

Vergaderjaar 1985–1986

19 261

Verzekering van werknemers tegen de geldelijke gevolgen van werkloosheid (Werkloosheidswet)

Nr. 8

MEMORIE VAN ANTWOORD

Ontvangen 22 januari 1986

Hierbij bieden wij u de memorie van antwoord aan betreffende het voorstel van wet tot verzekering van werknemers tegen de geldelijke gevolgen van werkloosheid (Werkloosheidswet), kamerstukken II, 1985–1986, nr. 19 261.

In deze memorie wordt op een beperkt aantal onderdelen aangekondigd dat wij zullen voorstellen een wijziging in het wetsvoorstel aan te brengen. Het gaat hierbij om de volgende onderdelen:

- Artikel 4, eerste lid, onder c. De omschrijving van werknemers in de sociale werkvoorziening zal worden aangepast (zie paragraaf 3.3 van deze memorie);
- Artikel 16. Naar aanleiding van de opmerkingen in hoofdstuk 7 van deze memorie – met betrekking tot het in aanmerking nemen van werkzaamheden in vertegenwoordigende functies bij het bepalen van het verlies van arbeidsuren – zal dit artikel worden aangepast;
- In artikel 24 zal het begrip «verwijtbare werkloosheid», zoals aangegeven in paragraaf 3.5 van deze memorie, expliciet worden omschreven;
- Artikel 27, derde lid, waarin de hoogte van de uitkering bij verwijtbare werkloosheid is aangegeven, zal worden opgenomen in hoofdstuk II, afdeling 2, paragraaf 2 van het wetsvoorstel (zoals aangegeven in paragraaf 3.5 van deze memorie);
- Naar aanleiding van de opmerking van leden van de C.D.A.-fractie in het voorlopig verslag om – in het kader van het verzorgingsforfait voor het bepalen van de verzorgende ouder – aan te sluiten bij het feitelijk functioneren van de Algemene Kinderbijslagwet, zal artikel 42 worden aangepast (zoals aangegeven in paragraaf 3.7 alsmede hoofdstuk 7, artikel 42, van deze memorie);
- De artikelen 64 en 65 met betrekking tot de verplichtingen bij betalingsonmacht van de werkgever zullen, zoals aangegeven in paragraaf 3.10 van deze memorie, worden aangepast.

Een nota van wijziging zal u op zo kort mogelijke termijn bereiken.

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

De Staatssecretaris van Sociale Zaken en Werkgelegenheid,
A. Kappeyne van de Coppello

	Blz.		
1. Algemeen	4	3.2.3.	Het geldend maken van het recht op uitkering 54
Inleiding	4	3.2.4.	De betaling van de uitkering 55
Procedure	5	3.3.	De personenkring 56
Visie op de sociale zekerheid en de rol van de overheid daarbij	7	3.3.1.	Algemeen 56
Visie op de stelselherziening	10		Directeuren NV/BV 57
Overige algemene opmerkingen	13		Thuiswerkers, afroepcontracten 58
– Financieringsgrondslag	13		«Roadies» 59
– Positie advies- en uitvoeringsorganen	14		WSW-werknemers 60
– Relatie met Europese ontwikkelingen	15		Productiecoöperaties 60
– Een afzonderlijke herintredersregeling voor vrouwen	16		Startende zelfstandigen 60
– Arbeidsparticipatie van vrouwen naar leefvorm en leeftijdsgroep	17	3.3.2.	Toelating tot de werknemersverzekering 61
			Het overheidspersoneel 62
1.1. Werkloosheidsuitkeringen	18	3.3.3.	Personen die hun militaire dienstplicht of vervangende dienstplicht vervullen 66
1.2. Wet Inkomensvoorziening oudere werkloze werknemers	19	3.3.4.	Het huishoudelijk personeel/alpha-hulpverleners 69
De IOW in relatie tot de nWW en de ABW Zelfstandigen	19	3.3.5.	Personen die in het buitenland werkzaam zijn geweest 70
Toelatingscriterium	22	3.4.	De voorwaarden voor het recht op uitkering 72
Overgangsregeling	23	3.4.1.	Verzekerd risico: werkloosheid 72
1.3. Het wetsvoorstel Toeslagenwet	23	3.4.1.1.	Verlies aan arbeidsuren 72
Algemeen	23	3.4.1.2.	Beschikbaarheid 73
Bovenwettelijke uitkeringen	25	3.4.1.3.	Productieve arbeid 74
De vrijlatingsregeling in de Toeslagenwet	28	3.4.1.4.	Overige werkloosheidsaspecten 75
De gelijke behandeling van gehuwden en ongehuwd samenwonenden	30	3.4.2.	Referte-eis voor het recht op uitkering 76
Overige onderwerpen met betrekking tot de Toeslagenwet	34	3.4.3.	De uitsluitingsgronden 78
1.4. Arbeidsongeschiktheidsuitkeringen	36	3.4.3.1.	Ziekte 78
1.5. Het begrip partner	40	3.4.3.2.	Illegalen 80
1.6. Voorlichting	40	3.4.3.3.	Wettelijke vrijheidsberoving 84
1.7. Stelselherziening als proces	41	3.4.3.4.	Buitenlands verblijven 84
		3.4.3.5.	Overige aanspraken uitsluitingsgronden 85
2. Adviezen en standpuntbepaling	41	3.5.	Het geldend maken van het recht op uitkering 85
2.1. Algemeen	41	3.5.1.	Verwijtbare werkloosheid 85
2.2. Stelselherziening en ombuigingen	42	3.5.2.	Niveaubegrenzing in geval van verwijtbare werkloosheid 87
2.3. Systeemkeuze	45	3.5.3.	Het sanctiebeleid 88
2.4. Uitkeringsduur	45	3.5.4.	Redelijkheidstoetsing 89
2.4.1. Duur bij werkloosheid en bij arbeidsongeschiktheid	45	3.5.5.	Omkering bewijslast 90
2.4.2. De duur van de werkloosheidsuitkering	46	3.5.6.	Gevolgen weigering van de uitkering 91
2.4.3. De oudere langdurig werklozen	47		Passende arbeid 93
2.5. Gelijke behandeling van mannen en vrouwen in de sfeer van de werkloosheidsverzekering	47	3.6.	Betaling 95
2.5.1. Algemeen	47	3.7.	Duur en hoogte van de uitkering 98
2.5.2. De vervolguitering	48	3.7.1.	Algemeen 98
		3.7.2.	De maatstaf voor de uitkeringsduur 101
3. De hoofdlijnen van het wetsvoorstel	49		Arbeidsverleden 101
3.1. Algemeen	49		Feitelijk arbeidsverleden 103
3.2. De systematiek van de wet	49		Combinatie feitelijk en fictief arbeidsverleden 105
3.2.1. Algemeen	49		Introductie registratiesysteem 107
3.2.2. Het ontstaan van het recht op uitkering	49		Vaststellen arbeidsverleden 108
Herstel van fouten	49	3.7.3.	De hoogte van de uitkering 109
Terugkomen op beslissingen en terugvordering van uitkering	50	3.7.4.	Overige vragen met betrekking tot de uitkeringsduur 111
Eerste werkloosheidsdag	51	3.8.	De vervolguitering en doorwerking van de keuze ten aanzien van niveau 114
Verskil uitsluitingsgronden en weigeringsgronden	52	3.8.1.	Inleiding 114
Toekenning van uitkering	53	3.8.2.	Werkloosheids- en arbeidsongeschiktheidsuitkeringen (23 jaar en ouder) 117
		3.8.3.	Samenvatting voorgestelde systematiek 118
		3.8.4.	Uitkeringen voor jongeren 119
		3.9.	De vrijwillige verzekering voor uitkeringen bij werkloosheid 119
		3.10.	Overneming van uit de dienstbetrekking voortvloeiende verplichtingen bij betalingsonmacht van de werkgever 120

3.11.	De toekenning van bijdragen aan haven-bedrijven	120	6.	Slotwoord	181
3.12.	De voorzieningen in de Werkloosheidswet	121	7.	Artikelen	182
3.12.1.	Algemeen	121	Bijlage I.	Vergelijkend overzicht bepalingen nWW, WW en WWV	195
3.12.2.	Loonsuppletie	124	Bijlage II.	Overzicht jurisprudentie niet-onvrijwillige werkloosheid	205
3.13.	De uitvoering	124	Bijlage III.	Overzicht bevoegdheidsverdeling nWW, WW en WWV	206
4.	Deregulering, misbruik en oneigenlijk gebruik	124	Bijlage IV.	Vergelijkend overzicht van de werkloosheids- en arbeidsongeschiktheidsregelingen voor overheidspersoneel en particuliere werknemers	208
4.1.	Algemeen	124	Bijlage V.	Uitvoeringsmaatregelen nieuwe Werkloosheidswet	211
4.2.	Vereenvoudigingen in de Werkloosheidswet	125	Bijlage VI.	Vergelijkend overzicht personenkringen WW, WWV en nWW	213
4.3.	De Toeslagenwet	125			
4.4.	De gelijke behandeling van gehuwden en ongehuwd samenwonenden	125			
4.5.	De toedeling van bevoegdheden	126			
4.6.	Werkdruk van het bestuurlijk en justitieel apparaat	128			
4.7.	Overige dereguleringsaspecten	129			
4.8.	Misbruik en oneigenlijk gebruik	130			
5.	De financiële effecten van de stelselwijziging	131			
5.1.	Inleiding	131			
5.1.1.	Algemeen	131			
5.1.2.	De vooronderstellingen	138			
5.1.3.	De uitvoeringskosten	143			
5.2.	De huidige situatie werknemersregelingen	144			
5.3.	De structurele mutatie in de bruto uitkeringslasten	146			
5.4.	Een nieuwe financieringsstructuur: structurele situatie	156			
5.5.	Een nieuwe financieringsstructuur: de situatie in 1986	159			
5.6.	Structurele inkomensgevolgen	160			
5.6.1.	Algemeen	160			
5.6.2.	Inkomensgevolgen alleenstaande ouders	167			
5.6.3.	Inkomensgevolgen voor personen jonger dan 23 jaar	167			
5.6.4.	Alleenstaanden (23–27 jaar)	168			
5.6.5.	Alleenstaanden ouder dan 27 jaar	168			
5.6.6.	Inkomensgevolgen voor actieve en niet-actieve ambtenaren in de structurele situatie	168			
5.6.7.	Vrijlating neveninkomensten	169			
5.6.8.	Diversen	169			
5.7.	Inkomensgevolgen wijziging premieheffing	170			
5.8.	Inkomenseffecten in 1986	170			
5.9.	Financiële gevolgen van verschuivingen in de uitvoering	171			
5.9.1.	Bestandsontwikkeling, personele effecten en daarmee samenhangende financiële effecten	171			
5.9.2.	Intake Rww-cliënten	177			
5.9.3.	Gemiddelde uitkeringsduur	178			
5.9.4.	Personeelsmutaties en uitvoeringskosten bij bedrijfsverenigingen als gevolg van integratie WW/WWV	179			
5.9.5.	Compensatieproblematiek	180			
5.9.6.	Misbruik en fraude	181			

1. ALGEMEEN

Inleiding

Uit het voorlopig verslag van de vaste Commissie voor Sociale Zaken en Werkgelegenheid blijkt dat de leden van de verschillende fracties op grondige wijze en met veel kennis van zaken de schriftelijke behandeling van de voorgestelde nieuwe Werkloosheidswet (nWW) in het kader van de herziening van het stelsel van sociale zekerheid ter hand hebben genomen; hierover spreken wij onze waardering uit.

De opbouw van deze memorie is als volgt: wat de indeling van de beantwoording van de vragen betreft wordt zoveel mogelijk de hoofdstuk- en paragraafindeling van het voorlopig verslag gevolgd. Dit geldt niet voor alle vragen die in hoofdstuk 1 onder «Algemeen» zijn opgenomen: de meer concrete vragen met betrekking tot de nWW die daar zijn gesteld zijn betrokken bij de antwoorden in de hoofdstukken 2 tot en met 5. Vragen met betrekking tot de Inkomensvoorziening voor oudere werkloze werknemers en de Toeslagenwet zijn op hoofdlijnen beantwoord in de paragrafen 1.2 en 1.3. Voorts zijn verschillende financiële vragen uit de hoofdstukken 1 tot en met 4 betrokken bij de beantwoording van de vragen van hoofdstuk 5. In dit verband zij nog opgemerkt dat de beantwoording van de vragen uit de paragrafen 3.13 en 5.9 is gecombineerd in hoofdstuk 5.

De punten die naar voren zijn gekomen tijdens de mondelinge gedachtenwisseling op 12 december 1985, die betrekking hadden op wettelijke aspecten van de voorgestelde werkloosheidswet (kamerstukken II, 1985-1986, 19 261, nr. 6), zijn voor het merendeel eveneens opgenomen in het voorlopig verslag. Deze punten zijn in deze memorie van antwoord behandeld.

Zoals afgesproken tijdens genoemde gedachtenwisseling zijn bij deze memorie de volgende bijlagen toegevoegd:

- een vergelijking van de wetsartikelen van de voorgestelde nWW met die van de huidige Werkloosheidswet (WW) en de Wet Werkloosheidsvoorziening (WWV) (bijlage I);
- een verwijzing naar een aantal relevante uitspraken met betrekking tot de niet-onvrijwillige werkloosheid (bijlage II);
- een overzicht van de toedeling van bevoegdheden in de nWW, de WW en de WWV (bijlage III);
- een vergelijkend overzicht van de regelingen bij werkloosheid en arbeidsongeschiktheid voor het overheids personeel en particuliere werknemers (bijlage IV);
- overzicht van de uitvoeringsmaatregelen nWW (zie bijlage V).

Voorts is als bijlage VI een vergelijkend overzicht van de personenkringen van de nWW, WW en WWV toegevoegd.

Op één onderdeel is deze memorie niet volledig. Het gaat hierbij om nadere informatie die door leden van verschillende fracties is gevraagd met betrekking tot de arbeidsverledeneis zoals deze in het wetsvoorstel is opgenomen en verschillende varianten daarop. Tijdens de mondelinge gedachtenwisseling is reeds ingegaan op een onderzoek dat door het Gemeenschappelijk Administratiekantoor (GAK) in opdracht van de Sociale Verzekeringsraad (SVr) en het Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid is gehouden. Toegezegd is de resultaten van dit onderzoek zo snel mogelijk over te leggen. Eind vorig jaar werd het verzamelen van het basismateriaal – het gegevensbestand – afgerond. Thans wordt hard gewerkt aan de analyse van het bestand; het gaat hierbij om een tijdrovende zaak. De uitkomsten van de analyse zullen zo spoedig mogelijk – in ieder geval voor de mondelinge behandeling – aan

de Kamer worden toegezonden. In deze analyse zal worden ingegaan op de effecten van de voorgestelde arbeidsverledeneis waarnaar is gevraagd door de leden van de fractie van de P.v.d.A. Eveneens zal een aantal varianten waarnaar onder andere door de leden van de fractie van de V.V.D. is gevraagd, worden gepresenteerd.

In het onderstaande wordt allereerst nader ingegaan op de opmerkingen en vragen in hoofdstuk 1 onder «Algemeen» van het voorlopig verslag voorzover deze betrekking hebben op de gevolgde procedure en de verdere voortgang. Vervolgens wordt naar aanleiding van de meer algemene beschouwingen van de leden van de verschillende fracties in algemene zin nader ingegaan op de visie van het kabinet op de sociale zekerheid, de rol van de overheid daarbij en de plaats die de thans voorgestelde stelselherziening sociale zekerheid, hierbij inneemt.

Procedure

Door leden van verschillende fracties is nader ingegaan op de gevolgde procedure en de voorgestelde verdere voortgang met betrekking tot de stelselherziening sociale zekerheid. Gezien de aard van een aantal opmerkingen in dit verband hebben wij behoefte, in aanvulling op hetgeen reeds in de memorie van toelichting is vermeld, nog eens kort de «voorgeschiedenis» te schetsen.

De eerste stap in het beleidsvormingsproces was de instelling van een ambtelijke projectgroep, die tot taak had te komen tot een integratie van de Werkloosheidwet (WW) en de Wet Werkloosheidsvoorziening (WWV); dat was in 1977.

Tijdens de behandeling van de nota Volumebeleid (kamerstukken II, 1979–1980, 15 650, nr. 1) in de openbare commissievergadering van 21 januari 1980 heeft een eerste gedachtenwisseling plaatsgevonden over een integratie van de werkloosheidsregelingen. In genoemde nota werd reeds ingegaan op de uitgangspunten en randvoorwaarden die bij een dergelijke integratie centraal zouden moeten staan. Mede op basis van de toen gevoerde discussie is in de zomer van 1980 door het toenmalige kabinet een adviesaanvraag gezonden aan de Sociaal-Economische Raad (SER). Gevraagd werd advies uit te brengen over het vraagstuk van de integratie van de WW, de WWV en de Rijksgroepsregeling voor werkloze werknemers (Rww); bij deze integratie zou ook de werkloosheidscomponent in de Algemene Arbeidsongeschiktheidswet (AAW) en de Wet op de arbeidsongeschiktheidsverzekering (WAO) dienen te worden betrokken (kamerstukken II, 1979–1980, 15 650, nr. 5).

In het kader van de algemene heroverwegingsrapportage ten aanzien van de collectieve uitgaven werd in juni 1981 het door een ambtelijke werkgroep opgestelde Rapport heroverweging sociale zekerheid (kamerstukken II, 1980–1981, 16 625, nr. 4) afgerond. In dat rapport werd onder andere de vraag onder ogen gezien in hoeverre via een herziening van het sociale zekerheidsstelsel de noodzakelijk geachte ombuigingstaakstelling zou kunnen worden gerealiseerd. Voorgesteld werd te komen tot de introductie van een tweetrajectensysteem in de sociale zekerheid.

Mede naar aanleiding van dit rapport is op verzoek van de vaste Commissie voor Sociale Zaken en Werkgelegenheid in juni 1982 de notitie «Herziening van het stelsel van sociale zekerheid» (kamerstukken II, 1981–1982, 17 475, nrs. 1–2) aan de Tweede Kamer gezonden. Deze notitie aangeboden door de Minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid in het kabinet-Van Agt-III, was voorbereid door staatssecretaris mevrouw Dales in het kabinet-Van Agt-II en is in juli en augustus van dat jaar besproken met de vaste kamercommissie (nrs. 4–5). In hun bijdrage hebben de leden van de C.D.A.-fractie hier eveneens op gewezen. Tijdens deze besprekingen werd duidelijk dat de meerderheid van de commissie de voorkeur gaf aan een loondervingssysteem met vangnet boven een tweetrajectensysteem.

Mede op basis van het gevoerde overleg en de daarin gebleken voorkeur is een adviesaanvraag opgesteld, die in mei 1983 ter advisering is voorgelegd aan de Emancipatieraad (ER) en de SER (kamerstukken II, 1982-1983, 17 475, nr. 7). Na de advisering door de beide Raden zijn in april en mei 1985 de verschillende wetsvoorstellen in concept afgerond. Over deze concept-voorstellen is (nader) geadviseerd door de SVr, het College Algemene Bijstandswet, de SER, de ER, de Vereniging van Nederlandse Gemeenten (VNG) en de Raad voor de gemeentefinanciën. Na een zorgvuldige afweging van deze adviezen en die van de Raad van State zijn de wetsvoorstellen, waaronder de thans aan de orde zijnde nWW, ingediend. Over de wijze waarop de adviezen van de ER, d.d. 23 oktober 1985, en van de SVr, d.d. 25 oktober 1985, bij deze afweging zijn betrokken, verwijzen wij korthedshalve naar de brieven van 11 november en 9 december 1985 aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal (kamerstukken II, 1985-1986, 19 261, nrs. 4-5).

Het thans voorliggende wetsvoorstel voldoet dan ook zeker aan de eis van een zorgvuldige voorbereiding. De verontwaardiging en verontrusting, waarvan de leden van de P.v.d.A.-fractie aan het begin van hun bijdrage aan het voorlopig verslag melding maken, is naar ons oordeel geheel onterecht. Zoals hierboven is aangegeven is het thans voorliggende pakket voorstellen uitkomst van een gedachtenvorming die gedurende meerdere jaren heeft plaatsgevonden en waarbij ook in ruime mate aandacht is geschonken aan en rekening is gehouden met de helaas op vele punten niet eensluitende opvattingen van verschillende maatschappelijke organisaties en adviesorganen. Wij kunnen dan ook geheel vinden in de opmerkingen van de leden van de C.D.A.-fractie dat het onderhavige pakket de resultante is van een uitvoerige gedachtenwisseling.

Thans moet tijdens de parlementaire behandeling blijken in hoeverre de keuzes in de verschillende wetsvoorstellen als juist worden beoordeeld.

Tot slot nog een enkele opmerking over de verdere voortgang en met name, gezien de verschillende vragen die hierover zijn gesteld, over de beoogde datum van inwerkingtreden van de verschillende wetsvoorstellen.

In dit verband zij allereerst opgemerkt dat het wetsvoorstel Invoeringswet stelselherziening waarin het overgangsrecht behorende bij de verschillende voorstellen en de technische aanpassing van de wetgeving aan die voorstellen is geregeld, op korte termijn zal worden ingediend. Inmiddels is het advies van de Raad van State terzake ontvangen; thans wordt gewerkt aan het nader rapport aan de Koningin.

De datum van inwerkingtreden is uiteraard in belangrijke mate afhankelijk van het tijdstip van afronding van de parlementaire besluitvorming. Zowel tijdens de algemene politieke en financiële beschouwingen, als tijdens de behandeling van de begroting van het Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid is duidelijk gemaakt dat het kabinet hecht aan een zo spoedig mogelijke afronding van deze besluitvorming. Hieraan dient echter direct te worden toegevoegd dat ook wij een zorgvuldige uitvoering van de verschillende regelingen van groot belang achten. Mocht uit het technische overleg, dat thans wordt gevoerd met de uitvoeringsorganen, blijken dat het – omwille van een zorgvuldige uitvoering – wenselijk is (elementen uit) het nieuwe stelsel niet per 1 mei aanstaande te laten ingaan, maar bijvoorbeeld een aantal maanden later, dan zal deze extra tijd moeten worden gecreëerd.

De suggestie van de leden van de fractie van D'66 om alvorens over te gaan tot invoering van de voorstellen deze eerst «in schaduw» in te voeren komt ons onwenselijk voor. In zijn advies is de SVr, mede op basis van het commentaar van de Federatie van Bedrijfsverenigingen, dat betrekking heeft op de uitvoeringstechnische aspecten en effecten van de verschillende wetsvoorstellen, uitvoerig ingegaan op technische onderdelen. Zoals aangegeven zijn pas na een zorgvuldige afweging van onder andere dit advies de voorstellen ingediend. Voorts worden thans in de

reeds genoemde technische overlegsituaties met onder andere de SVr, het GAK en de bedrijfsverenigingen de administratieve en technische gevolgen en mogelijke knelpunten van de nWW, de Toeslagenwet (TW) en de wijziging van de AAW en de WAO geïnventariseerd en bestudeerd. Eventuele «technische feilen», die zich naar onze mening overigen slechts op ondergeschikte punten zullen kunnen voordoen, zullen stellig tijdens deze overlegsituaties kunnen worden onderkend. Thans is nog niet te overzien wanneer deze overlegsituaties zijn afgerond.

Visie op de sociale zekerheid en de rol van de overheid daarbij

Diverse fracties, onder andere die van de P.v.d.A., het C.D.A., de R.P.F. en het G.P.V. vragen om een meer fundamentele beschouwing over de visie van het kabinet op de sociale zekerheid en de rol van de overheid daarbij. De beschouwing hierover in de memorie van toelichting wordt onvoldoende geacht. Met name de leden van de fractie van het C.D.A. gaan uitvoerig in op hun visie op een en ander.

De leden van de C.D.A.-fractie maken in dit kader allereerst een analyse van de ontwikkeling van de verzorgingsstaat en de oorzaken van de crisis waarin deze naar hun mening thans verkeert. Wij kunnen instemmen met de constatering van de leden van deze fractie dat maatschappelijk-culturele veranderingen, zich wijzigende economische omstandigheden en evoluerende maatschappelijke verhoudingen hun stempel drukken op de vormgeving en inhoud van die verzorgingsstaat. Dit betekent dat telkens weer opnieuw moet worden gezien in hoeverre de vormgeving van deze verzorgingsstaat optimaal is gerealiseerd. Voor de sociale zekerheid als één van de belangrijkste pijlers van de verzorgingsstaat, geldt dit evenzeer: de behoefte aan sociale zekerheid staat hiermee dus niet ter discussie, doch wel de wijze waarop deze tegen de achtergrond van de zich wijzigende omstandigheden zo optimaal mogelijk kan worden ingevuld. In die zin zijn de voorliggende herzieningsvoorstellen te beschouwen als een aanpassing aan de hedendaagse omstandigheden.

De leden van de C.D.A.-fractie vragen zich echter af of de ontwikkelingen in onze samenleving met een sterker wordend besef voor eigen verantwoordelijkheid, niet een ander type sociale zekerheid zullen gaan vragen.

Zij hebben tegen deze achtergrond behoefte aan een onderbouwing van de zijde van het kabinet over de plaats van de onderhavige voorstellen binnen onze verzorgingsstaat. De voorstellen worden naar hun oordeel onvoldoende gepresenteerd in samenhang met de zich wijzigende institutionele structuren (positie sociale partners versus overheid), met behoeften aan decentralisatie, regionalisatie, flexibilisering, debureaucratisering, privacywaarborgen en heldere, overzichtelijke wetgeving.

Aan de discussie over de ontwikkeling van de sociale zekerheid heeft het C.D.A. ook bijgedragen, onder meer door het in 1982 verschenen rapport van het wetenschappelijk instituut. Het christendemocratisch denken wordt daarbij op sociaal terrein in het bijzonder bepaald door de interdependente kernbegrippen gerechtigheid, solidariteit en gespreide verantwoordelijkheid. De leden van deze fractie constateren dat de niet beheerste ontwikkelingen die zich thans in de sociale zekerheid voordoen, te maken hebben met het voor een belangrijk deel teloorgaan van de verantwoordelijkheidsbeleving. Op dat aspect wijst ook het lid van de R.P.F.-fractie. Hij signaleert tot zijn genoegen dat inmiddels interessante maatschappelijke gedachten worden ontwikkeld, die een hernieuwde invulling van het begrip gespreide verantwoordelijkheid bepleiten.

In dit verband wordt door leden van verschillende fracties verwezen naar de recente CNV-nota over de verantwoordelijkheden binnen de sociale zekerheid. Ook in het nieuwe C.D.A.-programma wordt een grotere verantwoordelijkheid van de sociale partners bepleit voor sociale zekerheid.

Onder andere de leden van de C.D.A.- en P.v.d.A.-fracties zouden vernemen wat de reactie van het kabinet is omtrent de in de CNV-nota bepleite gedachte van overheveling van sociale zekerheid naar sociale partners. De leden van de C.D.A.-fractie veronderstellen dat over de modaliteiten van zulk een aanpak nog wel het een en ander onderzocht en beadviseerd zou dienen te worden. In hun ogen ligt nu de vraag voor of de onderhavige voorstellen wel passen in zulk een herstructurering van verantwoordelijkheden. De gespreide verantwoordelijkheid wordt bedreigd wanneer centralistisch door de overheid alleen de sociale zekerheid wordt vorm gegeven. De leden van de C.D.A.-fractie bepleiten een stelsel met een breed draagvlak in de samenleving waarbij overheid en sociale partners invulling geven aan de drie christen-democratische kernbegrippen en de sociale zekerheid evenwichtig afgestemd is op de economische ontwikkeling op korte (en middellange) termijn. De diep-ingrijpende ombuigingsmaatregelen zijn in dit verband onontkoombaar omdat de samenhang tussen de ontwikkeling van de sociale zekerheid en de economische ontwikkeling gedurende een reeks van jaren was veronachtzaamd.

De leden van de P.v.d.A.-fractie vragen in dit verband naar de opvattingen van het kabinet over een mogelijk instrumentarium om handhaving van de koppeling of zelfs maar handhaving van de koopkracht te garanderen, wanneer de premievaststelling bij de sociale partners zou worden gelegd.

Naar aanleiding van deze vragen merken wij het volgende op. In de memorie van toelichting bij het onderhavige wetsvoorstel wordt aangegeven op welke wijze de sociale zekerheid moet worden afgestemd op de economische ontwikkeling, terwijl ook is ingegaan op de wijze waarop de onderhavige voorstellen passen in een eventuele herstructurering van verantwoordelijkheden. Zoals wij in onze inleidende opmerkingen met betrekking tot de procedure reeds hebben opgemerkt, kennen de onderhavige voorstellen een lange voorgeschiedenis. Van de zijde van het kabinet is met name in de adviesaanvraag van mei 1983 fundamenteel ingegaan op bovenbedoelde vragen. Die adviesaanvraag is te zien als de uitkomst van de studie die, zoals het lid van de R.P.F.-fractie memoreert, is toegezegd in de notitie van 9 juni 1982 over de stelselherziening.

In het bijzonder is in die adviesaanvraag, in het kader van de keuze tussen een twee-trajectenstelsel en een vangnetstelsel, ingegaan op de verdeling van verantwoordelijkheden tussen overheid en sociale partners. Uitdrukkelijk is daar gesteld dat het wat de sociale zekerheid betreft gaat om een gedeelde verantwoordelijkheid. Herinnerd zij aan het daar gemaakte onderscheid binnen de sociale zekerheid tussen de loondervingsfunctie en de minimumbehoeftefunctie. Voor de loondervingsfunctie als verlengstuk van arbeid en arbeidsvoorwaarden zijn sociale partners primair verantwoordelijk. In de minimumbehoeftefunctie komt de verantwoordelijkheid van de samenleving als geheel om een ieder te vrijwaren van gebrek tot uitdrukking. De overheid is hiervoor primair verantwoordelijk. Zoals echter reeds opgemerkt gaat het om een gedeelde verantwoordelijkheid. Binnen de minimumbehoeftefunctie kunnen vanuit de gedachten van solidariteit in eigen kring taken en verantwoordelijkheden liggen voor sociale partners.

Omgekeerd heeft de overheid evenzeer een taak en verantwoordelijkheid ten aanzien van de loondervingsfunctie. Ook hierop is in de adviesaanvraag reeds ingegaan. Als belangrijk argument wordt genoemd dat ook voor werknemers in zwakkere bedrijfstakken een aanvaardbaar niveau van sociale zekerheid vanuit de loondervingsfunctie dient te worden gegarandeerd. Bovendien moet worden voorkomen dat de sociale zekerheid, zoals gerealiseerd door middel van in het bedrijfsleven gemaakte afspraken, uit concurrentieoverwegingen onaanvaardbare schade zou leiden. Dat leidt ertoe dat dergelijke afspraken door middel van een wettelijk kader een verplicht karakter krijgen.

Deze benadering van de verdeling van verantwoordelijkheden met eigen en gezamenlijke taak voor sociale partners en overheid is in het uitgebrachte SER-advies over de stelselherziening uit 1984 unaniem onderschreven. Ook tijdens het reeds genoemde mondelinge overleg met de vaste kamercommissie in juli en augustus 1982 benadrukten de leden van eigenlijk alle fracties deze visie en kwamen van daar uit tot een voorkeur voor het loondervingssysteem met vangnet. Eenzelfde hoofdlijn wat de uitwerking betreft is door de SER en de Emancipatieraad in hun adviezen bepleit.

De maatschappelijke ontwikkeling en de discussie over de rol van de overheid in die zich ontwikkelende maatschappij staat evenwel niet stil. Met name de gedachtenvorming binnen het CNV en – bij de voorbereiding van het verkiezingsprogramma – binnen het C.D.A. is inmiddels verder gegaan dan op basis van het recente advies van de SER en blijkens de gedachtenvorming binnen het parlement tot nu toe mocht worden verwacht.

De richting van die gedachtenvorming spreekt ons aan. Er zal echter een breder draagvlak bij de sociale partners en expliciete politieke uitspraken van meerdere partijen nodig zijn alvorens aan deze ideeën nadere uitwerking valt te geven.

De meer verbrede en meer expliciete gedachtenvorming zal stellig in de komende kabinetsperiode nader inhoud krijgen.

Weliswaar gaan deze nieuwere gedachten verder dan de in dit wetsvoorstel geformuleerde visie, maar ze zijn er wat de richting betreft wel mee in lijn. Verwacht mag daarom worden dat er goede mogelijkheden zijn om – geënt op de nu voorliggende voorstellen met betrekking tot een loondervingssysteem met vangnet – ook de verdergaande gedachtenlijn van CNV en C.D.A. nader uit te werken.

Het bovenstaande laat onverlet dat, gezien de verantwoordelijkheid van de overheid voor het macro-economisch en macro-financiële beleid, alsmede daarbinnen voor de inkomensontwikkeling van actieven en niet-actieven, de verantwoordelijkheid voor de sociale zekerheid nooit uitsluitend in zijn totaliteit bij de sociale partners zal kunnen liggen.

Praktische elementen terzake van de regelgeving, spelen daarbij mede een rol. In dit verband kan zowel worden gewezen op de wederzijdse invloed die uitgaat van regelgeving in de werknemersverzekeringen ZW, WAO en WW op die in de volksverzekeringen en de ziektekosten, als ook op de door de overheid gefinancierde regelingen, onder andere in de complementaire voorzieningsfeer. Ook de hoogte van de onderscheiden premies sociale verzekeringen en de uitwerking daarvan op de geldende koppelingssystematiek, is daarbij mede bepalend. Eveneens zal onder andere aandacht dienen te worden besteed aan de economische en sociale gevolgen van bedrijfstaks- of ondernemingsgewijze af te sluiten aanvullende uitkeringen, waarvoor het CNV pleit, en voor de problemen die zijn verbonden aan het afdwingen van door sociale partners afgesproken regelingen voor niet-georganiseerden.

De verantwoordelijkheidsverdeling tussen sociale partners en overheid komt ook opnieuw aan de orde bij de thans in voorbereiding zijnde herziening van de Organisatiewet sociale verzekering. In dit verband is ook aan de orde of door de nadere uitwerking de maatschappelijke prijs van de sociale zekerheid zoals het lid van de R.P.F.-fractie dat noemt, beter zichtbaar zou kunnen worden en de sociale zekerheid beter beheersbaar.

Door het lid van de R.P.F.-fractie is nog gevraagd waarom het kabinet van zijn aanvankelijke voorkeur voor een tweetrajectenstelsel is afgestapt. De uiteindelijke keuze voor het systeem van loondervingsregelingen met vangnet is in de eerste plaats ingegeven door het feit dat de uitwerking in dat systeem van het eerder genoemde onderscheid tussen loondervings-

functie en minimumbehoeftefunctie op een breder maatschappelijk draagvlak bleek te kunnen rekenen. De verantwoordelijkheden van sociale partners, zoals zij zelf die thans mede in het licht van de historische ervaren, en die van de overheid komen in dit systeem beter tot uitdrukking.

Voorts zij verwezen naar de maatschappelijke reacties, onder meer vanuit de emancipatiebeweging, die eveneens pleiten voor dit systeem.

Een belangrijke overweging voor deze keuze is ook geweest dat tijdens het mondelinge overleg met de Vaste Kamercommissie voor Sociale Zaken en Werkgelegenheid in 1982, bleek dat eigenlijk alle fracties de voorkeur gaven aan dit systeem. In het voorgaande hebben wij hier reeds op gewezen.

Visie op de stelselherziening

Door diverse fracties is gesteld dat de stelselherziening niet meer is dan een bezuinigingsoperatie. In paragraaf 2.2 van deze memorie wordt hierop nader ingegaan. Hier is van belang dat volgens leden van verschillende fracties de voorstellen in het kader van de stelselherziening niet zouden voldoen aan een aantal belangrijke eisen.

Naar aanleiding hiervan willen wij nogmaals het karakter van de stelselherziening uiteenzetten. Er is daarbij sprake van drie aspecten, het economische, het maatschappelijke en het juridische aspect. In het onderstaande gaan wij achtereenvolgens op deze aspecten in.

Allereerst het economische aspect. Tussen het stelsel van sociale zekerheid en de economische ontwikkeling bestaat een wisselwerking. Enerzijds beïnvloedt die ontwikkeling de omvang van het beroep op de sociale zekerheid en de mogelijkheden dat beroep te honoreren, anderzijds beïnvloedt de omvang van de sociale zekerheid en van het beroep daarop de economische ontwikkeling. Het kabinet heeft in het licht hiervan de noodzaak onderkend te komen tot een vergroting van de beheersbaarheid van het stelsel van sociale zekerheid met name door de omvang van de sociale zekerheid te beperken. Een aantal aanpassingen in de afgelopen jaren vloeit voort uit deze noodzaak. Met betrekking tot een verdergaande aanpassing volstaan wij hier met op te merken dat in ieder geval moet worden voorkomen dat een voorschot wordt genomen op een verwachting omtrent de economische groei. De scheve verhouding in de verzorgingsstaat en de sociale zekerheid zoals die vooral in de jaren zeventig is ontstaan – in het vorenstaande is hier reeds op gewezen – was juist het resultaat van het vooruitlopen op bepaalde niet tot werkelijkheid geworden verwachtingen.

Daarnaast voert het kabinet volumebeleid. In dit verband willen wij onder andere verwijzen naar de opmerkingen van de leden van de P.v.d.A.-fractie over de betaalbaarheid van het sociale zekerheidsstelsel. Wanneer zij met instemming de Commissie Van Rhijn citeren, wordt in de eerste plaats gedacht aan het te voeren algemeen economisch, sociaal en financieel beleid. De beste wijze om op het stelsel van sociale zekerheid te besparen is ervoor te zorgen dat zo weinig mogelijk mensen een beroep moeten doen op de sociale zekerheid. Hierin verschillen wij niet van mening met de leden van de fractie van de P.v.d.A. De opvatting van deze leden dat alleen moet worden bezien wie de kosten van de sociale zekerheid moet dragen en dat niet evenzeer naar de omvang van deze kosten moet worden gekeken kunnen wij echter niet delen. Terecht stellen de leden van de V.V.D.-fractie in dit verband dat de beste verzekering tegen werkloosheid een gezonde economie en een levenskrachtig bedrijfsleven is. Daartoe dient naar hun mening het zogenaamde driesporen-beleid in de volgende kabinetsperiode te worden voortgezet, evenals de aanbevelingen uit het akkoord in de Stichting van de Arbeid van 1982. Het scheppen van nieuw werk en herverdeling van het bestaande werk is hierbij van centraal belang. Het kabinetsbeleid omvat op dit punt zowel globale maatregelen ter verbetering van de werkgelegenheid en de

herverdeling van arbeid, als specifieke maatregelen gericht op wederin-schakeling in de arbeid. Voorwaarde voor het slagen van het kabinetsbeleid is onder andere dat de uitgaven voor de sociale zekerheid worden beheerst. Daarom is de discussie over de betaalbaarheid in het licht van de wisselwerking tussen sociale zekerheid en de economische ontwikkeling niet oneigenlijk, maar juist cruciaal.

De noodzakelijke beheersing dwingt intussen tot een herbezinning op de verdeling van de beschikbare middelen. Daarmee komt het tweede aspect aan de orde, het maatschappelijke aspect. De maatschappelijke opvattingen veranderen continu. Datzelfde geldt voor de maatschappelijke omstandigheden. Getoetst aan de huidige opvattingen en omstandigheden voldoet het stelsel van sociale zekerheid, mede in het licht van de noodzakelijke beheersing, niet meer aan eisen van rechtvaardigheid en doelmatigheid.

Bij de stelselherziening is een aantal belangrijke nieuw accenten gelegd. Met name de ongelijke behandeling in het bestaande stelsel van werklozen en gedeeltelijk arbeidsongeschikten en van mannen en vrouwen vormden daarbij ijkpunten voor te stellen wijzigingen.

Door de introductie van de Toeslagenwet is een striktere scheiding tussen de loondervingsfunctie en de minimumbehoeftefunctie gerealiseerd; in het vorenstaande zijn wij hier reeds uitvoerig op ingegaan.

In zijn algemeenheid is bij de herschikking gekozen voor prioriteit van de duur van de uitkering boven het niveau hiervan.

Voorts is een herschikking van uitkeringsrechten over verschillende categorieën gerealiseerd; hierbij dient met name te worden gedacht aan een betere bescherming van de oudere werkloze werknemers, zowel door een langere loongerelateerde uitkering als door de introductie van een specifieke voorziening (de Inkomensvoorziening voor oudere werkloze werknemers).

De in het nieuwe stelsel voorgestelde halfjaarlijkse verlaging van het niveau van de werkloosheidsuitkering vloeit voort uit de prioriteit voor de duur van de loongerelateerde uitkering boven het niveau van deze uitkering. Meer algemeen geldt dat door de introductie van de halfjaarlijkse verlaging binnen de beschikbare middelen ook wenselijk geachte nieuwe accenten kunnen worden gelegd.

Vervolgens kan worden gewezen op de in het stelsel gerealiseerde gelijke behandeling van mannen en vrouwen en de gelijkstelling van niet gehuwde samenwonenden met gehuwden.

De introductie van de vervolguitkering betekent een verdere individualisering binnen de beschikbare middelen.

In het stelsel is ook op een aantal belangrijke punten sprake van een «deeltijdvriendelijker» regeling (bij voorbeeld de wekeneis in plaats van de dageneis in het kader van de voorwaarden voor het recht op een werkloosheidsuitkering en de minimumgarantie in de Toeslagenwet ongeacht het aantal gewerkte uren).

Het feit dat de duur van de werkloosheidsuitkering mede afhangt van het arbeidsverleden is naar onze mening eveneens een belangrijke verbetering. Door de introductie van het zogenaamde verzorgingsforfait bij de bepaling van het arbeidsverleden wordt voorkomen dat vrouwen, die in verband met de verzorging van jonge kinderen thans doorgaans een aanzienlijk kortere arbeidsverleden hebben dan mannen, in dit opzicht in een slechtere positie komen te verkeren.

Maatschappelijke opvattingen zijn zo als hierboven reeds is geconstateerd voortdurend aan verandering onderhevig. De herziening van het stelsel van sociale zekerheid zoals deze thans wordt voorgesteld is dus onderdeel van een proces. Dat neemt echter niet weg dat wij anders dan bij voorbeeld de leden van de C.P.N.-fractie ervan overtuigd zijn, dat met de onderhavige stelselherziening voor de komende jaren een houdbaar stelsel zal worden tot standgebracht.

Stelselherziening is ook nog in een ander opzicht een proces. Dat voert tot het derde aspect, het juridische aspect. Dit omvat twee onderdelen.

Allereerst is bij de verschillende voorstellen grondig nagegaan of voldaan wordt aan eisen van doorzichtigheid en helderheid bij de juridische vormgeving. Daarbij is gebruik gemaakt van de resultaten van het werk van de Staatscommissie-Veldkamp. De aandacht zal erop gericht blijven op dit terrein te komen tot verdere verbeteringen. In de tweede plaats is aandacht besteed aan deregulering. In hoofdstuk 4 wordt uitvoerig ingegaan op dit onderdeel.

Tot zover een zeer korte schets van de belangrijkste nieuwe accenten in het kader van de uitkeringsvoorwaarden en financiering, zoals die voortvloeien uit de veranderende maatschappelijke opvattingen. Vergelijken we deze met bij voorbeeld de uitgangspunten die de leden van de P.v.d.A.-fractie hebben geformuleerd en die al dan niet expliciet ook bij andere fracties terugkomen, dan blijkt dat deze in de voorgestelde maatregelen wel degelijk te herkennen zijn.

Als eerste punt noemen de leden van de P.v.d.A.-fractie de bevordering van het toetreden tot de arbeidsmarkt. Naast hetgeen hierover in het vorenstaande is opgemerkt, verwijzen wij in dit verband naar paragraaf 3.12 van deze memorie, waarin onder andere nader wordt ingegaan op de adviesaanvraag over de voorzieningen, die op korte termijn zal worden afgerond. Eveneens kan worden gewezen op de Wet Arbeid Gehandicapte Werknemers die thans bij de Tweede Kamer in behandeling is en die gericht is op de bevordering van de deelname aan het arbeidsproces.

De leden van de P.v.d.A.-fractie noemen ten tweede het bieden van een zekere inkomenscontinuïteit. In dit verband wijzen zij de niveauverlaging, zoals deze in onze voorstellen is opgenomen, af. Hoewel dat waarschijnlijk niet geheel de bedoeling van de leden van deze fractie is, kunnen de argumenten ter afwijzing van de halfjaarlijkse verlaging gelezen worden als argumenten voor een jaarlijkse aanpassing van het niveau.

Zoals wij zowel in het nader rapport als in het vorenstaande hebben uiteengezet kunnen echter door deze verlaging andere prioriteiten worden gerealiseerd.

Als derde wordt genoemd het garanderen van een minimum-bestaanszekerheid. De leden van genoemde fractie onderkennen dat onze voorstellen daarop zijn gericht; hun kritiek richt zich met name op het te snel betrekken van een partnertoets. Deze kritiek lijkt ons wat onzorgvuldig. In het vorenstaande hebben wij nogmaals het onderscheid uiteengezet tussen de loondervingsfunctie en de minimumbehoefte functie. In de loondervingsfase bestaat een individueel recht op tenminste het individueel minimumniveau. In het pakket voorstellen is eveneens de verantwoordelijkheid van de overheid voor het garanderen van een minimumbestaanszekerheid onderkend en nader uitgewerkt. De kritiek van de leden van de fractie van de P.v.d.A. zal dan ook meer betrekking hebben op het vierde uitgangspunt dat zij naar voren brengen, namelijk de gelijke behandeling van mannen en vrouwen en het zo lang mogelijk respecteren van de bestaande economische zelfstandigheid. De introductie van de vervolgtaking beoordelen zij positief, zij het dat deze langer zou moeten duren. Het gaat hierbij om een onderlinge afweging van de verschillende prioriteiten; in het nader rapport aan de Koningin is op de verschillende denkbare alternatieven – onder andere een verlenging van de vervolgtaking – nader ingegaan. Als vijfde punt wordt genoemd een heldere en inzichtelijke wetgeving. In het vorenstaande is hier reeds op ingegaan; overigens wordt verwezen naar hoofdstuk 4 van deze memorie.

Tot slot noemen de leden van de P.v.d.A.-fractie het belang van de beheersbaarheid van de uitgaven. Ook hierop zijn wij in het vorenstaande reeds uitvoerig ingegaan. Daaruit blijkt dat wij instemmen met de opmerking van deze leden dat beheersbaarheid iets anders is dan «botweg bezuinigen». Van belang is de betaalbaarheid van de uitgaven in

het licht van de wisselwerking tussen sociale zekerheid en economische ontwikkeling.

Tot zover onze reactie op de beschouwingen en vragen van verschillende fracties met betrekking tot de plaatsbepaling van de onderhavige voorstellen.

Overige algemene opmerkingen

In het onderstaande wordt nader ingegaan op de overige algemene opmerkingen van de verschillende fracties. Op de meer concrete vragen die in dit hoofdstuk zijn gesteld, wordt zoals hiervoor reeds werd vermeld, in de volgende hoofdstukken ingegaan.

– Financieringsgrondslag

De leden van de fracties van de P.v.d.A., het C.D.A. en van de P.P.R. zouden graag hebben gezien dat in het kader van de onderhavige wetsvoorstellen ook de financieringsgrondslag fundamenteel ter discussie zou zijn gesteld. De leden van het C.D.A. erkennen dat daarbij de relatie met de financiering van de volksverzekeringen niet uit het oog mag worden verloren. Met deze laatste leden is het kabinet van oordeel dat een eventuele fundamentele herziening van de financieringsgrondslag van een of enkele sociale verzekeringen in een samenhangend kader dient plaats te vinden, waarbij ook de interrelatie met de belastingheffing aan de orde dient te komen. De hierbedoelde problematiek is niet alleen buitengewoon complex doch strekt zich ook uit naar beleidsterreinen buiten de sociale zekerheid, zoals het fiscale beleid en het inkomensbeleid. Om deze reden lijkt het niet wenselijk de problematiek van de financieringsgrondslag geïsoleerd als onderdeel van de onderhavige wetsvoorstellen inzake herziening van de aanspraken bij werkloosheid, te behandelen. Vanzelfsprekend dienen bij een afweging van financieringsalternatieven in een later stadium de voorgestelde wijzigingen in de aanspraken te worden betrokken.

Met het voorgaande is niet gezegd dat het kabinet aan de problematiek van de financieringsgrondslag tot nu toe geen aandacht heeft geschonken. Op initiatief van, dan wel met steun van het kabinet worden thans een vijftal studies uitgevoerd of zullen binnenkort worden geëntameerd.

In het kader van de Europese Gemeenschappen heeft een aantal externe deskundigen in 1985 een studie verricht naar mogelijke alternatieve financieringsmogelijkheden van de sociale verzekeringen. Een onderdeel hiervan betreft de verbreding van de huidige heffingsgrondslag naar de factor kapitaal, waarop ook leden van verschillende fracties doelen. Hoewel de resultaten van deze studie nog niet definitief zijn, kan als voorlopige conclusie worden genoteerd dat een dergelijke verbreding van de heffingsgrondslag geen duidelijke positieve vooruitzichten biedt voor de werkgelegenheid op langere termijn. In antwoord op een desbetreffende vraag van leden van de P.v.d.A. zij vermeld dat in deze studie ook aandacht is gegeven aan het cijfermateriaal dat ten grondslag ligt aan de FNV-notitie «De financieringsgrondslag voor de sociale zekerheid». Het eindresultaat van de studie is zeer binnenkort te verwachten.

Als tweede belangrijke activiteit noemen wij de in opdracht van de Commissie Coördinatie Onderzoek Sociale Zekerheid (COSZ) te onderzoeken financieringen in Nederland door een tweetal universitaire instituten. Onder de te onderzoeken alternatieven bevinden zich onder meer een verbreding van de heffingsgrondslag naar de factor kapitaal, voorts integratie van werknemerspremies in de loon- en inkomstenbelasting alsmede financiering van werkgeverspremies door een opslag op de

BTW. In de begeleidingscommissie, onder voorzitterschap van prof. dr. P. Peters hebben naast afgevaardigden van de overheid ook vertegenwoordigers van werkgevers-, werknemers- en uitvoeringsorganisaties zitting. De resultaten kunnen dit voorjaar worden verwacht.

Het is ons voorts bekend dat een commissie van de SER zich buigt over de problematiek van de financieringsgrondslag. De onderzoekers van de COSZ en de SER beschikken op ondershandse en voorlopige basis over de hiervoor genoemde EG-studie.

Een vierde studie is in oktober 1985 in gang gezet onder leiding van prof. dr. C.J. Oort. Het betreft onder meer een eventuele integratie van de premieheffing volksverzekeringen en de loon- en inkomstenbelasting. Deze studie zal nog voor de verkiezingen in mei gereed komen.

Tenslotte wijzen wij op de binnenkort in te stellen commissie financiering ouderdagsvoorziening, die als opdracht zal krijgen de gevolgen van de vergrijzing van de bevolking voor de financierbaarheid van de Algemene Ouderdomswet (AOW) nader te bestuderen.

Gezien de hiervoor opgesomde brede reeks van studies, waarvan de meeste naar verwachting binnen afzienbare tijd zullen zijn voltooid, alsmede tegen de achtergrond van de hiervoor reeds benadrukte samenhang van de verschillende heffingen, lijkt het wijs beleid om een kabinetsoordeel over een eventuele wijziging van de financieringsgrondslag van een of meer sociale verzekeringen op te schorten. Eerst na zorgvuldige afweging van alle beschikbare en nog te ontvangen informatie kan een verantwoorde beslissing inzake een zo diep ingrijpende materie worden genomen.

– Positie advies- en uitvoeringsorganen.

De leden van de C.D.A.-fractie betreuren het zeer dat de sociale partners, als eerstgeroepen, bij hun advisering niet in staat bleken eensgezind en voortvarend tot gemeenschappelijke opvattingen te komen. In dit verband vragen zij zich af of de huidige adviesorganen wel bij machte zijn om een meer fundamenteel antwoord te geven op vragen over de toekomst van de sociale zekerheid. Zij verwijzen daarbij naar de kritiek van drs. J. G. A. van Mierlo in het weekblad voor Fiscaal Recht 1985/5689 en vragen in hoeverre wij deze kritiek delen. Met het oog op de ontwikkeling van de sociale zekerheid op langere termijn, mede in relatie tot diverse raakvelden, suggereren deze leden de instelling van een permanent orgaan voor begeleiding, bewaking en bestudering, samengesteld uit niet direct belanghebbenden.

Gelet op de gedeelde verantwoordelijkheid van de overheid en de sociale partners voor de sociale zekerheid, waarop wij in het vorenstaande reeds zijn ingegaan, spreekt het vanzelf dat de diverse adviesorganen worden gehoord over een operatie als de onderhavige. Het spreekt vanzelf dat het niet aangaat dat wij kritiek zouden hebben op adviesorganen in verband met de inhoud van de uitgebrachte adviezen, dit uiteraard onverlet het recht van adviezen geheel of gedeeltelijk af te wijken.

Hoewel met de advisering soms meer tijd gemoeid is dan een kabinet zou wensen, kan men de adviesorganen toch slechts verzoeken spoed te betrachten, doch moeilijk dwingen vóór een bepaald tijdstip te adviseren. Dat laatste neemt niet weg dat het Kabinet in bijzondere omstandigheden bij vertraagde advisering de consequenties moet trekken uit de eigen (eind)verantwoordelijkheid. Tot zover onze reactie op de kritiek van Van Mierlo. Zoals bekend heeft het kabinet dat bij de nu ingediende wetsvoorstellen, gelet ook op de door de Raad van State uitgebrachte adviezen, ook gedaan: na zorgvuldige afweging van het op dat moment beschikbare concept-advies van de SVr zijn de wetsvoorstellen ingediend.

Met de leden van de C.D.A.-fractie betreuren wij het dat er in de advisering gedurende de laatste jaren veelal geen sprake is van gemeenschappelijke opvattingen.

De suggestie van de leden van de C.D.A.-fractie om naast de huidige adviesorganen een soort permanente staatscommissie in te stellen met het oog op de verdere ontwikkeling van het stelsel van sociale zekerheid moeten wij met klem afwijzen. Ten aanzien van de sociale zekerheid, waar sprake is van een gedeelde verantwoordelijkheid van sociale partners en overheid, valt niet in te zien vanuit welke invalshoek een staatscommissie een zinvolle bijdrage zou kunnen leveren. Over de zaken die in het kader van de sociale zekerheid aan de orde zijn moeten sociale partners kunnen adviseren. De huidige adviesorganen en het departement beschikken bovendien zelf over ruimschoots voldoende technische kennis om inhoudelijk adviezen en beleidsconclusies uit te werken. Zo zien wij als één van de taken van de SVr zorg te dragen voor een permanente evaluatie van de wetgeving en een signalering van knelpunten in de uitvoering hiervan.

Een en ander laat overigens onverlet dat het wellicht aanbeveling verdient in de toekomst te bezien op welke wijze de adviseringsprocedure doelmatiger kan worden ingericht. Zo kan uit efficiency-overwegingen worden gedacht aan een helderder taakverdeling tussen de SER en de SVr. In het wetsvoorstel met betrekking tot de herziening van de Organisatiewet sociale verzekering, dat thans wordt voorbereid, zal nader worden ingegaan op dit punt.

De leden van P.v.d.A.-fractie vragen – meer in het algemeen – op welke wijze uitkeringsgerechtigden thans en in de toekomst kunnen worden betrokken bij beleid en uitvoering. De belangen van de uitkeringsgerechtigden in algemene zin dienen naar ons oordeel primair te worden behartigd door de werknemersorganisaties. In bijzondere situaties kan er aanleiding zijn categorieën uitkeringsgerechtigden te betrekken bij met name de uitvoering. Zo participeren thans bepaalde betrokken belangengroepen in het bestuur van de GMD.

In antwoord op de vraag van de leden van de P.S.P.-fractie in paragraaf 3.13 over de cliëntparticipatie bij de gemeentelijke sociale diensten (gsd'en) kan worden opgemerkt dat een dergelijke participatie bij slechts een aantal gsd'en en dan in hoofdzaak in ontwikkelingsstadium bestaat. Een uitgewerkte vergelijking tussen de gsd'en en bedrijfsverenigingen op het punt van de cliëntparticipatie kan niet worden gegeven.

– Relatie met Europese ontwikkelingen

De leden van de V.V.D.-fractie hadden graag gezien dat het kabinet in verband met het onderhavige wetsvoorstel zou zijn ingegaan op de belangrijkste vraag in hoeverre goede sociale zekerheidsregelingen (ook in EG-verband) en hoge uitgaven voor sociale zekerheid van invloed zijn op de ontwikkelingen van het werkloosheidsvolume en zij vragen het kabinet tevens in te gaan op de opmerking in de Miljoenennota 1986 dat volgens de OESO het Nederlandse stelsel van sociale zekerheid en met name werkloosheidsuitkeringen zich vooral onderscheidt door de lange uitkeringsduur en de zeer ruime criteria voor toelating tot de regeling.

Over een directe relatie tussen het niveau en de duur van de sociale uitkeringen enerzijds en de omvang van het totale uitkeringsgerechtigdenbestand anderzijds kan geen eenduidige uitspraak worden gedaan en zeker is het onmogelijk om voor een dergelijke stellingname een kwantitatieve onderbouwing te vinden. Wel is het uiteraard zo, dat de totale omvang van premie- en belastingdruk de werkgelegenheid beïnvloedt. Dat is dan ook een van de redenen dat dit kabinet een beleid voert en heeft gevoerd om via terugdringing van de collectieve lasten de druk van

belastingen en premies te verminderen. Ook is natuurlijk de betaalbaarheid van ons sociale zekerheidsstelsel mede afhankelijk van uitkeringsvoorwaarden, uitkeringshoogte en uitkeringsduur. Het feit dat het Nederlandse stelsel van sociale zekerheid in een internationale vergelijking tot een van de beste systemen mag worden gerekend is daarbij een gegeven, dat enigermate heeft meegewogen bij de stelselherziening, maar dat geen doorslaggevende rol heeft gespeeld in de uiteindelijke vormgeving van het stelsel. Het tegemoetkomen aan de door het kabinet geformuleerde uitgangspunten stond bij de uitwerking van het stelsel uiteraard voorop.

De leden van de C.D.A.-fractie vragen, tegen het licht van een eenwordend Europa naar de verhouding van het onderhavige pakket voorstellen tot de Europese ontwikkelingen. Overal in Europa zijn de stelsels van de sociale zekerheid in ontwikkeling. Er vindt een bijstelling van de stelsels plaats naar de maatschappelijke ontwikkelingen en noden die zich in de verschillende landen voordoen.

Met name de werkloosheidsregelingen zijn het onderwerp van herstructurering. Deze worden aangepast aan nieuwe situaties en het in die situaties bieden van een adequate bescherming. Uitkeringsvoorwaarden worden opnieuw uitgelijnd en verzekeringsvoorwaarden herbezien mede in het licht van de in de verschillende landen beschikbare middelen.

Het zou verkeerd zijn om te veronderstellen dat harmonisatie van stelsels door allerlei maatregelen in verschillende landen een nog verder verwijderd doel zou worden. Harmonisatie kan op vele manieren worden bereikt. Een goede stap op de weg kan bijvoorbeeld ook zijn het meer met elkaar in overeenstemming komen van reeds enkele stelsels. De nWW vertoont qua structuur gelijkenis met stelsels in verschillende andere EG-Lid-Staten. Overigens betekent harmonisatie niet per definitie het op één lijn brengen van zaken op het hoogst voorkomende niveau.

Deze leden vragen ook naar een reactie op voorstellen van de Belgische regering mede in relatie tot de derde EG-richtlijn.

De Belgische regering heeft in 1985 een groot aantal voorstellen op het hele terrein van de sociale zekerheid gedaan, die men in de Belgische situatie noodzakelijk achtte. Deze voorstellen zullen naar het inzicht van de Belgische regering in overeenstemming zijn met de Derde EG-richtlijn. Immers de richtlijn geldt ook voor wettelijke regelingen die tot stand komen na 23 december 1984, de datum waarop de richtlijn in werking is getreden. Het is niet aan ons daarop commentaar te geven.

– Een afzonderlijke «herintredersregeling» voor vrouwen

In het vorenstaande hebben wij reeds aangegeven dat de positie van vrouwen in het voorgestelde stelsel van sociale zekerheid tegen de achtergrond van de maatschappelijke ontwikkelingen aanzienlijk wordt verbeterd, onder andere omdat structureel de gelijke berechtiging is gerealiseerd.

De leden van de C.P.N.-fractie stellen voor een «herintredersregeling» te ontwerpen voor vrouwen met weinig of geen arbeidsverleden, die aangewezen zijn op een bijstandsuitkering, doch voor de arbeidsmarkt beschikbaar zijn.

Wij nemen aan dat deze leden het oog hebben op een regeling voor deze groep met een individueel recht op uitkering, dat niet vervalt wanneer de betrokkene bij voorbeeld gaat samenwonen of trouwen met een partner met een voor de leefbaarheid toereikend inkomen.

Introductie van een dergelijk individueel uitkeringsrecht voor «herintreders» achten wij ongewenst. Daarmee zou het uitgangspunt dat bij de minimumbehoeftefunctie gebaseerde regelingen de uitkering dient te

worden afgestemd op de behoefte en draagkracht van de leefeenheid, worden losgelaten. Bovendien zou, wanneer als toetredingscriterium voor een herintredersregeling wordt gehanteerd het formeel beschikbaar te zijn voor de arbeidsmarkt, een uitkering krachtens zo'n regeling aan weinig gehuwde en samenwonende partners kunnen worden geweigerd. Dit zou naar ons oordeel leiden tot een onaanvaardbare toename van de collectieve lasten.

– *Arbeidsparticipatie van vrouwen naar leefvormen en leeftijdsgroep*

In antwoord op een desbetreffende vraag van de leden van D'66 kan het volgende overzicht worden verstrekt van arbeidsparticipatie van vrouwen naar leefvorm en leeftijdsgroep:

Huishouden naar samenstelling en leeftijd van het hoofd, oktober 1981

	Totaal	Eenpersoonshuishouden	Meerpersoonshuishouden					
			Totaal	niet-gezins-huishoudens	een gezins-huishoudens	meer gezins-huishoudens		
	x 1000				ww, partner met inkomen uit arbeid in %	ww, partner met ink. uit arbeid in %		
Jonger dan 25 jaar	309,6	149,6	160,0	59,9	51	99,8	54	x
25–29 jaar	549,5	111,4	438,1	61,9	58	375,7	41	x
30–34 jaar	616,1	82,9	533,2	30,1	53	502,3	26	x
35–39 jaar	530,3	47,5	482,8	14,8	43	467,0	25	x
40–44 jaar	448,5	39,8	408,7	13,0	31	394,4	27	1,4
45–49 jaar	409,7	41,2	368,5	12,0	21	354,9	23	1,6
50–54 jaar	414,1	48,4	365,7	13,6	13	350,3	18	1,8
55–59 jaar	402,3	57,8	344,5	15,7	–	326,4	14	2,3
60–64 jaar	371,8	86,8	285,0	15,3	–	267,7	7	2,0
65–69 jaar	359,9	113,1	246,7	15,3	–	230,0	3	1,4
70–74 jaar	300,9	128,7	172,2	14,0	–	157,3	–	1,0
75 jaar of ouder	398,5	220,7	177,9	21,4	–	155,7	–	x
Totaal	5 111,1	1127,9	3 983,2	287,0	34,9	3 681,6	21	14,7
Aantal personen	14 115,8	1127,9	12 987,9	618,6		12 286,5		82,8

Woningbehoeftenonderzoek 1981.

Door de leden van de fractie van D'66 is gevraagd hoe groot de achterstand is voor uitkeringsgerechtigden als gevolg van het niet toepassen van de regelingslonen op de uitkeringen. Tevens vroegen deze leden naar een actualisatie voor 1985 en 1986 van de overzichten uit 1983 en 1984 van de cumulatieve gevolgen van de bezuinigingen op de inkomenspositie van arbeidsongeschikten, die naar aanleiding van de motie-Franssen en de motie-Groenman zijn opgesteld. Ook de leden van de P.S.P.-fractie vragen een overzicht van de koopkrachtontwikkeling sedert 1982. De leden van de D'66-fractie verbinden daaraan nog de vraag of de cumulatieve effecten niet van dien aard zijn, dat verlichtende maatregelen noodzakelijk zijn.

Het verschil tussen de ontwikkeling volgens de Wet aanpassingsmechanismen (WAM) en de feitelijke ontwikkeling van de uitkeringen, in 1986 ten opzichte van 1980, bedraagt momenteel 11,6%.

Bij diverse gelegenheden de afgelopen twee jaar is de Kamer nader geïnformeerd over de cumulatieve inkomenseffecten van de kabinetsmaatregelen, als vervolg op de rapportage naar aanleiding van de motie-Franssen en de motie-Groenman. Genoemd kunnen onder andere worden de

memorie van antwoord bij het wetsvoorstel inzake de verlaging van de uitkeringspercentages, de uitgebreide commissievergadering over de inkomensnotitie 1985 en de verschillende gelegenheden waarbij met de Kamer van gedachten is gewisseld over de maatregelen in de sfeer van de voorzieningen.

Meest recentelijk zijn cumulatieve inkomenseffecten aan de Kamer verstrekt in de memorie van antwoord bij het wetsvoorstel inzake de bevestiging van het minimumloon en de sociale uitkeringen voor 1986. In deze memorie zijn de cumulatieve koopkrachteffecten voor WAO-uitkeringsgerechtigden over de periode 1982-1986 vermeld. Het gaat hierbij om de koopkrachtontwikkeling voor gehuwde alleenverdieners, die voor de uitkeringsgerechtigden op minimumniveau - 9,0% bedraagt en voor uitkeringsgerechtigden op modaal niveau - 17,6%. Het laatste effect heeft betrekking op arbeidsongeschikten die zijn ingetreden na 1 januari 1980. Voor zover het om arbeidsongeschikten gaat die zijn ingetreden vóór 1 januari 1980 en die derhalve in 1983 en 1984 effect hebben ondervonden van de vermindering van de WAM-toeslagen is het negatieve effect ca. 3,5%-punt groter. Voor alleenstaande uitkeringsgerechtigden en uitkeringsgerechtigden met een verdienende partner, met een uitkering op minimumniveau, die op 1 januari 1983 reeds een uitkering ontvingen, is het cumulatieve koopkrachteffect ongeveer - 8% hoger dan de hiervoor genoemde - 9%. Deze uitkeringsgerechtigden hebben in 1984 namelijk het effect ondervonden van de eerste fase in de afbouw van het minimumloon en zullen in 1986 het effect ondervinden van de tweede fase, die op 1 juli aanstaande zal worden doorgevoerd.

Dat het kabinet de noodzaak van verlichtende maatregelen onderkent teneinde de negatieve koopkrachteffecten te verzachten die voor specifieke groepen arbeidsongeschikten voortvloeien uit de algemene maatregelen, moge wel blijken en het feit dat eind 1984 een aantal bijstellingen zijn aangebracht in de afbouw van de minimumdagloongarantie, de handhaving gedurende het eerste halfjaar van 1985 van het uitkeringspercentage op 72,5% voor arbeidsongeschikten die al meer dan twee jaar een uitkering ontvingen, en de verzachting in de voorgenomen maatregelen terzake van de vervoersvoorzieningen en de telefoonkostenvergoedingen. Ook voor 1986 is onlangs besloten tot een verdere fasering in de vermindering van de minimumdagloongarantie. Voorts kan worden gewezen op de overgangsmatregelen die in het kader van de afschaffing van de verdiscontering van werkloosheid in de AAW en WAO zullen worden getroffen voor degenen die op het moment van inwerking treden van het betreffende wetsvoorstel een arbeidsongeschiktheidsuitkering ontvangen.

1.1. Werkloosheidsuitkeringen

De vragen van de leden van de fracties van het C.D.A., de S.G.P. en de R.P.F. in deze paragraaf van het voorlopig verslag hebben hoofdzakelijk betrekking op het niveau en de duur van de werkloosheidsuitkering op grond van leeftijd en arbeidsverleden zoals deze in de nieuwe WW worden voorgesteld. In paragraaf 3.7. van deze memorie wordt hier nader op ingegaan.

De leden van de S.G.P.-fractie gaan in op onze opmerking in de memorie van toelichting met betrekking tot de glijdende schaal. In antwoord op de betreffende vragen merken wij op dat wij niet voornemens zijn voor te stellen alsnog een glijdende schaal te introduceren in de voorgestelde nWW. Ten aanzien van de wijziging in de heffingssystematiek die gelijktijdig met de introductie van een glijdende schaal zou moeten worden gerealiseerd, kan het volgende worden opgemerkt.

In de memorie van toelichting wordt gesteld dat een glijdende schaal aan de premiekant in ieder geval niet voor 1 mei 1986 gerealiseerd kan

worden. Op welke termijn een dergelijke systematiek doorgevoerd zou kunnen worden kan niet worden aangegeven. Daarvoor is een uitgebreide en volledige analyse noodzakelijk van de systematiek van degressieve premieheffing die nodig zou zijn om het gewenste effect in de premieheffing te bewerkstelligen.

Wij zien af van het overwegen van deze ingewikkelde materie tot daadwerkelijke alsnog voorstellen voor een glijdende schaal in het uitkeringspercentage moeten worden gepresenteerd. Zoals gezegd is van dergelijke voorstellen op dit moment geen sprake. Ook zonder bedoelde analyse is duidelijk dat degressieve premieheffing een aanmerkelijk gecompliceerder systeem van premieheffing vereist dan de huidige betrekkelijk eenvoudige inhoudingstechniek. Voor een glijdende schaal aan de premiekant zou derhalve in ieder geval rekening moeten worden gehouden met een ruime invoeringstermijn, een grotere administratieve belasting van zowel de verzekerde werknemer als de inhoudingsplichtige werkgever en duidelijk hogere uitvoeringskosten.

Het lid van de fractie van de R.P.F. spreekt zijn teleurstelling uit dat de voorgestelde nWW niet is gebaseerd op het kostwinnersbeginsel. Wij zijn op dit punt een andere mening toegedaan. Het structureel realiseren van een gelijke behandeling van mannen en vrouwen en het – binnen de te stellen financiële grenzen – in verband daarmee realiseren van individuele uitkeringsrechten vormen belangrijke motieven voor de stelselherziening. In het voorgaande zijn wij hier reeds op ingegaan.

Hetzelfde lid vraagt om informatie omtrent de toeneming van het werkloosheidsbestand door het aantal deeltijdwerkers dat als gevolg van het gewerkte-uren-vereiste recht krijgt op een uitkering. Op grond van de jurisprudentie op basis van de huidige WW geldt dat voor recht op WW sprake dient te zijn van minimaal 5 uren verlies aan arbeid (verlies van arbeid in betekende mate). In de nWW is deze eis verzacht voor personen die minder dan 10 uur werken. Voor deze categorie geldt als eis een verlies van tenminste 50% van het aantal arbeidsuren. Derhalve heeft een persoon die acht uur werkte en vier uur daarvan werkloos wordt in de nWW wel, en in de huidige WW geen recht op een uitkering. Omtrent de consequenties van deze wijziging voor de omvang van het aantal uitkeringsgerechtigden is geen nadere informatie voorhanden. Overigens merken wij op dat het werkloosheidsbestand een ander begrip is dan het bestand van uitkeringsgerechtigden. Het eerste begrip slaat op de ingeschrevenen bij het arbeidsbureau, het tweede op uitkeringsgerechtigden.

1.2. De Wet inkomensvoorziening oudere werkloze werknemers (IOW)

De IOW in relatie tot de nWW en de ABW

De leden van de C.D.A.-fractie herkennen in de IOW veel van hun beleidsintenties ten opzichte van de oudere werkloze werknemers. Zij zullen in het voorlopig verslag op dit wetsvoorstel (kamerstukken II, 1985–1986, 19 260) op verschillende bij hen levende vragen nog terug komen. Zij vragen reeds nu een nadere uiteenzetting, waarom is gekozen voor het opstellen van een afzonderlijke wet in plaats van het onderbrengen van de regeling binnen de Algemene Bijstandswet (ABW). In het onderstaande gaan wij hier nader op in.

Het onderscheid tussen de IOW en de ABW is in hoofdzaak gelegen in het ontbreken van de vermogenstoets in de IOW. De ABW kent als uitgangspunt een volledige middelentoets. Voor wat betreft het vermogen laat de wet slechts ruimte voor vrijlating van een bescheiden vermogen. Wijziging van dit uitgangspunt wordt niet overwogen. Het onderbrengen van een IOW-achtige regeling binnen het kader van de ABW zou binnen

die wet een fundamentele inbreuk vereisen op dat algemene uitgangspunt voor één bepaalde categorie van diegenen die een beroep op die wet moeten doen. Er zouden dan twee, wel zeer verschillende regimes binnen dezelfde wet gaan gelden. Een dergelijke situatie achten wij niet wenselijk.

Het onderbrengen van de kring van rechthebbenden van het wetsvoorstel IOW in de ABW zou bovendien betekenen dat ook specifieke bepalingen in de ABW op deze personen van toepassing zouden zijn, zoals bijvoorbeeld de woningdelersregeling. Dit is uitdrukkelijk niet onze bedoeling. Met een afzonderlijke wet kan, overeenkomstig de bedoeling, beter worden aangesloten op de uitkeringssituatie in verband met de direct daaraan voorafgaande werkloosheidsuitkering (de vervolguutkering), die zondig is vermeerderd met een toeslag op grond van de Toeslagenwet. Hetzelfde geldt bijvoorbeeld voor de bepalingen met betrekking tot de vrijlating van inkomsten die materieel gunstiger zijn dan in de ABW. Indien een regeling met zodanige verschillen ten opzichte van de landelijk genormeerde uitkeringssystematiek van de bijstand toch in hetzelfde wettelijke kader ondergebracht zou moeten worden, zou dit evenzeer een aanzienlijke specifieke regelgeving vergen.

Het onderbrengen van de IOW binnen de ABW zou naar ons oordeel dan ook niet leiden tot een eenvoudiger regelgeving.

Gezien het bovenstaande geven wij verre de voorkeur aan deze afzonderlijke voorziening voor zijn specifieke doelgroep met een daarop toegesneden uitkeringsregime.

Het bovenstaande neemt niet weg dat diverse overeenkomsten met de ABW zijn aan te wijzen.

Het ligt onder meer daarom ook meer voor de hand de uitvoering van deze regeling in handen te leggen van de gemeenten dan van de bedrijfsverenigingen.

Dit in antwoord op de desbetreffende vraag van de leden van de C.D.A.-fractie in paragraaf 3.13. van het voorlopig verslag. Daarbij moet ook worden overwogen dat de uit de algemene middelen gefinancierde IOW voorziet in een gehele uitkering voor het levensonderhoud, dit in tegenstelling tot de voorgestelde Toeslagenwet. De Toeslagenwet voorziet in een toeslag op een uitkering op grond van een verzekering, waarvan de uitvoering bij de bedrijfsverenigingen ligt. Het ligt dan ook voor de hand de uitvoering van de Toeslagenwet bij dezelfde uitvoeringsinstanties te leggen.

Zelfstandigen

De leden van verschillende fracties kunnen er mee instemmen dat zelfstandigen niet in de personenkring van de nWW worden opgenomen. Van verschillende zijden worden evenwel vragen gesteld met betrekking tot de argumenten van het kabinet om oudere ex-zelfstandigen niet op te nemen in de personenkring van de IOW. De leden van de P.v.d.A.-fractie spreken thans reeds uit dat zij het zeer wel mogelijk achten oudere zelfstandigen onder een aantal stringente criteria toe te laten tot de IOW. De leden van de fracties van C.D.A. en V.V.D. vragen zich af of de opname, onder bepaalde voorwaarden, van oudere ex-zelfstandigen in de IOW niet moet worden overwogen, waarbij eerstgenoemde fractie aangeeft zich terzake nog nader te willen beraden. De leden van de fractie van D66 stellen dat de opvatting van de SER, dat opnemng van de categorie ex-zelfstandigen in de IOW aanbeveling verdient, hen aanspreekt.

De gronden om de oudere ex-zelfstandigen niet onder de personenkring van de IOW te brengen zijn reeds aangegeven in de memories van toelichting bij het onderhavige wetsvoorstel en het wetsvoorstel IOW.

Daarbij is aangegeven dat de IOW het karakter heeft van een verlengstuk van de nieuwe WW. Dit impliceert dat het recht op een IOW-uitkering afhankelijk is van een voorheen opgebouwd en genoten WW-recht. Gelet op de keuze om zelfstandigen niet te brengen onder de personenkring van de nWW ligt het naar onze mening niet voor de hand ex-zelfstandigen op te nemen in de IOW.

Wij wijzen er voorts op dat het werkloosheidsrisico van zelfstandigen niet vergelijkbaar is met dat van werknemers, gezien het feit dat ten aanzien van de zelfstandige de bedrijfsvoering in belangrijke mate afhangt van diens eigen beslissingen. Voor het bepalen of al dan niet sprake is van verwijtbare werkloosheid ontbreken criteria en zijn deze ook moeilijk, zo niet onmogelijk op te stellen. Wanneer ex-zelfstandigen aanspraak zouden kunnen maken op een IOW-uitkering zou de rechtsongelijkheid daardoor eerder worden versterkt dan verminderd. Een daarbij verder complicerende factor is dat er bij bedrijfsbeëindiging een aanzienlijk vermogen kan vrijkomen of reteren, bijvoorbeeld in verband met de verkoop van een bedrijfspand, machines, landbouwgrond, voorraden en dergelijke.

Vanuit de saneringsdoelstelling van de bedrijfsbeëindigingsregelingen is het verdedigbaar dat dergelijke vermogens worden vrijgelaten. In het kader van een sociale uitkeringsregeling als de IOW zou het volledig vrijlaten van het bij bedrijfsbeëindiging extra vrijkomend bedrijfsvermogen echter te zeer op gespannen voet staan met het minimumbehoefte karakter van deze voorziening.

De leden van de V.V.D.-fractie verzoeken om een weergave van het verschil in karakter tussen de IOW en de bedrijfsbeëindigingsregelingen. De leden van de P.v.d.A.-fractie wensen nadere informatie over specifieke overeenkomsten en verschillen tussen IOW en deze bedrijfsbeëindigingsregelingen en in het bijzonder over de toetredingscriteria van laatstgenoemde regelingen.

Onderscheid moet worden gemaakt tussen de bedrijfsbeëindigingshulp voor het midden- en kleinbedrijf en de beëindigingsvergoeding voor de landbouw. Beide regelingen hebben een tweeledige doelstelling. Enerzijds bevordering van de economische structuurverbetering van het midden- en kleinbedrijf en de landbouw, anderzijds het verstrekken van uitkeringen na bedrijfsbeëindiging. Er liggen derhalve aan deze regelingen mede overwegingen betreffende de economische structuur ten grondslag, hetgeen een duidelijk verschilpunt vormt met de IOW als sociale uitkeringsregeling voor oudere werkloze werknemers.

In overeenstemming met het bedrijfstak-specifieke karakter van de bedrijfsbeëindigingsregelingen is de uitvoering in handen gelegd van bestuurlijke organen in de betreffende bedrijfstakken; ook de nadere regelgeving is in belangrijke mate aan deze organen gedelegeerd en is op de bedrijfstak toegespitst.

Het Beëindigingsvergoedingsbesluit voor de landbouw (Bestuursbesluit nr. 103, Stcrt. 13 november 1972, nr. 221) bevat een omvangrijk samenstel van criteria en voorwaarden, dat bij de bepaling van het recht op en de hoogte van een vergoeding een rol speelt, zoals: het al dan niet gelegen zijn van het bedrijf in een «inrichtingsgebied» (ruilverkaveling en dergelijke), de omvang en aard van het bedrijf, de hoogte van het belastbaar inkomen, de leeftijd bij bedrijfsbeëindiging, de duur van de bedrijfsuitoefening, de overdracht van landbouwgronden en de feitelijke onttrekking van bedrijfsgebouwen aan het bedrijfsmatig gebruik.

Genoemd besluit kent zowel vergoedingen ineens voor vrijgemaakte cultuurgrond en op basis van de bedrijfsomvang, als een beperkte maandelijks vergoeding tot het bereiken van de 65-jarige leeftijd. Het bevat geen toets op inkomen of vermogen. De van toepassing zijnde leeftijdsgrens kan zijn 55 jaar, 50 jaar of, in bepaalde gevallen, beneden 50 jaar.

In de Hoofdpijnen bedrijfsbeëindigingshulp 1986 voor het midden- en kleinbedrijf (Stcrt. 24 december 1985, nr. 250) zijn onder meer criteria en voorwaarden opgenomen betreffende de aard van de onderneming, de hoogte van de behaalde brutowinst en het verdiende fiscaal inkomen en de duur van de rechtmatige bedrijfsuitoefening in Nederland. De regeling is slechts van toepassing indien de onderneming ten tijde van de aanvraag feitelijk nog wordt uitgeoefend en betrokkene niet in staat van faillissement verkeert. Een voorwaarde is dat binnen maximaal zes maanden na honorering van de aanvraag liquidatie van de onderneming plaatsvindt.

De maandelijkse uitkering biedt, bij het ontbreken van andere inkomsten, tenminste een besteedbaar inkomen op het niveau van een Rww-uitkering.

De uitkeringsduur varieert naar gelang de leeftijd bij bedrijfsbeëindiging en de duur van het ondernemerschap. Voor bedrijfsbeëindigers jonger dan 61 jaar geldt een uitkeringsduur die varieert van 6 tot 18 maanden; voor degenen van 61 jaar en ouder wordt de uitkering verstrekt tot het bereiken van de AOW-gerechtigde leeftijd. De regeling kent geen vermogenstoets; wel vindt een toets plaats op inkomen uit of in verband met arbeid en bedrijfswinst. Gedurende de eerste twee uitkeringsjaren wordt 25% vrijgelaten van inkomsten uit tegenwoordige of vroegere arbeid, uitkeringen krachtens de Ziektewet en winst uit onderneming. Overige inkomsten worden in mindering gebracht op de uitkering. Deze inkomenstoets en vrijlating is van overeenkomstige toepassing op inkomsten van de echtgenoot.

Uit het voorgaande mag duidelijk zijn dat de in de bedrijfsbeëindigingsregelingen opgenomen criteria en voorwaarden zodanig verbonden zijn met specifieke aspecten van het zelfstandig ondernemerschap dat deze niet zonder meer in de IOW als regeling voor werkloze werknemers kunnen worden opgenomen. Genoemde regelingen kennen bovendien toetsingsaspecten, zoals ten aanzien van het bedrijfsinkomen en de daadwerkelijke liquidatie van de onderneming, met een geheel eigen karakter. Economische structuuroverwegingen spelen bij de toetsing een belangrijke rol.

Om voornoemde redenen acht het kabinet een vervanging van de bedrijfsbeëindigingsregelingen door de IOW geen begaanbare weg. Een overgang naar het IOW-regime zou bovendien voor een deel van de betrokken ex-zelfstandigen tot een verslechtering leiden, gezien de specifieke mogelijkheden die de bedrijfsbeëindigingsregelingen in bepaalde situaties bieden. Ook een combinatie van de IOW met deze regelingen, zoals wordt gesuggereerd door de leden van de fractie van D'66, ligt, vanwege het eigen bedrijfstak-specifieke karakter van deze regelingen, naar onze mening niet voor de hand.

Toelatingscriterium

Het lid van de fractie van de R.P.F. kan waardering opbrengen voor de wijze waarop het kabinet de inkomenspositie van oudere werklozen wil versterken. Dit lid vraagt op een aantal punten een reactie.

Wij overwegen niet, als extra toelatingscriterium in de IOW, de invoering van nog een bijzondere, zwaardere arbeidsverledeneis naast die welke in de voorgestelde nWW is opgenomen. Wij achten de kring van rechthebbenden voor de IOW in dat opzicht reeds voldoende begrensd. Bovendien zou de uitvoerder nog een extra toets moeten verrichten. Overigens zou het door dit lid gesignaleerde schokeffect in uitkeringsrechten bij de overgang van het 49ste naar het 50ste levensjaar door een extra arbeidsverledeneis niet ongedaan worden gemaakt. Schokeffecten zouden ook met de andere suggesties van dit lid niet kunnen worden vermeden, tenzij afbreuk wordt gedaan aan het uitgangspunt van een bijzondere bescherming in de uitkeringsduur van juist de categorie van oudere werklozen. De gehanteerde leeftijdsgrens van 50 jaar lijkt ons

daarvoor de meest aangewezen scheidslijn. Daarbij moet worden bedacht dat – na het doorlopen van de WW-periode – aanspraak op een IOW-uitkering pas kan ontstaan vanaf de leeftijd van 54½ jaar. Een verhoging van de leeftijdsgrens ligt dan ook niet in de rede.

De door het lid van de R.P.F.-fractie veronderstelde bijwerkingen van de IOW zouden alleen ontstaan, wanneer de IOW een sterk aanzuigende werking zou hebben, anders gezegd, wanneer meer ouderen door de inwerkingtreding van de IOW werkloos zouden worden en blijven. Een dergelijke verwachting lijkt ons niet gerechtvaardigd.

Overgangsregeling

De leden van de V.V.D.-fractie vragen in paragraaf 3.7.2 van het voorlopig verslag of werkloze werknemers die kunnen aantonen, dat zij op het moment van werkloos raken 50 jaar of ouder waren en niet onder de verlengde WWV-regeling of de 57½-plus regeling binnen het kader van de WWV vielen, alsnog een beroep op de IOW kunnen doen.

Deze leden doelen wellicht op degenen, die al gedurende de maximale periode een WWV-uitkering hadden genoten, voordat per 1 januari 1985 de verlengde WWV-regeling voor werknemers van 50 jaar en ouder van kracht wordt.

Deze personen krijgen geen aanspraak op een IOW-uitkering. De genoemde interim-regeling is een overgangsregeling. Het ligt niet in de bedoeling om in het kader van de IOW een overgangsregeling te treffen, die nog verder in het verleden teruggrijpt dan de interim-maatregel.

Het is niet bekend om hoeveel personen en om welk besparingsverlies het dan zou gaan. Dit zal overigens ook afhangen van het tijdstip tot waar zo'n overgangsregeling zou moeten teruggaan.

1.3. Het wetsvoorstel Toeslagenwet

Algemeen

De leden van de fractie van D'66 beoordelen het positief dat de Toeslagenwet (TW) wordt afgezonderd van het op equivalentie gebaseerde stelsel van loondervingsuitkeringen, en wordt gefinancierd uit de algemene middelen. Zij vragen zich echter af of de voorgestelde TW niet een hardnekkiger onderdeel van het stelsel van sociale zekerheid zal worden dan wordt beoogd. Naar de mening van deze leden dient, zeker na 1990, het streven erop gericht te zijn, het belang van de toeslagen geleidelijk te doen afnemen. Vanaf dat moment voor een ieder een gelijke combinatie van rechten en plichten bestaan. Deze leden voegen er nog aan toe dat niet volstaan kan worden met slechts het stellen van de beschikbaarheidseis, zonder daar een zelfstandig uitkeringsrecht tegenover te stellen.

In de toelichting bij het wetsvoorstel TW en het, in reactie op het advies van de Raad van State, uitgebrachte nader rapport aan de Koningin zijn wij uitgebreid ingegaan op de vraag in hoeverre de TW een tijdelijk karakter heeft. Daar is aangegeven dat wij verwachten dat de behoefte aan toeslagen in de toekomst zal afnemen. Verwacht kan immers worden dat steeds vaker beide partners een aandeel zullen hebben in het gezinsinkomen. De kans dat het inkomen onder het relevante sociale minimum daalt, neemt daardoor uiteraard af. Met de toename van de arbeidsparticipatie van beide partners, zullen voor met name gehuwde vrouwen in de sfeer van de loonderving zelfstandige uitkeringsrechten ontstaan.

In het nader rapport aan de Koningin hebben wij eveneens aangegeven dat het thans in de sfeer van de minimumbehoefte naar onze mening

noodzakelijk is de uitkeringshoogte af te stemmen op de inkomenspositie van beide partners. Zoals in de memorie van toelichting bij het wijzigingsvoorstel van de ABW is aangegeven kunnen toekomstige veranderingen in de maatschappelijke omstandigheden echter leiden tot een herbezinning op de uitgangspunten van de ABW betreffende het beginsel van gezinsbijstand. Daarbij kunnen de mogelijkheden om tot individueel gerichte rechten en plichten te komen, nader worden onderzocht. Dit om te beginnen ten aanzien van jongeren die hun intrede doen op de arbeidsmarkt.

De leden van de fractie van D'66 vragen zich af op welke wijze het kabinet jonge mensen denkt voor te bereiden op mogelijke toekomstige veranderingen van het stelsel van sociale zekerheid met betrekking tot individualisering van uitkeringsrechten.

Hierbij merken wij op dat in de onderwijsemancipatienota, die op 17 januari 1985 aan de Tweede Kamer is aangeboden, is aangegeven welke maatregelen nu reeds worden getroffen om met name meisjes voor te bereiden op economische zelfstandigheid.

Voorts zal binnenkort advies worden gevraagd aan de ER, de SER en de Raad voor het Jeugdbeleid over de maatschappelijke positie van meisjes en jonge vrouwen. In deze adviesaanvraag komen de terreinen werkgelegenheid, onderwijs, vrijetijdsbesteding en hulpverlening in de sociaal-culturele sector aan de orde.

Het lid van de fractie van de R.P.F. is van mening dat de voorgestelde TW door het kabinet uitdrukkelijk in het teken wordt gesteld van een verdere groei naar economische zelfstandigheid en de herverdeling van arbeid tussen mannen en vrouwen. Er bestaan bij dit lid grote bezwaren tegen deze – zoals dit lid noemt – bijbedoelingen, mede gelet op de toezeggingen elders in de memorie van toelichting dat het sociaal zekerheidsstelsel niet zal worden gebruikt om secundaire doelen te bereiken. Dit lid geeft er dan ook de voorkeur aan de huidige minimumdagloonsystematiek te handhaven. Daarmee wordt, naar de mening van dit lid, tevens vermeden, dat een vermenging van financiering van de uitkeringen uit premies en belastinggelden optreedt.

Wij zijn het niet eens met het lid van de fractie van de R.P.F. wanneer hij stelt dat de voorgestelde TW in het teken is gesteld van een groei naar economische zelfstandigheid en de herverdeling van arbeid tussen mannen en vrouwen. Geconstateerd is in paragraaf 1.5 van de toelichting dat te verwachten is dat de behoefte aan toeslagen als gevolg van een aantal maatschappelijke ontwikkelingen zal afnemen. Wij zijn van mening dat het sociale zekerheidsbeleid in deze niet primair een sturende taak dient te hebben. Dit tevens in reactie op een opmerking van het lid van de fractie van het G.P.V. op dit punt.

De conclusie van het lid van de R.P.F.-fractie dat de minimumdagloonbescherming moet worden gehandhaafd om de door hem veronderstelde bijbedoelingen te vermijden kunnen wij dan ook niet delen.

Met betrekking tot de door dit lid genoemde vermenging van financieringswijzen die het gevolg zou zijn van de realisering van de voorgestelde TW merken wij het volgende op.

Met het nu voorliggende pakket stelselherzienende maatregelen wil het kabinet een scheiding realiseren tussen enerzijds op equivalentie gebaseerde, door premies gefinancierde loondervingsuitkeringen en anderzijds op het behoeftebeginsel gebaseerde minimumbehoefte-uitkeringen welke uit de algemene middelen worden gefinancierd. Wij zijn hierop in het vorenstaande reeds uitgebreid ingegaan. In het huidige systeem van loondervingsuitkeringen kan het bestaan van de minimumdagloonsystematiek worden beschouwd als een onzuiver element. Het gaat daarbij immers om een op het beginsel van minimumbehoefte gebaseerde voorziening die uit premies wordt gefinancierd. Het kabinet acht dit niet juist. Op de samenleving als geheel rust de plicht er zorg voor te dragen

haar leden te vrijwaren tegen gebrek. Financiering uit de algemene middelen van uitkeringen die worden verstrekt op grond van de minimum-behoeftefunctie, heeft dan ook de duidelijke voorkeur van het kabinet.

In dit verband is door het lid van de G.P.V.-fractie gewezen op het gevaar dat genoemde scheiding tussen individuele loondervingsuitkeringen en minimumbehoefte-uitkeringen leidt tot een verarming en verkilling in de samenleving. Hij constateert dat in veel gevallen verzekerden alleen nog aan het minimumniveau kunnen komen omdat de overheid bijspringt. Wij delen de vrees van het lid van de G.P.V.-fractie niet. Het is naar onze opvatting eerder zodanig op voorgestelde wijze de verantwoordelijkheid van de samenleving in haar geheel met betrekking tot het bestaansminimum van burgers wordt onderstreept.

Het lid van de fractie van het G.P.V. vraagt zich af of de invoering van een TW niet een eerste stap betekent op weg naar een volledig geïndividualiseerd inkomensstelsel. De invoering van de voorgestelde TW betekent dat het behoefte-element in de vorm van de minimumdagloonbepalingen uit de loondervingsverzekeringen wordt gehaald. Daarmee resteert een stelsel waarin de loondervingsuitkeringen volledig zijn geïndividualiseerd. Deze uitkeringen zijn op het equivalentiebeginsel gebaseerd en worden uit premies gefinancierd. Wij hebben al aangegeven dat een dergelijke individualisering in de minimumbehoefte sfeer niet voor de hand ligt. Die uitkeringen dienen te zijn afgestemd op de behoefte en draagkracht van de uitkeringsgerechtigde en zijn of haar partner, en niet op die van één van hen.

Met betrekking tot de vraag van het lid van de fractie van het G.P.V. of de bewindslieden het mogelijk achten dat het minimumloon zal worden gefixeerd op 70% van het minimumniveau, en dat een kostwinnen een beroep zal moeten doen op een toeslag om aan het gezinsminimum te komen, zij verwezen naar hoofdstuk 5 waar deze problematiek aan de orde komt.

Wij hebben kennis genomen van het voornemen van de leden van de fractie van de P.v.d.A. om bij de verdere behandeling van het wetsvoorstel TW een groot aantal vragen rondom dit wetsvoorstel aan de orde te stellen.

Bovenwettelijke uitkeringen

De leden van de fractie van het C.D.A. hebben er behoefte aan de positie van bovenwettelijke uitkeringen te bespreken. Het is hun uit reacties van de sociale partners gebleken dat van die zijde meer ruimte wordt bepleit om ook in de TW en de IOW de mogelijkheid van bovenwettelijke voorzieningen overeind te houden. Deze leden stellen een uitvoerige reactie, waarin tevens wordt aangegeven hoe de positie van bovenwettelijke uitkeringen in het huidige stelsel is, zeer op prijs.

Zij vragen zich voorts af of het niet beter zou zijn geweest de voorgestelde TW een ander karakter te geven.

Ook de leden van de fractie van D'66 zien graag de visie van het kabinet ten aanzien van deze problematiek tegemoet.

