

Zitting 1979–1980

16212

Herziening van het wettelijk minimumloon, enige sociale verzekeringsuitkeringen en een aantal andere uitkeringen en pensioenen per 1 juli 1980 en 1 januari 1981

Nr. 3

MEMORIE VAN TOELICHTING

Bij brief van 13 maart 1980, (gedr. st. 15 899, nr. 23) heeft het kabinet aan het parlement mededeling gedaan van zijn voornemens op het terrein van het arbeidsvoorwaardenbeleid 1980. Doelstelling van dat beleid is, zoals in die brief aangegeven, een loonsomstijging ten opzichte van 1979 te realiseren die 1,5 % van de loonsom achterblijft bij de in de bijgestelde MEV gegeven mutatie ad 7,5 à 8 %. Met het oog hierop is op grond van de artikelen 10 tot en met 12 van de Wet op de loonvorming op 2 april 1980 een besluit getroffen dat in samenhang met een belastingverlichting voorziet in een vervanging van de gebruikelijke prijscompensatie medio contractjaar door een toeslag in de vorm van een voor iedere loontrekkende gelijk bedrag van f 26 per maand.

In de overgrote meerderheid van de gevallen zal deze toeslag met ingang van 1 juli worden toegekend. Op diezelfde datum vindt ook de gebruikelijke halfjaarlijkse aanpassing plaats van minimumloon en sociale uitkeringen. De hoogte van deze aanpassing wordt op grond van de regelingsloonontwikkeling in de voor deze aanpassing relevante periode van 31 oktober 1979 tot en met 30 april 1980 geraamd op circa 3 %. In relatie met het loonpauzebesluit van 10 januari 1980 wordt de ontwikkeling van de regelingslonen in die periode immers voor een zeer belangrijk gedeelte bepaald door de prijscompensatie einde contractjaar 1979. Voor die c.a.o.'s die einde contractjaar een prijscompensatie kennen over de periode april–oktober, bedroeg deze prijscompensatie 2,54 %. Daarnaast moet rekening worden gehouden met de omstandigheid, dat ten tijde van de vaststelling van het voor de aanpassing per 1 januari 1980 relevante indexcijfer der regelingslonen van ultimo oktober 1979, nog niet alle c.a.o.'s voor het contractjaar 1979 waren ingediend en geregistreerd. In de mate waarin deze achterstand bij de vaststelling van het indexcijfer van eind april 1980 zal zijn ingelopen, zal daaruit een opwaarts effect op de ontwikkeling van de index in de referentieperiode uitgaan. Beide factoren tezamen leiden tot de eerdergenoemde raming van circa 3 %, hetgeen voor het minimumloon neerkomt op een verhoging met circa f 55 per maand. De aan het bruto-aanpassingsmechanisme inherente najiling leidt er derhalve toe, dat er per 1 juli a.s. een aanzienlijk verschil in ontwikkeling optreedt tussen de door de loonmaatregel beheerste contractlonen enerzijds en minimumloon en sociale uitkeringen anderzijds.

Voor de zogenaamde najilingsproblematiek is, zoals tijdens de parlementaire behandeling van de Wet herziening aanpassingsmechanismen en vaststelling regelen hoogte sociaal minimum reeds is kenbaar gemaakt, dezerzijds tot op heden geen bevredigende oplossing gevonden. Ook het herziene aanpassingsmechanisme leidt er derhalve toe, dat minimumloon en sociale uitkeringen de algemene loonontwikkeling met een halfjaar vertraging vol-

gen. Tijdens eerdergenoemde behandeling is reeds aangekondigd, dat opnieuw grondig wordt bekeken, of er binnen het kader van het herziene aanpassingssysteem reële mogelijkheden zijn om het element van najiling geheel of in betekenende mate uit de systematiek uit te bannen. Wij streven ernaar deze studie dit jaar af te ronden en daarvan verslag te doen. Wij tekenen hierbij overigens aan dat de problemen rondom de najiling zich met name voordoen en in het verleden ook hebben voorgedaan op momenten waarop via toepassing van de bevoegdheden, neergelegd in de Wet op de loonvorming, een sterke matiging in de sfeer van de contractlonen wordt gerealiseerd. Wij herinneren in dezen aan het jaar 1976 waarin de in samenhang met de toen getroffen loonmaatregelen optredende najilingsperikelen per 1 januari 1976 hebben geleid tot het in het leven roepen van de subsidieregeling minimumloon en die per 1 juli 1976 hebben geleid tot het verschuiven van een deel van de aanpassing per die datum naar 1 januari 1977.

