

Vergaderjaar 1990-1991

22 046

Nadere wijziging van een aantal sociale zekerheidswetten (wijziging uitkeringsgrondslag)

Nr. 3

MEMORIE VAN TOELICHTING

ALGEMEEN

§ 1. Inleiding

Tijdens de parlementaire behandeling van de stelselherziening sociale zekerheid (Kamerstukken II 1986/87, 19 606, nrs. 4 en 5) is aandacht besteed aan het niveau waarop de minimumgarantie in de Toeslagwet (TW; Stb. 1987, 91) is afgestemd. Daarbij is naar voren gekomen dat de minimumbescherming op jaarbasis niet in alle regelingen gelijk is. Bij de bovenminima doet zich een soortgelijke problematiek voor.

Deze ongelijkheid wordt veroorzaakt doordat op grond van een aantal regelingen de uitkering wordt betaald over (gemiddeld) 261 dagen per jaar, terwijl als basis voor de berekening van het dagloon onderscheidenlijk de grondslag voor de uitkering/toeslag wordt uitgegaan van 260 (werk)dagen per jaar. Dit leidt ertoe, dat de uitkeringen per dag naar een te hoog niveau worden berekend.

Deze problematiek, waarop in § 2 nader wordt ingegaan, is inmiddels bekend geworden als de 260/261-dagenproblematiek. Destijds is het standpunt ingenomen dat besluitvorming over de gesignaleerde problematiek in structurele zin niet in het kader van het toen aan de orde zijnde wetsvoorstel met betrekking tot de stelselherziening sociale zekerheid diende plaats te vinden.

Nu het voorstel van wet tot vaststelling van een nieuw stelsel van koppeling van minimumloon en uitkeringen aan de loonontwikkeling inmiddels is ingediend, acht het kabinet het wenselijk dat er een bijstelling in de niveaus van de uitkeringen plaatsvindt die een oplossing biedt voor de 260/261-dagenproblematiek. Door deze afstemming kan worden bereikt dat alle vergelijkbare uitkeringen, ongeacht betalingsperiode, over een vol kalenderjaar gemeten hetzelfde geldbedrag opleveren. De bestaande – zij het kleine – discrepanties in uitkeringsniveaus worden daarmee weggenomen.

Het vervolg van het algemeen deel van deze memorie van toelichting is als volgt. In § 2 is de bestaande situatie beschreven. § 3 bevat de inhoud van de voorgestelde regeling. De financiële aspecten van het voorstel zijn uitgewerkt in § 4. In § 5 wordt nader ingegaan op de advisering door

de Sociaal-Economische Raad (SER) en de Sociale Verzekeringsraad (SVr). Ten slotte wordt in § 6 en § 7 achtereenvolgens aandacht geschonken aan de dereguleringsaspecten en de gevolgen van het wetsvoorstel voor de positie van vrouwen. Hierna volgt dan nog de artikelsgewijze toelichting.

§ 2. Probleemstelling

Teneinde een helder inzicht te verkrijgen in de 260/261-dagenproblematiek, wordt hierna een overzicht gegeven van de berekeningsystematiek zoals deze in de verschillende sociale zekerheidsregelingen wordt gehanteerd.

2.1. De uitkeringen gekoppeld aan het bruto-minimumloon

2.1.1. Algemene Arbeidsongeschiktheidswet

Artikel 10, eerste lid, van de Algemene Arbeidsongeschiktheidswet (AAW; Stb. 1990, 127) bepaalt dat de arbeidsongeschiktheidsuitkering wordt berekend naar de grondslag van het minimumloon. Op grond van het tweede lid van dat artikel wordt onder minimumloon verstaan het minimumloon per dag, bedoeld in artikel 8, eerste lid, onderdeel c, van de Wet minimumloon en minimumvakantiebijslag (WML; Stb. 1968, 657).

In artikel 8 van de WML is de hoogte van het wettelijk minimumloon geregeld. Bij de bepaling van het wettelijk minimumloon per dag genoemd in artikel 8, eerste lid, onderdeel c, van de WML wordt uitgegaan van het maandbedrag, gedeeld door de factor 21,666. Dit getal 21,666 is gebaseerd op 260 werkdagen in een jaar (12 maal $21,666 = 260$). Over een reeks van jaren bezien, is er gemiddeld sprake van 261 werkdagen per jaar. Het bedrag dat een minimummaandloner in gemiddeld 261 dagen verdient wordt als het ware tot 260 dagen herleid. De koppeling van de algemene grondslag AAW aan het wettelijk minimumloon per dag brengt mee, dat de grondslag voor de AAW-uitkering per dag is berekend op basis van 260 werkdagen per jaar.