In paragraaf 1.2.2 van de memorie van toelichting bij het wetsvoorstel TW zijn wij zeer uitvoerig ingegaan op de positie van bovenwettelijke uitkeringen in het nu voorgestelde stelsel van sociale zekerheid. Daarin is aangegeven dat eventuele bovenwettelijke uitkeringen niet van invloed zullen zijn op de hoogte van de loondervingsuitkering. Wij hebben in die paragraaf een aantal, naar onze mening, zwaarwegende argumenten genoemd om bij de bepaling van de hoogte van de toeslag (dan wel een uitkering op grond van de IOW) niet voorbij te gaan aan door de werkgever verstrekte bovenwettelijke uitkeringen.

In de eerste plaats is, naar onze mening, het buiten beschouwing laten van deze uitkeringen in strijd met de rechtsgrond van uitkeringen die op grond van de minimumbehoeftefunctie worden verstrekt. Het zou er immers toe leiden dat op relatief grote schaal toeslagen worden verstrekt, terwijl dit gelet op het inkomen niet noodzakelijk is. Er worden dan toeslagen verstrekt in situaties waarin op grond van cao-bepalingen de werkgever verplichtingen heeft. Het gevolg is dat deze uiteindelijke verplichtingen van de werkgever ten dele voor rekening van de overheid komen. Dit effect zal, uitgaande van een volledige loondoorbetalingsverplichting van de werkgever, optreden tot inkomens van ca. 140% van het minimumloon.

Het kabinet is nadrukkelijk van mening dat zulks niet wenselijk is. Uitkeringen op grond van de minimumbehoefte dienen slechts te worden verstrekt indien het totale inkomen beneden het relevante sociaal minimum daalt. Pas voor die uiteindelijke minimumbescherming neemt de overheid financieel de verantwoordelijkheid. Ook een rijksbijdrage zoals door de leden van de fractie D'66 is aangegeven, achten wij om die reden niet wenselijk.

Voorts willen wij er nadrukkelijk op wijzen dat het buiten beschouwing laten van bovenwettelijke uitkeringen er bovendien toe zou leiden dat de hoogte van de werkgeversverplichting mede afhankelijk wordt van de woon- en leefsituatie en het eventuele inkomen van de partner van de (ex-)werknemer. In de discussies tot nu toe is aan dit aspect – naar de mening van het kabinet ten onrechte – geen aandacht besteed.

Het buiten beschouwing laten zou betekenen, dat, uitgaande van een loondoorbetalingsverplichting voor de werkgever, de aanvulling die de werkgever verstrekt afhankelijk zou zijn van de hoogte van de uitkering (bij voorbeeld bestaande uit werkloosheidsuitkering plus toeslag). De aanvulling zou dan dus hoger moeten zijn in het geval geen of een gedeeltelijke toeslag wordt verstrekt, vergeleken met de situatie dat er recht bestaat op een hele toeslag. De (hoogte van de) toeslag is dan dus afhankelijk van woon- en leefsituatie en eventueel partnerinkomen van de uitkeringsgerechtigde.

Het kabinet is van mening dat, mede gezien mogelijke arbeidsmarkt-effecten, een dergelijke interferentie niet wenselijk is. Ook de leden van de fractie van D'66 wijzen op dit, voor hun onaanvaardbare feit.

Ook ons hebben reacties bereikt van de zijde van de sociale partners met betrekking tot deze problematiek. In die reacties wordt veelal toegegeven dat de keuze van het kabinet, gegeven het karakter van de TW, een juiste is, maar wordt gewezen op de vele praktische problemen die het gevolg zouden zijn van de gekozen beleidslijn.

Wij merken daarover het volgende op.

Ook in de huidige situatie wordt bij de vaststelling van het recht op minimumdagloon ingevolge de WW, de WWV en Ziektewet (ZW) met eventuele bovenwettelijke uitkeringen rekening gehouden. Uitgangspunt is daarbij dat een bovenwettelijke uitkering die door de werkgever wordt verstrekt, en die naar aard en strekking overeenkomt met de loonder-vingsuitkering als inkomen wordt aangemerkt. Ook nu gaat dus de verplichting van de werkgever vooraf aan de verantwoordelijkheid van de overheid met betrekking tot de minimuminkomensbescherming.

Wij zien, gegeven de huidige situatie, dan ook niet goed op welke wijze werkgevers door realisering van deze voorstellen voor nieuwe praktische problemen kunnen komen te staan. Het gaat immers om het continueren van de huidige beleidslijn. Eerder zouden deze praktische problemen te verwachten zijn indien, zoals boven aangegeven, de hoogte van de bovenwettelijke uitkering onder andere afhankelijk zou worden van de woon- en leefsituatie en het eventuele inkomen van de partner van de (ex-)werknemer.

Wij hebben hiermee aangegeven dat het karakter van de voorgestelde TW als voorziening in de minimumbehoefte, het naar onze mening niet toelaat door de werkgever verstrekte bovenwettelijke uitkeringen bij het bepalen van het recht op toeslag buiten beschouwing te laten. Een ander dan een minimumbehoeftekarakter achten wij voor de TW dan ook niet geschikt.

Door de leden van de fracties van de P.v.d.A., D'66 en de R.P.F. is gevraagd naar de positie van uitkeringen door particuliere verzekeringsmaatschappijen in geval van arbeidsongeschiktheid of werkloosheid. Op grond van artikel 5 van de TW bestaat de bevoegdheid bij algemene maatregel van bestuur regels te stellen met betrekking tot het in aanmerking te nemen inkomen. De beantwoording van de door deze leden gestelde vraag is in dit verband van het grootste belang. Genoemde algemene maatregel van bestuur is op dit moment in voorbereiding. In de memorie van antwoord met betrekking tot het wetsvoorstel TW zullen wij op deze kwestie inhoudelijk kunnen ingaan.

De leden van de fractie van de P.v.d.A. willen een duidelijker uitwerking vernemen van het gestelde onderaan blz. 17/bovenaan blz. 18 van de memorie van toelichting. Op welk moment zou er aanleiding kunnen zijn voor een ingrijpen in bovenwettelijke aanspraken. Kan dat nader worden toegelicht, zo vragen deze leden.

In de opvattingen van het kabinet zijn sociale partners in beginsel volledig vrij in het overeenkomen van bovenwettelijke regelingen, zoals zij dat in beginsel ook zijn ten aanzien van de overige arbeidsvoorwaarden.

Voorzover er sprake is van een verantwoordelijkheid van de overheid vloeit deze voort uit de verantwoordelijkheid die de overheid ten aanzien van de algemene arbeidsvoorwaarden heeft.

Deze vindt zijn basis en zijn begrenzing in de Wet op de loonvorming en in de Wet arbeidsvoorwaarden gepremieerde en gesubsidieerde sector (WAGGS). Zoals bekend heeft de kamer momenteel een wetsvoorstel tot wijziging van de Wet op de loonvorming in behandeling dat voorziet in een aanscherping van de criteria waaraan moet zijn voldaan alvorens tot ingrijpen in de loonvorming kan worden overgegaan.

De WAGGS laat slechts bemoeyenis van de overheid toe met de vaststelling van de voor de arbeidsvoorwaardenverbetering beschikbare ruimte en niet met de concrete invulling ervan.

Afgezien van de verantwoordelijkheid die de overheid als werkgever heeft, is er derhalve geen sprake van een specifieke verantwoordelijkheid ten aanzien van bovenwettelijke uitkeringen.

De leden van de P.v.d.A.-fractie zijn het er niet mee eens, dat de voorstellen zoals het kabinet deze heeft voorgelegd, de contractsvrijheid van de partners als onverkort uitgangspunt laten. Wij erkennen uiteraard dat wijzigingen in het wettelijke stelsel van sociale zekerheid kan leiden tot wijzigingen in aard en omvang van de bovenwettelijke regelingen. Bedacht moet echter worden dat het hier gaat om gescheiden en verschillende verantwoordelijkheden. Sociale partners kunnen in volle vrijheid komen tot afspraken met betrekking tot aanvullingen op de sociale zekerheidsuitkeringen; dat is hun eigen verantwoordelijkheid. De verantwoordelijkheid van de overheid is die van een goed en betaalbaar stelsel van sociale zekerheid. Die verantwoordelijkheid brengt met zich dat toeslagen, die vanuit een specifieke invalshoek worden gegeven, niet worden verstrekt indien de omstandigheden waarvoor ze bedoeld zijn niet optreden. Zulks is bijvoorbeeld het geval indien de uitkeringsgerechtigde uit hoofde van een eventuele CAO-aanspraak reeds een inkomen op minimumniveau of hoger ontvangt. Er is dan geen aanleiding tot het geven van een toeslag op de uitkering om tot een totaal inkomen op minimumniveau te geraken.

De wisselwerking tussen bovenwettelijke – in CAO's vastgelegde – aanspraken en de wettelijke sociale zekerheidsregelingen is overigens een aspect dat al veel langer speelt. De halfjaarlijkse verlagingen brengen in die wisselwerking geen wijziging, zij het wellicht dat sociale partners meer dan voorheen bij de opzet van de bovenwettelijke aanspraken rekening zullen houden met de werking van het wettelijke stelsel. In het verleden is daaraan wellicht iets te weinig aandacht besteed, waardoor bijvoorbeeld de wijzigingen in de wettelijke ziektegeldregelingen grote consequenties hadden voor bovenwettelijke aanspraken.

De veronderstelling van het lid van de R.P.F.-fractie dat het kabinet alsnog via de TW poogt onder andere een beperking van de ziektegeden te realiseren, is onjuist. Wij herhalen in dit verband, zoals reeds aangegeven in de memorie van toelichting, dat ook in de huidige situatie bij de vaststelling van het recht op minimumdagloon ingevolge de WW, WWV en ZW, in zekere zin de voorloper van de toeslagen op grond van de TW, met eventuele bovenwettelijke uitkeringen rekening wordt gehouden.

De vrijlatingsregeling in de Toeslagenwet

De leden van de fractie van het C.D.A. zijn ingegaan op de voorgestelde inkomensafhankelijkheid van de toeslagen. Alvorens zij met de gekozen beleidslijn, te weten dat de scherpste van de inkomensstoets in de tijd dient toe te nemen, kunnen instemmen, willen zij graag antwoord op een tweetal vragen. Ook de leden van de fracties van D'66 en de P.v.d.A. besteden aandacht aan de wijze waarop het kabinet de inkomensafhankelijkheid in de voorstellen vorm heeft gegeven.

De leden van de fractie van het C.D.A. constateerden dat gekozen is voor een andere vrijlatingsregeling dan die waarvoor onlangs in het kader van de Algemene Ouderdomswet (AOW) gekozen is. Deze leden willen vernemen of het kabinet heeft overwogen eenzelfde of analoge systematiek in zowel IOW als TW voor te stellen. Zij stellen een nadere uiteenzetting van de motieven van het kabinet en een inzicht van de financiële gevolgen zeer op prijs.

Wij merken daarover het volgende op.

Bij de voorbereiding van het pakket wetsvoorstellen is uiteraard de relatie tussen de vrijlatingsregeling zoals die in de AOW tot stand is gekomen en de te treffen vrijlatingsregeling in het kader van de TW en de IOW aan de orde geweest. Op grond van een aantal overwegingen, die in essentie terug te voeren zijn op het verschil in karakter tussen TW en IOW enerzijds en AOW anderzijds, zijn wij echter tot de conclusie gekomen dat voor de TW en de IOW een andere vrijlatingsregeling noodzakelijk is.

Alvorens op deze overwegingen in te gaan is het voor een goed begrip zinnig de verschillen te schetsen tussen beide vrijlatingsregelingen.

De in de AOW opgenomen vrijlatingsregeling verschilt op een viertal punten van die welke in de voorgestelde TW is opgenomen. Deze verschillen zijn hieronder weergegeven.

1. In de AOW is de toeslag alleen afhankelijk van het inkomen van de nog niet 65-jarige partner. In de voorgestelde TW is de toeslag afhankelijk van zowel het inkomen van de partner als van de uitkeringsgerechtigde zelf.

2. Op grond van de AOW bestaat recht op een toeslag indien het inkomen (uit arbeid) van de partner, met inachtneming van de geldende vrijlatingsbepalingen, lager is dan het gehuwdenpensioen. Met andere woorden, de vrijlatingsbepalingen zijn ook van belang bij de bepaling van het recht op toeslag. In de voorgestelde TW is de vrijlatingsregeling alleen van belang bij de bepaling van de hoogte van de toeslag. Er bestaat op grond van de TW alleen recht op toeslag indien het inkomen,

zonder inachtneming van de geldende vrijlatingsbepalingen, in de betrokken leefeenheid lager is dan het relevante sociale minimum.

3. In de AOW wordt allereerst een deel van het eventuele partnerinkomen geheel buiten beschouwing gelaten (15% van het minimumloon), en van het meerdere 30%. In de voorgestelde TW wordt bij de bepaling van de hoogte van de toeslag van het inkomen uit arbeid van de uitkeringsgerechtigde of zijn partner 30% buiten beschouwing gelaten tot een maximum van 15% van het minimumloon.

4. De vrijlatingsregeling in de AOW is niet in tijd beperkt, in de Toeslagenwet geldt de vrijlating voor maximaal twee jaar.

De voorgestelde TW moet worden geplaatst binnen de minimumbehoeftefunctie van de sociale zekerheid, zowel wat betreft normstelling, als wat betreft het principe van de feitelijke behoefte. Dit in tegenstelling tot de AOW waarbij weliswaar uitkeringen worden verstrekt op minimumniveau maar die uitkeringen zijn, voor wat het zelfstandig recht op pensioen bij het bereiken van de pensioengerechtigde leeftijd betreft, onafhankelijk van de vraag of daaraan feitelijk behoefte bestaat. De eventuele toeslag voor de afhankelijke nog niet 65-jarige partner moet weliswaar in het kader van de minimumbescherming worden gezien, doch door te abstraheren van het inkomen van de pensioengerechtigde zelf gaat deze verder dan de toeslag in het kader van de TW. Het verschil in karakter tussen AOW en TW komt scherp tot uitdrukking in de verhouding tussen bovenwettelijke pensioenen en AOW enerzijds en overig inkomen en TW anderzijds. De AOW heeft in deze het karakter van een bodemvoorziening, terwijl de toeslag een strikt aanvullend karakter heeft. De voorgestelde TW heeft, net als bij voorbeeld de ABW, een complementaire taak in de minimumbescherming. Strikte toepassing van de aan de minimumbehoefte ten grondslag liggende uitgangspunten betekent dat alleen een uitkering wordt verstrekt indien daaraan feitelijk behoefte bestaat. Dit betekent dat iedere vrijlatingsregeling in beginsel strijdig is met deze uitgangspunten. Op grond van de overweging dat het uitkeringsregime niet te zeer ontmoedigend dient te werken op de bereidheid om aan het arbeidsproces deel te nemen, heeft het kabinet echter besloten in de TW en de IOW een beperkte vrijlatingsregeling op te nemen. De genoemde overweging geldt evenzeer voor de uitkeringsgerechtigde als voor zijn of haar partner. In die zin ligt het niet voor de hand eventueel partnerinkomen op andere wijze bij de bepaling van de hoogte van de toeslag in aanmerking te nemen dan het inkomen van de uitkeringsgerechtigde.

De vrijlatingsregeling zoals die in de AOW met betrekking tot partnerinkomen geldt, moet absoluut als te ruim worden aangemerkt. Uit inkomenspolitieke overwegingen bestaat naar onze mening geen aanleiding een toeslag te verstrekken, indien het inkomen zonder inachtneming van de geldende vrijlatingsbepalingen hoger is dan het relevante sociaal minimum. Een voorbeeld moge dit illustreren.

Stel de ene partner heeft een loondervingsuitkering van 70% van het minimumloon. De andere partner heeft een inkomen van 50% van het minimumloon. Het gezamenlijk inkomen bedraagt dus 120% van het minimumloon. Zou nu voor de bepaling van de toeslag een vrijlatingsregeling analoog aan die in de AOW gelden, dan bestaat er recht op een toeslag van 5,5%. Het gezinsinkomen stijgt daarmee tot 125,5% van het minimumloon. In de voorgestelde systematiek bestaat geen recht op toeslag. Het gezamenlijk inkomen is immers reeds 20% meer dan het relevante sociaal minimum.

Een dergelijk ruime vrijlatingsregeling achten wij uit een oogpunt van sociale rechtvaardigheid en gelijke rechtsbedeling bovendien niet verantwoord ten opzichte van hen die uit arbeid een inkomen verdienen ter hoogte van het minimumloon of iets daarboven.

Met deze voorstellen wil het kabinet een harmonisatie realiseren van de vrijlatingsbepalingen tijdens loondervings- en minimumbehoeftefase.

Daarbij is zo veel mogelijk rekening gehouden met de bezwaren die bij de behandeling van het wetsvoorstel tot gelijke behandeling van mannen en vrouwen in de AOW in de Tweede Kamer zijn geuit met betrekking tot de toen voorgestelde vrijlatingsregeling. Daarbij dient, naar wij menen, niet uit het oog te worden verloren dat iedere vrijlatingsregeling in zekere mate gepaard gaat met als negatief te beschouwen neven-effecten.

De schokeffecten zijn echter met deze vrijlatingsregeling tot een minimum beperkt, en de evenzeer onvermijdelijke marginale druk is op een ons inziens aanvaardbaar niveau gebracht. Met het onder de vrijlatingsbepalingen brengen van inkomsten uit arbeid, die werden genoten op het moment dat het recht op toeslag ontstaat, komen wij bovendien in ruime mate tegemoet aan de advisering op dit punt.

Er zijn thans onvoldoende gegevens beschikbaar omtrent additionele arbeidsinkomsten van partners in TW en IOW om – zoals de leden van de C.D.A.-fractie hebben gevraagd – een raming te kunnen maken van de meerkosten van een vrijlatingsregeling in TW en IOW conform die van de AOW.

Met betrekking tot het mogelijke effect van de voorgestelde vrijlatingsregeling op de arbeidsparticipatie van met name de gehuwde vrouwen willen wij, mede in reactie op opmerkingen van de leden van de fractie van de P.v.d.A. en D'66 op dit punt, nog een enkele opmerking maken. In de eerste plaats menen wij dat ten aanzien van deze kwestie voor de betrokken personen naast financiële, nog andere argumenten een rol spelen. In de tweede plaats is het zo dat voor zover financiële argumenten gelden, deze vrijwel uitsluitend worden bepaald door de marginale druk welke het gevolg is van een vrijlatingsregeling. Deze is in zowel de vrijlatingsregeling in de AOW als in de voorgestelde TW of IOW gelijk aan 30%. De kortingvrije drempel van 15% van het minimumloon die de AOW-regeling kent, leidt er enerzijds toe dat zeer kleine partnerinkomen geheel buiten beschouwing blijven bij de bepaling van de hoogte van de toeslag. Anderzijds is er echter de consequentie dat de genoemde marginale druk tot een hoger inkomensniveau effectief is hetgeen een negatief effect zal kunnen hebben op de bereidheid om aan het arbeidsproces deel te nemen.

De gelijke behandeling van gehuwden en ongehuwd samenwonenden

In dit onderdeel van de memorie van antwoord wordt eveneens nader ingegaan op de opmerkingen van de leden van de C.D.A.-fractie in paragraaf 1.5 van het voorlopig verslag.

De leden van de fracties van de P.v.d.A., D'66 en de R.P.F. verwijzen naar hun respectievelijke inbreng tijdens het mondeling overleg over de meergenoemde notitie leefvormen (kamerstukken II 1985–1986, 19 262, nr. 2). De leden van de fractie van de PSP betreuren het dat het overleg over deze notitie niet tot een uitvoerige en uitputtende afhandeling is gekomen.

Wij hebben met teleurstelling kennis genomen van de opvatting van de leden van de fractie van de P.v.d.A. met betrekking tot de voorstellen inzake de gelijke behandeling van gehuwden en ongehuwd samenwonenden. Zij bestempelen de kabinetsstukken terzake als onhelder, onduidelijk en onzinnig.

De leden van de fractie van D'66 beschouwen het als «understatement» dat het kabinet stelt dat deze voorstellen niet in alle opzichten bijdragen aan het streven naar deregulering.

Met de door deze leden aangehaalde passage willen wij aangeven dat wij ons ervan bewust zijn dat de realisering van de op zich zelf wenselijke gelijke behandeling van gehuwden en ongehuwd samenwonenden niet

leidt tot een vermindering van regelgeving. De gelijke behandeling van partners van verschillend en gelijk geslacht zal tot een taakverzwaring voor de uitvoeringsorganen leiden. Anderzijds leidt het feit dat met deze voorstellen de gelijke behandeling op een zelfde wijze voor de verschillende regelingen wordt geregeld tot meer rechtsgelijkheid en tot duidelijkheid en uniformiteit in de uitvoering.

De leden van de fractie van het C.D.A. constateren dat het begrip partner een zeer wezenlijke rol speelt in alle voorgestelde wettelijke regelingen waar deze betrekking hebben op de minimumbehoefte. Allereerst stellen zij vast dat geen enkel adviesorgaan, noch het kabinet, in staat is gebleken het partnerbegrip zodanig te objectiveren dat het in de wetsteksten kan worden opgenomen. Dit noopt deze leden tot het stellen van enkele fundamentele vragen.

De eerste vraag heeft betrekking op de verhouding tussen het publiek- en het privaatrecht. Hoe moeten twee samenwonenden van gelijk geslacht worden behandeld die geen zorg voor elkaar dragen en daarop ook beslist niet aangesproken wensen te worden? Moet het publiekrecht zodanig prevaleren boven het privaatrecht dat aan deze opvatting van betrokkenen voorbij dient te worden gegaan?

Wij merken daarover het volgende op. In het publiekrecht is de verhouding tussen de overheid en burgers in het geding. Naar onze opvatting kan het niet zo zijn dat deze verhouding eruit bestaat dat de rechtsplicht van de overheid jegens haar burgers in laatste instantie wordt bepaald door hetgeen burgers onderling overeenkomen.

Uitkeringen die op grond van de minimumbehoeftefunctie van de sociale zekerheid worden verstrekt, zijn afgestemd op de behoefte en draagkracht binnen de leefeenheid. We constateren dat wat deze aspecten van behoefte en draagkracht betreft, er geen onderscheid is tussen gehuwden en ongehuwd samenwonenden die in vergelijkbare omstandigheden verkeren. Evenmin is er in dat opzicht verschil tussen ongehuwd samenwonenden van verschillend of gelijk geslacht. Indien nu bij het bepalen van uitkeringsrechten in de sfeer van de minimumbehoefte een doorslaggevend belang moet worden gehecht aan hetgeen betrokkenen onderling overeenkomen, zal het merkwaardige beeld ontstaan dat in situaties die ten aanzien van behoefte en draagkracht overeenkomen in het ene geval een hoger recht kan bestaan, dan in het andere. Bovendien zou, uitgaande van de wenselijkheid om gehuwden en ongehuwd samenwonenden gelijk te behandelen, bij de bepaling van uitkeringsrechten eveneens rekening moeten worden gehouden met onderlinge afspraken van gehuwden hetgeen ons ongewenst voorkomt. Het gevaar van willekeur dreigt. Het is ons bovendien niet geheel duidelijk waarom, zoals de vraagstelling van deze leden suggereert, op het punt van de verhouding publiek- en privaatrecht, de situatie van ongehuwd samenwonenden van gelijk geslacht afwijkt van die van ongehuwd samenwonenden van verschillend geslacht. Bij zowel ongehuwd samenwonenden van verschillend geslacht als van hetzelfde geslacht gaat het immers om de vraag of er sprake is van een situatie die feitelijk niet verschilt van die van gehuwden.

Deze gelijke behandeling van ongehuwd samenwonenden van verschillend en gelijk geslacht is eveneens van toepassing op de mogelijkheid van de zogenaamde «proeftijd» van 3 maanden in het kader van de ABW. Dit in antwoord op een vraag van de leden van het C.D.A.

Deze leden vragen voorts of bij de beoordeling van de vraag of er sprake is van partners uitsluitend wordt gekeken naar de mate van gezamenlijke huishouding, ofwel het feitelijk functioneren als economische eenheid. Als dit het geval is, dan zou het naar de mening van deze leden mogelijk zijn het partnerbegrip te ontdoen van zijn subjectieve karakter, en ook geen relevantie meer hebben voor verwanten van gelijk of verschillend geslacht.

Bij de beoordeling van de vraag of er sprake is van partners telt in het kabinetsvoorstel behalve het voeren van een gezamenlijke huishouding, en een zekere duurzaamheid nog het aandachtspunt van het naar buiten toe functioneren als partners. Daarmee is aangegeven dat behalve de door de leden van de fractie van het C.D.A. genoemde aandachtspunten die inzicht geven in de meer economische factoren, er evenzeer sprake moet zijn van het in sociaal opzicht als partners functioneren. De meer subjectieve momenten in de beoordeling van een situatie zijn, naar onze mening, noodzakelijk om te komen tot een juiste weging van deze sociale component. Wij willen ten aanzien van dit punt nog enige aanvullende opmerkingen maken.

Tijdens het mondeling overleg dat wij op 18 en 19 december jl. met de Kamer hebben gevoerd is er terecht over gesproken of de beoordeling of er sprake is van partners niet alleen op grond van harde objectieve gegevens kan plaatsvinden. Uit de op dit punt uitgebrachte adviezen, en de discussie tijdens genoemd mondeling overleg blijkt een sterke voorkeur te bestaan voor een systematiek waarbij de beoordeling plaatsvindt zonder daarbij meer subjectieve factoren te betrekken.

Er zijn, uitgaande van deze voorkeur, dan twee oplossingen denkbaar van de leefvormenproblematiek, te weten ten eerste een individualisering van uitkeringsrechten in de sfeer van de minimumbehoefte voor gehuwden en ongehuwd samenwonenden en ten tweede het beoordelen aan de hand van alleen objectieve gegevens. In de memorie van toelichting hebben wij aangegeven dat een individualisering van uitkeringsrechten in de minimumbehoefte-sfeer ons, alleen al vanwege de zeer forse budgettaire consequenties, niet wenselijk voorkomt. Bovendien achten wij een dergelijke individualisering strijdig met de uitgangspunten die op dit moment aan minimumbehoefte-uitkeringen ten grondslag liggen. Een dergelijke individualisering doet ook geen recht aan de huidige feitelijke stand van zaken met betrekking tot de rolverdeling in het huwelijk. Daarbij is het zo dat – zij het in afnemende mate – in het merendeel van de gevallen slechts één van de partners betaalde arbeid verricht.

In de tweede optie wordt de problematiek van de gelijke behandeling van gehuwden en ongehuwd samenwonenden uiteraard geconcentreerd op de vraag welke objectieve gegevens geschikt zijn een onderscheid aan te brengen tussen de situaties waarin voldoende aanleiding is het regime zoals dat voor gehuwden geldt toe te passen en situaties waarin dat niet zo is. In de eerstbedoelde situaties wordt de uitkering dan afgestemd op de behoefte en draagkracht van beide partners gezamenlijk, in de laatstbedoelde situaties bestaan individuele uitkeringsrechten in de sfeer van de minimumbehoefte.

In de discussie rond de leefvormenproblematiek wordt vaak verwezen naar de mogelijkheid om de fiscale tariefgroepenindeling als een dergelijk objectief gegeven te gebruiken.

In de beantwoording van de schriftelijke vragen die naar aanleiding van de notitie leefvormen zijn gesteld (kamerstukken II, vergaderjaar 1985–1986, 19 262, nr. 4), is aangegeven dat dit tot gevolg zal hebben dat de kring van personen die als gehuwd worden aangemerkt (en dus geen individuele rechten in de sfeer van de minimumbehoefte hebben) fors wordt uitgebreid, en dus in uitkeringsrechten wordt beperkt. Het fiscale tariefgroepenstelsel maakt immers geen onderscheid tussen partners en personen die samen een huis bewonen zonder dat er sprake is van vergelijkbaarheid met gehuwden. Alle woningdelende alleenstaanden met een gezamenlijke huishouding zullen daardoor hun individuele recht op uitkering in de sfeer van de minimumbehoefte verliezen.

Het is om bovenstaande, naar onze mening niet wenselijke beperking van uitkeringsrechten te voorkomen, niet mogelijk de beoordeling louter en alleen aan de hand van objectieve gegevens te doen plaatsvinden.

Het is de leden van de fractie van het C.D.A. opgevallen dat in de voorstellen nauwelijks enige argumentatie wordt gegeven voor het uitsluiten van samenwonende verwanten van de kring van personen die als partners kunnen worden aangemerkt.

De constatering van deze leden is juist dat verwanten in de rechte lijn (tot en met de tweede graad) op grond van de nu voorliggende voorstellen niet als partner zullen worden aangemerkt.

Het niet uitzonderen van deze verwanten zou tot gevolg hebben dat bij samenwonende broers en zusters en bij ouders en kinderen van wederzijds onderhoud wordt uitgegaan. Daarmee zou dan het individuele recht op uitkering in de minimumbehoeftesfeer vervallen. Wij achten deze consequentie niet wenselijk. Overigens betekent deze keuze van het kabinet niet dat op dit punt een nieuwe weg wordt ingeslagen. Al vanaf het ontstaan van de ABW worden deze verwanten als alleenstaanden aangemerkt, al dan niet onder gedeeltelijke verrekening van de besparende werking die optreedt indien een gezamenlijke huishouding wordt gevoerd in de hoogte van de uitkering.

De leden van de fractie van het C.D.A. vragen voorts naar de opvatting van het kabinet met betrekking tot de mogelijkheid om onderlinge relaties in het Burgerlijk Wetboek te regelen. Zij denken in dit kader aan het instrument van registratierecht of -plicht. Zij zien daaraan voordelen verbonden voor de uitvoering van de verschillende regelingen.

Wij zijn er niet van overtuigd dat een dergelijk registratiesysteem op dit moment voor de sociale zekerheid in alle opzichten voldoende bruikbaar is.

Een belangrijke vraag in dit kader is bij voorbeeld of een dergelijke registratie op basis van vrijwilligheid zal geschieden. In dat geval is het ons inziens niet mogelijk te garanderen dat de registratie onafhankelijk van de voor- en nadelen die aan de registratie zijn verbonden, zal geschieden.

Indien er sprake is van een verplichting tot registratie, zal naar onze mening de discussie die op dit moment in het kader van de stelselherziening wordt gevoerd, worden verplaatst naar de voorbereiding van dat verplichte registratiesysteem. In dat kader zal dan immers bepaald dienen te worden welke personen verplicht zijn zich als partners te laten registreren, en welke personen niet.

Wij zijn het met de leden van de C.D.A.-fractie volstrekt eens dat een registratiesysteem dat vorenstaande problemen niet kent, in de sfeer van de uitvoering grote voordelen kent.

Door deze leden is gevraagd naar de bruikbaarheid van het nog in te voeren SOFI-nummer.

In de beantwoording van de schriftelijke vragen die naar aanleiding van de notitie leefvormen zijn gesteld, is in antwoord op dezelfde vraag aangegeven dat met behulp van het SOFI-nummer, registratie van de door de betrokkene opgegeven leefvorm tot de mogelijkheden behoort. Hoewel dit in de uitvoering een vereenvoudiging zal betekenen, zal niet altijd op de geregistreerde gegevens kunnen worden afgegaan.

Met name in geval van verouderde gegevens zullen niet de verstrekte gegevens, maar de feitelijke omstandigheden bepalend moeten zijn. De relatie met de tweeverdienerswet kan er in dit verband uit bestaan dat bij voorbeeld de tariefgroepenindeling een aanwijzing kan vormen die van belang is bij de beoordeling van de situatie door het uitvoeringsorgaan. In hoofdstuk 11 van de reeds genoemde notitie leefvormen wordt aan de bruikbaarheid van de gegevens over de fiscale tariefgroepenindeling uitvoerig aandacht besteed.

De leden van de D'66-fractie missen mede in verband met de leefvormenproblematiek de relatie tussen het stelsel van sociale zekerheid en de fiscale regelgeving. Zij stellen hierbij de vraag of sociale en fiscale wetgeving voldoende op elkaar afgestemd zijn.

Wij hebben, op verzoek van de Kamer (motie-Buurmeijer/Dales, kamerstukken II, 1984-1985, 18 942, nr. 7), de notitie leefvormen aan de kamer gezonden. Daarin wordt, met name in hoofdstuk 9, uitgebreid ingegaan op de relatie tussen fiscus en sociale zekerheid met betrekking tot de leefvormenproblematiek. Korthedshalve willen wij hiernaar verwijzen.

Deze leden vragen voorts naar de gevolgen van het perspectief van individualisering van uitkeringsrechten voor de fiscale wetgeving.

De fiscus belast aanwezige inkomens naar draagkracht. Individualisering van uitkeringsrechten behoeft in beginsel niet vergezeld te gaan van wijziging in de fiscaliteit. Indien en voor zover in de sfeer van de sociale zekerheid als gevolg van individualisering van uitkeringsrechten aan meer personen een zelfstandige uitkering wordt verstrekt, zullen deze personen, met behulp van het huidige fiscale instrumentarium op juiste wijze kunnen worden aangeslagen voor de loon- en inkomstenbelasting.

De leden van de fractie van D'66 twijfelen of het een juiste keuze is de voorgestelde TW door de bedrijfsverenigingen te laten uitvoeren. Op grond van de eenvoud is daar volgens deze leden iets voor te zeggen, maar zij achten het minder juist dat de bedrijfsverenigingen nu zullen moeten gaan toetsen op leefvorm. De leden van de fractie van het C.D.A. vragen in hoeverre de bedrijfsverenigingen voldoende zijn toegerust om de subjectieve begrippen, waarmee zij tot nu toe niet werden geconfronteerd, op zorgvuldige wijze te kunnen toepassen. Wij merken daarover het volgende op.

In paragraaf 11.6 van de notitie leefvormen is ingegaan op de vraag in hoeverre de bedrijfsverenigingen zullen moeten toetsen op leefvorm. Daar hebben wij geconstateerd dat er in feite een zelfregulerend mechanisme werkt vanwege de samenhang tussen ABW en TW. De Bedrijfsverenigingen zullen daardoor zeker niet in dezelfde mate toetsen op de leefvormen behoeven uit te voeren als bijvoorbeeld de gemeentelijke sociale diensten. In het algemeen zal het immers zo zijn dat alleen als er sprake is van een partner, een toeslag zal worden aangevraagd. Indien er geen sprake is van een partner zal immers een (hoger) recht bestaan op een individuele uitkering op grond van de ABW.

Overige onderwerpen met betrekking tot de Toeslagenwet

De leden van de fractie van de P.v.d.A. maken enkele opmerkingen met betrekking tot de keuze van het kabinet in het kader van de TW de uitkeringsnorm voor alleenstaanden met kinderen te stellen op 90% van het minimumloon. Zij vragen of het kabinet het verantwoord acht deze voorstellen te doen gelet op het feit dat de fasering in de overgangsregeling die onderdeel uitmaakt van de maatregelen tot beperking van de werkingssfeer van de minimumdagloonbepalingen tot alleenverdieners en alleenstaanden met kinderen, vertraging heeft opgelopen.

Wij willen hierover het volgende opmerken.

Bij wet van 29 december 1982, Stb. 737 is de werkingssfeer van de minimumdagloonbepalingen beperkt tot diegenen die anderen tot hun last hebben. Voor de zogenaamde oude gevallen zouden de inkomenseffecten zonder nadere voorziening te fors zijn. Voor hen is dan ook een overgangsmaatregel getroffen. De in deze overgangsmaatregel aangebrachte fasering is aangepast om een cumuleren van de inkomenseffecten met die van andere maatregelen te voorkomen. In 1986 zullen de verdere aanpassingen plaatsvinden.

De keuze van het kabinet om de norm voor alleenstaanden met kinderen te stellen op 90% van het minimumloon waarmee een harmonisering van ABW, TW en IOW wordt beoogd, kan los worden gezien van de hiervoor genoemde maatregelen.

In het wetsvoorstel Invoeringswet wordt een overgangsmaatregel opgenomen voor de alleenstaanden met kinderen die op de dag voorafgaand aan de inwerkingtreding van het nieuwe stelsel een uitkering ontvangen die is afgeleid van het minimumdagloon. Op grond daarvan blijft voor de zogenaamde oude gevallen de 100%-norm gelden.

De leden van de fractie van het C.D.A. zijn in het geheel niet overtuigd van het voorstel om het destijds bij amendement in de ZW gebrachte ongedifferentieerde minimumdagloon gedurende de eerste zes weken, nu weer ongedaan te maken.

Wij merken daarover het volgende op.

Tijdens de behandeling van het wetsvoorstel tot verlaging van het uitkeringspercentage in de ZW en premieheffing over uitkeringen bij ziekte (kamerstukken II, 1984-1985, 18 752) in het begin van vorig jaar, is uitvoerig gesproken over de verhouding tussen de minimumbescherming in de ZW en de stelselherziening sociale zekerheid. In de toelichting bij het amendement van de leden Weijers en Nijhuis, waarmee gedurende de eerste zes weken van ziekte een ongedifferentieerde minimumbescherming werd geboden, wordt benadrukt dat het om een tijdelijke voorziening gaat. De minimumdagloonproblematiek zal nog ten principale aan de orde komen, zo stelde de indieners van het amendement, daarmee doelend op de stelselherziening.

Met de voorstellen met betrekking tot de stelselherziening wil het kabinet een stelsel realiseren waarin een strikte scheiding bestaat tussen loondervingselementen en minimumbehoefte-elementen. Het kabinet wil de minimumbehoefte-elementen die nu onderdeel zijn van de loondervingsverzekeringen concentreren in de TW. Daarmee wordt naar onze mening de inzichtelijkheid van het stelsel vergroot en een duidelijker scheiding tot stand gebracht tussen de verantwoordelijkheid van sociale partners en overheid in deze.

Overigens zijn wij van mening dat de bespreking van deze kwestie het meest diepgaand zal kunnen plaatsvinden bij de verdere behandeling van het wetsvoorstel TW.

Het lid van de R.P.F. vraagt voorts welke (financiële) gevolgen zijn verbonden aan de uitvoering van deze wet, indien de verwachte herverdeling van arbeid trager verloopt, dan wel geheel uitblijft. Tevens vraagt dlt lid welke premieverhoging noodzakelijk zou zijn om de regeling geheel te laten bekostigen door de sociale partners.

De becijferingen in de memorie van toelichting zijn gebaseerd op de ten tijde van de opstelling geldende veronderstellingen ten aanzien van bestands- en stroomgegevens en uitkeringsniveau's van 1985 (zie ook paragraaf 5). Dat wil zeggen dat in de berekeningen van de structurele effecten is afgezien van verdere volume- en prijsontwikkelingen. In zoverre de herverdeling van arbeid invloed heeft op de aantallen uitkeringsgerechtigden en op de uitkeringsniveaus komt dit dan ook niet tot uitdrukking in de becijferingen van de mutaties van de uitgaven-totale. Opgemerkt kan echter worden dat, op zichzelf beschouwd, een vertraging in de herverdeling van arbeid een ongunstige uitwerking heeft op de uitgavenontwikkeling van de sociale zekerheid in de toekomst. Het premie-effect van het geheel laten bekostigen van de TW en de IOW door de sociale partners kan worden berekend op ca. 0,9 procentpunt.

De leden van de C.D.A.-fractie vragen een nadere beschouwing van het kabinet over het standpunt dat de toetsing van de overige bestaansmiddelen in de tijd gezien dient toe te nemen. Zij menen in dit verband dat dit niet opgaat voor de IOW die volgt op de nWW met TW.

Bij de nWW is de aan het loon gerelateerde uitkering in ieder geval gegarandeerd. Een uitkering krachtens de TW wordt gegeven als de overige inkomsten van de leefeenheid uit of in verband met arbeid daarvoor ontoereikend zijn.

Bij de IOW daarentegen wordt de uitkering alleen gegeven voor zover de inkomsten uit of in verband met arbeid van de leefeenheid daarvoor ontbreken.

Dit betekent dus een volledige toetsing van de middelen.

Naar aanleiding van het verzoek van de leden van de C.D.A.-fractie om een nadere beschouwing over het onderscheid dat bij de middelentoets in de ABW wordt gemaakt tussen vermogen in het eigen huis en ander vermogen merken wij het volgende op.

In het algemeen staat de aanwezigheid van vermogen verlening van bijstand in de weg. De betrokkenen beschikken dan immers over de middelen om in de noodzakelijke bestaanskosten te voorzien. Bij vermogen in een eigen huis zou dit uitgangspunt echter leiden tot te gelde making of verdere bezwaring van de woning, ook waar dat in redelijkheid niet kan worden verlangd. Daarom is in 1970 in artikel 7a van de ABW de mogelijkheid geopend om in zo'n situatie toch bijstand te verlenen, zij het in de vorm van een lening met het huis als onderpand.

De sinds medio 1980 toenemende langdurige werkloosheid waardoor meer mensen voor hun inkomen op bijstand aangewezen raakten, dreigde ertoe te leiden dat voor velen van hen het vermogen in het eigen huis uiteindelijk vrijwel totaal zou worden aangetast. Onder handhaving van het beginsel van de ABW dat rekening moet worden gehouden met de eigen middelen is vanaf 1 januari 1983 besloten tot een speciale beoordeling van het vermogen in het eigen huis door een zekere verruiming van vrijlating daarvan. De argumenten daarvoor waren, dat de overheid het eigen woningbezit bevordert en dat de betrokkenen door eigen financiële inspanning voor hun huisvesting hebben gezorgd, terwijl anderzijds veel huurders in een vergelijkbare situatie aanspraak kunnen maken op individuele huursubsidie.

De argumenten voor deze specifieke vrijlating kunnen echter niet gelden bij vermogen in andere vorm.

Volgens de leden van de C.D.A.-fractie zouden in toenemende mate problemen rijzen op het moment dat de bijstandsverlening wordt beëindigd omdat de betrokkene weer met ander (arbeids)inkomen in de noodzakelijke bestaanskosten kan voorzien. Bij een niet al te omvangrijk looninkomen zou de betrokkene in verband met de aan het eigen huis verbonden financiële verplichtingen netto lager uitkomen dan in de bijstandssituatie, hetgeen ontmoedigend zou werken ten aanzien van het aanvaarden van werk.

Deze situatie behoeft zich echter, naar ons oordeel, niet voor te doen. In het Bijstandsbesluit krediethypotheek is immers geregeld dat, indien een deel van de rente en de aflossing van de bijstandsregeling naar het oordeel van burgemeester en wethouders niet kan worden voldaan, uitstel van betaling wordt verleend. Finale afrekening van de openstaande vordering en de verschuldigde rente vindt dan pas plaats bij de verkoop van de woning.

Door deze individuele beoordeling kan worden voorkomen dat de betrokkene onder het bijstandsniveau zou moeten leven.

1.4. Arbeidsongeschiktheidsuitkeringen

De leden van de fractie van de P.v.d.A. stellen een aantal vragen met betrekking tot de in de adviesaanvraag stelselherziening aan de orde komende beperking van de uitkeringsduur van de arbeidsongeschiktheidsregelingen. Wij verwijzen in dit verband naar paragraaf 2.4 van deze memorie, waar – in ontkennende zin – op deze punten wordt ingegaan.

De leden van de C.D.A.-fractie stellen op zichzelf en ten principale geen onoverkomenlijke problemen te hebben om de werkloosheidscomponent uit de arbeidsongeschiktheid te verwijderen, hoewel de analyse en benadering, zoals in het betreffende wetsvoorstel (kamerstukken II 1985–1986, 19 256) verwoord, nog vele vragen oproepen.

In dit stadium beperken deze leden zich tot enkele hoofdpunten.

Ten aanzien van de vraag of de nieuwe definitie van arbeidsongeschiktheid geheel sluitend en gemoderniseerd is willen wij het volgende opmerken.

Allereerst zijn wij van mening dat door de voorgestelde wijzigingen in het arbeidsongeschiktheids criterium voldoende is gewaarborgd dat arbeidsmarktfactoren niet langer invloed hebben op de arbeidsongeschiktheidsschatting. Hiervan uitgaande is in de memorie van toelichting bij het desbetreffende wetsvoorstel voorts aangegeven op welke wijze naar de mening van het kabinet de voorgestelde bepalingen rond het arbeidsongeschiktheids criterium dienen te worden geïnterpreteerd. Ter verduidelijking is daarbij een schets gegeven van de huidige uitvoeringspraktijk. Met name is in die memorie uitvoerig ingegaan op de vraag – en dit mede naar aanleiding van de nota van de Gemeenschappelijke Medische Dienst (GMD) «Juridische beschouwingen over de voorgestelde wijzigingen in WAO en AAW) van juli 1985 – in hoeverre de maatschappelijke realiteit een rol speelt bij de nieuwe arbeidsongeschiktheidsschatting. Tevens is aandacht besteed aan het laten vervallen van het begrip «ter plaatse waar» in het arbeidsongeschiktheids criterium en de betekenis die daaraan moet worden toegekend.

Eveneens is aangegeven welke wijzigingen in het arbeidsongeschiktheids criterium hebben plaatsgevonden met het doel de leesbaarheid daarvan te vergroten. Hieronder zullen wij naar aanleiding van de opmerking van deze leden over het begrip «passende arbeid» nader ingaan op deze herformulering.

Naar onze mening is hiermede in het voorstel een sluitende en gemoderniseerde definitie van het arbeidsongeschiktheids criterium tot stand gekomen.

Voorts geven deze leden aan dat de vraag of de arbeidsmarktcomponent niet een meer gedifferentieerd karakter dient te verkrijgen naarmate het arbeidsverleden langer is, voor hen nog een nader te bediscussiëren aspect zal zijn. Indien hiermee bedoeld wordt bij de arbeidsongeschiktheidsschatting nog een zekere mate van verdiscontering van werkloosheid te handhaven – afhankelijk van het arbeidsverleden – dan overwegen wij dit niet. Reeds in de adviesaanvraag van mei 1983 heeft het kabinet te kennen gegeven van oordeel te zijn dat arbeidsongeschikten voor het deel dat zij als werkloos zijn aan te merken enerzijds en gezonde werklozen anderzijds niet in een zodanig verschillende positie verkeren dat het bestaande grote verschil in uitkeringsrechten daardoor wordt gerechtvaardigd. In de memorie van toelichting wordt mede naar aanleiding van het advies van de SER uit 1984 nogmaals aangegeven dat ondanks het gesignaleerde verschil in arbeidsmarktpositie van beide groepen – een verschil dat door het kabinet nimmer is ontkend – een verschil in uitkeringspositie voor zover sprake is van werkloosheid naar onze overtuiging niet juist is.

Ten aanzien van het verschil in arbeidsmarktpositie zij nog opgemerkt dat dit meer lijkt te worden bepaald door de zwaarte van de handicap dan door de duur van het arbeidsverleden.

Naar de mening van het kabinet moet echter om het verschil in arbeidsmarktpositie te verkleinen gedacht worden aan maatregelen die, overeenkomstig de primaire doelstelling van de arbeidsongeschiktheidsregelingen, de kansen van beide groepen werknemers tot herintreding in het arbeidsproces dichterbij elkaar brengen. Wij volstaan in dit verband met te verwijzen naar het wetsvoorstel WAGW en de verschillende voorzieningen voor arbeidsongeschikten. Het handhaven van een zekere mate van verdiscontering van werkloosheid bij de arbeidsongeschiktheidsschatting zou wederom leiden tot een verschil in uitkeringspositie, waarvoor, zoals gezegd, naar onze mening geen rechtvaardiging bestaat. Daarbij komt dat betere uitkeringsrechten in het kader van de arbeidsongeschiktheidsregelingen aanleiding zouden blijven geven tot een aanzuijgende werking, hetgeen ongewenst wordt geacht.

Ten aanzien van deze vraag van de leden van de fractie van het C.D.A. zij tenslotte nog opgemerkt dat werknemers van 50 jaar en ouder, die gedeeltelijk arbeidsongeschikt en gedeeltelijk werkloos worden, na het doorlopen van de loongerelateerde werkloosheidsuitkering en de vervolguitkering bij voortdurende gedeeltelijke werkloosheid instromen in de IOW.

Ten aanzien van het gevoelen van deze leden dat het begrip passende arbeid te ongenueanceerd uit de werkloosheids sfeer is overgebracht in de arbeidsongeschiktheidsregelingen merken wij het volgende op.

De stelselherziening heeft, het is reeds meerdere malen opgemerkt, tevens tot doel een vereenvoudiging van het stelsel sociale zekerheid. Ten aanzien van verschillende ingewikkeld gestelde bepalingen is tegen deze achtergrond dan ook bekeken of een andere formulering, eenvoudiger, meer aangepast aan deze tijd, mogelijk zou zijn. Dit is ook gebeurd ten aanzien van het arbeidsongeschiktheidsbegrip, zoals dit is geformuleerd in de WAO en de AAW. Gesteld mag worden dat de huidige definitie van arbeidsongeschiktheid zeker voor niet ingewijden moeilijk leesbaar is. In het verleden, bij de totstandkoming van de WAO en ook bij de totstandkoming van de AAW, is ook bekeken of het ook toen als moeilijk gedefinieerd beschouwde arbeidsongeschiktheidsbegrip herzien moest worden. Uiteindelijk is destijds besloten dit begrip niet te herzien met name omdat bij een nieuwe formulering van het begrip niet bij voorbaat vaststaat welke uitleg daaraan in de praktijk zal worden gegeven.

De bezwaren die men destijds tegen een herformulering had gelden onverkort ook nu. Toch zou het een gemiste kans betekenen om nu vanwege deze bezwaren niet tot een nieuwe formulering te besluiten. Immers juist een dergelijk belangrijk criterium als het arbeidsongeschiktheidsbegrip dient ook voor niet ingewijden leesbaar te zijn. Bovendien bleek herformulering mogelijk zonder het arbeidsongeschiktheidsbegrip inhoudelijk te wijzigen. Om deze redenen is ondanks de bezwaren tegen herformulering toch besloten een aantal veranderingen in de tekst van het arbeidsongeschiktheids criterium voor te stellen.

In de memorie van toelichting is uitdrukkelijk gesteld dat met deze wijzigingen niet is beoogd een andere inhoud aan het arbeidsongeschiktheidsbegrip te geven en derhalve de reeds lang geldende uitvoeringspraktijk op dit punt te wijzigen.

Desondanks geeft de herformulering blijkbaar nog steeds aanleiding tot dit misverstand, zoals ook nu weer blijkt uit de opmerking van de leden van de C.D.A.-fractie. Ook het advies van de SVr ging uit van deze interpretatie.

Nu blijkt dat de nieuwe definitie van het arbeidsongeschiktheidsbegrip deze indruk op blijft roepen, kan worden overwogen de definitie in die zin te wijzigen dat niet meer wordt gesproken van «passende arbeid» maar van «arbeid». In lid 5 van artikel 5, AAW en lid 5 van artikel 18, WAO zou vervolgens aangegeven dienen te worden wat onder deze arbeid wordt verstaan. Wellicht dat hieruit duidelijker blijkt, dat er geen overeenkomst is met de omschrijving van het begrip passende arbeid in de nieuwe nWW.

De leden van de C.D.A.-fractie stellen voorts de vraag waarom hun eerdere suggestie om boven de 30-jarigen met een uitkeringsverleden van 5 jaar bij de herkeuring buiten beschouwing te laten niet is overgenomen. Zoals bekend lag het eerst in de bedoeling van het kabinet om de categorie tot 30-jarigen te herbeoordelen, de categorie boven 50-jarigen niet opnieuw te beoordelen en de herbeoordeling van de categorie van 30 tot 50 jaar te laten afhangen van de evaluatie van de ervaringen opgedaan bij de herbeoordeling van de categorie onder de 30 jaar.

Uiteindelijk heeft het kabinet besloten voor te stellen de categorie van 35 jaar en ouder niet te laten herbeoordelen en de categorie beneden de 35 jaar wel. Hierdoor ontstaat er in ieder geval voor alle personen die op

het moment van inwerkingtreding van de voorgestelde wijziging een AAW/WAO-uitkering ontvangen, duidelijkheid en zekerheid over de eventuele gevolgen van de voorgestelde wijziging.

Hoewel op zich elke grens die er gesteld wordt arbitrair is en derhalve in principe voor discussie vatbaar, is de leeftijdsgrens van 35 jaar na rijp beraad en weloverwogen gekozen. Immers allereerst is bij de vraag welke categorie herbeoordeeld zou moeten worden gekeken naar de feitelijke werking van de WAGW, die gedurende de eerste jaren dat deze van kracht zal zijn naar verwacht meer gericht zal zijn op het tegengaan van de uitstroom uit het arbeidsproces richting WAO/AAW, dan op de herintreding in het arbeidsproces vanuit de WAO/AAW. Hiervan uitgaande is uiteindelijk voor gekozen om de beneden 35-jarigen wel te herkeuren omdat het met name niet in het belang van jongeren is om te snel het stempel van arbeidsongeschiktheid opgelegd te krijgen, terwijl er voorts binnen deze categorie eerder sprake zal zijn van een zich herstellend arbeidsvermogen.

De leden van de C.D.A.-fractie nodigen voorts het kabinet uit een oplossing ter hand te nemen voor het probleem van de categorie WAO-gerechtigden in de bijstandssfeer. Als mogelijke oplossing opperen zij het invoeren van een vervroegde vrijstelling van de vermogensheffing in de ABW, overeenkomstig de voorgestelde regeling in de IOW. Een vrijstellingsregeling – in welke vorm dan ook – voor deze categorie zou wederom leiden tot een niet te rechtvaardigen verschil in uitkeringspositie tussen gedeeltelijk arbeidsongeschikten en werklozen, welk verschil door het betreffende voorstel juist beoogd wordt op te heffen. In die benadering past niet een dergelijke regeling voor te stellen. Nadrukkelijk zij nog eens vermeld dat ook gedeeltelijk arbeidsongeschikten voor het deel dat zij werkloos zijn recht hebben op IOW.

Het lid van de R.P.F.-fractie informeert naar het aantal arbeidsongeschikten dat naar verwachting over 3 à 4 jaar in aanmerking komt voor een aanvullende Rww-uitkering.

Bij de beantwoording van deze vraag dient allereerst te worden gewezen op de binnenkort in te dienen Invoeringswet opgenomen overgangsregeling: voor de «oude gevallen» vanaf 35 jaar geen wijzigingen worden overwogen. Ten aanzien van deze gevallen beneden 35 jaar wordt voor de loondervingsuitkering de uitkeringsduur verdubbeld waarbij bovendien voor degenen die tenminste vijf jaar recht heeft op het moment van inwerkingtreding van de Wet de uitkeringsduur op vijf jaar is bepaald. Dit alles leidt er toe dat het beroep op Rww-uitkering van de hierbedoelde gevallen over 3 à 4 jaar nog beperkt zal zijn.

Ook met betrekking tot de gedeeltelijk arbeidsongeschikten die na 1 mei 1986 zullen instromen in de AAW/WAO zal het beroep op Rww de eerste jaren vrij beperkt zijn. Voor de gerechtigden ouder dan 35 jaar geldt een uitkeringsduur voor de loondervingsverzekering van tenminste 2 jaar, gevolgd door een jaar vervolguitering. Voor deze categorieën zal eerst na 3 jaar van enig beroep op Rww sprake zijn.

De eerste jaren zal het Rww-beroep derhalve afkomstig zijn van de nieuwe gevallen beneden 35 jaar. Deze vormen echter slechts een gering percentage van het totaal aantal toekenningen (25%) en beëindigen bovendien ook sneller. Voor sprake is van een Rww-beroep zal de uitkering op grond van de gedeeltelijke arbeidsongeschiktheid tezamen met de eventuele uitkering op grond van de TW, uiteraard lager moeten zijn dan het relevante minimumniveau.

Bij het voorgaande dient ten slotte tevens te worden bedacht dat vanwege de werking van de middelentoets in de Rww – met name partnerinkomen – het aantal personen dat een beroep op een dergelijke uitkering zal doen geringer zal zijn dan het aantal gedeeltelijke arbeidsongeschikten waarom het in dit verband gaat.

1.5. Het begrip partner

Voor het antwoord op de vragen die in deze paragraaf van het voorlopig verslag zijn gesteld, mogen wij de leden van de fractie van het C.D.A. verwijzen naar de beantwoording van de vragen bij paragraaf 1.3.

1.6. Voorlichting

De leden van de S.G.P.-fractie vragen naar de vorderingen die zijn gemaakt in dit overleg met het Voorlichtingscentrum Sociale Verzekering en de bij de uitvoering betrokken instanties met betrekking tot efficiënte en gecoördineerde informatie aan belanghebbenden. Vooropgesteld zij, dat de concrete invulling van de voorlichtingsactiviteiten op zijn vroegst pas kan plaatsvinden na afronding van de parlementaire behandeling in de Tweede Kamer, wanneer in beginsel de inhoud van de wetsvoorstellen, onder voorbehoud van aanvaarding door de Eerste Kamer, vaststaan.

Daaraan voorafgaand is echter reeds in 1985 begonnen met een raamwerk voor de voorlichtingsaanpak. Dit raamwerk zal gedurende de parlementaire behandeling nader worden ingevuld en waar nodig worden bijgesteld.

In dat kader kunnen wij noemen dat naast en vanuit het reguliere overleg tussen de afdelingen Voorlichting van het Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid en van de uitvoeringsorganisaties en het Voorlichtingscentrum Sociale Verzekering, een afzonderlijke overleggroep is gestart welke zich specifiek en uitsluitend bezighoudt met de voorlichting over het nieuwe sociale zekerheidsstelsel.

Deze overleggroep is inmiddels met haar werkzaamheden begonnen.

Wij onderschrijven het grote belang dat de leden van de V.V.D.-fractie hechten aan een goede en begrijpelijke voorlichting. Mede met het oog daarop ligt het in de bedoeling dat de voorlichting zal geschieden in een aantal verschillende vormen, via verschillende media, alsmede met inschakeling van advies- en hulpverlenende instanties. Bovendien is, zoals gezegd, reeds overleg met de bij de uitvoering betrokken instanties gestart, teneinde een goede aansluiting te bewerkstelligen tussen de voorlichting vanuit het departement en die vanuit de betrokken instanties.

Door de leden van de V.V.D.-fractie wordt erop gewezen dat het in kader van de voorlichting in het bijzonder van belang is dat verzekerden erop attent worden gemaakt, dat zij gegevens over hun arbeidsverleden dienen te bewaren. In genoemd overleg wordt aan dit aspect uitdrukkelijk aandacht besteed.

De twijfel van het lid van de E.V.P.-fractie of wij in staat zullen zijn voldoende en tijdige voorlichting te verzorgen delen wij niet. Naast de hiervoor reeds gememoreerde voorbereiding van de voorlichting wijzen wij erop dat door het Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid reeds voorlichting is gegeven over de stand van zaken met betrekking tot de stelselherziening door middel van een aantal persberichten en een korte «Info» met hoofdpunten gericht op het publiek.

Vanaf januari 1986 zal tijdens de gehele parlementaire behandeling regelmatig een dergelijk Info worden uitgebracht, waarin in het kort informatie wordt gegeven over de stand van zaken op dat moment.

Deze Info's worden aangekondigd in de radiatorbriek «Vast en Zeker» en zullen op grote schaal worden verspreid, ook aan advies- en hulpverlenende instanties. Na afronding van de parlementaire behandeling in de Tweede Kamer zal een begin gemaakt worden met de thans in voorbereiding zijnde algemene, gecoördineerde voorlichtingscampagne.

Naast de voorlichting van het publiek is uiteraard de voorlichting en bijscholing van het personeel werkzaam bij de uitvoeringsinstanties van belang. De leden van de fractie van de P.v.d.A. wijzen hierop. In dit verband merken wij het volgende op.

In overleg met het reeds genoemde Voorlichtingscentrum wordt thans gewerkt aan een video-productie, waarin de uitvoerders van de sociale zekerheid worden geïnformeerd over de voorstellen in het kader van de stelselherziening. Deze video, die naar wij hopen in februari 1986 zal zijn afgerond, zal op ruime schaal worden verspreid onder de uitvoeringsorganen.

Na de definitieve politieke besluitvorming zal door het departement ten behoeve van de gemeenten een uitgebreid instructieprogramma voor het betrokken personeel worden afgerond. In overleg met de verschillende betrokken instanties wordt bezien op welke wijze de instructie van het personeel bij de sociale verzekeringsorganen zo zorgvuldig mogelijk kan worden gerealiseerd.

1.7. Stelselherziening als proces

De leden van de P.v.d.A.-fractie wijzen op de noodzaak te komen tot een evaluatie van de verschillende reeds genomen maatregelen en van de verschillende voorstellen. In dit verband verwijzen wij naar het in de inleiding genoemde onderzoek met betrekking tot de arbeidsverledeneis zoals deze in het onderhavige wetsvoorstel is opgenomen. Vóór de mondelinge behandeling zal deze notitie aan de Kamer worden toegezonden.

Bij de evaluatie (en de voorbereiding) van wetgeving blijkt vaak de nog onvolkomen informatievoorziening. In dit verband volstaan wij met te verwijzen naar beantwoording van de vraag van de leden van de V.V.D.-fractie over de verbetering van deze informatievoorziening in hoofdstuk 5.

Met betrekking tot onze opmerkingen dat wij voor de toekomst – wanneer meer financiële ruimte beschikbaar is – prioriteit zouden willen geven aan de verlaging van de toetredingsleeftijd tot de IOW danwel een verlenging van de vervolgitkering, kan het volgende worden opgemerkt. Naar ons oordeel kan niet aan de hand van objectieve criteria worden vastgesteld wanneer sprake is van «meer financiële ruimte». Zoals reeds omstandig is uiteengezet is dit mede afhankelijk van de economische ontwikkeling; wel willen wij hier nogmaals beklemtonen dat de recente historie ons toont dat een voorschot nemen op een verwachte economische groei tot een scheve verhouding kan leiden.

Wat betreft de concrete vraag van deze leden merken wij op dat het zeer wel denkbaar is dat wanneer door een betere spreiding van arbeid het beroep op de TW zal afnemen, het geld beschikbaar kan komen voor verbetering elders binnen de sociale zekerheid. Uiteraard zal daarbij ook de demografische ontwikkeling een rol kunnen spelen.

2. ADVIEZEN EN STANDPUNTBEPALING

2.1. Algemeen

De leden van de fractie van de P.v.d.A. achten een zoveel mogelijk handhaven van het equivalentbeginsel in de sociale zekerheid een goede zaak. Zij voegen hier echter direct aan toe dat dit geen doorslaggevend beginsel kan zijn; dit zou de essentiële kenmerken van de sociale verzekering teniet doen.

In punt 4 van het nader rapport aan de Koningin inzake het onderhavige wetsvoorstel zijn wij nader ingegaan op de kernbegrippen equivalentie en

solidariteit in de voorgestelde werkloosheidsregeling; in de tijd wordt een vloeiende inpassing van beide beginselen gerealiseerd. Met de leden van de P.v.d.A. zijn wij van mening dat in de werknemersverzekeringen het equivalentiebeginsel van belang is; dit komt dan ook tot uitdrukking in de volledig evenredige loongerelateerde werkloosheidsuitkering gedurende het eerste halfjaar. In tegenstelling tot deze leden zijn wij van mening dat er goede argumenten zijn na deze periode evenredigheid geleidelijk te beperken. In genoemd nader rapport zijn wij hier reeds nader op ingegaan.

Wat betreft de opmerking van deze leden over de relatie tussen het niveau en de duur van de uitkering zij verwezen naar paragraaf 3.7.

De leden van de C.D.A.-fractie verwijzen naar het recente rapport van de Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid (WRR) «Waarborgen voor zekerheid».

In dit verband verwijzen wij naar het op 9 oktober 1985 hierover uitgebrachte kabinetsstandpunt (kamerstukken II, 1985-1986, 19 245, nrs. 1-2). Hierbij stellen deze leden eveneens de fundamentele vraag hoever een individualisering zich in onze samenleving zou moeten uitstrekken. Bij deze vraag gaat het om zodanige normatieve waarden dat deze de sociale zekerheid ver overstijgen. In dit verband willen wij volstaan met op te merken dat de sociale zekerheid in dit opzicht volgend is ten opzichte van de ontwikkelingen in de samenleving. Met betrekking tot de door de leden van de fractie van D'66 gestelde vragen inzake de derde EG-richtlijn en de uitleg hiervan door de Europese Commissie van 6 januari 1984 verwijzen wij naar paragraaf 2.5 en 3.7.

2.2. Stelselherziening en ombuigingen

De leden van de P.v.d.A., S.G.P.- en de P.P.R.-fractie en ook het lid van de R.P.F.-fractie zijn ingegaan op de door het kabinet aangegeven motieven om tot stelselwijziging over te gaan, in relatie tot de met de stelselwijziging gemoeide bezuinigingen. De leden van de P.v.d.A.-fractie merken op dat naar hun mening de bezuinigingen hoofddoel zijn van de voorgestelde wetwijziging. De leden van de S.G.P.-fractie vragen naar een verduidelijking van de stelling dat de omvang en het karakter van de niet-activiteit en de zich wijzigende opvattingen over de rol van de man en vrouw in samenleving en gezin minstens even belangrijke drijfveren zijn geweest.

De leden van de P.P.R.-fractie willen in dit verband vernemen in hoeverre de wetsvoorstellen insoelen op de werkloosheid anders dan door bezuinigingen en het lid van de R.P.F.-fractie wijst op het feit dat het bezuinigingsbedrag van 4 mld. op termijn een uitgaven-vermindering is van ca. 10%.

Van aanvang af is het kabinet er vanuit gegaan dat het zicht op herstel van werkgelegenheid in belangrijke mate gerealiseerd zou moeten worden door een verbetering van de positie van het bedrijfsleven. De omvang van de collectieve sector en daarmee de hoogte van collectieve lastendruk en kapitaalmarktbeslag van de overheid, vormden bij de aanvang van deze kabinetsperiode belangrijke wellicht de belangrijkste obstakels voor dit herstel.

Door deze obstakels, althans gedeeltelijk, weg te nemen, hetgeen onontkoombaar gepaard is gegaan met ombuigingen, wat vervolgens leidde tot beperking van lastendruk en tekort, zijn belemmeringen weggenomen en voorwaarden gecreëerd die het herstel mogelijk maakten.

Naast dit voorwaardenscheppend aspect heeft, met name door middel van beperking van de lastendruk voor de burgers, in de latere jaren van de kabinetsperiode dit beleid geleid tot een combinatie van loonmatiging,

waardoor rendementsherstel en arbeidsduurverkorting mogelijk werd, dat bij een redelijk verloop van de koopkracht. Beide omstandigheden maken mogelijk dat op het moment dat het economisch herstel in de industrielanden aan kracht begon te winnen, het Nederlandse bedrijfsleven in staat blijkt om bij dit mondiale herstel aan te sluiten.

Bij tal van gelegenheden heeft het kabinet ten aanzien van het gevoerde zogenaamde drie-sporen-beleid zijn standpunt uiteengezet.

In de thans aan de orde zijnde Werkloosheidswet gaat het om een herschikking van de beschikbare middelen over de verschillende categorieën werklozen. In hoofdstuk 1 is uitvoerig ingegaan op de nieuwe accenten die worden beoogd.

Met het nieuwe stelsel worden echter een aantal wijzigingen in het karakter en de structuur van het stelsel aangebracht, waarmee tegemoet wordt gekomen aan reeds jaren bestaande maatschappelijke wensen. In de paragraaf over de visie op de stelselwijziging hiervóór is daarop reeds uitgebreid ingegaan. Genoemd kunnen hier worden de verlenging van de uitkeringsduur voor bepaalde categorieën werklozen, de invoering van de IOW, de gelijke behandeling van mannen en vrouwen en de gelijkstelling van niet-gehuwd samenwonenden met gehuwden. De extra uitgaven in de sfeer van de werkloosheid die gemoeid zijn met de genoemde wijzigingen moge aantonen dat het kabinet zich bij zijn keuzes niet alleen heeft laten leiden door een inventarisatie naar mogelijke bezuinigingen. Ook de stellingname dat omvang en karakter van de werkloosheid mede een rol hebben gespeeld slaat hierop terug. Immers het feit dat de hogere werkloosheid tot uitdrukking is gekomen in een verlenging van de duur en het feit dat daardoor vooral oudere werklozen steeds meer geconfronteerd worden met de ABW en daarmee verbonden vermogenstoets hebben ertoe geleid dat de keuze is gemaakt voor verlenging van de loongerelateerde uitkeringsduur voor deze groepering, alsmede voor een voorziening op minimumniveau.

Dat uiteindelijk op termijn toch nog een uitgave vermindering van ca. 10% ontstaat, zoals het lid van de R.P.F.-fractie opmerkt kan vooral worden toegeschreven aan de uitgavenverminderingen die ontstaan in de sfeer van de arbeidsongeschiktheidsregelingen.

Deze vermindering vloeit voort uit het voorstel dat de arbeidsongeschikten voor het werkloosheidsdeel in dezelfde uitkeringspositie worden gebracht als werklozen. Overigens kan nog worden opgemerkt dat de genoemde 10% gerelateerd is aan alleen de kosten van de werkloosheids- en arbeidsongeschiktheidsregelingen. Worden de ombuigingen echter afgezet tegen de totale kosten van de sociale zekerheid dan bedraagt het percentage niet 10, maar minder dan 4.

Naar aanleiding van de conclusie van het kabinet dat voorstellen om met ingang van 1 mei 1986 terug te keren naar uitkeringspercentages hoger dan 70 niet tot de mogelijkheden behoort, hebben de leden van de fracties van de P.v.d.A. en de V.V.D. om een nadere uiteenzetting terzake gevraagd.

De betaalbaarheid van ons sociale zekerheidssysteem op korte en langere termijn vormt in de huidige situatie een knelpunt vanwege het omvangrijke beroep dat wordt gedaan op de arbeidsongeschiktheids- en werkloosheidsregelingen. Een beleid uitsluitend gericht op uitbreiding en herverdeling van werkgelegenheid en het vergroten van herintredingskansen van werklozen en arbeidsongeschikten, bood onvoldoende uitzicht op een oplossing. Maatregelen ten aanzien van het niveau van de uitkeringen waren tevens noodzakelijk. Ook de ontwikkelingen op middellange termijn geven naar onze overtuiging geen aanleiding tot het achterwege laten van de nu gerealiseerde aanpassingen. Rekening houdend met de opbouw en samenstelling van de bevolking blijft de problematiek van een omvangrijk

sociale zekerheidsberoep nog onverkort aanwezig, zij het dat het accent daarbij op langere termijn wellicht minder op de werknemersverzekeringen zal zijn gelegen.

Ook het terugdringen van de totale collectieve uitgaven blijft, zoals hiervoor al uiteengezet, doelstelling van het kabinetsbeleid. Een verhoging van de uitkeringspercentages is met de genoemde beleidsdoelstellingen in strijd. Een verhoging van het percentage van de WW, WWV, ZW en WAO naar 75 zou – los van eventuele andere maatregelen – leiden tot een lastenstijging van ca. 1,4 miljard gulden. Een verhoging tot 80% zou de lasten van de sociale zekerheid doen toenemen met bijna 2,9 miljard. Zoals in de memorie van toelichting bij het onderhavige wetsvoorstel reeds werd opgemerkt vormt het opvangen van een dergelijke stijging van de collectieve lasten door verhoging van de premies voor het kabinet geen alternatief. Zou overigens een bedrag in deze orde van grootte ooit beschikbaar komen, dan heeft het kabinet zoals eerder aangegeven andere prioriteiten.

Het bovenstaande blijft gehandhaafd, ook indien de terugkeer tot de oorspronkelijke percentages beperkt zou blijven tot de oude gevallen. De kosten van dit alternatief – waarnaar het lid van de R.P.F.-fractie informeert – zouden op termijn weliswaar verdwijnen, doch zouden in eerste aanleg tenminste 2 miljard gulden bedragen. Op de effecten van de door de leden van de V.V.D.-fractie in dit kader voorgestelde alternatieven zal in paragraaf 5.3 worden ingegaan.

De leden van de P.v.d.A.-fractie verzoeken om cijfermatige informatie met betrekking tot het aantal thans werkloze of arbeidsongeschikte werknemers die als gevolg van de 70%-systematiek een aanvullende toeslag moeten krijgen.

Voor de beantwoording van deze vraag moge worden verwezen naar de Financiële nota sociale zekerheid 1986 (kamerstukken II, 19 223, nr. 2) waar – in het bijzonder in de paragrafen 3.2 en 3.5 – uitgebreid op de samenstelling van en mutaties in het uitkeringsgerechtigdenbestand is ingegaan.

Met de genoemde leden is het kabinet van mening dat zo weinig mogelijk werknemers met de toeslagenregeling te maken moeten krijgen. Dit zou voor wat het kabinet betreft moeten gebeuren door het beroep op de sociale zekerheidsregelingen terug te dringen, waar het beleid dan ook op is gericht. Verhoging van het uitkeringspercentage leidt slechts tot verschuivingen tussen toeslagenwet en loondervingsregelingen en vormt naar ons oordeel geen bijdrage tot een oplossing voor de bestaande problematiek.

De leden van de P.P.R.-fractie vragen, onder verwijzing naar de kritiek van de Raad van State dat de halfjaarlijkse niveauverlaging feitelijk een variant betekent op de glijdende schaal, of het kabinet inmiddels verder is gekomen in zijn afweging tussen afzien van halfjaarlijkse niveauverlaging en beperking van uitkeringsduur. In paragraaf 3.7 zal op deze materie nader worden teruggekomen. Ook op de door de leden van de P.v.d.A.-fractie gestelde vragen betreffende de differentiatie tussen de sociale minima en over de afwijzing van een zeer rigoreuze verlaging van de uitkeringen voor de sociale minima, zal elders in deze memorie, en wel in paragraaf 5.1.1 nader worden ingegaan.

Het lid van de fractie van de R.P.F. vraagt ook nog of de keuze voor een eventueel lager of hoger uitkeringspercentage dan 70 – hetgeen niet de voorkeur heeft van het kabinet – niet mede afhankelijk is van de omvang van het bruto-netto traject.

Uiteraard is de uitspraak dat een hoger of lager uitkeringspercentage dan 70 niet de voorkeur heeft van het kabinet ingegeven door de opvatting dat zowel bruto als netto bij een dergelijk percentage in de huidige situatie een bevredigend uitkeringsniveau wordt bereikt in relatie tot het vroeger verdiende inkomen. Indien een thans met te voorziene fundamentele wijziging zou worden aangebracht in het bruto-netto traject kan een dergelijke uitspraak natuurlijk in een ander daglicht komen te staan.

2.3. Stelselkeuze

De opmerkingen van de P.v.d.A. met betrekking tot de individualisering en de in het kader van de stelselherziening voorgestelde vrijlatingsregeling, evenals die met betrekking tot de bovenwettelijke uitkeringen zijn behandeld in paragraaf 1.3 van deze memorie.

De leden van de fractie van de S.G.P. vragen waarom wij het onwenselijk achten dat de financiering van aanvullende regelingen uit de wachtgeldfondsen zou kunnen geschieden. In antwoord op deze vraag merken wij op dat het naar ons oordeel gewenst is dat er een strikt en volstrekt helder onderscheid bestaat tussen het wettelijk deel van de sociale zekerheid en de door sociale partners overeen te komen aanvullende regelingen.

Door het mogelijk maken van het financieren van dergelijke regelingen via de wachtgeldfondsen zou dit onderscheid onvoldoende helder zijn.

2.4. Uitkeringsduur

2.4.1. Duur bij werkloosheid en bij arbeidsongeschiktheid

De leden van de P.v.d.A.-fractie vragen de visie van het kabinet ter zake van de in de adviesaanvraag stelselherziening geformuleerde conclusie dat er, vanuit de loondervingsfunctie van de werkloosheids- en arbeidsongeschiktheidsregelingen, goede argumenten zijn om te streven naar minder sterk uiteenlopende uitkeringsregimes bij werkloosheid en bij arbeidsongeschiktheid.

Vanuit de loondervingsgedachte kunnen zij ermee instemmen dat arbeidsongeschiktheid en werkloosheid het verlies van arbeidsinkomen gemeen hebben, maar hieruit willen zij niet concluderen dat de arbeidsongeschikte daarmee in een vergelijkbare positie verkeert als de werkloze.

Hiertoe wordt door deze leden aangevoerd de ook bij voldoende werkgelegenheid ongunstiger arbeidsmarktpositie van de arbeidsongeschikte. Bovendien achten zij het gevaar groot dat bij het benadrukken van de gelijkheid tussen arbeidsongeschikten en werklozen de reïntegratie van de arbeidsongeschikten wordt veronachtzaamd.

Het kabinet meent dat bij een fundamentele bezinning op het stelsel van sociale zekerheid een nadere beschouwing van het verschil in uitkeringsrechten tussen arbeidsongeschikten en werklozen niet mocht ontbreken. Met name vanwege het grote verschil in uitkeringsduur. Om die reden heeft het kabinet zijn visie neergelegd in de adviesaanvraag stelselherziening met als voorlopige conclusie dat zowel bij werkloosheid als bij (medisch-arbeidskundige) arbeidsongeschiktheid gedurende beperkte tijd een loongerelateerde uitkering zou kunnen worden verstrekt en vervolgens een individuele uitkering op het niveau van het sociaal minimum voor een alleenstaande. Zou deze visie worden gevolgd dan zou in het verlengde daarvan de gedachte rijzen aan een loondervingswet, waarin alle vormen van loondervingsrisico zijn verzekerd.

Om een aantal redenen heeft het kabinet, zoals ook reeds in de adviesaanvraag is aangegeven, ervan afgezien concrete voorstellen terzake te formuleren.

Allereerst acht het kabinet het gelijktrekken van de uitkeringsregimes een gedachte die nog onvoldoende in de maatschappelijke en politieke discussie wordt beleefd en doordacht zodat concrete voorstellen in deze richting op belangrijke psycho-sociale en praktische bezwaren zouden stuiten. Zoals ook reeds in de memorie van toelichting is aangegeven is het kabinet na het advies van de SER van 29 juni 1984 hiervan nog meer overtuigd.

Hiernaast is in de adviesaanvraag aangegeven dat alvorens tot concretisering kan worden overgegaan allereerst een aantal fundamentele problemen moet worden bestudeerd en opgelost.

In dit verband kan mede in antwoord op de vraag van het lid van de fractie van de R.P.F., worden genoemd het probleem van het recht op uitkering voor de personen zonder (recent) arbeidsverleden, de positie van de zwaar-gehandicapten, wier kansen op bedoelde arbeid op nihil moet worden geschat en de positie van degenen die arbeidsongeschikt zijn geworden als gevolg van arbeidsongeval en beroepsziekte. Met betrekking tot dit laatste zij, in antwoord op een vraag van de leden van de P.v.d.A., opgemerkt dat ons geenszins voor ogen staat het onderscheid tussen «risque social» en «risque professionnel» opnieuw te introduceren.

Met de leden van de fractie van de P.v.d.A. zijn wij het eens dat bij realisering de arbeidsmarktpositie van de arbeidsongeschikten, zeker van de zwaargehandicapten, bijzondere aandacht zal behoeven alsmede de reïntegratie van de arbeidsongeschikten.

Tot slot hechten wij er aan in dit verband op te merken dat de visie zoals neergelegd in de adviesaanvraag vooral gezien moet worden als een aanzet tot discussie. In die zin lijkt een gedetailleerde bespreking nu van de beperking van de uitkeringsduur bij arbeidsongeschiktheid niet juist. Daarvoor is nu juist nadere studie en discussie noodzakelijk; een volgend kabinet zal dienen te beslissen een dergelijke studie al dan niet aan te vangen.

Naar aanleiding van de vraag van de leden van de P.v.d.A.-fractie naar een indicatie van de bezuinigingen in de sfeer van de voorziening kan worden opgemerkt dat het ombuigingsbedrag in de voorzieningen in de sfeer van de arbeidsongeschiktheid ca. 50 à 60 mln. bedraagt en in de sfeer van de eigen bijdrage AWBZ ca. 125 mln. Daarbij is geen rekening gehouden met de effecten van algemene maatregelen zoals eigen bijdragen geneesmiddelen en aanpassingen in de buitengewone lastensfeer omdat voor deze algemeen geldende maatregelen geen verbijzondering te maken is voor de groep arbeidsongeschikten.

In dit kader vragen de leden van de fractie van D'66 het kabinet om nadere informatie omtrent de werkloosheidsduur en de duur van arbeidsongeschiktheid.

De gemiddelde voltooide duur van de werkloosheid is gelijk aan 1 jaar (voorlopig cijfer 1985) terwijl de voltooide duur van de arbeidsongeschiktheid gelijk is aan 6,5 jaar.

2.4.2. *De duur van de werkloosheidsuitkering*

Het lid van de fractie van de R.P.F. vraagt naar aanleiding van de in deze paragraaf door het kabinet geopperde mogelijkheid om de Ziektewet-uitkering met een half jaar te bekorten, of dit een gunstig effect kan hebben op het revalidatieproces van betrokkenen, doordat daarmee eerder en intensiever een begin kan worden gemaakt. Hiernaast stelt dit lid de vraag of in de nabije toekomst nader onderzoek plaatsvindt.

Uit de opmerking in de memorie van toelichting mag niet geconcludeerd worden dat momenteel actief onderzoek naar een bekorting van de Ziektewet-periode gaande is. De opmerking in de memorie van toelichting heeft niet anders ten doel gehad dan het aangeven van modaliteiten.

Wellicht ten overvloede zij nog opgemerkt dat de revalidatie en daarmee ook reïntegratie van ZW-gerechtigden meer in het bijzonder wordt beoogd met het in het kader van de WAGW gewijzigde artikel 30 Ziektewet.

2.4.3. *De oudere langdurige werklozen*

De leden van de P.v.d.A.-fractie zijn van mening dat niet kan worden gesproken van een verbetering van de positie van oudere werklozen. Zij maken een vergelijking met de regeling voor 57½ jarigen en ouderen en de interimregeling voor boven 50-jarigen in de WWV.

In vergelijking met de huidige structurele situatie betekenen de voorgestelde regelingen met inbegrip van de IOW in het geheel genomen een versterking van de positie van de oudere werklozen. In tegenstelling tot die situatie wordt voorkomen dat oudere werklozen na enige tijd op de bijstand moeten terugvallen. De interimregeling is een tijdelijke regeling in afwachting van definitieve keuzes in het kader van de stelselherziening; bij de totstandkoming van deze interim-maatregel is dit tijdelijk karakter uitdrukkelijk onderkend. Het is naar ons oordeel dan ook onjuist de keuzes zoals deze in het onderhavige pakket voorstellen zijn uitgewerkt te vergelijken met een tijdelijke maatregel.

De leden van de P.v.d.A.-fractie zien het juist, dat voor 57-jarigen en ouderen binnen het raam van die definitieve keuzes niet meer een verhoudingsgewijs zeer gunstige regeling blijft bestaan.

2.5. Gelijke behandeling van mannen en vrouwen in de sfeer van de werkloosheidsverzekering

2.5.1. *Algemeen*

Wij betreuren de negatieve kanttekeningen van de leden van de P.P.R.-fractie met betrekking tot de emancipatie-aspecten van de stelselherziening.

Een van de doelstellingen van de stelselherziening is juist het realiseren van gelijke behandeling van man en vrouw. Die doelstelling is in de nWW ook gerealiseerd. Bij de in het wetsvoorstel geregelde loongerelateerde werkloosheidsuitkering en ook bij de vervolgitkering vindt uitsluitend toetsing plaats op het inkomen van de uitkeringsgerechtigde zelf. Er is bij de nWW dan ook sprake van volledige individualisering van uitkeringsrechten. Waarom daartoe nu niet kan worden overgegaan bij de ABW, de IOW en de Toeslagenwet is uitvoerig uiteengezet in de betreffende toelichtingen op de wetsvoorstellen. Anders dan deze leden zijn wij van oordeel dat de vervolgitkering een belangrijk emancipatoir instrument is. Door de vervolgitkering wordt na afloop van de loongerelateerde werkloosheidsuitkering de toetsing aan het inkomen van anderen dan de uitkeringsgerechtigde in de leefeenheid nog een jaar uitgesteld. Dat is een belangrijke stap in het streven naar individualisering van uitkeringsrechten. Door de financiële begrenzingen moet de vervolgitkering voorshands tot één jaar beperkt blijven. Een verlenging van die duur behoort nadrukkelijk tot één van de door het kabinet aangegeven prioriteiten, indien meer financiële ruimte beschikbaar komt.

Dezelfde leden stellen in dit verband dat inclusief de vervolgitkering voor mensen tot 30 jaar, na 2 jaar – een half jaar eerder dan nu het geval is – reeds inkomensafhankelijkheid optreedt. Dat is niet juist.

De werkloze in de leeftijd van 23 tot 30 jaar heeft thans ingevolge de WW en WWV samen aanspraak op maximaal 2 jaar uitkering (½ jaar WW en 1½ jaar WWV). In het kader van de nWW heeft hij, inclusief de vervolgitkering, eveneens recht op maximaal 2 jaar uitkering (1 jaar loongerelateerde uitkering en 1 jaar vervolgitkering).

Naar aanleiding van de desbetreffende kanttekening van deze leden merken wij op, dat de loongerelateerde uitkeringen van zowel de huidige WW en WWV als van de nWW afgestemd zijn op het laatst verdiende loon. Wij kunnen deze leden dan ook niet volgen in hun gedachtengang dat de nieuwe wetgeving voor vrouwen slechter zou uitwerken als gevolg van het feit dat naar verhouding vrouwen slechter betaalde banen hebben dan mannen.

Voor wat betreft de vragen van deze leden met betrekking tot het verzorgingsforfait wordt verwezen naar paragraaf 3.7.4 van deze memorie.

2.5.2. *De vervolgitkering*

Wij zijn van mening dat het, gelet op de maatschappelijke opvattingen over de rol van man en vrouw in gezin en maatschappij, gerechtvaardigd is om er naar te streven te voorkomen dat mensen reeds snel na het verlies van het eigen arbeidsinkomen volledig financieel afhankelijk worden van hun eventuele partner. De mening van het lid van de R.P.F.-fractie dat hier een «luxeprobleem» aan de orde is onderschrijven wij dan ook niet.

Naar aanleiding van de overige kanttekeningen en vragen van hetzelfde lid moge het volgende worden opgemerkt.

Zoals uit hoofdstuk 1 van deze memorie blijkt zal het niet eenvoudig zijn, gelet ook op andere wensen op het terrein van de sociale zekerheid en de ook in de nabije toekomst te verwachten beperkte financiële ruimte, om te komen tot verlenging van de duur van de vervolgitkering. Een streven daartoe is naar onze mening alleszins gerechtvaardigd. Dat impliceert geenszins dat daardoor het ideaal van een allesdragende staat opnieuw zou worden opgepoetst.

Het lid van de G.P.V.-fractie ziet graag een nadere toelichting op de noodzaak van de vervolgitkering. Daarentrent moge worden verwezen naar onze reactie in paragraaf 2.5.1 op kanttekeningen van de leden van de P.P.R.-fractie. Voorts stelt ditzelfde lid aan de orde een regeling met een vervolgitkering, waarbij rekening wordt gehouden met het inkomen van de partner.

Voorts vraagt hij of integratie van vervolgitkering en IOW is overwogen. In het door hem geschetste alternatief bepleit dit lid ook een grotere geleidelijkheid van de duur van de uitkeringsrechten.

Dienaangaande merken wij het volgende op.

De vervolgitkering is een individueel uitkeringsrecht waarbij geen rekening wordt gehouden met het inkomen van de partner. Voorshands wordt dit recht beperkt tot een jaar in verband met de financiële begrenzungen. De IOW heeft een geheel andere doelstelling namelijk het bieden van de mogelijkheid aan de groep van oudere werkloze werknemers om bij langdurige werkloosheid niet op de bijstand behoeven terug te vallen. Overigens is op het onderscheid en de samenhang van de vervolgitkering in de nWW en de IOW-uitkering al uitgebreid ingegaan in het nader rapport met betrekking tot het wetsvoorstel IOW. Korthedshalve zij daarnaar verwezen. Gezien de geheel verschillende doelstellingen van de beide uitkeringen en de daardoor verschillende criteria, ligt een integratie niet voor de hand.

Wij onderschrijven dan ook niet de wenselijkheid van de door het lid van de G.P.V.-fractie voorgestelde regeling.

3. DE HOOFDLIJNEN VAN HET WETSVORSTEL

3.1. Algemeen

In antwoord op de betreffende vragen van de leden van de P.v.d.A.-fractie kan, in aansluiting op de betreffende opmerkingen in hoofdstuk 1, worden opgemerkt dat de tijdens het mondeling overleg van 12 december 1985 door Staatssecretaris De Graaf gedane toezeggingen met betrekking tot dit wetsvoorstel in deze memorie zijn opgenomen.

Het vergelijkend overzicht tussen de bestaande regelgeving van de WW en de WWV en de voorgestelde regelgeving van de WW, waar tijdens genoemd mondeling overleg naar is gevraagd, is als bijlage I bij deze memorie gevoegd.

3.2. De systematiek van de wet

3.2.1. Algemeen

Naar het oordeel van de leden van de fractie van de P.v.d.A. zou de doelstelling om tot een meer helder en inzichtelijk stelsel te komen volstrekt niet zijn verwezenlijkt. De leden van de fractie van de P.P.R. zijn dezelfde mening toegedaan. Met deze oordelen gaan de leden van beide fracties eraan voorbij, dat met de nWW een belangrijke stap is gezet in de richting van een terminologisch duidelijke, systematisch consistente en logische regeling. Met voldoening hebben wij dan ook kennis genomen van de waardering, die het lid van de fractie van de R.P.F. uitdrukkelijk en de leden van de fractie van de S.G.P. impliciet hebben uitgesproken over de meer systematische opzet en uniforme systematiek, die overeenkomstig de aanbevelingen van de Staatscommissie Vereenvoudiging en Codificatie van de Sociale Zekerheidswetgeving (de Commissie-Veldkamp) in de nWW is aangehouden. Daarbij is dankbaar gebruik gemaakt van de voorstellen van deze commissie in het eindrapport deel I, dat op 9 november 1982 aan de Staatssecretaris van Sociale Zaken en Werkgelegenheid is uitgebracht. In antwoord op een desbetreffende vraag van de leden van de fractie van het C.D.A. kan worden toegevoegd, dat het eindrapport, deel II, tevens laatste deel, zijn voltooiing nadert.

Hiermee komen wij meteen toe aan de constatering, dat de leden van de verschillende fracties, in verschillende toonzetting hun teleurstelling hebben geuit, dat eerst in een later stadium ten volle ook in de overige sociale verzekeringswetten van de resultaten van de arbeid van deze staatscommissie gebruik kan worden gemaakt. Daaraan kan echter niet zonder meer, zoals de leden van de fractie van de P.v.d.A. doen, de conclusies worden verbonden, dat doorvoeren van bezuinigingen de hoofddoelstelling van de wetsvoorstellen is. De volgtijdelijke inzet van de beschikbare capaciteit van het departement vormt een achtergrond, evenals de gevolgen die invoering van het voorliggende wetsvoorstel reeds voor de uitvoeringsorganen met zich brengt.

Op vragen van de leden van de fracties van de P.v.d.A., de P.P.R. en het lid van de fractie van de R.P.F. over het voornemen in een later stadium een afzonderlijke juridisch-technische exercitie te ondernemen, gericht op verdergaande vereenvoudiging van de sociale zekerheidswetgeving wordt in paragraaf 4.7 nader ingegaan.

3.2.2. Het ontstaan van het recht op op uitkering

Herstel van fouten

De leden van de fractie van de P.v.d.A. sluiten zich aan bij de vraagstelling in het advies van de Federatie van Bedrijfsverenigingen, zoals opgenomen

in bijlage 5 van het advies van de SVr dd. 25 oktober 1985, op blz. 12/13. Dit onderdeel van het advies komt over het algemeen neer op de vraagstelling, wat dient te gebeuren bij herstel van fouten. De stellingname van de Federatie is als volgt.

In overeenstemming met de bestaande jurisprudentie kan ten nadele van de belanghebbende alleen op een foute vaststellingsbeslissing worden teruggekomen in de gevallen, waarin ook terugvordering mogelijk is. Tot terugkomen op een foute vaststellingsbeslissing ten voordele van de belanghebbende is het uitvoeringsorgaan alleen gehouden, indien de betrokkene met nieuwe feiten komt; welke beperking overigens de mogelijkheid onverlet laat, dat de bedrijfsvereniging «desgewenst» op haar beslissing kan terugkomen.

Deze stellingname en het standpunt, zoals in de memorie van toelichting verwoord, ontlopen elkaar in materieel opzicht nauwelijks. Onder de werkingssfeer van de nWW zal dezelfde handelwijze kunnen worden gevolgd als in de stellingname van de Federatie tot uiting is gebracht. Enig verschil tekent zich af, waar de bedrijfsvereniging in de stellingname van de Federatie slechts «desgewenst» in andere gevallen dan die, waarin de belanghebbende met nieuwe feiten komt, op een foute beslissing terug «kan» komen ten voordele van de belanghebbende. Daarin komt, indien welbegrepen, tot uitdrukking, dat het uitvoeringsorgaan hierbij uit, overigens marginale, beleidsvrijheid zou kunnen handelen. Daartegenover brengt de toelichting tot uitdrukking, dat het uitvoeringsorgaan ten voordele van de cliënt, als rechthebbende van rechtswege, gehouden is op zijn beslissing terug te komen, wanneer de redelijkheid dat vergt. Daarvan uitgaande, behoeft ook geen vrees te bestaan, dat «ten alle tijde het hele uitkeringstraject opnieuw in discussie kan komen.»

Ten aanzien van de aspecten, door de Federatie nader toegelicht, kan het volgende worden opgemerkt.

Terugkomen op beslissingen en terugvordering van uitkering

De Federatie, stelt terecht, dat in de nWW, zoals ook in de bestaande wetgeving, de mogelijkheid van terugvordering van uitkering sterk aan banden is gelegd. In samenhang daarmee kan bij nader onderzoek blijken, dat een foute vaststellingsbeslissing gegeven is terwijl van terugvordering toch geen sprake kan zijn. Zou de bedrijfsvereniging nu, aldus gaat de Federatie verder, verplicht zijn op haar vaststellingsbeslissing terug te komen, dan heeft de betrokkene formeel gezien geen uitkering gehad, zodat hij met een schone lei begint en eventueel zelfs recht op een tweede maximumtermijn zou hebben.

Voorop gesteld zij, dat het niet redelijk voorkomt, dat het achterwege blijven van terugvordering in het geschetste geval tot zulke uitkomsten zou leiden. Daaraan kan evenwel onmiddellijk worden toegevoegd, dat van zo'n uitkomst ook geen sprake is. Immers, bij wettelijke maatregelen, zoals die van de sociale zekerheid, kan vanwege de grote aantallen te nemen beslissingen, nu eenmaal niet altijd worden voorkomen, dat bij de uitvoering fouten worden gemaakt. Wat met zich brengt, dat foute vaststellingsbeslissingen voor risico van de wet komen, tenzij de wetgever dit risico op enigerlei wijze heeft beperkt. Terugvordering is zo'n beperking. Waar de wetgever echter, rekening houdend met beginselen van behoorlijk bestuur, de terugvorderingsmogelijkheid op zijn beurt heeft beperkt, blijft in die gevallen, waarin een uitkering bij een foute vaststellingsbeslissing niet kan worden teruggevorderd, zo'n beslissing voor risico van de wetgever. Met andere woorden, dan wordt zo'n foute vaststellingsbeslissing gelegaliseerd, alsof hij op grond van de wet is genomen. Hoewel in oorsprong fout, is zo'n foute vaststellingsbeslissing toch als een beslissing ingevolge de wet te beschouwen. Als gevolg daarvan begint de betrokkene dus niet met een schone lei en heeft hij geen recht op een tweede maximum termijn.

