

Vergaderjaar 2015–2016

34 528

Wijziging van enkele wetten van het Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid (Verzamelwet SZW 2017)

Nr. 4

ADVIES AFDELING ADVISERING RAAD VAN STATE EN NADER RAPPORT¹

Hieronder zijn opgenomen het advies van de Afdeling advisering van de Raad van State d.d. 19 augustus 2016 en het nader rapport d.d. 2 september 2016, aangeboden aan de Koning 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 8 juli 2016, no. 2016001252, 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 enkele wetten van het Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid (Verzamelwet SZW 2017), met memorie van toelichting.

Het voorstel wijzigt een aantal wetten op het terrein van de arbeidswetgeving, de socialezekerheidswetgeving en de wetgeving met betrekking tot de structuur van de uitvoeringsorganisatie. Het voorstel behelst technische wijzigingen, verduidelijkingen en zogenaamd «klein beleid».

De Afdeling advisering van de Raad van State adviseert het voorstel aan de Tweede Kamer te zenden, maar acht op onderdelen een dragende motivering of aanpassing van het voorstel aangewezen. Van een aantal onderwerpen is niet duidelijk wat de noodzaak van de voorgestelde wijziging is. Dat betreft de noodzaak van experimenteren met de Wet banenafpraak en quotum arbeidsbeperkten, de verbreding van de definitiebepaling van het Inlichtingenbureau en de toepassing van de spoedprocedure uit de Wet raadgevend referendum (Wrr).

Blijkens de mededeling van de Directeur van Uw Kabinet van 8 juli 2016, no. 2016001252, 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.

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

Dit advies, gedateerd 19 augustus 2016, nr. W12.16.0180/III, bied ik U hierbij aan.

Het voorstel geeft de Afdeling advisering van de Raad van State (hierna: de Afdeling) aanleiding tot het maken van inhoudelijke opmerkingen met betrekking tot de noodzaak van experimenteren met de Wet banenafpraak en quotum arbeidsbeprekten, de verbreding van de definitiebepaling van het Inlichtingenbureau en de toepassing van de spoedprocedure uit de Wet raadgevend referendum (Wrr). Op deze opmerkingen wordt hierna ingegaan:

1. Noodzaak experiment Wet banenafpraak en quotum arbeidsbeprekten

Het voorstel maakt het mogelijk om bij wijze van experiment af te wijken van de bepalingen van de Wet banenafpraak en quotum arbeidsbeprekten (hierna: Quotumwet).² Hierdoor wordt het mogelijk om in het kader van een experiment bij algemene maatregel van bestuur af te wijken van een aantal wetsbepalingen om te onderzoeken of die bepalingen doeltreffender kunnen worden uitgevoerd. Hiermee wordt de mogelijkheid gecreëerd om af te wijken van de regels met betrekking tot de taakverdeling en uitvoering van de banenafpraak en quotumheffing.³

De Afdeling merkt op dat de noodzaak van het afwijken van de bepalingen van de Quotumwet in het algemene deel, noch in het artikelsgewijze deel van de toelichting wordt gemotiveerd. De noodzaak van een deugdelijke motivering voor dit voorstel klemt temeer, omdat nog geen enkele ervaring is opgedaan met de wet, nu deze nog niet is geactiveerd, en ook niet zal worden geactiveerd, zolang de vereiste streefcijfers van de banenafpraak uit het Sociaal Akkoord van april 2013⁴ worden gehaald.⁵

Tenzij alsnog de noodzaak van het voorgestelde experiment in de toelichting aangetoond kan worden, adviseert de Afdeling het voorgestelde artikel XXIX, onderdeel F, te schrappen.

