

Vergaderjaar 1990-1991

22 012

## **Wijziging van de Wet minimumloon en minimumvakantiebijslag en van een aantal sociale zekerheidswetten, houdende vaststelling van een stelsel van koppeling van minimumloon en uitkeringen aan de loonontwikkeling met de mogelijkheid tot afwijking**

B

### **ADVIES RAAD VAN STATE**

Aan de Koningin

's-Gravenhage, 1 oktober 1990

Bij Kabinetsmissive van 27 juli 1990, no. 90.017185, heeft Uwe Majesteit, op voordracht van de Minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid, mede namens de Staatssecretaris van Sociale Zaken en Werkgelegenheid, bij de Raad van State ter overweging aanhangig gemaakt een voorstel van wet met memorie van toelichting tot wijziging van de Wet minimumloon en minimumvakantiebijslag en van een aantal sociale zekerheidswetten, houdende vaststelling van een stelsel van koppeling van minimumloon en uitkeringen aan de loonontwikkeling met de mogelijkheid tot afwijking onder omstandigheden.

1. De in artikel 14 voorgestelde nieuwe wettekst, waarmede overeenkomstig het regeerakkoord gestalte wordt gegeven aan een belangrijke en verreikende beleidskeuze, laat zich naar het oordeel van de Raad van State op onderscheidene punten moeilijk lezen. Dit euvel wordt niet verholpen door de omvangrijke toelichting, aangezien deze toelichting in opzet verbrokken is en in woordgebruik niet steeds consistent. De Raad beveelt aan de voorgestelde wettekst en de toelichting in hun geheel nog eens kritisch te bezien. De toelichting zou

### **NADER RAPPORT**

Aan de Koningin

's-Gravenhage, 20 februari 1991

Blijkens de mededeling van de Directeur van Uw kabinet van 27 juli 1990 nr. 90.017185, machtigde Uwe Majesteit de Raad van State, zijn advies betreffende het bovengenoemde voorstel van wet rechtstreeks aan mij te doen toekomen.

Dit advies, gedateerd 1 oktober 1990, nr. W12.90.0345, bied ik U, mede namens de Staatssecretaris van Sociale Zaken en Werkgelegenheid, hierbij aan.

1. Wij constateren dat de Raad de wettekst op onderscheiden punten moeilijk leesbaar acht. Naar ons oordeel houdt dit verband met de complexiteit van de materie en is dit onvermijdelijk. De Raad beveelt ons aan om de memorie van toelichting nog eens op structuur, consistentie en woordgebruik te bezien. Dit verzoek van de Raad heeft geleid tot redactionele bijstellingen van de tekst van de memorie van toelichting. Verder is ter verduidelijking van het betoog en de daaruit voortvloeiende beoogde wetstoeppassing, een samenvattende paragraaf 6.13 toegevoegd.

in ieder geval in waarde winnen door het opnemen van een rekenvoorbeeld en/of een grafische voorstelling.

2. De hoofdregel van welvaarts-vaste koppeling kan uitzondering lijden indien zich bijzondere ontwikkelingen voordoen. Deze ontwikkelingen worden in de wettekst nader omschreven, zij het met kwalitatieve aanduidingen. Die vorm van regelgeving houdt in dat eventuele voorstellen tot afwijking van de hoofdregel zelfstandig en toetsbaar moeten worden gemotiveerd. Mede daarom is gekozen voor een zware advies- en besluitvormingsprocedure. De Raad acht deze opzet aanvaardbaar. Op verscheidene plaatsen in de memorie van toelichting worden nadere beschouwingen gegeven met betrekking tot mogelijke sociaal-economische ontwikkelingen en de consequenties daarvan op de toepassing van de uitzonderingsbepaling. De verspreiding over een aantal plaatsen bemoeilijkt enigszins het zicht op het kabinetsstandpunt en daarmede toetsing van eventuele concrete voorstellen aan de bedoelingen van de wetgever. Concretisering van de afwijkingsgronden zal die toetsing vergemakkelijken.

