

Zitting 1982–1983

17 647

Nadere wijziging van een aantal sociale verzekeringswetten, de Wet Werkloosheidsvoorziening en de Wet op de loonbelasting 1964 (afschaffing minimumdagloon WAO en herziening minimumdagloonbepalingen in de WW en de WWV)

Nr. 5

NOTA NAAR AANLEIDING VAN HET VERSLAG

Ontvangen 10 december 1982

Mede namens de Staatssecretaris van Financiën wil ik de beantwoording van de in het verslag gestelde vragen en de reacties op de gemaakte opmerkingen beginnen, met mijn erkentelijkheid uit te spreken voor de snelle en gedegen wijze, waarop de verschillende fracties hun bijdrage voor dit verslag hebben geleverd.

Ik nam er kennis van, dat dit ontwerp met gemengde gevoelens is ontvangen. De reacties lopen uiteen van «zeer grote bedenkingen» van de P.S.P.-fractie, «grote moeite» bij monde van de P.v.d.A.-fractie, «weinig gelukkig» bij de fractie van D'66, «zonder enige plezier» van de fractie van de P.P.R., «niet met gejuich», volgens de fractie van de V.V.D., tot «verenigen met de bedoelingen» respectievelijk «aanvaardbaar», «onderschrijven wenselijkheid» en «instemming» van respectievelijk de fracties van C.D.A., G.P.V., S.G.P. en R.P.F.

Tot slot van deze inleidende opmerkingen kan nog worden meegedeeld, dat ik inmiddels omtrent de in dit ontwerp vervatte voornemens de adviezen heb ontvangen van de Sociale Verzekeringsraad, de SER-adviescommissie WWV en de Emancipatieraad. Deze adviezen zijn als bijlagen bij deze nota gevoegd¹. Op dit laatste advies vestig ik ook de aandacht naar aanleiding van de vraag van de C.D.A.-fractie waarom over het wetsontwerp niet het advies van de Emancipatieraad zou zijn gevraagd, onder de toevoeging mijnerzijds dat voortaan ook de ER tijdig om advies zal worden gevraagd.

2. DE INHOUD VAN DE MAATREGEL**2.1. Kostwinnerscriterium**

De leden van de G.P.V.-fractie wilden van de Regering vernemen in hoeveel en in welke gevallen de toepassing van de AAW-criteria op de minimumdagloonbepalingen in plaats van het kostwinnerscriterium van de SVR tot andere uitkomsten leiden.

In het SVR-criterium zijn de minimumdagloonbepalingen van toepassing op:

- a. de werknemer die hoofd is van een gezin;

¹ Ter inzage gelegd op de bibliotheek.

- b. de werknemer die, hoewel geen hoofd van het gezin zijnde doorgaans grotendeels in de kosten van het bestaan van het gezin voorziet, dat wil zeggen voor meer dan 50%;
- c. de ongehuwde werknemer van 35 jaar en ouder.

In het AAW-criterium wordt de uitkering berekend naar de hoge grondslag in aanmerking genomen ten aanzien van gehuwden en ongehuwden met kinderen beneden 18 jaar, mits het overige inkomen van de uitkeringsgerechtigde en zijn echtgeno(o)t(e) 15% van de hoge grondslag is gelegen.

De maatregelen vervat in het onderhavige wetsontwerp hebben tot gevolg dat in de structurele situatie voor naar raming 65 à 70 000 uitkeringsgerechtigden in de WAO, WW en WWV de minimumdagloonbescherming niet meer zal gelden, hetzij omdat de gerechtigde ongehuwd is en geen kind jonger dan 18 jaar heeft dat tot zijn huishouding behoort, hetzij omdat het inkomen van de gehuwde werknemer vermeerderd met dat van zijn echtgeno(o)t(e), het bedrag van het minimumdagloon overtreft. Ten aanzien van de WAO zijn in deze cijfers zowel kostwinners als niet-kostwinners begrepen. Een onderverdeling van deze categorie is niet nader aan te geven.

In de berekeningen is ervan uitgegaan dat van de gehuwde mannen met recht op minimumdagloon 5% een partner heeft van wie de neveninkomsten zodanig zijn dat verhoging tot het minimumdagloon niet zal plaatsvinden. Omtrent de hoogte van dit aanvullend inkomen zijn geen gegevens voorhanden. De G.P.V.-fractieleden hadden hiernaar geïnformeerd.

2.2. Onderscheid gehuwden/ongehuwd samenwonenden

De leden van de fractie van het C.D.A., alsmede de leden van de G.P.V.-fractie stelden vragen over de gevolgen van de nieuwe bepalingen voor de financiële positie van gehuwden en ongehuwd samenwonenden.

De leden van de fractie van het C.D.A. wezen op de situatie van een ongehuwd samenwonende die met een lagere uitkering wordt geconfronteerd, terwijl hij toch de financiële verantwoordelijkheid draagt voor een ander. Ook, aldus deze leden, valt daarbij te denken aan de beide ongehuwd samenwonenden, die functioneren als twee gehuwden ten opzichte van elkaar, wier gezamenlijk inkomen niet relevant wordt geacht, zoals dat in het wetsontwerp wel ten aanzien van gehuwden geschiedt. De fractie van het G.P.V. is van mening, dat, nu het systeem van de AAW wordt toegepast, gehuwden op veel grotere schaal dan thans het geval is in een nadelige positie worden geplaatst ten opzichte van ongehuwd samenwonenden. Zij wijzen er daarbij op, dat bij gehuwden de inkomsten van de huwelijkspartner worden meegeteld voor de bepaling van het recht op aanvulling tot het minimumniveau en dat een korting kan plaatsvinden bij samenloop van twee uitkeringen. Bij ongehuwd samenwonenden is dit niet het geval. In verband hiermee vroegen de leden van de fractie van het G.P.V. welke rechtvaardiging er is voor deze financiële bevoordeling van het ongehuwd samenwonen boven het gehuwd samenwonen.

Het vraagstuk van de gelijkstelling van bepaalde duurzame samenlevingsvormen met het huwelijk is een zaak, op tal van terreinen van de samenleving speelt. Zolang het burgerlijk recht op dit punt nog niet wordt gewijzigd, wordt in de sociale verzekeringswetten geen wijziging gebracht in de bestaande situatie waarbij uitsluitend wordt uitgegaan van het huwelijk als samenlevingsvorm. Dit kan ertoe leiden, dat sommige regelingen gunstiger uitwerken voor gehuwden, andere voor ongehuwd samenwonenden dan wel voor alleenstaanden. Van belang is in ieder geval om bij het vaststellen van de criteria uit te gaan van objectieve gegevens, ten einde misbruik c.q. oneigenlijk gebruik tegen te gaan.

Naar aanleiding van de vraag die in dit kader door de leden van de C.D.A.-fractie is gesteld, over het verschil in keuze tussen doelgroep in dit wetsontwerp en in de Wet verlening van een eenmalige uitkering met het oog op de koopkrachtontwikkeling in 1982, merk ik in aansluiting op het

vorenstaande, nog op, dat ook in de genoemde wet in beginsel alleen het onderscheid gehuwd/ongehuwd wordt gehanteerd. Alleen voor die rechthebbenden, die bijstandsuitkering genieten wordt van dat beginsel afgeweken, omdat ook de ABW een ander uitgangspunt heeft. Het ligt, zoals reeds betoogd, niet in het voornemen om in structurele maatregelen reeds thans (mede) uit te gaan van andere samenlevingsvormen dan het huwelijk.

Ter voorkoming van misverstanden wil ik naar aanleiding van de opmerking van de leden van de fractie van het G.P.V. over de korting bij samenloop van AAW-uitkeringen er nog op wijzen, dat een dergelijke korting in het kader van de WAO – ook als het onderhavige wetsontwerp tot wet zal zijn verheven – niet plaatsvindt. De gecombineerde AAW/WAO-uitkering zal daarom bij volledige arbeidsongeschiktheid in totaal nooit minder bedragen dan 80% van het dagloon.

2.3. Gehuwde vrouwen in WWV

De leden van de fractie van de P.v.d.A. vroegen zich af of het uit een oogpunt van rechtvaardigheid en gelijkheid niet correct zou zijn geweest, nu vooruitlopend op de stelselherziening over de minimumdagloonbescherming besluiten worden genomen, het kostwinnersbegrip in artikel 13, eerste lid, onder 1, van de WWV nader te bezien.

