

Vergaderjaar 1995–1996

24 447

Voorstel van wet van de leden Van Ardenne-van der Hoeven, Biesheuvel en Reitsma tot wijziging van de Ziektewet, de Wet op de arbeidsongeschiktheidsverzekering, de Werkloosheidswet, de Wet op de loonbelasting 1964, de Wet op de inkomstenbelasting 1964 en de Wet financiering volksverzekeringen in verband met een vereenvoudigd premie- en belastingregime bij seizoenarbeid in de agrarische sector

A

ADVIES RAAD VAN STATE EN REACTIE VAN DE INDIENERS

Hieronder zijn opgenomen het advies van de Raad van State d.d. 17 november 1995 en de reactie van de indieners d.d. 12 maart 1996, aangeboden aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal. Het advies van de Raad van State is cursief afgedrukt.

Bij brief van de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal van 11 oktober 1995, no. TK 95000139, heeft de Tweede Kamer bij de Raad van State ter overweging aanhangig gemaakt het voorstel van wet met memorie van toelichting van de leden Van Ardenne-van der Hoeven, Biesheuvel en Reitsma tot wijziging van de Ziektewet, de Wet op de arbeidsongeschiktheidsverzekering, de Werkloosheidswet, de Wet op de loonbelasting 1964, de Wet op de inkomstenbelasting 1964 en de Wet financiering volksverzekeringen in verband met een vereenvoudigd premie- en belastingregime bij seizoenarbeid in de agrarische sector.

Het voorstel geeft de Raad van State aanleiding tot de volgende opmerkingen.

1. In de memorie van toelichting wordt op verschillende plaatsen gewezen op de verbetering van de concurrentiepositie van de agrarische sector ten opzichte van de omringende landen die het voorstel zal meebrengen. In de toelichting wordt echter niet ingegaan op de europeesrechtelijke aspecten die hieraan verbonden zijn. Ook wordt niet vermeld of de maatregelen overeenkomstig artikel 93 van het Verdrag tot oprichting van de Europese Gemeenschap (EG-Verdrag) zijn aangemeld bij de Europese Commissie.

Aangezien de voorgestelde maatregelen gericht zijn op bevoordeling van een specifieke sector en de maatregelen (zij het deels) uit staatsmiddelen worden bekostigd, is de Raad van State van oordeel dat de maatregelen als steunmaatregelen in de zin van artikel 92 van het EG-Verdrag moeten worden gezien. De Raad adviseert tot aanmelding van de maatregelen bij de Europese Commissie over te gaan.

1. De Raad van State merkt op dat op verschillende plaatsen is gewezen op de verbetering van de concurrentiepositie van de agrarische sector. De invoering van deze structurele regeling voorziet in het aanreiken van een oplossing voor het probleem van de seizoenarbeid – middels een lastenverlichting – en heeft mede tot doel het verbeteren van de concurrentiepositie

van de agrarische sector. Daarbij wordt in de eerste instantie gedacht aan de ons omringende landen, Duitsland en België, daar de verhouding van de loonkosten met in het bijzonder deze landen, van grote betekenis is voor de concurrentiepositie van de agrarische sector. Daarbij zij opgemerkt dat ook andere factoren en andere landen bepalend zijn voor de concurrentiepositie. Bij het verbeteren van de concurrentiepositie wordt dan ook de concurrentiepositie in bredere zin – dan alleen de omringende landen – bedoeld. Ook hierbij speelt lastenverlichting, in de vorm van het beheersbaar houden van de loonkosten een essentiële rol.

De Raad van State vraagt zich af of de maatregelen conform artikel 92 en 93 van het Verdrag tot oprichting van de Europese Gemeenschap (EG-verdrag) is aangemeld bij de Europese Commissie en adviseert, wanneer dit niet is gebeurd, alsnog tot aanmelding over te gaan. De maatregelen waren ten tijde van de indiening bij de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal, met verzoek om het initiatief om advies voor te leggen aan de Raad van State, nog niet aangemeld bij de Europese Commissie. Het advies van de Raad van State wordt gevolgd en de procedure om het initiatiefwetsvoorstel bij de Europese Commissie aan te melden is reeds in gang gezet.

