

Vergaderjaar 1985–1986

19 606

## Wijziging van een aantal voorstellen van wet in het kader van de herziening van het stelsel van sociale zekerheid

Nr. 3

### MEMORIE VAN TOELICHTING

#### I. ALGEMEEN

##### 1. Inleiding

Tijdens de plenaire behandeling in de Tweede Kamer van de wetsvoorstellen in het kader van de stelselherziening sociale zekerheid<sup>1</sup> zijn enkele amendementen aanvaard, die in hun onderlinge samenhang niet volledig op alle consequenties zijn beoordeeld. Dit heeft, naar thans is gebleken, geleid tot onbedoelde en ongewenste effecten. Voorts heeft niet in alle gevallen aanvaarding van de amendementen geleid tot de noodzakelijke aanpassingen in de Invoeringswet stelselherziening sociale zekerheid. Bovendien is gebleken dat de derde nota van wijziging op de IOAW (19 260, nr. 33) onvolledig is geweest. Dit wetsvoorstel strekt ertoe de ontstane onvolkomenheden uit de desbetreffende wetsvoorstellen te verwijderen.

Daarnaast wordt met dit voorstel een aantal zuiver technische en redactionele aanpassingen in de verschillende wetsvoorstellen aangebracht. In de artikelsgewijze toelichting zijn deze aanpassingen zonnodig toegelicht.

##### 2. Wijziging van de Toeslagenwet

Tijdens de plenaire behandeling in de Tweede Kamer is door mevrouw Van Nieuwenhoven c.s. een amendement ingediend om alleenstaande onder de werkingssfeer van de voorgestelde TW te brengen (19 257, nr. 16). Dit amendement is op 7 mei 1986 door de Tweede Kamer aanvaard.

Het doel van dit amendement was om alleenstaande deeltijdwerkers die tijdens arbeid minder verdienen dan het minimumloon in geval van loonderving een inkomensgarantie te bieden van 70% van het minimumloon, of – zo dit lager is – tot het vroeger verdiende arbeidsinkomen.

Het amendement heeft echter aanzienlijke consequenties voor een tweetal categorieën beneden-23-jarigen. Het betreft hier ongehuwde arbeidsongeschikten (vroeg-gehandicapten en arbeidsongeschikten, die voor het intreden van de arbeidsongeschiktheid hebben gewerkt) en ongehuwde werklozen.

Het amendement-Van Nieuwenhoven c.s. leidt ertoe dat aan de genoemde categorieën jongeren beneden de 23 jaar tijdens loonderving

<sup>1</sup> Bedoeld zijn: de wetsvoorstellen om te komen tot een nieuwe Werkloosheidswet (nWW), een Toeslagenwet (TW), een Wet inkomensvoorziening voor oudere en gedeeltelijk arbeidsongeschikte werkloze werknemers (IOAW) en de Invoeringswet stelselherziening sociale zekerheid (ISH), en de wetsvoorstellen tot wijziging van de Algemene Ouderdomswet (AOW), de Algemene Bijstandswet (ABW), de Algemene Arbeidsongeschiktheidswet (AAW) en de Wet op de Arbeidsongeschiktheidsverzekering (WAO).

een inkomensgarantie wordt geboden, die niet is afgestemd op het voor zijn leeftijd geldende minimumloon. Op grond van de TW zou immers aanvulling moeten worden gegeven tot 70% van het minimumloon voor een 23-jarige of, indien dit lager is, tot het vroeger verdiende inkomen.

Onderstaande tabel geeft aan tot welk resultaat dit leidt.

