

Vergaderjaar 1995–1996

24 760

Voorziening tegen geldelijke gevolgen van langdurige arbeidsongeschiktheid voor jonggehandicapten (Wet arbeidsongeschiktheidsvoorziening jonggehandicapten)

A

ADVIES RAAD VAN STATE EN NADER RAPPORT¹

Hieronder zijn opgenomen het advies van de Raad van State d.d. 15 maart 1996 en het nader rapport d.d. 3 juni 1996, 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 2 januari 1996, no. 95.008913, heeft Uwe Majesteit, op voordracht van de Staatssecretaris van Sociale Zaken en Werkgelegenheid, bij de Raad van State ter overweging aanhangig gemaakt het voorstel van wet met memorie van toelichting, houdende een voorziening tegen geldelijke gevolgen van langdurige arbeidsongeschiktheid voor jonggehandicapten (Wet arbeidsongeschiktheidsvoorziening jonggehandicapten).

1. Algemeen

Bij Kabinetsmissive van 2 januari 1996 is een voorstel van wet houdende een Wet arbeidsongeschiktheidsvoorziening jonggehandicapten (Wajong) aan de Raad van State ter advisering voorgelegd. De regering heeft met dit voorstel van wet op een aantal punten wijziging aangebracht in het reeds eerder bij Kabinetsmissive van 17 mei 1995 aan de Raad ter advisering voorgelegde, gelijknamige voorstel van wet. Op voorstel van de Staatssecretaris van Sociale Zaken en Werkgelegenheid heeft Uwe Majesteit de Raad verzocht het laatstgenoemde voorstel van wet buiten verdere behandeling te laten.

1. Blijkens mededeling van de Directeur van Uw Kabinet van 2 januari 1996 nr. 95.008913, machtigde Uwe Majesteit de Raad van State, zijn advies betreffende het bovenvermelde ontwerp rechtstreeks aan mij te doen toekomen.

Dit advies gedateerd 15 maart 1996, no. W12.95.0698, moge ik U hierbij aanbieden.

2. Gevolgen stelselwijziging

De Raad is in zijn heden eveneens uitgebrachte advies over het voorstel van Wet arbeidsongeschiktheidsverzekering zelfstandigen (WAZ) (no. W12.95.0701) ingegaan op het voorstel de Algemene Arbeidsongeschiktheidswet (AAW) volledig af te schaffen. Indien op grond van nadere besluitvorming naar aanleiding van dat advies of van het advies inzake het voorstel van wet premiedifferentiatie en marktwerking bij arbeidsongeschiktheidsverzekeringen (no. W12.95.0699) de AAW in enigerlei vorm blijft bestaan, heeft dit naar het oordeel van de Raad ingrijpende gevolgen, ook voor dit voorstel. In het navolgende beperkt de Raad zich tot het voorstel, zoals dat thans voorligt. De

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.

Raad heeft in het hiervoor genoemde advies inzake de WAZ aandacht gegeven aan de gevolgen van dit voorstel voor de ingezetenen die daadwerkelijk aan het arbeidsproces deelnemen. In dit advies zal de Raad stilstaan bij de ingezetenen die niet daadwerkelijk aan het arbeidsproces deelnemen, maar op grond van de AAW wel tot de kring van verzekerden behoren.

De Raad stelt voorop dat de voorgestelde stelselwijziging een goede gelegenheid vormt om opnieuw stil te staan bij de vraag op welke wijze degenen die niet daadwerkelijk aan het arbeidsproces hebben kunnen deelnemen en arbeidsongeschikt zijn geworden, een plaats kunnen krijgen in het stelsel van sociale verzekeringen en volksverzekeringen. Hierbij is niet vanzelfsprekend dat opnemings in een arbeidsongeschiktheidsverzekering de meest geschikte figuur is. In paragraaf 4.1 van de toelichting is enkel de mogelijkheid voor onderbrenging van de voorziening in het stelsel van de (bestaande) minimum-behoeftevoorzieningen besproken. Naar het oordeel van de Raad is als niet besproken alternatief ook een eigen, op de jonggehandicapte toegesneden regeling mogelijk met een andere opzet dan de nu voorgestelde. In het navolgende zal de Raad hierop meer uitgebreid ingaan.

