uw kabinet van 14 augustus 1986, nr. 86, machtigde Uwe Majesteit de Raad van State zijn advies betreffende het bovenvermelde ontwerp rechtstreeks aan mij te doen toekomen. Dit advies, gedateerd 30 september 1986, no. W 12.86.0433, moge ik U hierbij aanbieden.

Het advies van de Raad van State geeft mij aanleiding tot de navolgende opmerkingen.

1. De Raad constateert terecht dat het voorstel van wet beoogt om aan gewezen zelfstandigen een *bescherming te bieden die gelijkwaardig is aan de voorzieningen voor werkloze werknemers op grond van het voorstel van Wet inkomensvoorziening oudere en gedeeltelijk arbeidsongeschikte werkloze werknemers (IOAW)*.

Naar het oordeel van de Raad is evenwel niet steeds helder waarom sommige bepalingen uit de IOAW onverkort zijn opgenomen, zelfs waar enige aanpassing geboden leek, terwijl op andere plaatsen zonder

IOAW onverkort zijn opgenomen, zelfs waar enige aanpassing geboden leek, terwijl op andere plaatsen zonder duidelijke noodzaak afwijkende teksten zijn geformuleerd.

In dit verband merkt de Raad op dat de keuze voor de minimumleeftijd van 55 jaar in artikel 2 hem enigszins arbitrair voorkomt. De motivering in de toelichting ware op dit punt vollediger te maken.

In artikel 16 wordt aan het arbeidsbureau dezelfde rol toegekend als in de IOAW. De Raad vraagt zich af of er geen andere organisaties zijn die de in het artikel omschreven informatie kunnen geven, aangezien het arbeidsbureau over het algemeen geen intensieve bemoeienis met zelfstandigen heeft en in de in artikel 15 omschreven periode, relevant voor de bedoelde informatie, geen inschrijvingsplicht bestaat. Ook artikel 33 is zonder aanpassing uit de IOAW overgenomen. Mede gelet op de toelichting op bladzijde 4 (paragraaf 4, eerste tweede alinea's) meent de Raad dat tenminste een vertegenwoordiger uit de kringen van de zelfstandigen in de in het artikel voorziene commissie dient te worden opgenomen. Bij een gewijzigde samenstelling wordt het dan tevens mogelijk om de commissie – zoals in de IOAW – te horen alvorens over te gaan tot toepassing van artikel 15, eerste lid, onder a. De Raad beveelt aan de tekst van de artikelen 33 en 35 in de aangegeven zin te heroverwegen. Tenslotte is het niet duidelijk waarom in artikel 38, derde lid, de tweede en derde volzin van het analoge artikel in de IOAW niet zijn opgenomen. Het artikel ware aan te vullen dan wel nader toe te lichten.

duidelijke noodzaak afwijkende teksten zijn geformuleerd. De Raad merkt in dit verband op dat de keuze voor de minimumleeftijd van 55 jaar in artikel 2 hem enigszins arbitrair voorkomt en adviseert de gemaakte keuze in de toelichting nader te motiveren.

In aansluiting bij het gestelde in § 5 van de memorie van toelichting, eerste alinea, zij opgemerkt dat de minimumleeftijd van 55 jaar globaal overeenkomt met de leeftijd, vanaf welke oudere werkloze werknemers aanspraak op de IOAW kunnen maken.

Werknemers die na het bereiken van de leeftijd van 50 jaar werkloos zijn geworden komen in het algemeen eerst voor een IOAW-uitkering in aanmerking nadat zij aan de z.g. referte-eis en de arbeidsverledeneis van de nieuwe Werkloosheidswet (nWW) hebben voldaan. Dit betekent materieel dat zij eerst na een uitkeringsduur van 4 of 5 jaar op grond van de nWW aanspraak op een IOAW-uitkering kunnen maken. In verband hiermee is gekozen voor een minimumleeftijd van 55 jaar als voorwaarde voor het recht op IOAZ-uitkering. Beleidsmatig houdt deze leeftijdsgrens van 55 jaar ook verband met de rechten van oudere zelfstandigen in de bijstand.

Met ingang van 1 januari 1987 maakt het nieuwe Bijstandsbesluit zelfstandigen (Bz) namelijk zonodig tot het 65ste jaar voortgezette inkomensaanvulling mogelijk voor zelfstandigen die de leeftijd van 55 jaar hebben bereikt en hun bedrijf ondanks een laag inkomen voortzetten. Ik ben van mening dat eenzelfde leeftijdsgrens voor deze inkomensfaciliteiten voor oudere zelfstandigen ter overbrugging naar het AOW-pensioen gewenst is. De toelichting is overeenkomstig het voorgaande verduidelijkt.