**Tabel 1. Uitkeringssituatie alleenstaande jongeren van 18 t/m 22 jaar ingeval van loonderving zonder de nu voorgestelde aanpassing** (in gld. per maand, cijfers 1986)

leeftijd	bruto minimumloon	bruto loondervingsuitkering (= uitkering op grond van oorspronkelijk ingediende wetsvoorstellen)	aanvulling via TW (volgens amendering)	Loondervingsuitkering + toeslag (volgens door Tweede Kamer aanvaarde wetsvoorstellen)
18	904	633	271	904
19	1044	731	313	1044
20	1222	855	367	1222
21	1441	1009	383	1392
22	1690	1183	209	1392
23	1988	1392	0	1392

Uit dit staatje blijkt dat voor 21- en 22-jarigen de loondervingsuitkering + toeslag gelijk is aan 70% van het minimumloon voor een 23-jarige (f 1392). Voor 18-, 19- en 20-jarigen is de loondervingsuitkering + toeslag gelijk aan het voor de desbetreffende leeftijd geldende minimumloon.

Deze consequenties zijn tijdens de mondelinge behandeling in de Tweede Kamer niet aan de orde geweest.

Het moge duidelijk zijn, dat genoemde gevolgen niet gewenst zijn. Dit wetsvoorstel strekt er in de eerste plaats toe om deze bedoelde consequenties te voorkomen. Dit wordt gerealiseerd door voor de alleenstaande het wettelijk minimumloon te definiëren als het voor de desbetreffende leeftijd geldende minimumloon.

Aldus worden de structurele kosten van het amendement beperkt tot 5 mln. gulden.

De uitkeringssituatie van alleenstaande jongeren van 18 t/m 22 jaar in geval van loonderving ziet er volgens de nu voorgestelde aanpassing van de TW als volgt uit:

**Tabel 2. Uitkeringssituatie alleenstaande jongeren van 18 t/m 22 jaar in geval van loonderving na voorgestelde aanpassing TW** (in gld. per maand, cijfers 1986)

leeftijd	brutoloon tussen	loondervingsuitkering + toeslag
18	904- 633	633
19	1044- 731	731
20	1222- 855	855
21	1441-1009	1009
22	1690-1183	1183
23	1988-1392	1392

Ingeval het brutoloon uit arbeid minder dan de aangegeven ondergrens bedraagt, vult de toeslag aan tot maximaal dat laatstverdiende loon.

Voorts als gevolg van het amendement niet uitsluitend alleenstaanden onder de werkingssfeer van de TW gebracht. Ook de thuiswonende jongeren tot 21 jaar zouden in aanmerking komen voor een toeslag op grond van de TW.

Uit zowel de schriftelijke als de mondelinge behandeling van het wetsvoorstel blijkt duidelijk de intentie dat uitsluitend de *alleenstaande*

deeltijdwerker onder de werkingssfeer van de Toeslagenwet diende te worden gebracht. Een bij zijn ouders wonende jongere van 18 tot 21 jaar kan echter niet als een alleenstaande worden beschouwd. In dit verband zij gewezen op het ABW-regime, waarin de bij zijn ouders of pleegouders inwonende 18- tot 21-jarige eveneens niet als alleenstaande wordt aangemerkt.

De wijziging in het wetsvoorstel houdt op dit punt in, dat de ongehuwde voor een toeslag in aanmerking komt, indien hij – ongeacht zijn leeftijd – niet thuis bij zijn ouders woont of, indien dat wel het geval is, hij 21 jaar of ouder is. Ook hier geldt weer dat zonder de in dit wetsvoorstel vervatte aanpassingen voor een bepaalde groep uitkeringsgerechtigden bescherming zou worden geboden tot een niveau dat ver boven het relevante sociale minimum ligt.

Overigens is het naar mijn mening zo dat de positie van alleenstaanden in de TW niet geheel los kan worden gezien van een ander, door mevrouw Van Nieuwenhoven ingediend en door de Tweede Kamer aanvaard amendement op de TW. Het betreft hier het amendement dat ertoe strekt vanaf 1 januari 1990 aan gehuwden en ongehuwd samenwonenden wier (huwelijks-)partner is geboren na 31 december 1971, alleen recht op toeslag te verlenen indien een kind jonger dan 12 jaar tot zijn of haar huishouden behoort (19257, nr. 13).