Blijkens artikel 12 van de AAW wordt de AAW-uitkering per dag vastgesteld, de zaterdagen en zondagen niet meegerekend. Over een reeks van jaren gezien is hierdoor in de AAW sprake van 261 werkdagen per jaar. Doordat de grondslag per dag is gebaseerd op 260 werkdagen per jaar en de uitkering (gemiddeld) over 261 dagen per jaar wordt verleend, wordt in feite de uitkering per dag op een te hoog niveau vastgesteld. Op jaarbasis wordt als gevolg daarvan tot een bedrag dat gelijk is aan de AAW-uitkering over één dag, teveel uitkering verleend.

Weliswaar bestaat er ten aanzien van de feitelijke betaling en berekening van de AAW-uitkering per betalingstijdvak tussen de bedrijfsvereniging een zekere diversiteit (zo gaat het Gemeenschappelijk Administratiekantoor uit van 21,75 dagen per maand, terwijl het Sociaal Fonds Bouwnijverheid en de Bedrijfsvereniging voor Detailhandel, Ambachten en Huisvrouwen uitgaan van het feitelijk aantal uitkeringsdagen per maand), doch in beide systemen leidt dit tot (gemiddeld) 261 uitkeringsdagen per jaar. Een uitzondering op deze regel betreft de vaststelling van het zogeheten kopje op de uitkering op grond van artikel 48 van de Invoeringswet stelselherziening sociale zekerheid (IWS; Stb. 1987, 94). Zoals bekend voorziet dit artikel in een zodanige verhoging van de uitkering van alleenstaanden dat op transactiebasis het verschil met de netto-bijstandsnorm wordt overbrugd. Aangezien de bescherming van de verhoging is gebaseerd op 261 werkdagen per jaar, is in deze gevallen geen sprake van een te hoge uitkering op jaarbasis.

2.1.2. Werkloosheidswet (vervolguitkering)

De zogenaamde vervolguitkering, bedoeld in afdeling III van hoofdstuk II van de Werkloosheidswet (WW; Stb. 1987, 93), is gebaseerd op het minimumloon. Het begrip minimumloon is in artikel 14, tweede lid, van de WW, gedefinieerd als het minimumloon per dag, dat – zoals vermeld onder punt 2.1.1. – is gebaseerd op 260 dagen per jaar. De WW-uitkering dient in de regel per maand achteraf te worden betaald. De wet kent echter de mogelijkheid om over kortere perioden uit te betalen. In de praktijk wordt vaak per week, per 2 weken of per 4 weken uitgekeerd. Daarbij wordt dan per week over vijf dagen uitkering verstrekt. Op grond hiervan is over een reeks van jaren gezien, in de WW sprake van gemiddeld 261 werkdagen per jaar. Ook bij de WW wordt derhalve (gemiddeld) per jaar tot een bedrag dat gelijk is aan de uitkering over één dag, teveel uitkering verleend.

2.1.3. Toeslagenwet

De TW biedt aan personen met een uitkering ingevolge de WW, de Ziektewet (ZW; Stb. 1987, 88), de AAW en de Wet op de arbeidsongeschiktheidsverzekering (WAO; Stb. 1987, 89), alsmede met een uitkering op grond van de Wet arbeidsongeschiktheidsvoorziening militairen (Wamil; Stb. 1972, 313) per dag een inkomensbescherming tot het relevante sociaal minimum. Voor gehuwden is het sociaal minimum gelijk aan het minimumloon per dag als bedoeld in de WML. Voor éénoudergezinnen en alleenstaanden is het relevante minimum respectievelijk 90 en 70% van het minimumloon per dag. Het in de WML opgenomen dagbedrag is, zoals onder punt 2.1.1. vermeld, gebaseerd op 260 werkdagen per jaar. Aangezien de loondervingsregelingen en de AAW echter (gemiddeld) over 261 dagen per jaar recht op uitkering geven, wordt ook in de TW per dag een te hoge minimumbescherming geboden.

2.2. De uitkeringen gekoppeld aan het netto-minimumloon

2.2.1. Algemene Ouderdomswet/Algemene Weduwen- en Wezenwet

De uitkeringen op grond van de Algemene Ouderdomswet (AOW; Stb. 1990, 129) en de Algemene Weduwen- en Wezenwet (AAW; Stb. 1990, 130) zijn afgeleid van het netto-minimumloon per maand en worden per maand uitbetaald. Bij deze uitkeringen is van een te hoog bedrag aan uitkering geen sprake.

2.2.2. Wet Werkloosheidsvoorziening

De uitkeringen op grond van de Wet Werkloosheidsvoorziening (WWV; Stb. 1964, 485), voor zover deze op grond van de artikelen 5b en 5c van die wet op basis van het minimumdagloon worden vastgesteld, zijn afgeleid van het netto-minimumloon. Het minimumdagloon dient zodanig te worden vastgesteld, dat de netto-uitkering per dag, vermenigvuldigd met 21,666, gelijk is aan het netto minimumloon per maand. In artikel 15 van de WWV is bepaald, dat uitkering wordt genoten over elke dag waarop de werknemer, ware hij niet werkloos, arbeid zou hebben verricht. Praktijk is, dat betaling plaatsvindt per week dan wel per 4 weken. Over een reeks van jaren gezien is in de WWV als gevolg daarvan sprake van gemiddeld 261 werkdagen per jaar. Bij de WWV-uitkeringen welke zijn berekend naar het minimumdagloon is derhalve sprake van een te hoge minimumbescherming.

