

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.)**

Nr. 4

**VERSLAG**

Vastgesteld 2 december 1982

De vaste Commissie voor Sociale Zaken en Werkgelegenheid<sup>1</sup> acht de openbare behandeling van dit in haar handen gestelde ontwerp van wet voldoende voorbereid, indien op de navolgende vragen en opmerkingen tijdig zal zijn geantwoord.

**Algemeen**

De leden van de fractie van de P.v.d.A. hadden er grote moeite mee om vooruit te lopen op de verdere discussie en besluitvorming over het toekomstig stelsel van de sociale zekerheid, en de wijze waarop daarbij het non-discriminatiebeginsel naar sekse gestalte krijgt. Zij achtten het ongewenst nu al besluiten te nemen over één specifiek onderdeel uit het stelsel, de minimumdagloonbescherming.

Was het uit een oogpunt van rechtvaardigheid en gelijkheid niet correct geweest op dezelfde termijn het kostwinnersbegrip in artikel 13, eerste lid onder 1 WWV nader te bezien, waar voor getrouwde vrouwen het recht op WWV wordt geregeld? De selectieve keuze voor partiële aanpassing van het stelsel, zoals nu de aanpassing voor minimumdagloonbepalingen, versterkt de indruk dat verdere individualisering van het stelsel slechts ter hand wordt genomen waar dit tot uitgavenbeperking leidt.

Deze leden constateerden – zoals ook in de memorie van toelichting was gesteld – dat de minimumdagloonbepalingen in de onderscheiden werknemersverzekeringen en de WWV op zeer verschillende wijze tot stand zijn gekomen. De bedoeling te komen tot een grotere eenvormigheid in specifieke bepalingen binnen de werknemersverzekeringen en de WWV werd door deze leden gewaardeerd. Zij hadden echter in het onderhavige wetsontwerp een regeling voor een minimumdagloonbepaling in de ziekwet niet gemist. Al in het voorjaar 1982 werd immers een voorstel ter zake aan de Kamer voorgelegd. Deze leden drongen er bij de Regering op aan nu toch de minimumdagloonbepalingen in de loondervingsbepalingen aan de orde zijn, een minimumdagloonbepaling in de ziekwet op te nemen.

Deze leden zouden een argumentatie van de Regering op prijs stellen bij de stelling «dat het niet juist is, dat er voor loontrekkenden en niet-loontrekkenden ter zake van dezelfde calamiteit verschillende minimumgaranties gelden». Het is toch niet onjuist dat ten aanzien van loondervingsverzeke-

<sup>1</sup> Samenstelling: Keja (VVD), Poppe (PvdA), Weijers (CDA), Kraaijeveld-Wouters (CDA), Beckers-de Bruijn (PPR), Spieker (PvdA), Moor (PvdA), De Korte (VVD), Gerritse (CDA), Beinema (CDA), Buurmeijer (PvdA), Toussaint (PvdA), Buikema (CDA), Rempt-Halmans de Jongh (VVD), Leerling (RPF), Schutte (GPV), Groenman (D'66), Van der Vlies (SGP), Willems (PSP), Brouwer (CPN), Oomen-Ruijten (CDA), Ter Veld (PvdA), Dales (PvdA), Ubels-Veen (EVP), Korthals (VVD), Linschoten (VVD).

ringen in het verlengde van de arbeidsvoorwaarden andere criteria gelden dan voor verzekeringen en regelingen waar de veronderstelde minimum-behoefte als bodemvoorziening geheel centraal staat?

Het minimumloon is, als vloer in het loongebouw, voor alle werknemers bruto gelijk. Zou het dan niet, zo betoogden deze leden, in de rede liggen de minimumvloer in deze uitkeringen te leggen op een voor ieder gelijke hoogte, te weten bruto gelijk aan datgene wat een werknemer tenminste door arbeid zou kunnen verdienen? Dit uitgangspunt heeft ook ten grondslag gelegen aan de minimumdagloonbepalingen in de WAO, tot 1975. Als gevolg van de belastingheffing over de uitkering en de toepassing van vereveningsbijdragen zou hiermee feitelijk sprake zijn van een netto-netto-koppeling voor elk van de onderscheiden belastingcategorieën. Een dergelijke vloer in de werknemersverzekering en de WWV heeft als voordeel dat er geen onderscheid wordt gemaakt naar sekse of burgerlijke staat en dat in de nettosfeer rekening gehouden kan worden met de draagkracht van de uitkeringsgerechtigde.

Deze leden tekenden hierbij aan dat in het huidige belastingstelsel ten onrechte nog steeds onderscheid wordt gemaakt naar kunne en dat het fiscale stelsel bovendien onderscheid maakt naar veronderstelde verschillen in behoefte. Deze leden waren van oordeel dat, als er rekening gehouden moet worden met relatieve behoeften, dit dan niet alleen de minimumuitkeringen behoort te betreffen, maar alle inkomsten van een persoon, en derhalve bij voorkeur en voor zover mogelijk in de fiscale sfeer moet worden geregeld. Zij wezen erop dat de discussie over een vijfde tariefgroep in de belastingwetgeving ten nauwste samenhangt met het onderhavige wetsontwerp. Toepassing van een dergelijke tariefstructuur zou, bij de uitwerking van de minimumdagloonbepalingen die de Regering voorstelt, tot aanzienlijke cumulerende negatieve inkomenseffecten leiden.

Bij een model als hierboven omschreven is een controlesysteem om in de sociale zekerheid verdere differentiatie te kunnen regelen, niet nodig. Deze leden zouden, alvorens verder een standpunt te bepalen, inzicht willen verkrijgen in de mate waarin in de fiscale sfeer een dergelijke differentiatie kan worden gerealiseerd.

