

Vergaderjaar 1995–1996

24 554

Invoering van de Arbeidsvoorzieningswet 1996 (Invoeringswet Arbeidsvoorzieningswet 1996)

B

ADVIES RAAD VAN STATE EN NADER RAPPORT

Hieronder zijn opgenomen het advies van de Raad van State d.d. 1 december 1995 en het nader rapport d.d. 15 december 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 21 november 1995, no.95.008148, 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 tot invoering van de Arbeidsvoorzieningswet 1996 (Invoeringswet Arbeidsvoorzieningswet 1996).

Blijkens de mededeling van de Directeur van Uw Kabinet van 21 november 1995, no. 95.008148, machtigde Uwe Majesteit de Raad van State zijn advies inzake het bovenvermelde voorstel van wet rechtstreeks aan mij te doen toekomen. Dit advies, gedateerd 1 december 1995, bied ik U hierbij aan. De Raad van State maakt een aantal opmerkingen bij het voorstel. Daarop wordt onderstaand ingegaan.

1. In de artikelen 9 tot en met 12 en 14 van het wetsvoorstel wordt een regeling getroffen voor een aantal besluiten die op basis van de Arbeidsvoorzieningswet zijn vastgesteld; de regeling houdt in dat deze besluiten berusten op bepalingen uit de Arbeidsvoorzieningswet 1996, doch uiterlijk tot een bepaald tijdstip. Deze constructie ligt naar de mening van de Raad van State minder voor de hand. Als de besluiten van een nieuwe wettelijke grondslag worden voorzien, is die nieuwe grondslag afdoende, zodat het minder voor de hand ligt om daaraan een tijdslimiet te stellen. Het is juist en overzichtelijker om te bepalen dat de bedoelde besluiten tot een bepaald tijdstip van kracht blijven; de wettelijke grondslag is dan gelegen in de invoeringswet zelf, waarbij ook het overgangskarakter dan duidelijker naar voren komt.

1. De door de Raad geadviseerde constructie, waarin de in de artikelen 9 tot en met 12 en 14 bedoelde besluiten tot een bepaald tijdstip hun grondslag zouden vinden in de Invoeringswet zelf, heeft als bezwaar dat daarmee de resterende geldingsduur van die besluiten wordt gefixeerd. De in het wetsvoorstel neergelegde constructie maakt het mogelijk binnen de voor de betrokken besluiten genoemde maximumtermijnen tot wijziging of vervanging daarvan over te gaan; dit laatste dient dan te geschieden met toepassing van de nieuwe wetgeving en daarvoor is nodig, zoals in het wetsvoorstel is gebeurd, die wetgeving als nieuwe grondslag voor die besluiten aan te merken. Voordeel van de gekozen constructie is dat daarmee de periode

waarin nog «oud recht» geldt zo kort mogelijk kan zijn; aangezien daaraan overigens geen bijzondere bezwaren verbonden zijn en ook het overgangskarakter daarvan voldoende duidelijk is, wordt geen aanleiding gezien tot wijziging van de genoemde artikelen.

2. Met artikel 16, tweede lid, van het wetsvoorstel wordt feitelijk afgeweken van artikel 10, tweede lid, van het voorstel van Arbeidsvoorzieningswet 1996 (Kamerstukken II 1995/96, 24 450). Nu deze afwijking niet het karakter heeft van overgangsrecht, dient deze wijziging niet te worden verwerkt in dit wetsvoorstel, maar in de ontwerp-Arbeidsvoorzieningswet 1996 zelf.

2. Artikel 16, tweede lid, van het wetsvoorstel zondert van de toepassing van artikel 10, tweede lid, van de Arbeidsvoorzieningswet 1996 uit de ten tijde van de inwerkingtreding van de nieuwe wet reeds plaatsgevonden hebbende (mede-)oprichtingen en deelnemingen waarmee de Arbeidsvoorzieningsorganisatie geen materiële bemoeienis (meer) heeft. Aangezien in het tweede lid wordt gesproken van zodanige gevallen «als bedoeld in het eerste lid» en dat lid alleen betrekking heeft op bestaande gevallen, geldt ook deze uitzondering uitdrukkelijk slechts voor bestaande gevallen; voor nieuwe gevallen zal artikel 10, tweede lid, van de ontwerp-Arbeidsvoorzieningswet 1996 onverkort van toepassing zijn. Er is dus wel degelijk sprake van overgangsrecht, zodat de Invoeringswet de juiste plaats is voor deze bepaling. Naar aanleiding van de opmerkingen van de Raad is wel de toelichting nog verduidelijkt.

