

*Nadere wijziging van de Wet op de
arbeidsongeschiktheidsverzekering*

(Afdracht aan 's Rijks kas van niet uitbetaalde
arbeidsongeschiktheidsuitkeringen aan werknemers,
die opgenomen zijn in de sociale werkvoorziening)

NOTA NAAR AANLEIDING VAN HET VERSLAG

(Ingezonden 23 oktober 1972)

Nr. 5

Naar aanleiding van het verslag van de vaste Commissie voor Sociale Zaken deelt de ondergetekende het volgende mede.

Het Kabinet heeft behalve het S.E.R.-advies in het kader van een volksverzekering, waarin een maatregel als de thans voorliggende wordt afgewezen, ook het tweede advies van de S.E.R. over de programmering van de sociale verzekering op middellange termijn en in het bijzonder ook de door zeer vele leden daaruit geciteerde passage, heel wel in zijn besluitvorming betrokken.

Het Kabinet achtte echter vermelding in de memorie van toelichting van het expliciet oordeel van de S.E.R. omtrent de onderhavige maatregel meer relevant dan de vermelding van de meer in het algemeen bij de S.E.R. gerezen vraag of bij een lastenverschuiving van grotere omvang een programmering van de sociale verzekering binnen het aangegeven kader nog wel zinvol moet worden geacht.

De ondergetekende moge er in dit verband nog op wijzen, dat reeds in het Regeerakkoord is gesteld, dat onze sociale verzekeringen verder uitgebouwd moeten worden doch dat, gelet op de grote problemen die om een oplossing vragen en waarvoor ook algemene maatregelen moeten worden aangenomen, ervan moet worden uitgegaan dat in principe de uitgavenstijgingen door premieverhoging en door verschuivingen binnen de sector van de sociale zekerheid moeten worden gedekt.

In de Nota inzake de programmering van de sociale verzekering van 19 september 1972 (kamerstuk nr. 11 965) is vervolgens met zoveel woorden aangekondigd, dat de besparingen van het Arbeidsongeschiktheidsfonds ingevolge artikel 46 van die wet aan de overheid ten goede zullen komen, onder mededeling dat het hier gaat om niet uitbetaalde W.A.O.-uitkeringen aan werknemers die zijn opgenomen in de sociale werkvoorziening.

Het is de Kamer bekend, dat het Kabinet groot gewicht pleegt toe te kennen aan het oordeel van de S.E.R.

Het Kabinet ziet thans echter geen speelruimte om van de onderhavige, in het kader van het dekkingsplan voorgenomen maatregel, welke een op zich zelf redelijke en aanvaardbare besparing op de overheidsuitgaven bewerkstelligt, af te zien.

De ondergetekende kan de visie van de S.E.R. met betrekking tot de gestelde norm voor de stijging van de premiedruk niet tot de zijne maken.

Binnen de totale rijksbegroting vinden en vonden, ook in het verleden, steeds verschuivingen plaats. De door deze verschuivingen vrijkomende middelen vinden hun bestemming binnen het geheel van de overheidstaken. Als regel, en onder de huidige moeilijke omstandigheden in het bijzonder, worden dergelijke verschuivingen niet dan in de uiterste noodzaak bevorderd. Voor zover verschuivingen tot vergroting van de premiedruk leiden, dient deze drukverzwaring naar de mening van de ondergetekende een plaats te vinden binnen de gestelde norm. In dit verband wil ondergetekende nog opmerken, dat een op zich zelf redelijke verschuiving die tot ca. 0,2 pct. van de premie beperkt blijft niet behoeft te worden beschouwd als een verschuiving op enigszins grote schaal, die de gestelde norm voor de stijging van de premiedruk een groot deel van haar betekenis ontnemt.

De ondergetekende heeft er met voldoening kennis van genomen, dat de hier aan het woord zijnde zeer vele leden de voorgestelde verschuiving op zich zelf redelijk noemden. Gaarne vertrouwt hij bij deze leden de indruk te hebben weggenomen, dat deze verschuiving in het licht van het S.E.R.-advies onvoldoende diepgaand zou zijn afgewogen.

Naar aanleiding van de door deze leden naar voren gebrachte - vanuit het bedrijfsleven hier en daar wel gehoorde - suggestie om het loonsysteem van de W.S.W. te wijzigen en de beloning af te stemmen op de mate van arbeidsongeschiktheid, afgestemd op de specifieke W.S.W.-omstandigheden, deelt de ondergetekende het volgende mede.

