

Vergaderjaar 1985–1986

19383

Intrekking van de Werkloosheidswet, invoering van een nieuwe Werkloosheidswet en een aantal andere wetten, alsmede de in het kader van die intrekking en invoering te treffen overgangsregelingen en de daarmee verband houdende wijzigingen van een aantal wetten en regelingen (Invoeringswet stelselherziening)

B

NADER RAPPORT¹

Aan de Koningin

's-Gravenhage, 22 januari 1986

Blijkens de mededelingen van de Directeur van Uw Kabinet van 24 juni 1985, 17 september 1985, 20 november 1985, 4 december 1985 en 4 januari 1986, nrs. 71, 51, 26, 58 en 39, machtigde Uwe Majesteit de Raad van State, zijn advies betreffende bovenvermeld voorstel rechtstreeks aan eerste ondergetekende te doen toekomen. Dit advies, gedateerd 15 januari 1986, nr. W12.85.0319/09.6.02, mogen wij U hierbij aanbieden.

1. De Raad van State constateert, dat hij in zijn advies van 26 september 1985, nr. W.12.85.0320/09.5.35, over de nieuwe Werkloosheidswet (nWW), alsmede in zijn adviezen over de andere wetsvoorstellen in het kader van de stelselherziening reeds rekening heeft gehouden met de hoofdlijnen van het overgangsrecht. In vervolg daarop maakt de Raad nog een aantal opmerkingen over het wetsvoorstel, waarop hierna nader wordt ingegaan.

2. In het onderhavige wetsvoorstel komen op verschillende plaatsen delegatiebepalingen voor waarbij aan

de minister zonder nadere begrenzing de bevoegdheid wordt verleend nadere en afwijkende regels te stellen. Ofschoon wij met de Raad van mening zijn dat in situaties van overgangsrecht regeling in een algemene maatregel van bestuur de voorkeur verdient boven vaststelling door de minister, achten wij nadere regelgeving door de minister in het kader van de Invoeringswet verdedigbaar. Alle voorzienbare situaties die zich na invoering van de wetsvoorstellen stelselherziening kunnen voordoen zijn in het onderhavige wetsvoorstel geregeld. Wij realiseren ons echter terdege dat wellicht niet alle voorkomende situaties na invoering door het overgangsrecht worden geregeld. Nadere regelgeving is daarom onmisbaar. Daarbij is gekozen voor de ministeriële regeling. De procedure voor de totstandkoming van algemene maatregelen van bestuur zal in het algemeen meer tijd in beslag nemen zodat van een adequaat inspelen op onverwachte knelpunten in mindere mate sprake kan zijn. De ministeriële regeling biedt in dit verband naar onze mening de beste waarborgen voor een snelle oplossing van onvoorziene complicaties. De door de Raad gevraagde motivering voor de ministeriële regeling zal in de memorie van toelichting worden

opgenomen. Nadere bestudering van de door de Raad aangehaalde voorbeelden heeft, met het oog op een betere begrenzing van de aan de minister verleende bevoegdheid, geleid tot aanpassing van artikel 50.

3. De Raad acht het van belang de wenselijkheid van de delegatiebepalingen in artikel 21 en artikel 29, onderdeel C, toe te lichten.

Nadere bezinning op die artikelen heeft bij ons echter de mening doen ontstaan dat aan die delegatiebepalingen geen behoefte bestaat. In verband hiermee is de wettekst aangepast.

Voorts zijn overeenkomstig de aanbeveling van de Raad de artikelen 21, derde lid, en 24, onderdeel C, (artikel 16a, derde lid) aangepast aan artikel 43, vijfde lid, in die zin dat de bedragen genoemd in het eerste lid van die artikelen niet alleen op hetzelfde tijdstip maar ook op dezelfde wijze zullen worden herzien als waarop de bedragen in het Bijstandsbesluit landelijke normering worden herzien.

4. De Raad constateert dat de dagloonbepalingen van de WAO en de ZW, die in de Invoeringswet in overeenstemming worden gebracht met de dagloonbepalingen van de

¹ Alle overige voorliggende stukken (oorspronkelijke teksten e.d.) liggen op de bibliotheek ter inzage.

nWW op enkele punten voor wat de procedure van de totstandkoming van de verschillende regels betreft van elkaar afwijken.