2. Voorgesteld wordt de verzekeringsplicht voor Ziektewet, Wet op de arbeidsongeschiktheidsverzekering (WAO) en Werkloosheidswet te laten vervallen voor die «werknemers» die seizoenarbeid verrichten in de zin van genoemde wetten. De regeling betekent een inbreuk op de huidige systematiek van het stelsel van werknemersverzekeringen, waarin werknemers verplicht verzekerd zijn, ook voor arbeid van korte duur. De Raad heeft zijn bezwaar tegen deze inbreuk verwoord in zijn advies van 7 december 1993 (no.W12.93.0671), waarnaar wordt verwezen in Kamerstukken II 1994/95, 24 236, B.

Deze inbreuk wordt in paragraaf 4, tweede alinea, van de memorie van toelichting gerechtvaardigd door de overweging dat de verzekeringsplicht kan komen te vervallen omdat personen die seizoenarbeid verrichten reeds op een andere grondslag, bijvoorbeeld inkomen elders, beurs of uitkering, verzekerd zijn. De Raad wijst erop dat deze stelling in haar algemeenheid onjuist is. Bij het grensbedrag van f.120,- is uitgegaan van een 8-urige werkdag bij een nettoloon van f.15,- per uur. Op die dagen zal geen andere arbeid kunnen worden verricht op grond waarvan de «werknemer» is verzekerd. Verder ziet de regeling eraan voorbij dat veel bijstandsontvangenden bij seizoenarbeid niet verzekerd zijn op grond van de WAO en niet kunnen terugvallen op de Algemene arbeidsongeschiktheidsverzekering (AAW), omdat zij veelal niet zullen voldoen aan de entree-eis, bedoeld in artikel 6 AAW. Het niet verzekerd zijn tegen arbeidsongevallen acht de Raad onaanvaardbaar. De Raad adviseert de regeling op dit punt te heroverwegen.

2. De Raad van State constateert dat de regeling een inbreuk betekent op het huidige stelsel van werknemersverzekeringen. Daar de hier bedoelde kring der verzekerden voor werknemersverzekeringen stamt uit de begintijd van de werknemersverzekeringen en er sindsdien diverse veranderingen in het verzekeringsstelsel zijn doorgevoerd, zijn voorstellen in voorbereiding om de kring der verzekerden voor werknemersverzekeringen te herzien. Bij deze herziening zal in het bijzonder aandacht worden besteed aan ontheffing van verzekeringsplicht bij seizoenarbeid, zoals in het onderhavig initiatiefvoorstel is bedoeld. De Sociale Verzekeringsraad – welke is voortgezet in het Tica – en de Ziekenfondsraad zijn om advies gevraagd. Deze adviezen worden begin 1996 verwacht. Evenals het wetsvoorstel Premiereregime bij marginale arbeid, kamerstuk 24 236, wordt anticiperend op deze herziening dit initiatiefwetsvoorstel ter behandeling aan de Kamer voorgelegd.

Voorts wijst de Raad van State erop dat de stelling dat personen die seizoenarbeid verrichten reeds op een andere grondslag, bijvoorbeeld inkomen elders, beurs of uitkering, verzekerd zijn, in haar algemeenheid onjuist is. Daarbij zij opgemerkt dat de praktijk in de agrarische sector leert dat arbeid in verband met piekperioden in de werkzaamheden, wegens bijvoorbeeld de oogst, voor de werknemersverzekeringen niet werd aangemerkt als een dienstbetrekking waaruit verzekeringsplicht voortvloeit. Het betreft hier zogenoemde gelegenheids- of seizoenarbeid, ook wel marginale arbeid genoemd, zoals in het onderhavige wetsvoorstel is bedoeld. De reeds bestaande, doch tijdelijke, Scholieren-studenten-regeling, de aspergeregeling

en de fruitplukregeling, zijn eveneens voor dit type arbeid in het leven geroepen. Doel van dit wetsvoorstel is om een bredere en structureler regeling voor seizoenarbeid in te voeren die het mogelijk maakt om tot f 3000 bij te verdienen naast een andere vorm van inkomsten op basis waarvan men reeds premieplichtig en dus verzekerd is. Op deze wijze wordt het dubbel betalen van premies en daarmee het rondpompen van geld als gevolg van een noodzakelijk geachte premiecompensatie voorkomen.