Er bestaat een bijzondere zorg voor de ingezetenen die arbeidsongeschikt zijn geworden op een tijdstip dat zij nog geen inkomensvormende arbeid kunnen verwerven, terwijl zij zich tegen dit risico niet particulier hebben kunnen verzekeren. Afbakening van deze groep dient zorgvuldig plaats te vinden. Naar het oordeel van de Raad ligt, in het kader van het voorstel een afzonderlijke regeling voor die groep in te voeren, een hernieuwd onderzoek naar de kring van uitkeringsgerechtigden voor de hand. De Raad adviseert hierbij tevens aandacht te geven aan een bepaalde groep «schoolverlaters» die kort na hun zeventiende verjaardag of afstuderen arbeidsongeschikt zijn geworden en nog met hun sollicitatie bezig zijn. Ook op dit punt zal de Raad nader ingaan.

2. Zoals door de Raad opgemerkt zou indien op grond van de nadere besluitvorming naar aanleiding van zijn adviezen inzake de Wet arbeidsongeschiktheidsverzekering zelfstandigen (WAZ) of het advies inzake het voorstel van wet Invoeringswet premiedifferentiatie en marktwerking bij arbeidsongeschiktheidsverzekeringen, de AAW in enigerlei vorm zou blijven bestaan, dit ook ingrijpende gevolgen hebben voor dit voorstel. Op de suggesties die de Raad heeft gedaan met betrekking tot het eventueel laten voortbestaan van de AAW wordt ingegaan in het nader rapport op het advies van de Raad over de WAZ.

Bij de Raad bestaat bijzondere zorg voor de ingezetenen die arbeidsongeschikt zijn geworden op een tijdstip dat zij nog geen inkomensvormende arbeid kunnen verwerven, terwijl zij zich tegen dit risico niet particulier hebben kunnen verzekeren. In het kader van het voorstel om voor deze groep een afzonderlijke regeling in te voeren, ligt volgens de Raad een hernieuwd onderzoek naar de kring van uitkeringsgerechtigden voor de hand.

Vanuit dezelfde bijzondere zorg voor de ingezetenen die arbeidsongeschikt zijn geworden op een tijdstip dat zij nog geen inkomensvormende arbeid kunnen verwerven is het kabinet met de Raad van mening dat de afbakening van de kring van uitkeringsgerechtigden zo zorgvuldig mogelijk dient plaats te vinden. Het kabinet ziet evenwel geen reden tot een hernieuwd onderzoek terzake. Er is namelijk weloverwogen voor gekozen om de kring van uitkeringsgerechtigden te beperken tot personen van wie de arbeidsongeschiktheid is ontstaan voordat zij aan het arbeidsproces konden deelnemen. Voor wat betreft de begrenzing van de kring van rechthebbenden is in hoofdzaak aangesloten bij de destijds voorgenomen wijzigingen in het kader van de AAW (Kamerstukken II 1992/93, 22 968, nrs. 1 t/m 3). Het wetsvoorstel beoogde een stringente toepassing van het inkomensdervingsbeginsel. In lijn hiermee werd voorgesteld de uitzonderingspositie van de bijzondere groepen (waarbij geen sprake was van feitelijke inkomensderving) te beëindigen. Ten aanzien van deze groepen werd bij de vaststelling van het recht op uitkering namelijk niet zozeer uitgegaan van het inkomensdervingsprincipe maar veeleer van de vraag in hoeverre er sprake is van het ontbreken van verdien capaciteit.

In dat verband werd gewezen op groepen van personen die, evenals de bijzondere groepen in de AAW, vanwege particuliere omstandigheden

mogelijk geen arbeid uit inkomen kunnen verwerven, maar die uitgesloten waren van het recht op AAW.

Indien de particuliere omstandigheden van de bijzondere groepen in de AAW niet van principieel andere aard zouden zijn dan die van andere groepen, en de uitzonderingspositie van de bijzondere groepen in de AAW zou worden gehandhaafd, dan zou tegenover de andere groepen van personen niet meer zijn te motiveren waarom zij niet tot de kring van rechthebbenden kunnen worden gerekend. Daarbij zou het ondermeer kunnen gaan om personen met een (onbetaalde) verzorgende taak en bijstandsgerechtigden.

