

Vergaderjaar 1994–1995

**24 285**

## **Wijziging van de Wet Bruterings- Overhevelingstoelage Lonen**

**B**

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

Hieronder zijn opgenomen het advies van de Raad van State d.d. 4 augustus 1995 en het nader rapport d.d. 21 augustus 1995, aangeboden aan de Koningin door de Minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid. Het advies van de Raad van State is cursief afgedrukt.

*Bij Kabinetsmissive van 27 juni 1995, no.95.005368, heeft Uwe Majesteit, op voordracht van de Minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid, bij de Raad van State ter overweging aanhangig gemaakt het voorstel van wet met memorie van toelichting ter wijziging van de Wet bruterings-overhevelings-toelage lonen.*

Blijkens de mededeling van de Directeur van Uw kabinet van 27 juni 1995, no. 95.005368, machtigde Uwe majesteit de Raad van State zijn advies inzake het bovenvermelde voorstel van wet rechtstreeks aan mij te doen toekomen. Dit advies, gedateerd 4 augustus 1995, nr. W12.95.0316 bied ik U hierbij aan.

*1. De omstandigheden, die de commissie voor de belastingherziening (de Commissie-Stevens) in het in juli 1991 verschenen rapport «GRAAG of niet» heeft beschreven en die hebben geleid tot het advies tot bruterings-overhevelingstoelage over te gaan, welk advies door de regering met nog enige uitbreiding van de motivering is overgenomen (Kamerstukken II 1992/93, 23 269, nr. 3), gelden naar de zienswijze van de Raad van State nog onverkort. Zij blijven tot het oordeel leiden dat de overhevelingstoelage zo spoedig mogelijk dient te vervallen.*

*In de toelichting is geen reden voor het uitstel als zodanig gegeven. Hierin dient te worden voorzien.*

1. De Raad van State merkt terecht op dat de omstandigheden die de Commissie voor de belastingherziening (de Commissie-Stevens) hebben gebracht tot het advies om tot bruterings-overhevelingstoelage (OT) over te gaan, nog onverkort gelden. Het voorstel leidt dan ook niet tot afstel maar tot een beperkt uitstel. In de toelichting is aangegeven dat de aanleiding voor het uitstel is gelegen in de beleidsvoornemens die in het regeerakkoord zijn beschreven met betrekking tot de integratie van de AAW/WAO en de vormgeving van de lastenverlichting in de periode 1996–1998. Naar de mening van het kabinet is het gewenst de ruimte die de OT qua omvang thans biedt, in te zetten voor een optimale uitvoering van stelselwijzigingen en voor het doorvoeren van lastenverlichting, zij het onder strikte condities (zie hierna punt 3). Dezelfde periode kan dan gebruikt worden voor het weer oppakken van de jaarlijkse aanpassing aan de endogene lastenontwikkeling in de AWBZ en de AAW, zoals tot en met 1 januari 1994 gebruikelijk was.

De naar verwachting substantiële verlaging van de OT als gevolg van de jaarlijkse verplichte automatische aanpassingen en van de beleidsmatige aanpassingen zal met zich brengen dat de brutering per 1 januari 1998 nog slechts op een zeer bescheiden percentage betrekking zal hebben dan wel geheel overbodig wordt. In deze laatste omstandigheid ligt een zelfstandige reden voor het uitstel besloten. Brutering stelt werkgevers en werknemers voor niet onaanzienlijke problemen. Dit geldt met name daar waar geen cao van toepassing is. Een zo mogelijk tot nul afbouwen van de OT is daarom in het belang van werkgevers en werknemers. Zie ook hieronder onder 2.

