

Zitting 1982–1983

17 647

## Nadere wijziging van een aantal sociale verzekeringswetten, de Wet Werkloosheidsvoorziening en de Wet op de loonbelasting 1964 (afschaffing minimumdagloon W.A.O. en herziening minimumdagloonbepalingen in de W.W. en de W.W.V.)

A

### OORSPRONKELIJKE TEKST VAN HET ONTWERP VAN WET EN VAN DE MEMORIE VAN TOELICHTING ZOALS VOORGELEGD AAN DE RAAD VAN STATE EN VOOR ZOVER NADIEN GEWIJZIGD

#### I. ONTWERP VAN WET

Wij Beatrix, bij de gratie Gods, Koningin der Nederlanden, Prinses van Oranje-Nassau, enz. enz. enz.

Allen, die deze zullen zien of horen lezen, saluut! doen te weten:

Alzo Wij in overweging genomen hebben dat het wenselijk is het minimumdagloon ingevolge de Wet op de arbeidsongeschiktheidsverzekering af te schaffen, nadere regelen te stellen inzake de werkingssfeer van het minimumdagloon ingevolge de Werkloosheidswet en de Wet Werkloosheidsvoorziening, in verband daarmee de Algemene Arbeidsongeschiktheidswet en de Wet op de loonbelasting 1964 te wijzigen en een technische wijziging aan te brengen in de wet van 20 december 1979, Stb. 711;

Zo is het, dat Wij, de Raad van State gehoord en met gemeen overleg der Staten-Generaal, hebben goedgevonden en verstaan, gelijk Wij goedvinden en verstaan bij deze:

#### ARTIKEL I

De Wet op de arbeidsongeschiktheidsverzekering (Stb. 1977, 492) wordt gewijzigd als volgt:

A. In artikel 14 vervalt het derde lid terwijl het vierde lid wordt vernummerd tot derde lid.

B. Artikel 14a vervalt.

C. In artikel 15 vervallen het zesde en het zevende lid, terwijl het achtste lid wordt vernummerd tot zesde lid.

D. In artikel 79a, eerste lid, vervalt de zinsnede: «zoals deze zijn bepaald vóór toepassing van artikel 46a,».

schiktheidsverzekering» ingevoegd: geheel of ten dele.

#### ARTIKEL II

De Algemene Arbeidsongeschiktheidswet (Stb. 1980, 28) wordt gewijzigd als volgt:

A. In artikel 11, vierde lid, wordt in de eerste volzin vóór de woorden «en loonbelasting» ingevoegd: «, het bedrag als bedoeld in artikel 76a», en wordt in de tweede volzin na de woorden «en de Algemene Weduwen- en Wezenwet» ingevoegd: en de in te houden loonbelasting.

#### ARTIKEL VI

De Wet op de loonbelasting 1964 (Stb. 521) wordt gewijzigd als volgt:

A. In artikel 11, eerste lid, letter f, onder 2°, wordt vóór «artikel 79a van de Wet op de arbeidsongeschiktheidsverzekering» ingevoegd: artikel 76a van de Algemene Arbeidsongeschiktheidswet (Stb. 1980, 28),.

B. In artikel 16 vervalt na «Algemene Arbeidsongeschiktheidswet» de Staatsbladaanduiding.

#### ARTIKEL VII

In artikel XVIII, vijfde lid, van de wet van 20 december 1979, Stb. 711, wordt na «Wet op de arbeidsonge-

#### ARTIKEL X

In de Wet Werkloosheidsvoorziening (Stb. 1964, 485) wordt na artikel 5b een nieuw artikel ingevoegd, luidende:

#### Artikel 5c

1. Het minimumdagloon, bedoeld in artikel 5, tweede lid, wordt uitsluitend in aanmerking genomen ten aanzien van een gehuwde werknemer, alsmede ten aanzien van een ongehuwde werknemer die een eigen kind of pleegkind heeft dat jonger is dan 18 jaar en dat tot zijn huishouden behoort of grotendeels op zijn kosten wordt onderhouden.