In dat kader is meer cijfermatige informatie van belang. Het college zal in een volgend punt hierover nadere suggesties doen. Voorts ware de passage in paragraaf 6.5 (zevende alinea) waar ten behoeve van de concretisering van de afwijkingsgronden een beschouwing wordt gewijd aan de verhouding tussen actieve en inactieve inkomensstrekkers te verduidelijken. Juist op dit onderdeel is de wettekst in zeer globale termen gesteld.

Tenslotte merkt de Raad in dit verband op kennis te hebben genomen van de opvatting van het kabinet dat het ongewenst is de koppeling los te laten vanwege verstoringen van de collectieve financiën waarvan de oorzaak is gelegen op andere terreinen dan welke verband houden met de verslechtering van de getalsverhouding actieve en inactieve inkomensstrekkers. De oplossing van de desbetreffende problemen, aldus de memorie van toelichting, dient dan gevonden te worden in uitgaveverminderingen in de sectoren waar de problemen zijn ontstaan, dan wel in maatregelen die alle inkomensstrekkers in vergelijkbare mate

2. Met genoegen hebben wij geconstateerd dat de Raad de opzet van het wetsvoorstel (hoofdregel met afwijkingsgronden) aanvaardbaar acht. Het pleidooi van de Raad voor concretisering van de afwijkingsgronden geeft ons aanleiding het volgende op te merken. In het wetsvoorstel heeft het kabinet aansluiting gezocht bij de opvattingen binnen de SER over de aanpassingssystematiek van minimumloon en sociale uitkeringen. In de wettekst zijn op het punt van de afwijkingsgronden van een bovenmatige loonontwikkeling en een tegenvallende volume-ontwikkeling, de formuleringen uit het SER-advies van 18 maart 1988, welke zijn herhaald in het advies van 29 juni 1990, overgenomen. In de adviezen van de SER worden de beide afwijkingsgronden niet nader geconcretiseerd. In de memorie van toelichting is dit wel gebeurd. Daarin wordt in paragraaf 6.6 beschreven dat voor de toetsing van de afwijkingsgronden in de praktijk, uitgegaan wordt van een eenduidige maatstaf waarin beide afwijkingsgronden tot uitdrukking komen, namelijk de aantalsverhouding tussen inactieve en actieve inkomensstrekkers. In de memorie van toelichting is tot uitdrukking gebracht dat voor deze kabinetsperiode als norm gehanteerd wordt dat tenminste geen verslechtering van deze getalsverhouding optreedt ten opzichte van de uitgangssituatie in het regeerakkoord. Nog eens expliciet is aangegeven dat dit neerkomt op een getal van 0,86 voor de verhouding inactieve versus actieve inkomensstrekkers. Wordt deze norm niet overschreden, dan wordt de koppeling toegepast. Wordt deze norm wel overschreden en bieden compenserende maatregelen geen uitzicht op realisatie alsnog, dan dient in beginsel van de koppeling afgeweken te worden. Bij de beoordeling is overigens niet alleen de actuele ontwikkeling, maar vanwege de vertraagde doorwerking van de lonen in de werkgelegenheid, met name ook de toekomstige ontwikkeling van de aantalsverhouding inactieven-actieven relevant.

De Raad zegt niet in te zien waarom het loslaten van de koppeling niet kan worden

treffen. Voor zover vanuit de sociale zekerheid een bijdrage aan het aanpassingsbeleid zou worden gevraagd, zouden andere maatregelen dan ten aanzien van de koppeling overwogen moeten worden.

De Raad adviseert nader toe te lichten waarom, indien zodanige maatregelen aan de orde komen, «de koppeling», zoals in de toelichting wordt medegedeeld, «niet kan worden aangewend». Het gaat immers in de geschetste situatie enkel om de vraag op welke meest verantwoorde wijze van de inkomenstrekkingen die bij de koppeling zijn betrokken de door het kabinet beoogde offers, waardoor zij in vergelijkbare mate met de andere inkomenstrekkingen worden getroffen, zullen worden gevraagd. Indien die meest verantwoorde wijze zou blijken te zijn mede een aanpassing van de koppeling, behoeft het naar de Raad meent een nadere toelichting waarom naar het oordeel van het kabinet het – in die situatie louter technische – instrument van de koppeling als onderdeel van een samenhangend pakket van beleidsmaatregelen niettemin op voorhand wordt uitgesloten.

