

Vergaderjaar 1992-1993

21 608

Nadere wijziging van de Werkloosheidswet (wijziging enkele bepalingen inzake het recht op uitkering)

D

ADVIES RAAD VAN STATE

NADER RAPPORT

Aan de Koningin

Aan de Koningin

's-Gravenhage, 11 augustus 1992

's-Gravenhage, 27 oktober 1992

Bij Kabinetsmissive van 24 juni 1992, nr. 89.027480, heeft Uwe Majesteit, op voordracht van de Staatssecretaris van Sociale Zaken en Werkgelegenheid, bij de Raad van State ter overweging aanhangig gemaakt een tweede nota van wijzigingen inzake het voorstel van wet tot nadere wijziging van de Werkloosheidswet (wijziging enkele bepalingen inzake het recht op uitkering), met toelichting.

Blijkens de mededeling van de Directeur van Uw Kabinet van 24 juni 1992, nr. 89.027480, machtigde Uwe Majesteit de Raad van State zijn advies betreffende een tweede nota van wijziging inzake het voorstel van wet tot nadere wijziging van de Werkloosheidswet (wijziging enkele bepalingen inzake het recht op uitkering) rechtstreeks aan mij te doen toekomen.

1. Het wetsvoorstel waarop de tweede nota van wijzigingen betrekking heeft, voorziet onder andere in de vervanging van het begrip «kalenderweek» door het begrip «week» voor de vaststelling van de werkloosheidsperiode (kamerstukken II 1989-1990, 21 608, nr. 2). De onderhavige tweede nota van wijzigingen beoogt de hiervoor genoemde vervanging weer ongedaan te maken door het begrip «kalenderweek» opnieuw te introduceren.

1. Dit advies, gedateerd 11 augustus 1992, nr. W12.92.0226, moge ik U hierbij aanbieden.

De slotalinea van de inleidende paragraaf van de toelichting vermeldt dat de Sociale Verzekeringsraad (SVr) door de Federatie van Bedrijfsverenigingen (FBV) is geattendeerd op overwegende bezwaren van uitvoeringstechnische aard tegen de invoering van een week-criterium in plaats van een kalenderweek-criterium. Uit de

Allereerst maakt de Raad van State een opmerking over de in het wetsvoorstel, waarop de tweede nota van wijziging betrekking heeft, opgenomen vervanging van het begrip «kalenderweek» door het begrip «week», welke vervanging in de nota van wijziging weer ongedaan wordt gemaakt. De Raad wijst erop, dat in de slotalinea van de inleidende paragraaf van de toelichting wordt vermeld dat deze wijziging ongedaan wordt gemaakt omdat de Sociale Verzekeringsraad (SVr) voor de Federatie van Bedrijfsverenigingen (FBV) is geattendeerd op overwegende bezwaren van uitvoeringstechnische aard tegen de invoering van het week-criterium in plaats van een kalenderweek-criterium. Omdat, zoals gebleken, en week-criterium

bijlagen van de in de toelichting vermelde brief van de SVr van 31 mei 1991 blijkt dat een week-criterium mede op verzoek van de FBV zèlf indertijd in overweging is genomen, doch dat de FBV zich bij nader inzien genoopt zag op dit verzoek terug te komen. Teneinde te voorkomen dat de suggestie wordt gewekt dat de SVr in zijn advisering aanvankelijk onvoldoende oog zou hebben gehad voor bezwaren van uitvoeringstechnische aard bij de bedrijfsverenigingen adviseert de Raad van State in de toelichting melding te maken van de koerswijziging die zich bij de FBV heeft voorgedaan in haar standpuntbepaling over het week-criterium.