*2. Met het oog op de fixatie van het percentage van de overhevelingstoeslag per 1 januari 1995 en het vervallen van de overhevelingstoeslag per 1 januari 1996 zijn in de afgelopen periode door de sociale partners reeds afspraken gemaakt over de compensatie voor de overhevelingstoeslag in de loon- en pensioensfeer. In de toelichting is niet aangegeven of ter zake van het uitstel van de bruteringsoperatie, hetgeen een aanmerkelijke ingreep is, overleg met de sociale partners is gevoerd en tot welke uitkomsten dit beraad heeft geleid. Naar het oordeel van de Raad is doorbreking van dit proces om de overhevelingstoeslag in de lonen op te nemen slechts op zwaarwegende gronden mogelijk. De uitvoering van de in de toelichting genoemde beleidsmatige aanpassingen, gekoppeld aan lastenverlichting en/of stelselherzieningen, dient te worden afgewogen tegen de nadelige gevolgen van de doorbreking van dit proces. In de toelichting dient nader op deze afweging te worden ingegaan.*

*Naar het oordeel van de Raad dient het uitstel van de bruteringsoperatie in ieder geval niet belast te worden met verdergaande onzekerheden die de brutering als zodanig bemoeilijken. In dat licht dient het voorgestelde artikel 2, zesde lid, laatste volzin, van de Wet brutering overhevelingstoeslag (WBOT) (Artikel III, onderdeel B) te worden heroverwogen.*

2. De Raad vraagt aandacht voor de positie van sociale partners. Naar aanleiding hiervan merk ik in de eerste plaats op dat aan de sociale partners bij brief van 28 oktober 1994 het voornemen is meegedeeld om de brutering uit te stellen tot 1 januari 1998. Geconstateerd moet worden dat er op dit moment nog slechts in een relatief beperkt aantal gevallen afspraken in cao's zijn gemaakt die bovendien behoudens één uitzondering slechts procedureel van aard zijn. In die zin is er zeker geen sprake van een doorkruising van reeds door sociale partners gemaakte afspraken.

Naar aanleiding van een in het voorjaarsoverleg van 31 mei 1995 gemaakte afspraak tussen kabinet en Stichting van de Arbeid heeft in juni informeel technisch overleg met de Stichting over het traject 1996 – 1998 plaatsgevonden.

De doorbreking van het proces is derhalve minder problematisch dan de Raad veronderstelt. Het thans niet doorvoeren van het eerder aangekondigde uitstel zou op zich zelf tot problemen aanleiding geven.

Belangrijker nog is dat, zoals onder punt 1 reeds gezegd, het uitstel de mogelijkheid biedt om het bruteringspercentage terug te brengen tot een bescheiden niveau en zo mogelijk tot nul, hetgeen de bruteringsproblematiek sterk reduceert dan wel geheel doet verdwijnen.

Met een duidelijker aangeven van de redengeving en met een nadere toelichting op de strikte condities waaronder de beleidsmatige aanpassingen mogen plaats vinden (zie hieronder onder 3), wordt naar mijn mening tegemoetgekomen aan de aanbeveling van de Raad om nader in te gaan op de afweging tussen de uitvoering van de beleidsmatige aanpassingen en de doorbreking van het proces van brutering.

Het aspect van zekerheid brengt de Raad tot het advies om de mogelijkheid om nog in afwijking van de hoofdregel in de loop van 1997 de hoogte van de OT per 1 januari 1998 vast te stellen en daarmee aan te geven wat per die datum de omvang van de brutering wordt, te heroverwegen. Ook hier speelt echter het belang, met name voor sociale partners, van een zo laag mogelijke OT c.q. een volledige afbouw er van een belangrijke rol. Verdere afbouw en zeker een volledige afbouw in de loop van 1997, uiteraard ook hier weer binnen de strikte condities waaraan een verlagen van de OT is verbonden, valt

op zich zelf te prefereren boven het in stand laten van het per 1 januari 1997 bereikte niveau.

In de toelichting is overigens reeds aangegeven dat van deze mogelijkheid alleen gebruik gemaakt kan worden na afstemming met sociale partners. Daarmee wordt beoogd veilig te stellen dat, zo uit deze verdere afbouw onvermoede problemen zouden voortvloeien voor sociale partners, dit gegeven ten volle zal meespelen bij de besluitvorming. Het lijkt mij onder deze conditie niet in het belang van sociale partners te zijn deze mogelijkheid te schrappen.