Het voorstel met betrekking tot de minimumdagloonbepalingen zoals neergelegd in dit wetsontwerp heeft kennelijk de behoeftefunctie als uitgangspunt. Bij het mondeling overleg over het stelsel van de sociale zekerheid hadden de leden van de P.v.d.A.-fractie reeds gesteld, dat de individuele inkomenspositie uitgangspunt behoort te zijn. Wanneer de individuele loondervingsuitkering niet toereikend is als individueel sociaal minimum, schiet het stelsel te kort. Vanuit de optiek van de «behoeftefunctie», zo constateerden deze leden, wordt een uitkering van 80%, resp. 75%, voor een volle tijd werken geacht voldoende te zijn voor een individu, daar dit immers het individuele bijstandsniveau overschrijdt.

De leden van de P.v.d.A.-fractie stelden vast dat deeltijdwerkenden, die als werknemers met hun loon nog wel het individuele bijstandsniveau overschrijden, in het voorgestelde systeem toch beneden het bijstandsniveau kunnen geraken, aangezien in het wetsvoorstel een individuele vloer ter hoogte van het individuele bijstandsniveau ontbreekt. In dit systeem zou, naar het oordeel van deze leden, tenminste een dergelijke vloer behoren te worden gelegd, zij het dat de netto-uitkering in voorkomende gevallen het gederfde netto-loon niet te boven behoort te gaan. Tevens zou hierbij een strikt individuele anti-cumulatiebepaling moeten gelden voor de eigen inkomsten uit of in verband met arbeid.

Bij een individueel uitkeringsrecht zou naar het oordeel van deze leden vanuit de behoeftefunctie de noodzaak ontstaan om door middel van een toeslag een sociaal minimum dat voldoende is voor een meerpersoonshuishouden, te garanderen. Het leggen van een vloer voor meerpersoonshuishoudens in de werknemersverzekeringen en de WWV zou dan als een toeslagstructuur moeten worden uitgewerkt. De leden van de P.v.d.A.-fractie stelden het op prijs het oordeel van de Regering over een dergelijke op de «vangnet-structuur» geënte systematiek te vernemen.

Zij merkten op dat een systeem van individuele rechten in combinatie met een toeslagstructuur – mits aan de toeslagen een overgangskarakter wordt toegekend – in overeenstemming is met het advies van de Emancipatieraad over gelijke behandeling in de sociale zekerheid. Toch zouden zij graag zekerheid hebben of de Europese Commissie Nederland toestaat een dergelijke overgangsmaatregel te hanteren. Hoe tijdelijk dient naar het oordeel van de Europese Commissie een dergelijke toeslagenregeling te zijn, ervan uitgaand dat het in de bedoeling van de Regering ligt deze minimumdagloonbescherming ook na 1984 te hanteren?

De leden van de P.v.d.A.-fractie wilden voorts graag ingelicht worden over de uitvoeringstechnische consequenties van het wetsontwerp. Zij vroegen zich af of een minimumdagloonbepaling zoals voorgesteld, wel voldoet aan het destijds door de Regering zelf vastgestelde vereiste dat de bepaling of iemand al dan niet kostwinner is, zou moeten geschieden volgens objectieve norm, om te voorkomen dat een individuele beoordeling plaats zou moeten vinden. Immers, om volgens de voorwaarden gesteld in het onderhavige wetsontwerp voor het minimumdagloon in aanmerking te komen, dient de uitvoeringsorganisatie te onderzoeken of al dan niet een kind, jonger dan 18 jaar tot het huishouden van betrokkene behoort, dan wel grotendeels op zijn kosten wordt onderhouden, of de betrokkene gehuwd is en tevens of in dat geval de echtgenoot een inkomen uit of in verband met arbeid geniet én of het gezamenlijk inkomen uit of in verband met arbeid «doorgaans» een bepaalde grens overschrijdt. Een dergelijke toetsing zal bovendien regelmatig dienen te geschieden.

Zijn de uitvoeringsorganisaties voor een dergelijk controlesysteem voldoende toegerust, zo vroegen deze leden. Op welke wijze wordt thans de controle uitgevoerd, wanneer, om in aanmerking te komen voor het minimumdagloon, onderzocht wordt of betrokkene voldoet aan het criterium «doorgaans grotendeels in de kosten van het bestaan van het gezin voorzien»?

Het was de leden van de P.v.d.A.-fractie niet duidelijk waarom in de memorie van toelichting zo uitgebreid ingegaan wordt op het AAW-systeem. Zij meenden te mogen begrijpen dat het AAW-systeem niet model staat voor de voorgestelde minimumdagloonbepaling. Het is, zo vroegen deze leden zekerheidshalve, toch uitdrukkelijk niet de bedoeling om een anti-cumulatiebepaling voor te stellen bij de samenloop van twee uitkeringen binnen een gezin?

Met de Raad van State zouden de leden van de P.v.d.A.-fractie er grote bezwaren tegen hebben wanneer bij invoering van de voorgestelde wijziging een korte overgangstermijn zou gelden. Naar het oordeel van deze leden zouden uitkeringsgerechtigden niet binnen een zo korte periode met dergelijke inkomensconsequenties mogen worden geconfronteerd. Naar hun oordeel zou voor de werkers van 57<sup>1/2</sup> jaar en ouder geen afbouw mogen plaatsvinden van de huidige regeling. Wegens het uitgangspunt van gelijkheid zou dit zowel voor de WWV als de WAO moeten gelden. Zij wezen in het bijzonder op de positie van oudere werknemers die, op grond van de thans vigerende regeling, zich in het geval van (partieel) collectief ontslag «vrijwillig» hebben gemeld voor «werkloosheid», met het uitzicht op een inkomen zoals thans nog is vastgelegd bij de huidige minimumdagloonregelingen. Zou, wanneer een aanvulling tot het vroegere loon is afgesproken, de ex-werknemer aanspraak kunnen maken op een aanvullende uitkering door de vroegere werkgever, vroegen deze leden, en, zo deze werkgever niet meer aansprakelijk gesteld kan worden voor aanvulling, ziet de Minister dan alternatieve mogelijkheden?

