

Zitting 1979–1980

15 706**Nadere wijziging van de Algemene Arbeidsongeschiktheidswet en de Wet op de arbeidsongeschiktheidsverzekering (invoering gelijke uitkeringsrechten voor mannen en vrouwen)****Nr. 9****NOTA NAAR AANLEIDING VAN HET EINDVERSLAG**

Ontvangen 15 november 1979

Het verheugt mij, dat ook de leden van de P.v.d.A.-fractie ten aanzien van de beschikkingen ter uitvoering van deze wet meenden, dat overlegging aan de Kamer geen belemmering mocht zijn voor een snelle invoering. In dit verband moge ik erop wijzen, dat de materie, die in de uitvoeringsvoorschriften moet worden geregeld – ook technisch – zeer complex van aard is en dat voor de concipiëring van deze uitvoeringsregelen slechts een zeer korte spanne tijds ter beschikking is. Op zich zelf zal het reeds een zeer zware opgave zijn, deze regelen omstreeks 1 januari 1980 gereed te hebben.

Daarbij komt, dat, voor wat betreft de inhoud van deze nadere besluiten, nog overleg zal moeten worden gepleegd met andere instanties. Het zou dus prematuur zijn, om in dit stadium ontwerp-besluiten reeds aan de Kamer over te leggen, zoals deze leden verzochten. Ten slotte zou ik niet willen nalaten erop te wijzen, dat ook overigens op het terrein van de sociale verzekeringen tegelijkertijd bijzonder veel werk moet worden verzet.

Voorts vroegen deze leden zich voor wat betreft de door hen bepleite onbeperkte terugwerkende kracht af of middels behoorlijke bewijsrechtelijke voorschriften niet tot een rechtvaardiger oplossing te komen zou zijn. Of bij onbeperkte terugwerkende kracht de dag zou kunnen worden bepaald waarop de arbeidsongeschiktheid is ingetreden en het inkomen in het daaraan voorafgaande refertejaar zou kunnen worden vastgesteld, zou afhankelijk zijn van de toevallige omstandigheid dat betrokkene beschikt over de gegevens, die in die voorschriften zouden worden gevraagd. De vraag of dergelijke toevalstreffers voor de gehele groep vrouwen, wier arbeidsongeschiktheid is aangevangen vóór 1 oktober 1975 tot een rechtvaardiger oplossing zou leiden, meen ik ontkennend te moeten beantwoorden.

Vervolgens zagen de aan het woord zijnde leden graag nog nader uiteengezet welke bezwaren ik heb tegen een tijdelijke aflopende regeling, waarbij aan ongehuwden van 50 jaar en ouder, die werkzaam zijn in het huishouden van naaste bloedverwanten in geval van invaliditeit een uitkering wordt toegekend.

Met betrekking hiertoe wil ik beginnen met deze leden te verwijzen naar hetgeen ik hieromtrent naar aanleiding van een gelijksoortige vraag van deze leden heb gesteld in de memorie van antwoord (blzz. 3 en 4).

Voorts moge ik erop wijzen, dat voor het recht op AAW-uitkering de leeftijd in het algemeen geen rol speelt, met uitzondering van de 18-jarige leeftijd waarop een uitkering kan beginnen en van de 65-jarige leeftijd, waarop

de uitkering beëindigd dient te worden. Voor alle verzekerden tussen deze twee leeftijden zijn de voorwaarden voor het recht op uitkering in beginsel gelijk.

Het invoeren van een leeftijds criterium voor een bepaalde groep, zoals deze leden voorstelden, past derhalve niet in de opzet van de AAW.

Overigens vraag ik mij af, wat deze leden in dit verband verstaan onder een tijdelijke aflopende regeling.

Verder vernamen deze leden ten aanzien van de bepaling van het inkomen van meewerkende echtgenoten van zelfstandigen gaarne, of bij de bepaling van het inkomen rekening wordt gehouden met bijzondere omstandigheden, die inhouden dat duurzaam in het bedrijf werkzame echtgenoten voor dezelfde werkzaamheden in het algemeen ondanks een misschien minder toegespitste opleiding toch van grotere economische betekenis zijn dan aangetrokken vreemde krachten.

