

Vergaderjaar 1990-1991

22 012

Wijziging van de Wet minimumloon en minimumvakantiebijslag en van een aantal sociale zekerheidswetten, houdende vaststelling van een stelsel van koppeling van minimumloon en uitkeringen aan de loonontwikkeling met de mogelijkheid tot afwijking

A

OORSPRONKELIJKE TEKST VAN WETSVORSTEL EN MEMORIE VAN TOELICHTING ZOALS VOORGELEGD AAN DE RAAD VAN STATE EN VOORZOVER NADIEN GEWIJZIGD

– De in artikel I voorgestelde tekst van artikel 14, lid 3 van de Wet minimumloon en minimumvakantiebijslag (Stb. 1968, 657) luidde:

«Voor de toepassing van het eerste en het tweede lid wordt onder ontwikkeling van de contractlonen verstaan: de procentuele ontwikkeling van de contractlonen in de bedrijven en bij de overheid, zoals deze door het Centraal Planbureau wordt bekend gemaakt.»

– Artikel II luidde:

«Bij de herziening van het bedrag, genoemd in artikel 8, eerste lid, onder a, van de Wet minimumloon en minimumvakantiebijslag met ingang van 1 januari 1991, blijft het bepaalde in artikel 14, eerste lid, onder a en b, van die wet buiten toepassing en verhoogt Onze Minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid dat bedrag met 1.2 procent.» (dit artikel is komen te vervallen).

– Artikel III (Thans artikel II) luidde:

«Deze wet treedt in werking met ingang van 1 januari 1991.»

– De tweede volzin van de laatste alinea van hoofdstuk 2 van het algemene deel van de toelichting luidde:

«Het huidige kabinet heeft gekozen voor een systeem van

koppeling tenzij zich onverantwoorde ontwikkelingen voordoen».

– De eerste volzin van de tweede alinea van paragraaf 5.1 van het algemene deel van de toelichting luidde:

«Gelet ook op de gunstige economische vooruitzichten voor de komende jaren, is er dan ook aanleiding om de welvaartsontwikkeling weer meer nadrukkelijk als uitgangspunt te kiezen voor de aanpassing van minimumloon en sociale uitkeringen.»

– De laatste volzin van de laatste alinea van paragraaf 5.1 van het algemene deel van de toelichting luidde:

«In 1990 heeft, als voorlopige invulling van deze afspraak, toepassing plaats gevonden van de WAM.»

– De titel van paragraaf 5.2 van het algemene deel van de toelichting luidde:

«5.2 Overwegingen met betrekking tot het wettelijk karakter van de koppeling.»

– De laatste volzin van de derde alinea van paragraaf 6.2 van het algemene deel van de toelichting luidde:

«Onder omstandigheden kan een hogere arbeidsinkomensquote

gepaard gaan met (toekomstige) werkgelegenheidsgroei danwel een constante arbeidsinkomensquote een bottleneck vormen voor een kapitaalintensievere produktiestructuur».

– De laatste alinea van paragraaf 6.2 van het algemene deel van de toelichting luidde:

«Een beoordeling van de loonontwikkeling in het licht van de toekomstige werkgelegenheid zal een zorgvuldige moeten zijn. Ramingstechnische onzekerheden, veranderingen in de economische structuur en het beoogde evenwicht op de arbeidsmarkt vormen evenzovele argumenten om de beoordeling niet uitsluitend te laten afhangen van een simpele rekentechnische formule waarbij het verschil tussen de loonsomstijging enerzijds en de som van de stijging van de produktiviteit en de prijzen anderzijds centraal staan. Ook is relevant van welke sectoren men de ontwikkeling van arbeidsproductiviteit en prijzen in beschouwing wil nemen, de samenstelling van de loonkostenontwikkeling (met name het aandeel van de contractlonen en het deel van de loonkosten dat samenhangt met maatregelen gericht op arbeidsmarktbeleid) alsook het verschil dat zich kan voordoen in de ontwikkeling van de consumptie en dat van de toegevoegde waarde. De formulering van de afwijkingsgrond in de tekst

van het wetsvoorstel kan om bovengenoemde redenen derhalve niet anders dan algemeen van aard zijn».

