

Vergaderjaar 2001–2002

28 016

Wijziging van enkele sociale zekerheidswetten (Belastingplan 2002 V – Sociale zekerheidswetgeving)

A

ADVIES RAAD VAN STATE EN NADER RAPPORT¹

Hieronder zijn opgenomen het advies van de Raad van State d.d. 5 september 2001 en het nader rapport d.d. 12 september 2001, aangeboden aan de Koningin door de staatssecretaris van Financiën en de staatssecretaris van Sociale Zaken en Werkgelegenheid. Het advies van de Raad van State is cursief afgedrukt.

Bij Kabinetsmissive van 21 augustus 2001, no. 01.003908, heeft Uwe Majesteit, op voordracht van de Staatssecretaris van Financiën, mede namens de Minister 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 enkele socialezekerheidswetten (Belastingplan 2002 V – Sociale zekerheidswetgeving).

Blijkens de mededeling van de Directeur van uw kabinet van 21 augustus 2001, no. 01 003908, machtigde Uwe Majesteit de Raad van State zijn advies inzake het bovengenoemde voorstel van wet rechtstreeks aan de Staatssecretaris van Financiën te doen toekomen. Dit advies, gedateerd 5 september 2001, no. W06.01.0441/IV, bieden wij u hierbij aan.

Met het wetsvoorstel wordt beoogd de werking van de Wet (re)integratie arbeidsgehandicapten (Wet Rea) te vereenvoudigen door enkele daarin opgenomen subsidieregelingen te vervangen door vrijstelling van af te dragen premies aan de betrokken werkgevers. Daarnaast wordt met het wetsvoorstel een vermindering van af te dragen premies gegeven aan werkgevers die ouderen in dienst nemen of houden.

De Raad van State maakt naar aanleiding van het wetsvoorstel een aantal opmerkingen met betrekking tot de aanleiding, onderbouwing, effectiviteit en inpasbaarheid in de sociale zekerheid van het voorstel. Hij is van oordeel dat het voorstel in verband daarmee nader dient te worden overwogen.

Dit advies, gedateerd 5 september 2001, no. W06. 010441/IV, bieden wij u hierbij aan.

1. Thematische opzet

In het Belastingplan 2002 I, zoals het aan de Raad is aangeboden, was naast voorstellen tot wijziging van belastingwetten ook de inhoud van het onderhavige wetsvoorstel opgenomen. Het bijeenbrengen van maatregelen van uiteenlopende aard in een belastingplan legt druk op de besluitvorming. Bij de behandeling van het belastingplan 1993 in de Eerste Kamer der Staten-Generaal is het kader geschetst van de onderwerpen die in een belastingplan

¹ De oorspronkelijke tekst van het voorstel van wet en van de memorie van toelichting zoals voorgelegd aan de Raad van State is ter inzage gelegd bij het Centraal Informatiepunt Tweede Kamer.

thuishoren. Alleen maatregelen die direct betrekking hebben op het budgettaire en koopkrachtbeeld van het komende jaar zouden in een belastingplan mogen worden opgenomen. Het kabinet heeft zich achter deze opzet gesteld. Bij toetsing van het Belastingplan 2002 I aan dit kader kwam de Raad tot de slotsom dat in ieder geval de maatregelen die betrekking hebben op de wijziging van de Wet Rea als uitvloeisel van de evaluatie van die wetgeving, geen betrekking hebben op de belastingheffing en dat zij ook zozeer een zelfstandig karakter dragen dat afsplitsing geboden zou zijn. Op de voet van artikel 22 van de Wet op de Raad van State heeft op 13 augustus 2001 met de Staatssecretaris van Financiën hierover een beraadslaging plaatsgevonden. De staatssecretaris heeft in het beraad gesteld te willen bevorderen dat dit onderdeel van het Belastingplan 2002 I afzonderlijk als voorstel van wet aanhangig zal worden gemaakt. Volgens de Raad brengt het zelfstandig karakter van het wetsvoorstel mee dat in de toelichting de op het wetsvoorstel betrekking hebbende budgettaire en administratieve lasten en de Europese en personele aspecten moeten worden opgenomen. De Raad adviseert hiertoe. Het ligt wegens de sociaalrechtelijke inhoud van het wetsvoorstel voor de hand dat een bewindspersoon van het Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid als eerste ondertekenaar het wetsvoorstel voor zijn rekening neemt. De Raad beveelt aan daartoe over te gaan.

In het Belastingplan 2002 I zoals aangeboden aan de Raad was ook de inhoud van het onderhavige wetsvoorstel opgenomen. De Raad is tot de slotsom gekomen dat de maatregelen die betrekking hebben op de wijziging van de Wet op de (re)integratie arbeidsgehandicapten (Wet REA) als uitvloeisel van de evaluatie van die wetgeving, geen betrekking hebben op de belastingheffing en dat zij ook zozeer een zelfstandig karakter dragen dat afsplitsing van het Belastingplan 2002 geboden zou zijn.

Nader overleg met de Staatssecretaris van Financiën heeft ertoe geleid dat dit onderdeel afzonderlijk als voorstel van wet aanhangig zal worden gemaakt. Gezien de samenhang tussen de voorstellen in dit voorstel van wet en de overige voorstellen in het kader van het Belastingplan 2002 zal dit voorstel van wet wel gelijktijdig met en als onderdeel van het Belastingplan 2002 aan de Kamer worden aangeboden. Reden daarvoor is dat de voorgestelde wijzigingen in de Wet REA niet gezien kunnen worden als op zich zelf staande maatregelen, maar onderdeel uitmaken van een totaal pakket aan beleidsvoornemens gericht op een verbetering van de werking van de arbeidsmarkt. Om die reden zal de staatssecretaris van Financiën als eerste ondertekenaar optreden.

Conform het advies van de Raad is, gelet op het zelfstandig karakter van het wetsvoorstel, de Memorie van toelichting uitgebreid met de budgettaire en administratieve lasten alsmede de Europese en personele aspecten.