1. Noodzaak experiment Wet banenafpraak en quotum arbeidsbeprekten

De Afdeling merkt op dat de noodzaak van de mogelijkheid om bij wijze van experiment af te wijken van de bepalingen van de Wet banenafpraak en quotum arbeidsbeprekten niet voldoende is gemotiveerd. De Afdeling geeft daarbij aan dat een deugdelijke motivering noodzakelijk is, omdat nog geen ervaring is opgedaan met de Wet en deze niet geactiveerd wordt zolang de aantallen uit de banenafpraak uit het Sociaal Akkoord van april 2013 worden gehaald. Bij nader inzien is besloten om af te zien van het creëren van de mogelijkheid om bij wijze van experiment af te wijken van de bepalingen in de Wet banenafpraak en quotum arbeidsbeprekten. Daarmee wordt het advies van de Raad van State op dit onderdeel opgevolgd en vervalt het voorstel in de Verzamelwet. Daarbij moet worden aangemerkt dat het voorstel mogelijk maakte om bij experiment af te wijken van bepalingen waarmee vanaf 1 april 2015 wel ervaring is opgedaan, namelijk in de periode van de banenafpraak.

² Zie de in artikel XXIX, onderdeel F, voorgestelde wijziging van artikel 82a Wet structuur uitvoeringsorganisatie werk en inkomen (Wet SUWI).

³ Zie toelichting op artikel XXIX, onderdeel F.

⁴ Kamerstukken II 2012/13, 33 410, nr. 15.

⁵ De Staatssecretaris van SZW heeft onlangs te kennen gegeven dat de doelstelling van de banenafpraak is gehaald en er geen aanleiding bestaat om de quotumregeling te activeren (Kamerstukken II 2015/16, 34 352, nr. 34).

2. Verruiming definitie Inlichtingenbureau

De Stichting Inlichtingenbureau (hierna: IB) is, blijkens artikel 1, eerste lid, onder m, van de Wet structuur uitvoeringsorganisatie werk en inkomen (Wet SUWI) belast met de coördinatie en de dienstverlening ten behoeve van gemeenten bij de verwerking van gegevens, voor zover dit noodzakelijk is voor de uitvoering van taken op het gebied van de sociale zekerheid.

Het voorstel verruimt de definitie van het IB in twee opzichten, zowel ten aanzien van de instanties ten behoeve waarvan gegevens worden verwerkt als met betrekking tot het doel waarvoor gegevens worden verwerkt.⁶ Wat betreft de kring van instanties ten behoeve waarvan het IB werkt, vindt uitbreiding naar «andere decentrale overheden» plaats. Wat betreft het takenpakket en het doel waarvoor gegevens worden verwerkt, vindt uitbreiding plaats naar het treffen van voorzieningen en het heffen van premies, belastingen en bijdragen.

Uit de toelichting vloeit voort dat de taken van het IB worden verruimd naar wat het IB daadwerkelijk doet in het publieke domein. Blijkens de Dienstencatalogus van het IB⁷ betreft dit niet alleen het functioneren als informatieknooppunt op de terreinen van de arbeidsvoorziening en de sociale zekerheid ten behoeve van gemeenten, maar ook op de terreinen van bijvoorbeeld de Jeugdwet en de Wet maatschappelijke ondersteuning 2015. Voorts betreft het niet alleen dienstverlening aan gemeentelijke instanties en de expliciet genoemde waterschappen, maar ook aan bijvoorbeeld de Belastingdienst toeslagen in verband met de kinderopvangtoeslag en aan een Regionale meld- en coördinatiefunctie van het Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschappen in verband met voortijdige schoolverlaters.

De Afdeling merkt op dat de voorgestelde verruiming algemeen zijn geformuleerd. Daarmee wordt het takenpakket van het IB weliswaar uitgebreid naar andere instanties en werkerreinen, maar de voorgestelde wijzigingen bieden geen grondslag voor de verwerking van gegevens buiten het terrein van de arbeidsvoorziening en de sociale zekerheid. Aan de eisen van het gegevensbeschermingsrecht voortvloeiende uit richtlijn 95/46/EG⁸ en de daarop gebaseerde Wet bescherming persoonsgegevens zal moeten worden voldaan. Daarenboven rijst de vraag of de regeling van een zo ruime taak van het IB nog wel past binnen de Wet SUWI, nu deze wet ziet op de arbeidsvoorziening en sociale zekerheid. Ten slotte kan deze taakverbreding niet worden beschouwd als «klein beleid» dat geschikt is om in een verzamelwet op te nemen.

