

Vergaderjaar 1984-1985

18 664

Nadere wijziging van de Wet op de arbeidsongeschiktheidsverzekering, de Werkloosheidswet en de Wet werkloosheidsvoorziening en enige daarmee verband houdende wetten (verlaging van uitkeringspercentages)

Nr. 6

EINDVERSLAG

Vastgesteld 13 november 1984

Na kennisneming van de memorie van antwoord zijn in de vaste Commissie voor Sociale Zaken en Werkgelegenheid¹ nog verschillende opmerkingen gemaakt en vragen gesteld. Onder het voorbehoud dat de regering deze tijdig zal hebben beantwoord, acht de commissie de openbare beraadslaging over het wetsvoorstel genoegzaam voorbereid.

1. Algemeen

De leden van de P.v.d.A.-fractie wensten, na kennis genomen te hebben van de memorie van antwoord, zich te beperken tot enkele, op cijfermatige aspecten betrekking hebbende vragen. Zij achtten een uitkeringspercentage van 70 te laag. Ten minste 30% van de werknemers zou bij werkloosheid of arbeidsongeschiktheid een beroep moeten doen op de minimumdagloonbescherming, indien zij alleenverdiener zijn. Echter, het arbeidsongeschiktheids- en werkloosheidsrisico is, zo meenden deze leden, niet gelijk gespreid. Zij wensten dan ook inzicht in de spreiding van de WAO-gerechtigden over de verschillende inkomensgroepen. Met name wensten zij ook te vernemen welk percentage van de thans WAO-en WWV/WWV-gerechtigden bij een verlaging van de uitkering tot 70% een beroep moet doen op de minimumdagloonbescherming.

De leden behorende tot de C.D.A.-fractie waren erkentelijk voor de uitvoerige wijze waarop het kabinet is ingegaan op de beschouwingen van de kant van de Kamer, neergelegd in het voorlopig verslag. Hoewel het ingrijpende karakter van de in het wetsvoorstel voorgestelde maatregelen voor sommige groepen uitkeringsgerechtigden door de beantwoording nog eens onderstreept werd, werden deze leden bevestigd in hun overtuiging dat deze maatregelen in het kader van het herstelbeleid niet te vermijden zijn.

Het welslagen van het herstelbeleid, zo wilden zij herhalen, achtten zij een voorwaarde om de essentie van ons stelsel van sociale zekerheid overeind te kunnen houden. Zij betreurden het dat het kabinet niet in staat is nu reeds een samenhangende visie over het toekomstige stelsel op tafel te leggen. Gezien de Complexiteit van de zaak en de verdeeldheid van de uitgebrachte adviezen konden zij daarvoor echter begrip opbrengen. Zij namen kennis van de globale schets van de contouren die het kabinet, vooruitlopende op een definitieve visie, welke begin 1985 zal volgen, in de

¹ Samenstelling:

Leden: Scholten (de groep Scholten/Dijkman), Keja (VVD), Poppe (PvdA), Weijers (CDA), Kraaijeveld-Wouters (CDA), voorzitter, Beckers-de Bruijn (PPR), Spieker (PvdA), Moor (PvdA), De Korte (VVD), Gerritse (CDA), Buurmeijer (PvdA), ondervoorzitter, Toussaint (PvdA), Buikema (CDA), Rempt-Halmmans de Jongh (VVD), Leerling (RPF), Schutte (GPV), Groenman (D'66), Van der Vlies (SGP), Willems (PSP), Brouwer (CPN), Oomen-Ruijten (CDA), Ter Veld (PvdA), Paulis (CDA), Dales (PvdA), Ubels-Veen (EVP), Korthals (VVD), Linschoten (VVD).

Plv.leden: De Grave (VVD), Worrell (PvdA), Hermsen (CDA), G. C. van Dam (CDA), Leijnse (PvdA), Kombrink (PvdA), Van Erp (VVD), Van Muiden (CDA), Van Nieuwenhoven (PvdA), Salomons (PvdA), Faber (CDA), Hermans (VVD), Nypels (D'66), Eshuis (CPN), Wolters (CDA), Wöltgens (PvdA), Evenhuis-van Essen (CDA), Knol (PvdA), Kamp (VVD), Nijhuis (VVD).

memorie van antwoord geeft. Het leek deze leden, gezien het karakter van deze schets, noch het moment, noch de plaats om diep op deze schets in te gaan. Wel wilden zij van het kabinet vernemen of het de overtuiging heeft dat de nu ten aanzien van de uitkeringsniveaus voorgestelde maatregelen bij de stelselherziening niet wederom wijziging zouden moeten ondergaan. Herhaalde wijzigingen ondergraven het vertrouwen in de sociale zekerheid.

