

Vergaderjaar 1995–1996

23 971

Bijzondere bepalingen voor de toepassing van de sociale zekerheidswetten in verband met de Wet brutering overhevelingstoelage lonen (Wet gevolgen brutering uitkeringsregelingen)

Nr. 5

NOTA NAAR AANLEIDING VAN HET VERSLAG

Ontvangen 9 april 1996

1. Inleiding

De ondergetekende heeft met belangstelling kennis genomen van het verslag op het voorstel van wet, houdende bijzondere bepalingen voor de toepassing van de sociale zekerheidswetten in verband met de Wet brutering overhevelingstoelage lonen (Wet gevolgen brutering uitkeringsregelingen). Het voorliggende wetsvoorstel is een logisch vervolg op de Wet brutering overhevelingstoelage lonen (Wet BOL). Dit wordt ook door de diverse fracties onderschreven. Wel wordt er van verschillende zijde de vraag gesteld hoe dit wetsvoorstel zich verhoudt tot de op het moment van indiening bij het kabinet levende plannen met de betrekking tot de Wet BOL, welke eveneens tot een wijziging van het onderhavige wetsvoorstel zouden leiden. De leden van de VVD-fractie vragen dan ook hoe zinvol het is het onderhavige wetsvoorstel te behandelen, terwijl zij nog geen kennis hebben kunnen nemen van de komende wijziging van dit wetsvoorstel als gevolg van de wijziging van de Wet BOL.

Het vorenstaande is voor mij aanleiding geweest om met de beantwoording van het verslag te wachten totdat het parlement zich over een wijzigingsvoorstel met betrekking tot de Wet BOL zou hebben uitgesproken (memorie van toelichting bij het voorstel van wet, tot wijziging van de Wet brutering overhevelingstoelage lonen (Kamerstukken II, 1994/95, 24 285). Dit wijzigingsvoorstel is inmiddels door beide Kamers aanvaard en in werking getreden (Wet van 16 november 1995 tot wijziging van de Wet brutering overhevelingstoelage lonen, Stb. 566). Met de wijziging van de Wet BOL is de afschaffing van de overhevelingstoelage verder te verlagen en zo mogelijk af te bouwen langs de weg van lastenverlichting danwel langs de weg van stelselwijzigingen. In het wijzigingsvoorstel en de daarop volgende discussie met uw Kamer is uitvoerig ingegaan op de beweegredenen daartoe. Ik wil hier dan ook volstaan om de leden van de diverse fracties, die vragen hadden over de plannen van het kabinet met betrekking tot de overhevelingstoelage, te verwijzen naar de behandeling van dat wetsvoorstel.

Deze nota naar aanleiding van het verslag gaat vergezeld van een nota van wijziging, waarmee het onderhavige wetsvoorstel wordt aangepast aan de inmiddels gerealiseerde wijziging van de Wet BOL en aan het feit dat de Algemene Weduwen- en Wezenwet inmiddels is vervangen door de Algemene nabestaandenwet.

2. Bruterij uitkeringsregelingen

De leden van de PvdA-fractie plaatsen het onderhavige wetsvoorstel in het kader van het streven van het kabinet naar vereenvoudiging van procedures, om zo te komen tot een vermindering van de administratieve lastendruk. Dit streven geldt voor deze leden evenzeer voor de organisaties die de sociale zekerheidswetten moeten uitvoeren. Ten aanzien van dit aspect vragen zij aan de regering om duidelijk uiteen te zetten of het wetsvoorstel een vereenvoudiging of een verdere complicering betreft. Deze leden wijzen hierbij met name op de bruterij van de ZW-uitkeringen.

Allereerst wil ik opmerken dat het juist is dat het kabinet waar mogelijk streeft naar vermindering van administratieve lasten. Dit blijkt onder meer uit de recente wijziging van de Wet BOL. Het ligt in de bedoeling de periode tot 1 januari 1998 te gebruiken voor het zo mogelijk geheel afbouwen van de overhevelingstoelage, zodat bruterij eventueel achterwege kan blijven. Dit zal echter niet betekenen dat het onderhavige wetsvoorstel dan overbodig wordt. Een nadere regeling voor de overgangssituatie van vóór en na bruterij voor een aantal specifieke onderdelen van de sociale zekerheidsuitkeringen blijft noodzakelijk. In die zin zal er dan ook sprake zijn van een complicering van procedures voor de uitvoering. Wel is het streven erop gericht deze procedures zo eenvoudig mogelijk te houden. De bruterij zelf leidt uiteraard tot een sterke vereenvoudiging van de administratieve procedures.