De Raad van State adviseert vervolgens om de regeling op het punt van de verzekering tegen arbeidsongevallen te heroverwegen. Wat dit punt betreft zij opgemerkt dat het gezien de aard van de arbeid, marginale arbeid als aanvulling op andere vormen van inkomsten, slechts noodzakelijk is om alleen de arbeid zelf te verzekeren en niet de inkomensderving. Hiervoor ligt de verantwoordelijkheid bij de sector zelf. Een werkgever kan middels een particuliere verzekering het risico van arbeidsongevallen dekken. Overwogen is om in het voorstel een verplichting tot verzekeren voor de werkgever op te nemen. Besloten is dit niet te doen daar in de eerste plaats de verantwoordelijkheid bij de sector zelf ligt en in de tweede plaats de ervaring leert dat de sector deze verantwoordelijkheid ook neemt en er verschillende mogelijkheden tot verzekering van arbeidsongevallen worden aangeboden. Ten derde wordt hiermee aangesloten bij de Duitse situatie.

3. Het voor de diverse wetten voorgestelde begrip seizoenarbeid is zo ruim gesteld en zo weinig omlijnd dat nagenoeg iedereen die in de agrarische sector werkzaam is onder het begrip zou kunnen worden gebracht, ook de reguliere werknemer. Een dergelijke begripsbepaling maakt naar het oordeel van het college een onbedoeld ruim gebruik van de regeling mogelijk. De desbetreffende artikelen dienen te worden heroverwogen in die zin dat de omschrijving tot de beoogde kring van werknemers wordt beperkt.

3. De Raad van State is van mening dat het begrip seizoenarbeid zo ruim gesteld is en zo weinig omlijnd is dat het noodzakelijk is om de beschrijving te heroverwegen om onbedoeld gebruik te voorkomen. In de regeling zijn twee elementen opgenomen die dat voorkomen. In de eerste plaats zal het maximum van f 120 per dag en f 3000 per jaar een groot deel van de reguliere werknemers van de faciliteit uitsluiten. In de tweede plaats is vereist dat het moet gaan om seizoenarbeid verricht door met het oog op die seizoenarbeid in dienst genomen werknemers. Ook dat element sluit reguliere werknemers uit. Mocht bij de evaluatie blijken dat het begrip seizoenarbeid problemen meet zich mee brengt dan zal tot nadere regelgeving worden overgegaan.

4. De voorgestelde regeling geldt, zoals hiervoor reeds werd opgemerkt, niet voor het gehele bedrijfs- en beroepsleven. Ook geldt zij niet voor alle sectoren waarin sprake is van seizoengebonden pieken in de werkgelegenheid en waarin het moeilijk is voor die pieken voldoende personeel aan te trekken. Zij geldt zelfs niet algemeen binnen de agrarische sector, omdat zij beperkt blijft tot de bij de bedrijfsvereniging voor de Tabakverwerkende en Agrarische Bedrijven aangesloten werkgevers. De regeling brengt dan ook een mate van rechtsongelijkheid mee, die naar het oordeel van de Raad niet op objectieve en redelijke gronden in de toelichting wordt gerechtvaardigd.

Met betrekking tot sectoren waarin sprake is van bedrijfsmatige pieken in de werkgelegenheid wordt in paragraaf 3 van de toelichting verwoord om welke redenen de regeling (vooralsnog) alleen zal gelden voor de agrarische sector. Naar de mening van de Raad zijn deze redenen op zichzelf onvoldoende om de rechtsongelijkheid die erdoor ontstaat te rechtvaardigen. Daarbij is in het bijzonder van belang dat voor de rechtsongelijkheid binnen de agrarische sector – waardoor de regeling bijvoorbeeld niet van toepassing is voor de bloembollensector – geen enkele rechtvaardiging wordt gegeven. De Raad adviseert de voorgestelde voorkeursbehandeling voor een bepaalde sector nader en overtuigend te motiveren. Kan die motivering niet worden gegeven, dan dient het voorstel op dit punt te worden heroverwogen.

4. De Raad van State wijst er op dat de regeling niet voor het gehele bedrijfs- en beroepsleven geldt en ook niet geldt voor alle sectoren waarin sprake is van seizoengebonden pieken in de werkgelegenheid, en zelfs niet voor alle agrarische werkgevers en dat hierdoor rechtsongelijkheid ontstaat. Met nadruk wordt erop gewezen dat het hier een regeling met een experi-

