

Vergaderjaar 1990–1991

**22 046**

## **Nadere wijziging van een aantal sociale zekerheidswetten (wijziging van uitkeringsgrondslag)**

**Nr. 6**

### **NOTA NAAR AANLEIDING VAN HET VERSLAG**

Ontvangen 21 mei 1991

#### **1. Algemeen**

Het heeft mij verheugd dat de leden van de fractie van het CDA op zich kunnen instemmen met de strekking van het onderhavige wetsvoorstel, te weten het aanbrengen van één niveau van minimumbescherming in alle vergelijkbare uitkeringen, dat onafhankelijk is van de betalingsperiode. De leden van de fractie van D66 komt het juist voor dat de regering voorstelt om bij de berekening van alle uitkeringen voortaan uit te gaan van 261 in plaats van 260 dagen. De leden van de VVD-fractie staan ten algemene niet onsympathiek tegenover het voornemen de wettelijke minimumgarantiebescherming op jaarbasis in alle gevallen gelijk te doen zijn. Deze leden zijn de mening 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. De leden van de PvdA-fractie spreken hun tevredenheid uit over de voortvarendheid waarmee gewerkt is aan de completering van het wetgevingsproces inzake de stelselherziening sociale zekerheid.

Het voorliggende wetsvoorstel kan inderdaad worden beschouwd als een uitvloeisel van de stelselherziening sociale zekerheid, zoals deze op 1 januari 1987 in werking is getreden. In dit verband wordt in de memorie van toelichting gewezen op de parlementaire behandeling van de stelselherziening (Kamerstukken II 1986/87, 19 606, nrs. 4 en 5), waarbij aandacht is besteed aan het niveau waarop de minimumbescherming in de Toeslagenwet is afgestemd. Daarbij is naar voren gekomen dat de minimumbescherming op jaarbasis niet in alle regelingen gelijk is. De leden van de D66-fractie hebben erop gewezen, dat de in de uitkerings-systematiek geslopen oneffenheid reeds in 1967 door de Sociale Verzekeringsraad (SVr) werd signaleerd. Reeds vanaf dat jaar was bekend, dat de berekening van het dagloon – uitgaande van 260 dagen – niet altijd tot een correcte uitkomst leidde. De leden van deze fractie hebben gevraagd waarom dit probleem zich dan toch pas politiek voor het eerst ging voordoen ten tijde van de stelselherziening sociale zekerheid. De

zogenaamde 260/261-dagenproblematiek werd inderdaad in 1967 reeds door de SVr geconstateerd. Uit het SVr-advies (bladzijde 3) over het thans voorliggende wetsvoorstel valt op te maken, dat bij het tot stand komen van de dagloonregelen WAO en de dagloonregelen ZW in 1967 de zogenaamde vastloonbepaling werd opgenomen op verzoek van de uitvoeringsorganen. Toen reeds is geconstateerd dat de dagloonvaststelling volgens bedoelde bepaling niet geheel correct is, omdat geen rekening wordt gehouden met het feit dat het aantal werkdagen per jaar varieert. Dit werd echter niet als een bezwaar gezien vanwege enerzijds de praktische uitvoerbaarheid van de vastloonbepaling en anderzijds de billijke werking daarvan. Naar mijn inschatting is hierin het verschil gelegen met de uitkeringen op minimumniveau, welke ten tijde van de stelselherziening in één wet zijn samengebracht waar ze voordien in de afzonderlijke loondervingsregelingen waren opgenomen. Bij die samenvoeging werd expliciet gemaakt dat de minimumbescherming op jaarbasis niet in alle regelingen tot hetzelfde resultaat leidt. Met name in de sfeer van de minimumbescherming is een dergelijk verschil in uitkomsten moeilijk te billijken en dit verklaart naar mijn oordeel dan ook de aandacht die deze kwestie ten tijde van de stelselherziening heeft gekregen.

De leden van de PvdA-fractie stellen vast dat de beoogde uniforme bescherming op minimumniveau ertoe leidt dat de principiële vraag beantwoord dient te worden of een herziening van de uitkeringsgrondslag 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.