Om de voorgestelde maatregelen op hun inkomenseffecten te kunnen toetsen, vroegen deze leden om meer informatie. Zij wilden graag de koopkrachteffecten van deze maatregel voor de onderscheiden groepen nader gepreciseerd zien. Ze wezen erop dat de procentuele inkomensachteruitgang geen volledig beeld geeft van de koopkrachtachteruitgang. Tevens

wilden deze leden een overzicht van de cumulatieve koopkrachteffecten van het geheel van maatregelen die de Regering voornemens is voor 1983 in te voeren. Ook zouden deze leden de koopkrachtdaling bij werkloosheid en arbeidsongeschiktheid voor de mensen op het niveau van het minimumloon willen kunnen vergelijken met de koopkrachtachteruitgang die werknemers met een hoger inkomen bij dezelfde calamiteit ondergaan.

De leden van de C.D.A.-fractie konden zich verenigen met de bedoelingen die de Regering heeft met het voorliggende wetsontwerp. Het aanpassen van de minimumuitkering ingevolge de WAO, de WW en de WWV aan de relatieve behoeften van de individuele uitkeringsgerechtigden kon de instemming van deze fractie verkrijgen. Zij maakten daarbij wel de kanttekening dat zij het bijzonder betreurden dat een dergelijke ingrijpende wijziging in een aantal sociale verzekeringswetten moet worden aangebracht, terwijl nog steeds geen duidelijkheid bestaat over de grondslagen en te hanteren uitgangspunten van een herzien stelsel van sociale zekerheid. Hoewel zij waardering konden opbrengen voor de opvatting van de Regering ten aanzien van dit probleem, zoals die is beschreven in paragraaf 5 van de memorie van toelichting, voelden zij toch de behoefte in dit kader een enkele opmerking te maken. Door het ontbreken van een duidelijke keus van de definitie van diverse categorieën uitkeringsgerechtigden, de daarop toe te passen behandeling en het totale stelsel van sociale zekerheid, blijven problemen bestaan.

In het voorliggende wetsontwerp worden de categorieën gehuwden en ongehuwden met (een of meer) kinderen beneden 18 jaar gehanteerd. Hoe verhoudt zich deze keuze tot de keus die gemaakt is in de Wet verlening van een eenmalige uitkering met het oog op de koopkrachtontwikkeling in 1982? Daarin wordt bij het hanteren van het begrip gehuwde en zijn echtgenoot onder echtgenoot verstaan degene die met de aanvrager op de dag van de aanvraag van een eenmalige uitkering een gezamenlijke huishouding voert, in Nederland woont en is ingeschreven in het bevolkingsregister.

Deze leden wilden graag van de Regering vernemen hoe zij de situatie ziet van diegenen die, als het voorliggende wetsvoorstel kracht van wet krijgt, onder boven aangehaalde definitie vallen. Daarbij moet gedacht worden aan de ongehuwde samenwonende die met een lagere uitkering wordt geconfronteerd, terwijl hij toch de financiële verantwoordelijkheid draagt voor een ander, of aan de beide ongehuwd samenwonenden wier gezamenlijke inkomen niet relevant wordt geacht.

In § 5 wordt gewag gemaakt van een streven naar individualisering van uitkeringsrechten; is dat het streven van de Regering? En wat moet in dit verband gedacht worden van de daarop volgende opvatting dat de maatschappij nog niet zo is ingericht dat de partners in een gezin in gelijke mate betaalde arbeid verrichten? Welke betekenis moet in de toekomstvisie van de Regering gehecht worden aan de woorden «nog niet» en tot welke gevolgtrekkingen zou dat moeten leiden ten aanzien van de onderhavige materie?

Ook signaleerden de leden van de C.D.A.-fractie, zoals onder andere uit de advisering over dit wetsontwerp blijkt, dat het frustrerend werkt dat de principiële discussie over de verhouding tussen loondervingsfunctie en minimumbehoeftefunctie nog niet tot besluitvorming heeft geleid. Hoewel de leden van de C.D.A.-fractie bereid waren via dit wetsvoorstel te komen tot verdere introductie van de minimumbehoeftefunctie in onderdelen van het huidige stelsel van sociale zekerheid, waren zij toch van mening dat er op korte termijn duidelijkheid moet komen over dit punt. Het gaat daarbij om een keus voor een nieuw stelsel, waarmee bij nog noodzakelijke wijzigingen in het huidige stelsel rekening kan worden gehouden. Graag vernamen zij hieromtrent de mening van de Regering.

De leden van de C.D.A.-fractie verbaasden zich dat in de memorie van toelichting geen gewag meer wordt gemaakt van de EG-richtlijn van 19

december 1978, terwijl de oorspronkelijke tekst daarvan nog wel melding maakt. Kan de Regering daarvoor een verklaring geven? Voorts vroegen zij waarom over het voorliggende wetsontwerp geen advies is gevraagd aan de Emancipatieraad.