Indien de overhevelingstoelage per 1 januari 1998 nog niet geheel is afgebouwd, zal echter ook een regeling voor bruterij van de ZW-uitkering noodzakelijk zijn. Ook voor deze situatie is getracht een zo eenvoudig mogelijke procedure te ontwikkelen. Zoals in de toelichting op het wetsvoorstel al is aangegeven is de regering echter van mening dat een dergelijke vereenvoudiging niet ten koste mag gaan van een correcte loonontwikkeling van de betrokken werknemers. Aangezien het dagloon van de betrokken zieke werknemers per 1 januari 1998 op grond van het reguliere aanpassingsmechanisme toch al aan de ontwikkeling van het loonpeil in het beroep van de ZW-gerechtigde moet worden aangepast, kan de aanpassing van de uitkering aan het in de beroepstak geldende bruteringspercentage hierin meelopen. Hierdoor is de extra administratieve belasting van de uitvoeringsorganen tot een minimum beperkt.

Voorts is inmiddels de Wet loondoorbetalingsplicht bij ziekte (WULBZ) in werking getreden. Ingevolge deze wet heeft de werkgever de verplichting bij ziekte van een werknemer gedurende de eerste 52 weken het loon door te betalen. Dit leidt ertoe dat voor werknemers die in dienstbetrekking werkzaam zijn, de ZW in de regel niet langer van toepassing is. Uitsluitend ten behoeve voor bijzondere groepen is de ZW als vangnet gehandhaafd. Het gaat hierbij om de zogenaamde rariteiten, nawerkingsgevallen en ziektegevallen waarvan de dienstbetrekking binnen het tijdvak van 52 weken voorafgaand aan de ziekmelding is beëindigd, vrijwillig verzekerden, zieke werklozen, artikel 29b ZW-gevallen, alsmede vrouwen die in aanmerking komen voor een zwangerschaps- en bevallingsuitkering. De omvang van de eerder door de SVr in zijn advies van 19 mei 1994 geschetste problematiek is dan ook danig afgenomen.

Tenslotte kan nog worden opgemerkt dat het risico dat een onjuist verhogingspercentage wordt toegepast in het door de SVr in dat advies genoemde systeem groter is dan in het door het kabinet voorgestelde systeem. In het eerste geval wordt namelijk altijd het uniforme percentage toegepast. Indien de betrokken werknemer of uitkeringsinstantie constateert dat een ander percentage had moeten worden toegepast, leidt dit tot een verrekening. Deze correcties achteraf vormen uiteraard ook een extra administratieve belasting voor de uitvoeringsorganen.

Voorts vroegen deze leden in dit kader hoe groot de feitelijke kwantitatieve verschillen in loonontwikkeling kunnen worden wanneer het SVr-advies wel wordt gevolgd.

Hierover kan het volgende worden opgemerkt.

De loonontwikkeling voor 1998 in verschillende cao's zal mede een bruteringselement bevatten. Dit bruteringselement in verhouding tot het bruto loon zal naar verwachting per cao verschillen en afwijken van het algemeen geldende percentage conform de Wet BOL. Deze percentages zijn thans niet bekend waardoor ook de verschillen op dit moment niet kunnen worden aangegeven. Het is de verwachting dat het om zeer beperkte verschillen zal gaan. Dit zal in nog sterkere mate het geval zijn bij een verlaging van de te bruten overhevelingstoeslag al voor 1 januari 1998 zoals dat thans in de aanvaarde Wet BOL ligt besloten.

Bovendien zouden de verschillen in de SVr-variant achteraf worden gerepareerd. Zowel het kabinet als de toenmalige SVr willen immers de bruteringskosten van de Ziektewet-uitkering laten aansluiten bij de bruteringskosten van de lonen in de desbetreffende bedrijfstak. Het kabinet doet dit evenwel direct bij de vaststelling van de uitkering, terwijl de toenmalige SVr een eenvoudiger regeling heeft voorgesteld maar wel met een verrekening achteraf.

