

Vergaderjaar 1995–1996

24 285

Wijziging van de Wet Bruterig Overhevelingstoelage Lonen

Nr. 5

NOTA NAAR AANLEIDING VAN HET VERSLAG

Ontvangen 2 oktober 1995

Met belangstelling heb ik kennis genomen van het uitgebrachte verslag. Ik heb met genoegen geconstateerd dat het wetsvoorstel tot wijziging van de Wet Bruterig Overhevelingstoelage Lonen (WBOL) veel instemmende reacties heeft opgeroepen. In deze nota zal ik ingaan op de vragen en opmerkingen die in het verslag zijn opgenomen.

Met instemming onderschrijf ik de door verschillende fracties beklemtoonde noodzaak de overhevelingstoelage (OT) zoveel als mogelijk af te bouwen en een eventueel restant per 1 januari 1998 te bruteren. Dit is ook de beleidsinzet geweest met betrekking tot de OT. Het enkele feit dat bruterig door deze wetswijziging met twee jaar wordt uitgesteld, tast de doelstelling van dit beleid niet aan.

De leden van de PvdA-fractie signaleren een aantal problemen in het onderhandelingstraject tussen sociale partners die voor een soepel verloop van de bruterig dienen te worden opgelost. Met verwijzing naar de behandeling van het oorspronkelijke wetsvoorstel in 1993 vragen zij in hoeverre de problemen rond over- en ondercompensatie (ondermeer bij incidentele niet-reguliere looncomponenten) en rond de pensioen-grondslag zijn opgelost.

Indien het tot bruterig van de OT komt, zal dat geschieden op de wijze als is beschreven in de huidige WBOL. Hierin wordt het zoveel mogelijk aan werkgevers en werknemers zelf overgelaten afspraken te maken over de manier waarop compensatie voor het bruteren van de OT dient plaats te vinden. Voor die gevallen waarin dergelijke afspraken niet tot stand komen geldt een vangnetbepaling. Het hieruit af te leiden percentage zal op macroniveau inkomens- en loonkostenneutraal zijn. Dit wil zeggen dat voor de gemiddelde modale werknemer zich netto geen inkomensverandering zal voordoen. Afhankelijk van de hoogte van het bruteringspercentage zullen eventueel optredende koopkrachteffecten voor andere groepen worden bezien in het voor 1998 vast te stellen algemene inkomensbeeld.

Met betrekking tot incidentele looncomponenten geldt dat alleen die looncomponenten gebruteerd worden die zowel regulier loon als loon in de zin van de Wet op de loonbelasting 1964 zijn. Voor incidentele looncomponenten geldt dat werkgevers en werknemers volledig vrij zijn

hieromtrent afspraken te maken. Het valt gemakkelijk in te zien dat loonafhankelijke incidentele looncomponenten automatisch meeverhoogd worden en loonafhankelijke niet (zie voor een gedetailleerde uiteenzetting Tweede Kamer, 1992–1993, 23 269, nr. 3, paragraaf 4.2).

Wat betreft de pensioengrondslag geldt dat de bepaling (art. 6) in de WBOL voor de pensioenen ongewijzigd is. Dat wil zeggen dat de gevolgen van de brutering voor de pensioengrondslagen vier jaar lang bevroren blijven vanaf het tijdstip van brutering (in casu 1 januari 1998). Het is aan werkgevers en werknemers om over dit onderwerp afspraken te maken. De wet voorziet niet in een vangnetbepaling.

Ook vragen deze leden wat de opvattingen van de Stichting van de Arbeid (STAR) met betrekking tot dit wetsvoorstel zijn.

De STAR is niet geraadpleegd over haar opvattingen ten aanzien van brutering als zodanig. Het gaat hier om wijziging van een bestaande wet waarin het besluit om te bruteren al is vastgelegd. Ter discussie staat niet de brutering op zich, doch slechts het uitstel daarvan. De algemene maatregel van bestuur, waarmee jaarlijks per 1 januari de overhevelings-toeslag zal worden aangepast, zal eerst worden vastgesteld na afstemming met de STAR. Zoals ondermeer blijkt uit de Memorie van Toelichting van dit wetsvoorstel is de STAR n.a.v. het voorjaarsoverleg in een bijeenkomst geïnformeerd over de wijze waarop de brutering dient te worden vormgegeven en wat daarvan de consequenties zijn. De STAR is daarbij geïnformeerd omtrent de kabinetsplannen met betrekking tot de OT zoals deze in de wetwijziging zijn vormgegeven. Inmiddels heeft op 29 september jl. op verzoek van de STAR opnieuw technisch overleg plaatsgevonden.

Voorts vragen de leden van de PvdA-fractie of het argument voor fixatie zoals deze in 1995 heeft plaatsgevonden nog steeds van toepassing is.

