

Zitting 1982–1983

17 647

**Nadere wijziging van een aantal sociale
verzekeringswetten, de Wet Werkloosheidsvoorziening
en de Wet op de loonbelasting 1964 (afschaffing
minimumdagloon W.A.O. en herziening
minimumdagloonbepalingen in de W.W. en de W.W.V.)**

Nr. 3

MEMORIE VAN TOELICHTING**1. Inleiding***a. Totstandkoming minimumdaglonen in W.A.O., W.W. en W.W.V.*

In de sociale uitkeringsregelingen, te weten de Wet op de arbeidsongeschiktheidsverzekering (W.A.O.), de Ziektewet (Z.W.), de Werkloosheidswet (W.W.) en de Wet Werkloosheidsvoorziening (W.W.V.) bestaat sedert de invoering van die regelingen een relatie tussen de hoogte van de uitkering en het loon dat de betrokkene vóór hij arbeidsongeschikt of werkloos werd had genoten.

De uitkering is weliswaar aan een maximum gebonden, doch ditzelfde maximum geldt als maatstaf voor de premiebetaling ten aanzien van de regelingen, waarvoor premie is verschuldigd.

Bij de invoering van de W.A.O. in 1967 is in voor de uitkeringsgerechtigden gunstige zin op deze relatie inbreuk gemaakt door in de krachtens de W.A.O. getroffen dagloonregelen een minimumdagloon in te voeren. Dit minimumdagloon is een uitvloeisel van de bij de behandeling in de Tweede Kamer van het wetsontwerp-W.A.O. door de Kamer aangenomen motie-Van Lier c.s. (kamerstukken zitting 1964–1965, 7171, nr. 35) waarin de wens werd uitgesproken, dat in de W.A.O.-dagloonregelen een bepaling zou worden opgenomen, waardoor de uitkeringen van personen die in het bedrijfsleven een normale functie vervulden, niet op een lager niveau zouden komen te liggen dan dat van de uitkeringen ingevolge de indertijd geldende Interimwet invaliditeitsrentetrekkingen.

Het minimumdagloon in de W.A.O. was vanaf de aanvang van toepassing op alle uitkeringsgerechtigden, zij het dat ten aanzien van jeugdigen en van degenen, die niet volledig werkzaam waren geweest, afgeleide of evenredig verminderde bedragen golden.

De bepaling, dat ten aanzien van personen in een deeltijdfunctie een evenredig verminderd minimumdagloon geldt, is komen te vervallen bij besluit van de Staatssecretaris van Sociale Zaken van 27 maart 1980 (Stcrt. 1980, 64) steunende op artikel 14, lid 4 van de W.A.O.

Met ingang van 3 november 1969 is ook in het kader van de W.W. en de W.W.V. een minimumdagloon ingevoerd. Aan de invoering van deze maatregel is echter een wijziging van de dagloonbepalingen in de W.W. voorafgegaan, aangezien de Sociale Verzekeringsraad (SVR), die de dagloonregelen ingevolge de W.W. vaststelt, van mening was, dat hij

zonder nadere wettelijke voorziening niet bevoegd was in de dagloonregelen bepalingen inzake een minimumdagloon op te nemen.

Deze wettelijke voorziening kwam tot stand bij de wet van 11 september 1969, Stb. 444. Voor de behandeling daarvan in de Staten-Generaal moge worden verwezen naar de Gedrukte Stukken, zitting 1968-1969, nr. 10 041.

Volledigheidshalve is het van belang hierbij nog het volgende aan te tekenen.

De vraag of opnemings van een minimumdagloon in de W.W. aanbeveling zou verdienen, werd, mede na aandrang van de Staten-Generaal, op 1 december 1967 aan de Sociaal-Economische Raad voorgelegd.

De SER bracht zijn advies uit op 14 juni 1968, waarbij de raad evenwel niet tot een eensluidend oordeel kwam over de wenselijkheid van invoering van een minimumdagloon in de W.W., maar waarin hij zich wel in meerderheid vóór het opnemen daarvan uitsprak, zij het dat verschillende groeperingen in de raad zowel voor wat de motivering van een dergelijke maatregel als voor wat de werkingssfeer betreft andere gronden en criteria aangaven. Zo werd in het SER-advies als mening van een aantal leden van de raad naar voren gebracht, dat aan het opnemen van een minimumdagloon een zodanige beperking zou moeten worden opgelegd, dat de uitkering niet hoger zou kunnen zijn dan het loon, dat de betrokkene zou hebben verkregen als hij niet werkloos was geworden. Andere leden van de SER wensten de invoering van een minimumdagloon te beperken tot kostwinners.

De advisering door de SER en de parlementaire discussie inzake het betreffende wetsontwerp waren voor de SVR richtsnoer bij de vaststelling van de nieuwe dagloonregelen Werkloosheidswet.

De vanuit de SER naar voren gekomen beperking, dat de uitkering in ieder geval niet hoger zou mogen zijn dan het gederfde loon werd in de dagloonregelen opgenomen terwijl tevens in de dagloonregelen werd bepaald, dat het minimumdagloon slechts zou gelden voor kostwinners.

Overigens had de toenmalige Minister van Sociale Zaken en Volksgezondheid de SVR verzocht, ter bepaling of iemand al dan niet kostwinner is, een objectieve norm te stellen. Voorkomen moest worden dat individuele beoordeling zou moeten plaatsvinden.

De SVR besloot het begrip kostwinner in de dagloonregelen W.W. voor de toepassing van het minimumdagloon aldus te omschrijven, dat onder kostwinner werd verstaan:

- a. de werknemer, die hoofd is van een gezin;
- b. de werknemer die, hoewel geen hoofd van het gezin zijnde, doorgaans grotendeels in de kosten van het bestaan van het gezin voorziet;
- c. de ongehuwde werknemer van 40 jaar en ouder.

Bij het besluit van de toenmalige Minister van Sociale Zaken en Volksgezondheid d.d. 23 december 1969 zijn op overeenkomstige wijze minimumdagloonbepalingen opgenomen in de W.W.V. door wijziging van het voor die wet getroffen dagloonbesluit. Deze wijziging trad evenals de nieuwe dagloonregelen W.W. op 3 november 1969 in werking.

De in het vorenstaande onder c bedoelde categorie, die als het ware a forfait als kostwinner werd bestempeld, was ontleend aan de tarieven voor loon- en inkomstenbelasting waarin onderscheid werd gemaakt tussen ongehuwden van 40 jaar en ouder en ongehuwden beneden 40 jaar. In deze tarieven was dit onderscheid gemaakt, omdat ongehuwden van 40 jaar en ouder als regel een zelfstandige huishouding voeren. Voor zover zij niet over een eigen woning beschikken, hebben zij veelal een relatief hoge kamerhuur of pensiekosten. Aangezien in een later stadium in de belastingsector voor de toepassing van het lagere tarief voor ongehuwden de leeftijd is verlaagd tot 35 jaar, is per 19 april 1973 in de Dagloonregelen Werkloosheidswet en per 1 augustus 1973 in het W.W.V.-dagloonbesluit de onder c bedoelde categorie uitgebreid tot ongehuwden van 35 jaar en ouder.

b. *Relatie minimumdaglonen en bijstandsnorm*

Zoals in het vorenstaande vermeld, lag aanvankelijk aan de invoering van het minimumdagloon ingevolge de W.A.O. de gedachte ten grondslag, dat de W.A.O.-uitkeringen van personen die een normale functie uitoefenen niet lager zouden mogen liggen dan de indertijd verleende bijlagen ingevolge de Interimwet invaliditeitsrentetrekkingen. De invoering van een minimumdagloon in de W.W. en de W.W.V. was echter gebaseerd op de overweging dat het onaanvaardbaar werd geacht dat lagere inkomensgroepen bij werkloosheid een zodanige terugval in hun inkomen zouden ondergaan, dat zij beneden een verantwoord bestaansniveau zouden komen. Hiervan zou sprake zijn als de werkloosheidsuitkering lager zou zijn dan het bedrag, tot hetwelk krachtens de Algemene Bijstandswet aanspraak zou kunnen worden gemaakt op bijstand.

Dit verschil in motivering is de reden geweest, waarom het minimumdagloon in de W.A.O. een algemene strekking en in de W.W. en de W.W.V. een beperktere strekking heeft gekregen in die zin, dat het eerstgenoemde geen beperking inhield ten aanzien van de rechthebbenden en het W.W.- en W.W.V.-minimumdagloon beperkt werd tot kostwinners.