2. Tijdelijke referendumwet

Op grond van de Tijdelijke referendumwet (Trw) kan over het wetsvoorstel een referendum worden gehouden. Aan dit aspect is in de toelichting geen aandacht gegeven. Gelet op de in de artikelen 11 en 12 Trw genoemde termijnen is het onaannemelijk dat als tijdstip van inwerkingtreding van het wetsvoorstel 1 januari 2002 gehaald wordt, indien de Trw vóór 1 oktober 2001 in het Staatsblad wordt geplaatst. Op grond van artikel 16 Trw kan, indien de inwerkingtreding van een wet geen uitstel kan lijden, onder verwijzing naar dat artikel in de desbetreffende wet de inwerkingtreding in afwijking van de artikelen 12 en 13 Trw worden geregeld.

Indien het in de bedoeling ligt het wetsvoorstel op 1 januari 2002 in werking te laten treden, adviseert de Raad het voorstel aan te vullen met een regeling als bedoeld in artikel 16 Trw.

De Raad merkt op dat geen aandacht is gegeven aan de mogelijkheid dat op grond van de Tijdelijke referendumwet over dit wetsvoorstel een referendum wordt gehouden. Indien de Tijdelijke referendumwet voor 1 oktober 2001 in het Staatsblad wordt geplaatst acht de Raad het, gelet op de gehanteerde termijnen in de Tijdelijke referendumwet, onaannemelijk dat als tijdstip van inwerkingtreding van dit wetsvoorstel, 1 januari 2002 gehaald wordt. De Raad

adviseert om indien het in de bedoeling ligt dit wetsvoorstel op 1 januari 2002 in werking te laten treden, een regeling op te nemen als bedoeld in artikel 16 van de Tijdelijke referendumwet, welke voor wetten waarvan de inwerking-treding geen uitstel kan lijden, voorziet in een inwerkingtreding in afwijking van de in die wet voorgeschreven termijnen.

In de brief die de minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties op 13 juli 2001, na aanvaarding van de Tijdelijke referendumwet door de Eerste Kamer, aan de Voorzitter van de Tweede en de Eerste Kamer der Staten-Generaal heeft gezonden (TK vergaderjaar 2000–2001, 27 034, nr. 36 en EK vergaderjaar 2000–2001, 27 034, nr. 216g) is aangegeven dat met het oog op een goede uitvoering van de wet bevorderd zou worden dat de wet op 1 januari 2002 in werking treedt. Inmiddels is de Tijdelijke referendumwet in het Staatsblad geplaatst en wel op 4 september 2001 (Stb. 388). Artikel 171 van de Tijdelijke referendumwet bepaalt dat de inwerkingtreding geschiedt met ingang van de eerste dag van de vierde kalendermaand na de dag van uitgifte van het Staatsblad waarin de wet wordt geplaatst. Dat betekent dat nu ook vaststaat dat de datum van inwerkingtreding 1 januari 2002 is. Bij een inwerkingtreding op 1 januari 2002 is de Tijdelijke referendumwet niet van toepassing op dit wetsvoorstel. Artikel 169 van de Tijdelijke referendumwet bepaalt immers: «Deze wet is niet van toepassing op wetten die zijn bekrachtigd (...) voor de inwerkingtreding van deze wet». Omdat bekrachtiging van dit wetsvoorstel voorzien is vóór 1 januari 2002 is in de wettekst en de toelichting geen aandacht besteed aan de niet van toepassing zijnde Tijdelijke referendumwet.

3. Aanleiding tot het wetsvoorstel

Het wetsvoorstel is, zo blijkt uit de toelichting¹, in belangrijke mate ingegeven door de conclusies die zijn getrokken uit een evaluatierapport van TNO (hierna: Rea-rapport).² In dat rapport is echter benadrukt dat ruim anderhalf jaar na de invoering van de Wet Rea nog geen definitief oordeel mogelijk is over de mate waarin het beoogde effect, de bevordering van reïntegratie, wordt bereikt. Die onmogelijkheid is in het Rea-rapport als volgt toegelicht. «Niet alleen is er tijd nodig voor het »inregelen« van de nieuwe maatregelen en veranderingen, maar ook is bij werkloze arbeidsgehandicapten de tijdsduur van een arbeidstoeleidings- en bemiddelingstraject vaak langer dan een jaar. Een ernstigere en minder vanzelfsprekende beperking blijkt echter te zijn dat de statistische informatie op macroniveau tekortkomingen vertoont.» In het Rea-rapport is tevens vermeld dat verschillende uitvoerende instellingen en gemeenten door eerder ingezette taakverruiming, veranderingen en reeds bestaande personeelsproblemen vertraging hebben opgelopen zodat de Rea-uitvoering met vertraging werd opgestart.³ In die gevallen is de feitelijke evaluatieperiode veel korter dan anderhalf jaar geworden.

Het hiervoor aangegeven karakter van het Rea-rapport noodzaakt tot terughoudendheid bij het trekken van conclusies. Daar komt bij dat blijkens het Rea-rapport⁴ de statistische informatie op macroniveau die voor het meten van de Rea-resultaten thans beschikbaar is belangrijke tekortkomingen kent en onvoldoende basis biedt voor de voorgestelde wijzigingen. Het is daarom volgens de Raad niet zonder risico om op basis van alleen nog maar een eerste evaluatie ingrijpende veranderingen in de systematiek van de Rea-tegemoetkomingen aan te brengen. Hierbij komt dat de uitvoerende instellingen nog bezig zijn om zich vertrouwd te maken met de nieuwe systematiek die nog niet is uitgekristalliseerd en toch al verkeren in een situatie waarin bij herhaling wijziging op wijziging is gestapeld. Een aanzienlijke systeemwijziging in een nieuw stelsel dat nog in opbouw is en door herhaalde wijzigingen niet de kans krijgt om zich te stabiliseren, kan veel onrust, onvrede en demotivatie meebrengen voor de betrokkenen.