2. In afwijking van het eerste lid wordt het minimumdagloon niet in aanmerking genomen, indien het inkomen uit of in verband met arbeid in het bedrijfs- en beroepsleven van de gehuwde werknemer, vermeerderd met dat van zijn echtgenoot, dan wel van de ongehuwde werknemer, doorgaans meer bedraagt dan het minimumdagloon.

3. In afwijking van het eerste lid wordt het minimumdagloon niet in aanmerking genomen voor zoveel dat meer bedraagt dan 100/75 van het dagloon dat zou gelden zonder toepassing van het eerste lid.

4. Voor de toepassing van het bepaalde bij of krachtens dit artikel

wordt verstaan onder pleegkind een kind, dat als een eigen kind wordt onderhouden en opgevoed en wordt met een ongehuwde gelijkgesteld degene die duurzaam gescheiden van zijn echtgenoot leeft.

5. Onze Minister stelt regelen omtrent hetgeen voor de toepassing van het bepaalde bij of krachtens dit artikel onder inkomen uit of in verband met arbeid in het bedrijfs- en beroepsleven wordt verstaan.

6. Onze Minister kan met betrekking tot het bepaalde in dit artikel nadere en zo nodig afwijkende regelen stellen.

## ARTIKEL XII

1. Behoudens het bepaalde in de volgende leden treedt deze wet in werking met ingang van de eerste kalendermaand na de datum van uitgifte van het Staatsblad waarin zij wordt geplaatst.

2. De artikelen I, II en VI treden in werking op een door Ons te bepalen tijdstip.

3. Artikel VII werkt terug tot 1 januari 1980.

## II. MEMORIE VAN TOELICHTING

### 4. De inhoud van de maatregel

#### a. Afschaffing minimumdagloon in de W.A.O.

De doelstelling van de Regering om in de toekomst de minimumuitkeringen ingevolge de W.A.O., de W.W. en de W.W.V. beter aan te passen aan de relatieve behoefte van de individuele uitkeringsgerechtigde kan worden bereikt door de in die wetten opgenomen minimumdaglonen alleen te laten gelden voor de degenen, die gezinslasten hebben. Het systeem, dat in de A.A.W. is ontwikkeld om deze gezinslasten te omschrijven, is dan ook bruikbaar voor de W.A.O., de W.W. en de W.W.V.

Voor personen zonder gezinslasten blijft het eigen loon de basis voor de uitkering, hetgeen op bruto-basis voor een full-time arbeidskracht in ieder geval een bruto-uitkering oplevert van 80 respectievelijk 75% van het bruto-minimumloon. Hierdoor wordt bereikt, dat de relatie tussen loon en uitkering alleen wordt doorbroken voor de gevallen, waarin de financiële positie van de betrokkenen dit noodzakelijk maakt terwijl voorts aan

iedereen, die voorheen in een volledige dienstbetrekking werkzaam was, een uitkering wordt gegarandeerd, die hem of haar op ten minste het niveau van de Algemene Bijstandswet houdt.

Het bestaan van een bodemvoorziening ter zake van arbeidsongeschiktheid in de vorm van de A.A.W. biedt evenwel voor de W.A.O. de mogelijkheid dezelfde doelstelling op eenvoudiger wijze te bereiken. De A.A.W. verleent immers sedert haar inwerkingtreding een basisuitkering, waarop de W.A.O. voor de loontrekkenen wanneer het vroegere loon daartoe aanleiding geeft, een aanvullende uitkering verstrekt. Aangezien de A.A.W.-uitkering, zoals reeds in de inleiding is uiteengezet, afhankelijk van de burgerlijke staat en de overige inkomsten van de betrokkenen of van de partner, 70, 85 en 100% van het netto-minimumloon bedraagt, is handhaving in de W.A.O. van een regeling die voorziet in een minimumuitkering eveneens ter hoogte van het netto-minimumloon niet meer nodig.

In het wetsontwerp wordt daarom voorgesteld de bepalingen in de W.A.O., die betrekking hebben op het minimumdagloon, te laten vervallen. Daarbij is overwogen, dat het niet juist is, dat er voor loontrekkenen en niet-loontrekkenen ter zake van dezelfde calamiteit verschillende minimumgaranties gelden, ook als deze vertaald in bedragen dezelfde of nagenoeg dezelfde uitkomst geven.

