

Vergaderjaar 1994–1995

**24 221**

## **Wijziging van een aantal sociale verzekeringswetten (Wet afschaffing malus en bevordering reïntegratie)**

**B**

### **ADVIES RAAD VAN STATE EN NADER RAPPORT**

Hieronder zijn opgenomen het advies van de Raad van State d.d. 6 juni 1995 en het nader rapport d.d. 14 juni 1995, 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 3 mei 1995, no. 95.003633, 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 tot afschaffing malus en bevordering reïntegratie.*

Blijkens de mededeling van de Directeur van Uw kabinet van 3 mei 1995 nr. 95.003633, machtigde Uwe Majesteit de Raad van State zijn advies inzake het bovenvermelde voorstel van wet rechtstreeks aan mij te doen toekomen.

Dit advies, gedateerd 6 juni 1995 bied ik u hierbij aan.

Naar aanleiding van het advies van de Raad van State breng ik het volgende onder uw aandacht.

*1. In de memorie van toelichting bij het voorstel van wet is de afweging uiteengezet ten aanzien van het voorgestelde overgangsrecht dat inhoudt dat de malus verschuldigd blijft voor werknemers wier arbeidsongeschiktheid is ingetreden voor 1 juli 1993.*

*Deze regeling dient te voorkomen dat voor een aantal werkgevers de malus met terugwerkende kracht zou worden afgeschaft. Het gaat daarbij om:*

*a. werkgevers die voor 1 juli 1995 een malusbeschikking hebben gekregen, maar de malus nog niet hebben betaald;*

*b. werkgevers die voor 1 juli 1995 een malus verschuldigd zijn, maar ter zake hiervan nog geen beschikking van de bedrijfsvereniging hebben ontvangen.*

*Zonder de voorgestelde overgangsregeling zou ongelijkheid ontstaan ten opzichte van de werkgevers die wel een beschikking hebben ontvangen en deze hebben betaald.*

*De Raad van State is van oordeel dat bij deze afweging tevens betrokken dient te worden dat de maatschappelijke kosten verbonden aan de handhaving van de malus tot 1 juli 1995 aanzienlijk zijn, gegeven de inmiddels gewezen uitspraken van de Centrale Raad van Beroep. In de toelichting is aangegeven dat het totaal van de daaruit voortvloeiende uitvoeringskosten van de door het Tijdelijk instituut voor coördinatie en afstemming (Tica) aanbevolen nieuwe werkwijze ten aanzien van de malusbeslissingen geschat kunnen worden op 137 miljoen gulden. Dit bedrag moet tezamen met de overige kosten van de overheid en het bedrijfsleven, waartoe de kosten behoren die voortvloeien uit de rechterlijke toetsing, worden afgezet tegen het financiële belang dat is gemoeid met de malusoplegging. Het aantal verzonden malusbeslissingen*

bedraagt voor 1993 14 466 en voor 1994 25 558; het belang bedraagt circa 168 miljoen gulden en 292 miljoen gulden (Kwartaalpublicatie van het College van toezicht sociale verzekeringen, Ontwikkeling ziekteverzuim en arbeidsongeschiktheid, vierde kwartaal 1994, bladzijden 54 en 55).

*In de toelichting moet inzicht worden gegeven hoeveel van deze beslissingen bij de rechter bestreden zijn en welk belang daarmee gemoeid is. Tevens moet worden aangegeven welke bedragen met de rechterlijke toetsing gemoeid zijn, zowel ten aanzien van de overheid als ten aanzien van het bedrijfsleven. Bij deze kosten moet rekening gehouden worden met een tijdelijke vergroting van het uitvoeringsapparaat, aangezien anders de door het Tica uitgesproken vrees bewaarheid wordt dat de uitvoering van de malusregeling ten koste zal gaan van andere onderdelen van de arbeidsongeschiktheidswetgeving die prioriteit hebben. Tevens moet in aanmerking worden genomen dat de belasting van het justitiële apparaat reeds thans aanzienlijk is.*