*3. Zoals in de toelichting terecht wordt opgemerkt is de betaling van de overhevelingstoeslag door de werkgever een onderdeel van de arbeidsvoorwaarden. De hoogte van de overhevelingstoeslag is daarbij nauw omschreven en wettelijk vastgelegd (artikel 1 van de Wet overhevelingstoeslag opslag-premies).*

*Naar het oordeel van de Raad is de overhevelingstoeslag dan ook geen beleidsinstrument. Elke ingreep in de overhevelingstoeslag heeft het karakter van een loonmaatregel en behoort uit dien hoofde een uitzondering te zijn, alsmede een uitdrukkelijke en zelfstandige wettelijke grondslag te krijgen.*

*De Raad merkt hierbij tevens op, dat vormgeving van lastenverlichting, waarbij de overhevelingstoeslag betrokken is, omslachtig is en tot onbedoelde maar onvermijdelijke verschuivingen kan leiden. Indien de vermindering van de overhevelingstoeslag wordt ingezet in het kader van een lastenverlichting voor ondernemers betekent dit een ingreep in het overeengekomen loon, waarbij de beoogde lastenverlichting niet rechtstreeks in de vorm van belastingverlichting voor de beoogde groep ondernemers maar als een lagere loonsom neerslaat bij alle werkgevers in de particuliere en publieke sfeer. Compensatie voor de werknemer vindt plaats door verlaging van de loon- en inkomstenbelasting, die echter algemeen werkt en ook toekomt aan anderen dan de beoogde groep werknemers. Op deze «route» lekt dus een gedeelte van de lastenverlichting en de belastingverlaging weg naar groepen voor wie de lastenverlichting niet in de eerste plaats bedoeld is.*

*Op grond van deze overwegingen dient het voorgestelde artikel 2, vierde lid, WBOT te worden heroverwogen.*

3. De Raad maakt bezwaar tegen het hanteren van de OT als beleidsinstrument met als argument dat de OT onderdeel vormt van de arbeidsvoorwaarden. Elke ingreep in de OT heeft dan ook naar de mening van de Raad het karakter van een loonmaatregel. Deze benadering van de Raad brengt mij tot de volgende reactie.

Het ontstaan van de OT heeft zijn oorsprong gevonden in een verschuiving van premies van werkgevers naar werknemers. Om die verschuiving te compenseren is een arbeidsvoorwaardencomponent gecreëerd. Met andere woorden: voor het oplossen van een sociale-zekerheidsprobleem in de sfeer van de sociale lasten van werkgevers en werknemers is een in feite oneigenlijk instrument gekozen in de sfeer van de arbeidsvoorwaarden. Het is duidelijk dat dit gegeven in complicerende zin doorwerkt in het verdere beleid ten aanzien van deze arbeidsvoorwaarde.

Ik ben het eens met de constatering van de Raad dat de beleidsmatige aanpassingen juist vanwege dit karakter van arbeidsvoorwaarde een uitdrukkelijke en zelfstandige wettelijke grondslag dienen te hebben. Naar mijn mening is deze wet, die immers het beëindigen van de OT beoogt en de gevolgen daarvan regelt, de juiste plaats voor het bieden van deze wettelijke grondslag. Ook het coördinatie-aspect pleit hiervoor. Het zal immers zo zijn dat op een en hetzelfde moment de OT wordt aangepast én aan de endogene aanpassing aan de lastenontwikkeling in de AWBZ en de AAW én op basis van een of meer van de mogelijkheden tot beleidsmatige aanpassing. Regeling van de grondslag in één wet verdient dan de voorkeur.

Met het oog op het zo veel mogelijk voorkomen c.q. opheffen van spanning tussen het toepassen van beleidsmatige aanpassingen en het arbeidsvoorwaardenkarakter van de OT zijn in de wet strikte condities opgenomen waaraan het inzetten van de OT moet voldoen.

Het middel mag slechts in drie nader omschreven gevallen gebruikt worden. In die situaties is er steeds sprake van een in samenhang met een of meer andere maatregelen hanteren van de OT.

Er is dus nimmer sprake van een geïsoleerd inzetten van dit instrument. De gestelde condities dragen er toe bij dat op macro niveau inkomens- en/of kostenneutraliteit zo veel mogelijk is gewaarborgd.