Bij besluit van het toenmalige kabinet is per 1 juli 1974 de uitkeringsnorm van de Algemene Bijstandswet vastgesteld op het netto-bedrag van het wettelijk minimumloon. Hierdoor werd de basisnorm van de bijstandsuitkering voor een echtpaar zonder kinderen gelijk aan het netto-minimumloon van de gehuwde werknemer zonder kinderen. De optrekking van de bijstandsuitkeringen noopte tot het treffen van nadere voorzieningen in het kader van de minima van de sociale verzekeringswetten, aangezien, wanneer dit niet zou geschieden, vele gehuwde uitkeringsgerechtigden krachtens de W.A.O., W.W. en W.W.V. een uitkering zouden ontvangen, die lager zou zijn dan de uitkering waarop zij krachtens de Algemene Bijstandswet aanspraak zouden kunnen maken. Met het achterwege laten van nadere voorzieningen zou aan de doelstelling van de sociale zekerheidsregelen voor werknemers om aan werknemers die een volledige dienstbetrekking hebben in geval van arbeidsongeschiktheid of werkloosheid een uitkering te verzekeren welke ten minste voorziet in de algemeen noodzakelijke kosten van het bestaan, worden voorbijgegaan.

Gelet op de onderlinge samenhang van beleid met betrekking tot de gelijkheid van het minimumloon en de minimumdaglonen krachtens W.A.O., W.W. en W.W.V. werd het dan ook gewenst geacht, dat de minimumdaglonen W.A.O., W.W. en W.W.V. zodanig werden vastgesteld, dat de netto-uitkering voor degenen, die aanspraak kunnen maken op een volledige uitkering ten minste gelijk diende te zijn aan het normbedrag ingevolge de Algemene Bijstandswet voor een echtpaar zonder kinderen. Dit maakte het gewenst, dat de vaststelling van het bedrag van het minimumdagloon krachtens de W.A.O. en de W.W. door de SVR plaats zou vinden volgens door de Minister van Sociale Zaken vast te stellen regelen. Aangezien aan het minimumdagloon ingevolge de W.A.O. tot op dat moment de wettelijke basis ontbrak – dit was immers in 1967 ingevoerd naar aanleiding van de motie-Van Lier – en ook de dagloonbepalingen ingevolge de W.W. aan die van de W.A.O. dienden te worden aangepast, was wetswijziging gewenst. Deze kwam tot stand bij de wet van 25 juni 1975, Stb. 377. Voor de parlementaire behandeling van het desbetreffende wetsontwerp moge worden verwezen naar de Gedrukte Stukken 13017.

Volledigheidshalve zij nog opgemerkt, dat tijdens de parlementaire behandeling die aan de totstandkoming van de hier bedoelde wettelijke maatregel is voorafgegaan weliswaar het kostwinnersbegrip in de verschillende regelingen onderwerp van discussie is geweest, maar dat het verschil in toepassing van het minimumdagloon W.A.O. enerzijds en de minima krachtens W.W. en W.W.V. anderzijds niet aan de orde is geweest.

De minimumuitkeringen voor de sociale voorzieningen voor werknemers dienen ook te worden gezien in samenhang met de voorzieningen krachtens de volksverzekeringen, zoals de Algemene Ouderdomswet (A.O.W.), de Algemene Weduwen- en Wezenwet (A.W.W.) en de Algemene Arbeidsongeschiktheidswet (A.A.W.). De pensioenen en uitkeringen, die ingevolge deze volksverzekeringen worden verleend, zijn bedoeld als basisvoorziening en gesteld op het bedrag van het sociaal minimum.

Bij de totstandkoming van de A.A.W. is bij de vaststelling van het niveau van de uitkeringen krachtens die wet aansluiting gezocht bij het niveau van het A.O.W.-pensioen. Daarbij is men er evenwel bij de A.O.W. van uitgegaan dat een gehuwde een hoger sociaal minimumniveau dient te bereiken dan een ongehuwde, met dien verstande dat de behoeften van een echtpaar geacht worden minder hoog te zijn dan tweemaal de uitkering voor een ongehuwde. De afstemming op de A.O.W. voor wat betreft het onderscheid tussen gehuwden- en ongehuwden-uitkering lag mede voor de hand omdat de A.A.W. in haar oorspronkelijke opzet evenals de A.O.W., behoudens uitzonderingen, geen uitkeringsrechten toekende aan gehuwde vrouwen. In de oorspronkelijke A.A.W. werd evenwel een uitzondering gemaakt op het A.O.W.-systeem in die zin, dat de hoge A.A.W.-uitkering ook werd verleend aan de ongehuwde die een eigen kind of pleegkind onder de 18 jaar te onderhouden had.

De leeftijd van 18 jaar is gekozen in overeenstemming met de in de A.W.W. gestelde leeftijdsgrens van kinderen in gevallen, waarin een weduwe aanspraak kan maken op het hoge A.W.W.-pensioen. Voorts werd in de A.A.W. omdat de noodzakelijke kosten van het bestaan van (als regel nog thuiswonende) minderjarigen normaliter op wat lager niveau liggen dan van meerderjarigen, in verband met het behoeftekarakter van die wet het uitkeringsniveau van minderjarigen iets lager gesteld. De uitkeringsgrondslagen van 18-, 19- en 20-jarigen werden als gevolg daarvan vermindert met respectievelijk 30%, 20% en 10%.

Inherent aan de volksverzekeringen is in het algemeen het globale karakter daarvan, hetwelk tot uitdrukking komt in de vaste uitkeringsbedragen, de eenvoudige toets ter beoordeling van het recht op uitkering en het feit, dat hoewel het om basisvoorzieningen gaat, niet als een eis wordt gesteld, dat de betrokkene aan de voorziening behoefte heeft.

Tot voor enige jaren was dit in de A.A.W. ook het geval. Voor de beoordeling van het recht op uitkering werd uitgegaan van veronderstelde inkomensderving, terwijl ongeacht de nog resterende inkomsten, voor de verschillende categorieën vaste grondslagen werden gehanteerd. Zo gold voor gehuwde mannen en ongehuwden met kinderen, omdat het hier gezinsuitkeringen betrof, altijd dezelfde hoge grondslag en voor ongehuwden en minderjarigen lagere grondslagen.

De bij de wet van 20 december 1979, Stb. 708, tot stand gekomen wijziging van de A.A.W. heeft het karakter van die wet nogal ingrijpend veranderd. Zoals bekend, is die wijziging doorgevoerd in het kader van de gelijke behandeling van mannen en vrouwen, op grond waarvan aan de gehuwde vrouw, die vóór haar arbeidsongeschiktheid in het bedrijfs- of beroepsleven werkzaam was, een zelfstandig recht op uitkering werd gegeven.

De toelating van de gehuwde vrouw als uitkeringsgerechtigde ingevolge de A.A.W. maakte het wenselijk ten aanzien van de voorwaarden voor het recht op en de hoogte van de uitkering in principe geen onderscheid meer te maken tussen mannen, vrouwen, gehuwden en ongehuwden. Een ieder, gehuwd of ongehuwd, die vóór de arbeidsongeschiktheid in een volledige dagtaak werkzaam was, komt ingevolge de huidige A.A.W. dan ook in eerste instantie voor dezelfde uitkering in aanmerking, gebaseerd op de voorheen geldende ongehuwdengrondslag.

Deze grondslag, de zogenaamde individuele grondslag, leidt bij volledige arbeidsongeschiktheid op netto-basis tot een uitkering van 70% van het netto-minimumloon. Alleen gehuwden alsmede ongehuwden met kinderen tot hun last kunnen al naar gelang het ontbreken van of het geringe bedrag van hun overige arbeidsinkomsten en, indien gehuwd, de arbeidsinkomsten van hun huwelijkspartner, voor een tweetal hogere grondslagen in aanmerking komen, waarvan de hoogte bij een arbeidsongeschiktheid van 80% of meer leidt tot een uitkering, die netto gelijk is aan 85% van het netto-minimumloon c.q. het netto-minimumloon.

Ten aanzien van degenen, die in het jaar vóór hun arbeidsongeschiktheid niet in de voor hun beroep normale arbeidsduur werkzaam waren en dientengevolge een inkomen hebben genoten, dat lager was dan de voor hen geldende grondslag, worden in afwijking van het vorenstaande als grondslag in aanmerking genomen de eigen tot een bedrag per dag herleide inkomsten. Voor deze groep geldt derhalve een per persoon variabele grondslag, die niet aan het netto-minimumloon is gerelateerd.

Met uitzondering van de variabele uitkeringen van deze laatste categorie zijn de A.A.W.-grondslagen zodanig berekend, dat bij een arbeidsongeschiktheid van 80% of meer de netto-uitkeringen als volgt zijn vastgesteld.