Ook de leden van de fractie van D66 hebben vragen over de voorgestelde regeling met betrekking tot de bruteringskosten van ZW-uitkeringen. Zij wijzen hierbij met name op de hoge uitvoeringskosten. Hoe verhoudt zich dit tot de voorgenomen budgettering van de uitvoeringskosten van de werknemersverzekeringen, zoals vastgelegd in de nOSV, zo vragen deze leden.

De leden van de D66-fractie denken dat in het kabinetsvoorstel – in afwijking van het SVr-voorstel – de bedrijfsverenigingen met zeer veel verschillende mutaties te maken krijgen en voorzien een flinke stijging van de uitvoeringskosten. Zij vragen hoe zich dit verhoudt tot de voorgenomen budgettering van de uitvoeringskosten van de werknemersverzekeringen, zoals dit is vastgelegd in de nOSV.

In het voorgaande is al opgemerkt dat de door de toenmalige SVr voorgestelde methodiek voor de bruteringskosten van de ZW-uitkeringen qua uiteindelijke uitkomst niet afwijkt van de methode die het kabinet voorstelt. Het enige verschil is dat het kabinet het direct bij de vaststelling van de uitkering wil laten aansluiten bij de specifieke omstandigheden in de desbetreffende bedrijfstak en de SVr dit achteraf via een verrekening wil doen. In het kabinetsvoorstel zullen derhalve de bruteringspercentages verschillen naar bedrijfstak, maar dit komt ook in het voorstel van de SVr tot uitdrukking bij de verrekening. Wat betreft de uitvoeringskosten zullen de beide voorstellen niet of nauwelijks verschillen als hierbij wordt bedacht dat de Ziektewet per 1 maart 1996 is geprivatiseerd. De bruteringsproblematiek van de ZW-uitkeringen per 1 januari 1998 heeft in deze situatie slechts betrekking op de vangnetvoorziening zoals bijvoorbeeld zwangerschaps- en bevallingsverlof. Dit is een aanzienlijk beperktere categorie Ziektewetgevallen dan waarvan bij het oorspronkelijke voorstel nog werd uitgegaan. De aanpassingen in bruto ziekte-uitkeringen en de

gevolgen daarvan voor de uitvoeringskosten zullen in die situatie minder problematisch zijn dan uit het advies van de SVr blijkt.

Voor een nadere onderbouwing van het afwijzen van de door de SVr-voorgestane regeling voor aansluiting bij de bruteringspercentages van de Wet BOL, verwijs ik naar de desbetreffende passage in het nader rapport, alsmede vorenstaand antwoord op vragen van de leden van de PvdA-fractie.

3. Aandachtspunten

De leden van de D66-fractie wijzen op het feit dat als het dagloon voor een ZW-uitkering moet worden vastgesteld aan de hand van het verdiende loon in een referentieperiode het loon verhoogd moet worden met het algemene bruteringspercentage van de Wet BOL. Voor bruteringspercentage van de ZW-uitkering zelf dient de bedrijfsvereniging echter het bruteringspercentage bij de werkgever te achterhalen. Zij vragen hoe zich dit tot elkaar verhoudt.

Zoals aangegeven kiest het kabinet ervoor de ZW-uitkering op 1 januari 1998 zo mogelijk aan te passen aan het bruteringspercentage dat gehanteerd wordt in het bedrijf of beroep van de betrokken werknemer. Dit om te voorkomen dat het loonpeil van een zieke werknemer te ver gaat afwijken van het loon van zijn gezonde collega's.

Indien echter op of na 1 januari 1998 een ZW (of een WW)-uitkering moet worden toegekend, waarvan de hoogte van het uitkeringsdagloon berekend dient te worden aan de hand van een referentieperiode die gedeeltelijk voor 1 januari 1998 ligt, dan ontstaat het probleem dat in het voor die datum gelegen dagloon geen overhevelingstoeslag is begrepen. Aanpassing aan het in die bedrijfstak of in dat beroep gehanteerd bruteringspercentage ligt dan niet voor de hand, omdat die afspraken uitsluitend betrekking kunnen hebben op het vanaf 1 januari 1998 verdiende loon. Zoals ook aangegeven in de toelichting is in die situatie gekozen voor verhoging van het dagloon in dat deel van de referentieperiode met het algemene bruteringspercentage van de Wet BOL. Verhoging met de overhevelingstoeslag werd – gelet op de forse extra werkzaamheden die dit voor de bedrijfsverenigingen met zich meebrengt – minder wenselijk geacht.