3. In de voorgestelde artikelen 72 en 93a van de Werkloosheidswet wordt een regeling getroffen voor de samenwerking tussen de bedrijfsverenigingen en de Arbeidsvoorzieningsorganisatie. De bepaling roept enkele vragen op.

Allereerst merkt de Raad op dat de voorgestelde procedure lang en complex is. Centraal staat het plan dat elke bedrijfsvereniging jaarlijks moet opstellen; daarnaast moet het Tijdelijk instituut voor coördinatie en afstemming tot twee keer toe regels respectievelijk nadere regels vaststellen, die door de minister moeten worden goedgekeurd (artikelen 72, zesde lid, en 93a, derde lid). Ten slotte moet elke bedrijfsvereniging een overeenkomst met de Arbeidsvoorzieningsorganisatie sluiten. Het verdient, zo meent de Raad, aanbeveling om deze samenwerking een eenvoudiger structuur te geven.

Voorts wordt in artikel 72, tweede lid, bepaald dat de bedrijfsverenigingen samenwerken met de Arbeidsvoorzieningsorganisatie bij de uitvoering van bepaalde taken. In de toelichting op het artikel wordt echter gesteld dat het niet de bedoeling is dat de bedrijfsverenigingen deze taken zelf zullen gaan uitvoeren. Het college is van mening dat de toelichting dient te worden aangepast, nu de wettekst zelf niet iets dergelijks bepaalt.

Ten slotte wordt in artikel 72, derde lid, een deel van de taken, zoals in het tweede lid omschreven, uitgezonderd. Het is de Raad niet duidelijk welke taken van de bedrijfsverenigingen daaronder worden begrepen. Ook overigens verdient het aanbeveling de formulering van het derde lid bevattelijker te formuleren.

3. De voorgestelde procedure met betrekking tot samenwerking en inkoop loopt in hoofdlijnen parallel met de beleids- en begrotingsprocedures van de Arbeidsvoorzieningsorganisatie en van de bedrijfsverenigingen. Dat het Tijdelijk instituut voor coördinatie en afstemming (Tica) twee maal regels stelt is gevolg van het feit dat de regelgeving betrekking heeft op enerzijds een taak, geregeld in hoofdstuk VI Werkloosheidswet (De voorzieningen) en anderzijds op de financiering van deze taak, die in hoofdstuk VII Werkloosheidswet (Financiering) is geregeld. Het opstellen van het jaarlijkse uitstroombplan gaat onderdeel uitmaken van de begrotingsvoorbereiding van de bedrijfsverenigingen. Voor 1 augustus moeten de bedrijfsverenigingen hun begroting indienen bij het Tica. Voor 1 december stelt het Tica deze begrotingen vast. De periode tussen 1 augustus en 1 december kan enerzijds gebruikt worden om een overeenkomst te sluiten tussen Arbeidsvoorziening en de bedrijfsverenigingen over de aanwending van de rijksbijdrage door de Arbeidsvoorzieningsorganisatie ten behoeve van moeilijk plaatsbare werkloze werknemers. Anderzijds kan deze periode worden benut om de concept-inkoopcontracten voor te bereiden. Na toekenning van de budgetten aan de bedrijfsverenigingen per 1 december kunnen de inkoopcontracten definitief worden gesloten. De samenwerking zal zich in de praktijk verder moeten uitkristalliseren. Het CBA,

Tica en de VNG hebben ten behoeve daarvan een gezamenlijke opdracht op zich genomen. De (nadere) regelgeving van het Tica zal reeds een aantal handvatten moeten bieden; ze kunnen voorts worden aangepast aan de hand van verworven inzichten. Onder erkenning dat sprake is van een samenstel van regelgeving, lijkt op grond van het voorgaande thans geen reden aanwezig voor een wijziging van de voorgestane structuur van de samenwerking. De memorie van toelichting (paragraaf 6, advisering Tica) is overeenkomstig het voorgaande aangepast.

Naar aanleiding van de opmerkingen van de Raad is het voorgestelde artikel 72 van de Werkloosheidswet verduidelijkt op het punt van de taakomschrijvingen. In de gewijzigde redactie wordt in het eerste lid buiten twijfel gesteld dat de daar bedoelde reïntegratietaken van de bedrijfsverenigingen niet omvat de arbeidsbemiddelingsstaken die op de Arbeidsvoorzieningsorganisatie rusten op grond van artikel 4, eerste lid, onderdeel a, van de ontwerp-Arbeidsvoorzieningswet 1996; de oorspronkelijk in het tweede lid opgenomen beperking kan hierdoor vervallen. De in het derde lid opgenomen taakomschrijving heeft betrekking op de taken genoemd in artikel 4, eerste lid, onderdeel b, van de ontwerp-Arbeidsvoorzieningswet en stemt daarmee tekstueel geheel overeen. Aldus is de onderlinge verhouding tussen de in deze artikelleden bedoelde taken verhelderd.