De Federatie heeft voorts een foutieve beslissing geschetst, waarbij in plaats van geen betaling van uitkering wegens het ontvangen van loon, tot uitsluiting wegens recht op onverminderde doorbetaling van loon is beslist. Die beslissing kan, aldus de Federatie tot gevolg hebben, dat ten onrechte al of niet de maximum uitkeringsduur is behaald, maar ook dat eigenlijk de uitkering had moeten herleven.

In verband hiermee merken wij op dat in het wetsvoorstel zoals dat aan de SVR is voorgelegd inderdaad een onderscheid werd gemaakt tussen loon zonder er voor te werken en recht op onverminderde doorbetaling van loon. In het eerste geval was er sprake van een grond om de uitkering te verminderen; in het tweede geval is sprake van een uitsluitingsgrond.

In het wetsvoorstel zoals dat thans bij de Tweede Kamer aanhangig is is dit onderscheid niet meer opgenomen. Immers, loon doet veronderstellen dat de dienstbetrekking voortduurt, ook als feitelijk niet wordt gewerkt. Derhalve is ook indien sprake is van loon zonder er voor te werken een uitsluitingsgrond van toepassing. Het nemen van een onjuiste beslissing op dit punt als door de Federatie genoemd, is derhalve niet meer mogelijk.

De Federatie stelt voorts dat er problemen kunnen ontstaan in de volgende situatie.

Iemand meldt zich werkloos, terwijl nadien blijkt dat hij drie maanden geleden toen hij de laatste maal van werkkring wisselde een dag werkloos is geweest zonder zich te melden. De bedrijfsvereniging zal dan alsnog over die dag moeten vaststellen of er recht bestond op uitkering.

Dat heeft volgens de Federatie onder andere als nadeel dat de bedrijfsvereniging over lange perioden in het verleden moet nagaan of sprake is van werkloosheid.

Wij merken in dit verband op dat, zoals de Federatie terecht veronderstelt, de bedrijfsvereniging alsnog zal moeten vaststellen of er over die dag recht op uitkering bestaat. Voldoet de werknemer op die dag aan de voorwaarden van het recht op uitkering maar heeft hij zich bij voorbeeld niet beschikbaar gesteld voor arbeid, dan zal de bedrijfsvereniging een sanctie kunnen toepassen.

Om de door de Federatie geschetste praktische problemen te voorkomen is in artikel 23 bepaald dat het recht op uitkering over perioden gelegen voor 26 weken voorafgaand aan de dag waarop de aanvraag om een uitkering is ingediend, niet kan worden vastgesteld. In bijzondere gevallen kan de bedrijfsvereniging hiervan afwijken.

Eerste werkloosheidsdag

Voorts verwijzen de leden van P.v.d.A.-fractie naar de door hen gemaakte opmerkingen rond de eerste dag van werkloosheid zoals deze ter sprake zijn gebracht door de Federatie van Bedrijfsverenigingen tijdens het mondeling overleg.

De Federatie wijst erop, dat in de wet niet is aangegeven welke dag als eerste werkloosheidsdag moet worden aangemerkt, terwijl de werkloosheid per week dient te worden beoordeeld.

In antwoord hierop dient te worden vermeld, dat bij de toepassing van de wet als uitgangspunt moet gelden, dat de wijziging in situatie die voor betrokkene door het intreden van de werkloosheid optreedt zo spoedig mogelijk effect dient te hebben. In principe dient dan ook als eerst dag van werkloosheid te worden aangemerkt de eerste dag waarop de betrokkene, als zich geen werkloosheid had voorgedaan, zou hebben gewerkt. Met andere woorden, als eerste werkloosheidsdag geldt de dag waarop een deel van hetgeen voor de betrokkene als een «normale dagtaak» moet worden beschouwd is weggevallen. De eerste werkloosheidsdag is de eerste dag waarop al dan niet aansluitend op, of tijdens een dienstbetrekking, de bovenomschreven situatie is ingetreden. Het feit, dat voor de beoordeling van de werkloosheid dient te worden uitgegaan van een verlies van arbeidstijd per week staat deze redenering niet in de weg.

Deze uren dienen als maatstaf voor de bepaling van de werkloosheid. In geval van gedeeltelijke werkloosheid is het in dit kader immers niet relevant op welke dag of dagen de betrokkene werkte respectievelijk werkloos werd, doch is uitsluitend de mate van werkloosheid van belang. Daarentegen is het voor het recht op uitkering wel degelijk van belang op welke datum het recht ontstaat.

Overigens behoeft het geen bezwaar te ontmoeten, dat bij de beoordeling van het verlies van arbeidstijd geen twee volle kalenderweken maar twee perioden van 7 dagen vóór en ná het intreden van de werkloosheid in aanmerking worden genomen, omdat het hier toch om een eenmalige vergelijking gaat. Tenslotte zij nog opgemerkt dat op ambtelijk niveau met de Federatie van Bedrijfsverenigingen overleg wordt gevoerd onder meer over verschillende punten in verband met de duur van de in de wet genoemde termijn.

Verskil uitsluitingsgronden en weigeringsgronden

In antwoord op de vragen van algemene aard van de leden van de P.v.d.A.- en van de S.G.P.-fractie, over het onderscheid tussen uitsluitingsgronden en weigeringsgronden in de paragrafen 3.2.3 en 3.4.3 merken wij het volgende op.

Kenmerkend voor een uitsluitingsgrond is in de eerste plaats dat het daarbij gaat om voorwaarden met een objectief karakter, die niet afhankelijk zijn van handelen of nalaten van betrokkene.

Kenmerkend voor een uitsluitingsgrond is voorts, dat het recht op uitkering gedurende de periode van uitsluiting, anders dan gedurende een periode van (gedeeltelijke) weigering van de betaling van uitkering, niet (langer) bestaat. Het gevolg daarvan voor de uitkeringsduur is dat de uitkeringsduur wordt opgeschort totdat het recht op uitkering ontstaat of herleeft. Het maakt dus geen verschil of het gaat om een uitsluitingsgrond bij de aanvang of in de loop van de werkloosheidsperiode. Bij uitsluiting van het recht op uitkering bij de aanvang wordt uiteraard de hele duur die voor betrokkene zou gelden opgeschort; terwijl bij een uitsluiting van het recht op uitkering in de loop van de werkloosheidsperiode vanzelfsprekend alleen het restant van de voor betrokkene geldende uitkeringsduur wordt opgeschort.

De leden van de P.v.d.A.-fractie vragen in dit verband hoe het door hen gegeven voorbeeld uitwerkt.

Het gaat daarin om een werknemer die op 1 januari 1988 werkloos wordt en op dat moment 49 jaar en 8 maanden is.

Op grond van een van de genoemde uitsluitingsgronden is betrokkene tot 1 september 1988 uitgesloten.

Daarna komt betrokkene in aanmerking voor recht op uitkering. Een uitsluitingsgrond, met uitzondering van de uitsluitingsgronden inzake een arbeidsongeschiktheidsuitkering gebaseerd op volledig, blijvende arbeidsongeschiktheid, beïnvloedt niet de eerste dag van werkloosheid.

Door de van toepassing zijnde uitsluitingsgrond komt de werknemer in het algemeen niet in een andere leeftijdscategorie. De uitkeringsduur van een half jaar wordt derhalve in dit geval in het algemeen verlengd met twee en een half jaar.

Wij zijn met de leden van de P.v.d.A.-fractie van mening dat uitsluitingsgronden niet omgezet moeten kunnen worden in weigeringsgronden.

Dit is in de nWW dan ook niet mogelijk. Voor zover in het concept-wetsvoorstel zoals dat aan de SVr ter advisering was voorgelegd het onderscheid tussen uitsluitingsgronden en weigeringsgronden naar onze mening niet op juiste wijze was uitgewerkt, is dit in het ingediende voorstel alsnog aangepast. Wij mogen hier korthedshalve verwijzen naar onze brief van 11 november 1985 (kamerstukken II, 1985-1986, 19 261, nr. 4, paragraaf 2.3.3.1).

Dit neemt niet weg dat een aantal uitsluitingsgronden op het grensgebied ligt van uitsluitingsgrond en weigeringsgrond. In dergelijke gevallen is het objectieve karakter van een dergelijke grond voor ons van doorslaggevende betekenis geweest om deze onder de uitsluitingsgronden te rangschikken, mede vanwege de gevolgen die verbonden zijn aan een weigering van de uitkering (geen opschorting van de duur).

Voorts zij opgemerkt dat uit de systematiek van de wet volgt dat uitsluitingsgronden niet tegelijkertijd naast weigeringsgronden kunnen bestaan, zodat in de periode waarin een uitsluitingsgrond van toepassing is niet tegelijkertijd een weigeringsgrond van toepassing kan zijn.

Wel kan het zijn dat tijdens een periode waarin geen recht op uitkering bestaat door een werknemer handelingen worden gepleegd of nagelaten waardoor op hem in beginsel een weigeringsgrond van toepassing kan worden op het moment dat voor hem recht op uitkering ontstaat. Pas als de uitsluitingsgrond is opgeheven kan de weigeringsgrond worden toegepast.

De omstandigheden die in een dergelijk geval tot het toepassen van een weigeringsgrond kunnen leiden zijn echter van andere aard dan de omstandigheden die hebben geleid tot toepassing van een uitsluitingsgrond.

Een voorbeeld moge dit verduidelijken.

Stel een werknemer is met toestemming van de bedrijfsvereniging gedurende twee weken met behoud van uitkering met vakantie, onder toepassing van de door de SVr gestelde regels.

De werknemer keert echter eerst na 3 weken terug, waarop de bedrijfsvereniging betrokkene over de laatste week van zijn vakantie uitsluit van het recht op uitkering.

Omdat hij zich in die week zonder toestemming van de bedrijfsvereniging aan de arbeidsbemiddeling heeft onttrokken is het mogelijk dat hij daardoor zijn bemiddelingskansen voor de arbeidsmarkt heeft geschaad.

Op het recht op uitkering van die werknemer is derhalve een weigeringsgrond van toepassing. Deze kan pas worden geëffectueerd indien de uitsluitingsgrond is opgeheven.

Van het naast elkaar van toepassing zijn van een uitsluitingsgrond en een weigeringsgrond is derhalve geen sprake. Het al dan niet van toepassing zijn van een uitsluitingsgrond is bovendien afhankelijk van objectieve elementen. Door lagere regelgeving kunnen uitsluitingsgronden evenmin worden omgezet in weigeringsgronden.

Zoals in de memorie van toelichting is vermeld is het de bedoeling dat door middel van de door de SVr te stellen regels met betrekking tot het begrip vakantie genieten en het met behoud van uitkering met vakantie gaan, de thans bestaande praktijk op grond van de WW geformaliseerd wordt. In de thans bestaande regels zijn objectieve criteria bepalend voor de vraag of de werknemer met behoud van uitkering met vakantie kan gaan.

Bovenstaande beschouwing vormt tevens een reactie op vragen van de leden van de S.G.P.-fractie rond de overige genoemde uitsluitingsgronden.

Toekenning van uitkering

De leden van de fractie van D'66 hebben gevraagd, waarom de rechtsfiguur van toekenning van uitkering of toeslag in het voorliggende wetsvoorstel en de TW niet voorkomt.

Zoals bekend, worden in het administratieve recht twee soorten beschikkingen onderscheiden: de rechtscheppende en de rechtvaststellende beschikkingen. Rechtscheppende beschikkingen zijn beschikkingen, waardoor een nieuw recht wordt gecreëerd. Deze rechtscheppende beschikkingen worden in het Administratieve recht aangeduid onder de term: toekenning.

Rechtvaststellende beschikkingen zijn beschikkingen, waarbij een recht, dat reeds bestaat, als zodanig wordt gelegitimeerd.

Welnu, in de nWW en de TW ontstaat het recht op uitkering en toeslag op grond van de wet zelf: zodra men in de omstandigheden verkeert, die bij de wet als voorwaarden voor het recht op uitkering of toeslag zijn gesteld, ontstaat het recht op uitkering, zonder dat daarbij de tussenkomst van het uitvoeringsorgaan nodig is. De tussenkomst van het uitvoeringsorgaan is wel nodig om het bestaan van dit recht te legitimeren, vast te stellen.

Om die reden wordt in de voorgestelde nWW en de TW het begrip toekenning niet langer voor het ontstaan van een recht op uitkering of toeslag aangewend. Dat zou de schijn kunnen wekken, alsof het uitvoeringsorgaan toch vanuit zogenaamd *Freies Ermessen* een recht op uitkering of toeslag zou creëren.

In de AAW komt de toekenning in de zuivere betekenis van rechtschepende beschikking wel voor: het recht op voorzieningen komt anders dan het recht op uitkering wel voort uit rechtschepende beschikking van het uitvoeringsorgaan, zij het, dat ook daar geen sprake is van een onbeperkte beleidsvrijheid. Het gaat te ver nu uitvoeriger hierop in te gaan.

In antwoord op de vraag van het lid van de fractie van de R.P.F. naar de mogelijkheid om in de huidige WW of WWV recht op uitkering door toekenning te verkrijgen wordt het volgende opgemerkt.

In de huidige WW wordt de term toekenning wel gebruikt in verband met het recht op werkloosheidsuitkering. In de WWV wordt die term niet gebruikt; daarin wordt zonder meer gesproken van: recht op uitkering heeft.

In dit verband kan nog worden vermeld, dat analyse van de terminologie in beide werkloosheidswetten tijdens de werkzaamheden van de eerdergenoemde staatscommissie onder meer als resultaat heeft opgeleverd, dat de term toekenning in de huidige WW op onduidelijke wijze en niet in de zuivere zin van het begrip toekenning is aangewend. Ook overigens is de WWV bij die analyse uit oogpunt van systematiek meer consistent bevonden.

3.2.3. *Het geldend maken van het recht op uitkering*

In antwoord op de vraag van de leden van de fractie van de P.v.d.A. over de wijze waarop en de termijn waarbinnen de bedrijfsvereniging de betrokkene informeert over de beslissing ten aanzien van de aanvraag om een werkloosheidsuitkering, kan worden opgemerkt, dat dit zeer uiteenlopend kan zijn en van geval tot geval verschillend. Zoals wellicht bekend heeft de SVr in zijn recent uitgebracht advies over rechtsbescherming bij het uitblijven van een beslissing uitgebreid aandacht aan deze kwestie besteed. Het advies tendeeft in de richting van het opnemen van vaste termijnen in de wet. Aangezien het hierbij gaat om een aangelegenheid, die evenals enkele andere zaken in verband met rechtsbescherming, niet alleen de werkloosheidswetten, maar ook alle overige wetten regardeert, komen wij hierop terug, middels de voorbereiding van wetsvoorstellen terzake. In dat kader zal dan ook worden ingegaan op de mogelijkheid van verkorte rechtsprocedures.

De leden van de P.P.R.-fractie sluiten zich aan bij de opvatting van de SVr dat het uitermate vreemd overkomt bij belanghebbenden, dat er wel een recht bestaat op een uitkering, maar dat er geen betaling kan worden verkregen.

Voorts constateren deze leden, dat de weerlegging door het kabinet van het standpunt van de SVr een grote mate van rechtskennis bij mensen veronderstelt. In verband daarmee wordt erop gewezen, dat de daarbij gegeven dogmatische uitleg niet in eerste aanleg voor «gewone mensen» was bestemd, maar voor mensen, die zoals leden van de SVr en

leden van kamerfracties, behoren tot een college, waarbinnen doorgaans een ruime mate van rechtskennis bestaat.

Tenslotte moet worden vastgesteld, dat deze leden ten onrechte tevens een zekere onwilligheid bij het kabinet hebben geconstateerd om in te gaan op het betoog van de SVr dat het dóórlopen van het recht op uitkering, terwijl in feite geen betaling plaatsvindt, neerkomt op een dubbele sanctie. In dat opzicht is sprake van een misverstand. Het is namelijk geenszins de opvatting van het kabinet, dat het tijdelijk zonder bron van inkomen zijn (uit werkloosheidsuitkering, wel te verstaan) geen sanctie zou zijn.

Het gaat naar onze zienswijze echter niet aan achteraf, als het ware bij wijze van compensatie, alsnog een uitkering te geven voor de duur van de tijd dat betrokkene van een uitkering wegens sanctie verstoken bleef, terwijl het recht op uitkering verstreken is. Dat hebben wij als ontkrachting van de sanctietoepassing aangeduid.

3.2.4. *De betaling van de uitkering*

In antwoord op het verzoek van de leden van de P.v.d.A.-fractie tot uitvoerige informatie omtrent de wijzen van onderlinge verrekening van uitkeringen brengen wij het volgende onder de aandacht. De bestaande regelgeving met betrekking tot verrekening van verstrekte bijstand met een door de bedrijfsvereniging met terugwerkende kracht toegekende sociale verzekeringsuitkering ondergaat door de thans gedane wetsvoorstellen nagenoeg geen wijziging.

Nieuw is dat de mogelijkheid om dit zonder machtiging van de werknemer te doen is uitgebreid. Door deze leden wordt een praktijkvoorbeeld gegeven waarbij, hangende een definitieve uitspraak met betrekking tot het recht op een nWW-uitkering, betrokkene een ABW-uitkering op basis van een krediethypotheek is verleend. Indien na twee jaar blijkt dat de aanvankelijke beslissing tot weigering van een nWW-uitkering onterecht is geweest, zullen in sommige gevallen in de sfeer van de belastingheffing andere gevolgen – overigens marginale – kunnen optreden dan wanneer de bedrijfsvereniging direct een uitkering zou hebben verstrekt. Dit als gevolg van het feit dat de nWW-uitkering fiscaal als inkomen wordt aangemerkt in het jaar van uitbetaling. De bijstandsuitkering onder verband van krediethypotheek wordt voor de heffing van de loonbelasting en de premieheffing als onbelaste uitkeringen aangemerkt, zodat verrekening van belastingen en premies volksverzekeringen met de gemeentelijke sociale dienst niet aan de orde is.

Gedurende de bijstandperiode wordt geen rente in rekening gebracht over de onder verband van krediethypotheek verstrekte bijstand, zodat betrokkenen slechts de hoofdsom aan de gemeentelijke sociale dienst behoeft af te lossen.

Ter beperking van situaties zoals weergegeven in dit voorbeeld zijn in de voorgestelde nWW de mogelijkheden van voorschotverlening verruimd.

Door de SVr en door de Staatssecretaris van Financiën zijn voor de huidige WW regels vastgesteld voor de uitkeringsinstanties over de te volgen handelwijze ten aanzien van de inhoudingen voor de loonbelasting en premieheffing sociale verzekeringen bij de verrekening van voorschotten. Ten aanzien van de ABW zijn door de genoemde staatssecretaris soortgelijke regels gesteld.

In geval van verrekening van verstrekte bijstand met een door de bedrijfsvereniging met terugwerkende kracht toegekende sociale verzekeringsuitkering – alsmede in de omgekeerde situatie van verrekening van nWW-uitkering met een bijstandsuitkering – dient de bedrijfsvereniging respectievelijk de gemeente het verrekenende deel van de met terugwerkende kracht toegekende uitkering niet als fiscaal- en premieplichtig loon te beschouwen.

Doordat het verstrekte voorschot als fiscaal- en premieplichtig loon wordt aangemerkt, heeft reeds gedurende de feitelijke rechtenperiode afdracht loonbelasting en premies volksverzekeringen plaatsgevonden.

3.3. De personenkring

3.3.1. Algemeen

Zowel de leden van de fractie van de P.v.d.A. als die van de V.V.D. wensen een overzicht van de categorieën personen die onder huidige WW en WWV recht op uitkering kunnen doen gelden en op grond van de nWW geen recht op uitkering hebben.

In bijlage VI zijn schematisch verschillende categorieën rechthebbenden aangegeven. Het is evenwel niet mogelijk gebleken daarbij de exacte volume-effecten aan te geven, zoals de leden van de V.V.D.-fractie vragen.

Vrijwel alle fracties brengen ter sprake, dat door de samenvoeging van WW en WWV keuzen dienen te worden gemaakt met betrekking tot de personenkring. De gemaakte keuze voor een in principe verplichte verzekering impliceert dat deze personenkring niet verder kan strekken dan degenen, door of voor wie de premies voor deze verzekering worden opgebracht. De door de verschillende fracties naar voren gebrachte wens om bepaalde groepen aanspraken op uitkering te verlenen, zal dan ook allereerst moeten worden getoetst aan de mogelijkheid om deze groepen tot de verzekering toe te laten. Daarbij zijn de aard van de arbeidsverhouding alsmede de plaats waar de arbeid wordt verricht bepalend om de betrokkenen tot de kring van verzekerden toe te laten. Zo vereist een verzekering van werknemers een relatie die op zijn minst vergelijkbaar is met die van werknemer/werkgever bij een arbeidsovereenkomst en is het verplichte karakter van een sociale verzekeringsregeling alleen te handhaven als premiebetaling dwingend kan worden afgedwongen. De wenselijkheid om de personenkring van de werknemersverzekeringen niet te beperken tot degenen, die in een zuivere arbeidsovereenkomst werkzaam zijn maar om deze uit te breiden tot degenen, die juridisch niet in een arbeidsovereenkomst werkzaam zijn, maar die maatschappelijk gezien met werknemers zijn te vergelijken, heeft van het begin af de sociale verzekering beheerst. Reeds in de jaren twintig en dertig zijn bepaalde groepen, zoals thuiswerkers, degenen die persoonlijk in aangenomen werk werkzaamheden verrichten en orkestleden onder de werknemers verzekeringen gebracht.

In de loop der jaren is steeds meer uitbreiding gegeven aan de personenkring, mede door het stellen van objectieve criteria, waarmee wordt aangegeven in welke gevallen de betrokkene maatschappelijk gezien geacht kan worden met een werknemer te zijn gelijkgesteld. Voor een overzicht van al deze verschillende groepen in de nWW, WW en WWV moge worden verwezen naar bijlage VI. Voorts merken wij over de personenkring van de IOW en de ABW het volgende op.

Onder de IOW vallen in Nederland woonachtige werkloze werknemers jonger dan 65 jaar (en hun partner) die bij het ontstaan van de werkloosheid de leeftijd van 50 jaar hebben bereikt, indien zij gedurende de maximale termijnen een nWW-uitkering hebben ontvangen, voorzover zij (tezamen met hun partner) een lager inkomen hebben dan het sociaal minimum.

Onder de ABW vallen in Nederland verblijvende Nederlanders die (met hun gezin) niet over voldoende middelen van bestaan beschikken om in de noodzakelijke kosten van het bestaan te voorzien. Aan in Nederland verblijvende vreemdelingen kan op dezelfde voet bijstand worden verleend. Op werkloze werknemers, met of zonder arbeidsverleden, is de Rww van toepassing.

Een vereiste, dat bij uitbreiding steeds heeft gegolden is de noodzaak om de personenkring van de verschillende sociale werknemersverzekeringen, tenzij onoverkomelijke bezwaren dit verhinderen, gelijk te doen zijn. Als belangrijkste argument hiervoor geldt de samenhang tussen deze regelingen terwijl bovendien de coördinatie van de premiebetaling een belangrijk aspect vormt. Dit laatste mede in samenhang met de heffing van de loonbelasting.

Een element, dat indertijd tot uitbreiding van de personenkring voor de werknemersverzekeringen heeft geleid, vindt in het bijzonder zijn grond in de hierboven reeds aangegeven wenselijkheid van coördinatie met de heffing van de loonbelasting. Bij de invoering van de WAO in 1967 is uit een oogpunt van deze coördinatie in navolging van de Wet op de loonbelasting in de werknemersverzekeringen, het begrip «loondienst» vervangen door het begrip «dienstbetrekking». Door de invoering van deze nieuwe terminologie werd beoogd, de kring van verzekerden voor de werknemersverzekeringen en de kring loonbelastingplichtigen zoveel mogelijk gelijk te doen zijn. Hierbij speelde mee, dat de belastingrechter en in laatste instantie de Hoge Raad, van oordeel waren, dat directeuren van naamloze vennootschappen – de besloten vennootschap diende zich eerst later aan – in dienstbetrekking stonden tot die vennootschap, ook wanneer een meerderheid van het aandelenpakket of het totale aandelenpakket in hun bezit was.

Directeuren NV/BV

De Centrale Raad van Beroep nam in de oude situatie met de hantering van het begrip loondienst voor wat betreft de verzekeringsplicht van directeuren N.V. een ander standpunt in, het welk kort gezegd er op neer kwam, dat ingeval van meerderheidsbelang geen verzekeringsplicht werd aangenomen. Bij de behandeling van de desbetreffende voorstellen die hebben geleid tot de wet van 20 juli 1967, Stb. 396 werd evenwel de verwachting uitgesproken, dat de Centrale Raad van Beroep het begrip «dienstbetrekking» niet op andere wijze zou interpreteren, dan de Hoge Raad reeds vele jaren deed (kamerstukken II, 1976, 9141, nr. 6). De Centrale Raad van Beroep heeft nadien inderdaad het begrip «dienstbetrekking» zodanig geïnterpreteerd dat aan genoemde bedoeling en uitgesproken verwachting werd voldaan. Nadat de besloten vennootschap met beperkte aansprakelijkheid als rechtsvorm in het Nederlandse recht is geïntroduceerd is evenvermelde interpretatie ook voor die vennootschap gaan gelden. Zeer recent echter is de Centrale Raad van Beroep teruggekomen op zijn standpunt. In zijn uitspraak van 4 oktober 1985, Premie 1983/24, komt de Raad tot de conclusie dat, gegeven de maatschappelijke ontwikkelingen op het gebied van met name de besloten vennootschap en de toename van de problemen op dat gebied met betrekking tot de sociale verzekering zijn vaste jurisprudentie niet langer kan worden gehandhaafd. De Centrale Raad is thans van oordeel dat de vraag of een arbeidsverhouding van een directeur/groootaandeelhouder van een N.V. of B.V. tot die vennootschap valt te beschouwen als een arbeidsovereenkomst naar burgerlijk recht – evenals de arbeidsverhouding van ieder ander die op basis van een privaatrechtelijke overeenkomst voor derden tegen betaling werkzaamheden verricht – dient te worden beantwoord aan de hand van de feitelijke omstandigheden van het geval.

In het geval van een directeur/groootaandeelhouder van een N.V. dan wel B.V. maken die feitelijke omstandigheden – aldus de Centrale Raad – het in het algemeen onaannemelijk dat er van zo'n arbeidsovereenkomst sprake zou zijn.

Op dit moment wordt bestudeerd tot welke consequenties de gewijzigde standpuntbepaling van de Centrale Raad leidt. Gelet op de ook door de

Centrale Raad gememoreerde ontwikkeling van de problematiek van met name de B.V. met betrekking tot de sociale verzekering zal voorts moeten worden onderzocht of herstel van coördinatie met de belastingwetgeving opweegt tegen het weer opvoeren van deze problematiek, of dat op andere wijze coördinatie tot stand kan of moet worden gebracht.

Op basis van deze studie zal advies worden gevraagd aan de SVr en zal, zo daartoe de wenselijkheid blijkt, een wijziging van alle werknemers-verzekeringen en mogelijk de Wet op de loonbelasting nodig zijn. Hiermee is naar wij menen ook de specifieke vraag beantwoord, die door de leden van de P.P.R.-fractie is gesteld over deze recente uitspraak van de Centrale Raad van Beroep.

Wij menen met het bovenstaande in algemene zin voldoende te zijn ingegaan op de door de verschillende fracties gestelde algemene vragen over de personenkring.

Hieronder zullen wij nader ingaan op door de onderscheiden leden gemaakte opmerkingen over een aantal ook in het wetstechnische mondelinge overleg van 12 december 1985 met name genoemde groepen.

Voor wat de beantwoording van de vragen betreft over het huishoudelijk personeel en de zogenaamde alpha-hulpen verwijzen wij echter naar paragraaf 3.3.4, terwijl de beantwoording van de vragen over de positie van illegale vreemdelingen zal plaatsvinden in paragraaf 3.4.3 van deze memorie.

Thuiswerkers, afroepcontractanten

Een aanpassing van de regeling inzake verzekeringsplicht van thuiswerkers wordt thans niet overwogen. Wel zal met belangstelling worden afgewacht tot welke resultaten het door de FNV-vrouwenbond ingestelde thuiswerkerssteunpunt leidt.

De positie van personen, die op zogenaamde afroepcontracten werkzaam zijn heeft onze volle aandacht. De verscheidenheid waarin dit fenomeen zich voordoet vereist een diepgaand onderzoek. Overigens zal de problematiek van de afroepcontractanten zich in het overgrote deel van de gevallen niet richten op het feit dat de betrokkene niet als werknemer zal worden aangemerkt. Veelal zal er bij het bestaan van een afroepcontract sprake zijn van een arbeidsovereenkomst omdat er een gezagsverhouding bestaat. Dit mede in antwoord op desbetreffende vragen van de leden van de fracties van D'66 er. de C.P.N. Of aanpassing van het zogenaamde Rariteitenbesluit (besluit van 14-12-1973, Stb. 627) wenselijk is kan aan de hand van resultaten van deze studie nader worden gezien. In antwoord op de specifieke vraag van deze leden, waarom ten aanzien van de afroepcontractanten e.a. dient te worden gewacht met wetswijziging merken wij nog op, dat de knelpunten die zich voor deze groepen voordoen liggen in het rechtspositionele vlak. Eerst zal dan ook moeten worden nagegaan of knelpunten in de rechtspositie kunnen worden opgelost, terwijl daarna pas kan worden gezien of er aan de kant van de sociale zekerheid nog lacunes zijn, die dan in dat kader kunnen worden opgevangen.

Overigens merken wij op naar aanleiding van de opmerking van de leden van de fractie van D'66, dat elke verbetering van de rechtspositie van deze afroepcontractanten ook tot verbetering van hun aanspraken op grond van de nWW zal leiden zonder dat deze behoeft te worden aangepast.

In het mondelinge overleg werd door een lid van de fractie van de P.v.d.A. in dit verband nog de vraag gesteld of het rapport inzake de flexibele arbeidsrelaties op een zodanig tijdstip kan worden afgerond dat dit nog bij de plenaire behandeling van het wetsvoorstel nWW kan worden betrokken.

In verband daarmee merken wij het volgende op.

Momenteel wordt een opdracht geformuleerd voor een onderzoek naar de omvang van het fenomeen flexibele arbeidsrelaties en de in verband daarmee voorkomende knelpunten.

De resultaten van dit onderzoek zullen, zoals het zich nu laat aanzien, begin september 1986 bekend zijn. Daarnaast wordt er naar gestreefd om begin maart 1986 een nota af te ronden waarin voorlopig vanuit een aantal beleidsalternatieven richting wordt gegeven aan het beleid met betrekking tot flexibele arbeidsrelaties. Pas na afronding van het onderzoek kan een meer definitief beleid worden geformuleerd.

Door de fractie van D'66 wordt de mogelijkheid geopperd van strijdigheid van de arbeidsverledeneis met de Derde Richtlijn, waar het zogenaamde afroepcontractanten betreft.

Daar afroepcontractanten voornamelijk vrouwen zouden zijn, zou er sprake kunnen zijn van indirecte discriminatie van vrouwen ten opzichte van mannen.

Onder indirecte discriminatie worden bijvoorbeeld maatregelen verstaan, die naar de bewoordingen geen ongelijke behandeling inhouden, doch door toepassing van andere onderscheidingscriteria in feite tot hetzelfde discriminerende resultaat leiden. Indirecte discriminatie kan door het bestaan van objectief gerechtvaardigde factoren, die geen verband houden met ongelijke behandeling op grond van geslacht, worden gebillijkt.

Wat de duur van de uitkering betreft zijn eisen gesteld die gelet op de motivering alleszins te rechtvaardigen zijn en geen enkele bedoeling hebben, noch een middel vormen om afroepcontractanten in aanmerking te doen komen voor een kortere werkloosheidsuitkering dan andere werknemers met een regelmatig arbeidsbestaan. De eisen behelzen dat men gedurende vijf jaar direct voorafgaande aan de werkloosheid drie jaar een dienstbetrekking heeft gehad, die tenminste acht uur per week omvatte. Deze eisen bewerkstelligen dat recht wordt gedaan aan de premisse dat er in de duur van de uitkeringsrechten een relatie zal bestaan met de periode dat men verzekerd is geweest. Tot slot wordt in dit verband nog opgemerkt dat het verzorgingsforfait ook voor daarvoor in aanmerking komende afroepcontractanten normaal meetelt.

«Roadies»

Ten aanzien van de zogenaamde «roadies» – een groep personen, wier werkzaamheden bestaan uit het technisch ondersteunen van musici en waarop tijdens het mondelinge overleg door een lid van de P.v.d.A.-fractie is gewezen – kan het volgende worden meegedeeld.

Deze groep is voor het eerst bij het Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid in het kader van de WW bij de verhoging van de gewerkte dagen-eis bij de wet van 26 maart 1981, Stb. 133 in beeld gekomen. In de ministeriële regeling, die werd getroffen voor personen, voor wie een verlaagde dagen-eis geldt (Besluit van 16 april 1981, Stcrt. 80) is deze groep te zamen met musici en artiesten opgenomen. Overigens blijkt uit de opnemings van deze groep in dit besluit, dat een aantal van hen reeds thans aan de voorwaarden voor verzekeringsplicht voldoet. Opgemerkt zij, dat voor zover bekend, geen verzoeken van betrokkenen zijn gedaan om in de verplichte werknemersverzekeringen te worden opgenomen. Indien ons van de zijde van de betrokkenen zelf of van de zijde van hun organisaties een desbetreffend verzoek zal worden gedaan, zijn wij bereid deze zaak voor te leggen aan de SVr met het verzoek na te gaan of het wenselijk en mogelijk is deze personen, voor zover zij nog niet verzekerd zijn, onder de werknemersverzekeringen te brengen. Een complicerende factor hierbij lijkt te worden gevormd door het feit, dat wanneer deze groep onder de verzekering wordt gebracht voor deze groep hen een werkgever moet worden aangewezen.

Ten aanzien van de werknemers in de zin van de Wet Sociale Werkvoorziening (WSW) merken wij nog op, dat tijdens het mondelinge overleg een lid van de fractie van de P.S.P. in overweging gaf in artikel 4, eerste lid, onderdeel e, de nWW «tewerkgesteld krachtens de Wet Sociale Werkvoorziening» te vervangen door «werkzaam zijn in het kader van de Wet Sociale Werkvoorziening». Deze formulering achtte dit lid van de P.S.P.-fractie beter op haar plaats. Ook wij zijn van mening dat de door hem voorgestelde formulering beter in deze tijd past dan die uit het wetsvoorstel. Door middel van een nota van wijziging zal artikel 4, eerste lid, onderdeel e, worden aangepast.

Tevens zal in de Invoeringswet een overeenkomstige wijziging in de andere werknemersverzekeringen worden aangebracht.

Productie-coöperaties

De mogelijkheid tot toelating tot de verzekering van deelnemers in productie-coöperaties met werknemerszelfbestuur is op het departement in voorbereiding. Een desbetreffend voorstel van wet verkeert in een zodanig stadium, dat het binnenkort door het kabinet kan worden besproken.

Startende zelfstandigen

De leden van de fractie van de P.v.d.A. vragen zich af hoe de huidige uitkeringspraktijk met betrekking tot startende zelfstandigen vanuit de Rww en vanuit een werknemerssituatie, respectievelijk een werkloze werknemerssituatie in de praktijk zal uitwerken. Opgemerkt zij in dit verband, dat de in het kader van de nWW getroffen voorziening voor startende zelfstandigen alleen maar toepassing kan vinden voor degenen, die vóór zij als zelfstandigen aan de slag gingen uitkering ontvingen op grond van die wet. De regeling voorziet erin, dat zij, indien zij binnen 1½ jaar hun werkzaamheden als zelfstandige moeten staken, weer recht op uitkering krijgen. Deze regeling is met name getroffen om aanspraken op werkloosheidsuitkering te hergeven aan personen, die aanvankelijk werknemer waren en die, na een mislukte poging om als zelfstandige een bedrijf te beginnen, zich weer als werknemer wensen op te stellen. Degene die vanuit de Rww als zelfstandige een bedrijf heeft gestart, kan, wanneer hij dit bedrijf weer moet beëindigen, opnieuw een beroep doen op de Rww met inachtneming van de gebruikelijke voorwaarden.

Met betrekking tot de positie van grensarbeiders merken wij het volgende op.

Door de leden van de P.v.d.A.-fractie is om een toelichting gevraagd omtrent de toepasbaarheid van de Rijksgroepsregeling zelfstandigen (Rz-regeling) (Stb. 1965,5) op startende ondernemers die in het genot zijn van een Nederlandse werkloosheidsuitkering in verband met vroegere grensarbeid.

De betrokken personen die in Nederland wonen hebben bij voorbeeld vroeger in de Bondsrepubliek Duitsland gewerkt en zijn aldaar werkloos geworden. Ingevolge artikel 71, lid 1 sub all, van EG Vo. nr. 1408/71 heeft de volledig werkloze grensarbeider recht op uitkering volgens de wettelijke regeling van de EG Lid-Staat op het grondgebied waarvan hij woont, alsof die wettelijke regeling tijdens het verrichten van zijn laatste werkzaamheden op hem van toepassing was geweest.

De vroegere werknemer/grensarbeider die thans een uitkering ingevolge de Nederlandse werkloosheidswet ontvangt, kan op gelijke wijze aanspraak maken op uitkeringen krachtens de RZ-regeling als de vroegere werknemer die voorheen in Nederland werkzaam is geweest.

De werknemersstatus wordt ook in verband met het mogelijk herleven van uitkeringsrechten – zo de omstandigheden dit volgens de Nederlandse wet mogelijk maken – aan deze belanghebbende toegekend.

Toelating tot de werknemersverzekeringen

Ter afsluiting van dit onderdeel willen wij nader ingaan op een tweetal opmerkingen van de leden van de fractie van de P.P.R. en het C.D.A. Eerstgenoemde leden doen opnieuw de suggestie de toelatingsgrens voor de werknemersverzekeringen voor een ieder te leggen op 40% van het minimumloon. Wij blijven van mening, dat de bedoelde 40% grens beperkt moet blijven tot thuiswerkers en zogenaamde rariteiten omdat hiermee zo objectief mogelijk een criterium wordt aangegeven, waarmee deze groepen maatschappelijk met «echte werknemers» kunnen worden vergeleken. Uiteraard komt hierbij nog de voor de rariteiten geldende aanvullende eis, dat men op twee dagen per week werkzaam dient te zijn. Uitsluitend omdat ten aanzien van thuiswerkers de mogelijkheid ontbreekt om te controleren op welke dagen wordt gewerkt, is deze eis voor deze categorie niet opgenomen. Voor personen, die op arbeidsovereenkomst werkzaam zijn dient ook bij een geringe omvang verzekeringsplicht te blijven bestaan. Het gevaar zou namelijk niet denkbeeldig zijn, dat wanneer dit niet het geval was, de persoon die tegelijkertijd een aantal kleine baantjes had in het geheel niet verzekerd zou kunnen zijn.

De vraag van de leden van de C.D.A.-fractie of bij fraude en in het bijzonder bij herhalingsfraude een niet toelaten tot de verzekering gedurende kortere of langere tijd is overwogen, moet ontkennend worden beantwoord.

De door de vragenstellers vermeende bestaande regeling in de Bondsrepubliek Duitsland is niet zodanig dat men geblokkeerd wordt bij de toetreding tot de verzekering, doch kent een zogenaamde «Sperrzeit» gedurende welke de aanspraak op de werkloosheidsuitkering wordt geschorst. De Sperrzeit duurt twaalf weken en kan in bijzondere gevallen worden bekort tot zes weken. Tot het intreden van een «Sperrzeit» kan bij voorbeeld worden besloten

- indien de werkloze de arbeidsverhouding zelf heeft beëindigd;
- indien de werkloze door zijn optreden, dat in strijd is met de arbeidsovereenkomst, de aanleiding is geweest tot het door zijn werkgever gegeven ontslag;
- indien de werkloze ondanks de instructies over de rechtsgevolgen een via het arbeidsbureau aangeboden passende werkkring niet aanneemt of daarop niet solliciteert;
- indien de werkloze weigert deel te nemen aan, dan wel later stopt met het voldoen aan hem vanwege het arbeidsbureau opgedragen om- en/of bijscholing of maatregelen die het vooruitzicht op een geslaagde arbeidsbemiddeling verbeteren, met dien verstande dat de werkloze geen belangrijke reden voor zijn gedrag heeft.

De werkloze kan de nog resterende aanspraak op werkloosheidsuitkering verliezen indien hij, nadat hij al eens aanleiding heeft gegeven voor een «Sperrzeit» van twaalf weken en daarvan schriftelijk bericht heeft gekregen, opnieuw aanleiding geeft voor het intreden van een «Sperrzeit».

In het voorliggende wetsvoorstel wordt er eveneens van uitgegaan dat het recht op uitkering niet of slechts ten dele geldend kan worden gemaakt indien de uitkeringsgerechtigde een omschreven verwijtbare gedraging heeft gepleegd.

Het wetsvoorstel kent echter, evenals de bestaande Duitse wetgeving, geen uitsluiting van de verzekering in verband met gepleegde fraude.

3.3.2. *Het overheidspersoneel*

De leden van de fractie van de P.v.d.A. achten de door het kabinet gegeven onderbouwing van zijn stellingname dat er onvoldoende aanleiding (meer) is voor een bijzondere positie van het overheidspersoneel op het sociale zekerheidssterrein, geenszins voldoende. Met deze principiële uitspraak van het kabinet kunnen anderzijds – om uiteenlopende redenen – wel instemmen de leden van de fracties van C.D.A., V.V.D., D'66, alsmede het lid van de R.P.F.-fractie en het lid van de G.P.V.-fractie. Ook de leden van de fractie van de P.P.R. zijn van mening dat in principe alle werknemers (ook) op het punt van de sociale verzekeringen gelijk behandeld dienen te worden.

Van deze instemming met de principiële benadering heeft het kabinet met voldoening kennis genomen. Het is naar onze mening een bevestiging van de in de adviesaanvraag aan de SER en van de in de memorie van toelichting gememoreerde maatschappelijke ontwikkeling op het punt van de verhouding tussen de overheid en haar werknemers en ten aanzien van de rechtspositie van het overheidspersoneel. Die rechtspositie is weliswaar formeel op een eigen manier in de regelgeving neergelegd, maar materieel is er toch sprake van een meer en meer naar elkaar toegroeien en van een streven naar een in beginsel zo gelijk mogelijke behandeling. Het eigene van het overheidspersoneel – wel als «status» aangeduid en neerkomend op het gegeven dat de overheid naast haar hoedanigheid van werkgeefster ook de hoedanigheid van politiek gezagdraagster heeft – brengt niet mee dat de inhoudelijke rechtspositie in alle onderdelen moet afwijken van de rechtspositie van overige werknemers. Evenmin betekent het, dat nu (opeens) alle eigen regelingen geen bestaansrecht meer zouden hebben. Dit zal, als daartoe aanleiding is, van geval tot geval moeten worden gezien.

Uit het vorenstaande moge blijken, dat in antwoord op de vraag van het lid van de R.P.F.-fractie, dat de maatschappelijke ontwikkeling niet eenvoudig in elementen kan worden ontleed. De in de memorie van toelichting genoemde regelingen waarbij het overheidspersoneel in een zoveel mogelijk gelijke positie is gebracht als werknemers in de marktsector, kunnen als illustratie worden gezien.

De geschetste benaderingswijze is tevens antwoord op de vraag van de leden van de fractie van de V.V.D. en van het lid van de fractie van het R.P.F., waarom het betrekken van overheidspersoneel bij de andere werknemersverzekeringen niet aan de orde is. Dit wetsvoorstel behandelt de geldelijke gevolgen van werkloosheid en niet de in de ZW en de WAO geregelde materie.

In reactie op een vraag van de leden van de fractie van de V.V.D. kan het kabinet de mening van deze leden delen dat een volledig brengen van het overheidspersoneel onder de kring van verzekerden van de werknemersverzekeringen inhoudelijk geen gevolgen behoeft te hebben voor de rechtspositie van dat personeel. Zoals aan elke werkgever zal het namelijk ook aan de overheid als werkgeefster vrij staan met de centrales van overheidspersoneel afspraken te maken over bovenwettelijke aanspraken. Overigens blijkt uit de memorie van toelichting dat naar de mening van het kabinet de totale materiële aanspraken voor het overheidspersoneel een weergave dienen te vormen van hetgeen zowel wettelijk als bovenwettelijk in de particuliere sector geldt.

Naar aanleiding van vragen en opmerkingen van de leden van vrijwel alle fracties zij herhaald, dat de beslissing over het daadwerkelijk betrekken van overheidspersoneel bij de nWW uiteraard pas genomen kan worden na open en reëel overleg met de centrales van overheidspersoneel en de belangenverenigingen van militairen. Dat overleg zal plaatsvinden op

basis van het stelsel van overleg dat van kracht is op het moment waarop het overleg gevoerd wordt. Dit impliceert, dat het kabinet het niet eens is met de door de leden van de S.G.P.-fractie gememoreerde suggestie van de Vereniging van Nederlandse Gemeenten. Voor de opvattingen van het kabinet over het overleg over arbeidsvoorwaarden bij de overheid zij verwezen naar de notitie die de Minister van Binnenlandse Zaken aan de Tweede Kamer heeft gezonden bij brief van 30 mei 1985 (kamerstukken II, 1984–1985, 19 009, nr. 2).

De leden van de fractie van de P.v.d.A. en het lid van de fractie van de R.P.F. hebben de gekozen juridische constructie waarmee het overheids-personeel daadwerkelijk onder de nWW gebracht kan worden, onjuist geoordeeld. De leden van de S.G.P.-fractie hebben gevraagd, of het kabinet met de keuze van deze constructie niet reeds heeft geantwoord op de vraag, of het overheids-personeel in beginsel onder de kring van verzekerden van de nWW moet worden gebracht. Zoals uit de eerdere beantwoording over de principiële stellingname van het kabinet is gebleken, luidt het antwoord op de laatste vraag dat het kabinet geen reden ziet ambtenaren ten principale van de kring van verzekerden uit te zonderen. Zonder opnieuw de formele weg te behoeven gaan van indiening en behandeling van een wetsvoorstel kan afhankelijk van de uitkomst van het te voeren overleg, met een algemene maatregel van bestuur op meer praktische en op relatief eenvoudige wijze het overheids-personeel bij deze wet worden betrokken.

Het concept van bedoelde eventuele algemene maatregel van bestuur zal aan het parlement worden voorgelegd, zodat dit alle gelegenheid krijgt zo nodig zijn invloed uit te oefenen.

In de artikelen 127 en 128 is voorts bepaald, dat een ontwerp van een besluit tot het treffen van bedoelde algemene maatregel van bestuur in de Nederlandse Staatscourant moet worden gepubliceerd. Er moeten twee maanden na die publikatie verstreken zijn, alvorens aan de Kroon een voordracht kan worden gedaan tot een zodanige maatregel van bestuur.

Voor de totstandkoming van de vorenbedoelde algemene maatregel van bestuur is dus een zeer zorgvuldige en met waarborgen omklede procedure gekozen.

Of en wanneer een en ander zijn beslag zal krijgen – dit in antwoord op vragen van de leden van de C.D.A.-fractie in paragraaf 5.1.1 van het voorlopig verslag en het lid van de G.P.V.-fractie – is thans niet te zeggen, behoudens dan dat het niet vóór 1 januari 1987 kan zijn.

Teneinde rekening te kunnen houden met specifieke situaties voor het overheids-personeel is in artikel 7 ook de mogelijkheid neergelegd om zo nodig afwijkende regels te stellen. Voor wat betreft de in het voorlopig verslag aan de orde gestelde meer algemene aspecten inzake delegatie en het bij uitvoeringsmaatregelen afwijken van de wet wordt verwezen naar het daaromtrent vermelde in paragraaf 4.1 van deze memorie.

De leden van de P.v.d.A.-fractie wensen inzicht in een kosten-baten-analyse inzake het brengen van de ambtenaren onder de kring van verzekerden op kortere én langere termijn. Het lid van de G.P.V.-fractie informeert in dit verband naar de premie-effecten van deze risicoverevening. De kosten-baten-analyse en de premie-effecten zullen in het hierna volgende voor de langere termijn (structurele situatie) worden beschreven. De kwantitatieve gegevens zijn in de hierna volgende tabel samengevat, waarbij de kosten en de baten zijn aangeduid met een plus- respectievelijk een minteken voor het getal.

In de eerste plaats is van belang, dat bij risicoverevening de ontslaguitkeringen voor het overheidspersoneel niet meer ten laste komen van het overheidssfeerbudget. Hierdoor zal niet langer de overheid maar het WW-fonds de werkloosheidsuitkering verstrekken, waardoor voor de overheid een uitgavenvermindering optreedt van 435 mln.

In de tweede plaats zal men over het ambtelijke salaris de (structurele) nWW-premie verschuldigd zijn. Bij een 50-50-verdeling van de premie betekent dit voor zowel de werkgever als de werknemer in de overheidssfeer ieder een kostenpost van 1302 mln.

Uit het voorgaande volgt dat de werkloosheidslasten toenemen met 435 mln. terwijl de inkomsten voor het fonds stijgen met 2604 mln. Hierdoor ontstaat ruimte voor een premieverlaging van gemiddeld zo'n 1,3 procentpunt. De constatering van het lid van de G.P.V.-fractie, dat de grotere risicospreiding een neerwaarts effect zal hebben op de premiehoogte, is derhalve juist. In onderstaande tabel is dit effect aangegeven door een financieel voordeel in de overheidssfeer van 280 mln. voor zowel werkgevers als werknemers, en van 805 mln. voor beide partijen in het bedrijfsleven.

Ten slotte dient de mutatie in de WW-premie voor werknemers uit de inhoudingspost voor ambtenaren te worden geëlimineerd. De helft van de structurele WW-premie komt bij de voorgestelde verdeling ten laste van werknemers welke in de berekening voor het grootste gedeelte¹ uit de inhoudingspost voor ambtenaren is gehaald. Deze correctie van de inhoudingspercentages houdt een lastenverschuiving in van het overheidspersoneel naar het overheidssfeerbudget ten bedrage van 1050 mln. Voor het overheidssfeerbudget treden derhalve additionele kosten op, terwijl de werknemers in de overheidssfeer worden ontlast.

Tabel 3.3.a. Kosten-baten analyse van de risico-verevening voor ambtenaren in de structurele situatie (in mln. gulden)

	Overheids- budget	Werkgevers		Werknemers	
		overh.	bedr.	overh.	bedr.
1. Ambtelijke uitkeringen	-435				
2. Premieheffing ambtenaren		+1302		+1302	
3. Verlaging premiepercentages		-280	-805	-280	-805
4. WW-premie uit inhouding	+1050			-1050	
5. Totaal	+615	+1022	-805	-28	-805

De antwoorden op de vragen van de leden van de P.v.d.A.-fractie kunnen nu eenvoudig uit bovenstaande tabel worden afgeleid. Voor de overheid (inclusief de werkgeverslasten) treden in de structurele situatie additionele kosten op van per saldo 1637 mln. Voor de werknemers in de overheidssfeer is er een lastenverlichting van 28 mln., terwijl in het bedrijfsleven de werkgevers en werknemers ieder een premievermindering ontvangen van 805 mln. Deze uitkomsten staan ook in meer gecompliceerde vorm vermeld onderaan bladzijde 97 van de memorie van toelichting.

¹ De WW-premie voor werknemers bedroeg bij de start van de inhoudingspost voor ambtenaren 0,65 procent, waardoor dit relatief kleinere deel van de structurele WW-premie voor werknemers niet in deze inhoudingspost is verwerkt.

Met het bovenstaande hopen wij ook een en ander te hebben verduidelijkt voor de leden van de P.S.P.-fractie. Overigens zij hierbij opgemerkt dat het hier om de partiële effecten van de risicoverevening gaat en niet om de totale financiële gevolgen van stelselwijziging voor de overheid. Deze gevolgen staan beschreven in tabel 5.7 van de memorie van toelichting.

Voorts willen de leden van de P.v.d.A.-fractie eveneens een kosten-baten-analyse van de risico-verevening op een kortere termijn ontvangen. Aangezien het kabinet nog geen beslissing heeft genomen omtrent het tijdstip waarop de ambtenaren ook feitelijk onder de kring van verzekerden worden gebracht kan deze analyse op dit moment niet worden verstrekt.

Door de leden van de fracties van D'66 en P.P.R. en het lid van de fractie van de R.P.F. wordt de pakketvergelijking aan de orde gesteld. De uitkomsten van de pakketvergelijking zullen aangeven hoe het pakket arbeidsvoorwaarden – waarvan de werkloosheidsvoorziening deel uitmaakt – als totaal zich verhoudt tot dat van werknemers in de markt-sector. De vergelijking is niet gericht op afzonderlijke onderdelen van de arbeidsvoorwaardenpakketten. Met het pakketvergelijkend onderzoek wordt goede voortgang gemaakt. De uitkomsten zullen in april 1986 beschikbaar zijn. Daarna komt de vraag aan de orde welke conclusies aan deze uitkomsten moeten worden verbonden voor de verdere ontwikkeling van het arbeidsvoorwaardenpakket.

De leden van de P.v.d.A.-fractie stellen vragen over de aansluiting tussen ambtelijke en niet-ambtelijke uitkeringswetten en het meetellen van de perioden, doorgebracht in overheidsdienst bij de referte-eis en voor het arbeidsverleden. Daaromtrent is het volgende op te merken.

Voor wat betreft de WWV zijn er geen aansluitingsproblemen omdat het overheidspersoneel onder de WWV valt. In antwoord op een desbetreffende vraag van de leden van de C.D.A.-fractie zij meegedeeld, dat zij derhalve na afloop van de voor hen geldende wachtgeldperiode een beroep kunnen doen op die wet.

Bij de WW zijn er wel aansluitingsproblemen. Voor de referte-eis tellen alleen mee dagen, waarop men werknemer was in de zin van de WW. Overheidspersoneel is niet verzekerd ingevolge de WW. Dagen in een ambtelijke dienstbetrekking tellen dus niet mee voor de referte-eis. In de praktijk zijn op dit punt problemen gerezen, met name in de sfeer van het onderwijs. Hieromtrent is op 11 juli 1983 advies gevraagd aan de SVr. Op 19 juni 1984 is het advies uitgebracht.

Bestudering van dat advies heeft geleid tot de conclusie dat gelijkstelling van ambtelijke dagen met gewerkte dagen in de zin van de WW alleen door middel van wetswijziging kan worden gerealiseerd. Gelet op de plannen tot integratie van de WW en de WWV leek een dergelijke wijziging van de WW toen niet wenselijk.

In de Invoeringswet zal aandacht worden geschonken aan deze problematiek. In die wet zal worden geregeld dat weken, waarin in overheidsdienst is gewerkt, meetellen zowel voor de referte-eis als de arbeidsverleden-eis in het kader van de nWW voor degene, die laatstelijk voor het intreden van de werkloosheid in het particuliere bedrijfsleven in een dienstbetrekking werkzaam was.

Door de leden van de fractie van het C.D.A. wordt de aandacht gevestigd op de werkloosheidsregelingen voor overheidspersoneel, waarin de uitkeringsduur wordt gerelateerd aan diensttijd en leeftijd. Dienaangaande moge worden verwezen naar het daaromtrent vermelde in paragraaf 3.7.

Naar aanleiding van een vraag van de leden van de C.D.A.-fractie zij medegedeeld, dat bij inpassing van overheidspersoneel in de nWW via de gelijkstellingsvariant (ontleend aan de AAW) de eigen structuur van de werkloosheidsregelingen voor overheidspersoneel in stand kan blijven.

Afwijkingen in de werkloosheidsregelingen van overheidspersoneel ten opzichte van de nWW op het punt van bij voorbeeld de dagloongrens of de berekening van de uitkeringsduur zullen naar het zich laat aanzien geen onoverkomelijke problemen met zich brengen.

De leden van de V.V.D.-fractie vragen een overzicht inzake de ontslagwerkloosheid bij enerzijds de overheid (inclusief de gepremieerde en gesubsidieerde sector) en anderzijds de marktsector. Dit gevraagde overzicht kan evenwel niet op basis van bestaand cijfermateriaal worden verstrekt. In de eerste plaats is een deel van de werknemers in de gepremieerde en gesubsidieerde sector volgens de werkloosheidswet verzekerd; het aantal ontslagwerklozen in deze sector is daardoor niet afzonderlijk bekend en zal voor een deel bij het aantal werklozen in de marktsector zijn opgenomen. In de tweede plaats vindt geen centrale registratie plaats van het aantal ontslagwerklozen in de totale overheidssector; deze gegevens blijven veelal beperkt tot de rijksoverheid. De ontslagwerkloosheid bij de lagere publiekrechtelijke lichamen wordt bijvoorbeeld niet centraal geregistreerd.

Het voorhanden zijnde statistische materiaal inzake de ontslagwerkloosheid in de overheids- en marktsector is in de periode 1970-1985 in onderstaande tabel weergegeven. Gezien het onvolledige cijfermateriaal kunnen hieruit geen conclusies voor de gehele overheid worden getrokken.

Tabel 3.3.b. De omvang van de ontslagwerkloosheid bij de rijksoverheid (Rijkswachtgeldbesluit 1959 en Uitkeringsregeling 1966 resp. in de WW/WWV in de periode 1970-1985)

Jaar	Rijksoverheid	Marktsector		
		WW	WWV	Totaal
1970	1738	31 000	20 000	51 000
1971	1795	37 000	22 000	59 000
1972	2149	60 000	37 000	97 000
1973	2060	48 000	45 000	93 000
1974	2386	61 000	48 000	109 000
1975	2519	89 000	70 000	159 000
1976	2860	73 000	89 000	162 000
1977	3097	60 000	88 000	148 000
1978	3124	55 000	83 000	138 000
1979	3169	64 000	80 000	144 000
1980	3519	68 000	87 000	155 000
1981	3410	111 000	139 000	250 000
1982	3714	123 000	219 000	342 000
1983	3935	120 000	244 000	364 000
1984	4481	98 000	213 000	311 000
1985	4552	85 000	180 000	265 000

De berekeningen inzake de risicoverevening zijn overigens mede op bovenstaande gegevens gebaseerd. Wegens het onvolledige cijfermateriaal zijn daarbij op basis van een aantal aannemens de gegevens voor de overheidssector meer vergelijkbaar gemaakt met die in de marktsector.

Het door de leden van de V.V.D.-fractie gevraagde overzicht van de verschillen tussen de bestaande werkloosheids- en arbeidsongeschiktheidsregelingen voor overheidspersoneel enerzijds en voor werknemers in de marktsector anderzijds is als bijlage IV bij de memorie gevoegd.

3.3.3. *Personen die hun militaire dienstplicht of vervangende dienst vervullen*

De leden van de P.v.d.A.-fractie stellen een tweetal vragen over de zinsnede inzake het inacht nemen van het verschil in karakter tussen de WWV als een voorziening en de nieuwe regeling als een verzekering.

Daaromtrent zij medegedeeld, dat het verschil in karakter meebrengt, dat voor de WWV geen premie verschuldigd was en voor de nieuwe WW wel premie verschuldigd zal zijn. Als gevolg van de afstemming van de wedde op het netto minimumloon zal het verschuldigd zijn van premie overigens geen invloed hebben op de wedde.

De leden van de P.v.d.A.-fractie stellen voorts enkele vragen over de in de memorie van toelichting aangekondigde wijziging van de Wet arbeidsongeschiktheidsvoorziening militairen (WAMIL). De betreffende wijziging van de WAMIL is in de Invoeringswet opgenomen. De wijziging van de WAMIL beoogt het in de Invoeringswet opgenomen overgangsrecht met betrekking tot de daarbij opgenomen wijzigingen van de ZW en de WAO van overeenkomstige toepassing te doen zijn op de uitkeringsgerechtigden ingevolge de WAMIL.

Met betrekking tot de vaststelling van de wedde van dienstplichtige militairen en de uitkeringsbedragen van werkloze ex-dienstplichtige militairen wordt in antwoord op vragen van de leden van de V.V.D.-fractie het volgende medegedeeld.

Sedert 1968 geniet de dienstplichtige militair die voor eerste oefening onder de wapenen is geen soldij meer maar wedde e.o. (eerste oefening).

Per 1 juli 1975 werd, teneinde tegemoet te komen aan de gewijzigde maatschappelijke opvattingen, de wensen van de belangenverenigingen en als eerste invulling van het in de Defensienota 1974 geformuleerde beleidsvoornemen, de wedde e.o. netto gekoppeld aan het netto besteedbaar minimum jeugdloon van een 20-jarige particuliere werknemer. De «leeftijdsgrens» was geen toevallige. De wettelijke opkomstleeftijd voor het vervullen van de dienstplicht was eveneens 20 jaar terwijl bovendien de gemiddelde leeftijd van de in werkelijke dienst verblijvende dienstplichtigen 20,4 jaar bedroeg. Aangezien eind 1978 de wettelijke opkomstleeftijd in het kader van de zogenaamde 1% terugdringingsoperatie werd verlaagd naar 19 jaar en daarnaast de gemiddelde leeftijd daalde doordat meer dan voorheen werd gekozen voor het vervullen van de dienstplicht direct aansluitend op het vervolgonderwijs dan wel de initiële beroepsopleiding, werd per 1 januari 1979 een meer gedifferentieerde koppeling ingevoerd. Dit houdt in dat sedert die datum de wedde e.o. wordt gekoppeld aan het netto besteedbaar minimumloon van een 18-, 19- en 20-jarige werknemer.

Een en ander impliceert dat dienstplichtigen van 21 jaar en ouder bezoldigd worden als waren zij 20 jaar.

Wellicht ten overvloede zij nogmaals gewezen op het feit dat de meermalen genoemde koppeling netto-netto is. Dit betekent de netto wedde e.o. (bruto minus loonbelasting/premie AOW) is gekoppeld aan het netto minimum jeugdloon (bruto minus loonbelasting, sociale premies en verplichte ziektekostenverzekering²).

De wedde e.o. per januari 1986 is in de volgende tabel opgenomen.

	18 jaar		19 jaar		20 jaar en ouder	
	bruto	netto	bruto	netto	bruto	netto
Soldaat	803	707	929	798,80	1088	916,80
Sergeant	951	814,40	1101	926	1289	1065,30
Vaandrig	1022	867,50	1181	985,50	1384	1136

Voor wat betreft de uitkeringsbedragen is het volgende op te merken. Indien een ex-dienstplichtige militair niet in aanmerking komt voor een WWV-uitkering zal hij in de regel wel in aanmerking komen voor een uitkering krachtens de Rww.

² De dienstplichtige militair heeft vrije geneeskundige verzorging. De wedde e.o. per 1 januari 1986 is in de volgende tabel opgenomen.

De normbedragen ingevolge de Rww zijn per 1 januari 1986:

a. Voor thuiswonenden:		
bij 18 jaar	f	342,80 per maand
bij 19 jaar	f	344,90 per maand
bij 20 jaar	f	431,80 per maand
21-jarigen en ouder worden aangemerkt als woningdeler (zie onder c.).		
b. Voor alleenstaanden (niet woningdeler):		
bij 18—19—20 jaar	f	730,05 per maand
bij 21 jaar	f	780,85 per maand
bij 22 jaar	f	896,60 per maand
bij 23 jaar en ouder	f	1045 per maand
c. Voor alleenstaanden (woningdeler):		
bij 18 t/m 21 jaar	f	730,05 per maand
bij 22 jaar	f	760,60 per maand
bij 23 jaar en ouder	f	887,65 per maand

De mogelijkheid bestaat voor werkloze ex-dienstplichtige militairen om in aanmerking te komen voor een WWV-uitkering.

Gelet op de (verzwaarde) referte-eis van 130 weken voor werknemers jonger dan 23 jaar, kan vrijwel geen enkele ex-dienstplichtige militair die de leeftijd van 23 jaar nog niet heeft hiervoor in aanmerking komen.

Ex-dienstplichtige militairen van 23 jaar en ouder zullen, aangezien de in werkelijke dienst doorgebrachte tijd wordt meegeteld, voor de referte-eis van 130 dagen, vrijwel altijd in aanmerking komen voor een WWV-uitkering.

De WWV-uitkering voor een ex-dienstplichtige militair van 23 jaar of ouder is 70% van het wettelijk bruto minimumloon. Het bruto minimumloon inclusief vakantiebijslag, voor iemand van 23 jaar of ouder bedraagt sedert 1 januari 1986 f 2137 per maand.

Naar aanleiding van de vragen van de leden van de P.P.R.-fractie zij medegedeeld, dat er naar onze mening uitzonderingen mogelijk dienen te zijn op de hoofdregel, dat het dagloon van de werkloze ex-dienstplichtige militair wordt afgestemd op het wettelijk minimumloon. Daarbij is te denken aan degene, die al vóór opkomst in militaire dienst relatief langdurig een loon verdiende dat hoger was dan het wettelijk minimumloon. Een dergelijke uitzonderingsbepaling zal in de dagloonregelen worden opgenomen.

Hieronder volgt de door de leden van de P.P.R.-fractie gevraagde verdeling over de leeftijdsklassen van de dienstplichtigen in werkelijke dienst, absoluut en in procenten in het jaar 1984. Een dienstplichtige wordt tot een bepaalde leeftijdsklasse gerekend, indien hij in het jaar van de opkomst de leeftijd behorend bij die klasse bereikt.

Leeftijd	1984	
	absoluut	%
18 jaar	5 048	11,8
19 jaar	9 406	22,0
20 jaar en ouder	28 302	66,2
Totaal	42 756	100

Met betrekking tot het aantal personen dat vervangende dienst verricht kan het volgende worden medegedeeld. Dat aantal bedroeg op 1 januari 1986 2269. De verdeling naar leeftijd was als volgt.

18 jaar: 1
19 jaar: 19
20 jaar: 94
21 jaar: 242
22 jaar: 391
23 jaar: 271
24 jaar: 296
25 jaar: 380
26 jaar: —
27 jaar: 288
28 jaar: 177
29 jaar: 90
30 jaar: 12
31 jaar en ouder: 8

De door de leden van de P.P.R.-fractie gevraagde inkomensverdeling is niet beschikbaar. In verband met de privacy-bescherming wordt er bij opkomst in militaire of vervangende dienst niet gevraagd naar de vroegere inkomenssituatie.

3.3.4. *Het huishoudelijk personeel/alphahulpen*

De leden van de fractie van de P.v.d.A. geven in dit onderdeel allereerst hun opvatting weer over de positie van de zogenaamde alphahulpen en stellen in verband daarmee een aantal vragen.

De reeds in 1977 door de toenmalige Staatssecretaris van CRM in het kabinet Den Uyl, de heer Meijer, in het kader van de gezinsverzorging gemaakte keuze een zodanige constructie op te zetten, dat een aantal in de gezinsverzorging werkzame personen buiten de sociale werknemersverzekeringswetten wordt geplaatst, is destijds inderdaad tot stand gekomen om het apparaat van de gezinsverzorging betaalbaar te houden. Had men indertijd deze keuze niet gemaakt, dan had men in een toenemend aantal gevallen niet meer aan de hulpvraag kunnen voldoen. Ook thans nog vormen deze budgettaire bezwaren een onoverkomelijk bezwaar om in deze situatie wijziging te kunnen brengen. Overigens kan wegens de juridische vormgeving van de arbeidsovereenkomsten, die in feite wordt gesloten tussen de betrokken hulpvrager en de alpha-hulp, geen ander dan deze hulpvrager als werkgever worden aangewezen. Het zou dan ook binnen de sociale werknemersverzekeringswetten alleen dan mogelijk zijn deze groep in de verzekering op te nemen als de voor het huishoudelijk personeel geldende aanvullende eis van twee dagen per week integraal zou komen te vervallen. Hiertegen bestaan evenwel nog steeds overwegende bezwaren.

Uit informatie van het Ministerie van Welzijn, Volksgezondheid en Cultuur blijkt dat er 17 000 à 18 000 personen als alpha-hulpen werkzaam zijn.

Met betrekking tot de vraag van de leden van de fractie van het C.D.A. over de positie van alpha-hulpen op wat langere termijn zien wij, als wij ons tot de sociale zekerheidsregelingen beperken, niet in dat naast de nu te scheppen mogelijkheid tot toelating tot de vrijwillige verzekering nieuwe stappen kunnen worden gezet.

Voor wat betreft de vraag van de leden van de P.v.d.A.-fractie over de zogenaamde AAW-hulpen, zij opgemerkt dat het hier een situatie betreft, waarvoor de indicatie voor hulpverlening wel aanwezig is, maar waartoe de instelling voor gezinsverzorging niet in staat is hetzij via een alpha-hulp, hetzij via een hulp in dienst van de instelling aan de hulpvraag te voldoen.

In die gevallen wordt de betrokkene in de gelegenheid gesteld zelf een kracht in dienst te nemen, waarvoor hij een vergoeding krijgt in het kader van de A.A.W.-voorzieningen. Op die vergoeding wordt in mindering gebracht de retributie, die aan de instelling voor gezinsverzorging zou moeten worden betaald als de hulp vanwege die instelling zou worden verstrekt dan wel gefinancierd.

Uiteraard zijn ten aanzien van deze hulpen de bepalingen inzake verzekeringsplicht van huishoudelijk personeel normaal van toepassing, zodat, als op meer dan twee dagen per week wordt gewerkt, sprake is van verzekering voor WW, ZW, WAO en ZFW. Indien dit het geval is wordt de vergoeding, die aan de betrokkene wordt verleend verhoogd met de door hem als werkgever verschuldigde premies.

Zoals in de memorie van toelichting op blz. 43 reeds is gesteld, zou het niet-opnemen van de categorie huishoudelijk personeel in de kring van verzekerden van de nWW een – overigens weerlegbaar – vermoeden van indirecte discriminatie kunnen opleveren. Dit hangt echter af van het feit of het niet-opnemen op objectieve en redelijke gronden berust. Indien dit niet-opnemen op geen enkele wijze de bedoeling heeft mannen en vrouwen op grond van hun geslacht ongelijk te behandelen dient men tot de conclusie te komen dat er niet gesproken kan worden van – eventueel indirecte – discriminatie. (Zie ook paragraaf 3.3.1 van deze memorie.)

Wij menen – gelet op de elementen die genoemd zijn in de memorie van toelichting – dat deze conclusie gewettigd is. Naar aanleiding van opmerkingen van de P.v.d.A.-fractie noemen wij deze factoren nog eens:

- praktische en uitvoeringstechnische bezwaren;
- het feit dat de betrokken groep in het algemeen geen behoefte heeft aan dergelijke verzekeringen;
- het gevaar van vergroting van het zwarte circuit;
- het gevaar van vermindering van aanbod van huishoudelijk werk.

Naar ons oordeel neemt de vrijwillige verzekering ngevolge de nWW mogelijk resterende twijfels over het bestaan van indirecte discriminatie weg.

Overigens nemen wij kennis van de standpunten van de fracties van C.D.A., V.V.D. en D'66 over de positie van het huishoudelijk personeel. Op de door deze leden gestelde vragen is in het vorenstaande ingegaan.

De leden van de fractie van de P.P.R. vragen zich in dit verband af of aan de door het kabinet naar voren gebrachte bezwaren om het huishoudelijk personeel zonder de thans geldende aanvullende voorwaarden tot de personenkring toe te laten enig onderzoek ten grondslag heeft gelegen. Hierop kan worden geantwoord, dat voor de handhaving van de status quo is gekozen wegens ervaringen die vanaf het begin van de sociale verzekeringen en ook vanaf het moment, waarop de heffing van loonbelasting een aanvang nam, met de groep huishoudelijk personeel als geheel zijn opgedaan. Immers ook voor huishoudelijk personeel, dat op meer dan 2 dagen per week werkzaam is, doen zich problemen voor, omdat iedere particulier, die dat personeel in dienst heeft, als werkgever/inhoudingsplichtige moet worden aangeduid en premies en belasting moet afdragen. Hoewel dit voor de uitvoering onevenredig belastend werkt is dat in geval van een meer omvattend dienstverband acceptabel. Zodra het gaat om dienstverbanden van enkele uren per week vergt dit echter een te omvangrijk administratief en controleapparaat en blijft dit niettemin uiterst fraudegevoelig.

3.3.5. *Personen, die in het buitenland werkzaam zijn geweest*

Wij nemen kennis van het standpunt van de leden van de fractie van de P.v.d.A. volgens welk zij niet kunnen instemmen met de uitsluiting van personen die in het buitenland werkzaam zijn geweest.

Zoals in paragraaf 3.3.1 reeds is uiteengezet maakt de keuze voor een verzekering het onmogelijk terzake binnen de nWW een oplossing te bieden. In feite zullen dan ook in de nieuwe situatie werklozen in dezelfde positie verkeren als personen, die arbeidsongeschikt uit het buitenland terugkeren.

Naar aanleiding van de door de leden van de fractie van de C.D.A., P.P.R. en P.v.d.A. gemaakte opmerkingen en gestelde vragen omtrent de gevolgen van het wetsvoorstel voor de positie van grensarbeiders kan worden gewezen op de bepalingen van Verordening (EEG) 1408/71 die voor de betrokken groep van belang zijn, te weten artikelen 67 tot en met 71. Aan de opmerkingen omtrent de RZ-regeling werd in paragraaf 3.3.1 van deze memorie reeds aandacht besteed.

Door de wijziging van de Nederlandse werkloosheidswetten treedt er geen verandering op in de positie van de grensarbeiders en overige migrerende werknemers, althans voor wat betreft de vraag welke wetgeving van toepassing is in geval van werkloosheid.

Hoofregel blijft dat de grensarbeider die volledig werkloos is geworden een uitkering ontvangt ingevolge de werkloosheidsregelingen van het woonland. Een zelfde bepaling geldt voor de migrerende werknemer, niet-grensarbeider zijnde, die volledig werkloos is geworden en zich ter beschikking heeft gesteld van de diensten voor arbeidsbemiddeling op het grondgebied van de Lid-Staat waarop hij woont of waarheen hij is teruggekeerd.

Daarnaast geldt de bepaling voor de werknemer die werkloos is geworden in zijn woonland en vervolgens zich naar een ander land (EG-Lid-Staat) begeeft om aldaar werk te zoeken, dat hij vóór zijn vertrek tenminste vier weken na de aanvang van zijn werkloosheid als werkzoekende ingeschreven is geweest en ter beschikking van de diensten voor arbeidsbemiddeling van zijn toenmalige woonstaat heeft gestaan; alsdan behoudt de belanghebbende, die aan bepaalde voorwaarden in het land waar hij werk is gaan zoeken voldoet, gedurende ten hoogste drie maanden het recht op uitkering.

Beide regels worden voor vanuit of naar Nederland migrerende werknemers respectievelijk werklozen toegepast.

In een andere positie verkeren echter personen, die op het Nederlands deel van het continentaal plateau werkzaam zijn en derhalve buiten het Rijk werken, maar wier werkgever in Nederland is gevestigd. Zij zijn verplicht verzekerd en ontvangen bij werkloosheid na terugkeer in Nederland een werkloosheidsuitkering. EG-onderdanen, die niet in Nederland wonen, en op het continentaal plateau werkzaam zijn voor een in Nederland gevestigde werkgever kunnen, indien hun verplichte verzekering is beëindigd, aansluitend worden toegelaten tot de vrijwillige verzekering – zoals ook mogelijk is voor de ZW en de WAO – en hebben bij werkloosheid na terugkeer in het land van herkomst krachtens EG vo. nr. 1408/71 recht op werkloosheidsuitkering van het land waarin ze wonen.

De vrijwillige verzekering biedt dus voor een groep werknemers op het continentaal plateau een verbetering van de sociale verzekeringspositie. Overigens wordt de positie van werknemers op het continentaal plateau zowel in het kader van de volksverzekeringen als op het gebied van de werknemersverzekeringen nader gezien.

3.4. De voorwaarden voor het recht op uitkering

3.4.1. Verzekerd risico: werkloosheid

3.4.1.1. Verlies van arbeidsuren

De leden van de fracties van D'66, C.P.N., P.P.R. en R.P.F. stellen vragen omtrent de ondergrens van vijf arbeidsuren of 50% van het aantal arbeidsuren ter bepaling van de werkloosheid.

De ondergrens van vijf arbeidsuren is gekozen mede op basis van in de praktijk ontwikkelde jurisprudentie met betrekking tot het begrip «in betekenende mate werkloos zijn». Wij achten de gemaakte keuze in dit verband redelijk. Wij zien in de opmerking van de R.P.F.-fractie geen reden de absolute ondergrens te verlagen tot vier arbeidsuren. Het proces van arbeidstijdverkorting leidt naar onze mening niet dwingend tot deze conclusie. Overigens zou de suggestie van de R.P.F.-fractie om een absolute grens van vier arbeidsuren aan te houden tot een onevenredige benadeling van deeltijdwerkers kunnen leiden.

Ter verzachting van het criterium van een minimaal verlies van vijf arbeidsuren is de zgn. 50%-norm toegevoegd. Deze norm geldt dan voor die werknemers die minder dan tien arbeidsuren hebben gewerkt. De keuze voor een minimaal verlies van 50% van het aantal arbeidsuren is uit praktisch oogpunt tot stand gekomen. Andere overwegingen, zoals de fractie van D'66 vraagt, hebben daarbij geen rol gespeeld. Wij menen dat het redelijk is de eis van een minimaal verlies aan arbeidsuren te stellen teneinde te kunnen spreken van een werkloosheid in betekenende mate. Bij een werknemer die in betrekkelijk geringe mate aan het arbeidsproces deelneemt, achten wij een verlies van 50% van zijn arbeidsuren aanmerkelijk genoeg om van werkloosheid in betekenende mate te kunnen spreken. De door de fractie van D'66 gesuggereerde grens van $\frac{1}{3}$ of $\frac{1}{4}$ leidt naar onze mening tot een werkloosheid die te gering is in de vergelijking tussen het oorspronkelijk aantal arbeidsuren en het verloren aantal uren.

Consequentie van de keuze voor een verlies van 50% van het aantal arbeidsuren leidt er in het door de leden van de fractie van de P.P.R. genoemde voorbeeld toe dat de persoon die negen uur heeft gewerkt en vier uren verliest, niet werkloos is te achten. De leden van de fracties van C.D.A. en V.V.D. vragen aan de hand van enige voorbeelden de situatie van een gedeeltelijk werkloze te schetsen. Wellicht ten overvloede merken wij in dit verband op dat werkloosheid in beginsel in uren per week wordt uitgedrukt.

Onderstaand volgt een aantal voorbeelden:

1. Werknemer A wordt volledig werkloos uit een dienstbetrekking van 40 uur per week. Hij vindt na enige tijd werk voor 4 uur. Hij blijft werkloos (zie artikel 20 nWW), doch zijn inkomsten worden verrekend met de uitkering (zie artikel 35 nWW).
2. Werknemer A breidt enige tijd later zijn nieuwe werkzaamheden uit tot 20 uur. Vanaf dat moment vermindert zijn werkloosheid met 20 uur en hij ontvangt dan als gedeeltelijk werkloze nog de helft van zijn oorspronkelijk uitkering (artikel 20 nWW). De hoogte van de inkomsten uit de dienstbetrekking van 20 uur is niet relevant. Een desbetreffende vraag van de leden van de V.V.D.-fractie is hiermee beantwoord.
3. Werknemer B verliest uit een dienstbetrekking van 9 uur 5 arbeidsuren. Hij is gedeeltelijk werkloos (artikel 16 nWW). Hij vindt na enige tijd werk voor 3 uur. Hij is niet langer werkloos (artikel 20, tweede lid, onderdeel a, nWW).
4. Werknemer C verliest uit een dienstbetrekking van 40 uur 20 arbeidsuren. Hij is gedeeltelijk werkloos. Hij vindt na enige tijd werk voor 15 uur. Zijn werkloosheid vermindert (artikel 20, derde lid, onder a, nWW) maar hij blijft gedeeltelijk werkloos.

De leden van de P.P.R-fractie vragen om een nadere uitleg van het begrip arbeidsuren voor zover dit betreft arbeid als zelfstandige verricht. Iemand die als zelfstandige werkzaam is en tevens een dienstbetrekking vervult, is bij verlies van (een gedeelte van) de dienstbetrekking alleen dan werkloos wanneer zijn verlies ten minste vijf arbeidsuren of 50% bedraagt van zijn samengestelde arbeidsuren als zelfstandige en in dienstbetrekking. Zoals uit het vorenstaande blijkt heeft de omschrijving van het begrip arbeidsuren niet tot gevolg dat een zelfstandige die uit een bijbaantje werkloos wordt – mits het verlies ten minste vijf uur of 50% per week als hiervoor bedoeld bedraagt – geen recht op uitkering heeft, zoals de leden van deze fractie vragen.

3.4.1.2. Beschikbaarheid

De leden van de fracties van P.v.d.A., V.V.D., D'66 en C.P.N. vragen om een nadere uitwerking van het begrip beschikbaarheid als criterium voor de vaststelling van werkloosheid.

Het beschikbaarheidsvereiste als objectief criterium bij de vaststelling of een werknemer werkloos is te achten, kan als volgt nader worden toegelicht.

Een werknemer die een relevant aantal arbeidsuren heeft verloren dient bereid en in staat te zijn arbeid in dienstbetrekking te aanvaarden. Hij dient met andere woorden beschikbaar te zijn voor de arbeidsmarkt. Dit moet niet worden gezien als een aan de werknemer opgelegde verplichting, doch als criterium voor de vaststelling van de mate van zijn werkloosheid.

Wij zijn van mening dat het beschikbaarheidscriterium onontbeerlijk is voor de bepaling of iemand werkloos is te achten. Het gaat immers niet alleen om een verlies van arbeidsuren, doch tevens om de mogelijkheid dit verlies te kunnen opheffen door aanvaarding van arbeid.

Wij delen de stelling van de fractie van de P.v.d.A. dan ook niet dat genoemde beschikbaarheid veeleer een weigeringsgrond is. De in de memorie van toelichting op dit wetsvoorstel aangehaalde jurisprudentie ter zake van de beschikbaarstelling is, ofschoon deze is geënt op de huidige wetgeving met een andere systematiek, naar onze mening voldoende duidelijk.

De beschikbaarheid voor de arbeidsmarkt als element van werkloosheid dient derhalve strikt te worden onderscheiden van de beschikbaarstelling als verplichting verbonden aan het recht op uitkering middels onder andere de plicht om in voldoende mate te trachten passende arbeid te verkrijgen en om aangeboden passende arbeid te verkrijgen en te behouden. Het eerste leidt tot een objectieve vaststelling van werkloosheid en daarmee van het recht op uitkering, het tweede leidt tot een beoordeling door de bedrijfsvereniging in hoeverre de werknemer dat recht geldend kan maken.

Criteria aan de hand waarvan kan worden vastgesteld of en in hoeverre een werknemer beschikbaar is arbeid te aanvaarden kunnen zijn de omstandigheden waarin de werknemer verkeert die het hem feitelijk (on)mogelijk maken zich beschikbaar te stellen en de uitingen van de werknemer zelf. Als voorbeelden van omstandigheden die de werknemer geheel of gedeeltelijk buiten staat doen zijn arbeid te aanvaarden kunnen worden genoemd blijvende arbeidsongeschiktheid, bij voorbeeld blijkend uit opnamen in een inrichting, en het door de werknemer zelf verzorgen van kleine kinderen, zonder dat hij deze verzorging uit handen wenst te geven. Deze omstandigheden staan haaks op een volledige beschikbaarheid. Als voorbeeld van uiting door de werknemer kan gelden het aantal uren waarvoor hij zich bij het gewestelijk arbeidsbureau inschrijft.

De opmerkingen van de leden van de fractie van D'66 met betrekking tot het vervallen van het criterium binnen of buiten de normale arbeidsuren

en de eis dat werkzaamheden buiten het gangbare arbeidspatroon ten minste twee jaar moeten zijn verricht om in aanmerking genomen te worden bij de vaststelling van de werkloosheid, berusten naar onze mening op een misverstand. Een werknemer die in deeltijd heeft gewerkt en uit deze deeltijdbetrekking een relevant aantal uren verliest, heeft recht op uitkering over dat aantal uren onder voorwaarde, dat hij voor dat aantal uren beschikbaar is. Is hij voor minder uren beschikbaar dan vermindert zijn werkloosheid. Dit levert evenwel geen sanctie op. De betrokken werknemer is derhalve vrij met betrekking tot de mate waarin hij zich beschikbaar stelt. Het feit dat hij minder dan twee jaar in de deeltijdbetrekking heeft gewerkt verplicht hem geenszins tot een volledige beschikbaarstelling.

Indien een werkloze werknemer, al of niet in deeltijd gewerkt hebbend, zodanig beperkt beschikbaar is dat hij niet werkelijk bemiddelaar is voor passende arbeid, dan tast dit niet zijn werkloosheid aan – en derhalve evenmin zijn recht op uitkering – doch kan dit consequenties hebben in de sanctiesfeer. Deze beperkte beschikbaarstelling kan bij voorbeeld bestaan uit een beschikbaarstelling voor een zodanig laag aantal uren dat passende arbeid niet kan worden verkregen of uit een beschikbaarstelling voor passende arbeid tijdens uren, die voor die arbeid volstrekt ongebruikelijk zijn.

Op de daartoe strekkende vraag van de leden van de fractie van de P.v.d.A. kan worden meegedeeld dat in het kader van het geldend maken van zijn recht, een werknemer op een gegeven moment kan worden verplicht arbeid te aanvaarden die buiten zijn gebruikelijke arbeidspatroon valt. Voor het overige kan, dit ook naar aanleiding van de desbetreffende vragen van de leden van de C.P.N.-fractie, worden verwezen naar de beschouwingen omtrent passende arbeid in paragraaf 3.5.

3.4.1.3. Productieve arbeid

De leden van de fracties van de P.v.d.A., de V.V.D. en de C.P.N. stellen vragen over het vervallen van het begrip productieve arbeid in de werkloosheidsdefinitie. Een deel van deze vragen is in het meergenoemd mondeling overleg van 2 december 1985 aan de orde gekomen. Wij zijn van mening dat het begrip arbeidsuren een betere afbakening van het begrip werkloosheid geeft dan het begrip productieve arbeid. Bij de vaststelling of en in hoeverre iemand werkloos is wordt uitgegaan van het aantal arbeidsuren dat hij heeft (verloren).

Het niet hebben van productieve arbeid in normaal te achten omvang kan tot interpretatieproblemen bij werkloosheid aanleiding geven. Dit geldt vooral het verrichten van onbeloonde arbeid. Bij de vaststelling of iemand werkloos is te achten kan dit bij de diverse uitvoeringsorganen tot verschillende uitkomsten leiden. Een mogelijke rechtsongelijkheid tussen belanghebbenden die daarvan het gevolg kan zijn, achten wij ongewenst.

Gaat iemand die werkloos is, tijdens zijn werkloosheidsperiode onbetaalde werkzaamheden verrichten, dan beïnvloeden deze werkzaamheden zijn werkloosheid niet, mits hij maar beschikbaar is en bereid blijft (betaalde) arbeid te aanvaarden.

Het verrichten van onbeloonde arbeid dient echter wel gemeld te worden aan de bedrijfsvereniging en is in bepaalde gevallen onderworpen aan voorafgaande toestemming door de bedrijfsvereniging. De bedrijfsvereniging heeft door de meldingsplicht de mogelijkheid na te gaan of deze onbeloonde arbeid een zodanig bedrijfs- of beroepsmatig karakter heeft dat niet langer gesproken kan worden van verlies aan arbeidsuren.

Het verrichten van onbeloonde arbeid zonder voorafgaande melding aan de bedrijfsvereniging of zonder vereiste toestemming van de bedrijfsvereniging, kan leiden tot een sanctie. Wij zijn van mening dat door het onderbrengen van de verplichtingen in het kader van onbetaald werk bij

het geldend maken van het recht op uitkering, de bedrijfsvereniging een betere beoordelingsmogelijkheid heeft met betrekking tot het treffen van een eventuele sanctie afhankelijk van de mate van verwijtbaarheid ter zake van het niet-nakomen van genoemde verplichtingen.

Het wegvallen van het begrip produktieve arbeid betekent derhalve, zoals uit het voorgaande moge blijken, niet dat onbetaalde arbeid zonder meer is toegestaan. Met betrekking tot het verrichten van onbeloonde arbeid kan overigens worden verwezen naar paragraaf 3.12 van deze memorie.

Voor het volgen van scholing geldt het toestemmingsvereiste. Een eenmaal werkloos geworden werknemer, van wie derhalve de beschikbaarheid als werkloosheidscriterium is vastgesteld, kan met toestemming van de bedrijfsvereniging scholing gaan volgen. Het volgen van deze scholing kan hem, afhankelijk van de beslissing van de bedrijfsvereniging, geheel of gedeeltelijk vrijstellen van zijn (subjectieve) verplichting tot het aanvaarden van passende arbeid, doch dit beïnvloedt zijn werkloosheid niet.

3.4.1.4. Overige werkloosheidsaspecten

Met betrekking tot het werkloosheidsbegrip vragen de leden van de V.V.D.-fractie waarom het begrip «onvrijwillige werkloosheid» voor de gehele loondervingsfase te rigide zou uitwerken.

De passage van de memorie van toelichting die hier op doelt (paragraaf 2.4.5) gaat over de situatie zoals die op dit moment in de huidige WW bestaat, namelijk de uitsluiting van de uitkering over de gehele uitkeringsperiode.

Aangezien de voorgestelde uitkeringsperiode van de loondervingsuitkering in vergelijking met die in de huidige WW in het algemeen langer is, zou door uitsluiting van het recht op loondervingsuitkering bij verwijtbare werkloosheid het uitkeringsrecht van een werknemer ernstig worden bekort. Dit achten wij een te zware en te weinig genuanceerde consequentie voor de betrokken werknemers.

Hierna staat aangegeven welke additionele ombuiging zou worden bereikt bij keuze voor het criterium niet-verwijtbare werkloosheid gedurende de gehele loondervingsperiode. Hierbij valt een verschuiving richting Rww op, hetgeen een verschuiving van sociale fondsen naar rijksmiddelen betekent.

Structurele bedragen

	WWV	nWW	TW	RWW	Totaal
Huidtge beleid	220	—	—	45	265
Wetsvoorstel nWW		160	10	40	210
Criterium niet-verwijtbare werkloosheid	—	—	—	170	170

(Bron: in- en uitstroomonderzoek WWV, 1985).

De G.P.V.-fractie vraagt naar de rechtvaardiging van de situatie dat een werknemer twee banen – samen meer dan 40 uur, wordt hier verondersteld – kan hebben, uit een dienstbetrekking werkloos wordt met recht op uitkering en de andere betrekking kan aanhouden, in een periode met driekwart miljoen werklozen.

Het kabinet streeft voortdurend naar herverdeling van werkgelegenheid. De sociale zekerheid mag geen belemmering hierin vormen. De eventuele belemmeringen in de sfeer van de werkloosheidsregeling zijn in het wetsvoorstel goeddeels weggenomen. Het werkloosheidsbegrip en de referte-eis zijn daarvan voorbeelden. Evenmin als een werkloosheidsregeling hierin een belemmering mag vormen, mag zij een dwang met betrekking

tot arbeidsverdeling uitoefenen. Dit onderdeel van sociale zekerheid dient er niet toe de doelstelling van verdeling van werkgelegenheid te verwezenlijken. Het verstrekken van een uitkering over maximaal 40 arbeidsuren, zou voor werkgevers die meer dan 40 uur hebben gewerkt en over dat meerdere ook premie hebben betaald, strijdig zijn met het verzekeringsprincipe.

3.4.2. *Referte-eis voor het recht op uitkering*

De leden van de verschillende fracties tonen in het algemeen hun instemming met de wijziging van de zogenaamde gewerkte-dagen-eis in een weken-eis. Zij onderschrijven de met deze wijziging beoogde gelijke behandeling van voltijdwerkers en deeltijdwerkers. In antwoord op een aantal vragen van de leden van de fracties van C.D.A., D'66 en P.P.R. over de positie van enkele specifieke groepen, waaronder seizoenarbeiders, en de in verband daarmee tot stand te brengen algemene maatregel van bestuur waarin voor hen verlaagde wekeneisen kunnen worden opgenomen, delen wij het volgende mee. In navolging van het advies van de SVr zal voorlopig een verlaagde wekeneis voor seizoenwerknemers worden voorgesteld conform de huidige verlaagde dageneisen. Ten onrechte veronderstellen de leden van de fractie van het C.D.A. derhalve dat de (voorlopige) oplossing van de eventuele onbillijkheden voor deze groepen niet is geregeld.

Uit de door de SVr uitgevoerde secundaire analyse op basis van het onderzoek verzwaarde referte-eis uit 1982 blijkt voorts niet dat deze wijziging van de referte-eis ongelijke consequenties heeft voor de verschillende bedrijfstakken. Voorts blijkt uit deze secundaire analyse dat de weken-eis nagenoeg gelijk uitwerkt als de dagen-eis. Vrouwen, met name gehuwde vrouwen, zullen zelfs enig voordeel van de weken-eis ondervinden. Wat de voorlopige kwantificering hiervan betreft mogen wij de leden van de C.D.A.-fractie verwijzen naar bijlage 15 van het SVr-advies.

Eerst op basis van het onderzoek van de Federatie van Bedrijfsverenigingen naar de werking van de weken-eis kunnen definitieve conclusies getrokken worden. Ook delen wij niet de opvatting van de leden van de P.P.R. dat de referte-eis als zodanig te zwaar is. Uit meergenoemd onderzoek naar de werking van de referte-eis blijkt dat iets minder dan 90% van de onderzoeksgroep aan deze eis voldoet.

Nadere regeling van de referte-eis bij algemene maatregel van bestuur achten wij gewenst, daar het in deze gaat om een essentieel onderdeel van de werkloosheidsverzekering, één van de voorwaarden voor het recht op uitkering.

Om deze reden ligt een van de algemene regel afwijkende regeling voor bijzondere groepen op zo hoog mogelijk delegatieniveau voor de hand. Wij delen dan ook niet de mening van de leden van het C.D.A. de verantwoordelijkheid op dit punt in handen van sociale partners te leggen.

De leden van de V.V.D.-fractie vragen om kwantitatieve gegevens betreffende ontslag-werklozen. Met name waren deze leden geïnteresseerd in het aantal dat:

- a) geen recht had op een uitkering;
- b) geen recht had op een WW-, maar wel op een WWV-uitkering;
- c) geen recht had op een WW/WWV, maar wel op een Rww-uitkering.