Naar het oordeel van het kabinet dient het hierboven aangeduide verschil in ontwikkeling medio 1980 uit een oogpunt van een zo evenwichtig mogelijke brutolooninkomens- en loonkostenontwikkeling zoveel mogelijk te worden gemitigeerd door een deel van de bruto-aanpassing per 1 juli 1980 over te brengen naar de aanpassing per 1 januari 1981 en derhalve toe te voegen aan de uitkomst van de normale halfjaarlijkse aanpassing per die datum. Die normale halfjaarlijkse aanpassing zal nagenoeg geheel beperkt worden tot de doorwerking van eerdergenoemde toeslag van f 26 per maand. Naar verwacht mag worden zullen de overige lonen einde contractjaar 1980 een verhoging ondergaan, die uitstijgt boven het effect van de doorwerking van deze toeslag. Zou derhalve niet overgegaan worden tot het overbrengen van een deel van de aanpassing per 1 juli 1980 naar 1 januari 1981, dan zou per 1 januari 1981 een situatie ontstaan, waarbij minimumloon en sociale uitkeringen achterblijven bij de ontwikkeling van de contractlonen.

De wijze waarop het kabinet zich voorstelt van de bevoegdheden om een gedeelte van de aanpassing van 1 juli 1980 over te hevelen naar 1 januari 1981 gebruik te maken, is uiteengezet in eerdergenoemde brief van 13 maart en is uitvoerig aan de orde geweest tijdens het debat in de Tweede Kamer der Staten-Generaal dat op 22 maart naar aanleiding van die brief is gehouden.

Een tweetal overwegingen staat daarbij centraal. Zoals hierboven reeds is aangegeven, is het wenselijk een zo evenwichtig mogelijke brutolooninkomens- en loonkostenontwikkeling te realiseren. Geïsoleerd beschouwd leidt deze overweging tot een beperking van de aanpassing van minimumloon en sociale uitkeringen per 1 juli 1980 tot het bedrag waarmee ook de overige lonen per die datum stijgen en derhalve tot een beperking tot een bedrag van f 26 per maand. Daarnaast is echter de noodzaak van handhaving van de koopkracht voor de mensen met een minimuminkomen medebepalend voor de concrete invulling van de zogenaamde uitschuifoperatie. Deze invulling dient zodanig te zijn, dat in samenhang met de belastingverlichting de koopkracht van de laagste inkomens gehandhaafd wordt.

Zoals in de brief van 13 maart 1980 is vermeld, heeft het kabinet in het kader van het arbeidsvoorwaardenbeleid 1980 het noodzakelijk geacht de gebruikelijke prijscompensatie medio contractjaar 1980 te vervangen door een toeslag van f 26 per maand en door een belastingverlichting. De omvang van de belastingverlichting is zodanig gekozen, dat deze te zamen met de toeslag materieel in termen van koopkracht een resultaat geeft, dat overeenkomt met het effect van de prijscompensatie 1980, berekend op een loonniveau, gelijk aan dat van het minimumloon. De omvang van de belastingverlichting is derhalve in samenhang met de toeslag van f 26 rechtstreeks gekoppeld aan het koopkrachteffect in 1980 van het wegvallen van de prijscompensatie medio contractjaar 1980.

Beperking nu van de aanpassing per 1 juli 1980 tot het bedrag van f 26 per maand leidt te zamen met het effect van de belastingverlichting niet tot koopkrachthandhaving in 1980 voor de minimuminkomens. Om de koopkracht in 1980 voor deze inkomens te handhaven is het noodzakelijk de aanpassing per 1 juli voor het minimumloon en via de bestaande koppeling derhalve ook voor de sociale minima niet tot f 26 te beperken, maar tot 2 %, hetgeen met inachtneming van de in de wet neergelegde afrondingsvoorschrift

ten neerkomt op een bedrag van f 36,40 per maand. De tijdelijke toeslagen op de minima, voortvloeiend uit de herziening eind 1979 van de aanpassingsmechanismen blijven gehandhaafd op het niveau van 1 januari 1980. Het spreekt voor zich, dat wanneer per 1 juli 1980 tot afbouw van deze toeslagen zou worden overgegaan, het met het oog op de koopkrachthandhaving noodzakelijk zou zijn de bruto-aanpassing per 1 juli meer te doen bedragen dan 2 %, waardoor de beoogde paralleliteit in de brutosfeer al te sterk zou worden aangetast.