*Naar het oordeel van de Raad is het doorzetten van de malusoplegging alleen geboden, indien de maatschappelijke kosten aanmerkelijk lager zijn dan de te genereren opbrengst. In dit licht moet worden uiteengezet om welke reden de overgangsregeling niet kan worden beperkt tot het mogelijk maken van de inning van de nog niet betaalde, maar onherroepelijk geworden malus.*

*Alles overziende is de Raad van oordeel dat artikel X moet worden heroverwogen.*

1. De Raad van State is van mening dat artikel XI moet worden heroverwogen. Bij de afweging welk overgangsrecht moet gelden bij de afschaffing van de malus moeten naar het oordeel van de Raad van State, naast de eventuele rechtsongelijkheid tussen werkgevers, ook de maatschappelijke kosten betrokken worden die verbonden zijn aan het handhaven van de malus tot 1 juli 1995. Het doorzetten van de malusoplegging is naar het oordeel van de Raad van State alleen dan geboden als de maatschappelijke kosten aanmerkelijk lager zijn dan de te genereren opbrengst.

Door de Raad van State is inzicht gevraagd in de maatschappelijke kosten van de uitvoering van de voorgestelde overgangsregeling. Deze maatschappelijke kosten in de zin van kosten verbonden met de uitvoering van de malusregeling, kunnen als volgt worden berekend:

1. Kosten afgifte malusbeschikkingen

a. Volgens opgave van het Tica bedraagt het aantal tot 1 juli 1995 nog af te geven malusbeschikkingen: 36 000. De kosten per beschikking volgens de normen welke de Centrale Raad van Beroep hieraan stelt, worden door het Tica geraamd op f 1 000. De totale kosten bedragen derhalve f 36 mln.

b. Volgens schattingen van het Tica is in 12 000 gevallen beroep ingesteld tegen een malusbeschikking. Het merendeel van deze beroepen is thans door middel van een standaarduitspraak door de rechtbanken afgedaan. Om in deze gevallen toch tot een malusoplegging te komen zal alsnog de door het Tica aanbevolen werkwijze moeten worden gevolgd. De kosten hiervan worden geschat op f 650 per zaak, derhalve totaal f 7,8 mln.

Totaal bedragen de kosten van het uitreiken van de malusbeslissingen: f 43,8 mln.

2. Beroepszaken

In het verleden heeft ongeveer dertig procent van de werkgevers beroep ingesteld tegen de opgelegde malus. Wanneer dit percentage gehanteerd wordt bij de nog uit te reiken beschikkingen, zou dit neerkomen op 14 400 nieuwe beroepszaken. De verwachting is echter dat het aantal beroepszaken aanzienlijk lager zal zijn, omdat de door de Centrale Raad van Beroep voorgeschreven uitgebreide motivering met name tot doel heeft de werkgever te overtuigen van de juistheid van de afgegeven beslissing.

Tegen die achtergrond wordt rekening gehouden met ca. 8 500 nieuwe beroepszaken.

a. Kosten uitvoering  $8\,500 \times f\,2\,500 = f\,21,25$  mln.

b. Wanneer de bedrijfsvereniging in 10% van de gevallen in het ongelijk wordt gesteld, zal dit naar schatting aan griffierecht en proceskosten een bedrag van 768 000 kosten.

c. Volgens een voorlopige schatting van het Ministerie van Justitie zal een inhoudelijke behandeling van de nieuwe maluszaken door de administratieve rechter ongeveer f 1580 bedragen, totaal derhalve f 13,43 mln.

d. De kosten die een werkgever in verband met een beroepszaak moet maken, worden geschat op gemiddeld f 2 000. De totale kosten bedragen hiervan f 17 mln.

Van de nog op te leggen – nieuwe – malussen wordt een opbrengst verwacht van 36 000 x f 11 500 is f 414 mln.

