

Vergaderjaar 1995–1996

**24 483**

## **Wijziging van de Coördinatiewet sociale verzekering en de Werkloosheidswet (franchise Werkloosheidswet)**

**B**

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

Hieronder zijn opgenomen het advies van de Raad van State d.d. 1 november 1995 en het nader rapport d.d. 2 november 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 12 oktober 1995, no. 95.007384, 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 wijziging van de Coördinatiewet Sociale Verzekering en de Werkloosheidswet (franchise Werkloosheidswet).*

Blijkens mededeling van de Directeur van Uw kabinet van 12 oktober 1995, nr. 95.007384, machtigde Uwe Majesteit de Raad van State zijn advies inzake het bovenvermelde voorstel van wet rechtstreeks aan mij te doen toekomen. Dit advies, gedateerd 1 november 1995, nr. W12.95.0546 bied ik U hierbij aan.

*1. Het voorstel vormt het sluitstuk van de maatregelen die beogen een loonkostenreductie van f 1 500,- op minimumloonniveau te bereiken. Aangezien de maatregelen ieder een verschillende bijdrage daartoe leveren, een soms tegengesteld effect op het «koopkrachtplaatje» hebben en op verschillende entiteiten drukken, adviseert de Raad van State een overzicht op te nemen waarin het effect van elk van de maatregelen in guldens uitgedrukt op de loonkosten op minimumniveau is vermeld.*

1. De Raad verzoekt om een overzicht met daarin het effect in guldens op de loonkosten op minimumloonniveau van de maatregelen direct gericht op loonkostenreductie. Ten aanzien van de loonkostenmutatie op minimumloonniveau in 1996 zij verwezen naar tabel 1 «mutatie loonkosten in 1996» in de memorie van toelichting. Daaruit blijkt dat de totale loonkostenmutatie van – f 1500,- op minimumloonniveau hoofdzakelijk wordt veroorzaakt door het saldo van het effect van de AWf-franchise (– f 500,-), de autonome daling van de overhevelingstoelage (– f 350,-), de vermindering afdracht loonheffing en premies volksverzekeringen (– f 1185,-) en de afschaffing van de ZfW-franchise (+f 525,-). Het restant (f 10,-) (niet opgenomen in de tabel) wordt veroorzaakt door het saldo van het effect van maatregelen die niet direct gericht maar wel van invloed zijn op de loonkosten alsmede het effect van endogene ontwikkelingen op de loonkostenmutatie. De aldus gepresenteerde maatregelen geven een uitputtend beeld van de invloed die van het beleidspakket uitgaat op de loonkosten.

*2. In de toelichting is de keuze voor de invoering van een franchise voor het werkgeversdeel van de AWF-premie die wordt gefinancierd door een stijging van de marginale werkgeverspremie ontoereikend gemotiveerd. Een voldoende motivering is te meer noodzakelijk, aangezien het introduceren van deze franchise blijkens de toelichting nadelige consequenties met zich brengt. De Raad denkt daarbij onder meer aan het invoeren van de administratieve lastenverzwaring die het gevolg is van elke franchise en die nog wordt versterkt door het na korte tijd weer afschaffen van de franchise in de ZFW-premie voor werkgevers, en het mitigeren van het positieve effect van de autonome daling van de overhevelingstoelage op de loonkostenmutatie van de midden- en hogere inkomens. Tevens is de invoering van de solidariteit tussen werkgevers met weinig en met veel werknemers op minimumloonniveau in de werkloosheidsverzekering niet verantwoord. Deze aspecten roepen vragen op die niet of nagenoeg niet in de toelichting zijn gesteld en beantwoord. In de toelichting dient derhalve op de verantwoording van de keuze voor de voorgestelde maatregel meer diepgaand te worden ingegaan, waarbij in het bijzonder de aspecten welke uiteindelijk de doorslag hebben gegeven bij de gemaakte keuze scherper dienen te worden belicht.*

