

Vergaderjaar 1997–1998

25 913

Technische verbeteringen in de Wet inkomensvoorziening kunstenaars, in de Algemene bijstandswet, in de Wet op de ondernemingsraden en in de Invoeringswet stelselherziening sociale zekerheid

Nr. 3

MEMORIE VAN TOELICHTING

ALGEMEEN

Het advies van de Raad van State wordt niet openbaar gemaakt, omdat het zonder meer instemmend luidt dan wel uitsluitend opmerkingen van redactionele aard bevat (artikel 25a, vierde lid, onder b, van de Wet op de Raad van State).

Het voorliggende voorstel betreft het aanbrengen van een aantal technische verbeteringen in de Wet inkomensvoorziening kunstenaars (WIK), in de Algemene bijstandswet (Abw), in de Wet op de ondernemingsraden (WOR), en in de Invoeringswet stelselherziening sociale zekerheid (IWS).

De wijzigingen in de WIK worden op uitdrukkelijk verzoek van de Eerste Kamer aangebracht. Bij de Kamerbehandeling van het wetsvoorstel WIK is namelijk gebleken dat rondom de begrippen «kunstenaar» en «beginnend kunstenaar», die in artikel 1, onder d en onder e, van de WIK worden omschreven, misverstanden kunnen ontstaan. In artikel I, onder A, B, E en F, wordt de WIK wordt op dit punt verduidelijkt.

Voor wat betreft de wijzigingen in de Abw ligt dit anders. In de Wet tot wijziging van de Algemene bijstandswet in verband met de voortgang van de bestrijding van armoede en sociale uitsluiting (Stb. 1997, 791) blijkt een redactionele onjuistheid te zitten.

Bij deze wet is voor ouderen met onvolledige AOW-rechten, die voor hun bestaan zijn aangewezen op aanvullende bijstand, in artikel 30 van de Abw een aparte bijstandsnormering ingevoerd. Voor de hoogte van deze normbedragen is aangesloten bij de netto AOW-bedragen. De aansluiting bij het netto-AOW niveau brengt met zich dat alleenstaanden en alleenstaande ouders van 65 jaar en ouder ingeval zij de kosten niet (volledig) kunnen delen niet meer in aanmerking komen voor de gemeentelijke toeslag. Hiertoe is artikel 33, eerste lid, van de Abw gewijzigd. De laatstgenoemde wijziging heeft onbedoeld tot gevolg dat alle alleenstaanden jonger dan 65 jaar in beginsel in aanmerking komen voor een toeslag. Daaronder vallen ook de alleenstaanden, jonger dan 21 jaar. Dat is niet de bedoeling, zoals blijkt uit de memorie van toelichting bij het betreffende wetsvoorstel (Kamerstukken II, 1997/98, 25 697, nr. 3).

In artikel II van het thans voorliggende wetsvoorstel wordt dit mankement verholpen. In verband hiermee wordt in artikel VI van het wetsvoorstel tevens een wijziging aangebracht in artikel 475d, eerste lid, onderdeel c, van het Wetboek van Burgerlijke Rechtsvordering.

In artikel 46a van de WOR is geregeld, dat door de SER via een verordening heffingen ter bevordering van de scholing en vorming van ondernemingsraadsleden kunnen worden opgelegd aan ondernemers die verplicht zijn een ondernemingsraad in te stellen. In artikel 46a, tweede lid, van de WOR wordt de term «het loon dat voor de betrokken ondernemers voor premieberekening krachtens de Werkloosheidswet in aanmerking komt» gebezigd.

In de Werkloosheidswet (WW) is een aantal franchises opgenomen. Het gaat in dat kader op grond van artikel 9, eerste lid, van de Coördinatiewet Sociale Verzekering (CSV) om het gemaximeerde loon in de zin van de CSV, zonder toepassing van de franchises. De in artikel 46a, tweede lid, van de WOR voorkomende terminologie heeft echter onbedoeld in verband met de door de SER vast te stellen verordening geleid tot enige misverstanden en onduidelijkheden. In artikel III wordt voorgesteld het betreffende artikellid te wijzigen.

Deze wijziging beoogt alleen de onduidelijkheden en misverstanden weg te nemen en geen wijziging te brengen in de bestaande uitvoeringspraktijk.