– De zevende alinea van paragraaf 6.5 van het algemene deel van de toelichting luidde:

«Uit deze passage blijkt dat, naar het oordeel van de SER, een stijging van de verhouding inactieven en actieven noopt tot een nadere beleidsafweging vanwege de korte termijn consequenties. Maar ook vanwege de lange termijn aspecten kan de verhouding inactieve versus actieve inkomenstrekkingen goede diensten bewijzen. Immers een te hoge loonontwikkeling leidt niet op korte termijn, maar pas op langere termijn tot een verslechtering van de werkgelegenheid. Niet alleen komen langs deze weg de consequenties van maatregelen in de sfeer van de prijscomponent tot uitdrukking in de volume-component, maar bovendien kan men dergelijke toekomstige verslechteringen ook tot uitdrukking brengen in dit verhoudingsgetal door daarvan de ramingen in beeld te brengen. Aldus bezien lijkt de verhouding tussen inactieve en actieve inkomenstrekkingen een maatstaf te representeren die zowel het volume als prijsaspect (het aanpassingspercentage) tot uitdrukking brengt».

– De achtste alinea van paragraaf 6.5 van het algemene deel van de toelichting luidde:

«Gezien de veelheid van overwegingen die in beschouwing moeten worden genomen, als de criteria uit het regeerakkoord worden nagegaan, ligt het in de rede dat bij de beleidsafweging op basis van de wettelijke afwijkingsgronden toespitsing plaatsvindt op dit criterium».

– De laatste zin van paragraaf 6.5 van het algemene deel van de toelichting luidde:

«Het aanbrengen van deze ruimte is gewenst wanneer de overschrijding marginaal is danwel wanneer besloten wordt tot maatregelen die de gesignaleerde normoverschrijding ongedaan maken».

– De tekst van paragraaf 6.7 van het algemene deel van de toelichting (thans paragraaf 6.8) luidde:

«De verhouding inactieve versus actieve inkomenstrekkingen heeft in de afgelopen decennia belangrijke veranderingen ondergaan, zoals blijkt uit de onderstaande tabel.

Ontwikkeling van inkomenstrekkingen gemeten in arbeids- c.q. uitkeringsjaren (x 1000)

	1970	1975	1980	1985	1990
– actieven	4475	4390	4501	4341	4638
– inactieven	1737	2227	2718	3757	4017
– verhouding inact./act.	39	51	60	87	87

Bron: CBS, CPB, SZW

De tabel geeft het aantal actieve inkomenstrekkingen uitgedrukt in mensjaren. Dit is gelijk gesteld aan het arbeidsvolume gemeten in arbeidsjaren waarop in mindering is gebracht het uitkeringsvolume van de ZW dat is gemeten in uitkeringsjaren.

De cijfers met betrekking tot het arbeidsvolume ofwel de werkgelegenheid, zijn voor wat betreft de jaren tot 1990 afkomstig uit de Nationale Rekeningen van het CBS, terwijl het cijfer voor 1990 ontleend is aan de Macro Economische Verkenning van het CPB. Voor de cijfers met betrekking tot het uitkeringsvolume van de ZW alsmede voor alle overige cijfers met betrekking tot de inactieve inkomenstrekkingen vormt de Nota Sociale Zekerheid de bron.

Voor de meting in arbeids- c.q. uitkeringsjaren is gekozen omdat dit met het oog op de financiële aspecten van de koppeling een juistere benadering lijkt dan een meting in personen.

Voor de bepaling van een arbeidsjaar is uitgegaan van de gemiddelde contractuele arbeidsduur van een volledige werkweek. Personen die niet gedurende het gehele jaar een volledige werkkring hadden, tellen mee naar rato van het aantal dagen of gedeelten van dagen gedurende welke deze werkkring voor hen bestond. Op soortgelijke wijze wordt een uitkeringsjaar bepaald. Voor de ZW bijvoorbeeld door het aantal dagen of gedeelten van dagen die wgens ziekte werden verzuimd, te delen door 261, het aantal werkdagen in een jaar.

