

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.)**

C

**NADER RAPPORT**

Aan de Koningin

's-Gravenhage, 22 oktober 1982

Blijkens de mededeling van de Directeur van Uw kabinet van 23 juli 1981, nr. 83, machtigde Uwe Majesteit de Raad van State zijn advies betreffende het bovenvermelde ontwerp rechtstreeks aan mij te doen toekomen. Dit advies, gedateerd 17 september 1981, nr. 810909/20, moge ik U mede namens de Minister van Financiën hierbij aanbieden. In verband met dat advies merk ik het volgende op:

1. Tussen het tijdstip, waarop de Raad van State advies uitbracht en nu, verliep meer dan een jaar. Dit ongebruikelijk lange tijdsverloop hield verband met het feit, dat het toenmalige kabinet in het najaar van 1981 besloot om van indiening van dit ontwerp van wet af te zien. Dit besluit is aan de Voorzitter van de Tweede Kamer ter kennis gebracht in een brief van de Minister van Financiën van 16 november 1981 (Gedrukte stukken 17 100 nr. 9).

Reden voor deze wijziging van het in de miljoenennota 1982 geformuleerde pakket van beleidsmaatregelen was de wens van het toenmalige kabinet om de inkomenseffecten te beperken die op zouden treden voor arbeidsongeschikten.

Hoewel deze wens zeker ook leeft bij dit kabinet, ziet het zich toch door de toenemende financieel-economische problemen genoodzaakt om diep ingrijpende beslissingen te nemen ter

beheersing van de collectieve uitgaven. Dit voorstel moet daartoe een bijdrage leveren. Bij het nemen van het besluit om dit ontwerp alsnog bij de Kamer in te dienen heeft voorts in belangrijke mate meegewogen, dat het naar zijn aard past in het beleid van het kabinet, dat erop is gericht een uitkering op het niveau van het netto-minimumloon slechts te garanderen aan diegenen, die aan een dergelijke bescherming, naar objectieve maatstaven gemeten, ook werkelijk behoefte hebben.

Het ontwerp raakt het fundamentele vraagstuk van het wel of niet rekening houden met de feitelijke behoefte van de uitkeringsgerechtigde en het gezin, waartoe hij behoort en daarmee aan het vraagstuk van de individualisering van uitkeringsrechten. Dit vraagstuk is ten principale aan de orde gesteld in de notitie over herziening van het stelsel van sociale zekerheid (Gedrukte stukken 17 475). De notitie is deze zomer besproken in de vaste Commissie voor Sociale Zaken en Werkgelegenheid van de Tweede Kamer der Staten-Generaal. Ik heb daarom gemeend er goed aan te doen, het algemeen deel van de memorie van toelichting aan te vullen met een paragraaf, waarin nader wordt ingegaan op de relatie tussen de voorstellen, ontwikkeld in dit ontwerp en de voorgenomen herziening van het stelsel van sociale zekerheid.

In de memorie van toelichting, zoals deze ter advisering werd toegezonden aan de Raad van State, werd aandacht besteed aan de complicaties, die voor de afschaffing van het minimumdagloon in de W.A.O. voortvloeiden uit het bestaan van de koopkrachttoeslagen en de vereveningstoeslagen, geregeld in de artikelen XVIII en XIX van de wet van 20 december 1979, Stb. 711 (Wet herziening aanpassingsmechanismen).

Sedert 1 juli 1982 worden echter geen koopkrachttoeslagen meer betaald, terwijl zoals bekend het kabinet voornemens is om de vereveningstoeslagen met ingang van 1 januari 1983 af te schaffen. De desbetreffende passages in de memorie van toelichting zijn daarom geschrapt, dan wel aan de actuele stand van zaken aangepast.

Het feit, dat sedert het aanhangig maken bij de Raad van State geruime tijd is verstreken, maakte voorts een actualisering van de passages in de memorie van toelichting over de inkomenseffecten en de financiële gevolgen van de voorgestelde maatregelen wenselijk.