Gehuwden en ongehuwden, die een kind te hunnen laste of te verzorgen hebben, indien het inkomen uit of in verband met arbeid van de uitkeringsgerechtigde zelf dan wel dat van de huwelijkspartner dan wel beide inkomens te zamen	a. minder bedraagt dan 15% van de hoogste grondslag	}	— 100% van het netto-minimumloon
	b. 15% of meer, doch minder dan 30% bedraagt van de hoogste grondslag	}	— 85% van het netto-minimumloon

Overige uitkeringsgerechtigden van

21 jaar en ouder	70% van het netto-minimumloon
20 jarigen	63% van het netto-minimumloon
19 jarigen	56% van het netto-minimumloon
18 jarigen	49% van het netto-minimumloon

2. Voornemens van de Regering

Zoals uit het vorenstaande moge blijken is in de vier hier besproken wettelijke regelingen (W.A.O., W.W., W.W.V. en A.A.W.) sprake van een drietal verschillende systemen voor wat betreft de aanspraak op uitkering. Voor wat betreft de werknemersvoorzieningen zijn het vloeren waarop W.A.O.-gerechtigden in het algemeen aanspraak maken en W.W.- en W.W.V.-gerechtigden slechts als zij als kostwinner zijn bestempeld.

Het als kostwinner aanmerken van ongehuwden ouder dan 35 jaar in de W.W. en de W.W.V. vond zijn oorsprong in de loon- en inkomstenbelasting, die speciale tariefgroepen kennen voor ongehuwden van 35 jaar en ouder, en berustte op de overweging dat velen van hen een zelfstandige huishouding voeren en derhalve voor extra kosten staan, vergeleken met bij hun ouders inwonende kinderen.

Hebben de minimumuitkeringen in de werknemersvoorzieningen slechts betekenis als vloer, in de A.A.W., die immers een basisvoorziening is, zijn alle uitkeringen op het minimum gesteld. In verband hiermede heeft de Regering zich beraden over de vraag of herziening van de werkingsfeer van de minimumuitkeringen gewenst is. Hierbij is zij ervan uitgegaan, dat, nu sedert de totstandkoming van de Wet herziening aanpassingsmechanis-

men per 1 januari 1980, de netto-netto-koppeling tussen het minimumloon en de sociale uitkeringen in de wet is geformaliseerd, het wenselijk is, dat de werkingssfeer van de onderscheiden minimumregelingen voor vergelijkbare categorieën van personen zou moeten gelden. In de huidige situatie kan het immers van de omstandigheid of men een uitkering ter zake van werkloosheid of ter zake van arbeidsongeschiktheid heeft, afhangen of ten aanzien van deze uitkering de minimumdagloonbepalingen zijn toegepast.

Als uitgangspunt voor een nadere beoordeling van de geldende criteria dient in aanmerking te worden genomen dat de minimumdaglonen W.W. en W.W.V. zijn ingevoerd om te voorkomen, dat een aantal gerechtigden onder het niveau van de Algemene Bijstandswet zou geraken. Weliswaar is dit niet de aanleiding geweest tot invoering van het W.A.O.-minimumdagloon, doch dit heeft sedert de optrekking van de bijstandsnormen per 1 juli 1974 tot het netto-minimumloon een zelfde functie gekregen. Uiteraard nog in meerdere mate dan bij de W.W. en de W.W.V. is bij de W.A.O. de vraag op zijn plaats of het verbreken van de relatie tussen loon en uitkering nog wel voor iedereen, die met zijn loon beneden het minimumdagloon blijft, te rechtvaardigen is.

Terugkerend naar de A.A.W. vestigt de eerste ondergetekende er de aandacht op, dat het aldaar gekozen uitgangspunt van de individuele grondslag (70% van het netto-minimumloon) is bedoeld om te dienen als basisuitkering voor de individuele rechthebbende.

Voor wat betreft de werknemersvoorzieningen geldt, dat, ervan uitgaande dat de betrokkene vóór hij recht op uitkering verkreeg, in ieder geval aanspraak had op het wettelijk minimumloon, de uitkering ingevolge de W.W. en de W.A.O. (bij gehele arbeidsongeschiktheid) ten minste 80% en voor de W.W.V. ten minste 75% van het wettelijk minimumloon bedraagt, welke uitkering voor een individuele rechthebbende die geen gezinslasten heeft, boven de bijstandsnorm komt.

Alleen voor diegenen die gezinslasten hebben en die in verband daarmee bij overgang van looninkomen naar uitkering beneden het voor hen geldende bijstandsniveau zouden komen zou – evenals dat feitelijk in de A.A.W. geschiedt – een toeslag moeten worden verleend om hen te verzekeren van een uitkering op het vereiste sociaal minimumniveau.

In de adviesaanvraag van 28 augustus 1980 aan de Sociaal-Economische Raad inzake de beperking groei uitgaven voor sociale zekerheid is deze kwestie dan ook opgenomen als een van de maatregelen, waarover de SER advies is gevraagd.

3. Het advies van de Sociaal-Economische Raad

In zijn advies dat op 21 november 1980 door de raad werd vastgesteld geeft de SER vooreerst een uiteenzetting van de voornemens van het kabinet, zoals die in het voorafgaande van deze memorie zijn geschetst. De raad tekent hierbij aan, dat hem uit nadere informatie was gebleken dat de beperking van de werkingssfeer van het minimumdagloon alleen zal gelden voor nieuwe uitkeringsgevallen ingevolge de W.W. en de W.W.V. In de W.A.O. zal de beperking niet alleen van toepassing zijn op nieuwe gevallen maar zal ook voor de lopende gevallen naar analogie van de A.A.W. worden gezien of aanpassing van de uitkering naar beneden nodig is.

Met betrekking tot het door hem in te nemen standpunt stelde de raad vast, dat er in zijn midden verschillend wordt gedacht over de wenselijkheid om de werkingssfeer van de minimumdaglonen krachtens de W.A.O., de W.W. en de W.W.V. aan te passen in de door het kabinet voorgenomen zin.

Een deel van de raad kan, aldus het advies, met het kabinetsvoornemen instemmen. Dit past in het streven van dit deel van de raad om de sociale voorzieningen te richten op degenen die daaraan werkelijk behoefte hebben. Dit deel acht het daarom alleszins aanvaardbaar dat de minimum-

uitkering alleen dan tot 100% van het sociaal minimum wordt opgetrokken, indien noch de uitkeringsgerechtigde noch zijn echtgenote dan wel haar echtgenoot andere inkomsten uit of in verband met arbeid geniet.

Voor deze aanpassing bestaat te meer aanleiding nu door de ontwikkelingen van de laatste jaren – met name door de verhogingen van het minimumloon waaraan de minimumdaglonen op netto-basis zijn gekoppeld – de huidige minimumdaglonen in hun hoogte verder zijn gegaan dan oorspronkelijk was voorzien.

Een ander deel van de raad kan zich met het kabinetsvoorstel niet verenigen; in aanmerking moet volgens dit deel van de raad worden genomen dat het bij de W.A.O., de W.W. en de W.W.V. gaat om voorzieningen tegen inkomensderving voor loontrekkenden. Dit deel acht het niet alleen wenselijk maar ook maatschappelijk aanvaardbaar dat de minimumuitkeringen – naar analogie van het minimumloon – voor loontrekkenden bij arbeidsongeschiktheid en werkloosheid op een zelfde bruto-niveau liggen. Bovendien spreekt dit deel van de raad tegen dat de huidige minimumdaglonen in hun hoogte zouden zijn uitgegaan boven datgene wat oorspronkelijk was bedoeld. Uit de wetsgeschiedenis, met name van de Interimwet invaliditeitsrentetrekken, en de W.A.O., blijkt naar de mening van dit deel van de raad dat de minimumuitkering van de W.A.O. afgestemd dient te zijn op wat een volwassen arbeider door arbeid minimaal kan verdienen. Dit is nu het minimumloon of in termen van besteedbaar inkomen het netto-minimumloon.

De eerste ondergetekende wil aan de opmerking van dit deel van de raad niet voorbijgaan zonder erop te wijzen, dat in de inleiding van deze memorie duidelijk is geschetst dat met name door de wetwijziging van 25 juni 1975 het karakter van het minimumdagloon W.A.O. wijziging heeft ondergaan. Het moge overigens waar zijn, dat destijds bij de introductie van het W.A.O.-minimumdagloon andere overwegingen een rol hebben gespeeld, de sindsdien in andere regelingen opgenomen vloeren, waarvoor wel beperkingen golden, de koppeling van de minimumuitkeringen aan het minimumloon en de noodzaak om te komen tot beperkingen van de uitgaven voor de sociale zekerheid, wettigen naar zijn mening volledig het treffen van de hier in het geding zijnde maatregel.

Overigens is de raad volgens zijn advies gebleken dat verschillende uitvoeringsorganen in die gevallen waarin de uitkering op basis van het minimumdagloon is toegekend, niet meer het eigen dagloon van betrokkene, overeenkomstig de wettelijke bepalingen geïndexeerd, voorhanden hebben. Dit eigen dagloon dient bij wijziging van de werkingssfeer van de minimumdaglonen dan door middel van dossieronderzoek te worden achterhaald. Daarom zijn aan de voorgenomen wijziging enkele administratief-technische complicaties verbonden.