Voorts hebben deze leden met verbazing kennis genomen van een passage in de toelichting waarbij verwezen wordt naar te betalen premies AKW. Zij gaan er van uit dat hier sprake is van een misverstand.

De hier aan het woord zijnde leden hebben gelijk. Sedert 1 januari 1989 wordt de AKW gefinancierd uit de algemene middelen. Er is hier dan ook sprake van een verschrijving.

Tenslotte hebben deze leden nog enige vragen met betrekking tot de vakantie-uitkeringen.

Zo vragen deze leden of vakantie-uitkeringen doorgaans onder de bepalingen inzake nabetaling zullen vallen. Deze leden zijn van mening dat betalingen waarop vóór de datum waarop wordt overgegaan op bruteringspercentage recht bestond, maar die pas na die datum tot uitbetaling komen, verhoogd dienen te worden met het algemene bruteringspercentage van artikel 3 van de Wet BOL. Zij vragen dan ook of de regering de keuze voor bruteringspercentage met het percentage van artikel 5 van de Wet BOL nader kan beargumenteren.

In de toelichting op het wetsvoorstel is uiteengezet op welke wijze de vakantie-uitkering bij de WW, WAO en AAW wordt gereserveerd.

Aangegeven is dat ook de vakantie-uitkering onder de werking van artikel 4 zal vallen. Dit betekent dat vakantie-uitkeringen in het kader van dit wetsvoorstel op dezelfde wijze behandeld zullen worden als nabetalings. Aangezien het bij vakantie-uitkeringen gaat om gereserveerde sociale verzekeringsuitkeringen en deze op grond van de Wet BOL gebruteerd worden via koppeling aan het minimumloon, is niet het algemene bruteringspercentage van artikel 3 van de Wet BOL van toepassing verklaard, maar het voor die uitkeringen geldende percentage van artikel 5 van de Wet BOL.

4. Financiële consequenties van de brutering van de uitkeringen

Ten slotte vragen de leden van de PvdA-fractie de regering om uitdrukkelijk tot uitdrukking te brengen dat het haar intentie is de negatieve koopkrachteffecten van de brutering van uitkeringen in 1996 en volgende jaren te compenseren.

Bij het oorspronkelijke voorstel inzake de brutering ging het om een verwerking van een overhevelingstoeslagpercentage van 11,75% in de bruto lonen danwel uitkeringen. In de Wet BOL is thans geregeld dat dit percentage uit hoofde van andere wettelijke maatregelen kan wijzigen. Zo bestaat het voornemen in het kader van de AAW/WAO-operatie per 1 januari 1997 dit percentage te verlagen om loonkostenneutraliteit te bereiken. Zoals in de memorie van toelichting bij de recente wijziging van de Wet BOL is aangegeven, lijkt een percentage van 1 à 1,5% per 1 januari 1997 een reële schatting te zijn. Daarbij moeten nog de mogelijkheden van een verdere verlaging en zo mogelijk een volledige afbouw van de overhevelingstoeslag, waarbij het lastenverlichtingsbeleid voor 1998 een rol zou kunnen spelen naast de endogene ontwikkelingen in de AAW en AWBZ, worden bezien.

De brutering van de uitkeringen zou in het oorspronkelijke voorstel – zoals in de memorie van toelichting bij het onderhavige wetsvoorstel is weergegeven – negatieve koopkrachteffecten opleveren. Uitgaande van de inmiddels aanvaarde wijziging van de Wet BOL zullen deze effecten aanzienlijk beperkter zijn. Het gaat naar de huidige inzichten om een negatief effect van minder dan 0,1%. Hierbij is aangenomen dat er een beperkte brutering nodig is per 1 januari 1998. Voorzover de overhevelingstoeslag volledig zou zijn afgebouwd treedt er uit dien hoofde geen negatief inkomenseffect op.

De mogelijke negatieve inkomenseffecten uit hoofde van dit wetsvoorstel zullen worden meegenomen in het algemene inkomensbeeld 1998. Een beoordeling van dit algemene koopkrachtbeeld zal bij de desbetreffende begrotingsvoorbereiding aan de orde komen.

De Staatssecretaris van Sociale Zaken en Werkgelegenheid,
R. L. O. Linschoten