Het feit dat per 1 juli 1982 de koopkrachttoeslagen op nihil zijn gesteld, brengt voorts met zich dat artikel XVIII van de wet van 20 december 1979 ingevolge het zesde lid van dat artikel met ingang van diezelfde datum is vervallen. Een wijziging van dat artikel zoals in het

oorspronkelijk ontwerp voorgesteld in artikel VII heeft thans dan ook geen zin meer. Ik heb dat artikel geschrapt. De daaruit voortvloeiende wijzigingen in andere artikelen en toelichting zijn aangebracht.

2. De Raad van State wijst er onder punt 1 van zijn advies op, dat op verscheidene plaatsen in de memorie van toelichting uitdrukkelijk of impliciet sprake is van het overnemen van het stelsel van de Algemene Arbeidsongeschiktheidswet, waar de uitkeringen voor ongehuwden zonder kinderen op 70% van die voor gehuwden zijn gesteld. De Raad meent dat het gebruik van dit argument moet worden vermeden. Anders zou worden vooruitgelopen op verdergaande stelselwijziging van de in dit ontwerp aan de orde zijnde sociale verzekeringswetten als waarvan sprake is bij de invoering van een algemene basisvoorziening in geval van werkloosheid, waarover het kabinet nog een advies van de SER wachtende is.

Ik ben het met de Raad van State eens, dat het onjuist zou zijn de indruk te wekken dat het systeem van de A.A.W. integraal zou worden overgenomen. De voorliggende voorstellen ten aanzien van de W.W. en de W.W.V. wijken van het A.A.W.-systeem af, onder meer doordat niet in een bodem van 70% van het netto-minimumloon wordt voorzien en niet in een toeslag die in bepaalde gevallen de uitkering zou brengen op 85% van het netto-minimumloon.

Wel wordt bij de A.A.W. aangesloten waar het betreft de omschrijving van de groep van personen die, en de omstandigheden waaronder zij recht hebben op een uitkering, gelijk aan het netto-minimumloon. De door de Raad van State genoemde passages van de memorie van toelichting hebben geen andere strekking dan hierop te wijzen. Waar zij tot het door de Raad bedoelde misverstand aanleiding zouden kunnen geven, heb ik die passages aangepast.

3. Onder punt 2 van zijn advies bespreekt de Raad van State de samenhang tussen in hoofdzaak de artikelen I, III, IV en XII (in het gewijzigd ontwerp artikel XI).

Ik ben het met de Raad van State eens, dat de onderlinge verhouding van die artikelen niet eenvoudig te doorgronden is. Niettemin meen ik dat de tekst van het ontwerp de bedoeling correct weergeeft.

Voorop staat de beoogde eindsituatie: de W.A.O. zal na inwerkingtreding van artikel I geen minimumdagloon meer kennen. Totdat artikel I in werking treedt, kent de W.A.O. nog steeds een minimumdagloonregeling, zij het dat de werkingsfeer daarvan wel direct bij inwerking treden van deze wet wordt beperkt. Artikel IV regelt, zowel voor oude als voor nieuwe gevallen, dat slechts voor de bescherming van het minimumdagloon in aanmerking (blijven) komen diegenen, die in aanmerking (zouden) komen voor de zogenaamde hoge A.A.W.-grondslag.

In oude gevallen, waar op grond van artikel IV direct bij inwerkingtreding van deze wet niet meer de minimumdagloonbescherming geldt, zou deswege een te plotselinge inkomensterugval optreden. Deze terugval wordt gemitigeerd in het voorgestelde artikel III, dat ook direct in werking treedt en alleen betrekking heeft op uitkeringen ingevolge de W.A.O. die voor de datum van inwerkingtreding van deze wet zijn ingegaan.

Op zich zelf beschouwd zou het mogelijk zijn artikel I (en de daarmee samenhangende artikelen II en VI) direct in werking te laten treden bij inwerkingtreding van deze wet. De voorgestelde overgangsregeling zou dan echter moeten worden uitgebreid met alle bepalingen, die thans in de W.A.O. omtrent het minimumdagloon en de periodieke aanpassing daarvan zijn opgenomen.

Het bepaalde in artikel XI (latere inwerkingtreding van artikel I) zorgt ervoor dat deze en daarmee samenhangende wettelijke complicaties worden vermeden.

