

Vergaderjaar 1990–1991

22 046

Nadere wijziging van een aantal sociale zekerheidswetten (wijziging uitkeringsgrondslag)

Nr. 5

VERSLAG

Vastgesteld 15 mei 1991

In de vaste Commissie voor sociale zaken en werkgelegenheid¹, belast met het voorbereidend onderzoek, zijn enkele opmerkingen gemaakt en vragen gesteld.

Indien de regering deze tijdig zal hebben beantwoord, acht de vaste Commissie de openbare beraadslaging voldoende voorbereid.

1. Algemeen

De leden behorende tot de CDA-fractie konden instemmen met de strekking van het wetsvoorstel, te weten het aanbrengen van een niveau van minimumbescherming in alle vergelijkbare uitkeringen, dat onafhankelijk is van de betalingsperiode. Zij wilden slechts een opmerking maken over de uitvoeringskosten.

De leden van de PvdA-fractie spraken hun tevredenheid uit over de voortvarendheid waarmee gewerkt is aan de completering van het wetgevingproces inzake de stelselherziening Sociale Zekerheid. De beoogde uniforme bescherming op minimumniveau leidt er toe dat de principiële vraag dient te worden beantwoord of een herziening van de berekening van het dagloon, grondslag voor de uitkering/toeslag, van toepassing zal moeten zijn op allen die recht op een uitkering hebben, zodat de beoogde harmonisatie een, weliswaar geringe, verlaging ten gevolge heeft voor hen die nu op basis van de oude berekeningswijze eigenlijk een te hoge uitkering hebben. De regering bepleit dat voorkomen dient te worden dat op minimumniveau verschillen ontstaan. De aan het woord zijnde leden konden hierin meegaan, ook al beseften zij dat voor bepaalde mensen sprake zal zijn van aantasting van verworven rechten. Zij betreurden de vermindering van enige gelden op maandbasis voor betrokkenen, maar accepteerden de correctie van de berekeningswijze, kiezend voor zoveel mogelijk gelijke behandeling in gelijke omstandigheden. Een feitelijk te hoge uitkering wordt nu een juiste uitkering.

Ook de leden van de PvdA-fractie wilden nog ingaan op de uitvoeringskosten.

¹ Samenstelling:

Leden: Spieker (PvdA), Moor (PvdA), Gerritse (CDA), Buurmeijer (PvdA), onder-voorzitter, Van Houwelingen (CDA), Schutte (GPV), Groenman (D66), Wolters (CDA), Rempt-Halmmans de Jongh (VVD), Van Nieuwenhoven (PvdA), Linschoten (VVD), Kamp (VVD), Leijnse (PvdA), Brouwer (Groen Links), Janmaat (Centrumdemocraten), Doelman-Pel (CDA) voorzitter, G. H. Terpstra (CDA), De Leeuw (CDA), Biesheuvel (CDA), Vliegenthart (PvdA), Schoots (PvdA), Beijlen-Geerts (PvdA), Schimmel (D66), Huibers (CDA), Middel (PvdA).

Plv. leden: Van Gelder (PvdA), Kalsbeek-Jasperse (PvdA), Soutendijk-van Appeldoorn (CDA), Quint-Maagdenberg (PvdA), Reitsma (CDA), Van der Vlies (SGP), Versnel-Schmitz (D66), Paulis (CDA), Melkert (PvdA), Dijkstal VVD, De Korte (VVD), Van Nieuwenhoven (PvdA), Rosenmöller (Groen Links), Willems (Groen Links), G. de Jong (CDA), Tuinstra (CDA), Bijleveld-Schouten (CDA), De Kok (CDA), Van Zijl (PvdA), Melkert (PvdA), Leerling (RPF), Kohnstamm (D66), Vreugdenhil (CDA), Witteveen-Hevinga (PvdA).

De leden van de VVD-fractie hadden met belangstelling kennisgenomen van het wetsvoorstel, strekkende tot het oplossen van een geconstateerde «systeemfout» door de grondslag waarnaar de verschillende uitkeringen worden berekend vast te stellen op basis van 261 dagen per jaar, in plaats van de huidige 260 dagen. Ten algemene stonden de leden van de VVD-fractie *niet onsympathiek tegen het voornemen de wettelijke minimumgarantiebescherming op jaarbasis in alle gevallen gelijk te doen zijn*. Het spreekt voor zich dat ook deze leden de mening zijn toegedaan dat uitkeringen enkel dienen te worden verstrekt over een periode waarover recht bestaat en dat het ten principale niet wenselijk moet worden geacht dat door een gehanteerde grondslag in voorkomende gevallen per jaar gemiddeld een bedrag gelijk aan het uitkeringsbedrag over één dag, te veel aan uitkering wordt verstrekt.

