



Advies Raad van State inzake het voorstel van wet tot wijziging van verschillende wetten in verband met het wettelijk vastleggen van een adviesrol van de Stichting van de Arbeid bij inhoudelijke wijzigingen van de werknemersverzekeringen en een adviesrol van sectorale organisaties van werkgevers en van werknemers bij de vaststelling van de premies ten gunste van de sectorfondsen

Nader Rapport

14 juni 2017

Nader rapport inzake het voorstel van wet tot wijziging van verschillende wetten in verband met het wettelijk vastleggen van een adviesrol van de Stichting van de Arbeid bij inhoudelijke wijzigingen van de werknemersverzekeringen en een adviesrol van sectorale organisaties van werkgevers en van werknemers bij de vaststelling van de premies ten gunste van de sectorfondsen

Blijkens de mededeling van de Directeur van Uw Kabinet van 9 november 2016, nr. 2016001944, machtigde Uwe Majesteit de Afdeling advisering van de Raad van State haar advies inzake het bovenvermelde voorstel van wet rechtstreeks aan mij te doen toekomen. Dit advies, gedateerd 2 februari 2017, nr. W12.16.0364/III, bied ik U hierbij aan.

Het voorstel geeft de Afdeling advisering van de Raad van State aanleiding tot het maken van opmerkingen over het voorstel die van dien aard zijn dat zij adviseert het voorstel niet aan de Tweede Kamer der Staten-Generaal te zenden.

Daartoe gemachtigd door de ministerraad moge ik U in overweging geven het hierbij gevoegde voorstel van wet overeenkomstig het advies van de Afdeling advisering van de Raad van State niet aan de Tweede Kamer der Staten-Generaal te zenden en goed te vinden dat het onderhavige nader rapport tezamen met het advies van de Afdeling advisering van de Raad van State en het voorstel van wet en de daarbij behorende memorie van toelichting zoals deze aan de Afdeling advisering van de Raad van State zijn voorgelegd, openbaar wordt gemaakt.

*De Minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid,
L.F. Asscher.*



Advies Raad van State

No. W12.16.0364/III
's-Gravenhage, 2 februari 2017

Aan de Koning

Bij Kabinetsmissive van 9 november 2016, no. 2016001944, heeft Uwe Majesteit, op voordracht van de Minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid, bij de Afdeling advisering van de Raad van State ter overweging aanhangig gemaakt het voorstel van wet tot wijziging van verschillende wetten in verband met het wettelijk vastleggen van een adviesrol van de Stichting van de Arbeid bij ingrijpende wijzigingen van de werknemersverzekeringen en een adviesrol van sectorale organisaties van werkgevers en van werknemers bij de vaststelling van de premies ten gunste van de sectorfondsen, met memorie van toelichting.

Het voorstel voorziet in de introductie van een wettelijke adviesrol van de Stichting van de Arbeid (STAR) bij de voorbereiding van wetsvoorstellen die strekken tot inhoudelijke wijzigingen van de werknemersverzekeringen en een adviesrol van sectorale organisaties van werkgevers en van werknemers bij de vaststelling van de premies ten gunste van de sectorfondsen. Het voorstel geeft daarmee uitvoering aan een advies van de Sociaal Economische Raad (SER) uit 2015.¹

De Afdeling advisering van de Raad van State heeft opmerkingen over het voorstel die van dien aard zijn dat zij adviseert het voorstel niet aan de Tweede Kamer te zenden. Zij is van oordeel dat de introductie van een wettelijk verankerd adviesrecht voor de STAR geen toegevoegde waarde heeft voor het wetgevingsproces, gelet op de verschillende bestaande instrumenten, in het bijzonder het wettelijke adviesrecht van de SER. Daar komt bij dat het voorstel niet voorziet in aanpassing aan de eisen die de Kadervet adviescolleges stelt, terwijl in dat verband belangrijke vragen rijzen over (onder meer) de samenstelling, inrichting en werkwijze van de STAR.

1. Nut en noodzaak

a. Voorbereiding wetsvoorstellen

Bij de voorbereiding van wetsvoorstellen is het gebruikelijk dat overleg wordt gevoerd met allerlei betrokkenen en deskundigen om zoveel mogelijk te komen tot evenwichtige, breed gedragen, gemotiveerde en in de praktijk uitvoerbare wetgeving. Het gaat daarbij niet alleen om de inbreng van publieke organisaties, zoals het CPB, PBL, SCP, WRR, maar ook uitvoeringsorganisaties e.d.. Ook van de inbreng van private organisaties van belanghebbenden wordt in de praktijk vaak gebruik gemaakt.

De keuze voor een bijzonder, wettelijk verankerd, adviesrecht voor sociale partners is blijkens de toelichting ingegeven door de overweging dat de werknemersverzekeringen hun ontstaansgrond en rechtvaardiging vinden in afspraken tussen sociale partners over de gedeelde noodzaak om werknemers te beschermen tegen risico's zoals werkloosheid.² Het feit dat werkgevers en werknemers gezamenlijk loonruimte inzetten om rechten op te bouwen binnen deze verzekeringen, onderscheidt volgens de toelichting een werknemersverzekering van een voorziening of volksverzekering en onderstreept de betrokkenheid van sociale partners bij deze verzekering.