De aanpassing van het wetsvoorstel tot wijziging van de Wet op de ondernemingsraden en titel 7.10 (arbeidsovereenkomst) van het nieuw Burgerlijk Wetboek is toegezegd tijdens de behandeling van het betreffende wetsvoorstel in de Eerste Kamer. In artikel IV wordt deze toezegging gestand gedaan.

De kopjesregeling, neergelegd in de artikelen 24 en 48 van de IWS heeft tot doel te voorkomen dat loondervingsuitkeringen op het minimumniveau van alleenstaanden van 21 jaar en ouder op netto basis lager zijn dan het relevante sociaal minimum. Het relevante sociaal minimum is afgeleid van de bedragen die worden gehanteerd in het kader van de Abw. Uitgaande van deze doelstelling wordt in bepaalde situaties de bruto uitkering op grond van de WW, WAO, WAZ en WAJONG verhoogd (met een kopje).

ZW-uitkeringen worden niet verhoogd met dit kopje omdat er destijds bij de stelselherziening vanuit werd gegaan dat ZW-uitkeringen veelal worden aangevuld door de werkgever. Dat is nu niet meer het geval omdat ZW-uitkeringen veelal verstrekt worden in situaties waarin geen dienstbetrekking meer aanwezig is.

Het kabinet is van mening dat het onwenselijk is dat de Ziektewetuitkering op het minimumniveau van een alleenstaande van 21 jaar en ouder beneden het relevante sociale minimum kan liggen en dat betrokkene als gevolg hiervan een beroep moet doen op aanvullende bijstand. Voorgesteld wordt om de werkingssfeer van de kopjesregeling daarom uit te breiden tot alleenstaanden van 21 jaar of ouder met een Ziektewetuitkering op minimumniveau.

Met deze wet wordt tevens een onvolkomenheid in de tekst van de artikelen 24, eerste lid, en 48, eerste lid, van de Invoeringswet stelselherziening sociale zekerheid weggenomen. De tekst van de artikelen 24, eerste lid, en 48, eerste lid, van de Invoeringswet stelselherziening sociale zekerheid is op grond van Veegwet SZW 1997 gewijzigd per 31 december 1997. Doel van de wijziging was een aanscherping van de formulering van de doelgroep. In tegenstelling tot de bedoeling van de in genoemde artikelen neergelegde kopjesregeling hadden namelijk ook bepaalde groepen alleenstaanden (in tariefgroep 4 of 5) wier netto uitkering ook zonder kopje hoger zou zijn dan het relevante sociaal minimum, recht op een verhoging van hun uitkering op grond van deze bepalingen. Door een relatie te leggen tussen de doelgroep van de kopjesregeling en tariefgroep 2 voor de heffing van de loonbelasting zou dit kunnen worden voorkomen.

Bij het formuleren van de huidige tekst (in de Veegwet 1997) is evenwel de voorwaarde van indeling in tariefgroep 2 voor de toepassing van de Wet op de loonbelasting 1964 in de plaats gekomen van de tot dan toe geldende voorwaarde van het voor de toepassing van Toeslagenwet niet als gehuwd worden aangemerkt. Hierdoor kunnen thans ook personen die voor de toepassing van de Toeslagenwet als gehuwd worden aangemerkt gebruik maken van de kopjesregeling. Een dergelijke uitbreiding van de doelgroep was evenwel niet bedoeld. In de thans voorgestelde tekst worden beide voorwaarden gesteld, waardoor de beoogde aanscherping wordt bereikt.