2. In artikel I, onder 2°, is een nieuwe tekst voorgesteld ter vervanging van de tweede volzin van artikel 16, tweede lid, van de Werkloosheidswet. Ingevolge deze nieuwe tekst wordt bij de bepaling van «de helft van» een nader aangeduid aantal arbeidsuren mede in aanmerking genomen het aantal uren waarin de werknemer niet als werknemer heeft gewerkt. Het laatstbedoelde aantal uren dient echter niet – volledig – te worden geteld bij de helft van het aanvankelijk bepaalde totaal van de arbeidsuren. Toepassing van de juiste berekeningssystematiek brengt met zich dat eerst bij het aanvankelijk bepaalde totaal van de arbeidsuren het aantal uren wordt geteld waarin de werknemer als niet-werknemer werkte en dat pas daarna de helft wordt bepaald van het aldus verkregen totale aantal arbeidsuren. Met het oog hierop verdient het aanbeveling om in de vorenbedoelde nieuwe tekst de woorden «de helft van» achterwege te laten.

mede op verzoek van de FBV zèlf indertijd in overweging is genomen en de FBV zich later genoopt zag op dit verzoek terug te komen dient, aldus de Raad, de suggestie te worden vermeden, dat de SVr in zijn advisering aanvankelijk onvoldoende oog zou hebben gehad voor bezwaren van uitvoeringstechnische aard bij de bedrijfsverenigingen. In verband daarmee adviseert de Raad in de toelichting melding te maken van de koerswijziging, die zich bij de FBV heeft voorgedaan in haar standpuntbepaling over het week-criterium. Aan dit verzoek van de Raad wil ik gaarne voldoen, in verband waarmee ik de toelichting op dit punt in de door de Raad gewenste zin heb aangepast.

2. De Raad vraagt voorts de aandacht voor de in artikel I, onder 2° voorgestelde tekst ter vervanging van de tweede volzin van artikel 16, tweede lid, van de WW. De Raad wijst erop, dat in de tekst van deze bepaling de woorden «de helft van» beter achterwege kunnen worden gelaten omdat toepassing van de juiste berekeningssystematiek met zich mee brengt dat eerst bij het aanvankelijk bepaalde totaal van de arbeidsuren het aantal uren wordt geteld waarin de werknemer als niet-werknemer werkte en dat pas daarna de helft wordt bepaald van het aldus verkregen totale aantal arbeidsuren. Ik ben het met de Raad eens, dat deze woorden aanleiding zouden kunnen geven tot misverstand.

Anderzijds moet echter worden bedacht, dat de zinsnede «Bij de bepaling van de helft van het aantal arbeidsuren» met name is opgenomen om duidelijk te maken dat bij samenloop van verzekeringsplichtige en niet-verzekeringsplichtige arbeid de niet-verzekeringsplichtige arbeid slechts in aanmerking wordt genomen voor de beantwoording van de vraag of meer dan de helft van het aantal arbeidsuren is verloren. Aangezien het zonder meer schrappen van de woorden «de helft van» wellicht tot andere misverstanden zou kunnen leiden, heb ik weliswaar voldaan aan de suggestie van de Raad van State, maar de tekst van de bepaling aangescherpt op de situatie, waarin zij moet worden toegepast.

3. In artikel I, onder 2°, is een nieuw achtste lid van artikel 16 voorgesteld dat twee alternatieve omstandigheden vermeldt waaronder nog geen werkloosheidsdag kan worden aangewezen. Dit betekent dat de eerste werkloosheidsdag pas kan worden aangewezen zodra de twee alternatieve omstandigheden zich geen van beide voordoen. Het woord «of» in de laatste zinsnede van het nieuwe achtste lid maakt het echter mogelijk om de eerste werkloosheidsdag ook aan te wijzen, indien slechts één van de twee vorenbedoelde omstandigheden zich niet voordoet en de overblijvende omstandigheid wél aanwezig is. Dit effect ware te vermijden door in de slotpassage van het voorgestelde achtste lid van artikel 16 het woord «of» te vervangen door: en.