Door aanvaarding van zowel het «alleenstaanden amendement» als het «1990-amendement» dreigt vanaf 1990 de situatie te ontstaan dat enerzijds alleenstaanden recht kunnen doen blijven gelden op toeslag op grond van de TW, terwijl anderzijds gehuwden en ongehuwd samenwonenden zonder kind jonger dan 12 jaar zondig een beroep op aanvullende bijstand zouden moeten doen. Ik ben van mening dat dit een merkwaardige en niet te rechtvaardigen situatie zou zijn. Niettemin heb ik gemeend op dit moment te moeten afzien van nadere voorstellen op dit punt.

Hierbij heb ik overwogen dat de discussie rond de tijdelijkheid van de toeslagenregeling door de indieners van het «1990-amendement» vooral is geplaagd in het kader van een streven naar een verdergaande individualisering van uitkeringsrechten. In die discussie kan de hiervoor bedoelde onevenwichtigheid ten aanzien van de werkingssfeer van de toeslagenregeling naar mijn mening de nodige aandacht krijgen. Vervolgens resteert voldoende tijd voor eventuele aanpassing van de TW danwel de nieuwe WW, de ZW en de AAW.

### **3. Wijziging van de IOAW**

Tijdens de plenaire behandeling in de Tweede Kamer van het wetsvoorstel IOAW is er op aangedrongen ook gedeeltelijk arbeidsongeschikte werkloze werknemers onder de werkingssfeer van de regeling te brengen. Dit voorstel is verwerkt in de derde nota van wijziging (19260, nr. 33). In deze nota van wijziging is er echter geen rekening mee gehouden dat daarmee ook aparte grondslagen behoren te worden vastgesteld voor werkloze werknemers jonger dan 23 jaar. In dit wetsvoorstel wordt dit verzuim hersteld en zijn voor deze categorie aparte, lagere grondslagen opgenomen. Deze zijn op netto-basis gelijk aan de overeenkomstige normbedragen van de bijstand.

Gezien het geringe aantal gerechtigden van de doelgroep zijn de kosten van deze wijziging verwaarloosbaar.

Ten aanzien van de vrijlating van arbeidsinkomsten voor alleenstaanden jonger dan 23 jaar wordt voor wat de maximering betreft eveneens aangesloten bij de bepalingen van de bijstand ter zake. Deze houden in dat het inkomen van een jongere alleenstaande met een deeltijdbaan en aanvullende bijstand niet hoger kan zijn dan het minimumjeugdloon. Aangezien de IOAW wat betreft de algemene uitgangspunten van de vrijlating aansluit bij de bijstand is de maximale vrijlating op overeenkomstige wijze geregeld.

#### **4. Wijziging van de Invoeringswet Stelselherziening sociale zekerheid**

Als gevolg van de keuze voor de bruto-koppeling van de sociale verzekeringsuitkeringen is het noodzakelijk gebleken aan 21- t/m 26-jarige alleenstaande werklozen of arbeidsongeschikten een verhoging van de loondervingsuitkering (het zogenaamde «kopje») te geven. Zonder dit kopje daalt een naar het minimumloon berekende minimale uitkering op netto basis beneden het relevante sociaal minimum. Dit als gevolg van de leeftijdsgrenzen die op dit moment worden gehanteerd bij de fiscale tariefgroepindeling. In de memorie van toelichting op de nieuwe Werkloosheidswet is in paragraaf 3.8.4 uitvoerig ingegaan op de noodzakelijkheid tot het verlenen van de «kopjes». Korthedshalve willen wij daarnaar verwijzen.