2.2.3. *Algemene Bijstandswet*

De uitkering op grond van de Algemene Bijstandswet (ABW; Stb. 1973, 395) is afgeleid van het netto-minimumloon per maand en wordt in de regel per maand uitbetaald. Alsdan is er geen sprake van een te hoge minimumbescherming. Daarnaast worden er in incidentele gevallen weekuitkeringen betaald. Deze zijn gesteld op 3/13e van de maanduitkering. Dit komt neer op 7/364e van het jaarbedrag. Als de bijstand per week wordt uitbetaald, wordt dus per jaar gemiddeld een bedrag dat overeenkomt met het uitkeringsbedrag over één dag, te veel verstrekt. Aangezien het zeer incidentele situaties betreft en deze met de voornemens tot herinrichting van de ABW tot het verleden zullen gaan behoren, worden hieraan verder geen gevolgen verbonden.

2.2.4. *Wet inkomensvoorziening oudere en gedeeltelijk arbeidsongeschikte werkloze werknemers en Wet inkomensvoorziening oudere en gedeeltelijk arbeidsongeschikte gewezen zelfstandigen*

De uitkering op grond van de Wet inkomensvoorziening oudere en gedeeltelijk arbeidsongeschikte werkloze werknemers (IOAW; Stb. 1987, 92) en de Wet inkomensvoorziening oudere en gedeeltelijk arbeidsongeschikte gewezen zelfstandigen (IOAZ; Stb. 1987, 281) wordt per maand uitbetaald. De grondslagen die gehanteerd worden bij de berekening van de uitkeringen worden afgeleid van het netto-minimumloon per maand, bedoeld in artikel 1, vierde lid, van de ABW. Evenals in het algemeen bij de ABW wordt derhalve een juiste minimumbescherming geboden.

2.3. *De uitkeringen, niet berekend naar het minimumloon*

2.3.1. *Wet op de arbeidsongeschiktheidsverzekering*

Voor de WAO geldt hetzelfde als voor de AAW (zie punt 2.1.1.), met dien verstande dat als grondslag voor de berekening van de arbeidsongeschiktheidsuitkering niet het minimumloon per dag geldt, doch het dagloon. Op grond van de op artikel 14 van de WAO steunende dagloonregels (Stcrt. 1967, 126) wordt het dagloon voor de meest voorkomende situatie, namelijk indien sprake is van een vast loon, afgestemd op 260 werkdagen per jaar. In artikel 21 van de WAO is bepaald, dat de WAO-uitkering per dag, de zaterdagen en zondagen niet meegerekend, wordt vastgesteld. Over een reeks van jaren gezien, is in de WAO sprake van 261 werkdagen per jaar. Ook bij de WAO wordt derhalve (gemiddeld) per jaar tot een bedrag dat gelijk is aan de uitkering over één dag, teveel uitkering verleend. Evenals bij de AAW geldt dit niet ten aanzien van alleenstaanden, die een verhoogde uitkering ingevolge artikel 48 van de IWS ontvangen.

2.3.2. *Ziektewet*

Op grond van de op artikel 15 van de ZW steunende dagloonregels (Stcrt. 1967, 162) wordt het dagloon, evenals bij de WAO, afgestemd op 260 werkdagen per jaar. In artikel 29, tweede lid, van de ZW is bepaald, dat het ziekgeld wordt uitgekeerd over iedere dag dat de ongeschiktheid duurt, doch niet over de zaterdagen en de zondagen en gedurende ten hoogste 52 weken. Door de beperking van de duur van het ziekgeld tot 52 weken doet de situatie dat per jaar een bedrag dat gelijk is aan de ZW-uitkering over één dag, teveel uitkering wordt verleend, zich bij de ZW niet voor.

2.3.3. *Werkloosheidswet (loondervingsuitkering)*

Op grond van de op artikel 34 van de IWS steunende dagloonregels (Stcrt. 1987, 130) wordt het dagloon voor de berekening van de uitkeringen ingevolge de WW ten aanzien van de zogenaamde vastloners, evenals bij de ZW en de WAO, afgestemd op 260 werkdagen per jaar. Zoals reeds eerder vermeld, wordt bij de toepassing van de WW over vijf dagen per week uitkering verleend. Over een reeks van jaren gezien is hierdoor in de WW sprake van 261 werkdagen per jaar. Ook bij de WW wordt derhalve ten aanzien van vastloners (gemiddeld) per jaar tot een bedrag dat gelijk is aan de uitkering over één dag, teveel uitkering verleend. Voor de categorie van de niet-vastloners (de zogenaamde wisselend loners) geldt, dat het dagloon wordt vastgesteld op basis van het in een bepaalde referentieperiode feitelijk genoten loon over het in die periode feitelijk gewerkte aantal dagen. Daarmee is ten aanzien van wisselend loners derhalve geen sprake van een te hoge jaaruitkering.