Gelet op het voorgaande beveelt de Raad aan om aan risico's als hiervoor bedoeld in de toelichting aandacht te besteden. Statistische informatie is onvoldoende beschikbaar en de mede in het kader van Structuur uitvoering werk en inkomen (SUWI) in gang gezette reorganisaties zijn nog niet afgerond. De Raad adviseert thans geen ingrijpende veranderingen aan te brengen en de wijzigingen te beperken tot die waarvan de noodzaak of het belang nu reeds vaststaat.

¹ Memorie van toelichting, hoofdstuk 2 Sociale zekerheidswetgeving, Algemeen, eerste alinea.

² De Realiteit. Integrale rapportage evaluatie Wet Rea. Onderzoek verricht in opdracht van het ministerie van Sociale zaken en Werkgelegenheid door TNO Arbeid, januari 2001; aangeboden aan de Tweede Kamer der Staten-Generaal op 14 februari 2001.

³ Rea-rapport, samenvatting, paragrafen 2.2 en 2.3.

⁴ Rea-rapport, samenvatting, paragraaf 5.1; hoofddocument, hoofdstuk 11.

De Raad is van mening dat gelet op de conclusie uit de evaluatie van de Wet REA dat nog geen definitief oordeel mogelijk is over de mate waarin het beoogde effect, de bevordering van de reïntegratie wordt bereikt, noodzaakt tot terughoudendheid bij het trekken van conclusies en dat het niet zonder risico's is om op basis van een eerste evaluatie ingrijpende veranderingen in de systematiek aan te brengen. De Raad beveelt aan om in de toelichting aandacht te besteden aan risico's doordat het nieuwe stelsel door systeemwijziging niet de kans krijgt zich te stabiliseren en hetgeen onrust, onvrede en demotivatie kan meebrengen voor betrokkenen. Statistische informatie is onvoldoende beschikbaar en de mede in het kader van de Wet structuur uitvoering werk en inkomen (SUWI) ingezette reorganisaties zijn nog niet afgerond. De Raad adviseert om de wijzigingen te beperken tot die waarvan de noodzaak of het belang nu reeds vaststaat.

Wij kunnen ons vinden in de conclusie dat nog geen definitief oordeel gegeven kan worden over de effectiviteit van de wet. Wel is gebleken dat er nog belangrijke tekortkomingen zijn bij de uitvoering van de wet en dat de vormgeving van de instrumenten leidt tot onnodige rompslomp voor werkgevers en in de uitvoering. Doel van de Wet REA was nu juist onder meer om de beslistermijnen te verkorten door het invoeren van eenvoudig toepasbare instrumenten en een heldere verantwoordelijkheidsverdeling. Dit doel is onvoldoende bereikt in het huidige systeem. Geconstateerd kan worden dat de vormgeving van de instrumenten, te weten de budgetten, het pakket op maat en de voorziening eigen werk, alsmede de vrijstelling van en de korting op de basispremie Wet op de arbeidsongeschiktheidsverzekering (WAO), er niet toe heeft geleid dat de procedures voor toekenning vereenvoudigd zijn. Daarnaast is gebleken dat voor werkgevers de verstrekte instrumenten niet doorslaggevend waren bij hun beslissing om arbeidsgehandicapte werknemers in dienst te nemen of te houden. Wij zijn daarom van mening dat met maatregelen tot verbetering van de uitvoering binnen de bestaande systematiek niet kan worden volstaan en dat aanpassing van de systematiek en versobering van het instrumentarium noodzakelijk is. Het voorstel van wet beoogt nu juist om een verdere vereenvoudiging aan te brengen en de bestaande instrumenten van plaatsings- en herplaatsingsbudget, pakket op maat en voorziening ten behoeve van het eigen werk samen te voegen met de bestaande regeling inzake de vrijstelling van en korting op de basispremie WAO in een nieuwe premievrijstelling. De voorstellen brengen een verandering met zich mee, maar het karakter van de wet is er niet wezenlijk door veranderd. In de toelichting is aandacht besteed aan de gevolgen van de wijzigingen voor de uitvoering.

4. De werklast die voortvloeit uit administratieve vereenvoudiging

De Raad onderkent dat de opzet van administratieve vereenvoudiging door de verschuiving van subsidies naar premiereductie een wezenlijk belang van het wetsvoorstel is. De doorwerking van een dergelijke vereenvoudiging staat of valt echter met de mate waarin de met uitvoering te belasten Uitvoeringsorganisatie werknemersverzekeringen (UWV) de werkbelasting die uit de verandering voortvloeit ook daadwerkelijk aankan. Volgens de Raad dient er rekening mee te worden gehouden dat UWV al in de startfase van de organisatie SUWI ingevolge het onderhavige wetsvoorstel wordt belast met een aantal op het laatste moment naar voren komende nieuwe taken en veranderingen. Een dergelijke startfase van een omvangrijke, nieuwe organisatie pleegt met aanloop- en overgangsproblemen gepaard te gaan. Dit roept de vraag op of UWV de voorgestelde, op een laatste moment te implementeren wijzigingen, ook al zouden zij niet ingewikkeld zijn, in organisatorisch opzicht tijdig kan aanbrengen. Tevens doet zich de vraag voor of UWV in de startfase van SUWI er voldoende in kan slagen, de benodigde tijdige controle en toezicht op de rechtmatigheid van premiereducties in de Wet op de arbeidsongeschiktheidsverzekering (WAO) te effectueren. De Raad beveelt aan, met het oog op het voorgaande, te beoordelen en in de toelichting te bespreken in hoeverre organisatorische knelpunten in SUWI kunnen optreden door de uitvoering van het wetsvoorstel en daarbij het oordeel van het verandermanagement van SUWI uitdrukkelijk te betrekken.

De Raad onderkent de opzet van administratieve vereenvoudiging door vervanging van de subsidies door premiereductie maar de vraag is of het Uitvoeringsinstituut werknemersverzekeringen (UWV) wel tijdig in staat zal zijn de op een laatste moment voorgestelde te implementeren wijzigingen in organisatorisch opzicht aan te brengen. De organisatie wordt al in de startfase belast met een aantal op het laatste moment naar voren komende nieuwe taken en veranderingen. Daarbij doet zich ook de vraag voor of het UWV in staat is de benodigde tijdige controle en toezicht op de rechtmatigheid te effectueren. De Raad beveelt aan om de organisatorische knelpunten die in SUWI kunnen optreden te beoordelen en in de toelichting te bespreken en het oordeel van het verandermanagement daarbij te betrekken.