Ik heb de memorie van toelichting, voor zover die op bovenvermelde punten betrekking heeft, waar nodig verduidelijkt. De vraag van de Raad van State, hoe verzekerd is dat het minimumdagloon pas wordt afgeschaft nadat de koopkrachtoeslag zal zijn afgebouwd, mist thans betekenis doordat die toeslag, zoals al eerder is opgemerkt, inmiddels is verdwenen.

4. De Raad van State is, blijkens zijn opmerkingen onder punt 3 van mening dat het wetsontwerp gedurende een te korte tijd voorziet in een bescherming van de «verkregen rechten» van diegenen die bij het in werking treden van de regeling reeds in het genot zijn van een W.A.O.-uitkering. Hun uitkering blijft één jaar lang berekend naar het minimumdagloon

en wordt vervolgens in twee halfjaarlijkse stappen verminderd tot ten laagste een uitkering berekend naar het bedrag van het minimumloon. De Raad van State acht een belangrijke verruiming van deze termijnen wenselijk, zij het dat er bij de Raad begrip voor bestaat dat een termijn van veertig jaar te lang wordt geacht. Ten aanzien van de voorgestelde inhoudelijk met die voor de W.A.O. overeenkomende overgangsregeling voor reeds ingegane W.W.V.-uitkeringen pleit de Raad van State, blijkens zijn opmerkingen onder punt 4 er voor, om bij de W.W.V. – evenals bij de W.W. – de nieuwe regeling alleen te laten gelden voor nieuwe uitkeringsgerechtigden.

Ik heb begrip voor de door de Raad van State aangevoerde overwegingen en argumenten. Niettemin ben ik van mening, dat ik de suggesties van die Raad niet kan overnemen.

Zou de nieuwe regeling alleen gelden voor nieuwe gevallen, dan zou – gevallen van herleving van het uitkeringsrecht op grond van artikel 9, vierde lid, W.W.V., nog buiten beschouwing gelaten – tot zeven jaar na de inwerkingtreding van de wet onderscheid bestaan tussen oud-uitkeringsgerechtigden, die zonder uitzondering recht zouden hebben op een uitkering, berekend naar tenminste het minimumdagloon (het betreft hier immers steeds personen, ouder dan 35 jaar), en nieuwe uitkeringsgerechtigden ten aanzien van wie de in de voorliggende voorstellen ontwikkelde criteria wel moeten worden aangelegd. De verklaring voor dit verschil in behandeling zou in beginsel slechts zijn gelegen in het verschil in tijdstip, waarop de werkloosheid een aanvang nam. Naarmate de tijd verstrijkt zal die verklaring sterk aan overtuigingskracht inboeten.

Toepassing van de voorgestelde criteria in het kader van de W.W.V. op alleen nieuwe gevallen zou voorts kunnen leiden tot ongelijkheid in behandeling tussen werklozen enerzijds en arbeidsongeschikten anderzijds.

Wil men een dergelijke, ook door een deel van de SER als ongerechtvaardigd beschouwde ongelijkheid geheel voorkomen, dan zou de hier voorgestelde regeling voor reeds ingegane arbeidsongeschiktheidsuitkeringen eerst over zeven jaar kunnen worden ingevoerd. Het behoeft geen betoog, dat de bijdrage van de hier voorgestelde maatregelen aan de noodzakelijke bezuinigingen aldus sterk zou vermin-

deren. Eén en ander afwegende blijf ik daarom van oordeel, dat een overgangperiode van meer dan twee jaar ongewenst is.

5. In het ontwerp is, vergeleken met het ontwerp waarover de Raad van State adviseerde, nog een tweetal verbeteringen aangebracht.