De leden van de C.D.A.-fractie vroegen zich af of de voorgestelde overgangsregeling voor de WAO niet een te plotselinge inkomensdaling voor de betrokkenen betekent. Zij waren met de Regering van mening dat lopende WAO-uitkeringen niet tot in lengte van jaren onttrokken moeten worden aan de voorgestelde wijzigingen. Zij wilden graag de opvatting van de Regering vernemen over een iets soepeler overgangsregeling, uiteraard mede in het licht van de budgettaire consequenties. Evenals de Raad van State vroegen zij of het niet wenselijk zou zijn de groep van 57plussers die in het vooruitzicht van de bestaande WWV-garantie tot het 65ste jaar akkoord is gegaan met een afvloeiingsregeling, een inkomensachteruitgang te besparen. Zij wilden de reactie van de Regering daarop graag afwachten. Zal de voorgestelde WWV-regeling ertoe kunnen leiden dat oudere werknemers geen gebruik meer maken van een afvloeiingsregeling, gezien het toenemende verschil tussen inkomen en uitkering?

Zij vroegen de Regering mee te delen of de afschaffing van de minimumdagloonbepaling WAO ongewenste gevolgen heeft voor deeltijdwerkers. Indien dit inderdaad zo is, kan de Regering dan meedelen hoe die ongewenste gevolgen opgevangen kunnen worden? Deze leden verzochten de Regering, indien mogelijk, de ongerustheid bij hen weg te nemen betreffende de uitvoeringstechnische problemen van administratieve aard als gevolg van de afschaffing van het minimumdagloon WAO.

De aan het woord zijnde leden van de V.V.D.-fractie hadden het onderhavige wetsontwerp niet met gejuich ontvangen. Zij vroegen zich af of het verstandig is, nu er nog niet is geconcludeerd in de discussie rondom de stelselwijziging sociale zekerheid, in het onderhavige wetsontwerp reeds vooruit te lopen op de mate waarin invoering van het kostwinnersbeginsel wenselijk is. Deze leden vroegen zich datzelfde af met betrekking tot het rekening houden met het inkomen van de echtgenoot.

De aan het woord zijnde leden waren, zoals zij al eerder hadden verwoord, geen voorstander van het in het kader van de loondervingsverzekeringen voortbestaan van de minimumdagloonregeling. Zij hadden bij meer gelegenheden uitgesproken een voorstander te zijn van een vangnetsysteem, hetgeen minimumdagloonregelingen onnodig maakt. Deze leden vroegen of het onderhavige wetsontwerp een eerste stap is op weg naar afschaffing van minimumdagloonregelingen en derhalve als een interimregeling moet worden gezien.

Waarom wordt in het onderhavige wetsontwerp in eerste instantie, uitgegaan van een gezinsbehoeftevloer, en niet van een individuele minimumvloer die op grond van een behoeftecriterium eventueel kan worden aangepast aan de betrokken gezinssituatie? De aan het woord zijnde leden van de V.V.D.-fractie vroegen zich af of deze laatste benadering niet beter zou passen in het te ontwikkelen vangnetsysteem. Deze leden vroegen de Regering haar motieven ten aanzien van deze niet onbelangrijke keuze nog eens op een rijtje te zetten. De leden van de V.V.D.-fractie vroegen vervolgens nog eens uiteen te zetten in hoeverre deze wetswijzigingen tegemoet komen aan de EG-richtlijnen ter zake.

De leden van de fractie van D'66 toonden zich weinig gelukkig met dit wetsontwerp. In de eerste plaats omdat de discussie over de herziening van het stelsel van sociale zekerheid nog niet is afgerond en ook over de beëindiging van de zogenaamde vereveningstoelagen nog geen beslissing is genomen.

In de tweede plaats omdat zij van mening waren dat met dit wetsontwerp geen recht wordt gedaan aan de gelijke behandeling van mannen en vrouwen in de wetgeving op het gebied van de sociale zekerheid.

In de derde plaats omdat dit wetsontwerp bijdraagt aan een cumulatie van negatieve inkomenseffecten voor arbeidsongeschikten die over de hele linie plaatsvindt, ook bij regelingen van andere departementen. Deze cumulatie treft, als dit wetsontwerp zou worden aangenomen, niet-kostwinners extra had.

Het eerste hoofdbezwaar wilden de leden van de D'66-fractie als volgt toelichten. Bij de discussie over de stelselherziening hadden deze leden geen keus willen maken tussen de twee alternatieven die voorlagen (notitie 17475, nr. 3), aangezien zij de voorkeur gaven aan hun eigen voorstel voor een vernieuwd stelsel van sociale zekerheid. Zij pleitten voor één inkomensdervingsregeling waarin het uitkeringsrecht wordt gesplitst in enerzijds het recht op een basisuitkering voor iedereen die werkloos of arbeidsongeschikt is, en anderzijds het recht op een aanvullende (bovenminimale) uitkering. In het kader van dit wetsontwerp is alleen die basisuitkering relevant. Deze zou in de visie van de leden van de D'66-fractie gerelateerd dienen te zijn aan het netto minimumloon, alsmede aan het aantal gewerkte uren. De hoogte van de uitkering zou voor ieder individu gelijk moeten zijn, zonder dat het kostwinnersbegrip daarbij een rol speelt.

Deze leden waren benieuwd naar de adviesaanvragen met betrekking tot de herziening van het stelsel van sociale zekerheid, die volgens afspraak met de vaste Commissies voor Sociale Zaken en voor het Emancipatiebeleid gericht zouden worden aan de SER en de Emancipatieraad, en tevens naar het advies van de SER over de basisvoorzieningen ingeval van werkloosheid. Hoe zal, aannemende dat dit de voorgenomen integratie van de WW, de WWV en RWW betreft, een dergelijke integratie zich gaan verhouden met het thans voorliggende wetsontwerp?