Naar mijn mening valt herziening van deze bepaling geheel buiten het kader van dit wetsontwerp. Deze bepaling zal binnen niet al te lange tijd aan de orde moeten komen als immers zal moeten worden voldaan aan de EG-richtlijn van 19 december 1978.

2.4. Anti-cumulatie van uitkeringen binnen een gezin

Op de vraag van deze leden over een anti-cumulatiebepaling bij samenloop van twee uitkeringen binnen een gezin moge, zoals reeds eerder in deze nota naar aanleiding van een opmerking van de leden van de fractie van het G.P.V. is opgemerkt, worden medegedeeld, dat het – eveneens – hebben van een uitkering door een partner ertoe kan leiden, dat voor de betrokkene als het een WW- of WWV-uitkering betreft het minimumdagloon niet in aanmerking wordt genomen en wanneer het gaat om een WAO-uitkering de hoge AAW-grondslag niet wordt gehanteerd. In al deze gevallen wordt dan het eigen dagloon als basis genomen voor de uitkering.

2.5. Gevolgen van deeltijdarbeid

De leden van de P.v.d.A.-fractie waren van mening, dat in het voorgestelde systeem een individuele vloer zou moeten worden gelegd ter hoogte van het individuele bijstandsniveau. Dit om te voorkomen dat deeltijdwerkers, die als werknemers met hun loon nog wel het individuele bijstandsniveau overschrijden, beneden het bijstandsniveau kunnen geraken, aangezien in het wetsvoorstel een individuele vloer ter hoogte van het individuele bijstandsniveau ontbreekt. Ook de leden van de fracties van het C.D.A. en van D'66 wezen op de ongewenste gevolgen, die de maatregel voor deeltijdwerkers zou kunnen hebben.

De leden van de fractie van het C.D.A. vroegen, hoe deze moeilijkheden – als zij er waren – opgelost zouden kunnen worden, terwijl de leden van de fractie van D'66 specifiek het oog hadden op het werken in deeltijdarbeid door beide partners, zodanig dat een gezamenlijk inkomen wordt verdiend, dat even groot is als dat van een alleenverdiener met een volledige betrekking.

Voor wat de problematiek van de uitkeringen aan deeltijdwerkers in het algemeen betreft, zij opgemerkt, dat ook de SVR in zijn advies over dit wetsontwerp hieraan een passage wijdt.

De SVR merkt op, dat reeds in het kader van de AAW bij de herziening van die wet in verband met de gelijke behandeling van mannen en vrouwen op grond van het bepaalde in artikel 10, vijfde lid van de AAW, voor deeltijdwerkers, die wegens het verrichten van die arbeid een inkomen hebben genoten dat lager was dan de voor hen geldende grondslag, in voor hen ongunstige zin van de basisuitkering op het sociaal minimum is afgeweken. De raad merkt voorts op, dat aanvankelijk de deeltijdwerkers boven de AAW-uitkering een aanvulling ontvingen tot het evenredig gekorte minimumdagloon WAO.

Ingaande 1 april 1980 is echter wijziging gebracht in de dagloonregelen WAO (Besluit van 27 maart 1980, Stcrt. 1980, 64), waarin is bepaald, dat het evenredig gekorte minimumdagloon niet langer van toepassing is op deeltijdwerkers. De SVR bestudeert thans nog of hij van zijn bevoegdheid gebruik zal maken om onder goedkeuring van de Minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid, van deze bepaling voor bepaalde groepen, waarbij met name valt te denken aan partners, die allebei in deeltijd werken en te zamen het minimumloon of een iets hoger bedrag ontvangen, af te wijken.

Blijkens zijn advies acht de SVR het gewenst, dat voor deze groep, voor wie ook in het kader van de AAW de garantie op een basisuitkering op het sociaal minimumniveau (eventueel evenredig gekort) ontbreekt, dezelfde mogelijkheden tot uitzondering worden gecreëerd als nu nog in het kader van de WAO mogelijk is.

Naar aanleiding van het vorenstaande, moge ik in de eerste plaats wijzen op de overwegingen, die hebben geleid tot het doen vervallen van de aanspraak op een evenredig verminderd minimumdagloon bij het eerdergenoemde besluit van 27 maart 1980. Deze hielden in, dat de minimumdagloonbepaling in de WAO de functie heeft om te voorkomen, dat iemand door een laag dagloon een beroep zou moeten doen op de Algemene Bijstandswet. Voor een deeltijdwerker geldt echter in de regel, dat deze óf al in het genot is van een bijstandsuitkering óf op een bijstandsuitkering geen aanspraak kan maken. De arbeidsongeschiktheid brengt daarin geen verandering.

Een koppeling aan het minimumdagloon is voor deze groep derhalve niet nodig. Voorts is in de periode die aan de totstandkoming van het huidige vijfde lid van artikel 10 van de AAW is voorafgegaan, de positie van deeltijdwerkers aan de orde geweest. De regeling zoals vervat in artikel 10, vijfde lid van de AAW is tot stand gekomen overeenkomstig het advies van de Sociaal-Economische Raad (zie advies SER over de positie van de gehuwde vrouw in de volksverzekeringen, met name in de Algemene Arbeidsongeschiktheidswet dd. 20 april 1979, blz. 22). Weliswaar had de SER hier het oog op een volksverzekering, doch de argumentatie daarbij is gericht op het risicobeginsel, dat ook aan de werknemersverzekeringen ten grondslag ligt.

Samenvattend kan ik dan ook in het licht van deze maatregel geen aanleiding vinden wijziging te brengen in het ter zake ingenomen standpunt ten aanzien van de minimumuitkeringen.

Gezien de omstandigheid, dat nog niet zo lang geleden de beslissing is genomen, dat de basisvoorziening van de AAW op de hierboven aangegeven wijze in de uitkering aan gewezen deeltijdwerkers voorziet, acht ik het niet juist hierin in het kader van het ontwerp wijziging te brengen. Voorts acht ik het uit een oogpunt van gelijke rechtsbedeling niet acceptabel onderscheid te maken tussen gewezen deeltijdwerkers en gewezen deeltijd-zelfstandigen.

De argumentatie gegeven bij het besluit van 27 maart 1980, dat voor de deeltijdwerker zowel tijdens het werken als tijdens de niet (meer) actieve periode, indien hij aan de gestelde voorwaarde voldoet, aanvullende bijstand kan worden verleend, geldt thans nog evenzeer. Wel ben ik bereid om nu het minimumdagloon in de WAO zal komen te vervallen, te bezien of alsnog in het kader van de AAW een regeling kan worden getroffen, waarbij voor bepaalde groepen van de betreffende bepalingen kan worden

afgeweken. Zoals eerder opgemerkt wordt daarbij onder meer gedacht aan een situatie, waarbij de partners allebei in deeltijd hebben gewerkt en tezamen het minimumloon hebben verdiend of iets daarboven. Ook kan hier worden gedacht aan de alleenstaande deeltijdwerker, die door zijn uitkering beneden het bijstandsniveau geraakt.

2.6. Minimumdagloon in Ziektewet

De leden van de P.v.d.A.-fractie hebben in het onderhavige wetsontwerp een regeling voor een minimumdagloonbepaling in de Ziektewet node gemist. Hierbij verwezen deze leden naar de in het voorjaar 1982 bij de Kamer ingediende maatregelen in het kader van de Ziektewet, ter gelegenheid waarvan reeds een voorstel ter zake aan de Kamer werd voorgelegd. Naar aanleiding hiervan wil ik het volgende opmerken.

Bij de in het voorjaar aan de Kamer aangeboden voorstellen in het kader van de Ziektewet kon een minimumregeling niet worden gemist. Er waren immers werknemers die bij ziekte niet meer zouden ontvangen dan het wettelijke uitkeringspercentage en die, indien premie geheven zou gaan worden over de uitkering een lager nettobedrag zouden ontvangen dan het nettominimumniveau, zoals dat in de Wet aanpassingsmechanismen is vastgelegd.

In de huidige situatie, nu er over de ziektewetuitkering geen premie voor de werknemersverzekeringen verschuldigd is, is bij een 80% bruto-uitkering de netto-ziektewetuitkering in sommige gevallen zelfs meer dan het nettoloon bij werken.

Op het minimumdagloonniveau bedraagt de netto-ziektewetuitkering, bij 80% bruto-uitkering ruim 92% van het nettoloon bij werken. Hiernaast wil ik erop wijzen, dat in veel gevallen de werknemer bij ziekte 100% van het nettoloon krijgt doorbetaald. Ik meen dan ook, dat aan het invoeren van een minimumdagloon in de Ziektewet thans geen behoefte bestaat.