ARTIKELSGEWIJS

Artikel I

(Onderdeel A en onderdeel B) De in onderdeel A opgenomen wijziging van artikel 1, onderdeel e, van de WIK heeft tot gevolg dat de definitie van «beginnend kunstenaar» in die wet vervalt. De definitie is overbodig geworden nu het vereiste dat de aanvraag op grond van de WIK moet zijn ingediend binnen 12 maanden nadat met goed gevolg een opleiding op het gebied van de kunst, een voortgezette opleiding op het gebied van de kunst, of een voortgezette opleiding bouwkunst als bedoeld in de Wet op het hoger onderwijs en wetenschappelijk onderzoek moet zijn voltooid, is verplaatst naar artikel 4, onderdeel b, van de WIK. Voorts is het in het oude artikel 4, tweede lid, van de WIK opgenomen vereiste, dat de kunstenaar om voor een uitkering op grond van de WIK in aanmerking te komen op het moment van inwerkingtreding van die wet geen algemene bijstand op grond van de Abw moet hebben ontvangen, geschrapt. Bedoeling van deze bepaling was de directe overgang van Abw-gerechtigden naar de WIK te voorkomen. De bepaling hield echter in dat tot in lengte van jaren moest worden nagegaan of de kunstenaar op de datum van inwerkingtreding van de WIK al dan niet een Abw-uitkering ontving. Dit zou tot een te grote administratieve last voor gemeenten leiden. Deze bepaling kan komen te vervallen, omdat artikel 5 reeds bepaalt dat een kunstenaar die een Abw-uitkering ontvangt, geen recht op een WIK-uitkering heeft en dat de kunstenaar gedurende een zekere periode als kunstenaar werkzaam moet zijn geweest en met deze werkzaamheden zelf in zijn levensonderhoud moet hebben kunnen voorzien.

(Onderdeel C) Het opnemen van de bijstandsnormen voor ouderen in artikel 30 van de Abw brengt met zich dat de in artikel 9, tweede lid, van de WIK opgenomen verwijzingen niet meer kloppen. Deze verwijzingen worden thans aangepast.

(Onderdeel D) Bij de behandeling van de WIK in de Eerste Kamer is gebleken dat artikel 6, aanhef en eerste lid, onder b, van de WIK een «niet» te veel bevat. Dit mankement wordt thans weggenomen.

(Onderdeel E en onderdeel F) De vervanging van artikel 4 van de WIK en het schrappen van de definitie van «beginnend kunstenaar» in artikel 1, onderdeel e, van die wet hebben tot gevolg dat de betreffende verwijzingen in de artikelen 19, derde lid, onderdeel a, en 26, tweede lid, onderdeel a, van de WIK moeten worden aangepast. Deze aanpassingen zijn te vinden in de onderdelen E en F.

Artikel II

(Onderdeel A) De wijziging van artikel 33, eerste lid, van de Abw, bij gelegenheid van de Wet tot wijziging van de Algemene bijstandswet in verband met de voortgang van de bestrijding van armoede en sociale uitsluiting, heeft onbedoeld tot gevolg dat alle alleenstaanden jonger dan 65 jaar in beginsel in aanmerking komen voor een gemeentelijke toeslag op hun bijstandsnorm. Daaronder vallen ook de alleenstaanden, jonger dan 21 jaar, die voordien deze mogelijkheid niet hadden. Deze groep wordt thans van de toeslag-mogelijkheid uitgezonderd.

(Onderdeel B) Van de gelegenheid is gebruik gemaakt om een onjuiste verwijzing in artikel 61 van de Abw te corrigeren.

Artikel III

In artikel 46a van de WOR is geregeld, dat de SER door middel van een verordening heffingen ter bevordering van de scholing en vorming van ondernemingsraadsleden kan opleggen aan ondernemers die verplicht zijn een ondernemingsraad in te stellen. Als heffingsgrondslag geldt het loon dat voor de betrokken ondernemer voor de premie-berekening op grond van de WW in aanmerking komt. Tot 1 maart 1996 (Wet uitbreiding loondoorbetalingsplicht bij ziekte) gold als heffingsgrondslag het loon dat voor de betrokken ondernemer voor de premieberekening op grond van de Ziektewet (ZW) in aanmerking komt. Voor de WW geldt – evenals voor de ZW – een maximum premieloan. Bovendien is per 1 januari 1996 in de premieheffing WW een franchise van kracht geworden, namelijk bij de vaststelling van het werkgeversdeel van de premie voor het Algemeen Werkloosheidsfonds (AWf). Door de inwerkingtreding van de Invoeringswet nieuwe en gewijzigde arbeidsongeschiktheidsregelingen zijn er op 1 januari 1998 twee nieuwe franchises in de vaststelling van de premie voor de WW bijgekomen. Dit is een franchise met betrekking tot de wacht-geldpremie en een werknemersfranchise met betrekking tot de AWf-premie.