Met het nu beschikbare cijfermateriaal kan op deze vraag een globaal antwoord worden gegeven. Zo wordt in het in- en uitstroomonderzoek WWV/Rww dat in 1985 is gehouden, geconstateerd dat ongeveer 7500 personen direct in de WWV stromen vanwege niet-onvrijwillige werkloosheid. Deze personen hebben geen recht op WW, maar wel op WWV.

Voorts toont dit onderzoek dat ongeveer 6000 personen om een andere reden direct in de WWV stromen (afkomstig uit buitenland, huishoudelijk werk, militaire dienst). De genoemde categorieën genereren een bestand van respectievelijk 9000 en 5500 personen.

Tenslotte laat het onderzoek zien dat een bestand van 105 000 Rww'ers vanwege de referte-eis WW/WWV direct in de Rww zijn ingestroomd. Omtrent de categorie «geen uitkering» is geen informatie voorhanden.

Met behulp van het arbeidsverledenonderzoek dat in opdracht van SVr en en het Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid door het GAK is gehouden kan de vraag van de V.V.D.-fractie nader worden onderzocht. In het onderzoek is van respondenten bekend in hoeverre aan de eisen van respectievelijk de WW, de WWV en de Rww wordt voldaan. Nu al zij opgemerkt dat de uitkomsten hiervan partieel zullen zijn: het gaat uitsluitend om personen die WW hebben aangevraagd. Derhalve zullen personen die van mening waren geen recht op WW-uitkering te hebben buiten de onderzochte populatie vallen.

De leden van de fractie van de P.v.d.A. stellen een aantal vragen over de werking van de referte-eis in verband met in het referte-jaar gelegen perioden van ziekte. Zowel in het eerste als in het tweede voorbeeld van deze leden kan een werkloze die in het jaar voorafgaande aan het int:eden van de werkloosheid een of meer keren ziek is geweest aan de referte-eis voldoen. Indien iemand die van 1 maart 1983 tot 1 maart 1984 ziek is, van 1 maart 1984 tot 1 juli 1984 werkt, van 1 juli 1984 tot 1 januari 1985 ziek is en van 1 januari 1985 wederom werkt, en per 1 maart 1985 werkloos wordt heeft betrokkene precies in 26 weken arbeid verricht ($18 + 8 = 26$) in 12 maanden voorafgaande aan de werkloosheid en voldoet hij aan de weken-eis. In tegenstelling tot de leden van de fractie van de P.v.d.A. verwachten wij geen problemen met deze, ook in de huidige WW en WWV, voorkomende regeling. De ervaringen met deze regelingen bieden daarvoor geen grond. Wij zien daarin dan ook geen reden wijziging te brengen in de voorgestelde regeling, zoals de leden van de P.v.d.A.-fractie vragen.

De leden van de fractie van de P.v.d.A. wensen verder op een aantal punten nader geïnformeerd te worden over de gevolgen van de referte-eis voor voltijd-deeltijdsituaties. Naar aanleiding hiervan delen wij het volgende mee.

In afwijking van het huidige systeem van dagen tellen van de WW en de WWV wordt in de nWW door de referte-eis in beginsel te laten gelden per (opvolgende) dienstbetrekking een verband gelegd tussen omvang van de dienstbetrekking waaruit men werkloos is geworden en de omvang van die werkloosheid. Voorts kunnen dagen in beginsel slechts éénmaal in beschouwing genomen worden. Een hervatting van de arbeid gedurende een gedeelte van de week als bedoeld in artikel 20 nWW vanuit een situatie van volledige werkloosheid leidt ertoe dat het recht op uitkering gedeeltelijk eindigt. Afhankelijk van de duur van die hervatting herleeft op grond van artikel 21 nWW bij opnieuw intredende werkloosheid het oude recht op uitkering in volle omvang (hervatting van minder dan 26 weken) of ontstaat een nieuw recht op uitkering voor de omvang van die hervatting (hervatting van 26 weken of meer). Bij herleving van het recht op uitkering vindt in dit geval geen opschorting plaats, terwijl dit bij het ontstaan van een nieuw recht wel het geval is (artikel 43 nWW), zodat in het ene geval de duur niet en in het andere geval de duur wel met de gewerkte periode wordt verlengd.

Op grond van de wachtgeld- en werkloosheidsreglementen van de WW wordt bij gedeeltelijke hervatting van de arbeid de z.g. aftrekgeregeling van inkomsten toegepast en vindt een herleiding van de uitkeringsdagen plaats. Dit laatste leidt ertoe dat met de omvang van de hervatting rekening wordt gehouden ter bepaling van de 130 hele uitkeringsdagen.

Dit systeem van herleiding van de uitkeringsdagen en verrekening van inkomsten houdt nauw verband met het uitkeringssysteem van de WW met zijn uitkeringsrechten per jaar, terwijl in het wetsvoorstel is gekozen voor een systeem met een absolute uitkeringsduur. Om deze reden, dit in antwoord op een desbetreffende vraag van de leden van de fractie van de P.v.d.A., is dan ook voor het WWV-systeem gekozen.

Voorts vragen deze leden naar de gevolgen van collectieve arbeidstijdverkortung als gevolg van tijdelijke slaptes in de bedrijvigheid. Deze zogenaamde short-time werkloosheid valt onder de werkingsfeer van de nWW. Tenzij in deze situaties op de werkgever de plicht rust het loon onverminderd door te betalen, bestaat recht op uitkering. De werkloze werknemer zal dan wel net als iedere andere werkloze aan de referentie-eis moeten voldoen. Indien de werknemer niet aan de referentie-eis voldoet, bestaat nog de mogelijkheid dat recht op uitkering door herleving ontstaat.

Tot slot zij naar aanleiding van een desbetreffende vraag van de leden van de P.v.d.A.-fractie opgemerkt dat bij een gedeeltelijke opheffing van opeenvolgend ontstane werkloosheid, de laatst ontstane werkloosheidssituatie het eerst moet worden bezien.

3.4.3. De uitsluitingsgronden

3.4.3.1. Ziekte

Verschillende fracties stellen vragen over het niet opnemen als uitsluitingsgrond van het ontvangen van een ZW-uitkering. De leden van de fracties van P.v.d.A., P.P.R., D'66 en C.P.N. maken hiertegen bezwaren. Daarnaast komt het de leden van de C.D.A.-fractie te vergaand voor om de werkloosheidsaanspraken bij ziekte te beperken.

De leden van deze fracties wensen dan ook nog een nadere toelichting op dit voorstel. De leden van de V.V.D.-fractie stemmen daarentegen met dit voorstel in, met name vanwege de mindere fraudegevoeligheid van deze regeling ten opzichte van de huidige regeling in de WW.

Zoals in de memorie van toelichting en ook in de reactie op het SVr-advies is gesteld, maakte de verschillende regeling in de WW en de WWV op dit punt een keuze noodzakelijk. Immers op grond van de WWV wordt bij ziekte tijdens de werkloosheidsperiode de WWV-uitkering normaal doorbetaald, terwijl in geval van een uitkering op grond van de WW, die uitkering wordt omgezet in ziekengeld.

Duidelijk blijkt uit de huidige regeling ter zake in de WWV dat het doorbetalen van een werkloosheidsuitkering tijdens ziekte geen inbreuk behoeft te betekenen op het werkloosheidsbegrip. Immers zolang geen sprake is van blijvende arbeidsongeschiktheid, hetgeen via de huidige wetgeving geacht wordt het geval te zijn bij arbeidsongeschiktheid die korter duurt dan één jaar, kan gesteld worden dat betrokkene in staat is om arbeid te aanvaarden zodat evenzeer sprake kan zijn van werkloosheid.

Voorts dient in dit verband bedacht te worden dat 85% van de ziektegevallen binnen een maand herstelt. Wij zijn het niet met de leden van de P.v.d.A.-fractie eens, dat de mogelijkheden om weer toe te treden tot de arbeidsmarkt tijdens ziekte niet of veel minder aanwezig zullen zijn. Er zal geen sprake zijn van een verlies van contact met de omgeving, zodat arbeidskansen niet teloor gaan. Een zieke zal zeer wel in staat zijn zich via kranten e.d. op de hoogte te stellen van vacatures en daarop te reageren.

Wel hebben wij oog voor het feit dat de zieke werkloze werknemer niet aan alle uitkeringsvoorwaarden kan voldoen, bij voorbeeld het bezoeken van het arbeidsbureau. Hiervan zal de werknemer in het algemeen echter in deze gevallen geen verwijt te maken zijn, aldus in antwoord op de vraag van de leden van de C.P.N., zodat evenmin gevreesd behoeft te worden voor de toepassing van een sanctie.

Dat gekozen is voor een verzekering ingevolge de Ziektewet tijdens de uitkeringsperiode van de nWW is met name ingegeven door de overweging om een ongewenst effect, dat verbonden is aan het achterwege laten van die verzekering tijdens de werkloosheidsperiode op te heffen. Net als in de WWV zou het achterwege laten van deze verzekering tot gevolg hebben dat iemand na afloop van de uitkeringsperiode van de nWW tijdens het wachtjaar voor de AAW/WAO tijdelijk is aangewezen op een IOW- of een ABW-uitkering. Dit achten wij ongewenst.

Wat betreft de consequenties die de werkloosheidsregelingen voor overheidspersoneel verbinden aan de duur van de uitkering, indien men ziek wordt tijdens het recht op werkloosheidsuitkering, waarnaar door de C.D.A.-fractie is gevraagd bij het op 12 december 1985 gevoerde technisch overleg wordt het volgende meegedeeld.

In het Rijkswachtgeldbesluit 1959 is bepaald, dat de uitvoering van het besluit ten aanzien van de wachtgelden in bepaalde situaties wordt opgeschort.

Dat betreft in hoofdzaak de volgende situaties:

- a. betrokkene heeft of krijgt uit hoofde van ziekte jegens zijn werkgever aanspraak op doorbetaling van zijn laatstelijk genomen bezoldiging;
- b. betrokkene heeft aanspraak jegens zijn werkgever op een uitkering overeenkomstig de normen van de WAO, mits deze uitkering niet minder dan 70% bedraagt van de laatstelijk genoten bezoldiging.

De onder a bedoelde aanspraak is beperkt tot ziekte ontstaan vóór of binnen een maand na ingang van het ontslag.

Het wachtgeld wordt doorbetaald gedurende de periode, waarin de wachtgelder ziek is. Indien de wachtgelder langer dan een jaar wegens ziekte verhinderd is geweest arbeid te verrichten, kan hij worden verplicht zich geneeskundig te doen onderzoeken.

Indien een samenloop plaatsvindt van wachtgeld met een uitkering overeenkomstig de normen van de WAO van minder dan 70% van de laatstelijk genoten bezoldiging, wordt het wachtgeld uitbetaald, voor zover deze de arbeidsongeschiktheidsuitkering overtreft. Het recht op wachtgeld eindigt, indien een invaliditeitspensioen ingevolge de Algemene burgerlijke pensioenwet wordt toegekend.

In de Uitkeringsregeling 1966 is bepaald, dat opschorting van de uitvoering van de regeling plaatsvindt in dezelfde situaties als hiervoor genoemd bij het Rijkswachtgeldbesluit en bovendien, indien betrokkene recht krijgt op ziekengeld, dit ziekengeld wordt uitbetaald door de uitvoerende instantie.

Ingevolge de Uitkeringsregeling 1966 heeft de uitkeringsgerechtigde met ingang van de derde dag na het intreden van de ziekte gedurende 52 weken recht op ziekengeld ten bedrage van 80% van de laatstelijk genoten bezoldiging.

Voor het overige is hetgeen hiervoor is vermeld bij het Rijkswachtgeldbesluit 1959 ook van toepassing op uitkeringen ingevolge de Uitkeringsregeling 1966.

De bepalingen in het Rechtspositiebesluit Onderwijs komen in hoofdzaak overeen met de hiervoor bedoelde bepalingen in het Rijkswachtgeldbesluit 1959 en de Uitkeringsregeling 1966. Er is echter een verschil met betrekking tot het recht op ziekengeld. Ingevolge het Rechtspositiebesluit Onderwijs hebben namelijk *alle* uitkeringsgerechtigden (ook de wachtgelders) met ingang van de derde dag na het intreden van de ziekte gedurende 52 weken recht op ziekengeld ten bedrage van 80% van de laatstelijk genoten bezoldiging.

Het anticumuleren van een ZW-uitkering op de werkloosheidsuitkering achten wij evenmin in strijd met de equivalentiegedachte, zoals de leden van de fracties van D'66 en de P.P.R. suggereren. Het feit dat naast de WW-uitkering ook nog andere inkomsten worden verkregen die op de uitkering in mindering gebracht dienen te worden waardoor de uitkering op een lager bedrag uitkomt, doet geen afbreuk aan de equivalentiegedachte dat premie en prestatie zoveel mogelijk met elkaar in overeenstemming moeten zijn. Aan de leden van de fractie van de C.P.N. moet toegegeven worden dat dit een bekorting van de uitkeringsduur tot gevolg kan hebben in vergelijking met de regeling in de WW ende WWV te zamen. Deze leden vragen tevens hoe het anticumuleren van ZW-uitkeringen zich verhoudt tot het niet meetellen van ziekendagen voor de referte-eis. Naar onze mening dient de referte-eis los te worden gezien van de hier te bespreken problematiek. Dagen waarop niet is gewerkt, om welke reden dan ook, tellen in het algemeen niet mee voor de referte-eis. Wel wordt het refertejaar met dagen van ziekte verlengd. Verder mogen wij hen verwijzen naar de toelichting op artikel 17.

Tenslotte willen wij in dit verband nog ingaan op de vraag van de leden van de fractie van de V.V.D. wat er gebeurt, indien iemand bij voorbeeld op de laatste dag van zijn werkloosheidsperiode ziek wordt. Deze leden vragen zich af of de werknemer dan in aanmerking komt voor een Ziektewet-uitkering of voor een vervolg- respectievelijk bijstandsuitkering.

Zoals gezegd is het recht op werkloosheidsuitkering in het onderhavige wetsvoorstel een doorlopend recht waarvan ook de vervolguitering deel uitmaakt. Na het bereiken van de laatste dag van de aan het loon gerelateerde uitkering loopt het recht door in een vervolguitering. De ZW-uitkering zal derhalve ook op de vervolguitering in mindering dienen te worden gebracht. De anticumulatie leidt ertoe dat betrokkene een ziekgeld-uitkering zal ontvangen ter hoogte van de vervolguitering.

Bij ziekte op de laatste dag van de vervolguitering zal de werknemer na afloop van die vervolguitering in aanmerking kunnen komen voor een ZW-uitkering. Afhankelijk van de leeftijd van de werknemer bij het ontstaan van de werkloosheid, zal hij in aanmerking kunnen komen voor een uitkering ingevolge de Wet Inkomensvoorziening oudere werkloze werknemers (IOW). De IOW-uitkering zal echter doorgaans niet tot uitbetaling kunnen komen omdat de ZW-uitkering hoger zal zijn dan de IOW-uitkering. Omdat de ZW-uitkering doorgaans ook hoger zal zijn dan de relevante Rww-uitkering zal de werknemer, die niet voor een IOW-uitkering in aanmerking komt, geen aanspraak hebben op een Rww-uitkering.

3.4.3.2. Illegalen

Door de fracties van P v.d.A., V.V.D., C.D.A., C.P.N., P.P.R. en S.G.P. zijn zowel in het technisch overleg van 12 december 1985 als in het voorlopig verslag vragen gesteld over de positie van illegaal in Nederland verblijvende werknemers en hun recht op werkloosheidsuitkering.

Naar aanleiding van deze vragen wordt het volgende opgemerkt.

In de huidige WW is geen bepaling opgenomen op grond waarvan onrechtmatig in Nederland verblijvende werknemers worden uitgesloten van het recht op uitkering. Op indirecte wijze zullen illegalen evenwel toch geen recht op uitkering kunnen verkrijgen. Immers, in artikel 31, eerste lid, onder c, van de WW wordt bepaald dat geen recht op uitkering heeft degene, die zich, behoudens bepaalde uitzonderingen, tijdens werkloosheid niet als werkzoekende doet inschrijven bij het orgaan der openbare arbeidsbemiddeling. Omdat de Gewestelijke Arbeidsbureaus (GAB) het beleid voeren dat illegalen niet worden ingeschreven, kunnen illegalen op deze grond worden uitgesloten van recht op uitkering. Ten

gevolge van een uitspraak van de Raad van State in 1981, werd het GAB echter gedwongen zijn inschrijvingsgeld ten aanzien van illegalen in die zin te wijzigen, dat wél ingeschreven dienen te worden degenen die tegen het niet verlenen of het niet verlengen van een verblijfsvergunning in beroep zijn gegaan en waarvan de procedure nog niet is afgerond. In dit geval kan betrokkene theoretisch immers nog in aanmerking komen voor een tewerkstellingsvergunning op grond van de Wet Arbeid Buitenlandse werknemers (WABW) dan wel voor toetreding tot de arbeidsmarkt.

In bepaalde, meer recente verdragen inzake sociale zekerheid (de verdragen met Joegoslavië, Marokko, Tunesië, Turkije) is bepaald dat betrokkene recht heeft op werkloosheidsuitkeringen mits hij te werk gesteld is overeenkomstig de wettelijke regeling inzake de tewerkstelling van buitenlandse werknemers. Indien betrokkene illegaal in Nederland werkt, wordt hij bij werkloosheid rechtstreeks op grond van deze verdragen van het recht op uitkering uitgesloten.

In de huidige WWV is een bepaling opgenomen die de legale status van de vreemdeling betreft. In artikel 13, eerste lid, onder n, is bepaald dat «geen recht op uitkering heeft de werknemer die vreemdeling is, tenzij hij gedurende ten minste negen achtereenvolgende weken, aan zijn werkloosheid onmiddellijk voorafgaande, op niet onrechtmatige wijze in Nederland verblijf heeft gehouden».

Onder degenen die «op niet onrechtmatige wijze in Nederland verblijf houden» worden bij de toepassing van de WWV in de praktijk ook begrepen degenen die door het bevoegde gezag worden gedoogd. Uit de jurisprudentie blijkt echter dat de rechter op dit punt terughoudender is. Volgens de Centrale Raad van Beroep kan het door het bevoegde gezag op enigerlei wijze gedoogd worden, aan het verblijf dat niet is toegestaan krachtens de artikelen 8 tot en met 10 van de Vreemdelingenwet (Stb. 1965, 40), niet het onrechtmatig karakter ontnemen. Een zogenaamde «gedoogde» heeft volgens de gangbare jurisprudentie derhalve géén recht op uitkering.

Voor wat de invloed betreft van verdragen op de eventuele toepasselijkheid van deze bepaling op illegalen kan het volgende worden gesteld.

Gelijkstelling van vreemdelingen met Nederlanders kan geschieden op grond van de volgende bi- of multilaterale, al dan niet rechtstreeks werkende, verdragen.

A. Op grond van EEG-verordening 1408/71 inzake sociale zekerheid: onderdanen van België, Denemarken, Bondsrepubliek Duitsland, Frankrijk, Griekenland, Ierland, Italië, Luxemburg en het Verenigd Koninkrijk, Spanje en Portugal (deze laatsten per 1 januari 1986).

B. Op grond van het Europese Verdrag inzake sociale zekerheid van de Raad van Europa:
onderdanen van Oostenrijk en Turkije.

C. Op grond van bilaterale verdragen inzake sociale zekerheid:
onderdanen van Joegoslavië, Tunesië, Zweden en Israël.

D. Op grond van Verdrag nr. 44 van de Internationale Arbeidsorganisatie:

onderdanen van Algerije, Bulgarije, Cyprus, Djibouti, Nieuw-Zeeland, Noorwegen, Peru en Zwitserland.

E. Op grond van Verdrag nr. 118 van de Internationale Arbeidsorganisatie:

onderdanen van een aantal landen die dit verdrag hebben geratificeerd.

F. Op grond van het Verdrag betreffende de status van vluchtelingen en het Verdrag betreffende de status van staatlozen:

vluchtelingen en staatlozen die onder de begripsbepalingen in de desbetreffende verdragen vallen.

Hoewel dit in het merendeel der bovengenoemde verdragen niet expliciet is vastgelegd, had men ten tijde van de totstandkoming slechts het oog op vreemdelingen die op legale wijze in een ander land verblijven. In de meeste recente bilaterale verdragen is als voorwaarde voor het recht op werkloosheidsuitkering ingevolge de wettelijke regeling van een Verdragsluitende Partij opgenomen dat betrokkene tewerkgesteld dient te zijn overeenkomstig de wettelijke regelingen inzake de tewerkstelling van buitenlandse werknemers. Ook in het «Report of the Committee of Experts on the Application of Conventions and Recommendations» van de ILO-conferentie in 1977, 63e zitting, wordt gesteld dat het vereiste van wettig verblijf of van wettelijke goedkeuring om tewerkgesteld te zijn, niet in strijd is met het beginsel van gelijke behandeling op het gebied van nationaliteit.

Op grond van het vorenstaande kan worden aangenomen dat, ook indien in verdragen niet is opgenomen dat het beginsel van gelijke behandeling het vereiste van legaliteit in de nationale wetgeving onverlet laat, dit desalniettemin het geval is. Dit houdt in dat ook aan zg. verdragsvreemdelingen het vereiste van legaal verblijf of niet onrechtmatig verblijf, volgens de nationale wetgeving gesteld kan worden. Artikel 13, eerste lid, onder n, van de WWV, dient derhalve ten aanzien van verdragsvreemdelingen aldus te worden uitgelegd dat betrokkene onmiddellijk aan zijn werkloosheid voorafgaande op niet onrechtmatige wijze in Nederland verblijf moet hebben gehouden; de eis dat dit niet-onrechtmatig verblijf een duur moet hebben van tenminste 9 weken komt evenwel te vervallen.

Voorts is in de WWV bepaald dat het niet ingeschreven zijn bij het Gewestelijk Arbeidsbureau kan leiden tot verlaging of uitsluiting van het recht op uitkering.

Aangezien, zoals hierboven ten aanzien van de positie van illegalen in de WW is vermeld, het GAB ten aanzien van illegalen een restrictief inschrijvingsbeleid voert, vormt ook deze bepaling een belemmering voor het recht op uitkering van illegalen.

Ook in de huidige werkloosheidswetten worden illegalen hetzij direct, hetzij indirect, van het recht op uitkering uitgesloten. Zoals geschetst, bestaat er evenwel verschil in wijze van het uitsluiten van illegalen van het recht op uitkering in de WW en WWV, is de positie van gedoogden in WW en WWV verschillend, en legt de uitvoeringspraktijk het artikel in de WWV waarin illegalen worden uitgesloten veelal op andere wijze uit dan in de jurisprudentie het geval is.

Wij zijn van mening dat het beleid dat tot nu toe in de werkloosheidswetten werd gevoerd ten aanzien van illegalen, op een eenduidige wijze dient te worden voortgezet. Immers, het vreemdelingenbeleid dat er op gericht is dat alleen bepaalde vreemdelingen in Nederland worden toegelaten, kan niet op andere beleidsterreinen worden genegeerd.

Het zou niet van consequent beleid getuigen als personen die door het vreemdelingenbeleid worden geweerd, desalniettemin door het sociaal zekerheidsbeleid worden ondersteund en als zodanig zelfs feitelijk in staat worden gesteld hun verblijf in Nederland te continueren. Indien het niet gewenst is dat illegalen hier verblijven en arbeid verrichten, kan althans de juridische werkelijkheid niet zo zijn dat zij aan deze arbeid rechten ontnemen. Arbeid die niet had mogen worden verricht, dient niet tóch, door middel van erkenning van sociale verzekeringsrechten, te worden gehonoreerd. Daarom zal het sociaal zekerheidsbeleid het vreemdelingenbeleid dienen te volgen; van het eigenstandig voeren van een vreemdelingenbeleid op het terrein van de sociale zekerheid, is mitsdien geen sprake. In het onderhavige voorstel van wet wordt dan ook aangesloten bij het vreemdelingenbeleid. Die vreemdelingen die op grond van de Vreemdelingenwet kunnen worden uitgezet, hebben geen recht op uitkering.

Naar aanleiding van een desbetreffende opmerking van de leden van de fractie van de P.v.d.A. zij opgemerkt dat het gezien het «volgend» beleid van de sociale zekerheid in dezen, in de rede ligt dat ook in andere sociale zekerheidswetten de uitsluiting van de illegale vreemdeling van het recht op uitkering wordt opgenomen. Op welke wijze dit dient te worden geëffectueerd is momenteel nog in studie. In de noodzakelijke planning van de werkzaamheden is aan deze studie niet de eerste prioriteit toegekend, zodat het nog wel enige tijd kan duren voordat voorstellen kunnen worden ingebracht; dit in antwoord op een desbetreffende vraag van de leden van de V.V.D.-fractie.

Hoewel, zoals hierboven gesteld, honorering van illegale arbeid met sociale verzekeringsrechten haaks staat op het vreemdelingenbeleid, is, zoals gesteld in de memorie van toelichting, van deze strijdigheid in mindere mate sprake bij het verlenen van een uitkering op grond van de ZW, de WAO en de AAW. Omdat laatstgenoemde uitkeringen exportabel zijn, zullen deze uitkeringen niet bevorderen dat het illegaal verblijf omwille van het behoud van de uitkering wordt gecontinueerd. Het feit dat werkloosheidsuitkeringen niet exporteerbaar zijn, bevordert mitsdien continuering van het illegaal verblijf in Nederland en frusteert hierdoor in meerdere mate het vreemdelingenbeleid.

De reden waarom in het wetsvoorstel is gekozen voor uitsluiting van het recht op uitkering in plaats van uitsluiting van verzekering, is de volgende. Indien men wil voorkomen dat een bepaalde groep werknemers aanspraken kan ontlenen aan de sociale verzekeringswetgeving, dan ligt uitsluiting van de verplichte verzekering in het algemeen als keuze het meest in de rede. In het onderhavige geval zou dat er evenwel toe leiden dat noch werkgever noch werknemer sociale verzekeringspremies zouden behoeven af te dragen. Illegale arbeid zou daarvoor voor beide partijen bijzonder aantrekkelijk worden, hetgeen haaks op het vreemdelingenbeleid zou staan en bovendien concurrentievervalsend zou werken ten opzichte van legale arbeid. Een effect dat niet wenselijk is. Derhalve heeft de regering gekozen voor de methode van uitsluiting van het recht op uitkering.

Ten aanzien van de verhouding van artikel 19, eerste lid, onder f, van het voorstel en verschillende internationale overeenkomsten, zoals het EEG-verdrag en verdragen in het kader van de IAO, kan worden opgemerkt dat dit artikel in overeenstemming is met deze overeenkomsten.

Met betrekking tot personen die zijn toegelaten als vluchteling (de zogenaamde A-Status) of als asielgerechtigde (de zogenaamde B-Status) of in afwachting van een dergelijke A- of B-Status met toestemming van het bevoegde gezag in Nederland verblijven, kan het volgende worden opgemerkt. Aangezien deze personen hier rechtmatig verblijven, is artikel 19, eerste lid, onder f, van het huidige voorstel niet op hen van toepassing. In de Algemene Bijstandswet is voornoemd onderscheid wel van belang, omdat in deze wet het onderscheid wordt gemaakt tussen zogenaamde verdragsvreemdelingen en andere vreemdelingen.

Door verschillende fracties is opgemerkt dat de uitsluitingsgrond genoemd in artikel 19, eerste lid, onder f, betekent dat de bedrijfsvereniging zich zou moeten bezighouden met het al dan niet legaal verblijf in Nederland van verzekerden. Men acht dit niet aanvaardbaar.

Hierbij wordt voorbij gegaan aan het feit dat tal van instellingen, waaronder ook overheidsinstellingen, reeds nu wetten en regelingen uitvoeren waarbij controle moet worden uitgeoefend, bij voorbeeld op ingezetenschap-niet ingezetenschap, Nederlander-niet Nederlander, legaliteit-illegaliteit.

In paragraaf 3.4.4 van de memorie van toelichting op het voorstel van wet wordt gesteld dat voor wat betreft de omschrijving van de groep vreemdelingen die wordt uitgesloten van het recht op uitkering, bij het

bijstandsbeleid wordt aangesloten. Ook wat betreft de toepassing van deze uitsluitingsgrond door de bedrijfsvereniging kan worden aangesloten op de uitvoering van de ABW.

Bij de bijstandsverlening stelt het uitvoeringsorgaan, de gemeente, zichzelf op de hoogte van de status van de vreemdeling.

3.4.3.3. Wettelijke vrijheidsberoving

De leden van de fractie van de P.v.d.A. vragen voorts naar de gevolgen van de uitsluitingsgrond «rechtens van zijn vrijheid beroofd zijn», alsmede naar de verhouding van die uitsluitingsgrond tot de mogelijkheid om tijdens de vakantieperiode de vrijheidsstraf te ondergaan.

Deze leden alsmede de leden van de fractie van de V.V.D. vragen tevens of deze uitsluitingsgrond ook in de huidige wetgeving en in andere werknemersverzekeringen is opgenomen. In verband met deze vragen merken wij op dat net als in de WW en de Wet WWV in dit wetsvoorstel de uitsluitingsgrond «rechtens van zijn vrijheid beroofd zijn» is opgenomen. De achterliggende gedachte van deze uitsluitingsgrond is dat de werknemer tijdens de periode van hechtenis niet beschikbaar is voor de arbeidsmarkt. Ook in de Ziektewet komt een soortgelijke bepaling voor. In het kader van die wet heeft de bedrijfsvereniging wel de bevoegdheid om, het ziekengeld uit te betalen aan degene, wier kostwinner de werknemer is, of om het ziekengeld na afloop van de detentie alsnog aan de werknemer zelf uit te betalen of te zijnen behoeve aan de wenden. In de WAO komt een dergelijke regeling niet voor. De arbeidsongeschiktheidsuitkering loopt derhalve onverkort door tijdens detentie.

De uitsluiting van het recht op uitkering in deze situaties betekent echter niet dat elke wettelijke vrijheidsberoving, in welke omvang dan ook, zal leiden tot toepassing van de betreffende uitsluitingsgrond. Zo zal geen uitsluiting van het recht op uitkering van de werknemer plaatsvinden, indien de werknemer gedurende het weekend in hechtenis zit, terwijl hij op de normale werkdagen pleegt te werken. Ook hechtenis doorgebracht tijdens een door de bedrijfsvereniging toegestane vakantieperiode staat een recht op uitkering niet in de weg.

Overigens ook in de huidige praktijk wordt gekeken naar de periode waarin de werknemer in hechtenis zit. Indien de hechtenis de beschikbaarheid niet in de weg staat dan zal de uitkering niet geweigerd worden. Voor zover betrokkene ten onrechte in hechtenis heeft gezeten is het niet mogelijk over die periode van hechtenis alsnog recht op uitkering te verlenen. Dit in antwoord op een desbetreffende vraag van de leden van de fractie van de P.v.d.A.

3.4.3.4. Buitenlands verblijven

De leden van de P.v.d.A.-fractie vragen voorts hoe de ratio «dat werklozen verblijf houdend in het buitenland zijn uitgesloten van het recht op een uitkering, zich verhoudt tot de praktijk in grensgebieden waar ook arbeid over de grens thans als passend wordt aangemerkt». In verband hiermee dient te worden gewezen enerzijds op de onmogelijkheid om te controleren of in het buitenland verblijf houdende werklozen daadwerkelijk en voldoende naar passende arbeid zoeken (reden waarom de werkloosheidsregelingen wat de uitkeringskant betreft uitgaan van het territorialiteitsbeginsel), anderzijds op grensoverschrijdende aanbiedingen van banen die door de instellingen van het uitkeringsverstreckende land kunnen worden geverifieerd, bijvoorbeeld met behulp van tussen de instanties in de grensstreek gemaakte afspraken omtrent de uitwisseling van voorhanden vacatures. De in de opvatting van deze leden ter zake bestaande discrepantie moet dus als onjuist worden beschouwd.

In dit verband kan ook gerefereerd worden aan uitspraken van de Centrale Raad van Beroep (zie CRvB 9 juli 1954, AB 1955, pag. 74 en CRvB 24 maart 1976, Rspr. SV 1976, nr. 222). Evenmin is het juist te spreken van «thans», daar noch de wetgeving noch de jurisprudentie op dit punt is gewijzigd.

3.4.3.5. Overige aanspraken uitsluitingsgronden

Wat de vraag van de leden van de fractie van de P.v.d.A. betreft over de uitsluitingsgrond «recht op onverminderde doorbetaling van loon» (lid 1, onder d) verwijzen wij deze leden naar paragraaf 3.10 van deze memorie.

Tenslotte menen de leden van de P.S.P.-fractie dat er op grond van dit wetsvoorstel sprake is van een verslechtering van de situatie van de werknemer die op staande voet wordt ontslagen. Deze leden stellen dat die werknemer geen uitkering verkrijgt of omdat hij recht heeft op doorbetaling van loon of omdat de uitkering in zijn geheel wordt geweigerd vanwege verwijtbare werkloosheid. Wij kunnen de mening van deze leden echter niet delen. Integendeel, juist voor de gevallen waarin sprake is van ontslag op staande voet is in dit wetsvoorstel een verbetering aangebracht ten opzichte van de WW. Zolang onzekerheid bestaat omtrent het recht op onverminderde doorbetaling van loon dient de bedrijfsvereniging een voorschot te verstrekken. Zolang deze onzekerheid betaald is de bepaling inzake de uitsluiting van het recht op uitkering in geval van recht op onverminderde doorbetaling van loon niet van toepassing.

Wij mogen hier verwijzen naar artikel 31, derde lid, en de artikelsgewijze toelichting daarop.

3.5. Het geldend maken van het recht op uitkering

3.5.1. *Verwijtbare werkloosheid*

Met betrekking tot de in het technisch overleg met de vaste Commissie voor Sociale Zaken en Werkgelegenheid van 12 december 1985 gevoerde discussie over de verwijtbaarheid van de werkloosheid, zij opgemerkt, dat van de zijde van de Commissie is gevraagd om een overzicht van de jurisprudentie met betrekking tot het begrip onvrijwillige werkloosheid. Gelet op de diversiteit van bronnen waarin de vraag of er al dan niet sprake is van al of niet onvrijwillige werkloosheid, menen wij allereerst te moeten verwijzen naar een overzicht van publikaties in de vakliteratuur. In bijlage II is aangegeven waar een systematische bewerking van de jurisprudentie op de door de bedrijfsverenigingen uitgevoerde wetten en de Beroepswet kan worden gevonden.

De leden van de fracties van P.v.d.A., V.V.D. en D'66 stellen een aantal vragen omtrent de verwijtbaarheid van werkloosheid.

Voor beter begrip achten wij het echter gewenst niet te volstaan met het vermelden van deze uitspraken maar willen wij hier in het kort aangeven, wat onder het begrip onvrijwillig moet worden verstaan.

Zoals reeds eerder is uiteengezet is onze keuze het begrip «niet-onvrijwillig» te vervangen door «verwijtbaar» niet door andere argumenten ingegeven dan door die van een duidelijker en meer hedendaags taalgebruik. Met name de dubbele ontkenning in het begrip «niet onvrijwillig» heeft bij degenen, die aanspraak op uitkering meenden te maken aanleiding tot misverstand gegeven.

In de huidige wetgeving wordt geen nadere omschrijving gegeven van het begrip «onvrijwillig». Iemand die vrijwillig werkloos is, heeft geen recht op uitkering. Vrijwillig werkloos is degene, die de werkloosheid aan zichzelf te wijten heeft of zoals door de Centrale Raad van Beroep bij herhaling is gesteld «als iemand handelingen heeft gepleegd, waarvan hij redelijkerwijze heeft moeten begrijpen, dat zij zijn ontslag ten gevolge zouden kunnen hebben».

Indien een werknemer zelf ontslag neemt, dan zal de dan volgende werkloosheid in de regel een vrijwillige zijn en hem derhalve kunnen worden verweten. Dit behoeft echter niet altijd het geval te zijn. De werknemer kan namelijk wel een zeer belangrijke reden hebben om ontslag te nemen, bijvoorbeeld omdat de werkgever ondanks herhaald verzoek niet het CAO-loon wil betalen.

Indien een werknemer door zijn werkgever ontslagen is, zal de dan volgende werkloosheid in de regel niet verwijtbaar zijn, tenzij de werknemer is ontslagen wegens gedragingen, die zodanig waren, dat hij zou kunnen weten, dat deze tot ontslag zouden kunnen leiden. Zo zal een werknemer, die wegens een zogenaamde dringende reden als in art. 1639p BW bedoeld, door zijn werkgever wordt ontslagen thans veelal niet onvrijwillig werkloos zijn en op grond van de nieuwe wet als verwijtbaar werkloos moeten worden beschouwd.

De werkgever die een werknemer wegens dringende reden ontslaat (ontslag op staande voet) dient dit de werknemer onverwijld mee te delen: een bepaalde opzeggingstermijn is daarvoor niet nodig, terwijl voor een dergelijk ontslag geen toestemming van het arbeidsbureau vereist is.

Op de regel dat een werkloosheid, die volgt op een ontslag wegens dringende redenen, als een vrijwillige moet worden beschouwd, zijn uitzonderingen, namelijk indien de dringende reden bestaat uit eigenschappen van de werknemer, die ten gevolge hebben dat van de werkgever redelijkerwijze niet kan worden gevergd de dienstbetrekking te laten voortduren, of indien de dringende reden bestaat uit het feit, dat de werknemer in ernstige mate de bekwaamheid of geschiktheid blijkt te missen tot de arbeid, waarvoor hij zich heeft verbonden. In deze gevallen zal dan de werkloosheid als een onvrijwillige werkloosheid beschouwd moeten worden, met andere woorden zal betrokkene de werkloosheid niet mogen worden verweten.

Meent de werknemer, dat hij ten onrechte wegens een dringende reden is ontslagen, dan kan hij zich tot de kantonrechter wenden om de nietigheid van het ontslag in te roepen en een veroordeling van de werkgever tot loondoorbetaling te verkrijgen.

Doet hij dit laatste niet, dan geeft hij te kennen dat hij met het ontslag wegens dringende redenen akkoord gaat en is hij derhalve verwijtbaar werkloos. Wordt hij door de rechter in het gelijk gesteld dan moet de werkgever hem in dienst houden of hem een schadeloosstelling verstrekken, zodat hij dan ook geen aanspraak op uitkering heeft.

Afgezien van de gevallen waarin sprake is van een dringende reden is vergunning voor ontslag van de directeur van het Gewestelijk Arbeidsbureau niet nodig, wanneer de dienstbetrekking voor een bepaalde tijd is aangegaan, de beëindiging geschiedt met wederzijds goedvinden, of een dienstbetrekking op proef is aangegaan.

Heeft het ontslag plaatsgevonden met wederzijds goedvinden, dan moet steeds grondig worden na gegaan of het motief voor ontslag juist is en aangenomen kan worden dat betrokkene niet verwijtbaar werkloos is.

Men mag in deze gevallen niet zonder meer zeggen dat wie akkoord gaat met een ontslag dan ook verwijtbaar werkloos zou zijn. Het is bijvoorbeeld heel goed mogelijk, dat een werknemer zich niet verzet tegen een ontslag dat hij zelf redelijk acht, bij voorbeeld omdat hij uit eigen waarneming weet, dat het ontslag het gevolg is van het feit, dat er voor hem in de onderneming van zijn werkgever geen werk meer is wegens gebrek aan opdrachten.

De beantwoording van de vraag, wanneer een werkloosheid verwijtbaar of niet verwijtbaar moet worden genoemd zal bij de huidige begrippen vrijwillig of onvrijwillig – evenals dit thans het geval is – vaak niet eenvoudig zijn.

Het gaat hierbij immers meestal om een beoordeling van een feit of een aantal feiten, waarbij twee partijen, namelijk de werkgever en de werknemer zijn betrokken en welk feit of welke feiten dan aanleiding zijn

tot het ontslag geven of nemen. Er zal een beslissing moeten worden genomen over wie nu het gelijk aan zijn zijde heeft. Waar het om een waardering van feiten gaat zal men hier verschillend over kunnen denken en naar gelang van ieders waardering ook verschillend over kunnen oordelen. Doch dit is nu juist ook de reden waarom de te maken afweging uiteindelijk aan de rechter is voorbehouden.

3.5.2. *Niveaubegrenzing in geval van verwijtbare werkloosheid*

De leden van een groot aantal fracties hebben bezwaren tegen de in het wetsvoorstel neergelegde minimumsanctie bij verwijtbare werkloosheid. Deze bezwaren richten zich vooral op de volgende aspecten. Er is geen nuancering aangebracht in de mate van verwijtbaarheid. Wanneer een bedrijfsvereniging eenmaal heeft vastgesteld dat een werknemer verwijtbaar werkloos is geworden dan heeft zij niet langer de mogelijkheid een lichtere sanctie dan de minimumsanctie te treffen. De mate van verwijtbaarheid kan de bedrijfsvereniging niet via een flexibel sanctiebeleid in de sanctie verwerken. Voorts bestaat geen nuancering naar hoogte en duur. De werknemer die een hoog dagloon of recht op een lange uitkering heeft wordt zwaarder en langer «gestraft» dan de werknemer die een lager dagloon of recht op een kortlopende uitkering heeft.

In de systematiek van de huidige WW geldt onvrijwillige werkloosheid als toelatingscriterium voor het recht op uitkering. De werknemer bij wie niet-onvrijwillige werkloosheid wordt vastgesteld heeft geen recht op uitkering en is daarmee volledig uitgesloten voor een half jaar. In het kader van de WWV wordt een systeem van straffkortingen gehanteerd. In het onderhavige wetsvoorstel, waar werkloosheid als toelatingscriterium voor het recht op uitkering geldt, speelt verwijtbare werkloosheid een rol bij de mate waarin het recht geldend kan worden gemaakt. Naar onze opvatting zou het niet onredelijk zijn bij verwijtbaar ontstane werkloosheid *in het geheel geen uitkering te verstrekken. Wij vinden in elk geval dat verwijtbare werkloosheid nooit mag leiden dat de betrokken werknemer een volledige uitkering ontvangt, als ware hij niet verwijtbaar werkloos.*

Met het oog daarop is de minimumsanctie geïntroduceerd. Naast deze minimumsanctie is een verdergaande nuancering mogelijk naar hoogte en duur. In de huidige Werkloosheidswet is nuancering in het geheel niet mogelijk. De WWV kent wel een zekere mate van nuancering. De minimumsanctie in de nieuwe Werkloosheidswet kan inderdaad, zoals de leden van de P.S.P.-fractie opmerken, zwaarder uitwerken op de uitkering van de betrokken uitkeringsgerechtigden in vergelijking met de sancties die in het kader van de WW en WWV samen worden getroffen.

Wij menen dat waar het gaat om verwijtbare werkloosheid een niveau-begrenzing gerechtvaardigd is. Het begrip verwijtbare werkloosheid is eerder in deze memorie nader omschreven. Een werkloos geworden werknemer is, zoals uit die omschrijving blijkt, pas dan verwijtbaar werkloos wanneer hij gedragingen heeft gepleegd waarvan hij redelijkerwijs heeft moeten begrijpen dat zij ontslag tot gevolg zouden kunnen hebben. Het gaat hierbij dan om een tweetal criteria, te weten het plegen van verwijtbare gedragingen en de voorzienbaarheid van de werkloosheid als gevolg van die gedragingen. Daarmee is naar onze mening voldoende aangegeven dat het om een ernstige mate van verwijtbaarheid gaat. Licht verwijtbare gedragingen die ontslag tot gevolg hebben zonder dat er sprake was van voorzienbaarheid van dit ontslag, behoeven dan ook niet tot toepassing van de minimumsanctie te leiden.

Teneinde twijfel omtrent de mate van verwijtbaarheid met betrekking tot de werkloosheid weg te nemen en terwille van een verdere verduidelijking op dit punt hebben wij besloten door middel van een nota van wijziging in het wetsvoorstel een bepaling op te nemen waarin de eerder genoemde omschrijving van verwijtbare werkloosheid expliciet staat vermeld.

De bedrijfsverenigingen zijn vrij in het voeren van hun sanctiebeleid, zij het dat daar waar zij verwijtbare werkloosheid vaststellen als eerder omschreven, de hoogte van de uitkering is gemaximeerd. Teneinde dit gevolg van verwijtbare werkloosheid niet als een verplichte sanctionering door de bedrijfsverenigingen te kenschetsen, menen wij deze bepaling beter te kunnen opnemen in de paragraaf over de hoogte van de uitkering. In deze paragraaf zal door middel van een nota van wijziging een bepaling worden opgenomen waarin staat vermeld dat bij de door bedrijfsvereniging vastgestelde verwijtbare werkloosheid de hoogte van de uitkering wordt vastgesteld op maximaal 70% van het minimumloon.

In genoemde nota van wijziging zal – het voorgaande samenvattend – het begrip verwijtbare werkloosheid in het wetsvoorstel expliciet worden omschreven. Onder handhaving van onze mening dat aan verwijtbare werkloosheid ten minste de eerder omschreven niveaubegrenzing dient te worden verbonden, zal de bepaling inzake de minimumsanctie worden geschrapt en het gevolg van verwijtbare werkloosheid bij de hoogte van de uitkering worden omschreven.

3.5.3. *Het sanctiebeleid*

De leden van de fractie van het C.D.A. en de P.S.P. hebben suggesties gedaan omtrent de wijze waarop het sanctiebeleid van de bedrijfsverenigingen in de nWW gestalte kan krijgen.

Binnen de in het wetsvoorstel gegeven kaders zijn de bedrijfsverenigingen vrij in het voeren van een sanctiebeleid. Wij hebben het niet noodzakelijk geacht een procedure tussen uitvoeringsorganen ter zake voor te schrijven. De bedrijfsverenigingen kunnen onderling tot een afstemming komen en overleg ter zake voeren met de SVr. Indien de SVr dit uit een oogpunt van een juiste uitvoering van dit onderdeel van de wet noodzakelijk acht, kan hij nadere regels stellen omtrent het te voeren sanctiebeleid. Het stellen van strafmaten is derhalve overgelaten aan de SVr en de bedrijfsverenigingen.

De leden van de S.G.P.-fractie informeren naar de mogelijkheid dat door de maatschappelijke druk om een soepel sanctiebeleid te voeren te grote discrepanties kunnen ontstaan. De druk van verschillende belangengroeperingen op het door de bedrijfsvereniging te voeren sanctiebeleid zou door verschillen in «zwaarte en aard» van de belangen tot verschillen in sanctiebeleid tussen bedrijfsverenigingen kunnen leiden. De SVr kan evenwel regels stellen teneinde tot een juiste afstemming te komen.

In verband met een onderzoek naar de effecten van sancties, verricht in de gemeente Den Helder, vragen de leden van de fractie van de P.S.P. of het niet zinvol zou zijn in de nWW uitsluitend te regelen welk gedrag laakbaar is en welke dan de bevoegdheden van de uitvoeringsorganen zijn.

Ook de leden van de C.P.N.-fractie verwijzen naar voornoemd onderzoek.

Het onderzoek waarnaar wordt verwezen kan niet representatief worden geacht voor de toepassing en effecten van sancties. Hierbij kan onder meer worden gedacht om het geringe aantal onderzochte gevallen, alsmede aan de te beperkte opvatting die gehanteerd is wat de doeleinden van sancties betreft.

Het onderzoek kan dan ook geen basis zijn voor veranderingen van de thans in de nWW opgenomen sanctiebepalingen. In het kader van de nieuwe WW is de invulling van het sanctiebeleid overgelaten aan de bedrijfsverenigingen en de Sociale Verzekeringsraad, met dien verstande dat de hoogte van de uitkering aan een minimum gebonden is in geval van verwijtbare werkloosheid.

De leden van de fracties van D'66 en P.S.P. vragen om een reactie op het commentaar van de Stichting Opleidingen Sociale Rechtshulp van 27 november 1985 met betrekking tot sancties. De reactie op de in dit commentaar gemaakte opmerkingen is met bovenstaande beantwoording van de in het voorlopig verslag gestelde vragen gegeven.

De leden van de P.P.R.-fractie verzoeken inzicht in de sanctietoepassing in het kader van de WW en WWV enerzijds en de nieuwe WW anderzijds.

Gezien het verschil in uitgangspunten en uitvoering van de in de vraagstelling genoemde regelingen is een vergelijkend overzicht niet goed mogelijk.

De WW is een regeling waarbij men zich tegen premiebetaling verzekert van een uitkering in geval van onvrijwillige werkloosheid. Uitsluiting van het recht op (verdere) uitkering komt dan ook vrij vaak aan de orde. Wel kent de wet een matigingsrecht toe aan de uitvoeringsorganen.

Het criterium bij de WWV voor het recht op uitkering is werkloosheid, al dan niet onvrijwillig, zij het dat bij het ontbreken van onvrijwilligheid een sanctie dient te worden toegepast. In de praktijk zijn bij de door de gemeenten uitgevoerde regelingen aanzienlijke verschillen in sanctietoepassing te constateren. Hiervoor wordt verwezen naar de notitie «uitgangspunten sanctiebeleid», die de kamer zeer binnenkort zal bereiken. In de nieuwe WW is het criterium voor uitkering gelijk aan de WWV. Wat de sanctietoepassing betreft is er echter een belangrijk verschil in die zin dat de uitkering die kan worden verstrekt beperkt is in geval van verwijtbare werkloosheid.

Nadere invulling in het sanctiebeleid geschiedt door de bedrijfsverenigingen en de Sociale Verzekeringsraad.

3.5.4. *Redelijkheidstoetsing*

De leden van de P.v.d.A.-fractie pleiten, voor opneming van de redelijkheidstoets in het wetsvoorstel. Zij achten het de rechtszekerheid van de betrokken werknemers ten goede komen, wanneer bij een door hen ingesteld beroep de rechter beoordeelt of de beslissing van de bedrijfsvereniging in overeenstemming is met de redelijkheid.

Wij menen de aanbevelingen van de leden niet te moeten overnemen. Dat thans in de sociale zekerheidswetgeving een expliciete bepaling inzake toetsing aan de redelijkheid is opgenomen hangt ondermeer samen met de omstandigheid dat in de tijd dat die bepalingen ontstonden rechterlijke toetsing aan ongeschreven beginselen van behoorlijk bestuur – in het kader waarvan ook de redelijkheid een rol speelt – nog niet algemeen gangbaar was. Nu in de administratieve rechtspraak de algemene beginselen van behoorlijk bestuur algemeen als toetsingselementen worden gehanteerd, zien wij voor een explicitering van de redelijkheidstoets in de sociale zekerheidsrechtspraak als onderdeel van administratieve rechtspraak niet langer aanleiding. Wij achten met hantering van de algemene beginselen van hoorlijk bestuur voldoende waarborgen aanwezig voor een adequate toetsing door de raden van beroep en de Centrale raad van beroep. De marginale toetsing als onderdeel van de algemene beginselen van behoorlijk bestuur door de rechter kan naar onze overtuiging voldoende basis bieden om tot een oordeel te komen met betrekking tot de redelijkheid van handelen door de bedrijfsvereniging. Gelet op het vorenstaande is opneming van de redelijkheidstoetsing niet voor de hand liggend.

De opmerking met betrekking tot een beroepsgang binnen de bestuurskolom moet, anders dan de leden van de P.v.d.A.-fractie veronderstellen, worden gezien in het licht van de binnen de bestuursorganisatie gehanteerde administratieve rechtsgang.

3.5.5. Omkering van de bewijslast

De leden van de fracties van P.v.d.A., V.V.D., C.P.N. en R.P.F. stellen vragen omtrent de omkering van de bewijslast. Naar onze mening is de op de werknemer drukkende bewijslast niet onredelijk.

Algemeen bekend mag worden verondersteld dat een uitkeringsgerechtigde een aantal verplichtingen dient na te komen tenēinde zijn recht op uitkering geldend te (blijven) maken. De werknemer die zich schuldig maakt aan verzwijging van relevante gegevens of aan het plegen van een benadelingshandeling als omschreven in artikel 25, eerste lid, van het onderhavige wetsvoorstel weet dat dit handelen gevolgen met zich brengt. Hij neemt daarmee bewust een risico met betrekking tot zijn uitkering. Dit risico bestaat uit een verzwaarde bewijslast met betrekking tot het geldend maken van zijn recht op uitkering. Gegeven de handelingen van de betrokken werknemer die de bedrijfsvereniging heeft geconstateerd achten wij het leggen van de verdere bewijslast terzake op de bedrijfsvereniging niet redelijk. In dit verband willen wij opmerken dat van de werknemer wordt verwacht dat hij juiste informatie geeft. Doet hij dit op zeker moment niet (meer) dan heeft hij niet alleen een vertrouwensrelatie verstoord, maar dient hij ook te kunnen aangeven in hoeverre de eerdere informatie die hij heeft verstrekt, wel juist is geweest.

Het gaat er niet om dat de werknemer werkelijk het bewijs dient te leveren waardoor onomstotelijk komt vast te staan welke verwijtbare handelingen hij al dan niet heeft gepleegd. Zoals in het wetsvoorstel verwoord, behoeft de werknemer slechts aannemelijk te maken dat de geconstateerde handelingen zich vanaf een later tijdstip dan het begin van zijn werkloosheid hebben voorgedaan.

Van de bewijsmiddelen in dit verband, of anders gezegd mogelijkheden om een en ander redelijkerwijze aannemelijk te maken, kan niet zonder meer een concrete opsomming worden gegeven.

De betrokken werknemer kan door het verstrekken van gegevens over de periode waarin hij beweert de gewraakte handelingen niet te hebben gepleegd het vermoeden bij de bedrijfsvereniging wekken dat hij deze gedragingen niet heeft gepleegd vanaf het begin van zijn werkloosheid.

Verklaringen van getuigen kunnen in dit verband ook van belang zijn.

In het kader van het treffen van sancties hebben de bedrijfsverenigingen overigens een matigingsbevoegdheid. Wij gaan er van uit dat de bedrijfsverenigingen terzake een functioneel beleid zullen voeren, waarbij tot het uitvoeren van de in het wetsvoorstel vastgelegde fictie slechts in ernstige gevallen wordt overgegaan. Een eerste overtreding zal in het algemeen zeker niet leiden tot de volledige toepassing van de fictie, doch een recidive zal dan wellicht ernstiger consequenties hebben.

De P.v.d.A.-fractie vraagt wat verstaan moet worden onder een benadelingshandeling. Een benadelingshandeling kan bijvoorbeeld bestaan uit het verstrekken van onjuiste gegevens, zoals het opgeven van een te hoog dagloon, of een te laag bedrag aan nieuwe inkomsten door de werknemer, teneinde onterecht geldelijk gewin te behalen.

Met betrekking tot de gevallen waarin tot terugvordering kan worden overgegaan kan op de daartoe strekkende vraag van de V.V.D.-fractie worden meegedeeld dat het concept-voorstel Invoeringswet stelselherziening voorziet in overeenkomstige bepalingen in de WWV, AAW, WAO en ZW.

In het reeds genoemde technisch overleg in de commissie van SZW van de Tweede Kamer van 12 december 1985 stelde de woordvoester van de fractie van de C.P.N. de vraag waarom bepalingen met betrekking tot de bewijslastverdeling niet in de Beroepswet zijn opgenomen maar in de Werkloosheidswet.

Naar aanleiding van die vraag merken wij het volgende op.

Vooropgesteld moet worden dat in de Beroepswet geen bepalingen voorkomen waarin een bewijslastverdeling is neergelegd. De Beroepswet bevat onder andere bepalingen waarmee de procedure wordt geregeld voor de Raad van Beroep en de Centrale Raad van Beroep. Bepalingen waarmee de bewijslastverdeling wordt geregeld zijn bepalingen van materieel recht en dienen als zodanig in het materiële recht, in dit geval de Werkloosheidswet, te worden opgenomen.

Een soortgelijke verdeling tussen formeel recht en materieel recht komt voor in respectievelijk het Wetboek van Burgerlijke Rechtsvordering en het Burgerlijk Wetboek.

In het Burgerlijk Wetboek is in artikel 1902 geregeld op welke wijze de bewijslast in burgerlijke processen is verdeeld.

Het Wetboek van Burgerlijke Rechtsvordering geeft procedureregels voor burgerlijke processen. Het opnemen van bepalingen met betrekking tot de bewijslastverdeling in de Werkloosheidswet is derhalve in overeenstemming met de verdeling van het recht in formeel recht en materieel recht.

3.5.6. *Gevolgen van weigering van de uitkering*

De vragen en opmerkingen in verband met weigeringsgronden hebben vooral betrekking op de sanctiemogelijkheden met name op de tijdelijke gedeeltelijke weigering aan het begin van de uitkeringsperiode, de tijdelijke gedeeltelijke weigering, en de beperking van de uitkeringsduur, alsmede op het begrip passende arbeid in relatie tot de uitsluitingsgronden en de weigeringsgronden.

Wat betreft de sanctiemogelijkheden van tijdelijke gehele weigering aan het begin van de uitkeringsperiode stellen de leden van de fractie van de P.v.d.A. een vraag over de verhouding van deze sanctiemogelijkheid en de mogelijkheid tot het toekennen van een voorschot. De leden van de V.V.D. en de R.P.F. vragen om een nadere toelichting op deze sanctiegrond. Tevens vragen de leden van de V.V.D.-fractie naar het percentage van de aangevraagde WW en WWV uitkeringen dat thans tijdelijk wordt geweigerd.

In verband hiermee merken wij het volgende op. De sanctiemogelijkheid tijdelijke gehele weigering aan het begin van de uitkeringsperiode was in het oorspronkelijke ter advisering voorgelegde concept-wetsvoorstel niet opgenomen. Naar aanleiding van het SVr-advies is deze mogelijkheid echter alsnog geopend omdat blijkens het oordeel van de SVr en de Federatie van Bedrijfsverenigingen daaraan in de praktijk duidelijk behoefte zou bestaan. Het gaat dan met name om situaties waarin de werknemer zich te laat bij de bedrijfsvereniging meldt. Indien betrokkene hiervan een verwijt te maken valt, zal het in het algemeen, zo stellen de SVr en Federatie, merkwaardig overkomen en de administratie nodeloos belasten, indien niettemin over de aan de melding voorafgaande periode een weliswaar verlaagde uitkering zou moeten worden toegekend. Wij delen deze opvatting van de SVr en Federatie en hebben dan ook het wetsvoorstel aangepast. In deze situaties treden in het algemeen niet de in de memorie van toelichting genoemde administratieve en uitvoeringstechnische problemen voor de gemeentebesturen op, indien ook de gemeente in dergelijke gevallen over die periode geen uitkering zal verstrekken.

Indien geen onzekerheid bestaat omtrent het recht op uitkering zal de bedrijfsvereniging op grond van artikel 31, eerste lid, verplicht zijn om een voorschot op de uitkering toe te kennen. Niettemin is, indien daartoe gezien de omstandigheden van persoon of gezin een noodzaak is – dit op grond van een individuele beoordeling –, eventueel (aanvullende) bijstand mogelijk, dit in antwoord op een vraag van het lid van de R.P.F.-fractie.

Wat de samenhang van de tijdelijke gehele weigering met de voorschotverlening betreft merken wij het volgende op. Indien een werknemer

zich in verband met werkloosheid voor een uitkering bij de bedrijfsvereniging meldt, zal in het algemeen niet direct volstrekt duidelijk zijn, of aan de voorwaarden voor het recht is voldaan, wat het dagloon is dat ten grondslag moet worden gelegd aan de uitkering en of wellicht een sanctie moet worden getroffen. Met name in laatstgenoemde situatie leidde de uitvoeringspraktijk van de WW ertoe, dat betrokkene in afwachting van het onderzoek van de bedrijfsvereniging en de definitieve toekenning omtrent de uitkering wordt verwezen naar de gemeente voor een WWV- of Rww-uitkering. Dit nu willen wij, vanwege de daaraan verbonden gevolgen voor de gemeentebesturen, zo veel mogelijk voorkomen middels de in artikel 31 opgenomen voorschotregeling.

Tot slot zij in dit verband opgemerkt dat niet bekend is in welk percentage van het aantal sanctiegevallen tijdelijke gehele weigering in het kader van de WW en de WWV voorkomt.

De leden van de P.v.d.A.-fractie vragen voorts of bij een tijdelijke gedeeltelijke weigering aanvullende bijstand kan worden verleend indien de uitkering door de sanctie beneden het relevante sociale minimum zakt.

Wij merken in dit verband op dat ook hier, net als bij de tijdelijke gehele weigering afhankelijk van de omstandigheden aanvullende bijstand mogelijk is. De bedrijfsvereniging behoeft niet de gezinssamenstelling te toetsen zoals de leden van de P.v.d.A.-fractie ten onrechte veronderstellen. Deze is voor het door de bedrijfsvereniging te voeren sanctiebeleid niet van belang.

Een tussentijdse gedeeltelijke weigering van de uitkering is voor de gemeentebesturen minder bezwaarlijk dan een tussentijdse tijdelijke gehele weigering van de uitkering, ook al wordt in beide gevallen bijstand verstrekt.

Bij een gedeeltelijke weigering is er nog een werkloosheidsuitkering en kan de gemeente er bij voorbeeld van uitgaan dat de bedrijfsvereniging de aan de uitkering verbonden verplichtingen controleert, zodat zij dat niet meer behoeft te doen. Voorts kunnen nadere gegevens eenvoudiger worden verkregen.

Bij een tijdelijke gehele weigering dient de gemeente wel een volledig onderzoek te starten. Om die rompslomp te voorkomen is de mogelijkheid van een tussentijdse gehele weigering uitgesloten.

Met betrekking tot de sanctiemogelijkheid tijdelijke gehele weigering aan het eind van de uitkeringsperiode (beperking uitkeringsduur) vragen de leden van de V.V.D.-fractie zich af of deze sanctie wel effectief is in verhouding tot datgene waarop de sanctie wordt toegepast. Ook de leden van de fractie van de P.v.d.A. stellen een aantal vragen over deze sanctiemogelijkheid. Naar aanleiding hiervan merken wij op dat deze sanctie aanvullend wel effect kan hebben. Met name zal deze sanctie een positieve gedragsbeïnvloeding teweeg kunnen brengen. Verhaal van een nog niet geëffectueerde sanctie omdat de werknemer voordat de sanctie wordt geëffectueerd weer werk heeft gevonden is niet mogelijk, aldus in antwoord op een vraag van de leden van de P.v.d.A.-fractie. Wel is de bedrijfsvereniging bevoegd, indien in bovengenoemde situaties de werknemer na de werkhervatting weer werkloos wordt zonder dat hij een nieuw recht op uitkering heeft opgebouwd (hervatting van minder dan 26 weken), om te besluiten de sancties voort te zetten. Of de bedrijfsvereniging tot een voortzetting van de sancties zal overgaan is afhankelijk van betrokkene's gedragingen. In tegenstelling tot de mening van de leden van de P.v.d.A.-fractie menen wij dat hiervan een motiverende werking op de uitkeringsgerechtigde kan uitgaan.

Naar aanleiding van de vraag van deze leden wat er gebeurt met de overlijdensuitkering indien de werknemer op de dag waarop de weigering zou ingaan komt te overlijden, merken wij op dat aangezien de werknemer op die dag verzekerd is voor de ZW, er voor de nabestaanden recht zal bestaan op een overlijdensuitkering.

De leden van de P.S.P.- en de R.P.F.-fractie vragen tenslotte nog wat de invloed is van een sanctie op een toeslag op grond van de TW. Wij kunnen die leden meedelen dat voor zover de werknemer recht heeft op een toeslag, deze toeslag als gevolg van een sanctie onaangetast blijft. Indien de werknemer geen recht heeft op een toeslag dan ontstaat dit recht evenmin na het treffen van een sanctie.

Passende arbeid

Door de verschillende fracties wordt zeer verschillend gedacht over de in de nWW opgenomen omschrijving van het begrip passende arbeid.

Een aantal fracties, (de leden van de fracties van de P.v.d.A., de R.P.F. en het C.D.A.) is niet overtuigd van de noodzaak om het begrip passende arbeid in de wet op te nemen terwijl de leden van de C.P.N.-fractie de definitie onvoldoende achten toegelicht. De leden van D'66 zijn voorts van mening dat er op zich wel redenen kunnen zijn, om het begrip passende arbeid te veranderen. Echter in relatie tot de voorgenomen minimumsanctie achten deze leden de in de wet opgenomen omschrijving van het begrip passende arbeid te ver gaan.

De leden van de fractie van de V.V.D. daarentegen stemmen in met de definitie van het begrip passende arbeid. Een individuele behandeling *achten deze leden gewaarborgd*.

Zoals wij in de memorie van toelichting hebben uiteengezet hebben wij enige in de jurisprudentie gevormde elementen van het begrip passende arbeid in de wet opgenomen om in de uitvoering meer uniformiteit te brengen en voorts om de tegenwettelijke uitvoering tegen te gaan. Niet is beoogd om aan het huidige positiefrechtelijke begrip een wezenlijk andere inhoud te geven.

Hetgeen op het eerste gezicht wellicht op een ingrijpen in de jurisprudentie lijkt, zal bij nadere beschouwing door de gekozen wetssystematiek in de praktijk een volgen van de jurisprudentie blijken te zijn.

Daar waar in de praktijk van de uitvoering sprake is van een te ruime interpretatie van het begrip passende arbeid zoals dat in de rechtspraak is ontwikkeld, wij spreken in dit verband van tegenwettelijke uitvoering, willen we dit door middel van de definitie in de wet terugdringen. Voor een verder uitleg van het begrip tegenwettelijk, waarnaar de leden van de C.P.N.-fractie vragen, mogen wij hier verwijzen naar de tijdens de ISMO UCV van 2 oktober 1985 toegezegde brief inzake een planmatige aanpak van misbruik en oneigenlijk gebruik die de Kamer één dezer dagen zal ontvangen.

De leden van de fracties van de C.P.N. en de P.v.d.A. brengen voorts het begrip passende arbeid in relatie tot de loonsuppletiereregeling. De leden van de C.P.N.-fractie wijzen in dit verband op een artikel uit het Sociaal Maandblad Arbeid (september 1985, nr. 9) van prof. Van Kessel.

De leden van beide fracties gaan er vanuit dat de loonsuppletiereregeling een instrument kan zijn om niet passend werk weer passend te maken.

Wij zijn echter van mening dat de huidige loonsuppletiereregeling uit de WW en de WWV in de huidige arbeidsmarkt en in de nabije toekomst geen functie meer heeft. Dit in verband met de voor toepassing van de loonsuppletiereregeling geldende voorwaarde dat aan een werkloze alleen loonsuppletie kan worden toegekend als er geen andere werkloze werkzoekende is die zonder loonsuppletie de desbetreffende baan als voorheen passende arbeid kan aanvaarden. Om die reden is de loonsuppletiereregeling niet in dit wetsvoorstel opgenomen. Wij zijn, gelet op het feit dat de huidige loonsuppletiereregeling niet in voldoende mate functioneert en mede gezien de systematiek van de nWW van mening dat afschaffing van die regeling niet van invloed zal zijn op de toepassing van het begrip passende arbeid. Ook van verruiming van de criteria waarvan Van Kessel in zijn artikel spreekt is gelet op het vorenstaande geen sprake.

De leden van de R.P.F.-fractie vragen ook nog om een nadere bespreking van de begrippen lichamelijke, sociale en geestelijke aard aan de hand van voorbeelden. De leden van D'66-fractie geven zelf een voorbeeld, en vragen naar aanleiding daarvan hoe het begrip passende arbeid in die situatie wordt toegepast.

Naar aanleiding van deze vragen delen wij mee dat een voorbeeld van een lichamelijke reden, die de passendheid van arbeid in de weg kan staan, kan liggen in het feit dat een werknemer een allergisch astmatische aandoening heeft en daarom niet in een stoffige ruimte kan werken. Het feit dat iemand jehova-getuige is kan voorts een reden zijn van geestelijke aard om bepaald werk niet als passend aan te merken. Zo'n iemand behoeft bij voorbeeld niet zonder meer in een wapenfabriek te werken. In het voorbeeld dat door de leden van D'66 naar voren is gebracht kan tenslotte een sociale reden liggen om werk niet passend te achten. Het gaat in dit verband om de situatie waarin één van de twee partners een baan krijgt aangeboden en daarvoor moet verhuizen terwijl de andere partner nog een baan heeft. Afhankelijk van de omstandigheden lijkt het ons niet ondenkbaar dat het aangeboden werk als niet passend moet worden aangemerkt. Concrete voorbeelden van laatstgenoemde situatie zijn naar ons weten niet in de jurisprudentie te vinden.

Een aantal leden van de fracties van het C.D.A. en de C.P.N. vragen tevens wat de relatie is met de nieuwe Arbeidsvoorzieningenwet. De leden van de fractie van het C.D.A. vragen naar de relatie met het begrip passende arbeid in de arbeidsongeschiktheidswetten. Ook de leden van de fracties van D'66 en de C.P.N. informeren hiernaar.

Wat het eerste betreft merken wij op dat het begrip passende arbeid in het arbeidsvoorzieningenbeleid een andere betekenis heeft dan in het sociale zekerheidsbeleid.

Het arbeidsvoorzieningenbeleid is er op gericht een werknemer een brede scala van arbeidsplaatsen aan te bieden. Het aspect van dienstverlening staat hierbij voorop. Het kan dan ook voorkomen dat een werzoekende na contact met het arbeidsbureau bereid is een baan te aanvaarden die in de zin van de sociale zekerheid niet geheel passend is.

Binnen het sociaal-zekerheidsbeleid dient de inpassing gezien te worden in relatie tot de uitkering. In het kader van de sociale zekerheid is de werknemer verplicht passende arbeid te aanvaarden om daarmee zo snel mogelijk de uitkeringssituatie te doen eindigen. Hier staat het redelijkheids criterium voorop.

Het verschil tussen het sociaal-zekerheidsbeleid en het arbeidsvoorzieningenbeleid valt ook goed aan te geven met verwijzing naar de situatie waarin de werknemer passend werk in de zin van sociale zekerheid weigert. Eerst dan heeft het bemiddelingsorgaan een signaalfunctie naar het uitvoeringsorgaan sociale zekerheid. De vraag van de leden van het C.D.A. of het begrip passende arbeid niet beter in de Arbeidsvoorzieningenwet kan worden opgenomen dient naar onze mening te worden beantwoord bij de behandeling van het desbetreffende wetsvoorstel. Daarbij zal uiteraard het advies van de SER van 25 oktober 1985 inzake de nieuwe Arbeidsvoorzieningenwet, waarin de SER adviseert dit begrip niet in de Arbeidsvoorzieningenwet op te nemen, worden betrokken.

Wat de relatie betreft met het begrip passende arbeid in de arbeidsongeschiktheidswetten merken wij het volgende op. Binnen de arbeidsongeschiktheidswetten heeft het begrip passende arbeid een andere functie dan binnen de werkloosheidswetgeving. Binnen de arbeidsongeschiktheidswetten wordt het begrip passende arbeid gehanteerd om de mate van arbeidsongeschiktheid te meten, terwijl in de werkloosheidswetgeving dit begrip wordt gehanteerd om aan te geven in welke functies en onder welke omstandigheden de werknemer op de arbeidsmarkt kan worden ingepast. Om deze reden komt de inhoud van deze begrippen in de arbeidsongeschiktheidswetgeving en de werkloosheidswetgeving niet

met elkaar overeen. Onder verwijzing naar hetgeen terzake reeds in paragraaf 1.4 is opgemerkt, willen wij hier niet verder ingaan op het begrip passende arbeid in het kader van de arbeidsongeschiktheidswetten omdat dit nog aan de orde komt bij de bespreking van het wetsvoorstel 19256.

Naar aanleiding van de vragen van de leden van de fracties van het C.D.A. en D'66 over de toepassing van het begrip passende arbeid uit dit wetsvoorstel op de arbeidsongeschikten die nog beschikken over een restcapaciteit delen wij deze leden mee, dat naar onze mening voor wat de toepassing van de nWW betreft het begrip passende arbeid ten aanzien van gedeeltelijk arbeidsongeschikte werkloze werknemers op dezelfde wijze dient te worden toegepast als voor werklozen die niet gedeeltelijk arbeidsongeschikt zijn. Zoals elders in het voorgaande is aangegeven dient hierbij wel bedacht te worden dat in de gedeeltelijke ongeschiktheid redenen van lichamelijke aard zouden kunnen zijn waardoor arbeid als minder of niet passend moet worden aangemerkt. Het voorbeeld van de leden van D'66 zou daarbij ter illustratie kunnen dienen. Het gaat daarbij om een situatie waarin een werknemer in een aangepaste woning woont, en vanwege een aangeboden functie moet verhuizen, terwijl daar geen aangepaste woning aanwezig is. Afhankelijk van de omstandigheden, vooral de mogelijkheid om in de nieuwe woonplaats een woning opnieuw aan te passen, is het niet ondenkbaar dat de aangeboden functie als niet passend moet worden aangemerkt.

Overigens kan het begrip passende arbeid voor de werknemer met een restcapaciteit ook de andere kant uitwerken. Het gaat dan vooral om situaties waarin arbeid voor die werknemer schaars is. Mocht er dan toch een functie voorhanden zijn dan zal deze werknemer als passend worden aangemerkt dan in een situatie waarin arbeid niet schaars is.

Wat de vraag van de leden van de fractie van de C.P.N. tenslotte betreft over de ontwikkelingen in de Bondsrepubliek Duitsland met betrekking tot het begrip passende arbeid delen wij mee dat in de Duitse wetgeving zeer gedetailleerd en uitgebreid de criteria zijn vastgelegd wanneer gesproken kan worden van passende arbeid.

Paragraaf 103 van de Arbeitsförderungsgesetz machtigt de Bundesanstalt bij Anordnung nadere regelen te stellen voor de «Zumutbarkeit»: datgene wat van de werknemer bij het zoeken naar werk gevergd kan worden.

Aan de uit 1982 daterende Zumutbarkeitsanordnung met haar gedetailleerde regels wordt strikt de hand gehouden. Jurisprudentie heeft daarin geen modificaties aangebracht.

Als factoren waarmee men bij het begrip passende arbeid («zumutbare Beschäftigung») rekening dient te houden, kunnen genoemd worden de in vergelijking met de vorige werkzaamheden grotere woon-werkafstand, de andere duur, omstandigheden en verdeling van de arbeidstijd, de ongunstiger arbeidsvoorwaarden en het feit dat de opleiding van de werkloze die vereist was voor de vorige baan, niet geschikt is voor de nieuwe werkkring.

3.6. Betaling

De leden van de P.v.d.A. willen vernemen hoe de stand van zaken is met betrekking tot het wetsvoorstel waarbij de beslag-wetgeving wordt geüniformeerd (kamerstukken II, 1982-1983, 17 897).

In reactie hierop merken wij op dat, zoals die leden zullen weten, de memorie van antwoord naar aanleiding van het voorlopige verslag nog niet is voltooid. Thans valt echter nog geen zekerheid te geven omtrent de datum van indiening.

Met betrekking tot de voorschotverlening zijn die leden van mening dat vermeld zou moeten worden dat de bevoorschotting in redelijke mate afgestemd moet zijn op de te verwachten uitkering.

Zoals blijkt uit de memorie van toelichting zijn wij met die leden van mening dat de hoogte van het voorschot de hoogte van de definitieve uitkering moet benaderen. Aangezien dit moeilijk in een wet valt te concretiseren hebben wij gemeend de hoogte van het voorschot aan de bedrijfsvereniging over te laten. Een goede uitvoering van de voorschotvergoeding achten wij door de bedrijfsverenigingen gewaarborgd.

Met de verrekening van het ouderdomspensioen met de uitkering kunnen deze leden niet instemmen.

Een beperking van de anticumulatie tot 100% van het vroegere dagloon, zoals de SER adviseert, zou in hun ogen wel redelijk zijn. De aan het woord zijnde leden vragen ook om nadere reactie op het SVr-advies ter zake.

Tevens brengen deze leden in dit verband in herinnering het wetsvoorstel waarbij de samenloop van werkloosheidsuitkering met bepaalde andere inkomsten wordt geregeld (kamerstukken II, 1982-1983, 17 775), dat overigens bij indiening van dit wetsvoorstel is ingetrokken. Zij vragen om een nadere reactie op het voorlopige verslag voor zover de daarin gestelde vragen en opmerkingen nog relevant zijn. Naar aanleiding van bovengenoemde vragen en opmerkingen willen wij allereerst verwijzen naar hetgeen in de memorie van toelichting op dit wetsvoorstel terzake is opgemerkt.

In die memorie van toelichting zijn de motieven genoemd waarom wij bij anticumulatie van vervroegd pensioen en de uitkering uitgaan van het niveau van de uitkering op de dag na pensionering.

Wij zijn namelijk van mening dat de arbeidsmarktpositie van vervroegd gepensioneerden vergelijkbaar is met die van gepensioneerden op 65-jarige leeftijd. Immers in beide gevallen moet ervan uitgegaan worden dat het arbeidsleven is geëindigd. Omdat de inkomenspositie van beneden 65-jarigen en boven 65-jarigen wel verschillend is – de eerste groep heeft namelijk geen recht op een AOW-uitkering – blijft een loonvervangende uitkering bij werkloosheid voor deze groep wel mogelijk.

De vergelijkbare positie op de arbeidsmarkt rechtvaardigt echter wel de inkomensposities, voor zover de sociale zekerheid daar invloed op heeft, zoveel mogelijk gelijkwaardig te laten zijn.

De SVr wijst in dit verband in zijn advies van 28 januari 1983 op een praktisch probleem, namelijk dat nu de eerste dag na pensionering in een verderliggend verleden kan liggen, de vaststelling van een dagloon op die dag uitvoeringstechnische problemen kan opleveren. Het feit dat men soms daarbij de dagloonbepalingen van een andere bedrijfsvereniging moet toepassen (het zgn. wederkerigheidsbeginsel) vormt daarbij een complicerende factor. De SVr doelt hier kennelijk op de situatie dat loongegevens uit een verder verleden niet altijd direct voorhanden zijn. Wij merken hierbij op, dat de ex-werkgever niet de enige instantie is die informatie over dat loon kan geven. Veelal zullen de pensioenfondsen evenzeer over de benodigde loongegevens beschikken. Ook zal de eigen leden- en loonadministratie van de desbetreffende bedrijfsvereniging wellicht opheldering kunnen geven. Over het wederkerigheidsbeginsel kunnen wij in dit verband opmerken, dat dit beginsel ook in de huidige werkloosheidswet wordt toegepast, zonder dat dit tot noemenswaardige problemen heeft geleid.

De aan het woord zijnde leden vragen in het voorlopig verslag op het hiervoor genoemde, inmiddels ingetrokken, wetsvoorstel inzake samenloop van werkloosheidsuitkering met bepaalde andere inkomsten onder andere om een bespreking van een tweetal voorbeeldsituaties. Het gaat daarbij om de situatie waarin een werknemer die werkend al een pensioen ontving uit een eerdere dienstbetrekking, onvrijwillig werkloos wordt en om de situatie waarin een gescheiden vrouwelijke werknemer, die werkloos is, een pensioen ontvangt uit hoofde van haar voormalig getrouwd geweest zijn met haar gewezen echtgenoot.

Als het pensioen werd ontvangen wegens de beëindiging van die vroegere dienstbetrekking, dan is artikel 34, lid 4, van toepassing.

De uitkering zal dan niet meer bedragen dan het verschil tussen de uitkering die over de eerste werkdag na de pensionering werd of zou zijn ontvangen en het toen ontvangen pensioen.

Als het pensioen niet werd ontvangen wegens de beëindiging van een dienstbetrekking (dus uit een voorafgaande dienstbetrekking die vóór het bereiken van de pensioengerechtigde leeftijd werd beëindigd), wordt het pensioen volledig op de uitkering gekort. (art. 34, lid 1).

Op deze regels is een uitzondering indien het pensioen wordt ontvangen in verband met de eindiging van een dienstbetrekking, terwijl die dienstbetrekking naast de dienstbetrekking is verricht waaruit de werknemer werkloos is geworden.

In het tweede voorbeeld vindt geen anticumulatie plaats omdat het bij de korting van ouderdomspensioen gaat om pensioen verband houdend met de beëindiging van de dienstbetrekking van de betrokkene zelf. Via de echtgenoot ontvangen pensioen wordt derhalve niet op de uitkering in mindering gebracht.

Voorts vragen deze leden zich ten principale af of anticumulatie van vervroegd pensioen wel geregeld dient te worden in de sociale wetgeving. In dat licht bezien vragen deze leden wat er gebeurt als het pensioenreglement zelf al een anticumulatiebepaling bevat. Deze leden achten het volstrekt niet logisch dat bij een dergelijke anticumulatieregeling het geld zonder meer in het AWF blijft.

In verband hiermee delen wij mee dat naar onze mening de anticumulatie van pensioenen en uitkering in de werkloosheidswet geregeld dient te worden. Indien anticumulatie in de werkloosheidswet achterwege zou blijven dan zou anticumulatie aan de kant van de pensioenregelingen ertoe leiden, dat de voordelen van de pensioenfondsen alsook het hieruit voor de werknemer voortvloeiende premievoordeel zouden worden bekostigd door de gehele bedrijfstak of het gehele bedrijfsleven.

Dit achten wij ongewenst. Uit dien hoofde zijn wij tevens de mening toegedaan dat indien het pensioenreglement ook een anticumulatiebepaling bevat de wettelijke anticumulatiebepaling uit de werkloosheidswet voorgaat.

Deze leden maken, met de leden van D'66, bezwaar tegen anticumulatie van ziekingeld en uitkering.

Voor een reactie hierop moge verwezen worden naar paragraaf 3.4.3.

De leden van de P.v.d.A. zijn voorts van mening dat de bepaling waarmee uitbetaling van zeer kleine bedragen wordt voorkomen volstrekt onaanvaardbaar is.

Wij zijn echter van mening dat een dergelijke bepaling past in een sociale zekerheidswet. Een voortdurende uitbetaling van zeer geringe bedragen zou niet opwegen tegen de claim die dat legt op de uitvoering. Deze bepaling neemt overigens niet weg dat uitkeringen bij een gering verlies aan arbeid goeddeels mogelijk blijven. Tot slot verwijzen wij deze leden naar de artikelsgewijze toelichting bij artikel 41.

De leden van de P.v.d.A. vroegen zich ten slotte af of de voorgestelde anticumulatieregeling waarin gewerkte uren bepalend zijn voor de aftrekmethoediek niet fraudegevoeliger en moeilijker controleerbaar is.

In antwoord op die vraag merken wij op dat de keuze voor het urencriterium samenhangt met de definitie van het begrip werkloosheid. Met behulp van die definitie kan aan de hand van dat criterium worden bepaald wanneer gehele of gedeeltelijke werkloosheid ontstaat en wanneer de werkloosheid geheel of gedeeltelijk wordt opgeheven.

Het aanvaarden van arbeid tijdens de werkloosheidsperiode beïnvloedt derhalve de omvang van de werkloosheid.

Alleen bij zeer geringe aanvaarding van arbeid tijdens de werkloosheidsperiode wordt de werkloosheid niet geacht te zijn onderbroken en vindt anticumulatie van de inkomsten uit die arbeid met de uitkering plaats.

Wij zijn van mening dat het urencriterium niet fraudegevoeliger is dan het inkomstencriterium. Immers ook al zou het aantal gewerkte uren niet bekend zijn, dan nog kan aan de hand van de verdiende inkomsten en het uurloon de omvang van het aantal gewerkte uren worden afgemeten.

Voor een reactie op de opmerking van de leden van D'66 over de vrijlatingsregeling willen wij hier verwijzen naar paragraaf 1.3.

3.7. Duur en hoogte van de uitkering

3.7.1. Algemeen

Van verschillende zijden worden de duur en de hoogte van de uitkering ter sprake gebracht. Ieder voor zich spreken de fracties zich uit over het voorgestelde systeem. Enige dragen zelf min of meer uitgewerkte alternatieven aan. Zoals in de memorie van toelichting is uiteengezet en in het nader rapport aan de Koningin nog eens is benadrukt, heeft het kabinet bij de keuze voor het systeem, met inachtneming van de beschikbare financiële middelen, de duur van de uitkering prioriteit gegeven boven de hoogte.

Voorts is op grond van een langduriger band met het arbeidsproces, prioriteit gegeven aan ouderen boven jongeren.

De duur van de deelname aan het arbeidsproces moet individueel zichtbaar kunnen worden gemaakt om als maatstaf voor de duur van de aanspraak te kunnen dienen.

Daar dit althans voor het verleden niet volledig mogelijk is, is in het voorstel gekozen voor een mengvorm tussen leeftijd en een vrij recent arbeidsverleden. De keuze van duur boven hoogte leidt tot de noodzaak om de hoogte te beperken, hetgeen heeft geresulteerd in het voorstel tot de halfjaarlijkse vermindering van de uitkering.

Reeds vóór de indiening van het voorstel bleek uit reacties uit de samenleving dat met name de halfjaarlijkse vermindering van de uitkering op verzet zou stuiten. Dit heeft het kabinet bij de indiening van het voorstel aanleiding gegeven dit onderdeel nog eens nauwkeurig te overwegen, waarna het tot de conclusie is gekomen, dat het mogelijk zou zijn van de halfjaarlijkse vermindering af te zien mits voor een deel compensatie zou worden gevonden voor de extra uitgaven. Dit zou mogelijk kunnen zijn door de uitkeringsduur voor werklozen tussen 23 en 57,5 jaar met een half jaar te verkorten. Het kabinet wenst, zoals is aangegeven in het nader rapport aan de Koningin, een eventuele wijziging van de gekozen prioriteitstelling en de extra uitgaven van genoemde wijziging dan wel een overeenkomstig alternatief in het gemeen overleg met het parlement te brengen.

De door ons voorgestelde halfjaarlijks niveauverlaging en het voorgeselde alternatief, waarin die halfjaarlijkse niveauverlaging vervalt en de uitkeringsduur met een half jaar wordt bekort, vraagt een zorgvuldige afweging. Teneinde die afweging nader te verhelderen, is grafisch in beeld gebracht hoe het uitkeringsverloop in de tijd voor verschillende inkomensniveaus er in beide opties uitziet.

Als voorbeeld is gekozen een werknemer van 40-45 jaar, die aan de arbeidsverledeneis voldoet. Deze werknemer ontvangt zowel op grond van de huidige WW en WWV, als in de voorgestelde nWW gedurende 2½ jaar een loongerelateerde uitkering. Het uitkeringsverloop is in beeld gebracht voor een werknemer wiens laatstverdiende loon overeenkomt met resp. het minimumloon, 2 x het minimumloon en een tussenniveau van 1,43 x het minimumloon. Dit tussenniveau is gekozen, omdat tot dat niveau werknemers met recht op toeslag nooit een uitkering hoger dan het minimumloon ontvangen.

Beziet men de grafische weergave dan blijkt allereerst dat werknemers van wie het laatst verdiende loon overeenkomt met het minimumloon geen enkel voordeel hebben van het vervallen van de halfjaarlijkse

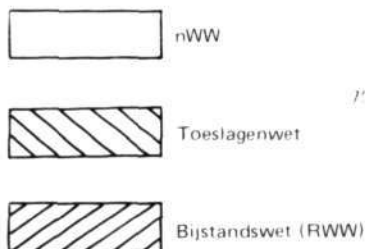
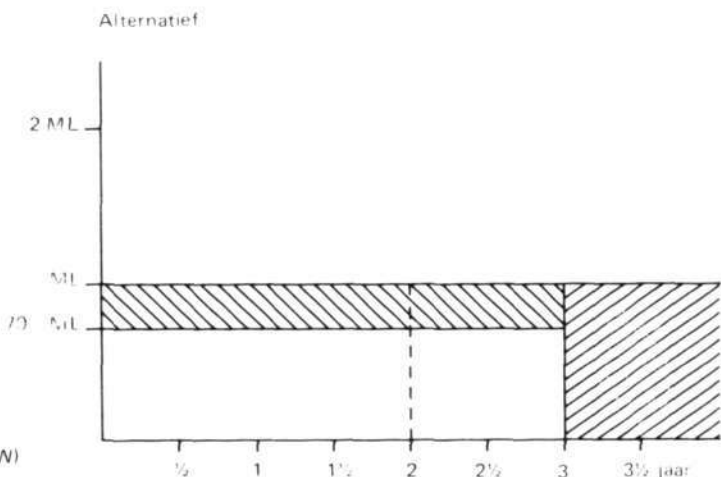
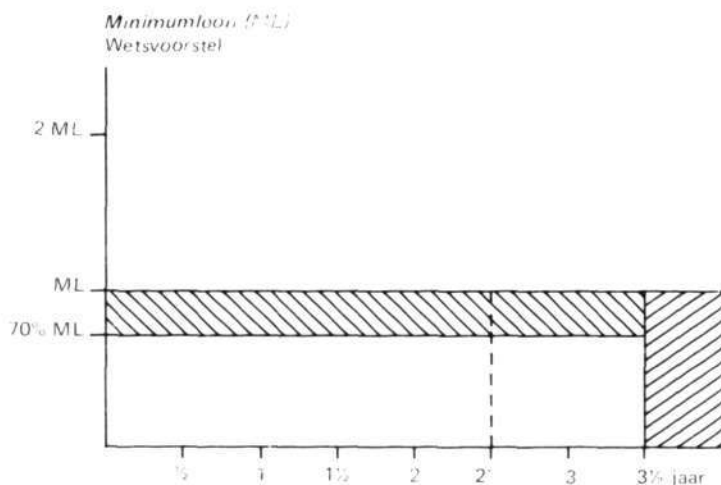
niveau-verlaging. Integendeel, zij komen een half jaar eerder in de bijstand terecht.

Werknemers van wie het laatstverdiende loon ligt tussen het minimumloon en 1,43 x het minimumloon hebben evenmin voordeel, althans voor zover zij recht op toeslag hebben. Hun totale uitkering op grond van de nWW en de Toeslagenwet tezamen ligt, zowel bij het wetsvoorstel als in het genoemde alternatief, op minimumloonniveau. Ook zij komen echter in het voorgelegde alternatief een half jaar eerder in de bijstand.

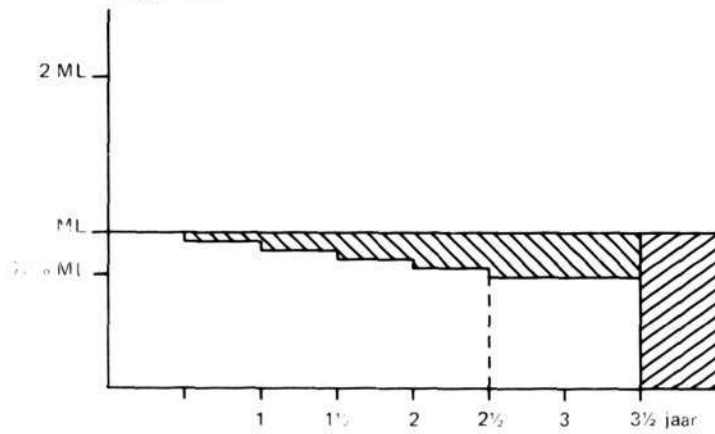
Wel enig voordeel biedt het alternatief, zoals de grafiek laat zien, voor werklozen die geen recht op toeslag hebben. Bedacht zij dat 1,43 x het minimumloon het modale loon dicht nadert; dat bedraagt 1,56 x het minimumloon.

Duidelijk voordeel tenslotte van het vervallen van de halfjaarlijkse niveauperlaging kunnen werknemers hebben, van wie het laatstverdiende loon hoger ligt dan 1,43 x het minimumloon. Dat voordeel geldt ook bij deze groep hoger betaalden echter niet wanneer zij langdurig werkloos blijven en (bijvoorbeeld wegens de vermogenstoets) geen recht hebben op bijstand. Dan wordt hun niveau-voordeel in de eerste jaren vrijwel opgeheven door de kortere uitkeringsduur.

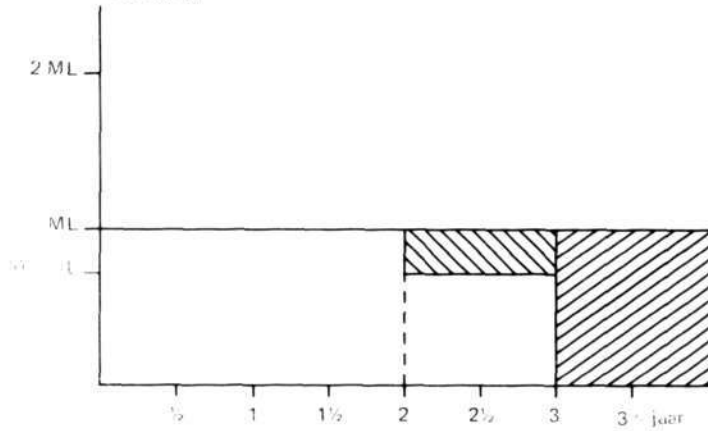
Vergelijking van uitkeringsrechten voor werklozen volgens de ingediende wetsvoorstellen en volgens het voorgelegde alternatief, waarin de halfjaarlijkse niveauperlaging vervalt en de uitkeringsduur met een half jaar wordt bekort. (gekozen voorbeeld: werknemer van 40-45 jaar wiens laatstverdiende loon overeenkomt met resp. het minimumloon, 1,43 x het minimumloon en 2 x het minimumloon).



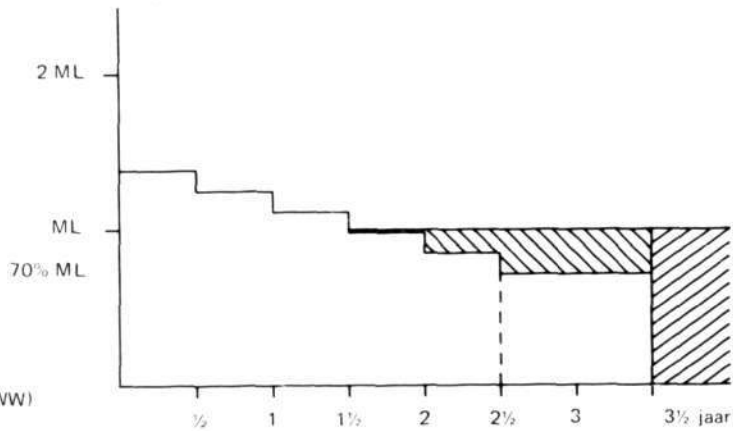
1,45 x Minimumloon
Wetsvoorstel

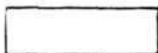




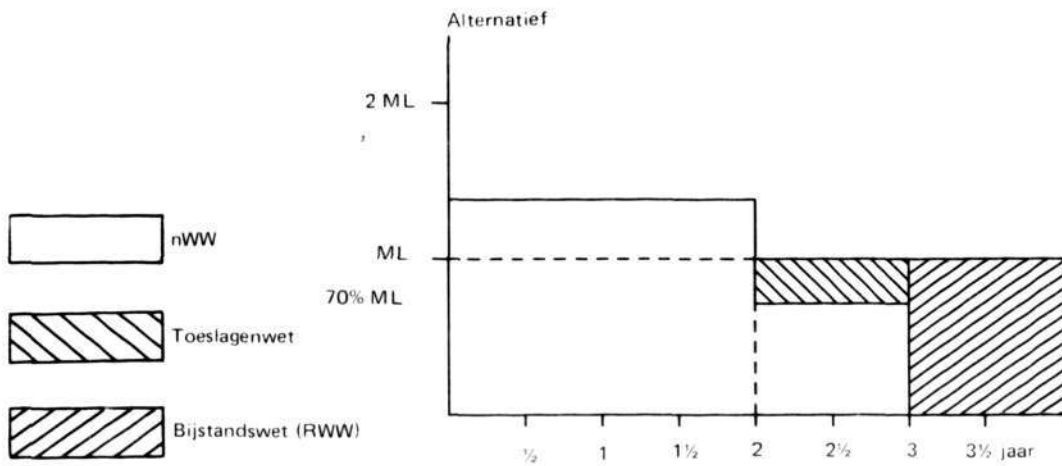
Alternatief



2 x Minimumloon
Wetsvoorstel



-  nWW
-  Toeslagenwet
-  Bijstandswet (RWW)



Uit de reacties van de leden van de verschillende fracties blijkt het volgende. De fractieleden van de P.v.d.A. maken zowel bezwaar tegen het uitkeringspercentage van 70 als tegen de halfjaarlijkse verlaging van de uitkering.