2.7. Positie 57^{1/2}-jarigen

Op de vraag van de leden van de fractie van de S.G.P. over de positie van werkloze werknemers, die vanwege hun leeftijd tot zij 65 worden recht op WWV-uitkering hebben en de daaraan gekoppelde meer specifieke vraag van de leden van de C.D.A.-fractie of die werknemers hierdoor nu minder snel zouden willen afvloeien, zou ik het volgende willen opmerken.

In de huidige moeilijke financiële omstandigheden zal, minder dan vroeger het geval was, rekening kunnen worden gehouden met verwachtingen, die bij de betrokkenen op het moment dat zij ontslag namen, met betrekking tot de hoogte van hun uitkering zouden kunnen zijn gewekt. Bovendien kan ten aanzien van de onderhavige groep worden gesteld, dat zij reeds in een gunstiger positie verkeren dan de andere werkloze werknemers, omdat hun uitkering doorloopt tot het bereiken van de 65-jarige leeftijd.

2.8. Gelijkheid verschillende minima

De leden van de fracties van de P.v.d.A. en de S.G.P. vroegen toelichting te mogen ontvangen op de zinsnede in de memorie van toelichting dat het niet juist is, «dat er van 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 P.v.d.A. voegden daaraan toe, dat het naar hun wijze van zien niet onjuist is, dat ten aanzien van de loondervingsverzekeringen in het verlengde van de arbeidsvoorwaarden andere criteria gelden dan voor verzekeringen en regelingen, waar de veronderstelde minimumbehoefte als bodemvoorziening geheel centraal staat.

Deze stelling van de hier aan het woord zijnde leden wordt door mij in het algemeen onderschreven. Voor wat de minimumuitkeringen ingevolge de werknemersverzekeringen en de basisuitkeringen ingevolge de volksverzekeringen betreft is het streven tot gelijke netto-uitkeringen in de verschillende wetten geformaliseerd bij de Wet van 20 december 1979, Stb. 711. Sedertdien immers is de formele koppeling tot stand gekomen tussen minimumloon, minimumuitkeringen werknemersregelingen en uitkeringen ingevolge de AOW, AWW en AAW. De omstandigheid, dat ten tijde van de voorbereiding van dit wetsontwerp verschillende koopkrachttoeslagen bestonden, heeft tot deze stelling geleid. Zoals bekend zijn deze toeslagen inmiddels per 1 juli 1982 geheel vervallen.

2.9. Welke overwegingen van praktische betekenis hebben meegespeeld?

De leden van de fractie van de S.G.P. zouden het op prijs stellen te vernemen welke overwegingen van praktische aard zowel op het terrein van de wetgeving als op het terrein van de uitvoering mee bepalend zijn geweest.

Voor wat betreft de wetgeving moge worden gewezen op het feit, dat deze maatregel de bepalingen inzake de netto-netto-koppeling in de WAO (artikel 15, zesde en zevende lid) overbodig maken, waardoor in de WAO het periodiek treffen van uitvoeringsmaatregelen achterwege kan blijven.

Als overweging van praktische aard in het kader van de uitvoering kan worden genoemd, het feit, dat meer personen dan voorheen slechts met één wettelijke regeling te maken zullen krijgen. Immers, door het vervallen van het minimumdagloon in de WAO zullen velen uitsluitend in aanmerking komen voor een AAW-uitkering. Voorts zullen inkomensonderzoeken in het kader van de AAW, die in de huidige situatie alleen betekenis hebben voor de verdeling over de fondsen (AOF en AAF) meer reële betekenis gaan krijgen.

2.10. Coördinerend bewindsman gehandicaptenbeleid

De leden van de fractie van D'66 vroegen nog welke rol de coördinerend bewindspersoon voor het gehandicaptenbeleid heeft gehad bij dit wetsontwerp. In antwoord hierop kan worden meegedeeld, dat de coördinerend bewindspersoon en de Interdepartementale Stuurgroep voor het Gehandicaptenbeleid (ISG) niet bevoegd zijn ten aanzien van zaken, die het inkomensbeleid van gehandicapten betreffen.

3. RELATIE MET STELSELHERZIENING

In vrijwel alle bedragen aan het verslag werd gewezen op de samenhang tussen de in dit ontwerp voorgestelde maatregelen en de voorgenomen herziening van het stelsel van sociale zekerheid. Terecht werd geconstateerd, dat de discussie over stelselherziening nog niet is afgerond.

Met de leden van de fractie van het C.D.A. ben ik van mening, dat het van groot belang is dat op korte termijn een keuze wordt gemaakt ten aanzien van de richting waarin het stelsel zich zal gaan ontwikkelen en ten aanzien van de daarbij te hanteren methoden. De voorkeuren van de Regering op dit punt zullen duidelijk worden gemaakt in de adviesaanvragen over deze materie, die zullen uitgaan naar in ieder geval de Sociaal-Economische Raad en de Emancipatieraad. Deze adviesaanvragen kunnen – dit in antwoord op de vraag van de leden van de fractie van de P.S.P. – in verband met binnen het kabinet daarover nog te voeren overleg en de ambtelijke uitwerking van te maken keuzes niet eerder uitgaan dan in maart 1983. Ten aanzien van de termijn, waarop de gevraagde adviezen feitelijk zullen worden uitgebracht, kan het kabinet slechts op uiterste spoed aandringen. Aangenomen mag echter worden, dat de advisering

minder tijd zal vergen naarmate de adviesaanvragen een gericht karakter hebben. In verband daarmee heeft de Regering het voornemen – zoals in de regeringsverklaring reeds uiteen is gezet – de adviesaanvragen tegen de achtergrond van de meer algemene discussie over de uitgangspunten voor stelselherziening toe te spitsen op de integratie van de werkloosheidsregelingen en op die van de arbeidsongeschiktheidsregelingen.

Het kabinet ziet de adviesaanvraag en de te ontvangen adviezen vooral ook als een kader waarbinnen in een aantal stappen via meer specifieke maatregelen een onderbouwde en geleidelijke aanpassing van bestaande werkloosheids- en arbeidsongeschiktheidsregelingen kan plaatsvinden. Via stapsgewijze specifieke maatregelen zullen de ombuigingen uit de stelselherziening worden gerealiseerd. Dergelijke maatregelen zullen ook in 1984 noodzakelijk zijn, ten einde globale nominale aanpassingen zoveel mogelijk te kunnen beperken.

In veel van de bijdragen aan het verslag wordt de vraag gesteld, of met de maatregelen, voorgesteld in dit ontwerp, niet te zeer wordt vooruitgelopen op de in het algemene kader van de stelselherziening nog te maken keuzen. Ik wijs erop, dat in § 5 van de memorie van toelichting blijkt dat ook de Regering zich deze vraag heeft gesteld en dat zij haar ontkennend heeft beantwoord. Zij heeft in dat verband overwogen, dat – gelet op de huidige verdeling van de betaalde en onbetaalde arbeid binnen de Nederlandse huishoudens – ook in een herzien stelsel behoeft zal blijven bestaan aan een regeling, die garandeert dat huishoudens, ook bij wegvallen van inkomen een uitkering ontvangen tot het niveau van het voor de huishouding relevante sociaal minimum. Een dergelijke, uit de minimumbehoeftefunctie voortvloeiende regeling, die thans wat betreft de loondervingsregelingen WW, WWV en WAO is neergelegd in de minimumdagloonregelen, zal ook in een herzien stelsel – onafhankelijk van de vorm, die aan dat stelsel en aan die regelen wordt gegeven – plaats moeten krijgen. In zo'n op de minimumbehoeftefunctie gebaseerde regeling zal rekening moeten worden gehouden met de feitelijke behoefte van de huishouding, en dus ook met andere inkomsten uit of in verband met arbeid, van de partners, die van die huishouding deel uitmaken. Met andere woorden: van een herzien stelsel zal – hoe het er overigens ook uit moge zien – in ieder geval ook deel uit moeten maken een minimumbehoefte-regeling met karakteristieken die overeenkomen met de in dit ontwerp voorgestelde regeling. In dat verband moet ook beantwoord worden de vraag van de leden van de fractie van het C.D.A., welke betekenis in de visie van de Regering in de toekomst moet worden gehecht aan de woorden «nog niet» in de zinsnede in de memorie van toelichting dat «de maatschappij nog niet zo is ingericht dat de partners in een gezin in gelijke mate betaalde arbeid verrichten»; alsmede welke gevolgen dat zou hebben voor de in dit ontwerp geregelde materie. Het antwoord op die vraag kan betrekkelijk kort zijn. De Regering constateert dat er een ontwikkeling gaande is in de richting van een andere verdeling van betaalde en onbetaalde arbeid binnen gezinnen, een ontwikkeling die zij, waar mogelijk, wil bevorderen, al zal dat bij de huidige situatie op de arbeidsmarkt geen eenvoudige zaak zijn. Een effect van het voortschrijden van die ontwikkeling zal zijn, dat steeds minder een beroep behoeft te worden gedaan op de bescherming van de minimumdagloonregelen waarop het ontwerp betrekking heeft. Een vraagstuk, dat zowel in de discussie over stelselherziening als in veel bijdragen aan het verslag een belangrijke rol speelt, is dat van de individualisering van de uitkeringsrechten. De leden van de fractie van het C.D.A. vroegen, of de Regering daar naar streeft. Voor de uitkeringen die op grond van de loondervingsfunctie worden verstrekt, kan die vraag bevestigend worden beantwoord. Voor deze nauw met arbeid en arbeidsvoorwaarden verband houdende uitkeringen geldt overigens nu reeds dat zij – met uitzondering van (nu nog) de WWV, waar die wet aan gehuwde vrouwen slechts uitkering verleent indien zij kostwinner zijn – strikt individueel zijn bepaald.