Deze leden kunnen erin meegaan dat voorkomen dient te worden dat op minimumniveau verschillen ontstaan, ook al beseffen zij dat voor bepaalde mensen sprake zal zijn van aantasting van verworven rechten. Zij betreuren dit laatste maar accepteren de correctie van de berekeningswijze, kiezend voor zoveel mogelijk gelijke behandeling in gelijke omstandigheden. Ook de leden van de fractie van D66 hebben aan dit aspect van het wetsvoorstel aandacht besteed (in het verslag opgenomen onder paragraaf 4). Anders dan de leden van de PvdA-fractie zijn deze leden echter van oordeel, dat de lopende bovenminimale uitkeringen en de minimumuitkeringen niet dienen te worden aangepast. Zij wijzen er in dit verband op dat zowel de Raad van State als de SVr van mening zijn, dat de nieuwe berekeningswijze slechts voor nieuwe gevallen dient te gelden. De argumenten die daarvoor werden aangevoerd spreken deze leden aan. Allereerst zou er bij lopende uitkeringen sprake zijn 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 – kunnen deze leden zich vooralsnog niet vinden in de thans voorgestelde oplossing.

Op de opportuniteit van het onderhavige wetsvoorstel is hierboven reeds ingegaan. Ik ben in het licht daarvan nadrukkelijk van oordeel, dat met name in het geconstateerde verschil in minimumbescherming voldoende reden is gelegen om thans ook voor de lopende uitkeringen over te gaan tot wijziging van de uitkeringssystematiek. Het verschil in minimumbescherming kan slechts worden voorkomen door de nieuwe systematiek zowel voor oude als voor nieuwe gevallen te laten gelden. Verder ligt het dan naar het oordeel van het kabinet voor de hand om dezelfde wijziging ook toe te passen ten aanzien van de bovenminimale uitkeringen. In die zin is derhalve in vergelijking met de situatie van 1967 sprake van gewijzigde omstandigheden.

Ook het argument van aantasting van verworven rechten spreekt mij weinig aan. Hierbij acht ik van bijzonder belang dat in deze gevallen altijd

een te hoog bedrag aan uitkering werd verstrekt. Ook de leden van de PvdA-fractie hebben in dit verband erop gewezen, dat een feitelijk te hoge uitkering nu wordt omgezet in een juiste uitkering. Belangrijkste argument is voor mij echter dat ik het ongewenst acht, dat door het achterwege laten van de aanpassing ten aanzien van reeds lopende uitkeringen alsnog een verschil in minimumbescherming aanwezig zou blijven. Het kabinet acht een verschil in uitkeringsniveau met name in de sfeer van de minimumbescherming ten principale niet aanvaardbaar. Gegeven een aanpassing van de lopende uitkeringen op minimumniveau is het naar het oordeel van het kabinet geboden eenzelfde aanpassing te doen plaatsvinden ten aanzien van de lopende bovenminimale uitkeringen, ook als daaraan uitvoeringstechnische bezwaren zijn verbonden omdat een tijdrovend dossieronderzoek noodzakelijk is.

De leden van de VVD-fractie vragen om een nadere, meer onderbouwde verklaring omtrent het verband dat in de memorie van toelichting is gelegd met de indiening van het wetsvoorstel Koppeling met afwijkingsmogelijkheid. Naar aanleiding daarvan merk ik op, dat er tussen dit wetsvoorstel en de indiening van het wetsvoorstel Koppeling met afwijkingsmogelijkheid geen ander verband bestaat dan dat deze wetsvoorstellen beide betrekking hebben op (een aanpassing van) de hoogte van de uitkeringen, zij het dan ieder op zijn eigen wijze. In deze zin is er in de memorie van toelichting een relatie gelegd met de indiening van het wetsvoorstel Koppeling met afwijkingsmogelijkheid. De leden van de VVD-fractie hebben gelijk als zij stellen dat de systeemfout en de wenselijkheid van een oplossing daarvan ook aanwezig zouden zijn, indien laatstbedoeld wetsvoorstel niet zou zijn ingediend.