De leden van de fractie van de V.V.D. wijzen ook de halfjaarlijkse vermindering af, doch zijn bereid in plaats daarvan de hiervoor benodigde bekorting van de uitkeringsduur te aanvaarden.

Uit het betoog van de leden van de fractie van D'66, die een differentiatie naar leeftijd wat duur betreft niet acceptabel achten maar naar hoogte wellicht wel, zou kunnen worden afgeleid dat zij niet geheel afwijzend staan tegenover een vorm van per tijdseenheid optredende vermindering.

Ook het lid van de fractie van de R.P.F. sprak zich uit tegen de halfjaarlijkse verlaging van de loondervingsuitkering.

De leden van de fractie van het C.D.A. behouden zich nog voor om met betrekking tot deze halfjaarlijkse vermindering een keuze te maken. Zij vragen – mede op basis van de beperkte financiële mogelijkheden van 545 mln. zoals deze is aangegeven in punt 5 van het nader rapport bij het onderhavige wetsvoorstel – een afweging te maken tegen de achtergrond van binnen dat stelsel nader uit te werken varianten.

In antwoord hierop kan slechts worden meegedeeld, dat eerst afwegingen kunnen worden gemaakt aan de hand van de waardering van de verschillende standpunten terzake, waarna in nader overleg met de Kamer tot de meest aanvaardbare invulling kan worden besloten. Waar mogelijk zullen de verschillende alternatieve mogelijkheden en modaliteiten uitvoerig worden besproken als voorbereiding op een gezamenlijke keuze.

3.7.2. De maatstaf voor de uitkeringsduur

Ook wat betreft de maatstaf voor de vaststelling van de duur van de uitkeringen loopt de voorkeur van de leden van de drie grootste fracties uiteen.

Arbeidsverleden

Hoewel zij benadrukken, waar het aanspraken op werkloosheidsuitkering betreft, geen principiële bezwaren te hebben tegen een relatie met het arbeidsverleden, gaat om een aantal praktische redenen op het gebied van controle en bewijslast de voorkeur van de fractieleden van de P.v.d.A. uit naar de leeftijd als criterium. Zij menen voorts dat de gevolgen van het arbeidsverleden als maatstaf onvoldoende geanalyseerd zijn.

De fractieleden van het C.D.A. en de V.V.D. blijken een voorkeur te hebben voor het arbeidsverleden als maatstaf, waarbij de eerstgenoemde

leden zo veel mogelijk wensen uit te gaan van het reële arbeidsverleden, terwijl de leden van de V.V.D.-fractie mogelijkheden zien in een mengvorm tussen fictief en reëel arbeidsverleden. Deze leden stellen voor, voor de periode gelegen vóór 1 januari 1981, fictief het aantal gewerkte jaren vast te stellen en voor de periode na 1 januari 1981 het arbeidsverleden door de betrokkene te laten aantonen.

Aan de leden van de fractie van de P.v.d.A. geven wij toe dat de door hen uitgesproken voorkeur voor een leeftijdscriterium in ieder geval het voordeel van de eenvoud heeft.

Niettemin zijn wij van mening, dat de arbeidsverledeneis, ook als deze tot drie uit de laatste vijf jaar beperkt is, een waarborg is voor een zo aanvaardbaar mogelijke toekenning van rechten. Wij achten het ten enenmale onjuist, als een arbeidsverleden van slechts een half jaar voldoende zou zijn om voor een langlopende loongerelateerde uitkering in aanmerking te komen. Juist gezien het feit, dat zovelen gedurende een lange reeks van jaren als werknemer aan het arbeidsproces hebben deelgenomen achten wij dit, ook als het om slechts een gering aantal personen zou gaan, niet acceptabel. Wij zijn van mening dat deze stellingname ten principale juist is en dat dus niet op de uitkomsten van de analyse der onderzoeksresultaten behoeft te worden gewacht, zoals deze leden ons verwijten. Wel is het zo dat wij mede door onvoldoende zicht op de uitwerking van het arbeidsverleden als maatstaf deze in het wetsvoorstel slechts in de vorm van de 3 uit 5-eis hebben opgenomen. Deze beperkte uitwerking gaat de leden van de fracties van het C.D.A. en de V.V.D. echter niet ver genoeg. Zij onderlijnen het principieel juiste karakter van het (premieplichtig) arbeidsverleden als maatstaf voor de uitkeringsduur.

De leden van de fractie van het C.D.A. wensen de mogelijkheden te bezien, waarbij de staffeling van het gehele premieplichtig verleden in zekere zin bepalend zou zijn voor de duur en ook de hoogte van de uitkering. Dit wellicht door een combinatie van leeftijd en arbeidsverleden. Hierbij wordt voorgesteld een constructie waarin staffeling plaatsvindt op basis van leeftijd, die kan functioneren als een soort «vangnet». Naast dit vangnet zou een aanvullend recht kunnen worden verkregen op grond van het arbeidsverleden. Uitgangspunt zou dan kunnen zijn dat een werknemer met 40 verzekeringsjaren tot aan zijn 65e jaar een loongerelateerde uitkering zou moeten behouden.

Overigens zou naar de mening van deze leden gezocht kunnen worden naar een regeling vergelijkbaar met die voor het overheidspersoneel. Volledigheidshalve noemen wij in dit verband de inhoud van deze regelingen.

Voor het rijkspersoneel gelden twee regelingen inzake werkloosheid, namelijk het Rijkswachtgeldbesluit 1959 en de Uitkeringsregeling 1966.

Onderwijsgevend, militairen, provincie- en gemeente-ambtenaren kennen eigen regelingen, doch deze zijn inhoudelijk geënt op die voor het rijkspersoneel.

In deze regelingen geldt als regel een uitkeringsduur die gebaseerd is op een combinatie van leeftijd en diensttijd.

Bij ontslag uit vaste dienst op specifieke gronden, zoals reorganisatie, verplaatsing van de dienst en functionele ongeschiktheid kan aanspraak worden gemaakt op een uitkering ingevolge het Rijkswachtgeldbesluit 1959. De duur van het wachtgeld is afhankelijk van de leeftijd en – in beginsel – de diensttijd in de zin van de Algemene burgerlijke pensioenwet. De diensttijd, die voorafgaat aan een onderbreking van langer dan een jaar, blijft echter buiten beschouwing.

De duur van het wachtgeld bedraagt:

3 maanden +

18% van de diensttijd voor degene, die op de datum van ontslag jonger is dan 21 jaar;

19,5% van de diensttijd voor degene, die op de datum van ontslag 21 jaar is, en

met 1,5% per leeftijdsjaar opklimmend.

Voor degene, die op de datum van ontslag 60 jaar of ouder is, is de duur van het wachtgeld 3 maanden + 78% van de diensttijd.

Indien de som van leeftijd en diensttijd (mits deze tenminste 10 jaar bedraagt) 60 of meer bedraagt, dan wordt het wachtgeld verlengd tot het 65e jaar.

Voor overheidspersoneel dat op andere gronden wordt ontslagen en voor arbeidscontractanten geldt de Uitkeringsregeling 1966. De duur van de uitkering bedraagt 1/6 deel van de diensttijd (mits de diensttijd tenminste 3 jaar bedraagt) met een maximum van 2 jaar. Indien de som van leeftijd en diensttijd (mits deze tenminste 10 jaar bedraagt) 60 of meer bedraagt, wordt deze uitkering nog met 1/2 jaar verlengd.

Indien de diensttijd minder bedraagt dan 3 jaar, bedraagt de duur van de uitkering 1/2 jaar, mits wordt voldaan aan dezelfde referentie-eis die in de WW geldt.

Feitelijk arbeidsverleden

Doorvoering van het arbeidsverleden als maatstaf voor de uitkeringsduur – hetzij als diensttijdstaffeling, hetzij als staffeling van periodes van verzekering, al dan niet verminderd met periodes van uitkering – heeft evenzeer de voorkeur van het kabinet als van deze leden. Daarbij zijn de problemen op het gebied van bewijslast en controle voor het kabinet zwaarwegend.

De problemen zijn tweeledig: deze liggen deels aan de kant van de uitkeringsgerechtigde, deels aan de kant van de uitvoeringsorganen.

Uit een oogpunt van rechtsongelijkheid kan en mag van uitkeringsgerechtigden slechts tot op zekere hoogte worden gevraagd dat zij een onvoldoende en niet consistente registratie van het arbeidsverleden in de administraties van uitvoeringsorganen in de collectieve en semi-collectieve sector compenseren door zelf hun arbeidsverleden aan te tonen. Uitkeringsgerechtigden die wel over een voldoende arbeidsverleden beschikken maar er niet meer in kunnen slagen dit aan te tonen worden in hun rechtsgevoel gekwetst. Uitkeringsgerechtigden die over een onvoldoende arbeidsverleden beschikken kunnen, zeker als met het «aannemelijk maken» van dat arbeidsverleden zou worden volstaan, er gemakkelijker toe komen onjuiste of onvolledige informatie te verschaffen.

Op grond van het algemene rechtsbeginsel en de beginselen van behoorlijk bestuur, waaraan wij de uitvoeringsorganen gehouden achten, kan en mag, vooral met het oog op zorgvuldigheid en gelijke rechtsbedeling, van uitvoeringsorganen van de sociale zekerheid slechts worden verlangd dat zij vaststellen dat geen recht op uitkering bestaat, wanneer hetzij op grond van objectieve feiten en omstandigheden vast is te stellen dat geen recht op uitkering bestaat, hetzij door individuen verstrekte gegevens aantoonbaar onjuist of onvolledig zijn. Worden van individuen gegevens gevraagd die het uitvoeringsorgaan niet kan of – uit overwegingen van privacy-bescherming of extreme daaruit voortvloeiende administratieve werklast – niet wil verifiëren dan zal de vaststelling dat geen recht op uitkering bestaat bestuurlijk vrijwel niet te verantwoorden zijn. Het gevolg zal zijn dat, indien de wet toch dergelijke individueel te verstrekken en door betrokkene te beïnvloeden gegevens vraagt, bij de uitvoering van de wet voldoende zorgvuldigheid van uitvoeringsorganen nauwelijks kan worden gevraagd. Wij achten dat gevaar reëel aanwezig indien thans wetgeving zou worden ingevoerd, met een materiële terugwerking van – anders dan door middel van ficties – meer dan 5 à 6 jaar.

Een ontmoedigingseffect bij de uitvoeringsorganen en een impuls bij uitkeringsgerechtigden tot onjuiste en onzorgvuldige gegevensverstrekking zijn bij een dergelijke wetgeving vrijwel niet te keren. Juist in het kader

van de bestrijding van misbruik en fraude is er keer op keer op geweest, dat een gerichte aanpak vanuit uitvoering en justitie slechts mogelijk is, indien de wetgeving naar inhoud en structuur daarop is toegesneden. Wij hebben grote aarzeling met betrekking tot de mogelijkheden het feitelijk arbeidsverleden zonder voldoende registratie veel verder terug dan 5 jaar te meten. Bij het toestaan van het «aannemelijk maken» door de uitkeringsgerechtigde van een arbeidsverleden van meer dan 5 jaar vrezende wij het ontstaan van een nieuwe belangrijke bron van misbruik en oneigenlijk gebruik.

Wij zullen een en ander in het volgende nader adstrueren. Sprekend over aspecten van misbruik en oneigenlijk gebruik in paragraaf 4.1 van deze memorie komen wij er nog kort op terug.

De bepaling van de diensttijd van het overheidspersoneel vormt geen probleem omdat deze steeds in alle gevallen wordt geregistreerd bij het Algemeen Burgerlijk Pensioenfonds.

Voor de werknemers in het particulier bedrijfsleven ontbreekt thans nagenoeg een overeenkomstige registratie van het arbeidsverleden. Uit de administraties van pensioenfonds voor werknemers in het particulier bedrijfsleven valt slechts ten dele het arbeidsverleden te achterhalen. De pensioenfonds zijn als regel van recentere datum dan het fonds voor het overheidspersoneel. Er zijn ook werknemers die onder geen enkel pensioenfonds vallen. Zolang echter voor werknemers in het particulier bedrijf een algemene pensioenregistratie van het arbeidsverleden ontbreekt, is een regeling van de uitkeringsduur als geopperd door de leden van de C.D.A.-fractie slechts te realiseren als van alle uitkeringsgerechtigden het arbeidsverleden ook op andere wijze zichtbaar kan worden gemaakt.

Nu een sluitende registratie bij de uitvoeringsorganen ontbreekt kan de arbeidsverledenmaatstaf slechts worden ingevoerd door de uitkeringsgerechtigde zijn arbeidsverleden te laten aantonen. Het zou niet juist zijn bij het opleggen van die bewijslast verder terug te gaan dan de gebruikelijke periode dat huishoudelijke papieren bewaard worden, te weten ongeveer vijf jaar.

Blijkens het door hen ingebrachte alternatief is dit ook de opvatting van de leden van de V.V.D.-fractie. Ook uit een oogpunt van controle lijkt dit ongeveer de maximale periode waarop kan worden teruggegaan. Deze bewijslast en controleproblemen mogen niet worden onderschat. Niemand is verplicht de ziekenfonds- en loonbelastingpapieren lang te bewaren. Een aanmerkelijk deel van de bevolking is niet via ziekenfondsen verzekerd en dus niet geregistreerd. Kleine dienstbetrekkingen kunnen niet hebben geleid tot registratie, terwijl toch sprake moet zijn geweest van een dienstbetrekking van een zodanige omvang dat deze voor de staffeling mee zou mogen tellen. Ook bij de pensioenbescheiden bestaat een dergelijk registratieprobleem.

Ook deze bescheiden behoeven niet bewaard te blijven. Bovendien heeft niet iedereen recht op pensioen opgebouwd. Voorts geldt bij pensioenbescheiden dat personen die jonger zijn dan 25 jaar veelal geen pensioenrechten kunnen opbouwen en derhalve niet over bescheiden terzake kunnen beschikken.

Een en ander neemt niet weg dat gegevens afkomstig van ziekenfondsen, pensioenfonds en dergelijke organisaties voor het meer recente arbeidsverleden een goed hulpmiddel kunnen zijn om dienstverbanden aan te tonen. Als belangrijk algemeen bewijsmiddel ziet het kabinet thans – bij het ontbreken van een verzekerdenadministratie – de door de werkgever te verstrekken loonstrookjes en vooral de jaarlijkse loonopgaven, mits in die laatste de periode van dienstbetrekking voorkomt.

Wat de rol betreft van de wet waarbij op de werkgever de verplichting wordt gelegd om zijn werknemers een loonstrookje te verstrekken bij het bewijs van het arbeidsverleden waarnaar de leden van de P.v.d.A.-fractie vragen, merken wij in dit verband nog het volgende op.

Loonstrookjes zullen hierbij een belangrijke rol kunnen spelen, zeker in de toekomst wanneer de «Wet op het loonstrookje» iedere werkgever verplicht aan zijn werknemers een dergelijk stuk te verstrekken, waarmee de aanvang van het dienstverband, het genoten loon en eventuele mutaties kunnen worden aangetoond. Voor de werknemer zal het van belang zijn alle bewijsmiddelen van dienstverbanden nauwgezet te bewaren.

Aandacht voor het belang van het bewaren van bewijsmiddelen zal worden gevraagd onder andere door middel van goede voorlichting. Hierop is in paragraaf 1.5 reeds gewezen.

Het bovenstaande samenvattend komen wij tot de conclusie dat op dit moment uit een oogpunt van controle en bewijslast een (feitelijk) arbeidsverleden van langer dan zo'n 5 jaar niet als criterium kan worden gehanteerd.

Combinatie feitelijk en fictief arbeidsverleden

Het door de leden van de V.V.D.-fractie voorgestelde alternatief beperkt de problemen over het aantonen van een arbeidsverleden tot 5 à 6 jaar en biedt derhalve perspectief voor een regeling, die qua uitvoeringsproblematiek te vergelijken is met de door het kabinet voorgestelde systematiek.

Deze vergelijking gaat echter alleen op voor de aanvangsperiode. De V.V.D.-fractie presenteert immers een gefixeerde peildatum waardoor de periode waarop de bewijslast van het feitelijk arbeidsverleden rust telkenjare langer wordt. Dit betekent naar de mening van het kabinet dat ook de voorkeur van de leden van de V.V.D.-fractie niet zonder bewijsrechtelijke voorzieningen (als omkering bewijslast en recht op afschrijf van de jaarlijkse loonopgaven), als structurele regeling zou kunnen worden overwogen.

De V.V.D.-fractie is tot dit alternatief gekomen, mede omdat de 3 uit 5-regeling uit het wetsvoorstel, leidt tot een «alles-of-niets-systeem». Heeft men immers in de laatste 5 jaar 2 jaar en 11 maanden een dienstbetrekking gehad, dan leidt dit tot een uitkering van slechts een half jaar.

Deze leden vragen hun schema nader uit te werken. Wij hebben die vraag zo verstaan dat zij willen weten of het mogelijk is de leeftijdsmaatstaf voor de uitkeringsduur uit het wetsvoorstel te vervangen door een arbeidsverledenmaatstaf.

De door deze leden voorgestelde arbeidsverledenmaatstaf zou inderdaad opgelost kunnen worden in het leeftijdsschema van het huidige wetsvoorstel.

In onderstaand schema is dit uitgewerkt. Hierbij is als fictief arbeidsverleden vóór 1981 genomen de leeftijd minus 22,5 jaar, in navolging van het voorstel van deze leden van de V.V.D.-fractie.

Leeftijd op 1-1-1981	Fictief arbeidsverleden tot 1-1-1981	Duur loongereleerde uitkering op basis van arbeidsverleden
tot 22,5	0	0,5
22,5-29	5	1
30-34	10	1,5
35-39	15	2
40-44	20	2,5
45-49	25	3
50-54	30	3,5
55-59	35	4
60 en ouder	40	tot 65 jaar

Op basis van dit schema heeft men bij een arbeidsverleden (fictief en werkelijk) van 5 jaar tot 10 jaar gedurende 1 jaar recht op een uitkering; is dit 10 tot 15 jaar dan heeft men recht op 1,5 jaar uitkering etc.

Vier voorbeelden ter verduidelijking van het schema waaruit blijkt hoe dit alternatief zou uitwerken:

a. Betrokkene was op 1-1-1987 37 jaar en heeft vanuit 1981 t/m 1986 onafgebroken gewerkt en wordt begin 1987 werkloos:

Fictief arbeidsverleden tot 1981:	15
Feitelijk arbeidsverleden tot 1981:	6
	<hr/>
Totaal	21 jaar

Betrokkene ontvangt gedurende 2,5 jaar een loongerelateerde uitkering. (Volgens het voorgestelde leeftijdsschema is de duur eveneens 2,5 jaar).

b. Betrokkene was op 1-1-1981 37 jaar, wordt begin 1987 werkloos en heeft in de jaren 1985 en 1986 gewerkt:

Fictief arbeidsverleden tot 1981:	15
Feitelijk arbeidsverleden tot 1981:	2
	<hr/>
Totaal	17 jaar

Betrokkene ontvangt gedurende 2 jaar een loongerelateerde uitkering. (In het wetsvoorstel is dit slechts een half jaar omdat niet aan de arbeidsverledeneis is voldaan).

c. Betrokkene was op 1-1-1981 37 jaar, wordt begin 1987 werkloos en heeft gewerkt in de jaren, 1982, 1985 en 1986:

Fictief arbeidsverleden tot 1981:	15
Feitelijk arbeidsverleden tot 1981:	3
	<hr/>
Totaal	18 jaar

Betrokkene ontvangt gedurende 2 jaar een loongerelateerde uitkering (in het wetsvoorstel slechts een half jaar, omdat niet aan de arbeidsverledeneis is voldaan; een deel van de drie jaar arbeidsverleden valt buiten de laatste vijf jaar).

d. Betrokkene was op 1-1-1981 37 jaar, wordt begin 1987 werkloos en heeft gewerkt in de jaren 1984 t/m 1986:

Fictief arbeidsverleden tot 1981:	15
Feitelijk arbeidsverleden tot 1981:	3
	<hr/>
Totaal	18 jaar

Betrokkene ontvangt gedurende 2 jaar een loongerelateerde uitkering (in het wetsvoorstel is dit 2,5 jaar).

De kosten van het V.V.D.-alternatief zullen vermoedelijk in de aanvangs-jaren overigens hoger zijn dan die van het wetsvoorstel, juist omdat de drie uit vijf-eis in feite wordt genuanceerd. Immers, ongeacht het feitelijk arbeidsverleden in de laatste vijf jaar kunnen afhankelijk van het aan de leeftijd gekoppelde fictieve arbeidsverleden uitkeringsrechten ontstaan, langer dan een half jaar. Daartegenover staan besparingen ten opzichte van het leeftijdsschema als gevolg van het effect van de peildatum.

Structureel zullen de kosten lager zijn dan in het wetsvoorstel. In welke mate kan thans niet worden aangegeven.

Vergeleken met de aanvullende arbeidsverledeneis kan voorts worden gesteld dat de volledige arbeidsverledeneis de mogelijkheden voor misbruik en oneigenlijk gebruik gelegen in het ontwijken van de 3 uit 5-eis middels zeer kleine of gefingeerde dienstbetrekkingen vermindert.

In dit alternatief is tenslotte een aanpassing van de wet op een later tijdstip – ter introductie van het arbeidsverleden als maatstaf van de uitkeringsduur in plaats van de huidige combinatie van leeftijd en arbeidsverleden – niet meer nodig. Immers, de werking van het fictieve verleden vermindert vanzelf naarmate meer mensen die op 1-1-1981 22,5 jaar en ouder waren, de pensioengerechtigde leeftijd bereiken.

Introductie registratiesysteem

De leden van de P.v.d.A.-fractie willen voorts nader worden geïnformeerd over de procedure en het tijdschema voor de toekomstige overgang naar een – naar wij aannemen op een registratiesysteem gebaseerde – op die nieuwe situatie toegespitste arbeidsverledeneis.

In antwoord hierop moet worden meegedeeld, dat het van een aantal verschillende factoren zal afhangen wanneer een dergelijke wijziging zal zijn te realiseren. Te noemen is de datum met ingang waarvan de verzekerdenregistratie zal ingaan. Bij handhaving tot op dat moment van de in dit voorstel opgenomen 3 uit 5-eis, zal immers eerst na 5 jaar functioneren van de verzekerdenregistratie, de uitkeringsgerechtigde zijn arbeidsverleden niet meer zelf behoeven aan te tonen. Uitgaande van dit meetpunt van 5 jaar na invoering zou dat het gereede tijdstip kunnen zijn om verder in het verleden liggende verzekeringstijdvakken naar gelang de tijd verstrikt meer in de beoordeling te betrekken, zodat ook deze periode de duur van de uitkering kan beïnvloeden.

In het hiervoor besproken alternatief van de leden van de V.V.D.-fractie komt de overgang naar de nieuwe situatie geleidelijk en vanzelf tot stand.

Voorts wensen deze leden te worden ingelicht over de invoering van het Sofi-nummer. Ook de leden van de C.D.A.-fractie vragen hiernaar.

Om tot een goede uitwisseling van gegevens te komen is het allereerst van belang dat de uitvoeringsorganen hun administratie optimaliseren. In dit verband wordt gewezen op de verzekerdenadministratie, zoals die thans bij de bedrijfsverenigingen wordt opgezet. Het streven is erop gericht over alle knelpunten terzake in 1986 een beslissing te nemen, zodat de inrichting eind 1986 voor het grootste deel voltooid kan zijn. Eerst dan kan met de invulling van deze administratie begonnen worden, hetgeen een vrij langdurig proces zal zijn. Met dit laatste is tevens een antwoord gegeven op de vraag van de leden van de S.G.P.-fractie naar de mogelijkheden om op termijn over te gaan op een mix van het leeftijds criterium met het criterium van het arbeidsverleden. Een alternatief, dat ook door de leden van de C.D.A.-fractie is genoemd.

Met name het arbeidsverleden is een gegeven dat in de verzekerdenadministratie pas in de loop van jaren zal worden opgebouwd. Er valt dan ook niet aan te ontkomen gedurende geruime tijd met zekere ficties in de plaats van bewijsmiddelen te werken, indien voor een mix als in de vraagstelling gedeut wordt gekozen.

Om gegevensuitwisseling ook op grotere schaal mogelijk te maken, zal gebruik gemaakt moeten worden van het sociaal verzekeringsnummer. In nauw verband met de verzekerdenadministratie en gebruik makend van de ervaringen bij het Ministerie van Financiën met het «Fi-nummer», wordt beoogd nog in 1986 een concept-wetsvoorstel tot stand te brengen met betrekking tot voornoemd nummer, dat ter advisering zal worden voorgelegd aan de SVr en de SER.

Zeker indien tot een meer uitgebreide gegevensuitwisseling zal worden gekomen is een goede bescherming van de privacy van de burger een noodzaak. Daarom zal te zamen met het wetsvoorstel inzake het sociaal verzekeringsnummer een wetsvoorstel tot wijziging van de geheimhoudingsbepalingen ter bescherming van de persoonlijke levenssfeer ingediend worden.

In dit verband wensen de leden van de C.D.A.-fractie nog te vernemen, waarom in de memorie van toelichting in verband met de registratie van het arbeidsverleden wordt geschreven over het sociaal verzekeringsnummer in plaats van over het Sofi-nummer.

Waar in de memorie van toelichting de term sociaal verzekeringsnummer is gebruikt beogen wij niets anders dan te verwijzen naar het Sofi-nummer.

Vaststellen arbeidsverleden

Voorts is door de leden van de verschillende fracties een groot aantal vragen gesteld met betrekking tot de wijze van vaststellen van het arbeidsverleden en de consequenties hiervan.

De leden van de fractie van de P.v.d.A. wijzen erop, dat het voor de in het voorstel geïntroduceerde arbeidsverledeneis van groot belang is in welke mate personen met een verbrokkeld arbeidsverleden in de wet voldoende beschermd worden.

Verschiedende fracties vragen nadere informatie met betrekking tot de arbeidsverledeneis van 3 jaren dienstbetrekking uit 5 jaren (3 uit 5 eis). Zo constateren de leden van de fractie van de P.v.d.A. een discrepantie tussen de cijfers in het SVr-advies (gebaseerd op onderzoek uit 1981) en vragen de leden van deze fractie naar een analyse van het effect van de arbeidsverledeneis naar onder meer bedrijfstak, geslacht en leeftijd. Voorts verzoeken de leden van deze fractie om een berekening van de bezuinigingen die worden veroorzaakt door de arbeidsverledeneis. De leden van de V.V.D.-fractie vragen met betrekking tot de arbeidsverledeneis om berekening van een aantal varianten. Hierbij wordt expliciet genoemd de 2 uit 5, de 3 uit 6, de 3 uit 4 en de 4 uit 5 variant. Voorts verzoeken de leden van deze fractie een schematisch overzicht van het effect van de referte-eis in relatie tot het effect van de arbeidsverledeneis.

Allereerst merken wij het volgende op over het onderzoek naar de arbeidsverledeneis. In hoofdstuk 1 is reeds opgemerkt dat de uitkomsten van dit onderzoek dat door het GAK in opdracht van de SVr en het Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid over arbeidsverleden is gehouden nog niet beschikbaar zijn. Er is toegezegd dat zo snel mogelijk resultaten van dit onderzoek zullen worden overlegd. Wij merken op dat de analyse van dit gegevensbestand meer tijd kost dan nu beschikbaar was. Eerder is reeds een analyse-termijn van twee maanden genoemd. Een uitgebreide analyse van het bestand, waarbij zowel varianten zullen worden gepresenteerd als waarin een analyse van het effect van de arbeidsverledeneis naar de door de P.v.d.A. gevraagde kenmerken zal worden gegeven, wordt u zo spoedig mogelijk en ieder geval voor de mondelinge behandeling over de stelselherziening toegezonden.

Het onderzoek betreft een enquête onder personen die een WW-uitkering hebben aangevraagd. De steekproef is gestratificeerd: bij verschillende bedrijfsverenigingen zijn verschillende steekproef fracties gehanteerd. Van de in de steekproef getrokken personen zijn gegevens verzameld uit de dossiers van de bedrijfsverenigingen, en is nader geënuquëteerd omtrent het arbeidsverleden in 10 jaar voorafgaand aan werkloosheid. Het onderzoek staat analyse toe van verschillende arbeidsverledeneisen (2 uit 5, 3 uit 5 etc.) en biedt een mogelijkheid de 130 dagen-eis van de WW te vergelijken met de 26-weeken-eis van de nWW. Voorts kan het effect van de verschillende eisen naar achtergrondkenmerken worden onderzocht. Met name wat betreft weging van de gestratificeerde steekproef, ophoging naar nationale totalen en definiëring van relevant arbeidsverleden wordt met GAK en SVr samengewerkt ten einde te komen tot een eenduidig analysebestand.

De leden van de fractie van de P.v.d.A. vragen hoe met betrekking tot het vaststellen van het arbeidsverleden zal moeten worden gehandeld met uitkeringsgerechtigden, die een ander dan een «voljarig» arbeidspatroon hebben.

Wij zijn ons ervan bewust, dat het voor deze personen veelal een extra inspanning kan betekenen om aan te tonen, dat zij in de afgelopen 5 jaar alle werkzame perioden bij elkaar genomen gedurende een tijdsduur die overeenkomt met ten minste 3 jaren een dienstbetrekking hebben gehad. Zij zullen wegens de hiaten in hun arbeidsverleden immers verder in het verleden moeten teruggaan. Overigens kan worden gesteld, dat het voor de betrokkene in het algemeen slechts een eenmalige inspanning zal opleveren, omdat voor latere uitkeringsrechten de gegevens immers al aanwezig zijn. Wel illustreert deze vraag nog eens hoeveel extra inspanning van uitkeringsgerechtigden zou worden gevraagd indien zij hun arbeidsverleden over een langere termijn dan 5 jaar moeten aantonen.

Met betrekking tot de vraag van deze leden in hoeverre perioden van ziekte en arbeidsongeschiktheid mogen worden meegeteld, willen wij erop wijzen, dat de arbeidsverledeneis is gebaseerd op het hebben van een dienstbetrekking. Zolang tijdens de ziekteperiode en de periode van langer durende arbeidsongeschiktheid de dienstbetrekking voortduurt – men dient dan uiteraard wel arbeidsongeschikt te zijn uit een dienstbetrekking van ten minste 8 uur per week – telt die periode voor de arbeidsverledeneis mee.

De door de leden van de fractie van het C.D.A. geplaatste opmerkingen over de relatie van de uitkeringshoogte gedurende de eerste zes weken en de TW verwijzen wij naar hoofdstuk 1.

Naar aanleiding van de opmerking van de fractieleden van de P.v.d.A. over het uitgangspunt van de gemiddelde uitkeringsduur van 2½ jaar, zij opgemerkt dat de differentiatie in de uitkeringsduur niet in het voorstel is opgenomen uit oogpunt van veronderstelde solidariteit van jongeren voor ouderen. Voor deze differentiatie is gekozen, en dit blijkt overduidelijk uit de stukken, omdat de ouderen wegens hun langduriger deelname aan het arbeidsproces meer rechten hebben opgebouwd.

De vraag van de leden van de P.v.d.A.-fractie met betrekking tot de gemiddelde duren wordt behandeld in hoofdstuk 5.

3.7.3. De hoogte van de uitkering

Naast de door de leden van de verschillende fracties gestelde vragen over de halfjaarlijkse vermindering van de uitkering zijn door hen een aantal aanvullende vragen gesteld over de in het voorstel aangekondigde wijziging in de dagloonsystematiek.

In antwoord op de vraag van de leden van de fractie van de P.v.d.A. betreffende de keuze voor het historisch dagloon moge vooreerst worden verwezen naar de argumentatie in de memorie van toelichting.

Wij zijn van mening, dat de keuze voor een historisch dagloon als maatstaf, geen beletsel hoeft te zijn om bepaalde loonelementen, die wegens stijging van het loonpeil tijdens de referte-periode niet over de gehele referteperiode zijn genoten, niet integraal mee te nemen. Dit geldt evenzeer voor stijgingen van het minimum (jeugd)loon tijdens de referteperiode en zelfs tijdens de uitkeringsperiode.

Met betrekking tot de door deze leden geplaatste opmerking over de betrokkenheid van de Kamer bij deze nieuwe systematiek willen wij het volgende meedelen.

Zoals is aangegeven in de memorie van toelichting bij het onderhavige voorstel zal in de binnenkort in te dienen Invoeringswet een bepaling worden opgenomen waardoor de invoering van de wijziging van de dagloonsystematiek wordt uitgesteld. Met de SVr kan eerst worden gezien hoe de op de nieuwe systematiek gebaseerde dagloonregelen voor

nWW, WAO en ZW vorm moeten krijgen. Zou het wenselijk zijn, dat hiervoor de voorgestelde bepalingen alsnog moeten worden gewijzigd, dan komt deze zaak uiteraard bij de Kamer in behandeling. Ook wanneer geen wetwijziging nodig zal zijn, kan de voorpublicatie van de dagloonre- gelen, zoals bedoeld in artikel 128, tweede lid, voor de Kamer aanleiding vormen om te zijner tijd deze aangelegenheid aan de orde te stellen.

Om de Kamer hiertoe de gelegenheid te bieden zeggen wij gaarne toe het desbetreffende SVr-advies, zodra dit ter beschikking zal zijn, aan de Kamer te zenden.

In dit verband kan ook de vraag van de fractie van de V.V.D. worden beantwoord over de dagloonsystematiek. Het standpunt van het kabinet zoals in de memorie van toelichting op het wetsvoorstel is geformuleerd, laat indien daarvoor vanuit het bedrijfsleven en met name vanuit de SVr gewichtige redenen worden aangevoerd, nuances toe. De principiële herziening betreft evenwel de ook door de SER aanbevolen overstap naar het historisch dagloon. Wij stellen ons voor dat de nieuwe dagloonsyste- matiek zou kunnen ingaan één jaar na invoering van de stelselherziening.

Ook het lid van de fractie van de R.P.F. brengt de dagloonsystematiek ter sprake. De overgang van een fictief naar een historisch dagloon houdt in dat de wet in de nieuwe situatie zelf moet aangeven welke elementen moeten worden uitgezonderd. Immers bij een historisch dagloon zijn alle loonbedragen in feite genoten. Bij een fictief op de toekomst gericht dagloon is daarvan geen sprake. Wij menen voorshands, dat wij met de in het voorstel neergelegde criteria een voldoende beperking van ongewenste beloningselementen hebben aangebracht.

Overigens zij opgemerkt, dat op grond van de nieuwe systematiek een zogenaamde dertiende maand uitkering onder omstandigheden kan worden opgenomen in de dagloonberekening. Voorts kan dit lid worden meegedeeld, dat het niet in het voornemen ligt het maximumdagloon te wijzigen.

De leden van de fractie van de P.v.d.A. brengen voorts de halfjaarlijkse indexeringsmechanisme af te wijken.

Opgemerkt zij, dat het niet de bedoeling van het kabinet was de halfjaarlijkse aanpassing van de uitkeringen structureel aan te tasten. Wegens oorzaken, die de sociale zekerheid overstijgen zijn opeenvolgende kabinetten genoodzaakt geweest, gedurende een reeks van jaren van het wettelijk indexeringsmechanisme af te wijken.

De noodzakelijke wetgeving die hiervoor jaarlijks moest worden getroffen – door de leden van genoemde fractie aangeduid als «decem- ber-ritueel» – duidt erop, dat wij van mening zijn, dat zodra de economische situatie het weer mogelijk maakt, de normale indexeringsmechanisme moet worden gevolgd.

Dit moge blijken uit de omstandigheid dat deze bepalingen in het voorstel zijn opgenomen.

De C.D.A.-fractie vraagt naar de budgettaire consequenties van de MHP-variant uit het advies van de SER uit 1984. Tabel 5.7. in het advies (blz. 94) geeft hierover een overzicht van de budgettaire consequenties. Voor 1985 zien deze cijfers er zeer globaal als volgt uit:

gelijke behandeling	+ 200 mln.
stapsgewijze vermindering van 70 naar 65%	– 150 mln.
verlenging duur	+ 1400 mln.
rekening houdend met inkomen van partner	– 200 mln.
bepaling Rww kosten	– 450 mln.
	—
	+ 800 mln.

Ter zijde zij hierbij nog opgemerkt, dat deze variant wegens de overschrijding van het maximumdagloon als maatstaf, hetwelk ook van de premieheffing geldt, niet goed is in te passen in de samenhang met de andere werknemersverzekeringen.

3.7.4. Overige vragen met betrekking tot de uitkeringsduur

In dit verband met de vraag van de leden van de fractie van de P.v.d.A. over de keuze van de intervallen voor de uitkeringsduur van de verschillende leeftijdscategorieën zij opgemerkt, dat zeker niet budgettaire argumenten bepalend zijn geweest voor de keuze van de intervallen van leeftijdscategorie en duur. Een groter aantal leeftijdsklassen en een daarmee gepaard gaande uitkeringsduur, die dan in plaats van periodes van halve jaren, periodes van maanden zou omvatten, zou zeker in verband met de halfjaarlijkse verlagingen compliceren werken.

Ook afgezien van de halfjaarlijkse vermindering zou voor de uitvoering van de regeling en voor de betrokken uitkeringsgerechtigden een verdergaande differentiatie te ingewikkeld worden.

De leden van de P.v.d.A.-fractie vragen naar de budgettaire gevolgen van een verlenging van de uitkeringsduur van werklozen van 50 jaar en ouder. Deze consequenties kunnen slechts tentatief worden becijferd op circa 500 mln. Hierbij zij opgemerkt dat bij deze becijfering geen rekening is gehouden met de halfjaarlijkse vermindering van de uitkering. Dit is niet mogelijk, omdat de omvang van deze vermindering afhankelijk is van de toetredingsleeftijd. De financiële consequenties waar de leden van de P.v.d.A.-fractie naar vragen, zijn zeer moeilijk te becijferen, zeker als de P.v.d.A. de mate van inkorting niet nader specificeert. Maar ook indien dit wel wordt gespecificeerd, zal berekening van budgettaire consequenties niet mogelijk zijn omdat het beschikbare cijfermateriaal geen verdere desaggratie toestaat.

De leden van de V.V.D.-fractie vragen voorts nader in te gaan op de verzekeringsgedachte in relatie tot de werkloosheidsuitkeringen. Zij vragen in dit verband of het risico «werkloosheid» particulier is te verzekeren. Hoewel het instituut van particuliere verzekering uiteraard een zaak van het bedrijfsleven is, en de vraag dezerzijds derhalve niet met volledige kennis van zaken is te beantwoorden, lijkt het ons dat wanneer een particuliere verzekeringsmaatschappij een werkloosheidsverzekering in haar pakket zou opnemen slechts personen die een voorspelbaar klein risico lopen tegen een aanvaardbare premie tot die verzekering worden toegelaten. Alleen de spreiding van de premiebetaling over het gehele werkgevers- en werknemersbestand, zoals een verplichte sociale verzekering bewerkstelligt, garandeert een verdeling die leidt tot een voldoende opvang van het risico. Een goede werkloosheidsverzekering is alleen dan mogelijk als de verschillen in risico, die de onderscheiden werknemers lopen om werkloos te worden, worden opgevangen ook door hen, die dat risico vrijwel niet lopen. Op een recente (25-10-1985) studiedag van het Nederlands Genootschap voor Sociale Zekerheid over privatisering van de sociale zekerheid was ook een spreker uit de particuliere verzekeringswereld van mening dat het werkloosheidsrisico zich niet particulier laat verzekeren.

De leden van de fractie van de V.V.D. wijzen op de ingewikkelde situaties die kunnen ontstaan in geval van herleving van rechten na gehele of gedeeltelijke werkhervatting en daarna weer optredende werkloosheid. Voor de situaties, die zich in die gevallen kunnen voordoen, zouden wij die leden willen verwijzen naar de op de bladzijden 155 en 156 van de memorie van toelichting opgenomen schema's.

Met betrekking tot de door deze leden gemaakte opmerking over de uitvoeringsproblemen, die zich hierbij kunnen voordoen, mogen wij

opmerken, dat in artikel 102 van het wetsvoorstel een bepaling is opgenomen, die er in voorziet dat in geval van herleving, zonder dat nieuwe rechten zijn opgebouwd, het recht op uitkering bestaat jegens de oude bedrijfsvereniging. Voorts wordt de SVr de bevoegdheid gegeven regels te stellen, waarbij een bedrijfsvereniging kan worden aangewezen in geval van werkloosheid onderbroken door korte perioden van werken.

De leden van de fractie van D'66 bepleiten om bij de bepaling van de uitkeringsduur uit te gaan van de leeftijd van de uitkeringsgerechtigde op de eerste dag van de uitkering en niet op de eerste dag van de werkloosheid.

Zoals reeds in het vorenstaande (paragraaf 3.2.2) is opgemerkt is de relatie met de eerste werkloosheidsdag juist gelegd om te voorkomen, dat belanghebbenden wegens buiten de werkloosheid liggende omstandigheden de uitkeringsduur kunnen beïnvloeden. Overigens moge voor de verdere argumentatie naar de inhoud van deze paragraaf worden verwezen.

Deze leden vragen voorts wat de kosten zouden zijn wanneer alle werklozen een uitkering met een duur van maximaal vier of vijf jaar zouden krijgen met een vervolguitkering van één jaar. Ten aanzien van deze vraag willen wij verwijzen naar het SER-advies uit 1984. De in dat advies opgenomen «CNV-variant» komt vrijwel overeen met het gevraagde.

De leden van de V.V.D.-fractie vragen naar kwantitatieve gegevens betreffende ontslagwerklozen. Met name zijn deze leden geïnteresseerd in het aantal dat:

- a) geen recht had op een uitkering;
- b) geen recht had op een WW-, maar wel op een WWV-uitkering;
- c) geen recht had op een WW/WWV, maar wel op een RWW-uitkering.

Met het nu beschikbare cijfermateriaal kan op deze vraag slechts een globaal antwoord worden gegeven. Zo wordt in het in- en uitstroombonderzoek WWV/RWW dat in 1985 is gehouden, geconstateerd dat ongeveer 7500 personen direct in de WWV stromen vanwege niet-onvrijwillige werkloosheid. Deze personen hebben geen recht op WW, maar wel op WWV. Voorts toont dit onderzoek dat ongeveer 6000 personen om een andere reden direct in de WWV stromen (afkomstig uit buitenland, huishoudelijk werk, militaire dienst). De genoemde categorieën genereren een bestand van respectievelijk 9000 en 5500 personen.

Tenslotte laat het onderzoek zien dat een bestand van 105 000 RWW'ers vanwege de referentie-eis WW/WWV direct in de RWW zijn ingestroomd. Omtrent de categorie «geen uitkering» is geen informatie voorhanden.

Met behulp van het arbeidsverledenonderzoek dat in opdracht van SVr en SZW door het GAK is gehouden kan de vraag van de V.V.D.-fractie nader worden onderzocht. In het onderzoek is van respondenten bekend in hoeverre aan de eisen van respectievelijk de WW, de WWV en de RWW wordt voldaan. Nu al zij opgemerkt dat de uitkomsten hiervan partiëel zullen zijn: het gaat uitsluitend om personen die WW hebben aangevraagd. Derhalve zullen personen die zelf al constateren geen recht op WW-uitkering te hebben buiten de onderzochte populatie vallen.

De leden van de fracties van de P.v.d.A., het C.D.A., de V.V.D. en D'66 stemmen in met het in het wetsvoorstel geïntroduceerde verzorgingsforfait. Wij namen er voorts nota van dat het lid van de fractie van de R.P.F. om principiële redenen moeite heeft met dit onderdeel van het wetsvoorstel.

De leden van de verschillende fracties hebben echter diverse kanttekeningen geplaatst bij het voorstel. Dienaangaande merken wij het volgende op.

Met de in het wetsvoorstel voorgestelde arbeidsverledeneis wordt, zoals hiervoor uitvoerig is betoogd, reeds een eerste stap gezet in de richting van het koppelen van de uitkeringsduur aan het arbeidsverleden.

Het al dan niet voldoen aan de arbeidsverledeneis heeft aanzienlijke consequenties voor de duur van het recht op uitkering.

Er is bij de voorbereiding van het wetsvoorstel dan ook zeer veel aandacht besteed aan een zorgvuldige invulling van de te stellen arbeidsverledeneis. Hierbij is eveneens uitdrukkelijk aandacht geschonken aan het feit dat men soms om alleszins gegronde redenen gedurende een kortere of langere periode geen dienstbetrekking heeft.

Naar de mening van het kabinet is met een arbeidsverledeneis van 3 uit 5 aan de diverse aspecten recht gedaan. Staat men in de laatste 5 jaren voorafgaande aan het intreden van de werkloosheid 2 jaren geheel buiten het arbeidsproces – om welke reden dan ook – dan voldoet met nog aan de arbeidsverledeneis. Er is dus een niet geringe marge gecreëerd van 2 jaar.

Daarenboven heeft het kabinet nog een bijzondere regeling getroffen met het oog op vooral herintredende gehuwde vrouwen middels het verzorgingsforfait. Het staat immers buiten kijf dat juist de categorie vrouwen die het arbeidsproces onderbreken wegens de verzorging van kleine kinderen zonder dat forfait een extra nadeel zouden ondervinden.

Gezien het vorenstaande is het naar onze mening niet gewenst om perioden van scholing voor de arbeidsverledeneis mee te tellen zoals de leden van de fractie van de V.V.D. vragen. Hetzelfde geldt voor perioden van verzorging van afhankelijke huisgenoten, dan wel perioden van andere maatschappelijke zinvolle arbeid waarnaar de leden van de fractie van de P.v.d.A. vragen.

Dergelijke gelijkstellingen zouden overigens ook zeer veel problemen in het vlak van de uitvoering met zich brengen, omdat steeds achteraf, soms jaren later, zou moeten worden onderzocht of de betreffende situatie zich heeft voorgedaan.

De leden van de fractie van de P.v.d.A., alsmede het lid van de C.P.N.-fractie hebben tijdens de mondelinge gedachtenwisseling in december jl. gevraagd naar de relatie met het onderwijsveld, waar anderhalf jaar opvoedingsverlof wordt gelijkgesteld met anderhalf jaar diensttijd. In het voorlopig verslag is dit ook aan de orde gesteld. Met betrekking tot dit punt kan het volgende worden opgemerkt.

Tijdens de behandeling van de begroting van het Ministerie van Onderwijs en Wetenschappen is deze gelijkstelling aan de orde geweest. In de Tweede Kamer is daarbij de toezegging gedaan dit onderwerp nader te bezien in het kader van de positie die vrouwen innemen bij afvloeiingsregelingen. Van een afgeronde regelgeving is evenwel nog geen sprake. Terzake vindt nog interdepartementaal overleg plaats. Naar onze mening is een vergelijking met het verzorgingsforfait in de nWW echter niet op haar plaats. Het verzorgingsforfait in de nWW levert een arbeidsverleden op dat meetelt voor de berekening van de uitkeringsduur.

Bij het onderwijsterrein is daarvan echter geen sprake. Het meetellen van jaren opvoeding en verzorging als diensttijd zal volgens de toezeggingen, gedaan in de Tweede Kamer, uitsluitend betrekking hebben op diensttijd in het kader van afvloeiingsregelingen en niet op diensttijd voor berekening van de uitkeringsduur.

Voorts is door de leden van de fracties van de P.v.d.A., het C.D.A., D'66 en de P.P.R. de invulling van het forfait aan de orde gesteld. Daarbij is een 100% forfait bepleit.

Zoals hiervoor reeds is gesteld zijn er grote consequenties voor de duur van het recht op uitkering verbonden aan het al dan niet voldoen aan de referentie-eis. Een 100% verzorgingsforfait is naar ons oordeel niet rechtvaardig ten opzichte van onder andere de hierboven genoemde groepen die bepaalde perioden, waarin zij niet in dienstbetrekking staan, in het geheel niet mee kunnen tellen voor de arbeidsverledeneis. Een nadeel voor de vrouwen die kleine kinderen verzorgen, zou dan omslaan in een voordeel doordat bij een 100% forfait te gemakkelijk aan de arbeidsverledeneis wordt voldaan. Wij zien dan ook geen reden om verzorgingsperioden voor meer dan 50% mee te tellen.

Indien beide ouders gelijkelijk de zorg voor een kind op zich hebben genomen, dan zal toch slechts één van de ouders voor het forfait in aanmerking kunnen komen. Het wordt aan de ouders zelf overgelaten aan te geven wie van hen dat zal zijn. Dit als antwoord op een desbetreffende vraag van de leden van de P.v.d.A.-fractie.

De leden van de fractie van het C.D.A. stellen dat er geen forfait wordt toegekend indien er geen arbeidsverleden is alvorens de verzorging van jonge kinderen als verantwoordelijkheid wordt opgenomen. Dat is echter niet in het wetsvoorstel opgenomen. In de periode van vijf jaar voorafgaande aan het intreden van de werkloosheid moet de verzorging hebben plaatsgevonden. Ook indien men voor het eerst in dienstbetrekking treedt, kunnen verzorgingsperioden binnen de laatste 5 jaar worden meegeteld voor de arbeidsverledeneis.

De zienswijze van de leden van de fractie van D'66 dat bij een geheel meetellen van verzorgingsperioden voor de arbeidsverledeneis er nog tenminste een jaar feitelijke arbeid moet zijn verricht om uitkeringsrechten te verkrijgen is niet juist.

Bij een 100% forfait zou een dienstbetrekking van 26 weken reeds voldoende kunnen zijn om in aanmerking te komen voor de verlengde uitkeringsduur en de vervolguitering.

De leden van de P.P.R.-fractie vragen een nadere uitleg van hetgeen door het kabinet naar voren is gebracht dat niet «te gemakkelijk» aan de arbeidsverledeneis mag worden voldaan. Zij vragen of kinderverzorging «te gemakkelijk» is in vergelijking met het verrichten van betaalde arbeid (paragraaf 2.5.1 van het verslag).

Zoals uit het hiervóór vermelde blijkt heeft er bij de invulling van het verzorgingsforfait een zeer zorgvuldige afweging plaatsgevonden onder meer ook ten opzichte van andere groepen die gedurende kortere of langere tijd om alleszins gegronde redenen niet in een dienstbetrekking staan.

Voorkomen moet worden dat een nadeel voor vrouwen, indien er geen verzorgingsforfait zou worden geïntroduceerd, voor hen zou omslaan in een voordeel.

Het is dus niet de bedoeling geweest om de werkzaamheden ten behoeve van de verzorging van kinderen als zodanig af te wegen tegen betaalde arbeid.

De vraag van het lid van de R.P.F.-fractie of een jaar arbeid in dienstbetrekking na een viertal verzorgingsjaren voldoende is voor een verzorgende ouder van 30-34 jaar om recht te krijgen op 2½ jaar uitkering kan bevestigend worden beantwoord. Er moet dan wel sprake zijn van een dienstbetrekking van tenminste 8 uur per week. Naar aanleiding van de vraag van hetzelfde lid zij medegedeeld dat de verzorgingsperiode inderdaad meetelt zonder premiebetaling.

Tenslotte zij met betrekking tot het verzorgingsforfait medegedeeld, dat de redactie van de betreffende regeling (artikel 42) voor wat betreft het begrip «ouder» nog bij nota van wijziging zal worden verbeterd. Dit mede naar aanleiding van de door de leden van de C.D.A.-fractie gestelde vragen in dit verslag bij artikel 42.

3.8. De vervolguitering en doorwerking van de keuze ten aanzien van het niveau

3.8.1. Inleiding

Met voldoening hebben wij kennis genomen van de positieve wijze waarop de leden van de fracties van de P.v.d.A., het C.D.A. en de V.V.D. zich uitspreken over de in het wetsvoorstel opgenomen vervolguitering.

Naar aanleiding van de desbetreffende kanttekening van het lid van de E.V.P.-fractie merken wij op, dat in de memorie van toelichting reeds uitvoerig de noodzaak is uiteengezet om van alle werknemers het voldoen aan de arbeidsverledeneis als voorwaarde te stellen voor het recht op vervolgitkering.

De leden van de fractie van de P.v.d.A. vragen zich af of de vaststelling van het 70% niveau voor een alleenstaande niet tot een verslechtering van hun arbeidsmarktpositie leidt. Naar hun mening zou een alleenstaande voor een (ex-)werkgever aanzienlijk duurder worden bij toepassing van bovenwettelijke regelingen. Deze mening van de hier aan het woord zijnde leden lijkt ons zonder grond te zijn. Het 70% niveau voor een alleenstaande is immers reeds van de huidige loondervingsregelingen een algemeen kenmerk. De onderhavige voorstellen beogen op dit aspect geen principiële wijziging aan te brengen. Slechts voor de alleenstaande arbeidsongeschikten is er sprake van inkomenseffecten. Deze moeten aanvaardbaar worden geacht als uitvloeisel van de overgangsproblematiek van de huidige netto-netto benadering naar de voorgestelde bruto systematiek. De lastenverzwaring voor werkgevers in de vorm van hogere aanvulling zal een bedrag van 10 miljoen niet te boven gaan.

De leden van de fractie van D'66 plaatsen een aantal kanttekeningen bij de voorgestelde systematiek voor de hoogte van de loondervingsuitkering. Allereerst gaan zij in op de inkomensbescherming van alleenstaande deeltijdwerkers. Naar hun mening kunnen onze voorstellen ertoe leiden dat de loondervingsuitkering in geval van deeltijdarbeid beneden het relevante sociaal minimum uitkomt. Zij achten dit niet aanvaardbaar en wensen daarom een regeling in de nWW opgenomen te zien waarbij in deze gevallen de uitkering wordt opgetrokken tot 100% van het dagloon met een maximum van 70% van het minimumloon. De bedoelde situatie zal zich uitsluitend voordoen wanneer voorafgaande aan het beroep op loonderving minder dan het wettelijk minimumloon bij voltijd werd verdiend. De door de aan het woord zijnde leden geopperde gedachte zou in onze ogen een ongewenste, maar ook een onnodige doorbreking van de equivalentie in de loondervingsregelingen betekenen. Op het vraagstuk van het sociaal minimum bij deeltijdwerk is uitvoerig ingegaan in paragraaf 5.3.4 van de adviesaanvraag van 25 mei 1983 aan de Sociaal-Economische Raad en de Emancipatieraad (kamerstukken II, 1982-1983, 17 475, nr. 6). Onder verwijzing naar de aldaar weergegeven overwegingen willen wij hier onze conclusie herhalen dat de voorliggende voorstellen ertoe leiden dat de positie van de deeltijdwerkers in vergelijking met voltijdwerkers en met alleenverdieners in een leefeenheid in dezelfde mate beschermd worden. Wij achten derhalve wijziging van onze voorstellen op dit punt niet nodig.

Het lid van de fractie van de R.P.F. verzoekt om een toelichting met betrekking tot het niveau van de vervolgitkering, dat hij weinig helder geformuleerd acht. De vervolgitkering is een loondervingsuitkering op minimumniveau, dat wil zeggen de uitkering bedraagt 70% van het bruto minimumloon. De verbijzonderingen op deze algemene formulering betreffen die gevallen waarin het dagloon of de uitkeringsgrondslag, dat de basis vormt voor de werkloosheidsuitkering, minder bedraagt dan het minimumloon. Zonder aanvullende formuleringen zou in deze laatste situatie de uitkering op basis van de algemene formulering (70% van het bruto minimumloon) meer bedragen dan 70% van het dagloon of de uitkeringsgrondslag. De equivalentie binnen de werkloosheidsregeling verzet zich tegen een dergelijk effect.

In het voorliggende voorstel en in de memorie van toelichting worden drie situaties onderscheiden:

1. Het dagloon bedraagt minder dan het minimumloon. Dit kan zich voordoen bij deeltijdwerk. In dit geval blijft de geleidelijke niveauperlaging tijdens de looptijd van de loondervingsuitkering achterwege. Gedurende de gehele duur van het recht op werkloosheidsuitkering inclusief de duur van het recht op vervolguitering is het uitkeringsniveau constant, namelijk 70% van het dagloon.

2. Situatie van gedeeltelijke werkloosheid. De in artikel 47 neergelegde geleidelijke verlaging van het uitkeringsniveau tot 70% van het minimumloon zou in dit geval leiden tot een relatief te hoge werkloosheidsuitkering. Derhalve wordt in deze situatie uitgegaan van een met de mate van werkloosheid evenredig verlaagd minimumloon. Ter zake van de vervolguitering wordt daarop aangesloten.

3. Samenloop van uitkeringen op grond van werkloosheid en arbeidsongeschiktheid. Na de voorgestelde afschaffing van de verdiscontering in WAO en AAW zal deze situatie zich in meer gevallen voordoen dan nu. Bezien vanuit de systematiek van de werkloosheidsuitkering verschilt deze situatie niet van de hiervoor beschreven positie van gedeeltelijke werkloosheid. De getroffen regelingen voor het uitkeringsniveau van de loondervingsuitkering en van de vervolguitering zijn dan ook overeenkomstig.

De algemene niveaustelling en de beschreven verbijzonderingen leiden derhalve tot een systematiek die aansluit bij het uitkeringsniveau in de voorliggende loondervingsfase.

Met enkele voorbeelden wordt de voorgestelde structuur hieronder toegelicht. De leden van de fracties van het C.D.A. en de P.v.d.A. als ook het lid van de fractie van de R.P.F. vragen hiernaar. Overigens zij erop gewezen dat deze materie eveneens is behandeld in hoofdstuk 2.6 van onze standpuntbepaling naar aanleiding van het advies van de SVR (kamerstukken II, 1985-1986, 19 261, nr. 4) naar aanleiding van een foutieve interpretatie in het SVR-advies van de desbetreffende artikelen in het concept-wetsvoorstel.

Op basis van een dagloon van 200 en een recht op werkloosheidsuitkering gedurende 2 jaar worden in onderstaand overzicht achtereenvolgens de volgende situaties uitgewerkt:

1. volledige werkloosheid;
2. werkloosheid voor 50% van de oorspronkelijke arbeidsduur;
3. arbeidsongeschiktheid op basis van de klasse 45-55% gecombineerd met werkloosheid.

Steeds worden de bruto uitkeringen per dag weergegeven.

	1e halfjaar	2e halfjaar	3e halfjaar	4e halfjaar	Vervolg uitkering
WW	140	122,5	105	87,5	70
WW +	70	61	53	44	35
Loon -	100	100	100	100	100
	170	161	153	144	135
WW +	70	61	53	44	35
WAO	70	70	70	70	70
	140	131	123	114	105

3.8.2. Werkloosheids- en arbeidsongeschiktheidsuitkeringen (23 jaar en ouder)

Terzake van de voorgestelde overgangsregeling voor werklozen van 23 tot 27 jaar menen de leden van de fractie van D'66 dat deze regeling ook zou moeten gelden voor in deeltijd werkende alleenstaande jongeren. In het advies van de ER over het concept-wetsvoorstel Invoeringswet stelselherziening is ook reeds op dit aspect gewezen. Naar aanleiding van dit advies wordt het voorstel inzake de Invoeringswet in die zin gewijzigd, dat de overgangsregeling behalve voor in voltijd werkenden, ook geldt voor de categorie alleenstaande jongeren die in deeltijd tenminste het voor hun leeftijd geldende minimumloon uit een volledige dienstbetrekking verdienen. Van dit voornemen heeft de Tweede Kamer kennis kunnen nemen in paragraaf 2.1 van onze standpuntbepaling naar aanleiding van de adviezen van de SVr en de ER (kamerstukken II, 1985-1986, 19 261, nr. 5). In overeenstemming met het hiervoor gestelde omtrent het sociaal minimum voor deeltijdwerkers is het algemeen menen wij dat de overgangsregeling niet van toepassing behoeft te zijn in de situatie dat minder wordt verdiend dan het voor de leeftijd geldende minimumloon bij een volledige dienstbetrekking.

Ook de leden van de fractie van de P.v.d.A. brengen de voorgestelde overgangsregeling ter sprake. Zij vragen zich af waarom geen structurele bescherming in het wetsvoorstel is opgenomen. Zij verwijzen tevens naar het SVr-advies. Daarin wordt aangedrongen op een wijziging van het fiscale systeem waardoor de overgangsregeling overbodig zou zijn. In de memorie van toelichting is geconstateerd dat een uitbreiding van de werking van de fiscale tariefgroep II door afschaffing van de leeftijdsgrens van 27 jaar ertoe zou leiden dat in alle gevallen de laagste loondervingsuitkering voor alleenstaanden boven het sociaal minimum zou komen te liggen. De voorgestelde overgangsregeling kan in onze ogen met een structurele regeling gelijk worden gesteld. De overgangsregeling zal immers gelden zolang het door de leeftijdsgrens van tariefgroep II in de koppelingssystematiek veroorzaakte knelpunt blijft bestaan, terwijl een structurele regeling zou moeten worden aangepast wanneer de leeftijdsgrens zou worden afgeschaft. In dit licht geven wij de voorkeur aan de vorm van een overgangsregeling om aan te duiden dat hier van een voorlopig te aanvaarden doorbreking van de equivalentie in de loondervingsregelingen sprake is.

Met de SVr zijn wij eens dat een fiscale regeling waardoor het genoemde knelpunt verdwijnt de voorkeur verdient. Zoals gezegd loopt de overgangsregeling vooruit op een zodanige fiscale systematiek dat de voorgestelde bruto koppeling op zichzelf tot de gewenste resultaten leidt. De problematiek van de fiscale leeftijdsgrens vormt echter onderdeel van de veel bredere fiscale tweeverdienersproblematiek. De meningsvorm betreffende deze materie op het terrein van de loon- en inkomstenbelasting is momenteel gaande. Wij achten het onjuist deze meningsvorm te forceren in het kader van de deelproblematiek in de sociale zekerheid, zodat wij binnen de sociale zekerheid de bedoelde overgangsregeling hebben voorgesteld.

Vervolgens wijzen de leden van de P.v.d.A. erop dat eveneens een andere groep jongeren in tariefgroep I is ingedeeld namelijk zij die gezamenlijk een huishouden voeren met een partner met eigen inkomen. Zij veronderstellen dat ook deze groep voor de overgangsregeling in aanmerking komt. Wij wijzen erop dat de zogenaamde tweeverdieners in het algemeen in tariefgroep I zijn ingedeeld ongeacht de leeftijd. Voor een uitkeringsgerechtigde met een financieel niet afhankelijke partner bestaat vanzelfsprekend geen recht op het sociaal minimum voor een alleenstaande. Derhalve kan de laagste loondervingsuitkering voor deze groep niet onder het relevante sociaal minimum komen, zodat voor toepassing van de overgangsregeling geen reden is. Dit geldt evenzeer voor de categorie jongeren onder de tweeverdieners.

3.8.3. *Samenvatting voorgestelde systematiek (23 jaar en ouder)*

Ten aanzien van de positie van één-ouder-gezinnen laten de leden van de fractie van D'66 weten weinig gelukking te zijn met de consequenties van de voorgestelde systematiek. De leden van de fractie van de P.v.d.A. geven blijk van een overeenkomstig standpunt. Naar hun mening komen één-ouder-gezinnen door onze voorstellen eerder dan anderen op het sociaal minimum, zoals dat geldt in de bijstand. Dit standpunt komt ons onbegrijpelijk voor. De voorgestelde bruto 90% norm wijkt immers in positieve zin af van de huidige netto 90% norm in de ABW. Derhalve kan worden geconstateerd dat van een eerder op de bijstandsnorm belanden voor een één-ouder-gezin geen sprake is, daar het resultaat van de bruto 90%-norm te allen tijde boven de bijstandsnorm ligt.

De leden van de fractie van de P.v.d.A. menen met betrekking tot de hier aan de orde zijnde positie van van één-ouder-gezinnen nog een verband te moeten leggen met een aanpassing van de minimumdagloonbepalingen. Wij moeten deze leden erop wijzen dat voor de groep van één-ouder-gezinnen dit verband van een andere orde is dan de hier aan het woord zijnde leden vermoeden. Met de wijziging van de minimumdagloonbepalingen werd beoogd het minimumdagloon WAO niet langer toe te kennen in situaties waarin sprake is van inkomen van de uitkeringsgerechtigde of van zijn of haar partner naast de uitkering. Wanneer er geen sprake is van neveninkomen bestaat ook nu nog onverminderd recht op volledige minimumbescherming door middel van het minimumdagloon of de hoge AAW-grondslag. De voorgestelde bruto 90% norm voor één-ouder-gezinnen kan derhalve uitsluitend tot een inkomenseffect leiden voor diegenen die van de wijziging van de minimumdagloonbepalingen geen effect hebben ondervonden. Wij herhalen tenslotte dat de inkomensachteruitgang voor deze categorie niet wordt veroorzaakt door de bruto koppelingssystematiek, maar door de door het kabinet voorgestelde keuze in het voorstel inzake de TW voor een 90% norm in plaats van de huidige 100%. Voor de overwegingen die daaraan ten grondslag liggen zij verwezen naar de desbetreffende passages in de memorie van toelichting (kamerstukken II, 1985-1986, 19 257, nr. 3).

De leden van de fractie van de P.v.d.A. stellen vast dat aan het stelsel van sociale zekerheid en aan de tariefgroepindeling van de loon- en inkomstenbelasting verschillende motiveringen ten grondslag liggen. Deze leden menen daarom dat het niet zinnig is de uitkeringshoogte van de oudere alleenstaande als «te hoog» aan te merken. Dit standpunt gaat naar onze mening aan de inhoud van de analyse in paragraaf 3.8.4 van de memorie van toelichting voorbij. Daarin wordt erop gewezen dat in de complexe netto-netto koppeling van de AAW-uitkering van de oudere alleenstaande onder andere de hoogte van tariefgroep I een rol speelt. Deze tariefgroep is voor oudere alleenstaanden zonder betekenis. Het rekening houden in de huidige netto-netto benadering met tariefgroep II, die op de betrokkenen van toepassing is, zou voor hen leiden tot een netto minimumuitkeringsniveau van 1085 gulden, terwijl de voorgestelde bruto koppeling tot een netto niveau van 1110 gulden zal leiden. Los van de verschillen in de motiveringen menen wij dat ook op uitkeringsgerechtigden de tariefgroep van toepassing moet zijn waarin betrokkene op grond van de fiscale criteria is ingedeeld. Derhalve kan wel degelijk worden geconstateerd dat de huidige netto koppeling ten onrechte tot een te hoog AAW-uitkeringsniveau voor oudere alleenstaanden leidt.

Wij stellen met nadruk vast dat de voorgestelde bruto koppeling tot een resultaat leidt dat uitgaat boven het netto uitkeringsniveau dat uit een theoretisch juiste netto koppeling zou voortvloeien. Bij hun afwijzing van het resultaat op dit onderdeel van de kabinetsvoorstellen wensen de aan het woord zijnde leden tenslotte een zelfde doortastendheid bij het aanpassen van de inkomens van medisch specialisten naar wij aannemen in neerwaartse zin. Het verband met de aan de orde zijnde materie ontgaat ons, zodat wij van bespreking menen te mogen afzien.

3.8.4 *Uitkeringen voor jongeren (beneden 23 jaar)*

Ten slotte achten de leden van de fractie van D'66 het ondenkbaar de overgangsregeling voor jongeren met een AAW-uitkering te beperken tot jongeren van 21 en 22 jaar. Zij zijn van mening dat loondervingsuitkeringen voor jongeren in het algemeen niet onder de van toepassing zijnde bijstandsnorm mogen komen. De voorgestelde overgangsregeling zou in hun ogen derhalve ook voor jongeren van 18, 19 en 20 jaar moeten gelden. In de memorie van toelichting zijn wij ingegaan op de tweeledige systematiek die aan de bijstandsnormen voor jeudige alleenstaanden ten grondslag ligt. Het niveau van 50% van het referentieminimum vormt in deze tweeledige systematiek een vloerbedrag dat nog toereikend geacht kan worden voor de algemeen noodzakelijke kosten van het bestaan van zelfstandig wonende alleenstaanden. In de voorgestelde systematiek voor de hoogte van de loondervingsuitkeringen is het equivalentiebeginsel consequent doorgetrokken.

Naar onze mening dienen de uitkeringsniveaus voor alleenstaanden in de ABW daarbij in beginsel aan te sluiten, zij het dat voor de optredende verschillen geen oplossing binnen het kader van de stelselherziening behoeft te worden gevonden. Wij achten echter in de onderlinge verhouding van minimum loondervingsuitkeringen en bijstandsnormen een uitzondering voor het vloerbedrag op zijn plaats. Een al te strikte benadering zou immers betekenen dat het vloerbedrag in de bijstandssystematiek niet gehandhaafd zou kunnen worden. Een dergelijke uitzondering mag niet als consequentie hebben dat het effect ervan voor jongere alleenstaanden van 18, 19 of 20 jaar ook in de loondervingsregelingen geëffectueerd zou moeten worden. Daarvoor is binnen een op equivalentie gebaseerde regeling immers geen plaats. Wij achten het niet zinvol de loondervingsuitkering voor jongeren te verhogen tot de leeftijdsafhankelijke bijstandsnorm, wanneer die norm op zichzelf onder het vloerbedrag ligt en derhalve reële betekenis mist voor de betrokkenen. Om die reden is de overgangsregeling beperkt tot jongeren van 21 en 22 jaar.

3.9. De vrijwillige verzekering voor uitkeringen bij werkloosheid

De leden van de fracties van de P.v.d.A. en het C.D.A. geven te kennen positief te staan tegenover de in het wetsvoorstel opgenomen mogelijkheid tot het sluiten van een vrijwillige verzekering.

Naar aanleiding van een desbetreffende vraag van het lid van de fractie van de R.P.F. zij opgemerkt dat geen gegevens voorhanden zijn over het aantal personen dat naar verwachting gebruik zal maken van de vrijwillige verzekering. Wij gaan er vanuit dat het overgrote deel, op grond van het feit dat zij al dan niet in een ontwikkelingsland buiten Nederland werkzaam zijn, daaraan deel zal nemen. De kosten van de vrijwillige verzekering zullen in principe gelijk zijn aan die van een verplichte verzekering. Wel zal bij een onvrijwillige verzekering de kostenverdeling anders kunnen liggen. Zij komen namelijk in beginsel voor rekening van de verzekerde, tenzij tussen werkgever en werknemer wordt afgesproken dat eerstgenoemde deze geheel of gedeeltelijk voor zijn rekening neemt.

Het is de leden van de fractie van de P.v.d.A. niet duidelijk waarom een vrijwillige werkloosheidsverzekering gekoppeld moet worden aan een vrijwillige ziekengeldverzekering. Met de leden van de C.D.A.-fractie vinden wij dit echter niet onlogisch teneinde mogelijk misbruik te voorkomen. In deze sfeer moet ook de ratio gezocht worden voor de voorwaarde voor de vrijwillige verzekering ten aanzien van Nederlanders, die in een ontwikkelingsland gaan werken, dat voorheen sprake moet zijn geweest van een verplichte verzekering, waarnaar de leden van de C.D.A.-fractie vragen. De Minister van Ontwikkelingssamenwerking kan instemmen met deze voorwaarde. Dit moge overigens blijken uit het feit dat het wetsvoorstel in deze vorm door het kabinet is geaccordeerd.

Voor het antwoord op de vraag van de leden van de fractie van de P.v.d.A. of overwogen is om voor niet onder het zogenaamde Rariteitenbesluit vallende werknemers een vrijwillige verzekering mogelijk te maken en op de vraag van het lid van de R.P.F.-fractie naar een vrijwillige verzekering voor zelfstandigen wordt verwezen naar paragraaf 3.3 Zoals daar blijkt, past het niet voor deze groepen een vrijwillige verzekering in het kader van een werknemersverzekering te creëren.

Tot slot zij, naar aanleiding van een desbetreffende vraag van het lid van de R.P.F.-fractie opgemerkt, dat uit de jaarverslagen ZW over 1983 van de bedrijfsverenigingen en uit de jaarverslagen van het AAF en het AOF over 1983 blijkt dat het totaal aantal vrijwillig verzekerden voor de ZW 11557, de WAO 7458 en de AAW 5579 was.

3.10. Overneming van uit de dienstbetrekking voortvloeiende verplichtingen bij betalingsonmacht van de werkgever

De leden van de fractie van de P.v.d.A. herinneren aan hun tijdens het mondeling overleg van 12 december 1985 gestelde vraag inzake een lacune in de regelgeving.

Deze lacune doet zich voor, zo stellen deze leden terecht, indien een loonvordering van een werknemer terzake van een beëindiging van een dienstbetrekking voordat de werkgever failliet verklaard is, niet samenhangt met de omstandigheden die tot het faillissement hebben geleid. Immers, indien het recht op loondoorbetaling vaststaat is artikel 19, lid 1, onder d, van toepassing zodat geen recht op uitkering bestaat, terwijl artikel 64 in de weg staat aan een recht op uitkering op grond van hoofdstuk IV. dentie terzake geeft ons aanleiding artikel 64 te wijzigen. In overeenstemming met de meer recente jurisprudentie van de Centrale Raad van Beroep (CRvB 17-3-'81, RSV 1981, 196 en CRvB 27-4-'82, RSV 1982, 182) zal de tekst van artikel 64 in die zin gewijzigd worden, dat een relatie zal worden gelegd tussen de verwickelingen rondom het onbetaald blijven van de vorderingen van de werknemer en de omstandigheden die tot het faillissement hebben geleid. Een nota van wijziging zal worden ingediend.

Voorts vragen deze leden of het mogelijk en wenselijk zou zijn VUT-uitkeringen – in geval van faillissement van het VUT-fonds – onder deze regeling te brengen.

Naar aanleiding hiervan merken wij op dat over de problematiek van de veiligstelling van ingegane VUT-uitkeringen op 14 maart 1985 een open adviesaanvraag is gericht aan de Stichting van de Arbeid. Daarin is een aantal modaliteiten voor een oplossing opgenomen. Een van deze modaliteiten houdt in de instelling van een centraal garantiefonds, waarin uit de bestaande financieringsbronnen terzake van VUT, bijdragen worden gestort met behulp waarvan de gevolgen van betalingsonmacht voor de VUT-gerechtigde worden opgevangen. Desgewenst kan aan een dergelijke regeling een wettelijk status – al dan niet binnen de nWW – worden verbonden.

Eerst na ontvangst van het advies van de Stichting zal een uitspraak kunnen worden gedaan over de vraag of er aanleiding is voor een optreden van de wetgever op dit punt en zo ja op welke wijze dit dan zou moeten geschieden.

Overigens is het nog slechts éénmaal voorgekomen dat een VUT-fonds is gefailleerd.

3.11. De toekenning van bijdragen aan havenbedrijven

De leden van de fractie van de P.v.d.A. stellen een aantal vragen over de bijdrageregeling havenbedrijven. Deze leden vragen of de bepalingen inzake de bijdrageregeling havenbedrijven wel in een werkloosheidsverzekering thuishoren en hoe de bestuursamenstelling is van de Stichting Samenwerkende Havenbedrijven (SHB).

Naar aanleiding hiervan merken wij op dat uit principieel oogpunt bezien vraagtekens kunnen worden gezet bij een bijdrageregeling aan werkgevers in een werknemersverzekering. Bedacht dient evenwel te worden dat het in deze gaat om een vorm van werkloosheid, zodat een regeling in het kader van een werkloosheidsverzekering niet onlogisch is. Immers, ook indien de havenarbeiders na gedaan werk zouden worden ontslagen en er geen loongarantieregeling zou bestaan, zouden zij in eerste instantie een beroep moeten doen op een werkloosheidsuitkering. Gelet op de ontwikkelingen van de laatste jaren met betrekking tot deze bijdrageregelingen en het advies van de SVr zijn wij van mening – zoals ook in de reactie op het SVr-advies is meegedeeld – dat in een voorgenomen adviesaanvraag aan de SER over (haven)bijdrageregelingen ook de vraag aan de orde moet komen of een dergelijke regeling wel in een loonderverzekering voor werknemers thuishoort.

Wij zien voorts geen reden uit oogpunt van controle op de sociale verzekeringsgelden wijziging aan te brengen in de samenstelling van het bestuur van de SHB, dat uit werkgevers bestaat.

Het AWF, dat tripartite is samengesteld oefent immers controle uit op de door de werkgevers ingediende declaraties die overeenkomstig krachtens de huidige WW gestelde regels kunnen worden ingediend. Op deze wijze bestaan naar onze mening voldoende waarborgen, dat niet onnodig werkloosheidsgelden worden aangesproken.

3.12. De voorzieningen in de Werkloosheidswet

3.12.1. Algemeen

Het is juist, zoals het lid van de fractie van de R.P.F. opmerkt, dat het ontbreken van de tekst van de artikelen over de voorzieningen de wet een onvolledig karakter geeft. Zoals bekend heeft de stelselherziening, en dus ook de advisering daarover, tot op heden vooral gestaan in het teken van de herziening van de uitkeringsregelingen. Wij zijn echter van oordeel, dat in nieuwe wetgeving ter zake van de werkloosheidsuitkeringen een kader, waarbinnen kan worden gewerkt aan voorzieningen gericht op de herintegratie van werkloze werknemers – voorzieningen, die ook door de leden van de fractie van de P.v.d.A. van zeer groot belang worden geacht – niet mag ontbreken. Daartoe is deze doelstelling, die wel wordt aangeduid als de tweede doelstelling van de sociale zekerheid, naar ons oordeel te belangrijk. Wij hebben ons echter door de op dit punt vrijwel eensluidende adviezen er van laten overtuigen, dat het niet juist zou zijn op dit moment in deze wetsvoorstellen meer of minder uitgewerkte bepalingen op te nemen. Wij zijn voornemens de in de memorie van toelichting aangekondigde adviesaanvraag uiterlijk in februari van dit jaar te verzenden. Het tijdstip, waarop uitgewerkte voorstellen tot invulling van hoofdstuk VI van dit wetsvoorstel tegemoet kan worden gezien is afhankelijk van de tijd, die voor advisering en politieke besluitvorming nodig zal zijn. De bedoelde adviesaanvraag zal – dit in antwoord op een vraag van de leden van de D'66-fractie – ook aan de Emancipatieraad worden voorgelegd.

Politieke besluitvorming over de te verzenden adviesaanvraag, die in een ver stadium van ambtelijke voorbereiding verkeert, heeft nog niet plaatsgevonden. Het is daarom op dit moment niet mogelijk om antwoord te geven op de vragen van de leden van de fracties van P.v.d.A., V.V.D. en S.G.P. naar de wijze van financiering en de omvang van de ter beschikking te stellen middelen.

De leden van de fractie van de V.V.D. wijzen er terecht op, dat veel langdurig werklozen een gebrekkige scholing hebben, waardoor hun kansen op arbeid nihil dreigen te worden. Het belang van her- en bijscholing zal in de adviesaanvraag een belangrijke plaats innemen, evenals de vraag, hoe te voorkomen, dat opleidingen voortijdig worden afgebroken.

Het inbouwen van financiële prikkels, zoals door deze leden wordt gesuggereerd, bijvoorbeeld door gedurende de looptijd van de scholing de uitkeringsstatus gelijk te laten blijven, waardoor de uitkeringsduur in feite wordt verlengd, is zeker een ter overweging aan de adviesorganen voor te leggen mogelijkheid.

Wij onderschrijven het standpunt van de leden van de fractie van het C.D.A., dat een goede en doeltreffende organisatie van de voorzieningen van het grootste belang is. Ook naar ons oordeel zal in regionale organen – wij denken daarbij aan de in de toekomst tripartite te besturen organen van de arbeidsvoorziening – overleg en afstemming moeten plaatsvinden.

Dat betekent naar ons oordeel echter niet, dat door de sectoraal georganiseerde uitvoerders van de werknemersverzekeringen in het kader van de reïntegratie van werklozen geen nuttige functie zou kunnen worden vervuld. Uiteraard moet hier worden gezorgd voor een goede afstemming met te realiseren regionale organen. Dit niet op grond van wat door de leden van de C.D.A.-fractie wordt bedoeld als een min of meer «morele» verantwoordelijkheid. Terecht stellen deze leden, dat de uitvoeringsorganen van de sociale zekerheidsregelingen primair de taak hebben, op tijd de juiste uitkering te verstrekken en aan die uitkering voorwaarden te verbinden, die de gerechtigde weer nieuwe mogelijkheden biedt.

Doch juist met het oog op een goede uitvoering van die primaire taak, kan de mogelijkheid tot het treffen van op weder-inschakeling gerichte voorzieningen van groot belang zijn. Het lijkt ons in verband hiermee ook minder juist om de bezorgdheid van lokale besturen over de omvang en duur van de werkloosheid binnen hun gemeenten af te doen als het last hebben van «vaderlijke» gevoelens.

Op dit moment hebben de lokale bestuurders het instrument van artikel 36, WWV.

De leden van de fracties van P.v.d.A., C.D.A. en R.P.F. vragen naar de toekomst van dit instrument. Het is niet zo – dit in antwoord op een vraag van de zijde van de P.v.d.A. – dat dit artikel 36, WWV zijn werking verliest als de nieuwe Werkloosheidswet in werking treedt.

In de Invoeringswet zal niet worden voorgesteld de WWV in te trekken. Wel zal worden voorgesteld de toegang tot de in die wet opgenomen uitkeringsregeling af te sluiten voor nieuwe gevallen. Dit betekent dat artikel 36 blijft werken. Onlangs is een concept-wetsvoorstel tot wijziging van dit artikel voor advies voorgelegd aan onder meer VNG en de Raad voor de Gemeente-financiën, in hoofdzaak in verband met de in dat voorstel op het voetspoor van de commissie Geelhoed verwerkte financieringsstructuur. Wij hopen de gevraagde adviezen binnen één of uiterlijk twee maanden te ontvangen. In genoemd concept-wetsvoorstel wordt voorgesteld dat voor het behoren tot de doelgroep van artikel 36 WWV nieuwe stijl, niet het ontvangen van een bepaalde uitkering beslissend zal zijn, doch het werkzoekend zijn. In de toekomst zijn de op grond van dat artikel te treffen voorzieningen – niet langer sociaal-cultureel van aard, doch gericht op verbetering van de arbeidsmarktkansen – dus in beginsel ook open voor werklozen en partieel arbeidsongeschikten, die hun uitkering ontvangen van een bedrijfsvereniging.

Het ligt overigens voor de hand, om reeds nu te bezien of en hoe over een aantal jaren, als de uitkeringsregeling ingevolge de WWV zijn praktische betekenis verliest, – ook het lid van de fractie van de R.P.F. wijst hierop – deze bepaling in een ander wettelijk kader kan worden ondergebracht.

De leden van de fractie van de V.V.D. vragen hoe de voorzieningen in het kader van de nieuwe Werkloosheidswet zich zouden moeten verhouden tot de voorzieningen in het kader van de arbeidsongeschiktheidsregelingen.

Ook de leden van de fractie van de P.v.d.A. stellen vragen over deze materie. De voorzieningen in het kader van de AAW houden – of het nu gaat om leefvoorzieningen of om werkvoorzieningen – steeds verband met de handicap van de verzekerde.

De werkloze, die geen handicap heeft, kan op deze voorzieningen dus geen aanspraak maken. Degene die gedeeltelijk arbeidsongeschikt is, en die overigens werkloosheidsuitkering ontvangt, zal zowel op een AAW-voorziening als op een voorziening ingevolge hoofdstuk VI van de nWW (of artikel 36, WWV) een beroep kunnen doen.

Het is op dit moment niet te voorzien, of het daarbij zou kunnen gaan om gelijksoortige voorzieningen. Als dat het geval is, verdient het aanbeveling te regelen, welke voorziening voorgaat.

Een dergelijke afbakeningsregeling is er ook als het gaat om afbakening tussen voorzieningen voor gehandicapten op grond van de AAW enerzijds, en op grond van regelingen op andere beleidsterreinen (bijvoorbeeld onderwijs, volkshuisvesting, volksgezondheid) anderzijds. De leden van de fractie van de P.v.d.A. hebben overigens gelijk, als zij er op wijzen dat over de concretisering van die afbakening verschillen van opvatting bestaan tussen de bedrijfsverenigingen en de desbetreffende ministeries. Zoals bekend wordt er gewerkt aan een spoedige oplossing van de daarmee samenhangende problemen. Over deze problematiek wordt door de SVr een advies voorbereid. De vraag van de leden van de fractie van de P.v.d.A., wanneer dat advies kan worden verwacht, kunnen wij niet beantwoorden. Wij hopen dit wel zo spoedig mogelijk te ontvangen.

De leden van de fracties van de P.v.d.A. vragen een uiteenzetting over de samenhang tussen de voorzieningen in het kader van de werkloosheidsregelingen en de studiefinanciering. Zij zijn van mening dat de sociale zekerheid niet zonder meer als een studiefinancieringsregeling moet kunnen worden benut. Dit geldt ook voor de leden van de fractie van de S.G.P.

Redenerend vanuit dit standpunt – dat ook ons standpunt is – moet worden vastgesteld, dat het volgen van een studie met behoud van uitkering in ieder geval niet zal zijn toegestaan in die gevallen waarin een beroep op studiefinanciering kan worden gedaan. Het ligt niet in de bedoeling om voor die gevallen, waarin op studiefinanciering geen beroep kan worden gedaan, wijziging te brengen in de thans geldende regeling en praktijk.

Uitgangspunt daarbij is, dat door de sociale zekerheidsregelingen aan persoonlijke en maatschappelijke ontplooiing – waartoe studie kan bijdragen – geen belemmeringen in de weg moeten worden gelegd, die met het oog op een goed gebruik van die regelingen onnodig zijn.

De leden van de fractie van de P.v.d.A. veronderstellen, dat het vervallen van het begrip «productieve arbeid» een vergaande verruiming zou inhouden van de mogelijkheid om onbeloonde arbeid te verrichten, met als resultaat een toename van het gevaar van verdringing van betaalde arbeid door onbeloonde arbeid met behoud van uitkering. Wij houden deze veronderstelling voor onjuist. De in het wetsvoorstel gekozen constructie heeft slechts tot gevolg, dat bij het verrichten van onbeloonde arbeid zonder de daarvoor vereiste toestemming niet de conclusie getrokken moet worden, dat betrokkene (deels) niet meer werkloos is, doch dat een beslissing moet worden genomen over sanctietoepassing. Dit lijkt de betere weg, omdat aldus in elk concreet geval met de mate van verwijtbaarheid kan worden rekening gehouden.

Het lid van de fractie van het R.P.F. vraagt, in hoeverre het AAF en het AOF thans gebruik maken van de bevoegdheid tot subsidiëring en wie worden gesubsidieerd. AOF en AAF hebben in 1985 subsidie verstrekt tot een bedrag van f 3 679 800.

Die subsidie ging naar de Stichting Veiligheidsinstituut te Amsterdam en naar het Nederlands Normalisatie Instituut te Delft.

3.12.2. *Loonsuppletie*

Voorts brengt een aantal leden het vervallen van de loonsuppletieregeling ter sprake. De leden van de fractie van de P.v.d.A., die het niet eens zijn met het laten vervallen van deze regeling, verwijzen hierbij naar hun eerdere opmerkingen over de loonsuppletie in relatie tot het begrip passende arbeid. In paragraaf 3.5.6 hebben wij hieraan de nodige aandacht besteed. Wij verwijzen dan ook, om niet in herhalingen te behoeven te vervallen, naar hetgeen wij in antwoord op de desbetreffende opmerkingen en een overeenkomstige vraag van de fractieleden van de C.P.N. hebben meegedeeld.

Ook de leden van de fractie van het C.D.A., die de argumentatie voor het vervallen van deze regeling nogal «conjunctureel» van aard vinden, mogen wij in eerste instantie naar bovengenoemde paragraaf verwijzen.

In aansluiting daarop merken wij nog op, dat een regeling als de huidige loonsuppletieregeling in feite slechts goed functioneert in een situatie, waarin zowel in de vraag- als in de aanbodzijde van de arbeidsmarkt weinig spanning is. In de huidige arbeidsmarktsituatie – en in de nabije toekomst – heeft deze regeling echter geen functie en is deze dan ook de facto goeddeels buiten werking.

Wel ligt het in de bedoeling, zoals ook in de memorie van toelichting op de Invoeringswet is vermeld, in de adviesaanvraag aan de SER over het voorzieningsbeleid de wenselijkheid van een loonkostensubsidie in een andere vorm dan de huidige loonsuppletie aan de orde te stellen.

Tenslotte hebben wij met instemming geconstateerd, dat de leden van de fractie van de V.V.D. en het lid van de fractie van de R.P.F. akkoord gaan met afschaffing van de huidige loonsuppletieregelingen. In antwoord op de vraag van het laatstgenoemde lid over de ingangsdatum van de overgangsregeling zij opgemerkt dat, welke datum voor de invoering van de nWW ook wordt gekozen, het de bedoeling is, dat personen die op dat moment een loonsuppletie-uitkering ontvangen de duur van die uitkering in de betreffende regeling volmaken.

3.13. De uitvoering

Voor de beantwoording van de in deze paragraaf door verschillende fracties gestelde vragen verwijzen wij naar paragraaf 5.9 van deze memorie.

4. DEREGULERING, MISBRUIK EN ONEIGENLIJK GEBRUIK

4.1. Algemeen

De leden van de P.v.d.A.-fractie vragen zich af in hoeverre de voorgestelde wetgeving voldoet aan de criteria voor regelgeving zoals aangegeven door de Werkgroep Analyse, Toetsing en Aanbeveling (WATA).

In het kader van de stelselherziening zijn zoveel mogelijk vereenvoudigingen aangebracht en is aanzienlijke aandacht geschonken aan overzichtelijkheid en leesbaarheid. In de memorie van toelichting is daarop reeds geduid en is een aanzienlijk aantal voorbeelden gegeven.

Echter, soms dient vanuit de beperktheid van middelen, die beschikbaar is voor de sociale zekerheid, om zoveel mogelijk recht te doen aan de verschillende situaties waarin personen zich bevinden, de keuze te worden gemaakt voor regelgeving, die vanuit de gezichtshoek van deregulering en fraudebestrijding, niet als optimaal te beschouwen is.

In het kader van de stelselherziening kon niet ontkomen worden aan de keuze voor op het individuele geval toegesneden wetgeving, die daardoor niet altijd even eenvoudig is. Daarbij is echter wel zoveel mogelijk aandacht besteed aan het dereguleringsaspect en de aanbevelingen, gedaan door de Interdepartementale Stuurgroep Misbruik en Oneigenlijk gebruik (ISMO), waaronder ook de aanbevelingen van de WATA. Erkend moet echter worden, dat niet volledig aan de criteria, zoals door de WATA genoemd, wordt voldaan.

Dit onderkend, zullen in de sfeer van de uitvoering adequate maatregelen moeten worden getroffen. In de tijdens de recente commissie-vergadering over de ISMO toegezegde brief met betrekking tot een planmatige aanpak van misbruik en oneigenlijk gebruik, die de kamer op zeer korte termijn zal bereiken, wordt aangegeven dat in verband hiermee, een adviesaanvraag aan de SVr zal worden gezonden.

Overigens wordt met betrekking tot het arbeidsverleden door verschillende fracties aangedrongen op een meer individueel toegesneden regeling, dan in het wetsvoorstel vervat. Zolang over onvoldoende feitelijke registratie van dit arbeidsverleden kan worden beschikt, is hier een belangrijke nieuwe bron van misbruik en fraude te vreezen.

4.2. Vereenvoudigingen in de Werkloosheidswet

De leden van de fracties van P.v.d.A., D'66, P.P.R. en R.P.F. maken enige kanttekeningen bij het onderhavige wetsvoorstel met betrekking tot de vereenvoudigingsdoelstelling. Bij de totstandkoming van dit wetsvoorstel heeft het streven naar helderheid en inzichtelijkheid een duidelijke rol gespeeld. De erkenning dat in de toekomst tot een verdere vereenvoudiging kan worden overgegaan, laat naar onze mening de in dit wetsvoorstel tot stand gebrachte vereenvoudigingen onverlet. Met de voorgestelde systematiek, de in het wetsvoorstel op meer dan een plaats verhelderde begrippen, de zo duidelijk mogelijke afbakening in de toedeling van bevoegdheden en met de voorgestelde uitvoering door de bedrijfsverenigingen, hetgeen de uitvoeringsorganisatie met betrekking tot de werkloosheidsregeling inzichtelijker maakt, vermogen wij niet in te zien dat een vereenvoudigingsdoelstelling niet is gerealiseerd.

4.3. De Toeslagenwet

Het lid van de E.V.P.-fractie wenst nadrukkelijk op te merken dat de voorgestelde Tw naar haar mening zeker geen vereenvoudiging betekent voor bijvoorbeeld de situatie van een in deeltijd gewerkt hebbende alleenstaande ouder, met een kind jonger dan 16 jaar. De alleenstaande zal in dit geval, naar de mening van dit lid, geen toeslag krijgen, en evenmin een beroep kunnen doen op aanvullende bijstand.

Hier is waarschijnlijk sprake van een misverstand. Voor de bepaling van het recht of de hoogte van de toeslag is niet van belang of in deeltijd is gewerkt. In het door dit lid genoemde geval zal, indien het inkomen beneden het relevante sociale minimum daalt, recht bestaan op een toeslag.

4.4. De gelijke behandeling van gehuwden en ongehuwd samenwonenden

Voor een reactie op de opmerkingen van de leden van de fracties van de P.v.d.A., D'66 en R.P.F. met betrekking tot de gelijke behandeling van gehuwden en ongehuwd samenwonenden kan nader worden verwezen naar hetgeen in paragraaf 1.3 daaromtrent is vermeld.

4.5. De toedeling van bevoegdheden

De leden van de fracties van C.D.A. en P.S.P. wensen verdere verduidelijking met betrekking tot de verdeling van bevoegdheden in het onderhavige wetsvoorstel. Het komt de leden van de C.D.A.-fractie voor dat er in te grote mate sprake is van een centralisatie van bevoegdheden bij de overheid.