Ook overwegingen van meer praktische aard, zowel op het terrein van de wetgeving als op het terrein van de uitvoering, hebben ons tot dit voorstel gebracht.

Het ligt in het voornemen van de Regering het laten vervallen van de minimumdagloombepalingen in de W.A.O. op een later tijdstip in werking te doen treden dan de voorgestelde bepalingen inzake de werkingsfeer van het minimumdagloon ingevolge de W.W. en de W.W.V. Dit voornemen houdt verband met de volgende overwegingen:

1. De netto-uitkeringsbedragen, berekend op basis van het minimumdagloon W.A.O. en de hoge grondslag A.A.W., zijn als gevolg van een koopkrachttoeslag op het minimumdagloon W.A.O., nog niet gelijk.

Bij de op 1 januari 1980 in werking getreden wet van 20 december 1979, Stb. 711, tot herziening van de aanpassingsmechanismen zijn nl. op het minimumdagloon W.A.O. en op de grondslagen van de A.A.W. ter realisering van de door de Regering gewenste koopkrachtontwikkeling van

de uitkeringsgerechtigden toeslagen verleend. Bij elke herziening met ingang van een na 1 januari 1980 gelegen datum van het minimumdagloon W.A.O. c.q. de A.A.W.-grondslagen konden deze toeslagen bij algemene maatregel van bestuur worden verminderd, indien en voor zover de koopkrachtontwikkeling, bezien tegen de achtergrond van het doel van de toeslagen, daartoe ruimte bood. Bij Koninklijk besluit van 5 januari 1981, Stb. 5, zijn de toeslagen op de grondslagen A.A.W. inmiddels per 1 januari 1981 op nihil gesteld, zodat o.m. de netto-A.A.W.-uitkering, berekend naar de hoge grondslag, bij volledige arbeidsongeschiktheid, vanaf die datum gelijk is aan het netto-minimumloon. De toeslag op het minimumdagloon W.A.O. is per 1 januari en 1 juli 1981 weliswaar verminderd, doch de uitkering op basis van het minimumdagloon W.A.O. vermeerderd met de daarop verleende koopkrachttoeslag, is momenteel op netto-basis nog  $\pm$  f 8 per maand hoger dan het netto-minimumloon en de netto-uitkering op basis van de hoge A.A.W.-grondslag.

Zolang de koopkrachttoeslag op het minimumdagloon W.A.O. nog niet is afgebouwd, ware naar de mening van de Regering af te zien van de formele afschaffing van dat minimumdagloon.

2. De lopende uitkeringen, berekend op basis van het minimumdagloon W.A.O., zouden aanstonds na inwerkingtreding gebaseerd moeten worden op het eigen dagloon van de betrokkenen en niet langer meer op het minimumdagloon; voor de uitvoeringsorganen levert dit echter onoverkomelijke problemen op, omdat zij nog niet over de eigen daglonen beschikken. In onderdeel c van dit hoofdstuk zal hierop nader worden ingegaan.

3. In bepaalde gevallen is op grond van artikel XVIII, vijfde lid, van de wet van 20 december 1979, Stb. 711 tot herziening van de aanpassingsmechanismen optrekking tot het minimumdagloon W.A.O. achterwege gebleven, omdat de uitkering van de betrokkenen, te zamen met de compensatie welke ingevolge artikel XIX van voornoemde wet van 20 december 1979 i.v.m. de heffing van de vereveningsbijdrage wordt verleend, op netto-basis hoger uitkomt dan een uitkering op basis van het minimumdagloon W.A.O., vermeerderd met de daarop verleende koopkrachttoeslag.