Een principiële kwestie, die in dit kader aan de orde werd gesteld door de leden van de fractie van de P.v.d.A., V.V.D. en D'66 is, of uitgaan moet

worden van een individuele vloer in de uitkeringen, waarop in verband met de behoefte van het gezin toeslagen kunnen worden verstrekt.

Zie ik het goed, dan meenden de bedoelde leden dat voor de voorgestelde regeling een ander uitgangspunt geldt. Ik meen dat dit – hoewel de vormgeving van de betrokken minimumbehoefteregeling in minimumdagloonregelen tot misverstanden aanleiding kan geven – in feite niet het geval is.

In WAO, WW respectievelijk WWV zit – bij voltijd werken – een «individuele vloer», omdat de uitkering een percentage vormt van de wettelijke vloer in het loongebouw: het wettelijk minimumloon. De individuele uitkering bedraagt dan 80 respectievelijk 75% van het brutominimumloon, wat uitgaat boven het individueel sociaal minimum van 70% van het netto-minimumloon.

Door de werking van de voorgestelde minimumdagloonregelen en – na afschaffing van het minimumdagloon WAO – de desbetreffende bepalingen van de AAW komt daar, in daarvoor in aanmerking komende gevallen, een toeslag bovenop, zodanig dat de uitkering en toeslag te zamen gelijk zijn aan het netto-minimumloon. Aldus wordt het sociaal minimum van gezinnen (100% van het netto-minimumloon) gegarandeerd. Wil men deze systematiek ook in de vormgeving van de regels duidelijk tot uitdrukking laten komen, dan ligt het in de rede een afzonderlijke regeling voor gezinstoeslagen in het leven te roepen, die in de plaats komt van in ieder geval de huidige minimumdagloonregelen en de toeslagregeling in de AAW. In de aan de orde zijnde voorstellen wordt die stap niet gezet, mede omdat dan met recht zou kunnen worden gesteld, dat te zeer zou worden vooruitgelopen op nog te maken principiële keuzen ten aanzien van de vormgeving van een herzien stelsel. Van de zijde van de fractie van de P.v.d.A. is in dit verband nog gevraagd, of de systematiek van individuele rechten in combinatie met een toeslagstructuur door de Europese Commissie zou worden toegestaan.

Ik wijs er in dit verband op, dat in het hierbij gevoegde advies van de Emancipatieraad onder meer wordt gesteld, dat de derde EG-richtlijn gezinstoeslagen op langlopende uitkeringen bij voorbeeld bij arbeidsongeschiktheid wel, doch op kortlopende uitkeringen bij werkloosheid niet zou toestaan. De juistheid van die stelling hangt in dit geval mede af van de interpretatie die men hanteert van artikel 3 van die richtlijn en de inhoud die men geeft aan het begrip «indirecte discriminatie».

Een begrip dat ook volgens Europese deskundigen aan duidelijkheid te wensen overlaat; in het Europees actieprogramma van eind 1981 wordt nader onderzoek op dit punt toegezegd. Gaat men ervan uit, dat de opvatting van de Emancipatieraad met betrekking tot de gezinstoeslagen op de werkloosheidsuitkeringen juist is – wat niet vaststaat – dan is dat bij de vormgeving van de stelselherziening in ieder geval te ondervangen wanneer dergelijke toeslagen in een veel algemener kader worden geplaatst en buiten de loondervingsregelingen worden gebracht. Een dergelijke algemene gezinstoeslagenregeling – waar de Emancipatieraad in zijn advies van juli 1982 voor heeft gepleit – valt op grond van artikel 3 van de derde richtlijn niet binnen het bereik van die richtlijn.

Een met het bovenstaande nauw samenhangende vraag is, of er – zoals de leden van de fractie van de P.v.d.A. stelden – aanleiding is om te voorzien in een individuele vloer ter hoogte van het individuele bijstandsniveau voor iedereen.

Voor voltijdwerkenden heeft zoals hierboven al bleek, een dergelijke vloer geen betekenis, omdat zij bij werkloosheid of arbeidsongeschiktheid tenminste 80 of 75% van het bruto-minimumloon ontvangen. Dit ligt – van de zijde van de P.v.d.A. is daar terecht op gewezen – anders voor deeltijdwerkenden. Voor een deeltijdwerkende die niet in aanmerking komt voor de bescherming van de minimumdagloonregelingen kan een uitkering van 80 of 75% betekenen, dat hij of zij onder het individuele bijstandsniveau geraakt. De vraag is, of in dat geval het individuele (bijstands)niveau door

middel van een toeslag zou moeten worden gegarandeerd, met dien verstande uiteraard – ook de leden van de fractie van de P.v.d.A. wezen daarop – dat de uitkering en toeslag te zamen het gedeerde loon niet te boven mogen gaan. Het gaat daarbij dus om een toeslag met een ander karakter dan de toeslagen waarvan hiervoor sprake was, die worden verleend in verband met de financiële zorg voor anderen binnen de huishouding. Ik meen dat hier sprake is van een principiële vraagstuk, waaraan in het bredere kader van de herziening van het stelsel van sociale zekerheid niet voorbij zal mogen worden gegaan. Een dergelijke toeslag voor deeltijdwerkers kent ook de bestaande regeling van minimumdaglonen in de WW, WWV en WAO niet. Ik meen, dat in verband met het afwijkende karakter van dergelijke «individuele toeslagen», een oplossing voor dit vraagstuk in het kader van de aan de orde zijnde voorstellen niet in aanmerking komt, zelfs al zouden – wat geenszins het geval is – alle principiële en praktische consequenties van zo'n oplossing nu reeds te overzien zijn.

In de voorstellen van dit ontwerp en in het bovenstaande wordt ervan uitgegaan, dat het aanbrengen van differentiatie op grond van relatieve behoeften in de uitkeringen in de sociale zekerheidswetgeving moet worden geregeld. De leden van de fracties van P.v.d.A., D'66 en P.P.R. waren er nog niet van overtuigd dat dit de enig denkbare weg is. Uit hun bijdragen bleek, dat zij tenminste de mogelijkheid open willen houden die differentiatie te realiseren in de fiscale wetgeving.

De P.v.d.A. gaf in overweging bij de beoordeling van de relatieve behoefte rekening te houden met alle inkomsten en een dergelijke beoordeling vorm te geven in het belastingstelsel. De leden van de fractie van D'66 herinnerden eraan, dat zij al in het mondeling overleg over de stelselherziening sociale zekerheid erop hebben aangedrongen om in situaties, waarin meerdere personen van één inkomen afhankelijk zijn, correcties in de fiscale sfeer te zoeken. Daartoe bevelen zij de in de nota «Op Weg» uitgewerkte structuur aan, waarin aan ieder individu een eigen belastingvrije voet wordt toegekend, die tussen partners overdraagbaar is. De leden van de fractie van de P.P.R. merkten in dit verband op, dat nog volop in discussie is, om de handhaving van het equivalentiebeginsel vorm te geven door «een fiscale verrekening».