Met de gedachte van de C.D.A.-fractie om waar enigszins mogelijk is bevoegdheden over te dragen stemmen wij in. Naar onze mening is dit in het onderhavige wetsvoorstel ook geschied. Er is, zoals reeds in de memorie van toelichting is uiteengezet een verdeling van bevoegdheden tot stand gebracht op basis van de aard van de (nader) te regelen onderwerpen. De onderwerpen die algemeen kabinetsbeleid betreffen en waarop de regering een duidelijke verantwoordelijkheid draagt worden bij algemene maatregel van bestuur uitgewerkt. In bijlage V bij deze memorie van antwoord blijkt waar als uitvoeringsmaatregel de algemene maatregel van bestuur is gekozen. Specifieke onderdelen van het beleid van de Minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid worden uitgewerkt bij ministeriële regeling.

Delegatie naar andere organen ligt naar onze mening niet in de rede waar tot het voeren van een adequaat regeringsbeleid en het dragen van verantwoordelijkheid voor dit beleid bevoegdheden tot regeling van de desbetreffende onderwerpen bij de regering c.q. de minister noodzakelijk zijn.

Bij onderwerpen waar de nadruk meer ligt op verantwoordelijkheid van sociale partners, ligt delegatie aan de SVr of de bedrijfsverenigingen meer in de rede, al naar gelang de vraag of algemene of bijzondere uitvoeringstechnische kwesties ten aanzien van een specifieke groep uitkeringsgerechtigden in het geding zijn.

Bij het tot stand brengen van het onderhavige wetsvoorstel is voortdurend getracht onderwerpen die in uitvoering en jurisprudentie voldoende gestalte hebben gekregen, waar mogelijk in het voorstel zelf neer te leggen. Het streven naar deregulering heeft hierbij een duidelijke rol gespeeld. Binnen de hiervoor aangegeven kaders, te weten verdeling van bevoegdheden naar de aard van en de verantwoordelijkheid voor een bepaald onderwerp en het uit dereguleringsoogpunt zoveel mogelijk neerleggen van begrippen in de wet, is een naar onze mening logische en consistente verdeling van bevoegdheden tot stand gebracht. Daar waar mogelijk zijn de bevoegdheden gedelegeerd aan de uitvoeringsorganen. Zo is het sanctiebeleid conform het advies van de SER en de SVr grotendeels overgelaten aan de bedrijfsverenigingen onder toezicht van de SVr. De mening dat er sprake is van centralisatie van regelgeving delen wij dan ook niet.

Voorts zijn naar aanleiding van artikel 7 van de nWW, met name door de P.v.d.A.-fractie in het voorlopig verslag en ook reeds bij het mondelinge overleg op 12 december 1985 kritische kanttekeningen en vragen gesteld bij en over de mogelijkheid om bij algemene maatregel van bestuur van de wet af te wijken. Overeenkomstig de toezegging bij eerdergenoemd overleg wordt hierna ten principale op deze problematiek ingegaan.

De grondwetgever heeft zich in het algemeen verre gehouden van regeling betreffende de verhouding tussen wet en algemene maatregel van bestuur. In het algemeen wordt volstaan met regeling, door wie een wet of algemene maatregel van bestuur tot stand komt, wie daarbij recht van initiatief en van amendement heeft, en met welke waarborgen de inwerkingtreding van beide vormen van regeling moet worden omgeven. (Zie hoofdstuk 5 over wetgeving en bestuur, Grondwet).

De wet in formele zin treedt daarbij toch uit de Grondwet naar voren als een hogere vorm van regelgeving. De wet in formele zin is een vorm van regeling:

- waarbij de grondslag wordt gelegd voor algemeen bindende voorschriften in algemene maatregel van bestuur en andere regelingen van de centrale overheid. Voorschriften, door straf te handhaven, worden daarin enkel krachtens de wet gegeven (Zie artikel 89, tweede lid, eerste volzin, van de Grondwet);
- waaraan het geven van algemeen bindende voorschriften over zaken van bijzonder of aanmerkelijk algemeen belang blijft voorbehouden, zoals: «De wet bepaalt de op te leggen straffen». (Zie artikel 89, tweede lid, tweede volzin, van de Grondwet).

Men kan zich afvragen, of uit de hogere vorm van regelgeving, die de wet in formele zin is, direct volgt dat daarvan niet bij lagere regeling, zoals een algemene maatregel van bestuur, mag worden afgeweken.

Daarop zou ook kunnen wijzen, hetgeen is bepaald bij artikel 5 van de Wet van 15 mei 1829, Stb. 28, houdende algemene bepalingen der wetgeving van het Koninkrijk. Dit artikel luidt: «Eene wet kan alleen door eene latere wet, voor het geheel of gedeeltelijk hare kracht verliezen». Toch is dat hier niet het geval. Want hier gaat het, anders dan in het weergegeven artikel 5, niet om het verlies van de kracht van de wet. Integendeel, hier gaat het juist om de uitwerking van de kracht van de wet in formele zin in een lagere regeling, zoals een algemene maatregel van bestuur. In dit opzicht moet namelijk worden onderscheiden tussen een afwijken van de wet in formele zin bij een algemene maatregel van bestuur op grond van de wet in formele zin of zonder grondslag bij de wet in formele zin.

In het eerste geval wordt weliswaar in een algemene maatregel van bestuur van de wet in formele zin afgeweken, maar niet uit kracht van die algemene maatregel zelf doch uit kracht van de wet in formele zin. In dat geval is duidelijk geen sprake van verlies van kracht van de wet in formele zin.

In het tweede geval daarentegen zou van de wet in formele zin niet krachtens de wet in formele zin worden afgeweken, maar in een lagere regeling, krachtens die lagere regeling zelf. In dat geval zou de wet wel van haar kracht worden beroofd bij die lagere regeling. Dat zou uiteraard wel strijd opleveren met meergenoemd artikel 5.

In overeenstemming met het vorenstaande wordt in de staatsrechtelijke leer en praktijk dan ook algemeen aanvaard, dat bij algemene maatregel van bestuur van de wet in formele zin kan worden afgeweken, indien die afwijking zijn grondslag in de wet in formele zin vindt. Ook de Raad van State gaat er in zijn advies over de nWW van uit dat bij algemene maatregel van bestuur van de wet kan worden afgeweken (punt 11 van het advies).

Zoals hiervoor vermeld wordt hierop slechts een uitzondering gemaakt. Ten aanzien van die aangelegenheden, die volgens de Grondwet van bijzonder of aanmerkelijk algemeen belang zijn; daarvan mag dus niet bij algemene maatregel van bestuur worden afgeweken. Een dergelijke aangelegenheid is met betrekking tot artikel 7 niet aan de orde.

Wel verdient in dit verband nog vermelding dat de grondwetgever in artikel 109 heeft bepaald, dat de «wet ... de rechtspositie van ambtenaren (regelt)». Hoewel de formulering «de wet regelt» de indruk kan wekken dat de regeling van de rechtspositie van het overheidspersoneel uitsluitend bij wet in formele zin dient te geschieden, blijkt uit de memorie van toelichting echter, dat die formulering hier niet voor de wet in formele zin, maar voor de wet in materiële zin staat. Het doel van deze bepaling is volgens die toelichting namelijk grondwettelijk te waarborgen, dat de ambtelijke rechtspositie volgens algemene regelen op grondslag van de wet in formele zin wordt vastgesteld. (Zie Gedrukte Stukken 15 048, II,

blz. 5). En even verderop wordt gesteld, dat die terminologie delegatie door de wet in formele zin toelaat. (Zie Gedrukte Stukken 15 048, II, blz. 6).

Niet alleen op het terrein van de sociale verzekeringswetten, maar ook op andere rechtsgebieden komt het voor dat bij algemene maatregel van bestuur van de wet wordt afgeweken. Met de toename van taken van de centrale overheid op allerlei terreinen is een toename van delegatie van wetgeving gepaard gegaan. Daarbij is niet geschroomd, om bij algemene maatregel van bestuur van de wet in formele zin af te wijken. Behalve op het terrein van de sociale zekerheid, is met name op de terreinen van landbouwbeleid en van milieuhygiëne zo'n gewoonte ontstaan.

De tegenbeweging tegen de wassende vloed van regelgeving heeft uiteindelijk evenwel geleid tot het vaststellen van de Aanwijzingen inzake terughoudendheid met regelgeving (kamerstukken II, 1984-1985, 17 391, nr. 46).

Deze aanwijzingen tenderen in geen enkel opzicht naar het standpunt, dat afwijken van de wet bij algemene maatregel van bestuur uit oogpunt van wetgevingstechniek niet juist zou zijn.

Naar aanleiding van de door de P.S.P.-fractie gestelde vragen tijdens het mondeling overleg op 12 december 1985 is conform de toezegging een globaal overzicht gemaakt van de in het kader van de nWW te treffen uitvoeringsmaatregelen. Het overzicht is als bijlage V bij deze memorie gevoegd.

Uit het overzicht blijkt:

- a. welke uitvoeringsmaatregelen van de nWW zonder meer of na een technische aanpassing zullen kunnen worden overgenomen uit de WW of de WWV, en
- b. welke uitvoeringsmaatregelen van de nWW als (ten dele) nieuw moeten worden aangemerkt.

De aan deze delegatiebepalingen ten grondslag liggende criteria zijn reeds toegelicht in paragraaf 4.5 van de memorie van toelichting op de nWW en in punt 1.4 van de standpuntbepaling met betrekking tot de adviezen van de SVr d.d. 25 oktober 1985 en van de ER d.d. 23 oktober 1985 (kamerstukken II, 1985-1986, 19 261, nr. 4).

Met de leden van de P.S.P.-fractie zijn wij van mening dat de delegatie alleen dan mag plaatsvinden wanneer dit een voldoende onderbouwing heeft.

Het streven naar zoveel mogelijk duidelijkheid in de regelgeving heeft ertoe geleid om daar waar delegatie van bevoegdheden plaatsvindt, deze zo scherp mogelijk te omlijnen. Op de noodzaak om tot delegatie over te gaan is, waar nodig, tevens ingegaan.

Naar aanleiding van de verdeling van bevoegdheden vragen de leden van de P.v.d.A.-fractie naar de stand van zaken van de nieuwe Organisatiewet Sociale Verzekering. Een concept-wetsvoorstel is momenteel voorwerp van overleg binnen het Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid. Zodra een tekst is afgerond zal deze als gerichte adviesaanvraag aan de SVr worden voorgelegd. De andere noodzakelijke werkzaamheden, onder meer in het kader van de wetsvoorstellen stelselherziening, die binnen dit deel van het ministerie moeten worden verricht, maken een aanduiding van een tijdschema illusoir. Indiening van een wetsvoorstel ter zake in deze kabinetsperiode behoort echter tot de mogelijkheden.

4.6. Werkdruk van het bestuurlijk en justitieel apparaat

De leden van de P.v.d.A.-fractie stellen een aantal vragen omtrent de bezwaar- en beroepsprocedure in het kader van verschillende in het kader

van de stelselherziening ingediende wetsvoorstellen. De vragen over de rechtsgang in het kader van de IOW, de gevraagde reactie op het advies van de GMD inzake de uitvoeringstechnische problemen in het kader van de wijzigingswet AAW/WAO en de vragen over de beroepsmogelijkheden op grond van laatstgenoemde wet, willen wij beantwoorden in de memorie van antwoord bij de desbetreffende wetsvoorstellen. In het kader van deze wetsvoorstellen kan uitgebreid op deze vragen worden ingegaan.

Met betrekking tot de overige vragen van deze leden kan het volgende worden opgemerkt. Zoals in het artikel van mr. A. H. G. M. Houben in het Nederlandse Juristenblad van 10 december 1983 is vermeld, is omtrent de spoedprocedure in de sociale verzekeringsrechtspraak advies gevraagd aan de Svr.

De Svr heeft op 19 december 1985 zijn advies vastgesteld. Zoals ook blijkt uit paragraaf 3.1 van deze memorie zullen op basis van de uitgebracht adviezen de betreffende wetsvoorstellen verder ter hand worden genomen.

Wij staan, zoals ook uit de gevraagde adviezen moge blijken, positief tegenover invoering van een spoedprocedure.

De door de leden van de P.v.d.A.-fractie gevraagde termijnstelling bij het afgeven van een voor beroep vatbare beslissing wordt in dit verband meegenomen, evenals de vraag van de leden van de D'66-fractie of het geen aanbeveling verdient een versnelde procedure bij de raden van beroep mogelijk te maken gelet op het voorgestelde sanctiebeleid.

De beslissingen van de bedrijfsvereniging die de leden van de P.v.d.A.-fractie als voorbeeld aanhalen zijn alle voor beroep vatbaar op grond van artikel 130 van het onderhavige wetsvoorstel. Ter zake kan na de primaire beslissing van de bedrijfsvereniging een voor beroep vatbare beslissing worden gevraagd.

4.7. Overige dereguleringsaspecten

Met betrekking tot de overige dereguleringsaspecten verzoeken de leden van de fracties van P.v.d.A., P.P.R. en R.P.F. om een verbijzondering van de intenties om in een latere fase te bezien of verdergaande vereenvoudigingen mogelijk zijn. Zoals reeds in de memorie van toelichting is vermeld is besloten om na afronding van het pakket wetsvoorstellen in het kader van de stelselherziening een verdergaande vereenvoudiging tot stand te brengen. Daarbij wordt in eerste instantie gedacht aan de bepalingen omtrent de aansluiting tussen de kring van verzekerden van de nWW en de andere werknemersverzekeringswetten. Over andere onderdelen van deze wetgeving kunnen wij op dit moment geen uitspraak doen. Deze zullen eerst in een volgende kabinetsperiode aan de orde komen.

Naar aanleiding van vermelde intenties kan worden meegedeeld op vragen van de leden van de fracties van P.S.P., D'66 en R.P.F. terzake dat wij in dit stadium, afgezien van de reeds in dit wetsvoorstel vervatte wijzigingen, geen materiële wijziging van de bepalingen inzake de kring van verzekerden van de nWW overwegen. Ofschoon een aanpassing van bij voorbeeld artikel 3, vierde lid, van het wetsvoorstel niet onmogelijk is, achten wij deze om meer dan een reden niet wenselijk op dit moment. Een reden is gelegen in de noodzakelijke afstemming tussen de verschillende wetten die een vergelijkbare personenkring bevatten. Een andere reden is gelegen in de uitvoeringspraktijk. De wijzigingen die de uitvoeringsorganen in het kader van de nWW hebben te verwerken zijn in omvang aanzienlijk genoeg. De voorgestelde wijziging van de bepalingen inzake het dagloon wordt met het oog hierop met ingang van een later gelegen tijdstip ingevoerd. Gelet op deze aspecten, menen wij het onderdeel over de kring van verzekerden pas na afronding van de wetsvoorstellen in het kader van de stelselherziening ter hand te moeten nemen.

Wat onze genoemde intenties betreft zijn wij voornemens voorstellen te ontwikkelen die in een vroeg stadium reeds aan de uitvoeringsorganen zullen worden voorgelegd. Het ligt, dit naar aanleiding van de vraag van de P.v.d.A.-fractie, niet in de bedoeling voor deze voorzienere vereenvoudigingsoperatie enige officiële commissie of werkgroep in te stellen.

4.8. Misbruik en oneigenlijk gebruik

De leden van de C.D.A.-fractie wensen te vernemen wanneer de tijdens de Ismo UCV van 21 oktober 1985 toegezegde brief inzake een planmatige aanpak van misbruik en oneigenlijk gebruik in de sociale zekerheid de kamer zal bereiken.

De door de leden van de C.D.A.-fractie bedoelde brief zal zoals in paragraaf 4.1 is aangegeven één dezer dagen aan de kamer worden gezonden. In deze brief wordt onder meer uitgebreid ingegaan op de door de woordvoerder van de C.D.A.-fractie tijdens de Ismo UCV gemaakte kanttekeningen.

Bij de planmatige aanpak ligt de nadruk op de wijzen waarop zoveel mogelijk kan worden bereikt uitkeringen daar terecht te doen komen waar zij bedoeld zijn. Dit klemt te meer nu de hoeveelheid middelen beschikbaar voor het doen van uitkeringen beperkt is. Beseft wordt terdege dat een adequate bestrijding van misbruik en oneigenlijk gebruik bovendien een belangrijke bijdrage kan leveren aan de ombuigingsinspanningen die in de sociale zekerheid noodzakelijk zijn.

De leden van de P.v.d.A.-fractie vragen naar de bedoeling die het kabinet heeft met betrekking tot invoering van een aansprakelijkheid voor niet afgedragen werknemerspremie.

Opgemerkt wordt dat hier geen sprake is van een los idee, maar dat de plannen hiertoe wel degelijk concreet zijn te noemen. Het probleem is echter dat hoewel het invoeren van een dergelijke aansprakelijkheid juridisch gezien weinig problemen met zich brengt, de effectuering van die aansprakelijkheid zware administratieve eisen stelt. Vandaar dat reeds tijdens de hiervoor genoemde UCV over misbruik en oneigenlijk gebruik in de sociale zekerheid is meegedeeld dat invoering van een aansprakelijkheid van werknemers voor niet-betaalde premie reëel pas mogelijk is na voltooiing van de verzekerdenadministratie. Eerst dan heeft men de beschikking over een instrument om aan aansprakelijkheid invulling te geven.

Verder zal om tot de noodzakelijke gegevensuitwisseling te komen het functioneren van het sofi-nummer een feit dienen te zijn.

Gelet op het voorgaande zullen voorstellen met betrekking tot de werknemersaansprakelijkheid niet meer dit jaar te verwachten zijn.

Op de vraag van de R.P.F.-fractie welke voorbeelden kunnen dienen met betrekking tot het misbruikrisico in de TW kunnen worden genoemd het opvoeren van een persoon als partner zonder dat de feitelijke situatie daarmee in overeenstemming is en het verwijzen of verkeerd opgeven van inkomsten van de partner.

Met betrekking tot het van dag tot dag doorwerken van wijziging in de levensomstandigheden van de toeslaggerechtigde in de hoogte van de toeslag kan worden meegedeeld dat het uitgangspunt ter zake in het desbetreffende wetsvoorstel is neergelegd, doch dat over de uitvoeringstechnische aspecten van een en ander nog advies wordt gevraagd aan de SVr. Na advisering door de SVr worden de uitvoeringstechnische aspecten nader bezien.

Voorts vraagt het lid van de R.P.F.-fractie aan de hand van enige voorbeelden te verduidelijken in hoeverre het huidige systeem van

ziekmelding in de WW fraudegevoelige elementen in zich draagt, en wanneer er sprake is van een terugval op de ABW om de wachttijd voor de AAW/WAO vol te maken.

Wat de misbruikgevoeligheid van de huidige WW-systematiek betreft, waarbij men verzekerd is voor de ZW en de WW-rechten gedurende de periode van ziekte worden opgeschort, delen wij mee dat zeer belangrijke voordelen kunnen worden behaald in geval door een valse ziekmelding een nieuw uitkeringsjaar bereikt wordt in de zin van artikel 22 WW; daardoor bestaat wederom recht op een WW-uitkering gedurende 130 dagen. De systematiek van de huidige WW met betrekking tot de uitkeringsjaren is echter in het onderhavige wetsvoorstel niet overgenomen.

Met betrekking tot de terugval op de ABW kan worden opgemerkt, dat een uitkeringsgerechtigde in het kader van de WWV niet verzekerd is voor de ZW, maar wel voor de AAW/WAO. Dit impliceert dat een persoon die ziek wordt tegen het einde van de periode waarover hij maximaal recht heeft op een WWV-uitkering, tot de maximale datum een WWV-uitkering krijgt doorbetaald, doch dat hij daarna ter overbrugging van de wachttijd van de AAW/WAO veelal op een ABW-uitkering zal zijn aangewezen.

Tijdens het mondelinge overleg van 12 december 1985 heeft het lid van de C.P.N.-fractie gevraagd hoe het inzage- en correctierecht is geregeld en naar de reden waarom dit niet bij wet is gebeurd.

Tijdens het technisch overleg is reeds gewag gemaakt van de circulaire van de Federatie van Bedrijfsverenigingen van 29 november 1985 met betrekking tot dit onderwerp.

Uit deze circulaire blijkt onder meer dat de GMD en de bedrijfsverenigingen in het kader van de privacy het inzage- en correctierecht hanteren.

De verzekerde heeft onder zekere beperkingen het recht zijn dossier in te zien. Verder kan om verbetering, aanvulling of verwijdering worden verzocht van gegevens die feitelijk onjuist zijn. Ingevolge deze circulaire zijn de GMD en de bedrijfsvereniging verplicht tot verbetering, aanvulling of verwijdering van de desbetreffende gegevens over te gaan.

Los van deze reeds werkende regeling kan gewezen worden op het bij de Tweede Kamer aanhangige wetsontwerp met betrekking tot de persoonsregistratie. Hierin wordt onder meer het inzage- en correctierecht als bedoeld geregeld.

5. DE FINANCIËLE EFFECTEN VAN DE STELSELWIJZIGING

5.1. Inleiding

5.1.1. Algemeen

De reacties van de verschillende fracties over de berekeningen van het kabinet inzake de financiële consequenties van de stelselwijziging lopen qua aard en omvang nogal uiteen.

In de uitgebreide bijdrage van de leden van de fractie van de P.v.d.A. overheerst de verbazing omtrent de rekenmethodes die het kabinet bij zijn becijferingen van de financiële effecten hanteert. Deze leden zijn van mening dat de voorgenomen bezuinigingen door het totaal van stelselherziende maatregelen aanzienlijk hoger zullen zijn dan het kabinet raamt. Zij menen dat de geraamde ombuiging van 8,1 mld., zoals deze door de SVr in zijn maximale scenario is berekend, nog wel eens realistischer zou kunnen zijn dan de 3,8 mld. die uit de kabinetsberekeningen voortvloeit.

De leden van de C.D.A.-fractie hebben met veel belangstelling kennis van de inhoud van het financiële hoofdstuk genomen. Naar hun mening

zal een nieuw sociaal zekerheidsstelsel alleen houdbaar kunnen zijn als de mensen bereid zijn het te aanvaarden, en als het ook financieerbaar is. Dat het bij het kabinet niet alleen om het financiële argument gaat, blijkt volgens deze leden uit het feit dat de stelselwijziging in 1986 een ombuiging van 60 mln. genereert, terwijl de structurele uitgavenbeperking circa 4 mld. belooft.

Door de leden van de V.V.D.-fractie is met betrekking tot de financiële aspecten met nadruk nog eens gewezen op het feit dat de ruime economische groei ten tijde van de invoering van de verschillende sociale zekerheidsregelingen tot een zekere overmoedigheid heeft geleid bij het concretiseren van allerlei maatschappelijke wensen op het terrein van de sociale zekerheid. Te zeer, aldus deze leden, is het stelsel toen opgezet en uitgebreid in de verwachting dat het met de toekomstige kosten wel zou meevallen en dat de financiering binnen een voortdurend groeiende economie niet al te veel problemen zou opleveren.

De leden van de fractie van D'66 menen dat de noodzaak tot bezuinigingen allereerst moet worden afgemeten aan de actuele positie van de overheidsfinanciën. In dit verband merken deze leden op dat de taakstellende bezuiniging voor de stelselherziening enige jaren geleden is gekozen toen de overheidsfinanciën er aanmerkelijk slechter voorstonden. Met name omdat de stelselwijziging in 1986 vrijwel geen financieel effect oplevert bestaat er volgens de leden van de D'66-fractie alle ruimte voor een hernieuwde afweging.

De leden van de fractie van de P.P.R. gaan in hun reactie in op de verwijten van onder meer de VNG en DIVOSA dat het hoofdmotief voor de stelselherziening zou zijn geweest de wens of de noodzaak tot bezuinigen. In dit verband wezen deze leden op diverse voorstellen in de stelselherziening die geld opleveren.

Ook de leden van de S.G.P.-fractie memoreren de opmerkingen van de VNG en DIVOSA, waarbij zij informeren naar de tegenwerpingen die het kabinet dienaangaande zou willen maken.

Van de zijde van de P.S.P.-fractie is met name gewezen op het feit dat met de invoering van de nWW de werkgevers een lastenverlichting geboden wordt van 1609 mln. Zij achten dit een zeer onrechtvaardige zaak, te meer daar de werkloosheid voor een zeer belangrijk deel zijn oorzaak vindt in het onverantwoordelijk gedrag van de werkgevers ten aanzien van de werkloosheid.

De opvattingen van de P.v.d.A.-fractie dat de rekenmethoden van het kabinet verbazingwekkend zouden zijn, kunnen wij niet delen. De door ons gevolgde rekenmethodiek biedt naar ons inzicht een zo goed mogelijk beeld van de korte- en lange-termijneffecten van de stelselwijziging. Verderop in deze memorie komen wij nog nader op de berekeningssystematiek terug. De stelling dat de stelselwijziging aanzienlijk meer besparingen zou impliceren dan de 3,8 mld. van het kabinet, wordt naar onze mening in de bijdrage van de P.v.d.A.-fractie niet afdoende onderbouwd. Nergens in de bijdrage van deze leden hebben wij een bijgesteld ombuigingsoverzicht aangetroffen, waar een en ander nader wordt toegelicht; de enkele verwijzing naar de uitkomst van een van de SVr-scenario's zouden wij als summier willen kwalificeren. Overigens willen wij er nog eens op wijzen, net als in onze brief van 11 november inzake de adviezen van de SVr en de ER (kamerstukken II, 1985-1986, 19 261, nr. 4), dat de uitkomsten van de SVr en het kabinet in beginsel onvergelijkbaar zijn, omdat de SVr alleen naar de sociale fondsen heeft gekeken en niet naar alle bij de stelselherziening betrokken sociale zekerheidsregelingen.

Met de leden van de C.D.A.-fractie zijn wij van mening dat, naast de maatschappelijke acceptatie van de stelselwijziging, alleen op basis van afdoende voorwaarden ten aanzien van de financierbaarheid een duurzaam stelsel van sociale zekerheidsregelingen tot stand kan worden gebracht. Indien aan dit aspect onvoldoende aandacht wordt besteed, zoals in het verleden inderdaad bij de invoering van verschillende wetten is voorgevallen – de leden van de V.V.D.-fractie wijzen daar terecht op – komt uiteindelijk de financierbaarheid van de sociale zekerheid onder druk te staan, hetgeen vaak tot pijnlijke aanpassingen noodzaakt. Door nu te kiezen voor een stelsel dat ook op termijn betaalbaar is, kunnen dergelijke tussentijdse ingrepen zoveel mogelijk worden vermeden, waardoor rust kan worden bereikt in ons sociaal zekerheidsstelsel. Dan wordt ook de uitkeringsgerechtigden voor de toekomst meer zekerheid geboden.

De opmerkingen van de leden van de fractie van D'66 ondersteunen wij in die zin dat het uiteraard altijd nodig is om van de meest recente cijfers uit te gaan. Wij kunnen evenwel deze leden minder goed volgen ten aanzien van hun redenering omtrent de «veroudering» van de ombuigings- taakstellingen. Het feit dat mede door de sanering van de collectieve uitgaven een begin is gemaakt met economisch herstel, betekent nog niet dat daarmee een zodanige economische situatie is bereikt dat het ombuigingsaspect in de stelselwijziging nu al geheel zou zijn achterhaald. Een dergelijke hernieuwde afweging leidt ons inziens weer tot het oproepen van die problemen, waar het kabinet zich bij het begin van zijn regeerperiode mee zag geconfronteerd.

Ten aanzien van het betoog van de P.P.R.-fractie zij opgemerkt dat het feit dat een beoogde vermindering van de sociale zekerheidsuitgaven één van de doelstellingen is die met de stelselwijziging wordt nagestreefd, niet betekent dat dit de enige doelstelling is. Aan de uitgebreide beschouwingen die wij in hoofdstuk 1 van deze memorie en reeds eerder in diverse andere schriftelijke stukken over de overige doelstellingen hebben gegeven, valt naar onze mening op deze plaats weinig meer toe te voegen.

De gedachte van de fractieleden van de P.S.P. dat de stelselwijziging uiteindelijk leidt tot een lastenverlichting van de werkgevers in het bedrijfsleven van 1609 mln. berust op een misverstand. Het betrokken bedrag betreft de *partiële* lastenverlichting die voor het bedrijfsleven, werkgevers én werknemers, resulteert indien er risicoverevening met het overheidspersoneel plaatsvindt. De uiteindelijke lastenverlichting als gevolg van de stelselwijziging, inclusief de risicoverevening staat beschreven in tabel 5.7 van de memorie van toelichting. Daaruit blijkt dat de lastenverlichting voor het bedrijfsleven voor het merendeel (1871 mln.) ten goede komt aan werknemers, terwijl voor de werkgevers een lastenverlichting van 545 mln. wordt gerealiseerd.

Overigens zijn wij het oneens met de leden van de fractie van de P.S.P. dat werkgevers zich maatschappelijk onverantwoordelijk gedragen ten aanzien van de werkloosheid. Hierbij zij gewezen op de Stichtingsakkoorden van november 1982 en juli 1984, waarin werkgevers én werknemers elkaar konden vinden in een beleid van inkomensmatiging voor rendementsherstel en herverdeling van werk en de bestrijding van de jeugdwerkloosheid. Ook in het jongste overleg tussen de Stichting van de Arbeid en een kabinetsdelegatie is op constructieve wijze gesproken over de bestrijding van de werkloosheid, waarna is afgesproken aan een aantal zaken nadere uitwerking te geven in een viertal werkgroepen.

De positieve opstelling van werkgevers en werknemers, die uit het voorgaande blijkt, heeft sinds 1982 geleid tot een verbetering van de rendementspositie van het bedrijfsleven. Daarnaast is een begin gemaakt

met de herverdeling van werk. Beide zaken, maar ook het internationale herstel, brachten de uitstoot van arbeid, die aanvankelijk nog circa 100 000 arbeidsjaren per jaar bedroeg, snel terug en in 1985 is de werkgelegenheid in het bedrijfsleven voor het eerst weer toegenomen.

Thans onderschrijven sociale partners de opvatting van het kabinet dat naast een hogere economische groei een verdere herverdeling van werk nodig is om de werkloosheid in de komende jaren terug te dringen. Ook onderschrijven zij een decentrale aanpak om een voldoende mate van differentiatie in de toepassing van herverdeling van werk mogelijk te maken, die recht doet aan de verschillen tussen de bedrijven en bedrijfstakken. Wel leggen zij een verschillend accent op de vormen van herverdeling van werk die aan deze voorwaarden voldoen. Het kabinet heeft er vertrouwen in dat beide partijen evenals in voorgaande jaren de verschillen kunnen overbruggen.

Ten aanzien van een aantal specifieke vragen zoals deze over enkele financiële onderwerpen zijn geformuleerd, wordt hier allereerst ingegaan op de verwijten van de leden van de P.v.d.A.-fractie dat het kabinet maar één beleidsscenario heeft uitgerekend, terwijl de SVr drie verschillende varianten alsmede een beleidsscenario heeft geanalyseerd. Hoeveel kritiek men volgens deze leden ook op de SVr-berekeningen mag hebben, deze leden geven toch veruit de voorkeur aan een scenario-analyse boven het berekenen van slechts één variant.

In een eerder gememoreerde brief van 11 november 1985, is onzerzijds uitgebreid ingegaan op de berekeningen van de SVr. Daarbij is door ons gesteld dat wij veel waardering hebben voor het vele werk dat door de SVr is verricht en dat de analyses zeker waardevolle elementen bevatten. Nochtans moet worden gesteld dat door de zeer uiteenlopende scenario's die de SVr bij zijn berekeningen hanteert, zeer verschillende financiële uitkomsten resulteren. Zo raamt de SVr dat als structureel financieel resultaat van de stelselwijziging voor de onder zijn beheer staande fondsen zowel een extra uitgave van 2,1 mld. mogelijk is als dat er een bezuiniging van 8,1 mld. kan optreden.

Teneinde dergelijke (te) brede marges te vermijden, heeft het kabinet gekozen voor de berekening van één beleidsscenario. Aangezien door het ontbreken van feitelijke informatie op sommige punten niet onbelangrijke veronderstellingen moesten worden gemaakt, zijn door ons met nadruk enige relativerende opmerkingen geplaatst omtrent de financiële uitkomsten van ons beleidsscenario. Opmerkingen die door de leden van de C.D.A.-fractie in het verslag nog eens worden onderstreept.

Naar onze mening wordt echter in de discussie omtrent de financiële consequenties van de stelselwijziging aanzienlijk meer duidelijkheid geboden met één zo nauwkeurig mogelijke berekening met de nodige kanttekeningen, dan het uiteindelijke financiële resultaat te laten vervagen in de conclusie dat dit ergens tussen 2,1 mld. extra uitgaven of 8,1 mld. besparingen uit zal komen. Een dergelijke conclusie biedt naar onze mening onvoldoende houvast voor het doen van enigerlei beleidskeuze ten aanzien van de stelselwijziging.

Dat onze berekeningswijze in de memorie van toelichting de nodige nadruk legt op de gemaakte aanvullende vooronderstellingen, ligt uiteraard voor de hand. Om de uitgebreide uitleg in het financiële hoofdstuk niet verder te verzwaren met gedetailleerde uiteenzettingen van de gehanteerde vooronderstellingen, zijn deze vooronderstellingen voornamelijk kwalitatief aangegeven. In paragraaf 5.1.2 zal op verzoek van de fractieleden van P.v.d.A., V.V.D. en D'66 nadere kwantitatieve informatie worden verstrekt.

De noodzaak tot het maken van aanvullende vooronderstellingen vloeit voort uit het feit dat momenteel op diverse terreinen nog onvoldoende feitelijke informatie voorhanden is. In dit verband is in de memorie van toelichting nader ingegaan op mogelijkheden om te komen tot een betere

informatieverschaffing ten aanzien van de sociale zekerheid. Over de wijze hoe hieraan nader gestalte zou kunnen worden gegeven, zijn vragen gesteld door de fracties van P.v.d.A., V.V.D. en S.G.P.

Globaal betreft het informatieprobleem op het terrein van de sociale zekerheid een drietal aspecten. Allereerst is sprake van een beperkt inzicht in de volumebewegingen door de verschillende sociale zekerheidsregelingen (WW en WWV, WWV en Rww). In de tweede plaats bestaat slechts een beperkt inzicht in de aansluiting tussen de diverse regelingen. Ten slotte is het beschikbare cijfermateriaal uit reguliere statistische informatie veelal zodanig geaggregeerd dat sommige beleidsvoorstellen slechts kunnen worden doorgerekend op grond van vooronderstellingen. Hierbij zij opgemerkt dat het verzamelen van aanvullend cijfermateriaal tijdsintensief is, en dat consistentie van gegevens moeilijker is te realiseren dan bij reguliere informatiestromen.

In de periode na publikatie van de adviesaanvraag stelselherziening is een ambtelijke werkgroep geformeerd die zich bezig heeft gehouden met informatie die noodzakelijk is voor de beschrijving van het nieuwe stelsel van sociale zekerheid, alsmede voor beleidsvoorbereiding na invoering van dat nieuwe stelsel. De werkgroep heeft een discussienota gemaakt waarin naast een inventarisatie van de bestaande informatie tevens een *lijst is geconstrueerd van variabelen, die zouden moeten worden verzameld*. De werkgroep heeft geconstateerd dat bij de ontwikkeling van een informatiesysteem aansluiting moet worden gezocht bij de thans in te voeren verzekerdenadministraties en in een later stadium bij een Centrale Persoonsregistratie Sociale Verzekeringen (CPSV). Een dergelijk systeem zou aan de hierboven genoemde bezwaren ten aanzien van de bestaande informatie belangrijk tegemoet kunnen komen. Uiteraard wordt hierbij, mede in het licht van het recentelijk bij de Tweede Kamer ingediende Wetsvoorstel op de Persoonsregistraties, aandacht besteed aan de bescherming van de persoonlijke levenssfeer.

De discussienota, die veeleer de contouren van een gewenst systeem dan van een feitelijk systeem beschrijft, is in september 1984 aan de SVr en het CBS verstuurd. In overleg met deze instanties heeft de ambtelijke werkgroep, binnen de in de discussienota geschetste contouren, een voorstel gedaan voor een informatiesysteem dat reeds de korte termijn van start kan gaan. Dit voorstel is besproken in een werkgroep van de Commissie Administratief Technische Kwesties (ATK) van de SVr. Deze werkgroep, waaraan medewerkers van bedrijfsverenigingen, de SVr, het CBS en het ministerie van SZW deel hebben genomen, heeft december 1985 een concept-circulaire voorbereid waarin het bestaande statistisch systeem wordt vervangen door een nieuw systeem. Deze circulaire wordt momenteel besproken binnen de bedrijfsverenigingen. Het ligt in de bedoeling de circulaire in februari of maart aanstaande vast te stellen. Naast deze werkgroep heeft de ATK ook een werkgroep ingesteld die de meer lange-termijnaspecten in beschouwing moet nemen. Hierbij komt ook aan de orde de relatie met bijstandsgegevens en arbeidsmarktgegevens (bijvoorbeeld de arbeidskrachtentelling). Voorts zal hier de wijze worden besproken waarop verband dient te worden gelegd met ondermeer een CPSV.

Ten behoeve van de circulaire is binnen de huidige mogelijkheden een systeem van statistische informatie geconstrueerd, dat ten opzichte van het bestaande systeem een aantal voordelen biedt. Allereerst is het systeem beduidend flexibeler dan het bestaande systeem. In de tweede plaats is een groot aantal verschillende soorten aggregaten mogelijk. Een derde verbetering is dat in tegenstelling tot het huidige systeem de uitkeringsduur adequaat in beeld wordt gebracht. Dit is vooral van belang omdat in de nWW categorieën worden onderscheiden met verschillende maximale uitkeringsduren. Een vierde voordeel is dat een betere samenhang kan worden geconstrueerd tussen toekenningen, bestand en

beëindigingen dan momenteel het geval is. Derhalve kunnen stromen nauwkeuriger in beeld worden gebracht. Voorts kan de stroom tussen loonderving en vervolgitkering worden gesimuleerd en ontstaat een beeld van het effect van de aanvullende arbeidsverledeneis. Ten slotte kan beter dan nu het geval is, een verbinding worden gemaakt tussen volumegegevens en financiële gegevens.

Ten aanzien van een aantal elementen bestaat nog onvoldoende inzicht in de wijze waarop deze in het nieuwe systeem zullen worden gemeten. Dit betreft ondermeer de sanctiebepalingen (afgezien van verwijtbare werkloosheid die expliciet in het systeem wordt opgenomen). Voorts bestaat nog onzekerheid omtrent de informatiewaarde van kortlopende uitkeringsgevallen. Met name de aanvullende arbeidsverledeneis zal niet direct bij toekenning van een uitkering worden onderzocht. Hier speelt bovendien de verschillende wijzen van administreren van de uitvoeringsorganen een rol. Om deze reden zal aan de ATK worden voorgesteld de werkgroep de opdracht te geven de statistiek te begeleiden teneinde kinderziekten te onderzoeken en zonodig verbeteringen voor te stellen.

Overigens zij er in dit verband op gewezen dat ook door het ministerie een aantal enquêtes zijn opgezet teneinde de bestaande lacunes inzake de statistische informatie verder op te vullen.

Door de leden van de P.v.d.A. is de vraag gesteld, of in een CPSV ook informatie zal worden opgenomen over leefvormen. Voorts vroegen de leden van deze fractie naar de wijze, waarop het recht van verzekerden tot inzage en correctie, zal worden vormgegeven.

Met betrekking tot eerstvermelde vraag kan worden opgemerkt, dat thans nog niet bekend is, welke gegevens in een CPSV zullen worden opgenomen. Dit is mede afhankelijk van de keuze uit de opties *fi-wat-waar* en *wie-wat-waar*. Wat de vormgeving van het inzage- en correctierecht betreft, zal aansluiting worden gezocht bij de regeling, zoals is opgenomen in het ontwerp van Wet op de Persoonsregistraties.

De leden van de P.v.d.A.-fractie alsmede S.G.P.-fractie vragen naar de reden van het bij de uitgavenmutaties buiten beschouwing laten van de sociale werkgeverslasten, de administratiekosten en de financieringskosten.

De reden daarvan is dat de cijferopstellingen in de memorie van toelichting een beeld schetsen van het totaal van de met de stelselwijziging gemoeide ombuiging. Het is te doen gebruikelijk dat als ombuiging in de sociale zekerheidssector slechts wordt aangemerkt het *directe* effect op de lasten dat het gevolg is van specifieke maatregelen. De sociale werkgeverslasten, de administratiekosten en de financieringslasten worden door die maatregelen slechts *indirect* beïnvloed, omdat er een vaste relatie bestaat met de omvang van de uitkeringen. Dit wordt dan ook niet als ombuiging aangemerkt. Uiteraard worden de indirecte effecten van de maatregelen wel meegewogen in de uiteindelijke premiestelling van de sociale fondsen voor het jaar dat de effecten worden gerealiseerd. Wat de sociale werkgeverslasten betreft, zij daar nog aan toegevoegd dat deze mede niet als ombuiging worden aangemerkt, omdat tegenover meer of minder lasten bij het ene fonds meer of minder opbrengsten staan bij het andere fonds.

Het was de leden van de C.D.A.-fractie opgevallen dat in de stukken geen aandacht is besteed aan het vraagstuk van de koppeling van inkomens van actieven en niet-actieven. Deze leden hadden bij de eerste beraadslagingen over de stelselherziening reeds op dit aspect gewezen. Voorts vroegen deze leden naar de stand van zaken rond een adviesaanvraag aan de Stichting van de Arbeid over dit onderwerp.

Zoals bekend heeft de SER op 31 mei 1985 een advies uitgebracht over het wettelijk minimumloonstelsel. In dit advies wordt ondermeer door een

meerderheid van de SER voorgesteld het wettelijke minimumloon te verlagen. In de Inkomensnotitie 1986 (kamerstukken II, 1985-1986, 19 208, nr. 2) is aangegeven dat het kabinet zich beraadt over de voorstellen van de SER. Daarbij speelt uiteraard de relatie tussen het minimumloon en de minimumuitkeringen een belangrijke rol. Alvorens een uitspraak te doen, wil het kabinet het advies van de SER over de sociale minima afwachten. In de brief van 15 november waarin het kabinet een reactie geeft op het advies van 31 mei 1985, is aan de SER gevraagd in het nog uit te brengen advies over de sociale minima de relatie tussen het minimumloon en de sociale uitkeringen mee te nemen. Ook een eventuele gedachte van toeslagen op het loon tot het sociaal minimum zou hierbij moeten worden betrokken.

Overigens is er geen sprake van een nadere adviesaanvraag aan de Stichting van de Arbeid. Waarschijnlijk is hier sprake van een misverstand. Zoals uit het bovenstaande blijkt zal de SER dit aspect meenemen in zijn komend advies over de sociale minima. Eveneens zal de SER nog adviseren over de vraag of, en zo ja op welke wijze, een herziening van het aanpassingsmechanisme wenselijk is.

In afwachting van dit advies kan nog niet worden ingegaan op de vraag van het lid van de G.P.V.-fractie of wij het mogelijk achten dat het minimumloon zal worden gefixeerd op 70% van het gehuwdenniveau en dat een kostwinner in dat geval een beroep zal moeten doen op de gezinstoeslagen om aan het gezinsminimum te komen. Om deze vraag te kunnen beantwoorden is het noodzakelijk dat wij beschikken over het standpunt van de SER over het geven van toeslagen op het loon. Overigens zij opgemerkt dat de voorstellen van de SER met betrekking tot het minimumloon een geringere verlaging inhouden dan de 30% die in het voorbeeld van dit lid worden genoemd.

Ook de vragen van de leden van de P.v.d.A.-fractie met betrekking tot een eventuele differentiatie tussen de sociale minima en een eventueel verlagen van de minimumuitkering kunnen pas worden beantwoord nadat het eerder genoemde advies van de SER is ontvangen.

De leden van de C.D.A.-fractie vragen of het kabinet commentaar wil geven op de berekeningen van de SVr, neergelegd in het advies over de stelselherziening van 6 november 1985. Deze leden achten de brief van de eerste ondergetekende van 9 december 1985 (kamerstukken II, 1985-1986, 19 261, nr. 5) niet voldoende.

In antwoord op dit verzoek van de genoemde leden willen wij verwijzen naar onze eerder gememoreerde brief van 11 november 1985 (kamerstukken II, 1985-1985, 19 261, nr. 4) waarin wij in hoofdstuk 6 uitgebreid zijn ingegaan op de financiële consequenties zoals deze door de SVr zijn berekend. De standpuntbepaling die de eerste ondergetekende bij brief van 9 december 1985 aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal heeft doen toekomen, betreft de reactie op de adviezen van de SVr en de Emancipatieraad terzake van het concept-wetsvoorstel Invoeringswet stelselherziening en bevat, voor wat de financiële beschouwingen betreft, nog slechts enkele aanvullende opmerkingen.

Tot slot in deze paragraaf zij nog ingegaan op een vraag van de leden van de V.V.D.-fractie naar de vooronderstellingen ten aanzien van de volume-ontwikkeling waarvan eertijds bij de invoering van de WW en de WWV is uitgegaan.

In de memorie van toelichting bij het wetsvoorstel inzake de WW werd uitgegaan van een als min of meer normaal gekwalificeerd werkloosheidspercentage van 6%. Uit de stukken met betrekking tot het wetsvoorstel

voor de WWV valt op te maken dat bij de invoering werd verwacht dat onder de toenmalige omstandigheden 2 à 3000 personen een beroep op de WWV zouden doen.

5.1.2. *De vooronderstellingen*

De berekeningsmethodiek

De leden van de P.v.d.A.-fractie zijn van mening dat het van belang is dat in de uitgangssituatie van ongewijzigd beleid rekening wordt gehouden met toekomstige demografische ontwikkelingen. Op grond van de verwachte ontwikkelingen met betrekking tot het volume van de arbeidsongeschiktheidsregelingen zullen naar de mening van deze leden de bezuinigingen als gevolg van de stelselherzienende maatregelen belangrijk groter zijn. Zij menen dan ook dat de SVr-berekeningen die aangeven dat de bezuiniging op de werknemersverzekeringen ruim 8 mld. zou kunnen bedragen, vooralsnog realistischer zouden kunnen blijken te zijn.

In de reactie op het SVr-advies (kamerstukken II, 1985-1986, 19 261, nr. 4) is uitgebreid op deze problematiek ingegaan. Daarbij zijn zwaarwegende argumenten aangevoerd die tot de conclusie hebben geleid dat de keuze van een in de toekomst gelegen basisjaar niet zinvol moet worden geacht. Het belangrijkste argument betreft het ontbreken van de noodzakelijke criteria om de financiële effecten tegen af te kunnen zetten. Bij de stelselherziening gaat het niet zozeer om de absolute omvang van de besparingen als wel om de bijdrage die deze voorstellen nu en in de toekomst kunnen leveren tot de financierbaarheid van de sociale zekerheid. Wanneer door endogene ontwikkelingen de ombuigingen oplopen, terwijl wegens diezelfde ontwikkelingen ook de problematiek navenant toeneemt, wijzigt zich reëel gezien niets. Door alleen de ontwikkeling met betrekking tot de ombuigingen te schetsen kunnen bepaalde suggesties worden gewekt die achteraf onjuist blijken te zijn. Vergelijkenderwijs dringt zich hier het beeld op van een raming die een toekomstige verdubbeling van het (nominale) inkomen voorspelt, zonder een antwoord te geven op de vraag of hiermee ook de toekomstige (reële) bestedingsmogelijkheden worden vergroot.

Voor het overige willen wij verwijzen naar de reeds genoemde reactie, daarbij overigens aantekendend dat het bedrag van ruim 8 mld. dat door de SVr is geraamd één van de vier berekende varianten betreft die door de Raad in beschouwing zijn genomen. Bovendien heeft de Raad zich in de berekeningen beperkt tot de financiële gevolgen voor de sociale fondsen en niet de gevolgen geschetst voor de door de overheid gefinancierde regelingen. In de inleidende paragraaf bij dit hoofdstuk zijn wij daar reeds op ingegaan.

Ten aanzien van het jaar 1986, zo vervolgen de leden van de P.v.d.A.-fractie, vragen zij zich af of de berekeningen van de SVr niet nauwkeuriger zijn dan die van het kabinet, aangezien de SVr-gegevens van recentere datum zijn. Het behoeft naar onze mening geen betoog dat bij het hanteren van meer recente gegevens de kans dat de daarop gebaseerde berekeningen nauwkeuriger zijn groter is. Maar of dit ook daadwerkelijk het geval zal zijn, is mede afhankelijk van andere factoren zoals de gebruikte rekenmethodiek en de gehanteerde vooronderstellingen.

Arbeidsongeschiktheidsregelingen

De aan het woord zijnde leden constateren voorts dat de verschillen tussen de SVr- en de kabinetsberekening met betrekking tot de arbeidsongeschiktheidsregelingen in «macro» opzicht marginaal zijn, maar dat een opvallend verschil aanwezig is in de verdeling van de lastenbesparing tussen WAO en AWW. Zij vragen zich af of dit verschil volledig is te wijten aan de verschuiving als gevolg van de wetsvoorstellen.

Aan de hand van de in het SVr-advies opgenomen beschouwingen is het niet mogelijk te analyseren welke oorzaken aan de basis liggen van de door de leden van de P.v.d.A.-fractie opgemerkte verschillen. Mogelijkerwijs is bij de berekeningen uitgegaan van een iets afwijkende verdeling van de AAW-gerechtigden over de grondslagen van de AAW, waardoor de verhouding AAW/WAO wordt beïnvloed. Dit zou tevens de enigszins afwijkende totaaluitkomst kunnen verklaren. Overigens mag het zo zijn, dat de afwijking voor wat betreft de WAO met 85 mln. opvallend is, in relatie tot het totale besparingsbedrag van 3805 mln. is de afwijking met iets meer dan 2% relatief beperkt.

De leden van de P.v.d.A.-fractie vinden de door het kabinet gehanteerde percentages met betrekking tot de werkloosheidscomponent te zwak gemotiveerd om daarop een berekening te baseren. Zij vragen zich of de cijfers waar het de zelfstandigen, vroeggehandicapten en ambtenaren betreft al of niet op onderzoek zijn gebaseerd.

Helaas heeft het onderdeel van het Determinanten-onderzoek waarvan bij de kabinetsberekeningen gebruik is gemaakt alleen betrekking op de bevolkingsgroep van de werknemers. Voor de overige categorieën moest van eenzelfde soort indicatieve methodieken gebruik worden gemaakt als de SVr in zijn advies heeft gehanteerd, dat wil zeggen dat op basis van bestaand statistisch materiaal en inzichten in de beoordelingspraktijk, de omvang van de werkloosheidscomponent per bevolkingscategorie is bepaald.

De SVr heeft in zijn advies van 25 oktober 1985 vrij sterk de nadruk gelegd op de bestaande samenwerkingsafspraken tussen de bedrijfsverenigingen en de GMD, waarbij de arbeidsongeschikten onderverdeeld worden naar twee hoofdcategorieën. Van de arbeidsongeschikten ondergebracht in categorie 1 wordt aangenomen dat de wijzigingsvoorstellen van het kabinet niet van invloed zijn, omdat het veelal ernstig arbeidsongeschikten zijn. Deze veronderstelling, die van groot belang is voor uitwerking van de varianten, dient enigszins genuanceerd te worden. De bestaande cijfers die hierbij zijn gehanteerd, vormen namelijk slechts een momentopname. Het betreft een categorie-indeling op een bepaalde peildatum. Daarmee wordt voorbij gegaan aan het feit dat van alle categorie 1-gevallen ca. 75% in de loop der tijd alsnog bij de GMD komt en daarmee categorie 1 verlaat. Het baseren van de berekeningen op een momentopname lijkt in dit licht gezien enigszins ongelukkig.

De conclusie die de leden van de P.v.d.A.-fractie menen te kunnen trekken dat, aangezien het aandeel van zelfstandigen in categorie 2 groter is dan het aandeel van de groep werknemers, er derhalve sprake is van een grotere werkloosheidscomponent bij zelfstandigen, achten wij gezien het voorgaande dan ook op zijn minst voorbarig. Daar kan aan worden toegevoegd dat met de indeling in categorieën wellicht een indicatie kan worden verkregen van de aanwezigheid van een werkloosheidscomponent, doch dat daarmee geenszins de omvang van die component vaststaat. In dit verband is het mede van belang de mate van arbeidsongeschiktheid in beschouwing te nemen. Hiertoe strekt onderstaande tabel, afgeleid uit GMD-gegevens over 1984.

Tabel 5.1.a. Relatieve verdeling van de uitkeringsgerechtigde werknemers en zelfstandigen per ultimo 1984 naar mate van arbeidsongeschiktheid

Mate van arbeidsongeschiktheid	Bevolkingsgroep	
	werknemers	zelfstandigen
15– 25%	3%	—
25– 35%	4%	6%
35– 45%	2%	5%
45– 55%	4%	13%
55– 65%	1%	7%
65– 80%	2%	10%
80–100%	84%	59%
	100%	100%

Uit de tabel blijkt dat ten aanzien van zelfstandigen het aandeel van de gedeeltelijk arbeidsongeschikten aanzienlijk groter is dan dat voor de bevolkingsgroep werknemers. Het bestaan van restcapaciteit bij zelfstandigen is kennelijk in de mate van arbeidsongeschiktheid reeds in aanzienlijke mate verwerkt. Tegen deze achtergrond is het kabinet gekomen tot de veronderstelling dat de werkloosheidscomponent van zelfstandigen geringer zal zijn dan die van werknemers.

Met betrekking tot de werkloosheidscomponent bij arbeidsongeschikte ambtenaren zij het volgende opgemerkt. Bij de vaststelling van de mate van algemene invaliditeit van ambtenaren houdt het Algemeen Burgerlijk Pensioenfonds wel rekening met de uitsluitend als gevolg van de handicap verminderde gelegenheid tot het verkrijgen van arbeid. Evenwel worden buiten beschouwing gelaten andere omstandigheden die het vinden van arbeid kunnen belemmeren, zoals bij voorbeeld de situatie op de arbeidsmarkt. Deze interpretatie en wijze van toepassing van de Algemene Burgerlijke Pensioenwet vinden ook steun in de inmiddels terzake ontstane jurisprudentie. Aangezien bij de toepassing van de Algemene Burgerlijke Pensioenwet derhalve geen werkloosheidscomponent in de arbeidsongeschiktheidsregelingen wordt verdisconteerd, zoals dat bij de toepassing van de WAO gebeurt, is bij de berekeningen deze component voor ambtenaren op nihil gesteld.

Het heeft de leden van de P.v.d.A.-fractie verbaasd dat de berekeningen omtrent de werkloosheidscomponent voor werknemers op de voorlopige uitkomsten van het Determinantenonderzoek zijn gebaseerd. Een onderzoek dat, zo menen deze leden sterk verouderd is, aangezien het gebaseerd is op arbeidsongeschiktheidsgegevens van de eerste helft van 1980. Op basis van de overweging dat de ontwikkeling van de arbeidsmarkt het belangrijkste gegeven is en hierin gedurende de periode 1980-1985 fundamentele veranderingen zijn opgetreden, mag verwacht worden dat dit invloed zal uitoefenen op de omvang van de werkloosheidscomponent.

Wij willen niet ontkennen dat de ontwikkeling op de arbeidsmarkt een gegeven is dat van invloed kan zijn op de omvang van de werkloosheidscomponent. Het is echter niet het enige gegeven. Ook andere factoren zijn van belang waaronder factoren die een gunstige uitwerking zullen hebben op de omvang van de component.

Zo zijn er in de loop der jaren belangrijke verruimingen tot stand gebracht in de mogelijkheden om eerder het arbeidsproces te verlaten bij voorbeeld via VUT-regelingen. Dit is een van de oorzaken voor de daling in het relatieve aandeel in de toekenningen van de oudere leeftijdsklassen. Bedroeg het aandeel van de leeftijdsklassen 55 t/m 64 jaar in de toekenningen in 1980 nog 28%, in 1984 was dit aandeel afgenomen tot ruim 22%, dit wil zeggen een afname van 6%-punt ofwel ruim 20%. Aangezien verwacht mag worden dat de werkloosheidscomponent bij oudere werklozen gemiddeld genomen groter zal zijn, gaat van de hier gesignaleerde ontwikkelingen een positieve invloed uit.

Welke van deze factoren (op termijn) overheersend zal zijn, is voorshands moeilijk vast te stellen. Tekenend is echter wel dat het aantal toekenningen van een arbeidsongeschiktheidsuitkering in de periode 1980-1984 jaarlijks is gedaald ondanks de aanzienlijk verslechterde arbeidsmarkt.

De leden van de P.v.d.A.-fractie achten het van nog groter belang dat bij het Determinantenonderzoek wel is gekeken naar de effecten van het schrappen van de verdiscontering maar niet naar de effecten van het verruimen van het begrip passende arbeid.

Zoals elders in deze memorie van antwoord is uiteengezet wordt met de wijziging van het begrip niet beoogd een andere inhoud aan het arbeidsongeschiktheidsbegrip te geven, maar strekt de herformulering er toe het begrip eenvoudiger en meer aangepast aan deze tijd te doen zijn. De vrees van de genoemde leden dat de herformulering van dit begrip tot vergaande consequenties leidt, is derhalve ongegrond.

De conclusie van de hier aan het woord zijnde leden, luidt dat de werkloosheidscomponent in de AAW/WAO op basis van de kabinetsvoorstellen met betrekking tot passende arbeid alsmede gezien de beschikbare onderzoeksgegevens, hoger zal uitvallen dan het kabinet veronderstelt. Wij hopen deze leden met de voorgaande analyse van het tegendeel te hebben overtuigd.

Na deze gedetailleerde uiteenzetting met betrekking tot de omvang van de werkloosheidscomponent zal duidelijk zijn dat wij geen aanleiding zien om met behulp van alternatieve veronderstellingen opnieuw berekeningen op te zetten, zoals gevraagd door de leden van de P.v.d.A.-fractie. Dit zou naar onze mening weinig bijdragen aan de komende discussies, maar integendeel slechts tot verwarring aanleiding geven.

Werkloosheidsregelingen

De leden van de P.v.d.A.-fractie en de D'66-fractie vragen tevens naar de vooronderstellingen die ten grondslag liggen aan de berekeningen inzake de werkloosheidsregelingen.

De vooronderstellingen die bij de werkloosheidsregelingen zijn gehanteerd, hebben met name betrekking op de volumemutaties als gevolg van de stelselwijziging. Hieraan is overigens uitvoerig aandacht besteed in bijlage V van de WICUS-rapportage (*Werkgroep Inventarisatie Consequenties voor de Uitvoering van de Stelselherziening*). Zoals elders in deze memorie van antwoord vermeld, is deze aan de vaste kamercommissie voor Sociale Zaken en Werkgelegenheid gestuurd.

De bijlage van de WICUS-rapportage gaat tevens in op de door het kabinet gehanteerde methodiek bij het berekenen van de diverse gevolgen van de stelselwijziging. Ten behoeve van de berekeningen van de volumeconsequenties is een leeftijdsspecifiek stroommodel geconstrueerd. Dit model heeft het karakter van een definitiemodel: mogelijke gedragsreacties die ontstaan door de invoering van het nieuwe stelsel zijn buiten beschouwing gelaten³.

Een centraal begrip in het stroommodel zijn de blijfkansen. Deze geven de kans weer om na een bepaalde periode, gerekend vanaf de ingangsdatum van de uitkering, nog een uitkering te ontvangen. Met behulp van deze kansen zijn zowel de stromen binnen, als de stromen tussen de regelingen gespecificeerd. De blijfkansen zijn bepaalde aan de hand van het in- en uitstroomonderzoek WWV en Rww (1984) en informatie van de SVr (WW). Instroomgegevens van de WW zijn voorts gebaseerd op informatie van de SVr, terwijl de instroomcijfers in de WWV en Rww zijn bepaald met behulp van informatie betreffende blijfkansen, volumina en geconstrueerde stromen tussen de verschillende regelingen.

De belangrijkste veronderstellingen zijn gemaakt met betrekking tot de stroom van WW naar WWV, en van WWV naar Rww. Omtrent deze overgang is nauwelijks informatie voorhanden. Wat de stroom WW naar WWV betreft, is verondersteld dat onder het WWV-beleid voor 1985 (het kostwinnersbeginsel) ongeveer 34% van de vrouwen die de WW beëindigen vanwege maximale uitkeringsduur, geen recht hebben op een WWV-uitkering. Bij de nadere evaluatie ter zake bleek het hier veronderstelde effect in geringe mate te hoog⁴; blijkens de evaluatie zou dit effect 28% bedragen. Omtrent de stroom van WWV naar Rww is verondersteld dat 15% van de max-WWV'ers vanwege de middelentoefts geen recht heeft op Rww. Voor 50+ -ers die na afloop van de WWV-periode een beroep op IOW zullen kunnen doen, is hier een effect van de inkomenstoets verondersteld van 10%.

Op basis van het voorgaande kan worden aangegeven van welke volume-gegevens is uitgegaan bij de berekening van de financiële effecten van de stelselwijziging. Dit naar aanleiding van een vraag van de zijde van de V.V.D.-fractie.

Zoals reeds eerder is gesteld, is voor de gegevens omtrent het volumebestand in de uitgangspositie, aansluiting gezocht bij het Centraal

³ Zie ook Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid.

⁴ Zie Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid, Het effect van de gelijke behandeling op het aantal gehuwde vrouwen in de WWV, kamerstukken II, 1985-1986, 18 849, nr. 16, 's-Gravenhage.

Economisch Plan 1985. De volume-consequenties kunnen vervolgens als mutaties ten opzichte van dit uitgangsvolume worden berekend. Onderstaande tabel geeft een inzicht in de relevante volumebewegingen.

Tabel 5.1.b. Volume consequenties voor de Werkloosheidswet in de structurele situatie in vergelijking tot de huidige werkloosheidsregelingen (mensenjaren x 1000)

	WW	WWV	Vervolg uitker.	IOW	Rww
Uitgangssituatie	84	184	0		423
Integratie WWV	184	-184			
Gelijkberechtiging	12				
Overgang ambtenaren	15				
Differentiatie duur	-20				15
Vervolguitkering			81		-61
Effect arbeidsverleden-eis	-7		-25		24
IOW	-4			31	-23
Eindsituatie	264	0	56	31	378

Wegens de verschillen in de toets op het inkomen en/of het vermogen tussen de onderscheiden regelingen kan het saldo per horizontale regel ongelijk zijn aan nul. Hiermee wordt aangegeven dat het verschil in toets kan leiden tot het niet langer (negatief saldo) c.q. alsnog (positief saldo) toekennen van een uitkering.

Met betrekking tot de in het overzicht opgenomen volumemutaties dient te worden aangetekend, dat het voor de gelijkberechtiging gaat om de additionele instroom van gehuwde vrouwen. Het effect voor 1985 – geraamd op 11 000 – is reeds verwerkt in het WWV-volume van 184 000 dat als uitgangssituatie is gehanteerd. Hiermee wordt op de meest correcte wijze aangesloten bij de methodiek die bij de opstelling van tabel 5.2 van de memorie van toelichting is gevolgd.

Eenzelfde opmerking kan worden gemaakt ten aanzien van de IOW (in verband met de interimmaatregel voor oudere werklozen) en de differentiatie van de duur (in verband met de in 1985 aangebrachte verkorting van de maximale uitkeringsduur voor werklozen jonger dan 35 jaar).

Voor een goed begrip van de in de tabel 5.1.b opgenomen effecten zij erop gewezen dat de volgorde van de berekeningen van invloed is op de wijze dat de volgorde van de berekeningen van invloed is op de omvang van het effect per maatregel. Zo is bijvoorbeeld voor de vervolguitkering in eerste instantie uitgegaan van het vervallen van de verlengde referentie-eis in de WWV zonder invoering van de arbeidsverleden-eis.

Hierdoor ontstaat een relatief omvangrijk effect. Dit effect wordt vervolgens in belangrijke mate afgezwakt door de invoering van de arbeidsverleden-eis. De aangehouden volgorde is overigens niet van invloed op het eindresultaat.

Met betrekking tot de ontwikkelingen die zich ter zake van de werkloosheidscomponent in de arbeidsongeschiktheidsverzekeringen voltrekken, kan voor de verschillende werkloosheidsregelingen op gelijke wijze een overzicht worden opgesteld. Daarbij is de in deze tabel gekozen uitgangssituatie – voor zover het de werkloosheidsregelingen betreft – gebaseerd op de eindsituatie van tabel 5.1.b. De in onderstaande tabel berekende totalen vormen derhalve het gecombineerde effect van de herziening op hoofdlijnen van het stelsel.

Tabel 5.1.c. Volumeconsequenties voor de werkloosheidswet in de structurele situatie uit hoofde van de werkloosheidscomponent (x 1000 mensenjaren)

	AAW/ WAO	WW	Vervolg uitkering	IOW	Rww
Uitgangssituatie	678	264	56	31	378
Overheveling WW-component	-254	245			7
Differentiatieduur		-171			128
Invoering vervolguitkering			12		-9
Invoering IOW				41	-34
Eindsituatie	424	338	68	72	470

In de tabellen is het effect van de invoering van de TW bewust buiten beschouwing gebleven, aangezien anders de optredende verschuivingen niet goed in beeld zouden kunnen worden gebracht. Het opnemen van de TW zou er – gezien het aanvullende karakter – immers toe leiden dat uitkeringsgerechtigden meerdere malen in het volume zouden worden meegenomen.

De leden van de P.v.d.A.-fractie vragen een nadere uiteenzetting omtrent de gemiddelde uitkeringsduur van de werkloosheidsuitkering. In de memorie van toelichting, zo stellen deze leden, wordt genoemd een gemiddelde duur van 2,5 jaar, terwijl in het SVr-advies wordt gesproken van een gemiddelde duur van 1,3 jaar. Wij merken hierbij allereerst op dat de SVr rekening houdt met het effect van de arbeidsverleden-eis, terwijl in de memorie van toelichting wordt uitgegaan van de duur exclusief arbeidsverleden-eis. Voorts wordt in het SVr-advies bedoeld de gemiddelde maximale uitkeringsduur van toetreders (instroom), terwijl in de memorie van toelichting de gemiddelde maximale duur van personen die recht hebben (het bestand), is berekend. Derhalve zijn de cijfers niet vergelijkbaar.

Voorts merken wij op dat bij de berekeningen vooral de feitelijke en niet de maximale uitkeringsduur van belang is. De uit de berekeningen van het kabinet resulterende feitelijke voltooide uitkeringsduren, dat wil zeggen de duur tussen het moment van toekenning en het moment van beëindiging zijn als volgt:

Tabel 5.1.d. Gemiddelde duur in jaren

WW+WWV	Gemiddelde duur loonderving	Gemiddelde duur loonderving plus vervolguitkering	Gemiddelde duur loonderving en vervolguitkering met arbeidsverleden-eis
0,80	0,75	1,00	0,90

De leden van de V.V.D.-fractie ten slotte vragen wat op dit moment het gemiddelde uitkeringsbedrag is per werkloze (WW/WWV samen), per arbeidsongeschikte en per zieke. Tevens vroegen zij deze cijfers voor de structurele situatie.

Tabel 5.1.e. Bruto uitkeringsbedrag per werkloze, arbeidsongeschikte en zieke vóór en na stelselherzienende maatregelen in guldens per jaar

	Voor stelselherziening	Na stelselherziening
WW/WWV	25 800	22 900
WAO	26 700	23 100
ZW	30 500	30 500

Zoals de tabel laat zien hebben de stelselherzienende maatregelen op het uitkeringsbedrag per zieke geen effect.

5.1.3. De uitvoeringskosten

Door de leden van de P.v.d.A.-fractie is verbazing uitgesproken over het feit dat door het kabinet in 1986 slechts een bescheiden stijging van de kosten van de uitvoering van de sociale verzekeringen wordt verwacht. Tevens vragen deze leden om een nadere onderverdeling van de uitvoeringslasten en de kosten van de invoering van alle stelselherzienende maatregelen, uitgesplitst naar een aantal specifieke onderdelen van het wetsvoorstel.

Opgemerkt zij dat de uitvoeringskosten voor 1986 – zoals ook overigens in andere jaren te doen gebruikelijk – niet zijn geraamd via een gedetailleerde benadering van de aan de uitvoering verbonden activiteiten, maar via een generale bijstelling op basis van volume- en prijsveronderstellingen ten aanzien van de personele en materiële kosten verbonden aan de uitvoering.

Het aantal uitkeringsgerechtigden ten laste van een bepaald fonds, is daarbij mede een bepalende factor. De voor 1986 gehanteerde bijstelling in verband met de stelselwijziging op onderdelen is hoger dan in de afgelopen jaren het geval was, hoewel dit in de door deze leden verstrekte tabel in het voorlopig verslag niet direct zichtbaar wordt.

Voor de nWW is de mutatie ten opzichte van 1985 gering, omdat tegenover hogere uitvoeringslasten als gevolg van de stelselwijziging een daling stond van de uitvoeringskosten bij ongewijzigd beleid wegens de verwachte daling van het aantal uitkeringsgerechtigden. Bij de WAO en AAW is de stijging bij gewijzigd en ongewijzigd beleid ongeveer aan elkaar gelijk, omdat onder andere verondersteld is dat tegenover toeneemende activiteiten als gevolg van herkeuringen, minder door de fondsen te financieren activiteiten zullen staan. Dit laatste als gevolg van de introductie van de TW en als gevolg van de lagere rechtstreekse instroom van arbeidsongeschikten wegens de afschaffing van de verdisconteringsbepaling. Uiteraard zal eerst een vollediger beeld over de ontwikkeling van de administratiekosten zijn te verkrijgen nadat enige ervaring is opgedaan met de doorvoering van de voorgestelde maatregelen.

5.2. De huidige situatie werknemersregelingen

De leden van de P.v.d.A.-fractie vragen of in tabel 5.1 van de memorie van toelichting de kosten van de interimmaatregel voor oudere werklozen in de WWV zijn begrepen. Zij vragen tevens naar de hoogte van de kosten van deze regeling.

Zoals in de memorie van toelichting op blz. 17 wordt opgemerkt is de interimmaatregel voor de werklozen van 50 jaar en ouder in de WWV opgenomen in tabel 5.1. De kosten van deze regeling bedragen per saldo 40 mln. (100 mln. extra lasten WWV vermindert met 60 mln. besparing in de Rww).

In feite zijn door deze handelswijze de kosten van de interimmaatregel opgenomen in het ongewijzigd beleid. Zoals op pagina 92 van de memorie van toelichting wordt uitgelegd, doet dit evenwel geen recht aan het feit dat deze maatregel in het kader van de stelselherziening is getroffen. Vandaar dat het bedrag van 40 mln. (mede in mindering is gebracht op het structurele besparingsresultaat in tabel 5.2. Hiermee is de budgettaire berekening tevens in lijn gebracht met de inkomenspolitieke verwerking van de interimmaatregel als onderdeel van de stelselwijziging.

De leden van de P.v.d.A.-fractie constateren dat de AAW-uitkeringen voor ambtenaren in 1985 sterk zijn toegenomen ten opzichte van 1983. Gezien deze toename informeren zij naar de volume ontwikkeling, die hieraan ten grondslag ligt. Het aantal invalide ambtenaren, voor wie een zogenaamde claim bij het AAF wordt ingediend, bedroeg in 1983 ongeveer 53 000 en in 1985 circa 65 000.

De leden van de P.v.d.A. vragen tevens een specificatie van de «overige exogene en endogene mutaties» zoals deze in tabel 5.1 van de memorie van toelichting zijn opgenomen. Deze mutaties zijn voornamelijk een gevolg van de volume ontwikkeling in de periode 1983–1985. In die periode is een verschuiving opgetreden van de kortlopende werkloosheidsuitkering (WW en WWV) naar de langlopende uitkering (Rww). Het aantal kortlopende uitkeringen is immers afgenomen met 25 procent, hetgeen bijna volledig tot uitdrukking komt in een toegenomen beroep op de Rww. Voorts zijn in deze kolom van tabel 5.1 een groot aantal mutaties verwacht, die ieder afzonderlijk relatief beperkt van omvang zijn. Het zou te ver voeren al deze mutaties hier afzonderlijk te benoemen.

De berekeningen inzake de stelselherziening hebben ter zake van de ambtenaren alleen betrekking op de wettelijke lasten zoals die voor de sociale zekerheid in vergelijking met de particuliere sector gelden. De leden van de P.v.d.A.- en V.V.D.-fractie vragen in dit verband naar de omvang van de werkelijke lasten in de ambtelijke regelingen. Tevens vragen zij een verklaring van de verschillen.

De werkelijke lasten bij *ontslagwerkloosheid* bij de overheid bedragen 715 mln., terwijl het vergelijkbare wettelijke deel uitkomt op 435 miljoen in 1985. De 280 mln. verschil heeft te maken met de omstandigheid dat in de ambtelijke regeling de duur van de (loondervings-)uitkering in de meeste gevallen langer is dan in de particuliere sector.

De werkelijke lasten bij *invaliditeit* van ambtenaren bedragen 3225 mln., terwijl de vergelijkbare wettelijke lasten 3050 mln. bedragen in 1985. Het verschil van 175 mln. kan worden toegeschreven aan het feit dat in de ambtelijke invaliditeitsregeling geen maximum uitkeringsbedrag wordt gesteld.

Voorts vragen de leden van de P.v.d.A. een uitleg inzake de geleidelijke neerwaartse aanpassing van de uitkeringspercentages in de ambtelijke regelingen. In het bijzonder gaat het daarbij om het aantal stappen (geleidelijkheid) waarin deze aanpassing van de uitkeringspercentages is gerealiseerd.

Hierover zij opgemerkt dat alleen de invaliditeitsuitkeringen fasegewijs zijn verlaagd, niet de ontslaguitkeringen. Bovendien verloopt de neerwaartse aanpassing in de uitkeringspercentages voor de zogenaamde oude gevallen (uitkering ingegaan voor 1-1-1985) en de nieuwe gevallen (uitkering ingegaan na 31-12-1984) in een verschillend tempo. De materiële verhouding tussen de bruto uitkering en het bruto loon is in 1985 en 1986 voor beide categorieën uitkeringsgerechtigden in onderstaand overzicht weergegeven, dat aan de Wet inzake de aanpassing van de uitkeringspercentages van ontslag- en arbeidsongeschiktheidsuitkeringen voor overheidspersoneel (kamerstukken II, 1984-1985, 18 777) is ontleend.

	1-1-'85	1-7-'85	1-1-'86
Oude gevallen	76,5%	74,5%	73,0%
Nieuwe gevallen	74,5%	73,0%	73,0%

Zoals uit dit overzicht blijkt wordt de verlaging naar het materiële uitkeringspercentage van 73 niet ineens, maar geleidelijk gerealiseerd. Dat het uiteindelijke uitkeringspercentage niet 70 maar 73 bedraagt, komt doordat de correctie voor de 3 procent salariskorting van 1 januari 1984, die heeft doorgewerkt naar de ambtelijke regelingen, is ingecalcu-leerd. In tegenstelling tot de sociale zekerheidsregelingen voor werknemers, is de salariskorting in de ambtelijke regelingen niet teniet gedaan.

De gerealiseerde besparing als gevolg van de verlaging van de uitkeringspercentages voor de ambtelijke regelingen is voor 1985 in tabel 5.1 van de memorie van toelichting becijferd op $25 + 105 = 130$ mln; aan wettelijke uitkeringslasten. In de structurele situatie komt deze besparing uit op ongeveer 170 mln., terwijl in de adviesaanvraag van 25 mei 1983 een besparing is weergegeven van 310 mln. De leden van de P.v.d.A.-fractie vragen een verklaring voor dit verschil in berekende besparing.

Deze verschillen worden veroorzaakt door de volgende factoren:

- de huidige ambtelijke regelingen zijn gebaseerd op het zogenaamde kapitaaldekkingssysteem, terwijl voor de fondsen het zogenaamde omslagstelsel geldt. Hierdoor kunnen de berekende besparingen verschillen;

– de 3 procent salarisverlaging – zoals deze voor de ambtelijke regelingen per 1 januari 1984 is doorgevoerd – is niet in de besparing van 170 mln. begrepen maar afzonderlijk opgevoerd, terwijl dit bedrag wel in de berekeningen van de adviesaanvraag is opgenomen.

5.3. De structurele mutatie in de bruto uitkeringslasten

De leden van de fractie van de P.v.d.A. gaan uitgebreid in op de financiële effecten van de diverse maatregelen terzake van de systeemintegratie, zoals in bijlage I van de memorie van toelichting weergegeven. De diverse maatregelen mogen zelfstandig worden beoordeeld, behalve de samenhangende effecten voor de posten «inkomenstoets» en «vrijlating». De volgorde van weergave in bijlage I is derhalve niet van invloed op de hoogte van de gepresenteerde bedragen.

Ter zake van ex-dienstplichtige werklozen is een uitgavenstijging geraamd van per saldo 5 mln. Gedurende het vervullen van de dienstplicht verdienen dienstplichtige militairen het minimumjeugdloon. Bij op de dienstplicht volgende werkloosheid bestaat derhalve recht op een uitkering op minimumniveau. Zoals in paragraaf 3.8.5 van de memorie van toelichting is uiteengezet, zijn de uitkeringen voor jongeren op basis van de nWW resp. Rww in de voorgestelde systematiek netto gelijk. Slechts de toetsing op inkomen en vermogen, die in de nWW niet en in de Rww wel voorkomt, kan derhalve tot een verschil in uitkeringslasten leiden. Aan de vermogenstoets is in dit verband geen betekenis toegekend. De raming van per saldo 5 mln. is gebaseerd op een bescheiden effect van de Rww-toets op partnerinkomen.

Aan een buitenlandse dienstbetrekking kan op grond van de huidige WWV een recht op werkloosheidsuitkering worden ontleend. Uit een steekproef uit het WWV-bestand is gebleken dat het hierbij circa 2500 personen betreft in de huidige situatie. Dit waargenomen volume is als uitgangspunt voor de becijfering van het effect van per saldo 25 mln. gehanteerd.

Daar geen afzonderlijke gegevens bekend zijn over ziekte tijdens werkloosheid is uitgegaan van het landelijk gemiddeld ziekteverzuimpercentage. Op het moment dat de berekeningen werden uitgevoerd was dit 7,5%. Op het maximale effect is een correctie aangebracht voor de mate waarin de maximale WW-duur wordt bereikt.

Met betrekking tot de voorgestelde beëindiging van de loonsuppletieregeling kan worden bevestigd dat het bedrag van 35 mln. de destijds geraamde uitgaven voor 1983 weergeeft (10 mln. WW + 25 mln. WWV).

De aan het woord zijnde leden vragen vervolgens naar de opbrengst van de minimum-sanctie van 70% minimum-uitkering bij verwijtbare werkloosheid. Hiervoor is een opbrengst van 20 mln. becijferd. Dit bedrag is verwerkt in de opbrengst ter zake van het werkloosheids criterium. De verruiming van het criterium ten opzichte van de huidige WW leidt daarentegen tot 20 mln. extra uitgaven, zodat het saldo van deze twee maatregelen op 0 mln. uitkomt.

In tabel 1.2 zijn afzonderlijke effecten voor de WWV weergegeven. Deze vormen de neerslag van de voorgestelde overgangssituatie waarbij reeds ingegane WWV-uitkeringen in beginsel door de stelselherziening niet in WW-uitkeringen zullen worden omgezet. In tabel 1.1 wordt de structurele situatie weergegeven waarbij WW en WWV tot de nieuwe WW zijn geïntegreerd. Het kopje «WW» in tabel 1.1 zou daarbij in zoverre verwarring kunnen hebben gewekt dat in de structurele situatie noch voor de WW noch voor de WWV afzonderlijke effecten kunnen worden weergegeven.

Met de term «kopjes» wordt, zoals de aan het woord zijnde leden reeds vermoeden, inderdaad bedoeld op de overgangsregeling voor alleenstaanden jonger dan 27 jaar. Bij de berekening is aan de hand van de beschikbare gegevens een raming gemaakt van het aantal jongere alleenstaanden en niet van degenen ingedeeld in tariefgroep I. Naast de alleenstaanden zijn immers ook de tweeverdieners in deze tariefgroep ondergebracht.

Ter zake van de aantallen uitkeringsgerechtigden, die een inkomenseffect ondervinden van de vaststelling van de AAW-uitkering op basis van de algemene grondslag op bruto 70% van het minimumloon wordt onderstaand een specificatie gegeven.

Tabel 5.3.a. Aantallen AAW-gerechtigden in verband met de bruto 70% koppeling

Alleenstaanden, ouder dan 27 jaar	45 000
Alleenstaanden, 23–27 jaar	40 000
Alleenstaanden, jonger dan 23 jaar	12 500
Tweeverdieners	30 000

Bij deze tabel zij nog opgemerkt dat het aantal AAW-gerechtigden jonger dan 23 jaar niet volledig naar leeftijd kan worden gespecificeerd. Het betreft circa 8500 personen in de leeftijden van 20, 21 en 22 jaar en circa 4000 personen van 18 en 19 jaar. Het gaat hier overwegend om vroeggehandicapte jongeren. Voor uitkeringsgerechtigden met een ten laste komende echtgenoot of kind bestaat in de AAW recht op de hoge- (100% ML) of de midden- (85% ML) grondslag, ongeacht de leeftijd. Bij de leeftijdsafhankelijke uitkeringen voor jongere AAW-gerechtigden betreft het derhalve uitsluitend alleenstaande jongeren.

De opmerking van de leden van de P.v.d.A.-fractie dat de voorzieningen in de nWW structureel pro memorie geraamd zouden zijn, moet op een misverstand berusten. In het voorliggende voorstel is vooraansnog van invulling van de mogelijkheid tot het treffen van voorzieningen afgezien. Voor de redengeving zij verwezen naar hoofdstuk 3.12 van de memorie van toelichting. Derhalve kan de eventuele uitgavenmutatie ten opzichte van de huidige situatie nog niet worden aangegeven. Alleen voor de volledigheid is in de tabel een pro-memoriepost voor de mutatie opgenomen. Overigens zij voor alle duidelijkheid opgemerkt dat de aanduiding «pro memorie» niet, zoals deze leden kennelijk veronderstellen, betekent dat het financiële effect «nul of te verwaarlozen» is. Begrotingsdeskundigen verstaan onder een PM-post: «nader in te vullen, nadat het beleid is geconcretiseerd».

Met betrekking tot de diverse onderdelen van de systeemintegratie die tot effecten leiden in de sfeer van de voorgestelde Toeslagenwet is een door de leden van de fractie van de P.v.d.A. gevraagde toelichting niet in alle gevallen mogelijk. Deels moesten schattingen worden gemaakt op basis van gebrekkige of indicatieve gegevens. Ter zake van het effect van de aanvullingen op WAO-uitkeringen zij in eerste instantie verwezen naar hoofdstuk IV.4 van de Financiële Nota Sociale Zekerheid 1984 (kamerstukken II, 1984–1985, 18 100, nr. 3). Het betreft circa 40 000 personen per jaar.

De geraamde effecten met betrekking tot de inkomensstoets en de vrijlatingsbepalingen moeten in onderlinge relatie worden bezien. In de AAW kan het vrijgelaten inkomen oplopen tot 15% van het minimumloon. De AAW kent immers slechts drie uitkeringsniveau's 100, 85 en 70%. In de TW zal de toeslag variabel zijn, waarbij er in eerste instantie van uit is gegaan dat met iedere gulden rekening wordt gehouden. Bij de berekening van het financiële effect is ervan uitgegaan dat voor ca. 30% van de gerechtigden het uitkeringsniveau in beginsel leidt tot recht op een toeslag. Dit percentage wordt in hoofdstuk 9.3 van de adviesaanvraag stelselherziening (kamerstukken II, 1982–1983, 17 475, nr. 6) onderbouwd. Van die categorie is vervolgens uit de voorhanden gegevens afgeleid dat in circa 30% van de gevallen sprake is van zodanige neveninkomsten dat gemiddeld de halve toeslag in de inkomensstoets wordt betrokken.

Vervolgens zijn de vrijlatingsbepalingen van de TW in de beschouwing betrokken. In de oorspronkelijke kabinetsplannen bleef de vrijlating beperkt tot inkomen dat *na* aanvang van de uitkering wordt verworven.

Inmiddels zijn de voornemens op dit punt zodanig gewijzigd dat ook inkomen dat vóór aanvang van de uitkering wordt genoten door de gerechtigde en/of de partner gedeeltelijk wordt vrijgelaten. De vrijlating heeft betrekking op 30% van het neveninkomen met een maximum van 15% van het minimumloon. Het effect is geschat op basis van de hierboven aangeduide cijfers met betrekking tot de inkomenstoets, waarbij rekening is gehouden met de beperkte duur van 2 jaar voor de vrijlating. Het effect van de vrijlating mag derhalve alleen in samenhang worden beschouwd met het weergegeven effect van de inkomenstoets.

Het aantal personen dat effect ondervindt van de realisatie van de 90%-norm voor één oudergezinnen in de voorgestelde Toeslagenwet beloopt circa 7500 (WAO: 3000, WW: 300, WWV: 1700, AAW: 2500).

Met betrekking tot de vraag van de aan het woord zijnde leden naar de aantallen niet-werknemers die effect ondervinden van de voorstellen zij vermeld dat deze in de bovenstaande cijfers zijn begrepen. Zoals vermeld betreft het bij de jongere AAW-gerechtigden in overwegende mate vroeggehandicapten, die nooit werknemer zijn geweest.

De leden van de fractie van de P.v.d.A. vragen vervolgens naar een specificatie van de eerstejaarseffecten zoals weergegeven in tabel 1.2 van de memorie van toelichting. De in de tabel weergegeven effecten moeten worden beschouwd als een indicatie van het eerstejaarseffect van maatregelen die naar hun aard niet onmiddellijk volledig doorwerken. De effecten zijn dan ook afgeleid van de structurele effecten, die in het voorgaande naar vermogen zijn toegelicht. Specificatie van tabel 1.2 komt ons dan ook minder zinvol voor zodat wij daarvan zouden willen afzien.

Met betrekking tot de in tabel 5.2 opgenomen structurele mutaties in de bruto-uitkeringslasten, informeren de leden van de P.v.d.A.-fractie of de volgorde waarin de maatregelen zijn aangegeven mede bepalend is voor de raming van het financiële effect.

Evenals is aangegeven in paragraaf 5.1.2 inzake de volumemutaties kan het antwoord op deze vraag bevestigend zijn, zij het dat het totale financiële effect hierdoor niet wordt beïnvloed. Dit moge blijken uit onderstaande tabel waarbij, op verzoek van de leden van de fractie van de P.v.d.A., de arbeidsverledeneis vooraan in de volgorde van maatregelen is geplaatst.

Tabel 5.3.b. Structurele mutaties in de bruto uitkeringslasten van de werkloosheidsregelingen bij wijziging van de volgorde van de maatregelen

	WWV	WW	Vervolg- uitkering	Toe- slagen	IOW	Rww	Totaal
Integratie WW/ WWV	-4495	+4495					0
Invoering toe- slagen		-160		+160			0
Gelijke behande- ling		+200					+200
Arbeidsverleden- eis		-145		-5		+65	-85
Halfjaarlijks- niveauverl.		-940		+230			-710
Differentiatie duur		-550		-10		+300	-260
Vervolguitkering			+955	+270		-880	+345
IOW		-100			+630	-465	+65
Totaal werkloos- heidsreg.	-4495	+2800	+955	+645	+630	-980	-445

Zowel uit bovenstaande tabel als uit de oorspronkelijke tabel 5.2 kan worden afgelezen op welke wijze rekening is gehouden met de in 1985 ingevoerde interim-maatregel voor werklozen van 50 jaar en ouder in de WWV. De lasten voor deze regeling, die in 1985 100 mln. zullen bedragen maken deel uit van het bedrag van 4495 mln. dat wordt overgeheveld van WWV naar WW. Vervolgens is het eerstgenoemde bedrag doorgesluisd naar de IOW, zij het dat daarbij rekening is gehouden met het verlagend effect dat het gevolg is van de in de IOW opgenomen inkomenstoets.

De leden van de fractie van de P.v.d.A. vragen omtrent de extra uitgaven inzake het verlenen van gelijke uitkeringsrechten aan gehuwde vrouwen in de WW, op welke wijze het bedrag van 200 mln. is geraamd en hoe het totale bedrag van 395 mln. is opgebouwd. Dit laatste bedrag komt de leden van deze fractie des te onbegrijpelijker voor, omdat in de brief met betrekking tot de duurverkortung een lastenstijging ter zake van de gelijke behandeling van 315 mln. is genoemd (kamerstukken II, 1985-1986, 18 849, nr. 18). Voorts, zo merken deze leden op, is dit bedrag misleidend omdat de duurverkortung voor de bedoelde categorie van gehuwde vrouwen tot een verlichting van 50 mln. leidt, waardoor het uiteindelijke effect op 265 mln. komt.

Het bedrag van 315 mln. is het resultaat van de eerder gememoreerde nadere evaluatie van de gelijke behandeling WWV en de duurverkortung. Deze evaluatie is in maart tijdens de mondelinge behandeling van het WWV-wetsvoorstel door het kabinet toegezegd. De resultaten van deze evaluatie waren nog niet bekend tijdens de voorbereiding van de memorie van toelichting. Dit valt overigens af te leiden uit de tijdstippen waarop de onderscheiden stukken naar de Kamer zijn gestuurd. Om deze reden wordt in de memorie nog uitgegaan van 395 mln. terwijl de nadere evaluatie een bedrag van 315 mln. laat zien.

Het bedrag van 200 mln. is, uitgaande van 395 mln. voor 1986 geraamd onder de veronderstelling dat in 1985 reeds 195 mln. is gerealiseerd. Dit laatste bedrag maakt deel uit van de lastenoverheveling inzake de integratie WW en WWV (4495 mln.).

Ten slotte de correctie van 50 mln. die de leden van de P.v.d.A.-fractie willen aanbrengen op de genoemde 315 mln. Terecht merken zij op dat de duurverkortung in de WWV ook het structurele financiële effect van de gelijke behandeling per saldo vermindert. In de berekening van het kabinet is dit financiële effect ondergebracht bij het onderdeel «differentiatie duur». Derhalve kan deze 50 mln. alleen in mindering worden gebracht bij de gelijke behandeling indien gelijktijdig het bedrag wordt toegevoegd aan de differentiatieduur. Het is van belang dat men zich voortdurend deze volgorde realiseert. Tijdens de voorbereiding van het advies van de SER in 1984 is, op verzoek van de Commissie Sociale Verzekeringen van de SER, de afspraak gemaakt om de gelijke behandeling als eerste te bepalen, zodat in elke variant het effect van deze maatregel gelijk zou zijn. Deze maatregel is ook feitelijk het eerste gerealiseerd. Deze afgesproken volgorde is in de memorie van toelichting gehandhaafd. Uiteraard heeft de volgorde geen gevolgen voor het totaal effect van alle maatregelen te zamen.

De genoemde leden wijzen voorts op een inconsistentie tussen de besparing die in tabel 5.2 met betrekking tot de systeem aanpassingen is opgenomen (455 mln.) en het bedrag van 385 mln. dat in de tekst van de memorie van toelichting op blz. 91 uit dezelfde hoofde wordt vermeld. Inderdaad is in de totaal kolom van tabel 5.2 waar het de systeem integratie betreft een zet-, of tikfoutje geslopen. Het aldaar vermelde bedrag voor de toeslagen van 275 mln. dient 205 mln. te bedragen, waarmee het sub-totaal b. van tabel 5.2 uit zou komen op 385 mln. Een en ander heeft overigens geen consequenties voor het gesommeerde bedrag van 3970 miljoen. Bij de sommatie was met het juiste bedrag rekening gehouden. Een ander zet-, of tikfoutje dat in tabel 5.2 geslopen is, betreft de optelling van de IOW-bedragen. Het daarvoor aangegeven bedrag van 260 dient 1260 te bedragen.

De leden van de P.v.d.A.-fractie vragen voorts naar een onderbouwing van de geraamde opbrengst van 250 mln. bij de nWW door bestrijding van misbruik en oneigenlijk gebruik.

Bij de berekening van het in tabel 5.2 vermelde bedrag van 250 mln. dat structureel wordt bespaard op de uitkeringen door bestrijding van het misbruik en oneigenlijk gebruik in de nWW, is uitgegaan van de volgende veronderstellingen:

- het gemiddelde fraudepercentage in de nWW is 4 à 5%. Deze raming komt overeen met schattingen die in bijlage D2 van het ISMO-rapport 1985 zijn opgenomen.
- van de totale inkomstendering door misbruik en fraude kan door de maatregelen die worden genoemd in de memorie van toelichting op de nieuwe werkloosheidswet, naar verwachting het misbruik met \pm 80% worden teruggedrongen.

Dit bedrag van 250 mln. moet vanwege de onzekerheden ten aanzien van het fraudepercentage en het effect van de maatregelen in het kader van de stelselherziening worden gezien als een globale indicatie.

Naar aanleiding van het verzoek van de leden van de V.V.D.-fractie om een herziene tabel 5.2 en 5.4, waarbij ervan wordt uitgegaan dat de halfjaarlijkse niveauverlaging geen doorgang zal vinden terwijl een verkorting van de uitkeringsduur wordt doorgevoerd conform de alternatieve voorstellen (zoals in het nader rapport uiteengezet) zijn onderstaande tabellen opgesteld.

Tabel 5.3.c. Structurele mutaties in de uitkeringslasten van de werknemersverzekeringen bij de nader rapport-variant (mln. gld.)

	Loonderving								Totaal
	AAW	WAO	WWV	WW	Verv. uitk.	Toe- slagen	IOW	Rww	
<i>Werkloosheid</i>									
Integratie WW/WWV			-4495	4495					0
Invoering toeslag				-160		160			0
Gelijke behandeling				200					200
Afbouw				0		0			0
Diff. duur				-1310		-25		735	-600
Tussenfase					1635	330		-1345	620
Arb. verleden-eis				-120	-450	-20		330	-260
Invoering IOW				-100			660	-490	70
Totaal	0	0	-4495	3005	1185	445	660	-770	30
<i>Verdiscontering</i>									
Overheveling	-2680	-3835		6515					0
Invoering toeslag	-100	-80		-180		360			0
Afbouw				0		0			0
Diff. duur				-4750		-135		1945	-2940
Tussenfase					210	35		-130	115
Invoering IOW							675	-555	120
Totaal	-2780	-3915	0	1585	210	260	675	1260	-2705
<i>Systeem wijziging</i>									
AAW 70%	-785	785							0
Werkloosheid				-215				60	-155
Arbeidsongesch.	-20	-5							-25
Toeslagen						-205			-205
Totaal	-805	780	0	-215	0	-205	0	60	-385
<i>Misbruik-Fraude</i>									
Bijstandswet								-100	-100
Werkloosheid				-250					-250
Totaal	0	0	0	-250	0	0	0	-100	-350
Totaal	-3585	-3135	-4495	4125	1395	500	1335	450	-3410

Tabel 5.3.d. Structurele uitkeringslasten bij werkloosheid en arbeidsongeschiktheid bij doorvoering nader rapport-variant (mln. gld.)