Op grond van de hiervoor weergegeven overwegingen werden in het kader van het wetsvoorstel tot wijziging van de AAW óók studerende niet meer tot de doelgroep van de AAW gerekend.

Uitsluitend ten aanzien van jonggehandicapten werd het gerechtvaardigd geacht om een uitzondering op de inkomensdervingseis te maken omdat uitsluitend jonggehandicapten nooit de keuzemogelijkheid hebben gehad om inkomen uit arbeid te verwerven.

Zoals aangegeven in het algemene deel van de toelichting zijn in het huidige wetsvoorstel bij nadere overweging studerende ook onder de kring van rechthebbenden gebracht. Naar aanleiding van de adviezen van de SER en de kritische beoordeling van het wetsvoorstel tot nadere wijziging van de AAW door de Tweede Kamer is het kabinet tot de conclusie gekomen dat het wenselijk en mogelijk is om studerende ook in de onderhavige regeling onder te brengen. Een belangrijke overweging daarbij was dat ook studerende tot de groep jonggehandicapten kunnen worden gerekend omdat zij op een tijdstip arbeidsongeschikt zijn geworden waarop zij vanwege studieactiviteiten niet hebben kunnen deelnemen aan betaalde arbeid en via premieheffing hebben kunnen bijdragen aan de financiering van een wettelijke voorziening. Voorts zou, bij uitsluiting van studerende van enige wettelijke regeling, afbreuk kunnen worden gedaan aan het overheidsbeleid dat er op is gericht om jongeren te laten deelnemen aan onderwijs, zowel in het belang van henzelf als van de maatschappij.

Deze doelgroepuitbreiding zou met betrekking tot andere groepen weer de vraag kunnen oproepen waarom zij niet tot de groep van rechthebbenden worden gerekend. Door de Raad wordt bijvoorbeeld gewezen op de groep «schoolverlaters» die kort na hun zeventiende verjaardag of afstuderen arbeidsongeschikt zijn geworden.

Op zich is deze vraag legitiem. Het kabinet acht het evenwel ongewenst om de grenzen van de doelgroepomschrijving verder te verruimen omdat het dan steeds moeilijker zal worden om tegenover andere groepen te motiveren waarom zij niet tot de groep van rechthebbenden worden gerekend. Achter iedere grens die getrokken wordt staat een nieuwe doelgroep die tot de regeling zou willen toetreden. Het kabinet is van oordeel dat met het betrekken in de regeling van de groep studerende een goed te onderbouwen grens wordt getrokken en dat niet verder moet worden gegaan.

In de toelichting op het wetsvoorstel is de door het kabinet gemaakte keuze met betrekking tot de doelgroepomschrijving nader toegelicht.

3. Opzet van het voorstel

De opzet van het wetsvoorstel is in hoge mate ontleend aan die van de AAW. In het systeem van de AAW, dat in het wetsvoorstel is overgenomen, is de hoogte van de uitkering afhankelijk van de mate van arbeidsongeschiktheid en wordt de mate van arbeidsongeschiktheid periodiek opnieuw beoordeeld. Binnen de AAW is dit een passend systeem. Veel ontvangers van een AAW-uitkering zijn immers gedeeltelijk arbeidsongeschikt, en de mate van arbeidsongeschiktheid kan ook in de tijd variëren. De uitvoeringslasten, verbonden aan de (her)beoordelingen binnen de AAW, zijn hiervan een onvermijdbaar gevolg.

Bij de groep van jonggehandicapten ligt dit naar het oordeel van de Raad anders. Het gaat, zo wordt in paragraaf 2 (Voorgeschiedenis) van de toelichting aangegeven, om een groep personen die nagenoeg allen volledig arbeidsongeschikt zijn: eind 1993 behoorde ruim 95% van de groep tot de hoogste categorie van arbeidsongeschiktheid.