De Raad wijst in dit verband op het ontbreken van de verplichting de vastgestelde ministeriële regels, bedoeld in het voorgestelde artikel 14a, tweede lid, van de WAO en 16, derde lid, van de ZW, in de Nederlandse Staatscourant openbaar te maken.

Voorts wijst de Raad er op dat geen gelijke procedure in de nWW en de ZW wordt gevolgd met betrekking tot de publikatie van ontwerp-besluiten ter zake van het onthouden van goedkeuring. Aan het advies van de Raad deze procedures op elkaar af te stemmen is gevolg gegeven. Het bepaalde in artikel 37, onderdeel B, en artikel 52, onderdeel B, is in verband hiermee aangepast. Voorts zal bij nota van wijziging in de nWW, overeenkomstig de ZW alsnog worden voorgesteld, dat ook ontwerp-besluiten tot onthouding of intrekking van de ministeriële goedkeuring van dagloonregels van de bedrijfsvereniging twee maanden tevoren in de Staatscourant moeten worden gepubliceerd.

5. Aan de aanbeveling van de Raad om de teksten van artikel 3 van de ZW en de WAO, die slechts ten dele zijn afgestemd op de overeenkomstige bepaling in de nWW, verdergaand te uniformeren is gevolg gegeven. De tekst van artikel 3 van de ZW en de WAO is aangepast.

6. Naar aanleiding van de slotpassage in de memorie van toelichting (bladzijden 84/85) over de werklust van de uitvoeringsorganen beveelt de Raad aan aandacht te blijven besteden aan voorbereiding van de invoering. Met de Raad zijn wij van mening dat een voortdurende aandacht geboden is.

Mocht uit het technische overleg, dat thans wordt gevoerd met de uitvoeringsorganen, blijken dat het – omwille van een zorgvuldige uitvoering – wenselijk is (elementen uit) het nieuwe stelsel niet per 1 mei aanstaande te laten ingaan, maar bijvoorbeeld een aantal maanden later, dat zal deze extra tijd moeten worden gecreëerd. Tevens zal in overleg met de in aanmerking komende voorlichtingsinstanties worden gezien hoe aan een en ander voldoende bekendheid kan worden gegeven.

7. Met de opmerkingen van de Raad over de tekst van en de toelichting bij artikel 33 stemmen wij in. In het vierde lid is de door de Raad voorgestelde wijziging aangebracht, terwijl in de toelichting gevolg is gegeven aan de wens van de Raad over het niet meer vergoeden van de kosten van terugvordering van ten onrechte verleende uitkering, een passage op te nemen. Voorts is in het vijfde lid «regels» vervangen door «nadere regels».

8. Overeenkomstig de door de Raad gedane aanbeveling is de toelichting op de onderdelen W en X van artikel 51 verplaatst naar artikel 36, aangezien die toelichting betrekking heeft op een wijziging van de WAO. Voorts delen wij in dit verband mee dat onderdeel U van artikel 51 nog van een toelichting is voorzien.

9. De aanbeveling van de Raad om het aantal ficties te verminderen is overgenomen. De door de Raad aangehaalde artikelen zijn zodanig gewijzigd dat niet langer sprake is van ficties.

10. De door de Raad gemaakte redactionele opmerkingen zijn overgenomen.

Op een tweetal onderwerpen willen wij ten slotte nog ingaan.

Premieverdeling WAO

Op 3 december 1985 heeft de Raad van State advies uitgebracht over het wetsvoorstel ter beëindiging van het werkgeversdeel in de WAO-premie per 1 januari 1986 (advies nr. W.12.85.0565/13.5.49). In dit advies stelt de Raad zich kritisch op ten opzichte van het genoemde wetsvoorstel. Mede gezien de argumentatie van de Raad en het feit, dat de Tweede Kamer wegens tijdgebrek niet meer in staat was om het wetsvoorstel in behandeling te nemen voor 1 januari 1986 heeft het kabinet besloten om het wetsvoorstel niet meer afzonderlijk in te dienen en het voorstel tot beëindiging van het werkgeversdeel in de WAO-premie terug te brengen naar de Invoeringswet stelselherziening waarin het oorspronkelijk was opgenomen.

Met betrekking tot de opmerkingen van de Raad over dat wetsvoorstel,

merken wij het volgende op.