De Afdeling onderkent de betrokkenheid van de sociale partners bij deze verzekeringen, maar daarmee is nog niet gezegd dat dit tot uitdrukking zou moeten komen in een wettelijk adviesrecht naast het reeds bestaande van de SER. Zij merkt in dit verband het volgende op.

b. Inbreng

Specifiek op het terrein van arbeid en sociale zekerheid heeft de SER een prominente rol om gevraagd en ongevraagd advies geven over belangrijke wetswijzigingen of om die voor te stellen. Deze rol is bij wet vastgelegd in de Wet op de Sociaal-Economische Raad. Aan de adviesrol van de SER komt bijzondere betekenis toe gelet op de positie van werkgevers- en werknemersorganisaties op dit terrein en gelet op de internationale verdragen dienaangaande. In de SER zijn bovendien niet alleen werkgevers- en werknemersorganisaties vertegenwoordigd, maar van de SER zijn ook onafhankelijke deskundigen lid. Daarnaast worden in voorkomend geval ook verschillende andere betrokken partijen bij de voorbereiding van adviezen van de SER betrokken, ondanks de omstandigheid dat zij geen zetel in de SER hebben. De samenstelling en werkwijze van de SER leidt er mede toe dat de adviezen in

¹ SER, Werkloosheid beperken, voorkomen en goed verzekeren. Een toekomstbestendige arbeidsmarktinfrastructuur, februari 2015.

² Toelichting, paragraaf 1, slot.



veel gevallen een adequaat beeld kunnen geven van de verschillende invalshoeken en inzichten ten aanzien van een bepaald beleidsterrein, ook in het voorkomende geval dat het niet lukt om in de SER tot een eensluidend advies te komen.

Hoewel met de samenstelling van de SER het belang van de inbreng van sociale partners in het wetgevingsproces is onderstreept, moet ook worden onderkend dat de afwegingen die de wetgever dient te maken breder zijn, ook op het terrein van arbeidsverhoudingen en sociale zekerheid. Zo dient de wetgever niet alleen de belangen van werkgevers en werknemers mee te wegen, maar ook bij bijvoorbeeld de effecten van voorstellen op de werkgelegenheid, lastendruk en uitkeringsvolumes. Daarnaast moet de wetgever rekening houden met verschillende maatschappelijke effecten en dienen voorstellen te worden afgestemd met meer generieke beleidsmaatregelen, zoals beleidskeuzes ten aanzien van het belastingstelsel. Het gaat om méér dan een optelsom van de deelbelangen van werkgevers en werknemers.³ Dat volgens de toelichting adviezen van de SER meer betrekking hebben op het algemeen sociaal-economisch beleid en de richting van het beleid, terwijl het advies van de STAR meer zal ingaan op de concrete uitwerking daarvan in een voorstel van wet,⁴ maakt dit niet anders. Ook dan immers zullen nog steeds afwegingen gemaakt moeten worden, waarbij niet alleen de belangen van werkgevers en werknemers, maar ook algemene belangen een rol spelen. In zoverre is er geen goed onderscheid te maken tussen het werkterrein van de SER en dat van de Stichting van de Arbeid.

De aanwezigheid van onafhankelijke deskundige kroonleden binnen de SER bevordert dat ook in de advisering door de SER dit bredere perspectief in beeld wordt gebracht. Dat kan de bruikbaarheid van een advies van de SER voor de wetgever verhogen. Daarnaast is in de laatste jaren een praktijk ontstaan van (internet)consultatie van concept-wetvoorstellen, waarbij niet alleen vooraf geselecteerde organisaties van belanghebbenden en deskundigen worden geconsulteerd, maar ook anderen de gelegenheid krijgen inbreng te leveren bij beleidsvoornemens. Dat is ook op het terrein van de arbeidsverhoudingen en de sociale zekerheid van belang, nu arbeidspatronen en belangenbehartiging niet meer in alle gevallen volgens de traditionele lijnen verlopen.⁵ Openbare consultaties kunnen dan ook een welkome aanvulling zijn op de gebruikelijke advisering op dit terrein door de SER, om de verschillende invalshoeken en belangentegenstellingen adequaat in beeld te krijgen. Ook de STAR wordt regelmatig geconsulteerd en kan zo nodig op eigen initiatief adviseren. Uit de toelichting blijkt niet dat zich op dit punt in het verleden problemen hebben voorgedaan.

Gelet op het vorenstaande constateert de Afdeling dat met het wettelijke adviesrecht van de SER en met consultatiemogelijkheden reeds is voorzien in verschillende instrumenten om bij de voorbereiding van wetgeving inbreng vanuit verschillende invalshoeken en belangen te genereren, waarbij, met de inbreng van de SER, ook reeds is voorzien in een bijzondere positie voor vertegenwoordigers van werkgevers- en werknemersorganisaties.

De Afdeling concludeert dan ook dat een wettelijk verankerd adviesrecht voor de STAR, gelet op de bestaande instrumenten die kunnen worden ingezet om de visie van verschillende belanghebbende partijen te vernemen, geen toegevoegde waarde heeft voor het wetgevingsproces.

2. Adviescollege

Met het voorstel krijgt de STAR een wettelijke adviestaak. De STAR wordt daarmee "een college dat krachtens publiekrecht tot taak heeft de regering te adviseren over algemeen verbindende voorschriften of te voeren beleid van het Rijk" in de zin van artikel 1, onder a, van de Kaderwet adviescolleges (de Kaderwet). Die wet geeft uitvoering aan artikel 79 van de Grondwet, dat onder andere bepaalt dat vaste colleges van advies in zaken van wetgeving en bestuur van het rijk bij of krachtens wet worden ingesteld.