Naar aanleiding hiervan moge ik het volgende opmerken. Waar het in casu om gaat is de verdeling van het inkomen over beide echtgenoten, in geval zij samen in de uitoefening van een bedrijf of in de zelfstandige uitoefening van een beroep werkzaam zijn. Daarbij denk ik aan een systeem, waarbij op het gezamenlijke inkomen van die echtgenoten een verdeelsleutel wordt toegepast volgens de factor $\frac{a}{b}$ waarbij a voorstelt het loon dat de arbeids-

ongeschikte partner in het referentiejaar als werknemer in een gelijkwaardige functie zou hebben verdiend en b voorstelt de som van het loon, bedoeld onder a, en het loon, dat de andere echtgenoot in dat jaar in een gelijkwaardige functie als werknemer zou hebben genoten.

Zoals hieruit blijkt, gaat het hier om het hanteren van een verdeelsleutel en is de omstandigheid, dat – zoals deze leden stelden – bij voorbeeld zelden part-time bedrijfsleiders aan te trekken zijn, terwijl meewerkende echtgenoten deze functie vaak op part-time basis vervullen, niet van belang.

Ten slotte vroegen deze leden wanneer de Regering met voorstellen of maatregelen denkt te komen voor een oplossing van het probleem dat er op netto-basis een verschil is tussen de AAW- en de AWW-uitkering.

Met betrekking hiertoe zou ik willen opmerken, dat ik voornemens ben dit punt te betrekken in de door de SER – in zijn advies van 5 oktober jl. inzake aanpassingsmechanismen van minimumloon en sociale uitkeringen – aanbevolen nadere studie over de vraag, of de AWW, waarvan de bruto-bedragen thans zijn gekoppeld aan die van de AOW in de koppeling op netto-basis zou moeten worden betrokken.

De leden van de C.D.A.-fractie stelden, nog niet overtuigd te zijn door de argumenten die in de memorie van antwoord worden aangevoerd tegen een toekennen van uitkeringsrechten aan invalide wordende in het huishouden van naaste bloedverwanten werkzaam zijnde ongehuwde vrouwen. Juridisch moge er, aldus deze leden, sprake zijn van een vrije keuze voor het al dan niet aanvaarden of voortzetten van deze huishoudelijke arbeid, veelal is zulks een kwestie van hoogstaande moraliteit, die in onze samenleving niet genoeg gewaardeerd kan worden.

Met betrekking tot de zienswijze van deze leden in dit opzicht wil ik hun toegeven, dat in sommige gevallen de juridische vrijheid tot het aanvaarden of voortzetten van huishoudelijke arbeid wordt beperkt door overwegingen van morele aard, doch, zoals reeds in de memorie van antwoord is opgemerkt, is de samenstelling van de groep, waarvoor de leden van de C.D.A.-fractie hier pleiten, dermate gevarieerd, dat lang niet in alle gevallen morele aspecten de juridische vrijheid beperken. Als bij voorbeeld na het overlijden van bejaarde ouders, enkel volwassen zusters samen blijven dan wel meer dan één zuster met een of meer broers blijft samenwonen, gelden die morele beperkingen zeker niet voor elk van die zusters, misschien zelfs voor geen van die zusters of broers.

Ook als de hiervoor genoemde leden de positie van deze groep afwogen tegen die van andere in de memorie van antwoord genoemde groepen, die van uitkeringsrechten zijn uitgesloten, konden deze leden het niet juist vinden, dat – zoals ik in de memorie van antwoord opmerkte – deze groep bij in-

validiteit naar de Algemene Bijstandswet wordt verwezen. Het moge, naar de aan het woord zijnde leden stelden, waar zijn dat zij dit recht hebben maar een dergelijke gang van zaken stuitte hun toch tegen de borst. Aan bovenstaande stellingname verbonden deze leden de vraag, of de Regering dan geen verschil zag tussen de positie van deze vrouwen en die van de gehuwde vrouw die bij invaliditeit krachtens de huwelijksverbintenis toch al haar aanspraken op levensonderhoud tegenover haar echtgenoot behoudt.

Naar aanleiding hiervan moge ik het volgende opmerken.

Een vergelijking dient naar mijn mening in deze gezocht te worden met personen, die gelijksoortige werkzaamheden verrichten. Gedacht dient dan niet slechts te worden aan de in de eigen huishouding werkzame vrouw of man, doch ook aan de in loondienst werkzame mannelijke of vrouwelijke huishoudster.