## **2. De voorgestelde regeling**

De leden van de fracties van VVD en D66 zijn specifiek ingegaan op het voorstel met betrekking tot de Wet Werkloosheidsvoorziening (WWV). Door de leden van deze fracties wordt opgemerkt, dat met het onderhavige wetsvoorstel – dat ook betrekking heeft op de WWV – wordt afgeweken van de adviezen van de Raad van State en de Adviescommissie Werkloosheidsvoorziening van de Sociaal-Economische Raad (SER). De leden van de fractie van D66 merken in dit verband op, dat de adviescommissie van de SER er terecht op heeft gewezen, dat de budgettaire opbrengsten uit hoofde van de WWV slechts gering zullen zijn, terwijl 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, zo constateren deze leden.

Naar aanleiding hiervan wil ik erop wijzen, dat in het nader rapport reeds uitgebreid is aangegeven waarom de WWV naar het oordeel van het kabinet toch in het voorliggende wetsvoorstel meegenomen dient te worden. Aldaar werd opgemerkt dat de WWV weliswaar een aflopend karakter heeft, maar formeel niet is ingetrokken en dus nog steeds van kracht is. Praktisch gezien zal de WWV zelfs nog enkele jaren van belang blijven door de te verwachten instroom van gehuwde vrouwen ingevolge wetsvoorstel 21 543, dat door de Eerste Kamer der Staten-Generaal op 4 juni aanstaande plenair zal worden behandeld. Het kabinet acht het juist vanuit het oogpunt van gelijke behandeling van groepen van uitkeringsgerechtigden niet te verdedigen om – zoals door de leden van de D66-fractie in dit verband wordt bepleit – de WWV buiten het onderhavige wetsvoorstel te houden. Naar de leden van de VVD-fractie toe hoop ik hiermee tevens te hebben aangegeven, dat de WWV niet op grond van financiële overwegingen is meegenomen in het wetsvoorstel. Daar kan nog aan worden toegevoegd, dat het wetsvoorstel voor wat de WWV betreft nog slechts betrekking heeft op uitkeringen berekend naar

het minimumdagloon ingevolge artikel 5b, eerste lid. In het nader rapport werd (onder punt 2) reeds aangegeven, dat ten aanzien van bovenminimale WWV-uitkeringen het WWV-Dagloonbesluit reeds leidt tot een juist dagloon, zodat aanpassing op dit punt niet meer nodig is.

Zowel de leden van de fractie van de VVD als die van D66 hebben nog de aandacht gevestigd op de verzwaring van de uitvoeringslasten in de sfeer van de WWV. De leden van de D66-fractie wijzen in dit verband op het standpunt van de regering, namelijk dat er geen 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. Deze leden vragen of de regering op dit punt voornemens de opvatting van de VNG te vragen. Het antwoord hierop luidt ontkennend. Nieuwe WWV-uitkeringen op basis van het minimumdagloon zullen inderdaad meteen conform de nieuwe systematiek kunnen worden vastgesteld, zoals de leden van de fractie van D66 terecht hebben vastgesteld. Aldus leidt de invoering van de nieuwe systematiek niet tot een extra werkbelasting voor de gemeenten. Hiermee is tevens de vraag van de leden van de VVD-fractie beantwoord. Deze leden verzoeken de te verwachten instroom van vrouwen af te zetten tegen de verzwaring van de uitvoeringslasten, zulks kwantitatief geïllustreerd. Een verzwaring van de uitvoeringslasten zal als gevolg van dit wetsvoorstel niet plaatsvinden. De instroom van gehuwde vrouwen in de WWV als gevolg van wetsvoorstel 21 543 wordt overigens geraamd op maximaal 21 500. De met deze instroom samenhangende uitvoeringskosten zijn in het kader van wetsvoorstel 21 543 reeds in de rijksbegroting gereserveerd.