Het aantal inactieve inkomenstrekkingen gemeten in uitkeringsjaren bestaat uit de uitkeringsgerechtigden krachtens de volksverzekeringen AOW, AWW en AAW, alsmede de werknemersverzekeringen WAO, WW en ZW. Tevens zijn daarin begrepen degenen die een recht op uitkering ontlenen aan de sociale voorzieningen geregeld in de WWV, IOAZ, IOAW, RWW en ABW anders

dan RWW. Voorts zijn de ontvangers van een VUT-uitkering in de cijfers meegenomen. Bij deze indeling in actieve en inactieve inkomenstrekkingen moet worden opgemerkt dat studerende met een studiebeurs/toelage als enige bron van inkomen noch tot de actieve noch tot de inactieve inkomenstrekkingen zijn gerekend. Conform de door het CBS in de Nationale Rekeningen gehanteerde methodiek behoren degenen die te werk zijn gesteld in het kader van de WSW, tot de actieve inkomenstrekkingen. Hetzelfde geldt voor werkenden op grond van arbeidsovereenkomsten die in het kader van het arbeidsmarktbeleid tot stand zijn gekomen.

Uit de tabel blijkt dat na de stijging van het aantal inactieven met bijna 1 miljoen in de jaren zeventig, in de eerste helft van de jaren tachtig nog eens een stijging is gevolgd van 1 miljoen. Deze laatste stijging is echter voor bijna de helft het gevolg van de verzelfstandiging van de AOW in 1985: de AOW-uitkering aan gehuwden werd toen gesplitst in twee uitkeringen van 50 procent.

Na het voortdurend hoger worden van het verhoudingsgetal in de periode 1970–1985 is vanaf dit laatste jaar sprake van een stabilisatie. De CPB-doorrekening van het regeerakkoord voor de jaren 1990–1994 laat een lichte stijging zien. Hierbij dient evenwel te worden aangetekend dat in deze doorrekening een aantal beleidsvoornemens en -intenties niet zijn meegenomen. Te denken valt hierbij aan de intensivering van het arbeidsmarktbeleid, de voornemens betreffende de beheersing van het WAO-volume, alsmede het streven naar een hogere werkgelegenheidsgroei dan die welke in de ramingen is vervat.

Op grond van deze overwegingen lijkt het moeilijk de trend van de tweede helft van de jaren tachtig te continueren en een verslechtering van de verhouding actieven versus inactieven te voorkomen».

– De laatste alinea van paragraaf 6.9 van het algemene deel van de toelichting (thans laatste drie alinea's van paragraaf 6.11) luidde:

«In het recente SER-advies zijn werkgevers, kroonleden en het MHP van oordeel dat ook «zeer onevenwichtige financiële verhoudingen in de publieke sector» aanleiding moeten kunnen vormen voor afwijking van de hoofdregel van koppeling. Eerder was dit al tot uitdrukking gebracht in het SER-advies uit 1988. Werkgevers, kroonleden en MHP zijn van mening dat het herstel van het financiële evenwicht in de publieke sector in een dergelijke situatie een evenwichtig pakket van maatregelen vergt waarbij de uitkeringen niet op voorhand kunnen worden uitgesloten van ombuigingen. Het kabinet is van opvatting dat de situatie van de collectieve financiën in bepaalde omstandigheden inderdaad aanleiding moet kunnen vormen voor afwijking van de koppeling. Die omstandigheden zijn echter reeds besloten in de beide afwijkingen gronden waarin het voorliggende wetsvoorstel voorziet. In het geval een bovenmatige loonontwikkeling de werkgelegenheid schade toebrengt en/of al dan niet als gevolg hiervan een volumestijging in de sociale zekerheidsregelingen optreedt, zal de verhouding actieven/inactieven verslechteren en kan het evenwicht in de financiën van de collectieve sector worden verstoord. De overheid beschikt op grond van de beide criteria uit de wet dan over de mogelijkheid om via afwijking van het aanpassingsmechanisme een bijdrage te leveren aan de verbetering van de financiële positie van de overheid. Het kabinet zou het echter ongewenst achten, indien de koppeling losgelaten zou worden vanwege verstoringen van de collectieve financiën waarvan de oorzaak is gelegen op andere terreinen dan welke verband houden met de verslechtering van de getalsverhouding actieve en inactieve inkomstrekkers. De oplossing van de betreffende problemen dient dan gevonden te worden in uitgavenverminderingen in de sectoren waar de problemen zijn ontstaan, danwel in maatregelen die alle inkomstrekkers in vergelijkbare mate treffen. Ontkoppeling lijkt in een dergelijke situatie geen passende maatregel omdat dat juist tot gevolg heeft dat waar het gaat om de inkomensontwikkeling van werkenden en niet-werkenden de laat-