Ten einde te voorkomen dat een dergelijk gecompliceerd systeem ook in de A.A.W. zou moeten worden

ingevoerd, ware de afschaffing van het minimumdagloon W.A.O. in ieder geval niet in werking te laten treden voor het tijdstip waarop de compensaties in verband met de heffing van de vereveningsbijdrage zijn afgeschafte dan wel afgebouwd. Deze gedachte sluit aan bij het voornemen van de Regering, zoals dit is neergelegd in de brief van de Minister van Financiën d.d. 25 maart 1981 aan de Voorzitter van de Tweede Kamer, tot beëindiging van de z.g. vereveningstoelagen. Tijdens de parlementaire behandeling van deze brief op 9 april jl. heeft de Regering medegedeeld af te zien van een beëindiging van deze toeslagen per 1 juli 1981, maar alsnog nadere voorstellen te zullen doen voor een geleidelijke afbouw te beginnen op een later tijdstip.

Gelijktijdig met de inwerkingtreding van deze wet kan echter reeds een aanvang worden gemaakt met een beperking van de werkingsfeer van het minimumdagloon ingevolge de W.A.O. In verband daarmee wordt in het wetsontwerp voorgesteld om ten aanzien van uitkeringen zowel de lopende als de nieuw opkomende gevallen, het minimumdagloon ingevolge de W.A.O. nog slechts toepassing te doen vinden, wanneer de betrokkenen in aanmerking komen voor de hoge grondslag, bedoeld in artikel 10, vierde lid, van de A.A.W. Zulks past in het streven van de Regering om de minima in de sociale voorzieningen slechts te doen gelden voor degenen, die daaraan werkelijk behoefte hebben.

#### b. Beperking werkingsfeer minimumdaglonen W.W. en W.W.V.

Een oplossing als gevonden voor de W.A.O. is wegens het nog ontbreken van een basisvoorziening in de werkloosheidsregelingen niet mogelijk. Voor de W.W. en de W.W.V. is dan ook gekozen voor de oplossing, het minimumdagloon slechts te doen gelden voor degenen die daaraan, naar objectieve maatstaven beoordeeld, behoefte heeft.

Deze objectivering van het behoeftecriterium heeft naar de mening van de eerste ondergetekende op bevredigende wijze gestalte gekregen in het in de A.A.W. gevonden systeem.

Weliswaar bestaan er thans in de W.W. en W.W.V. reeds objectieve normen, aan de hand waarvan dient te worden beoordeeld, of een uitkeringsgerechtigde voor toepassing van

het minimumdagloon in aanmerking komt, doch deze normen werken, zoals in de inleiding reeds is gesteld, vrij willekeurig. Dit is met name het geval, omdat deze nog spreken van het sedert de invoering van Boek I van het Nieuw Burgerlijk Wetboek op 1 januari 1970 vervallen begrip «hoofd van het gezin» en voorts omdat alle ongehuwden van 35 jaar en ouder in de regeling zijn opgenomen.

Overneming van de A.A.W.-normen in de W.W. en de W.W.V. behoeft niet in te houden, dat het verfijnde A.A.W.-systeem met zijn percentages van 70, 85 en 100 integraal in die wetten moet worden ingevoerd.

In deze wetten kan een percentage van het eigen loon als vloer blijven fungeren. Derhalve kan worden volstaan met aan te geven welke categorieën in aanmerking komen voor een uitkering die tenminste is gebaseerd op het minimumdagloon. Dit zijn gehuwden, alsmede ongehuwden die een kind te hunnen laste of te verzorgen hebben. Beperkende voorwaarde daarbij is dat het inkomen uit, of in verband met arbeid van de uitkeringsgerechtigde zelf of van de huwelijkspartner, dan wel beide inkomens te zamen doorgaans minder bedragen dan het minimumdagloon. In verband met de geldende koppelingenregelingen bedraagt het minimumdagloon W.W. (afgerond) 125% en het minimumdagloon W.W.V. (afgerond) 131% van het minimumloon. Ervan uitgaande dat iedere werknemer – een gering aantal dispensatiegevallen daargelaten – tenminste het wettelijk minimumloon verdient, komt de voorgestelde regeling er dus op neer dat de minimumdagloongarantie niet zal gelden in de gevallen, waarin

meer dan 25 resp. 31% van het minimumloon wordt genoten aan inkomsten uit arbeid van de werkne-mer en/of diens echtgenoot.