De vraag rijst of het niet verantwoord is ten aanzien van deze jonggehandicapten, na een eerste beoordeling van de mate van arbeidsongeschiktheid, af te zien van periodieke herkeuringen, waarin de restverdiencapaciteit bepaald wordt. In plaats daarvan zou voor de verdiencapaciteit kunnen worden uitgegaan van de werkelijk genoten arbeidsinkomsten. De bijzondere verantwoordelijkheid die de samenleving heeft voor bepaalde groepen, waarvan niet verwacht kan worden dat zij zelf door middel van arbeid (volledig) in hun bestaan voorzien, brengt mee, dat zij hen niet aangewezen wil laten zijn op de bijstand. Dit geldt niet alleen voor bepaalde groepen nabestaanden, waarvoor de Algemene nabestaandenwet een regeling treft, maar ook voor de groep jonggehandicapten en studenten. Indien de werkelijk genoten arbeidsinkomsten tot uitgangspunt genomen worden, kan de regeling vorm krijgen op een wijze die gelijkenis toont met de nabestaandenuitkering in die Algemene nabestaandenwet: een uitkering op minimumniveau met een inkomenstoets, waarbij de arbeidsinkomsten gedeeltelijk op de uitkering in mindering worden gebracht, maar zonder een vermogenstoets en hier evenmin met een partnertoets.

De Raad adviseert ook aan een dergelijke opzet in de toelichting aandacht te besteden.

3. De twijfel die de Raad heeft omtrent de opzet van dit wetsvoorstel, dat is ontleend aan de AAW, deelt het kabinet niet.

De omstandigheid dat eind 1993 ruim 95% van de jonggehandicapten tot de hoogste categorie arbeidsongeschikten behoorden kan volgens het kabinet geen doorslaggevend argument vormen om met betrekking tot deze groep een regeling te creëren die qua karakter meer zou aansluiten op de nabestaandenuitkering in de Algemene nabestaandenwet dan op de arbeidsongeschiktheidsregelingen voor arbeidsongeschikte werknemers en zelfstandigen.

Hoewel een grote groep jonggehandicapten veelal zeer ernstige lichamelijke of verstandelijke beperkingen kent en de toepassing van het nieuwe arbeidsongeschiktheids criterium zoals dat geldt sinds 1 augustus 1993 in veel gevallen niet zal leiden tot een lagere arbeidsongeschiktheidsuitkering vormt dit voor het kabinet geen reden om een regeling te treffen die buiten het kader van de arbeidsongeschiktheidsregelingen valt. Het zou niet juist zijn om ten aanzien van nieuwe instromers er vanuit te gaan dat zij per definitie volledig arbeidsongeschikt zijn.

Indien gekozen zou worden voor een regeling die qua karakter zou aansluiten op de Algemene nabestaandenwet zou dat inhouden dat na vaststelling van de mate van arbeidsongeschiktheid er uitsluitend nog een inkomenstoets zou plaatsvinden. Dit is in strijd met het karakter van de arbeidsongeschiktheidsregeling op zich, die uitgaat van het daadwerkelijke verlies van verdiencapaciteit en daar het arbeidsongeschiktheidspercentage op afstemt. Het gaat het kabinet te ver om de groep vroeggehandicapten wat dit punt betreft te beschouwen als een afgeschreven groep. Het blijft de taak van de bedrijfsvereniging, ook ten aanzien van deze groep, om te bevorderen, voorzover daar gezien de restcapaciteit mogelijkheden voor bestaan, dat zij aan het arbeidsproces kunnen deelnemen. Ook het voornemen van dit kabinet om op termijn te komen tot een Wet op de reïntegratie geeft aan dat het kabinet het van belang vindt de deelname van gedeeltelijk arbeidsongeschikten aan het arbeidsproces zoveel mogelijk te bevorderen.

Bovendien zullen nu en in de toekomst technische ontwikkelingen er toe bij kunnen dragen dat de belemmeringen die iemand vanwege zijn handicap ondervindt steeds meer zullen kunnen worden weggenomen waardoor ook de mogelijkheden om aan het arbeidsproces deel te nemen worden vergroot.

In de lijn van het streven om gedeeltelijk arbeidsongeschikten daar waar mogelijk aan het arbeidsproces te laten deelnemen en uit oogpunt van samenhang, zou het niet passen om voor jonggehandicapten wat betreft hun (gedeeltelijke) inkomensvoorziening een regeling te treffen die buiten het kader valt van de (stimulerende) regelingen voor (gedeeltelijk) arbeidsongeschikten.