Voor de toepassing van de Wet op de arbeidsongeschiktheidsverzekering wordt het percentage arbeidsongeschiktheid bepaald aan de hand van hetgeen de verzekerde met de hem nog resterende arbeidsgeschiktheid kan verdienen in het vrije bedrijf. Ingevolge het bepaalde in het tweede lid van artikel 21 van de W.A.O. wordt daarbij, zoveel doenlijk, rekening gehouden met onder meer de door de arbeidsongeschiktheid veroorzaakte verminderde gelegenheid tot het verkrijgen van arbeid als bedoeld in artikel 18, eerste of tweede lid, van de W.A.O., dat wil zeggen arbeid die voor de krachten en bekwaamheid van de verzekerde is berekend en die met het oog op zijn opleiding en vroeger beroep hem in billijkheid kan worden opgedragen. Niet de eventueel beschikbare arbeid in het kader van de W.S.W. is derhalve bepalend, doch de arbeid in het vrije bedrijf. Zou nu de beloning in de W.S.W. worden afgestemd op de mate van arbeidsongeschiktheid voor arbeid in W.S.W.-verband, dan zou zonder nadere voorziening in vele gevallen het totale inkomen aanmerkelijk uitgaan boven het loon, dat de betrokken werknemer laatstelijk, vóór hij arbeidsongeschikt werd, verdiende.

Juist om een dergelijke niet te motiveren cumulatie te voorkomen is artikel 46 in de W.A.O. opgenomen.

Een andere mogelijkheid zou zijn het W.S.W.-loon - ongeacht de daarvoor in W.S.W.-verband geleverde arbeidsprestatie - zodanig te verlagen, dat dit niet meer tot korting op de W.A.O.-uitkering zou leiden. Daarmede zou dan exact dezelfde uitkomst worden verkregen als die welke door het voorgestelde wetsontwerp wordt bewerkstelligd. Immers, de W.A.O.-uitkering zou dan onverkort worden uitbetaald en de korting welke nodig is om een ongelimiteerde cumulatie van W.A.O.-uitkering en W.S.W.-loon tegen te gaan zou dan op het W.S.W.-loon moeten worden aangebracht, hetgeen derhalve ook tot een verlaging van de uitgaven van het Rijk zou leiden.

Aan deze oplossing kleven echter aanzienlijke bezwaren, omdat op die wijze ook bij een gelijke arbeidsprestatie de ene werknemer veel minder W.S.W.-loon zou ontvangen dan de andere werknemer. Zelfs zouden zich gemakkelijk gevallen kunnen voordoen, waarin voor een aanzienlijk grotere arbeidsprestatie een veel lager W.S.W.-loon zou moeten worden verstrekt dan voor een zeer geringe arbeidsprestatie. In een werkgemeenschap als de sociale werkvoorziening met haar toch reeds zeer kwetsbare bevolking zou dit, vooral psychologisch gezien, tot zeer ongewenste situaties leiden.

Terecht verklaarden de aan het woord zijnde zeer vele leden, dat zij aan de door hen gememoreerde suggestie voornog meer nadelen dan voordelen verbonden zagen. Intussen meent de ondergetekende dat het voorgaande de redelijkheid en aanvaardbaarheid van het onderhavige wetsvoorstel duidelijk accentueert.

De ondergetekende kan het oordeel van vele leden, die in dit wetsontwerp, welke motivering de Regering ook gebruikt, in de eerste plaats een overheveling van financiering van een sociale voorziening (de W.S.W.) uit de algemene middelen naar financiering uit premie-opbrengst zagen, niet delen noch ook hun opvatting, dat de aangevoerde argumenten ter verdediging van deze maatregel ontoereikend zijn voor wat zij noemden een overhaaste doorkruising van de programmeringsplannen van de sociale verzekering op middellange termijn.

Ten antwoord aan deze leden die meer inzicht in de precieze uitwerking van deze maatregel op de lastenverdeling van

de verschillende inkomensgroepen in het totale dekkingsplan wilden krijgen moge de ondergetekende opmerken, dat reeds in de memorie van toelichting is medegedeeld, dat met de afdracht voor 1973 een totaalbedrag gemoeid is van naar raming ca. f 80 mln., overeenkomende met 0,17 pct. van de premieplichtige loonsom.

