

Vergaderjaar 1985–1986 Nr. 196a

19 257

## **Verlening van toeslagen tot het relevante sociaal minimum aan uitkeringsgerechtigden op grond van de Werkloosheidswet, de Ziektewet, de Algemene arbeidsongeschiktheidswet, de Wet op de arbeidsongeschiktheidsverzekering en de Wet arbeidsongeschiktheidsvoorziening militairen (Toeslagenwet)**

### **VOORLOPIG VERSLAG VAN DE VASTE COMMISSIE VOOR SOCIALE ZAKEN EN WERKGELEGENHEID<sup>1</sup>**

Vastgesteld 16 september 1986

Voor de **algemene inleiding** wordt verwezen naar het voorlopig verslag naar aanleiding van wetsvoorstel 19 261

De leden van de **C.D.A.**-fractie maakten de volgende opmerkingen en stelden de volgende vragen.

#### *Considerans*

Uit de wetstekst blijkt dat het niet alleen wenselijk is regels te stellen inzake het verlenen van toeslagen tot het relevante sociaal minimum aan uitkeringsgerechtigden doch ook dat het wenselijk is regels te stellen die rekening houden met levens- en gezinsomstandigheden.

Deze wet regelt de minimum behoeftefunctie, wat essentieel is voor het verlenen van een toeslag. Dat komt naar de mening van de aan het woord zijnde leden niet tot uitdrukking in de formulering van de considerans.

Waarom is de tekst niet uitgebreid met bijvoorbeeld de woorden «waarbij rekening wordt gehouden met levens- en gezinsomstandigheden», alsmede redengeving t.o.v. de loondervingswetten?

#### *Hoofdstuk I. Algemene bepalingen*

##### *Artikel 1.1.f.*

Hierin is opgenomen «minimumloon»: het minimumloon per dag, bedoeld etc. ...

Uit de gehele wetstekst blijkt dat als relevant sociaal minimum eigenlijk geldt het minimuminkomen dat evenveel bedraagt als het minimumloon per dag. Dit komt echter niet tot uitdrukking in een algemene bepaling. Waarom niet? Het gaat toch immers om een geconditioneerde inkomensdervingsregeling in de Toeslagenwet.

##### *Hoofdstuk II, 8.1*

In *artikel 2* is redactioneel de relatie tussen de gehuwde, de ongehuwde en het recht op een loondervingsuitkering en het hebben van een inkomen per dag terecht in de enkelvoudsvorm gesteld.

<sup>1</sup> Samenstelling: Franssen (CDA) voorzitter, Van Dalen (CDA), mw. Uijterwaal-Cox (CDA), Van de Zandschulp (PvdA), Oskamp (PvdA), Heijmans (VVD), Van Tets (VVD), mw. Vonhoff-Luijendijk (VVD), mw. Tiesinga-Autsema, mw. Van Leeuwen (PSP), mw. Bolding (CPN), De Gaay Fortman (PPR), Barendregt (SGP), Schuurman (RPF), Van der Jagt (GPV).

Artikel 6, 1a relateert het inkomen van de gehuwde echter aan twee personen nl. dat van de persoon zelf en dat van de echtgenoot. Had artikel 2.1b dan eigenlijk niet moeten luiden: «per dag een totaal inkomen per zijn leefeenheid heeft dat lager is dan het minimumloon»?

En dan loon nog vervangen door inkomen (zie opmerking terzake bij Algemene Bepaling).

Artikel 6.1 had in het verlengde van deze vraagstelling dan kunnen luiden:

«Als inkomen wordt aangemerkt: inkomen uit of in verband met arbeid in het bedrijfs- en beroepsleven.»

*Artikel 3* doet vanaf 1990 zoals de staatssecretaris terecht opmerkt in de memorie van toelichting op wetsvoorstel 19 606 een merkwaardige en niet te rechtvaardigen situatie ontstaan. Alleenstaanden kunnen dan enerzijds recht blijven doen gelden op de TW-toeslag, terwijl anderzijds gehuwden en ongehuwd samenwonenden zonder kind jonger dan 12 jaar zonodig een beroep op aanvullende bijstand zouden moeten doen.

Blijkens die memorie van toelichting wordt geen reparatie voorgesteld met een beroep op de tijdelijkheid van de Toeslagenwet en het voldoende tijd hebben voor wetsaanpassing in 1990.

Realiseert de staatssecretaris zich wel dat de tijdelijkheid in de Toeslagenwet *als geheel* niet is geregeld en dat een bij voorbaat onderkende niet te rechtvaardigen situatie eventueel een doorslaggevende reden zou kunnen zijn om op die grond de TW individueel dan wel meerstemmig te verwerpen?

Wie garandeert bovendien dat in 1990 voldoende arbeidsparticipatie voor de betrokkenen mogelijk is en tijdige wetsaanpassingen hebben plaatsgevonden?

Is de bewindsman bereid tot een spoedige heroverweging van de noodzaak tot reparatiewetgeving voor dit aangelegen beleidspunt?

Partners van gelijk geslacht werden voor de stelselherziening nog als alleenstaanden aangemerkt op wie de woningdelerskorting van toepassing was. Na de stelselherziening zullen zij volgens informatie gezinsbijstand c.q. toeslag kunnen krijgen. Wanneer echter een van beide partners van gelijk geslacht bijvoorbeeld het minimumloon verdient kan dat eventueel belangrijke inkomensgevolgen gaan hebben.