Ten einde een consistente ontwikkeling binnen de sociale uitkeringen te bewerkstelligen zijn wij voornemens de uitkeringen boven het minimum met hetzelfde bedrag te verhogen als het minimumloon, dat wil zeggen met een bedrag van f 36,40. De voorindexering van de WAO-uitkeringen met 0,5 % per 1 januari 1980 behoeft in samenhang met deze brutoverhoging en met de belastingverlichting niet te worden gecontinueerd.

Ten aanzien van de Rijksgroepsregeling Oorlogsslachtoffers 1940-1945, de Rijksgroepsregeling Gerepatrieerden en de Rijksgroepsregeling Ambonezen zal de beoogde verschuiving worden gerealiseerd met behulp van de in deze regelingen vastgelegde bevoegdheid van de Ministers van Cultuur, Recreatie en Maatschappelijk Werk en van Sociale Zaken om van het voorgeschreven indexeringsmechanisme af te wijken indien de ontwikkelingen binnen de sociale verzekeringswetgeving daartoe aanleiding geven.

Wellicht ten overvloede wijzen wij erop, dat het gebruik maken van de in deze wet neergelegde bevoegdheid op de wijze als hierboven aangegeven, niet leidt tot een structurele aantasting van het niveau van minimumloon en sociale uitkeringen. De aanpassing per 1 juli 1980 zal immers weliswaar in neerwaartse zin worden bijgesteld, het restant van die aanpassing zal echter worden toegevoegd aan de aanpassing per 1 januari 1981.

Per 1 januari 1981 wordt derhalve een niveau bereikt dat gelijk is aan het niveau dat uit normale toepassing van de wettelijke aanpassingssystemen op beide data zou zijn voortgevloeid. De constructie is identiek aan die opgenomen in de wet van 23 juni 1976 inzake herziening van het wettelijk minimumloon en enige sociale verzekeringsuitkeringen per 1 juli 1976 en 1 januari 1977 (Stb. 345).

Er wordt overigens op gewezen dat de formulering van het toepassingscriterium thans enigszins afwijkt van die in genoemde wet van 23 juni 1976. Destijds luidde de formulering: «indien het belang van de nationale economie dit naar zijn oordeel vereist». Thans is geformuleerd: «indien en voor zover het belang van de nationale economie en het belang van een evenwichtige inkomensontwikkeling dit naar zijn oordeel vereisen». Daarmede wordt tot uitdrukking gebracht dat het belang van de nationale economie en het belang van een evenwichtige inkomensontwikkeling niet alleen bepalend zijn voor de vraag of van de bevoegdheden gebruik gemaakt wordt, maar tevens dat zij te zamen van invloed zijn op de concreet aan die bevoegdheden te geven uitwerking.

Bij brief van 18 maart 1980 is aan de Sociaal-Economische Raad gevraagd zijn zienswijze kenbaar te maken over het overbrengen van een gedeelte van de toepassing per 1 juli 1980 naar de aanpassing per 1 januari 1981. Bij brief van 29 april 1980 heeft de Raad laten weten, dat een advisering ter zake niet zinvol geacht kan worden, gelet op het oordeel dat de Tweede Kamer op 21 maart 1980 reeds heeft uitgesproken over de toepassing van de loonmaatregel en de daarmee samenhangende voorziening, welke in het wetsontwerp aan de orde is. Daarbij heeft de raad zich mede gebaseerd op het gegeven dat noch de FNV noch het CNV hun medewerking zullen verlenen aan de voorbereiding van het advies alsmede overwogen dat de raad een korte tijdsperiode ter beschikking staat waarbinnen het advies zou moeten worden uitgebracht.

De Minister van Sociale Zaken,
W. Albeda

De Staatssecretaris van Sociale Zaken,
L. de Graaf

De Staatssecretaris van Cultuur, Recreatie en Maatschappelijk Werk,
J. G. Kraaijeveld-Wouters