In het kader van de aanvaarding van het amendement-Van Nieuwenhoven c.s. (19 257, nr. 16) acht ik het gewenst de «kopjes»-regeling uit te breiden. De strekking van het amendement-Van Nieuwenhoven c.s. was om alleenstaanden, die tijdens de actieve periode gezien de hoogte van hun inkomen geen beroep op bijstand behoeven te doen, ook tijdens de loondervingsfase door middel van een toeslag buiten de bijstand te houden. Deze toeslag vult echter maximaal aan tot het niveau van 70% van het voor die leeftijd geldende bruto-minimumloon. Zonder nadere voorziening zal voor alleenstaande jongeren tot 27 jaar de som van de loondervingsuitkering op grond van de WW, nWW of AAW/WAO plus de daarop verleende toeslag netto minder bedragen dan het netto relevante sociaal minimum. De «kopjes»-regeling dient nu in de geest van het aanvaarde amendement Van Nieuwenhoven te worden uitgebreid in die zin dat niet alleen alleenstaanden die tenminste het minimumloon verdienen, maar ook alleenstaanden die uit arbeid minder dan het voor hun leeftijd geldende minimumloon maar tenminste 70% daarvan verdienen, in beginsel recht krijgen op een kopje. De hiermee samenhangende extra uitgaven worden geraamd op ca. 5 mln. gulden. In het geval uit arbeid minder dan 70% van het voor de leeftijd geldende minimumloon werd verdiend, bestaat eveneens recht op toeslag op grond van de TW, maar gezien het feit dat ook tijdens arbeid het inkomen al beneden het niveau van het relevante sociaal minimum was, niet op het kopje.

Op grond van artikel 33, onderdeel E van de Invoeringswet stelselherziening sociale zekerheid bestaat in beginsel ook recht op een kopje voor een WWV-gerechtigde wiens uitkering berekend is naar een dagloon dat tenminste berekend is naar het minimumloon.

De hierboven beschreven uitbreiding van de kopjesregeling dient eveneens op deze groep uitkeringsgerechtigden betrekking te hebben. Aangezien echter voor WWV-gerechtigden geen recht op toeslag op grond van de TW bestaat, is in dit wetsvoorstel (artikel V, onderdeel E, onder 2) ten aanzien van deze groep een andere methode gevolgd. Het kopje overbrugt in het geval van een WWV-uitkering het verschil tussen de loondervingsuitkering welke tenminste berekend is naar een dagloon gelijk aan 70% van het voor de leeftijd geldende minimumloon (eventueel vermeerderd met neveninkomsten) en het relevante sociaal minimum. Het betreft een tijdelijke voorziening waarvan alleen in 1987 een effect (ca. 5 mln.) wordt verwacht.

#### **5. Deregulering**

Dit voorstel is getoetst aan de aanwijzingen inzake de toetsing van ontwerpen van wet en algemene maatregelen van bestuur. Het voorstel ontmoet uit dereguleringsoogpunt geen bezwaren.

## **II. Artikelsgewijs**

### **Artikel I**

#### *Onderdeel A*

De in dit onderdeel vervatte wijziging houdt in dat voor de beneden-23-jarige het voor zijn leeftijd geldende minimumloon wordt genomen als grondslag voor het toepasselijke niveau van minimumbescherming. De constructie is zodanig gekozen dat voor de alleenstaande ouder jonger dan 23 jaar of een beneden-23-jarige gehuwde het minimumloon voor een 23-jarige als grondslag blijft gelden. Het relevante sociaal minimum voor een alleenstaande ouder of voor een gehuwde is immers niet afhankelijk van de leeftijd.

#### *Onderdeel B*

De beneden-21-jarige ongehuwde die tot het huishouden van zijn ouders of pleegouders behoort kan niet als een alleenstaande worden aangemerkt. Met het voorgestelde nieuwe vierde lid wordt een dergelijke uitkeringsgerechtigde van het recht op toeslag uitgesloten.

#### *Onderdeel C*

De hier voorgestelde wijziging is van redactionele aard. In de grondslagen in het kader van de AAW is geen vakantie-uitkering begrepen. Het is derhalve niet nodig te bepalen dat de in de grondslag begrepen vakantie-uitkering niet in aanmerking wordt genomen.

### **Artikel II**

De in de onderdelen A, B, D, en E vervatte wijzigingen houden een aanpassing in van de begripsomschrijvingen en de uitkeringsgrondslagen voor werkloze werknemers beneden 23 jaar. Daarbij wordt, evenals in de bijstand gebeurt, onderscheid in uitkeringshoogte gemaakt naar het al dan niet tot het huishouden van de ouders behoren.