Wij achten het vanzelfsprekend van essentieel belang dat de uitvoering van het wetsvoorstel door de nieuwe organisatie feitelijk mogelijk is en dat de rechtmatigheid gewaarborgd is. In zijn uitvoeringstoets heeft het Lisv al aangegeven dat de relatie met de Invoeringswet SUWI naar verwachting geen knelpunten zal opleveren. Implementatie van de wijzigingen in de systemen is volgens het Lisv en het UWV i.o. echter niet mogelijk per 1 januari aanstaande. Wel is het mogelijk om de wijzigingen in de loop van het jaar 2002 aan te brengen en de premievrijstelling achteraf bij de eindafrekening te effectueren. Het UWV i.o. is bereid om na te gaan of gedurende het jaar 2002 op voorlopige basis het wetsvoorstel kan worden uitgevoerd, waarbij de voorlopig vastgestelde bedragen na afloop van het kalenderjaar met de eindafrekening worden verrekend. Over de precieze vormgeving van deze voorlopige uitvoering wordt overleg worden gevoerd met het UWV i.o. In de toelichting wordt hier nader op ingegaan.

5. Effectiviteit wetsvoorstel voor reïntegratie arbeidsgehandicapten

Van het wetsvoorstel mag worden verwacht dat het leidt tot verbetering van de (financiële) aansporing van werkgevers en arbeidsgehandicapten om mogelijkheden tot werken van die arbeidsgehandicapten te benutten. Op dit punt is het volgende van belang.

Het wetsvoorstel brengt voor de werkgevers een uitwisseling van subsidies tegen premievrijstellingen mee. Per saldo gaan de betrokken werkgevers er gezamenlijk niet op vooruit. Dit, terwijl de werkgevers hebben aangegeven dat het bestaande financiële niveau van de Wet Rea toch al geen doorslaggevende reden vormde om arbeidsgehandicapten weer in dienst te nemen.¹ Het is van groot belang dat de betrokken arbeidsgehandicapten zo direct mogelijk worden aangespoord tot herintreden in een baan en hun verantwoordelijkheid op dit punt nemen.² Zij krijgen echter ingevolge het wetsvoorstel geen directe financiële stimulans.

Aangaande het financieel aansporen van arbeidsgehandicapten tot het behouden of opnieuw verkrijgen van werk kan worden geconstateerd dat het wetsvoorstel geen meerwaarde biedt ten opzichte van Wet Rea. Het wetsvoorstel lijkt aldus niet te beantwoorden aan de verwachting die aan het begin van dit punt is uitgesproken.

De Raad adviseert het wetsvoorstel op dit punt nader te bezien.

De Raad constateert dat het wetsvoorstel geen directe financiële prikkels bevat die arbeidsgehandicapten ertoe stimuleren actiever op zoek te gaan naar betaald werk. De Raad constateert verder dat het wetsvoorstel geen meerwaarde biedt ten opzichte van de Wet REA. Het wetsvoorstel lijkt dus niet aan te sluiten bij de verwachtingen die zijn uitgesproken.

Wij merken op dat dit wetsvoorstel in hoofdzaak wijzigingen bevat in de maatregelen die gericht zijn op werkgevers. Uit de evaluatie is naar voren gekomen dat dit instrumentarium onvoldoende effectief is. Het gebruik van de subsidies is weliswaar toegenomen, maar dit heeft niet geleid tot een grotere mate van reïntegratie van arbeidsgehandicapten. De kern van de maatregelen is er daarom niet in gelegen dat de werkgevers er gezamenlijk op vooruit gaan in die zin dat de subsidies worden uitgebreid. Integendeel het wetsvoorstel beoogt een versoering van het instrumentarium. Wij zijn namelijk op basis van de evaluatie tot de overtuiging gekomen dat voor werkgevers de hoogte van de subsidies niet doorslaggevend is voor de reïntegratie-inspanningen. Het ligt daarom niet voor de hand om de instrumenten in financiële zin uit te

¹ Rea-rapport, samenvatting, paragraaf 3.1, eerste alinea.

² Zie Rea-rapport, samenvatting, paragraaf 5.5, laatste alinea.

breiden. Een belangrijke belemmering bij de reïntegratie is de door werkgevers ondervonden administratieve rompslomp, onder meer door meer aanvragen en lange procedures. Door de verschillende instrumenten samen te voegen tot één overzichtelijke premievrijstellingsregeling en verstreking door slechts één instelling, het UWV, wordt die belemmering bij werkgevers weggenomen. Belangrijk is daarbij dat ten minste de werkelijk gemaakte kosten worden vergoed door middel van de aanvullende mogelijkheid om subsidie aan te vragen voor de kosten voorzover ze uitstijgen boven het bedrag van de premievrijstelling. Voor werkgevers die overgaan tot reïntegratie wordt aldus het bereik en de toepassing van de reïntegratie-instrumenten verbeterd. Voor werkgevers wordt in onderdeel I van het Belastingplan 2002 daarnaast een nieuwe afdrachtvermindering voorgesteld indien ze werknemers in dienst nemen die een arbeidsongeschiktheidsuitkering genieten dan wel vanuit een uitkering op grond van de Algemene bijstandswet dan wel zonder uitkering toetreden tot de arbeidsmarkt.

De stimulans tot reïntegratie van de arbeidsgehandicapte zelf wordt bereikt door verschillende maatregelen. In de eerste plaats wordt in het wetsvoorstel de mogelijkheid geopend voor werknemers om zelf «meeneembare werkvoorzieningen» aan te vragen bij het UWV. Deze toevoeging komt tegemoet aan een van de aanbevelingen uit de evaluatie van de Wet REA, namelijk om de toepassing van het REA-instrumentarium meer toe te spitsen op de wensen en mogelijkheden van de individuele cliënt.