De Afdeling adviseert artikel XXIX, onderdeel A, te schrappen.

2. Verruiming definitie Inlichtingenbureau

Met de Verzamelwet was voorgesteld om de definitie van het Inlichtingenbureau te verruimen, ten aanzien van de instanties ten behoeve waarvan gegevens worden verwerkt en ten aanzien van het doel waarvoor de gegevens worden verwerkt. De Afdeling stelt dat deze wijziging niet

⁶ Artikel XXIX, onderdeel A.

⁷ Zie <https://www.inlichtingenbureau.nl/Pages/Burger-en-Privacy.aspx>.

⁸ Richtlijn 95/46/EG van het Europees parlement en de Raad van 24 oktober 1995 betreffende de bescherming van natuurlijke personen in verband met de verwerking van persoonsgegevens en betreffende het vrije verkeer van die gegevens (PB 1995 L 281). Zie voorts Verordening (EU) 2016/679 van het Europees parlement en de Raad van 27 april 2016 betreffende de bescherming van natuurlijke personen in verband met de verwerking van persoonsgegevens en betreffende het vrije verkeer van die gegevens en tot intrekking van Richtlijn 95/46/EG (PB 2016 L 119).

geschikt is om in een verzamelwet op te nemen, omdat er gegevensverwerkingen aan ten grondslag liggen die breder zijn dan het kader van werk en inkomen waarop de Wet SUWI betrekking heeft. Het advies van de Afdeling wordt op dit onderdeel opgevolgd en hiermee is de voorgestelde wijziging uit de Verzamelwet geschrapt.

Overweging daarbij is mede dat de positie van het Inlichtingbureau en de Stichting Inlichtingenbureau in breder perspectief wordt gezien en dat een aanpassing van de Wet SUWI daarvoor te beperkt is.

3. Duur zwangerschapsverlof Caribisch Nederland

Het voorstel breidt het recht van een vrouwelijke arbeider op loondoorbetaling van het volledige salaris gedurende het zwangerschap- en bevallingsverlof in Caribisch Nederland uit van 12 weken naar 16 weken.⁹ Deze uitbreiding sluit aan op de regeling die geldt in Europees Nederland. De Afdeling merkt hierover het volgende op.

Nu met de voorgestelde wijziging BES-wetgeving wordt gewijzigd geldt dat ingevolge de artikelen 207 en 208 van de Wet openbare lichamen BES overleg met de bestuurscolleges van deze eilanden vereist is. Deze bepalingen impliceren ten minste dat de bestuurscolleges van voornemens op de hoogte worden gesteld. De toelichting gaat niet in op de wijze waarop de bestuurscolleges zijn geraadpleegd. Evenmin is vermeld welke opmerkingen door de bestuurscolleges naar voren zijn gebracht, wat daarop de reactie is van de regering en in hoeverre en op welke wijze de opmerkingen zijn verwerkt in het voorstel.

Mede gelet op het feit dat de Staatssecretaris van SZW eind 2015 in een brief heeft vermeld dat een financiële dekking van de wijziging nog ontbrak,¹⁰ is van belang dat de toelichting op voornoemd overleg in gaat.

De Afdeling adviseert de toelichting op dit punt aan te vullen.

3. Duur zwangerschapsverlof Caribisch Nederland

In reactie op het advies van de Afdeling is de toelichting aangevuld. In de toelichting is nu tevens tot uitdrukking gebracht hoe de communicatie met de openbare lichamen over de voorgestelde wijziging heeft plaatsgevonden. Voor de financiële dekking wordt in de SZW-begroting 2017 een voorziening getroffen.