1. De Raad acht de argumentatie voor de loskoppeling van het wetsvoorstel van de stelselherziening niet overtuigend. Naar zijn mening zou ter voorkoming van administratieve problemen ook 1 januari 1987 als invoeringsdatum gekozen kunnen worden in plaats van 1 januari 1986. Daarnaast merkt de Raad op dat naast de endogene ontwikkeling in 1966 een lastenverschuiving op zal treden van de AAW naar de WAO als gevolg van de invoering van de stelselherziening, hetgeen zou moeten leiden tot toename van het werkgeversdeel in de WAO-premie, indien wordt uitgegaan van de gebruikelijke berekeningsmethodiek voor de verdeling van de WAO-premie. De Raad concludeert dat met de in het wetsvoorstel voorgestelde premieverdeling WAO in materiële zin vooruit wordt gelopen op de stelselherziening.

Zoals in voorgaande jaren gebruikelijk met betrekking tot de premievaststelling c.q. goedkeuring van alle sociale verzekeringspremies heeft het kabinet bij de vaststelling van de hoogte en de verdeling van de WAO-premie over werkgevers en werknemers voor 1986 rekening gehouden met de beleidsvoornemens voor dat jaar. Eén van de beleidsvoornemens voor 1986 betreft de invoering van de stelselherziening sociale zekerheid en de daarin vervatte beëindiging van het werkgeversdeel in de WAO-premie. Beëindiging van het werkgeversdeel in de WAO-premie met ingang van dezelfde datum als die waarop de stelselherziening wordt ingevoerd zou moeten leiden tot een tussentijdse premie-aanpassing welke grote problemen zou veroorzaken bij de uitvoerende instanties. Vanwege de verschuiving van de invoeringsdatum van de stelselherziening van 1 januari 1986 naar 1 mei 1986 heeft het kabinet aanvankelijk besloten het artikel betreffende de premieverdeling WAO niet meer in de Invoeringswet op te nemen, maar over te gaan tot indiening van een afzonderlijk wetsvoorstel tot beëindiging van het werkgeversdeel in de WAO-premie. Dit ook omdat de huidige tekst van de wet een werkgeversdeel ter grootte nul niet toestaat. De keuze voor de ingangsdatum van 1 januari 1986 is ingegeven door de wens om het mogelijk te maken ook voor 1986 rekening te houden met de beleids-

voornemens in het komende jaar. Er is derhalve niet zozeer sprake van vooruitlopen op de stelselherziening als wel van een rekening houden met de voorgenomen stelselherziening als zijnde één van de beleidsvoornemens voor 1986, die tot doel hebben bij te dragen aan de realisatie van de kabinetsdoelstellingen ten aanzien van de koopkrachtontwikkeling van werknemers en uitkeringsgerechtigden en de lastenverlichting voor werkgevers.

De verwijzing van de Raad naar de lastenverschuiving van de AAW naar de WAO als gevolg van de invoering van de stelselherziening en de conclusie daaruit dat de ingangsdatum van beëindiging van het werkgeversdeel in de WAO-premie moet worden uitgesteld houdt naar onze mening een zekere mate van inconsistentie in. Enerzijds merkt de Raad op, dat het kabinet niet vooruit zou mogen lopen op de stelselherziening en anderzijds houdt de Raad wel rekening met één van de effecten van de stelselherziening. Consistente uitwerking van het uitgangspunt van de Raad om niet vooruit te lopen op de stelselherziening zou impliceren, dat de WAO-premie vastgesteld zou moeten worden bij ongewijzigd beleid, hetgeen, zoals uit het eerste gedeelte van de memorie van toelichting bij het wetsvoorstel blijkt, zou leiden tot een werkgeversdeel ter grootte nul. Daar de huidige tekst van de wet een werkgeversdeel van nul niet toestaat, zou dit laatste een bevestiging inhouden van de noodzaak om het onderhavige wetsvoorstel in te dienen.

2. De Raad betwijfelt, of de opmerking in de memorie van toelichting bij het wetsvoorstel, betreffende de houding van de Sociaal-Economische Raad (SER) ten opzichte van de beantwoording aan de door de SER opgestelde doelstellingen, gerechtvaardigd is. De toelichting stelt namelijk dat uit het vervolgadvisie van de SER van 23 augustus 1985 over de stelselherziening geconcludeerd mag worden, dat de door het kabinet voorgestelde financieringsstructuur van de werkloosheids- en arbeidsongeschiktheidsregelingen in belangrijke mate beantwoordt aan de door de SER geformuleerde uitgangspunten. Echter in dit advies (bladzijde 43) wordt ter zake gesteld, dat de SER niet kan beoordelen of de financieringsstructuur in voldoende mate

beantwoordt aan de in het advies 29 juni 1984 genoemde algemene uitgangspunten.