sten eenzijdig worden getroffen. Om deze reden acht het kabinet het niet gewenst de door dit deel van de SER genoemde omstandigheid als zelfstandige afwijking grond in het wetsvoorstel op te nemen. Deze keuze betekent niet dat het kabinet uitsluit dat ingeval van ernstige budgettaire onevenwichtigheden in het kader van de generale problematiek een bijdrage van de sociale zekerheid kan worden gevraagd. De koppeling zou hiervoor echter niet kunnen worden aangewend. Andere maatregelen in de sociale zekerheids sfeer zullen dan overwogen moeten worden».

– De derde alinea van paragraaf 12.3 van het algemene deel van de memorie van toelichting, vanaf de derde volzin luidde:

«Het Verdrag geeft terzake geen prioriteiten aan: aan de nationale wetgeving en nationale omstandigheden wordt overgelaten hoe de verschillende factoren worden gewogen. In het onderhavige wetsvoorstel spelen genoemde factoren (op een bepaalde manier gewogen) een rol bij de aanpassing van het minimumloon. De uit de systematiek voortvloeiende aanpassingen komen onzes inziens dan ook niet in strijd met de verdragsverplichting. Artikel 4, lid 1, van het Europees Sociaal Handvest verplicht tot het garanderen van een billijke beloning maar geeft geen criteria voor aanpassing hiervan».

– De tekst van hoofdstuk 13 betreffende een overgangsregeling (thans vervallen) luidde:

«Het huidige wettelijke stelsel voorziet in een aanpassing aan de hand van de in het verleden gerealiseerde ontwikkeling van de lonen, in casu van de regelingsloonindex. Het koppelingsmechanisme in het voorgestane stelsel baseert zich vooral op loonramingen. De verbinding van beide stelsels op 1 januari 1991 vraagt om een specifieke voorziening. Deze is in de eerste plaats benodigd aangezien de januari-aanpassing normaal gesproken uit twee componenten bestaat, waarvan er één bij de invoering van de nieuwe systematiek geen toepassing kan vinden.

De twee aan de orde zijnde componenten betreffen:

– een voorschot van 50% op de geraamde loonontwikkeling in het komende jaar;

– een (eventuele) correctie op de aanpassing in het afgelopen jaar vanwege het feit dat het in de MEV opgenomen (voorlopige) realisatiecijfer van de lonen kan afwijken van de CEP-raming op basis waarvan de aanpassing per 1 juli voorafgaand is vastgesteld.

Aangezien evenwel de aanpassing per 1 juli 1990 volgens de WAM en niet volgens de voorgestane systematiek (op basis van een CEP-raming) heeft plaatsgevonden is er ook geen grond voor een correctie als hier bedoeld.

In de tweede plaats is een aparte eenmalige voorziening nodig, omdat de aanpassing niet langer plaatsvindt op basis van de loonontwikkeling gemeten tussen twee peildata uit het verleden, maar op basis van de mutatie van het gemiddelde loonniveau in het gehele ramingsjaar (i.e. 1991) ten opzichte van dat in het basisjaar (i.c. 1990). Uitgangspunt voor de aanpassing in 1991 vormt deze laatste mutatie, ook wel genoemd de loonmutatie 1991 op jaarbasis.