4. WAZO-uitkering na eind loongerelateerde wga-uitkering

Iemand die een loongerelateerde wga-uitkering op grond van de Wet werk en inkomen naar arbeidsvermogen (WIA) ontvangt, heeft in geval van zwangerschap, bevalling, adoptie of pleegzorg als gelijkgestelde¹¹ recht op een uitkering op grond van de Wet arbeid en zorg (WAZO).¹² Om dubbele uitkering te voorkomen komt in dat geval de uitkering op grond van artikel 43 van de WIA niet tot uitbetaling.

In artikel 3:10 WAZO is de zogenoemde nawerking van de genoemde WAZO-uitkering geregeld. Indien betrokkene binnen 10 weken nadat zij geen werknemer of gelijkgestelde meer was, bevalt of feitelijk een kind ter adoptie of als pleegkind opneemt, heeft zij toch recht op een uitkering op grond van de WAZO.¹³ Voor deze situatie geldt artikel 43 WIA niet. In het

⁹ Artikel V.

¹⁰ Brief van de Staatssecretaris van SZW van 24 november 2015 aan de Tweede Kamer (Kamerstukken II 2015/16, 34 300 IV, nr. 29).

¹¹ Zie artikel 3:6, eerste lid, onderdeel b, WAZO.

¹² Artikelen 3:6 tot en met 3:9 WAZO.

¹³ Zie artikel 3:10, eerste lid, WAZO.

voorgestelde artikel XV, onder A, wordt artikel 3.10 WAZO aangepast om dubbele uitkering te voorkomen.

De Afdeling merkt op dat uit de toelichting onvoldoende duidelijk wordt welke wga-uitkering in genoemde situatie moet worden verstrekt. Ziet de Afdeling het goed dan gaat het hier om een combinatie van de WAZO-uitkering met de wga-vervolguitkering of de wga-loonaanvullingsuitkering. Ten behoeve van een goed begrip van het voorstel zou de toelichting hier aandacht aan dienen te besteden.

De Afdeling adviseert de toelichting aan te vullen.

4. WAZO-uitkering na eind loongerelateerde wga-uitkering

De toelichting is aangevuld overeenkomstig de opmerking uit het advies van de Afdeling advisering.

5. Spoedprocedure Wet raadgevend referendum

Op grond van artikel XXXIV wordt de inwerkingtreding van de bepalingen van het voorstel bij koninklijk besluit geregeld. In dat artikel wordt de mogelijkheid gecreëerd om in het inwerkingtreedingsbesluit de spoedprocedure uit artikel 12 Wrr toe te passen. De toelichting vermeldt niet waarom het nodig zou zijn om artikel 12 Wrr toe te passen.

Uitgangspunt van de Wrr is dat een wet niet in werking treedt voordat een referendum is gehouden of de gelegenheid is geweest om een inleidend verzoek daartoe in te dienen. Daarvan kan slechts worden afgeweken als een wet dermate spoedeisend is dat zij onmiddellijk in werking moet treden. Indien de wetgever daarvoor te lichtvaardig zou kiezen, zou dat het karakter van de Wrr als algemene wet aantasten.

De reden voor toepassing van artikel 12 Wrr zal, blijkens de toelichting op de Wrr,¹⁴ geen andere kunnen zijn dan dat de wet dermate spoedeisend is dat afgeweken moet worden van de algemene inwerkingtreedingsprocedure uit de artikelen 8 en 9.¹⁵ Wellicht is de mogelijkheid van toepassing van artikel 12 Wrr opgenomen met het oog op een eventuele te late behandeling van het voorstel door het parlement. Zoals de Afdeling reeds eerder heeft opgemerkt voldoet deze redengeving niet aan voornoemd uitgangspunt.¹⁶

De Afdeling merkt daarnaast op dat beoogd wordt af te wijken van de Wrr in een context waarin een wijziging in werking gaat treden op een vooralsnog onbekend moment, te weten een bij koninklijk besluit te bepalen tijdstip.

De Afdeling adviseert dragend te motiveren waarom de spoedprocedure mogelijk wordt gemaakt en bij gebreke van een dergelijke motivering de mogelijkheid om de spoedprocedure te volgen te schrappen.