	Ongewijzigd beleid 1985	Effecten stelselherziening		Struct. situatie
		werkn.	ambt./niet werkn.	
<i>Werkloosheid</i>				
WW+tussenfase	2 340	5 520	435	8 295
WWV	4 495	-4 495		0
Ambtenaren	435		-435	0
Toeslagen	0	405		405
IOW	0	1 335		1 335
Pww	5 985	450	115	6 550
Totaal	13 255	3 215	115	16 585
<i>Arbeidsongesch.</i>				
AAW-werk.	6 145	-3 585		2 560
AAW-ambt.	1 365		-215	1 150
WAO	6 885	-3 135		3 750
Ambtenaren (ABP)	1 685		215	1 900
AAW-overigen	2 565		-425	2 140
Toeslagen	0	95	165	260
Totaal	18 645	-6 625	-260	11 760
Totaal	31 900	-3 410	-145	28 345

Wellicht ten overvloede zij vermeld dat in de opstelling van tabel 5.3.d tevens rekening is gehouden met de wijzigingen die met betrekking tot de categorieën niet-werknemers en ambtenaren optreden wanneer in plaats van de kabinetsvoornemens het alternatief van de verkorte uitkeringsduur wordt geanalyseerd. In de memorie van toelichting zijn de effecten voor deze categorieën van uitkeringsgerechtigden opgenomen in tabel 5.3.

De inhoud van tabel 5.3 uit de memorie van toelichting brengt de leden van de P.v.d.A.-fractie tot de vraag of de indruk die deze tabel wekt juist is, dat de bezuinigingsbedragen die onder «ambtenaren/niet-werknemers-regelingen» zijn gerubriceerd, voor het overgrote deel bezuinigingen op de uitkeringen aan zelfstandigen betreffen.

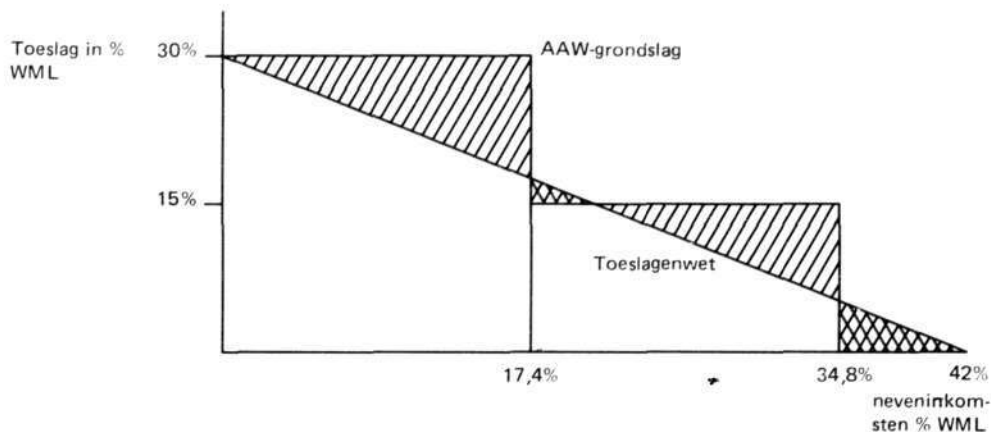
Voor zover het de voornemens betreft die betrekking hebben op wijzigingen van de uitkeringsduur, komen de effecten inderdaad geheel voor rekening van de bevolkingsgroep zelfstandigen. Met betrekking tot de financiële effecten van de systeemintegratie is dit echter niet het geval. Het bedrag van 50 mln. dat in verband hiermede is opgenomen vloeit voort uit de voorgenomen herziening van de koppelingssystematiek. Met name vanwege de herziening van de jeugduitkeringen wordt de besparing voor een deel opgebracht door de bevolkingscategorie vroeggehandicapten.

De genoemde leden hebben voorts in tabel 5.3 van de memorie van toelichting geconstateerd dat naar aanleiding van de invoering van de Toeslagenwet slechts een verschuiving tussen AAW en Toeslagenwet is geraamd van 200 mln. gulden. Zijn de criteria voor het ontvangen van toeslag niet enigszins afwijkend, zo vragen deze leden.

Inderdaad kan worden vastgesteld dat de criteria voor het ontvangen van een toeslag voor de Toeslagenwet enigszins afwijken van die voor de AAW. Voor de Toeslagenwet wordt 30% van de relevante neveninkomsten vrijgesteld, met een maximum van 15% van het minimumloon. Vanaf dit maximum wordt elke additionele gulden volledig op de toeslag in mindering gebracht. In de AAW wordt de hoogste grondslag toegekend voor zover de relevante neveninkomsten beneden 15% van deze grondslag liggen.

Dit komt overeen met een grens van ca. 17,4% van het minimumloon. Bedragen de neveninkomsten tenminste 15 doch minder dan 30% van de grondslag dan wordt de uitkering gebaseerd op de midden-grondslag.

De genoemde criteria werken verschillend uit afhankelijk van de hoogte van de neveninkomsten. Dit kan het best worden geïllustreerd aan de hand van een grafiek.



Voor een deel van het neveninkomsten-traject geldt dat de systematiek van de AAW-grondslagen gunstiger is. Voor een ander (geringer) deel geeft echter de systematiek van de TW een voordeliger uitkomst. Per saldo levert de herziening van de vrijlatingsbepalingen een besparing op. Zoals eerder in deze memorie is uiteengezet, is hiervoor een bedrag van 110 mln gulden geraamd, opgenomen als onderdeel van de maatregelen in het kader van systeemintegratie. Het betreft het saldo van inkomensvoets (-190 mln) en vrijlating (+ 80 mln).

Berekeningen voor de periode 1986 t/m 1990

De leden van de V.V.D.-fractie vragen nog een aantal alternatieven in financieel opzicht uit te werken voor de periode 1986-1990. Daarbij dachten deze leden met name aan: de situatie van ongewijzigd beleid per 1 januari 1986, de herziening van het stelsel conform de kabinetsvoornemens, en de nader rapport-variant.

Vooropgesteld zij dat een becijfering van de effecten van mogelijke alternatieven, waarbij tevens wordt rekening gehouden met de endogene ontwikkelingen, eerst mogelijk is nadat het macro-economische kader is vastgelegd. In dit verband is de nieuwe middellange termijnprognose van het Centraal Planbureau van belang. Hoewel aan deze prognose met voortvarendheid wordt gewerkt, zal het nog enige tijd vergen vooraleer hiervan een definitieve versie beschikbaar zal zijn. Derhalve is voor de vergelijking van de genoemde alternatieven dezelfde methodiek gehanteerd als waarvan bij de berekening van de financiële effecten in de memorie van toelichting werd uitgegaan, dat wil zeggen uitgaande van de volumina en uitkeringsniveau's die ultimo 1985 werden geraamd in het Centraal-Economisch Plan 1985.

In onderstaande tabellen zijn de effecten van de varianten opgenomen als structurele mutaties ten opzichte van de uitgangssituatie per ultimo 1985. Terwille van de overzichtelijkheid zijn per maatregel alleen de totalen in beschouwing genomen.

Tabel 5.3.e. Mutaties in de bruto uitkeringslasten in 1986 als gevolg van de stelselherzienende maatregelen: een drietal varianten (mln. gld.)

	Kabinet-voornemen	Nader rapportvariant	Ongewijzigd beleid
<i>A1. Werkloosheidsregelingen</i>			
– gelijke behandeling	175	175	175
– niveauverlaging	–5	0	0
– differentiatie duur	–95	–105	–95
– vervolgitkering	0	5	0
– arbeidsverleden-eis	–5	–5	0
– IOW (interim 50+)	5	5	30
Sub-totaal A1	75	75	110
<i>A2. Verdisconteerde werkloosheidslasten</i>			
– niveauverlaging	–5	0	0
– differentiatie duur	0	0	0
– vervolgitkering	0	0	0
– arbeidsverleden-eis	0	0	0
– IOW	0	0	0
Sub-totaal A2	–5	0	0
<i>B. Systeemintegratie</i>	–165	–165	0
<i>C. Misbruik en fraude</i>	–130	–130	0
Totaal A t/m C	–225	–220	110
<i>D. Effect niet werknemers</i>	0	0	0
Totaal A t/m D	–225	–220	110

Tabel 5.3.f. Mutaties in de bruto uitkeringslasten in 1987 als gevolg van de stelselherzienende maatregelen: een drietal varianten (mln. gld.)

	Kabinet-voornemen	Nader rapportvariant	Ongewijzigd beleid
<i>A1. Werkloosheidsregelingen</i>			
– gelijke behandeling	200	200	200
– niveauverlaging	–245	0	0
– differentiatie duur	–100	–360	–95
– vervolgitkering	170	265	0
– arbeidsverleden-eis	–195	–200	0
– IOW (interim 50+)	20	20	125
Sub-totaal A1	–150	–75	230
<i>A2. Verdisconteerde werkloosheidslasten</i>			
– niveauverlaging	–75	0	0
– differentiatie duur	–110	–225	0
– vervolgitkering	65	125	0
– arbeidsverleden-eis	0	0	0
– IOW	0	0	0
Sub-totaal A2	–120	–100	0
<i>B. Systeemintegratie</i>	–295	–295	0
<i>C. Misbruik en fraude</i>	–350	–350	0
Totaal A t/m C	–915	–820	230
<i>D. Effect niet werknemers</i>	–25	–25	0
Totaal A t/m D	–940	–845	230

Tabel 5.3.g. Mutaties in de bruto uitkeringslasten in 1988 als gevolg van de stelselherzienende maatregelen; een drietal varianten (mln. gld.)

	Kabinetsvoornemen	Nader rapportvariant	Ongewijzigd beleid
<i>A1. Werkloosheidsregelingen</i>			
– gelijke behandeling	200	200	200
– niveauverlaging	–475	0	0
– differentiatie duur	–350	–585	–95
– vervolgitkering	335	450	0
– arbeidsverleden-eis	–250	–250	0
– IOW (interim 50+)	35	35	185
Sub-totaal A1	–505	–150	290
<i>A2. Verdisconteerde werkloosheidslasten</i>			
– niveauverlaging	–160	0	0
– differentiatie duur	–270	–445	0
– vervolgitkering	105	160	0
– arbeidsverleden-eis	0	0	0
– IOW	0	0	0
Sub-totaal A2	–325	–285	0
<i>B. Systeemintegratie</i>	–365	–365	0
<i>C. Misbruik en fraude</i>	–350	–350	0
Totaal A t/m C	–1545	–1150	290
<i>D. Effect niet werknemers</i>	–25	–30	0
Totaal A t/m D	–1570	–1180	290

Tabel 5.3.h. Mutaties in de bruto uitkeringslasten in 1989 als gevolg van de stelselherzienende maatregelen; een drietal varianten (mln. gld.)

	Kabinetsvoornemen	Nader rapportvariant	Ongewijzigd beleid
<i>A1. Werkloosheidsregelingen</i>			
– gelijke behandeling	200	200	200
– niveauverlaging	–580	0	0
– differentiatie duur	–265	–600	–95
– vervolgitkering	470	580	0
– arbeidsverleden-eis	–255	–260	0
– IOW (interim 50+)	35	40	235
Sub-totaal A1	–395	–40	340
<i>A2. Verdisconteerde werkloosheidslasten</i>			
– niveauverlaging	–245	0	0
– differentiatie duur	–480	–585	0
– vervolgitkering	155	180	0
– arbeidsverleden-eis	0	0	0
– IOW	0	0	0
Sub-totaal A2	–570	–405	0
<i>B. Systeemintegratie</i>	–385	–385	0
<i>C. Misbruik en fraude</i>	–350	–350	0
Totaal A t/m C	–1700	–1180	340
<i>D. Effect niet werknemers</i>	–70	–80	0
Totaal A t/m D	–1770	–1260	340

Tabel 5.3.i. Mutaties in de bruto uitkeringslasten in 1990 als gevolg van de stelselherziende maatregelen: een drietal varianten (mln. gld.)

	Kabinetsovoornemen	Nader rapportvariant	Ongewijzigd beleid
<i>A1. Werkloosheidsregelingen</i>			
– gelijke behandeling	200	200	200
– niveauverlaging	–670	0	0
– differentiatie duur	–245	–600	–95
– vervolgitkering	500	620	0
– arbeidsverleden-eis	–260	–260	0
– IOW (interim 50+)	30	40	285
Sub-totaal A1	–445	0	390
<i>A2. Verdisconteerde werkloosheidslasten</i>			
– niveauverlaging	–295	0	0
– differentiatie duur	–735	–1010	0
– vervolgitkering	170	235	0
– arbeidsverleden-eis	0	0	0
– IOW	0	0	0
Sub-totaal A2	–860	–775	0
<i>B. Systeemintegratie</i>	–385	–385	0
<i>C. Misbruik en fraude</i>	–350	–350	0
Totaal A t/m C	–2040	–1510	390
<i>D. Effect niet werknemers</i>	–90	–105	0
Totaal A t/m D	–2130	–1615	390

Tabel 5.3.j. Structurele mutaties in de bruto uitkeringslasten als gevolg van de stelselherziende maatregelen: een drietal varianten (mln. gld.)

	Kabinetsovoornemen	Nader rapportvariant	Ongewijzigd beleid
<i>A1. Werkloosheidsregelingen</i>			
– gelijke behandeling	200	200	200
– niveauverlaging	–725	0	0
– differentiatie duur	–245	–600	–95
– vervolgitkering	520	620	0
– arbeidsverleden-eis	–260	–260	0
– IOW (interim 50+)	65	70	285
Sub-totaal A1	–445	30	390
<i>A2. Verdisconteerde werkloosheidslasten</i>			
– niveauverlaging	–265	0	0
– differentiatie duur	–2745	–2940	0
– vervolgitkering	115	115	0
– arbeidsverleden-eis	0	0	0
– IOW	105	120	0
Sub-totaal A2	–2790	–2705	0
<i>B. Systeemintegratie</i>	–385	–385	0
<i>C. Misbruik en fraude</i>	–350	–350	0
Totaal A t/m C	–3970	–3410	390
<i>D. Effect niet werknemers</i>	–135	–145	0
Totaal A t/m D	–4105 ¹	–3555 ¹	390

¹ Het kwantitatieve verschil tussen deze twee opties komt thans op 550 mln.; eerder was 545 mln. gepresenteerd. Uitsluitend noodzakelijke afrondingen bij de opstelling van de nu gepresenteerde complete set van tabellen veroorzaken deze afwijkende uitkomst.

Ter toelichting op de tabellen zij het volgende opgemerkt. Wegens de voorgenomen overgangsmaatregelen voor reeds ingegane uitkeringen worden de structurele effecten eerst op termijn bereikt. Het tempo ligt daarbij uiteraard voor de arbeidsongeschiktheidsregelingen aanzienlijk lager dan voor de werkloosheidsregelingen. In de tussenliggende periode kunnen de effecten van bepaalde maatregelen tijdelijk het structurele effect overtreffen. Dit is bijvoorbeeld het geval bij de differentiatie van de duur van de werkloosheidsregelingen waar, in de tijd gezien, aanvankelijk alleen opbrengsten vanwege een verkorting van de duur zullen ontstaan terwijl de kosten van duurverlenging pas in een later stadium van invloed worden.

Met betrekking tot de ongewijzigd beleid-variant vormen de aldaar opgenomen effecten de doorwerking van de (interim) maatregelen die in 1985 in het kader van de stelselherziening zijn getroffen, maar het structurele effect nog niet hebben bereikt. Voor het bereiken van het effectieve budgettaire resultaat, zoals dit ook in de memorie van toelichting is uiteengezet, moeten in de tabellen 5.3.c t/m 5.3.j ook de 165 mln. kosten van de (interim)maatregelen in 1985 worden opgenomen. Aangezien dit voor alle varianten geldt, kan bij de onderlinge vergelijking van deze post worden afgezien.

Aan de hand van de hier gepresenteerde tabellen is het mogelijk een globale indicatie te geven van het tijdpad van de financiële effecten. Zowel de leden van de C.D.A.-fractie als die van de fractie van de V.V.D. hebben hierom gevraagd. Uitgaande van de huidige voornemens zou eind 1987 reeds een besparing kunnen worden bereikt van bijna 1 miljard gulden. Per ultimo 1990 zullen de financiële effecten een bedrag van 2 miljard gulden hebben overschreden. Rond 1995 mag worden verwacht dat een bedrag van 3 miljard zal worden bereikt terwijl het besparingsbedrag in het jaar 2010 in de buurt van het structurele niveau van ruim 4 miljard gulden zal zijn gelegen.

Zoals hiervoor reeds werd opgemerkt is het bij ontstentenis van een consistent macro-economisch kader nog niet goed mogelijk een inzicht te bieden in de kosten voor de sociale zekerheid voor de periode 1986/1990 inclusief en exclusief stelselwijziging, waarnaar de leden van de V.V.D.-fractie informeren. Wel kan aan de hand van de hiervoor opgenomen tabellen worden geconstateerd dat in de bedoelde periode ten opzichte van ongewijzigd beleid substantiële besparingen mogelijk zijn; zowel bij de huidige voorstellen als ingeval zou worden gekozen voor het alternatief van de verkorte uitkeringsduur zonder halfjaarlijkse niveauverlaging.

5.4. Een nieuwe financieringsstructuur: structurele situatie

De leden van de P.v.d.A.-fractie vragen of in het geval sociale partners voorstellen doen voor een wijziging in de structuur van premieheffing het kabinet dit voorstel (gezien de verantwoordelijkheid van de sociale partners) automatisch over zal nemen.

Zoals eerder in deze memorie van antwoord door ons is gesteld inzake de gedachten van het CNV, zijn wij van oordeel dat vanuit de verantwoordelijkheid die het kabinet heeft voor het algemeen financieel-economisch beleid, alsmede daarbinnen voor de inkomensontwikkeling van actieven en niet-actieven, het kabinet tevens mede verantwoordelijk blijft voor de structuur van de premieheffing. Daarvoor zijn de macro-economische als wel de inkomenspolitieke consequenties van een wijziging van de heffingsstructuur van de sociale zekerheidsuitkeringen te groot. Op dit punt wacht het kabinet dan ook met veel belangstelling de resultaten van de eerder in deze memorie genoemde vijf studies hieromtrent af.

Daarnaast zij gewezen op het feit dat een eventuele wijziging in de structuur van de premieheffing van de loondervingsregelingen altijd zal moeten worden afgestemd op de heffingsstructuur van andere sociale zekerheidsregelingen, inkomensafhankelijke regelingen, alsmede de

fiscale heffingsgrondslagen. De onderlinge samenhang van deze aspecten is van dien aard dat men moeilijk op een van deze onderdelen verregaande aanpassingen kan doorvoeren, zonder naar het geheel van maatregelen te kijken.

De hier genoemde leden vragen zich af in welke mate er ten aanzien van de fifty-fifty verdeling van de nWW-premie tussen werkgevers en werknemers er werkelijk sprake is van een uitgangspunt, indien van jaar op jaar zal worden bekeken of van dit uitgangspunt wordt afgeweken.

Bij de formulering van deze passage is door ons heel bewust voor het woord «uitgangspunt» gekozen: bij de jaarlijkse verdeling van de nWW-premie gaan wij in eerste instantie uit van een evenredige financiële deelneming tussen werkgevers en werknemers. Naar de mate waarin uit hoofde van de ontwikkeling van de overige sociale verzekeringspremies, dan wel op basis van het op dat moment vigerende macro-economische beleid, het nodig blijkt om de verdeling van de nWW-premie anders dan fifty-fifty te verdelen, zal dit uitgangspunt worden aangepast. Dit betekent evenwel, en dat is ook voor 1986 het geval, dat een afwijking van de fifty-fifty verdeling nooit zonder reden zal zijn. In die zin is het uitgangspunt van de fifty-fifty-verdeling minder vrijblijvend dan de leden van de P.v.d.A.-fractie in hun bijdrage suggereren.

De beschouwingen van het kabinet over de structurele lastenverdeling leiden bij de leden van de C.D.A.-fractie tot enige vragen. Zo menen zij uit tabel 5.7 uit de memorie van toelichting de conclusie te kunnen trekken dat, voorzover de lastenverdeling die uit de herziening voortvloeit niet evenredig is, dit vooral ten goede komt aan niet-werknemers en werknemers in bedrijven.

De conclusie dat in de structurele situatie vooral de niet-werknemers en de werknemers in het bedrijfsleven een meer dan evenredige lastenverlichting ondervinden van de stelselwijziging, is inderdaad juist. Daarbij past evenwel de kanttekening dat tevens voor de overige groepen (overheid en werkgevers bedrijfsleven) in de structurele situatie een niet onbelangrijke verlichting van de sociale zekerheidslasten resulteert. Een tweede kanttekening betreft de ook in de memorie van toelichting aangegeven opmerking dat de toekomstige verdeling van de sociale zekerheidslasten niet los kan worden gezien van de financieel-economische ontwikkelingen in de komende jaren en dat op grond daarvan eventuele bijstellingen in de lastenverdeling altijd tot de mogelijkheden zullen behoren.

De opmerking van de leden van de C.D.A.-fractie dat de vertaling van de gezamenlijke verantwoordelijkheid van werkgevers en werknemers in een fifty-fifty-verdeling van de nWW-premie als wel zeer simpele rekenkunst overkomt, kunnen wij niet geheel volgen. Op zich lijkt het ons dat deze verhouding als uitgangspunt van de premieverdeling recht doet aan de in beginsel gelijke betrokkenheid van beide maatschappelijke groeperingen. Indien deze leden een specifiek andere, niet op simpele rekenkunst stoelende, verdeling voor ogen hebben, zouden wij dat gaarne in het eindverslag vernemen.

De leden van de fracties van P.v.d.A. en C.D.A. achten voorts enige opheldering noodzakelijk met betrekking tot de verdeling van de lasten als gevolg van de verwijdering van de werkloosheidscomponent in de AAW/WAO, met name waar het de effecten op de werkloosheidspremie en de premies AAW en WAO betreft.

Het vermoeden van deze leden dat het gezamenlijke premie-effect wel eens denivellerend zou kunnen zijn, is juist. Er vindt immers een lastenoverheveling plaats van een regeling waarbij voor de premie wordt rekening gehouden met een premievrije voet (WAO), naar een regeling (WW) met een proportionele premie (tot een bepaald maximum). Uit tabel 5.2 van de memorie van toelichting valt af te lezen dat voor de

structurele situatie in de kabinetsberekeningen wordt uitgegaan van een overheveling ter grootte van ruim 6,5 miljard gulden. Uitgaande van de huidige omvang van het premieplichtig inkomen zou hierdoor de WW-premie toenemen met ca. 5%-punt waarvan de helft voor rekening van de werknemers zou komen. Hierbij zij overigens opgemerkt dat dan geen rekening is gehouden met het voornemen om de ambtenaren onder de werkingssfeer van de werkloosheidsregelingen te brengen. In dat geval zal de WW-premie een toeneming laten zien van bijna 4%-punt.

Van het totale bedrag van 6,5 miljard zal ruim 3,8 miljard afkomstig zijn van de WAO. Bij handhaving van het franchise-bedrag op f91 per dag zou een daling mogelijk zijn van bijna 7,5%-punt van de WAO-premie na aftrek van franchise. Deze daling zou geheel aan de werknemers ten goede komen. Het resterende uitkeringsbedrag van bijna 2,7 miljard zal worden overgeheveld vanuit de AAW. Hiermee vloeit een premiedaling voor werkgevers voort van ca. 1,3%-punt.

Bij de hier vermelde percentages passen een aantal kanttekeningen. Allereerst zij opgemerkt dat het een partiële analyse betreft, waarbij geen rekening is gehouden met de overige voornemens in het kader van de stelselherziening. Voorts dient vastgesteld te worden dat het een benadering betreft waarbij de endogene ontwikkelingen buiten beschouwing zijn gelaten. Ten slotte zij er op gewezen dat is uitgegaan van een situatie die eerst op termijn zal worden bereikt. De overheveling van uitkeringslasten komt zeer geleidelijk tot stand, hetgeen met name het gevolg is van het kabinetsvoorstel dat arbeidsongeschikten vanaf 35 jaar van wie de uitkering reeds is ingegaan, niet aan herbeoordeling zullen worden onderworpen, terwijl voor de overige z.g. oude gevallen de financiering binnen de WAO/AAW blijft plaatsvinden.

Artikel 41 van het wetsvoorstel bepaalt dat de uitkering niet wordt betaald indien zij minder bedraagt dan een achtste deel van het minimumloon. De leden van de P.v.d.A.-fractie vragen zich naar aanleiding hiervan af waarom geen franchise in de premieheffing is opgenomen. Waar geen betaling van uitkering mogelijk is kan toch ook geen premie worden geheven, zo menen deze leden.

Naar onze mening moet hier sprake zijn van een misverstand. De invoering van een franchise kan eerst overwogen worden wanneer voor elk inkomensniveau geldt dat een deel van dat inkomen (aan de voet) niet door uitkering wordt gedekt. Hiervan is in dit geval echter geenszins sprake. Het is immers niet zo dat voor de inkomensniveaus boven een achtste deel van het minimumloon de uitkering wordt bepaald na aftrek van dit deel; Artikel 41 van het onderhavige wetsontwerp moet zuiver gezien worden als een administratieve maatregel bedoeld om te voorkomen dat de uitvoering wordt belast met de betaling van uitkeringen die relatief klein zijn. Als zodanig is dit artikel vergelijkbaar met de entree-eis van art. 2, lid van de AAW.

Naar aanleiding van de wens van de leden van de PvdA-fractie om het verband tussen premieheffing en herverdeling van arbeid te benadrukken, zouden deze leden graag een berekening ontvangen die ervan uitgaat dat werknemers met een arbeidsduur van minder dan 32 uur vrijgesteld worden van premieheffing, door de introductie van een premievrije voet die in uren wordt uitgedrukt. Werknemers met een arbeidsduur van meer dan 32 uur zouden een gestaffeld premie-percentages moeten betalen, oplopend tot een maximum van 40 uur per week.

Met alle waardering voor de pogingen van deze leden achten wij een systeem zoals hier beschreven ongewenst. Een principieel bezwaar tegen een dergelijk systeem betreft het ontbreken van enige relatie tussen premieheffing en uitkeringsrecht in die gevallen dat minder dan 32 uur wordt gewerkt. Voorts zullen – omdat gevreesd moet worden dat de staffeling uitzonderlijk scherp zal zijn en het «toptarief» zeer aanzienlijk – de inkomenseffecten onaanvaardbaar groot worden. Daarnaast voorzien

wij onoverkomenlijk administratief-technische problemen, zowel bij de inhouding als bij de afdracht van de premies. Ook de ervaringen met de franchise in de WAO – op zichzelf eenvoudiger omdat deze in guldens luidt – geven wat dit betreft geen reden tot optimisme.

5.5. Een nieuwe financieringsstructuur: de situatie in 1986.

De leden van de fractie van de P.v.d.A. en C.D.A. informeren naar de beweegredenen van het kabinet om reeds in 1986 van de fifty-fifty-verdeling van de WW-premie af te wijken.

De overwegende motivering om in 1986 niet voor een 50/50-verdeling maar voor een 40/60-verdeling van de WW-premie tussen werkgevers en werknemers te kiezen, is gelegen in de omstandigheid dat zonder deze bijstelling geen enkele lastenverlichting in de premiesfeer voor de werkgevers zou zijn bereikt. De opmerking van de leden van de C.D.A.-fractie dat het verkrijgen van een dergelijke ontwikkeling opportunistisch zou zijn, ontgaat ons. Zeker gezien het feit dat het overgrote deel van de lastenverlichting in de premiesfeer ten goede is gekomen aan de werknemers, lijkt het ons niet onredelijk, en vanuit economisch perspectief zelfs wenselijk, dat ook de werkgevers profiteren van de lagere sociale zekerheidslasten.

De leden van de S.G.P.-fractie vragen aandacht voor de verontrusting van het RCO. Deze raad attendeert op een overheveling van lasten van de overheid naar het bedrijfsleven welke in het jaar 1986 reeds bijna 1 mln. bedraagt en in de jaren nadien nog aanmerkelijk meer.

Zoals uit tabel 5.13 uit de memorie van toelichting kan worden afgelezen is het inderdaad juist dat de in 1986 voor het bedrijfsleven, en dan met name de werknemers, een lastenverzwaring optreedt van bijna 1 mln. Er zij evenwel op gewezen dat als gevolg van premiedalingen elders voor werknemers en werkgevers in 1986 in het geheel genomen een lastenverlichting in de premiesfeer optreedt.

Wat de (nog) hogere lasten in de toekomst aangaat, moge wij verwijzen naar tabel 5.7 uit de memorie van toelichting waaruit blijkt dat in de structurele situatie voor het bedrijfsleven door de stelselwijziging een lastenverlichting optreedt van ruim 2,4 mln. In zoverre kunnen wij de probleemstelling van deze leden niet geheel volgen.

Voorts zij er op gewezen dat indien toekomstige ontwikkelingen in de sociale zekerheidssector een belangrijke premiestijging voor een bepaalde categorie zouden impliceren, altijd nader kan worden bepaald of, en in welke mate, hiervoor passende maatregelen dienen te worden getroffen. Een en ander uiteraard tegen de achtergrond van het gehele macro-economische beeld waarin onder meer aspecten ter zake van de inkomensontwikkeling, werkgeverslasten en de positie van het overheidsbudget tegen elkaar dienen te worden afgewogen. Dit als antwoord op een vraag hieromtrent van de leden van de S.G.P.-fractie.

Omtrent de vraag van deze leden hoe wij oordelen over het voorstel dat de overheid wederom de kosten verbonden aan de AWW-aanspraken van vroeggehandicapten voor haar rekening te nemen, merken wij het volgende op.

Naar ons oordeel laat de huidige positie van het overheidstekort het niet toe om de kosten van de vroeggehandicapten weer voor rekening van het Rijk te brengen. Aangezien de overheveling van de genoemde kosten indertijd bij wet is geschied, kunnen wij niet de opmerking van deze leden plaatsen, dat een en ander geen rechtsgrond zou bezitten.

5.6. Structurele inkomensgevolgen

5.6.1. Algemeen

De leden van de P.v.d.A.-fractie constateren dat het naar de mening van het kabinet moeilijk is algemene conclusies te verbinden aan de gepresenteerde inkomenseffecten inzake de stelselherziening. De leden van de P.v.d.A.-fractie lezen hierin dat het kabinet de reikwijdte van de voorstellen niet voldoende kan overzien.

Dit is evenwel geenszins bedoeld met de aangehaalde passage uit de memorie van toelichting. De inkomenseffecten kunnen wel degelijk worden overzien, maar aan het gedifferentieerde cijfermateriaal kunnen moeilijk algemeen geldende conclusies worden afgeleid. Er zijn immers vele tabellen voor verschillende categorieën uitkeringsgerechtigden gepresenteerd. Daarbij komt dat voor de overzichtelijkheid van de presentatie keuzen moesten worden gemaakt. Nochtans zijn wij van oordeel dat met onze presentatie een goede indicatie wordt geboden van de inkomensgevolgen van de stelselherziening. Wij delen dan ook in het geheel niet de mening van de leden van de P.v.d.A.-fractie dat wij de reikwijdte van de stelselherziende voorstellen niet voldoende kunnen overzien.

De leden van de P.v.d.A.-fractie vragen in dit verband naar de koopkrachtgegevens van alle afzonderlijke maatregelen in het kader van de stelselherziening sociale zekerheid. Aangezien wij van mening zijn dat met de presentatie van de inkomenseffecten een voldoende inzicht wordt geboden, menen wij met de beschrijving in de memorie van toelichting te kunnen volstaan. Bovendien zijn buiten de financiële paragraaf van de memorie van toelichting ook nog afzonderlijk inkomensgevolgen weergegeven van meer specifieke maatregelen. Wij wijzen in dit verband op de voorstellen inzake het niveau van de uitkering (paragraaf 3.8).

De leden van de P.v.d.A.-fractie willen tevens een correcte weergave en benoeming van de tabellen, waarin de inkomenseffecten zijn gepresenteerd. Zij spreken in dit verband over «kennelijk» fouten. Eenzelfde opmerking plaatsen deze leden bij inkomensgegevens, die gebruikt zijn in de kabinetsreactie op het SVr-advies (kamerstukken II, 1985–1986, 19 261, nr. 4). Het is ons evenwel niet duidelijk welke fouten deze leden bedoelen, waardoor van onze kant hier niet nader op kan worden ingegaan.

Voorts willen de leden van de P.v.d.A. naast de netto inkomensverschillen ook de netto inkomensniveaus in het huidige- en het voorgestelde stelsel voor 180 groepen van uitkeringsgerechtigden ontvangen. Dit verzoek komt neer op het opnemen van een nogal omvangrijk aantal tabellen in de memorie van antwoord. Deze gegevens zijn weliswaar op het Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid voorhanden in de vorm van zogenaamde computeruitdraaien, maar gezien de omvang is het nogal bewerkelijk om deze gegevens in de memorie van antwoord op te nemen. Vanzelfsprekend kunnen deze gegevens, indien deze leden daar behoefte aan hebben, in ruwe vorm (dwz. computeruitdraaien) ter beschikking worden gesteld.

De leden van de P.v.d.A.-fractie vinden voorts de gepresenteerde inkomenseffecten misleidend, omdat in de berekening is geabstraheerd van de interimregeling oudere werklozen. In de eerder genoemde reactie op het SVr-advies hebben wij naar voren gebracht dat naar onze mening de interimmaatregel in verband moet worden gebracht met de stelselherziening. Zoals eerder in deze memorie is uitgelegd, is dit ook in budgettair opzicht gedaan door de kosten van de interimregeling in 1985 tevens bij het effectieve besparingsresultaat van de stelselwijziging te betrekken.

Met de tijdelijke voorziening is vooruitgelopen op de komende wetgeving inzake de stelselherziening. Dat voor deze interimregeling geen einddatum is opgenomen doet hieraan niets af. Bovendien is er ook nog een praktisch motief om de interimregeling niet in de bestaande situatie op te nemen.

Dit komt, zoals reeds is opgemerkt, omdat de interimregeling per 31-4-1986 niet voor alle oudere werklozen van 50 tot en met 57,5 jaar zal gelden. Voor een deel van de huidige uitkeringsgerechtigden zal het dan ook niet juist zijn om de interimregeling in de bestaande situatie op te nemen.

De leden van de P.v.d.A.-fractie vragen naar een toelichting op tabel 5.16 uit de memorie van toelichting, waarin een procentuele verdeling van het aantal werklozen is opgenomen. Deze procentuele verdeling is berekend op basis van het aantal werklozen in de structurele situatie uitgesplitst naar een drietal categorieën. In de eerste plaats is daarbij van belang dat het aantal volledig werklozen met een loondervingsuitkering (WW, vervolguitering en IOW) als gevolg van de stelselwijziging toeneemt van 268 000 naar 351 000. Voorts is aangenomen dat van dit aantal ongeveer 28 000 uitkeringsgerechtigden niet voldoet aan de arbeidsverledeneis. Uit het arbeidsverledenonderzoek, dat is verricht op basis van het referentie-onderzoek in 1981, komt een verhouding naar voren die in dezelfde orde van grootte ligt. Omtrent de gedeeltelijk arbeidsongeschikten met een werkloosheidscomponent is berekend dat als gevolg van de afschaffing van de verdiscontering in de AAW en WAO ongeveer 127 000 uitkeringsjaren naar de loondervingsuitkeringen worden overgeheveld. Een en ander kan ook worden afgelezen uit tabel 5.1.c.

Voor een antwoord op de vragen van de leden van de P.v.d.A.-fractie over de vooronderstelling dat gedeeltelijk arbeidsongeschikten met een werkloosheidscomponent allen voldoen aan de arbeidsverledeneis, zouden wij willen verwijzen naar de passages hieromtrent onder punt 25 van het nader rapport.

De leden van de P.v.d.A. verbazen zich voorts over het aandeel van de tweeverdieners in het totale aantal uitkeringsgerechtigden. In de memorie van toelichting wordt hierbij een percentage van 41 procent genoemd terwijl in de Financiële Nota Sociale Zekerheid 1985 (kamerstukken II, 18 612, nr. 2) een percentage van 24 procent is vermeld. In de memorie van toelichting zijn – zoals de leden van de P.v.d.A. terecht veronderstellen – onder de tweeverdieners ook de alleenstaanden begrepen. Zowel tweeverdieners als alleenstaanden zullen immers in het nieuwe stelsel geen recht hebben op een toeslag, waardoor voor hen de inkomensgevolgen kunnen afwijken van die van alleenverdieners. In de memorie van toelichting is de categorie tweeverdieners gekozen om deze afwijkende inkomensgevolgen te laten zien.

De leden van de P.v.d.A.-fractie menen, dat de Raad van State in haar advies om een duidelijke motivering van de voorstellen heeft verzocht voorzover dit de inkomenseffecten betreft. Naar onze mening heeft het advies van de Raad van State op dit punt niet deze strekking. De opvatting van de leden van de P.v.d.A., dat wij het advies van de Raad van State niet belangrijk genoeg zouden achten, delen wij derhalve ook niet.

De genoemde leden constateren, dat in de Toeslagenwet de systematiek met betrekking tot de indeling naar leefsituatie anders is geregeld dan in de loon- en inkomensbelasting. Zij vragen in dit verband of de benaming van de tabellen, waarin de inkomenseffecten voor tweeverdieners zijn weergegeven, wel juist is. In de memorie van toelichting is opgemerkt, dat deze inkomensgevolgen relevant zijn voor (gedeeltelijk) werklozen waarvan de partner meer verdient dan het minimumloon. Zij zullen geen recht hebben op een toeslag en zijn voor de loon- en inkomensbelasting ingedeeld in tariefgroep 1. In eerste instantie hebben deze inkomenseffecten derhalve geen betrekking op samenwonende alleenstaanden, zoals bijvoorbeeld woningdelers. De benaming van de tabellen is daarmee ook niet onjuist.

Tijdens de loondervingsperiode komen overigens de uitkeringsrechten en de tariefgroepindeling van samenwonende alleenstaanden die beiden inkomen verwerven, overeen met die van (gedeeltelijk) werklozen

waarvan de partner meer verdient dan het minimumloon. Beide categoriën uitkeringsgerechtigden komen niet in aanmerking voor een toeslag en zijn ingedeeld in tariefgroep 1. In de huidige en in de voorgestelde situatie pakt voor deze groepen uitkeringsgerechtigden alleen het bijstandsregime anders uit.

In dit verband vragen de leden van de P.v.d.A. naar de inkomensgevolgen voor gedeeltelijk arbeidsongeschikten en werklozen die ongehuwd samenwonen en – na de stelselherziening – worden aangemerkt als partner. Voor ongehuwd samenwonenden geldt in de huidige situatie geen minimumbescherming, terwijl zij in de wetsvoorstellen (voor zover zij alleenverdiener zijn en worden aangemerkt als partner) wel in aanmerking komen voor een toeslag. Hiermede zal op dit punt de werkingsfeer van de sociale zekerheidsregelingen ruimer worden. Voor een inzicht in de inkomenseffecten is voorts het recht op bijstandverlening van belang, waarbij het al of niet aanwezig zijn van vermogen een rol speelt. In onderstaand overzicht zijn derhalve voor twee casusposities de gevolgen weergegeven.

Overzicht 5.6.a. Gevolgen van stelselherziening voor ongehuwd samenwonenden, waarbij één van beiden een inkomen inbrengt

Casus	Aanwezig vermogen	Huidige situatie	N ₂ stelselherziening
A.	nee	geen toeslag; volledige bijstand	wel toeslag; volledige bijstand
B.	ja	geen toeslag; geen bijstand	wel toeslag; geen bijstand

Voor geval A wordt de aanvullende bijstandsverlening vervangen door een recht op toeslag. Uit dien hoofde treden voor hen geen inkomenseffecten op. Deze compensatie treedt niet op voor ongehuwd samenwonenden met eigen vermogen, waardoor voor hen een inkomensverbetering optreedt. Deze inkomensverbetering komt overeen met het niveau van de toeslag.

Naar de mening van de leden van de P.v.d.A.-fractie zouden wij verwarring scheppen door in onze berekeningen niet uit te gaan van het voorheen genoten loon maar van de hoogte van de uitkering. Om deze reden vragen zij een procentuele verdeling van zowel de werknemers als de uitkeringsgerechtigden naar inkomensniveau.

Deze gegevens zijn in tabel 5.6.b weergegeven, waarbij gebruik is gemaakt van het halfjaarlijkse loononderzoek van het CBS uit 1983. De leden van de P.v.d.A.-fractie baseren hun berekeningen eveneens op deze publicatie.

Tabel 5.6.b. Procentuele verdeling van de werknemers en de alleen verdienende werkloze uitkeringsgerechtigden (WW/WWV) naar inkomensniveau

Werkenden ¹		Uitk. trekkers WW/WWV (alleenverd.)		
loon per maand	frequentie (procenten)	uitkering p.m. incl. toeslag	frequentie (procenten)	aantallen
–1987	15	–1987	20	28 000
1987–2500	10	1987–1987	15	21 000
2550–2840	15	1987–1987	15	21 000
2850–3000	10	1987–2100	15	21 000
3000–4000 ²	28	2100–2800	24	33 000
4000–5000	12	2800–3500	7	10 000
5000–5285 (max)	3	3500–3670 (max)	4	6 000
5285–meer	7	3670–meer	0	0
Totaal	100	Totaal	100	140 000

¹ Werknemers in de sectoren nijverheid en dienstverlenende bedrijven.

² Modaal inkomen bedraagt in 1985 ongeveer f 3100 per maand.

Het aantal werknemers met een inkomen lager dan f 2840 per maand, waarbij voor alleenverdieners in de sociale zekerheidsregelingen een minimumuitkering relevant zou zijn, bedraagt ongeveer 40 procent (15 + 10 + 15). Van het feitelijke bestand van alleenverdienende werkloze uitkeringsgerechtigden heeft – zoals moge blijken uit vorenstaande tabel – ongeveer 50 procent (20 + 15 + 15) een uitkering op het minimumniveau.

De conclusie van de leden van de P.v.d.A.-fractie dat slechts 40 procent van de werkloze alleenverdienende uitkeringsgerechtigden een uitkering op het minimumniveau zou hebben en om die reden geen inkomensgevolgen ondervinden van de stelselherziening, is derhalve niet correct. Het feitelijk percentage ligt, zoals hierboven is uiteengezet, in de buurt van de 50. Wij onderschrijven dan ook niet de algemene conclusie van de leden van de PvdA-fractie, dat de inkomensgevolgen van de stelselherziening voor een veel grotere groep gelden en in aanzienlijke mate negatiever zullen zijn.

De leden van de P.v.d.A.-fractie vragen in dit verband tevens naar het aantal werknemers met een niet volledige werkweek. Op basis van CBS-statistieken kan worden berekend dat in 1983 ongeveer 7,6% van de mannen en 50,7% van de vrouwen korter werkt dan 35 uur per week. Een nader uitsplitsing van deze gegevens naar inkomensniveau en levenssituatie zijn niet voorhanden.

De aan het woord zijnde leden constateren dat relatief veel minder tweeverdieners dan alleenverdieners voorkomen op het minimumuitkeringsniveau en vragen hiervoor een verklaring.

De verklaring voor dit verschijnsel is dat voor de tweeverdieners alleen diegenen die een uitkering op 70% van het minimumloon ontvangen, als minima worden aangeduid. Dit zijn derhalve alleen werknemers die voorheen het minimumloon ontvingen. Voor alleenverdieners ligt dit anders, omdat hier het relevante minimumniveau op 100% van het minimumloon is gesitueerd. Gegeven het uitkeringspercentage van 70, gaat het hier derhalve om werknemers die voorheen een looninkomen genoten tussen het minimumloon en 10/7 van het minimumloon (ofwel nagenoeg een modaal looninkomen).

De leden van de P.v.d.A.-fractie vinden dat de stelselherziening grotere inkomensgevolgen heeft voor tweeverdieners dan voor alleenverdieners. Dit kan evenwel naar onze mening zeker geen algemene conclusie zijn. Uit een goede bestudering van de memorie van toelichting blijkt immers dat tweeverdieners ook duidelijk positieve inkomenseffecten ondervinden.

Tweeverdieners zullen overigens geen recht hebben op een toeslag. Hierdoor zijn de inkomensgevolgen van de halfjaarlijkse aanpassing van de uitkering voor deze categorie uitkeringsgerechtigden groter dan voor alleenverdieners. In dit verband vragen de leden van de P.v.d.A., hoe deze systematiek van toeslagen zich verhoudt tot individualisering en economisch zelfstandigheid. In paragraaf 1.5 van de memorie van toelichting bij het wetsvoorstel inzake de Toeslagenwet (kamerstukken II, 1984–1985, 19 257, nrs. 1–2) is op deze problematiek uitgebreid ingegaan, waarnaar hier korthedshalve zijn verwezen.

Inkomenseffecten nader rapport-variant

De leden van de P.v.d.A.- en de C.D.A.-fractie vragen naar de inkomenseffecten van de variant, die in het nader rapport aan de Koningin is beschreven. De halfjaarlijkse aanpassing van de uitkering blijft in dit alternatief achterwege, waartegenover de duur van de nWW-uitkering voor werklozen van 23 tot 57,5 jaar ten opzichte van het huidige kabinetvoorstel met een half jaar wordt bekort.

De leden van de C.D.A.-fractie wensen een beschrijving van de inkomenseffecten van dit alternatief overeenkomstig de in de memorie van toelichting weergegeven tabellen 5.17 tot en met 5.24.

Voor de volledigheid zijn in tabel 5.6.c de uitkeringsperiodes weergegeven, zoals deze in de nader rapport-variant zouden gelden. Voor het huidige kabinetsvoorstel zijn deze periodes beschreven in tabel 5.15 van de memorie van toelichting en zijn – voorzover deze verschillen van het voorgedragen alternatief, eveneens in onderstaande tabel (tussen haken) opgenomen.

Tabel 5.6.c. Uitkeringsperiodes bij werkloosheid in de nader rapport-variant (de perioden in het kabinetsvoorstel zijn tussen haken toegevoegd)

Leeftijd	Voldaan referte-eis WW	Voldaan arbeidsverleden-eis			Totaal
		WW	Vervolg uitk.	IOW	
18 –22	0,5	0	1,0	–	1,5
23 –29	0,5	0,0(0,5)	1,0	–	1,5(2,0)
30 –34	0,5	0,5(1,0)	1,0	–	2,0(2,5)
35 –39	0,5	1,0(1,5)	1,0	–	2,5(3,0)
40 –44	0,5	1,5(2,0)	1,0	–	3,5(3,5)
45 –49	0,5	2,0(2,5)	1,0	–	3,5(4,0)
50 –54	0,5	2,5(3,0)	1,0	11,0(10,5)	15,0
55 –57,5	0,5	3,0(3,5)	1,0	5,5(5,5)	10,0
57,5–59	0,5	3,5	1,0	2,5	7,5
60 –64	0,5	4,5	–	–	5,0

Uit tabel 5.6.c kan worden afgeleid dat voor werklozen die niet voldoen aan de arbeidsverledeneis, het wel of niet invoeren van een halfjaarlijkse aanpassing van de uitkering niet relevant is, omdat de duur van de loondervingsuitkering in beide opties beperkt blijft tot een half jaar. De inkomenseffecten van deze categorie uitkeringsgerechtigden – zoals deze beschreven zijn in de tabellen 5,17 tot en met 5.19 van de memorie van toelichting – blijven derhalve ongewijzigd en zijn daarom hier niet opnieuw gepresenteerd.

Zoals opgemerkt is in de nader rapport-variant de WW-periode voor werklozen van 23 tot en met 57,5 jaar, die voldoen aan de arbeidsverledeneis, een half jaar korter dan in het kabinetsvoorstel. De vergelijking met de uitkeringsperiodes bij werkloosheid in het huidige stelsel leidt daarmee tot andere resultaten en is onderstaand opnieuw gepresenteerd (vergelijkbaar met tabel 5.31 in memorie van toelichting).

Tabel 5.6.d. Vergelijking uitkeringsperiodes bij werkloosheid als voldaan wordt aan de arbeidsverleden-eis, en de uitkeringsperiodes in het huidige stelsel (de perioden in het kabinetsvoorstel zijn tussen haken toegevoegd)

Leeftijd	Nader rapport-variant (kabinetsvoorstel)	Huidige stelsel	Vershil
18 –22	1,5	1,5	0
23 –29	1,5(2,0)	2,0	–0,5(0)
30 –34	2,0(2,5)	2,5	–0,5(0)
35 –39	2,5(3,0)	2,5	0 (+0,5)
40 –44	3,0(3,5)	2,5	+0,5(+1,0)
45 –49	3,5(4,0)	2,5	+1,0(+1,5)
50 –54	15,0	2,5	+12,5
55 –57,5	10,0	2,5	+7,5
57,5–59	7,5	7,5	0
60 –64	5,0	5,0	0

Voor werklozen van 23 tot 50 jaar zou de totale uitkeringsperiode in de nader rapport-variant korter worden. Voor de 50 tot 57,5 jarigen is dit niet het geval, omdat de kortere WW-periode gecompenseerd wordt door een langere IOW-periode.

Naast de wijziging in de duur, blijft in de nader rapport-variant de halfjaarlijkse aanpassing van hoogte van de uitkering achterwege. De met deze beide aanpassingen (duur en hoogte) samenhangende inkomenseffecten, zoals deze voor het kabinetsvoorstel beschreven in de tabellen 5.21 tot en met 5.24 in de memorie van toelichting, zijn onderstaand weergegeven.

Voor *alleenverdienende werklozen* die aan de arbeidsverleden-eis voldoen, zijn de inkomenseffecten in tabel 5.6.e gepresenteerd (vergelijkbaar met tabel 5.21 in de memorie van toelichting).

Tabel 5.6.e. Het verschil tussen huidige en voorgestelde netto uitkering per maand voor alleenverdienende werklozen die aan de arbeidsverleden-eis voldoen (39% van het bestand) volgens de nader rapport-variant

Inkomens-niveau	Wegings-percentage	Leeftijds-categorie	Halfjaarlijkse perioden vanaf begin uitkering										
			1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	
Minimum	50	23-29	0	0	0	-0	0	0	0	0	0	0	0
		40-44	0	0	0	0	0	0	0	+0	0	0	0
		50-54	0	0	0	0	0	0	+0	+0	+0	+0	+0
		55-57,5	0	0	0	0	0	0	+0	+0	+0	+0	+0
Minimum tot modaal	18												
Modaal	2	23-29	0	0	-59	-59	0	0	0	0	0	0	0
		40-44	0	0	0	0	-59	+0	0	0	0	0	0
		50-54	0	0	0	0	0	+59	+0	+0	+0	+0	+0
		55-57,5	0	0	0	0	0	+59	+59	+0	+0	+0	+0
Modaal tot maximum	27												
Maximum	3	23-29	0	-800	-800	-800	0	0	0	0	0	0	0
		40-44	0	0	0	0	-800	+0	0	0	0	0	0
		50-54	0	0	0	0	0	+800	+0	+0	+0	+0	+0
		55-57,5	0	0	0	0	0	+800	+800	+0	+0	+0	+0
Totaal	100												

Zonder de halfjaarlijkse aanpassing van de uitkeringen blijven de negatieve inkomenseffecten in de beginperiode beperkt tot de jongere uitkeringsgerechtigden. Door het laten vervallen van de niveau-aanpassingen leiden in de nader rapport-variant alleen afwijkingen in de duur (ten opzichte van het huidige stelsel) tot inkomenseffecten. Voor de oudere leeftijdscategorieën treden daardoor alleen positieve inkomenseffecten op, omdat voor deze werklozen de loondervingsperiode langer voortduurt dan in het huidige stelsel.

Voor *tweeverdienende uitkeringsgerechtigden* die voldoen aan de arbeidsverleden-eis, zijn de inkomenseffecten van de nader rapport-variant in tabel 5.6.f weergegeven (vergelijkbaar met tabel 5.22 in de memorie van toelichting).

Tabel 5.6.f. Het verschil tussen huidige en voorgestelde netto uitkering per maand voor tweeverdienende werklozen die aan de arbeidsverleden-eis voldoen, (27% van het bestand) volgens de nader rapport-variant

Inkomens-niveau	Wegings-percentage	Leeftijds-categorie	Halfjaarlijkse perioden vanaf begin uitkering										
			1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	
Minimum	25	23-29	0	0	0	-995	0	0	0	0	0	0	0
		40-44	0	0	0	0	0	+995	0	0	0	0	0
		50-54	0	0	0	0	0	+995	+995	+995	+0	+0	+0
		55-57,5	0	0	0	0	0	+995	+995	+995	+995	+0	+0
Minimum tot modaal	50												
Modaal	5	23-29	0	-401	-401	-1396	0	0	0	0	0	0	0
		40-44	0	0	0	0	-401	+995	0	0	0	0	0
		50-54	0	0	0	0	0	+1396	+995	+995	+0	+0	+0
		55-57,5	0	0	0	0	0	+1396	+1296	+995	+995	+0	+0
Modaal tot maximum	16												
Maximum	4	23-29	0	-1086	-1085	-2080	0	0	0	0	0	0	0
		40-44	0	0	0	0	-1085	+995	0	0	0	0	0
		50-54	0	0	0	0	0	+2080	+995	+995	+0	+0	+0
		55-57,5	0	0	0	0	0	+2080	+2080	+995	+995	+0	+0
Totaal	100												

Uit deze gegevens blijkt dat er – zonder een halfjaarlijkse aanpassing van de uitkering – in enkele periodes negatieve inkomenseffecten optreden voor de jongere leeftijdscategorieën. Dit komt door de (extra) duurverkorting ten opzichte van het huidige stelsel.

Voor de oudere leeftijdscategorieën treden in deze variant alleen positieve inkomenseffecten op, omdat de loondervingsperiode langer is dan in het huidige stelsel. Vooral voor tweeverdieners is dit uitermate relevant, omdat deze uitkeringsgerechtigden in de huidige situatie geen beroep kunnen doen op bijstandsverlening (aannemende dat de partner tenminste het minimumloon verdient).

Voor *alleenverdienende gedeeltelijk arbeidsongeschikten met een werkloosheidscomponent* zijn de inkomenseffecten van de nader-rapport-variant in tabel 5.6.g gepresenteerd (vergelijkbaar met tabel 5.23 in de memorie van toelichting).

Tabel 5.6.g. Het verschil tussen de huidige en de voorgestelde netto uitkering per maand voor alleenverdienende gedeeltelijke arbeidsongeschikten met een werkloosheidscomponent (17% van het bestand) volgens de nader rapport-variant

Inkomens-niveau	Wegings-percentage	Leeftijds-categorie	Halfjaarlijkse perioden vanaf begin uitkering										
			1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	
Minimum	45	23-29	0	0	0	-0*	-0*	-0*	-0*	-0*	-0*	-0*	-0*
		40-44	0	0	0	0	0	0	-0*	-0*	-0*	-0*	
		50-54	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
		55-57,5	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
Minimum tot modaal	19												
Modaal	6	23-29	0	-50	-59	-59*	-59*	-59*	-59*	-59*	-59*	-59*	-59*
		40-44	0	0	0	0	-59*	-59*	-59*	-59*	-59*	-59*	
		50-54	0	0	0	0	0	0	-59	-59	-59	-59	
		55-57,5	0	0	0	0	0	0	0	-59	-59	-59	
Modaal tot maximum	25												
Maximum	5	23-29	0	-520	-520	-800*	-800*	-800*	-800*	-800*	-800*	-800*	
		40-44	0	0	0	0	-520*	-520	-800*	-800*	-800*	-800*	
		50-54	0	0	0	0	0	0	-520	-520	-800	-800	
		55-57,5	0	0	0	0	0	0	0	-520	-520	-800	
Totaal	100												

In de nader-rapport-variant treden geen inkomensdalingen op in de WW-perioden, omdat de uitkeringen niet halfjaarlijks worden aangepast. Na het verstrijken van de loondervingsperiode (exclusief vervolgitkering) zal de vervolgitkering voor de bovenminimale uitkeringsgerechtigden lager zijn dan in de huidige situatie, waardoor inkomensdalingen kunnen optreden.

Voor *tweeverdienende gedeeltelijk arbeidsongeschikten met een werkloosheidscomponent* zijn de inkomenseffecten van de nader-rapport-variant in tabel 5.6.h weergegeven (vergelijkbaar met tabel 5.24 in memorie van toelichting).

Tabel 5.6.h. Het verschil tussen de huidige en de voorgestelde netto uitkering per maand voor tweeverdienende, gedeeltelijk arbeidsongeschikten met een werkloosheidscomponent (11% van het bestand) volgens de nader rapportvariant

Inkomens-niveau	Wegings-percentage	Leeftijds-categorie	Halfjaarlijkse perioden vanaf begin uitkering										
			1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	
Minimum	25	23-29	0	0	0	-448*	-448*	-448*	-448*	-448*	-448*	-448*	-448*
		40-44	0	0	0	0	0	0	-448*	-448*	-448*	-448*	
		50-54	0	0	0	0	0	0	0	0	-448	-448*	
		55-57,5	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	
Minimum tot modaal	49												
Modaal		23-29	0	-187	-187	-621*	-621*	-621*	-621*	-621*	-621*	-621*	-621*
		40-44	0	0	0	0	-187	-187	-621*	-621*	-621*	-621*	
		50-54	0	0	0	0	0	0	-187	-187	-621*	-621*	
	55-57,5	0	0	0	0	0	0	0	-187	-187	-621		
Modaal tot maximum	16												
Maximum		23-29	0	-489	-489	-812*	-812*	-812*	-812*	-812*	-812*	-812*	-812*
		40-44	0	0	0	0	-489	-489	-812*	-812*	-812*	-812*	
		50-54	0	0	0	0	0	0	-489	-489	-812	-812*	
	55-57,5	0	0	0	0	0	0	0	-489	-489	-812		
Totaal	100												

Vanaf het moment, dat de vervolgitkering relevant wordt voor de gedeeltelijk arbeidsongeschikten, kunnen inkomensdalingen optreden. Na de loondervingsperiode wordt de gedeeltelijke vervolgitkering niet omgezet in een bijstands- of IOW-uitkering, waardoor uit dien hoofde de netto uitkering verder afneemt.

De leden van de P.v.d.A.-fractie informeren voorts naar de inkomenseffecten van de nader-rapport-variant, waarbij de bekorting van een half jaar voor werklozen van 23 tot en met 57,5 jaar achterwege blijft. Deze P.v.d.A.-variant gaat duidelijk verder dan de financiële ruimte zoals deze bij de algemene politieke beschouwingen is besproken en in het nader rapport verder is toegelicht. De inkomenseffecten achten wij dan ook vooralsnog niet relevant voor de parlementaire discussie.

5.6.2. *Inkomensgevolgen alleenstaande ouders*

Voor de antwoorden op de gestelde vragen inzake de inkomensgevolgen voor alleenstaande ouders zij verwezen naar paragraaf 5.8.

5.6.3. *Inkomensgevolgen voor personen jonger dan 23 jaar*

De leden van de P.v.d.A.-fractie vragen naar de inkomensgevolgen van de stelselherziening voor de beneden 23 jarigen. Deze gegevens zijn in de memorie van toelichting van de nieuwe Werkloosheidswet opgenomen.

Immers op verzoek van de Raad van State zijn in bijlage III voor alle leeftijdscategorieën – dat wil zeggen ook de beneden 23 jarigen – de inkomensgevolgen gepresenteerd.

Het lid van de R.P.F.-fractie vraagt naar de inkomenseffecten voor gedeeltelijk arbeidsongeschikten met een werkloosheidscomponent vanaf het moment dat zij in aanmerking komen voor aanvullende bijstandverlening. Deze gegevens zijn in de tabellen 5.2.3 en 5.2.4 van de memorie van toelichting opgenomen. De betreffende perioden zijn bovendien in de tabellen gemarkeerd (x).

5.6.4. *Alleenstaanden (23–27 jaar)*

Voor de antwoorden op de vragen omtrent de gevolgen van de stelselwijziging voor alleenstaanden tussen 23 en 27 jaar, zij verwezen naar paragraaf 3.8.

5.6.5. *Alleenstaanden ouder dan 27 jaar*

De antwoorden op de vragen inzake de inkomensconsequenties voor alleenstaanden ouder dan 27 jaar zijn weergegeven in paragraaf 3.8.

5.6.6. *Inkomensgevolgen voor actieve en niet-actieve ambtenaren in de structurele situatie*

In de memorie van toelichting is gesteld dat de stelselherziening nauwelijks inkomensgevolgen zal hebben voor de actieve ambtenaar. De leden van de P.v.d.A.-fractie vinden deze conclusie misleidend. Voor een goede beoordeling van de wetsvoorstellen vragen zij naar een groot aantal koopkrachteffecten voor actieve ambtenaren in 1986, indien voor deze groep dezelfde sociale premies zouden worden ingehouden als voor werknemers.

Naar wij aannemen gaat het hierbij om de risicoverevening inzake de werkloosheidswet, waarvan de financiële gevolgen in de structurele situatie zijn weergegeven in de memorie van toelichting. Voor het jaar 1986 zal evenwel geen risicoverevening optreden, omdat de ambtenaren in dat jaar niet onder de WW-verzekering zullen worden gebracht. Uit hoofde van het wetsvoorstel treden derhalve geen inkomensgevolgen op voor de actieve ambtenaar. Dit geldt eveneens voor de niet-actieve ambtenaar.

Voorts willen de leden van de P.v.d.A.-fractie inzicht hebben in de netto uitkeringsverschillen indien de huidige ambtelijke regelingen (inclusief bovenwettelijk gedeelte) vergeleken worden met de (voorgestelde) regelingen in de particuliere sector zonder bovenwettelijke aanvulling.

Dit is naar onze mening in het kader van de stelselherziening sociale zekerheid een verkeerde benadering. In de stelselherziening zijn immers alleen de vergelijkbare wettelijke uitkeringsrechten betrokken, zoals ook is aangegeven op pagina 92 van de memorie van toelichting. De uitkeringsrechten in de ambtelijke regeling die daarboven uitgaan, zijn in dit kader niet aan de orde. Deze spelen een rol in het arbeidsvoorwaardenoverleg, net zoals dat het geval is met de bovenwettelijke uitkeringen in de particuliere sector. Naar onze mening is derhalve de gevraagde vergelijking niet relevant voor de stelselherziening sociale zekerheid.

De leden van de P.v.d.A.-fractie vragen ten slotte naar de inkomenseffecten voor niet-actieve ambtenaren indien het inhoudingstraject volledig zou worden geharmoniseerd. Een volledige harmonisatie wordt evenwel door het kabinet op dit moment niet nagestreefd. Om deze reden is van presentatie van de gevraagde inkomenseffecten afgezien.

5.6.7. *Vrijlating neveninkomsten*

De leden van de P.v.d.A. merken – in verband met de vrijlating van neveninkomsten – op, dat de toepassing van een inkomenstoets in de IOW op het inkomen van de partner, een verslechtering betekent ten opzichte van de huidige regeling voor uitkeringsgerechtigden in de WWV van 50 jaar en ouder. Deze leden merken op dat dit een groep betreft, die toch al geringe kansen heeft om weer werk te vinden, gezien hun leeftijd. De betreffende leden willen in dit verband weten wat de financiële gevolgen zijn en hoeveel mensen het betreft als geen toets op het inkomen van de partner zou worden doorgevoerd.

Het is juist dat de huidige IOW-voorstellen een volledige inkomenstoets kennen voor inkomsten uit arbeid van de uitkeringsgerechtigde of diens partner. De interimregeling voor uitkeringsgerechtigden in de WWV kent een dergelijke toets niet. Bij de beoordeling of sprake is van een verslechtering dient naar ons oordeel niet alleen te worden gekeken naar de interimregeling WWV, welke immers steeds is gepresenteerd als een maatregel die vooruitloopt op de stelselherziening en die in dit opzicht dus ook niet kan worden beschouwd als een structureel element in ons sociale zekerheidsstelsel. Eerder is in deze memorie hier uitvoerig op ingegaan.

Het ligt dan ook naar onze mening meer voor de hand om de IOW te vergelijken met de structurele situatie voordat de interimmaatregel van kracht werd. In die situatie waren betrokken uitkeringsgerechtigden na het bereiken van hun maximale WWV-duur, aangewezen op de Rww, alwaar een volledige middelentoets (dus inkomens- en vermogenstoets) van toepassing was. De huidige IOW-voorstellen betekenen ten opzichte van de Rww, dat de vermogenstoets zal vervallen. In vergelijking met de vroegere situatie zal dan ook sprake zijn van een aanzienlijke verbetering. Wij zijn dan ook geen voorstander van een verruiming van de IOW-bepalingen.

Indien in de IOW geen inkomenstoets zou worden toegepast, dan zullen de lasten van deze regeling in de structurele situatie toenemen met 140 mln. per jaar. Dit bedrag komt overeen met een bestandsuitbreiding van ongeveer 7000 personen.

De leden van de P.v.d.A. vragen een overzicht, waarin de vrijlatingsbepalingen worden weergegeven. Deze bepalingen zijn onderstaand gepresenteerd.

	Toeslagenwet en IOW	Algemene Bijstandswet
A. Vrijlatingsregeling	30% van het inkomen uit arbeid	25% van het inkomen uit arbeid
B. Maximale vrijlating	15% van de geldende uitkeringsnorm	15% van de geldende uitkeringsnorm
C. Tijdsduur	Maximaal 2 jaar inclusief vrijlatingsperiode in Toeslagenwet	Maximaal 2 jaar inclusief vrijlatingsperiode in Toeslagenwet

Voor uitkeringsgerechtigden, die neveninkomsten uit arbeid hebben wordt maximaal 15 procent van de geldende uitkeringsnorm niet op de uitkering gekort voor een periode van 2 jaar. Als gevolg van deze regeling zal de uitkering plus neveninkomsten maximaal f 255 per maand boven de volledige uitkering kunnen liggen.

5.6.8. *Diversen*

De leden van de V.V.D.-fractie vragen voor een volledige werkloze, die een baan vindt van 20 uur per week, de inkomensverandering aan te geven. Zij dachten daarbij aan een werknemer, waarvan het voorheen genoten bruto salaris f 40 000 bedraagt, terwijl het bruto salaris in de nieuwe deeltijdbaan uitkomt op f 35 000.

In dit door de V.V.D. gekozen voorbeeld realiseert deze werknemer een inkomensverbetering per gewerkt uur ten opzichte van zijn oorspronkelijke loon van bijna 30 procent. Dergelijke situaties lijken dan ook weinig realistisch. De verandering in het totale bruto inkomen is desalniettemin voor dit voorbeeld onderstaand weergegeven.

	Werknemer	Volledig werkloos	Gedeeltelijk werkloos (18 uur)
Loon	40 000	—	35 000
WW-uitk.	—	28 000	13 260
Totaal	40 000	28 000	48 260

5.7. Inkomensgevolgen wijziging premieheffing

De leden van de P.v.d.A.-fractie constateren dat een aantal lastenverschuivingen in de structurele situatie een denivellerend effect zal hebben op de inkomensverdeling. Hierbij noemen deze leden in de eerste plaats de lastenverschuiving van de WAO naar de WW voorzover dit – naar wij aannemen – betrekking heeft op de afschaffing van de verdiscontering in de WAO. In de tweede plaats wijzen zij op de uniformering in de algemene arbeidsongeschiktheidsverzekering waardoor lasten worden overgeheveld van de AAW naar de WAO. De hiermee gemoeide bedragen zijn in tabel 5.2 van de memorie van toelichting weergegeven.

Op zichzelf bezien is de constatering van de aan het woord zijnde leden niet onjuist. Bedacht zij evenwel dat het hier gaat om het partiële effect van twee mutaties in het kader van de stelselwijziging. De uiteindelijke invloed van de totale premiestelling op de koopkracht wordt uiteraard door meer factoren bepaald als de hier genoemde. In zoverre gaat het ons derhalve te ver om nu al te verwachten dat de toekomstige premieontwikkeling (mede) onder invloed van de stelselwijziging een denivellerende tendens te zien zal geven.

5.8. Inkomenseffecten in 1986

De leden van de P.v.d.A.-fractie vragen naar de inkomenseffecten voor volledig werklozen in 1986. In de laatste twee maanden van dat jaar – zo is betoogd in de memorie van toelichting – kunnen voor de nieuwe gevallen in de maanden mei en juni 1986 inkomensdalingen optreden. Deze effecten komen overeen met de beschreven inkomenseffecten in de structurele situatie, zoals deze effecten betrekking hebben op de tweede halfjaarlijkse periode. De tabellen inzake de inkomenseffecten in 1986, waarnaar de leden van de P.v.d.A.-fractie vragen, zijn derhalve al in de memorie van toelichting opgenomen.

Ten aanzien van de arbeidsongeschikten vragen de leden van de P.v.d.A.-fractie naar het moment waarop een hernieuwde beoordeling van de werkloosheidscomponent in de uitkering zal plaatsvinden. Voor alle duidelijkheid zij opgemerkt, dat deze hernieuwde beoordeling alleen geldt voor arbeidsongeschikten die op 1 mei 1986 jonger dan 35 jaar zijn. Voor de arbeidsongeschikten jonger dan 30 jaar zal het tijdstip van herbeoordeling tussen 1 mei 1986 en 1 mei 1987 liggen. Voor de leeftijdscategorie van 30 tot 35 jaar ligt dit tijdstip in de kabinetsvoornemens vóór 1 mei 1988. De arbeidsongeschikten die op 1 mei 1986 ouder zijn dan 35 jaar, zullen in de niet opnieuw worden beoordeeld.

Voorts vragen de leden van de P.v.d.A.-fractie in hoeverre de inkomenseffecten voor gedeeltelijk arbeidsongeschikten kunnen cumuleren met die uit hoofde van de tweede en derde fase inzake de beperking in de werkingssfeer van de minimumdaglonen. Bij amendement van de leden Paulis en Leijnse (kamerstukken II, 1985–1986, 19 314, nr. 10) is de

tweede en derde fase in de afbouw van de minimumgarantieregeling uitgesteld tot 1 juli 1986 respectievelijk 1 januari 1987.

Voor de zogenaamde oude gevallen zou het kunnen voorkomen dat de inkomenseffecten van deze maatregel zouden kunnen cumuleren met die inzake de komende stelselherziening. Hierbij zij evenwel bedacht dat de afbouw in de minimumgarantieregeling alleen van toepassing is op arbeidsongeschikten en werklozen⁵ aan wie voor 1 januari 1986 een uitkering is toegekend. De afbouw heeft daarmee voornamelijk betrekking op arbeidsongeschikten in de hogere leeftijdscategorieën. De oudere arbeidsongeschikten blijven immers langer recht behouden op een uitkering dan de jongeren. Een cumulatie van inkomenseffecten uit enerzijds de komende stelselherziening en de afbouw van de minimumgarantie-regeling zal dan ook relatief weinig voorkomen. Voor de meeste gevallen zullen – zoals hiervoor is betoogd – deze beide maatregelen niet cumuleren.

Ten slotte vragen de leden van de P.v.d.A.-fractie naar het aantal gedeeltelijk arbeidsongeschikten met een werkloosheidscomponent, dat niet voldoet aan de arbeidsverleden-eis. Tevens informeren zij naar de inkomensgevolgen voor deze categorie uitkeringsgerechtigden. Zoals reeds eerder is opgemerkt, hebben wij in het nader rapport aangegeven dat het aannemelijk is dat deze uitkeringsgerechtigden *allen* voldoen aan de arbeidsverleden-eis. Dit houdt in dat de loondervingsperiode van de gedeeltelijke werkloosheidsuitkering in dat geval *altijd* langer zal zijn dan een half jaar. Het presenteren van inkomenseffecten waarbij deze periode op grond van de arbeidsverleden-eis is beperkt tot een half jaar, achten wij derhalve niet zinvol. Om deze reden zijn deze effecten noch in de memorie van toelichting, noch in deze memorie van antwoord opgenomen.

5.9. Financiële gevolgen van verschuivingen in de uitvoering

De problematiek die inzake de financiële gevolgen van de verschuivingen in de uitvoering door de leden van de diverse fracties aan de orde wordt gesteld, vertoont een nauwe samenhang met de vragen die zijn gesteld bij paragraaf 3.13 (uitvoering van de werkloosheidswet). De antwoorden op deze laatste vragen zijn daarom mede vervat in die paragraaf.

5.9.1. Bestandsontwikkeling, personele effecten en daarmee samenhangende financiële effecten

Verscheidene fracties gaan in op de onderbouwing van de effecten op uitvoeringsorganen die ontstaan als gevolg van de stelselherziende maatregelen. Met name betreft het de effecten voor gemeenten en de overdracht van bevoegdheden van gemeenten naar bedrijfsverenigingen.

De leden van de P.v.d.A.-fractie vragen naar een nadere onderbouwing van de verwachte aantallen uitkeringsgerechtigden in IOW en Rww als gevolg van de stelselherziening. In dat verband wordt gerefereerd aan de rapportage van de eerder genoemde werkgroep WICUS. Deze leden informeren tevens naar een nadere motivering van het vermelde in de memorie van toelichting over de afname van de omvang van het gezamenlijke Rww- en IOW-bestand in de komende 5 jaar ten opzichte van het huidige Rww-bestand. Voorts vragen zij of hier niet is uitgegaan van de WICUS-rapportage; de gegevens in deze rapportage, zo vervolgen zij, zijn toch achterhaald door wijzigingen in het relatieve uitkeringsbestand in de afgelopen twee jaar. Deze leden zijn ook geïnteresseerd in een tabel van de relatieve ontwikkeling van de bestanden in de afgelopen 5 jaar.

Meer specifiek vragen de leden van de P.v.d.A.-fractie verder nog om een duidelijk inzicht in de werkdruk bij gemeenten, voortvloeiend uit de voorgestelde maatregelen. In tegenstelling tot het kabinet zijn betreffende leden er niet van overtuigd dat de werkdruk bij gemeenten zal afnemen.

⁵ De werklozen aan wie voor 1 mei 1986 een uitkering is toegekend ondervinden geen gevolgen van de stelselherziening, waardoor deze uitkeringsgerechtigden hier buiten beschouwing kunnen worden gelaten.

Ook achten deze leden het noodzakelijk dat een beter inzicht ontstaat in de mogelijke gevolgen van de stelselherziening voor medewerkers van gemeenten. Zij merken in dit verband op dat het vermoeden van het wegvallen van 2600 tot 4300 of 4500 arbeidsplaatsen een zorgvuldiger benadering behoeft, dan in de memorie van toelichting is gepleegd. Zij vragen meer duidelijkheid over het feit dat voor ca. 4300 ambtenaren en degenen die in de overhead-sfeer zijn aangesteld bij gemeenten de arbeidsplaats komt te vervallen.

De leden van de P.v.d.A.-fractie willen ook meer inzicht in de bestandsontwikkeling en de financiële gevolgen van Rww en IOW na stelselherziening, alsmede de financiële en personele gevolgen van het vervallen van de zogenaamde verdisconteringsbepalingen in de AAW/WAO en de doorstroming die als gevolg daarvan naar de IOW zal optreden. Deze leden menen een inconsistentie te bespeuren tussen de geraamde ontwikkeling van IOW- en Rww-lasten en de ontwikkeling van de apparaatskosten. Zij willen weten of het genoemde bedrag van 60 mln. per jaar voor apparaatskosten in de Rww/IOW in de komende jaren wel voldoende zal zijn, in het licht van de door hen gegeven beschouwingen. Tevens willen zij weten hoe dit bedrag tot stand is gekomen.

De leden van de P.v.d.A.-fractie vragen eveneens naar de financiële gevolgen van het vervallen van de WWV. Deze leden willen gaarne weten welke overheadkosten met deze maatregel zijn gemoeid boven op de personele uitvoeringskosten. Deze leden willen voorts graag vernemen welk «aanzienlijk» bedrag is gemoeid met de gemeentelijke uitvoering van de WWV. Zij vragen in dit verband tevens of de WICUS-rapportage in voldoende exemplaren aan de Kamer kan worden overlegd. Voorts vragen betreffende leden naar de som van de vervallen personeelskosten. Voorts willen deze leden weten welke andere kosten met de WWV zijn gemoeid, het bedrag dat in mindering wordt gebracht voor het vervallen van de rijksvergoeding en de wijze van totstandkoming van dit bedrag en de samenstelling van de rijksvergoeding.

De leden van de C.D.A.-fractie vragen om een zo recent mogelijk inzicht in de personele en financiële gevolgen van de overdracht van taken van gemeenten naar bedrijfsverenigingen. Zij refereren in dat kader aan opvattingen en vragen van de VNG.

De leden van de V.V.D.-fractie stellen eveneens vragen omtrent de uitvoering van de stelselherziende maatregelen. Zij willen gaarne vernemen hoe lang bedrijfsverenigingen nodig denken te hebben voor een behoorlijke uitvoering van de Nww en hoeveel meer menskracht daarmee gemoeid is. Zij vragen voorts naar het aantal personen dat kan worden overgeheveld van Gemeenten naar bedrijfsverenigingen en hoeveel personen bij gemeenten overcompleet worden als gevolg van deze operatie, en waar de bottlenecks van overheveling liggen.

De leden van de S.G.P.-fractie vragen of nog eens nader kan worden ingegaan op de bijstelling van 4500 naar 4300 van het aantal gemeenteambtenaren dat in 1990 hun werkzaamheden verminderd zal zien als gevolg van het wegvallen van de WWV-uitvoering. Deze leden vragen zich af of de mening van DIVOSA juist is dat het WICUS-rapport een te wankel basis vormt voor de benadering van de effecten van de stelselherziening.

De leden van de P.S.P.-fractie vragen of het kabinet bereid is om de exacte bedragen van opheffing van de WWV in overleg met VNG en Divosa te berekenen, dan wel bij gebleken meningsverschillen daarover de Kamer te raadplegen.

De leden van de C.P.N.-fractie zien graag dat het kabinet ingaat op enkele punten van kritiek van DIVOSA inzake het achterwege blijven van de afstemming met andere beleidsterreinen (het niet zien van de sociale zekerheid als eenheid; slechts de uitkeringsvoorwaarden krijgen aandacht, de voorzieningen nauwelijks; de constructie is te ingewikkeld en leidt niet tot vereenvoudiging). Tevens vragen deze leden naar een reactie van het kabinet op de constatering van DIVOSA dat bij gemeentelijke sociale diensten grote onzekerheid heerst over de personele gevolgen van de stelselherziening en de wijze van financiering.

Voornoemde vragen hebben ogenschijnlijk betrekking op een breed scala van onderwerpen betreffende de uitvoering van taken in verband met de stelselherziening. Naar onze mening bestaat een zodanige coherentie, dat de vragen in hun onderlinge samenhang kunnen worden beantwoord.

In de eerste plaats hebben wij er behoefte aan om nog eens in te gaan op de in het WICUS-rapport genoemde uitgangspunten. Een aantal van 65 exemplaren van het rapport is overigens als bijlage bij schrijven dd. 11 april 1985 aan de vaste kamercommissie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid toegezonden.

Het WICUS-rapport is destijds samengesteld door een door ons ingestelde werkgroep, bestaande uit vertegenwoordigers van het departement, van de VNG, DIVOSA, de SVr en de Federatie van Bedrijfsverenigingen (FBV). Deze werkgroepleden hebben overeenstemming bereikt over de te hanteren uitgangspunten en veronderstellingen bij de berekeningen omtrent de personele en financiële effecten van de stelselherziening ter zake van WWV en Rww. De WICUS heeft zich in hoofdzaak beperkt tot deze technische aspecten en houdt zich dus niet bezig met een beleidsmatige beoordeling van de stelselherziening. De organisaties die in de WICUS vertegenwoordigd waren, hebben uiteraard het recht om onafhankelijk van elkander een beleidsmatig oordeel uit te spreken en dat is inmiddels ook gebeurd.

Niet te verhehlen valt dat ook de WICUS-cijfers met onzekerheden zijn omkleed. Deze onzekerheden zijn inherent aan ramingen die zich over een groot aantal jaren uitstrekken, waardoor moet worden gewerkt met bepaalde veronderstellingen. Juist het feit dat over de te hanteren veronderstellingen overeenstemming bestaat tussen de bij de WICUS betrokken organisaties, betekent naar ons oordeel dat de WICUS een voldoende basis vormt voor een benadering van de gevolgen van de stelselherziening voor gemeenten en bedrijfsverenigingen. Overigens is de gehanteerde berekeningsmethodiek van de WICUS dezelfde geweest als voor de andere financiële berekeningen (zie ook paragraaf 5.1).

Voor wat betreft de uitgangspunten van de WICUS, zij opgemerkt dat deze betrekking hebben op de per ultimo 1984 bekende gegevens. Voorts zijn deze cijfers geënt op de adviesaanvraag inzake de stelselherziening aan de SER. Daarbij was dus nog geen sprake van een IOW, terwijl nog werd verondersteld dat de overgangsregeling voor de 57,5-jarigen in de WWV door de gemeenten zou worden uitgevoerd. Op basis van deze uitgangspunten zijn bestandsramingen voor gemeenten en bedrijfsverenigingen gemaakt over de periode 1985 tot en met 1990.

Toen de voorstellen bekend werden om een IOW te introduceren en de 57,5-jarigen in de WWV direct bij invoering van de stelselherziening over te hevelen naar de bedrijfsvereniging, zijn door ons departement aangepaste bestandsramingen opgesteld. Daarbij zijn echter de in de WICUS overeengekomen veronderstellingen gehanteerd. De bestandsramingen die oorspronkelijk door de WICUS zijn opgesteld en de later bijgestelde ramingen, zijn in de volgende tabel weergegeven.

Tabel 5.9.a. Geraamde bestandsontwikkeling 1985–1990 bij gemeenten en bedrijfsverenigingen¹. (stand per ultimo april; x 1000)

Jaar	Gemeenten		Bedrijfsverenigingen	
	WICUS	WICUS aangepast ²	WICUS	WICUS aangepast ²
1985	570	570	118	118
1986	422	399	274	297
1987	345	323	356	378
1988	327	306	381	402
1989	323	304	386	405
1990 ³	320	303	389	406

¹ Exclusief verdiscontering AAW/WAO.

² Inclusief IOW en de regeling voor 57,5-jarigen WWV.

³ En volgende jaren.

De geraamde bestandsontwikkelingen zijn gehanteerd bij de benadering van de personele effecten bij gemeenten, zoals vermeld in de paragraaf 3.12 van de memorie van toelichting. Bij de benadering van de personele effecten is uitgegaan van de WICUS-rapportage, waarin een totaal aantal bij gemeenten werkzame ambtenaren van 17 400 ten behoeve van de taakuitvoering voor WWV, Rww en ABW is gehanteerd. Voor de eerstgenoemde twee regelingen bedraagt het beslag 10 200 personen. Deze cijfers hadden betrekking op de stand per ultimo 1984. De WICUS heeft aangenomen dat de gemeenten, anticiperend op de invoering van de stelselherziening, een terughoudend personeelsbeleid zouden voeren. Deze veronderstelling is door ons overgenomen. Uitgaande van een waargenomen behandelingstijd per uitkeringsgerechtigde, kan op grond van de geraamde bestandsvermindering een schatting worden gemaakt van de taakvermindering bij gemeenten die optreedt als gevolg van de stelselherziening. Aldus resulteert de reeks zoals gepresenteerd op bladzijde 75 van de memorie van toelichting.

Het structurele aantal van 4500 in 1990 is echter neerwaarts bijgesteld naar 4300. Over deze bijstelling kan het navolgende worden opgemerkt. Bij de ramingen van het aantal werkzame personen gemeentelijke sociale diensten, is de WICUS uitgegaan van afwijkende verhoudingen van het aantal cliënten per werknemer voor respectievelijk WWV, Rww en ABW.

In het advies van de Raad voor de gemeentefinanciën van 22 juli 1985 is naar aanleiding van ons, daartoe in de adviesaanvraag vervatte, verzoek aandacht geschonken aan het tijdsbeslag dat met de uitvoering van de te onderscheiden wetten gemoeid is. De Raad merkt in zijn advies op dat het tijdsbeslag en de apparaatskosten die de behandeling van een WWV-respectievelijk Rww-cliënt vragen, in de huidige situatie niet substantieel uiteenlopen. Wij hebben ons in de verdere berekeningen aan deze stelling van de Raad voor de gemeentefinanciën geconformeerd. Op grond daarvan heeft voornoemde neerwaartse bijstelling van het aantal werknemers dat zijn taken ziet wegvallen, plaatsgevonden. Voorts zij opgemerkt dat in het advies van de Raad niet is ingegaan op het tijdsbeslag en de apparaatskosten die een ABW-cliënt vergt. Het moge duidelijk zijn dat dit mede maatgevend is voor de verdeling van de totale personele capaciteit voor de daadwerkelijke uitvoering over de ABW, Rww en WWV.

In tegenstelling tot de uit het VNG/DIVOSA-onderzoek te trekken conclusie is onzerzijds aangenomen dat ook het tijdsbeslag dat nodig is voor behandeling van een ABW-cliënt in plaats van hoger, gelijk is aan dat van de behandeling van een WWV- of Rww-cliënt. In dat verband wijzen wij er tevens op dat uit onderzoek van VNG en DIVOSA blijkt, dat bij de totale behandelingstijd van ABW-cliënten de bejaarden in bejaardenoorden begrepen zijn. De behandeling van deze categorie is aanzienlijk

minder arbeidsintensief dan die van overige ABW-cliënten. Indien daarbij tevens betrokken wordt dat op grond van de voorgeschreven minimum-frequentie gemiddeld het dubbele aantal heronderzoeken moet worden uitgevoerd per Rww-cliënt ten opzichte van de overige bijstandsccliënten, dan ligt daarbij de door ons gehanteerde veronderstelling van een ten hoogste gelijke tijdsbeslag per cliënt ten opzichte van de Rww en WWV meer voor de hand.

In de geraamde personele cijfers is rekening gehouden met zowel personeel dat direct bij de uitvoering betrokken is, als met personeel dat in de indirecte sfeer participeert (overhead). Dit geldt mutatis mutandis ook voor de ramingen van het bestand dat als gevolg van de stelselherzienende maatregelen de werkzaamheden zal zien wegvallen. In de raming van 4300 is dus het indirect bij de uitvoering betrokken personeel meegerekend.

De geraamde bestandsontwikkeling en de in samenhang daarmee berekende personele gevolgen geven een globale indicatie van de werkdruk die bij gemeenten resp. bedrijfsverenigingen verwacht kan worden als gevolg van de stelselherziening. Het betreft hier overigens een indicatie voor de werkdruk op macro-niveau. Omtrent de wijze waarop de werkdruk op micro-niveau zal uitwerken, kunnen ondergetekenden geen uitspraak doen.

Tijdens het mondeling overleg van 12 december 1985 zijn door een lid van de P.v.d.A.-fractie enkele voorbeelden genoemd van de werkdruk, die sommige uitkeringsregelingen met zich mee brengen. Gewezen is bijvoorbeeld op een frequentere controle, het nagaan van de financiële status van de echtgenote. Met nadruk stellen wij hierbij vast dat er door de thans voorgestelde wetswijzigingen geen sprake is van enige verandering van dergelijke uitvoeringsaspecten bij de gemeenten.

Overigens zijn wij van mening dat dergelijke voorbeelden niet meer dan een kwalitatieve beoordeling kunnen inhouden van bepaalde uitvoeringsaspecten.

In dat verband zij erop gewezen dat zich grote organisatorische en plaatselijke verschillen voordoen tussen de diverse uitvoeringsorganisaties, nog afgezien van de verschillen in gemeentegrootte. Te denken valt bijvoorbeeld aan factoren zoals efficiency, stand van automatisering en dergelijke. Het ene uitvoeringsorgaan kan daardoor sneller en beter inspelen op veranderingen in de uitvoeringsorganisatie dan het andere. In hoeverre dergelijke verschillen in werkdruk zullen optreden, valt in feite eerst na verloop van tijd te constateren.

Op grond van het voorgaande valt tevens weinig te zeggen over de tijd die uitvoeringsorganen nodig hebben om tot een behoorlijke uitvoering te komen. Ook hier zal de lengte van de aanlooperperiode per uitvoeringsorgaan uiteen kunnen lopen.

Uit voorgaande bestandscijfers kan tevens worden afgeleid hoeveel personen beschikbaar komen cq. nodig zijn voor de uitvoering van andere taken. De vraag hoeveel personen die thans bij gemeenten werken, naar bedrijfsverenigingen kunnen worden overgeheveld, is op dit moment in zijn algemeenheid nog niet te beantwoorden. Wel hebben bedrijfsverenigingen de bereidheid uitgesproken om bij de aanname van personeel in verband met de taakverzwaring als gevolg van de stelselherziening, zoveel mogelijk prioriteit te geven aan ex-gemeenteambtenaren. Op dit moment bestaat nog geen inzicht waar zich bottlenecks ter zake kunnen voordoen.

Voor wat de vragen betreft omtrent de financiële effecten die gepaard gaan met de stelselherzienende maatregelen voor gemeenten, zij het volgende opgemerkt. In de paragrafen 5.9.2 en 5.9.3 van de memorie van toelichting is uiteengezet welke kosten structureel gemoed zijn met het opheffen van de WWV. Herhaald zij in dit verband dat de totale kosten die met de uitvoering van de WWV gemoed zijn, thans 230 mln. bedragen.

De rijksvergoeding op declaratiebasis bedraagt 100 mln., zodat de uitvoeringskosten voor rekening van gemeenten 130 mln. bedragen. In deze kosten zijn zowel vervat de directe als de indirecte personeelskosten (overhead).

De personeelskosten vormen de grootste component van de totale kosten voor de uitvoering van de WWV. Daarnaast zijn er uiteraard andere overheadkosten, naast de personele overheadkosten, die voor een deel op de uitvoering van de WWV drukken (zoals gebouwen, apparatuur e.d.). Het aandeel van deze kosten is niet aan te geven omdat dergelijke kosten doorgaans voor het gehele uitvoeringsapparaat gelden, dus inclusief de overige uitvoeringstaken van gemeentelijke sociale diensten. De wijze van toerekening aan de diverse taakgebieden, zal per gemeente uiteenlopen. Gegevens op landelijk niveau zijn niet beschikbaar.

Bij het afstoten van de WWV-taken door gemeenten is door het kabinet rekening gehouden met een overgangperiode, gedurende welke het gemeentelijk apparaat geleidelijk op de nieuwe situatie kan inspelen. Ter financiering van deze overgangperiode heeft het kabinet besloten om het bedrag van ongeveer 100 mln. dat gemeenten thans jaarlijks op declaratiebasis ontvangen, niet in één keer te laten vervallen. Deze overbruggingsregeling, die reeds is aangekondigd in de memorie van toelichting, houdt in dat het declaratiebedrag in vier gelijke jaarlijkse termijnen wordt afgebouwd naar nul. Deze vermindering zal als volgt worden verdeeld:

- 1e termijn van 12 maanden: 80% van 105 mln. = 84 mln.
- 2e termijn van 12 maanden: 60% van 105 mln. = 63 mln.
- 3e termijn van 12 maanden: 40% van 105 mln. = 42 mln.
- 4e termijn van 12 maanden: 20% van 105 mln. = 21 mln.

In totaal is met deze regeling een bedrag van 210 mln. gemoeid. De regeling gaat in op de dag waarop de nieuwe Werkloosheidswet in werking treedt. Gelijktijdig vervalt de declaratiemogelijkheid voor de gemeenten voor de eerder genoemde specifieke uitkering. Het kostenbeslag bij de gemeenten dat gemoeid is met de uitvoering van onderzoek en heronderzoek WWV daalt in het eerste jaar na invoering van de nieuwe Werkloosheidswet tot ongeveer 30 à 35% van het kostenbeslag over 1984, hetgeen neerkomt op een bedrag van circa 35 mln. In de daarop volgende twee jaar zal dit kostenbeslag volledig zijn vervallen. In zijn brief van 11 november 1985 heeft de Staatssecretaris van Binnenlandse Zaken nadere mededelingen gedaan aan de Vereniging van Nederlandse Gemeenten omtrent de materiële inhoud van de overbruggingsregeling.

Naar onze stellige overtuiging biedt deze regeling de gemeenten de ruimte voor een adequate oplossing van de hiermee verband houdende personele problematiek, zeker in relatie met het aanwezige natuurlijk verloop van 3 à 5% per jaar binnen het totale GSD-werknemersbestand van 17 400 medewerkers.

Ter adstructie van deze effecten, kan het verloop van de bruto uitkeringslasten IOW en de mutaties van de bruto uitkeringslasten Rww als gevolg van de stelselherziening in 1986 en 1990 worden weergegeven. Daarbij is onderscheid gemaakt naar de effecten werkloosheidsregelingen, de verdisconteerde werkloosheidslasten, de systeemintegratie en misbruik en fraude (bedragen x 1 mln.).

	1986			1990		
	IOW	Rww	IOW+Rww	IOW	Rww	IOW+Rww
Werkloosheidsregelingen	120	+105	225	415	-800	-385
Verdisconteerde werkloosheidslasten	-	-	-	-	+295	+295
Systeemintegratie	-	+45	45	-	+60	+60
Misbruik en fraude	-	-65	-65	-	-100	-100
Totaal	120	85	205	415	-545	-130

De Rww lasten als gevolg van de stelselherziening lopen in 1986 nog op met 85 mln. Vanaf 1987 treedt echter een daling op, die oploopt tot 545 mln. in 1990. De IOW lasten blijven de komende jaren voorlopig beperkt tot de lasten die ontstaan als gevolg van overheveling van de huidige interimregeling voor uitkeringsgerechtigden van 50 jaar en ouder, naar de IOW. De instroom in de IOW van degenen die vanaf 1 mei 1986 werkloos worden, komt onder de vigerende voorstellen pas eind 1990 op gang, omdat betrokkenen eerst 3,5 jaar een loondervingsuitkering ontvangen en vervolgens 1 jaar een vervolgutkering. De bruto uitkeringslasten IOW lopen blijkens het overzicht op van 120 mln. in 1986 naar 415 mln. in 1990. Per saldo treedt voor IOW en Rww tesamen in de komende jaren een uitgavenvermindering op van 130 mln. ten opzichte van de huidige cijfers. Een en ander impliceert dat er geen inconsistentie bestaat tussen de ramingen van IOW/Rww en de dalende apparaatskosten, zoals de leden van de P.v.d.A.-fractie meenden te moeten bespeuren.

Ten slotte willen wij nog ingaan op de extra uitvoeringskosten die zullen ontstaan voor gemeenten als gevolg van de toename van ABW/Rww en IOW als gevolg van de afschaffing van de verdisconteringsbepalingen in AAW en WAO. De structurele effecten van de maatregel zullen eerst over een lange reeks van jaren worden bereikt. Op dit moment is nog niet aan te geven in welke mate deze effecten in de jaren na 1990 zullen worden geëffectueerd, laat staan dat al enigerlei financiële indicatie is te geven omtrent de effecten daarvan op de personele- en de apparaatskosten van gemeenten.

5.9.2. Intake Rww-cliënten

De leden van de P.v.d.A.-fractie menen dat voor de intake van Rww-cliënten de afschaffing van de WWV een verzwaring zal betekenen, aangezien alle aanvragers voortaan een volledige intake zullen moeten doorlopen. Bij de cliënten die de WWV hadden doorlopen, kan volstaan worden met een gedeeltelijke intake. Deze wijziging verhoogt de gemiddelde apparaatskosten. Genoemde leden vragen waarom hiermee geen rekening is gehouden. Tevens vragen zij om een schatting van de kostenstijging?