De Raad vraagt zich voorts af of er geen andere organisaties dan het arbeidsbureau zijn die de in artikel 16 omschreven informatie over al of niet verwijtbaarheid van de werkloosheid kunnen verstrekken. De Raad merkt daarbij op, dat in de in artikel 15 omschreven periode die voorafgaat aan de uitkeringsperiode en die relevant is voor de bedoelde informatie, geen inschrijvingsplicht bestaat.

Het in artikel 16 aan het arbeidsbureau opgedragen informatievoorschrift staat in verband met de weigeringsgronden voor het verlenen van (een deel van) de uitkering en is analoog aan de IOAW. Het voorschrift

geldt in de eerste plaats ten aanzien van gedragingen, in strijd met de opgelegde voorwaarden van de gewezen zelfstandige of de echtgenoot tijdens de uitkeringsduur van de IOAZ. De gewezen zelfstandige is dan in feite gelijk te stellen met een werkloze werknemer. Het informatievoorschrift heeft, in verband met het niet-verwijtbare karakter van de werkloosheid, evenzeer betrekking op de periode vóór de aanvraag van een uitkering, voor zover het arbeidsbureau daarop zicht heeft. Het arbeidsbureau kan zijn ingeschakeld met betrekking tot werkloosheid uit dienstverband van de echtgenoot of uit een gedeeltelijk dienstverband van de zelfstandige. Hoewel deze situatie zich niet altijd zal voordoen, ben ik van mening dat het in artikel 16 neergelegde voorschrift ook de omstandigheden, bedoeld in artikel 15, eerste lid, onderdeel a, dient te blijven omvatten. Met betrekking tot de betoonde inzet voor de voorziening in het bestaan van de zelfstandige gedurende de bedrijfsuitoefening speelt het arbeidsbureau geen rol. Deze beoordeling maakt onderdeel uit van de advisering door de commissie, als bedoeld in artikel 2, derde lid.

De kanttekening van de Raad geeft mij aanleiding de toelichting op artikel 16 te verduidelijken.

De Raad stelt voorts vast dat artikel 33 zonder aanpassing uit de IOAW is overgenomen. Mede gelet op de toelichting (§ 4, eerste twee alinea's) meent de Raad dat tenminste een vertegenwoordiger uit de kringen van de zelfstandigen in de in artikel 33 voorziene commissie dient te worden opgenomen. Opgemerkt dient te worden dat de IOAZ twee adviescommissies kent, elk met een verschillende taak en samenstelling. De commissie zelfstandigen adviseert burgemeester en wethouders over de beslissing op de aanvraag om toekenning van een IOAZ-uitkering (artikel 12, tweede lid). Bij deze advisering staat het noodgedwongen bedrijfs- of beroepsbeëindiging centraal. De samenstelling van deze commissie is thans geregeld in artikel 30 van de Rijksgroepsregeling zelfstandigen (Stb. 1965, 5). In het nieuwe Bijstandsbesluit zelfstandigen die deze regeling per 1 januari 1987 vervangt is geregeld dat in de commissie ook vertegenwoordigers van de organisaties van zelfstandigen zitting kunnen nemen. Is het bedrijf of beroep eenmaal beëindigd en het

recht op een IOAZ-uitkering vastgesteld, dan is de gewezen zelfstandige in feite gelijk te stellen met een werkloze werknemer. Vanaf dat tijdstip adviseert de commissie, bedoeld in artikel 33 van het voorstel van wet. Ik zie geen aanleiding om deze commissie uit te breiden met een vertegenwoordiger uit de kringen van zelfstandigen, nu voor de gewezen zelfstandige, die werkloos is geworden, dezelfde rechten en plichten gelden als voor werkloze werknemers.

Tenslotte ben ik met de Raad van mening dat in artikel 38, derde lid, de tweede en derde volzin van het analoge artikel in de IOAW alsnog dient te worden opgenomen. Het artikellid is derhalve aangevuld.