2.3.4. *Wet Werkloosheidsvoorziening*

Zoals eerder vermeld, is in artikel 15 van de WWV bepaald, dat uitkering wordt genoten over elke dag waarop de werknemer, ware hij niet werkloos, arbeid zou hebben verricht. Volgens artikel 2 van het op artikel 5 van de WWV steunende Dagloonbesluit (Stcrt. 1965, 5) geldt als uitgangspunt voor het dagloon het loon dat de werknemer in de laatste 6 kalender- of loonweken vóór het intreden van zijn werkloosheid gemiddeld heeft genoten over in die periode gelegen dagen, waarop hij ten volle in zijn beroep werkzaam was. De referentieperiode van 6 weken kan worden uitgebreid tot maximaal 52 weken. Deze dagloonvaststelling leidt altijd tot een juist dagloon, omdat de verdienensten worden gedeeld door het in de referentieperiode feitelijk gewerkte aantal dagen. De bovenminimale WWV-uitkeringen behoeven derhalve niet te worden aangepast.

§ 3. De inhoud van de voorgestelde regeling

Om de hiervoor in § 2 beschreven systeemfout op te lossen, wordt voorgesteld de grondslag waarnaar de verschillende uitkeringen worden berekend, vast te stellen op basis van 261 dagen per jaar in plaats van op 260 dagen zoals thans het geval is.

Uitgangspunt bij de vormgeving van deze oplossing is, dat één niveau van minimumbescherming moet gelden dat onafhankelijk is van de betalingsperiode. De keuze van het ijkpunt is bepaald op het minimumloon per maand. Deze maand-systematiek is eerder in de Wet aanpassingsmechanismen (Stb. 1979, 711) gevolgd en geldt reeds voor de AOW, de AWW, de IOAW en de IOAZ alsmede voor de ABW, in het kader van deze laatste wet is (zoals vermeld) in een incidenteel geval nog sprake van weekbetaling.

Gegeven dit uitgangspunt kan het doel van een uniforme minimumbescherming op een eenvoudige en goed uitvoerbare wijze worden bereikt door de berekening van de uitkeringen te standaardiseren zoals voorgesteld.

Wat betreft de uitkeringen gekoppeld aan het bruto-minimumloon, kan een en ander worden gerealiseerd door middel van een wijziging van de AAW, de WW en de TW in die zin dat niet langer wordt uitgegaan van het minimumloon per dag, bedoeld in artikel 8, eerste lid, onderdeel c, van de WML, maar van het minimumloon per maand, bedoeld in artikel 8, eerste lid, onderdeel a, van die wet, gedeeld door 21,75. Aldus wordt aangesloten bij een gemiddelde van 261 dagen per jaar.

Wat de van het netto-minimumloon afgeleide uitkeringen betreft,

behoeven niet in alle gevallen correcties te worden toegepast. Geen aanpassing behoeven de uitkeringen op grond van de AOW en de AWW, omdat de in § 2 omschreven systeemfout zich daarbij niet voordoet. Hetzelfde geldt voor de uitkeringen op grond van de ABW, de IOAW en de IOAZ. Wel is wetswijziging nodig om te bereiken dat de systeemfout die zich voordoet bij uitkeringen op grond van de WWV die naar het minimumdagloon zijn berekend wordt hersteld. Op grond van de WWV wordt het minimumdagloon namelijk berekend op basis van 260 uitkeringsdagen per jaar, terwijl de uitkering (gemiddeld) over 261 dagen per jaar wordt verleend.

De hierboven weergegeven regeling heeft alleen betrekking op de minimumuitkeringen. Teneinde ook bij de niet naar het minimum berekende uitkeringen de systeemfout die zich daar zoals eerder vermeld eveneens voordoet te corrigeren, zal eveneens een voorziening getroffen dienen te worden die bewerkstelligt dat de grondslag waarnaar deze uitkeringen worden berekend, wordt vastgesteld op basis van 261 dagen per jaar in plaats van op basis van 260 dagen zoals thans het geval is. Daartoe is wijziging noodzakelijk van de door de SVr vastgestelde dagloonregels IWS en WAO en zonedig van de door de bedrijfsverenigingen vastgestelde bijzondere dagloonbesluiten.