3. In de memorie van toelichting (bladzijde 41) wordt erop gewezen dat een strikte toepassing van het solidariteitsbeginsel in de volksverzekeringen tot de conclusie zou kunnen leiden dat aanpassing van het niveau van de basisaftrek en de lengte van de eerste schijf conform de in het onderhavige wetsvoorstel neergelegde aanpassingssystematiek voor de uitkeringen zou moeten geschieden. Vervolgens wordt in de memorie van toelichting meegedeeld dat één en ander niet gerealiseerd kan worden binnen de gecombineerde heffing van de premie volksverzekeringen en de belasting. De

aangewend als bijdrage in de oplossing van budgettaire problematiek waarvan de oorzaak is gelegen op andere terreinen dan welke verband houden met een verslechtering van de verhouding tussen het aantal inactieve en het aantal actieve inkomenstrekkingen. In dit verband kan worden gewezen op de regels van de budgetdiscipline. Deze bepalen dat voor overschrijdingen specifiek compensatie gevonden dient te worden op het desbetreffende begrotingshoofdstuk. Voor uitgavenoverschrijdingen in verband met de toepassing van de koppeling geldt dit overigens niet, aangezien verondersteld is dat, bij een verantwoorde loonontwikkeling en gegeven een niet verslechterende verhouding inactieven versus actieven, de koppeling financieel inpasbaar is. Hogere koppelingsuitgaven beïnvloeden dan noch de ruimte voor andere uitgaven, noch de collectieve lastendruk en het financieringstekort in ongunstige zin. Budgettaire problematiek niet voortkomend uit begrotingsoverschrijdingen, maar bijvoorbeeld veroorzaakt door belangrijke verstoringen van het economisch beeld van externe aard, zal in beginsel via algemene maatregelen moeten worden opgelost. Ook de sociale zekerheid zal hieraan dienen bij te dragen. Eventuele bijdragen vanuit de sociale zekerheid zullen met name gevonden moeten worden in beperking van rechten of van het volume, en niet in een afwijking van de koppeling. Het laatste zou er immers al gauw op neerkomen dat alle uitkeringsgerechtigden collectief onevenredig zwaar getroffen worden. Op de budgettaire kaders voor toepassing van de koppeling wordt in paragraaf 6.7 expliciet ingegaan.

3. In het nader rapport van 15 juni 1988 naar aanleiding van het advies van de Raad van State van 18 mei 1988, inzake het wetsvoorstel Oort I (Kamerstukken II 1987/88, 20 595) is reeds ingegaan op het door de Raad van State naar voren gebrachte bezwaar van een vervaging van het onderscheid tussen premie- en belastingheffing als gevolg van de combinatie van beide heffingen. Aldaar is uiteengezet dat het bereiken van de noodzakelijke vereenvoudiging in de loon- en inkomstenbelasting nu eenmaal niet mogelijk is zonder dat tegenover de voordelen, die overwegend zijn, ook

Raad stemt hiermede in omdat immers zulk een aanpassing van de basisaftrek en de lengte van de eerste schijf in strijd zou kunnen zijn met beginselen waarvan bij de vaststelling van het belastingtarief dient te worden uitgegaan. Naar de Raad meent komt intussen hierin wel tot uiting een bezwaar waarop de Raad in zijn advies van 18 mei 1988, inzake het wetsvoorstel Oort I (Kamerstukken II 1987/88, 20 595), heeft gewezen te weten dat van de vervaging van het onderscheid tussen premie- en belastingheffing als gevolg van de combinatie van beide heffingen. De Raad wees er daarbij onder meer op (in punt 5 van zijn advies) dat met de voorgestelde tariefopzet, met één percentage voor een lange eerste schijf, de mogelijkheden om het loon- en inkomstenbelastingtarief dienstbaar te maken aan het inkomensbeleid in aanzienlijke mate zouden worden prijsgegeven.