Uitgaande van het vorenstaande acht het kabinet het dan ook gewenst dat de onderhavige regeling, aansluit bij de regelingen voor (gedeeltelijk) arbeidsongeschikte werknemers en zelfstandigen.

Voorts wijst het kabinet er op dat in de Wajong, in navolging van de AAW, mogelijkheden zijn opgenomen om voor bepaalde categorieën van periodieke herkeuring af te zien. Het feit dat in dit voorstel van wet evenals in de AAW wordt uitgegaan van een systeem van periodieke herkeuringen vormt volgens het kabinet geen bezwaar en hoeft niet tot onevenredig hogere uitvoeringskosten te leiden.

In de eerste plaats is het systeem van periodieke herkeuringen van belang voor degenen met restcapaciteit. De periodieke herkeuring heeft immers ondermeer tot doel te bezien in hoeverre er voor de betrokkene nog mogelijkheden zijn danwel kunnen worden gecreeërd om toe te treden tot het arbeidsproces. In het kader van de Wet terugdringing beroep op de arbeidsongeschiktheidsregelingen (TBA) is overigens ook uitdrukkelijk aangegeven dat het systeem van individuele herkeuringen ook op de groep jonggehandicapten van toepassing dient te zijn.

Ten tweede wil het kabinet er op attenderen dat evenals in artikel 26 van de AAW, in artikel 11, derde lid, van het voorstel van wet aan het Tijdelijk instituut voor coördinatie en afstemming (Tica) de mogelijkheid wordt geboden om onder ministeriële goedkeuring ten aanzien van bepaalde groepen arbeidsongeschikten te bepalen dat er voor de eerste herbeoordeling geen termijn geldt dan wel een termijn zal gelden die afwijkt van de termijn van één jaar.

Op grond van artikel 26 AAW is door het Tica het Besluit afwijking eerste herbeoordelingstermijn getroffen. Daarin is ondermeer bepaald dat de eerste herbeoordeling niet plaats vindt indien gedurende het gehele tweede jaar na ingang van de arbeidsongeschiktheidsuitkering sprake is van een voortgezet verblijf van de verzekerde in een ziekenhuis of verpleeginrichting. Hierbij kan het bijvoorbeeld ook gaan om jonggehandicapten. Naar verwachting zal op grond van artikel 11 van dit voorstel van wet een regeling worden getroffen die voor wat betreft jonggehandicapten als een voortzetting van Tica-besluit kan worden beschouwd.

Daarnaast is in artikel 27, zevende lid, van dit voorstel van wet bepaald dat het Tica onder ministeriële goedkeuring ten aanzien van bepaalde groepen arbeidsongeschikten kan bepalen dat voor de herbeoordeling met het oog op voortzetting van de uitkering geen tijdvak van drie jaar in de huidige AAW geldt nog een termijn van vijf jaar dan wel een ander tijdvak zal gelden waarover de arbeidsongeschiktheidsuitkering wordt toegekend. Dit artikel komt overeen met artikel 24 van de AAW. Tot op heden heeft het Tica nog geen gebruik gemaakt van de mogelijkheid om op grond van dit artikel nadere regelen te stellen.

Zoals in de artikelsgewijze toelichting is aangegeven zou het zevende lid van artikel 27 evenwel toepassing kunnen vinden met betrekking tot jonggehandicapten ten aanzien van wie een herbeoordeling nauwelijks zin heeft, zoals degenen die langdurig in een verpleeginrichting zijn opgenomen.

In de toelichting op dit wetsvoorstel is op dit onderdeel nader ingegaan.