2. De Raad acht de motivering voor een specifieke regeling, zoals gegeven in paragraaf 4 van de toelichting, niet zeer overtuigend. Uiteraard dient ongewenste vermenigvuldiging te worden voorkomen, maar het college ziet niet aanstonds in dat een en dezelfde regeling niet structuurversterkende en sociale elementen zou kunnen bevatten. Zo kent de Algemene Bijstandswet met name voor zelfstandigen een structuurverbeterende voorziening, die uitsluitend toepassing kan vinden bij levensvatbaarheid van het uitgeoefende bedrijf, en bevatten meer in het algemeen sociale verzekeringswetten soms voorzieningen die erop zijn gericht de arbeidsmogelijkheden van de uitkeringsgerechtigde te verhogen teneinde hem in het economisch proces terug te brengen. Naarmate men overigens in de voorgestelde regeling het sociale karakter – en met name de inkomensvoorziening – centraal wil stellen wordt weer minder duidelijk waarom opname in de IOAW ongewenst is. Al met al kiest het kabinet voor een oplossing die tot een extra regeling leidt. Deze keuze – bovendien afwijkend van het advies van de Sociaal Economische Raad – ware sterker te motiveren.

2. De Raad acht de motivering voor een specifieke regeling, zoals gegeven in § 4 van de toelichting, niet zeer overtuigend. De Raad constateert dat de door het kabinet gekozen oplossing – een specifieke sociale regeling voor gewezen zelfstandigen – tot een extra regeling leidt. De Raad acht een sterkere motivering gewenst van deze keuze, die bovendien afwijkt van het advies van de Sociaal Economische Raad.

Bij de behandeling van de wetsvoorstellen tot herziening van het stelsel van sociale zekerheid heb ik uitvoerig de bezwaren uiteengezet tegen het opnemen van gewezen zelfstandigen in de IOAW. Deze bezwaren zijn in de memorie van toelichting op dit voorstel verwoord.

In hoofdzaak komt deze motivering voor een specifieke regeling op het volgende neer.

De IOAW is voor de betrokken werkloze werknemers als het ware een verlengstuk van de nWW. Voor gewezen zelfstandigen is er geen voorliggende voorziening in verband met werkloosheid. De IOAZ heeft in dit opzicht in het stelsel van sociale zekerheid een zelfstandige plaats.

Ten aanzien van zelfstandigen zijn dan ook specifieke toetredingsvoorwaarden noodzakelijk, onder meer om te bepalen of het beëindigen van de ondernemersactiviteiten niet verwijtbaar is te achten. Bij de beoordeling van het recht op uitkering dienen deskundigen op het gebied van het zelfstandig ondernemerschap te worden betrokken. Het opnemen van gewezen zelfstandigen in de personenkring van de IOAW doet afbreuk aan de helderheid en overzichtelijkheid van die wet. Ook de Tweede Kamer heeft zich uitge-

spraken voor een afzonderlijke regeling door aanvaarding van de motie Gerritse/Bosman (Tweede Kamer 1985–1986, 19 260 nr. 28).

3. Naar het oordeel van de Raad waren de nadere regels met betrekking tot de waardering van het vermogen, bedoeld in artikel 7, zesde lid, te stellen bij algemene maatregel van bestuur en niet bij ministeriële regeling.

3. De Raad is van mening dat de nadere regels met betrekking tot de waardering van het vermogen, bedoeld in artikel 7, zesde lid, dienen te worden gesteld bij algemene maatregel van bestuur en niet bij ministeriële regeling, zoals het voorstel thans luidt.

Ik ben van mening dat de regelgeving met betrekking tot de vermogenswaardering zonder bezwaar bij ministerieel besluit kan plaatsvinden. Dit gezien de voorwaarde dat het bedrijf of beroep daadwerkelijk moet zijn geliquideerd, waardoor het daarin belegde vermogen in het algemeen direct vrijkomt en de benadering daarvan dus eenvoudig is. Voorts is in de toelichting aangegeven dat voor zover mogelijk zal worden aangesloten bij het regime van de vermogensbelasting.

4. De Raad acht het ongewenst dat spoedeisende maatregelen die – in afwijking van het gestelde in eerdere artikelen – op grond van artikel 54 bij ministerieel besluit worden getroffen lang van kracht blijven. Ook een algemeen maatregel van bestuur kan in een zeer overzienbare periode worden uitgevaardigd. De Raad beveelt aan de in artikel 54 gestelde termijn van twaalf maanden terug te brengen tot zes maanden.

4. De Raad acht het ongewenst dat spoedeisende maatregelen die op grond van artikel 54 bij ministerieel besluit worden getroffen lang van kracht blijven en doet de aanbeveling de in artikel 54 gestelde termijn van twaalf maanden terug te brengen tot zes maanden.