De Raad adviseert, teneinde deze problematiek in de onderhavige situatie duidelijk te maken, in de toelichting een kwantitatieve vergelijking te maken – in het kader van de gekozen uitgangspunten – tussen hetgeen thans wordt voorgesteld en hetgeen de uitkomst zou zijn geweest van wat wordt genoemd een strikte toepassing van het solidariteitsbeginsel.

4. In de toelichting is begrijpelijk-kerwijze een afzonderlijke paragraaf gewijd aan de internationale aspecten. In dit verband vraagt de Raad aandacht voor die onderdelen van de voorstellen die tot een verlaging van loon of uitkering zouden kunnen leiden, namelijk een eventuele afwijking van de hoofdregel of een toepassing van het veertiende lid van artikel 14, waarbij – anders dan in de vigerende regelgeving – ook bijstelling in neerwaartse richting mogelijk is. In paragraaf 12.3 ware met zoveel woorden tot uitdrukking te brengen dat ook deze bepalingen zijn getoetst aan de internationale regelgeving en toe te lichten dat tegen die voorstellen uit dien hoofde geen bezwaren bestaan.

Aan het einde van de tweede alinea van genoemde paragraaf wordt opgemerkt dat artikel 4, eerste lid, van het Europees Sociaal Handvest geen criteria geeft voor aanpassing van de billijke beloning. Daarbij wordt evenwel niet ingegaan op de ontwikkelingen in de «case law» met betrekking tot deze

nadelen staan. Wij willen er verder op deze plaats mee volstaan te verwijzen naar de reactie die in het betreffende nader rapport is opgenomen.

Wij willen er voorts op wijzen dat de in de memorie van toelichting opgenomen tekst over de aanpassing van de basisaftrek en de lengte van de eerste schijf onderdeel uitmaakt van een hoofdstuk dat geen ander doel heeft dan een verantwoording te geven van de reikwijdte van het systeem van aanpassing. Om die reden is dan ook van een nadere kwantitatieve vergelijking afgezien.

4. Paragraaf 12.3 van de memorie van toelichting is bijgesteld naar aanleiding van de opmerkingen van de Raad van State.



bepaling (zie de publikatie van de Raad van Europa, «Case law on the European Social Charter», met twee supplementen). In het bijzonder ware aan te geven of en in hoeverre bij de thans voorgestelde procedure ter wijziging van het minimumloon in de beschouwingen wordt betrokken hetgeen in de genoemde publikatie wordt aangeduid met «decency threshold» respectievelijk «poverty threshold», zoals die in studies van de Raad van Europa en de OESO zijn uitgewerkt en waarnaar het Committee of Independent Experts heeft verwezen.

5. De voorgestelde advies- en besluitvormingsprocedure wordt toegelicht in paragraaf 10. Daarin wordt zowel gesproken over de toezending aan het parlement als over het horen van de Raad van State. De Raad gaat ervan uit dat bedoeld horen plaatsvindt – zoals in ons staatsrechtelijk stelsel voorzien – vóór de toezending aan de Kamers. De toelichting dient op dit punt te worden verduidelijkt.

6. De Raad adviseert een financiële paragraaf toe te voegen aan de toelichting. Daarin zou enige aanduiding kunnen worden gegeven van de financiële consequenties voor overheid c.q. bedrijfsleven in termen van premie- of belastingdrukverhoging van bijvoorbeeld 1% extra loonstijging dan wel van een bepaalde sterke toeneming van uitkeringsgerechtigden. De Raad adviseert tevens in de toelichting enige indicatie te geven aan welke marges moet worden gedacht bij de toepassing in de praktijk van de in artikel 14, vijfde lid, voorkomende woorden «een betekenende premie- of belastingdrukverhoging». Moet hierbij, zo rijst verder de vraag, alleen in relatieve termen worden gedacht of kunnen ook absolute bedragen en percentages een basis

5. Uit het achtste en negende lid van artikel 14 blijkt dat, anders dan de Raad veronderstelt, het horen van de Raad van State plaatsvindt na overlegging van het (voor)ontwerp van de amvb aan het parlement. De tweede volzin van het negende lid laat daarover naar ons oordeel geen misverstand bestaan. In deze zin wordt immers bepaald dat een voordracht (d.i. de aanbidding van het ontwerp aan de Koningin met het verzoek dat ter advisering aan de Raad van State voor te leggen) kan worden gedaan na het verstrijken van enige tijd na die overlegging. Wij menen dat deze gang van zaken, die ook in het rapport «Orde in de regelgeving» als vorm van gecontroleerde delegatie uitdrukkelijk is voorzien (zie met name blz. 59 van dat rapport), niet in strijd is met ons staatsrechtelijk stelsel. Voor verduidelijking van de toelichting op dit punt zien wij op grond van het voorgaande geen aanleiding.