4. De nota van wijzigingen bevat in artikel I, onder 4°, het voorstel om in artikel 17a, eerste lid, de beoordelingsperiode van twee weken te vervangen door een beoordelingsperiode van één kalenderweek voor het vaststellen van het ontstaan van uitkeringsrechten die met elkaar verband houden. Deze wijziging heeft echter tot gevolg dat twee uitkeringsrechten van een en dezelfde werkloze die in twee opeenvolgende kalenderweken ontstaan niet beide kunnen worden achterhaald, omdat daarvoor een langere beoordelingsperiode dan één kalenderweek nodig is. In dit verband wijst de Raad erop dat het belang van het achterhalen van beide uitkeringsrechten sterk is beklemtoond in de memorie van toelichting op het wetsvoorstel (kamerstukken II 1989-1990, 21 608, nr. 3, bladzijden 9 en 10). Om te voorkomen dat de periode voor de beoordeling of meer dan één recht voor een werkloze ontstaat te kort is, ware de eerste wijziging onder 4° achterwege te laten.

3. De Raad merkt voorts op, dat in artikel I, onder 2°, een nieuw achtste lid van artikel 16 is voorgesteld dat twee alternatieve omstandigheden vermeldt waaronder nog geen eerste werkloosheidsdag kan worden aangewezen.

Dit betekent dat de eerste werkloosheidsdag pas kan worden aangewezen zodra de beide alternatieve omstandigheden zich geen van beide voordoen. Het woord «of» in de laatste zinsnede van het nieuwe achtste lid maakt het echter mogelijk om de eerste werkloosheidsdag ook aan te wijzen, indien slechts één van de twee vorenbedoelde omstandigheden zich niet voordoet en de overblijvende omstandigheid wél aanwezig is. De Raad van State merkt terecht op, dat dit effect wordt vermeden door in de slotpassage van het voorgestelde achtste lid van artikel 16 het woord «of» te vervangen door: en. Aan deze suggestie van de Raad heb ik dan ook voldaan.

4. Artikel I, onder 4° van de nota van wijzigingen bevat het voorstel om in artikel 17a, eerste lid, de beoordelingsperiode van twee weken te vervangen door een beoordelingsperiode van één kalenderweek voor het vaststellen van het ontstaan van uitkeringsrechten die met elkaar verband houden. De Raad van State merkt op, dat deze wijziging tot gevolg heeft, dat twee uitkeringsrechten van een en dezelfde werkloze die in twee opeenvolgende kalenderweken ontstaan niet beide kunnen worden achterhaald, omdat daarvoor een langere beoordelingsperiode dan één kalenderweek nodig is. In dit verband wijst de Raad erop dat het belang van het achterhalen van beide uitkeringsrechten sterk is beklemtoond in de memorie van toelichting op het wetsvoorstel (kamerstukken II 1989-1990, 21 608, nr. 3, bladzijden 9 en 10).

Naar aanleiding hiervan merk ik op, dat ik de stelling van de Raad dat de tekst van de bepaling ertoe zou leiden, dat twee uitkeringsrechten, die in twee opeenvolgende kalenderweken ontstaan niet beide kunnen worden achterhaald, niet onderschrijf. Immers, op grond van de tekst van de bepaling, zoals die na de nota van wijziging zal gaan luiden, worden rechten samengevoegd, waarvan het eerste op een bepaalde dag is ontstaan en het tweede op een dag, gelegen in de daarop volgende kalenderweek.

De periode nodig om niet tot samenvoeging over te gaan omvat dan ook minimaal 8 dagen en maximaal 14 dagen, onderscheidenlijk in de situaties, dat de eerste werkloosheid op de laatste dag van een kalenderweek (een zondag) of op de eerste dag van een kalenderweek (een maandag) ontstaat. Voorts biedt de regeling een volledige oplossing van de problematiek van de midweekse ontslagen, waarvoor zij in eerste instantie is bedoeld.