Hoewel een zekere samenhang tussen het fiscale stelsel en het stelsel van sociale zekerheid stellig aanwezig is, moeten de effecten van beide systemen op de inkomensvorming naar mijn mening op eigen merites worden beoordeeld. Zoals is uiteengezet in antwoord 4 van de lijst van antwoorden die is gevoegd bij het verslag van een mondeling overleg over de herziening van het stelsel van sociale zekerheid (17 475, blz. 31), moeten op fiscaal terrein geen maatregelen worden verwacht die voor specifieke uitkeringssituaties bepaalde nettoverhoudingen tot stand brengen. Zulks is niet mogelijk omdat de fiscale structuur geldt voor alle belastingplichtigen. Daarbij zijn verschillende vormen van inkomensverzekering te onderkennen terwijl steeds dezelfde tariefstructuur moet worden toegepast. Het vorenstaande betekent uiteraard niet dat de voortgang van de discussie over de nota «Op weg» niet kan uitmonden in maatregelen die inkomenseffecten teweegbrengen die ook van belang zijn voor genietters van uitkeringen. Dergelijke maatregelen dienen naar mijn mening echter naar hun algemene werking te worden beoordeeld. Zij kunnen geen alternatief vormen voor de in dit ontwerp voorgestelde maatregelen.

Met betrekking tot de gedachte van de fractie van D'66 over de gelijke belastingvrije sommen wil ik verwijzen naar het verslag van dat mondeling overleg. Hier zou ik willen volstaan met op te merken dat een en ander in de discussie over het fiscale stelsel aan de orde moet komen en dat maatregelen in de fiscale sfeer op dit moment geen alternatief kunnen vormen voor de in het ontwerp voorgestelde maatregelen.

Door de leden van de fractie van D'66 is erop gewezen dat zij bij de discussie over stelselherziening geen keus hebben willen maken tussen de

twee alternatieven die voorlagen, te weten een tweetrajectensysteem of een vangnetsysteem (zie gedrukte stukken nr. 17 475), omdat zij de voorkeur gaven aan een eigen voorstel voor een vernieuwd stelsel. Zij pleitten daarbij 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. Ik meen, dat dit niet zozeer een derde weg is, als wel een (variant op) een tweetrajectensysteem, een variant ten aanzien van de vormgeving van het stelsel, waarbij overigens een groot aantal inhoudelijke keuzes nog moet worden gemaakt. Onduidelijk blijft, tot welk niveau de basisuitkering gaat en hoelang het in de visie van de leden van de fractie van D'66, naar het mij voorkomt, strikt individuele recht op die uitkeringen zou moeten voortduren.

Wel stelde D'66 dat correcties nodig blijven voor die situaties waarin meerdere personen afhankelijk zijn van één inkomen. Zij wilden die correcties in de fiscale sfeer zoeken. Hoe beperkt de mogelijkheden in die sfeer zijn, is al uiteengezet.

Een andere vraag die verband houdt met de uitgangspunten van het stelsel van sociale zekerheid was die naar de mate waarin de voorstellen in dit ontwerp de equivalentie (tussen premieplicht en uitkeringsrecht) in de WW en de WAO beïnvloeden.

De leden van de fractie van de P.P.R. merkten terecht op, dat handhaving van het equivalentiebeginsel in brede kring wordt onderschreven. Zij vroegen of dit ontwerp dat beginsel niet aantast. Ik meen, dat het tegendeel het geval is. Zoals ook van de zijde van de fractie van het G.P.V. werd signaleerd, moet de optrekking van de uitkering tot het minimumloon worden beschouwd als een solidariteitselement, dat inbreuk maakt op de strikte equivalentie. Dit ontwerp, dat beoogt de werkingssfeer van de minimumdagloonbepalingen WW/WWV te beperken, en de soortgelijke bepalingen van de WAO op termijn af te schaffen, heeft aldus mede tot gevolg dat die inbreuk op de strikte equivalentie veel helderder dan tot dusverre naar voren komt.

4. UITVOERINGSPROBLEMEN

4.1. Algemeen

Verschillende fracties hebben de uitvoeringsproblemen aan de orde gesteld die verband houden met de in dit wetsontwerp neergelegde beperking van de werkingssfeer minimumdaglonen. De leden van de P.v.d.A.-fractie gaven de wens te kennen geïnformeerd te worden over de uitvoeringstechnische consequenties van het wetsontwerp, terwijl de leden van de C.D.A.-fractie de Regering verzochten om indien mogelijk de kennelijk bij hen levende ongerustheid weg te nemen voor de uitvoeringstechnische problemen van administratieve aard op het punt van de WAO. Dienaangaande kan het volgende worden meegedeeld.

Van meet af aan is ten aanzien van de voorgestelde wettelijke bepalingen onderkend, dat een beperking van de werkingssfeer van de minimumdaglonen een verdere uitbreiding van werkzaamheden voor de uitvoeringsorganen met zich brengt. Er zal nu immers onder meer ook naar mogelijke neveninkomsten uit arbeid van de aanvrager en/of diens echtgenoot dienen te worden geïnformeerd, zowel bij toekenning van de uitkering als, voor zover het de WWV en de WAO betreft, tijdens de duur van de uitkering. Hiermee zullen uiteraard extra uitkeringskosten zijn gemoeid. In het advies van de SER van 21 november 1980 alsmede in het bij deze nota gevoegde advies van de SVR (onder punt 5) is op de administratief-technische consequenties van de maatregel ingegaan. Naar deze adviezen moge hier korthedshalve worden verwezen. In het SER-advies wordt betoogd, dat met name de afschaffing van het minimumloon WAO aanzienlijke uitvoeringstechnische problemen met zich mee zal brengen.

In dit verband moge erop worden gewezen dat de uitvoering van artikel IV – waarin is geregeld wie vooralsnog voor het minimumdagloon WAO in aanmerking komen – voor zover het daarbij gaat om toekenning na de inwerkingtreding van de wet, geen extra problemen oplevert. Daar de WAO slechts aanvullend werkt op de Algemene Arbeidsongeschiktheidswet (AAW), dient gelet op de relatie die in artikel IV van het ontwerp is gelegd met het systeem van de AAW, in het kader van laatstgenoemde wet toch immers reeds een inkomensonderzoek plaats te vinden.

Waar de SVR in zijn advies de problemen rond de afschaffing van het minimumdagloon in de WAO aan de orde stelt, heeft de raad daarbij derhalve het oog op de groep van WAO-uitkeringsgerechtigden met een uitkering, berekend naar het minimumdagloon, wier uitkering is of wordt toegekend met ingang van een datum gelegen voor de datum van inwerkingtreding van de wet. Voor deze groep is in het ontwerp een aantal overgangsmaatregelen getroffen met een beperkte werkingsduur. De hieruit voortvloeiende uitvoeringstechnische problemen die ik overigens niet onderschat, zullen dan ook van tijdelijke aard zijn.

In de volgende onderdelen van deze paragraaf zal op de specifieke vragen van deze en ook van de andere fracties nader worden ingegaan.

4.2. Opsporen eigen daglonen

Op grond van het bepaalde in de artikelen III en X zullen de lopende, op het minimumdagloon gebaseerde, WAO- c.q. WWV-uitkeringen gedurende een jaar na datum van inwerkingtreding van de wet, op dat minimumdagloon worden gehandhaafd en eerst daarna, in fasen worden afgebouwd. Zoals in de memorie van toelichting is gesteld, wordt hiermee aan de uitvoeringsorganen voldoende tijd gegund voor het opsporen en berekenen van de eigen daglonen.

De leden van de R.P.F.-fractie vroegen of het geen aanbeveling verdiende de invoeringstermijn uit te stellen tot 1 juli 1983 gelet op de omvangrijke voorbereidende werkzaamheden, zoals dossieronderzoek en wijziging van computerprogramma's. Zoals uit het gestelde in de vorige alinea moge blijken, wordt de uitkeringsorganen een jaar de tijd gegund voor het vaststellen van de eigen daglonen. Ervan uitgaande, dat het onderhavige wetsontwerp op 1 januari a.s. in werking treedt, zullen de daglonen derhalve niet eerder dan per 1 januari 1984 voor herziening in aanmerking komen.

