

Vergaderjaar 2012–2013

33 481

Wijziging van de Wet op de bedrijfsorganisatie en de Wet financiering sociale verzekeringen in verband met de financiering van de Sociaal-Economische Raad

Nr. 4

ADVIES RAAD VAN STATE EN NADER RAPPORT¹

Hieronder zijn opgenomen het advies van de Afdeling advisering van de Raad van State d.d. 30 augustus 2012 en het nader rapport d.d. 14 november 2012, aangeboden aan de Koningin door de minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid. Het advies van de Afdeling advisering van de Raad van State is cursief afgedrukt.

Bij Kabinetsmissive van 20 juli 2012, no. 12.001728, 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 de Wet op de bedrijfsorganisatie en de Wet financiering sociale verzekeringen in verband met de financiering van de Sociaal-Economische Raad, met memorie van toelichting.

Het voorstel strekt tot wijziging van de manier waarop de Sociaal-Economische Raad (SER) wordt gefinancierd. De SER zal gefinancierd worden uit het Algemeen Werkloosheidsfonds (Awf) en niet langer via opslagen op de bijdrage voor de kamer van koophandel (KvK), die ondernemingen op grond van de Handelsregisterwet verschuldigd zijn.

De Afdeling advisering van de Raad van State maakt opmerkingen over de wijze van financiering als zodanig van de SER en de financiering via het Awf. Zij is van oordeel dat in verband daarmee enige aanpassing van het voorstel wenselijk is.

Blijkens de mededeling van de Directeur van Uw Kabinet van 20 juli 2012, no. 12.001728, 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 30 augustus 2012, nr. W12.12.0275/III, bied ik U hierbij aan.

¹ De oorspronkelijke tekst van het voorstel van wet en van de memorie van toelichting zoals voorgelegd aan de Afdeling advisering van de Raad van State is ter inzage gelegd bij het Centraal Informatiepunt Tweede Kamer

1. De wijze van financiering als zodanig van de SER

Blijkens de toelichting zullen een voorgenomen reorganisatie van de KvK en wijziging van de Handelsregisterwet 2007 per 1 januari 2013 leiden tot het einde van de mogelijkheid van financiering van de SER door een opslag op de bijdrage die ondernemingen zijn verschuldigd aan de KvK. Deze wijze van financiering berust op de band tussen de SER en het Nederlandse bedrijfsleven, met name de ondernemingen die zijn ingeschreven in het Handelsregister. De regering kiest er thans voor om de uitgaven van de SER die niet worden gedekt door andere inkomsten, ten laste te brengen van het Awf. Door koppeling aan het Awf is gewaarborgd dat de bijdrage aan de SER zal worden opgebracht door dezelfde groep als in de huidige situatie, waarmee wordt voldaan aan eisen van doelmatigheid, aldus de toelichting.¹ Deze keuze geeft de Afdeling aanleiding het volgende op te merken.

De Afdeling heeft op zichzelf begrip voor overwegingen van doelmatigheid als daarmee wordt bedoeld op de noodzaak om tijdig voor 1 januari 2013 te voorzien in een nieuwe grondslag voor de financiering van de SER. Meer ten principale dringt zich echter de vraag op of, nu de noodzaak is ontstaan tot verandering van de wijze van financiering van de SER, de keuze voor het Awf in deze het meest aangewezen moet worden geacht. In zijn uitvoeringstoets heeft het UWV er terecht op gewezen dat de door hem beheerde werknemersfondsen, zoals het Awf, qua organisatie en activiteiten volkomen los staan van de SER.² Eerder heeft de Raad van State er al op gewezen dat als een uitgave uit het Awf geen verband houdt met werkloosheid, daarmee wordt getreden buiten het doel van het Awf.³

Uitgangspunt dient naar het oordeel van de Afdeling te zijn dat de wijze van financiering van een publieke organisatie aansluit bij haar aard en taken, mede gezien in relatie tot de belanghebbenden in haar omgeving. In zo'n benadering verdient de aandacht dat de SER, als institutie aan de top van het stelsel van de publiekrechtelijke bedrijfsorganisatie (PBO), door zijn samenstelling en expertise een centrale rol vervult in de Nederlandse arbeidsverhoudingen en, als adviseur van de rijksoverheid, bij de vorming van het sociaal-economisch beleid in de meest brede zin. Zo gezien, zijn niet alleen ondernemingen als zodanig, maar, ruimer, sociale partners – werkgevers en werknemers – aan te merken als belanghebbenden bij het werk van de SER, terwijl zeker ook de rijksoverheid moet worden gerekend tot de kring van belanghebbenden. Als de wijze van financiering zou (moeten) aansluiten bij de genoemde kringen van belanghebbenden, zouden niet alleen werkgevers in beeld moeten blijven. Derhalve rijst de vraag waarom op voorhand een bijdrage van werknemers in deze buiten beeld blijft, alsmede een bijdrage vanuit de algemene middelen⁴, in welke onderlinge verhouding ook.

Gelet op het voorgaande mist de Afdeling een motivering voor de toekomstige wijze van financiering van de SER. De aangevoerde overweging van doelmatigheid schiet daarvoor tekort. Tegelijk begrijpt de Afdeling echter dat een keuze als hier bedoeld een grondige voorbereiding vraagt, met inbreng van alle belanghebbenden, terwijl de tijd daarvoor thans ontbreekt.