Vergelijkt men deze drie groepen met elkaar dan valt een belangrijk verschil waar te nemen tussen enerzijds de in eigen huishouding werkzame man of vrouw en de ongehuwde, werkzaam in de huishouding van naaste bloedverwanten en anderzijds de huishoudster.

Bij eerstgenoemde groepen bepaalt de verhouding tussen de echtgenoten respectievelijk de familierechtelijke verhouding in belangrijke mate de positie tussen de betrokkenen, terwijl bij de laatstgenoemde groep uitsluitend de uit de arbeidsverhouding voortvloeiende verplichtingen de verhouding tussen de betrokkenen bepalen.

Dit principiële verschil leidt ertoe, dat met betrekking tot eerstgenoemde groepen niet gezegd kan worden, dat zij, zo zij al inkomen derven, dit uit of in verband met arbeid in het bedrijfs- en beroepsleven doen, terwijl daar bij laatstgenoemde groep wel degelijk sprake van is. Het verschil tussen de in de eigen huishouding werkzame man of vrouw en de ongehuwde, die werkzaam is in de huishouding van naaste bloedverwanten, is, naar het mij voorkomt, slechts van graduele aard. Het betreft namelijk het verschil tussen de juridische verplichting van de echtgenoot en de in deze sterke morele verplichting van de naaste bloedverwanten.

Het lijkt mij derhalve, dat deze naaste bloedverwanten van de ongehuwde ook bij het intreden van arbeidsongeschiktheid voor betrokkene zullen blijven zorgen. Alleen indien in zulke gevallen de financiële middelen te kort schieten zal een beroep op de Algemene Bijstandswet gedaan behoeven te worden. Overigens zou ik hierbij wel willen aantekenen, dat een beroep op het recht ingevolge de Algemene Bijstandswet toch van een geheel ander karakter is dan destijds een beroep op de Armenwet.

De leden van de CDA-fractie maakten bij wijze van voorbeeld een vergelijking tussen de positie van een relatief nog jonge vrouw, die invalide wordt in een levensperiode waarin zij uit edele motieven het huishouden van naaste bloedverwanten verzorgt en de voor zijn 18e verjaardag invalide geworden persoon, die – overigens geheel terecht – wel uitkeringsaanspraken verwerft en concludeerden, dat de positie van eerstgenoemde aanzienlijk slechter is.

Met betrekking tot de groepen die de aan het woord zijnde leden hier vergeleken, wil ik er de aandacht op vestigen, dat de jeugdgehandicapte zijn niet door de eis van reële inkomensderving beperkte rechten op arbeidsongeschiktheidsuitkering slechts behoudt, zolang de voor het bereiken van de 18-jarige leeftijd ontstane arbeidsongeschiktheid voortduurt. Zou hij herstellen en na een of meer jaren opnieuw arbeidsongeschikt worden, dan wordt voor het recht op uitkering in verband met deze arbeidsongeschiktheid de eis van inkomensderving wel gesteld.

Hetzelfde geldt voor de in de huishouding van bloedverwanten werkzame ongehuwde. Als hij of zij op 17-jarige leeftijd arbeidsongeschikt is, geldt de inkomenseis niet en bestaat zonder meer aanspraak op uitkering. Herstelt de betrokkene en wordt de hij of zij later weer arbeidsongeschikt dan wel treedt de arbeidsongeschiktheid voor het eerst in na het bereiken van de 18-jarige leeftijd, dan geldt zonder meer de inkomenseis. Op grond van de hiervoor weergegeven overwegingen en hetgeen ik met betrekking tot dit onderwerp in de memorie van antwoord heb opgemerkt, geef ik er de voorkeur aan, deze groep niet in de regeling te betrekken.

De aan het woord zijnde leden stelden voorts de vraag, of er geen enkele – eventueel slechts tentatieve – berekening te maken was van het aantal gevallen waarom het hier gaat en van de kosten, die er aan verbonden zouden zijn om deze groep hetzij via amendering, hetzij via een op de bestaande wet gebaseerde algemene maatregel van bestuur uitkeringsrecht te verlenen. Ik merk naar aanleiding hiervan op, dat, omdat de betrokken categorie ingevolge de thans geldende wetgeving wel recht op uitkering heeft, de beoogde uitsluiting eerst effect zou gaan sorteren met ingang van 1980 voor degenen, die op of na 1 januari 1979 arbeidsongeschikt zijn geworden. Het is duidelijk, dat dit in de jaren 1980 en 1981 slechts een gering aantal personen zal betreffen en dus de financiële consequenties in die jaren gering zullen zijn.