Zou het nieuwe aanpassingssysteem per 1 januari 1991 onverkort worden toegepast dan zou de mutatie op jaarbasis van minimumloon en uitkeringen als gevolg van overloop uit hoofde van het thans vigerende WAM-systeem hoger uit kunnen komen dan de ontwikkeling van de contractlonen op jaarbasis. Aangezien de raming van de contractlonen zoals die in de MEV zal worden opgenomen nog onbekend is, wordt dit in onderstaande tabel geadstrueerd voor twee mogelijke varianten, een loonraming van 3,25% en een van 2,8%.

Tabel. Contractloonstijging en aanpassing WML/uitkeringen 1991 op jaarbasis, volgens het nieuwe stelsel zonder correctie voor de overloop uit 1990.

variant	contractloon		WML	
	I	II	I	II
overloop 1990	0,8	0,8	0,9	0,9 ²
aanpassing 1/1-1991			1,63	1,4 ³
aanpassing 1/7-1991	2,45	2,0	0,81	0,7 ⁴
totaal jaarbasis	3,25	2,8	3,35	3,0

¹ raming CPB Economisch Beeld 1991, resp. nadere raming

² overloop van de WAM-aanpassing per 1 juli 1990 ad 1,8

³ zijnde 50% van de loonraming op jaarbasis ad 3,25% resp. 2,8%

⁴ zijnde het effect voor 1991 van een aanpassing met het restant van de loonraming op jaarbasis ad 3,25% resp. 2,8%. Aangezien de verhoging maar de helft van het jaar geldt loopt de helft van het effect over naar 1992.

De aanpassing van WML en uitkeringen op jaarbasis zou zoals uit de tabel blijkt in beide gevallen hoger uitkomen dan de loonontwikkeling op jaarbasis. De oorzaak van dit verschil is gelegen in de omstandigheid dat in de aanpassing op jaarbasis van twee soorten overloop uit 1990 sprake is: de overloop van de WAM-aanpassing per 1 juli 1990 (zijnde 0,9%, zie tabel) én de overloop die besloten ligt in de raming van het contractloon op jaarbasis volgens de huidige ramingen 0,8% bedragend. Ook in de sfeer van de lonen is immers sprake van afspraken (loonmutaties) in de loop van 1990 die gedeeltelijk hun effect doen gelden in 1991.

Van de hogere ontwikkeling van minimumloon en uitkeringen zou het gevaar kunnen voortvloeien van een opstuwende werking van de aanpassing van het minimumloon op de ontwikkeling van de lonen, juist in een tijd dat het mogelijk maken van een beheerste loonkostenontwikkeling onverminderd hoge beleidsprioriteit vraagt.

Het volledig in mindering brengen op de aanpassing per 1 januari 1991 van één van beide overlooppercentages zou evenwel leiden tot een aanpassing op jaarbasis in 1991 van minimumloon en uitkeringen die aanzienlijk lager uitkomt dan de ontwikkeling van de contractlonen. Bovendien zou dit geen recht doen aan de omstandigheid dat er ook argumenten zijn die pleiten voor het accepteren van de dubbele overloop. Deze houden verband met het feit dat bij de overgang van de WAM naar het voorgestane stelsel van

aanpassing de loonontwikkeling over de periode april 1990 – december 1990 op enigerlei wijze in de aanpassing tot uitdrukking zou moeten komen. De juli-aanpassing 1990, (de laatste aanpassing volgens het oude stelsel) is immers gebaseerd op de mutatie van de regelingslooonindex over de periode oktober 1989 – april 1990. Het doorgeven van de overloop van de contractloonstijging op jaarbasis 1991 in de aanpassing zou hierin min of meer voorzien.

Zich bewust van de verschillende overwegingen die in deze de aandacht vragen, heeft het kabinet gekozen voor een uitkomst waarin op jaarbasis sprake is van een volledig gelijke ontwikkeling van lonen, minimumloon en uitkeringen.