In de toelichting wordt niet ingegaan op de toepasselijkheid van de Kaderwet en de gevolgen daarvan voor het wetsvoorstel. Met name wijst de Afdeling op de uit artikel 4 van de Kaderwet voortvloeiende verplichting, dat het adviescollege bij wet wordt ingesteld. Hoewel niet alle onderdelen van de Kaderwet op de STAR van toepassing zullen zijn,⁶ zullen bij de voorbereiding en behandeling van de genoemde wet belangrijke vragen rijzen over (onder meer) de samenstelling, inrichting en werkwijze

³ Gewezen kan worden op eerdere ervaringen in situaties waarin de behartiging van de bredere belangen ten aanzien van de arbeidsverhoudingen en de sociale zekerheid is overgelaten aan de behartigers van deelbelangen (in het bijzonder speelde dit bij de uitvoering van de sociale zekerheid door sociale partners tot medio jaren negentig, die heeft geleid tot de parlementaire enquête uitvoeringsorganen sociale verzekeringen (Commissie Buurmeijer; Kamerstukken II 1992/93, 22 730, nr. 7/8).

⁴ Toelichting, paragraaf 3.

⁵ De discussies en de belangentegenstellingen ten aanzien van zzp-ers zijn hiervan een illustratie.

⁶ Ingevolge artikel 3 van de Kaderwet behoeft aan de hoofdstukken 3 en 5 en artikel 28 Kaderwet niet te worden voldaan, indien advisering niet de hoofdtak van het adviescollege is.



van de STAR. In het bijzonder zou in dit verband de vraag aan de orde komen naar te hanteren criteria en waarborgen om de beoogde representativiteit van de verschillende betrokken belanghebbenden binnen de STAR te verzekeren, dit mede gelet op de omstandigheid dat ook binnen de groepen van werkgevers en werknemers soms aanzienlijke belangentegenstellingen bestaan.

3. Conclusie

De Afdeling concludeert dat het nut en de noodzaak voor de introductie van een wettelijk verankerd adviesrecht voor de STAR niet duidelijk zijn geworden. Gelet op de verschillende bestaande instrumenten, in het bijzonder het wettelijke adviesrecht van de SER, die kunnen worden ingezet om de visie van verschillende belanghebbende partijen te vernemen, heeft een wettelijk adviesrecht voor de STAR geen toegevoegde waarde voor het wetgevingsproces. Daarbij voorziet het voorstel niet in aanpassing aan de eisen die de Kaderwet adviescolleges stelt aan de instelling en het functioneren van wettelijke adviescolleges. Aanpassing van het voorstel aan de Kaderwet zou bovendien belangrijke vragen oproepen over (onder meer) de samenstelling, inrichting en werkwijze van de STAR.

De Afdeling adviseert dan ook het wetsvoorstel niet in te dienen.

De Afdeling advisering van de Raad van State heeft blijkens het vorenstaande bezwaar tegen de inhoud van het voorstel van wet en geeft U in overweging dit niet te zenden aan de Tweede Kamer der Staten-Generaal.

*De waarnemend vice-president van de Raad van State,
S.F.M. Wortmann.*



Tekst zoals toegezonden aan de Raad van State: Voorstel van wet tot wijziging van verschillende wetten in verband met het wettelijk vastleggen van een adviesrol van de Stichting van de Arbeid bij inhoudelijke wijzigingen van de werknemersverzekeringen en een adviesrol van sectorale organisaties van werkgevers en van werknemers bij de vaststelling van de premies ten gunste van de sectorfondsen

Wij Willem-Alexander, bij de gratie Gods, Koning der Nederlanden, Prins van Oranje-Nassau, enz. enz. enz.

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

Alzo Wij in overweging genomen hebben, dat het wenselijk is om wettelijk vast te leggen een adviesrol van de Stichting van de Arbeid bij inhoudelijke wijzigingen van de werknemersverzekeringen en een adviesrol van sectorale organisaties van werkgevers en van werknemers bij de vaststelling van de premies ten gunste van de sectorfondsen;

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

ARTIKEL I. WIJZIGING VAN DE WERKLOOSHEIDSWET

Na artikel 130 van de Werkloosheidswet wordt een hoofdstuk ingevoegd, luidende:

HOOFDSTUK XAA. ADVIESBEPALINGEN

Artikel 130a

1. Op schriftelijk verzoek van Onze Minister adviseert de Stichting van de Arbeid over voorstellen van wet die strekken tot inhoudelijke wijzigingen van deze wet die van belang zijn voor werknemers of werkgevers.
2. Indien Onze Minister heeft vastgesteld dat de Stichting van de Arbeid heeft opgehouden te bestaan of de haar krachtens deze wet toekomstige taak te vervullen, treden voor de toepassing van het eerste lid, in haar plaats de krachtens artikel 17, eerste lid, van de Wet op de loonvorming door Ons aangewezen centrale organisaties van werkgevers en van werknemers.

ARTIKEL II. WIJZIGING VAN DE WET OP DE ARBEIDSONGESCHIKTHEIDSVERZEKERING

Na artikel 91 van de Wet op de arbeidsongeschiktheidsverzekering wordt een hoofdstuk ingevoegd, luidende:

HOOFDSTUK VII0A. ADVIESBEPALINGEN

Artikel 91aa

1. Op schriftelijk verzoek van Onze Minister adviseert de Stichting van de Arbeid over voorstellen van wet die strekken tot inhoudelijke wijzigingen van deze wet die van belang zijn voor werknemers of werkgevers.
2. Indien Onze Minister heeft vastgesteld dat de Stichting van de Arbeid heeft opgehouden te bestaan of de haar krachtens deze wet toekomstige taak te vervullen, treden voor de toepassing van het eerste lid, in haar plaats de krachtens artikel 17, eerste lid, van de Wet op de loonvorming door Ons aangewezen centrale organisaties van werkgevers en van werknemers.