Wat de kosten in de evenwichtssituatie betreft, zou men met het allergrootste voorbehoud het aantal ongehuwde vrouwen zonder beroep tussen 45 en 65 jaar op maximaal 15 000 kunnen stellen. Hoeveel procent van deze groep in de gezinshuishoudingen van bloedverwanten werkzaam is en hoeveel procent daarvan dan weer arbeidsongeschikt is en in welke mate is onbekend. Zou het om 1000 vrouwen gaan, dan wordt ten opzichte van de huidige situatie f 10 à f 15 mln. bespaard en gaat het om 3000 vrouwen, dan komt men uit op f 30 à f 45 mln.

Deze leden waren er voorts nog niet geheel van overtuigd dat het niet goed mogelijk zou zijn de inkomenseis te toetsen als een verderreikende terugwerkende kracht zou worden verleend aan de voorgestelde regeling. Op grond van mogelijk voorhanden zijnde medische gegevens zal – zo betoogden deze leden – de datum, waarop de arbeidsongeschiktheid destijds is ingetreden, ook al ligt die vóór 1 oktober 1975, wel zijn te bepalen, waarmee dan ook het refertejaar berekend kan worden.

Uiteraard kan het refertejaar worden bepaald, wanneer de dag, waarop de arbeidsongeschiktheid is ingetreden, vaststaat. Het bepalen van laatstbedoelde dag zal echter veelal bij benadering niet mogelijk zijn wegens het ontbreken van gegevens uit de behandelende sector, waaruit daarnaast immers ook de mate van arbeidsongeschiktheid zou moeten worden afgeleid. Duidelijk is, dat dit in het algemeen zwaarder zal wegen naar mate de dag van de aanvang van de arbeidsongeschiktheid verder in het verleden ligt.

In een aantal gevallen zal dan toch – naar de hier aan het woord zijnde leden vermoeden – aan de hand van nog bij betrokkenen of de bedrijfsvereniging alsmede de fiscus aanwezige boekhoudkundige en fiscale gegevens en feiten de mogelijkheid aanwezig zijn te toetsen of aan de inkomensgrens is voldaan.

Naar aanleiding hiervan moge ik opmerken, dat het vermoeden van deze leden niet overeenstemt met de werkelijkheid.

Immers de bedrijfsverenigingen beschikken niet over de nodige gegevens, omdat deze voor de uitvoering van hun taak niet relevant waren. Voorts heeft de fiscus slechts de mogelijkheid gegevens op te leveren voorzover die beperkt zijn tot de periode van navordering, in casu vijf jaren. Overigens is de zelfstandige belastingheffing over het arbeidsinkomen van de gehuwde vrouw eerst in 1973 ingevoerd. Gezien het vorenstaande is de gekozen datum van 1 oktober 1975 minder arbitrair dan deze leden wellicht dachten.

Het verheugt mij, dat de leden van de V.V.D.-fractie mij erkentelijk waren voor de uitvoerige antwoorden die zij op hun vragen hadden gekregen. Ter nadere verduidelijking hadden zij nog gaarne enige toelichting op een aantal punten. Allereerst vroegen deze leden zich af, of het niet mogelijk zou zijn de uitvoeringsbeschikkingen in concept ter kennis van de Kamer te brengen, zodat de Kamer op deze wijze toch kennis zou kunnen nemen van voor de uitvoering belangrijke punten.

Voor het antwoord moge ik deze leden verwijzen naar hetgeen ik op een gelijksoortige vraag van de leden van de P.v.d.A.-fractie heb geantwoord. Voor wat de verzelfstandiging van man en vrouw betreft, benadrukten zij nog eens dat het enige argument tegen deze verzelfstandiging volgens hen gelegen kan zijn in de financiële beperkingen, die de huidige economische situatie met zich brengt.