Derhalve zullen de kosten aanmerkelijk lager zijn dan de te genereren opbrengst en ziet het kabinet geen reden om het voorgestelde overgangsrecht aan te passen. Conform het advies van de Raad van State is in de memorie van toelichting bovenstaande berekening opgenomen.

Daarnaast is in de memorie van toelichting uiteengezet om welke reden de overgangsregeling niet kan worden beperkt tot het mogelijk maken van de inning van de nog niet betaalde, maar onherroepelijk geworden malus.

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

2. De redactionele kanttekeningen zijn verwerkt, met uitzondering van die met betrekking tot artikel VII van het wetsvoorstel. De aanduiding «Stb. 1992, 82» is gehandhaafd, omdat de betreffende wet geen citeertitel heeft.

3. Van de gelegenheid is gebruik gemaakt om naast de redactionele aanpassingen in het wetsvoorstel en de memorie van toelichting nog een aantal andere wenselijk geachte wijzigingen aan te brengen. Het betreft de volgende, belangrijke, punten:

– In artikel I is de inhoud van onderdeel F gewijzigd in die zin dat daarin een mogelijkheid van inkomenssuppletie voor gedeeltelijk arbeidsongeschikte zelfstandigen is opgenomen;

– In het in artikel II, onderdeel E opgenomen artikel 62 is in het vijfde lid de mogelijkheid opgenomen om de loonkostensubsidie geheel of gedeeltelijk terug te vorderen in die gevallen dat de dienstbetrekking in stand blijft, maar de passende arbeid niet langer wordt verricht;

– In het in artikel II, onderdeel E opgenomen artikel 64, tweede lid, stond de garantie dat de arbeidsongeschiktheidsuitkering van degene die tevens recht had op een uitkering op grond van de Werkloosheidswet tijdens het volgen van scholing niet wordt ingetrokken of herzien vanwege een afname van de arbeidsongeschiktheid voortvloeiende uit die scholing. Deze garantie is uitgebreid tot de volledige groep uitkeringsgerechtigden die recht hebben op een arbeidsongeschiktheidsuitkering, ongeacht de vraag of tevens recht op uitkering op grond van de Werkloosheidswet bestaat. De nieuwe garantie is overigens opgenomen in de voorgestelde vierde leden van de artikelen 32 AAW en 43 WAO.

Voorts zijn in het wetsvoorstel en de memorie van toelichting nog enkele andere redactionele wijzigingen aangebracht.

*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 6 juni 1995, no. W12.95.0211, met redactionele kanttekeningen die de Raad in overweging geeft.**

- Mede met inachtneming van aanwijzing 108 van de Aanwijzingen voor de regelgeving (Ar) het opschrift vervangen door: Voorstel van wet tot wijziging van een aantal sociale-verzekeringswetten (Wet afschaffing malus en bevordering reïntegratie).
- In artikel II, onderdeel C, in artikel 60 «recht hebben een» vervangen door: recht hebben op een.
- In artikel II, onderdeel C, in artikel 64, tweede lid, de zinsnede aanvangende met «tenzij» en eindigende met «herzien» vervangen door: niet ingetrokken of herzien in verband met een uit de opleiding of scholing voortvloeiende afname van de arbeidsongeschiktheid, tenzij artikel 21, vierde lid, van toepassing is.
- In artikel IV, onderdeel A, de slotzin van het tweede lid niet formuleren in de vorm van een fictie (aanwijzing 61 Ar).
- Met inachtneming van aanwijzing 86 Ar in artikel VII «(Stb. 1992, 82)» laten vervallen.
- Bij de verwijzing naar parlementaire stukken in de memorie van toelichting «Kamerstuk» vervangen door: Kamerstukken.
- In paragraaf 2.2 de uitspraken van de Centrale Raad van Beroep van vindplaatsen voorzien.