2. Met betrekking tot de ontwikkeling van de werkgeverslasten en de verdeling daarvan wijst de Raad op een aantal zaken die nadere toelichting nodig hebben. Zo wijst de Raad op de administratieve lastenverzwaring, op het mitigeren van het positieve effect van de autonome daling van de overhevelingstoelage op de loonkostenmutatie van de midden- en hogere inkomens, en de invoering van solidariteit tussen werkgevers met weinig en met veel werknemers op minimumniveau in de werkloosheidsverzekering, dit als gevolg van de invoering van de franchise in het werkgeversdeel van de AWF-premie. Op de administratieve lastenverlichting zal hieronder ingegaan worden naar aanleiding van nadere vragen die de Raad heeft over dit onderwerp. Met betrekking tot de ontwikkeling van de loonkosten voor de midden- en hogere inkomens wijst de Raad er terecht op dat het gaat om een mitigering van de loonkostendaling die hier optreedt uit hoofde van andere maatregelen. Het is evenwel niet zo dat deze andere maatregelen het beleidsmatig beoogde uitgangspunt vormde, waarop de effecten van de franchise een versturende invloed zouden hebben. Het tegendeel is het geval omdat het saldo van het totaal van het samenstel van maatregelen de inzet vormt van het te voeren beleid. Zoals uit tabel 1 van de memorie van toelichting bij het wetsvoorstel blijkt, resulteert voor de midden- en hogere inkomensgroepen een loonkostendaling van 1/2%. Zou, met andere woorden, het negatieve effect van de invoering van de AWF-franchise hebben ontbroken, dan zou er navenant minder reden zijn geweest om de lastenverlichting uit hoofde van de overhevelingstoelage op de gepresenteerde hoogte vast te stellen. In de toelichting van het wetsvoorstel is niet ingegaan op het effect dat werkgevers met weinig werknemers op minimum-loonniveau solidariteit met de werkgevers met veel werknemers op het minimumloonniveau wordt opgelegd. Allereerst is dit niet gebeurd omdat het hier geen bijzonderheid voor de sociale verzekeringen betreft. In het stelsel van sociale verzekeringen zijn meerdere solidariteitsstromen tussen diverse soorten werkgevers aan- of afwezig. Zo betalen werkgevers die veel werknemers in dienst hebben met een hoog loon relatief een geringere bijdrage aan de diverse werknemersverzekeringen als gevolg van de maximumpremedaglonen en als gevolg van de loongrens in de ziekenfondswet.

Zo ook is er wat betreft de AWF-premie sprake van een solidariteit tussen de werkgevers die weinig uitstoot van arbeid hebben en werkgevers die veel uitstoot van arbeid hebben. De door de Raad gememoreerde solidariteit is niet systeemvreemd. De regering acht de met dit wetsvoorstel nieuw ontstane solidariteit tussen de diverse soorten werkgevers niet bezwaarlijk noch onwenselijk. Het is het gevolg van de gekozen methodiek om tot lastenverlichting aan de onderkant van de arbeidsmarkt te komen.

Daar komt bij dat er ook sprake is van een omgekeerd effect. Omdat de werkloosheid is geconcentreerd in het laagste segment van de arbeidsmarkt zal een lastenverlichting in dit segment ook een groter effect hebben op de werkloosheidsvermindering dan een minder gerichte maatregel. De grotere premiedaling die als gevolg hiervan zal optreden komt naar evenredigheid ten goede aan alle werknemerscategorieën zodat ook werkgevers met relatief meer hoog betaalden hiervan profijt hebben.

*3. Met betrekking tot de administratieve lasten voor de werkgevers is in de toelichting opgemerkt dat de administratieve lasten voor de werkgever minder vergaand zijn dan bij de franchise in de ZFW-premie het geval was, waarmee de indruk wordt gewekt dat van een administratieve lastenverlichting sprake is. De juistheid van deze stelling kan op basis van de in de toelichting vermelde gegevens niet worden beoordeeld. Wel blijkt uit de toelichting dat wederom een systeemwijziging plaatsvindt en dat dit voor een aantal gevallen tot een extra administratieve last zal leiden. Naar het oordeel van de Raad dient in elk geval de indruk van een administratieve lastenverlichting te worden vermeden. Teneinde inzicht te krijgen in, zoals de toelichting het omschrijft, de benodigde administratieve aanpassingen die voortvloeien uit de franchise voor de AWF-premie die mee kunnen lopen met andere aanpassingen die voortvloeien uit de voorgestelde maatregelen op het gebied van het werkgelegenheidsbeleid, dient een overzicht te worden gegeven van wijzigingen in de werkgeversadministratie die het gevolg zijn van het pakket maatregelen in de premie- en belastingsfeer per 1 januari 1996. Tevens zal daarbij aandacht dienen te worden gegeven aan de kosten die deze wijzigingen met zich brengen in relatie tot de lastenverlichting voor de werkgever.*