menteel karakter betreft. Daarom is bewust gekozen voor een beperkte werking om op deze wijze ervaring op te doen. Na evaluatie kan worden besloten om de regeling conform de bevindingen aan te passen. Het ligt in de lijn der verwachtingen dat de regeling dan naar meer sectoren, in beginsel sectoren waar zich seizoenarbeid voordoet, wordt uitgebreid. De tijdelijkheid van de regeling zal duidelijker in het wetsvoorstel naar voren worden gebracht door een horizonbepaling in de vorm van een einddatum in het voorstel op te nemen. De uitbreiding van het aantal sectoren waarvoor de regeling geldt kan middels nadere regelgeving plaatsvinden. Dit zal onderdeel zijn van de evaluatie. Er is bewust gekozen voor de agrarische sector daar zich in deze sector bijzondere problemen voordoen getuige het zogenoemde Tuinbouwakkoord, en het daar onder liggende rapport van de Commissie De Boer «Een Gecoördineerde Aanpak», waarnaar wordt verwezen voor een nadere onderbouwing van de bijzondere positie van de agrarische sector. Voorts zij opgemerkt dat uit het Tuinbouwakkoord een verantwoordelijkheid voor de overheid voortvloeit om mee te werken aan een regeling voor seizoenarbeid, hetgeen het maken van uitzondering speciaal voor de agrarische sector niet rechtvaardigt, maar wel het feit verklaart dat het experiment in de agrarische sector wordt gestart.

Het is uiteraard niet de bedoeling geweest om een deel van de agrarische sector uit te sluiten, de regeling is op dit punt verduidelijkt door in de artikelsgewijze toelichting een nadere invulling van het begrip consumptie op te nemen.

5. De regeling is in de voorgestelde opzet moeilijk controleerbaar en daardoor moeilijk handhaafbaar. Tussen belastingdienst en de bedrijfsvereniging voor de Tabakverwerkende en Agrarische Bedrijven zal een goede informatie-uitwisseling nodig zijn, bijvoorbeeld om te controleren of niet vaker dan eens per jaar met betrekking tot een werknemer van de regeling gebruik is gemaakt. Denkbaar is dat meer dan een werkgever in de loop van het kalenderjaar dezelfde werknemer aanmeldt als «seizoenarbeider», waardoor mogelijk ten onrechte te weinig belasting en premie door de inhoudingsplichtige worden afgedragen. Naar de mening van het college dient in de regeling meer duidelijkheid te worden verschaft over de rechtspositie van betrokkenen (werkgever, werknemer en bedrijfsvereniging). De werkgever dient op eenvoudige wijze te kunnen verifiëren of hij ten aanzien van een bepaalde werknemer terecht van de regeling gebruik maakt.

Eveneens dient duidelijk te zijn wat voor hem de risico's zijn, indien hij van onjuiste of onvolledige informatie is uitgegaan. Ook voor de betrokken werknemer moet onmiskenbaar duidelijk zijn dat van de regeling gebruik wordt gemaakt, mede in verband met het risico van navordering van premie en belasting. Bedacht moet worden dat in de huidige opzet het al dan niet verplicht verzekerd zijn van de werknemer slechts afhankelijk is van een aanmelding van de werkgever bij de bedrijfsvereniging voor de Tabakverwerkende en Agrarische Bedrijven. De Raad adviseert de regeling op deze punten nader te bezien.

5. De Raad van State vraagt naar de controleerbaarheid en de handhaafbaarheid van de regeling. Navraag bij de Belastingdienst leert dat zij bij de huidige uitwisseling van gegevens met de BV TAB, de l.b.-kaart, geen problemen verwacht en ook geen behoefte heeft aan nadere uitwisseling van informatie. De controle of de werkgever in één kalenderjaar twee (of meer) keer dezelfde werknemer aanmeldt, kan de Belastingdienst uitvoeren op basis van de loonbelastingkaart. Een eventuele correctie van ontbrekende voorheffing vindt dan plaats via een aanslag opgelegd aan de werknemer.

Voor controles bij de werkgever zal de Belastingdienst wel de mogelijkheid moeten hebben bij de bedrijfsvereniging op te vragen of een werknemer is aangemeld.

6. Het bedrag van maximaal f.120,- per dag is zo gekozen, omdat dit aansluit bij de praktijk. Bij een netto-loon van f.10,- à f.15,- per uur en een 8-urige werkdag kan per dag maximaal f.120,- worden verdiend (paragraaf 3, derde alinea, van de memorie van toelichting). Naar het de Raad voorkomt is dit bedrag laag, indien in aanmerking wordt genomen dat het om perioden met een hoge werkdruk gaat, waarin lange werkdagen zouden kunnen worden gemaakt. Wat betreft de belastingverlaging zou de regeling dan ook haar doel

voorbij kunnen schieten. Om dat te voorkomen zou van een bedrag per uur in plaats van van een bedrag per dag kunnen worden uitgegaan. De Raad beveelt aan de regeling op dit punt te heroverwegen.