Een wijziging van de dagloonregels heeft uitsluitend gevolgen voor uitkeringen die op of na de datum van inwerkingtreding van de wet worden toegekend. Omdat de wijzigingen die betrekking hebben op de minimumuitkeringen, automatisch ook van toepassing zijn op minimumuitkeringen die zijn toegekend met ingang van een dag gelegen vóór de datum van inwerkingtreding van de wet, ligt het voor de hand ook voor de niet op het minimumloon gebaseerde reeds lopende uitkeringen de geconstateerde systeemfout te herstellen. Dit heeft betrekking op bovenminimale uitkeringen, waarvan het dagloon gebaseerd is op een vast loon per maand of per jaar. Gebleken is dat dit gegeven niet uit de geautomatiseerde uitkeringsadministraties kan worden verkregen, doch dat daarvoor handmatig dossieronderzoek noodzakelijk is door de bedrijfsverenigingen. Hiermee is enige tijd gemoeid, om welke reden de dagloonherziening van bedoelde bovenminimale uitkeringen eerst per 1 juli 1992 zal plaatsvinden. Het wetsvoorstel biedt in artikel V het daartoe benodigde wettelijk kader.

§ 4. Financiële aspecten

In het voorgaande is uiteengezet ten aanzien van welke uitkeringscategorieën op grond van dit voorstel van wet een wijziging in de uitkerings-situatie zal optreden. Tevens is beargumenteerd dat de geconstateerde systeemfout met ingang van 1 juli 1992 ook voor lopende gevallen boven het minimum hersteld zal worden. Dit laatste betekent dat het structurele effect van de maatregel vanaf 1993 zal worden gerealiseerd.

Gespecificeerd per regeling wordt structureel de navolgende opbrengst verkregen:

AAW	35 mln
WAO	20 mln
WW	8 mln
TW	2 mln
Totaal	<u>65 mln</u>

Voor het jaar 1991 wordt verwacht dat de besparingen die vanaf juli worden gerealiseerd zullen wegvallen tegen de kosten samenhangend met dossieronderzoek ten behoeve van lopende uitkeringen boven het minimum. Dergelijke kosten zullen ook in 1992 nog aan de orde zijn, zodat het besparingsbedrag in dat jaar beperkt zal blijven tot 35 mln gulden. In deze opstelling is voor de WWV geen structurele opbrengst

ingeboekt gezien het aflopende karakter van die wet. Voor 1991 en 1992 zou uit hoofde van het wetsvoorstel nog een additionele opbrengst van 0,5 mln kunnen resulteren. Bij de becijferingen is er rekening mee gehouden dat voor de alleenstaande WAO/AAW-gerechtigden met een zogenaamd kopje op de uitkering de voorgestelde maatregel geen effect zal hebben, zoals in paragraaf 2.1.1. uiteengezet.

Met betrekking tot de koopkrachteffecten van deze maatregel kan worden gesteld dat de bruto verlaging van 0,38% een netto-effect op minimum-niveau zal impliceren van ca. -0,25%. Op maximumdagloon-niveau is het partiële koopkrachtverlies iets geringer (-0,20%).

§ 5. Advisering

Op 18 september 1990 werd over het concept-wetsvoorstel tot wijziging van de uitkeringsgrondslag advies gevraagd aan de Adviescommissie Werkloosheidsvoorziening van de SER en aan de SVr. Een afschrift van beide adviezen gaat hierbij¹. Hieronder zullen de adviezen kort besproken worden. Tevens wordt aangegeven op welke wijze deze adviezen hebben geleid tot aanpassing van het oorspronkelijke voorstel.

5.1. Het advies van de Adviescommissie Werkloosheidsvoorziening van de SER

Het advies van de Adviescommissie Werkloosheidsvoorziening van de SER werd verzonden bij brief van 2 oktober 1990. De voorgestane wijziging van de uitkeringsgrondslag heeft tot gevolg – zo stelt de adviescommissie vast – dat de daglonen ingevolge artikel 5b van de WWV met 0,38% worden verlaagd. Hiervoor is evenwel geen structurele opbrengst ingeboekt gezien het aflopende karakter van de WWV. Voor 1991 wordt wel een additionele opbrengst voorzien van 0,5 mln. De adviescommissie heeft aangenomen, dat de aanpassing van de lopende uitkeringen tot een eenmalige verzwaring van administratieve lasten zal leiden voor de uitvoeringsorganen. In het licht van het voorgaande vraagt de commissie zich af of het in het algemeen nog wel zinvol is de WWV in de wijzigingsvoorstellen te betrekken. Niet ondenkbaar is – zo stelt de commissie – dat de voorziene opbrengst voor een groot deel teniet wordt gedaan door de verzwaring van uitvoeringslasten. In verband hiermee wordt tevens gewezen op het aflopende karakter van de WWV, op grond waarvan een structurele wetswijziging niet noodzakelijk zou zijn. De adviescommissie komt tot de conclusie, dat het om praktische redenen geen aanbeveling verdient in dit stadium de WWV nog te wijzigen. De commissie heeft dan ook in overweging gegeven de WWV in het geheel buiten het wetsvoorstel te laten.