Opgemerkt zij, dat artikel 54 van het voorstel gelijk is aan artikel 52 van de IOAW. In de IOAW is voorzien in een termijn van uiterlijk twaalf maanden. Ik zie geen aanleiding om in dit artikel een afzonderlijke, van de IOAW afwijkende termijn op te nemen.

5. In meer algemene zin vraagt de Raad aandacht voor de definitie van het begrip zelfstandige in de diverse regelingen op het terrein van de sociale zekerheid. In de aanhef van artikel 2 van de voorstel wordt bepaald dat onder zelfstandige wordt verstaan «De persoon die voor de voorziening in het bestaan was aangewezen op arbeid in het eigen bedrijf of beroep ...», terwijl het vijfde lid nader omschrijft wat daarmee bedoeld wordt. De verschillende regelingen die op grond van de Algemene Bijstandswet zijn uitgevaardigd spreken steeds van «geheel of in hoofdzaak» dan wel «geheel of voor een aanmerkelijk deel».

In de toelichting ware aan te geven of steeds dezelfde groep wordt bedoeld. Een bewuste keuze voor

5. De Raad vraagt aandacht voor de definitie van het begrip zelfstandige in de diverse regelingen op het terrein van de sociale zekerheid. De Raad wijst er terecht op dat in artikel 2 van het voorstel wordt gesproken over «de persoon die voor de voorziening in het bestaan was aangewezen op arbeid in het eigen bedrijf of beroep», waarbij het vijfde lid van dat artikel ter concretisering een urencriterium noemt, terwijl de regelingen op grond van de ABW spreken over «geheel of in hoofdzaak» dan wel «geheel of voor een aanmerkelijk deel». De Raad acht een nadere motivering voor het verschil in definities gewenst. De definitie van het begrip zelfstandige in het voorstel van wet is doelbewust scherper afgebakend dan de definities

een andere definitie dan in de bijstandswetgeving wordt gehanteerd ware te motiveren.

in de bijstandsregelingen, met name door het urencriterium. Het is niet de bedoeling dat zelfstandigen met een relatief beperkte arbeidsinbreng, gemeten naar het aantal uren, voor een langdurige inkomensvoorziening in aanmerking komen, onder vrijlating van een aanzienlijk vermogen. Vandaar dat een ondergrens wordt gehanteerd. Bedacht moet worden dat de IOAZ een ander karakter draagt dan de bijstandsregelingen die een sluitstukfunctie in het stelsel van de sociale zekerheid vervullen. Bovendien hebben de bijstandsregelingen betrekking op zelfstandigen die hun bedrijf of beroep voortzetten. De bijstand heeft wat betreft de inkomenseis een inkomensaanvullende functie van korte duur. Voor de langdurige inkomensaanvulling voor oudere zelfstandigen gelden in de bijstand ook scherper afgebakende criteria. De opmerkingen van de Raad hebben mij aanleiding gegeven de gekozen definitie in de toelichting nader te motiveren.

6. Voor enkele redactionele kanttekeningen moge het college verwijzen naar de bij het advies behorende bijlage.

De redactionele kanttekeningen van de Raad zijn verwerkt.

Overigens heb ik het noodzakelijk geacht een aantal wijzigingen van redactionele of technische aard in het wetsvoorstel 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.

Ik veroorloof mij U in overweging te geven, het hierbij gevoegde gewijzigde ontwerp van wet en de daarmee in overeenstemming gebrachte, overeenkomstig het vorenstaande, gewijzigde memorie van toelichting aan de Tweede Kamer der Staten-Generaal te zenden.

De Vice-President
van de Raad van State,
W. Scholten

De Staatssecretaris van Sociale
Zaken en Werkgelegenheid,
L. de Graaf

Lijst van redactionele kanttekeningen, behorende bij het advies nr. W12.86.0433 van de Raad van State van 30 september 1986

- Wanneer een regeling voor de eerste maal wordt aangehaald ware een aanduiding van de vindplaats te geven (punt 32 van de Aanwijzingen voor de wetgevingstechniek (AWT)), bij voorbeeld artikel 9. Aldus ware ook in de toelichting te handelen (punt 109 AWT).
- In artikel 7, zesde lid, ware punt 56 AWT in acht te nemen.
- In de artikelen 13, tweede lid, en 46, ware punt 14 AWT in acht te nemen.
- In artikel 32, derde lid, ware punt 12 AWT in acht te nemen.