6. Het komt de Raad van State voor dat het bedrag van maximaal f 120 per dag laag is in aanmerking genomen dat er lange werkdagen zouden kunnen worden gemaakt. Hij vraagt zich af of een maximaal bedrag per uur niet beter bij het doel aansluit. Met de keuze voor het bedrag van f 120 per dag is bewust aangesloten bij de praktijk. In de praktijk wordt over het algemeen een netto-loon van f 10 à f 15 uitbetaald. Met een werkdag van 8 uur per dag kan zo een netto-loon van maximaal f 120 per dag worden verdiend. Gezien de aard en zwaarte van de werkzaamheden is het niet aannemelijk dat werkdagen langer dan 8 uur in de praktijk voorkomen. Het is voor sommige oogsten teeltechnisch gezien, voor de verdere verwerking en afvoer, en fysiek, in de meeste gevallen niet mogelijk om langer dan acht uur te werken.

Het is inderdaad mogelijk om in plaats van een dag- een uurloon in te voeren. Hiervoor is echter niet gekozen omdat het dan niet mogelijk is om boven het minimumloon te belonen terwijl dat in sommige gevallen wel wenselijk kan zijn. In die gevallen zal ook niet langer dan 8 uur gewerkt kunnen worden als men van de regeling gebruik wil maken. Uitgaand van het netto-loon in de praktijk is het niet voor de hand liggend dat men onder de voorgestelde regeling langer dan 8 uur zal werken daar men dan het maximale dagbedrag overschrijdt en daardoor niet in aanmerking komt voor de regeling.

7. De Raad heeft in zijn advies no.W12.95.0175 inzake het voorstel van Wet premieregime bij marginale arbeid (Kamerstukken II 1994/95, 24 236) gewezen op de niet te negeren kans op uitstoot van arbeid, doordat de voorkeur gegeven zal worden aan goedkope krachten en een uitputtend gebruik van de voorgestelde regeling zal worden nagestreefd.

Daar komt bij dat de premiederving zal moeten worden opgevangen door de overige premieplichtigen, hetgeen op langere termijn – zeker indien nog een verbreding van de maatregel zou plaatsvinden – ook een negatieve uitwerking op de werkgelegenheid kan hebben.

Aan deze ook hier mogelijke, nadelige, effecten ten aanzien van de werkgelegenheid dient in de toelichting, indien mogelijk ook cijfermatig, aandacht te worden geschonken.

7. De Raad van State wijst op de niet te negeren kans op uitstoot van arbeid en de premiederving. Wanneer een regeling wordt geïntroduceerd die bedoeld is om het probleem van de seizoenarbeid in de agrarische sector tegemoet te komen dan mag er van worden uitgegaan dat van deze regeling optimaal gebruik wordt gemaakt, temeer daar het arbeidskosten besparend werkt, en dat er dus een kans op verdringing van reguliere door seizoenarbeid aanwezig is. De kans op verdringing van vaste arbeidscontracten door een aaneenschakeling van tijdelijke contracten wordt zeer minimaal geacht. Het segment waar verdringing kan optreden is het segment waar deze wet op is gericht: het seizoenwerk, dat nu reeds voor een uiteenlopende groep van arbeidskrachten wordt gedaan zoals scholieren, studenten, huisvrouwen, uitkeringsontvangenden en tijdelijke werkvergunningen. Deze verdringing zal naar verwachting beperkt van aard zijn. Het is immers geen keus tussen twee potentiële arbeidskrachten, ze zullen vaker beiden, hoewel korter, werken. Voorzover een groep werknemers echt verdrongen zou kunnen worden zullen dit de mensen zijn voor wie een tijdelijke tewerkstellingsvergunning moet worden afgegeven. Voor hen komt nu een alternatief dat zowel in kosten als administratief gemak zeer concurrerend is. Hierbij moet worden opgemerkt dat het afgiftebeleid met betrekking tot het verrichten van seizoensgebonden arbeid al zeer restrictief is.

Gezien het feit dat voor deze genoemde groepen reeds een, niet structurele, regeling bestaat waardoor zij geen/weinig premie hoeven te betalen, kan worden opgemerkt dat ook de premiederving acceptabel is. Indien wenselijk kunnen deze punten onderdeel van de evaluatie zijn.