Deze leden hadden voorts de indruk gekregen dat het kabinet de MHP-formule afwijst. Zij wensten daarop eventueel bij de stelselherziening nader terug te komen.

De V.V.D.-fractieleden vroegen of de schatting, dat ongeveer 70% van de alleenverdienende werknemers een bovenminimale uitkering zou ontvangen in geval van werkloosheid of arbeidsongeschiktheid, omkeerbaar is (dat wil zeggen 70% van de huidige bovenminima behoort tot de alleenverdieners)?

Voorts hadden de leden van de V.V.D.-fractie geen antwoord ontvangen op de vraag welk ombuigingsbedrag resulteert indien de bovenminima geheel tot het niveau van de minima (wat deze leden overigens geenszins wilden voorstellen) zouden worden teruggebracht. Om welk totaalbedrag gaat het bij de (alleen op de bovenminima slaande) stelselwijziging volgens de laatst bekende cijfermatige inzichten?

Kan de netto-inkomensverhouding weergegeven worden tussen minimumloon en modaalloon enerzijds en minimumuitkering en modale WAO-uitkering anderzijds per 1 januari 1980, 1 januari 1983 en eind 1985?

Bij de Ziektewetmaatregelen zal het kabinet een overgangsregeling hanteren, echter niet bij de WAO-maatregelen. Dit ten einde te voorkomen dat belangrijke doelstellingen van het kabinetsbeleid niet in het gedrang komen. Welke zijn die doelstellingen? Wat is het verschil tussen ZW- en de WAO-maatregelen in dezen, zo vroegen de V.V.D.-fractieleden.

De leden van de fractie van D'66 wilden zich beperken tot enkele aanvullende opmerkingen, onder dankzegging voor de uitvoerige beantwoording door het kabinet van onder andere hun vragen. Op één punt waren deze leden van mening dat hun opmerkingen en vragen in het voorlopig verslag onvoldoende zijn beantwoord. Zij vroegen derhalve opnieuw waarom niet gekozen is voor een beperking van de maatregel tot nieuwe gevallen, dus tot de uitkeringen die op of na 1 januari 1985 ingaan. Zij hadden voor zulk een beperking twee argumenten aangevoerd, te weten:

a. de financiële verplichtingen van uitkeringsgerechtigden. De veronderstelling kan worden gemaakt dat uitkeringsgerechtigden in het verleden bij de keuze van uitgaven voor een langere reeks van jaren (bij voorbeeld de aankoop van een huis) rekening hebben gehouden met een hoger uitkeringspercentage. De verlaging tot 70% is voor hen volstrekt onvoorzien, maar brengt hen wel in grote problemen, waar weinig meer aan te doen is. Anderzijds kunnen degenen die momenteel nog niet uitkeringsgerechtigde zijn met lagere uitkeringspercentages rekening houden, en daaruit derhalve gevolgen trekken, in de zin van het verlagen van de vaste lasten of aanvullend (particulier) verzekeren. Een dergelijke anticipatie is voor de huidige uitkeringsgerechtigden niet meer mogelijk.

b. het moreel recht van hen die – na vaak vele jaren van premiebetaling op basis van de verplichtingen die voortvloeien uit uitkeringspercentages van 80 – nu zelf een beroep moeten doen op een uitkering, die sterk is verlaagd. Natuurlijk vloeit uit het omslagstelsel voort dat van een recht in formele zin niet kan worden gesproken. In de beleving van de betrokkenen is daarvan echter wel degelijk sprake en – zo meenden deze leden – begrijpelijk, en reden voor de wetgever om terughoudend te zijn bij het verlagen van rechten.

Deze leden vroegen het kabinet alsnog in te gaan op de genoemde argumenten. De memorie van antwoord heeft volgens deze leden eens te meer aangetoond hoe zeer het kabinet de lasten van het gevoerde beleid laat neerkomen op de schouders van alleenstaanden en van tweeverdieners.