Desalniettemin hadden de leden van de VVD-fractie behoefte aan het maken van een aantal opmerkingen, respectievelijk het stellen van enkele vragen. Vooraleerst vonden deze leden het uitermate interessant dat de regering voor wat betreft het tijdstip van indiening van het onderhavige voorstel van wet een direct verband legt met de indiening van het wetsvoorstel Koppeling met afwijkingsmogelijkheid. De regering stelt dat door de bijstelling in de niveaus van de uitkering wordt bereikt dat alle vergelijkbare uitkeringen, ongeacht betalingsperiode, over een vol kalenderjaar gemeten hetzelfde geldbedrag opleveren. De leden van de VVD-fractie zouden evenwel een nadere, meer onderbouwde verklaring van de regering verkrijgen omtrent het gelegde verband met voornoemde koppelingswet, daar deze leden toch meenden te mogen stellen dat enerzijds de eerder genoemde «systeemfout» en anderzijds de wenselijkheid van een oplossing daarvan, ook zouden bestaan indien het wetsvoorstel Wet koppeling met afwijkingsmogelijkheid niet zou zijn ingediend. Deze leden vroegen de regering hier uitvoering op in te gaan.

De leden van de fractie van D66 hadden met belangstelling kennisgenomen van het wetsvoorstel. Het feit dat de regering voorstelt om bij de berekening van alle uitkeringen voortaan uit te gaan van 261 dagen in plaats van 260 dagen, kwam deze leden juist voor. De leden van de D66-fractie wilden nog wel enige opmerkingen maken over het wetsvoorstel *als zodanig*.

De in de uitkeringssystematiek geslopen «oneffenheid» is, zo vernamen de leden van de fractie van D66, reeds in 1967 door de SVr gesignaleerd. Reeds vanaf dat jaar was bekend dat de berekening van het dagloon, uitgaande van 260 dagen, niet altijd tot een correcte uitkomst leidde. Kan de regering aangeven waarom dit probleem zich dan toch pas politiek voor het eerst ging voordoen bij de stelselherziening Sociale Zekerheid in 1987?

2. De voorgestelde regeling

De leden van de fracties van VVD en D66 wilden specifiek ingaan op het voorstel met betrekking tot de Wet Werkloosheidsvoorziening (WWV).

De leden van de VVD-fractie merkten op dat de regering heeft gemeend te moeten afwijken van het advies van de adviescommissie van de SER door de WWV wel in het wijzigingsvoorstel te betrekken. De regering motiveert zulks door te wijzen op de te verwachten instroom van gehuwde vrouwen ten gevolge van wetsvoorstel 21 543 (Wijziging van de Wet van 24 april 1985, Stb. 230, en de Invoeringswet stelselherziening sociale zekerheid).

In tegenstelling tot het naar aanleiding van het SVr-advies genoemde financiële (besparings)belang, hetgeen aldaar door de regering als

secundair is betiteld, lijkt het financiële belang alhier te prevaleren. Teneinde de motivering van de regering op zijn meritis te kunnen beoordelen verzochten deze leden de regering hier nader op in te gaan en tevens de te verwachten instroom van vrouwen af te zetten tegen de verzwaring van de uitvoeringslasten, zulks kwantitatief geïllustreerd.