Uiteraard zal dit percentage in de W.A.O.-premie voor het jaar 1973 tot uitdrukking komen. De verdeling van de W.A.O.-premie over werkgevers en werknemers is geregeld in artikel 77 van de W.A.O. Het tweede lid van dat artikel bepaalt, dat de W.A.O.-premie verschuldigd is door de werkgever. Bij algemene maatregel van bestuur kan echter, gehoord de Sociaal-Economische Raad, worden bepaald, dat een deel van de premie tot ten hoogste de helft door de werknemer is verschuldigd, behoudens dat de premie geheel door de werkgever is verschuldigd ten aanzien van de werknemer, wiens loon geheel bestaat in verstrekkingen in natura met of zonder huisvesting en onderricht.

Overeenkomstig deze bepaling heeft de ondergetekende reeds aan de S.E.R. de vraag voorgelegd, hoe naar zijn oordeel de W.A.O.-premie voor het jaar 1973 over werkgevers en werknemers zou dienen te worden verdeeld. De ondergetekende meent op het oordeel van de S.E.R. ten deze niet te moeten vooruitlopen door reeds thans aan te geven hoe naar zijn mening de verhoging van de W.A.O.-premie over werkgevers en werknemers ware te verdelen.

Zoals de aan het woord zijnde leden uit het voorgaande zal zijn gebleken, kan de ondergetekende ook de zienswijze van de vele hier aan het woord zijnde leden niet delen als zou de Regering een deel van de kosten van de W.S.W. willen afschuiven op de premiebetalers van de W.A.O.

Hij moge herhalen, dat, indien de korting niet op de W.A.O.-uitkering doch op het W.S.W.-loon zou worden toegepast, exact dezelfde uitkomst zou worden verkregen als door de thans voorgestelde wijziging van artikel 46 wordt bewerkstelligd.

De ondergetekende nam er kennis van, dat het belangrijkste bezwaar voor deze leden de doorkruising van de programmering van de sociale verzekering bleef nog voordat de uitvoering daarvan begonnen is en in een door hen niet gewenste richting. Aangezien dit bezwaar, dat de ondergetekende zeer wel aanvoelt, in het voorgaande reeds is besproken, veroorlooft hij zich daarnaar te verwijzen.

Meermalen is van de zijde van de achtereenvolgende Kabinetten reeds gesteld, dat de baten en lasten van de sociale verzekeringsstelsels in de verschillende landen moeilijk vergelijkbaar zijn. Zulks geldt met name ook voor de overheidsbijdragen die de verschillende E.E.G.-landen in hun sociale stelsels verlenen. Naar de mening van de ondergetekende zou een uitvoerige behandeling van de afwegfactoren, welke bij een onderlinge vergelijking aan de orde zouden moeten komen, bij een wetsontwerp als het onderhavige minder op haar plaats zijn.

De toelichting op het onderhavige wetsvoorstel is alleen ondertekend door de Staatssecretaris omdat bij de taakverdeling tussen de Minister en de Staatssecretaris in Sociale Zaken het terrein van de sociale verzekering meer in het bijzonder aan laatstgenoemde is toegewezen. Gezien de staatsrechtelijke verantwoordelijkheid van de Minister kan een andere betekenis aan de omstandigheid dat deze toelichting niet door de Minister is mede-ondertekend niet worden toegekend.

De ondergetekende koestert de hoop, dat de aan het woord zijnde vele leden hun standpunt tegenover de voorgenomen maatregel in het licht van het voorgaande nog eens zullen willen overwegen.

De vraag van verscheidene leden of het Kabinet bij zijn besluit het onderhavige wetsontwerp in afwijking van de mening van de S.E.R. ter zake in te dienen, in zijn overwegingen heeft betrokken, dat ook de tegenover het W.S.W.-loon staande prestatie van de W.S.W.-werknemer ten gunste komt van de overheid, kan bevestigend worden beantwoord.

In geen enkel werkverband in de sociale werkvoorziening wordt echter winst gemaakt. Integendeel, elk werkverband, het

een minder, het ander meer, legt een zeker beslag op de overheidsmiddelen. Onder deze omstandigheden is een berekening van de productiewinst weinig zinvol en minder nog een berekening van het aandeel, dat werknemers aan wie een W.A.O.-uitkering is toegekend leveren in deze „productiewinst”, welke in feite dus een negatieve grootte is.