Voorts merkt de raad op dat indien voor de lopende gevallen de wijziging van de minimumdaglonen alleen een mogelijk effect heeft voor de W.A.O.-uitkeringsgerechtigden, dan een ongelijke behandeling kan ontstaan ten opzichte van de W.W.V.-uitkeringsgerechtigden die ouder zijn dan 58 jaar; voor deze laatste categorie zou de bestaande minimumuitkering onverminderd doorlopen tot het 65ste jaar, terwijl voor de dienovereenkomstige groep van W.A.O.-uitkeringsgerechtigden éénmaal per drie jaar een herbeoordeling zou plaatsvinden. Een dergelijke ongelijke behandeling acht de raad niet op haar plaats.

Zoals uit het voorliggende wetsontwerp moge blijken en in het vervolg van deze memorie zal worden uiteengezet, zijn met name de opmerkingen van de raad over de administratief-technische complicaties, die voortvloeien uit de noodzaak om de eigen daglonen op te sporen, alsmede over de ongelijke behandeling van de W.A.O.-uitkeringsgerechtigden enerzijds en W.W.V.-uitkeringsgerechtigden anderzijds, voor de eerste ondergetekende aanleiding geweest om de oorspronkelijke voornemens daaromtrent in heroverweging te nemen.

4. De inhoud van de maatregel

a. Afschaffing minimumdagloon in de W.A.O.

De doelstelling van de Regering om in de toekomst de minimumuitkeringen ingevolge de W.A.O., de W.W. en de W.W.V. beter aan te passen aan de relatieve behoefte van de individuele uitkeringsgerechtigde kan worden bereikt door de in die wetten opgenomen minimumdaglonen alleen te laten gelden voor degenen, die gezinslasten hebben. De omschrijving in de A.A.W. van de voorwaarden voor het verkrijgen van een uitkering ter hoogte van 100% van het netto-minimumloon – dit zijn de uitkeringen, berekend naar de hoge grondslag als bedoeld in artikel 10, vierde lid, van de A.A.W., – is evenzeer bruikbaar voor de W.A.O., de W.W. en de W.W.V.

Voor personen zonder gezinslasten blijft het eigen loon de basis voor de uitkering, hetgeen op bruto-basis voor een full-time arbeidskracht in ieder geval een bruto-uitkering oplevert van 80 respectievelijk 75% van het bruto-minimumloon. Hierdoor wordt bereikt, dat de relatie tussen loon en uitkering alleen wordt doorbroken voor de gevallen, waarin de financiële positie van de betrokkenen dit noodzakelijk maakt terwijl voorts aan iedereen, die voorheen in een volledige dienstbetrekking werkzaam was, een uitkering wordt gegarandeerd, die hem of haar op ten minste het niveau van de Algemene Bijstandswet houdt.

Het bestaan van een bodemvoorziening ter zake van arbeidsongeschiktheid in de vorm van de A.A.W. biedt evenwel voor de W.A.O. de mogelijkheid dezelfde doelstelling op eenvoudiger wijze te bereiken. De A.A.W. verleent immers sedert haar inwerkingtreding een basisuitkering, waarop de W.A.O. voor de loontrekkenden wanneer het vroegere loon daartoe aanleiding geeft, een aanvullende uitkering verstrekt. Aangezien de A.A.W.-uitkering, zoals reeds in de inleiding is uiteengezet, afhankelijk van de burgerlijke staat en de overige inkomsten van de betrokkene of van de partner, 70, 85 en 100% van het netto-minimumloon bedraagt, is handhaving in de W.A.O. van een regeling die voorziet in een minimumuitkering eveneens ter hoogte van 100% van het netto-minimumloon niet meer nodig. In het wetsontwerp wordt daarom voorgesteld de bepalingen in de W.A.O., die betrekking hebben op het minimumdagloon, te laten vervallen. Daarbij is overwogen, dat het niet juist is, dat er voor loontrekkenden en niet-loontrekkenden ter zake van dezelfde calamiteit verschillende minimumgaranties gelden, ook als deze vertaald in bedragen dezelfde of nagenoeg dezelfde uitkomst geven.

Ook overwegingen van meer praktische aard, zowel op het terrein van de wetgeving als op het terrein van de uitvoering hebben ons tot dit voorstel gebracht.

Het ligt in het voornemen van de Regering het laten vervallen van de minimumdagloonbepalingen in de W.A.O. op een later tijdstip in werking te doen treden dan de voorgestelde bepalingen inzake de werkingssfeer van het minimumdagloon ingevolge de W.W. en de W.W.V. Dit voornemen houdt verband met de volgende overwegingen:

Wanneer artikel I aanstonds in werking zou treden, hetgeen op zich zelf beschouwd zeer wel mogelijk zou zijn, zou de in artikel III voorgestelde overgangsregeling voor de reeds lopende, naar het minimumdagloon berekende W.A.O.-uitkeringen alsmede de in artikel IV vervatte regeling, welke zowel betrekking heeft op lopende als op nieuwe gevallen, wetstechnische complicaties met zich brengen. Een verwijzing in die artikelen naar het minimumdagloon W.A.O. zou dan niet meer mogelijk zijn. Als gevolg hiervan zouden die artikelen uitgebreid moeten worden met alle bepalingen, die thans in de W.A.O. omtrent het minimumdagloon en de periodieke aanpassing daarvan zijn opgenomen. Ten einde deze – niet wenselijk geachte – gevolgen te vermijden, is bepaald, dat artikel I op een later tijdstip in werking treedt.

De in artikel III opgenomen verwijzing naar het minimumdagloon W.A.O. is slechts gedurende één jaar na inwerkingtreding van de wet nog relevant. De reeds lopende naar het minimumdagloon berekende W.A.O.-uitkeringen blijven immers, met inachtneming van artikel 15 van de W.A.O., gedurende één jaar na inwerkingtreding van de Wet op het minimumdagloon gehandhaafd. Op grond hiervan zou in artikel XI de inwerkingtreding van artikel I en van de daarmee samenhangende artikelen II en VI bepaald kunnen worden op een jaar na de datum van inwerkingtreding van de overige artikelen.

De reden om de datum van inwerkingtreding van de artikelen I, II en VI echter niet met zoveel woorden in de wet vast te leggen, doch deze te doen plaatsvinden op een door de Kroon te bepalen tijdstip, is gelegen in de omstandigheid dat het thans nog niet vaststaat of het in de miljoenennota 1983 aangekondigde ontwerp van wet tot beëindiging van de z.g. vereveningstoelagen dan tot wet zal zijn verheven. Zolang er op grond van de wet nog vereveningstoelagen op bepaalde W.A.O.-uitkeringen dienen te worden verleend, acht de eerste ondergetekende het niet wenselijk artikel I in werking te doen treden.

Ter toelichting hierop diene het volgende.

In bepaalde gevallen wordt op grond van artikel XIX, tweede lid, van de wet van 20 december 1979, Stb. 711, tot herziening van de aanpassingsmechanismen optrekking tot het minimumdagloon W.A.O. achterwege gelaten, omdat de betrokkene, te zamen met de compensatie welke ingevolge artikel XIX van voornoemde wet van 20 december 1979 in verband met de heffing van de vereveningsbijdrage wordt verleend (de z.g. vereveningstoelage) op netto-basis hoger uitkomt dan een uitkering op basis van het minimumdagloon W.A.O.

Ten einde te voorkomen dat een dergelijk gecompliceerd systeem ook in de A.A.W. zou moeten worden ingevoerd, ware de afschaffing van het minimumdagloon W.A.O. in ieder geval niet in werking te laten treden voor het tijdstip waarop de compensaties in verband met de heffing van de vereveningsbijdrage zijn afgeschaft.

Gelijktijdig met de inwerkingtreding van deze wet kan echter reeds een aanvang worden gemaakt met een beperking van de werkingssfeer van het minimumdagloon ingevolge de W.A.O. In verband daarmee wordt in het wetsontwerp voorgesteld om ten aanzien van uitkeringen, zowel de lopende als de nieuw opkomende gevallen, het minimumdagloon ingevolge de W.A.O. nog slechts toepassing te doen vinden, wanneer de betrokkenen in aanmerking komen voor de hoge grondslag, bedoeld in artikel 10, vierde lid, van de A.A.W. Zulks past in het streven van de Regering om de minima in de sociale voorzieningen slechts te doen gelden voor degenen, die daaraan werkelijk behoefte hebben.

b. Beperking werkingssfeer minimumdaglonen W.W. en W.W.V.

Een oplossing als gevonden voor de W.A.O. is wegens het nog ontbreken van een basisvoorziening in de werkloosheidsregelingen niet mogelijk. Voor de W.W. en de W.W.V. is dan ook gekozen voor de oplossing, het minimumdagloon slechts te doen gelden voor degenen die daaraan, naar objectieve maatstaven beoordeeld, behoefte heeft.