Zowel de adviescommissie Werkloosheidsvoorziening van de SER als de Raad van State waren, volgens de leden van de D66-fractie, tot de conclusie gekomen dat het geen aanbeveling verdient om in dit stadium de WWV nog te wijzigen in verband met de 260/261-dagenproblematiek. De adviescommissie wijst er terecht op dat de budgettaire opbrengsten slechts gering zullen zijn (0,5 miljoen) terwijl er tevens sprake is van een regeling met een sterk aflopend karakter. Om die laatste reden heeft de regering dan ook geen structurele opbrengst ingeboekt voor de WWV. De SER voegt daar nog eens aan toe dat de genoemde zeer beperkte opbrengst voor een groot deel teniet zal worden gedaan door de verzwaring van de uitvoeringslasten van de gemeenten. De regering stelt dat er géén sprake zal zijn van een extra belasting voor de gemeenten omdat de aanpassing van reeds lopende uitkeringen tegelijk zal plaatsvinden met de reguliere, halfjaarlijkse aanpassing van de daglonen. Is de regering op dit punt voornemens de opvatting van de VNG te vragen? Nieuwe WWV-uitkeringen op basis van het minimumdagloon zullen volgens de regering meteen conform de nieuwe systematiek kunnen worden vastgesteld. De leden van de fractie van D66 verwezen wat betreft hun standpunt met betrekking tot de WWV naar de behandeling van wetsvoorstel 21 543. Naar aanleiding van de vrij uitvoerige WWV-discussie stelden deze leden zich op het standpunt dat de regering 23 december 1984 als ingangsdatum van de WWV-uitkering had moeten laten gelden voor alle betrokken vrouwen. Zowel reeds lopende WWV-uitkeringen (ultimo 1989: 200) als nieuwe WWV-uitkeringen dienen wat dat betreft feitelijk te worden gezien als «oude rechten». Door de gebrekkige kwaliteit van gevoerd overheidsbeleid, zou de regering er naar de mening van deze leden goed aan doen de WWV buiten deze 260/261-dagenproblematiek te houden.

3. Advisering

De leden van de VVD-fractie constateerden dat de regering op een aantal majeure punten afwijkt van alle uitgebrachte adviezen. Waar deze de WWV betreffen, hadden zij daar in de vorige paragraaf reeds op gewezen.

De regering volgt voor een niet onbelangrijk deel de adviezen van zowel de Raad van State als de SVr niet.

Beide adviesorganen hebben niet alleen moeite met het feit dat de regering een reeds gedurende decennia gehanteerde berekeningswijze plots als een «systeemfout» meent te moeten afschilderen, maar wijzen bovendien de voorgestelde aanpassing als het gaat om reeds lopende uitkeringen af. Vooraleerst vroegen deze leden de regering nader in te gaan op de door voornoemde adviesorganen geuite kritiek voor wat betreft de betiteling «systeemfout». Is er volgens de regering nu sprake van een «systeemfout» of van een «in de systematiek geslopen oneffenheid» (zie advies Raad van State)? Het antwoord op deze vraag zou immers relevant kunnen zijn als het gaat om de beoordeling van de rechtvaardiging van de wijze waarop een en ander wordt hersteld en zulks wordt gemotiveerd. Deze leden vroegen de regering voorts met klem meer uitgebreid als in de memorie van toelichting te motiveren om welke redenen de regering het te rechtvaardigen acht van de advisering van de Raad van State en de SVr af te wijken, door ook lopende uitkeringen aan te passen, temeer daar de SVr bovendien, blijkens het SVr-advies, niet aan concrete beantwoording van de vraag of in de

grondslag c.q. dagloon van lopende uitkeringen wijzigingen kunnen worden aangebracht, is toegekomen en derhalve te dien aanzien niet heeft geadviseerd. Tenslotte zouden deze leden van de regering een nadere toelichting willen krijgen op de naar aanleiding van het advies van de Raad van State door de regering geponeerde stelling dat de aanpassing van lopende uitkering door de koppeling aan de reguliere halfjaarlijkse aanpassing van de uitkeringen (de indexering) per 1 juli niet zal leiden tot verlaging van de uitkering. Deze leden zagen zulks niet alleen liever nader door de regering onderbouwd maar vroegen van de regering tevens antwoord te geven op de vraag in hoeverre deze stelling zich laat rijmen met de overige argumenten en of deze hierdoor niet wellicht enigszins aan waarde zouden verliezen. Immers, zou de regering de voorgestelde maatregelen niet wenselijk hebben geacht indien de uitkering in de praktijk als gevolg van het onderhavige wetsvoorstel wel zou verlagen?

4. Lopende uitkeringen en uitvoeringskosten

Mede door de wens van de regering de voorgestelde dagloonverlaging integraal te handhaven, is een handmatig dossieronderzoek nodig. De leden van de CDA-fractie merkten naar aanleiding hiervan op, dat zij bij de discussie over de reorganisatie van de uitvoering van de sociale zekerheid het oog hadden op dit soort opdrachten, die duidelijk leiden tot kostenverhoging van de uitvoering. Zij meenden dan ook, dat bij de verdere discussie over de budgettering van de uitvoeringskosten hiermee rekening moest worden gehouden.