Een systeem analoog aan de A.A.W. zou inhouden dat er, nog afgezien van procentuele verlagingen voor jeugdigen drie verschillende minimumdaglonen per week (dus in totaal 6 verschillende minima) zouden moeten worden ingevoerd, terwijl in het overgrote deel van de gevallen of het hoogste minimumdagloon of het eigen loon bepalend is voor de uitkering.

Bovendien staat de gekozen oplossing niet in de weg aan de totstandkoming van de toekomstige basisvoorziening bij werkloosheid. Invoering van eigen minima in de W.W. en W.W.V. zou de totstandkoming van een algemene basisvoorziening bemoeilijken.

Ten slotte moge niet onvermeld blijven, dat met het gekozen systeem opnieuw een stap is gezet naar de bij de EG-richtlijn van 19 december 1978 opgenomen verplichting om de sociale zekerheidsregelingen zodanig aan te passen, dat mannen en vrouwen gelijk worden behandeld. In de voorgestelde regeling wordt immers geen onderscheid gemaakt tussen mannen en vrouwen.

#### e. Inkomenseffecten van de voorgestelde maatregelen

In onderstaande tabel zijn de laagste netto W.A.O.-, W.W.- en W.W.V.-uitkeringen vermeld in procenten van de koppelingengrondslag voor de minimumuitkeringen op basis van de situatie per 1-1-1981 (f 1476 per maand, exclusief tijdelijke koopkrachttoeslagen).

		Tariefgroep			
		4 <sup>1</sup>	3	2	1
W.A.O. <sup>2</sup>	— ongewijzigd beleid	100	97	94	86
	gewijzigd beleid	100	84	82	75
		86 <sup>3</sup>			
W.W.	— ongewijzigd beleid	101	97	80	73
	gewijzigd beleid	101	82	80	73
		84 <sup>3</sup>			
W.W.V. <sup>2</sup>	— ongewijzigd beleid	100	96	76	69
	gewijzigd beleid	100	78	76	69
		81 <sup>3</sup>			

<sup>1</sup> Inclusief tariefgroep 3 met onafhankelijke kinderen.

<sup>2</sup> Exclusief toeslagen in verband met de vereveningsbijdrage.

<sup>3</sup> Op basis van 30% resp. 75% van het bruto minimumloon.

De uit de voorgestelde wijziging voortvloeiende procentuele verschil-

len in uitkering zijn ten hoogste als volgt:

	Tariefgroep			
	4	3	2	1
W.A.O.	-14	-13	-12	-12
W.W.	-16	-15	-	-
W.W.V.	-19	-19	--	-

Naarmate het eigen dagloon dichtert bij het minimumdagloon is het verschil in netto-uitkering geringer. De voorgestelde overgangsregeling leidt tot een maximaal effect op het uitkeringsniveau van 4 à 6% per halfjaarlijkse aanpassing, zonder rekening te houden met de ontwikkeling van de regelingslonen. Het netto-uitkeringsniveau zal per saldo dus met een geringer percentage dalen.

#### f. Financiële gevolgen

De structurele effecten van de voorgestelde maatregelen zijn op basis van de uitkeringsniveaus en het aantal gerechtigden in 1981 (in mln.):

W.A.O.	70
W.W.	20
W.W.V.	25

115

In de berekening is ervan uitgegaan dat van de gehuwde mannen met het minimumdagloon 5% een partner heeft waarvan de neveninkomsten zodanig zijn dat de verhoging van het minimumdagloon niet zal plaatsvinden.

De besparingen in 1982 zijn afhankelijk van het tijdstip van in werking treden van de wet.

Rekening houdend met het voornemen om de lopende uitkeringen die zijn berekend naar het minimumdagloon, eerst een jaar na datum van inwerkingtreding van deze wet te herzien en uitgaande van de veronderstelling dat invoering per 1 januari 1982 plaatsvindt, wordt de besparing voor 1982 geraamd op f 30 mln.