Zoals in punt 4 onder a van deze memorie reeds is gesteld, vormt de omschrijving van de A.A.W. voor de voorwaarden voor het in aanmerking nemen van de hoge A.A.W.-grondslag, naar de mening van de eerste ondergetekende, een basis voor deze objectivering van het behoeftecriterium in de W.W. en de W.W.V.

Weliswaar bestaan er thans in de W.W. en W.W.V. reeds objectieve normen, aan de hand waarvan dient te worden beoordeeld, of een uitkeringsgerechtigde voor toepassing van het minimumdagloon in aanmerking komt, doch deze normen werken, zoals in de inleiding reeds is gesteld, vrij willekeurig. Dit is met name het geval, omdat deze nog spreken van het

sedert de invoering van Boek I van het Nieuw Burgerlijk Wetboek op 1 januari 1970 vervallen begrip «hoofd van het gezin» en voorts omdat alle ongehuwden van 35 jaar en ouder in de regeling zijn opgenomen.

Integrale overneming van het verfijnde A.A.W.-systeem met zijn percentages van 70, 85 en 100 in de W.W. en de W.W.V. is niet noodzakelijk. Immers, in deze wetten kan een percentage van het eigen loon als vloer blijven fungeren. Derhalve kan worden volstaan met aan te geven welke categorieën in aanmerking komen voor een uitkering die ten minste is gebaseerd op het minimumdagloon. Dit zijn gehuwden, alsmede ongehuwden die een kind te hunnen laste of te verzorgen hebben. Beperkende voorwaarde daarbij is dat het inkomen uit of in verband met arbeid van de uitkeringsgerechtigde zelf of van de huwelijkspartner, dan wel beide inkomens tezamen doorgaans minder bedragen dan het minimumdagloon W.W. In verband met de geldende koppelingsregelingen bedraagt het minimumdagloon W.W. (afgerond) 125% van het minimumloon. Ervan uitgaande dat iedere werknemer – een gering aantal dispensatiegevallen daargelaten – ten minste het wettelijk minimumloon verdient, komt de voorgestelde regeling er dus op neer dat de minimumdagloon-garantie niet zal gelden in de gevallen, waarin meer dan 25% wordt genoten aan inkomsten uit arbeid van de werknemer en/of diens echtgenoot.

Een systeem analoog aan de A.A.W. zou inhouden dat er, nog afgezien van procentuele verlagingen voor jeugdigen, drie verschillende minimumdaglonen per wet (dus in totaal 6 verschillende minima) zouden moeten worden ingevoerd, terwijl in het overgrote deel van de gevallen of het hoogste minimumdagloon of het eigen loon bepalend is voor de uitkering.

c. Toepassing van de regeling op reeds toegekende uitkeringen

De voorgestelde regeling met betrekking tot de werkingssfeer van het minimumdagloon W.A.O. kan zonder nadere voorziening leiden tot een plotselinge inkomensdaling voor reeds lopende W.A.O.-uitkeringen. De overgangsregeling voor de W.A.O., die in dit ontwerp wordt voorgesteld, is er in de eerste plaats op gericht om die plotselinge inkomensdaling te voorkomen.

Daarnaast is overwogen, dat het geen aanbeveling verdient om lopende W.A.O.-uitkeringen tot in lengte van jaren te onttrekken aan de wijzigingen die in dit ontwerp worden voorgesteld. Dat zou immers leiden tot verschillen in uitkeringshoogte tussen oude en nieuwe gevallen, gedurende een periode van meer dan 40 jaar, waarvoor geen andere reden is aan te wijzen dan een verschil in het tijdstip, waarop het recht op uitkering is ontstaan. Dit lijkt een onvoldoende rechtvaardiging voor dergelijke verschillen, die overigens ook de nodige problemen zouden opleveren voor de uitvoeringsorganen.

Ten slotte is in de voorgestelde overgangsregeling rekening gehouden met de opmerking van de SER, dat het opsporen van de eigen daglonen administratief-technische complicaties oplevert.

Bovenstaande overwegingen hebben geleid tot het voorstel om de thans lopende W.A.O.-uitkeringen, die zijn berekend naar het minimumdagloon, eerst een jaar na de datum van inwerkingtreding van deze wet te herzien. Die herziening blijft dan nog beperkt in die zin, dat de betrokken minimumdaglonen dan niet lager zullen uitkomen dan 115% van het wettelijk minimumloon (incl. vakantiebijslag). Een half jaar later gaat voor de daarvoor in aanmerking komende daglonen als ondergrens gelden 107,5% van het minimumloon (incl. vakantiebijslag). Weer een half jaar later geldt als ondergrens het minimumloon (incl. vakantiebijslag).

Aldus worden, naar ons oordeel, de bestaande inkomensverwachtingen van de huidige W.A.O.-uitkeringsgerechtigden zoveel als redelijkerwijs mogelijk is, beschermd. Bovendien wordt aan de uitvoeringsorganen voldoende tijd gegund voor het opsporen en berekenen van de eigen daglonen. Overigens zal de hier besproken afbouw van de lopende W.A.O.-

uitkeringen geen gevolgen hebben voor diegenen onder hen, die in aanmerking komen voor de hoge grondslag, bedoeld in artikel 10, vierde lid, van de A.A.W. Ingevolge de voorgestelde regeling zal voor de W.A.O.-uitkeringsgerechtigden het minimumdagloon voorlopig (blijven) gelden. In de definitieve situatie – na het vervallen van het minimumdagloon W.A.O. – zal voor deze groep via de A.A.W. op netto-basis een gelijke uitkering ten deel vallen als de uitkering die zij op basis van het minimumdagloon W.A.O. ontvangen.

Voor de lopende W.W.V.-uitkering wordt inhoudelijk een zelfde overgangsregeling voorgesteld als voor de W.A.O.-uitkeringen. Daardoor wordt het door de SER gesignaleerde, ongewenste effect van een ongelijke behandeling van langdurig arbeidsongeschikten en langdurig werklozen vermeden. Onder meer vanwege de over het algemeen tot twee jaar beperkte uitkeringsduur van de W.W.V. zal de herziening, één jaar na de datum van inwerkingtreding van de voorgestelde regeling, nog slechts een deel van de op die datum reeds lopende uitkering betreffen.

De laatste herziening, twee jaar na de inwerkingtreding, betreft, om dezelfde reden, in hoofdzaak de groep van uitkeringsgerechtigden die vanwege hun leeftijd recht hebben op W.W.V.-uitkering tot zij 65 jaar worden. Daarnaast kan die laatste herziening ook nog betekenis hebben voor degene, wiens recht op een W.W.V.-uitkering na onderbreking is herleefd.

Voor de W.W. ten slotte wordt voorgesteld, aangezien het hier om kortlopende uitkeringen gaat, om de nieuwe regeling alleen te laten gelden voor nieuwe uitkeringsgerechtigden.

d. Invoering vereveningsbijdrage in de A.A.W.

Bij de totstandkoming van de wet van 20 december 1979, Stb. 711, houdende nadere wijziging van de Wet minimumloon en minimumvakantiebijslag, een aantal sociale verzekeringswetten en enige andere wetten (herziening aanpassingsmechanismen en vaststelling regelen hoogte sociaal minimum) is in een aantal wettelijke uitkeringsregelingen, waaronder de W.A.O., een vereveningsbijdrage ingevoerd.

De invoering van deze vereveningsbijdrage hield verband met het feit, dat de netto-inkomstenontwikkeling tussen loon- en uitkeringstrekkers niet op evenwichtige wijze plaatsvond, hetgeen mede werd veroorzaakt door de omstandigheid, dat uitkeringstrekkers een aantal sociale verzekeringspremies niet meer verschuldigd zijn.

Door het heffen van deze vereveningsbijdrage, welke overeenkomt met de gemiddelde door werknemers verschuldigde premie, is deze ongelijkheid opgeheven. Niet onvermeld moge blijven dat het bedrag van de vereveningsbijdrage wordt teruggestort in het fonds, ten laste waarvan de uitkering komt.

De vereveningsbijdrage in de W.A.O. heeft in zoverre een van de overige regelingen afwijkend karakter, dat deze wordt berekend over het totale bedrag, waarop, ook zonder dat het tot uitbetaling komt, aanspraak op W.A.O.-uitkering bestaat. Het bedrag dat wegens de anticumulatieregeling met de A.A.W. niet tot uitbetaling komt omdat ter zake A.A.W.-aanspraken bestaan, wordt dan ook voor de berekening van de vereveningsbijdrage meegenomen.

Bij de invoering van de vereveningsbijdrage is voor deze constructie gekozen, omdat hiermee kon worden omzeild, dat in de A.A.W. een dergelijke bijdrage zou moeten worden ingevoerd, terwijl de doelstelling, namelijk dat deze bijdrage over de volledige A.A.W./W.A.O.-uitkering zou worden geheven, werd bereikt.