8. In de toelichting ontbreekt een passage over de gevolgen voor de administratieve lasten van belastingdienst, inhoudingsplichtigen en bedrijfsvereniging. Zij worden geconfronteerd met een toename van de administratieve werkzaamheden. De Raad wijst erop dat dit niet in overeenstemming is

met het beleid te streven naar een vermindering van administratieve lastendruk. Het verdient aanbeveling om op verwachte omvang en inhoud van deze lasten in de toelichting in te gaan.

8. De Raad van State mist een passage in de memorie van toelichting over de gevolgen van het wetsvoorstel voor de administratieve lasten van Belastingdienst, inhoudingsplichtigen en bedrijfsvereniging. Een dergelijke passage is alsnog in de memorie van toelichting opgenomen.

9. Het is de Raad opgevallen dat voor de toepassing van de premievrijstelling slechts de grens van f.3 000,- geldt, terwijl voor toepassing van de belastingverlaging zowel de grens van f.3 000,- per jaar als een grens van f.120,- per dag wordt gehanteerd. Hierdoor lijkt het mogelijk dat verschillende regimes gaan gelden ten aanzien van werknemers, afhankelijk van de inkomsten per dag. Tenzij deze discrepantie dragend kan worden gemotiveerd, dient onderlinge afstemming van de beide regelingen te worden overwogen.

De premievrijstelling wordt toegepast indien aan de gestelde voorwaarden wordt voldaan. Daarentegen staat, door het gebruik van het woord «kan» in het voorgestelde artikel 34aa, eerste lid, van de Wet op de loonbelasting 1964, nog niet vast dat het verlaagde tarief zal worden toegepast. De Raad adviseert om – tenzij dit verschil dragend kan worden gemotiveerd – genoemd artikellid zodanig aan te passen dat, indien aan de voorwaarden wordt voldaan, de belastingverlaging wordt toegepast.

Ten slotte merkt de Raad op dat, doordat noch in de voorgestelde premievrijstellingsregeling noch in de voorgestelde belastingverlaging een verwijzing naar de andere regeling is opgenomen, over de toepassing van beide regelingen afzonderlijk zal worden besloten. Denkbaar is dan ook dat met betrekking tot één en dezelfde persoon de ene regeling wel en de andere regeling geen toepassing zal vinden. Ten minste in de toelichting dient hierop te worden ingegaan.

9. De Raad van State wijst op de mogelijkheid dat er verschillende regimes gaan gelden. De Raad van State adviseert artikel 34aa, eerste lid, aan te passen. De Raad van State vraagt nader in te gaan op andere regelingen die gelijktijdig van toepassing kunnen zijn.

Het gebruik van het woord «kan» in artikel 34aa, eerste lid, van de Wet op de loonbelasting 1964, leidt ertoe dat de werkgever zelf kan kiezen om de regeling al dan niet toe te passen. Onder omstandigheden kan het aantrekkelijker zijn om te kiezen voor toepassing van het reguliere regime, bij voorbeeld als de scholieren- en studentenregeling van toepassing is. In dat geval kan de loonsomheffing dus buiten toepassing blijven, maar kan wel de vrijstelling voor de werknemersverzekeringen gelden.

10. Bij de Tweede Kamer der Staten-Generaal is op dit moment aanhangig een voorstel van Wet premiereregime bij marginale arbeid (Kamerstukken II 1994/95, 24 236). Ook dat voorstel behelst een tegemoetkoming in de premiesfeer in bepaalde gevallen van kortdurende arbeid.

In de toelichting dient te worden verduidelijkt hoe dit voorstel zich verhoudt tot genoemd voorstel van wet. Zo nodig dient in het voorstel een samenloopbepaling te worden opgenomen.

10. De Raad van State vraagt naar de verhouding tot het voorstel van Wet premiereregime bij marginale arbeid (Kamerstukken II 1994/95, 24 236) en de noodzaak voor een samenloopbepaling. Beide wetsvoorstellen, zowel het onderhavige initiatief als de Wet premiereregime bij marginale arbeid, beogen te voorzien in een oplossing voor de problematiek van de seizoenarbeid in de agrarische sector, conform het mede door de overheid getekende Tuinbouwakkoord. Beide voorstellen kiezen echter voor een andere invalshoek. Het voorstel onder stuknummer 24 236 gaat uit van een beperking tot de inzet van werkzoekende uitkeringsgerechtigden voor een periode van maximaal vier weken en daarnaast een premiecompensatie regeling. Het onderhavige wetsvoorstel gaat uit van een algemene regeling waarbij iedereen een bedrag van f 3000 per jaar – met een maximum van f 120 per dag – kan verdienen. Tevens wordt afgezien van een premiecompensatie op grond van de onder punt 7 genoemde redenen. Ondanks het feit dat beide voorstellen anders van aard zijn sluit het een de ander niet uit. Het is derhalve niet ondenkbaar dat de

Kamer beide wetsvoorstellen aanneemt. In dat geval is een samenloopbepaling noodzakelijk. Het ligt echter niet in de lijn der verwachting dat beide wetsvoorstellen door de Kamer worden aangenomen. Het is dan ook te voorbarig om nu reeds een samenloopbepaling op te nemen.