Gebleken is dat de in het tweede lid van artikel 46a van de WOR gebezigde terminologie «loon dat voor premieberekening krachtens de Werkloosheidswet in aanmerking komt» in relatie tot de franchises die in de WW zijn opgenomen, heeft geleid tot onduidelijkheden en misverstanden in verband met de door de SER vast te stellen verordening. De per 1 maart 1996 aangebrachte wijziging in artikel 46a, tweede lid, van de WOR heeft geenszins de bedoeling gehad om de voordien bestaande heffingspraktijk te veranderen. Hetzelfde geldt voor de Invoeringswet nieuwe en gewijzigde arbeidsongeschiktheidsregelingen. Mede gelet op de tekst van artikel 9 van de Coördinatiewet Sociale Verzekering (CSV), met name van het zevende lid, dient de term «het loon dat voor de betrokken ondernemers voor premieberekening krachtens de Werkloosheidswet in aanmerking komt» in artikel 46a, tweede lid, van de WOR dan ook te worden uitgelegd als het, op grond van artikel 9, eerste lid, CSV gemaximeerde, loon in de zin van de CSV, zonder toepassing van de franchises. Dit blijkt evenwel niet op het eerste gezicht volkomen duidelijk uit de tekst van artikel 46a, tweede lid, van de WOR. De nu voorgestelde wijziging in artikel III van het tweede lid van artikel 46a heeft dan ook niet als oogmerk om wijzigingen aan te brengen in de uitvoeringspraktijk met betrekking tot de heffing, maar louter en alleen om onduidelijkheden en misverstanden weg te nemen. De strekking van de voorgestelde wijziging is afgestemd met de SER.

Artikel IV

Tijdens de behandeling van het wetsvoorstel tot wijziging van de Wet op de ondernemingsraden en titel 7.10 (Arbeidsovereenkomst) van het nieuw Burgerlijk Wetboek (Kamerstukken II 1997/98, 24 615 nr. 81a) is gewezen op een kennelijke onvolkomenheid met betrekking tot artikel 25, eerste lid, onderdelen m en n. De gegeven volgorde leidt tot onduidelijkheid over het adviesrecht van de ondernemingsraad wanneer een adviesopdracht wordt geformuleerd en verstrekt aan een externe deskundige over het zelf dragen van risico in de Wet op de arbeidsongeschiktheidsverzekering. Wel degelijk is bedoeld dat een ondernemingsraad op genoemd punt advies moet kunnen uitbrengen. In de nota naar aanleiding van het verslag van de Eerste Kamer (Kamerstukken I, 1997/98, 24 615 nr. 81b) is toegezegd dat deze omissie zo spoedig mogelijk zal worden hersteld. Hierin voorziet het voorgestelde artikel IV.

Artikel V

(Onderdeel A) Met deze bepaling wordt bereikt dat slechts alleenstaanden, die voor de toepassing van de Toeslagenwet niet als gehuwd wordt aangemerkt en voor de toepassing van de wet op de Loonbelasting 1964 in tariefgroep 2 zijn ingedeeld, onder de werkingssfeer van deze bepalingen komen.

(Onderdeel B) Met deze bepalingen wordt bereikt dat ook de alleenstaande van 21 jaar of ouder met een Ziektewetuitkering in aanmerking kan komen voor een verhoging van de uitkering. Het tweede lid bepaalt de hoogte van het kopje met een boven- en een ondergrens. Het vierde lid bevat de bepaling dat de in het eerste lid bedoelde bedragen door de Minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid dienen te worden herzien op dezelfde wijze en hetzelfde tijdstip als waarop de bedragen genoemd in het genoemd in hoofdstuk IV van de Algemene bijstandswet worden herzien.

Artikel VI

Het betreft hier een zuiver redactionele aanpassing verband houdende met de redactionele aanpassing, bedoeld in artikel II, onderdeel A, van het onderhavig wetsvoorstel.

Artikel VII

Deze wet treedt in werking op een bij koninklijk besluit te bepalen tijdstip, dat voor de verschillende artikelen of onderdelen daarvan verschillend kan worden vastgesteld.

De inwerkingtreding van de artikelen II en VI zal zo mogelijk plaatsvinden met ingang van 1 april 1998. Dit houdt verband met de inwerkingtreding van de betreffende bepalingen in Wet tot wijziging van de Algemene bijstandswet in verband met de voortgang van de bestrijding van armoede en sociale uitsluiting, die in het koninklijk besluit van 24 december 1997, Stb. 792, op 1 april 1998 is gesteld.

De Minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid,
A. P. W. Melkert

De Staatssecretaris van Sociale Zaken en Werkgelegenheid,
F. H. G. de Grave