Met betrekking tot de emancipatoire aspecten van dit wetsontwerp konden deze leden zich niet verenigen met het daarover gestelde op pag. 18 van de memorie van toelichting. De ook door de regering gesignaleerde spanning tussen enerzijds het rekening houden met de relatieve behoefte, die varieert met de omstandigheden waarin elk individu verkiest (samen) te leven, en anderzijds het streven naar individualisering van uitkeringsrechten, wordt niet opgelost door een herziening van de minimumdagloonbepalingen. De norm blijft dan immers de gezinssituatie.

Ook D'66 wenst een bescherming van de situaties waarin slechts één verdiener aanwezig is, maar wil wel tevens rekening houden met het gegeven dat steeds minder mensen kiezen voor de gezinssituatie. Uitgangspunt mag daarom niet de gezinssituatie, maar moet de individuele situatie zijn, met correcties voor de gevallen waarin meer personen afhankelijk zijn van één inkomen.

Bij de discussie over het stelsel van sociale zekerheid hadden deze leden opgemerkt dat zij de correcties in de fiscale sfeer wilden zoeken. Het toekennen van een eigen belastingvrije voet aan ieder individu, waarbij de alleenverdiener de voet van zijn of haar partner als extra belastingvrijstelling krijgt toegewezen als hij of zij daar zelf om heeft verzocht, zou een oplossing kunnen zijn. De leden van de D'66-fractie betreurden het dat deze oplossing in de verschillende beleidsopties niet is verwerkt.

Deze leden constateerden overigens dat daar waar het de WAO-uitkeringen betreft, door de invoering van de minimumdagloonbepalingen inderdaad teveel is betaald in de situaties waarin beide partners een WAO-uitkering kregen. Elke partner had immers recht op een uitkering die was afgeleid van het netto-minimumloon voor gehuwden. Anderzijds is vanaf de invoering van de minimumdagloonbepalingen in de WW en de WWV geen enkele bescherming geboden aan de niet-kostwinner. Zelfs niet tot het alleenstaandenniveau van het netto-minimumloon. Geen wonder dat er een «vlucht» is ontstaan naar de WAO, die immers veel voordeliger is voor bij voorbeeld gehuwde werkende vrouwen, die niet-kostwinner zijn.

De leden van de fractie van D'66 vroegen wat er tegen is om het minimumdagloon vast te stellen gelijk aan de hoogte van het individuele bijstandsniveau. Op den duur zal naar hun mening ook de ABW geïndividu-

aliseerd moeten worden. Een individueel minimumdagloon zowel bij de WAO als in de WW en de WWV zou hun voorkeur hebben. Op deze wijze zou toegewerkt kunnen worden naar de door hen bepleite basisuitkering bij werkloosheid en arbeidsongeschiktheid. Aan alleenverdieners zou een toeslag gegeven moeten worden, hetzij door middel van een extra belastingvrije voet, hetzij door middel van de door de Emancipatieraad voorgestelde toekenning van een toeslag aan de niet-verdienende partner. Deze leden gingen er overigens van uit dat toeslagen of fiscale tegemoetkomingen een tijdelijk karakter moeten dragen, omdat voor hen nog steeds uitgangspunt is dat, bij een eerlijke verdeling van betaald en onbetaald werk, vrouwen én mannen op den duur elk een evenredig deel van het gezinsinkomen zullen inbrengen.

Voorts vroegen deze leden de Regering in hoeverre dit wetsontwerp belemmeringen opwerpt aan het werken in deeltijd door beide partners, zodanig dat een gezamenlijk inkomen wordt verdiend dat even groot is als dat van een alleenverdiener met een volledige betrekking. De aansluiting die in dit wetsontwerp gezocht wordt bij de door hen niet als emancipatoir betitelde systematiek van de AAW gaf hun te denken. De AAW kent immers een anti-cumulatiebepaling die werkende partners die geen kostwinner zijn ontmoedigt om deel te nemen aan het arbeidsproces. Wetgeving die tot gevolg heeft dat situaties met één verdiener bevoordeeld worden boven situaties waarin partners gezamenlijk een gezinsinkomen verdienen, doet weliswaar recht aan de feitelijke situatie van dit moment, maar blokkeert een ontwikkeling naar een toekomst waarin betaalde en onbetaalde arbeid eerlijk verdeeld zal zijn over mannen én vrouwen.

Het derde bezwaar dat de leden van de fractie van D'66 wilden aanvoeren tegen dit wetsontwerp, betrof de cumulatie van maatregelen die alle de positie van gehandicapten treffen. De op blz. 19 van de memorie van toelichting genoemde inkomenseffecten betreffen immers alleen de in dit wetsontwerp voorgestelde maatregelen. Deze leden zouden graag vernemen hoe de inkomenseffecten voor arbeidsongeschikten zijn als daarbij komen de afschaffing van de vereveningstoelagen, de maatregelen betreffende de samenloop van de WAO met de WSW, de afschaffing van de arbeidsongeschiktheidsaftrekken, de wijziging van de inkomensgrens voor de vervoersvoorzieningen AAW en de algemene inkomensachteruitgang. Een negatief effect voor gehandicapten voorzagen deze leden ook als gevolg van de aangekondigde bezuinigingsvoorstellen met betrekking tot de gezinsverzorging.

Welke rol heeft de coördinerend bewindspersoon voor het gehandicaptenbeleid gehad bij dit wetsontwerp? Deze bewindspersoon heeft toch tot taak de samenhang te bewaken in het geheel van maatregelen die gehandicapten treffen, tegen de achtergrond van de gedachte dat gehandicapten gewone burgers zijn met een handicap? Het kwam deze leden voor dat het gegeven dat gehandicapten zich als groep weinig weerbaar op kunnen stellen, te gemakkelijk leidt tot een beleid dat hen onevenredig zwaar treft.