De SVR gaat er in zijn advies vanuit, dat het aantal WAO-uitkeringsgeniëten, wier dagloon herzien zal moeten worden, geschat kan worden op $\pm 100\ 000$. Tot dit aantal heeft de SVR ook die groep WAO-uitkeringsgeniëten gerekend, waarvan destijds, bij toekenning, het minimumdagloon WAO evenredig is verminderd op grond van deeltijdarbeid ($\pm 16\ 000$ gevallen). Op deze laatste groep heeft artikel III van het voorliggende wetsontwerp echter geen betrekking. In dit artikel is uitdrukkelijk bepaald, dat slechts de daglonen, die op het bedrag van het minimumdagloon zijn vastgesteld, zullen worden herzien en op het eigen dagloon zullen worden vastgesteld.

Ten aanzien van deze groep deeltijdwerkers wil ik opmerken dat hun uitkeringen al op het eigen dagloon zijn gebaseerd. Met ingang van 1 april 1980 zijn de dagloonregelen WAO nl. zodanig gewijzigd, dat evenredige verlaging van het minimumdagloon voor deeltijdwerkers niet meer mogelijk is, terwijl de evenredig verlaagde minimumdaglonen van deeltijdwerkers wier uitkering voor 1 april 1980 is ingegaan door toepassing van de normale indexeringsbepalingen inmiddels het karakter van een – van het minimumdagloon afgeleid – evenredig verlaagd minimum hebben verloren. Voorts zijn in het door de SVR genoemde aantal van 100 000 gevallen begrepen de personen, wier uitkering ingevolge de Invaliditeitswet, de Interimwet invaliditeitsrentetrekken en de Ongevallenwet 1921 per 1 juli 1967 is omgezet in een WAO-uitkering ($\pm 20\ 000$ gevallen). Hoewel deze groep in beginsel onder de werking van artikel III valt, ligt het in de bedoeling,

daar vaststelling van de eigen daglonen voor de uitvoeringsorganen praktisch onmogelijk is, middels de krachtens het tweede lid van dat artikel door de Minister te stellen regelen een voorziening te treffen, die dossieronderzoek overbodig maakt. Gedacht wordt aan het vaststellen van een uniform dagloonbedrag voor deze groep uitkeringsgerechtigden.

Voor de resterende groep uitkeringsgenietenden, wier dagloon wel zal dienen te worden herzien (\pm 64 000), zal na vaststelling van het eigen dagloon ten tijde van de toekenning, ten behoeve van de uitvoering een tabel worden vastgesteld, aan de hand waarvan de omrekening van de eigen daglonen bij toekenning haar het dan geldende, aan de lonen aangepaste dagloonniveau kan plaatsvinden. Naar mijn mening is – dit in antwoord op een desbetreffende vraag van de S.G.P.-fractieleden – op grond van het vorenstaande de termijn van een jaar voldoende om de voorbereidende werkzaamheden voor de vaststelling van de eigen daglonen en een wijziging van de administratieve procedures te realiseren.

De financiële consequenties van de voorgestelde dagloonbepalingen voor de uitvoering zullen, voor wat de na inwerkingtreding toe te kennen uitkeringen betreft, vrij gering zijn. In het kader van de WAO hoeven zoals onder par. 4.1 reeds is opgemerkt geen extra inkomensonderzoeken te worden ingesteld, omdat deze reeds in het kader van de AAW plaatsvinden. Voor wat de toepassing van de WW en de WWV betreft, dient slechts een inkomensonderzoek plaats te vinden voor een beperkte groep uitkeringsgerechtigden, wier dagloon minder bedraagt dan het minimumdagloon ingevolge de WW c.q. WWV. Enigszins anders ligt de situatie bij de op het moment van inwerkingtreding reeds lopende gevallen, waarop, voor wat de WAO betreft, de overgangsregeling neergelegd in artikel III, en voor wat de WWV betreft, de overgangsregeling, neergelegd in artikel X praktisch van toepassing is. De hieraan verbonden uitkeringskosten kunnen niet worden becijferd. Overigens ben ik van mening dat deze extra kosten geen beletsel mogen vormen om die maatregelen in te voeren.

In welke mate tegen de hier bedoelde herziening van de daglonen naar verwachting beroep zal worden ingesteld – de leden van de R.P.F.-fractie informeerden hiernaar – is niet aan te geven. Zoals in het SVR-advies is vermeld, is het niet mogelijk, dat een deel van de gerechtigden tegen een dergelijke beslissing in beroep zal gaan.

4.3. Controle op criteria minimumdaglonen

In het wetsontwerp wordt een aantal nieuwe criteria voorgesteld, waaraan de uitkeringsgerechtigde moet voldoen om voor het minimumdagloon in aanmerking te komen. Zo zal naast andere criteria rekening dienen te worden gehouden met het inkomen van de partner.

De leden van de P.v.d.A.-fractie alsmede van de G.P.V.-fractie vroegen of de uitvoeringsorganen voor een dergelijk controlesysteem wel voldoende zijn toegerust.

De leden van de G.P.V.-fractie memoreerden in dit verband nog, dat veel uitvoeringsorganen minder gelukkig zijn met het rekening houden met de overige inkomsten van de uitkeringsgerechtigden en met de inkomsten van een echtgenoot voor het bepalen van de hoogte van de grondslagen ingevolge de AAW, waarvan de uitvoering volgens hen daardoor arbeidsintensief is geworden.

Naar aanleiding hiervan kan allereerst worden opgemerkt, dat de vaststelling van de AAW-grondslagen voor loontrekkenden de uitvoeringsorganen tot op heden niet voor grote problemen heeft geplaatst en dat deze organen tot nu toe nog weinig ervaring hebben opgedaan met mutaties van de AAW-grondslagen als gevolg van inkomenswijzigingen van de uitkeringsgerechtigden en/of echtgenoot. Aangezien de herbeoordelingsperiode op grond van de nieuwe AAW-bepalingen van 1979 op drie jaar is gesteld, is het aantal herbeoordelingen tot nu toe zeer gering geweest. Zoals onder punt 1 van deze paragraaf reeds is opgemerkt,

brengt overneming van het AAW-systeem in de WAO geen extra problemen mee voor de uitvoeringsorganen, aangezien voor de beoordeling van de hoogte van de AWW-grondslag toch al een inkomensonderzoek vereist is.

Voor de uitvoeringsorganen van de WW en de WWV brengt invoering van de gewijzigde minimumdagloonbepalingen wel een uitbreiding van de werkzaamheden mee. Voor de WW gaat het daarbij vooral om inkomensonderzoeken bij de toekenningen van uitkeringen ingevolge deze wet aan *gehuwden alsmede ongehuwden met kinderen beneden 18 jaar, wier dagloon minder bedraagt dan het minimumdagloon WW*. Het is niet de bedoeling, gelet op het feit dat het om kortlopende uitkeringen gaat, dat wijzigingen van het arbeidsinkomen van de echtgenoot tijdens de uitkeringsperiode van de WW, als gevolg waarvan de uitkeringsgerechtigde niet langer voldoet aan de criteria om in aanmerking te komen voor het minimumdagloon, van invloed zijn op het eenmaal vastgestelde minimumdagloon. Ook de omgekeerde situatie is denkbaar. Analooq aan de regeling van de AAW, zal in deze gevallen tijdens de duur van de uitkering echter wel optrekking tot het minimumdagloon kunnen plaatsvinden. Een en ander zal nader worden geregeld in een op grond van het zesde lid van artikel 12c te treffen ministerieel besluit.

Voor wat de WWV betreft, is de adviescommissie WWV van oordeel, dat het in het SVR-advies gestelde over de extra werkzaamheden voor de bedrijfsverenigingen, niet zonder meer opgaat voor de uitvoeringsorganen van de WWV, aangezien deze in het kader van de uitvoering van de Rijksgroepsregeling werkloze werknemers reeds over een apparaat beschikken, dat met de toetsing van de voorwaarden voor de basisvoorziening op sociaal-minimumniveau ervaring heeft. Ten aanzien van de WWV kan nog worden opgemerkt, dat het in de bedoeling ligt bij een op grond van artikel 5c, zesde lid, te treffen ministerieel besluit te bepalen dat – anders dan bij de WW – voor deze wet wel een herbeoordeling van inkomsten dient plaats te vinden tijdens de duur van de uitkering en wel overeenkomstig de regeling van de AAW. Aangezien de herbeoordelingsperiode in de AAW, zoals eerder vermeld, op drie jaar is gesteld, zal zulks praktisch uitsluitend gevolgen kunnen hebben voor oudere werklozen boven de 57½ jaar die recht hebben op een WWV-uitkering totdat zij 65 jaar worden.