Zonder nadere voorziening zal het als gevolg van de afschaffing van het minimumdagloon in de W.A.O. echter kunnen voorkomen, dat de netto-W.A.O.-uitkering voor een aantal uitkeringsgerechtigden wegens de heffing van de vereveningsbijdrage daalt beneden de netto-uitkering op basis van de hoge A.A.W.-grondslag. Deze ongewenste situatie zou met name voor

hen gaan gelden, wier bruto-dagloon wordt vastgesteld op een bedrag dat hoger is dan de hoge A.A.W.-grondslag, doch lager dan het huidige minimumdagloon W.A.O. Dit ongunstige effect kan worden voorkomen door alsnog in de A.A.W. een vereveningsbijdrage in te voeren. Voor de netto-A.A.W.-uitkering maakt invoering van deze vereveningsbijdrage geen enkel verschil omdat door de werking van het netto-netto-systeem de bruto-uitkering zodanig moet worden verhoogd dat de netto-uitkering gelijk blijft.

5. De samenhang van de maatregel met herziening van het stelsel van sociale zekerheid

In termen van de notitie «Herziening van het stelsel van sociale zekerheid» (Gedrukte Stukken 17 475) betreft dit wetsontwerp de werking van de minimumbehoeftefunctie in de loondervingsregelingen W.A.O., W.W. en W.W.V. In de genoemde notitie wordt geconstateerd, dat in die gevallen, waarin de minimumbehoeftefunctie van een sociale zekerheidsregeling aan de orde is, behoefte en draagkracht van de uitkeringsgerechtigde en het gezin waartoe hij behoort, een belangrijke rol spelen.

Dit laatste vindt uitdrukking in het feit, dat afzonderlijke minimumbehoeftenormen gelden voor diegenen, die de financiële zorg hebben voor anderen (100% van het netto-minimumloon), en voor de overige uitkeringsgerechtigden (70% van het netto-minimumloon). Uit de verhouding tussen deze twee normen blijkt, dat rekening wordt gehouden met het feit, dat een alleenstaande wegens het ontbreken van de besparende werking van een gezamenlijke huishouding meer nodig heeft dan de helft van de uitkering, die twee partners nodig hebben voor een zelfde niveau van behoeftebevrediging. Een belangrijke vraag in het kader van de noodzakelijke herziening van het stelsel van sociale zekerheid is, hoe een regeling, die wat betreft de uitkeringshoogte verschil maakt tussen diegenen, die voor anderen de financiële zorg hebben, en andere uitkeringsgerechtigden die overigens in dezelfde omstandigheden verkeren, zich verhoudt tot een door velen wenselijk geachte individualisering van uitkeringsrechten.

Wij zijn van oordeel dat tussen een dergelijke regeling en een streven naar individualisering van uitkeringsrechten een zekere spanning bestaat, doch dat een dergelijke spanning onvermijdelijk is, zolang de maatschappij nog niet zo is ingericht dat de partners in een gezin in gelijke mate betaalde arbeid verrichten. De feitelijke situatie is nog, dat de meeste gezinnen afhankelijk zijn van het inkomen van één persoon. In deze actuele situatie zou, bij werkloosheid of arbeidsongeschiktheid, volledige individualisering ertoe kunnen leiden, dat het vervangend inkomen blijft beneden het voor een gezin relevante sociaal minimum. Deze realiteit zal ook in het kader van de herziening van het stelsel van sociale zekerheid uitgangspunt moeten zijn. Ook in het advies van de Emancipatieraad over de gelijke behandeling in de sociale zekerheid van 28 juli 1982 wordt deze realiteit erkend. De huidige mate van arbeidsparticipatie van de gehuwde vrouw maakt het, ook volgens de Emancipatieraad, vooralsnog onmogelijk om een extra bescherming in het geval een gezin afhankelijk is van het inkomen van één persoon – meestal de man – achterwege te laten. De nu voorgestelde herziening van de minimumdagloonbepalingen past in deze, door de Emancipatieraad gekozen benaderingswijze.

Aldus beschouwd kan niet worden gesteld, dat de in dit ontwerp vervatte voorstellen in de weg staan aan keuzes, die ter zake in het kader van de stelselherziening nog zullen moeten worden gemaakt. Integendeel, de uniformering van de criteria voor het recht op een minimumdagloon, die van dit ontwerp het gevolg is, zal het doorvoeren van in het kader van de stelselherziening uit te werken beleidsopties vereenvoudigen. Deze beleidsopties zullen onder meer betrekking kunnen hebben op de omvorming van de voorgestelde minimumdagloonregelen in de richting van toeslagregelingen, al dan niet met een tijdelijk karakter zoals door de Emancipatieraad in zijn eerdergenoemd advies bepleit is.

6. Inkomenseffecten en financiële gevolgen

a. Inkomenseffecten van de voorgestelde maatregelen

In onderstaande tabel zijn de laatste netto W.A.O.-, W.W.-, en W.W.V.-uitkeringen vermeld in procenten van de koppelingsgrondslag voor de minimumuitkeringen op basis van de situatie per 1 juli 1982 (f 1534 per maand).

		Tariefgroep			
		4 ¹	3	2	1
W.A.O. ²	— ongewijzigd beleid	100	96	92	85
	gewijzigd beleid	100	81	79	72
		84 ³			
W.W.	— ongewijzigd beleid	101	97	79	72
	gewijzigd beleid	101	81	79	72
		84 ³			
W.W.V. ²	— ongewijzigd beleid	100	96	75	69
	gewijzigd beleid	100	78	75	69
		80 ³			

¹ Inclusief tariefgroep 3 met afhankelijke kinderen.

² Exclusief toeslagen in verband met de vereveningsbijdrage.

³ Op basis van 80% resp. 75% van het bruto-minimumloon.

De uit de voorgestelde wijziging voortvloeiende procentuele verschillen in uitkering zijn ten hoogste als volgt:

	Tariefgroep			
	4	3	2	1
W.A.O.	— 16	— 15	— 13	— 13
W.W.	— 16	— 16	—	—
W.W.V.	— 20	— 19	—	—

Naarmate het eigen dagloon dichterbij het minimumdagloon is het verschil in netto-uitkering geringer. De voorgestelde overgangsregeling leidt tot een maximaal effect op het uitkeringsniveau van 4 à 7% per halfjaarlijkse aanpassing, zonder rekening te houden met de ontwikkeling van de regelingslonen. Het netto-uitkeringsniveau zal per saldo dus met een geringer percentage dalen.

b. Financiële gevolgen

De structurele effecten van de voorgestelde maatregelen zijn op basis van de meest recente raming met betrekking tot de ontwikkeling van uitkeringsniveaus en het aantal gerechtigden in 1983 (in mln.):

W.A.O.	85
W.W.	25
W.W.V.	65
	<hr/>
	175

In de berekening is ervan uitgegaan dat van de gehuwde mannen met het minimumdagloon 5% een partner heeft van wie de neveninkomsten zodanig zijn dat de verhoging van het minimumdagloon niet zal plaatsvinden.

Rekening houdend met het voornemen om de lopende uitkeringen die zijn berekend naar het minimumdagloon, eerst een jaar na datum van inwerkingtreding van deze wet te herzien, wordt de besparing voor 1983 geraamd op f45 mln.

Artikelsgewijze toelichting

Artikel I (Wet op de arbeidsongeschiktheidsverzekering)

Onderdelen A, B en C

De in deze onderdelen voorgestelde wijziging van de W.A.O. houdt verband met het voornemen het minimumdagloon in de W.A.O. af te schaffen. Verwezen moge worden naar hetgeen daaromtrent is opgenomen in hoofdstuk 4, onderdeel a van het algemeen deel van deze memorie van toelichting.

Onderdeel D

De aldaar voorgestelde wijziging houdt verband met het voorstel om de A.A.W., evenals in de W.A.O. thans het geval is, een vereveningsbijdrage in te voeren. Bij de berekening van de vereveningsbijdrage ingevolge artikel 79a van de W.A.O. zal ook in de toekomst het bedrag, dat wegens samenloop met A.A.W.-uitkering niet tot uitbetaling komt, worden betrokken. De ingevolge het voorgestelde artikel 76a van de A.A.W. in te houden vereveningsbijdrage zal op de vereveningsbijdrage ingevolge artikel 79a van de W.A.O. in mindering worden gebracht. Voor deze constructie is gekozen ten einde te voorkomen, dat tweemaal de W.A.O.-franchise bedoeld in artikel 9, derde lid, van de Coördinatiewet Sociale Verzekering in aanmerking zou worden genomen, te weten eenmaal bij de berekening van de vereveningsbijdrage W.A.O. en eenmaal bij de berekening van de vereveningsbijdrage A.A.W. Deze franchise moet voor de totale uitkering slechts eenmaal in aanmerking worden genomen en zal zoveel mogelijk moeten worden toegerekend aan de uitkering ingevolge de A.A.W.

Volledigheidshalve moge voor het overige worden verwezen naar hoofdstuk 4, onder d, van het algemeen deel van deze memorie van toelichting.