3. Het wetsvoorstel brengt met zich mee dat de werkgeversadministratie dient te worden aangepast. Als zodanig is er sprake van een administratieve lastenverzwaring. In de toelichting wordt dit niet ontkend. Wel is in de toelichting beoogd de administratieve lastenverzwaring in de juiste context te plaatsen. Aangegeven is dat er kan worden meegelif met overige wijzigingen van de administratie. Voorts dat na invoering van deze wijzigingen wat betreft het verschil tussen een franchise voor het werkgeversdeel in de AWF-premie en een franchise in het werkgeversdeel van de ZfW-premie, de eerste eenvoudiger te verwerken is.

Een betrouwbare schatting van de administratieve gevolgen voor het bedrijfsleven is moeilijk te geven. De beperking van de administratieve gevolgen voor het bedrijfsleven heeft nadrukkelijk de aandacht gehad.

Met betrekking tot de administratieve lasten vraagt de Raad tevens een overzicht dat inzicht geeft in de administratieve aanpassingen die voortvloeien uit de voorgestelde maatregelen op het gebied van het werkgelegenheidsbeleid. Naast de jaarlijkse terugkerende belastingtabellen, waarin ondermeer de mutatie van de overhevelingstoeslag wordt verwerkt, vergen de volgende maatregelen administratieve aanpassingen: de introductie van de AWF-franchise, de afschaffing van de ZfW-franchise en de vermindering afdracht loonheffing en premies volksverzekeringen. In het nader rapport betreffende het voorstel van wet houdende afdracht loonbelasting en premie voor de volksverzekeringen (Kamerstukken II, 1995-1996, 24 458 B) is overigens opgemerkt dat de systematiek van de laatst genoemde maatregel zodanig is vormgegeven dat zoveel mogelijk aansluiting is gevonden bij gegevens die de werkgever reeds ter beschikking heeft.

*4. In paragraaf 5 van de toelichting wordt gesteld dat de voorgestelde franchise in de AWF-premie het model volgt van de reeds bestaande franchise-regeling voor de WAO-premie en dat dit meebrengt dat de mogelijkheden voor misbruik en oneigenlijk gebruik die die regeling meebrengt ook voor de AWF-premie gaan gelden. De Raad brengt in herinnering dat dezelfde opmerking is gemaakt bij het voorstel van wet tot invoering van een franchise in de ZFW-premie en dat ten aanzien daarvan destijds is geadviseerd om, juist nu met een andere wet ter zake enige ervaring is opgedaan, in de toelichting een nadere kwantificering op te nemen (Kamerstukken II 1994/95, 23 964, B, punt 2a). De Raad herhaalt dit advies met betrekking tot het onderhavige voorstel ervan uitgaande dat inmiddels meer zicht is verkregen op de materiële effecten van de gedragsreacties.*

4. Het is niet mogelijk om een kwantificering te geven van de gedragsreacties op de franchise binnen de sociale verzekeringen. De regering ziet geen mogelijkheden om te kunnen bepalen welke economische activiteiten van het bedrijfsleven worden ingegeven louter alleen als gevolg van de franchise en welke een normaal onderdeel uitmaken van het economisch proces. Kort en goed, zou een bepaald bedrijf een eventuele splitsing achterwege hebben

gelaten indien er geen franchise was geweest? Een antwoord op deze vraag is niet te geven.

*5. In artikel 9, zevende lid, van de Coördinatiewet Sociale Verzekering wordt voor het geval een werknemer gelijktijdig tot meer dan een werkgever in dienstbetrekking staat voorgeschreven dat op de aanvraag van de werkgever dan wel de werknemer de premievaststelling wordt herzien. De uitbreiding van dit voorschrift roept bij de Raad een aantal vragen op. In de eerste plaats of voor de periode waarbinnen een zodanige aanvraag kan worden gedaan een eigen regeling moet gelden. In de tweede plaats hoe zal worden gehandeld indien zowel werkgever als werknemer een aanvraag om herziening doen. In de derde plaats welke bezwaar- en beroepsmogelijkheden voor de werkgever en voor de werknemer zullen gelden. In de vierde plaats of de terugbetaling door tussenkomst van de werkgevers ook voor zoveel de premierestitutie plaatsvindt naar aanleiding van een aanvraag van een werknemer passend is. Tevens dient de vraag te worden beantwoord welke rechtsmiddelen de werknemer in dat geval heeft om de doorbetaling af te dwingen. In de toelichting dient ten minste op deze vragen te worden ingegaan.*

5. Voorop zij gesteld dat de regering met de wijziging van artikel 9, zevende lid, van de Coördinatiewet Sociale Verzekering geen ander doel heeft dan de reeds lang bestaande praktijk in wetgeving vast te leggen. Niet beoogd is enige wijziging in die praktijk aan te brengen. De wijziging is louter technisch van aard. De vragen die de Raad in zijn advies oproept, staan los van het al dan niet toevoegen van het begrip aanvraag in de wettekst.

