

Vergaderjaar 1997–1998

25 617

## Wijziging van de Werkloosheidswet, houdende onder meer verlenging van de periode gedurende welke de uitkeringen ten laste van een wachtgeldfonds komen

A

### ADVIES RAAD VAN STATE EN NADER RAPPORT<sup>1</sup>

Hieronder zijn opgenomen het advies van de Raad van State d.d. 27 augustus 1997 en het nader rapport d.d. 16 september 1997, aangeboden aan de Koningin door de staatssecretaris van Sociale Zaken en Werkgelegenheid. Het advies van de Raad van State is cursief afgedrukt.

*Bij Kabinetsmissive van 17 juli 1997, no. 97.003463, heeft Uwe Majesteit, op voordracht van de Staatssecretaris van Sociale Zaken en Werkgelegenheid, bij de Raad van State ter overweging aanhangig gemaakt het voorstel van wet met memorie van toelichting, houdende wijziging van de Werkloosheidswet, houdende onder meer verlenging van de periode gedurende welke de uitkeringen ten laste van een wachtgeldfonds komen.*

Blijkens de mededeling van de Directeur van Uw kabinet van 17 juli 1997, nr. 97.003463, machtigde Uwe Majesteit de Raad van State zijn advies inzake het bovengenoemd voorstel van wet rechtstreeks aan mij te doen toekomen. Dit advies, gedateerd 27 augustus 1997, nr. W12.97.0437 bied ik U hierbij aan.

Het advies van de Raad van State geeft mij aanleiding tot de volgende opmerkingen.

1. *De verlenging van 13 weken naar 6 maanden van de periode gedurende welke uitkeringen wegens werkloosheid ten laste van de sectorale wachtgeldfondsen komen noodzaakt tot premieverhoging voor deze fondsen. Deze premieverhoging, die door de bedrijven in de sector zelf wordt gedragen, vergroot hun financieel belang bij de financiering van de werkloosheid en vormt daarmee een extra prikkel maatregelen te nemen om het beroep op uitkeringen zoveel mogelijk te beperken. Om te voorkomen dat sectoren te zwaar worden belast, worden premieplafonds vastgesteld; de premies die daarbovenuit gaan, worden betaald door het Algemeen Werkloosheidsfonds (AWf). Uit hoofdstuk 5 van de memorie van toelichting blijkt dat de verlenging van de wachtgeldperiode in 1998 voor een groot deel kan worden gefinancierd uit vermogensoverschotten bij de wachtgeldfondsen. Voorts blijkt uit het «Advies verlenging van de wachtgeldperiode van 13 weken naar 26 weken» van het Landelijk instituut sociale verzekeringen (Lisv) van 20 juni 1997 dat de invoering van een franchise van f 104,- per dag leidt tot een halvering van het premieplichtige loon en dus tot een aanzienlijke stijging van de premielasten van de wachtgeldfondsen. Bij de huidige plafonds leidt dit tot een bijdrage van het AWf aan de sectorale wachtgeldfondsen van 595 miljoen gulden, aldus het Lisv.*

*De Raad van State merkt hierbij het volgende op. De premieverlagingen die het gevolg zijn van het gebruikmaken van aanwezige reserves en de door de*

<sup>1</sup> De tekst van het voorstel van wet en van de memorie van toelichting zoals voorgelegd aan de Raad van State is ter inzage gelegd bij de afdeling Parlementaire Documentatie.

*invoering van een franchise veroorzaakte toenemende premielasten van de sectorale wachtgeldfondsen zijn gelet op het voorgaande niet veroorzaakt door wijzigingen in de werkloosheid in een bepaalde sector. De band tussen de werkloosheid in een sector en de financiering ervan door bijdragen van de ondernemers in die sector dreigt daardoor te worden verbroken. Door die ontwikkeling dreigt de prikkel voor ondernemers om maatregelen te nemen goeddeels weg te vallen.*

*De Raad adviseert in de toelichting in te gaan op het advies van het Lisv, en daarbij ook aandacht te schenken aan het vorenstaande.*

1. De Raad merkt op dat de premieverlagingen die het gevolg zijn van het gebruikmaken van aanwezige reserves en de door de invoering van de franchise veroorzaakte toenemende premielasten van de sectorale wachtgeldfondsen niet zijn veroorzaakt door wijzigingen in de werkloosheid in de sector. In de visie van de Raad dreigt daardoor de band tussen werkloosheid in een sector en de financiering ervan door bijdragen van ondernemers in die sector verbroken te worden en daarmee de prikkel voor ondernemers weg te vallen.