4. Ten aanzien van de inwerkingtreding van de ontwerp-Arbeidsvoorzieningswet 1996 en van dit wetsvoorstel wordt in de toelichting gesproken over een «complexe overgangssituatie» (paragraaf 2 (Het overgangsrecht)). De complexiteit wordt vergroot doordat de inwerkingtreding is voorzien in de loop van 1996, op een tijdstip dat nu nog niet bekend is. Dit heeft tot gevolg dat in 1996 voor een nu nog onbekend aantal maanden met de oude begrotingssystematiek zal moeten worden gewerkt, waarna voor het resterende deel van het jaar volgens het nieuwe systeem zal worden gewerkt. Dit noopt tot complexe overgangswetgeving en zal bovendien voor alle betrokken instanties extra uitvoeringslasten met zich brengen, te meer omdat de breuk in het begrotingsjaar doorwerkt naar de regionale besturen voor de arbeidsvoorziening. De Raad meent dat het aanbeveling verdient om de inwerkingtreding te laten plaatsvinden met ingang van de eerste dag van een begrotingsjaar. Als bijkomend voordeel van een zodanige oplossing – waartoe de Raad adviseert – geldt dat de parlementaire behandeling van de wetsvoorstellen onder minder tijdsdruk komt te staan en voor de voorbereidingen tot invoering meer tijd beschikbaar is.

4. Anders dan de Raad veronderstelt ligt het niet in het voornemen om, in geval van inwerkingtreding van de nieuwe wetgeving in de loop van een kalenderjaar, daaraan het gevolg te verbinden dat gedurende dat jaar deels op grond van de bestaande begroting en deels op grond van een nieuwe begroting wordt gewerkt. Een dergelijke breuk zou inderdaad tot onwerkbare situaties kunnen leiden; wat betreft het begrotingsjaar zal derhalve ook in het jaar van inwerkingtreding uitgegaan blijven worden van een vol kalenderjaar. Met de «complexe overgangssituatie» waarvan in de toelichting sprake is wordt wel bedoeld op de omstandigheid dat ingeval van inwerkingtreding in de loop van een kalenderjaar onder andere rekening moet worden gehouden met de mogelijkheid dat de afwikkeling van verstreken jaren dient plaats te vinden met toepassing van oud recht, in een periode waarin inmiddels nieuw recht van kracht is geworden, alsmede met het treffen van voorbereidingen, met name van de begroting, voor een periode waarin nieuw recht van kracht zal zijn (het nieuwe begrotingsjaar), en dat in een periode waarin overigens nog oud recht van kracht is. Dit is hoe dan ook onvermijdelijk, gegeven de beoogde veranderingen in de Arbeidsvoorzieningswet 1996. De voorgestelde bepalingen verlenen de bevoegdheden om de voor deze – complexe – situaties noodzakelijke voorzieningen te kunnen treffen. Inwerkingtreding van de wet met ingang van een kalenderjaar is in verband hiermee niet nodig.

5. Voor een redactionele kanttekening verwijst het college naar de bij het advies behorende bijlage.

5. Aan de redactionele kanttekening van de Raad is gevolg gegeven. Ook overigens zijn nog enkele redactionele vereenvoudigingen in het voorstel aangebracht.

Daarnaast is de memorie van toelichting aangepast op het punt van de vergunningstelsels arbeidsbemiddeling en ter beschikking stellen van arbeidskrachten en is een passage toegevoegd betreffende het Rapport interdepartementale werkgroep financiële vernieuwing arbeidsvoorziening. Dit rapport is tevens als bijlage aan de memorie van toelichting toegevoegd.

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 gewijzigde voorstel van wet en de gewijzigde 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 1 december 1995, no. W12.95.0618, met een redactionele kanttekening die de Raad in overweging geeft.

– In de toelichting (onder meer paragraaf 5) de term «gedeeltelijk arbeids-geschikte» telkens vervangen door de wettelijke term «gedeeltelijk arbeidson-geschikte» (zie onder meer artikel 18 van de Wet op de arbeidsongeschikt-heidsverzekering).