4. Kring van uitkeringsgerechtigden

In zijn advies over de WAZ wijst de Raad op de omstandigheid dat bepaalde categorieën die thans voldoen aan de voorwaarden om in aanmerking te kunnen komen voor een AAW-uitkering, indien langdurige arbeidsongeschiktheid intreedt, niet verzekerd zijn volgens de WAZ. De Raad wil op deze plaats ingaan op de positie van een tweetal categorieën, waarbij geen sprake is van daadwerkelijke deelneming aan het arbeidsproces, en waarvan een eventuele regeling dan ook meer in de sfeer van de Wajong dan in die van de WAZ ligt. Het betreft:

- een bepaalde groep schoolverlaters en afgestudeerden;*
- de verzorgers van naaste verwanten.*

Deze groepen worden hierna achtereenvolgens besproken.

a. Bepaalde groep schoolverlaters.

De volledige wettelijke leerplicht eindigt – voor zover hier van belang – aan het eind van het schooljaar waarin de jongere zestien wordt (artikel 3, eerste lid, van de Leerplichtwet 1969). Indien deze jongere vóór zijn zeventiende levensjaar verzekerd wil zijn tegen het risico van (langdurige) arbeidsongeschiktheid, heeft hij een periode van – afhankelijk van zijn verjaardag – twaalf

maanden tot een dag om betaald werk te vinden en aldus onder de arbeidsongeschiktheidsregelingen te vallen. In die periode geldt overigens nog een gedeeltelijke leerplicht (artikel 4b van de Leerplichtwet 1969). Slaagt hij hier niet in, dan is hij niet verzekerd tegen (langdurige) arbeidsongeschiktheid, maar komt hij evenmin in aanmerking voor een uitkering op grond van het voorstel. Een overeenkomstige opmerking is te maken ten aanzien van pas afgestudeerden in hun aansluitende sollicitatiefase.

Voor personen van deze categorieën geldt dat zij, anders dan werknemers en zelfstandigen, vóór het ontstaan van hun arbeidsongeschiktheid niet hebben kunnen deelnemen aan betaalde arbeid en via premieheffing hebben kunnen bijdragen aan de financiering van een wettelijke voorziening. Dergelijke omstandigheden vormden indertijd de reden om een afzonderlijke uitkeringsregeling voor jonggehandicapten te treffen (paragraaf 4.1 (Wenselijkheid van een afzonderlijke voorziening voor jonggehandicapten en studerende) van de toelichting). De Raad adviseert in het kader van de zorgvuldige afbakening van de kring van uitkeringsgerechtigden ook aan deze groepen aandacht te geven.

De Raad is zich ervan bewust dat deze categorieën ook nu niet in aanmerking komt voor een AAW-uitkering. Bij het opzetten van een nieuwe wettelijke regeling is dit niet doorslaggevend. Het is van belang dat getoetst blijft worden of de groepen uitkeringsgerechtigden voldoende samenhang blijven tonen.

b. Verzorgers.

De verzorgers van naaste familieleden zijn thans verzekerd volgens de AAW. Teneinde te motiveren waarom zij niet worden opgenomen in de regeling op grond van het voorstel, geeft de regering een herhaling van haar standpunt, zoals gegeven in de toelichting op het voorstel van wet tot nadere wijziging van de AAW (kamerstukken II 1992/93, 22 968, nrs. 1–3, blz. 30–31) (de paragrafen 2 (Voorgeschiedenis) en 4.1 (Wenselijkheid van een afzonderlijke regeling voor jonggehandicapten en studerende) van de toelichting). Dit wetsvoorstel zal worden ingetrokken. De Raad geeft in overweging om in de toelichting nader in te gaan op de vragen die over dit onderwerp zijn gesteld in het voorlopig verslag bij het wetsvoorstel tot nadere wijziging van de AAW (kamerstukken II 1992/93, 22 968, nr. 5).

4. Bij de opmerking van de Raad over de schoolverlaters die bij het bereiken van de leeftijd van 16 jaar niet meer volledig leerplichtig zijn, plaatst het kabinet de volgende kanttekeningen.

Een jongere die op de dag waarop hij 17 jaar wordt arbeidsongeschikt is heeft recht op toekenning van een arbeidsongeschiktheidsuitkering zodra hij onafgebroken 52 weken, onmiddellijk volgend op de genoemde dag, arbeidsongeschikt is geweest en na afloop van dat tijdvak nog arbeidsongeschikt is. Dit vloeit voort uit de artikelen 5 en 6 van de Wajong. Tot de dag waarop men de leeftijd van 17 jaar heeft bereikt is het recht op een arbeidsongeschiktheidsuitkering dus niet afhankelijk van het feit of men betaald werk heeft kunnen vinden.