Gelet op het vorenstaande, mag er m.i. van worden uitgegaan, dat de uitvoeringsorganen in voldoende mate voor het nieuwe controlesysteem zijn toegerust.

De leden van de R.P.F.-fractie vroegen om een nadere uiteenzetting over de wijze waarop het inkomen van de partner zal worden gecontroleerd en de wijze waarop inkomenswijzigingen effectief kunnen worden achterhaald. Naar aanleiding hiervan kan het volgende worden opgemerkt.

Primair geldt de verplichting van iedere uitkeringsgerechtigde om aan het uitvoeringsorgaan mededeling te doen van iedere wijziging in omstandigheden, die tot herziening van de uitkering kan leiden. Deze verplichting houdt uiteraard geen garantie in voor de juistheid van de gegevens. Daarom zullen naast deze verplichtingen andere controlemaatregelen zoals inkomensonderzoeken noodzakelijk zijn. Het eerste inkomensonderzoek vindt in de AAW – en na aanvaarding van het wetsontwerp ook in de WAO – plaats bij de toekenning van de uitkering.

Het verwerven van de benodigde gegevens over het genoten arbeidsinkomen vindt in het algemeen plaats door middel van een buitendienstonderzoek. De verkregen informatie van belanghebbende over het inkomen van de echtgenoot wordt, als daartoe aanleiding bestaat, gecheckt bij de werkgever van de echtgenoot. Het inkomensonderzoek bij een herbeoordeling (na 3 jaar) zal veel worden uitgevoerd op een wijze die vergelijkbaar is met het onderzoek, dat aan de toekenning vooraf gaat. Niettemin is het gebruik om in de jaren waarin geen buitendienstonderzoek in verband met herbeoordeling plaatsvindt, toch het arbeidsinkomen van de belanghebbende en de echtgenoot te volgen. Dit geschiedt door middel van toezending van een vragenformulier. De opgave kan van belang zijn in verband met de

vraag of tussentijds tot een verhoging van de AAW-grondslag c.q. tot de optrekking van het eigen dagloon tot het minimumdagloon WAO dient te worden overgegaan. Voor de goede orde moge hier nog eens worden herhaald, dat tussentijdse inkomenswijzigingen die op zich aanleiding vormen tot het niet meer in acht nemen van de hoge AAW-grondslag c.q. het minimumdagloon WAO, tot de dag na de herbeoordelingsdatum niet tot wijziging van de uitkering mogen leiden. Verwacht mag worden dat de uitvoeringsorganen hetzelfde controlesysteem als thans bij de AAW wordt gevolgd, ook bij inkomensonderzoeken in het kader van de andere wetten zullen toepassen.

De P.v.d.A.-fractie vroeg nog, hoe thans de controle wordt uitgevoerd om te beoordelen, of iemand aan één van de huidige criteria om in aanmerking te komen voor het minimumdagloon WW en WWV «doorgaans grotendeels in de kosten van het bestaan van het gezin voorzien» voldoet.

In antwoord hierop kan worden meegedeeld, dat in het algemeen, voor wat betreft de WW, door de correspondent WW van de bedrijfsvereniging een onderzoek wordt ingesteld, ten einde gegevens te verzamelen, die nodig zijn voor de beoordeling van de vraag of de betrokkenen aan genoemd criterium voldoet. Daarbij gaat het om informatie over het totaalinkomen van de gezinsleden (waartoe eventueel ook de kinderbijslag behoort), over de vraag of 50% van dat totaalinkomen «grotendeels» van de werknemer zelf afkomstig is en of de werknemer «doorgaans» in het gezinsinkomen bijdraagt. Ten aanzien van de vraag, of «doorgaans» sprake is van een bijdrage van meer dan 50% in het gezinsinkomen, wordt afgegaan op de verklaring van de werknemer op dit punt. Het inkomen van de werknemer kan zo nodig, bij de werkgever worden gecheckt.

Met wijzigingen in de financiële situatie van het gezin wordt tijdens de duur van de uitkering geen rekening gehouden tenzij er sprake is van een wijziging in een voor de werknemer gunstige zin. Aannemelijk is, dat de beoordeling van de vraag, of een werknemer doorgaans grotendeels in de kosten van het bestaan van het gezin voorziet, door de uitvoeringsorganen van de WWV in het algemeen overeenkomt met de bij de WW gevolgde handelwijze.

De leden van de P.v.d.A.-fractie vroegen zich ten slotte nog af, of de thans voorgestelde minimumdagloonbepalingen wel voldoen aan het destijds door de Regering zelf vastgestelde vereiste, dat de bepaling of iemand al dan niet kostwinner is, zou moeten geschieden volgens een objectieve norm om te voorkomen dat een individuele beoordeling zou moeten plaatsvinden. Naar mijn mening kan ook ten aanzien van het thans voorgestelde criterium worden gesteld dat dit voldoet aan een objectieve norm. In beginsel kunnen nl. uitsluitend voor het minimumdagloon in aanmerking komen de gehuwde werknemer, alsmede de 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.

Mede onder druk van de slechte economische situatie is er echter een ontwikkeling in de meningsvorming gaande, waarbij de relatieve behoeften van de betrokkene, gelet op de gezinssituatie bij de minima een grotere rol gaan spelen. In het onderhavige wetsontwerp wordt met deze relatieve behoeften rekening gehouden door niet alleen het inkomen van de uitkeringsgerechtigde zelf, maar ook dat van de echtgenoot bepalend te doen zijn voor de vraag of het minimumdagloon in aanmerking moet worden genomen. Door tevens rekening te houden met het inkomen van de partner wordt de bescherming die de minimumdagloonbepalingen bieden, beperkt tot diegenen die daaraan naar objectieve maatstaven gemeten ook behoefte hebben.

5. OVERGANGSMAATREGELEN

Bijna alle fracties hebben opmerkingen gemaakt over de overgangsmaatregelen in het wetsontwerp.

Zo vonden de fracties van de P.v.d.A., het C.D.A., D'66, het G.P.V., de S.G.P. en de P.P.R. dat de overgangstermijn te kort was. Met name de fracties van de S.G.P. en de P.P.R. dachten aan een overgangstermijn van 4 jaar, derhalve een verlenging met 2 jaar, en de fractie van het G.P.V. verwees naar de overgangstermijn van 5 jaar bij de invoering van de leeftijdsafhankelijke kinderbijslag.

Alleen de fractie van het C.D.A. vond dat de iets soepeler overgangsmaatregel bekeken moest worden in het licht van de budgettaire consequenties.

Ook ten aanzien van de groep van 57^{1/2}-jarigen die tot hun 65ste jaar recht hebben op een (verlengde) WWV-regeling, hebben vele fracties opmerkingen gemaakt. Zo vonden de fracties van de P.v.d.A., het C.D.A. en D'66 dat een inkomensachteruitgang deze groep bespaard diende te worden en dat aan deze groep derhalve een inkomensgarantie gegeven moest worden tot het 65ste jaar.

De fractie van de P.v.d.A. vond bovendien nog dat vanuit het uitgangspunt van gelijkheid dit zowel voor de WWV als de WAO zou moeten gelden.

Hoewel ik begrip heb voor de door de diverse fracties aangedragen opmerkingen en argumenten meen ik toch niet aan de wensen van de fracties voor een soepeler overgangsregeling tegemoet te kunnen komen. Reeds een verlenging van de overgangsregeling met twee jaar zou neerkomen op een bedrag aan extra kosten over de jaren na 1983 van f 65 mln.

Ook de periode waarin onderscheid wordt gemaakt tussen «oude» gevallen waarvoor de criteria van de nieuwe regeling nog niet gelden en de nieuwe gevallen voor wie de criteria wel gelden zou worden verlengd. Ik meen dat deze periode zo kort mogelijk moet worden gehouden, omdat de enige verklaring voor dit verschil slechts ligt in het tijdstip waarop de arbeidsongeschiktheid respectievelijk werkloosheid een aanvang nam.