De Raad citeert het Lisv advies d.d. 20 juni (kenmerk IB/AV/12287) waarin wordt opgemerkt dat de invoering van de franchise bij de huidige wachtgeldlastenplafonds leidt tot een bijdrage van 595 miljoen van het Algemeen Werkloosheidsfonds aan de sectorale wachtgeldfondsen. Hierdoor zou de band tussen de werkloosheid in de sector en de financiering daarvan worden doorbroken. Vandaar dat aan het Lisv advies is gevraagd over de aanpassing van de hoogte van de lastenplafonds. Door de lastenplafonds hoger vast te stellen wordt afwenteling van sectorale lasten op het AWf vermeden.

De Raad constateert terecht dat de hogere marginale premies niet volledig veroorzaakt worden door de verlenging van de wachtgeldperiode. De invoering van een franchise in de wachtgeldpremieheffing leidt tot een versmalling van de premiegrondslag, hetgeen leidt tot een stijging van de premiepercentages.

Een stijging van de premiehoogte betekent echter niet zonder meer een stijging van de werkloosheidslasten, immers de loonsom die aan premieheffing wordt onderworpen is aanmerkelijk kleiner. Het is dus niet zo dat de invoering van de franchise op zich leidt tot hogere lasten. Er kan daarom niet zonder meer gesteld worden dat de band tussen premielasten en werkloosheidsontwikkeling in de sector wordt verbroken. Wel merkt de Raad terecht op dat de band tussen premielasten en werkloosheidsontwikkeling niet een één-op-één-relatie is. De aanwezigheid van reserves zorgt voor een zekere demping in die relatie. Veeleer is er sprake van dat de werkloosheidsontwikkeling met enige vertraging door werkt in de premiestelling. Dit is echter inherent aan de systematiek. Deze is erop gericht door middel van reservevorming buffers te vormen voor perioden van laagconjunctuur. Deze systematiek laat onverlet dat structureel de werkloosheidslasten gaan doorwerken in de premielasten. De gedragseffecten waarop in het wetsvoorstel wordt gedoeld zullen echter ook pas na verloop van tijd hun volledige omvang bereiken.

Overeenkomstig het advies van de Raad van State is in paragraaf 3 van de memorie van toelichting nader ingegaan op het advies van het Lisv en met name, de marginale premieproblematiek.

*2. Zoals in punt 1 van dit advies al is opgemerkt, zal een deel van de, als gevolg van de verlenging van de wachtgeldperiode ontstane, premiestijging bij de wachtgeldfondsen kunnen worden gefinancierd uit inmiddels ontstane vermogensoverschotten. De beschikbare wettelijke instrumenten, te weten de vaststelling van de premiepercentages en van de lastenplafonds voor de wachtgeldfondsen beogen vermogensoverschotten en ook tekorten in deze fondsen en het AWf te vermijden. Het college adviseert toe te lichten door welke oorzaken deze vermogensoverschotten in de wachtgeldfondsen zijn ontstaan, en hoe kan worden vermeden dat sterk schommelende vermogensoverschotten en tekorten tot sterk fluctuerende premies leiden. Zo nodig dienen aanvullende maatregelen te worden genomen om zulke fluctuaties te vermijden.*

2. De Raad van State merkt op dat vermogenoverschotten deels zullen worden aangewend ter financiering van de toegenomen wachtgeldlasten. De Raad vraagt een nadere toelichting op de oorzaken van het ontstaan van deze overschotten en hoe voorkomen kan worden dat sterk schommelende vermogenoverschotten leiden tot sterk schommelende premies. Een belangrijke oorzaak van de huidige vermogenoverschotten is de wijziging van de regelgeving ten aanzien van de bepaling van de risico- en egalisatiedekking in 1996. De risico- en egalisatiedekking is bedoeld om onverwachte mutaties in de werkloosheidsontwikkeling op te kunnen vangen zonder een navenante verhoging van de premies. Om een inschatting te maken van de mogelijke ontwikkeling van de werkloosheidslasten wordt teruggekeken naar het verleden, en dan met name naar het hoogst gerealiseerde lastenpercentage in die periode. Vóór 1996 bedroeg de referteperiode 20 jaar. In 1996 is deze periode teruggebracht naar 10 jaar. Omdat de kortdurende werkloosheid zich in de laatste tien jaar beter heeft ontwikkeld dan in de periode daarvoor is minder vermogensvorming noodzakelijk. Een andere factor die heeft bijgedragen aan het bestaan van vermogenoverschotten is de dalende werkloosheid. Doordat de werkloosheid de afgelopen jaren hoger werd geraamd dan de feitelijke werkloosheid bleek de rekenpremie hoger dan de feitelijk benodigde premie. Hierdoor is het vermogen toegenomen.