11. In paragraaf 3 van de toelichting wordt vermeld dat in geval van bijstandsuitkeringen de inkomsten uit seizoenarbeid daarop in beginsel zullen worden gekort. De gemeentebesturen hebben echter het recht het gekorte bedrag als stimuleringsbijdrage aan te vullen op de bijstandsuitkering. In de praktijk gebeurt dat ook, zodat in feite geen korting plaatsvindt, aldus de toelichting. Aangezien uit de voorgestelde regeling een – zeker bij verbreding tot andere categorieën – verschuiving van de financiële lasten kan voortvloeien, waarbij bovendien weinig of geen kans op duurzaam werk wordt gecreëerd, bestaat er geen garantie dat gemeentebesturen ongelimiteerd met bedoelde aanvulling zullen doorgaan. De Raad adviseert de toelichting op dit punt te nuanceren.

11. De Raad van State adviseert om de toelichting op het wetsvoorstel aangaande de aanvulling op de bijstandsuitkering door de gemeente te nuanceren. Dit advies wordt overgenomen.

12. In paragraaf 3 van de toelichting wordt gesteld dat met de grens van f.3 000,- voor de belastingverlaging wordt aangesloten met een vergelijkbaar regime in Duitsland, «waarmee een harmonisatie op EU-niveau wordt bewerkstelligd».

Naar de mening van de Raad verdient het de voorkeur in de toelichting een nadere vergelijking met de in Duitsland geldende regeling op te nemen. Daarbij kan dan tevens worden ingegaan op de verschillen met die regeling. Ook verdient het uit harmonisatie-oogpunt aanbeveling in de toelichting kort in te gaan op de regelingen in andere lid-staten van de Europese Unie, zodat kan worden nagegaan in hoeverre er inderdaad sprake is van harmonisatie.

12. De Raad van State vraagt een nadere vergelijking met de in Duitsland geldende regeling op te nemen en vraagt in hoeverre er sprake is van harmonisatie. Voor een vergelijking met de Duitse regeling wordt verwezen naar de brief van de toenmalige minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid aan de Kamer d.d. 28 januari 1993 (kamerstukken II, 1992/93, 22 800, XV, nr. 57).

13. In de memorie van toelichting ontbreekt een artikelsgewijze toelichting. Teneinde in de toelichting onbesproken gebleven punten (zoals het vijfde lid van de artikelen I, II en III) te verduidelijken dient deze te worden toegevoegd.

13. De Raad van State adviseert een artikelsgewijze toelichting op te nemen. Dit advies is overgenomen.

14. In paragraaf 3 van de toelichting wordt gesteld dat de regeling zodanig is bedoeld dat de verdienste tot f.3 000,-zoveel mogelijk als extra inkomen kan worden gezien. Voor een aantal categorieën potentiële seizoenarbeiders geldt een speciale bijverdienregeling die door dit voorstel niet wordt gewijzigd, aldus de toelichting. Het verdient aanbeveling in de toelichting op deze regelingen nader in te gaan.

14. De Raad van State vraagt nader in te gaan op de andere speciale bijverdienregelingen die voor een aantal potentiële seizoenarbeiders gelden. Hier zijn bedoeld de fruitpluk- en aspergeregelingen voor de werknemersverzekeringen en de studenten-scholierenregeling voor de heffing van loonbelasting en premie voor de volksverzekeringen. De eerste twee genoemde regelingen kunnen met het aannemen van deze wet komen te vervallen. Ten aanzien van de bestaande studenten en scholieren regeling geldt dat deze naast de voorgestelde regeling voor seizoenarbeid kan blijven bestaan. Voor studenten en scholieren geldt eveneens op grond van de voorgestelde regeling een maximum van f 3000 als bijverdiensten uit seizoenarbeid in de agrarische sector. Wanneer zij meer dan f 3000 bijverdienen kunnen zij voor het meerdere gebruik maken van het regime van de reeds bestaande studenten en scholierenregeling.