Ten aanzien hiervan blijkt inderdaad uit het vervolgadvisie van 23 augustus 1985 over de stelselherziening, het standpunt van de SER dat hij niet kan beoordelen of de financieringsstructuur in voldoende mate beantwoordt aan de in het advies van 29 juni 1984 genoemde algemene uitgangspunten. Gezien de opmerking van de SER is de memorie van toelichting bij het wetsvoorstel op dit punt aangepast.

Onzes inziens komt echter de voorgestelde beëindiging van het werkgeversdeel in de WAO-premie en de daaruit voortvloeiende verdeling van de arbeidsongeschiktheidslasten, waarbij de werkgevers de AAW-premie en de werknemers de WAO-premie opbrengen, tegemoet aan het uitgangspunt van de SER om uit oogpunt van doorzichtigheid en uitvoerbaarheid te komen tot zo eenvoudig mogelijke verdeelsleutels voor de splitsing van de financieringslasten tussen werkgevers en werknemers.

De invoeringsdatum van dit onderdeel van de stelselherziening zal bepaald worden op 1 januari 1987 om de eerder genoemde administratieve problemen te voorkomen. Gezien het geringe werkgeversdeel in de WAO-premie 1986 zal voor dit jaar slechts een geringe inbreuk gemaakt worden op het beleidsvoornemen ten aanzien van de lastenverlichting voor werkgevers van bedrijven.

Wijziging Algemene Bijstandswet

Zoals is aangegeven in het schrijven van Staatssecretaris mevrouw mr. A. Kappeyne van de Coppello van 24 december 1985, kenmerk SZ/DBZ/ABB/85/12165, is na artikel 59 een nieuw artikel 60 ingevoegd.

Dit betreft de opneming in de Algemene Bijstandswet van de mogelijkheid tot verrekening van bijstand met onverschuldigd verleende voorschotten in het kader van de voorgestelde nieuwe Werkloosheidswet en Toeslagenwet.

De indeling van hoofdstuk VII is hiermee in overeenstemming gebracht.

Inwerkingtreding

In het wetsvoorstel zoals dat aan de Raad ter advisering is aangeboden,

is voorzien in inwerkingtreding van de wetsvoorstellen in het kader van de stelselherziening op 1 mei 1986. Ofschoon deze datum met het oog op het voor de parlementaire behandeling voorziene schema reëel haalbaar moet worden geacht, zou toch de situatie kunnen ontstaan dat de uitvoeringsorganen niet voldoende voorbereidingstijd hebben om een verantwoorde uitvoering van deze wetsvoorstellen te bereiken. Dit laatste in verband met de omstandigheid dat deze voorbereidingen in het algemeen slechts daadwerkelijk ter hand kunnen worden genomen als de uiteindelijke vorm van de wet is komen vast te staan, dit is na de stemmingen in de Tweede Kamer. Teneinde de uitvoeringsorganen voldoende voorbereidingstijd te bieden, is artikel 71 (oud 70) dat de inwerkingtreding van de verschillende wetsvoorstellen regelt, gewijzigd. De datum van inwerkingtreding wordt nu bij Koninklijk besluit vastgesteld. Met deze flexibele inwerkingtreddingsbepaling kunnen voor de diverse wetsvoorstellen verschillende data van inwerkingtreding worden vastgesteld.

Ten slotte delen wij U mee dat in het wetsvoorstel Invoeringswet een aantal kleinere wijzigingen van terminologische en technische aard is aangebracht.

Wij veroorloven ons U in overweging te geven het hierbij gevoegde gewijzigde voorstel van wet en de overeenkomstig het vorenstaande gewijzigde memorie van toelichting aan de Tweede Kamer der Staten-Generaal te zenden.

De Staatssecretaris van Sociale Zaken en Werkgelegenheid,
L. de Graaf

De Staatssecretaris van Sociale Zaken en Werkgelegenheid,
A. Kappeyne van de Coppello