Het kabinet verwacht niet dat de vermogenoverschotten leiden tot forse fluctuaties in de premies. Ten eerste kent de wachtgeldpremiesystematiek zoals in punt 1. is aangegeven, een ingebouwd mechanisme om premiefluctuaties te dempen. Ten tweede is via de regelgeving ten aanzien van de premievaststelling geregeld dat via premiestelling beneden lastendeckend niveau in de komende jaren de vermogenoverschotten worden weggewerkt.

Overeenkomstig het advies van de Raad van State is dit punt nader toegelicht in de memorie van toelichting.

*3. In hoofdstuk 5 van de memorie van toelichting wordt nagenoeg niet ingegaan op de financiële effecten van het wetsvoorstel voor de begrotingsjaren na 1998. Het overzicht van financiële effecten voor het begrotingsjaar 1998 is daarvoor onvoldoende bruikbaar doordat een groot deel van de financiële lasten wordt weggenomen door gebruik te maken van de vermogenoverschotten van de wachtgeldfondsen. De Raad onderkent dat door deze omstandigheid en door de onzekerheid over de beleidsontwikkeling voor de jaren na 1998 moeilijk exacte lastencijfers kunnen worden gegeven. Dit neemt niet weg dat voor de jaren na 1998 ten minste een indicatie dient te worden gegeven van de lastenontwikkeling die het wetsvoorstel meebrengt, met name voor jaren waarin de vermogenoverschotten van de wachtgeldfondsen zijn uitgeput en daardoor niet langer beschikbaar zijn voor het verminderen van die lasten. Op die wijze kan worden voorkomen dat het incidenteel gematigde beeld voor 1998 te zeer als een indicatie wordt gezien voor de lastenontwikkeling van de financiering van de werkloosheid in de jaren na 1998.*

3. De Raad beveelt aan, onder erkenning van het feit dat moeilijk exacte lastencijfers voor de jaren na 1998 zijn te geven, toch in de memorie van toelichting een indicatie te geven voor die lastenontwikkeling. Dit met name omdat in die jaren geen of minder gebruik kan worden gemaakt van ultimo 1997 resulterende vermogenoverschotten bij de wachtgeldfondsen.

Zoals in de memorie van toelichting is toegelicht wordt de overheveling van lasten van 1997 op 1998 van AWf naar wachtgeldverzekering geraamd op ca. 500 mln. De daarmee gemoeide premiestijgingen zijn in de memorie van toelichting vermeld. In feite geven deze mutaties, rekening houdend met de premieverlaging die resulteert in het AWf, de structurele lastenstijging van dit wetsvoorstel aan. Althans als de kortdurende werkloosheid op hetzelfde niveau zou blijven liggen als thans geraamd voor 1998. De financiering middels aanwending van vermogenoverschotten, dan wel via premies doet daar niets aan af.

De feitelijke invloed van de voorgenomen lastenoverheveling op de premies wachtgeldverzekering na 1998 is afhankelijk van de ontwikkeling van de kortdurende werkloosheid in de verschillende sectoren. Een middellange termijnraming is op dit punt momenteel niet voorhanden.

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

4. De redactionele opmerkingen van de Raad zijn verwerkt in de memorie van toelichting.

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

*De Vice-President van de Raad van State,  
H. D. Tjeenk Willink*

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

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

**Bijlage bij het advies van de Raad van State van 27 augustus 1997, no. W12.97.0437, met redactionele kanttekeningen die de Raad in overweging geeft.**

*Memorie van toelichting.*

- Bij de eerste vermelding van afkortingen zoals AWF de afkorting tussen haakjes plaatsen en vooraf laten gaan door een uitgeschreven aanduiding van het bedoelde begrip.
- In de laatste alinea van hoofdstuk 4 «BV Bakkers», mede daar de afkorting «BV» doorgaans voor het begrip «besloten vennootschap» wordt benut, wijzigen in: Bedrijfsvereniging Bakkers.
- In de eerste alinea van hoofdstuk 6, daar de wachtgeldfondsen ingevolge het wetsvoorstel maximaal de eerste zes werkloosheidsmaanden voor hun rekening nemen, «korter dan 6 maanden» wijzigen in: uiterlijk zes maanden.