Daarnaast wordt in onderdeel I van het Belastingplan 2002 complementair aan de maatregelen met betrekking tot de Wet REA een toetrederskorting geïntroduceerd voor arbeidsongeschikten en personen zonder uitkering of een Abw-uitkering. Benadrukt wordt nog eens dat het wetsvoorstel onderdeel is van een totaal pakket aan beleidsvoornemens, gericht op het versterken van zowel het aanbod als de vraag naar arbeid.

In de Wet verbetering poortwachter en de (Invoeringswet) SUWI is bovendien een aanzienlijke uitbreiding gegeven aan de rechten en plichten van de cliënt met betrekking tot reïntegratie. De cliënt heeft onder meer recht op informatie, begeleiding en op de inzet van een traject gericht op werk indien hij niet op eigen kracht een plaats op de arbeidsmarkt kan verkrijgen. De vrijblijvendheid van het aanbod van reïntegratie-activiteiten wordt verminderd doordat daaraan ook plichten worden verbonden. Van deze uitbreiding is eveneens een belangrijke stimulans te verwachten voor de arbeidsgehandicapte om werk te zoeken en te aanvaarden.

Naast de wettelijke maatregelen wordt geïnvesteerd in de verbetering van de effectiviteit van de reïntegratietrajecten. Daartoe is in de nieuwe aanbestedingsprocedure van het Lisv onder meer een belangrijke stap gezet in de richting van resultaatfinanciering voor de reïntegratiebedrijven, de meer doelgroep- en regio-specifieke aanbesteding en de uitbreiding van de mogelijkheid voor de cliënt om zelf een keuze te maken uit de gecontracteerde reïntegratiebedrijven.

In zijn geheel genomen menen wij dat zo voldoende recht gedaan wordt aan deze aspecten uit de evaluatie van de Wet REA.

6. Effectiviteit wetsvoorstel voor reïntegratie oudere werknemers

De voorgestelde financiële aansporingen voor werkgevers met betrekking tot het aantrekken dan wel in dienst houden van ouderen zijn doorgaans meer beperkt van aard¹ dan die voor (potentiële) werkgevers van Rea-arbidsgehandicapten. Moeilijk kan worden verwacht dat de naar verhouding bescheiden omvang van het voordeel voor werkgevers van doorslaggevende betekenis zal zijn voor het aantrekken dan wel in dienst houden van ouderen.

Aangaande de beoogde ouderen is van belang dat hun keuze om wel of niet (opnieuw) werk te zoeken, direct samenhangt met de inkomensperspectieven die zij reeds hebben ingevolge prepensioenen en lijfrenten, die in veel gevallen reeds vóór het bereiken van de leeftijd van 65 jaar tot uitkering komen.

Gelet op het voorgaande gaat de Raad ervan uit dat de betekenis van financiële prikkels binnen groepen ouderen uiteenlopend is en bovendien in het algemeen afneemt met het toenemen van de leeftijd in het zicht van pensioen. In dat licht dient ook de keuze van de leeftijd van 58 jaar nader gemotiveerd te worden.

¹ De beperkte financiële gevolgen van deze maatregel zijn reeds weergegeven aan het begin van de toelichting bij Belastingplan 2002 I.

Het college adviseert rekening te houden met de hiervoor bedoelde, nader uit te werken diversiteit en aan de hand daarvan te bepalen welke methoden en middelen per onderscheiden groep het meest aangewezen zijn om ouderen voor banen te behouden, dan wel opnieuw te interesseren. Bij gebreke van een dergelijke uitwerking acht de Raad het gedeelte aangaande herintreden en behouden in banen van ouderen onvoldoende geschikt voor opname in het wetsvoorstel.

Door de Raad wordt een aantal kanttekeningen geplaatst bij de effectiviteit van de in het Belastingplan 2002 voorgestelde maatregelen om de arbeidsparticipatie van oudere werknemers te bevorderen.

De Raad constateert dat de financiële aansporingen voor werkgevers met betrekking tot het aantrekken dan wel in dienst houden van ouderen doorgaans meer beperkt zijn dan die voor (potentiële) werkgevers van REA-arbeidsgehandicapten.

Wij merken op, dat de premiekorting voor werkgevers bedoeld is om de loonkosten voor genoemde twee specifieke groepen werknemers te verminderen. Gegeven het feit dat de (extra) loonkosten van arbeidsgehandicapte werknemers in de regel hoger zijn dan die voor oudere werknemers, ligt het in de rede dat ook de premiekorting voor het in dienst nemen en houden van arbeidsgehandicapten hoger is dan die voor ouderen.

Daarnaast wijst de Raad op de naar verhouding bescheiden omvang van het voordeel voor werkgevers om ouderen in dienst te nemen of te houden. Volgens de Raad hangt de keuze van ouderen om al dan niet (opnieuw) werk te zoeken, direct samen met de inkomensperspectieven die ouderen hebben ingevolge prepensioenen en lijfrenten en die in veel gevallen reeds voor het bereiken van de leeftijd van 65 jaar tot uitkering komen.

Daarover merken wij op dat dit de reden is waarom het Belastingplan 2002 een breder pakket maatregelen omvat gericht op het bevorderen van de arbeidsdeelname van ouderen. Naast het verlagen van de loonkosten voor werkgevers die oudere werknemers in dienst nemen of houden, wordt ook aan de (potentiële) oudere werknemers zelf een financieel voordeel gegeven via een verhoging van de arbeidskorting. Aangezien – zoals ook de Raad terecht constateert – steeds meer ouderen hun inkomensperspectieven ingevolge prepensioen en/of lijfrente zien verbeteren naarmate zij de leeftijd van 65 jaar naderen, is tevens gekozen voor een vanaf 58 jaar oplopende verhoging van de arbeidskorting. Dezelfde leeftijdsgrens en oploop in bedragen geldt tevens voor de aan werkgevers geboden mogelijkheid om een belastingvrije bonus aan oudere werknemers uit te keren. De keuze voor de leeftijdsgrens van 58 jaar ligt naar onze mening in de rede, aangezien dit ook de leeftijdsgrens is die wordt gehanteerd in het wetsvoorstel werkgeversbijdrage werkloosheidslasten oudere werknemers. Tevens wordt met deze leeftijdsgrens aangesloten bij de bestaande ontheffing van de sollicitatieplicht voor mensen ouder dan 57,5 jaar. Eind 2001 worden overigens de resultaten verwacht van een meer uitgebreid onderzoek naar de positie van ouderen op de arbeidsmarkt. Concluderend zien wij op grond van het vorenstaande geen aanleiding om de thans in het wetsvoorstel Belastingplan 2002 opgenomen maatregelen voor het stimuleren van de arbeidsparticipatie van ouderen te heroverwegen.