Voor een belangrijk deel is dit weliswaar het gevolg van de belastingwetgeving – die door deze leden overigens was afgewezen – de sociale zekerheid levert daaraan echter zelfstandig een bijdrage. De minimumdagloonbescherming reduceert immers de verlaging van uitkeringspercentages voor alleenverdieners, zodat op het minimumniveau alleen op tweeverdieners en op alleenstaanden de verlaging in volle omvang neerkomt. Ook dit wetsvoorstel betekent daarom een toevoeging aan een lange reeks van bezuinigingsmaatregelen in de afgelopen jaren, waarvan de lasten voor een aanzienlijk en onevenredig deel zijn terechtgekomen bij niet-kostwinners. Zoals bekend wezen deze leden die tendens af. De leden van de fractie van D'66 merkten ten slotte op dat de memorie van antwoord geen wijziging had kunnen brengen in hun afwijzende houding ten opzichte van dit wetsvoorstel.

De leden van de fractie van de P.S.P. verschilden, zo constateerden zij, aanzienlijk met het kabinet van mening over de vraag in hoeverre met het voorliggende wetsvoorstel vooruitgelopen wordt op de stelselwijziging van de sociale zekerheid. Vanaf het begin dat de stelselwijziging sociale zekerheid in discussie kwam ging het om een tweetal onlosmakelijk met elkaar verbonden hoofdpunten: de structuur van de sociale zekerheid en de hoogte van de uitkeringen. Ten onrechte verklaart het kabinet in de memorie van antwoord dat de stelselwijziging slechts de structuur van het stelsel zou omvatten, en dat met het verlagen van de uitkeringspercentages niet vooruitgelopen wordt op de stelselwijzigingsdiscussie. De hoogte van de uitkeringen is echter een integraal onderdeel van de stelselwijziging, zo stelden deze leden. Door de uitkeringspercentages nu te verlagen wordt een behoorlijk voorschot genomen op de stelselwijzigingsdiscussie!

De leden van de fractie van de P.S.P. verwezen daarbij tevens naar de brief van de Minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid van 6 november 1984, waarin het vooruitlopen op de stelselherziening met zoveel woorden erkend wordt. Is het kabinet dan ook van mening dat de invoering van een glijdende schaal in de uitkeringen, waardoor uitkeringen variëren tussen 60–70% van het laatstverdiende loon niets met de stelselwijziging te maken heeft?

Naar aanleiding van de memorie van antwoord hadden de leden van de C.P.N.-fractie nog een aantal vragen en opmerkingen. Zo bleef het deze leden verbazen dat het kabinet enerzijds niet in staat is een totaalbeeld te geven van met elkaar samenhangende maatregelen en, anderzijds zelf spreekt, in de memorie van toelichting bij dit wetsvoorstel van een eerste fase in het proces van de stelselherziening.

Wat betreft de nieuwe geïntegreerde Werkloosheidswet hadden deze leden in het voorlopig verslag gevraagd of er op het punt van de uitvoering al voorbereidingen getroffen worden. Zij wilden graag deze vraag herhalen en daar de vraag aan toevoegen hoever de in de memorie van antwoord genoemde werkgroep is gevorderd met werkzaamheden op dit punt.

De Staatssecretaris vermeldt dat de besluitvorming over de invoering van een eventuele glijdende schaal is uitgesteld tot 1986. Wat is de reden van dit uitstel? Het verheugde de leden van de C.P.N.-fractie dat het kabinet geen voornemens heeft om het sociaal minimum te verlagen. Maar, zo wilden zij weten, hoe verhoudt zich deze uitspraak tot die op bladzijde 9 van de memorie van antwoord dat een verlaging van het minimum in de toekomst niet volstrekt mag worden uitgesloten?

Geen antwoord hadden de leden van deze fractie gekregen op hun vraag of het waar is dat deze maatregel vooral bedoeld is om de lasten van werkgevers te verlichten en of het in dat geval niet beter zou zijn het argument van betaalbaarheid te laten vallen. Zij wilden op deze vragen graag alsnog een antwoord.

2. De strekking van het wetsvoorstel

De leden van de P.v.d.A.-fractie wensten met betrekking tot de beperking van de minimumdagloonbescherming te vernemen hoeveel uitkeringsgerechtigden nog onder de gefaseerde afbouw zouden vallen, indien uitkeringsgerechtigden van respectievelijk 50, 55, dan wel 60 jaar en ouder van een verdere teruggang in inkomen als gevolg van deze 'afbouw' zouden worden gevrijwaard. Eveneens wensten zij de budgettaire gevolgen daarvan te vernemen.