### 3. Advisering

De leden van de VVD-fractie constateren, dat de regering op een aantal majeure punten afwijkt van alle uitgebrachte adviezen. Zowel de Raad van State als de SVr hebben moeite met het feit dat de regering een reeds *gedurende decennia gehanteerde berekeningswijze plots als een «systeemfout»* meent te moeten betitelen. Bovendien wijzen deze adviesorganen de voorgestelde aanpassing af als het gaat om reeds lopende uitkeringen. Vooraleerst vragen deze leden de regering nader in te gaan op door voornoemde adviesorganen geuite kritiek voor wat betreft de betiteling «systeemfout».

In antwoord hierop kan ik meedelen, dat het kabinet blijkens de considerans van het wetsvoorstel inderdaad van oordeel is, dat hier sprake is van een systeemfout in de berekeningswijze van de uitkeringen nu deze in bepaalde gevallen ertoe leidt dat een te hoog bedrag aan uitkering wordt verstrekt. Het feit dat een dergelijke situatie in de praktijk gedurende een reeks van jaren werd aanvaard doet aan de onjuistheid van de systematiek uiteraard niets af en kan geen reden zijn om hieraan nooit iets te veranderen, met name niet nu – zoals in paragraaf 1 is uiteengezet – inmiddels sprake is van gewijzigde omstandigheden vanwege het manifest geworden verschil in minimumbescherming.

De leden van de VVD-fractie vragen de regering voorts met klem meer uitgebreid dan 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. Op dit punt verwijs ik naar het gestelde in paragraaf 1 van deze nota, alwaar op deze kwestie reeds uitgebreid is ingegaan naar aanleiding van soortgelijke vragen van leden van andere fracties. Daaraan kan nog het volgende worden toegevoegd naar aanleiding van de door de leden van de VVD-fractie gemaakte opmerkingen. Uit het advies van de SVr blijkt dat binnen de Raad evenals in het verleden verschillend wordt gedacht over de vraag of in de grondslag c.q. het



dagloon van lopende uitkeringen wijzigingen kunnen worden aangebracht. De SVr behoefde in casu deze vraag niet te beantwoorden, omdat op grond van uitvoeringstechnische bezwaren aanpassing van de lopende uitkeringen reeds werd afgewezen. Dit neemt niet weg dat het kabinet de in paragraaf 1 van deze nota vermelde overwegingen van zodanig belang acht, dat tot aanpassing ook van de lopende uitkeringen is besloten.

De leden van de VVD-fractie hebben gevraagd om een nadere toelichting op het feit dat de aanpassing van lopende uitkeringen door de koppeling aan de reguliere halfjaarlijkse aanpassing van de uitkeringen (de indexering) per 1 juli aanstaande niet zal leiden tot verlaging van de uitkeringen. Ter verduidelijking hiervan kan gezegd worden, dat de per 1 juli voorziene indexering (volgens de huidige ramingen ca. 1,8%) zodanig zal zijn dat daarmee de correctie van de uitkeringen als gevolg van dit wetsvoorstel in de praktijk niet daadwerkelijk tot een verlaging van het uitkeringsniveau zal leiden. Dit neemt niet weg dat het kabinet de thans voorgestelde maatregelen ook wenselijk zou achten indien deze maatregelen de uitkering in de praktijk als gevolg van het onderhavige wetsvoorstel wel zouden verlagen.

#### **4. Lopende uitkeringen en uitvoeringskosten**

Zowel de leden van de CDA-fractie als die van D66 brengen het voornemen om lopende uitkeringen via handmatig dossieronderzoek te corrigeren voor de nieuwe berekeningswijze in relatie tot de discussie over de reorganisatie van de uitvoering van de sociale zekerheid. Daarbij is met name de vraag aan de orde hoe het standpunt ten aanzien van de lopende gevallen zich verhoudt tot de plannen om de uitvoeringskosten van de sociale zekerheid te budgetteren.