¹⁴ Kamerstukken II 2005/06, 30 372, nr. 3, paragraaf 8.3.2.

¹⁵ Deze normale procedure houdt in dat het tijdstip van inwerkingtreding van een wet waarover een referendum kan worden gehouden, niet eerder wordt gesteld dan acht weken na de mededeling van de Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties over de bekrachtiging van die wet. Deze mededeling wordt binnen een week na die bekrachtiging geplaatst in de Staatscourant.

¹⁶ Advies van de Afdeling advisering van de Raad van State d.d. 1 juli 2016 over de Verzamelwet Zvw 2016 (W13.16.0138/III).

5. Spoedprocedure Wet raadgevend referendum

De Afdeling advisering merkt op dat de toelichting niet vermeldt waarom het noodzakelijk is om artikel 12 Wrr toe te passen. De Afdeling geeft daarbij aan dat, volgens de MvT bij de Wrr de reden voor toepassing van artikel 12 Wrr geen andere zal kunnen zijn dan dat de wet dermate spoedeisend is dat afgeweken moet worden van de algemene inwerking-tredingsprocedure uit de artikel 8 en 9 Wrr. Het advies van de Afdeling luidt dan ook dat het opnemen van de mogelijkheid om de spoedprocedure te volgen dragend dient te worden gemotiveerd en bij gebreke van een dergelijke motivering de mogelijkheid om de spoedprocedure te volgen te schrappen. Naar aanleiding van het advies van de afdeling op dit punt, is in de toelichting de motivering voor het opnemen van de mogelijkheid om de spoedprocedure uit artikel 12 Wrr te volgen, opgenomen.

Van de gelegenheid is gebruik gemaakt om enkele wijzigingen in het voorstel van wet en de memorie van toelichting aan te brengen. In verband met een veronderstelde niet goed afgestemde samenloop van verschillende wetsvoorstellen die alle per 1 juli 2016 wijziging brengen in artikel 2 Toeslagenwet is voorgesteld dit artikel opnieuw vast te stellen. Geconstateerd is dat die samenloop toch goed is afgestemd. Om die reden is de voorgestelde wijziging, Artikel XI, onderdeel A en de artikels-gewijze toelichting, geschrapt uit het wetsvoorstel. Voorts is het voorstel van wet aangevuld met enkele ondergeschikte technische wijzigingen en is een aantal redactionele en technische verbeteringen in het voorstel van wet en de memorie van toelichting aangebracht.

6. Redactionele bijlage

De Afdeling verwijst naar de bij dit advies behorende redactionele bijlage.

6. Redactionele bijlage

Aan de redactionele opmerkingen die de Afdeling in overweging geeft in de bijlage bij haar advies is gevolg gegeven.

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 vicepresident van de Raad van State,
J.P.H. Donner*

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

Redactionele bijlage bij het advies van de Afdeling advisering van de Raad van State betreffende no. W12.16.0180/III

- Artikel X, onderdeel B, als wijzigingsartikel formuleren en in de toelichting de indruk wegnemen dat met deze wijziging een bredere reikwijdte van de informatieverplichting ontstaat.
- Aan het in artikel XXI, onderdeel F, voorgestelde artikel 63# van de Wet inkomensvoorziening oudere en gedeeltelijk arbeidsongeschikte werkloze werknemers toevoegen: van artikel III, onderdeel A, van de Verzamelwet SZW 2017.
- In het in artikel XXVII voorgestelde artikel 10, vierde lid, van de Wet op het algemeen verbindend en het onverbindend verklaren van bepalingen van collectieve arbeidsovereenkomsten «kunnen regels» vervangen door: kunnen nadere regels.
- In artikel XXIX, onderdeel B, tweede lid, «uitkeringsgerechtigde» vervangen door: uitkeringsgerechtigden.
- De wijziging van artikel 29b Ziektewet artikelsgewijs toelichten (onder het desbetreffende kopje ontbreekt een inhoudelijke toelichting en daarbij inhoudelijk ingaan op de wijziging van artikel 29b, elfde lid, Ziektewet.