Indien men de leeftijd van 17 jaar heeft bereikt en een studie of schoolopleiding heeft beëindigd is het voor het antwoord op de vraag of men verzekerd is tegen het risico van (langdurige) arbeidsongeschiktheid wél van belang of men betaald werk heeft kunnen vinden. De Raad wijst er op dat afgestudeerden – en dit geldt natuurlijk ook voor schoolverlaters – in de op hun studie aansluitende sollicitatiefase niet verzekerd zijn.

De Raad adviseert in het kader van de zorgvuldige afbakening van de kring van uitkeringsgerechtigden ook aan deze groepen aandacht te geven.

Zoals de Raad aangeeft komen deze personen ook nu niet in aanmerking voor een AAW-uitkering. Volgens de Raad hoeft dit evenwel bij het opzetten van een nieuwe wettelijke regeling niet doorslaggevend te zijn. De Raad vindt het van belang dat getoetst blijft worden of groepen uitkeringsgerechtigden voldoende samenhang blijven vertonen.

Ik deel de visie van de Raad dat dit een belangrijke toets is. Daarnaast is echter ook een andere toets van belang. Namelijk of het toelaten van bepaalde groepen tot de kring van rechthebbenden kan worden gemotiveerd ten

opzichte van het uitsluiten van andere groepen. Het trekken van grenzen met betrekking tot de groep van rechthebbenden zal bij andere groepen die zich net achter de grens bevinden altijd de vraag oproepen waarom zij niet tot de kring van rechthebbenden worden gerekend. Hiervoor, onder punt 2, is reeds aangegeven dat hoe verder de grens van de doelgroep rechthebbenden zou worden opgerekt, hoe moeilijker het zal worden ten opzichte van andere groepen rechthebbenden te motiveren dat zij niet tot de kring van rechthebbenden behoren. Indien schoolverlaters die zich nog in de sollicitatieperiode bevinden onder de doelgroep van rechthebbenden worden gebracht dan kan ook door andere schoolverlaters, bijvoorbeeld degenen die al meerdere jaren werkloos zijn, de vraag worden gesteld waarom zij niet tot de doelgroep worden gerekend. Het toelaten van deze groep tot de doelgroep van rechthebbenden zou vervolgens weer vragen bij andere groepen kunnen oproepen. Zoals onder punt 2 reeds aangegeven vindt het kabinet bij het toelaten van studenten naast de groep jonggehandicapten de uiterste grens bereikt.

In de toelichting op dit wetsvoorstel is op het bovenstaande nog nader ingegaan

De Raad vraagt ook aandacht voor verzorgers van naaste familieleden. Deze groep is nu verzekerd volgens de AAW. De motivering waarom deze groep niet wordt opgenomen in de regeling op grond van dit wetsvoorstel vormt zoals de Raad inderdaad stelt een herhaling van het standpunt zoals dat is weergegeven in de toelichting op het voorstel van wet tot nadere wijziging van de AAW (Kamerstukken II 1992/93, 22 968, nrs. 1–3, blz. 30–31 en de paragrafen 2 en 4.1¹). Dat wetsvoorstel zal worden ingetrokken.

Op het verzoek van de Raad is het kabinet, voorzover relevant voor dit wetsvoorstel, in het algemene deel van de toelichting nader ingegaan op de vragen die over dit onderwerp zijn gesteld in het voorlopig verslag bij het wetsvoorstel tot nadere wijziging van de AAW (Kamerstukken II 1992/93, 22 968, nr. 5).

5. Studerenden

Artikel 5, tweede lid, omschrijft het begrip «studerende» met een verwijzing naar de Wet op de studiefinanciering (WSF). Zoals uit de toelichting blijkt (paragraaf 4.1) wordt een ruime uitleg van dit begrip voorgestaan. Mede met het oog daarop biedt artikel 5 de mogelijkheid om ook andere dan de al omschreven personen aan te merken als studerende.