7. Inpasbaarheid in het stelsel van de sociale zekerheid

Het wetsvoorstel richt zich op het bevorderen van reïntegratie van arbeidsgehandicapten en ouderen door middel van tegemoetkomingen aan werkgevers wat betreft de af te dragen werkgevers premies. Voor arbeidsgehandicapten vindt die tegemoetkoming wat betreft de WAO niet alleen plaats voor basispremies maar ook voor gedifferentieerde premies. Ook de verlaging van de afdracht van WAO-premies voor ouderen kan tevens afname van het gedifferentieerde deel van die premies meebrengen.

De gedifferentieerde premies zijn sinds de introductie van de Wet premie-differentiatie en marktwerking bij arbeidsongeschiktheidsverzekeringen (Pemba) bedoeld als prikkel voor de werkgever om de instroom in de WAO van werknemers te beperken. Slaagt een werkgever daarin niet, dan wordt na enige tijd het gedifferentieerde premiedeel van de af te dragen WAO-premies

voor die werkgever verhoogd. Het wetsvoorstel verzwakt dit effect voor werkgevers die gehandicapten en ouderen in dienst nemen, ook als die werkgever in het verleden een flink aantal werknemers in de WAO heeft laten afvloeien. Volgens de Raad wordt hiermee de bedrijven de mogelijkheid geboden om premieverhogingen wegens eerdere uitstroom van werknemers naar de WAO op een laatste moment weer te verzachten met behulp van de voorgestelde tegemoetkomingen.

De Raad beveelt aan, deze werking van het wetsvoorstel, die min of meer tegendraads aan de bedoelingen van premiedifferentiatie is, daaraan te ontnemen.

De Raad stelt dat de mogelijkheid om vrijstelling te bieden van de gedifferentieerde premie WAO op een aantal punten conflicteert met de doelstelling van andere sociale zekerheidswetgeving, in het bijzonder de Wet premie-differentiatie en marktwerking bij arbeidsongeschiktheidsverzekeringen (Wet Pemba). Het wetsvoorstel verzwakt de prikkel om instroom in de WAO te beperken door verzachting van de premieverhoging met behulp van de vrijstelling voor arbeidsgehandicapten en korting voor ouderen. De Raad beveelt aan deze werking aan het wetsvoorstel te ontnemen.

Wij delen het standpunt van de Raad niet.

De gedifferentieerde premie beoogt de werkgever te confronteren met de lasten van de arbeidsongeschiktheidsuitkering die worden veroorzaakt door instroom van zijn werknemers in de WAO. Aan een werkgever die onvoldoende inspanningen pleegt wordt een hogere premie opgelegd over het loon van zijn werknemers. Het wetsvoorstel voorziet erin dat de werkgever die meewerkt aan reïntegratie van een arbeidsgehandicapte werknemer de gedifferentieerde premie niet is verschuldigd over het loon van die werknemer. De premie-opslag op het loon van de overige werknemers blijft in stand. Het ligt in de lijn met de gedachte achter de Pemba dat over het loon van de arbeidsgehandicapte werknemer de gedifferentieerde premie niet wordt doorbelast. Aldus fungeert de nota met de gedifferentieerde premie van de werkgever als een maandelijkse vertaling voor de werkgever van zijn reïntegratie-inspanningen. De omvang van de premievrijstelling, evenals de hoogte van de gedifferentieerde WAO premie is door de werkgever daaruit onmiddellijk af te leiden. De werkgever heeft daardoor een directer inzicht in de relatie tussen de inspanningen om arbeidsgehandicapte werknemers in dienst te houden, of te nemen, en de instroom van werknemers in de WAO. Wij verwachten daarom dat de nieuwe wetgeving zal stimuleren om al in een vroeg stadium concrete initiatieven te ontplooien teneinde de instroom in de WAO te beperken. Het nieuwe wetsvoorstel is daarom consistent met de doelstelling van de Wet Pemba.

8. De hiervoor vermelde tegemoetkomingen in de afdracht van WAO-premies worden gecompenseerd door verhoging van de WAO-premie met betrekking tot andere werknemers. Dit houdt in dat ook werkgevers die in het verleden hun best hebben gedaan de instroom in de WAO te beperken, ingevolge het voorstel alsnog kunnen worden geconfronteerd met een verhoging van de WAO-premies. Het wetsvoorstel is daarom nadelig voor de rechtszekerheid van werkgevers die op grond van de reeds bestaande Pemba-regels een gunstig premieregime tegemoetzien daar dat regime met het voorstel dreigt te worden doorkruist door factoren die zij niet in eigen hand hebben.

De Raad beveelt aan om het voorstel aangaande de hiervoor bedoelde nadelen voor de rechtszekerheid en de oogmerken van premiedifferentiatie op zijn merites te bezien en daarmee alsnog rekening te houden bij het vormgeven aan de wijze waarop de voorgestelde premieverlagingen moeten worden gecompenseerd.

De Raad merkt op dat werkgevers die hebben getracht de instroom in de WAO te beperken, worden geconfronteerd met verhoging van de WAO-premies voor andere werknemers door de compensatie van de tegemoetkoming in de afdracht van de WAO-premies. Het wetsvoorstel doet afbreuk aan de rechtszekerheid van werkgevers die een gunstig premieregime doorkruist zien door factoren die ze niet in eigen hand hebben en de Raad beveelt aan hiermee rekening te houden bij de wijze van compensatie van de premieverlagingen.