In het wetsvoorstel art. 2 lid 6 is vastgelegd dat getracht zal worden tenminste één jaar vantevoren aan te geven of er gebruteerd zal worden en zo ja met welk percentage. Het is gebleken dat in de cao-praktijk werkgevers en werknemers aparte procedurele afspraken maken over hoe de brutering te regelen. Dit levert de nodige flexibiliteit op, zodat niet meer een termijn van twee jaar nodig is teneinde in alle cao's afspraken vast te leggen over wat te doen bij brutering. Daarnaast geldt uiteraard dat het kabinet tracht de OT zoveel mogelijk af te bouwen zodat brutering betrekking heeft op een zo laag mogelijk percentage en mogelijk achterwege kan blijven. Ook dit pleit ervoor de periode tussen vaststelling van het bruteringspercentage en de brutering zo kort mogelijk te houden om het kabinet hiervoor zoveel mogelijk ruimte te geven. Een lager percentage maakt de problematiek rond brutering geringer.

Tot slot merken de leden van de PvdA-fractie op dat het met dit wetsvoorstel niet mogelijk is de inkomenseffecten van eventuele aanpassingen van de OT te beoordelen.

Dit is juist. Aanpassing van de OT zal ofwel geschieden op basis van endogene ontwikkelingen ofwel om beleidsmatige redenen. In het eerste geval is koopkrachtneutraliteit gewaarborgd doordat de hoogte van de OT aan de ontwikkeling van de premies wordt aangepast. In het tweede geval maakt de OT deel uit van een totaalpakket dat op zijn eigen merites zal dienen te worden beoordeeld. Wel zijn in art. 2 lid 4 hiervoor nadere voorwaarden opgenomen, die beogen de koopkracht van werknemers te beschermen.

De leden van de CDA-fractie kunnen weliswaar instemmen met het wetsvoorstel, doch zijn in principe gekant tegen het op dit dossier gevoerde «zig-zag-beleid».

Zoals reeds in de inleiding gesteld is met dit wetsvoorstel alleen sprake van twee jaar uitstel van de brutering, maar wordt aan de brutering op zich niet getornd. In die zin is dan ook geen sprake van inconsistentie. Het kabinet tracht slechts de met brutering gepaard gaande complicaties te vermijden door het OT-percentage af te bouwen door het te koppelen aan lastenverlichting voor werkgevers en stelselwijzigingen.

De leden van de D66-fractie vragen of het OT-percentage alsnog wordt aangepast aan de endogene ontwikkeling van de premielasten in de jaren 1994 en 1995.

Het kabinet heeft inderdaad besloten de oude systematiek met betrekking tot de aanpassing aan de endogene lastenontwikkeling in AAW en AWBZ weer op te nemen en dus de OT hiervoor aan te passen. De OT is immers een vergoeding van werkgevers aan werknemers voor het sinds de Oort-operatie betalen van deze beide premies door werknemers. Zoals in de Memorie van Toelichting is verwoord ligt het in de rede dat als de OT wordt aangepast voor het uitvoeren van stelselherzelingen en het doorvoeren van lastenverlichting, de OT ook jaarlijks aan te passen aan de verwachte endogene lastenontwikkeling in de AWBZ en de AAW.

Verder vragen deze leden zich af of (de mogelijkheid van) een periode van debrutering van de pensioengrondslag gedurende vier jaar nog wel nodig is.

Met het lager worden van het percentage en het verlengen van het bestaan van de OT met twee jaar wordt de pensioenproblematiek inderdaad sterk verminderd. De hoogte van het bruteringspercentage staat echter nog niet vast, zodat in de voorstellen ook met een hoog percentage in theorie rekening dient te worden gehouden. Het gaat hier bovendien om een maximum tijdsduur waarin sociale partners afspraken kunnen maken. In haar oorspronkelijke voorstellen in de WBOL is het kabinet uitgegaan van een voor debrutering noodzakelijke periode van drie jaar. Sociale partners waren toen van mening dat dit vijf jaar zou moeten zijn. Op verzoek van de Tweede Kamer is dit uiteindelijk vier jaar geworden. Nog steeds zien sociale partners bij het eventueel doorgaan van de brutering de gevolgen daarvan voor de pensioenen als zeer gecompliceerd. Besloten is deze bepaling ongewijzigd te laten. Bij een OT-percentage van nul zodat brutering achterwege kan blijven, komt ook deze bepaling te vervallen.

De leden van de D66-fractie vragen tot slot waarom voor het wettelijk minimumloon (WML) een afwijkend bruteringspercentage geldt.

Vanwege de inkomensgrenzen die bij de premieheffing worden gehanteerd (zoals de WAO-franchise) en het minimum- en maximumbedrag bij het arbeidskostenforfait stijgt de OT-grondslag niet evenredig met het bruto-inkomen. Uitgedrukt in een percentage van het brutoloon daalt de OT bij een toenemend inkomen. Bij een vast vangnetpercentage zal dus voor lagere inkomens dan het gemiddelde inkomen gelden dat het bruteringsbedrag volgens de vangnetbepaling lager zal zijn dan de OT die geldt bij dat arbeidsloon. Het daaruit volgende inkomenseffect zal, hoewel beperkt, maximaal zijn op WML-niveau. Gezien het belang van de hoogte van het WML voor het vaststellen van de daaraan gekoppelde uitkeringen en de onmogelijkheid voor uitkeringsgerechtigden eventuele negatieve inkomenseffecten te repareren via onderhandelingen, heeft het kabinet gemeend hiervoor een apart bruteringspercentage vast te stellen. Zie voor een uitgebreidere discussie Tweede Kamer, 1992-1993, 23 269, nr. 3, pag. 6.