Overigens volgt uit het vorenstaande wel, dat de regeling niet in alle gevallen meer voldoet aan haar oorspronkelijke opzet t.w. de samenvoeging van rechten die binnen twee weken zijn ontstaan. Het is echter de vraag of in de gevallen, die nu buiten de regeling vallen samenvoeging wenselijk is, omdat dit voor de betrokkene nadelig kan zijn, tenzij voor hem een speciale regeling zou worden getroffen, zoals aanvankelijk was opgenomen in artikel 17a, derde lid. Een dergelijke verbijzondering zou echter de uitvoering extra belasten en de betrokkene weer relatief bevoordelen ten opzichte van niet samengevoegde rechten. Dit geheel overwegende heb ik besloten aan het voorstel van de Raad van State om de eerste wijziging onder 4° te schrappen, geen gevolg te geven.

5. Het in artikel I, onder 12°, voorgestelde nieuwe zesde lid van artikel 43 van de Werkloosheidswet maakt melding van gronden genoemd in artikel 21, eerste lid, die leiden tot beëindiging van het recht op uitkering, welk recht niet voor herleving in aanmerking zou zijn gekomen wegens het overschrijden van de in dat lid bedoelde termijnen. De bedoelde gronden zijn niet genoemd in artikel 21, doch in artikel 20. De bedoelde termijnen zijn niet alleen aangeduid in het eerste lid van artikel 20, maar ook in de daaropvolgende leden. Met het oog op het vorengaande ware de artikelwijziging in het eerstgenoemde lid te vervangen door een exacte aanduiding van de bedoelde artikelleden.

6. In de toelichting wordt melding gemaakt van een aantal uitspraken van de Centrale Raad van Beroep (CRvB) waarin deze (punt 1. Inleiding, eerste alinea) «afstand neemt van hetgeen de wetgever met deze bepalingen heeft beoogd»,

5. Voorts merkt de Raad op dat in het in artikel I, onder 12°, voorgestelde nieuwe zesde lid van artikel 43 van de WW zowel een onjuiste als een onvolledige verwijzing is opgenomen.

In het eerste geval had moeten worden verwezen naar artikel 20, eerste lid, onderdeel a tot en met d, in plaats van naar het eerste lid van artikel 21, in het tweede geval naar het gehele artikel 21 in plaats van naar artikel 21, eerste lid. Naar aanleiding van deze opmerking is de desbetreffende bepaling aangepast.

6. De Raad van State merkt op, dat in de toelichting melding wordt gemaakt van een aantal uitspraken van de Centrale Raad van Beroep (CRvB) waarin deze volgens de bewoordingen van de toelichting «afstand neemt van hetgeen de

(punt 2, vierde alinea) «voorbij gaat aan de bedoeling van de wetgever», dan wel (punt 3, eerste alinea) «voorbij gaat aan hetgeen de wetgever... heeft beoogd».

Mede gelet op hetgeen in de toelichting over deze jurisprudentie wordt medegedeeld, in het bijzonder de overweging van de CRvB dat bepaalde veronderstellingen van de wetgever niet in de wettekst tot uitdrukking zijn gebracht, vraagt de Raad zich af of met de hiervoor vermelde aanduidingen de jurisprudentie van de CRvB op een juiste wijze wordt gekenschetst. De redactie van bedoelde passages ware nader te bezien.

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

De Raad van State geeft in overweging de tweede nota van wijzigingen aan de Tweede Kamer der Staten-Generaal te zenden, nadat met het vorenstaande rekening zal zijn gehouden.

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

Lijst van redactionele kanttekeningen, behorende het advies nr. W12.92.0226 van de Raad van State van 11 augustus 1992

– De ingevolge artikel I, onder 6°, te vervallen staatsbladaanduiding in artikel 19, eerste lid, onderdeel b, ware via de nota van wijzigingen op te nemen in het bestaande artikel 11, derde lid, van de Werkloosheidswet na de vermelding van de Wet op de Arbeidsongeschiktheidsverzekering.