Toen de leden van de C.D.A.-fractie naar de, uit het wetsvoorstel af te lezen cumulatie van negatieve inkomenseffecten vroegen in het voorlopig verslag bedoelden zij tevens andere categorieën dan alleen gehandicapten. Moesten deze leden opmaken uit het antwoord, dat zich uitsluitend op gehandicapten richt, dat het kabinet verder geen negatieve inkomenseffecten ziet?

Overigens meenden deze leden dat het juist is, ten aanzien van de ombuigingsstaakstelling, niet per jaar, maar over een langere periode te oordelen.

De V.V.D.-fractieleiden hadden geen antwoord gekregen op hun vraag naar het aantal uitkeringsgerechtigden op het sociale minimumniveau (in totaal en uitgesplitst naar de categorieën zonder en met neveninkomsten) respectievelijk naar het aantal bovenminima in de WAO, WW en WWV per 1 januari 1985. Een antwoord zagen zij alsnog gaarne tegemoet.

3. Gevolgen van de maatregel

Over de cumulatie-maatregelen wensten de leden van de fractie van de P.v.d.A. nader inzicht, bij voorkeur aan de hand van rekenvoorbeelden, in de inkomenspositie van mensen, werkzaam in de WSW. Zij doelden daarbij op de situatie die zich kan voordoen, wanneer betrokkene reeds op grond van de Wet van 29 december 1982 (Stb. 737) een inkomensachteruitgang van maximaal f 4,20 per dag.

Is het waar, dat degenen, die wellicht meenden dit jaar eindelijk op het 'bedoelde' inkomen uit te komen, nu weer met een nieuwe inkomensachteruitgang zullen worden geconfronteerd? Kunnen de diverse maatregelen cumuleren, of blijft de inkomensachteruitgang te allen tijde beperkt tot f 4,20 per dag, maar dan gespreid over een langere periode? Tevens wensten deze leden nadere rekenvoorbeelden met betrekking tot de anti-cumulatiebepaling voor een WAO-gerechtigde met een uitkering, afgeleid van een modaal inkomen. Welk bedrag kan deze uitkeringsgerechtigde netto bijverdienen, wanneer hij naast zijn uitkering inkomen uit een al dan niet passende, al dan niet tijdelijke baan ontvangt?

De leden van de P.v.d.A.-fractie wensten voor alle duidelijkheid een vergelijking te verkrijgen tussen de inkomensontwikkeling van de WAO-gerechtigde met een uitkering, afgeleid van een modaal inkomen, met die van een werknemer met een modaal inkomen vanaf 1 januari 1982.

Wat de anticumulatie-regeling in de WAO betreft brachten de leden van de C.D.A.-fractie in hun eerdere vraagstelling al twijfel tot uiting of dit percentage wel naar 80 gebracht zou moeten worden. Kennis genomen hebbend van argumenten van anderen, van de in hun ogen wat van verschillende motiveringen getuigende antwoorden van het kabinet en van de opvattingen van de Raad van State kozen deze leden uiteindelijk voor de «middelingsredenering». Zij vroegen dus de regering te kiezen voor een percentage van 85.

Over de vrijlatingsregelingen in de WAO en de WW merkten de leden van de D'66-fractie op enige verruiming op haar plaats te vinden, nu de uitkeringspercentages dalen. Voor de WAO bepleitten zij daarom – in navolging van de Raad van State voor een percentage van 85. In de WW achten deze

leden het ongewenst om de grotere vrijlating van bijverdiensten, die van een verlaging van het uitkeringspercentage het gevolg zal zijn, ongedaan te maken. Zij vroegen het kabinet toch een poging te doen de kosten te ramen van handhaving van de vrijlating op het huidige niveau. Deze leden waren van oordeel dat een wat ruimere vrijlating van bijverdiensten een goede stimulans kon zijn voor toetreding tot de arbeidsmarkt.