Overigens waren deze leden wel van mening dat WAO-uitkeringen gebaseerd dienen te zijn op leeftijd en arbeidservaring en dat, mits de arbeidsmarkt aan diegenen die een zogenaamde restcapaciteit tot arbeid bezitten evenveel mogelijkheden biedt als aan andere werkzoekenden, het onderscheid in uitkering op grond van werkloosheid dan wel arbeidsongeschiktheid op den duur kan vervallen.

Met betrekking tot de voorgestelde overgangsmaatregelen konden deze leden zich aansluiten bij het daarover door de Raad van State gestelde.

De leden van de fractie van de P.S.P. hadden zeer grote bedenkingen tegen het voorliggende wetsontwerp, niet alleen wegens de zeer grote – en voor de leden van de fractie van de P.S.P. onaanvaardbare – koopkrachtdaling voor een aantal groepen uitkeringstrekkers, maar ook wegens de gevolgde procedure. Betekent indiening en aanneming van dit soort wetsontwerpen niet dat de algemene discussie over de herziening van het stelsel van

sociale zekerheid ernstig bemoeilijkt wordt, doordat vooruitgelopen wordt op de mogelijke uitkomsten daarvan? Is het waar dat de adviesaanvraag aan de SER over die herziening pas in maart '83 zal uitgaan? Welke termijnen heeft de Regering op het oog voor de verdere behandeling van die herziening?

De leden van de fractie van de P.S.P. waren ernstig verontrust over de onmiskenbare trend die uit de voorgestelde wijzigingen spreekt: binnen afzienbare tijd zullen de uitkeringen die tot voor kort nog op het minimumniveau zaten, teruggebracht zijn tot 70% van dat niveau, tot het «sociaal-minimumniveau». De koopkrachtdaling die daarvan het gevolg is, tezamen met alle overige negatieve effecten van het gevoerde inkomensbeleid, moet onaanvaardbaar geacht worden. Kan de Regering uiteenzetten hoe de uit het wetsontwerp voortvloeiende koopkrachtdaling cumuleert met de effecten van het door de Regering voor 1983 voorgenomen inkomensbeleid, onderscheiden naar minimumuitkeringen van de WAO, WW en WWV?

De leden van de fractie van de P.S.P. hadden er geen behoefte aan in dit stadium diepgaand op de details van het voorliggende wetsontwerp in te gaan, maar gaven er de voorkeur aan bij de plenaire behandeling uitgebreid op het voorliggende wetsontwerp terug te komen.

De leden behorend tot de fractie van de S.G.P. onderschreven de wenselijkheid om de werkingssfeer van de onderscheiden minimumuitkeringen gelijk te trekken. Dit geldt eveneens voor het voornemen om de minimumuitkeringen ingevolge de Wet op de arbeidsongeschiktheidsverzekering (WAO), de Werkloosheidswet (WW) en de Wet Werkloosheidsvoorziening (WWV) beter aan te passen aan de individuele behoeften van de uitkeringsgerechtigden.

Met betrekking tot de afschaffing van het minimumdagloon in de WAO wordt opgemerkt dat ook overwegingen van meer praktische aard, zowel op het terrein van de wetgeving als op het terrein van de uitvoering, medebepalend zijn geweest. De leden van de S.G.P.-fractie zouden het op prijs stellen als nader op die praktische overwegingen zou worden ingegaan. Ook zouden zij gaarne een toelichting willen ontvangen op de zinsnede «dat het niet juist is, dat er voor loontrekkenden en niet-loontrekkenden ter zake van dezelfde calamiteit verschillende minimumgaranties gelden, ook als deze vertaald in bedragen dezelfde of nagenoeg dezelfde uitkomst geven».

De leden van de fractie van de S.G.P. hadden waardering voor het feit dat de samenhang van de in dit ontwerp vervatte voorstellen met de keuzes, die ter zake van de stelselherziening nog zullen moeten worden gemaakt, niet uit het oog is verloren. En dan doelden zij in het bijzonder op de constatering, dat in die gevallen, waarin de minimumbehoeftefunctie van een sociale zekerheidsregeling aan de orde is, behoefte en draagkracht van de uitkeringsgerechtigde èn het gezin waartoe hij behoort, een belangrijke rol zullen blijven spelen.

Over de toepassing van de regeling op reeds toegekende uitkeringen wordt onder andere opgemerkt dat een WAO-uitkering één jaar lang blijft berekend naar het minimumdagloon en vervolgens in twee halfjaarlijkse stappen wordt verminderd tot ten laagste een uitkering berekend naar het bedrag van het minimumloon. Vervolgens wordt daaraan toegevoegd dat aldus de bestaande inkomensverwachtingen van de huidige WAO-uitkeringsgerechtigden, zoveel als redelijkerwijs mogelijk is, worden beschermd. In dit verband zouden de leden van de S.G.P.-fractie de vraag uit het advies van de Raad van State willen herhalen, waarin hij vroeg of de termijn van twee jaar niet te kort is. Zou een termijn van bij voorbeeld vier jaar niet wenselijker zijn? Dat zou de bijdrage aan de noodzakelijke bezuinigingen toch niet zo sterk verminderen?

Waarop is de verwachting gebaseerd dat de uitvoeringsorganen voldoende tijd wordt gegund voor het opsporen en berekenen van de eigen daglonen? (blz. 16 van de toelichting). Wat zal de herziening die de groep van uitkeringsgerechtigden betreft die vanwege hun leeftijd recht hebben op WWV-uitkering tot zij 65 worden eigenlijk inhouden?