ARTIKEL III. WIJZIGING VAN DE WET WERK EN INKOMEN NAAR ARBEIDSVERMOGEN

Na artikel 119 van de Wet werk en inkomen naar arbeidsvermogen wordt een hoofdstuk ingevoegd, luidende:

HOOFDSTUK 12A. ADVIESBEPALINGEN

Artikel 119a. Advies Stichting van de Arbeid

1. Op schriftelijk verzoek van Onze Minister adviseert de Stichting van de Arbeid over voorstellen



van wet die strekken tot inhoudelijke wijzigingen van deze wet die van belang zijn voor werknemers of werkgevers.

2. Indien Onze Minister heeft vastgesteld dat de Stichting van de Arbeid heeft opgehouden te bestaan of de haar krachtens deze wet toekomstige taak te vervullen, treden voor de toepassing van het eerste lid, in haar plaats de krachtens artikel 17, eerste lid, van de Wet op de loonvorming door Ons aangewezen centrale organisaties van werkgevers en van werknemers.

ARTIKEL IV. WIJZIGING VAN DE ZIEKTEWET

De Ziektewet wordt als volgt gewijzigd:

A

Het opschrift van de vijfde afdeling komt te luiden:

VIJFDE AFDELING. ADVIES-, STRAF-, OVERGANGS- EN SLOTBEPALINGEN

B

Voor hoofdstuk I van de vijfde afdeling wordt een hoofdstuk ingevoegd, luidende:

HOOFDSTUK 0I. ADVIESBEPALINGEN

Artikel 76f

1. Op schriftelijk verzoek van Onze Minister adviseert de Stichting van de Arbeid over voorstellen van wet die strekken tot inhoudelijke wijzigingen van deze wet die van belang zijn voor werknemers of werkgevers.
2. Indien Onze Minister heeft vastgesteld dat de Stichting van de Arbeid heeft opgehouden te bestaan of de haar krachtens deze wet toekomstige taak te vervullen, treden voor de toepassing van het eerste lid, in haar plaats de krachtens artikel 17, eerste lid, van de Wet op de loonvorming door Ons aangewezen centrale organisaties van werkgevers en van werknemers.

ARTIKEL V. WIJZIGING VAN DE WET FINANCIERING SOCIALE VERZEKERINGEN

Na artikel 122 van de Wet financiering sociale verzekeringen wordt een hoofdstuk ingevoegd, luidende:

HOOFDSTUK 7.0A. ADVIESBEPALINGEN

Artikel 122.0a. Advies Stichting van de Arbeid

1. Op schriftelijk verzoek van Onze Minister adviseert de Stichting van de Arbeid over voorstellen van wet die strekken tot inhoudelijke wijzigingen van deze wet die van belang zijn voor werknemers of werkgevers.
2. Indien Onze Minister heeft vastgesteld dat de Stichting van de Arbeid heeft opgehouden te bestaan of de haar krachtens deze wet toekomstige taak te vervullen, treden voor de toepassing van het eerste lid, in haar plaats de krachtens artikel 17, eerste lid, van de Wet op de loonvorming door Ons aangewezen centrale organisaties van werkgevers en van werknemers.

Artikel 122.1a. Advies sectorale organisaties van sociale partners

Op schriftelijk verzoek van het UWV adviseren sectorale organisaties van werkgevers en van werknemers over het vaststellen van het deel van de premie dat ten gunste komt van een sectorfonds, bedoeld in artikel 28, eerste lid.

ARTIKEL VI. INWERKINGTREDING

Deze wet treedt in werking op een bij koninklijk besluit te bepalen tijdstip.

Lasten en bevelen dat deze in het Staatsblad zal worden geplaatst en dat alle ministeries, autoriteiten,



colleges en ambtenaren die zulks aangaat, aan de nauwkeurige uitvoering de hand zullen houden.

De Minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid,



MEMORIE VAN TOELICHTING

Algemeen

1. Aanleiding

Op 20 februari 2015 heeft de Sociaal-Economische Raad (hierna: SER) advies uitgebracht over een nadere invulling van zijn toekomstvisie op de rol van de sociale partners en de overheid in de arbeidsmarkt.¹ Het kabinet had de SER om advies gevraagd naar aanleiding van de resultaten van het sociaal overleg van 11 april 2013² (het sociaal akkoord) tussen kabinet en sociale partners. In het sociaal akkoord zijn onder meer afspraken gemaakt over de arbeidsmarktinfrastructuur en de Werkloosheidswet (hierna: WW).

Uitgaande van het sociaal akkoord pleit de SER in het advies voor een zwaarwegende adviesrol van sociale partners op centraal niveau. Deze adviesrol wordt wenselijk geacht in verband met de (praktijk)kennis van sociale partners over de arbeidsmarktinfrastructuur en de WW, hun rol in het sectorale en regionale arbeidsmarktbeleid en hun financiële verantwoordelijkheid voor de WW. De SER geeft aan dat deze centrale adviesrol het beste kan worden uitgeoefend door de Stichting van de Arbeid, omdat daar de centrale organisaties van werkgevers en van werknemers in zijn vertegenwoordigd.

In de kabinetsreactie op het advies van de SER is het advies omarmd om sociale partners om zwaarwegend advies te vragen bij stelselwijzigingen in de werknemersverzekeringen, in het bijzonder bij wijzigingen die de financiering van de WW raken, zoals wijzigingen in de premiestelling, duur en opbouw van de WW. In de kabinetsreactie is het voornemen geuit om deze adviesrol te verankeren in wetgeving.³

Concreet wordt een adviesrol voorgesteld bij inhoudelijke wijzigingen die van belang zijn voor werknemers of werkgevers in de WW, de Wet op de arbeidsongeschiktheidsverzekering (hierna: WAO), de Wet werk en inkomen naar arbeidsvermogen (hierna: WIA), de Ziektewet (hierna: ZW) en de Wet financiering sociale verzekeringen (hierna: Wfsv). Op deze manier wordt de medeverantwoordelijkheid van sociale partners voor de werknemersverzekeringen benadrukt, en kunnen zij vanuit die rol nog meer bijdragen aan de preventie en het verkorten van werkloosheid, ziekte en arbeidsongeschiktheid.