6. In de memorie van toelichting heeft een nadere verduidelijking plaats gevonden van de wijze waarop de beide afwijkingsgronden uit het wetsvoorstel worden toegepast. Daarbij is uiteengezet dat beide afwijkingsgronden tot uitdrukking komen in de ontwikkeling van de verhouding tussen het aantal actieve en inactieve inkomens-trekkers en dat met name aan de hand van de ontwikkeling van deze getalsverhouding (waarin, zoals onder 2 is aangegeven, ook het budgettaire aspect verdisconteerd is) wordt gezien of er reden is voor een afwijkende aanpassing. Als zodanig is een precisering van marges van de premie- en belastingdrukstijging dan ook niet relevant.

Naar aanleiding van de desbetreffende opmerking van de Raad van

vormen voor toepassing van deze bepaling. Het is de Raad uit het gebruik van de woorden «premiedruk- of belastingdrukverhoging» voorts niet duidelijk of de premiedrukverhoging c.q. belastingdrukverhoging geïsoleerd, dan wel in onderlinge samenhang worden gezien. Tenslotte zou met inachtneming van recente ramingen een nadere onderbouwing kunnen worden gegeven van de voorgename aanpassing per 1 januari 1991.

### Artikelsgewijs

7. Aangezien de Macro-Economische Verkenningen niet op een wettelijke grondslag berusten, ware in het tweede lid van artikel 14 (Artikel I, onder A) te spreken over de door het Centraal Plan Bureau vastgestelde ramingen, zoals medegedeeld in de Macro Economische Verkenningen c.q. het Centraal Economisch Plan.

8. In het dertiende lid van artikel 14 (Artikel I, onder A) is het laatste zinsdeel, te beginnen met «en kan een algemene maatregel», overbodig.

9. De Raad adviseert de bepaling van overgangsrecht (Artikel II) te actualiseren en zodanig te formuleren dat de totstandkoming van de wet op een latere datum dan de inwerkingtreding als bepaald in Artikel III niet op bezwaren behoeft te stuiten. Daarbij ware met name te bezien of de toepassing per 1 juli 1991 bij overgangsrecht moet worden geregeld. In dit verband herinnert de Raad eraan dat de vigerende regelgeving zowel in systematiek als voor wat betreft de

State merken wij voorts op dat het kabinet van mening is dat de premie- en belastingdruk in onderlinge samenhang dient te worden gezien. Van belang is immers het (partiële) effect van de volumeontwikkeling op de *totale* collectieve lastendruk. Er is geen reden waarom elkaar compenserende drukmutaties als gevolg van verschuivingen (in volume- of financiële termen) tussen sociale fondsen en rijksbegroting van invloed zouden zijn op de beleidsafweging rond de koppeling. De memorie van toelichting is op dit punt aangevuld.

7. Wij zijn het met de Raad eens dat, bij gebreke van een wettelijke verplichting tot publikatie van de Macro Economische Verkenningen, in de wettekst tot uitdrukking dient te komen dat het hier gaat om door het Centraal Planbureau bekendgemaakte ramingen. Hierin is ons inziens echter al voorzien door het derde lid van artikel 14; in dat lid is immers een nadere omschrijving opgenomen van een in het eerste en het tweede lid voorkomend begrip («ontwikkeling van de contractlonen»), die de verwijzing naar bekendmaking door het Centraal Planbureau met zoveel woorden omvat. Een wijziging van het tweede lid als door de Raad bepleit is naar ons oordeel dus – evenals van het eerste lid – niet nodig.