De alleenstaande werkloze werknemer van 18 t/m 20 jaar zonder kinderen, die bij zijn ouder(s) of pleegouder(s) woont behoort tot het huishouden van die ouder(s). De alleenstaande werkloze werknemer met een of meer kinderen heeft aanspraak op een uitkering overeenkomstig de grondslag voor een alleenstaande met kinderen, ook indien hij jonger is dan 21 jaar en bij zijn ouder(s) of pleegouder(s) woont.

De overige onderdelen bevatten uitsluitend redactionele verbeteringen.

### **Artikel III**

#### *Onderdelen A, B en E*

De in deze onderdelen voorgestelde wijzigingen zijn uitsluitend van redactionele aard.

#### *Onderdeel C*

Het tweede lid van artikel 20 geeft aan wanneer er sprake is van gehele eindiging van het recht op uitkering. Dan kan niet alleen betrekking hebben op situaties die bedoeld worden in onderdeel b van het eerste lid van artikel 20, doch ook op situaties, bedoeld in onderdeel a van dat lid. Dit wordt alsnog geregeld in onderdeel C.

#### *Onderdeel D*

In het eerste lid van artikel 29 is aangegeven in welke gevallen het arbeidsbureau schriftelijk kennis geeft aan de bedrijfsvereniging van haar oordeel of vermoeden dat de werkloze werknemer bepaalde verplichtingen niet is nagekomen. In dat verband wordt in de huidige tekst van artikel 29 ten onrechte verwezen naar onderdeel h in plaats van onderdeel i van het eerste lid van artikel 26. Dat wordt bij onderdeel D aangepast.

#### *Onderdeel F*

In het kader van de herziening van onder meer daglonen is op grond van verschillende sociale verzekeringswetten het Besluit maatstaf aanpassingsmechanismen tot stand gebracht. Dit besluit zal mede op basis van artikel 46, tweede lid, van het wetsvoorstel nieuwe Werkloosheidswet gelden. Nu zijn op grond van genoemd besluit nog ministeriële regels getroffen. De bepalingen in onder meer de Wet Werkloosheidsvoorziening (artikel 5a, tweede lid) en de Wet op de arbeidsongeschiktheidsverzekering (artikel 15, tweede lid) voorzien in de mogelijkheid tot het stellen van ministeriële regels.

Artikel 46, tweede lid, nieuwe Werkloosheidswet voorziet daar niet in, en noopt zonder nadere aanpassing tot het stellen van alle regels bij algemene maatregel van bestuur.

Gelet op het feit dat het Besluit maatstaf aanpassingsmechanismen en de daarop berustende ministeriële regelgeving reeds hun beslag hebben gevonden op basis van diverse bepalingen van vigerende wetgeving, ligt het in de rede deze mede hun basis te doen vinden in artikel 46. De toevoeging «en krachtens» voorziet daarin.

#### *Onderdeel G*

Volgens het ingediende voorstel nieuwe Werkloosheidswet kan iemand die in een ontwikkelingsland ging werken, zich vrijwillig verzekeren, indien hij voorafgaand verplicht verzekerd was. Bij aangenomen amendement (kamerstukken II, 19 261, nr. 69) is deze voorwaarde vervallen. Met het oog hierop dient voor de betrokken groep personen in artikel 54 de termijn van aanmelding te worden gewijzigd, in die zin dat die aanmeldingstermijn niet gekoppeld is aan het einde van de verplichte verzekering. Gekozen is voor een aanmeldingstermijn van drie maanden overeenkomstig de regels die op grond van de Ziektewet ter zake in het kader van de vrijwillige verzekering zijn gesteld.

#### *Onderdeel H*

De onder I bedoelde zinsnede stond in het oorspronkelijke wetsvoorstel (19 261, nr. 2) doch is bij het gewijzigde wetsvoorstel (19 261, nr. 18) ten onrechte weggevallen.

#### **Artikel IV**

Ook de in dit artikel voorgestelde wijziging heeft uitsluitend een aanpassing van redactionele strekking ten doel.