Een uitvoeringsprobleem doet zich voor, zo constateerden de leden van de PvdA-fractie, bij de herziening van het dagloon van lopende bovenminimale uitkeringen, die zijn vastgesteld op grond van een vast loon per maand of per jaar. Om deze dagloonherziening te kunnen uitvoeren zullen de bedrijfsverenigingen dossieronderzoek moeten verrichten, ter vaststelling op grond van welke bepalingen uit de onderscheiden dagloonregels het dagloon van betrokkene is vastgesteld. Aangezien de regering zelf al aangeeft dat dit dossieronderzoek tijdrovend is vroegen zij meer zicht te krijgen op het aantal arbeidsuren dat ermee gemoeid is de benodigde gegevens ter beschikking te krijgen en of het beslag op het personeel bij de uitvoeringsorganisaties dat dit onderzoek met zich zal brengen, te kwantificeren is.

Zij vroegen de regering meer informatie over het kostenaspect van dit deel van de uitvoering van voorliggend wetsvoorstel. Tenslotte vroegen zij om een prognose over de te verwachten beroepsprocedures tegen de gevolgen van de andere grondslagberekening van uitkeringen. Ook de hieraan verbonden kosten voor de overheid dienen meegewogen te kunnen worden bij het beoordelen van de voor- en nadelen die samenhangen met uitvoering van het wetsvoorstel, aldus de leden van de PvdA-fractie.

Zowel de Raad van State als de SVr zijn van mening dat de nieuwe berekeningswijze van de uitkeringsgrondslagen en de daglonen slechts voor nieuwe gevallen dienen te gelden, zo constateerden de leden van de D66-fractie. De argumenten die daarvoor werden aangevoerd spraken deze leden aan. Allereerst is er bij lopende uitkeringen sprake van «een aantasting van verkregen rechten». Overwegende dat de «oneffenheid» in de uitkeringssystematiek reeds meer dan 23 jaar ongemoeid is gelaten, en zodoende kennelijk niet als zó belangrijk en zwaarwegend werd gezien, konden de hier aan het woord zijnde leden zich vooralsnog niet vinden in de door de regering voorgestane oplossing. Ten tweede blijkt het volgens de SVr om uitvoeringstechnische redenen zeer

moeizaam om reeds lopende uitkeringen te corrigeren volgens de nieuwe berekeningswijze. De dagloonvaststelling blijkt immers niet voor alle groepen uitkeringsgerechtigden onjuist plaats te vinden. De door de regering gevonden oplossing om de dagloonherziening met 0,38% ten aanzien van de lopende uitkeringen pas te laten plaatsvinden per 1 juli 1992, doet aan de uitvoeringstechnische bezwaren niets af. Het tijdrovende handmatige dossieronderzoek zal immers toch moeten plaatsvinden. Mede gezien het onlangs verschenen regeringsstandpunt ten aanzien van de uitvoeringsorganisatie sociale zekerheid (22 011, nr. 1) en het daarin geuite voornemen om de uitvoeringskosten van de sociale verzekeringen te budgetteren, kwam het bij dit wetsvoorstel ingenomen standpunt van de regering de hier aan het woord zijnde leden onlogisch voor.

De leden van de fractie van D66 waren met de SVr en de Raad van State van mening dat de lopende bovenminimale uitkeringen en de minimumuitkeringen niet dienen te worden aangepast. Daarbij waren deze leden zich bewust van het standpunt van de regering dat het daarmee verbonden besparingsverlies (op korte termijn) geen argument van doorslaggevende betekenis kan zijn.

De leden van de fractie van D66 zagen graag een uiteenzetting tegemoet van de financiële aspecten van het wetsvoorstel, wanneer de aanpassing slechts van toepassing zal zijn op de nieuwe instroom uitkeringsgerechtigden.

5. Tot slot

De leden van de VVD-fractie hechtten eraan op te merken dat zij eerst nadat de regering uitvoerig heeft gereageerd op de door hen gemaakte opmerkingen en gestelde vragen, hun definitieve standpunt zullen bepalen over het wetsvoorstel, hetgeen, zoals deze leden reeds hebben gesteld, een voornemen beoogt te realiseren waar deze leden ten principale in het geheel niet afwijzend tegenover stonden, doch in de motivering voorsnog enige verduidelijking danwel nadere onderbouwing behoeften.

De voorzitter van de Commissie,
Doelman-Pel

De griffier van de Commissie,
Van Dijk