Wij merken op dat het in het systeem past om de vermindering van de afdracht van de premies voor werkgevers die arbeidsgehandicapte werknemers in dienst nemen of houden over het loon van die werknemers te compenseren met een verhoging van de afdracht over het loon van de andere werknemers. De samenvoeging van de subsidies met de vrijstelling van en korting op de basispremie WAO leidt tot een verlaging van de uitgaven voor het Reïntegratiefonds, de invoering van de ouderenkorting levert een vermindering van de afdracht over het loon van deze werknemers op die door een geringe premieverhoging voor werkgevers van andere werknemers gedekt moet worden. De verhoging van de premies voor de overige werkgevers is echter een zo gering bedrag dat het minder is dan een tiende procentpunt. Derhalve zien wij geen reden om te zoeken naar alternatieve vormen van compensatie.

9. Met het wetsvoorstel wordt een algemene oplossing voor tegemoetkomingen bij (re)integratie doorgevoerd. Dit lijkt haaks te staan op de strekking van de motie-Smits.¹ In deze aangenomen² motie wordt de regering onder meer verzocht, het persoonsgebonden reïntegratiebudget landelijk in te voeren en de individuele werknemer nader omschreven rechten en plichten toe te kennen. Daarmee lijkt de motie aan te sturen op een meer individuele aanpak dan voorheen van de begeleiding van reïntegratie, terwijl het wetsvoorstel juist een meer algemene aanpak inhoudt. Het college adviseert in de toelichting in te gaan op de verhouding van het wetsvoorstel tot de vermelde motie en voor afstemming, zo deze nodig is, zorg te dragen.

De Raad is van mening dat het wetsvoorstel algemene oplossingen voor tegemoetkomingen bij reïntegratie invoert die haaks lijken te staan op de strekking van de motie Smits, waarin onder meer wordt verzocht om het persoonsgebonden reïntegratiebudget landelijk in te voeren en die meer lijkt aan te sturen op een individuele aanpak. De Raad adviseert in de toelichting op de verhouding tussen beide in te gaan en zo nodig voor afstemming te zorgen.

Wij zijn van mening dat het doel en karakter van dit wetsvoorstel zo zeer verschillen van de strekking van de motie Smits dat nadere afstemming tussen dit wetsvoorstel en de motie niet nodig is. Het wetsvoorstel heeft vooral betrekking op wijzigingen in het instrumentarium voor werkgevers, terwijl de motie primair ziet op het versterken van de rechten van de werknemer bij reïntegratie, in het bijzonder bij de inzet van trajecten gericht op het verkrijgen van werk bij een andere werkgever. Met de invoering van de premievrijstelling voor werkgevers wordt de werkgever de mogelijkheid geboden om de daarmee bespaarde premie in te zetten voor reïntegratie op de wijze die het beste past bij de behoefte aan reïntegratie van de werknemer in het bedrijf. Alleen indien de kosten hoger zijn dan het bedrag van de premievrijstelling zal hij de noodzaak en de omvang van de kosten behoeven aan te tonen. Daarmee wordt tegemoetgekomen aan het eigen initiatief en de behoefte van de werkgever.

Het persoonsgebonden reïntegratiebudget voor de werknemer heeft eveneens de strekking de werknemer de mogelijkheid te bieden eigen initiatieven te ondernemen voor zijn reïntegratie. Indien wordt vastgesteld dat reïntegratie bij een (andere) werkgever is aangewezen kan de werknemer in aanmerking komen voor een persoonsgebonden reïntegratiebudget. Met beide benaderingen wordt aan de werkgever en de werknemer bij uitstek een individuele aanpak geboden. De regeling van het persoonsgebonden reïntegratiebudget wordt thans nader uitgewerkt in een algemene maatregel van bestuur. Gelet op het voorgaande achten wij het niet nodig om in de Memorie van toelichting op de verhouding tussen het wetsvoorstel en de motie Smits in te gaan.

*10. Samenvattende conclusie voor de punten 3–9
Hiervóór is ingegaan op de aanleiding, de onderbouwing, de effectiviteit en de inpasbaarheid van het wetsvoorstel. De vermelde punten geven de Raad aanleiding te adviseren het wetsvoorstel te heroverwegen.*

De Raad merkt op dat hetgeen door haar is opgemerkt onder de punten 7,8 en 9, de Raad aanleiding geeft te adviseren het wetsvoorstel te heroverwegen.

² Zie Handelingen II van 18 april 2001, blz. 69–4614.

Gelet op de beantwoording van de bedoelde vraagpunten 7,8 en 9, zijn wij van mening dat het onderhavige wetsvoorstel kan worden gehandhaafd.

Overige punten

11. In artikel 79a, eerste lid, WAO, wordt ten behoeve van de maatregel voor oudere werknemers een aanvangsleeftijd van 58 jaar voorgesteld. In de Sociale Nota wordt gememoreerd dat voor ouderen geldt dat slechts één op de drie (tussen 55 en 65 jaar) betaald werk doet.¹ In dit licht dient in de memorie van toelichting te worden uiteengezet waarom de keus is gevallen op een aanvangsleeftijd van 58 jaar en deze leeftijd ter vergroting van het bereik van de voorgestelde faciliteit niet lager wordt gesteld.

De Raad is van mening dat in de memorie van toelichting dient te worden uiteengezet waarom voor de maatregel voor oudere werknemers is gekozen voor de aanvangsleeftijd van 58 jaar.