#### **Artikel V**

##### *Onderdelen A, B, C, F, G, I en L*

De voorgestelde wijzigingen hebben ook hier een zuiver redactioneel karakter.

#### *Onderdelen D, E onder 2 en H*

In het algemene deel van deze memorie van toelichting is reeds ingegaan op door ons wenselijk geachte uitbreiding van de zogenaamde «kopjesregeling». De in onderdelen D en H voorgestelde wijzigingen strekken daartoe voor wat betreft de nWW en de AAW/WAO, onderdeel E, onder 2 voor wat betreft de WWV.

Het aan de door ons voorgestelde uitbreiding ten grondslag liggende uitgangspunt is in het algemene deel van deze toelichting aangegeven. Dit uitgangspunt betekent in de eerste plaats dat recht op het kopje dient te hebben de ongehuwde, die ten minste 70% van het voor zijn leeftijd geldende minimumloon tijdens arbeid verdiende. Tijdens loonderving wordt dan de uitkering met de toeslag aangevuld tot die 70% van het relevante minimumloon.

Bovendien vloeit hieruit voort, dat het «kopje» niet meer dient te bedragen dan het verschil tussen de gebruteerde bijstandsnormen en 70% van het relevante bruto-minimumloon. Immers de toeslag vult voor een alleenstaande altijd aan tot die eerdergenoemde 70% van het relevante minimumloon. Indien namelijk als gevolg van bijvoorbeeld een bovenwettelijke uitkering geen recht op toeslag bestaat, dient voorkomen te worden dat het «kopje» het verschil tussen de bruto-uitkering en de gebruteerde bijstandsnorm volledig overbrugt. Met de voorgestelde wijziging in het tweede lid van zowel onderdeel D als onderdeel H wordt dit hiervoor bedoelde effect voorkomen.

Ten aanzien van op de WWV-uitkering te verlenen kopjes is, zoals in het algemene deel van deze toelichting al is aangegeven, een andere methode gevolgd. Het kopje bedraagt daar het verschil tussen bruto loondervingsuitkeringen en bruto bijstandsnorm. Indien er echter sprake is van inkomsten uit of in verband met arbeid in het bedrijfs- of beroepsleven, bedraagt het kopje uiteraard slechts het verschil tussen de som van uitkering + overig inkomen en het relevant sociaal minimum.

#### *Onderdeel E, onder 1*

Bij amendement (kamerstukken 19383, stuk nr. 32) is een wijziging aangebracht in artikel 29 (thans 33) van de ontwerp-Invoeringswet. De wijziging betreft artikel 5c van de WWV. Er werd een vijfde lid aan dat artikel toegevoegd. Daarbij is verzuimd het bestaande vijfde en zesde lid van artikel 5c van de WWV te vernummernen tot zesde en zevende lid.

#### *Onderdeel F*

Artikel 38 van de Invoeringswet stelselherziening sociale zekerheid geeft aan door welke wettelijke bepalingen het overgangsrecht van hoofdstuk II van die wet wordt beheerst. Beslissingen en uitkeringen, het overgangsrecht van de Wet inkomensvoorziening oudere en gedeeltelijk arbeidsongeschikte werkloze werknemers betreffende, dienen uiteraard te worden beheerst door de bepalingen van die wet. De hier voorgestelde toevoeging aan genoemd artikel stelt dit buiten twijfel.

#### *Onderdeel J*

In onderdeel B van artikel 72 van de Invoeringswet stelselherziening sociale zekerheid is verzuimd het bestaande vierde lid van artikel 7 van het Bijstandsbesluit krediethypotheek te vernummernen tot vijfde lid.

#### *Onderdeel K*

In de Invoeringswet stelselherziening sociale zekerheid is verzuimd de Wet op de studiefinanciering in die zin te wijzigen dat behalve uitkeringen

op grond van de Algemene Bijstandswet, ook uitkeringen op grond van de TW en de IOAW, niet in het toetsingsinkomen als bedoeld in artikel 26, van die wet, dienen te worden opgenomen.

De Minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid,  
J. de Koning