Waarom is wetstechnisch voor deze groep geen overgangsmaatregel getroffen om een met gehuwden gelijke behandelingssystematiek wel op termijn te bereiken, waardoor een geleidelijke inkomensachteruitgang zou plaatsvinden?

Is de bewindsman alsnog bereid tot reparatiewetgeving in deze te komen dan wel tot een mogelijk andere oplossing over te gaan?

*Artikel 6, lid 2* kondigt een AmvB aan, waarin nadere regels en zonodig afwijkende regels worden gesteld met betrekking tot het inkomen uit of in verband met arbeid in het bedrijfs- en beroepsleven.

Gaan de nadere regels aansluiten bij de bestaande inkomensbesluiten?

Uit de adviesaanvraag bij de SVR en het inmiddels uitgebrachte advies blijkt dat de staatssecretaris mogelijk gaat afwijken van een aanbevolen regelgeving. Moet dat zonodig? Wat is de reden daarvan?

Houdt dat soms verband met de financiering uit de algemene middelen?

Om maar enkele voorbeelden te noemen; toekenningen van basis- en aanvullende studiebeurzen en van kinderbijslag zijn toch geen inkomensbestanddelen uit of in verband met arbeid in het bedrijfs- en beroepsleven?

Wat gaat er gebeuren met bovenwettelijke uitkeringen en uitkeringen van particuliere verzekeringen gelet op het SVR-advies en het wettelijk uitgangspunt?

## 8.2. De hoogte van de toeslag

In *artikel 9* komt het niveau van een wijziging in het inkomen in relatie tot de omvang van het recht op toeslag en tijdstip waarop de wijziging

ingaat aan de orde. Iemand die vakantiebonnen heeft opgespaard en ineens vakantietoelage ontvangt door een verzilvering dan wel op andere wijze kan eventueel door nadere regels worden getroffen, tenzij een gunstig afwijkende regel ter zake zal gelden.

Sluit lid 2 van artikel 10 in § 3 die mogelijkheid wellicht bij voorbaat uit? Zo ja, is dat dan wel billijk, mede gelet op de inhoud van artikel 10, lid 1?

Gaarne ontvingen de aan het woord zijnde leden een nadere toelichting op de voorziene toepassing naar recht en billijkheid.

#### *De derde EG-richtlijn*

Het kabinet meent tegenover de derde EG-richtlijn een objectieve rechtvaardigingsgrond te hebben door de wijze waarop in de TW wordt voorkomen dat het inkomen beneden het sociaal minimum daalt.

De vraag rijst of de reeds onderkende onrechtvaardigheid ten gevolge van artikel 3 en het gesignaleerde gemis aan overgangsrecht voor partners van gelijk geslacht op die rechtvaardigingsgrond geen inbreuk maken omdat in feite subjectieve beoordeling plaats gaat vinden aan de hand van andere wetgeving.

Gaarne ontvingen de aan het woord zijnde leden daarop een gemotiveerd antwoord.

Gaat de staatssecretaris het spontane advies van de SVR over de werkingssfeer van bilaterale verdragen en verordeningen inzake de sociale zekerheden in samenhang met de Toeslagenwet volgen en zo ja, op welke wijze?

#### *Hoofdstuk III. Financiering*

Naar aanleiding van artikel 26, lid 1 vernamen de aan het woord zijnde leden gaarne of in de meest recente calculatie van de benodigde rijksmiddelen tot dekking van de uitgaven van het Toeslagenfonds ad ± 750 miljoen gulden in 1987 wel of niet rekening is gehouden met eventueel afwijkende toetsingsregels ingevolge artikel 6 lid 2. Welke financiële beleidsruimte zit in deze berekening?

##### *A. Gelijke behandeling ongehuwd samenwonenden en gehuwden*

De leden van de **P.v.d.A.**-fractie wilden de volgende opmerkingen maken en vragen stellen over de problematiek van de gelijkstelling van ongehuwd samenwonenden met gehuwden in het kader van de stelselherziening (TW, IOAW, AOW).

1. Herinnert het kabinet zich de volgende zelf geformuleerde huiswerkopgave: «Bezien zou kunnen worden in hoeverre een vorm van vrijwillige officiële registratie van samenlevingsverbanden hierbij een functie zou kunnen hebben. Daarbij moet wel bedacht worden, dat acceptatie van de rechtsgevolgen van vrijwillige registratie in beginsel ook moet betekenen acceptatie van de rechtsgevolgen van niet-registratie. Het gaat hierbij om een uiterst gecompliceerde problematiek, waarvan de oplossing voor een veel wijder gebied dan dat van de sociale zekerheid moet gelden.» (Uit: Adviesaanvraag stelselherziening van het kabinet-Lubbers I, mei 1983.)

2. Mag uit de opmerkingen van staatssecretaris De Graaf in de Eerste Kamer (Handelingen, 11 maart 1986, blz. 759) afgeleid worden dat het Ministerie van Justitie thans bezig is om deze «huiswerkopdracht» uit de adviesaanvraag uit te voeren?

In welk stadium bevindt zich deze studie en wanneer zijn de resultaten ervan te verwachten?

Waarom meent het kabinet thans reeds voor een beperkt terrein knopen te moeten doorhakken en is niet eerst gewacht op de resultaten van studies naar de diverse modaliteiten en de haken en ogen ervan?

3. Even geredeneerd vanuit de thans voorgestelde oplossing – en los van de vraag of zij die kunnen onderschrijven – leek het de leden van de P.v.d.A.-fractie een strikt logische gedachtengang – en zelfs één van de voorwaarden tot eventuele aanvaarding van het kabinetsvoorstel – dat tegelijkertijd met de invoeringsdatum van stelselherziening ook het ziekenfonds samenwonenden, die onder TW of IOAW vallen, gelijk behandelt als gehuwden.

Deelt het kabinet dit standpunt? In welk stadium bevinden zich thans de (eventuele) voorbereidingen hiertoe? Indien er in de tijd een gat zou vallen tussen invoeringsdatum stelselherziening en wijziging Ziekenfondswet, is dan de consequentie ervan dat ongehuwd samenwonenden in TW of IOAW naar de Bijstandswet verwezen worden voor eventuele aanvullende bijstand voor bekostiging van de premie ziektekostenverzekering van de «afhankelijke partner»? Wordt in zo'n situatie de volledige middelenloots van de ABW (vermogenstoets en strengere inkomensstoets) toegepast? Indien ja, is dan de conclusie dat de voorgestelde «gelijke behandeling» samenwonenden leidt tot ongelijke behandeling? Hoeveel personen zouden betrokken zijn bij een dergelijk ongelijke «gelijke behandeling»? Hoe is thans de situatie van ongehuwd samenwonenden («economische eenheid») die «gezinsbijstand» ABW/RWW ontvangen t.a.v. betaling ziekenfondspremie? Draagt de GSD dan twee keer ziekenfondspremie af aan het ziekenfonds? Is een ongehuwde «economische eenheid» voor de GSD duurder dan een gehuwde economische eenheid? Wat is de positie van een ongehuwd samenwonende, alleenverdienende minimumloner voor wat de Ziektekostenverzekering betreft?

4. Is het kabinet bereid de invoeringsdatum van de wetartikelen stelselherziening die betrekking hebben op de gelijkstelling van ongehuwd samenwonenden met gehuwden op zijn minst op te schorten totdat harmonisatie met de Ziekenfondswet is bereikt?

5. Herinnert het kabinet zich deze passage uit de memorie van toelichting bij het wetsvoorstel tot individualisering van het AOW-uitkeringsrecht: «Een juridisch sluitende afgrenzing van het begrip «samenwonenden» vergt een diepgaande studie, waarop niet lichtvaardig nu al een voorschot kan worden genomen. Ook in het advies van de SER is men er niet in geslaagd deze afgrenzing te maken. Bovendien heeft er thans nog geen evaluatie plaatsgevonden van de bevindingen ten aanzien van de maatregelen in de sfeer van de loon- en inkomstenbelasting, die per 1 januari j.l. zijn ingevoerd.»?

In dit verband stelden de leden van de P.v.d.A.-fractie de volgende vragen:

a. Acht het kabinet de notitie «Leefvormen» inderdaad «een diepgaande studie»?

b. Beschouwt het kabinet de in de Tweede Kamer aanvaarde formulering van het amendement-Linschoten/Kraaijeveld een «juridisch sluitende afgrenzing»?

c. Kan het kabinet bij benadering aangeven, eventueel aan de hand van voorbeelden, in welke opzichten de tekst van het amendement-Linschoten/Kraaijeveld een uitbreiding en in welke opzichten het een beperking inhoudt, vergeleken met het huidige (jurisprudentie)begrip «economische eenheid» van de ABW en het fiscale begrip «gezamenlijke huishouding»?

d. Heeft er inmiddels een evaluatie plaatsgevonden van (de afbakening van) het begrip «gezamenlijke huishouding» in de «tweeverdienersbelastingwetgeving»? Zo ja, wat zijn de resultaten ervan?

## *B. De tijdelijkheid van toeslagen aan «gehuwden»*

### *Artikel 3 TW en de tijdelijkheid van toeslagen aan «gehuwden»*

De leden van de fractie van de P.v.d.A. hadden met belangstelling kennis genomen van het debat over de tijdelijkheid van (kostwinners)toe-

slagen. Zij constateerden dat dit geresulteerd heeft in een nieuw toegevoegd artikel 3, door de Tweede Kamer met ruime meerderheid aanvaard, met welwillend neutrale gedoogsteun vanuit het kabinet.

Over de voorgeschiedenis en de formulering van artikel 3 stelden zij de volgende vragen:

1. Mag aangenomen worden dat de intentie achter artikel 3 is dat er een beleid gevoerd wordt waarbij het metterdaad mogelijk is dat na 1990 van een nieuwe generatie gevraagd wordt dat beide «partners» in een «leefeenheid» zich beschikbaar stellen voor de arbeidsmarkt, dat de arbeidsmarkt hen opneemt en – indien dit onverhoopt niet gebeurt, er een individueel uitkeringsrecht is?

2. Is hun indruk juist dat dit idee voor het eerst is voorgesteld in het zgn. cohorten-model door de Emancipatieraad in 1984, waarbij de tijdelijkheid van kostwinnerstoelagen expliciet gekoppeld wordt aan de introductie van een individueel uitkeringsrecht in de R.W.W. en dat in het Beleidsplan Emancipatie uit 1985 wel de tijdelijkheid van kostwinnerstoelagen is overgenomen, doch dat deze niet expliciet gekoppeld is aan uitbreiding van individuele uitkeringsrechten?

3. Mag verondersteld worden dat het kabinet tegen de achtergrond van artikel 3 TW thans plannen voorbereidt tot gelijktijdige introductie van enig individueel uitkeringsrecht voor de eventuele afhankelijke partner in 1990 voor nieuwe generaties? Kan enig inzicht geboden worden in die voornemens?

4. Is de conclusie juist dat zonder gelijktijdige introductie van enig individueel uitkeringsrecht voor de betreffende leeftijdscategorie het materiële effect van artikel 3 TW slechts is dat het recht op toeslag tot aan het relevante sociaal minimum voor betrokkenen verplaatst wordt naar de Bijstandswet?

5. Is de veronderstelling juist dat een kostwinnerstoelage in het kader van de ABW – vergeleken met de Toelagenwet – de volgende nadelen heeft:

- a. de gang naar twee loketten;
- b. een veel geringere vrijlating van bescheiden neveninkomsten;
- c. onderwerping aan de vermogenstoets;
- d. de constatering dat in de TW een toeslag in geval van gezinsverantwoordelijkheid voor achtergebleven gezinsleden in herkomstland mogelijk is en de ABW deze mogelijkheid niet kent?

Is deze opsomming limitatief of zijn er meer verschillen?

6. Kan uit de formulering van artikel 3 TW afgeleid worden dat de Tweede Kamer bij haar poging de tijdelijkheid van kostwinnerstoelagen te formuleren tevens (onbedoeld en onvoorzien) het recht op toeslag TW vanaf 1990 afgeschaft heeft voor in deeltijd arbeidende «tweeverdieners» met een bescheiden gezamenlijk inkomen, en daarmee haar bedoeling (herverdeling van betaalde en onbetaalde arbeid, gelijke arbeidsparticipatie man/vrouw) ondermijnt?

7. Is het kabinet bereid om de volgende casusposities te toetsen aan artikel 3 TW?

*Situatie:* Evert van Beek (geboren 5-9-1970) woont samen met Janny Janssen (geboren 3-1-1972). Beiden werken in deeltijd. Evert verdient 60% ML, Janny verdient 55% ML. Er zijn geen kinderen. Dankzij een erfenis bewonen Evert en Janny een bescheiden huisje ter waarde van f 70 000, bijna vrij van hypotheek.

*Casus 1:* bij een zeer ernstig ongeval raakt Evert in 1998 blijvend arbeidsongeschikt. Zijn ZW-, later WAO-uitkering is  $70 \times 60 = 42\%$  ML. Gezamenlijk inkomen van Evert en Janny daalt thans beneden het relevant sociaal minimum. Geen recht op toeslag, want partner is geboren na 31 december 1971. Wel recht op leenbijstand onder krediethypotheek.

*Casus 2:* Evert en Janny besluiten hun anticonceptieregeling stop te zetten en na 9 maanden wordt Hansje geboren. Wel recht op toeslag, het «opeten van eigen huis» kan beëindigd worden.

*Casus 3:* niet Evert, maar Janny raakt arbeidsongeschikt. Wel recht op toeslag, want partner (Evert) is geboren vóór 31 december 1971.

8. Indien bovenstaande casusposities juist opgelost zijn, moet dan geconcludeerd worden

– dat iemands recht op toeslag afhangt van de geboortedatum van een *ander* persoon?

– dat iemand het verloren gegane recht op toeslag kan terugveroveren door het adopteren of verwekken van een kind en soms ook door (echt)scheiding?

– dat de tekst van artikel 3 TW discrimineert tussen enerzijds alleenstaanden/éénoudergezinnen en anderzijds (al dan niet) gehuwd samenwonenden?

9. Zouden bovengeschetste vreemde effecten vermeden kunnen worden door het recht op toeslag te verstrekken aan de «afhankelijke partner», die zich – onder voorwaarden – beschikbaar moet stellen voor de arbeidsmarkt? Kan de toeslaggerechtigde partner dan – in geval van ongehuwd samenwonen – tevens voor het ziekenfonds verzekerd worden? Of dient tegenover de verplichting zich beschikbaar te houden voor de arbeidsmarkt toch tenminste een eigen uitkeringsrecht van 50% ML te staan?

10. Is het kabinet bereid om spoorlags in overleg te treden met de Tweede Kamer om enige reparatiewetgeving overeen te komen, alvorens dit wetsvoorstel aan het oordeel van de senaat te onderwerpen?

### *C. Toeslagenwet en bovenwettelijke uitkeringen*

De leden van de fractie van de P.v.d.A. hadden de indruk dat het kabinet zich met een Jantje-van-Leiden-houding heeft onttrokken aan een serieuze beschouwing, laat staan ontwarring, van de door het kabinet zelf gelegde gordiaanse knoop van de relatie tussen Toeslagenwet enerzijds en bovenwettelijke uitkeringen dan wel vrijwillige bijverzekering anderzijds. Naar hun wijze van zien heeft het kabinet-Lubbers I deze problematiek etappegewijs geïntroduceerd met

a. beperking van de werkingssfeer van de minimumdagloonbepalingen tot alleenverdieners en éénoudergezinnen,

b. de verlaging van de uitkeringspercentages van 80 naar 70%, waardoor veel grotere groepen ex-werknemers in het vangnet van de kostwinnerbepalingen terechtkomen, en

c. de wijziging van de Ziektewet en

d. nu ook voor te stellen de AAW onder werkingssfeer van TW te brengen.

Naar hun mening botsen in het kabinetsbeleid twee zaken met elkaar: de «afslanking» van de wettelijke sociale zekerheid, die de noodzaak van omvangrijke toeslagensystemen oproept, en een zekere tendens tot privatisering van delen van de sociale zekerheid.

Nu de SVR deze zomer met een unaniem van het kabinetsstandpunt afwijkend advies is gekomen over de problematische relatie tussen bovenwettelijke uitkeringen/private bijverzekering enerzijds en de Toeslagenwet anderzijds wordt de botsing tussen beide uitgangspunten manifest.

De leden van de P.v.d.A.-fractie merkten vooraf op dat zij een hoogwaardig wettelijk stelsel van sociale zekerheid in vrijwel alle opzichten verre superieur achten aan welke privatiseringsvariant dan ook, zowel aan de semi-collectieve bij-CAO als – in versterkte mate – aan particuliere bijverzekering.

Immers: het wettelijk sociaal zekerheidsstelsel onderscheidt niet naar de sterkte van marktpartijen tussen bedrijven en bedrijfstakken, maar kent een nationale risicospreiding, de bijverzekering via bovenwettelijke uitkeringen betreft slechts de beperkte looptijd van CAO's en biedt geen zekerheid op langere termijn, niet alle werknemers vallen onder een CAO

en niet alle bedrijfstak-CAO's worden algemeen verbindend verklaard, sociale zekerheid bij CAO kan een ernstige belemmering van de arbeidsmarkt betekenen (vgl. pensioenbreuk), terwijl particuliere bijverzekering de kansen op discriminatie naar leeftijd, sexe, gezondheidstoestand etc. met zich draagt.

Deelt het kabinet deze argumentatie? Indien nee, waarom niet?

Deelt het kabinet voorts de mening van de P.v.d.A.-fractie dat de overheid geen (of in elk geval zo weinig mogelijk) barrières dient op te werpen voor de CAO-partners om de marge van bovenwettelijke uitkeringen op te vullen?

Deelt het kabinet voorts het inzicht van de leden van de P.v.d.A.-fractie dat bovengeschetste afslanking van het sociale zekerheidsstelsel enerzijds de roep om bovenwettelijke aanvullingen vergroot maar anderzijds daartoe ernstige barrières creëert?

Wie nadenkt over de relatie toeslagen TW en bovenwettelijke uitkeringen stuit op de volgende modaliteiten met elk eigen problemen:

a. men kan toeslag en bovenwettelijke uitkeringen als gescheiden circuits los van elkaar behandelen. Gevolg kan zijn: wettelijke uitkering, toeslag en bovenwettelijke uitkeringen kunnen het laatstverdiende loon overtreffen (met max. 30%). Men kan dat effect voorkomen door een anticumulatiebepaling. Resteert de vraag: wordt toeslag TW in mindering gebracht op bovenwettelijke uitkering of omgekeerd?

b. de toeslag TW gaat voor, de bovenwettelijke uitkering vult hierop (eventueel) aan, c.q. de bovenwettelijke uitkering wordt geheel gekort op de toeslag. Problemen bij deze modaliteit: 1) de bovenwettelijke uitkering differentieert als gevolg ervan naar «gezinssituatie». Aannemende dat de bovenwettelijke uitkering een (uitgesteld) loonbestanddeel is, treedt strijdigheid op met de wet gelijke beloning, 2) de afhankelijkheid van gezinssituatie van bovenwettelijke uitkeringen kan aanname- en ontslagbeleid van werkgever beïnvloeden (bij lonen tot 140% ML is de «alleenverdiener» voor de werkgever met bovenwettelijke uitkeringen goedkoper!).

c. de bovenwettelijke uitkering gaat voor, de toeslag TW wordt hierop in mindering gebracht (kabinetsstandpunt). Probleem 1) weliswaar niet formeel, maar materieel wordt de onderhandelingsvrijheid van de CAO-partners ernstig ingeperkt, 2) het kabinet zadelt de vakbeweging op met een intern belangenconflict: aanwending van een deel van de loonruimte voor bovenwettelijke uitkeringen is voor veel werknemers van belang, maar is voor een ander deel van de werknemers, met name de lager betaalde alleenverdieners, weggegooid geld, 3) dit dilemma zal inventieve CAO-onderhandelaars doen zoeken naar constructies om aan dit dilemma te ontkomen.

In dit kader stelden de leden van de P.v.d.A.-fractie de volgende vragen:

1. Onderschrijft het kabinet bovenstaande schets van de problematiek?

2. Is het kabinet voornemens om uitkeringen krachtens vrijwillige bijverzekering eveneens op de toeslag TW te korten? Indien niet, worden bovenwettelijke uitkeringen (semi-collectieve bijverzekering) dan niet achtergesteld bij particuliere bijverzekering en worden de bovenwettelijke uitkeringen dan niet nog onaantrekkelijker?

3. Is het kabinet voornemens om bovenwettelijke uitkeringen, die gegoten worden in een uitkering ineens in plaats van een periodieke uitkering, anders te behandelen voor de vaststelling van het recht op toeslag of wordt een dergelijk way-out eveneens afgesneden. Indien bovenwettelijke uitkeringen gekanaliseerd zouden worden via een fonds onder vermogenstitel, ontsnappen ze dan aan een korting op de toeslag TW?

4. Heeft het kabinet, nu het ook de AAW onder de werking van de Toeslagenwet wil brengen en blijkens brief d.d. 10 april 1986 aan de SVR inkomen uit «een vrijwillige verzekering op grond van de ZW, de WW of de WAO of op grond van een particuliere ziekte- of ongevalverzekering»

beschouwt als inkomen in verband met arbeid dat geheel in aanmerking genomen wordt bij de vaststelling van het recht op toeslag», zich beraden op de positie van de «alleenverdienende» kleine zelfstandige die thans een dergelijke verzekering heeft lopen?

5. Overweegt het kabinet om – ter *verzachting* van de problematiek van conflicterende uitgangspunten – inkomen krachtens bovenwettelijke uitkering of vrijwillige bijverzekering te betrekken bij de bescheiden vrijlatingsregeling van artikel 7 TW?

6. Deelt het kabinet de mening van de P.v.d.A.-fractie dat de hiervoor geschetste problematiek eerst tot klaarheid gebracht moet worden, voordat de Eerste Kamer kan oordelen?

De leden van de fractie van de **V.V.D.** hadden met instemming vastgesteld, dat de staatssecretaris de toeslagen uit de algemene middelen en niet uit premies wil financieren. Hiermee is hij tegemoet gekomen aan hun principiële bezwaar, dat toeslagen niet passen in het op de verzekeringsgedachte en het equivalentiebeginsel gebaseerde systeem van sociale verzekeringen. Uit een oogpunt van stelselsystematiek kunnen tegen toeslagen op zich dan ook geen bezwaar worden ingebracht. Desalniettemin kleven volgens deze leden aan het verschijnsel «toeslag» vele bezwaren. Werken deze toeslagen, zo vroegen zij aan de staatssecretaris, niet sterk anti-emancipatoir?

Zij herinnerden in dit verband aan de omstandigheid, dat een niet onbelangrijk aantal vrouwen na de aanvaarding van de Tweeverdienerswet hun werk hebben opgegeven. Is een dergelijke ontwikkeling na aanvaarding van de Toeslagenwet niet wederom te verwachten? Welke gevolgen zal dat hebben in de toekomst voor de ontwikkeling van de kosten van de bijstandswet? Immers, vrouwen en meisjes die nu geen arbeidservaring opbouwen zullen onder veranderende omstandigheden (echtscheiding, verbreking van een relatie) niet gemakkelijk in staat zijn om zich een plaats op de arbeidsmarkt te verwerven.

Is het beleid dat met de Toeslagenwet (en ook de IOAW) beoogd wordt niet contrair aan het beleid t.a.v. vrouwen en meisjes voorgesteld wordt in het Beleidsplan Emancipatie?

De aan het woord zijnde leden wezen voorts op het aspect van de fraudegevoeligheid, en zij verwezen in dit verband naar het ISMO-rapport van februari 1985, waarin staat: «De inkomensafhankelijkheid bij uitkeringen is misbruikgevoelig. Een rol speelt hierbij de hardnekkige neiging van de politiek om in de criteria vergaande verfijningen aan te brengen. De wetgever geeft in het algemeen bij de totstandkoming van de regelgeving te weinig aandacht aan de controlemogelijkheden». Deze leden zouden graag een reactie van de bewindsman verkrijgen op deze opmerkingen, en dit speciaal tegen de achtergrond van de wetsvoorstellen en mede van de door de Tweede Kamer aangebrachte verfijningen.

Welke waarde hecht de staatssecretaris aan de opmerking in het jaarverslag van de Rijksbelastingdienst over de toegenomen fraude na het inwerkingtreden van de Tweeverdienerswet? Is het waar, dat de uitvoeringsorganen «het meest hikken» tegen deze Toeslagenwet, omdat de hierin gebezigde begrippen niet alleen moeilijk te definiëren, maar daardoor ook moeilijk in praktijk te brengen zijn? Verwacht de staatssecretaris dat de uitvoeringsorganen voor verreweg alle situaties uniforme regels kunnen vaststellen of is het juist dat dit in tien tot twintig procent niet het geval zal zijn?

De aan het woord zijnde leden meenden nog steeds, dat de belastingheffing het eerst aangewezen middel is om inkomenscorrecties toe te passen. Zij hadden vernomen dat de fiscale voorstellen van de commissie-Oort een belangrijk deel van de bestaande, althans aangevoerde, bezwaren tegen het fiscale instrument als correctief zullen wegnemen. Vandaar de volgende vraag. Tijdens de schriftelijke voorbereiding voor de behandeling van de begroting van Sociale Zaken en Werkgelegenheid



voor 1986 hebben deze leden gevraagd naar het verschil tussen inkomensafhankelijke en inkomensafhankelijke uitkeringen – vergeleken met de Tweeverdienerswet – als de ene partner een uitkering op basis van het minimumdagloon ontvangt en de andere uit arbeid verdiensten heeft van resp.  $\frac{1}{4}$  minimumloon,  $\frac{1}{2}$  minimumloon, minimumloon en modaal. Zou de staatssecretaris wederom deze cijfers kunnen geven, maar dan vergeleken met het rapport van de commissie-Oort?

Deze leden waren voorts bijzonder verontrust over de opvattingen van de staatssecretaris – en zijn verdediging hiervan aan de overzijde – inzake het te nemen Inkomensbesluit. Nogmaals vroegen zij hem of hij bereid is het advies van de SVR ter zake te volgen. Welke zijn de financiële gevolgen? Zij kunnen onmogelijk inzien waarom de staatssecretaris de oude kous of het matras bevoordeelt boven b.v. een bovenwettelijke uitkering of een aanvullende verzekering. Waarom heeft de eerste manier van reserveren geen relatie met inkomen in verband met arbeid en de laatste wel? Hoe ligt dit verband, als het geld op een (spaar)rekening wordt gezet? Deze zelfde vraag wordt gesteld ten aanzien van de opbrengst van rente op zo'n rekening. Meent de staatssecretaris niet, dat het afsluiten van sociale contracten en afvloeiingsregelingen ten eerste wordt bemoeilijkt door het feit dat bovenwettelijke uitkeringen van invloed zijn op de toeslagen?

Komen deze regelingen niet neer op extra dotatie van het bedrijfsleven aan de fiscus en/of de sociale fondsen? Waar ligt de rechtvaardigingsgrond hiervoor?

De aan het woord zijnde leden hadden voorts een vraag over het advies van de SVR dat alle inkomensveranderingen, die leiden tot een hogere toeslag, direct moeten worden verwerkt. Schept de voorgestelde regeling – hoe rechtvaardig op zich ook – voor de uitvoeringsorganen geen grote moeilijkheden?

Dezelfde leden stelden vervolgens enkele vragen over de vrijlatingsregelingen. Slaan de opmerkingen van ISMO ook niet op dit onderdeel van de regelgeving? Meent de staatssecretaris dat de uitvoeringsorganen «het kunnen vertellen» aan hun verzekerden? Vindt hij dat een harmonisatie van alle vrijlatingsregelingen te gelegener tijd zou moeten worden bezien? Het was deze leden opgevallen dat als motief voor vrijlatingsregelingen alleen wordt gegeven een – tijdelijke – aansporing voor de verzekerde of de partner om werk te zoeken of te aanvaarden. Meent hij niet dat hier ook – of primair – sprake moet zijn van een geldelijke compensatie voor geleverde prestaties en voor in studie en scholing gestoken moeite en offers? Zo ja, vindt de staatssecretaris dan de tijdelijkheid van de vrijlatingen nog een te verdedigen aangelegenheid?

De aan het woord zijnde leden vroegen voorts of het systeem van toeslagen niet in strijd is met of althans belemmerend kan werken op het in het regeerakkoord opgenomen en door de staatssecretaris (blijkens interviews) reeds in beraad genomen overheveling van de werknemersverzekeringen naar de sociale partners, resp. de privatisering hiervan. Wordt een (gedeeltelijke) overdracht van de Ziektewet of van de WAO tenminste moeilijker gemaakt door de toeslagen? Kan de staatssecretaris overigens een inzicht geven over zijn ideeën en zijn eventuele wijze van aanpak van zo'n overheveling? Heeft hij reeds termijnen in het hoofd?

Is er een bijzondere reden, zo vroegen deze leden verder, om in het wetsvoorstel niet te voorzien in een koppeling van alleenstaanden beneden 23 jaar aan de voor hun leeftijd geldende hoogte van het minimumloon? Op welke wijze denkt de staatssecretaris deze aangelegenheid te regelen?

De leden van de fractie van **D66** maakte zich zorgen over het moment van uitbetalen van de toeslag. Zij verwezen daarbij naar de door hen gestelde vragen over het achterblijven van de uitbetaling kinderbijslag. Zij stelden daarbij vast dat de rechten op kinderbijslag veel eenvoudiger vast te stellen zijn. Zij wilden graag antwoord op de volgende vragen:

- a. Welke dag geldt als eerste dag van uitbetaling, de datum van aanvraag van de toeslag of de datum dat het recht wordt toegekend?
- b. Wat gebeurt indien de bedrijfsvereniging niet alle aanvragen binnen de vereiste drie maanden kan afdoen?
- c. Welke datum geldt indien een recht wordt toegekend nadat eerst een beroepsprocedure tegen afwijzing moet worden gevoerd?
- d. Wat gebeurt er in de periode tussen aanvragen en het verkrijgen van dit recht op toeslag, wordt altijd een voorschot gegeven (art. 17 de bedrijfsvereniging is bevoegd een voorschot te betalen)?
- e. Welke garantie kan de regering geven, wordt een verplichting tot het geven van een voorschot overwogen? Zo nee, waarom niet?

De leden van de fractie van de **C.P.N.** merkten op dat het noodzakelijk is voor het bepalen van de hoogte van de toeslagen inzicht te hebben in iemands leefsituatie.

Wat wordt verstaan onder een gemeenschappelijke huishouding? Hoe worden controles hierop verricht en is de staatssecretaris van mening dat controles daarop ertoe leiden dat uitkeringsorganisaties zich zeer indringend met iemands leefsituatie moeten bezighouden? Bedrijfsverenigingen hebben momenteel geen toegang tot de gemeentelijke bevolkingsregisters. Gaat deze situatie veranderen om controles op iemands leefsituatie mogelijk te maken?

Is het GAK (b.v.) toegerust om dergelijke controles uit te voeren?

De leden van de fractie van de **P.S.P.** memoreerden dat in de Tweede Kamer bij amendement in de Toeslagenwet een uitspraak van de regering in het beleidsplan emancipatie is overgenomen. Het betreft het in 1990 gaan uitsluiten van dan 18-jarigen van het recht op toeslag (indien er geen kind onder de 12 jaar valt te verzorgen).

In het beleidsplan en ook in alle discussie daaromheen is aan deze uitspraak evenwel verbonden dat men dan ook in staat moet zijn/worden gesteld om zelfstandig in het eigen onderhoud te voorzien. Dit vereist een pakket van samenhangende maatregelen op het gebied van educatie, werkgelegenheid, inkomen, positieve actie en faciliteiten. Voorzieningen om betaalde en onbetaalde arbeid (thuis) te kunnen combineren. Op voorhand is er op een dergelijk pakket van maatregelen nog geen uitzicht. Is de regering van plan om op korte termijn, teneinde de uitvoering van dit wetsartikel ook werkelijk mogelijk te maken, met voorstellen op dit gebied te komen? Acht de staatssecretaris het verantwoord om het wetsartikel uit te voeren, wanneer de voorwaarden ervoor, in bovenvermelde zin, nog ontbreken?

Wanneer de betrokken personen na verloop van tijd een kind te verzorgen krijgen, krijgen zij klaarblijkelijk weer een recht op toeslag. Want wanneer tegen die tijd de mogelijkheden voor kinderopvang even problematisch zijn als momenteel het geval is, lijkt het aannemelijk dat men gedwongen wordt de betaalde arbeid weer op te zeggen. Blijft er dan volgens de staatssecretaris nog iets over van het met de maatregel in het beleidsplan bedoelde effect van economische zelfstandigheid voor vrouwen? Zo ja, wat dan?

Volgens de federatie van bedrijfsverenigingen is het opstellen van uniforme regels voor de toepassing van de Toeslagenwet een ondoenlijke zaak, gezien de grote variatie in leefvormen. In feite geldt dit voor alle wetsvoorstellen waarin mensen niet beschouwd worden als individu, maar als helft van een stel. Hoe denkt de staatssecretaris het ontbreken van afdoende criteria op te vangen? Hoe wordt de relatie tussen toeslagen en studiefinanciering gezien?

Met het oog op de derde richtlijn lijkt men ervoor te kiezen de toeslagenwet te zien als een verlengde van materiële regelingen. Volgens de adviezen in «Uitvoeringsmaatregelen A86/16 p. 29» van de SVR gaat de Toeslagenwet in relatie tot de studiefinanciering zelfstandig optreden als inkomen voor de Wet op de Studiefinanciering. Het bedrag van de beurs ofwel de aanvullende financiering zal beïnvloed worden door de toeslag.

Hoe interpreteert de staatssecretaris dit advies van de SVR en wat denkt hij ermee te gaan doen?

De leden van de fractie van de **S.G.P.** merkten op dat de regering in de memorie van antwoord op bladzijde 5 stelt dat wat het secundair inkomensbeleid betreft, niet kan worden voorbijgegaan aan de maatschappelijke situatie die op dit moment *nog* vereist rekening te houden met heersende rolpatronen.

Welke zijn deze rolpatronen en op grond van welke gegevens c.q. omstandigheden zal, naar de mening van de regering, aan die maatschappelijke situatie een eind zijn gekomen?

Blijkens de memorie van toelichting is de regering van oordeel dat na een samenlevingsperiode van 3 maanden er voldoende reden is om van een duurzame relatie te spreken. Op grond van welke gegevens is de regering tot dit oordeel gekomen? Wordt deze norm ook in andere wetgeving gehanteerd? Is deze regering ook bereid uitvoering te geven aan de motie-Gerritse/Bosman inzake het beleid over oudere zelfstandigen?

Het lid van de **G.P.V.**-fractie merkte op dat de Raad van State terecht heeft opgemerkt dat met de gelijkstelling van ongehuwden met gehuwden een bijzonder gecompliceerd en delicaat terrein wordt betreden.

De toetsing zal in de praktijk dan ook op veel moeilijkheden stuiten. Enerzijds moet de privacy van de burgers in acht worden genomen anderzijds moet getoetst kunnen worden of geen fraude wordt gepleegd. Is het niet zo dat de wettelijke voorschriften gemakkelijk ontdoken kunnen worden door middel van bijvoorbeeld een «schijnverlating», een tweede postadres, etc. Is een doeltreffende controle op de rechte toepassing van de wet mogelijk zonder in conflict te komen met de voorgenomen handhaving van de privacy? Is inzake de «bewijslast» al een beslissing genomen wie fraude of misbruik moet bewijzen? Is de omkering van de bewijslast niet in strijd met artikel 6 lid 2 van het verdrag van Rome?

Het lid van de fractie van de **R.P.F.** stelde de volgende vragen.

De optische scheiding die is aangebracht tussen de loondervingsfase (NWW) en de minimum behoeftefunctie (TW) heeft niet geleid tot een verschuiving van beleidsverantwoordelijkheid van overheid naar sociale partners. Gaat dit in de toekomst veranderen en hoe?

Is bij het vaststellen van toeslagen in de TW een uniforme vrijlatingsregeling getroffen met betrekking tot het eigen vermogen? Zo niet, waaruit blijkt dat en wat is daarvan de reden?

Is de TW door de amendementen vanuit de Tweede Kamer ingewikkelder geworden en moeilijker uitvoerbaar? Geldt dit ook voor de NWW?

Hoe sluit het huursubsidiebeleid aan op het herzieningenstelsel? Zijn er fricties? Zijn de nadelen van de wijzigingen voor een deel weer via dat subsidiebeleid op te vangen?

De voorzitter van de commissie,  
Franssen

De griffier van de commissie,  
Dijkstra-Liesveld