In antwoord op de door de Raad gestelde vragen het volgende.

Het opnemen van een termijn voor het indienen van de aanvraag is niet noodzakelijk omdat wordt aangesloten bij de huidige uitvoeringspraktijk. De regeling behelst op dit punt niets nieuws. Dit brengt met zich mee dat de verjaringstermijn van artikel 13 Coördinatiewet Sociale Verzekering van toepassing is. Deze bepaling houdt in dat premie niet meer wordt vastgesteld, indien meer dan vijf jaren sedert het einde van het kalenderjaar, waarin de premie is verschuldigd, zijn verstreken.

De Algemene wet bestuursrecht en het besluit beslistermijnen sociale verzekeringswetten zijn overigens onverkort van toepassing. Zoals bekend, is voor de (premieheffing) werknemersverzekeringen op bepaalde punten een bijzondere regeling getroffen (artikel 10, derde lid en artikel 18a en 18b Coördinatiewet Sociale Verzekering. De memorie van toelichting is op dit punt aangepast.

De aanvraag voor premierestitutie kan door zowel de werkgever als werknemer worden ingediend. Een verzoek van de werkgever danwel de werknemer zal leiden tot een herziening van de premievaststelling. Uit dien hoofde heeft een tweede verzoek over hetzelfde geval geen effect. Aan het verzoek is in die situatie immers voldaan. In de wet is bepaald dat de werkgever de te veel betaalde premie terugontvangt. Ook op dit punt wordt niet van de bestaande regeling afgeweken. De werkgever en werknemer dienen onderling de verdere afwikkeling te regelen.

Gezien het feit dat de betreffende wijziging van louter technische aard is en niets anders doet dan aansluiten op de reeds lang bestaande praktijk, alsmede gezien de hierboven gedane constatering dat de door de Raad opgeworpen vragen los staan van de wetswijziging, ziet de regering geen reden de toelichting op dit punt aan te passen.

*6. De Raad moet vaststellen dat blijkens de toelichting de financiële dekking voor het thans voorgestelde complex maatregelen alleen voor het jaar 1996 is verzekerd. Ervan uitgaande dat de regering er niet naar streeft om voor 1997 wederom met een systeemwijziging te komen, adviseert de Raad in de toelichting meer inzicht te verschaffen op welke wijze de financiering voor de jaren 1997 en volgende zal worden veilig gesteld.*

6. De Raad vraagt naar de financiering van de in het wetsvoorstel gepresenteerde maatregelen met het oog op de latere jaren. De Raad wijst er op dat uit de Memorie van Toelichting zou blijken dat het complex van maatregelen qua financiering alleen voor het jaar 1996 is verzekerd. Vermoedelijk doelt de Raad

hiermee op de passage dat «er in 1996 financiële ruimte is» om de koopkrachtereffecten te neutraliseren. Deze passage is aangepast in die zin dat duidelijk wordt dat er sprake is van een structurele dekking voor de getroffen maatregelen. Omdat van een incidentele financiering geen sprake is, ontbreekt de aanleiding de toelichting op dit punt aan te passen.

*7. De Raad adviseert artikel III te actualiseren.*

7. Het betreffende artikel is aangepast.

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

8. Aan de redactionele kanttekeningen van de Raad is waar mogelijk gevolg gegeven.

*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 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 1 november 1995, no. W12.95.0546, met redactionele kanttekeningen die de Raad in overweging geeft.**

- In artikel III «het parlement» vervangen door: de Tweede Kamer der Staten-Generaal.
- In de memorie van toelichting, paragraaf 1, derde alinea, indien mogelijk de vindplaats van de bedoelde «nadere afweging» vermelden (aanwijzing 219 van de Aanwijzingen voor de regelgeving).
- Tabel I van juiste plus- en mintekens voorzien en kloppend maken.