Voorts vroegen de hier aan het woord zijnde leden zich bij nader inzien af, of een van de gevolgen van dit wetsontwerp – namelijk dat gescheiden vrouwen, die voor hun arbeidsongeschiktheid geen inkomen hadden, buiten de werking van de AWW vallen – wel in overeenstemming is met de uitgangspunten van de Regering ten aanzien van het beleid voor gescheiden vrouwen zoals dat onder andere is verwoord in de Nota betreffende de financiële positie van de gescheiden vrouw (nr. 11 860).

In de nota waarop deze leden doelden, en tevens bij het verdere verloop van de schriftelijke en mondelinge behandeling (waaronder laatstelijk de openbare commissievergadering van de Bijzondere Commissie Financiële positie van de gescheiden vrouwen en haar gezinnen van 27 augustus jl.) heeft de Regering blijk gegeven van haar voorkeur om zoveel mogelijk uit te gaan van de eigen verantwoordelijkheid van gescheiden vrouwen voor haar inkomen.

Een en ander houdt in, dat zij voor wat het voorzien in hun levensonderhoud betreft in beginsel geen andere positie innemen dan anderen. Doorgetrokken naar de secundaire inkomenssfeer, kan worden gesteld dat ook daar de gescheiden vrouwen niet anders behandeld dienen te worden dan de overige verzekerden. Wanneer, zoals thans met dit wetsontwerp het geval is, een wijziging optreedt in de voorwaarden waaronder recht op uitkering kan ontstaan, dan dient dit in beginsel voor iedereen dus ook voor de onderhavige groep te gelden. Voorts dient bedacht te worden, dat bij het maken van uitzonderingen op de regel dat slechts uitkering wordt verleend indien inkomen wordt gederfd uit of in verband met arbeid, verricht in het bedrijfs- of beroepsleven, de nodige behoedzaamheid moet worden betracht, zoals ik in de memorie van antwoord reeds betoogde, ten einde te voorkomen, dat in de praktijk het huidige criterium van veronderstelde inkomensderving zou worden gehandhaafd.

Dat dit wetsontwerp gevolgen zou hebben voor gescheiden vrouwen die arbeidsongeschikt worden en voordien geen arbeid, hetzij in loondienst, hetzij op andere basis, hebben verricht heb ik overigens reeds aangekondigd in de hiervoor genoemde openbare commissievergadering van 27 augustus jl. (zie blz. 1428, in de tweede en derde kolom).

Voorts stelden deze leden, dat het nog maar de vraag was of de kosten welke verbonden zijn aan het aantrekken van een vreemde kracht, een juist uitgangspunt kunnen vormen voor het bepalen van het inkomen van de meewerkende echtgenoten van zelfstandigen. In veel gevallen zal immers – zo merkten deze leden op – de zelfstandige met kunst en vliegwerk proberen te voorkomen dat hij die extra arbeidskracht moet aantrekken. Naar het mij voorkomt spruiten deze opmerkingen voort uit een misverstand ten aanzien van hetgeen ik ter zake in de memorie van antwoord (op blz. 4) heb gesteld. Ik moge ter zake verwijzen naar hetgeen ik opgemerkt heb naar aanleiding van een vraag van de leden van de fractie van de P.v.d.A inzake de verdeling van het inkomen over beide echtgenoten, wanneer zij samen in de uitoefening van een bedrijf of in de zelfstandige uitoefening van een bedrijf of in de zelfstandige uitoefening van een beroep werkzaam zijn.

Dat deze leden, ondanks de door de Regering aangevoerde argumenten, een voorstander bleven van een periodieke heroverweging van de uitkeringsgevallen eens in de twee jaar – derhalve van de aanvang af – kan ik niet geheel begrijpen, wanneer ik daarbij in aanmerking neem, dat het juist deze leden zijn geweest, die in het voorlopig verslag hun vrees uitten voor de uitvoeringsproblemen, die dit wetsontwerp met zich zou kunnen brengen.

Naar aanleiding van de vraag van deze leden nog eens wat uitvoeriger uiteen te zetten welke bezwaren ik blijf hebben tegen het toekennen van uitkeringen aan ongehuwde vrouwen, die werkzaam zijn in het huishouden van een bloedverwant en invalide worden, moge ik deze leden verwijzen naar hetgeen ik hieromtrent heb geantwoord op desbetreffende vragen van de leden van de fractie van het C.D.A.

De Staatssecretaris van Sociale Zaken,
L. de Graaf