Voorts wordt voorgesteld de adviesrol van sectorale organisaties van sociale partners bij de vaststelling van de premies die ten gunste komen van sectorfondsen te formaliseren. Het formaliseren van deze adviesrol ligt in het verlengde van de kabinetsreactie, waarin de wens is geuit om sociale partners een zwaarwegende adviesrol te geven voorafgaand aan de jaarlijkse vaststelling van de premies werknemersverzekeringen.⁴ Hiermee wordt uitdrukking gegeven aan de gezamenlijke verantwoordelijkheid voor de (financiering van de) werknemersverzekeringen.

Bij de keuze voor de voorgestelde adviesrollen heeft de regering overwogen dat de werknemersverzekeringen hun ontstaansgrond en rechtvaardiging vinden in afspraken tussen sociale partners over de gedeelde noodzaak om werknemers te beschermen tegen risico's zoals werkloosheid. Het feit dat werkgevers en werknemers gezamenlijk loonruimte inzetten om rechten op te bouwen binnen deze verzekeringen, onderscheidt een werknemersverzekering van een voorziening of volksverzekering. Dit onderstreept de betrokkenheid van sociale partners bij deze verzekeringen.

Met dit wetsvoorstel wordt beoogd de voornoemde adviesrollen wettelijk vast te leggen. De wettelijke adviesrollen zijn een uitbreiding van de bestaande adviesrol van de sociale partners, die thans bijvoorbeeld tot uiting komt in het halfjaarlijks overleg tussen de Minister van de Sociale Zaken en Werkgelegenheid (hierna: de minister), de Raad van Bestuur van het Uitvoeringsinstituut werknemersverzekeringen (hierna: UWV) en de voorzitters van de Stichting van de Arbeid.

2. Uitgangspunten adviesrollen

De adviesrollen worden op hoofdlijnen aangeduid. Dit biedt ruimte voor de partijen om in de praktijk de adviesrol naar behoefte verder in te vullen.

¹ SER, Werkloosheid beperken, voorkomen en goed verzekeren. Een toekomstbestendige arbeidsmarktinfrastructuur, Den Haag: SER 2015.

² Kamerstukken II 2012/13, 33 566, nr. 15.

³ Kamerstukken II 2015/16, 33 566, nr. 89, p. 8.

⁴ Kamerstukken II 2015/16, 33 566, nr. 89, p. 10.



Bij de adviesrollen is het uitgangspunt dat het vragen van advies aan de Stichting van de Arbeid een bevoegdheid van de minister is en geen verplichting. Hetzelfde geldt voor de mogelijkheid van UWV om in het kader van de premie ten gunste van een sectorfonds advies te vragen aan sectorale organisaties van werkgevers en van werknemers.

Hiermee wordt aangesloten bij het bredere regeringsbeleid om geen nieuwe wettelijke adviesverplichtingen te creëren. Dit beleid is ingezet in 1995⁵ en vastgelegd in de Aanwijzingen voor de regelgeving (Ar. 123b). Dit laat onverlet dat in de praktijk grote waarde wordt gehecht aan de advisering en dat het bij inhoudelijke aanpassingen die van belang zijn voor werknemers of werkgevers in de rede – en het verlengde van de kabinetsreactie – ligt om advies te vragen aan de Stichting van de Arbeid en dit advies zwaar te laten meewegen in de verdere besluitvorming. Hetzelfde uitgangspunt geldt voor de advisering door de sectorale organisaties van werkgevers en van werknemers over de premies ten gunste van de sectorfondsen.

Bij de voorgestelde adviesrollen is steeds artikel 3:6 van de Algemene wet bestuursrecht (hierna: Awb) van belang. Op grond van artikel 3:6, eerste lid, van de Awb kan bij elke adviesaanvraag worden aangegeven binnen welke termijn het advies wordt verwacht. Uitgangspunt daarbij is dat de termijn zodanig dient te zijn, dat de adviestaak naar behoren kan worden vervuld. Op grond van artikel 3:6, tweede lid, van de Awb kan, als het advies niet binnen de gestelde termijn wordt uitgebracht, de besluitvorming toch worden voortgezet. Daarmee wordt voorkomen dat uitstel van de advisering leidt tot vertraging in het wetgevingstraject of de vaststelling van de premies ten gunste van de sectorfondsen.

3. Advies over inhoudelijke wijzigingen die van belang zijn voor werknemers of werkgevers

Concreet wordt voorgesteld om een zwaarwegende adviesrol van sociale partners vast te leggen bij voorstellen van wet die strekken tot inhoudelijke wijzigingen van de werknemersverzekeringen of de Wfsv die van belang zijn voor werknemers of werkgevers.