15. In paragraaf 1 van de memorie van toelichting wordt gesteld dat bij een «positieve evaluatie» de werkings sfeer van het wetsvoorstel kan worden verbreed en dat daarmee reeds rekening is gehouden in het wetsvoorstel. Niet duidelijk is op welke wijze dat is geschied. In ieder geval is het voor het voorstel essentiële begrip seizoenarbeid niet bruikbaar voor andere categorieën, zoals de horeca. Ook wordt in genoemde paragraaf niet vermeld aan welke categorieën wordt gedacht bij bedoelde verbreding. De toelichting kan in beide opzichten worden verduidelijkt.

15. De Raad van State stelt dat niet duidelijk is op welke wijze de evaluatie zal plaatsvinden en aan welke categorieën moet worden gedacht bij een mogelijke verbreding. Zoals reeds onder punt 4 is vermeld zal in de regeling een horizonbepaling worden opgenomen. Voor het aflopen van de werkings-termijn van de regeling zal een evaluatie worden gehouden waarin ondermeer de effecten op aanbod van arbeid, kosten voor werkgever, administratieve lasten belasting- en premiederving, uitwerking in praktijk, fraudegevoeligheid en andere relevante elementen worden meegenomen. Wanneer blijkt dat de regeling in praktijk aan de verwachting voldoet en de eventuele nadelen opwegen tegen de voordelen, en er derhalve sprake is van een positieve evaluatie, zal worden bezien of het wenselijk is en hoe de regeling naar andere sectoren dan de agrarische kan worden uitgebreid. Daarbij kan aan sectoren met een seizoengevoelige arbeidsfilm, zoals de horeca, worden gedacht. Om de regeling aan te passen is zal nadere regelgeving noodzakelijk zijn. Indien noodzakelijk kunnen bij wetwijziging ook andere punten die uit de evaluatie naar voren komen, worden betrokken.

16. In de toelichting wordt gesteld dat het wetsvoorstel een vereenvoudiging van het belasting- en premieregime bij seizoenarbeid beoogt. Ook wordt gesteld dat met het voorstel invulling wordt gegeven aan het kabinets-beleid dat mede gericht is op verlaging van de lastendruk en deregulering. Aangezien met het voorstel – naast de bestaande regels nieuwe, afwijkende regelingen voor een deel van de betrokkenen in het leven worden geroepen is het minder juist hier van vereenvoudiging of deregulering te spreken. Het verdient aanbeveling de toelichting aan te passen.

16. De Raad van State vraagt zich af of het juist is om over een vereenvoudiging of deregulering te spreken. Doordat met deze regeling een structurele regeling wordt geïntroduceerd die redelijk eenvoudig en overzichtelijk is, ten opzichte van regelingen in het verleden sprake van vereenvoudiging. Het creëren van een structurele regeling voor seizoenarbeid is het belangrijkste. Indien dat tevens gepaard kan gaan met vereenvoudiging van regelgeving is dat een extra voordeel.

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

17. De Raad van State verwijst voor enkele redactionele kanttekeningen naar de bij het advies behorende bijlage. Met deze kanttekeningen is rekening gehouden.

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

Bijlage bij het advies van de Raad van State van 17 november 1995, no.W12.95.0560, met redactionele kanttekeningen die de Raad in overweging geeft

- Zowel in artikel I als in de artikelen II en III aan het ingevoegde artikel 6a, eerste lid, een zinsnede toevoegen die aangeeft dat de regeling per kalenderjaar en per «werknemer» geldt.
- In artikel IV, onderdeel B, in het vierde lid van het ingevoegde artikel 34aa «overeenkomst» vervangen door: overeenkomstig.
- In artikel VII «binnen twee jaren na» vervangen door: binnen twee jaren na de (aanwijzing 164 van de Aanwijzingen voor de regelgeving (Ar)).
- In de memorie van toelichting, paragraaf 1 (Inleiding), eerste alinea, de laatste volzin meer in overeenstemming brengen met de inhoud van het voorstel van wet.
- In de memorie van toelichting, paragraaf 4 (De werknemersverzekeringen), eerste alinea, «artikel 6J» vervangen door: artikel 6.
- In de memorie van toelichting zoveel mogelijk de vindplaats vermelden van zowel genoemde als bedoelde stukken (aanwijzing 219 Ar).