Tegen die achtergrond kan de Afdeling zich voorstellen dat financiering via het Awf als pragmatische oplossing aanvaardbaar is te achten voor een in de tijd begrensde periode. Dat zou ruimte geven voor een herbezinning op de hiervoor bedoelde vraag, terwijl aan zo'n oplossing in concreto uitvoering zou kunnen worden gegeven door het opnemen van een horizonbepaling in het voorstel.

¹ Memorie van toelichting, paragraaf Algemeen, Voorstel financiering.

² De Afdeling laat hier verder rusten dat bij de opslag op de bijdrage aan de KvK sprake is van ondernemingen, terwijl het bij financiering via het Awf gaat om werkgevers.

³ Zie het advies van de Raad van State van 29 juli 2010 inzake het voorstel van wet van de leden Eijssink, Poppe, Pechtold en Peters tot vaststelling van regels omtrent de bijzondere zorgplicht voor veteranen (Veteranenwet) (W07.100240/II) (Kamerstukken II 2010/11, 32 414, nr. 5).

⁴ Met inachtneming van de onafhankelijkheid van de SER.

De Afdeling adviseert in de toelichting in te gaan op het voorgaande, en in dat kader het opnemen van een horizonbepaling te overwegen.

Onverminderd het voorgaande, merkt de Afdeling over de financiering van de SER alleen door werkgevers, het volgende op.

2. Financiering via het Awf

Voorgesteld wordt de middelen voor uitgaven van de SER die niet door andere inkomsten van de SER worden gedekt, ten laste van het Awf te brengen. Thans wordt de SER gefinancierd uit bijdragen van bepaalde ondernemingen aan de KvK; overheidswerkgevers dragen daaraan niet bij. Blijkens de toelichting is gekozen voor bekostiging van de SER uit het Awf, omdat de premie voor de uitgaven ten laste van dit fonds worden opgebracht door werkgevers die geen overheidswerkgever zijn, zodat dit nieuwe stelsel in zoverre aansluit bij de huidige wijze van financiering. Aldus wordt gewaarborgd dat de bijdrage aan de SER zal worden opgebracht door dezelfde groep als in de huidige situatie.¹

Uit de memorie van toelichting bij de Vaststelling van de begrotingsstaten van het Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid voor het jaar 2012 blijkt dat het Awf een negatief saldo kent van bijna 3 miljard euro.² Dit houdt in dat de uitgaven uit het Awf thans voor een belangrijk deel uit de algemene middelen worden betaald. Niet valt te verwachten dat het Awf met ingang van de datum van inwerkingtreding van het voorstel een positief saldo zal kennen, en het Awf derhalve niet langer mede zou worden gevoed uit de algemene middelen. Bekostiging van de SER (ook uit de algemene middelen) verhoudt zich niet met de hierboven genoemde stelling in de toelichting dat de voorgestelde wijze van financiering van de SER aansluit bij de huidige wijze van financiering.

Die wijze van financiering zou kunnen worden geëffectueerd door een opslag op de Awf-premie die is verschuldigd door werkgevers, tot een hoogte die toereikend is ter dekking van de kosten van de SER. De zinsdelen in de toelichting «In verband met de doorrekening in de premie voor het Awf etc.» en «De raming van dit bedrag uit de begroting ligt ten grondslag aan de berekening en vaststelling van het totale premiepercentage WW Awf»¹ zouden kunnen wijzen op het voornemen tot een dergelijke opslag, maar zijn dienaangaande niet ondubbelzinnig.

De Afdeling adviseert in de toelichting op het voorgaande in te gaan.

De Afdeling advisering van de Raad van State heeft enige opmerkingen gemaakt die hebben geleid tot aanpassing van het voorstel.

Over de wijze van financiering als zodanig heeft de Afdeling opgemerkt dat de aangevoerde overwegingen ter motivering van de gemaakte keuze, namelijk financiering via het Algemeen Werkloosheidsfonds (AWf), tekortschoten. Naar aanleiding van deze opmerking is de motivering uitgebreid in de memorie van toelichting uitgebreid en is het advies van de Afdeling overgenomen en een horizonbepaling in het voorstel opgenomen.

Over de financiering via het AWf heeft de Afdeling opgemerkt dat bekostiging van de SER uit de algemene middelen, waarvan sprake zou zijn bij een tekort in het Awf zich niet verhoudt met de nagestreefde continuering van de huidige wijze van financiering van de SER door het bedrijfsleven, zoals dit in het voorstel naar voren is gebracht. Naar aanleiding van deze opmerking is de motivering uitgebreid, waarbij is verduidelijkt dat met het nieuwe financieringssysteem geen wezenlijk

¹ Memorie van toelichting, paragraaf «Voorstel financiering».

² Kamerstukken II 2001/12, 33 000 XV, nr. 2, blz. 168.

andere financieringsgrondslag is beoogd. Ingeval van een negatief saldo van het AWf garandeert de overheid de uitgaven uit het AWf maar is er geen sprake van een andere wijze van financiering dan via premies die verschuldigd zijn door werkgevers.

De Afdeling advisering van 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 waarnemend vice-president van de Raad van State,
P. van Dijk*

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,
L. F. Asscher