Gedachte achter de adviesaanvraag is dat sociale partners in de gelegenheid worden gesteld om advies te geven over inhoudelijke (wets)wijzigingen die van belang zijn voor verzekerden, uitkeringsgerechtigden of werkgevers. Hierbij moet worden gedacht aan inhoudelijke aanpassingen met een grote impact op bijvoorbeeld de uitkeringsaanspraken van een deel van de verzekerden of met gevolgen voor alle verzekerden of uitkeringsgerechtigden. Te denken valt ook aan wijzigingen die betrekking hebben op het recht, de duur of de hoogte van de uitkeringen van een groep uitkeringsgerechtigden. Daarnaast zijn er wijzigingen denkbaar die zien op de rechten en plichten van uitkeringsgerechtigden en daarmee ook inhoudelijk van belang zijn voor hun aanspraken. Advies kan ook worden gevraagd omtrent wijzigingen die de rechten en plichten van werkgevers ten opzichte van werknemers of uitkeringsgerechtigden raken. Voor werkgevers zijn tevens van belang de regels over de financiering van de werknemersverzekeringen. Wijzigingen met een gering belang of gericht op een zeer beperkte kring personen zullen niet onder de formele adviesrol vallen. Over wijzigingen die uitsluitend technisch van aard zijn of zien op procedures en geen inhoudelijke wijzigingen in aanspraken behelzen, zal ook geen advies worden gevraagd.

De introductie van voornoemde wettelijke adviesrol laat onverlet dat, evenals thans het geval is, ook in een eerdere fase in het beleidsvormingsproces en wetgevingstraject veelal overleg plaats zal vinden met sociale partners. Het is een goed gebruik om sociale partners tijdig over inhoudelijke beleidsvoornemens te informeren en deze met sociale partners te bespreken in de reguliere overleggen. Het is een overheidstaak om regels te stellen over de aanspraken op sociale zekerheid, maar vanwege de grote verwevenheid van de werknemersverzekeringen met het domein van sociale partners is doorlopend overleg vanaf een vroegtijdig stadium wenselijk. Die afstemming zal onverminderd plaats vinden. In die eerste fase is evenwel nog geen sprake van een formeel verzoek om advies. Inzichten uit deze overleggen worden meegenomen bij de vaststelling van de inhoud en vormgeving van het voorstel van wet dat voor advies kan worden voorgelegd. In het kader van dat overleg komt aan de orde of dit ook leidt tot wijzigingen met een zodanig belang en grote impact op verzekerden, uitkeringsgerechtigden of werkgevers dat daarover vervolgens als sluitstuk ook advies zal worden gevraagd als bedoeld in dit wetsvoorstel. In het halfjaarlijks overleg van sociale partners met de minister en de voorzitter van de Raad van Bestuur van UWV kan eveneens worden afgestemd over de wenselijkheid van adviesaanvragen over voorgenomen wijzigingen.

Het is mogelijk dat in een eerder stadium op grond van artikel 41 van de Wet op de Sociaal-Economische Raad al advies is gevraagd aan de SER over het betreffende onderwerp en dat een dergelijk advies is meegenomen bij de uitwerking van het voorstel van wet dat aan de Stichting van

⁵ Wet van 10 juli 1995 tot wijziging van de Algemene wet bestuursrecht en andere wetten in verband met de afschaffing van de verplichtingen om advies te vragen over algemene beleidsvoornemens van de rijksoverheid, waaronder regelgeving, en het stellen van een dwingende termijn aan advisering (afschaffing adviesverplichtingen) (*Stb.* 1995, 355).



de Arbeid voor advies wordt voorgelegd. Uitgangspunt is dat het advies van de SER meer betrekking heeft op het algemeen sociaaleconomisch beleid en de richting van het beleid, terwijl het advies van de Stichting van de Arbeid meer zal ingaan op de concrete uitwerking daarvan in een voorstel van wet en de gevolgen voor werkgevers, werknemers en uitkeringsgerechtigden.

De adviesaanvraag wordt gedaan door de minister en wordt gericht aan de Stichting van de Arbeid. Indien het betreffende voorstel van wet ook betrekking heeft op overheidswerkgevers of overheids-werknemers, kan tevens advies worden gevraagd aan de Raad voor het Overheidspersoneelsbeleid.⁶ Overheidswerkgevers en overheidswerknemers zijn immers niet vertegenwoordigd in de Stichting van de Arbeid. Deze adviesaanvraag zal in overleg met de Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties geschieden.

Het moment waarop de minister de Stichting van de Arbeid om advies kan verzoeken, wordt niet wettelijk vastgelegd. Dit biedt ruimte aan de praktijk om de adviesrol naar behoefte in te vullen. Uitgangspunt is dat het moment waarop formeel om advies wordt gevraagd, logisch past in het proces waarbij in veel gevallen eerder al informeel overleg heeft plaatsgevonden met sociale partners en de uitvoering. Uitvoeringsinstanties kunnen dan bij hun informele advies al rekening houden met de zienswijze van de sociale partners en vice versa.

In het licht hiervan ligt het voor de hand dat het advies van de Stichting van de Arbeid gelijktijdig wordt gevraagd met de consultatiefase waarin uitvoeringinstanties om een uitvoeringstoets worden verzocht en adviesaanvragen aan andere organisaties worden gedaan. Immers, dat betreft veelal het moment waarop het voorstel van wet gereed is voor een formele toets. Bovendien kunnen dan alle reacties in onderlinge samenhang worden afgewogen en verwerkt en dan loopt het wetgevingstraject geen vertraging op. Het moment waarop formeel om advies wordt gevraagd, kan worden gezien als het sluitstuk van het voorafgaande informele adviestraject met sociale partners en de uitvoeringsorganisationsaties.

Ook qua termijn ligt het voor de hand dat wordt aangesloten bij de termijn die aan de uitvoeringsinstanties en andere adviesorganen wordt gegeven. In de regel wordt hier een termijn van zes tot acht weken gehanteerd. Afspraken over de termijn waarbinnen het advies wordt verwacht, kunnen echter per adviesaanvraag worden gemaakt.