De leden van de RPF-fractie vragen zich af of verlaging van het OT-percentage de meest optimale vorm van lastenverlichting is met het oog op de te verwachten werkgelegenheidseffecten. Zij vragen of andere

varianten zijn overwogen of denkbaar zijn. Tevens vragen zij of in de discussie rond lastenverlichting voor werkgevers brutering per 1 januari 1996 is overwogen.

Terecht wordt door deze fractie opgemerkt dat reeds in het regeerakkoord is besloten tot het geven van lastenverlichting via een daling van de OT, zij het via inbouw van een franchise. Er bestaat slechts een beperkt aantal instrumenten waardoor het mogelijk is werkgevers rechtstreeks een substantiële generieke lastenverlichting te doen toekomen. In de discussie rond lastenverlichting bij de begrotingsvoorbereiding voor 1996 is nooit overwogen alsnog de lonen te bruteren. Immers, in een brief van 28 oktober 1994 aan de STAR was sociale partners reeds meegedeeld dat brutering per 1 januari 1996 achterwege zou blijven. Gegeven het feit dat pas afgelopen zomer besluitvorming heeft plaatsgevonden over de precieze vorm waarin lastenverlichting gestalte zou moeten krijgen, was de tijdspanne tot 1 januari 1996 veel te kort geweest voor sociale partners om tijdig op brutering te kunnen anticiperen. Zoals de leden van deze fractie terecht opmerken dient voor het laatste sociale partners de nodige tijd gelaten te worden. Het kabinet wil dan ook bij voorkeur eind 1996 al laten weten wat de hoogte van een eventueel bruteringspercentage per 1 januari 1998 zal zijn.

De leden van de RPF-fractie vragen in hoeverre het kabinet ervan uitgaat dat voor 1998 een volledige afbouw van de OT zal hebben plaatsgehad.

Het is moeilijk hierover een uitspraak te doen. Cruciaal voor de toekomstige hoogte van de OT is het doorgaan van de kabinetsplannen met betrekking tot de Invoeringswet premiedifferentiatie en marktwerking bij arbeidsongeschiktheids-verzekeringen waarin ondermeer de integratie van de AAW/WAO vorm gegeven wordt. Als gevolg hiervan blijft een gering percentage van de OT over, hetgeen gemakkelijker is af te bouwen. Echter ook dan is achterwege blijven van de brutering nog niet zeker.

Voorts informeren de leden van de RPF-fractie in welke mate de huidige cao's het uitstel van de brutering doorkruisen.

Zoals in het voorgaande reeds opgemerkt zijn in diverse cao's procedurele afspraken gemaakt over hoe te handelen mocht brutering per 1 januari 1996 zich voordoen. Deze afspraken kwamen er veelal op neer dat in 1995 apart zou worden onderhandeld over de gevolgen van een eventuele bruteringsoperatie. Van concrete afspraken is slechts in één geval sprake geweest. Het betreft hier de bedrijfscao voor Gist Brocades. In deze cao werd in principe uitgegaan van het wettelijke percentage met een geringe toeslag voor de laagste loonschalen. De hier gemaakte afspraken zijn vervallen bij het achterwege blijven van de brutering.

Tot slot vragen de leden van de RPF-fractie zich af wat de gevolgen zouden zijn van het uitstellen van de privatiseringsoperatie van de ziektewet voor het OT-percentage en hoe de in de Memorie van Toelichting genoemde verlaging uit hoofde van deze operatie en de terugsluizing van de regulerende energieheffing ad 0,65% zich verhoudt tot het in de Macro Economische Verkenning 1996 genoemde percentage ad 0,75.

Een onverhoopt uitstel van de Wet uitbreiding loondoorbetalingsplicht bij ziekte inhoudende de privatisering van de ziektewet leidt ertoe dat het OT-percentage voor 1996 met 0,55 stijgt. De consequenties voor de hoogte van het OT-percentage in 1997 zouden dan te zijner tijd opnieuw berekend moeten worden. Bij de terugsluis als gevolg van de invoering van een regulerende energieheffing gaat het voor 1996 om een percentage van 0,1. De resterende verlaging met 0,1% wordt verklaard door de doorwerking van de ZW-privatisering op de premiegrondslagen,

die leidt tot lagere lasten voor de AAW- en AWBZ-fondsen en het vervallen van de ZW-werkgeverspremie over AAW-uitkeringen.

De Minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid,
A. P. W. Melkert