8. Bij toepassing van het dertiende lid van artikel 14 zal het tijdstip van ingang van een amvb op grond van het vijfde lid niet op 1 januari of 1 juni gelegen zijn. De door de Raad overbodig geachte zinsnede voorziet erin dat in zo'n situatie een amvb met ingang van een andere datum getroffen kan worden. Dit vormt een afwijking van het vijfde lid, waarvoor naar onze mening een uitdrukkelijke bepaling gewenst is.

9. In de overgangsbepaling (artikel II van het wetsvoorstel zoals dat aan de Raad is voorgelegd) kan een concreet aanpassingspercentage slechts gerelateerd aan een bepaalde datum worden opgenomen. Aan het advies van de Raad om dit artikel zodanig te formuleren dat een latere inwerkingtreding niet op bezwaren behoeft te stuiten, kan ons inziens niet worden tegemoetgekomen zonder dat dit zou leiden tot een meer complexe bepaling: het aanpassingspercentage zou dan

ijkdata voor de halfjaarlijkse verhogingen afwijkt van de nieuwe voorstellen.

vervangen moeten worden door een ingewikkelde rekenregel, die toepasbaar moet zijn op verschillende tijdstippen van invoering. Dat verdraagt zich niet met het streven naar eenvoud van regelgeving. Gezien de onzekerheid over de inwerkingtredingsdatum geven wij er de voorkeur aan de overgangsbe-  
paling thans uit het wetsvoorstel te schrappen. Zodra bij de parlementaire behandeling meer duidelijkheid ontstaat over deze datum, zal worden bezien of bij de nota van wijziging alsnog een overgangsregeling ingediend zal worden. Bepalend daarvoor is de uitkomst van de berekening volgens de in het wetsvoorstel neergelegde systematiek in het jaar van invoering. Afhankelijk daarvan kan een afzonderlijke overgangsregeling nodig zijn teneinde te voorkomen dat de uitkeringen op jaarbasis als gevolg van de overgang van de WAM-systematiek op de nieuwe indexeringsystematiek meer zouden stijgen dan de contractlonen.

10. De tabel in paragraaf 6.7 van de memorie van toelichting ware te corrigeren voor de effecten van de verzelfstandiging in de A.O.W., dan wel van een duidelijke voetnoot te voorzien, zodat de tabel afzonderlijk kan worden gelezen.

10. De betreffende tabel is conform het advies van de Raad van State bijgesteld.

11. Voor enkele redactionele kanttekeningen moge het college verwijzen naar de bij het advies behorende bijlage.

11. Aan de redactionele opmerkingen van de Raad is aandacht geschonken. Tevens is de redactie van het derde lid van artikel 14 aangepast teneinde duidelijker tot uitdrukking te brengen dat ook de contractloonontwikkeling in de gepremieerde en gesubsidieerde sector in het door het CPB gegeven cijfer is opgenomen.

De Raad van State geeft U in overweging het voorstel van wet te zenden aan de Tweede Kamer der Staten-Generaal, nadat aan het vorenstaande aandacht zal zijn geschonken.

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 Vice-President van de Raad van State,  
W. Scholten

De Minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid,  
B. de Vries

**Lijst van redactionele kanttekeningen, behorende bij het advies no. W12.90.0345 van de Raad van State van 1 oktober 1990**

– Punt 37 van de Aanwijzingen voor de wetgevingstechniek ware in acht te nemen.

Tevens ware de aanhef als volgt verder te redigeren:

Allen, die deze zullen zien of horen lezen, saluut! doen te weten:

Alzo Wij in overweging genomen hebben, dat het wenselijk is de koppeling aan de loonontwikkeling van het minimumloon en van de uitkeringen krachtens een aantal sociale zekerheidswetten wettelijk te regelen, met de mogelijkheid daarvan in bij de wet omschreven omstandigheden af te wijken:

Zo is het, dat Wij, de Raad van State gehoord, en met gemeen overleg der Staten-Generaal, hebben goedgevonden en verstaan, gelijk Wij goedvinden en verstaan bij deze:.

– In het vijfde lid van artikel 14 (Artikel I, onder A) ware voor het zinsdeel «met ingang van 1 januari en 1 juli» in te voegen: respectievelijk.

– In hetzelfde lid ware het woord «betekenende» te vervangen.