Indien de Stichting van de Arbeid om advies is gevraagd, zal in de memorie van toelichting bij het betreffende wetsvoorstel worden vermeld wat het advies van de Stichting van de Arbeid behelst en hoe daarmee is omgegaan. Tevens zal een schriftelijke reactie worden gegeven aan de Stichting van de Arbeid, waarin wordt ingegaan op de wijze waarop met het advies rekening is gehouden.

4. Advies over premievaststelling sectorfondsen

Bij de vaststelling van de premies ten gunste van de sectorfondsen bestaat reeds een praktijk waarin door UWV advies wordt gevraagd aan sectorale organisaties van werkgevers en van werknemers, die te kennen hebben gegeven te willen adviseren over de premie. Voorgesteld wordt om de huidige praktijk met betrekking tot deze adviesrol wettelijk vast te leggen. UWV stelt jaarlijks in oktober per sector de premie vast ten gunste van het sectorfonds. UWV vraagt daaraan voorafgaand advies aan sociale partners op sectoraal niveau. Daartoe zendt UWV de organisaties in de sector een premienota met de raming voor het komende premiejaar en geeft daarbij aan waarover advies wordt gevraagd en binnen welke termijn. Organisaties binnen een sector kunnen een gezamenlijk unaniem advies uitbrengen of afzonderlijk adviseren. Organisaties die werkzaam zijn ten behoeve van de sector kunnen aan UWV te kennen geven dat zij willen adviseren over de premie. UWV stelt geen eisen aan de representativiteit van de organisaties.

Overwogen is om UWV te verplichten de adviesaanvragen per sector te richten aan de Stichting van de Arbeid. De Stichting van de Arbeid zou zich voor het uitbrengen van het advies echter baseren op de inzichten van de sectorale organisaties en slechts de adviezen van de sectorale organisaties doorsturen. Daarom is ervoor gekozen om rechtstreeks aan de sectorale organisaties advies te vragen. In de praktijk van advisering is gebleken dat dit een werkbare procedure is. Dit wetsvoorstel beoogt geen wijziging aan te brengen in deze praktijk.

5. Regeldruk

Het aanvragen van adviezen leidt tot extra bestuurlijke lasten bij de overheid en tot extra lasten bij de Stichting van de Arbeid. Deze (beperkte) toename van lasten wordt echter proportioneel geacht.

⁶ De Raad voor het Overheidspersoneelsbeleid (ROP) is het centrale overlegplatform van de gezamenlijke sectorwerkgevers en werknemers bij de overheid. De ROP heeft diverse taken. Zo voert de ROP overleg met de Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties en adviseert hij het kabinet en de Tweede Kamer – desgevraagd of uit eigen beweging – over aangelegenheden die het overheidspersoneelsbeleid betreffen.



Immers, de adviesaanvragen kunnen parallel lopen aan andere adviesaanvragen en de adviezen kunnen een belangrijke bijdrage leveren aan de kwaliteit van wetgeving en de uitvoering van de werknemersverzekeringen. De wettelijke vastlegging van de advisering over de sectorale premies leidt niet tot extra lasten, omdat immers de bestaande praktijk van een wettelijke basis wordt voorzien.

Dit voorstel heeft geen gevolgen voor individuele werkgevers en werknemers. Opgemerkt zij dat de premies ten gunste van de sectorfondsen worden geïnd door de Belastingdienst via de loonaangiften van werkgevers. Dat proces verandert niet door de formalisering van de adviesrol van de sectorale organisaties van werknemers en werkgevers bij de jaarlijkse vaststelling van de premies ten gunste van de sectorfondsen. De hoogte van de premies kan weliswaar beïnvloed zijn door de uitgebrachte adviezen, maar voor de uitvoering van de premieheffing door de Belastingdienst heeft dit geen gevolgen.

6. Advies en consultatie

Het wetsvoorstel is aan UWV en de Belastingdienst voor uitvoeringstoets voorgelegd. De Stichting van de Arbeid is gevraagd om een reactie op het wetsvoorstel.

UWV acht het wetsvoorstel uitvoerbaar. UWV geeft echter wel aan het wenselijk te vinden dat de Stichting van de Arbeid bij inhoudelijke wetswijzigingen die van belang zijn voor werknemers of werkgevers formeel om advies wordt gevraagd, voorafgaand aan het verzoek aan UWV voor een uitvoeringstoets. Zoals toegelicht in hoofdstuk 3 van deze memorie van toelichting wordt het moment waarop de minister de Stichting van de Arbeid om advies kan verzoeken niet wettelijk vastgelegd. Uitgangspunt zal in veel gevallen evenwel zijn dat het advies van de Stichting van de Arbeid gelijktijdig wordt gevraagd met de consultatiefase waarin uitvoeringinstanties om een uitvoeringstoets worden verzocht en adviesaanvragen aan andere organisaties worden gedaan. Dit wordt niet bezwaarlijk geacht. Immers, voorafgaand aan de formele adviesaanvraag zal over het algemeen veelvuldig informeel contact hebben plaatsgevonden met onder andere de Stichting van de Arbeid en UWV.

De Belastingdienst geeft aan dat hij, evenals UWV, voorgenomen wijzigingen in de sfeer van de werknemersverzekeringen in een adviesproces toetst, waarvan een uitvoeringstoets het sluitstuk is. Dit om de stabiliteit binnen de loonaangifteketen te kunnen waarborgen. De Belastingdienst geeft aan dat het van belang is dat het uitbrengen van deze toets mogelijk blijft. In de uitvoeringstoets wijst de Belastingdienst er voorts op dat sprake is van voorbereidingstijd aan de zijde van de Belastingdienst waarmee rekening dient te worden gehouden bij wijziging van wet- en regelgeving.⁷ In dit kader zij opgemerkt dat het onderhavige wetsvoorstel geen verandering brengt in de mogelijkheid van de Belastingdienst om een uitvoeringstoets uit te brengen bij voorgenomen wijzigingen.