Het kabinet is echter van oordeel het advies van de adviescommissie niet te moeten volgen. De WWV zal – ondanks het sedert de stelselherziening aflopende karakter van deze wet – vanwege de verwachte instroom van gehuwde vrouwen (op grond van wetsvoorstel 21 543) voor de uitvoeringspraktijk nog wel enige jaren relevant blijven. Het zou tegen deze achtergrond niet juist zijn de WWV van de voorgenomen maatregelen uit te zonderen. Overigens is in paragraaf 2.3.4. vermeld, dat de bovenminimale uitkeringen van de WWV niet behoeven te worden aangepast, omdat het WWV-Dagloonbesluit reeds leidt tot een juist dagloon. De door de adviescommissie gesignaleerde (eenmalige) verzwaring van de uitvoeringslasten zal dus ten aanzien van deze uitkeringen niet plaatsvinden. Een dergelijke verzwaring zal evenmin plaatsvinden ten aanzien van de op het minimumdagloon gebaseerde WWV-uitkeringen (artikel 5b, eerste lid). Weliswaar dient hier een aanpassing plaats te vinden volgens de nieuwe systematiek, doch dit leidt niet tot een extra werkbelasting voor de gemeenten omdat bedoelde

¹ Ter inzage gelegd op de bibliotheek.

aanpassing van de reeds lopende uitkeringen plaats zal vinden tegelijkertijd met de reguliere, halfjaarlijkse aanpassing van de daglonen. De nieuwe WWV-uitkeringen op basis van het minimumdagloon zullen meteen volgens de nieuwe systematiek kunnen worden vastgesteld, zodat ook hier geen sprake is van een extra belasting.

5.2. Het advies van de SVr

Het advies van de SVr werd vastgesteld in de Raadsvergadering van 15 november 1990. De Raad is van mening dat geen zwaarwegende bezwaren bestaan tegen aanpassing van de berekeningswijze van de uitkeringsgrondslagen en daglonen. De Raad adviseert dan ook de desbetreffende wetten overeenkomstig de voorgestelde regeling aan te passen. De Raad zal zelf de verschillende dagloonbesluiten dienovereenkomstig aanpassen indien de wetswijziging wordt gerealiseerd. De Raad heeft bezwaren tegen het voornemen ook de grondslagen en daglonen van de reeds lopende uitkeringen aan de nieuwe berekeningswijze aan te passen. Ten eerste is er naar het oordeel van de Raad geen sprake van een systeemfout. De huidige berekeningswijzen worden reeds enkele decennia gehanteerd, zonder dat zij op enig moment ter discussie hebben gestaan. Ten tweede is sprake van verkregen rechten, die naar de mening van de Raad dienen te worden gerespecteerd. Ten derde is het uitvoeringstechnisch niet mogelijk een dagloonherziening door te voeren waarvan verschillende categorieën dienen te worden uitgezonderd. De Raad adviseert daarom de nieuwe berekeningswijze slechts op nieuwe gevallen van toepassing te laten zijn. Teneinde te voorkomen dat er rechtsongelijkheid ontstaat tussen uitkeringen gebaseerd op het minimumloon en bovenminimale uitkeringen meent de Raad, dat ook de reeds voor de wetswijziging lopende minimumuitkeringen niet gecorrigeerd dienen te worden.

Door het achterwege laten van de dagloonverlaging voor reeds lopende uitkeringen zou verschil in uitkeringsniveau ontstaan tussen oude en nieuwe gevallen. Het kabinet is van oordeel, dat dit met name niet aanvaardbaar is waar het gaat om de minimumuitkeringen. Het verschil in minimumbescherming vanwege de 260/261-dagenproblematiek zou hiermee immers voor een deel blijven voortbestaan. Met name de omstandigheid dat in dezelfde op het minimumbehoefte karakter geënte TW een verschillend niveau van bescherming zou gaan ontstaan, dat enkel kan worden verklaard vanuit de ingangsdatum van de loonderwijsuitkering, acht het kabinet niet te verdedigen. Daarnaast is van secundair belang de overweging dat door het achterwege laten van de dagloonverlaging een zeer belangrijk deel van het besparingsbedrag zou komen te vervallen, althans voor de eerste jaren. Tegen deze achtergrond heeft het kabinet besloten de voorgestelde dagloonverlaging integraal te moeten handhaven. Uit het advies van de SVr is echter gebleken, dat niet uit de geautomatiseerde uitvoeringsadministraties kan worden opgemaakt op grond van welke bepalingen uit de onderscheiden dagloonregels het dagloon is vastgesteld. Aldus kan derhalve niet worden vastgesteld welke daglonen wel en welke daglonen niet behoeven te worden aangepast. Daarvoor is handmatig dossieronderzoek noodzakelijk. Omdat hier enige tijd mee gemoeid is, zal de dagloonverlaging ten aanzien van de lopende bovenminimale uitkeringen eerst per 1 juli 1992 plaatsvinden. Het kabinet acht deze aanpassing van de bovenminimale uitkeringen gewenst, gezien het feit dat de lopende uitkeringen op minimumniveau evenzeer zullen worden aangepast. Tenslotte is een door de SVr voorgestelde technische wijziging aangebracht in de in artikel II voorgestelde tekst van artikel 14, tweede lid, van de WW.