Artikel II (Algemene Arbeidsongeschiktheidswet)

Dit artikel heeft betrekking op de invoering van de vereveningsbijdrage in de A.A.W., waarvan de ratio in het eerderaangehaalde hoofdstuk 4, onder d, van het algemeen deel is toegelicht.

De voorgestelde wijziging van artikel 11, vierde lid, eerste volzin, van de A.A.W. is nodig om ook na invoering van de vereveningsbijdrage in die wet de netto-netto-gelijkheid tussen A.A.W.-uitkering en het minimumloon te laten bestaan.

De voorgestelde wijziging van de tweede volzin van datzelfde lid strekt ertoe, een bestaande onvolkomenheid op te heffen.

Het nieuw voorgestelde artikel 76a is qua inhoud analoog aan het bestaande artikel 79a van de W.A.O. De regelen, die op grond van het voorgestelde derde lid en het derde lid van artikel 79a W.A.O. kunnen worden gesteld, zullen onder meer betrekking kunnen hebben op die gevallen, waarin ingevolge artikel 46a, tweede of zesde lid, W.A.O. niet de volle A.A.W.-uitkering op de W.A.O.-uitkering in mindering wordt gebracht.

Artikel III

Dit artikel bevat de overgangsregeling voor de W.A.O.-uitkeringen, die zijn ingegaan voordat deze wet in werking treedt. Op deze regeling is reeds ingegaan in hoofdstuk 4, onderdeel c, van het algemeen deel van deze memorie van toelichting.

Voor de goede orde moge erop worden gewezen, dat de afbouw van het minimumdagloon naar het eigen dagloon van de betrokkenen in beginsel op alle bij de inwerkingtreding van de wet lopende, op het minimumdagloon vastgestelde uitkeringen van toepassing is.

Voor diegenen, die bij de inwerkingtreding van deze wet in aanmerking komen voor de hoge grondslag, genoemd in artikel 10, vierde lid van de A.A.W., zal de afbouw geen effect hebben, omdat op grond van artikel IV op hen zolang zij onder die hoge grondslag vallen het minimumdagloon van toepassing zal blijven.

Voor degenen onder hen die op een later tijdstip in aanmerking komen voor de hoge A.A.W.-grondslag (bij voorbeeld in verband met huwelijk, terwijl er geen andere inkomsten zijn) en diensgevolge op grond van artikel IV tevens voor het minimumdagloon W.A.O., zal de afbouw vanaf dat moment geen verder effect meer hebben.

Ook de omgekeerde situatie is mogelijk.

Voor degene onder hen die op grond van artikel IV niet meer voor het minimumdagloon in aanmerking komt, omdat hij bij voorbeeld in verband met scheiding van echt niet langer voor de hoge A.A.W.-grondslag in aanmerking komt, dient de in dit artikel neergelegde afbouw alsnog gevolgen te hebben. Afhankelijk van de tijdsduur, die verlopen is tussen de inwerkingtreding van de wet en het moment waarop hij niet langer voor het minimumdagloon W.A.O. in aanmerking komt, zal het dagloon, dat alsdan aan zijn uitkering ten grondslag dient te worden gelegd ofwel omdat het jaar, bedoeld in het eerste lid, nog niet verlopen is, op het minimumdagloon dienen te worden gehandhaafd, ofwel, gelet op het tweede en derde lid, op zijn werkelijke dagloon dienen te worden vastgesteld, met inachtneming van de in het derde lid neergelegde garanties.

Artikel IV

Zoals blijkt uit artikel XI ligt het in de bedoeling om artikel I (afschaffing minimumdagloon-W.A.O.) en de daarmee nauw samenhangende artikelen II en VI in werking te laten treden op een later tijdstip dan deze wet.

In artikel IV wordt voorgesteld om tot dat tijdstip het minimumdagloon uitsluitend in aanmerking te nemen ten aanzien van degenen, die voor de hoge grondslag, bedoeld in artikel 10, vierde lid, van de A.A.W., in aanmerking komen dan wel zouden zijn gekomen, indien artikel 90 van de A.A.W. niet op hen van toepassing was geweest.

Op grond van laatstgenoemd artikel hebben A.A.W.-verzekerden, die bij de inwerkingtreding van de A.A.W. op 1 oktober 1976 recht hadden op een vóór die datum ingegane W.A.O.-uitkering, slechts recht op toekenning van A.A.W.-uitkering, indien deze de W.A.O.-uitkering overtreft.

Voor de meeste op 1 oktober 1976 reeds lopende W.A.O.-uitkeringen betekent deze bepaling dat gelet op de hoogte van de W.A.O.-uitkering geen recht bestond op toekenning van A.A.W.-uitkering.

Om te bereiken, dat ook voor hen zo nodig het minimumdagloon W.A.O. kan (blijven) gelden, zijn onder degenen, die in aanmerking komen voor het minimumdagloon, ook begrepen degenen die onder de hoge A.A.W.-grondslag zouden vallen, als artikel 90 van de A.A.W. niet op hen van toepassing was geweest.

Onder de werking van artikel IV vallen zowel degenen, die na de datum van inwerkingtreding van deze wet in aanmerking komen voor een W.A.O.-uitkering, als degenen, aan wie reeds vóór die datum een W.A.O.-uitkering is toegekend.

Voor nieuwe op het minimumdagloon gebaseerde W.A.O.-uitkeringen geldt, dat deze vanaf het moment dat de hoge A.A.W.-grondslag niet langer meer van toepassing is, worden gebaseerd op het werkelijke dagloon.

Voor reeds lopende W.A.O.-uitkeringen geldt in beginsel hetzelfde, zij het dat alsdan het bepaalde in artikel III in acht genomen dient te worden.

In de toelichting op artikel III is een en ander reeds toegelicht.

Artikel V

De afschaffing van het minimumdagloon in de W.A.O. en de afbouw neergelegd in artikel III hebben tot gevolg, dat meer arbeidsongeschikten rechtstreeks onder de A.A.W. vallen. Daardoor treedt een verschuiving van lasten op ten voordele van het Arbeidsongeschiktheidsfonds en ten nadele van het Algemeen Arbeidsongeschiktheidsfonds. Zonder nadere voorziening zou een dergelijke verschuiving invloed hebben op de hoogte van de premie voor de W.A.O. en de A.A.W. Het ligt echter in de bedoeling om de bedoelde verschuiving weer ongedaan te maken in de krachtens dit artikel te stellen regelen.

Artikel VI (Wet op de loonbelasting 1964)

De voorgestelde wijziging van artikel 11 van de Wet op de loonbelasting houdt verband met de invoering van de vereveningsbijdrage in de A.A.W.

Evenals de premies ingevolge de Ziekwet, de Werkloosheidswet en de W.A.O. en de vereveningsbijdrage ingevolge andere sociale zekerheidswetten, de wetten buitengewoon pensioen en de Wet uitkeringen vervolgingslachtoffers 1940-1945 zal de A.A.W.-vereveningsbijdrage voor de loonbelasting niet als loon dienen te worden aangemerkt.

Artikel VII (Werkloosheidswet)

(Artikel 12c)

Zoals reeds in het algemeen deel van deze toelichting is opgemerkt, is het de doelstelling van de Regering om de minimumuitkeringen ingevolge de Wet op de arbeidsongeschiktheidsverzekering, de Werkloosheidswet en de Wet Werkloosheidsvoorziening beter aan te passen aan de individuele behoeften van de uitkeringsgerechtigden.

Waar ter zake van arbeidsongeschiktheid de basisvoorziening van de A.A.W. geldt, en daarvoor handhaving van de bepalingen inzake het minimumdagloon in de W.A.O. niet langer noodzakelijk is, ontbreekt ter zake van werkloosheid op dit moment een overeenkomstige basisvoorziening.

Ten einde in de voorgestelde regeling voor wat de werkloosheidsregelingen betreft, toch een zekere aansluiting met het A.A.W.-systeem te verkrijgen zijn, waar nodig, dezelfde begrippen als in de A.A.W. overgenomen, zij het dat de tekst in vergelijking met artikel 10 van de A.A.W., waarin de verschillende grondslagen en de onderscheidene voor die grondslagen in aanmerking komende categorieën van personen zijn vermeld, eenvoudiger is.

Het eerste lid duidt de doelgroepen aan, waarvoor zo nodig verhoging van de uitkering tot het minimumdagloon kan plaatsvinden, te weten: de gehuwden alsmede de ongehuwden met kinderen jonger dan 18 jaar.

De voorwaarde, dat het hier een eigen kind of pleegkind moet betreffen dat tot het huishouden van de betrokkene behoort of dat grotendeels op zijn kosten wordt onderhouden, is overgenomen uit de A.A.W. en vindt voor wat betreft de leeftijdsgrens haar oorsprong in de Algemene Weduwen- en Wezenwet, waar die leeftijdsgrens wordt gesteld om voor het hoge weduwenpensioen in aanmerking te komen.

Niet een ieder, die valt onder de termen van het eerste lid, komt in aanmerking voor een uitkering berekend naar het minimumdagloon. In het

tweede lid namelijk wordt uitgezonderd degene, wiens inkomen uit arbeid – eventueel vermeerderd met het inkomen uit arbeid van de huwelijkspartner – doorgaans méér bedraagt dan het minimumdagloon.

Voor verdere toelichting bij deze bepaling moge worden verwezen naar het algemene deel van deze memorie, hoofdstuk 4, onderdeel b.

(derde lid)

Het bepaalde in het derde lid houdt verband met het feit dat het loon van een werknemer zodanig kan zijn dat de bruto-W.W.-uitkering, die wordt berekend naar het minimumdagloon, méér zal gaan bedragen dan het voorheen genoten loon. Reeds in zijn advies van 14 juni 1968 inzake de invoering van een minimumdagloon in de W.W. en de W.W.V. heeft de Sociaal-Economische Raad opgemerkt dat hij het onjuist vindt dat een betrokkene als gevolg van onvrijwillige werkloosheid een hoger besteedbaar inkomen zou kunnen verkrijgen.

Omdat een gelijklopende bepaling reeds was opgenomen in het besluit van de Sociale Verzekeringsraad van 3 november 1969, houdende vaststelling van de Dagloonregelen Werkloosheidswet, zal opnemings in de wet van deze bepaling op zich zelf geen invloed hebben op de praktische gang van zaken bij de toepassing van de W.W.

(vierde lid)

Met betrekking tot het vierde lid zij opgemerkt, dat de daarin genoemde begrippen zijn overgenomen van artikel 10, zesde lid, van de A.A.W. Dit impliceert, dat ook voor de W.W., evenals voor de A.A.W., personen die duurzaam gescheiden leven, als ongehuwd worden aangemerkt. Deze kunnen dan ook slechts voor het W.W.-minimumdagloon in aanmerking worden gebracht indien ten minste één eigen of pleegkind beneden de 18 jaar tot hun huishouden behoort of grotendeels op hun kosten wordt onderhouden.

(vijfde en zesde lid)

Zoals in het vijfde lid is vermeld zal bij ministeriële beschikking worden bepaald, wat als inkomen in de zin van dit artikel zal worden aangemerkt. Het ligt in het voornemen om voor de toepassing van dit artikel en voor de toepassing van het in dit ontwerp voorgestelde artikel 5 van de W.W.V. één beschikking tot stand te brengen. Daarbij zal zoveel mogelijk worden aangesloten bij het Inkomensbesluit A.A.W. (Stcrt. 1980, 133). Genoemd ministerieel besluit, dat onder meer tot stand is gekomen voor de toepassing van de analoge bepalingen van de A.A.W., stelt vast wat als inkomen uit of in verband met arbeid in het bedrijfs- en beroepsleven moet worden beschouwd en geeft uitbreiding aan het begrip arbeidsinkomen door daarbij een aantal sociale uitkeringen, waaronder uitkeringen toegekend aan de echtgeno(o)t(e), mee te nemen. Anders dan bij de A.A.W. is het echter gewenst om voor de hier aan de orde zijnde bepalingen van de W.W. en de W.W.V. pensioen ingevolge de Algemene Ouderdomswet (A.O.W.) toegekend aan de echtgenoot, of tijdelijke weduwenduitkering en weduwendpensioen ingevolge de Algemene Weduwen- en Wezenwet (A.A.W.), toegekend aan de betrokkene zelf, als inkomen aan te merken.

De wenselijkheid om A.O.W.- en A.W.W.-pensioen voor de bepaling van de (neven)inkomsten mee te tellen is gegrond op het gegeven, dat deze pensioenen in feite reeds het minimuminkomen garanderen.

Overigens houdt deze afwijking van het inkomensbesluit-A.A.W. niet in, dat voor de A.A.W. het hebben van een tijdelijke weduwenduitkering of een weduwendpensioen krachtens de A.A.W. dan wel een aan de echtgenoot toegekend A.O.W.-pensioen niet in aanmerking zou worden genomen.

Krachten artikel 9 van de A.A.W. heeft de vrouw, die aanspraak heeft op weduwenpensioen of tijdelijke weduwenuitkering ingevolge de A.W.W., geen recht op toekenning van A.A.W.-uitkering terwijl op grond van artikel 36 van de A.A.W. een toegekende A.A.W.-uitkering wordt verminderd met het aan de echtgenoot toegekende A.O.W.-pensioen.

Het voorgestelde zesde lid opent ook de mogelijkheid om wanneer zich in de praktijk gevallen voordoen, waarin de voorgaande leden van dit artikel niet voorzien of tot ongewenste situaties leiden, nadere en eventueel afwijkende regelen te stellen. Die nadere regelen kunnen, als daaraan in de praktijk behoefte zou blijken te bestaan, ook betreffen een nadere precisering van de term «doorgaans» in het tweede lid.

ARTIKEL VIII

Het is de bedoeling, dat de op het tijdstip van inwerkingtreding van deze wet lopende W.W.-uitkeringen ongemoeid worden gelaten. De categorieën personen, die op grond van de huidige bepalingen voor het minimumdagloon ingevolge de W.W. in aanmerking komen, behouden deze aanspraak voor zolang hun uitkering na de datum van inwerkingtreding van deze wet wordt voortgezet. Dit artikel strekt daartoe.

Artikel IX (Wet Werkloosheidsvoorziening)

De voorgestelde regeling is voor wat de W.W.V. betreft naar aard en strekking gelijk aan die van de W.W.

In verband met het vorenstaande moge voor de toelichting op dit artikel worden verwezen naar de toelichting op artikel VII.

Toelichting vereist overigens nog het feit, dat in het tweede lid als grens is opgenomen het minimumdagloon, bedoeld in artikel 12a van de W.W., en niet – zoals op het eerste gezicht meer voor de hand zou liggen – het minimumdagloon van de W.W.V. Dit houdt verband met het feit, dat het minimumdagloon W.W.V. – vanwege het lagere uitkeringspercentage en de bestaande koppelingsmechanismen – 5% hoger ligt dan het minimumdagloon van de W.W., dat 125% van het minimumloon is. Zou in het tweede lid als grens zijn gekozen het minimumdagloon van de W.W.V., dan zou dat voor bij voorbeeld diegene, wiens echtgenoot 26% van het minimumloon verdient, hebben betekend, dat hij geen recht zou hebben op het minimumdagloon W.W., doch bij overgang naar de W.W.V. wel op het minimumdagloon ingevolge die wet. Zijn W.W.V.-uitkering zou dan aanmerkelijk hoger uitvallen dan zijn W.W.-uitkering, zonder dat dit door een verandering in zijn omstandigheden wordt gerechtvaardigd. Deze ongewenste consequentie wordt vermeden door in het tweede lid de grens te stellen op het minimumdagloon W.W.

Artikel X

Artikel X houdt een overgangsregeling in voor de werknemers, die voorafgaande aan de inwerkingtreding van de wet reeds uitkering ingevolge de W.W.V. genieten op basis van het minimumdagloon. Met de woorden «een daarvan afgeleid dagloon» wordt het dagloon bedoeld waarvoor het minimumdagloon ingevolge artikel 6, vierde lid, van het dagloonbesluit niet geheel in aanmerking wordt genomen omdat het meer bedraagt dan 100/75 van het eigen dagloon. De overgangsregeling beoogt voor de werknemers, wier dagloon voor inwerkingtreding van deze wet op grond van artikel 6 van het dagloonbesluit was opgetrokken tot het minimumdagloon c.q. 100/75 van het eigen dagloon, de nieuwe voorwaarden eerst een jaar na de inwerkingtreding van de wet van toepassing te doen zijn.

Enerzijds kunnen de uitkeringsgerechtigden voor wie deze bepalingen consequenties inhouden op deze wijze inspelen op de nieuwe uitkeringssituatie, terwijl anderzijds de uitkeringsorganen gelegenheid hebben om administratief voorwerk te verrichten ten behoeve van het lopende bestand uitkeringsgerechtigden. Na dat jaar worden de daglonen, voor zover de

nadere voorwaarden daartoe aanleiding bieden, afgebouwd. Ten einde voor de werknemers, wier dagloon ver onder het minimumdagloonniveau is gelegen, een al te grote inkomensachteruitgang ineens te voorkomen wordt een afbouw voorgesteld in twee fasen van een half jaar. Een en ander impliceert dat de afbouw voor degenen wier eigen dagloon lager is dan 82,5% van het minimumdagloon en voor degenen, wier dagloon is vastgesteld op 100/75 van het eigen dagloon niet geheel tijdens de uitkeringsperiode gerealiseerd zal worden tenzij men in de regeling van een verlengde uitkeringsduur (vgl. art. 19, lid 1, sub b, W.W.V.) valt.

De Minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid,
L. de Graaf