#### Artikelsgewijze toelichting

*Artikel I* (Wet op de arbeidsongeschiktheidsverzekering)

##### Onderdelen A, B en C

De in deze onderdelen voorgestelde wijziging van de W.A.O. houdt verband met het voornemen het

minimumdagloon in de W.A.O. af te schaffen. Verwezen moge worden naar hetgeen daaromtrent is opgenomen in hoofdstuk 4, onderdeel a van het algemeen deel van deze memorie van toelichting.

##### Onderdeel D

De aldaar voorgestelde wijziging houdt verband met het voorstel om in de A.A.W., evenals in de W.A.O. thans het geval is, een vereveningsbijdrage in te voeren. De vereveningsbijdrage zal in de toekomst voor wat betreft de W.A.O. slechts verschuldigd zijn over het bedrag dat van de W.A.O.-uitkering tot uitbetaling komt. Volledigheidshalve moge hiervoor worden verwezen naar hoofdstuk 4, onder d, van het algemeen deel van deze memorie van toelichting.

*Artikel II* (Algemene Arbeidsongeschiktheidswet)

Dit artikel heeft betrekking op de invoering van de vereveningsbijdrage in de A.A.W., waarvan de ratio in het eerder aangehaalde hoofdstuk 4, onder d, van het algemeen deel is toegelicht.

De voorgestelde wijziging van artikel 11, vierde lid, eerste volzin, van de A.A.W. is nodig om ook na invoering van de vereveningsbijdrage in die wet de netto-netto-gelijkheid tussen A.A.W.-uitkering en het minimumloon te laten bestaan.

De voorgestelde wijziging van de tweede volzin van datzelfde lid strekt ertoe, een bestaande onvolkomenheid op te heffen.

Het nieuw voorgestelde artikel 76a is qua inhoud analoog aan het bestaande artikel 79a van de W.A.O.

*Artikel VII* (Wet van 20 december 1979, Stb. 711)

Bij de wet van 20 december 1980, Stb. 711, houdende nadere wijziging van de Wet minimumloon en minimumvakantiebijslag, een aantal

sociale verzekeringswetten en enige andere wetten (herziening aanpassingsmechanismen en vaststelling regelen hoogte sociale minimum), in werking getreden op 1 januari 1980, is onder meer in de W.A.O. een vereveningsbijdrage ingevoerd. Hierbij is het minimumdagloon-W.A.O. extra verhoogd ten einde de netto-netto-gelijkheid met de koppelingsgrondslag te handhaven. De uitkeringen met een ingangsdatum vóór 1 januari 1980 – voor zover niet gebaseerd op het minimumdagloon – ontvangen ter gedeeltelijke compensatie een toeslag. Hierdoor is het voor uitkeringen welke vóór 1 januari 1980 boven de bruto-minimumuitkering lagen, doch daarna eronder, toch voordeliger om niet de uitkering op basis van het minimumdagloon – exclusief toeslag – doch de eigen lagere bruto-uitkering – inclusief toeslag – te ontvangen. Netto is de uitkomst uiteindelijk hoger.

Hiertoe is in artikel XVIII, vijfde lid, van genoemde wet de bepaling opgenomen dat bij ministeriële beschikking in bepaalde gevallen optrekking van het dagloon naar het minimumdagloon achterwege kan blijven.

Uit de feitelijk opgetreden ontwikkeling is echter gebleken, dat – bij voorbeeld door fiscale maatregelen – de netto-uitkeringen voor een deel van deze groep toch beneden het minimum kunnen uitkomen indien geen extra verhoging plaatsvindt.

De extra verhoging heeft per 1 juli 1980 en 1 januari 1981 inmiddels wel plaatsgevonden in samenhang met de algemene maatregelen in de sfeer van de bruto-aanpassingen.

Ten einde ook in de toekomst een eventueel noodzakelijk blijvende correctie mogelijk te maken wordt voorgesteld hiervoor in artikel VII een voorziening te treffen.

*Artikel X* (Wet Werkloosheidsvoorziening)

De voorgestelde regeling is voor wat de W.W.V. betreft naar aard en strekking gelijk aan die van de W.W.

In verband met het vorenstaande moge voor de toelichting op dit artikel worden verwezen naar de toelichting op artikel VIII.