Naar mijn oordeel heeft budgettering mede tot doel om de kosten die met de verschillende elementen van de uitvoering samenhangen zichtbaar te maken om daarmee kostenbeheersing mogelijk te maken. Budgettering is derhalve een instrument om tot afweging te dwingen: tegen welke kosten is een bepaald gewenst resultaat te realiseren en is het dit waard, mede gelet op de mogelijkheden en randvoorwaarden. Dit vraagstuk is in feite ook hier aan de orde. Daarbij gaat het niet alleen om kosten en opbrengsten gemeten in geld. Ook de opvattingen over de rechtvaardiging ten opzichte van andere groepen – zoals de lopende uitkeringen op minimumniveau – vormen een element in de afweging. Hierop is in het voorgaande reeds uitgebreid ingegaan.

Zo gezien ben ik het niet eens met de conclusie van de leden van de D66-fractie, dat er sprake zou zijn van strijdigheid tussen het in dit wetsvoorstel betrekken van de lopende uitkeringen en het voornemen tot budgettering van uitvoeringskosten. Het feit dat uit paragraaf 4 van de memorie van toelichting blijkt dat de uitvoeringskosten expliciet betrokken zijn bij de financiële implicaties van het wetsvoorstel, geeft mijns inziens aan dat er juist in overeenstemming met één van de achterliggende bedoelingen van budgettering wordt gehandeld. De leden van de PvdA-fractie vragen meer inzicht te krijgen in het aantal arbeidsuren dat met het dossieronderzoek gemoeid zal zijn en het beslag dat op het personeel bij de uitvoeringsorganen zal worden gelegd.

Zoals uit de memorie van toelichting blijkt, worden de uitvoeringskosten geraamd op 40 mln. gulden, volledig samenhangend met het uit te voeren dossieronderzoek dat gedurende de tweede helft van dit jaar en het eerste halfjaar van 1992 zal dienen plaats te vinden. De inschatting is dat het dossierronderzoek op een aantal van grofweg 800.000 gevallen betrekking zal hebben. Bovendien zal in veel gevallen het dossier grondig moeten worden nagelopen teneinde vast te kunnen stellen welke dagloonbepaling werd toegepast. Voorts is het de vraag in

hoeveerle de gegevens in dossiers nog adequaat zijn. Al met al moet er van worden uitgegaan dat de operatie tijdrovend zal zijn en wellicht deels in overwerk zal moeten worden verricht. Bij het berekende bedrag is een gemiddelde verwerkingstijd van een half uur per dossier verondersteld, uitmondend in een beslag op personeel van 400.000 arbeidsuren. Bij een bedrag van f 100 per uur aan kosten (inclusief overhead, technische faciliteiten etc.) kan het totale kostenbedrag van 40 mln. gulden worden becijferd. De door de leden van de PvdA-fractie gevraagde prognose over de te verwachten beroepsprocedures als gevolg van dit wetsvoorstel kan ik niet geven. Het valt uiteraard niet te voorspellen hoeveel mensen een procedure zullen aanspannen tegen de uit dit wetsvoorstel voortvloeiende aanpassing van de uitkeringsgrondslag.

De vraag van de leden van de fractie van D66 naar de financiële aspecten van het wetsvoorstel, wanneer de aanpassing slechts op de nieuwe instroom van uitkeringsgerechtigden van toepassing zou zijn, wordt met onderstaand schema beantwoord.

|                     | 1991 | 1992 | 1993 | 1994 | structureel |
|---------------------|------|------|------|------|-------------|
| Minima              | 3    | 7    | 11   | 14   | 35          |
| Bovenminima         | 2    | 6    | 9    | 11   | 30          |
| Administratiekosten | —    | —    |      |      |             |
| Besparingen         | 5    | 13   | 20   | 25   | 65          |

## 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 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 vooralsnog enige verduidelijking dan wel nadere onderbouwing behoeften. Ik vertrouw erop met het bovenstaande aan deze behoefte te hebben voldaan.

De Staatssecretaris van Sociale Zaken en Werkgelegenheid,  
E. ter Veld