§ 6. Dereguleringsaspecten

Het wetsvoorstel voorziet in het wegwerken van een systeemfout die zich bij een aantal sociale zekerheidsregelingen voordoet. De tekortkomingen in de bestaande regelingen zijn in § 2 weergegeven. Teneinde deze systeemfout op te heffen is het noodzakelijk de grondslag waarnaar de verschillende uitkeringen worden berekend, vast te stellen op basis van 261 dagen per jaar in plaats van op 260 dagen zoals thans het geval is. Voor de minima is daartoe in het algemeen wetswijziging noodzakelijk. Voorgesteld wordt voor de berekening van een aantal uitkeringen niet langer uit te gaan van het minimumloon per dag, zoals thans in de wet is neergelegd, doch van het minimumloon per maand, bedoeld in de WML, gedeeld door 21,75. Voor de niet naar het minimum berekende uitkeringen dienen de door de SVr en de bedrijfsverenigingen vastgestelde dagloonregels c.q. -besluiten te worden aangepast. In het wetsvoorstel worden geen nieuwe organen en bestuursinstrumenten in het leven geroepen. Het voorstel leidt niet tot een structurele verzwarening van administratieve lasten voor de uitvoeringsorganen bij de berekening van de uitkeringen. Het systeem kan voorts op vrij eenvoudige wijze worden ingepast in de bij die organen gehanteerde automatiseringssystemen. Een eenmalige werkbelasting vloeit wel voort uit het in verband met de per 1 juli 1992 uit te voeren herziening van de lopende bovenminimale uitkeringen vereiste dossieronderzoek. Van het wetsvoorstel worden tenslotte geen ingrijpende gevolgen verwacht voor het justitieel apparaat.

§ 7. Gevolgen voor de positie van vrouwen

De voorgestelde regeling heeft geen specifieke gevolgen voor de positie van vrouwen.

ARTIKELSGEWIJZE TOELICHTING

Artikel I, onder 1° (artikel 10, tweede lid, Algemene Arbeidsongeschiktheidswet)

In artikel 10 van de AAW is de berekeningsgrondslag neergelegd voor de vaststelling van de AAW-uitkeringen. Momenteel geldt als grondslag voor de berekening van de AAW-uitkering voor personen van 23 jaar of ouder het minimumloon per dag, bedoeld in artikel 8, eerste lid, onderdeel c, van de WML en voor personen van 18 tot en met 22 jaar het voor hen geldende minimumjeugdloon. Zoals in het algemeen deel van deze toelichting is gesteld, wordt in de AAW per dag teveel uitkering verleend. Deze systeemfout wordt in artikel I, onder 1°, gecorrigeerd door niet langer meer het minimumloon per dag als basis voor de uitkering te hanteren, maar het minimumloon per maand, gedeeld door 21,75.

Artikel I, onder 2° (artikel 10, derde lid, Algemene Arbeidsongeschiktheidswet)

De in artikel 10, eerste lid, van de AAW bedoelde algemene grondslag geldt niet voor deeltijdwerkers die in het referentiejaar minder hebben verdiend dan 260 maal het minimumloon per dag. Nu de grondslag per dag als gevolg van de wijziging onder 1° wordt verlaagd, dient teneinde geen materiële wijziging te brengen in het inkomensbegrip, bedoeld in het derde lid, de factor 260 gewijzigd te worden in 261.

Artikel I, onder 3° (artikel 10, vijfde lid, Algemene Arbeidsongeschiktheidswet)

Voor deeltijdwerkers geldt, dat indien zij in het referentiejaar minder hebben verdiend dan het minimumloon, het tot een gemiddelde per dag herleide eigen inkomen als grondslag geldt (hierna te noemen de individuele grondslag). Teneinde te bewerkstelligen dat een wijziging van het relevante minimumloon automatisch doorwerkt in het bedrag van de individuele grondslag, is in artikel 10, vijfde lid, van de AAW bepaald, dat de individuele grondslag wordt herzien naar evenredigheid van de herziening van het bedrag van het minimumloon per dag. Als gevolg van de wijziging van artikel I, onder 1°, dient het vijfde lid te worden aangepast.