De opmerking van de Raad dat het betrekken van de OT bij de vormgeving van de lastenverlichting omslachtig is en tot onbedoelde maar onvermijdelijke verschuivingen kan leiden, zowel waar het de te bereiken doelgroep van werkgevers als de te bereiken doelgroep van werknemers betreft, is op zich zelf juist. In een concrete situatie moeten deze neveneffecten meegenomen worden in de beleidsafweging. Waar het voor de toepassing van deze wet om gaat, is echter te waarborgen dat voor de werknemers zodanige compensatie plaats vindt dat zij er per saldo niet op achteruit gaan.

Alles overziende erken ik de door de Raad geconstateerde spanning. Echter, geplaatst tegen de ontstaansgeschiedenis van de OT vinden wij de ingeslagen weg aanvaardbaar gezien de duidelijk beperkende condities die aan het gebruik van het instrument van de beleidsmatige aanpassing zijn verbonden en gelet op de ook voor sociale partners wenselijke verdere afbouw van de OT.

Aangetekend hierbij wordt dat het schrappen van deze beleidsmatige aanpassingen de kern uit het wetsontwerp haalt en indiening ervan nutteloos zou maken. Consequentie zou dan zijn dat de bruteringsdatum per 1 januari 1996 normaal doorgang zou vinden. Dit zou sociale partners voor forse problemen stellen; zij zouden immers nauwelijks meer tijdig vóór de bruteringsdatum maatregelen daaromtrent kunnen treffen.

Naar aanleiding van het advies zijn in hoofdstuk 2 van de memorie van toelichting de redengeving die aan het wetsvoorstel ten grondslag ligt en de toelichting waarom het kabinet het creëren in deze wet van het middel van de beleidsmatige aanpassingen gewenst en aanvaardbaar vindt, verhelderd en verbreed. Tevens is in deze paragraaf een algemene passage opgenomen over de positie van de sociale partners in relatie tot het wetsvoorstel. In hoofdstuk 4 is aan het slot de noodzaak beklemtoond bij een eventuele vaststelling in de loop van 1997 van de OT per 1 januari 1998, de opvattingen van sociale partners zwaar te laten wegen.

Tevens is van de gelegenheid gebruik gemaakt om ter bevordering van de helderheid in paragraaf 1.1 onder b naast de mogelijkheid van de beleidsmatige aanpassingen ook de jaarlijkse aanpassing aan de endogene lastenontwikkeling in de AAW en AWBZ te noemen.

Inmiddels is besloten de Tweede Kamer te verzoeken de behandeling van het Wetsvoorstel Gevolgen bruteringsregelingen op te schorten tot het moment waarop de Kamer zich over onderhavig wetsontwerp heeft uitgesproken. De tweede alinea van paragraaf 4.1 is hiermee in overeenstemming gebracht.

De redactionele kanttekeningen van de Raad zijn allen overgenomen en verwerkt.

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

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

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

Ik moge U verzoeken het hierbij gevoegde voorstel van wet en de memorie van toelichting aan de Tweede Kamer der Staten-Generaal te zenden.

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

**Bijlage bij het advies van de Raad van State van 4 augustus 1995, no.W12.95.0316, met redactionele kanttekeningen die de Raad in overweging geeft.**

- Het voorstel van wet van een opschrift voorzien (aanwijzing 94 van de Aanwijzingen voor de regelgeving (Ar)).
- In Artikel III, onderdeel B (artikel 2, tweede lid), tussen «uitkeringsregelingen» en «opslagpremies» tussenvoegen: overheveling.
- In de memorie van toelichting hoofdletters gebruiken overeenkomstig aanwijzing 93 Ar (bijvoorbeeld: regeerakkoord, memorie van toelichting en Staten-Generaal).
- Het onnodig gebruik van afkortingen (o.m., e.e.a.) in de memorie van toelichting vermijden.
- In de memorie van toelichting verwijzen naar artikelleden overeenkomstig aanwijzing 80 Ar en de daarbij opgenomen voorbeelden (bijvoorbeeld: vierde lid, onder a).