De leden van de fractie van de P.P.R. hadden zonder enig plezier kennis genomen van dit wetsontwerp. Huns inziens heeft de toenmalige Minister van Financiën terecht op 16 november 1981 een brief aan de Kamer gezonden waarin gesteld werd dat het kabinet afzag van indiening van dit ontwerp van wet. De negatieve inkomenseffecten die op zouden treden voor arbeidsongeschikten gaven daar aanleiding toe. Desalniettemin is het wetsontwerp nu ingediend, met als motivering dat de toenemende financieel-economische problemen daartoe nopen.

Deze leden konden nog wel begrip opbrengen voor de gedachte dat het wenselijk is de werkingssfeer van de onderscheiden minimumuitkeringen gelijk te trekken, doch indien de daarvoor nodige maatregelen ertoe zouden leiden dat arbeidsongeschikten maximaal 16% in hun uitkering achteruit kunnen gaan, is dat te veel van het slechte.

Bovendien doorkruist deze aanpassing naar de mening van deze leden de discussie over de herziening van het stelsel van sociale zekerheid en de wenselijk geachte individualisering van uitkeringsrechten. Dat volledige individualisering onmogelijk is zolang de partners in een gezin niet in gelijke mate betaalde arbeid verrichten, doet niet af aan het uitgangspunt dat het bij de WAO, de WW en de WWV om voorzieningen gaat tegen inkomensderving voor loontrekkenden. Zeker op het lage niveau van de uitkeringen verdient het equivalentiebeginsel gehandhaafd te blijven. Deze leden hadden uit de discussie over de stelselherziening begrepen, dat dit uitgangspunt in brede kring wordt onderschreven. Tast dit wetsontwerp dit uitgangspunt niet aan, zo vroegen de aan het woord zijnde leden.

In dit verband merkten zij op dat de mogelijkheid om aan het behoefte-criterium, op grond van objectieve maatstaven, niet door middel van het uitkeringsniveau doch door een fiscale verrekening te voldoen, ook nog volop ter discussie staat. Door de keuzen die in dit wetsontwerp worden gedaan, wordt die mogelijkheid afgesneden voor de WAO.

De leden van de fractie van de P.P.R. konden zich vinden in de bezwaren van de Raad van State tegen de korte overgangstermijn van twee jaar. Vanzelfsprekend verdient het geen aanbeveling om langdurig verschil te maken in uitkeringen voor nieuwe en oude gevallen. Maar dat verplicht toch niet tot een zó korte overgangstermijn? Het enige argument dat blijkbaar van kracht blijft, is dat een langere overgangstermijn de bijdrage aan de noodzakelijke bezuinigingen sterk zou verminderen. Gezien het relatief beperkte structurele effect van 175 mln. (transactiebasis 1983), achtten deze leden het verantwoord om de overgangstermijn op z'n minst te verdubbelen. Wat is hierover het oordeel van de Regering?

De leden van de fractie van de R.P.F. hadden met instemming kennis genomen van het onderhavige wetsontwerp. Hoewel zij de voorkeur gaven aan een integrale discussie over het sociale-zekerheidsstelsel, achtten zij dit voorstel geen inbreuk op die discussie. Immers: het beginsel van loonderverzekering wordt met deze wijziging zuiverder toegepast, terwijl ook het behoefte-element een rol gaat spelen. Deze leden wensten dan ook een woord van waardering uit te spreken over de oorspronkelijkheid van het voorstel op dit punt.

Op grond van billijkheidsoverwegingen vroegen de hier aan het woord zijnde leden of het niet wenselijk is een enkele (tijdelijke) uitzondering te maken in bepaalde situaties. Zij dachten hierbij in de eerste plaats aan de regeling voor gevallen waarin iemand tijdens een WW-periode lager betaald werk aanvaardt. Tot op heden geldt de garantie dat bij herhaalde werkloosheid, mits binnen 2½ jaar, het oude (hogere) dagloon voor de nieuwe uitkering wordt gehanteerd. Is het niet gewenst, zo vroegen deze leden, om deze garantie te handhaven voor degenen die daarvoor nu in aanmerking komen?

In de tweede plaats wezen deze leden op het feit dat een werkloosheidsperiode die kort (minder dan 15 dagen) is onderbroken, wat betreft het dagloon als één periode wordt beschouwd. Wanneer nu een dergelijke

onderbreking door arbeid eindigt na inwerkingtreding van het onderhavige voorstel, zou het dan niet billijk geacht kunnen worden de betrokken verzekerden van de werking der wet uit te zonderen? Deze leden wezen erop, dat het hier waarschijnlijk om zeer weinig verzekerden gaat, terwijl de periode, waarvoor deze uitzondering moet gelden maximaal 26 weken bedraagt.

De leden van de R.P.F.-fractie wensten eveneens enkele opmerkingen te maken over de financiële en organisatorische gevolgen van het onderhavige wetsontwerp. Zij misten inzicht in de te verwachten uitvoeringsmaatregelen en uitvoeringskosten. Zij vroegen daarom een nadere uiteenzetting over de wijze waarop het inkomen van de partner zal worden gecontroleerd. Op welke wijze denkt de Regering mutaties in dat inkomen op effectieve wijze te achterhalen? In welke mate is daarnaast te verwachten, zo vroegen zij vervolgens, dat beroep tegen de verlaging van de uitkering wordt aangetekend?

Deze leden wezen er in dit verband ook op, dat een dossieronderzoek van de meeste ( $\pm 100\ 000$ ) WAO-ontvangers die op de minimumbasis een uitkering ontvangen noodzakelijk is, omdat in de computerbestanden bij de bedrijfsverenigingen het oorspronkelijke eigen dagloon van de op een minimumuitkering gebrachte personen niet is terug te vinden. Aan herberekening en wijziging van computerprogramma's valt naar het oordeel van deze leden dan ook niet te ontkomen. Eén en ander bracht hen ertoe te vragen naar de financiële consequenties van de noodzakelijk geachte maatregelen.