Hoewel de bewindsman vrij uitgebreid ingaat op vragen, gesteld over de anticumulatiebepalingen (artikel 45 WAO) konden de leden van de C.P.N.-fractie in het antwoord niet een overtuigende weerlegging van de argumenten van de Raad van State vinden. Zij vonden de opmerking dat nu de uitkering op een lager percentage wordt vastgesteld de 10% bijverdienste zelfs tot een grotere stimulans kan leiden, buitengewoon ongelukkig en getuigen van weinig inzicht in en begrip voor de situatie van betrokkenen. Zij wilden hierover gaarne een nadere uiteenzetting van de Staatssecretaris vernemen. Over het uitkeringspercentage van de wachtgeldverzekering had de vraag in het voorlopig verslag van deze leden juist ook te maken met de mening van de Raad van State dat er geen voldoende argumenten zijn om de vrijheid van de bedrijfsverenigingen in deze aan te tasten. Wat is de reactie van de bewindsman op deze mening?

4. Mitigering van de maatregelen in de sfeer van de WAO

Met betrekking tot de mitigering van de inkomenseffecten van de maatregelen in de sfeer van de WAO maakten de leden van de P.v.d.A.-fractie de opmerking dat naar hun oordeel het kabinet voorstellen terzake aan de Kamer behoort voor te leggen. Indien het in de toekomst vaker zal voorkomen dat het kabinet geen standpunt kan innemen, alvorens de Kamer gekozen heeft, zouden deze leden daarover gaarne zien dat de Kamer een notitie ontvangt, waarin deze beleidslijn, ook vanuit een staatsrechtelijke invalshoek, wordt uiteengezet. Ten aanzien van de brief van de Staatssecretaris van 26 oktober jl. wensten zij de navolgende vragen voor te leggen. Volgt het kabinet de voorkeur van de Kamer, indien voor een van de voorstellen een meerderheid bestaat? Welke criteria zal het kabinet hanteren, indien de voorkeur van de Kamer niet eensluidend is? Indien een grote minderheid geen voorkeur uitspreekt, zal het kabinet dan geen voorstel terzake aan de Kamer voorleggen?

Uit hun vraagstelling in het voorlopig verslag lieten de leden van de C.D.A.-fractie een voorkeur blijken voor het besteden van de f 110 mln. in de vorm van een uitkering ineens. Na de beantwoording van hun vragen hadden zij deze gedachte nog niet losgelaten. Als voordelen daarvoor zagen zij dat alle uitkeringen op het percentage van 70 zouden komen op 1 januari 1985, en dat niet voor een deel van de uitkeringsgerechtigden, na de recente wijzigingen, het op 1 januari 1985 gewijzigde percentage opnieuw op 1 juli 1985 veranderd zou moeten worden. Ook een voor een ieder gelijk bedrag van de uitkering ineens sprak hen aan. Het kabinet bracht een aantal bezwaren tegen de systematiek van de uitkering ineens naar voren. De leden van de C.D.A.-fractie wilden deze bezwaren nader uitgewerkt zien, met name de «schokeffecten» rond het minimum en de extra werkbelasting voor de uitvoeringsorganen. Deze uitwerking behoefden zij voor hun definitieve standpuntbepaling over het door het kabinet te nemen besluit. Reeds nu gaven zij als hun mening te kennen dat de beschikbare middelen besteed moeten worden aan mensen die ten minste 50 jaar zijn. Ten aanzien van de periode, gedurende welke men een uitkering ontvangen moet hebben om in aanmerking te komen voor deze verzachtende maatregelen zeiden deze leden voornamelijk een voorkeur te hebben voor een periode van ten minste 5 jaar. In de antwoorden misten deze leden het antwoord op de vraag welk deel van de uitkeringen uit hoofde van WAO – WW en WWV bovenminimale uitkeringen zijn. Gaarne zagen zij een antwoord hierop alsnog tegemoet.

De leden van de fractie van de P.S.P. verbaasden zich over het feit dat nog steeds geen voorstel van het kabinet, in de vorm van een nota van wijziging, ter tafel ligt, waarmee uitvoering wordt gegeven aan de wens van de Kamer om de voorstellen betreffende de WAO te verzachten. Zal het kabinet op korte termijn een voorstel voorleggen? Tot slot wensten de leden van deze fractie meer inzicht in de overgangsregeling, die voor WAO-gerechtigden, die vóór 1976 gerechtigd werden, getroffen wordt. Betekent het uitstel tot 1986 niet dat deze WAO-gerechtigden op 1 januari 1986 opnieuw met een forse koopkrachtdaling geconfronteerd zullen worden? Zo ja, hoeveel zal die achteruitgang bedragen?

De voorzitter van de commissie,
Kraaijeveld-Wouters

De griffier van de commissie,
Van der Windt