Naar de mening van de ondergetekende mag hierin dan ook geen analogen worden gezien van de regeling, dat bij werkzaamheden van een W.A.O.-gerechtigde in het particuliere bedrijfsleven het verdiende loon ten laste komt van de werkgever zodat het Arbeidsongeschiktheidsfonds uitsluitend voor het excedent wordt belast. Uit het voorgaande blijkt immers, dat de W.A.O.-uitkering wordt bepaald naar de mate van de resterende arbeidsgeschiktheid voor het vrije bedrijf. Een gedeeltelijk arbeidsgeschikte werknemer zal in het vrije bedrijf derhalve als regel een arbeidsprestatie leveren, welke overeenkomt met de economische tegenwaarde daarvan, t.w. de hem toegekende beloning. In de sociale werkvoorziening, welke immers geen winst beoogt, is dit nu juist als regel niet het geval.

De ondergetekende heeft er kennis van genomen, dat naar de mening van de aan het woord zijnde verscheidene leden wellicht wel aannemelijk kan worden gemaakt, dat de prestatie van de W.S.W.-werknemer een lagere waarde vertegenwoordigt dan het door hem ontvangen W.S.W.-loon, zodat de huidige anti-cumulatieregeling een onbillijkheid ten opzichte van de overheid inhoudt. Terzijde moge de ondergetekende opmerken dat het voor de hand ligt, dat een in de sociale werkvoorziening opgenomen W.A.O.-gerechtigde op zijn beurt weer een lagere prestatie levert (hij is immers geheel of ten dele arbeidsongeschikt voor het vrije bedrijf) dan de werknemer die in de sociale werkvoorziening is opgenomen en die niet geheel of gedeeltelijk arbeidsongeschikt is maar voor wie andere in hem zelf gelegen factoren een aanbieding van een W.S.W.-dienstverband wenselijk maakten. Gelet op het voorgaande kan de ondergetekende echter de veronderstelling van deze leden niet onderschrijven als zou het onderhavige wetsontwerp een te zware accentverschuiving naar de zijde van het Arbeidsongeschiktheidsfonds aanbrengen.

Het huidige Kabinet heeft de opvatting van het voorgaande Kabinet, neergelegd in de adviesaanvraag aan de S.E.R. inzake een V.A.O. d.d. 25 september 1970 dat de besparing op grond

van de betreffende anti-cumulatiebepaling voor 75 pct. ten gunste moet komen van de overheid en voor 25 pct. van het Arbeidsongeschiktheidsfonds, verlaten omdat naar zijn oordeel de begeleiding van arbeidsongeschikte werknemers en het treffen van voorzieningen tot behoud, herstel of ter bevordering van hun arbeidsgeschiktheid alsook het treffen van voorzieningen tot verbetering van hun levensomstandigheden zo onduidelzinnig als taak voor de uitvoeringsorganen in de Wet is verankerd, dat een motief voor een verdeling als door de aan het woord zijnde leden in herinnering wordt gebracht, bij nadere overweging niet steekhoudend is gebleken.

De vraag van deze leden of de uitvoeringsorganen thans ook een vergoeding kunnen ontvangen voor hun bemoeiingen bij de noodzakelijke begeleiding naar vervangende werkgelegenheid in W.S.W.-verband van de betreffende uitkeringsgerechtigden moet in het licht van het voorgaande dan ook ontkenkend worden beantwoord.

Naar aanleiding van de daartoe strekkende vraag van enkele leden deelt de ondergetekende mede, dat de betaling aan het Rijk van de niet uitbetaalde arbeidsongeschiktheidsuitkeringen aan W.S.W.-werknemers inderdaad enige verhoging van de W.A.O.-premie tot gevolg zal hebben. Het antwoord op de vraag of en in hoeverre dit in de toekomst van invloed zal zijn op de hoogte van het netto-inkomen van de premieplichtige werknemer hangt mede af van de verdeling van de premiestijging over werkgevers en werknemers, waaromtrent, zoals in het voorgaande reeds werd vermeld, overeenkomstig het in artikel 77 van de W.A.O. gegeven voorschrift het oordeel van de S.E.R. is gevraagd.

Van de zijde van de uitvoeringsorganen heeft de ondergetekende nog het verzoek bereikt om – overeenkomstig de door hen reeds onderkende bedoeling – in de wetstekst buiten twiifel te stellen, dat ook de niet tot uitbetaling komende vakantieuitkeringen bij aanvaarding van het onderhavige wetsvoorstel aan 's Rijks kas dienen te worden afgedragen. De bijgevoegde nota van wijziging strekt hiertoe.

De Staatssecretaris van Sociale Zaken,

RIETKERK.