– Met betrekking tot artikel 19, tweede lid, ware punt 10 van de Aanwijzingen voor de wetgevingstechniek (AWT) in acht te nemen.

– De ingevolge artikel I, onder 13°, te vervangen aanduiding «de eerste dag van werkloosheid» ware te wijzigen in: de eerste dag van zijn werkloosheid.

– Ter vermijding van de invoeging van het woord «en» ware de in artikel I, onder 16°, voorgestelde volzin te wijzigen in: In artikel 113 wordt «19 achtste lid, 34, zevende

wetgever me deze bepalingen heeft beoogd», «voorbij gaat aan der» dan wel «voorbij gaat aan hetgeen de wetgever... heeft beoogd».

De Raad vraagt zich af of, mede gelet op hetgeen in de toelichting over deze jurisprudentie wordt medegedeeld, in het bijzonder de overweging van de CRvB dat bepaalde veronderstellingen van de wetgever niet in de wettekst tot uitdrukking zijn gebracht, met deze aanduidingen de jurisprudentie van de CRvB op de juiste wijze wordt gekenschetst. Ik kan volledig instemmen met de opmerking van de Raad van State. De desbetreffende passages in de toelichting zijn dan ook in de door de Raad van State gewenste zin aangepast.

7. Tenslotte zijn de door de Raad gemaakte redactionele opmerkingen verwerkt.

Het advies van de Raad van State alsmede de gewijzigde nota van wijzigingen met toelichting moge ik U hierbij doen toekomen met het verzoek mij te machtigen deze tezamen met dit nader rapport aan de Tweede Kamer der Staten-Generaal te zenden.

De Staatssecretaris van Sociale Zaken en Werkgelegenheid,
E. ter Veld

lid» vervangen door: 19, zevende lid, 34, achtste lid.

– In artikel I, onder 17°, ware aan de vervangende aanduiding «16, vijfde lid» een komma toe te voegen als overgang naar de overige artikelen die zijn vermeld in artikel 116, eerste lid, van de Werkloosheidswet.

– Aangezien ingevolge artikel II van de onderhavige nota van wijzigingen de artikelen II en III van het gewijzigd voorstel van wet vervallen, waren de artikelen Ia en IV van het gewijzigd voorstel van wet te hernoemen.

– In de toelichting ware in de eerste volzin het woord «jongstleden» te wijzigen in: 1991.

– De vetgedrukte artikelaanduidingen met arabische cijfers in de artikelsgewijze toelichting waren in overeenstemming te brengen met de aanduidingen in romeinse cijfers in de nota van wijziging.

– De in de toelichting, eerste alinea, vermelde omschrijving «korter dan zes maanden» en de omschrijving «niet langer... dan zes maanden» in het voorgestelde artikel 8, vierde lid, van de Werkloosheidswet waren wat betreft de termijn van zes maanden op elkaar af te stemmen.

– In de toelichting op artikel I, onderdeel Aa, derde alinea, laatste zin, waren de woorden «de inkomsten als hier bedoeld» te vervangen door: de hier bedoelde inkomsten.

– In de toelichting op artikel I, onderdeel Aa, voorlaatste alinea, waren de woorden «Bij de samenvatting van momenten theorie» te vervangen door een begrijpelijke passage.

– De in de toelichting op artikel I, onderdelen C en D, tweede alinea, gebruikte afkorting «FBV» ware tussen haakjes tevens te vermelden achter de volledige omschrijving «Federatie van Bedrijfsverenigingen» in de laatste alinea van hoofdstuk 1 van de toelichting.

– In de toelichting op artikel I, onderdeel Ia, ware het woord «Namelijk» wegens het ontbreken van een persoonsvorm in het desbetreffende zinsgedeelte te wijzigen in: Dit doet zich voor.