Artikel II (artikel 14, tweede lid, Werkloosheidswet)

De zogenaamde vervolgitkering, bedoeld in afdeling III van hoofdstuk II van de WW, is gebaseerd op het minimumloon per dag. Voorts is in artikel 41 van de WW, ter voorkoming van kruimeluitkeringen, bepaald, dat de uitkering niet wordt uitbetaald, indien deze per week doorgaans minder bedraagt dan een achtste deel van het minimumloon per dag. In verband hiermee is in het tweede lid van artikel 14 van de WW een definitie opgenomen van het begrip minimumloon. Door de verwijzing in dat lid naar het minimum(jeugd)loon per dag te vervangen door een verwijzing naar het minimum(jeugd)loon per maand, gedeeld door 21,75, wordt voorkomen, dat de vervolgitkering bedoeld in afdeling III van hoofdstuk II per dag te hoog is. Tevens leidt dit ertoe, dat het bedrag van de uitkering dat op grond van artikel 41 niet tot uitbetaling komt, wordt gewijzigd in een achtste deel van het minimumloon per maand gedeeld door 21,75.

Artikel III (artikel 5, eerste lid, Wet Werkloosheidsvoorziening)

Zoals onder punt 2.2.2. is uiteengezet, bieden de WWV-uitkeringen die zijn berekend naar het minimumdagloon een te hoge minimumbescherming. Om te bereiken dat deze uitkeringen een juiste minimumbescherming bieden, is het noodzakelijk het minimumdagloon bij te stellen. Dit wordt bereikt door de vermenigvuldigingsfactor 21,666 in artikel 5b van de WWV te wijzigen in 21,75.

Artikel IV (artikel 1, eerste lid, Toeslagenwet)

De TW verleent toeslagen tot het relevante sociale minimum aan personen die een uitkering op grond van de ZW, de WW, de AAW, de WAO en de Wamil ontvangen. Dit sociale minimum is voor de verschillende categorieën in de sfeer van de TW bepaald op 100%, 90% of 70% van het minimumloon per dag, bedoeld in artikel 8, eerste lid, onderdeel c, van de WML dan wel van het minimumjeugdloon. Door de verwijzing in dat lid naar het minimum(jeugd)loon per dag te vervangen door een verwijzing naar het minimum(jeugd)loon per maand gedeeld door 21,75, wordt ook hier voorkomen, dat de minimumbescherming per dag tot een te hoog niveau wordt verleend.

Artikel V

Eerste lid

De verwijzing in de AAW, de WW en de TW naar het minimumloon, bedoeld in artikel 8 van de WML, brengt mee, dat de wijziging,

neergelegd in de artikelen I, II en IV, automatisch doorwerkt naar minimumuitkeringen die zijn toegekend met ingang van een dag gelegen vóór de datum van inwerkingtreding van de daarin voorgestelde wijzigingen. Ook de wijziging, neergelegd in artikel III, werkt automatisch door in de minimumuitkeringen op grond van de WWV die zijn toegekend met ingang van een dag gelegen vóór de datum van inwerkingtreding van de daarin voorgestelde wijziging. Het ligt daarom voor de hand ook voor de zogenaamde bovenminima in de WAO, de WW en de Wamil (Stb. 1972, 313) de geconstateerde systeemfout te herstellen. Zonder nadere voorziening zou een tussentijdse dagloonherziening niet mogelijk zijn. Dit artikel biedt daartoe het benodigde wettelijk kader.

De vermelding in dit lid van de uitkeringen op grond van de Wamil houdt verband met het volgende. Op grond van artikel 8 van die wet zijn de bepalingen van de ZW en de WAO, met inachtneming van de wijzigingen die de aard van het onderwerp vordert, op de Wamil-uitkeringen van overeenkomstige toepassing. Omdat de verlaging van de daglonen van reeds lopende WAO-uitkeringen niet in de WAO zelf geregeld is, zou deze zonder afzonderlijke vermelding in dit lid namelijk niet van toepassing zijn op de daglonen die aan de Wamil-uitkeringen op grond van hoofdstuk III van die wet ten grondslag liggen. Verlaging van de Wamil-uitkeringen op grond van hoofdstuk II van die wet is niet aan de orde, omdat de ZW in het kader van voorliggend wetsvoorstel geen wijziging behoeft (de 260/261-problematiek doet zich – zoals vermeld in paragraaf 2.3.2. – niet voor in het kader van de ZW). Vandaar dat dit lid geen verwijzing bevat naar de dagloonregels ingevolge de ZW.

Een juiste correctie op de daglonen van lopende uitkeringen zou worden verkregen door deze te herzien met de factor 260/261. Om uitvoeringstechnische redenen is ervoor gekozen deze factor om te zetten in een percentage van 0,38%. Voor zover vanwege afronding van het genoemde percentage van 0,38% de uitkomst niet volledig gelijk is aan die bij toepassing van de factor 260/261, betreft het een marginale afwijking die bovendien in het voordeel van de uitkeringsgerechtigde uitwerkt.

Tweede lid

Zoals vermeld vergt het noodzakelijke dossieronderzoek enige tijd, om welke reden de dagloonherziening als bedoeld in het eerste lid eerst met ingang van 1 juli 1992 zal plaatsvinden.

De Minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid, a.i.
P. Bukman