Zoals uit de Sociale Nota blijkt, verricht slechts een op de drie ouderen tussen de 55 en 65 jaar betaald werk. De voorgestelde maatregel richt zich op werknemers vanaf 57,5 jaar (en die in een kalenderjaar 58 jaar worden). Bij de keuze voor 58 jaar is onder andere gekeken naar het wetsvoorstel werkgeversbijdrage werkloosheidslasten oudere werknemers. In dit wetsvoorstel is namelijk geregeld dat de werkgever een bijdrage is verschuldigd bij instroom in de WW van een werknemer van 57,5 jaar (of ouder). Ook het feit dat de duur van de loondervingsuitkering WAO gekoppeld is aan de leeftijd van 58 jaar heeft bij de keuze een rol gespeeld. Tot slot is mede gelet op de bestaande ontheffing van de sollicitatieplicht voor personen boven 57,5 jaar. Voor de eenvoud en de uitvoerbaarheid van de regeling is gekozen om de werkgever voor een premiekorting in aanmerking te laten komen met ingang van de eerste dag in het kalenderjaar waarin de werknemer 58 jaar wordt.

12. De premieverlaging voor oudere werknemers wordt ingevolge artikel 79a, tweede lid, pas bij minder dan 50% van het minimumloon gematigd. Volgens de Raad dient dit lage percentage te worden gemotiveerd in de memorie van toelichting. Daarbij kunnen tevens de mogelijk beoogde effecten van deze lage begrenzing voor bepaalde categorieën werkenden met lage beloningen of parttime-arbeid worden uiteengezet.

De Raad verzoekt om te motiveren waarom de premieverlaging voor oudere werknemers pas bij minder dan 50% van het wettelijk minimumloon wordt gematigd en daarbij aandacht te schenken aan de effectiviteit voor bepaalde groepen.

Het wetsvoorstel is op dit punt aangepast. De werkgever kan onafhankelijk van de verdiensten van de oudere werknemer, in aanmerking komen voor een volledige forfaitaire premiekorting. Het bedrag van de premiekorting kan echter niet meer bedragen dan de door de werkgever verschuldigde WAO-premie.

13. De voorgestelde maatregelen voor de (re)integratie van arbeidsgehandicapten gaan gepaard met een budgettair neutrale financiële verschuiving van subsidies naar verlaging van premie-afdrachten. De beoogde maatregelen voor de (re)integratie van ouderen gaan niet gepaard met een verschuiving van subsidies, die tot op heden voor ouderen ontbreken, naar een verlaging van premie-afdrachten. De Raad beveelt aan, verschillen tussen de maatregelen in financiering en budgettaire gevolgen als hiervoor bedoeld in de toelichting tot uitdrukking te brengen.

De Raad verzoekt om een meer uitgebreide toelichting op de budgettaire verschillen tussen de voorgestelde maatregelen die tot doel hebben de arbeidsdeelname van arbeidsgehandicapten te bevorderen, en voorstellen die moeten bijdragen aan de reïntegratie van ouderen. In de memorie van toelichting wordt hieraan aandacht besteed.

¹ Sociale Nota 2002, paragraaf 1.2, Activerend ouderenbeleid, eerste volzin.

De redactionele kanttekeningen van de Raad zijn verwerkt. Het wetsvoorstel is gecompleteerd met overgangs- en slotbepalingen en indien dreigt dat de SUWI-wetgeving niet of niet tijdig in werking zal treden zal er middels een nota van wijziging voor de onderdelen II en IV die ook zonder SUWI van betekenis zijn in het wetsvoorstel een voorziening worden opgenomen. In het algemeen gedeelte van de Memorie van toelichting is een tekst opgenomen in verband met de maatregel voor oudere werknemers.

Van de gelegenheid is gebruik gemaakt om het wetsvoorstel op een aantal punten te wijzigen:

- Artikel 79a WAO wordt gewijzigd; geregeld wordt dat de ouderenkorting slechts gematigd wordt, indien de werknemer niet het hele kalenderjaar in dienst is bij de werkgever.
- Aan artikel 16 Wet REA is een zinsnede toegevoegd, die voorziet in een mogelijkheid voor de werkgever om ook een vergoeding van meerkosten aan te vragen wanneer deze kosten zich voordoen op een later moment.
- Uit artikel 16, derde lid, Wet REA is de toevoeging: «plan van aanpak» geschrapt. Bij Amvb zal nader worden bepaald welke bescheiden een werkgever dient over te leggen bij het aanvragen van een vergoeding voor meerkosten. De structuur van dit artikel is hiermee consistent met artikel 15 Wet REA.
- Aan artikel 79a en 79b WAO, 82, 82a en 97c WW wordt een lid toegevoegd, waarin wordt vastgesteld dat het begrip «loon» niet tevens een door tussenkomst van de werkgever betaalde WAO-uitkering bevat.
- Uit artikel 79b WAO, 82, 82a, en 97c WW is zinsnede: «plan van aanpak» vervallen. Om in aanmerking te komen voor premievrijstelling bij herplaatsing, is het voldoende wanneer de werkgever aan kan tonen dat de werknemer tijdens het dienstverband arbeidsgehandicapt geworden is.
- In de artikelen die zien op het overgangsrecht is de mogelijkheid gecreëerd om bij Amvb nadere regels vast te stellen om de invoering van het wetsvoorstel voorspoedig te laten verlopen.
- Artikel 76a WAO en art 10 Wet REA zijn gewijzigd. Het betreft hier technische wijzigingen.

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

De Raad van State geeft U in overweging het voorstel van wet niet te zenden aan de Tweede Kamer der Staten-Generaal dan nadat met het vorenstaande rekening zal zijn gehouden.

*De Vice-President van de Raad van State,
H. D. Tjeenk Willink*

Wij mogen 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 Financiën,
W. J. Bos

De Staatssecretaris van Sociale Zaken en Werkgelegenheid,
J. F. Hoogervorst

Bijlage bij het advies van de Raad van State van 5 september 2001, no. W06.010441/IV, met redactionele kanttekeningen die de Raad in overweging geeft.

Wetsvoorstel

- Het voorstel completeren met overgangs- en slotbepalingen.
- Voor de onderdelen in de artikelen II en IV die ook zonder Structuur uitvoering werk en inkomen (SUWI) van betekenis zijn, in het wetsvoorstel een voorziening bieden voor het geval de SUWI-wetgeving niet of niet tijdig in werking treedt.

Memorie van toelichting

- In algemene gedeelte naar voren brengen dat het wetsvoorstel tevens een maatregel voor oudere werknemers bevat.