Ten slotte vroegen zij of het op grond van het voorgaande geen aanbeveling verdient de invoeringstermijn uit te stellen tot 1 juli 1983.

De G.P.V.-fractie achtte de voorgestelde wijzigingen van de minimumdagloonbepalingen aanvaardbaar, omdat daarmee de oorspronkelijke doelstellingen van de WAO, de WW en de WWV, namelijk een verzekering c.q. voorziening tegen loonderving weer beter zichtbaar worden gemaakt, zonder dat de behoeftefunctie te veel uit het oog wordt verloren. Immers, de inbreuk op het principe dat een uitkering wordt verleend die een percentage is van het laatstverdiende inkomen wordt kleiner, nu een aanvulling tot het minimumloon alleen wordt gegeven in die gevallen waarin dit strikt noodzakelijk is. Op een aantal punten echter wenste deze fractie nadere verduidelijking.

In hoeveel en in welke gevallen zal toepassing van het AAW-criterium op de minimumdagloonbepalingen in plaats van het kostwinnerscriterium van de SVR tot andere uitkomsten leiden? Is iets bekend over de hoogte van het aanvullende inkomen dat bij desbetreffende gezinnen binnenkomt?

In hoeverre zullen de nieuwe bepalingen ongunstiger uitwerken voor gehuwden, vergeleken met ongehuwd samenwonenden? Thans krijgen ongehuwden van 35 jaar en ouder immers een aanvulling tot aan het voor hen relevante minimumniveau. Gehuwden en ongehuwden, al dan niet samenwonend, krijgen een vergelijkbare behandeling. Nu het systeem van de AAW zal worden toegepast ook in de WAO, de WW en de WWV, zullen de gehuwden op veel grotere schaal dan thans het geval is, in een nadelige positie worden geplaatst ten opzichte van ongehuwd samenwonenden. Immers, in de AAW worden bij gehuwden de inkomsten van de huwelijkspartner meegeteld voor de bepaling van het recht op aanvulling tot het minimumniveau, en kan een korting plaatsvinden bij samenloop van twee uitkeringen. Bij ongehuwd samenwonenden is dit niet het geval. Welke rechtvaardiging is er voor deze financiële bevoordeling van het ongehuwd boven het gehuwd samenwonen?

Bij veel uitvoeringsorganisaties is men weinig gelukkig met het mede in rekening brengen van de overige inkomsten van de uitkeringsgerechtigden en van de inkomsten van de echtgenoot. De uitvoering van de AAW is daardoor arbeidsintensief geworden. Als een vergelijkbaar systeem nu ook gaat gelden voor de WAO, de WW en de WWV, betekent dat dan niet een

extra belasting voor de desbetreffende uitvoeringsorganisaties? Zijn deze hierop voldoende berekend? Zo nee, welke aanvullende maatregelen zijn nog nodig om hierin te voorzien? Is de bewindsman bereid deze te nemen?

De G.P.V.-fractie onderschreef het bezwaar van de Raad van State dat de voorgestelde overgangstermijn erg kort is, zeker gezien in het licht van de natuurlijke overgangstermijn van 40 jaar bij uitsterving van het bestand. De desbetreffende categorieën uitkeringstrekkers zijn in een betrekkelijk korte tijd al met een aantal kortingen geconfronteerd. Daar komt dan de voor 1983 voorgenomen bevrozing nog eens overheen, en het niet inhalen van de uitschuifoperatie van 1 juli van dit jaar. Waarom acht de bewindsman een overgangstermijn van meer dan 2 jaar te kort, als bij voorbeeld bij de invoering van de leeftijdsafhankelijke kinderbijslag een overgangstermijn van 5 jaar wel aanvaardbaar wordt geacht?

### **Artikelen**

De leden van de P.v.d.A.-fractie hadden de volgende vragen over enkele afzonderlijke artikelen van het wetsontwerp.

#### *Artikel III*

Waarom wordt gesteld dat de afbouw van het minimumdagloon voor de WAO-uitkeringsgerechtigden wanneer zij in het huwelijk treden niet verder zal plaatsvinden? Is het niet zo dat bij een huwelijk, indien er geen andere inkomsten zijn, weer volledig recht ontstaat op de minimumdagloonbescherming?

#### *Artikel VII*

Wat wordt verstaan onder het grotendeels op eigen kosten onderhouden van een kind dat jonger is dan 18 jaar? Wat moet worden begrepen onder de term «doorgaans» bij de berekening van de inkomsten uit of in verband met arbeid? Op welke wijze wordt rekening gehouden met de thans gebruikelijke toepassing van het minimumdagloon waarbij een alimentatieplichtige uitkeringsgerechtigde in het kader van de werkloosheidsregelingen als kostwinner wordt aangemerkt?

#### *Artikel IX*

Hoe verhoudt de definitie van het arbeidsinkomen, nu dit wordt uitgebreid tot inkomen «uit en in verband met arbeid», zich tot de bij de WWV gehanteerde bepaling van het kostwinnerschap voor de gehuwde vrouw, waarbij haar arbeidsinkomen wordt vergeleken met het inkomen uit of in verband met arbeid van haar echtgenoot? Het arbeidsinkomen heeft daar dus kennelijk een engere betekenis en dat in één zelfde wet. Kan bij de uitvoering van artikel 13, eerste lid onder 1 WWV niet tenminste de bepaling van de eigen inkomsten van de gehuwde vrouw worden verruimd tot «inkomsten uit en in verband met arbeid»?

De voorzitter der commissie,  
Kraaijeveld-Wouters

De griffier voor dit verslag,  
Koppen