Afhankelijk van de uiteindelijke MEV-raming zou dit kunnen leiden tot een beperking van de aanpassing per 1 januari. Bij een loonraming van 2,8% zou die 0,2% bedragen, namelijk 3%–2,8%. In dat geval zou de aanpassing per 1 januari 1991 uitkomen op 1,2%.

– Het gedeelte van de artikelsgewijze toelichting betrekking hebbend op het oorspronkelijke artikel II (thans vervallen) luidde:

«In verband met de overgang per 1 januari 1991 van het WAM-systeem naar het voorgestane nieuwe wettelijke stelsel, vindt op die datum een eenmalige afzonderlijke vaststelling van het wettelijk minimumloon plaats, welke in de plaats komt van de vaststelling conform de componenten van artikel 14, eerste lid. Bij de afzonderlijke vaststelling wordt geen invulling gegeven aan het gestelde onder b van het eerste lid van artikel 14, in casu aan de daarin opgenomen

correctie in verband met een van de CEP-raming afwijkende loonontwikkeling in 1990 volgens de MEV. Voorts strekt de afzonderlijke vaststelling ertoe te voorkomen dat, als gevolg van de overgang naar het nieuwe wettelijke stelsel, de ontwikkeling van minimumloon en sociale uitkeringen op jaarbasis in 1991 hoger zou uitkomen dan de ontwikkeling van de contractlonen op jaarbasis in 1991. Hiertoe dient het percentage waarmee het minimumloon op basis van artikel 14, eerste lid, onderdeel a, zou worden verhoogd, met 0,2 te worden verminderd.

Het percentage van de aanpassing komt daarmee per 1 januari uit op 1,2. In het algemeen deel van deze toelichting is aangegeven dat de genoemde percentages voorlopig zijn, aangezien zij zijn gebaseerd op ramingen uit het Economisch Beeld 1991 van het Centraal Planbureau. Mochten de ramingen in de komende MEV hiervan afwijken, dan zal het in artikel II genoemde percentage daaraan worden aangepast. Uitsluitend de onderdelen a en b van het eerste lid van artikel 14 blijven op 1 januari 1991 buiten toepassing; dientengevolge zijn de voorschriften, vervat in het tiende tot en met het twaalfde lid van artikel 14, op de vaststelling per 1 januari 1991 normaal van toepassing».

Ten Opzichte van de oorspronkelijke memorie van toelichting zoals voorgelegd aan de Raad van State bevat de huidige memorie van toelichting voorts de volgende toevoegingen:

– De op een na en op twee na laatste volzin van de eerste alinea van paragraaf 6.1 van het algemene deel van de toelichting, luidende:

«Daarnaast is voorts van belang het beleid gericht op terugdringing van het beroep van de WAO. In het overleg met de Stichting van de Arbeid op 2 oktober 1990 zijn hierover met sociale partners afspraken gemaakt».

– De vijf laatste volzinnen van de derde alinea van paragraaf 6.3 van het algemene deel van de toelichting.

– De laatste alinea van paragraaf 6.3 van het algemene deel van de toelichting.

– De laatste volzin van paragraaf 6.4 van het algemene deel van de toelichting, luidende:

«Een nadere oordeelsvorming is, wanneer men van deze twee criteria uitgaat, nodig voor wat betreft hun onderlinge relatie».

– De op een na laatste alinea van paragraaf 6.5 van het algemene deel van de toelichting.

– Paragraaf 6.7 van het algemene deel van de toelichting.

– Paragraaf 6.9 van het algemene deel van de toelichting.

– De vijfde en zesde zin van paragraaf 6.10 van het algemene deel van de toelichting, luidende:

«Dit ervan uitgaande dat de SER in staat is om in de krap bemeten tijdsruimte tijdig de advisering af te ronden. Gegeven de ervaringen in de tachtiger jaren lijkt dit een reële aanname».

– Paragraaf 6.12 van het algemene deel van de toelichting.

– Paragraaf 6.13 van het algemene deel van de toelichting.