De eerste daarvan betreft de regeling van de heffing van vereveningsbijdragen in de W.A.O. en de A.A.W. In het eerdere ontwerp strekte artikel I, onderdeel D, ertoe uit artikel 79a, eerste lid, van de W.A.O. te schrappen de zinsnede «zoals deze zijn bepaald vóór toepassing van artikel 46a». Aldus zou worden bereikt, dat – na invoering van de vereveningsbijdrage in de A.A.W. – de vereveningsbijdrage ingevolge de W.A.O. nog slechts zou worden berekend over het na toepassing van artikel 46a van de W.A.O. (anticumulatie van A.A.W.- en W.A.O.-uitkering) tot uitbetaling komende bedrag, en niet – zoals thans – ook over het na toepassing van artikel 46a van de W.A.O. niet tot uitbetaling komende bedrag. Bij nader inzien ben ik van mening, dat de eerder gekozen formulering zou kunnen leiden tot een toepassing waarbij tweemaal de zogenaamde W.A.O.-franchise in aanmerking wordt genomen, namelijk eenmaal bij de berekening van de vereveningsbijdrage A.A.W. en eenmaal bij de berekening van de vereveningsbijdrage over (het tot uitbetaling komende deel van) de W.A.O.-uitkering. Het behoeft geen betoog dat een dergelijke toepassing niet is beoogd. In dit ontwerp is daarom gekozen voor een constructie, die geen misverstanden toelaat. De berekening van de vereveningsbijdrage-W.A.O. blijft zoals zij was. Die bijdrage wordt dus ook geheven over het door toepassing van artikel 46a van de W.A.O. niet tot uitbetaling komende bedrag. Daar staat dan tegenover, dat op de vereveningsbijdrage ingevolge de W.A.O. in mindering wordt gebracht de vereveningsbijdrage geregeld in het in dit ontwerp voorgestelde artikel 76a van de A.A.W. Bij de berekening van de vereveningsbijdragen wordt de franchise aldus slechts een keer in aanmerking genomen en zoveel mogelijk toegerekend aan de A.A.W.-uitkering.

De tweede verbetering betreft de criteria voor het recht op het minimumdagloon W.W. en W.W.V. Het eerdere ontwerp voorzag in een regeling,

waarbij het recht op de bescherming van het minimumdagloon verviel, als de uitkeringsgerechtigde en eventueel zijn echtgenoot inclusief uitkering doorgaans meer inkomen uit arbeid in het bedrijfs- of beroepsleven genoot dan het bedrag van het minimumdagloon. Ik ben thans van mening dat deze regeling niet in al haar consequenties aanvaardbaar is. Immers, doordat het uitkeringspercentage van de W.W.V. (75) lager is dan dat van de W.W. (80), is het minimumdagloon W.W.V. hoger dan het minimumdagloon W.W.

Het eerstbedoelde minimumdagloon bedraagt, mede ingevolge de geldende koppelingsmechanismen, (afgerond) 130% van het minimumloon, het laatstbedoelde (afgerond) 125%.

De regeling, zoals die was opgenomen in het eerdere wetsontwerp, zou erop neer komen dat het recht op het minimumdagloon W.W. zou vervallen bij nevenverdiensten ten bedrage van meer dan 25% van het minimumdagloon, en het recht op het minimumdagloon W.W.V. eerst bij nevenverdiensten ten bedrage van meer dan 30% van het minimumloon. Het gevolg daarvan zou zijn, dat degene, wiens echtgenoot bijvoorbeeld 26% van het minimumloon verdient, geen recht zou hebben op het minimumdagloon W.W. doch wel op het minimumdagloon W.W.V. Dat zou bij de overstap van W.W. naar W.W.V. leiden tot een verhoging van de uitkering, die niet door een verandering in de omstandigheden van de rechthebbende wordt gerechtvaardigd.

In het bijgaand ontwerp is dit ongewenste effect vermeden, doordat de grens in de W.W.V. wordt gelegd bij het bedrag van het minimumdagloon W.W. Voor de W.W. verandert er aldus inhoudelijk niets ten opzichte van de regeling in het eerdere ontwerp. Bewerkstelligd wordt wel, dat eenzelfde bedrag aan neveninkomsten dezelfde consequenties heeft voor de bescherming van het minimumdagloon ingevolge de W.W. en de W.W.V.

6. Ik heb de memorie van toelichting gewijzigd overeenkomstig de redactionele kanttekeningen van de Raad van State.

Ik veroorloof mij U in overweging te geven het hierbij gevoegde gewijzigde ontwerp van wet en de daarmee in overeenstemming gebrachte overeenkomstig het vorenstaande gewijzigde memorie van toelichting, aan de Tweede Kamer der Staten-Generaal te zenden.

De Minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid,  
L. de Graaf