Ook aan de wens van verscheidene fracties voor een verlengde overgangsmaatregel alleen voor de groep van 57^{1/2}-jarigen meen ik niet tegemoet te moeten komen. Ik meen dat een bevoordeling van een groep alleen vanwege hun leeftijd niet in de rede ligt. Deze regeling zou bovendien, omdat er mijns inziens geen ongelijkheid in behandeling moet zijn tussen werklozen enerzijds en arbeidsongeschikten anderzijds, ook dienen te gelden voor arbeidsongeschikten. De kosten van een dergelijke maatregel liggen tussen de 70 à 80 mln. De leden van de fractie van de R.P.F. vroegen ten slotte nog of het op grond van billijkheidsoverwegingen niet wenselijk zou zijn een enkele (tijdelijke) uitzondering te maken in bepaalde situaties.

In de eerste plaats dachten zij aan de regeling voor gevallen waarin iemand tijdens de WW-periode lager betaald werk aanvaardt. Thans geldt de garantie, dat bij herhaalde werkloosheid mits binnen 2^{1/2} jaar, het oude (hogere) dagloon weer voor de nieuwe uitkering wordt gehanteerd. In verband hiermee vroegen deze leden, om deze garantie te handhaven voor degenen, die daar nu in aanmerking voor komen. Opgemerkt zij, dat de SVR in zijn advies (punt 3.4.8) reeds op deze dagloongarantieregeling heeft gewezen. De raad was van mening dat de huidige situatie moest worden gehandhaafd omdat de strekking van de loongarantieregeling door het onderhavige wetsontwerp zou worden ontkracht en eventuele toekomstige rechten van de werknemers zouden worden aangetast. Ik ben het eens met de SVR, dat de nieuwe regeling zonder nadere voorziening voor een – uiteraard zeer beperkte groep – onbillijk kan uitwerken. Ik ben dan ook voornemens te bezien of in de nadere regelen op grond van artikel 12e, zesde lid, van de WW en 5e, zesde lid, van de WWV voor deze situaties een oplossing mogelijk is.

Voorts vroegen deze leden naar de toepassing van de z.g. vijftiendagen-regeling. Ook de SVR heeft in zijn advies op de werking van deze regeling gewezen (punt 3.4.9).

Volgens deze regeling wordt het dagloon van de werknemer die na een vorig werkloosheidspercentage op minder dan 15 dagen in een periode van 3 weken heeft gewerkt, vastgesteld op het dagloon van voor de onderbreking van de werkloosheidsperiode. De strekking van deze regeling is, dat een werkloosheidsperiode, die een korte periode door werken wordt onderbroken toch als één geheel wordt beschouwd. Ik acht het met de SVR juist om ook in de nieuwe situatie in deze gevallen te handelen als ware de werkloosheid niet onderbroken. Dit kan zowel in de op de datum van inwerkingtreding lopende gevallen als in de nieuwe gevallen toepassing vinden.

6. KOOPKRACHT

De leden van de fracties van de P.S.P. en P.v.d.A. wilden van de Regering weten 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 D'66-fractie zouden gaarne vernemen hoe deze maatregel voor arbeidsongeschikten cumuleert met de afschaffing van de WAM-toeslagen, de maatregel betreffende de samenloop van de WAO met de WSW, de afschaffing van de arbeidsongeschiktheidsaftrek en de wijziging van de inkomensgrens voor vervoersvoorzieningen AAW, inclusief de algemene inkomensachteruitgang.

Een aantal van de door de D'66-fractie genoemde maatregelen zijn naar mijn mening te zeer individu-gericht om op een zinvolle wijze een algemeen koopkrachtbeeld te kunnen weergeven. Ik doel daarbij met name op het inkomenseffect uit hoofde van de anti-cumulatiebepalingen WAO/ WSW, dat enerzijds afhankelijk is van de hoogte van het WAO-dagloon en anderzijds van het verschil tussen standaard-WAW-loon en eigen WSW-loon en bovendien uitsluitend geldt voor WAO'ers, die in WSW-verband werkzaam zijn. Daarnaast kan het inkomenseffect samenhangend met de wijziging van de inkomensgrens voor vervoersvoorzieningen AAW worden genoemd. Ten aanzien van deze laatste maatregel merk ik op, dat een combinatie met het voorliggende wetsontwerp zich alleen kan voordoen indien sprake is van aanzienlijke neveninkomsten.

Bij de bepaling van de cumulatieve inkomenseffecten met de overige maatregelen is het zinvol onderscheid te maken tussen reeds toegekende en nieuw toe te kennen uitkeringen. Op reeds eerder toegekende uitkeringen is de overgangsregeling van toepassing waarin is bepaald dat de daglonen gedurende het eerste jaar op het minimumdagloon blijven gehandhaafd. Voor deze categorie uitkeringsgerechtigden gelden dan ook de inkomenseffecten voor het minimum, zoals weergegeven in de memorie van toelichting bij het wetsontwerp houdende het achterwege laten van de herziening van het wettelijk minimumloon en van de uitkeringen krachtens een aantal sociale verzekeringswetten.

Met betrekking tot de nieuw toe te kennen uitkeringen kan worden vastgesteld dat het voornemen tot beëindiging van de vereveningstoelagen niet van invloed is. Hetzelfde geldt ten aanzien van het achterwege laten van de herziening van de sociale uitkeringen, aangezien in dit geval sprake is van dagloonvaststelling conform de geldende bepalingen.

De leden van de P.v.d.A.-fractie hebben verzocht om voor een aantal inkomensniveaus de koopkrachtdaling aan te geven die op kan treden bij werkloosheid en arbeidsongeschiktheid. Met betrekking tot dit punt merk ik op dat de omvang van de koopkrachtdaling ten aanzien van nieuw toe te kennen uitkeringen niet eenduidig is vast te stellen. Deze is immers mede afhankelijk van het moment waarop de periode van arbeidsongeschiktheid of werkloosheid aanvangt. Naarmate dit tijdstip verder in het jaar ligt, zal het koopkrachteffect, gemeten als de mutatie voor 1983 ten opzichte van 1982, geringer zijn.

7. ARTIKELEN

7.1. Artikel III

De leden van de fractie van de P.v.d.A. vroegen waarom wordt gesteld, dat de afbouw van het minimumdagloon voor WAO-uitkeringsgerechtigden, wanneer zij in het huwelijk treden, niet verder zal plaatsvinden. Naar hun mening is het toch zo, dat bij een huwelijk, indien er geen andere inkomsten zijn, weer volledig recht ontstaat op de minimumdagloonbescherming.

Door de gekozen formulering in de memorie van toelichting zou inderdaad het misverstand kunnen postvatten, dat het dagloon alsdan niet wordt herzien, doch gehandhaafd blijft op het – deels afgebouwde – niveau. Dit is uiteraard niet het geval. Zoals deze leden terecht veronderstellen, ontstaat in deze gevallen op grond van artikel IV weer volledig recht op de minimumdagloonbescherming.

7.2. Artikel VII

Op de vraag van de leden van de P.v.d.A.-fractie wat wordt verstaan onder het grotendeels onderhouden van een kind dat jonger is dan 18 jaar wordt meegedeeld dat hier hetzelfde criterium zal gelden als thans reeds in de AAW en de Algemene Kinderbijslagwet wordt toegepast nl. voor meer dan 50% bijdragen in de kosten van levensonderhoud.

In verband met de gestelde vraag over alimentatie kan dan ook hier al worden opgemerkt, dat voor alimentatieplichtigen aanspraak op het minimumdagloon kan worden gemaakt, indien met het bedrag van de alimentatie een kind voor meer dan 50% wordt onderhouden en de betrokkene ook aan de overige voorwaarden voldoet. Op de vraag, wat onder doorgaans moet worden verstaan kan worden geantwoord, dat van doorgaans sprake zal zijn als aannemelijk is, dat de inkomsten gedurende een zekere tijd zullen worden genoten. In het nog te treffen inkomensbesluit zal worden aangesloten bij de desbetreffende bepalingen in de AKW.

7.3

Het lijkt niet juist om – zoals de leden van de fractie van de P.v.d.A. ten slotte opmerkten – een relatie te leggen tussen de kostwinnersbepalingen voor gehuwde vrouwen in de WWV en de hier aan de orde zijnde bepalingen voor de werkingssfeer van de minimumdaglonen.

Het is evident, dat de laatste dienen aan te sluiten bij die van de WW. Overigens lijkt het mij niet zinvol om – nu de bepaling inzake het recht op WWV-uitkering voor gehuwde vrouwen aan de EG-richtlijn zal worden aangepast – in deze bepaling of in de beschikking ter uitvoering van deze bepaling thans nog wijziging te brengen.

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