Naar aanleiding van de brief van de VNG van 27 november 1985 aan de Vaste Commissie voor Sociale Zaken en Werkgelegenheid willen de leden van de P.S.P.-fractie graag een reactie vernemen op de daarin genoemde kostenverhogende effecten voor de uitvoering bij de gemeenten.

De leden van de P.v.d.A.-fractie vragen tenslotte naar een toelichting op de huns inziens inhoudelijk onbegrijpelijke voorlaatste zin op blz. 123 van de memorie van toelichting. Zij vragen zich in dit verband af of nieuwe elementen wel of niet tot het totale bestand behoren. Zij vragen zich af of, indien deze vraag positief wordt beantwoord, de kosten van de intake zullen stijgen.

De vermeende verhoging van de apparaatskosten, die samenhangt met een zwaardere intake van Rww-cliënten zal naar ons oordeel niet optreden, dan wel zeer marginaal zijn. In dat verband zijn wij dan ook van oordeel dat niet alle door de VNG genoemde effecten tot een stijging van de uitvoeringskosten voor gemeenten zullen leiden. Wij baseren dit op de duidelijk aanwezige uitvoeringsverschillen tussen WWV en ABW inclusief Rww, met name ten aanzien van de bepaling van het recht op uitkering en de hoogte daarvan die in beide wetten duidelijk uiteenlopen. Bij de uitvoering van de ABW zijn in dit vlak aspecten zoals leefsituatie, burgerlijke staat en leeftijd van belang. Voorts moeten deze cliënten een uitgebreide middelentoets ondergaan. Omdat dergelijke gegevens bij de uitvoering van de WWV thans niet essentieel zijn, zullen WWV-gerechtigden, die na het bereiken van hun maximale duur een beroep doen op Rww of ABW alsnog dergelijke gegevens moeten aanleveren. Bij vervallen van de WWV

zullen gemeenten in hoofdzaak relevante persoonsgegevens moeten verzamelen. Deze gegevens, die door de cliënt bij aanvraag van de Rww worden verstrekt, vereisen doorgaans geen stringente controles, zodat ter zake van intake niet of nauwelijks van verzwaaring kan worden gesproken.

De bedoelde zinsnede op pagina 123 van de memorie van toelichting kan inderdaad tot misverstanden aanleiding geven. Ter voorkoming daarvan, zou de zin beter als volgt kunnen worden gelezen. «Immers het verzamelen van de gegevens, die door het wegvallen van de WWV gaan ontbreken, heeft slechts betrekking op de nieuwe instroom van cliënten die niet via de WWV zijn doorgesluisd naar de Rww en niet op het reeds bestaande Rww-bestand».

5.9.3. *Gemiddelde uitkeringsduur*

De leden van de P.v.d.A.-fractie menen dat de werkdruk bij gemeenten zal toenemen, omdat als gevolg van de kortere loongerelateerde uitkering, grotere groepen werkloze werknemers sneller dan thans een beroep zullen doen op de Algemene Bijstandswet.

Deze leden zullen ook gaarne vernemen wat wordt bedoeld met de opmerking (memorie van toelichting blz. 124) dat de concentratie van langdurig werklozen binnen de Rww zal toenemen. Deze leden wensen een specificatie in aantallen. Voorts vragen deze leden zich af of het niet zo is dat door de verkorting van de uitkeringsduur relatief meer jongeren de Rww zullen instromen, die relatief ook weer snel uitstromen zodat het aantal mutaties zal toenemen?

In tegenstelling tot wat de leden van de P.v.d.A.-fractie menen, voorziet de nWW in vergelijking met de huidige WW in een gemiddeld langere uitkeringsduur. De hoogte van de uitkering is ook in de vervolgfase (al dan niet met een aanvullende toeslag) in ieder geval gelijk aan of hoger dan de bijstandsnorm ter voorziening in de noodzakelijke kosten van het bestaan. Daarom is een uitkering op grond van de Algemene Bijstandswet doorgaans niet aan de orde.

Voor bepaalde leeftijdsgroepen is ten opzichte van de huidige regeling sprake van een verkorting. Deze kortere duur geldt overigens ook reeds thans voor een grote groep van uitkeringsgerechtigden beneden 35 jaar in de WWV. Uitkeringsgerechtigden in de hogere leeftijdsgroepen krijgen in de nieuwe voorstellen een langere uitkeringsduur. Bovendien geldt voor uitkeringsgerechtigden die op het moment van aanvang van werkloosheid tenminste 50 jaar zijn, de IOW. Deze groep zal dus nooit in de bijstandssfeer terecht komen. Zijn uitkeringsgerechtigden in de jongere leeftijdsgroepen sneller op bijstand aangewezen, in de hogere leeftijdsgroepen treedt juist het tegenovergestelde effect op. Per saldo is dus geenszins te verwachten dat het beroep op bijstand zal toenemen. Dit geldt temeer omdat de laatste jaren juist een tendens zichtbaar is naar meer langdurige werkloosheid, welke is geconcentreerd in de oudere leeftijdsgroepen.

Ook een groter beroep op aanvullende bijstand ligt niet in de rede. In tegenstelling tot wat de leden van de P.v.d.A.-fractie menen, is het naar ons oordeel niet opportuun om te veronderstellen dat meer mensen een beroep doen op aanvullende bijstand krachtens de ABW. Weliswaar zal het inkomen van uitkeringsgerechtigden bij de vigerende voorstellen sneller teruglopen dan onder de huidige regelingen, dit wil echter niet zeggen dat dit inkomen beneden de algemeen noodzakelijke kosten van bestaan terecht zal komen. Voor bijstandsverlening is dan geen aanleiding.

Voor wat betreft de gevraagde specificatie van aantallen werklozen in de Rww verwijzen wij naar de eerder verstrekte cijfers inzake aantallen WWV- en Rww-gerechtigden over de periode 1981-1985.

5.9.4. *Personeelsmutaties en uitvoeringskosten bij bedrijfsverenigingen als gevolg van integratie WW/WWV*

De leden van de P.v.d.A.-fractie vragen of in het totaal van 1500 nieuwe arbeidsplaatsen, die bij de bedrijfsverenigingen nodig zullen zijn ter uitvoering van de herziene wetgeving, ook rekening is gehouden met de toegenomen noodzaak van inkomenstoetsing en controle die met name bij de Toeslagenwet nodig zal zijn? Deze leden vragen voorts, indien zulks het geval mocht zijn, waarom het aantal van 1500 op geen enkele wijze correspondeert met het aantal wegvallende arbeidsplaatsen bij sociale diensten?

De leden van de P.v.d.A.-fractie vragen voorts wat de stijging van de uitvoeringskosten van de WW voor bedrijfsverenigingen zal zijn als gevolg van de integratie-operatie?

Bij de raming van 1500 nieuwe arbeidsplaatsen bij bedrijfsverenigingen is rekening gehouden met de overheveling van de WWV van gemeenten naar bedrijfsverenigingen en alle daarmee samenhangende taken. Op de redenen van het verschil tussen enerzijds de wegvallende taken bij gemeenten en anderzijds de nieuwe taken bij bedrijfsverenigingen, is uitgebreid ingegaan in de WICUS-rapportage.

Kort samengevat komen deze verschillen hierop neer:

- De aantallen werknemers bij gemeentelijke sociale diensten omvatten alle werkzame personen (incl. part-timers). Bij bedrijfsverenigingen daarentegen is gewerkt met het aantal formatieplaatsen. Uit globale informatie van gemeenten blijkt dat het aantal formatieplaatsen ca. 10% lager ligt dan het aantal werkzame personen.
- In de cijfers van de gemeentelijke sociale diensten zijn ook personeelsleden in de ondersteunende of overhead-sfeer meegerekend, zoals portiers, kantinepersoneel en dergelijke. Bij de bedrijfsverenigingen is zulks niet het geval.
- De vergelijkbaarheid wordt vermoedelijk beperkt door verschillende veronderstellingen ter zake van de begeleiding. Gemeenten betrekken bijvoorbeeld activiteiten in het kader van art. 36 WWV in de beschouwing; deze zijn in de inventarisatie van de bedrijfsverenigingen niet te traceren.
- Bij een enkele bedrijfsvereniging zijn mede de effecten van automatisering meegenomen.
- Gemeentelijke sociale diensten zijn voor wat de personeelsomvang betreft uitgegaan van 1984, de bedrijfsverenigingen daarentegen zijn uitgegaan van afzonderlijke cijfers per organisatie.

Uit deze bevindingen van de WICUS kan worden geconcludeerd dat de gegeven cijfers in vele opzichten niet vergelijkbaar zijn. Voorts sluiten wij niet uit dat er organisatorische verschillen tussen beide soorten van organisaties bestaan, die er wellicht toe kunnen leiden dat gelijke taken met een verschillende personeelsinzet kunnen worden volvoerd. Cijfers over dit laatste aspect ontbreken echter.

Doordat bedrijfsverenigingen in staat zijn om in de geïntegreerde situatie de WWV met minder personeel uit te voeren dan de gemeenten, zullen uiteraard de uitvoeringskosten lager liggen. Zoals eerder opgemerkt, kost de uitvoering van de WWV thans de gemeenten jaarlijks 230 mln., waarvan 100 mln. op declaratiebasis door het Rijk wordt vergoed.

Uitgaande van de veronderstelling dat de geraamde personele cijfers voor gemeenten en bedrijfsverenigingen volledig vergelijkbaar zijn en voorts wordt aangenomen dat de bij de uitvoering in te zetten personeelsleden bij beide organisaties geen grote kwalitatieve verschillen vertonen en dus ongeveer evenveel kosten in termen van loonkosten, zullen de uitvoeringskosten bij bedrijfsverenigingen minder dan de helft bedragen dan die bij gemeenten. Deze lasten zullen via de premies moeten worden opgebracht. Overigens zij er nog op gewezen dat bij een geïntegreerde werkloosheidsregeling de uitvoeringskosten van WWV als zodanig niet meer te isoleren zijn. Deze kosten vallen immers weg in de

totale uitvoeringskosten van de nieuwe werkloosheidswet, welke mede zijn vervat in de totale ramingen die voor de stelselherziening zijn opgenomen.

5.9.5. *Compensatieproblematiek*

De leden van de P.v.d.A.-fractie verwijzen naar de toezegging van de Staatssecretaris van Binnenlandse Zaken om in overleg met de minister van Financiën en ondergetekende, een brief aan de Kamer te richten over de financiële gevolgen van de stelselherziening voor gemeenten. Zij verwijzen in dit verband naar art. 2 van de Financiële Verhoudingswet 1984, welke voorschrijft dat beleidsvoornemens van het Rijk die leiden tot een wijziging van de uitoefening van taken of activiteiten door gemeenten, een beargumenteerde en gekwalificeerde onderbouwing behoeven voor wat betreft de te verwachten financiële gevolgen. Tevens dient daarbij te worden aangegeven met welke bekostigingswijze de financiële gevolgen voor de gemeenten moeten worden opgevangen. In dat verband wijzen twee leden voorts op de spelregels van de zgn. Evenredigheidsnota (Tweede Kamer 1983-1984, 18382 nr. 2).

De betreffende leden van de P.v.d.A.-fractie vragen het kabinet bovengenoemde toezegging alsnog na te komen. Zij verzoeken daarbij nadrukkelijk dat zal worden ingegaan op de adviezen van de Raad voor de Gemeentefinanciën en de VNG. Tevens verzoeken zij daarbij om mede te delen op grond van welke overwegingen door het Kabinet is afgeweken van betreffende adviezen, voor zover dat althans is geschied.

De leden van de P.v.d.A.-fractie constateren tevens dat in tabel 5.2 sprake is van een aanzienlijke stijging van de lasten van de IOW en Rww met 1790 mln. gulden. Zij vragen naar een specificatie van de overige maatregelen, welke tesamen met genoemd bedrag, leiden tot een stijging van de lasten met ruim 1,4 mld. In dat verband refereren de betreffende leden aan de passage waarin het kabinet opmerkt dat de toeneming van het bestand door de afschaffing van de verdiscontering in de AAW/WAO een niet onbelangrijke verhoging van de uitvoeringskosten voor gemeenten zal betekenen. Betreffende leden achten het in dit opzicht onverantwoord dat het kabinet weigert om nu nadere afspraken te maken met betrekking tot dit aspect. Zij achten de opmerking van het kabinet dat deze materie in een later stadium aan de orde zal komen een «open deur», en menen dat duidelijkheid op dit moment reeds gewenst is. Zij merken op dat in het verleden stelselmatig ondercompensatie heeft plaatsgevonden en wensen een duidelijke uitspraak over de compensatie van gemeenten in verband met de stelselherziening.

In antwoord op het verzoek om eerstgenoemde toezegging na te komen, kan worden medegedeeld dat op dit moment de toegezegde brief over genoemde materie in voorbereiding is. Het ligt in het voornemen om deze brief op korte termijn aan de Kamer toe te zenden. In deze brief zal nader worden ingegaan op de financiële gevolgen van de stelselherziening voor gemeenten aan de hand van thans beschikbare gegevens inzake het effect van de stelselherziening voor de jaren 1987 t/m 1990. In die zin wordt de onderbouwing, zoals deze thans is opgenomen in paragraaf 5.9 van de memorie van toelichting dus uitgebreid. Het ligt voorts in het voornemen om in deze brief nader in te gaan op de compensatieproblematiek, waarbij mede aandacht zal worden gegeven aan de adviezen van de Raad voor de Gemeentefinanciën en de VNG.

Voor wat betreft de gevraagde onderbouwing van de lasten uit hoofde van de stelselherziening, moet geconstateerd worden dat ter zake van de genoemde cijfers kennelijk sprake is van een misverstand. Het op blz. 123 van de memorie van toelichting genoemde bedrag van 1790 mln. heeft uitsluitend betrekking op de stijging van de IOW- en Rww-lasten in verband met de afschaffing van de werkloosheidscomponent in de WAO.

Een en ander kan worden afgelezen uit tabel 5.2 uit de memorie van toelichting. Uit dezelfde tabel kan worden afgeleid dat het geheel van stelselherziende maatregelen in de structurele situatie leidt tot een stijging van 1260 mln. aan IOW-lasten en 140 mln. in de sfeer van de Rww. In het totaal gaat het derhalve om een bedrag van 1,4 mld.

In tegenstelling tot de leden van de P.v.d.A.-fractie zijn wij van mening dat op grond van de bestaande in de ABW vastgelegde verhouding van 90% Rijk en 10% Gemeenten voor de uitkeringslasten er sprake is geweest van extra compensatie over de periode 1981-1985, waardoor de gemeenten met een lagere inzet van eigen middelen konden volstaan. De verleende compensaties over deze jaren resulteren in een dekkingspercentage van ruim 57 van de bruto lastenverzwaring over deze periode van het gemeentelijk 10%-aandeel. Deze problematiek is reeds behandeld tijdens de UCV van 29 april 1985, inzake de gemeentelijke bijstandsproblematiek. Naar aanleiding hiervan is Staatssecretaris De Graaf van Sociale Zaken en Werkgelegenheid in zijn aan de vaste commissie verstrekte notitie van 3 mei 1985 uitvoerig ingegaan op de ontwikkeling van de gemeentelijke bijstandsuitgaven en de door het Rijk verleende compensatie over de periode 1981 tot en met 1985.

5.9.6. *Misbruik en fraude*

De P.v.d.A.-fractie stelt de vraag of de gemeenten verplicht zullen worden vrijkomende middelen aan te wenden voor fraudebestrijding.

Door het kabinet is besloten van de financiële ruimte die de eerstkomende vijf jaar bij de gemeenten in de personeelssfeer ontstaat, niet via het gemeentefonds te verrekenen, maar deze middelen ter beschikking van de gemeenten te laten. De gemeenten kunnen deze middelen mede inzetten voor de door ons beoogde beleidsintensivering op het terrein van de bestrijding van misbruik en oneigenlijk gebruik in het kader van de ABW. Hierbij is dus bewust gekozen voor een ont koppeling van de uitkeringslasten en de uitvoeringslasten bij de benadering van de compensatie van de uit de onderhavige wetsvoorstellen voortvloeiende lastenverschuiving bij de gemeenten.

De misbruikbestrijding zal ondermeer worden gekenmerkt door intensivering van het terugvorderingsbeleid en een grotere controle door het aanstellen van extra sociale rechercheurs en bijzondere opsporingsambtenaren. In het kader van de rationalisatie van de stelselherziening wordt tevens gestreefd naar meer standaardisatie in de relatie tussen GSD-en en de bedrijfsverenigingen.

Over de exacte invulling van de besteding van de bij de gemeenten vrijkomende middelen en over het beleid met betrekking tot de fraudebestrijding wordt overleg gevoerd tussen de VNG en de departementen van Binnenlandse Zaken en Sociale Zaken en Werkgelegenheid. Immers, zowel de centrale overheid als de gemeenten hebben een verantwoordelijkheid over de bestemming van de vrijgevallen middelen. De vrees van de VNG in haar brief van 27 november 1985 dat het Rijk hierover eenzijdig zou beslissen is - zoals de VNG bekend - derhalve ongegrond.

Voor meer uitvoerige informatie over voorgenomen maatregelen van het ministerie ter bestrijding van misbruik en oneigenlijk gebruik wordt verwezen naar een notitie over dit onderwerp, die vrijwel gelijktijdig met deze memorie aan de Kamer zal worden toegezonden.

6. **SLOTWOORD**

Op de opmerkingen van de leden van de fractie van de P.v.d.A. zijn wij in hoofdstuk 1 uitvoerig ingegaan.

Uit het voorgaande in deze memorie kan worden afgeleid dat wij de mening van de leden van de fractie van het C.D.A. delen dat de sociale

zekerheid een hoge politieke prioriteit verdient. Er is het kabinet veel aan gelegen om binnen de beschikbare financiële ruimte zoals deze is aangegeven in punt 5 van het nader rapport bij het onderhavige wetsvoorstel en in paragraaf 3.7 van deze memorie in gemeen overleg met het parlement tot een zo goed mogelijke wetgeving te komen. Het verheugt ons dat de leden van deze fractie zich hierbij zo open mogelijk zullen opstellen.

7. ARTIKELEN

Artikelen 3 tot en met 8

Op de vraag van de leden van de fractie van de P.v.d.A. of deze artikelen ook de mogelijkheid bieden bepaalde categorieën van werknemers uit te sluiten van het werknemersbegrip kan worden geantwoord, dat deze artikelen voor wat dit punt betreft in het geheel niet verschillen van die van de WW. De door die leden genoemde IJmuider visknechten werden tot voor kort van het recht op uitkering uitgesloten, niet omdat zij niet als werknemer werden aangemerkt, maar omdat hun uitkering in verband met de arbeidsmarktsituatie in de regio IJmuiden was geschorst op grond van een op artikel 28, tweede lid, onderdeel k, van de WW gebaseerde bepaling van de desbetreffende wachtgeldreglementen en het reglement voor de werkloosheidsverzekering.

Artikel 5 onderdeel c

In het wetsvoorstel wordt niet de mogelijkheid geboden de huidige kring van verzekerde artiesten en musici uit te breiden. Op de bij dit artikel door de leden van de fractie van de P.v.d.A. gestelde vraag is in paragraaf 3.3.1. van deze memorie uitvoerig ingegaan. Wij willen hier dan ook volstaan met verwijzing naar die paragraaf.

Artikel 7

Zoals blijkt uit het vermelde in paragraaf 3.3.2 van deze memorie van antwoord kunnen wij de mening van het lid van de R.P.F.-fractie met betrekking tot artikel 7 van het wetsvoorstel niet onderschrijven.

Artikel 8

Wij achten het opnemen van een maximale termijn in artikel 8, tweede lid, waar het lid van de R.P.F.-fractie naar vraagt, niet nodig. De maximale termijn van de uitkering op grond van de Rijksgroepsregeling zelfstandigen bedraagt 1½ jaar. Daarmee achten wij de werking van artikel 8, tweede lid, voldoende bepaald.

Artikelen 11 en 14

Naar aanleiding van de bij deze artikelen specifiek gestelde vraag van de fractieleden van de P.v.d.A. betreffende de premieheffing over uitkeringen kan worden meegedeeld dat de Invoeringswet zal voorzien in een wijziging van de Coördinatiewet, waardoor de nWW-uitkering als loon wordt aangemerkt. Hierdoor wordt de deur geopend tot een meer eenvoudige regelgeving, die de mogelijkheid biedt uit verschillende bron ontvangen looninkomsten en uitkeringen samen te tellen.

Immers de premieheffing over ZW- en nWW-uitkering zal niet langer in de specifieke wetten geregeld worden maar opgaan in de algemene systematiek van de Coördinatiewet. Overigens zal dit niet leiden tot wijziging van het Aanwijzingsbesluit verplichte ziekenfondsverzekering.

De heffing van ziekenfondspremie is namelijk geregeld in het Premieheffingsbesluit op de voet van artikel 17 van de Ziekenfondswet. Dit artikel alsmede het daarop steunende premieheffingsbesluit zullen alsdan kunnen komen te vervallen.

Van belang is ook te vermelden, dat op het Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid wordt gewerkt aan een nog verdergaande regeling inzake premieheffing over sociale verzekeringsuitkeringen, waardoor ook premieheffing over WAO-uitkeringen zal plaatsvinden. Hierdoor kan ook de ziekenfondsverzekering en de premiebetaling van WAO-uitkeringsgerechtigden via de ZW en de Coördinatiewet in de Ziekenfondswet zelf worden geregeld en zal de regeling via het Aanwijzingsbesluit verplichte ziekenfondsverzekering komen te vervallen. De bovengenoemde samentelling van loon en verschillende uitkeringen kan dan ook de WAO-uitkering betreffen. Het streven is er op gericht de hierbedoelde wetswijziging qua tijdstip van invoering zo veel mogelijk te laten sporen met die inzake de stelselherziening.

Artikel 14, derde lid

Situaties als bedoeld in dit lid zullen zich naar wij veronderstellen heden ten dage niet zo veel meer voordoen. Dit in antwoord op een vraag van het lid van de R.P.F.-fractie. Hieraan kan worden toegevoegd, dat de bepaling die reeds sinds jaar en dag in de sociale werknemersverzekeringen voorkomt speciaal is getroffen indien twee of meer personen in aangewomen werk werkzaamheden verrichten, in die gevallen waarin dit met een dienstbetrekking wordt gelijkgesteld. De bepaling heeft ten doel de premiebetaling in die gevallen zeker te stellen. Zij kan dan ook niet worden gemist.

Artikel 16

Activiteiten in vertegenwoordigende functies, zoals het lidmaatschap van een gemeenteraad of provinciale staten, worden, zoals de P.v.d.A.-fractie vraagt, meegeteld bij de berekening van het verlies van het aantal arbeidsuren. Wij erkennen dat het wetsvoorstel op dit punt niet duidelijk is. Bij nota van wijzigingen zullen deze activiteiten onder de werking van dit artikel en de overige op deze activiteiten betrekking hebbende artikelen worden gebracht.

De bevoegdheid tot nadere regelgeving ter zake van het werkloosheidsbegrip dient niet in handen van de bedrijfsverenigingen te worden gelegd, zoals de leden van de C.D.A.-fractie voorstellen. Wij achten de vaststelling van werkloosheid als verzekerd risico en daarmee een van de centrale begrippen in de voorgestelde wet van een dusdanig belang dat nadere regeling bij algemene maatregel van bestuur dient te geschieden.

Met betrekking tot de beschikbaarheid geldt dat de inschrijving bij het gewestelijk arbeidsbureau een criterium is, doch niet het enige criterium. Op het werkloosheidsbegrip is overigens reeds ingegaan in paragraaf 3.4.1 van deze memorie.

Voor wat de vraag van de V.V.D.-fractie betreft over de eerste dag van werkloosheid moge worden verwezen naar hetgeen in paragraaf 3.2.2 van deze memorie hieromtrent is vermeld naar aanleiding van de door de Federatie van Bedrijfsverenigingen gemaakte opmerkingen ter zake.

Artikel 17, tweede lid

In antwoord op een vraag van de leden van de P.v.d.A.-fractie of in artikel 17, tweede lid, niet bedoeld is dat meer perioden van ziekte en arbeidsongeschiktheid de referteperiode kunnen verlengen delen wij mee dat inderdaad, evenals thans in de WW en de WWV, meer perioden van ziekte en arbeidsongeschiktheid die binnen het refertejaar vallen dat refertejaar kunnen verlengen.

In de WW en de WWV wordt eveneens gesproken van «een periode» en evenmin van perioden.

Artikel 17, vierde lid

Voor de beantwoording van de vraag van de leden van de C.D.A.-fractie ter zake van de hier toebedeelde bevoegdheid kan worden verwezen naar onze opmerkingen ter zake bij artikel 16. De achtergrond van de hier toebedeelde bevoegdheid is geen andere dan aldaar beschreven.

Artikel 18

De leden van de C.D.A.-fractie wensen inzicht in de normen die worden aangelegd met betrekking tot de beschikbaarheid van werknemers die als gevolg van weersomstandigheden werkloos zijn. Ofschoon deze werknemers wel beschikbaar dienen te zijn voor arbeid, geldt dit uiteraard in beperkte mate, gelet op het feit dat zij in beginsel slechts tijdelijk werkloos zijn. Gedurende deze korte periode dienen zij evenwel voor hun aantal verloren arbeidsuren beschikbaar te zijn voor een volledig recht op uitkering.

Artikel 19

In verband met de verwijzing van de leden van de C.D.A.-fractie naar hun opmerkingen met betrekking tot artikel 19 gemaakt in het mondeling overleg van 12 december 1985 willen wij hier verwijzen naar de paragrafen 3.2.3 en 3.4.3 van deze memorie.

Artikel 19, eerste lid, onderdeel f

Op de verhouding tussen deze bepaling en de verschillende internationale verdragen, waaromtrent de leden van de P.v.d.A.-fractie vragen stellen, is reeds ingegaan in paragraaf 3.4.3 van deze memorie.

Artikel 19, tweede lid

In antwoord op een vraag van de leden van de P.v.d.A.-fractie waarom in een multi-culturele samenleving, als de onze, in het wetsvoorstel wordt uitgegaan van christelijke feestdagen, delen wij het volgende mee. Voorop moet worden gesteld dat in dit wetsvoorstel, evenals thans in artikel 31, eerste lid, onderdeel n, van de WW, van algemeen erkende christelijke feestdagen wordt gesproken omdat in ons land andere religieuze feestdagen niet algemeen worden gevierd.

Deze bepaling is overigens bedoeld om te voorkomen dat een werknemer die in dienstbetrekking werkt en wiens dienstbetrekking wordt onderbroken door een algemeen erkende christelijke feestdag aanspraak zou kunnen maken op een nWW-uitkering.

Indien genoemde dagen vallen in een nWW-uitkeringsperiode en de werknemer op die dagen pleegt te werken dan bestaat in beginsel recht op uitkering.

Artikel 20

Gedurende de periode dat een werkloze werknemer voorbereidende activiteiten ontplooit om als zelfstandige te gaan werken, verliest hij zijn werknemerschap niet. Een regeling omtrent de termijn gedurende welke de werknemer deze voorbereidingen met behoud van uitkering kan treffen, waar de leden van de P.v.d.A. om vragen, is in het kader van artikel 20 dan ook niet nodig. Gedurende de voorbereidingsactiviteiten wordt de werknemer als werkloos aangemerkt.

Op de vraag van het lid van de R.P.F.-fractie of de voorwaarden genoemd in het tweede lid, onderdeel a, alternatief of cumulatief zijn, kan worden meegedeeld dat zowel arbeid in dienstbetrekking als werkzaamheden in de uitoefening van een bedrijf of zelfstandige uitoefening van een beroep als bedoeld in dit onderdeel het recht volledig doen eindigen. Wijziging van «of» in «en» levert echter geen verduidelijking op, daar het niet zo is dat de werknemer en arbeid als werknemer en bedoelde werkzaamheden moet verrichten teneinde zijn recht te zien eindigen. Met de aanduiding «of» is naar onze mening deze bepaling voldoende helder.

Artikel 21

De leden van de C.D.A. hebben de indruk dat artikel 21 een verslechtering betekent ten opzichte van de huidige WWV-regeling. In verband hiermee merken wij op dat de voorgestelde herlevingsbepalingen beperkte zijn dan in de WWV. Hiervoor is gekozen omdat in de WWV de mogelijkheid van herleving naar onze mening te ruim is gesteld. Na elke onderbreking van de uitkering kan het recht immers weer herleven ook al wordt tijdens de onderbreking de band met het arbeidsproces, ook al vanwege de soms lange duur van de onderbreking, verbroken. Dit wordt met de voorgestelde herlevingsregeling voorkomen.

Overigens bestrijden wij de gedachte van deze leden dat onvoldoende rekening is gehouden met de ontwikkelingen in de maatschappij waarin het ontplooiën van activiteiten tijdens werkloosheid een grotere rol gaat spelen. Dit moge blijken uit de memorie van toelichting op hoofdstuk VI van het wetsvoorstel (Voorzieningen).

Artikel 22

Met betrekking tot de door de leden van de C.D.A.-fractie gevraagde mogelijkheid tot het instellen van beroep tegen het lang uitblijven van een beslissing kan worden verwezen naar hetgeen in de paragrafen 3.2 en 4.6 van deze memorie is vermeld.

Artikel 24

De leden van de C.D.A.-fractie stellen nog enkele vragen met betrekking tot het begrip passende arbeid.

In verband hiermee merken wij op dat de meeste van die vragen beantwoord zijn in paragraaf 3.5 van deze memorie.

In antwoord op de vraag of de formulering nu voor alle werknemers niet te gelijk is en niet een nadere verfijning gevonden zou moeten worden in een aanwijzing door de SVr, delen wij het volgende mee. Wij zijn met de leden van de V.V.D.-fractie van mening dat de definitie voldoende ruimte geeft aan de uitvoeringsorganen voor een individuele benadering. Een aanwijzing door de SVr is dan ook niet noodzakelijk.

Wij zien voorts geen gevaar voor verdringing van lager gesalarieerden door hoger geschoolden, waarvoor een minderheid van de SVr waarschuwt. De definitie biedt voldoende waarborgen om verdringing te voorkomen.

De C.D.A.-fractie vraagt in dit verband nog hoe de omschrijving van het begrip passende arbeid zich verhoudt tot de overheidsregelingen op dit punt. In de regelingen bij de overheid en het onderwijs is sprake van «in verband met de persoonlijkheid en omstandigheden van belanghebbende voor hem passende werkzaamheden», resp. van «een nieuwe passende bron van inkomsten». In de uitvoeringspraktijk van deze regelingen wordt van geval tot geval beslist of beschikbare werkzaamheden voor een belanghebbende passend zijn. Daarbij wordt zoveel mogelijk aansluiting gezocht bij de wijze waarop de WW wordt uitgevoerd en bij de jurisprudentie terzake. De definitie van het begrip passende arbeid in de nWW sluit aan bij die jurisprudentie en die praktijk en zal bij de toepassing van de overheidsregelingen derhalve geen problemen opleveren.

Artikel 25

De opmerkingen van de leden van de fracties van C.D.A. en C.P.N. met betrekking tot de zogenaamde omkering van de bewijslast zijn in paragraaf 3.5 van deze memorie reeds aan de orde gekomen. Op de vraag van de C.P.N.-fractie over de verhouding tussen het voorstel ter zake en de omkering van de bewijslast in het geval van «belastingparadijzen» kan het volgende worden meegedeeld.

De leden van deze fractie menen een verband te moeten leggen met de fiscale theorie rondom de «omkering van de bewijslast» zoals deze naar hun zeggen bij het onderwerp «belastingparadijzen» recent aan de orde is geweest (UCV 104). Wij menen dat er hier sprake is van twee onvergelykbare systemen. De belastinginspecteur moet immers een gegrond vermoeden hebben dat belasting is ontgaan door het gebruik van een zogenaamd belastingparadijs. Tegen een handelen op basis van een dergelijk vermoeden is op de normale wijze bezwaar en beroep mogelijk. De voorgestelde bepaling in de nWW spreekt niet van een vermoeden, doch geeft aan de bedrijfsvereniging de mogelijkheid bij wege van fictie te handelen alsof de laakbare gedragingen van de betrokkene zich vanaf het begin van de uitkeringsperiode hebben voorgedaan.

Op de reden om in het kader van artikel 25 de werknemer de verplichting op te leggen zijn mededelingen en gedragingen te onderbouwen en de juistheid daarvan aannemelijk te maken is in paragraaf 3.5 van deze memorie reeds ingegaan, evenals op de reden deze verplichting in de nWW te regelen.

Artikel 26

De fractie van het C.D.A. delen wij naar aanleiding van de over de inhoud van dit artikel gestelde vraag mee, dat de WW en de WWV ook een systeem van zogenaamde werkbriefjes kennen. In de WW is dit echter niet in de wet zelf maar in de wachtgeldreglementen van de bedrijfsverenigingen geregeld. In de nWW zal dit systeem materieel geen wijziging ondergaan, zij het dat onder meer in verband met de werking van de TW en wegens de wijziging van de samenloopbepalingen op het desbetreffende formulier meer inlichtingen of inlichtingen van andere aard zullen moeten worden gevraagd. De bedrijfsverenigingen zullen, naar mag worden verwacht, dezelfde gedragslijn volgen als zij tot dusverre hebben gedaan.

Voorts zien wij geen verband tussen de in het eerste lid, onderdeel h, genoemde verwijzing naar hoofdstuk VI van de nWW en het in eigen handen nemen van dat hoofdstuk door de sociale partners en overheid zoals de leden van de C.D.A.-fractie vragen. Artikel 27 beoogt niet meer dan een sanctie mogelijk te maken, indien een werknemer de hem in het kader van een getroffen of te treffen voorziening opgelegde verplichtingen – bij voorbeeld nalaten zich te melden of toestemming te vragen – niet nakomt.

Artikel 27

De opmerkingen van de leden van de C.D.A.-fractie omtrent de toedeling van bevoegdheden zijn in paragraaf 4.5 van deze memorie meer uitvoerig aan de orde gekomen.

Artikel 27, vierde lid

In antwoord op de vraag van de leden van de P.v.d.A. of met artikel 27, vierde lid, ook wordt beoogd dat Onze Minister, alvorens nadere regels te stellen, de SVr heeft gehoord, merken wij op dat wij dat niet uitdrukkelijk hebben beoogd. Wel zijn wij van mening dat het ook in niet in de wet expliciet genoemde gevallen gewenst kan zijn de SVr te horen. Dit moet echter van geval tot geval worden beoordeeld.

Overigens wordt bij een soortgelijke bepaling in de WW de SVr evenmin gehoord. Het was het lid van de R.P.F.-fractie niet duidelijk, om welke reden het vierde lid in dit artikel is opgenomen. In dit verband vraagt dat lid of er aan gedacht wordt werknemers van 50 jaar en ouder vrij te stellen van de in artikel 27, vierde lid, genoemde verplichtingen.

Zoals wij in de memorie van toelichting hebben gesteld gaat het hier om de mogelijkheid regels te stellen tot vrijstelling van een aantal verplichtingen gericht op de toetreding in het arbeidsproces. Te denken valt aan vrijstelling van verplichtingen, voor zover vereist, in verband met het volgen van een opleiding of scholing. Ook kan gedacht worden aan vrijstelling van verplichtingen voor oudere werkloze werknemers, waarbij wordt gedacht aan 57,5-jarigen en ouderen.

Artikel 27, vijfde lid

Op de vraag van de leden van de P.v.d.A.-fractie of de nadere regels van de SVr ministeriële goedkeuring behoeven dient ontkennend te worden geantwoord. De SVr is echter niet gerechtigd om bij nadere regelgeving in begunstigde zin van de wet af te wijken.

Artikel 28

De leden van de P.v.d.A.-fractie vragen op welke wijze de bedrijfsvereniging geacht wordt rekening te kunnen houden met de gedragingen van de werknemer tijdens de onderbreking van de uitkering. In antwoord hierop delen wij mee dat pas met gedragingen van de werknemer tijdens de onderbreking van de uitkering rekening kan worden gehouden indien die werknemer zich weer meldt bij de bedrijfsvereniging en een aanvraag indient voor een uitkering.

Mocht de werknemer dan voldoen aan de voorwaarden voor het recht op uitkering maar bij voorbeeld tijdens de periode van onderbreking zich zodanig hebben gedragen dat reële arbeidsbemiddeling in ernstige mate is bemoeilijkt, dan kan de bedrijfsvereniging op die uitkering een sanctie toepassen.

Artikel 29

Naar aanleiding van de vraag van de P.v.d.A.-fractie omtrent de criteria waaraan een vermoeden of oordeel dient te voldoen, kan het volgende worden opgemerkt.

Een vermoeden kan een arbeidsbureau hebben op basis van gegevens omtrent het handelen of nalaten door een werknemer die het arbeidsbureau aanleiding geven tot de gevolgtrekking dat een gereede twijfel met betrekking tot het nakomen van de bedoelde verplichtingen door de werknemer op zijn plaats is.

Het arbeidsbureau kan met betrekking tot het niet nakomen van de verplichtingen door de werknemer tot een oordeel komen indien het uit gegevens of eigen wetenschap tot de gerechtvaardigde conclusie komt dat er sprake is van niet-nakoming.

Het arbeidsbureau zal de betrokken werknemer vooraf op de hoogte stellen van zijn vermoeden of oordeel alsmede de gronden waarop dit steunt.

Naar aanleiding van de vraag van de C.D.A.-fractie of deze bepaling in het kader van het arbeidsmarktbeleid niet tot een minder doeltreffend handelen leidt, merken wij op dat het in dit geval gaat om een handelen door het arbeidsbureau, specifiek gericht op een adequate uitvoering door de bedrijfsvereniging van het desbetreffende onderdeel van deze wet. Van versnippering in het kader van het arbeidsmarktbeleid is naar onze mening dan ook geen sprake.

Artikel 30

De leden van de P.v.d.A.-fractie vragen of in verband met een schorsing een voor beroep vatbare beslissing kan worden aangevraagd. Tevens vragen deze leden in dit verband of schorsing een uitsluitingsgrond of een weigeringsgrond is. Wij merken in dit verband op dat aangezien een beslissing tot schorsing verband houdt met de betaling van de uitkering ter zake van deze beslissing een voor beroep vatbare beslissing kan worden gevraagd.

Een beslissing tot schorsing staat bovendien niet op zichzelf maar houdt verband met een oordeel of vermoeden van de bedrijfsvereniging dat het recht op uitkering niet of niet meer bestaat, recht op een lagere uitkering bestaat, of de werknemer een verplichting als bedoeld in artikel 24, 25 of 26 niet is nagekomen. Afhankelijk van de omstandigheid in hoeverre dat oordeel of vermoeden blijkt overeen te stemmen met de feiten, is op de werknemer een uitsluitingsgrond, een weigeringsgrond of een grond tot vermindering van de uitkering van toepassing.

Voor wat de opmerking van de C.D.A.-fractie betreft over een in dit kader korte rechtsgang moge verwezen worden naar onze opmerkingen in paragraaf 4.6 van deze memorie.

Voorts delen deze leden de mening van de SVr dat ook hier de uitvoeringsorganen meer ruimte tot een meer eigen invulling van het beleid zouden moeten krijgen.

De Federatie van Bedrijfsverenigingen wees op eventuele problemen in de uitvoeringspraktijk waar het betreft de toepassing van de anti-cumulatie bepalingen.

Wij zijn het niet eens met deze leden dat de bedrijfsvereniging meer ruimte zou moeten krijgen tot een meer eigen invulling van het beleid ter zake. Een beslissing tot schorsing of opschorting van de uitkering is een voor de werknemer ingrijpende beslissing. De wet dient derhalve waarborgen te scheppen voor een juiste en rechtszekere toepassing van de schorsings- en opschortingsmogelijkheid. Wij zien geen extra probleem in relatie tot de anticumulatiebepalingen. Een schorsing of opschorting zal doorgaans gevolgd worden door een voorschot waarop normaal de anti-cumulatiebepalingen van toepassing zijn.

Artikel 31

Ook hier verwijzen wij, voor wat de opmerking van de C.D.A.-fractie betreft over een korte rechtsprocedure, naar paragraaf 4.6 van de memorie.

Deze leden zijn voorts van mening dat de voorgestelde voorschotregeling een verslechtering zou kunnen zijn ten opzichte van de huidige voorschotregeling.

In verband hiermee merken wij op dat de voorgestelde voorschotregeling een verbetering vormt ten opzichte van de huidige voorschotregeling in de WW.

In sommige gevallen is de bedrijfsvereniging zelfs verplicht om een voorschot te verstrekken. Voor een zekere terughoudendheid in het verlenen van voorschotten bestaat naar onze mening dan ook geen gevaar.

Voor wat de hoogte van het voorschot betreft hebben wij in de memorie van toelichting opgemerkt, dat die de hoogte van de uitkering dient te benaderen. Voorts is in de wet vastgelegd dat het moet gaan om een naar redelijkheid vast te stellen voorschot. Op deze wijze is naar onze mening voldoende gewaarborgd dat het voorschot in redelijke verhouding zal staan tot de hoogte van de uitkering.

Een richtlijn van de SVR is naar onze mening dan ook niet nodig, zoals deze leden vragen.

Artikel 32

De leden van de fractie van de P.v.d.A. leggen een relatie tussen de in dit artikel genoemde grens van drie maanden en de veel langere termijnen waarbinnen terugvordering kan plaatsvinden.

Naar onze mening zijn deze termijnen niet te vergelijken omdat zij betrekking hebben op zeer verschillende situaties. Bij artikel 36 gaat het om een verwijtbare handeling van betrokkene of om een situatie, waarvan de betrokkene kon weten, dat hij te veel uitkering ontving. Bij artikel 32 gaat het echter om een situatie waarin het recht op uitkering is vastgesteld en aan betrokkene meegedeeld, doch betrokkene de uitkering niet in ontvangst komt nemen. Dit laatste komt sporadisch voor, daar de meeste uitkeringen giraal worden betaald.

Artikel 33

Omtrent de termijnen van uitbetaling is nog overleg met de Federatie van Bedrijfsverenigingen gaande. Wij hebben ons bereid getoond te bezien of deze bepaling alsnog kan worden aangepast, mede in verband met complicaties die mogelijk kunnen ontstaan in geval van samenloop met AAW/WAO-uitkering. Afhankelijk van het resultaat van dit overleg zal deze bepaling bij nota van wijziging worden aangepast.

Artikel 34

In antwoord op de vraag van de R.P.F.-fractie zij meegedeeld, dat onder de definitie van «ouderdomspensioen» valt elke uit een vervulde dienstbetrekking voortvloeiende, in beginsel levenslange periodieke uitkering bij wijze van oudedagsvoorziening.

Artikel 35

De P.v.d.A.-fractie vraagt of bij het verrekenen van de uitkering met andere inkomsten, bij voorbeeld uit arbeidsovereenkomst of uit een raadslidmaatschap, uitdrukkelijk rekening wordt gehouden met de verwervingskosten voor arbeid, de mogelijk andere wijze waarop over het andere inkomen premie wordt geheven, de eventuele onkostenvergoedingen samenhangend met die arbeid en dergelijke. In dit verband verwijzen wij deze leden allereerst naar het antwoord op de door hen genoemde vragen van het lid Ter Veld van deze fractie van 17 januari 1985.

Voorts delen wij mee dat onkostenvergoedingen niet vallen onder de inkomsten die op de uitkering in mindering kunnen worden gebracht. We zien niet in dat met dit artikel het grijs en zwart werken eerder wordt bevorderd dan ontmoedigd. Dit in antwoord op een vraag van de leden van de C.D.A.-fractie.

Op de vraag van de C.D.A.-fractie over de anticumulatieregeling in de regelingen voor het overheids personeel kan het volgende worden meegedeeld.

In de regelingen voor het overheids personeel zijn anticumulatiebepalingen opgenomen met betrekking tot inkomsten ter hand genomen na het ontslag. Deze inkomsten worden met het wachtgeld of de uitkering verrekend over de maand waarop ze betrekking hebben. De verrekening geschiedt aldus, dat de nieuwe inkomsten samen met het wachtgeld (of de uitkering) het bedrag van de bezoldiging vóór ontslag niet overschrijden. Bij de zogenaamde lange uitkering ingevolge de Uitkeringsregeling 1966 is de anticumulatieregeling in geval van nieuwe inkomsten uit andere

dan overheidskas gunstiger: dan kan de bezoldiging met 20% of 10% overschreden worden. Indien de inkomsten ter hand zijn genomen vóór het ontslag, is de anticumulatieregeling ook van toepassing, met dien verstande, dat de belanghebbende aan kan tonen dat de (meerdere) inkomsten niet het gevolg zijn van verhoogde werkzaamheid en geen verband houden met het ontslag, in welk geval die (meerdere) inkomsten niet verrekend worden.

Artikel 36

In verband met de vragen van de leden van de C.D.A.-fractie merken wij op dat wat de regeling van de terugvordering van WW- en WWV-uitkering verschillend is.

Op grond van de WW is terugvordering van ten onrechte ontvangen uitkering mogelijk evenals verrekening met andere uitkeringen. De WWV kent een dergelijke bepaling niet, doch bepaalt slechts dat met terugwerkende kracht een beslissing kan worden genomen indien de werknemer ten onrechte uitkering heeft ontvangen. De terugvordering kan dan geschieden op basis van het Burgerlijk Wetboek.

Omdat in het kader van de WWV door de werknemer doorgaans een machtiging wordt gegeven tot verrekening van de uitkering indien later mocht blijken dat hij recht had op een andere uitkering, verschilt de praktijk in de toepassing van beide regelingen niet zoveel.

Voorts is de terugvordering in de WW, in tegenstelling tot de WWV, aan termijnen gebonden.

Artikel 41

De leden van de P.v.d.A.-fractie vragen welke overwegingen ten grondslag hebben gelegen aan de verhoging van de in artikel 42 f WW – bedoeld zal zijn 41 nWW – genoemde bedragen.

In antwoord hierop delen wij allereerst mee dat in de toelichting op artikel 41 abusievelijk artikel 42f is vermeld, doch dat het in dezen gaat om artikel 42j van de WW.

Voorts merken wij op dat aanpassing van het genoemde bedrag gewenst is omdat anders deze bepaling na een aantal jaren zijn betekenis zou kunnen verliezen.

In antwoord op de vraag van de leden van de C.D.A.-fractie over het verband tussen dit artikel en het $\frac{1}{3}$ -criterium delen wij mee dat een dergelijk verband niet bestaat.

In antwoord op een desbetreffende vraag van het lid van de fractie van de R.P.F. delen wij mee, dat in dit artikel onder minimumloon wordt verstaan het bruto minimumloon dan wel als het een werknemer van jonger dan 23 jaar betreft, het voor zijn leeftijd geldende bruto minimumjeugdloon per dag. Dit volgt uit de in artikel 14, tweede lid, opgenomen definitie het begrip minimumloon. In het overleg met de Federatie van Bedrijfsverenigingen zijn de uitvoeringstechnische aspecten van kleine uitkeringen ook ter sprake gekomen. In incidentele gevallen doen zich slechts uitvoeringstechnische problemen voor.

Derhalve wordt thans in overleg met de Federatie bezien of het wenselijk is deze bepaling bij nota van wijziging aan te passen. Tenslotte merken wij op dat waar in dit wetsvoorstel en derhalve ook in dit artikel sprake is van uitkering altijd wordt bedoeld de nWW-uitkering exclusief de toeslag op grond van de TW.

Artikel 42

De leden van de C.D.A.-fractie stellen een vraag met betrekking tot de zinsnede «traditionele samenlevingsvormen». Die zinsnede is in de

standpuntbepaling van 11 november 1985 met betrekking tot het advies van de SVr van 25 oktober 1985 (kamerstukken II, 1985-1986, 19 261, nr. 4) alleen gebruikt om een goede aansluiting te verkrijgen op dat advies, waarin die uitdrukking wordt gebezigd.

In paragraaf 2.4.3 van de memorie van toelichting is uitvoerig ingegaan op de verschillende aspecten die bij de arbeidsverledeneis zijn overwogen. Aan die aspecten wordt het meest recht gedaan bij een 3 uit 5 eis. Dit in antwoord op de vraag van de C.D.A.-fractieleden, waarom de 4,5 uit 6 variant niet is overgenomen.

De overige vragen van de leden van de C.D.A.-fractie zullen worden betrokken bij de in paragraaf 3.7.2 van deze memorie aangekondigde wijziging van artikel 42.

De drie vragen van het lid van de R.P.F.-fractie met betrekking tot dit artikel kunnen bevestigend worden beantwoord.

Artikel 47

Het voorstel van het lid van de R.P.F.-fractie om de inhoud van artikel 47 over twee artikelen te verdelen zullen wij niet overnemen. Het heeft namelijk onze voorkeur om de meest essentiële bepalingen met betrekking tot de hoogte en de berekening van de uitkering in één artikel op te nemen.

Artikel 48

De door de leden van de P.v.d.A.-fractie gevraagde voorbeelden zijn opgenomen in paragraaf 3.8 van deze memorie.

Artikel 49

Wat betreft de door de C.D.A.-fractie gevraagde voorbeelden moge eveneens worden verwezen naar paragraaf 3.8 van deze memorie.

Artikel 51

De door de leden van de C.D.A.-fractie gevraagde logica van het feit dat de vervolgitkering voor alle werknemers gelijk is, is in de adviesaanvraag stelselherziening en de standpuntbepalingen van het kabinet reeds uitvoerig aan de orde geweest. Wij volstaan met daarnaar te verwijzen.

Artikel 53

Zoals in het vorenstaande reeds bij artikel 41 is opgemerkt, kan ook hier in antwoord op een vraag van het lid van de R.P.F.-fractie worden meegedeeld, dat waar in deze wet sprake is van minimumloon wordt bedoeld het bruto minimum(jeugd)loon per dag.

Artikel 54

De vraag van de leden van de P.v.d.A.-fractie of deze bepaling kan betekenen, dat een deeltijdwerker, die in zijn actieve periode een voldoende hoog inkomen had, maar door de werkloosheidssituatie beneden het voor hem geldende sociaal minimum is geraakt, alsnog voor een aanvullende bijstandsuitkering tot de gemeentelijke sociale dienst moet wenden moet bevestigend worden beantwoord. Overigens moge voor wat deze problematiek betreft worden verwezen naar paragraaf 3.8 van deze memorie.

Artikel 64

Met de leden van de fractie van het C.D.A. zijn wij bij nadere overweging van mening dat in het kader van de regeling inzake de overneming vanuit de dienstbetrekking voortvloeiende verplichtingen bij onmacht van de werkgever te betalen onvoldoende verschil bestaat tussen een vordering van een werknemer die op de datum van het faillissement in dienst is van de werkgever en die van de werknemer die op dat moment reeds was ontslagen. Bij nota van wijziging zal dit artikel worden aangepast. Voorts wordt in dit verband verwezen naar paragraaf 3.10 van deze memorie.

Artikel 65

Naar aanleiding van een desbetreffende vraag van de leden van de fractie van de P.v.d.A. delen wij mee dat in het eerste lid van dit artikel een verwijziging zal worden opgenomen naar artikel 63. Bij nota van wijziging zal dit artikelonderdeel worden aangepast.

Artikel 67

Voor het antwoord op de vragen van de leden van de P.v.d.A.-fractie met betrekking tot de verrekening van inkomsten wordt verwezen naar het antwoord op de bij artikel 35 gestelde vragen.

Artikel 70

Het lid van de R.P.F.-fractie vraagt of niet tevens de artikelen 14 en 42 en volgende als uitgesloten artikelen in het eerste lid van dit artikel vermeld dienen te worden. Uit het tweede lid van dit artikel volgt evenwel dat deze artikelen niet van toepassing zijn met betrekking tot het recht op uitkering op grond van hoofdstuk IV. Hoofdstuk IV bevat een eigen omschrijving van het begrip loon en bevat een eigen regeling inzake de duur en de hoogte van de uitkering. Daardoor zijn de door dit lid genoemde artikelen terzijde gesteld.

Artikelen 74 t/m 77

Het getal van vier gereserveerde bepalingen biedt, gelet op enkele zeer voorlopige exercities die op dit terrein ten departemente in het verleden zijn gedaan, de meeste kans om te vermijden, dat betrekkelijk kort na inwerktrading van deze nieuwe wetgeving reeds met artikelen, genummerd 74a, 74b enzovoort zou moeten worden gewerkt of dat een vernummering zou moeten plaatsvinden. Uiteraard zal eerst na politieke besluitvorming, mede op basis van te vragen adviezen over de inhoud van deze artikelen, definitief vast komen te staan of hier sprake is van een juiste taxatie.

Op de vragen, naar aanleiding van deze artikelen gesteld door de leden van de fractie van de P.v.d.A., over het te volgen tijdpad bij invulling van deze artikelen is reeds ingegaan in paragraaf 3.12 van het algemeen deel van deze memorie.

Deze leden vragen ook naar het verband tussen de laatste aanwijzing onder A1 van de Aanwijzingen voor de wetgevingstechniek en de tekst van de artikelen 74 t/m 77, 89 en 90. De genoemde aanwijzing betreft het gebruik van meeteenheden in wetteksten. Tussen die aanwijziging en de tekst van de genoemde artikelen bestaat geen verband.

Artikel 79

Het is onze bedoeling te regelen, dat de toestemming schriftelijk wordt gegeven op zo kort mogelijke termijn.

Op de overige vragen, die over dit artikel worden gesteld door de leden van de P.v.d.A.-fractie is reeds ingegaan in het algemeen deel van deze memorie. Verwezen zij naar de paragrafen 3.5 en 4.6 van deze memorie.

Artikel 89 en 90

Op de desbetreffende vraag van de P.v.d.A.-fractieleden kan worden meegedeeld dat er rekening mee is gehouden, dat het eerste van deze artikelen zal betreffen de wijze van financiering van de voorzieningen, en het tweede de bevoegdheid tot subsidieverlening.

Artikel 98

In antwoord op de desbetreffende vraag van de leden van de fractie van de P.v.d.A. kan worden meegedeeld dat een wetsvoorstel, houdende instelling van een uniforme liquiditeitsregeling voor de centrale sociale verzekeringsfondsen alsmede invoering van een overheidsgarantie zonder enig voorbehoud voor de gerechtigden in alle sociale verzekeringswetten eind vorig jaar aan de Raad van van State ter advisering is voorgelegd.

Artikel 101

In antwoord op de vraag van de leden van de P.v.d.A.-fractie of kan worden toegelicht bij welke bedrijfsvereniging artiesten, musici en degenen, die als beroep een tak van sport beoefenen verzekerd zijn, kan het volgende worden meegedeeld.

Op grond van artikel 10 van de voorgestelde nWW wordt voor deze groep als werkgever aangeduid, degene met wie het optreden of de sportbeoefening is overeengekomen. Derhalve zijn deze werknemers verzekerd bij de bedrijfsvereniging, waarbij die werkgever is aangesloten.

Opgemerkt zij nog, dat op grond van artikel 12 van de nWW een regeling kan worden getroffen, die er in voorziet, dat een ander dan de in artikel 10 bedoelde werkgever als werkgever wordt aangewezen. Thans geldt voor de WW en andere werknemersverzekeringen reeds een dergelijke regeling, die is neergelegd in het Besluit van de Staatssecretaris van Sociale Zaken van 26 februari 1981 (Stcrt. 42).

Artikelen 105 en 106

Een reden ten grondslag liggend aan de vraag van de P.v.d.A.-fractie waarom de secretaris van de SVr niet tevens secretaris van het bestuur van het Algemeen Werkloosheidsfonds (AWF) zou kunnen zijn en de vraag van de C.D.A.-fractie waarom het AWF niet onder de SVr zou kunnen functioneren is dat de SVr een orgaan is, belast met onder meer toezicht en coördinatie van uitvoering, terwijl het AWF een uitvoeringsorgaan is. Hierbij speelt het gevaar van vermenging van belangen. Uit praktisch oogpunt is de situatie vooralsnog ongewijzigd gelaten tot de totstandkoming van de nieuwe Organisatiewet Sociale Verzekering.

Artikel 118

Zoals het lid van de R.P.F.-fractie vraagt, kan artikel 119 wel als derde lid bij artikel 118 worden gevoegd. Een wezenlijke reden dat dit niet is geschied, is er niet. Wij achten de gekozen regeling in twee artikelen echter juist.

Artikel 127

De mening van het lid van de R.P.F.-fractie dat het eerste lid als onderdeel bij het tweede lid zou kunnen worden ondergebracht, delen wij niet. De in het eerste lid bedoelde regels worden openbaar gemaakt. Het tweede lid spreekt slechts van het bekendmaken van de aldaar bedoelde ontwerpen.

Artikel 130

Voor een reactie op het pleidooi van de C.D.A.-fractie voor een versnelde beroepsprocedure in een aantal gevallen, bijvoorbeeld voor-schotbepaling, wordt verwezen naar de paragrafen 3.2 en 4.6 van deze memorie.

Artikel 138

Met betrekking tot de te volgen procedure bij invoering van de nieuwe dagloonbepaling, waarover de leden van de P.v.d.A.-fractie een aantal vragen stellen moge worden verwezen naar paragraaf 3.7.3 van deze memorie.

Vergelijkend overzicht bepalingen nWW, WW en WWV

In onderstaand schema is in de eerste plaats een vergelijking opgenomen van in de nWW voorkomende bepalingen en daarmee corresponderende bepalingen in de WW en de WWV.

Het vorenstaande behoeft niet te betekenen dat de in de vergeleken artikel(-onderdel(en)) geregelde kwestie in de nWW, de WW- en WWV- op gelijke wijze is geregeld. Qua inhoud vergelijkbare bepalingen zijn zoveel mogelijk naast elkaar gesteld.

Tevens zijn in dit schema opgenomen die WW- en WWV-bepalingen waarvan de inhoud niet meer in de nWW voorkomt. Deze bepalingen zijn zoveel mogelijk opgenomen bij de behandeling van die nWW-bepalingen die er naar strekking het meest mee overeenkomen.

In de laatste kolom van het schema zijn met name verwijzingen naar de procedurele bepalingen van de nWW opgenomen. In dit schema is de volgorde van de artikelen in de nWW aangehouden.

Onderwerp	Art. nWW	Art. WW	Art. WWV	Opmerkingen
Definities	1,	1,	1,	
	onder a	onder a	onder a	
	onder b	onder b	—	
	—	—	onder b	
	onder c	onder c	—	
	—	—	onder c	
	onder d	onder d	—	
	onder e	onder e	—	
	onder f	onder f	—	
	onder g	—	onder d	
	—	—	onder e	
	—	—	onder f	
	Woonplaats	2, lid 1	2, lid 1	4
2, lid 2		2, lid 2	—	
Werknemersbegrip	3	3, jo 6,	2	
		eerste lid,		
		onder d		
	4, lid 1	4, lid 1	3	
	onder a	onder a		
	onder b	onder b		
	onder c	onder c		
	4, lid 1	4, lid 1		
	onder d	onder d		
	onder e	onder e		
	onder f	onder f		
	onder g	—		
	4, lid 2	4, lid 2	3	
4, lid 3	4, lid 3	3		
	5,	3		
onder a	onder a			
onder b	onder b			
onder c	onder c			
	onder d			
	onder e			
6,	6, lid 1			
onder a	onder a,	—		
	tweede zins-			
	deel			
onder b	onder b,	—		
	tweede zins-			
	deel			
onder c	onder c	—		
—	6, lid 2	—		
—	6, lid 3	—		
7, lid 1	6, lid 1 onder a	—		
	eerste zins-			
	deel			

Zie ook artt. 113, onder a, en 127, lid 1, nWW.

Onderwerp	Art. nWW	Art. WW	Art. WWV	Opmerkingen
	26, lid 1, onder a	28, lid 2, onder h, i en j; jo 36	—	
	onder b	—	—	
	26, lid 1 onder c	31, lid 1 onder a, jo. 39; 28, lid 2,, onder h, i en j	14, lid 1 onder a en d	
	onder d	onder c jo 39	onder c	WW-besluit van 19-6-1952, nr. 2764 (Stcrt. 1952, 119) WWV-besluit 29-12-1964, nr. 76.949 (Stcrt. 1965, 5)
	onder e	onder d	onder d	
	onder f	onder e, sub II, jo. 30	onder i	
	onder g	onder e, onder I, jo. 39	onder e	
	onder h	—	—	
	—	—	onder f	
	26, lid 2	onder c, jo. 39	—	Zie art. 127, lid 1, nWW
	27, lid 1, 2 en 3	21, lid 1, en 31, lid 1	aanhef en 14, lid 2	Zie ook art. 19 nWW
	27, lid 4	31, lid 1, onder c, jo. 39	14, lid 1, onder c	Zie art. 127, lid 1, nWW
	—	—	14, lid 3	
	27, lid 5	—	14, lid 4	Zie art. 127, lid 1, nWW
	28	—	—	
	29, lid 1	31, lid 3 jo. 39, lid 2	22, lid 1 en 26, lid 3, eerste volzin	
	29, lid 2	—	26, lid 3,	
	—	31, lid 4, jo. 39	—	
	—	39, lid 3	—	
	—	—	22, lid 2	
Betaling van de uitkering	30	—	—	
	31	21, lid 3, eerste volzin	—	
	32	21, lid 5	—	
	33	28, lid 2, onder I	—	
	34, lid 1	onder d en e, 17, lid 1 jo. 36		
	34, lid 2	onder d en e, 17, lid 1 jo. 36		
	34, lid 3	—	—	Zie in dit verband 31, lid 1, g, sub 3 en 14, lid 1, onder h, nWW
	34, lid 4	—	—	
	34, lid 5	—	—	
	—	—	17, lid 4	Zie ook 103, lid 2, onder e nWW
	34, lid 7	—	—	Zie ook artt. 115 en 127, lid 1, nWW

Onderwerp	Art. nWW	Art. WW	Art. WWV	Opmerkingen
	35	28, lid 1, onder d, jo. 36	17, lid 2	
	—	—	17, lid 3	Zie ook art. 103, lid 2
	—	21, lid 1	—	
	36, lid 1, aanhef onder a onder b onder c	21, lid 2, aanhef — onder a onder b	27 — — — —	
	36, lid 2	—	—	
	36, lid 3	21, lid 3, tweede volzin	—	
	37, lid 1	21b	28a	
	37, lid 2	—	—	
	37, lid 3	—	—	
	38	23	29	
	39	28, lid 2, onder l	—	Volmachtvereiste wordt niet meer gesteld
	40, lid 1	24, lid 1	30, lid 1	
	40, lid 2	24, lid 2	30, lid 2	
	40, lid 3	24, lid 3	30, lid 3	
	41	42j, lid 5	—	
Duur loondervings- uitkering	42, lid 1 en 2	22 en 30	19, lid 1	Zie voor 42, lid 2, aanhef art. 19, lid 1, onder e, nWW
	42, lid 3 t/m 7	—	—	
43, lid 1	43, lid 1	—	19, lid 1	
	43, lid 2	—	—	
	—	—	19, lid 2	
	—	—	19, lid 3	
Hoogte loonder- vingsuitkering	44	—	—	
	45, lid 1	12a, lid 1	5, lid 1	
	45, lid 2	12a, lid 1	5, lid 3 en 4	Zie ook artt. 117, lid 1 118, lid 1, 119, 122, 127, lid 1 en lid 2, onder b, nWW
	45, lid 3	12a, lid 2	5, lid 3 en 4	Zie ook artt. 117, lid 1, 118, lid 1, 119, 122, 127 lid 1 en lid 2, onder b, nWW
	45, lid 4	12a, lid 5	5, lid 3 en 4	Zie ook artt. 121, lid 2, 122, 125, 127, lid 1 en lid 2, onder c, nWW
	—	12a, lid 3	5, lid 2	
	45, lid 5	—	—	Zie ook art. 49 nWW
	46, lid 1 t/m 5	12a, lid 1	5a, lid 1 t/m 5	
	—	—	5a, lid 6	
	—	—	5a, lid 7	
	—	—	5a, lid 8	
	—	12b	5b	Zie Toeslagenwet
	—	12c	5c	
	47, lid 1	29: 38	16	Zie art. 42, lid 1, nWW
	47, lid 2	—	—	
	47, lid 3	—	—	
	47, lid 4	—	—	
	47, lid 5	—	—	
	47, lid 6	—	—	
	48	—	—	Zie ook art. 54, nWW
	49	—	—	

Onderwerp	Art. nWW	Art. WW	Art. WWV	Opmerkingen
De vervolgitkering	50	—	—	
	50, lid 2	—	—	
	51	—	—	
	52	—	—	Zie ook art. 43, nWW
	53	—	—	
	54	—	—	
De vrijwillige verzekering	Hoofdstuk III 55 t/m 62	—	—	Zie v.w.b. art. 61, nWW tevens art. 8, lid 1, nWW
Betalingsonmacht van de werkgever	63, lid 1	42a, lid 1, aanhef en lid 2; 42b, lid 2, eerste volzin	—	
	63, lid 2	42a, lid 1, onder b	—	
	64	—	—	
	65, lid 1	42g	—	Besluit van 19-3-1969 (Strct. 1969, 62)
	65, lid 2	42g	—	Zie bovengenoemd besluit
	65, lid 3	42d	—	
	66, onder a, b en c	42a, lid 1, onder a, b en c; 42b, tweede lid, tweede volzin	—	
	67	42g	—	Zie bovengenoemd besluit
	68	42e	—	
	69, onder a	42a, lid 3, onder a	—	
	onder b	onder b	—	
	onder c	42a, lid 4, tweede volzin	—	
	70	42a, lid 4	—	
Toepassing loon-suppletie bij werkaanvaarding tegen lager loon	—	art. 42h t/m 42p 30a t/m 30i		
Verlenging uitkeringsduur voor werknemers van 50 jaar en ouder	—	—	30j t/m 30o	Zie IOW
Bijdrageregeling havenarbeidsreserve	71	42q	—	Zie artt. 127, lid 1, en 129 onder a en c, nWW
	72	42r	—	Zie ook artt. 115, 120, lid 1, 127, lid 1 en 129, onder b, nWW
	73, lid 1	42s, lid 1	—	Zie ook artt. 115, 120, lid 1 en 127, lid 1, nWW
	73, lid 2	42s, lid 3	—	
Voorzieningen	78	—	—	Zie art. 127, lid 1, nWW
	79	—	—	Zie ook art. 127, lid 1, nWW
	80	—	9, lid 3	
	—	—	35	
	—	—	36	

Onderwerp	Art. nWW	Art. WW	Art. WWV	Opmerkingen
Financiering	81, lid 1	25, lid 1	—	
	81, lid 2	—	—	
	82	32, lid 1; 40, lid 1	—	
	83, lid 1	25, lid 1	—	
	83, lid 2	32, lid 1, laatste zinsdeel	—	
	83, lid 3	40, lid 1, tweede volzin	—	Zie ook art. 116 nWW
	84	—	—	
	—	25, lid 2	—	Zie art. 101, nWW
	85, lid 1	25, lid 3, eerste en tweede volzin	—	
	85, lid 2	25, lid 3, derde volzin	—	
	86, lid 1	25, lid 3	—	
	86, lid 2	25, lid 1, laatste volzin	—	
	—	26	16a	
	87, lid 1	32, lid 1	—	Zie ook art. 123, nWW
	87, lid 2	32, lid 5	—	Zie ook art. 123, nWW
	88, lid 1	40, lid 1	—	Zie ook art. 126, lid 1 en 2, nWW
	88, lid 2	40, lid 2	—	Zie ook art. 126, lid 1 en 2, nWW
	88, lid 3	40, lid 4, eerste volzin	—	Zie ook art. 118, lid 2, nWW
	88, lid 4	40, lid 4 laatste volzin	—	Zie ook art. 127, lid 1, nWW
	91 onder a	—	—	Zie v.w.b. onderdeel c
	91 onder b	—	—	
	91 onder c	42f, lid 2a en 3	—	ook art. 81, lid 2, nWW
	91 onder d	—	—	
	92, lid 1, onder a	30, lid 1	—	Zie artt. 92, lid 4 en 21, nWW
	92, lid 1, onder b	42f, lid 1	—	
	92, lid 1, onder c	20, lid 4, tweede volzin; 42f, lid 1	—	
	92, lid 2	20, lid 5	—	
	92, lid 3	—	—	
	92, lid 4	—	—	
	93, lid 1 en 2	33	—	Zie ook artt. 117, lid 2, en 120, lid 2, nWW
	93, lid 3	20, lid 6	—	Zie ook artt. 115 en 127, lid 1, nWW
	94			
	94 onder a	—	—	
	94 onder b	—	—	
	94 onder c	42f, lid 3, derde volzin	—	
	94 onder d	42f, lid 3, tweede volzin	—	
	95			
	95 onder a	20, lid 3 en 35, lid 1	—	
	95 onder b	42f, lid 3, eerste volzin	—	
	95 onder c	20, lid 4, eerste volzin en 42f, eerste volzin	—	
	95 onder d	51	—	
	96	34	—	Zie ook artt. 115 en 127, lid 1, nWW

Onderwerp	Art. nWW	Art. WW	Art. WWV	Opmerkingen
	97	—	—	Zie ook artt. 114 en 127, lid 1, nWW
	98, lid 1	41, lid 1	—	Zie ook artt. 115 en 127, lid 1, nWW
	98, lid 2	41, lid 2	—	
	98, lid 3	20, lid 6	—	
	99, lid 1	20, lid 5	—	
	99, lid 2	42f, lid 3	—	
	—	—	40	
	—	—	41	
	—	—	42	
De uitvoeringsorganen	100	13	12 en 28	
	101, lid 1	21, lid 2	—	
	101, lid 2	—	—	
	101, lid 3	—	—	
	102	—	—	Zie art. 127, lid 1, nWW
	103, lid 1	28, lid; 36, lid 1	—	Zie ook art. 121, lid 1, nWW
	103, lid 2	28, lid 2 (jo. 36, lid 2)	—	Zie v.w.b. onderdeel e
	—	onder a	—	ook art. 34, nWW
	—	onder c	—	
	onder a	onder i	—	
	onder b	onder j	—	
	onder c	onder k	—	
	onder d	onder l	—	
	onder e	—	—	
	—	—	21; 25, lid 2 en 3	
	—	—	25	
	103, lid 3	28, lid 3 en 36, lid 3	—	
	104	20, lid 2	—	
	105, lid 1 t/m 7	14	—	Zie ook artt. 121, lid 3 en 127, lid 1, nWW
	105, lid 8	—	—	
	105, lid 9	—	—	
	106	15	—	
	107	16	—	
	108, lid 1	—	—	
	108, lid 2	17	—	
	109	18	—	Zie ook art. 127, lid 1, nWW
	110	19	—	Zie artt. 126, lid 3 en lid 4, nWW
	111	37, lid 1	—	
	112, lid 1	44	—	
	112, lid 2	—	—	
	112, lid 3	—	—	
	—	—	6	
	—	—	7	
	—	—	8	
	—	—	37	
	—	—	38	
	—	—	39	
Procedurele bepalingen	113, onder a	4, lid 3	—	Zie ook art. 127, lid 1, nWW
	onder b	10, lid 2	—	Zie ook art. 127, lid 1, nWW
	114	—	—	Zie ook art. 127, lid 1, nWW
	115	42t; 20, lid 6; 34	—	Zie ook art. 127, lid 1, nWW
	116	—	—	
	117, lid 1	12a, lid 8	—	Zie ook artt. 118, lid 1, en 127, lid 1, nWW

Onderwerp	Art. nWW	Art. WW	Art. WWV	Opmerkingen
	117, lid 2	33, lid 2	—	Zie ook art. 93, lid 2, nWW
	118, lid 1	12a, lid 1 en 2	—	Zie ook art. 127, lid 1, nWW
	118, lid 2	40, lid 4, eerste volzin	—	
	119	12a, lid 4	—	Zie ook art. 127, lid 1 en lid 2, onder b, nWW
	120, lid 1	42t	—	Zie ook artt. 115, 127, lid 1 en 129, onder b, nWW
	120, lid 2	33, lid 1, onder b	—	
	121, lid 1	28, lid 1	—	
	121, lid 2	12a, lid 6	—	
	121, lid 3	14, lid 6	—	Zie ook art. 127, lid 1, nWW
	122	12a, lid 6	—	Zie ook artt. 125, 127, lid 1 en lid 2, onder c, nWW
	123, lid 1	32, lid 2	—	
	123, lid 2	32, lid 3	—	
	123, lid 3	32, lid 4	—	
	124	—	—	
	125	12a, lid 7, eerste volzin	—	Zie ook art. 127, lid 1, nWW
	126, lid 1	—	—	
	126, lid 2	40, lid 1	—	
	126, lid 3	37, lid 1, tweede volzin	—	
	126, lid 4	37, lid 2	—	
	126, lid 5	37, lid 3	—	
	127, lid 1	—	53	In de WW verspreid opgenomen
	127, lid 2, onder a	—	—	
	127, lid 2, onder b	12a, lid 4, tweede volzin	—	
	127, lid 2, onder c	12a, lid 4, tweede volzin; lid 7, tweede volzin	—	
	128, lid 1	—	—	
	128, lid 2	12a, lid 4 laatste volzin en lid 7, laatste volzin	—	
Het beroep	130, lid 1 onder a	43, lid 1 onder a	24, lid 1 onder a	
	130, lid 1 onder b	43, lid 1 onder a	—	
	130, lid 1 onder c	—	—	
	130, lid 1 onder d	43, lid 1 onder b	—	
	—	—	onder b	
	130, lid 2	43, lid 2	—	
	130, lid 3	43, lid 3	24, lid 2	
	—	—	24, lid 3	
	—	—	31	
	—	—	32	
	—	—	33	
	131	43a	34	
	132	42u, lid 2	—	
	—	—	44	
	—	—	45	

Onderwerp	Art. nWW	Art. WW	Art. WWV	Opmerkingen
Straf- en slotbe- palingen	133,	45	—	
	134	47	—	
	—	—	46	
	—	—	47	
	135	—	48	
	136	46	49	
	137	49	50	
	—	—	51	
	—	49a	51a	
	—	49b	52	
	—	50	—	
	—	52	—	
	—	—	54	
	—	—	55	
	—	—	56	
	138	53, lid 2	58	
	139	53, lid 1	57	

Handboek beroepszaken GAK (Kluwer, Deventer)

Dit handboek bevat een systematische bewerking van de jurisprudentie op de door de bedrijfsverenigingen uitgevoerde wetten en de Beroepswet.

In deel 1 van deze uitgave onder WW, is een uitgebreid overzicht van de jurisprudentie over niet-onvrijwillige werkloosheid opgenomen. Verwezen wordt in het bijzonder naar de onderdelen 30.20 jur, 30.25 jur en 30.35 jur van dit deel.

Overzicht bevoegdheidsverdeling nWW, WW, WWV

Met betrekking tot onderstaand schematisch overzicht van de toedeling van de bevoegdheden in de nWW, de WW en de WWV wordt het volgende opgemerkt.

Allereerst zijn de in de nWW opgenomen delegatiebepalingen opgenomen. De met de inhoud daarvan corresponderende bepalingen in de WW en de WWV zijn daarnaast geplaatst.

Vervolgens is beziens in hoeverre in WW en WWV delegatiebepalingen zijn opgenomen die niet in de nWW zijn overgenomen. Deze zijn zoveel mogelijk in het schema verwerkt naar de plaats en de artikelvolgorde van de nWW, waar de inhoud van die bepaling is geregeld. Bij wijze van voorbeeld: de regeling inzake samenloop van inkomen met werkloosheidsuitkering is in de WW krachtens de wachtgeld- en werkloosheidsreglementen (artikel 28 jo 36 WW) geregeld, terwijl deze materie in de nWW in de wet (artikel 34) is opgenomen. Voor de plaatsbepaling in het schema is de plaats waar die materie in de nWW is geregeld, aangehouden, met andere woorden artikel 34.

In de laatste kolom van het schema zijn met name de verwante procedurebepalingen vermeld, met uitzondering van artikel 127, dat voor alle regelgeving van algemene aard geldt.

In het schema is de artikelvolgorde van de nWW aangehouden.

Art. nWW	Art. WW	Art. WWV	Opmerkingen
3, lid 3	3, lid 3	—	
3, lid 4	3, lid 4	—	
4, lid 3	4, lid 3	—	Zie ook 113, onder a, nWW
5	5	—	
—	6, lid 3	—	Zie Invoeringswet
7	—	—	Zie ook art. 128, lid 1, nWW
—	11, lid 2	—	
12, lid 1	10, lid 1	—	
12, lid 2	10, lid 2	—	Zie ook art. 113, lid 1, onder b, nWW
—	—	9, lid 8	
16, lid 3	—	—	
17, lid 4	35, lid 6	9, lid 7, onder a	
17, lid 5	28, lid 2, onder b	9, lid 7, onder b	
—	—	—	
—	27, lid 5	—	
—	28, lid 2, onder c	—	
19, lid 5	28, lid 2, onder f en g	—	Zie ook 103 nWW
19, lid 6	31, lid 1, onder f, jo. 39, lid 1	—	
21, lid 2	—	—	
22	28, lid 2, onder i en j	20	
26, lid 1, onder a en b	28, lid 2, onder i	—	Zie ook 103 nWW
26, lid 2	31, lid 1, onder c	14, lid 1, onder c	
27, lid 4	31, lid 1, onder c	14, lid 1, onder c	
27, lid 5	—	14, lid 4	
—	—	22	
34	28, lid 2, onder d en c	art. 17	
34, lid 7	—	—	

Onderwerp	Art. nWW	Art. WW	Art. WWV	Opmerkingen
35	28, lid 2, onder d	art. 17		
42, lid 7	—	—		
—	22, lid 7	—		
45, lid 2	12a, lid 1	5, lid 3 en 4		Zie ook art. 117, lid 1, art. 118, lid 1, art. 119, art. 122, nWW
45, lid 3	12a, lid 2	5, lid 3 en 4, onder b		
—	12a, lid 3	—		Zie Toeslagenwet
—	12, lid 4 en 5	—		Zie Toeslagenwet
45, lid 4	12a, lid 5	5, lid 3 en 4		Zie ook artt. 121, lid 2, 122 en 125, nWW
—	12e, lid 4 en 5	—		Zie Toeslagenwet
46, lid 1	—	5a, lid 1		
46, lid 2	—	5a, lid 2		
46, lid 4	—	5a, lid 4		
47, lid 6	—	—		
—	28, lid 2, onder a	—		
61	—	—		Zie ook art. 118, lid 1, nWW
65, lid 1 en 2	42g	—		
67	42g	—		
71, lid 1 en 3	42q, lid 1 en 3	—		
71, lid 5	42q, lid 2	—		
72, lid 1	42r, lid 1 en 42t	—		Zie ook artt. 115, 120, lid 1, en 129, onder b, nWW
73, lid 1	42s, lid 1	—		
73, lid 2	42s, lid 3	—		Zie ook artt. 115 en 120, lid 1, nWW
78	—	—		
79, lid 3	—	—		
—	26, lid 3	—		
83, lid 3	—	—		Zie ook art. 116, nWW
87	32, lid 1 en 5	—		Zie ook art. 123, lid 1, nWW
88	40	—		Zie ook artt. 118, lid 2 en 126, lid 1 en 2, nWW
92, lid 3	27, lid 3	—		
93, lid 1, onder b	33, lid 1, onder b	—		Zie ook art. 120, lid 2, nWW
93, lid 2,	33, lid 2	—		Zie ook art. 117, lid 2, nWW
93, lid 3	20, lid 6	—		Zie ook art. 115, nWW
96	34	—		Zie ook art. 115, nWW
97, lid 3	—	—		
98, lid 1	—	—		Zie ook art. 115, nWW
—	41, lid 1	—		
98, lid 2,	41, lid 2	—		
98, lid 3	20, lid 6	—		
—	42	—		
—	—	40, lid 2		
—	—	41		
—	—	42		
102, lid 2, onder a	—	—		
103, lid 1	28, lid 2, onder d, e, f, i, j, k, jo. 36	25		Zie ook artt. 19, 26, 34 en 35 nWW
—	28, lid 2, onder 1, jo. 36	—		
105	14	—		
109	18	—		
110, lid 3	19, lid 3	54		
111	37, lid 1	—		
112, lid 1,	44	—		Zie ook art. 124, nWW
112, lid 2	—	—		
—	—	38, lid 2		
119	12a, lid 4	—		
123, lid 2	32, lid 3	—		
126, lid 1 11	—	—		

Vergelijkend overzicht van de werkloosheids- en arbeidsongeschiktheidsregelingen voor overheidspersoneel en particuliere werknemers

Overheidspersoneel	Particuliere werknemers
1. Karakter en kenmerken	
<ul style="list-style-type: none"> — publiekrechtelijke arbeidsverhouding werkgever — werknemer — onderdeel van de ambtelijke rechtspositie vanwege de bijzondere band van de ambtenaar met de overheid als wetgever — overheid is risicodragers — premiebetaling door werkgever en werknemer t.b.v. invaliditeitspensioen (IP), geïntegreerd in de pensioenbijdrage 	<ul style="list-style-type: none"> — privaatrechtelijke arbeidsverhouding werkgever — werknemer — deels onderdeel sociale verzekering, deels overeenkomst sociale partners (CAO); vanwege de diversiteit blijven bovenwettelijke aanspraken ingevolge CAO's buiten dit overzicht — gezamenlijke fondsvorming door werkgevers, werknemers en overheid — premiebetaling door werkgever en werknemer
2. Werkloosheidsuitkeringen	
2.1. Voorwaarden voor het verkrijgen van recht	
<ul style="list-style-type: none"> — wachtgeld: ambtenaar in vaste of tijdelijke dienst, ontslagen op basis van specifieke ontslaggronden — uitkering: ambtenaar in vaste of tijdelijke dienst, onvrijwillig ontslagen op basis van overige ontslaggronden, en arbeidscontractanten <ul style="list-style-type: none"> • lange uitkering: ten minste 3 jaar diensttijd voorafgaande aan ontslag, indien korter zie korte uitkering • korte uitkering: op ten minste 130 dagen gewerkt in 12 maanden voorafgaand aan ontslag 	<ul style="list-style-type: none"> — WW: onvrijwillige werkloosheid, tenminste 130 dagen gewerkt in 12 maanden voorafgaand aan intreden werkloosheid
2.2. Uitwerking van het recht	
<ul style="list-style-type: none"> — wachtgeld: duur afhankelijk van diensttijd en leeftijd, tot maximaal 3 maanden + 78% van de diensttijd; 3 mnd. 90% + 3% 9 mnd. 80% + 3% 48 mnd. 70% + 3% vervolgens 70% van de laatste wedde — indien som van leeftijd en diensttijd (van ten minste 10 jaar) 60 of meer bedraagt, wordt wachtgeld verlengd tot 65e jaar. — uitkering: <ul style="list-style-type: none"> • lange uitkering: duur afhankelijk van diensttijd te weten 1/6 deel van die diensttijd tot maximaal 24 maanden; 2 mnd. 90% + 3%, 2 mnd. 80% + 3%, vervolgens 70% + 3% van de laatste wedde • indien som voor leeftijd en diensttijd (van ten minste 10 jaar) 60 of meer bedraagt, wordt uitkering met 6 mnd. verlengd • korte uitkering: 6 maanden 70% + 3% van de laatste wedde tot einde werkloosheid 	<p>WW: 6 maanden 70% van het dagloon tot einde werkloosheid</p>
2.3. Minimum en maximum uitkeringen	
<ul style="list-style-type: none"> — wachtgeld: <ul style="list-style-type: none"> • minimum: het Abp-pensioen dat zou zijn toegekend op de ontslagdatum — uitkering <ul style="list-style-type: none"> • minimum: geen • maximum: geen 	<ul style="list-style-type: none"> — WW: <ul style="list-style-type: none"> • minimum (voor personen met gezinslasten): uitkering berekend naar minimum dagloon van f 140 per dag • maximum: uitkering berekend naar het maximum dagloon van f 262 per dag

2.4. Anticumulatie/suppletie

— wachtgeld: anticumulatie van inkomsten uit of in verband met arbeid tot 100% van het laatste loon

— uitkering:

• lange uitkering:
anticumulatie van overheidsinkomsten tot 100% van het laatste loon en van andere inkomsten tot 120% van het laatste loon

• korte uitkering:

anticumulatie gelijk aan die bij de WW

2.5. Af te dragen premies

— werkgever en werknemer: geen

— via Inhoudingswet is er sinds 1981 een relatie met mutaties in premiedruk particuliere werknemers

— WW:

• loonsuppletieregeling: onder bepaalde voorwaarden bij aanvaarding van een betrekking tegen een lager loon
• bij gedeeltelijke werkhervatting: 70% van de inkomsten worden op de uitkering in mindering gebracht

	werkgever	werknemer
wachtgeldverz:	0,5%	0,5%
werkloosheidsverz:	0,85%	1,25%
over maximaal f 262 per dag		

3. Arbeidsongeschiktheidsuitkeringen na afloop van 1 jaar «ziekingeld»**3.1. Voorwaarden voor het verkrijgen van recht**

— bezoldiging: wegens ziekte verhinderd zijn arbeid te verrichten

— IP: ontslag wegens blijvende ongeschiktheid voor de beklede functie

— uitkering 12,5%: ontvangen van IP en oorzaak ongeschiktheid ligt in arbeidsomstandigheden

— WAO: algemene arbeidsongeschiktheid

3.2. Uitwerking van het recht

— ambtenaren in vaste dienst: 6 maanden 100% van de bezoldiging, vervolgens 80% zolang de arbeidsongeschiktheid duurt

— ambtenaren in tijdelijke dienst en arbeidscontractanten: 80% van de bezoldiging, zolang de arbeidsongeschiktheid duurt.

— gewezen ambtenaren: in plaats van de hiervoor genoemde 80% van de bezoldiging, ontvangen zij een uitkering overeenkomstig de WAO-normen, zolang de arbeidsongeschiktheid duurt.

— IP: het pensioen op de ontslagdatum

— zonodig — aangevuld tot een bedrag dat correspondeert met de invaliditeitsgraad. De bij de invaliditeitsgraad behorende percentages zijn dezelfde als die van de WAO

— uitkering 12,5%: 12,5% van het totale bedrag aan IP

— WAO:

graad arbeidsong.	percentage uitkering
15—25%	9% v.h. dagloon
25—35%	17,5%
35—45%	26,5%
45—55%	35%
55—65%	44%
65—80%	57%
80% of meer	70%

3.3. Minimum en maximum uitkeringen

— bezoldiging:

• minimum: geen
• maximum: geen

— IP:

• minimum: diensttijdpensoen, indien invaliditeitsgraad 80% of meer en voor zover nog een aanvulling wordt verkregen, is het totale pensioen gerelateerd aan het vroegere minimum dagloon WAO
• maximum: geen

— WAO:

• minimum: —

(minimumbescherming vindt plaats via AAW)

• maximum: berekend naar het maximum dagloon van f 262 per dag

3.4. Anticumulatie

— uitkering overeenkomstig de WAO-normen: vermindering dan wel verrekening met andere wettelijke uitkeringen
 — IP: bepaalde vorm van anticumulatie is mogelijk, met name bij samenloop met WAO en bij nieuwe inkomsten zonder afschatting van de invaliditeitsgraad

— WAO: anticumulatie met AAW; vermindering met inkomsten uit arbeid indien 85% dagloon wordt overschreden

3.5. Af te dragen premies

— IP: een bepaald gedeelte van de pensioenbijdrage is bedoeld om het invaliditeitsrisico van de ambtenaar te dekken; het is niet aan te geven hoe groot dat gedeelte is
 — via Inhoudingswet is er sinds 1981 een relatie met mutaties in premiedruk particuliere werknemers

—WAO:

	werkgever	werknemer
	0,05%	15,05%
	over maximaal f 262 per dag en met een premievrije voet van f 91 per dag	

BIJLAGE V

Uitvoeringsmaatregelen nieuwe Werkloosheidswet

Artikel	Inhoud	AMvB	Ministeriële regeling	Regeling SVr/BV/ AWF	Conform bestaande regels of alleen technische aanpassing	Nieuwe regels	Opmerkingen
3, leden 3 en 4	Kring verzekerden	X			a.m.v.b. ex art. 3, leden 3 en 4, WW van 27-6-1967 (Stb. 343)		
4, lid 3	Verzekeringsplicht melkvervoerders		X		min. regeling van 31-1-1980 ex art. 4, lid 3, WW (Stcrt. 27)		
5	Kring verzekerden	X			a.m.v.b. ex art. 5 WW van 14-12-1973 (Stb. 627)		
7	Overheidspersoneel	X				X	
12, lid 1	Erkenning administratie kantoor		X		min. regeling van 20-9-1967 (Stcrt. 188) en 31-1-1980 (Stcrt. 27) ex art. 10, lid 1, WW		
12, lid 2	Aanwijzing werkgever		X		min. besl. van 26-2-1981 (Stcrt. 42) ex art. 10, lid 2, WW		
16, lid 3	Werkloosheidsbegrip	X				X	
17, lid 4	Referte-eis seizoenwerkers	X			a.m.v.b. ex art. 27, lid 5, WW van 21-9-1959 (Stb. 349) en 1-2-1961 (Stb. 52); min. regeling ex art. 35, lid 6, WW van 16-4-1981 (Stcrt. 80) en 21-4-1982 (Stcrt. 82)	X	ten dele
17, lid 5	Nadere regels referte-eis			SVr	wachtgeldreglementen bedrijfsver. en werkloosheidsreglement		ten dele
21, lid 2	Herleving			SVr		X	
26, lid 2	Inschrijving arbeidsbureau		X		min. regeling ex art. 31, lid 1, sub c, WW van 19-6-1952 (Stcrt. 119)		
27, lid 4	Vrijstelling verplichtingen		X			X	
27, lid 5	Sancties			SVr		X	
34, lid 7	In mindering te brengen inkomsten		X			X	
42, lid 7	Verzorgingsforfait	X				X	
45, leden 2 en 3	Dagloon			SVr		X	1
45, lid 4	Dagloon			bedr. ver.		X	1
46, lid 1	Herziening dagloon 1 jan. en 1 juli		X				1
46, lid 2	Indexcijfer	X			a.m.v.b. ex art. 5a, lid 2, WWV van 4-2-80 (Stb. 31)		1
46, lid 4	Bijzondere herziening	X					1
47, lid 6	Afbouwsysteem	X				X	
55, lid 2	Aanwijzen ontwikkelingslanden		X		bestaande lijst van landen (86a WAO)		
61	Vrijw. verz.			SVr		X	
71, leden 1 en 5	Toekenning bijdrage aan havenbedrijven		X		min. regeling ex art. 42q, lid 2 WW van 29-6-1977 (Stcrt. 130)		
72, lid 1 en							
73, lid 1							
78	Deelname dagonderwijs		X			X	
79, lid 3	Onbeloonde activiteiten		X			X	
83, lid 3	Premieverdeling werkgever en werknemer	X					
88, lid 1	Premievaststelling			AWF	conform art. 78, lid 1, WAO		
88, leden 3 en 4	Regels premievaststelling			SVr	conform art. 40 WW		
93, lid 3	Belegging gelden wachtgeldfonds		X		min. regeling ex art. 20, lid 6, WW van 2-8-1982 (Stcrt. 150)		
96, lid 2	Bijdrage uit AWF aan wachtgeldfonds		X		min. regeling ex art. 34 WW van 17-9-1951 (Stcrt. 182)		
97, lid 3	Bijdrage uit AWF aan Rijk (terugkeer land van herkomst)		X			X	
98, lid 1	Reservevorming AWF		X			X	
98, lid 3	Belegging gelden AWF		X		min. regeling o.m. ex art. 20, lid 6, WW van 2-8-1982 (Stcrt. 150)		

Uitvoeringsmaatregelen nieuwe Werkloosheidswet

Artikel	Inhoud	AMvB	Ministeriële regeling	Regeling SVr/BV/ AWF	Conform bestaande regels of alleen technische aanpassing	Nieuwe regels	Opmerkingen
102, lid 2 103, lid 1	Bevoegde Bedr. ver. Uitkeringsreglement			SVr Bedr. ver. en AWF	ten dele: wachtgeldreglement ex art. 28 WW en werkloosheidsreglement ex art. 36 WW cfm WW; nieuw is bevoegdheid om personen aan te wijzen die vergaderingen bestuur bijwonen (lid 8)	X X	
105	AWF		X		van de bestaande mogelijkheid om regels te stellen (art. 19, lid 3, WW) is geen gebruik gemaakt		
110, lid 3	Inrichting verslag AWF		X				

¹ Op termijn nodig. Dagloonbepalingen WW blijven voorhands van kracht.

Vergelijkend overzicht personenkringen WW, WWV en nWW

Categorieën personen	WW	WWV	nWW	
			verpl. verz.	vrijw. verz.
– In Nederland in dienstbetrekking	x	x	x	
– Niet in Nederland in dienstbetrekking van een niet in				
– Nederland gevestigde werkgever	o	o	o	o
– varend/rijdend personeel van Ned. transportbedrijf in Ned. premie betaald; in buitenl. woonachtig	x	x	x	
– bemanning zeevaartuig/niet Ned. thuishaven Ned. nationaliteit en loonbelastingplichtig	x	x	x	
– diplomatieke/(Eeroeps) consulaire vertegenwoordiger niet Ned. nationaliteit; in Ned. woonachtig	o	o	o	
• vallend onder bepaalde internationale regelingen	o	x	o	
• vallend onder Surinaamse of Antilliaanse regeling	o	o	o	
• Niet in Nederland in dienstbetrekking van een in Nederland gevestigde werkgever		niet éénzijdig bepaald	o	o
– ontwikkelingswerker		niet éénzijdig bepaald	o	x
– ambtenaar en/of door Rijk voor invaliditeitspensioen verzekerde	o	x ¹	o/x ²	
– militaire dienstplicht of vervangende dienst	o	x	x	
– in WSW-verband werkzaam				
– persoon die persoonlijk aangenomen werk verricht (of diens hulp); geen thuiswerker	x	x	x	
– zelfstandige	o	o	o	o
– thuiswerker met meer dan 2 hulpen	o	o	o	
– thuiswerker (of diens hulp) inkomen per maand meer dan 2/5 wettelijk minimumloon	x	x	x	
– (sub)agent of vertegenwoordiger; meer dan bijkomstig werkend voor meer dan 1 opdrachtgever	x	x	x	
– deelvisser; geen mede-exploitant; niet verzekerd bij Sociaal Fonds Maatschapsvisserij	x	x	x	
– werkzaam voor uitzendbureau of uitleenbedrijf				
– musicus/artiest/beroepssportbeoefenaar; niet zelfstandig	x	x	x	
– in huishouding werkzaam, minder dan 3 dagen per week bij dezelfde werkgever	o	x	o	x
– stagiair; niet in dienstbetrekking				
– praktkant; opleiding volgend; enige geldelijke beloning	o	o	o	o
– op ten minste 2 dagen per week tegen beloning verrichte arbeid; inkomen per maand meer dan 2/5 wet , wettelijk minimumloon; maatschappelijk gezien gelijk aan werknemer	x	x	x	

x rechthebbende c.q. mogelijkheid toelating vrijwillige verzekering.
o niet rechthebbend.

¹ Indien geen aanspraak (meer) krachtens ambtelijke regeling.

² Op later tijdstip.