De vraag rijst of studenten aan wie het instellingsbestuur van een universiteit of hogeschool op grond van artikel 7.51, tweede lid, van de Wet op het hoger onderwijs en wetenschappelijk onderzoek (WHW) financiële ondersteuning kan bieden ook onder dit begrip vallen. Ten minste in de toelichting zou op dit punt duidelijkheid moeten worden gegeven.

Artikel 7.51 WHW noemt voorts in het eerste lid zogenaamde auditoren. Voor hen geldt de WSF niet. Aangezien auditoren voor de werking van de socialezekerheidswetgeving in vergelijkbare omstandigheden verkeren als studerenden, verdient het naar het oordeel van de Raad aanbeveling de auditor op te nemen in de omschrijving van artikel 5. Het is niet noodzakelijk eerst op grond van een uitvoeringsregeling deze groep te benoemen, aangezien hij voldoende omlijnd is. De Raad adviseert het voorstel in deze zin aan te vullen.

5. De opmerkingen van de Raad over de auditoren die worden genoemd in artikel 7.51, eerste lid, van de Wet hoger onderwijs en wetenschappelijk onderzoek (WHW) en studerenden aan wie het instellingsbestuur van een universiteit of hogeschool op grond van artikel 7.51, tweede lid, WHW financiële ondersteuning kan bieden zijn, voorzover het kabinet daarvoor aanleiding zag, in het voorstel van meegenomen.

De definitie van «studenten» in artikel 5 is gewijzigd. Voor het overige zij verwezen naar het algemene deel van de toelichting en de artikelsgewijze toelichting op artikel 5.

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

¹ Waarschijnlijk doelt de Raad van State op paragraaf 4.2.

6. De redactionele opmerkingen van de Raad zijn, voor zover nodig, verwerkt.

Tenslotte is, afgezien van het voorgaande, van de gelegenheid gebruik gemaakt om het wetsvoorstel op een aantal technische en meer inhoudelijke punten aan te passen. Wat de inhoudelijke punten betreft gaat het om het volgende.

In het wetsvoorstel is een bepaling opgenomen met betrekking tot de regeling van de bevoegde bedrijfsvereniging in geval van samenloop van uitkeringsrechten (artikel 65, tweede lid).

Aangezien de beoogde datum van inwerkingtreding van deze wet – 1 januari 1997 – samenvalt met de datum waarop de verplichte bezwaarschriftprocedure integraal in de arbeidsongeschiktheidswetten dient te worden ingevoerd, is verder in het wetsvoorstel voorzien in de mogelijkheid om bij algemene maatregel van bestuur regels te stellen met betrekking tot medische bezwaarschriftenprocedures (artikel 70).

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,
W. Scholten*

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 Staatssecretaris van Sociale Zaken en Werkgelegenheid,
R. L. O. Linschoten

Bijlage bij het advies van de Raad van State van 15 maart 1996, no. W12.95.0698, met redactionele kanttekeningen die de Raad in overweging geeft.

- In artikel 23, derde lid, «regels» telkens wijzigen in: nadere regels.
- Het begrip «wachtgeldfonds» in artikel 47, tweede lid, van een omschrijving voorzien.
- In het wetsvoorstel telkens «boete-besluit» vervangen door: boetebesluit.
- In paragraaf 2 (Voorgeschiedenis) van de toelichting een vindplaats vermelden bij het Besluit verzekerden die geacht worden voor het intreden van de arbeidsongeschiktheid inkomen te hebben verworven, nu dat besluit geen citeertitel heeft.
- De toelichting op de artikelen 1, 53 en 76 schrappen, nu het daar gestelde vanzelf spreekt.
- In de toelichting op de artikelen 17 (slot) en 49 de uitdrukking «worden ... geanticumuleerd» vermijden.
- In de toelichting op artikel 18 de verwijzing naar artikel 43b van de Wet op de arbeidsongeschiktheidsverzekering controleren.
- In de toelichting op artikel 27, tweede alinea, gelet op het zesde lid van dat artikel, de woorden «dan geldt dat een aanvraag binnen een maand daarna bijtijds is ingediend» wijzigen in: dan geldt dat een aanvraag binnen vier weken daarna bijtijds is ingediend.

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. Waarschijnlijk doelt de Raad van State op
paragraaf 4.2.