Met de Stichting van de Arbeid is gesproken over het wetsvoorstel. De Stichting van de Arbeid heeft gevraagd of een adviesrecht over alle inhoudelijke wijzigingen wordt ingevoerd en of een adviesaanvraag aan de Stichting van de Arbeid kan plaatsvinden, voordat uitvoeringinstanties om een uitvoeringstoets worden verzocht en adviesaanvragen aan andere organisaties worden gedaan. Zoals in hoofdstuk 3 van deze memorie van toelichting is verwoord, is ervoor gekozen om als sluitstuk van het informeel overleg met sociale partners advies te vragen over inhoudelijke wijzigingen die van belang zijn voor werkgevers of werknemers. In het regulier overleg met sociale partners kan worden bepaald welke inhoudelijke wijzigingen van zodanig belang zijn dat hierover advies wordt gevraagd. Het moment waarop het betreffende voorstel van wet gereed is voor een formele uitvoeringstoets, wordt tevens als het geschikte moment beschouwd om formeel advies te vragen aan de Stichting van de Arbeid. Dan kunnen alle reacties in onderlinge samenhang worden afgewogen en verwerkt. Ook loopt het wetgevingstraject geen vertraging op door achtereenvolgende adviestrajecten.

Daarnaast is met de Stichting van de Arbeid de mogelijkheid van een adviesrol van sociale partners voorafgaand aan de jaarlijkse vaststelling van de premies werknemersverzekeringen besproken. Gelet op de wijze van totstandkoming van de premies ten bate van het Arbeidsongeschiktheidsfonds en het Algemeen Werkloosheidsfonds, hetgeen met inachtneming van het lastenkader geschiedt, is na overleg met de Stichting van de Arbeid besloten af te zien van een wettelijke adviesrol van de Stichting van de Arbeid bij de vaststelling van deze premies. Naar aanleiding van het advies van de Stichting van de Arbeid is er voorts voor gekozen om, zoals toegelicht in hoofdstuk 4 van deze memorie van toelichting, in het kader van de vaststelling van de premies ten gunste van de sectorfondsen rechtstreeks advies te vragen aan de sectorale organisaties.

⁷ Zie Kamerstukken II 2015/16, 34 302, nr. 118.



Artikelsgewijs

Artikelen I tot en met IV

Met de voorgestelde artikelen wordt beoogd om in de WW, de WAO, de WIA en de ZW een adviesrol van de Stichting van de Arbeid vast te leggen. Uitgangspunt is dat de minister de Stichting van de Arbeid schriftelijk om advies kan verzoeken over voorstellen van wet die strekken tot inhoudelijke wijzigingen van de betreffende materiewet die van belang zijn voor werknemers of werkgevers. Bij de bedoelde inhoudelijke wetswijzigingen wordt vooral gedacht aan wijzigingen in de uitkeringsaanspraken van verzekerden of in de financiering. Voor een nadere toelichting op deze adviesrol zie de hoofdstukken 2 en 3 van het algemeen deel van deze memorie van toelichting.

Bij de betreffende adviesrollen is steeds een voorziening opgenomen voor de situatie dat de Stichting van de Arbeid ophoudt te bestaan of ophoudt de betreffende adviestaak te vervullen. Hiermee wordt aangesloten bij artikel 10b van de Wet op het algemeen verbindend en het onverbindend verklaren van bepalingen van collectieve arbeidsovereenkomsten en artikel 17 van de Wet op de loonvorming.

Artikel V

Artikel 122.0a

Met het voorgestelde artikel wordt beoogd om in de Wfsv een adviesrol van de Stichting van de Arbeid vast te leggen in het kader van voorstellen van wet die strekken tot inhoudelijke wijzigingen van de Wfsv die van belang zijn voor werknemers of werkgevers. Voor een nadere toelichting op deze adviesrol zij verwezen naar de artikelsgewijze toelichting bij de artikelen I tot en met IV.

Ook in dit artikel is een voorziening opgenomen voor de situatie dat de Stichting van de Arbeid ophoudt te bestaan of ophoudt de betreffende adviestaak te vervullen.

Artikel 122.1a

Op grond van artikel 23, eerste lid, van de Wfsv worden de financiële middelen tot dekking van de uitgaven die ten laste komen van een sectorfonds verkregen door het heffen van premie. Het deel van de premie dat ten gunste van een sectorfonds komt, wordt op grond van artikel 28, eerste lid, van de Wfsv vastgesteld door UWV. Voorgesteld wordt dat UWV de relevante sectorale organisaties in de gelegenheid kan stellen om over de vaststelling te adviseren. Dit betreft, zoals gezegd, geen nieuwe adviesrol, maar formalisering van de reeds bestaande praktijk. Kortheidshalve zij in dit kader verwezen naar hoofdstuk 3 van het algemeen deel van deze memorie van toelichting.

Met dit voorstel wordt de reikwijdte van het advies bij de vaststelling van de premies voor de sectorfondsen niet gewijzigd. Het advies kan betrekking hebben op de inlooptermijn bij overschotten en tekorten in de fondsen, het plafond voor de sectorpremie en de omvang van de reservevorming. Bij sectoren waarin premiegroepen worden gehanteerd op basis van de duur van het contract van de werknemer, kan het advies ook betrekking hebben op de verhouding tussen de premies en de maximering van de premie voor de korte contracten.

De Minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid,