

Vergaderjaar 1990–1991

22 046

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

B

### ADVIES RAAD VAN STATE

Aan de Koningin

's-Gravenhage, 12 februari 1991

Bij Kabinetsmissive van 30 november 1990, no. 90.023101, heeft Uwe Majesteit, op voordracht van de Staatssecretaris van Sociale Zaken en Werkgelegenheid, bij de Raad van State ter overweging aanhangig gemaakt een voorstel van wet met memorie van toelichting tot nadere wijziging van een aantal sociale zekerheidswetten (wijziging uitkeringsgrondslag).

1. a. Met het voorstel van wet wordt beoogd de zogenoemde 260/261 – dagenproblematiek – waarvoor in het kader van de Stelselherziening Sociale Zekerheid geen structurele oplossing is nagestreefd – door harmonisatie van de grondslag van de verschillende uitkeringen op basis van 261 dagen tot een oplossing te brengen. In de toelichting wordt gesteld, dat de gekozen oplossing op «een eenvoudige en goed uitvoerbare wijze kan worden bereikt». Naar het oordeel van de Raad van State dient deze stelling nader te worden gemotiveerd. Uit het advies van de Sociale Verzekeringsraad (SVr) van 29 november 1990, kenmerk 9019659, komt naar voren, dat het voor de uitvoeringsorganen technisch niet mogelijk is een dagloonherziening voor lopende uitkeringen door te voeren, indien daarvan categorieën worden uitgezonderd als bij voorbeeld de

### NADER RAPPORT

Aan de Koningin

's-Gravenhage, 3 april 1991

Blijkens mededeling van de Directeur van Uw Kabinet van 30 november 1990 (nummer 90.023101) machtigde Uwe Majesteit de Raad van State zijn advies betreffende bovenvermeld voorstel van wet rechtstreeks aan mij te doen toekomen. Dit advies, gedateerd 12 februari 1991, no. W12.90.0594, mag ik U hierbij aanbieden. Naar aanleiding van het advies zij het volgende opgemerkt.

1.a. In zijn advies wijst de Raad van State op een passage in (paragraaf 3 van) de memorie van toelichting, alwaar gesteld wordt dat de in het aan de Raad voorgestelde wetsvoorstel gekozen oplossing op een eenvoudige en goed uitvoerbare wijze kan worden bereikt. Naar het oordeel van de Raad van State behoeft deze stelling nadere motivering. In dit verband wijst de Raad op het feit dat een eenvoudige en goede uitvoerbaarheid van de regeling slechts kan worden bereikt door verlaging van het dagloon van bepaalde groepen, voor welke het dagloon feitelijk reeds op een juiste wijze is vastgesteld. Naar aanleiding hiervan wordt door het kabinet opgemerkt dat bovenbedoelde stelling in de memorie van toelichting betreffende de uitvoerbaarheid van de regeling geplaatst is in de context van de beoogde uniforme bescherming op minimumniveau en als zodanig nog steeds

wisselend loners die reeds een correct vastgestelde uitkering ontvangen. In paragraaf 5.2 van de memorie van toelichting wordt naar aanleiding hiervan voorgesteld, niet alleen de categorie wisselend loners – die in de oorspronkelijke tekst van het concept-wetsvoorstel, zoals om commentaar voorgelegd aan de SVr, van de verlaging waren uitgezonderd – maar ook andere door de SVr vermelde categorieën in de verlaging te betrekken, terwijl het dagloon daartoe feitelijk geen aanleiding geeft (namelijk omdat dit reeds op een juist bedrag wordt vastgesteld volgens de huidige dagloonbepalingen). De «eenvoudige en goede uitvoerbaarheid» wordt aldus bereikt door een verlaging van de uitkering van categorieën, waarvoor het oogmerk van de voorgestelde wetgeving – harmonisatie – nu juist niet geldt. Zo wordt om een «systeemfout» bij de berekening van sommige uitkeringen te corrigeren, voor andere uitkeringen, waarvan de uitkeringsgrondslag nu op juiste wijze wordt berekend, een afwijking ingevoerd.

b. Voorts dient naar het oordeel van de Raad het voorstel mede voor wat betreft de opportuniteit breder te worden gemotiveerd dan in de toelichting is geschied. Het is een gegeven, dat de thans geldende berekeningswijzen voor uitkeringen, zoals deze in de memorie van toelichting uitvoerig worden omschreven, niet alleen door de wetgever bewust in het verleden zijn gekozen, maar dat deze ook gedurende een lange reeks van jaren hebben gefunctioneerd en door alle betrokkenen zonder noemenswaardige bezwaren zijn geaccepteerd. Zuiver theoretisch bezien is ook naar het oordeel van de Raad het uitgangspunt van harmonisatie juist, maar deze doelstelling kan niet op zichzelf worden beschouwd, maar

door het kabinet wordt onderschreven. Maar ook ten aanzien van de bovenminimale uitkeringen – met name de vanaf de inwerkingtreding van de wet nieuw toe te kennen uitkeringen – kan de nieuwe systematiek zonder problemen worden toegepast in de uitvoeringspraktijk.

In het advies van de Sociale Verzuimcommissie (SVr) wordt in dit verband vastgesteld, dat geen bezwaren bestaan tegen de nieuwe berekeningswijze van de daglonen die op basis van het vaste loon per maand of per jaar worden vastgesteld. De SVr zal de verschillende dagloonbesluiten daarom dienovereenkomstig aanpassen indien de wetswijziging wordt gerealiseerd. Dit neemt niet weg dat de Raad van State terecht heeft gewezen op een probleem dat zich in de uitvoeringspraktijk voordoet indien een dagloonherziening moet worden doorgevoerd ten aanzien van lopende bovenminimale uitkeringen, terwijl daarvan tegelijkertijd bepaalde groepen dienen te worden uitgezonderd. In het aan de Raad voorgelegde wetsvoorstel werd echter juist beoogd deze uitvoeringsproblematiek te vermijden door de dagloonherziening zonder uitzonderingen te laten plaatsvinden ten aanzien van alle lopende bovenminimale uitkeringen. De overweging hierbij was dat ook de lopende uitkeringen op minimumniveau zouden worden herzien naar de nieuwe berekeningsystematiek. Laatstbedoelde herziening vindt op goede gronden plaats. Immers, in geval de uitkeringsgrondslag op minimumniveau niet op een juiste wijze tot stand komt is dit van invloed op alle uitkeringen die op de betreffende grondslag zijn gebaseerd.

b/c Probleem ten aanzien van de bovenminimale uitkeringen is – en de Raad van State wijst daar dan ook op – dat de dagloonherziening bij die uitkeringen in een aantal gevallen ten onrechte zou plaatsvinden. Uit nadere analyse is inmiddels gebleken dat het om een substantieel aantal gaat. Hierin heeft het kabinet aanleiding gevonden het advies van de Raad van State te volgen en de beoogde dagloonherziening van de lopende bovenminimale uitkeringen slechts te laten plaatsvinden ten aanzien van uitkeringen die zijn vastgesteld op grond van een vast loon per maand of per jaar. Slechts ten aanzien van laatstbedoelde uitkeringen doet zich de 260/261-dagenproblematiek voor. Een correcte dagloonvaststelling

moet worden afgewogen tegen de maatschappelijke gevolgen die door de harmonisatie worden opgeroepen. Eén van die gevolgen is dat, door verlaging van reeds lopende uitkeringen, de op dit moment bestaande rechten van uitkeringstrekkers worden aangetast. De Raad is van oordeel dat nader zal moeten worden gemotiveerd waarom de doelstelling van harmonisatie in casu zo belangrijk is, dat het verantwoord is om op die grond tot aantasting van verkregen rechten over te gaan. De Raad is van de juistheid van één en ander op basis van de in de lichte verstrekte gegevens niet overtuigd. In dit verband wil de Raad nog opmerken, dat hij met de SVr van oordeel is, dat in de gegeven situatie moeilijk van een «systeemfout» kan worden gesproken, zoals in de toelichting wordt gedaan. Voor een geringe oneffenheid als hier aan orde, is dit, mede gelet op de historische ontwikkeling, een te zware kwalificatie.

c. De staatssecretaris acht het niet aanvaardbaar, dat de harmonisatie op geleidelijke wijze tot stand wordt gebracht, in die zin dat alleen alle nieuw toe te kennen uitkeringen worden berekend op basis van 261 dagen. Het voor deze stellingname primair aangevoerde argument, te weten dat een verschil in uitkeringsniveau tussen oude en nieuwe gevallen met name niet aanvaardbaar is waar het gaat om minimumuitkeringen, heeft de Raad niet kunnen overtuigen. Immers, met het voorstel van wet wordt een veel grotere ingreep op minimumuitkeringen voorgesteld, dan het geval zou zijn bij een geleidelijke invoering van de harmonisatie. Het is uiteraard juist, dat bij een geleidelijke harmonisatie, althans voor de eerste jaren, een belangrijk deel van het besparend bedrag zou komen te vervallen. Nu de budgettaire opbrengst van de voorgestelde maatregel blijkens de toelichting echter niet de primaire doelstelling van het voorstel vormt, kan aan dit secundaire argument naar het oordeel van de Raad geen doorslaggevende betekenis worden toegekend.

vindt thans plaats ten aanzien van de volgende groepen:

- vast loon per week of per dag;
- wisselend loon;
- bijzondere groepen.

Teneinde de dagloonherziening te kunnen beperken tot de categorie vast loon per maand of per jaar zullen de bedrijfsverenigingen dossieronderzoek moeten verrichten om vast te stellen op grond van welke bepalingen uit de onderscheiden dagloonregels het dagloon van betrokkene is vastgesteld. Hiermee is enige tijd gemoeid. Het dossieronderzoek is tijdrovend doch noodzakelijk, omdat de benodigde gegevens niet uit de geautomatiseerde uitkeringsadministraties kunnen worden verkregen.

Dit alles leidt ertoe dat de dagloonherziening met 0,38% ten aanzien van de lopende bovenminimale uitkeringen eerst zal plaatsvinden per 1 juli 1992. Het kabinet acht dit aanvaardbaar, nu aldus kan worden voorkomen dat omvangrijke groepen ten onrechte met een dagloonverlaging zouden worden geconfronteerd. Naar aanleiding hiervan zijn wijzigingen aangebracht in het oorspronkelijke eerste en vierde lid van artikel V van het wetsvoorstel. Tevens is de toelichting dienovereenkomstig op enkele plaatsen gewijzigd (zie met name de laatste alinea van paragraaf 3, waar vóór de zin «Het wetsvoorstel biedt in artikel V het daartoe benodigde wettelijk kader.» een passage is toegevoegd; zie ook de laatste alinea van paragraaf 5.2.). Los van het advies van de Raad van State wordt hier nog vermeld, dat de Ziektewet (ZW) geschrapt is uit artikel V, eerste lid. In paragraaf 2.3.2. van de memorie van toelichting werd weliswaar reeds gesteld, dat de situatie dat per jaar tot een bedrag dat gelijk is aan één dag uitkering teveel wordt betaald aan uitkering zich in het kader van de ZW niet voordoet, doch abusievelijk werd de ZW wel meegenomen in artikel V, eerste lid. Dit is thans dus hersteld. Consequentie hiervan is dat de door de SVr te verrichten wijziging van de onderscheiden dagloonregels geen betrekking zal behoeven te hebben op de ZW. De op één na laatste alinea van paragraaf 3 van de memorie van toelichting is in verband hiermee aangepast.

Tenslotte wordt nog vermeld, dat artikel V, tweede lid, uit het oorspronkelijke wetsvoorstel is verwijderd. Gebleken is dat de problematiek geen betrekking heeft

op het maximumdagloon als vermeld in de Coördinatiewet Sociale Verzekering.

Hoewel de Raad van State in theoretische zin kan instemmen met de in het wetsvoorstel beoogde harmonisatie van de berekening van de uitkeringsgrondslag, worden door hem vraagtekens gezet bij de opportuniteit van het voorstel, met name nu dit ook zal leiden tot een verlaging van reeds lopende uitkeringen. De Raad spreekt in dit verband van aantasting van verkregen rechten. Tenslotte acht de Raad de in de memorie van toelichting gehanteerde term «systeemfout» een te zware kwalificatie voor – zoals de Raad het noemt – een geringe oneffenheid als hier aan de orde.

Naar aanleiding van laatstbedoelde opmerkingen van de Raad wil het kabinet het volgende opmerken. Vastgesteld kan worden dat hier sprake is van een in de systematiek geslopen oneffenheid. Voor zover dit destijds werd onderkend en aanvaard en vervolgens jarenlang in de praktijk toegepast, behoeft een dergelijke oneffenheid wellicht niet als systeemfout te worden aange-merkt.

De consequentie van deze systeemfout dan wel oneffenheid is in ieder geval deze, dat – zoals ten tijde van de stelselherziening sociale zekerheid reeds werd geconstateerd – de minimumbescherming op jaarbasis niet in alle regelingen gelijk is, terwijl een soortgelijk verschijnsel kan worden vastgesteld bij een aantal uitkeringen boven het minimum. Een structurele oplossing van deze problematiek is destijds losgekoppeld van de stelselherziening. Daarmee kwam de wenselijkheid van een oplossing uiteraard niet te vervallen. Het kabinet is voorts van oordeel, dat de aanpassing van lopende uitkeringen op zichzelf niet in de weg staat aan de opportuniteit van het wetsvoorstel, met name niet nu aldus wordt voorkomen dat de met name op minimumniveau ongewenste situatie zal blijven voortbestaan van twee niveaus van minimumbescherming.

In dit verband heeft de Raad van State uiteraard gelijk waar hij stelt dat een geleidelijke invoering van de harmonisatie (namelijk uitsluitend voor nieuwe uitkeringen) tot een minder grote ingreep op de minimumuitkeringen zou leiden dan thans door het kabinet wordt voorgesteld. Anders dan de Raad acht het

kabinet echter een verschil in uitkeringsniveau met name op minimumniveau ten principale niet aanvaardbaar. Tegen deze achtergrond is het kabinet het overigens eens met de Raad van State waar deze stelt dat een aan een geleidelijke harmonisatie verbonden besparingsverlies (in vergelijking met het huidige voorstel) geen argument van doorslaggevende betekenis dient te zijn. In de toelichting wordt dan ook gesproken van een overweging van secundair belang.

Tenslotte wil het kabinet in dit verband opmerken, dat zo al sprake zou zijn van aantasting van verkregen rechten bedacht dient te worden dat in deze gevallen altijd een te hoog bedrag aan uitkering is verstrekt (op jaarbasis een bedrag dat gelijk staat aan één dag uitkering). Aan deze situatie wordt thans middels het wetsvoorstel een einde gemaakt, zodat alle vergelijkbare uitkeringen in de toekomst over een vol kalenderjaar gemeten hetzelfde geldbedrag zullen opleveren. Bovendien is van belang dat de hiermee gepaard gaande aanpassing van de lopende uitkeringen door de koppeling aan de reguliere halfjaarlijkse aanpassing van de uitkeringen (de indexering) per 1 juli 1991 in de praktijk niet zal leiden tot verlaging van de uitkering.

Alles overziende is het kabinet van oordeel, dat voor wenselijkheid en opportuniteit van de voorgestelde regeling voldoende redenen zijn aangedragen.

d. Het geheel overziende, adviseert de Raad de beoogde harmonisatie in die zin in heroverweging te nemen, dat aanpassing van reeds lopende uitkeringen achterwege blijft.

d Het geheel overziende komt de Raad van State tot het advies de beoogde harmonisatie in die zin in heroverweging te nemen, dat aanpassing van reeds lopende uitkeringen achterwege blijft. Uit het vorenstaande moge gebleken zijn, dat het kabinet meent te moeten vasthouden aan bedoelde aanpassing, zij het dat deze ten aanzien van de lopende bovenminimale uitkeringen vanwege het noodzakelijke dossieronderzoek eerst per 1 juli 1992 zal plaatsvinden.

2. De Adviescommissie Werkloosheidsvoorziening van de Sociaal-Economische Raad heeft geadviseerd de Wet Werkloosheidsvoorziening (WWV), vanwege het aflopende karakter van die wet, buiten het wetsvoorstel te laten. Dit advies is niet overgenomen, omdat «de verwachte instroom van gehuwde vrouwen voor de uitkeringspraktijk nog wel enige jaren

2. De Raad van State heeft voorts geadviseerd de noodzaak van de wijziging van de Wet Werkloosheidsvoorziening (WWV) te heroverwegen. De Raad heeft hierbij – evenals de Adviescommissie Werkloosheidsvoorziening van de Sociaal-Economische Raad – het aflopende karakter van de WWV in overweging genomen. Het kabinet meent echter vast te moeten houden

relevant blijft» (memorie van toelichting, bladzijde 9). Uit het advies van voornoemde Adviescommissie blijft echter, dat na 1992 geen uitkeringen meer verwacht kunnen worden, zodat het voorstel, zelfs daargelaten de datum van inwerkingtreding, slechts korte tijd effect kan hebben. Mede gelet op het feit, dat de uitvoeringsorganen door de maatregel onevenredig zullen worden belast, adviseert de Raad ook de noodzaak van de wijziging van de WWV te heroverwegen.

aan de voorgestelde wijziging van de WWV. Deze wet heeft inderdaad een aflopend karakter, maar is formeel niet ingetrokken en dus nog steeds van kracht. Daar komt bij dat nog een instroom van met name gehuwde vrouwen valt te verwachten ingevolge wetsvoorstel 21 543. Laatstbedoeld wetsvoorstel werd op 19 februari 1991 door de Tweede Kamer der Staten-Generaal aanvaard. Aannemende dat de Eerste Kamer eveneens instemt met het voorstel zou de wet op 1 juli 1991 in werking kunnen treden. Vanaf dat moment gaat dan een periode van een half jaar lopen, waarbinnen nog aanvragen op WWV-uitkering kunnen worden ingediend. Na 31 december 1991 ingediende aanvragen kunnen niet meer tot toekenning van WWV-uitkering leiden. In verband hiermee blijft de WWV ook in de jaren 1992 en 1993 praktisch nog van belang. Het thans voorliggende wetsvoorstel zal overigens in dit verband niet leiden tot een onevenredige belasting voor de gemeentelijke uitvoeringsorganisaties, zoals de Raad van State lijkt te veronderstellen. In afwachting van het advies van de Raad is namelijk gebleken, dat ten aanzien van de bovenminimale WWV-uitkeringen het WWV-Dagloonbesluit thans reeds leidt tot een juist dagloon, zodat aanpassing op dit punt niet nodig is. In verband hiermee is de WWV geschrapt uit artikel V, eerste lid, van het wetsvoorstel en is paragraaf 2.3.4. van het algemeen deel van de memorie van toelichting aangepast. De aanpassing van de WWV-uitkeringsgrondslag heeft hierdoor uitsluitend betrekking op uitkeringen berekend naar het minimumdagloon ingevolge artikel 5b, eerste lid, van de WWV. Daarbij dient dan nog onderscheiden te worden naar de op het moment van inwerkingtreding van de thans voorgestelde wetswijziging reeds lopende uitkeringen en de vanaf dat moment nog toe te kennen uitkeringen.

Wat betreft laatstbedoelde categorie kan de uitkeringsgrondslag meteen worden vastgesteld volgens de nieuwe tekst van artikel 5b, eerste lid, van de WWV en leidt als zodanig niet tot een extra belasting voor de gemeenten. Dit laatste is evenmin het geval ten aanzien van reeds lopende WWV-uitkeringen op minimumniveau. Weliswaar dienen deze uitkeringen te worden aangepast volgens de nieuwe systematiek, doch deze aanpassing zal plaatsvinden tegelijkertijd met de

reguliere, halfjaarlijkse aanpassing van de daglonen, zodat hier op zichzelf geen extra werk voor de gemeenten uit voortvloeit. In verband hiermee is tenslotte paragraaf 5.1. van het algemeen deel van de memorie van toelichting aangevuld.

In het licht van het bovenstaande blijft het kabinet van oordeel, dat ook in het kader van de WWV wijziging van de uitkeringsgrondslag plaats dient te vinden, zij het uitsluitend voor de uitkeringen gebaseerd op het minimumdagloon ingevolge artikel 5b, eerste lid, van de WWV.

3. Blijkens de artikelen V, vierde lid, en VI is uitgegaan van inwerking-treding met ingang van 1 januari 1991. Die datum kan niet meer gehaald worden en terugwerkende kracht is niet gerechtvaardigd. Bedoelde artikelen waren in ieder geval op dit punt aan te passen.

4. Voor enkele redactionele kanttekeningen moge het college verwijzen naar de bij het advies behorende bijlage.

De Raad van State geeft U in overweging het voorstel van wet niet te zenden aan de Tweede Kamer der Staten-Generaal dan nadat met het vorenstaande rekening zal zijn gehouden.

De Vice-President van de Raad van State,  
W. Scholten

**Lijst van redactionele kanttekeningen, behorende bij het advies no. W12.90.0594 van de Raad van State van 12 februari 1991.**

– Bij de aanduiding van kamerstukken (eerste alinea van de toelichting) ware de schrijfwijze, voorgesteld in punt 109 van de Aanwijzingen voor de wetgevings-techniek in acht te nemen.

– In paragraaf 2.1.2. van de memorie van toelichting alsmede in de toelichting op artikel II wordt gesproken over de vervoluitkering, bedoeld in afdeling III van hoofdstuk III van de Werkloosheidswet. Bedoelde afdeling III staat echter in hoofdstuk II.

3. Naar aanleiding van het advies van de Raad van State is de datum «1 januari 1991» vervangen door: 1 juli 1991. Hierboven is verder reeds uiteengezet, dat de aanpassing van de lopende bovenminimale uitkeringen eerst op een later tijdstip kan plaatsvinden, namelijk 1 juli 1992.

4. De redactionele kanttekeningen, behorende bij het advies van de Raad van State, zijn verwerkt in de memorie van toelichting.

Ik veroorloof mij U in overweging te geven het hierbij gevoegde en overeenkomstig het bovenstaande gewijzigde voorstel van wet met de daarbij behorende en eveneens gewijzigde memorie van toelichting aan de Tweede Kamer der Staten-Generaal te zenden.

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