

VOORLOPIG VERSLAG VAN DE COMMISSIE VAN
RAPPORTEURS over de ontwerpen van wet tot:

- a. coördinatie van bepalingen van sociale verzekeringswetten met die van de loonbelasting en de vereveningsheffing (Coördinatiewet Sociale Verzekering);
- b. wijziging van de Ongevallenwet 1921, de Land- en Tuinbouwongevallenwet 1922, de Ziektewet, de Kinderbijslagwet en de Werkloosheidswet (Coördinatie sociale verzekering en belastingen naar het loon);
- c. wijziging van de Wet tot aanvulling van renten krachtens de Invaliditeitswet, de Kinderbijslagwet voor invaliditeits-, ouderdoms- en wezenrentetrekkingen, de Wet tot aanvulling der ongevallenrenten en de Noodwet Kinderbijslag Kleine Zelfstandigen (Coördinatie sociale verzekering en belastingen naar het loon);
- d. coördinatie van bepalingen loonbelasting en vereveningsheffing met die van heffingen sociale verzekering.

De overweging van deze wetsontwerpen in de afdelingen der Kamer leidde tot de volgende opmerkingen.

§ I. Algemeen

Algemeen werd waardering geuit voor de coördinatie en de vereenvoudiging van de sociale verzekeringswetten, met deze ontwerpen beoogd. Alles toch, wat redelijkerwijze kan worden gedaan om besparing van kosten en van arbeid bij de uitvoering van de sociale verzekeringswetgeving te bereiken, moet, zo meende men, worden gezien als een maatschappelijk belang. Dat de Regering als een der grenzen voor unificatie en coördinatie stelt, dat niet zo ernstig in karakter en structuur van het belastingrecht en van het sociale verzekeringsrecht mag worden ingegrepen, dat daartegen de voordelen van unificatie en coördinatie niet opwegen, ontmoette bij niemand bezwaar, doch van verschillende zijden werd hierbij wel opgemerkt, dat dit uitgangspunt vaag genoeg is om juist te zijn, doch te vaag om houvast te bieden. Het had in dit verband o.m. de aandacht van vele leden getrokken, dat de Regering haar standpunt ten aanzien van de zgn. coördinatie van de rechtspraak nog niet had bepaald. Hierop wordt nader teruggekomen.

Aan de arbeid van de Commissie-Van den Tempel, welke de basis werd voor de indiening van deze wetsontwerpen, werd algemeen lof gebracht. Verheugend ook werd het geacht, dat de organisaties van werkgevers en arbeiders, in de Stichting van de Arbeid verenigd, zich met de voorstellen der Commissie hebben accoord verklaard.

Een uitgebreide en ingewikkelde materie is met deze ontwerpen aangevat. Een van de belangrijkste oorzaken van het gebrek aan coördinatie in de sociale verzekeringswetgeving is

wel, dat de onderscheidene wetten op zeer verschillende tijdstippen zijn vastgesteld en dat aan de totstandkoming er van Ministers met zeer uiteenlopende inzichten hebben medegewerkt.

Was het hoofddoel van de thans verrichte arbeid vereenvoudiging van de loonadministratie, daarnaast is gestreefd naar een coördinatie van de verschillende heffingsmethoden en wordt voorts gepoogd de samenwerking tussen de verschillende controlerende instanties te bevorderen. Een vereenvoudiging van betekenis is de gecombineerde loonstaat en het vervallen van de noodzaak voor de werkgever om verschillende berekeningen uit te voeren, alvorens hij de grondslagen van de premieheffing, de loonbelasting en de vereveningsheffing kan bepalen. Doordat de ondernemers aldus beter in staat zullen zijn tot het voeren van de administratie van de sociale verzekeringswetten en van de aftrek der belastingen, kan mede worden voorkomen, dat de sociale verzekering impopulair wordt.

Algemeen werd de juistheid erkend van de opmerking van de beide Staatssecretarissen in de Memorie van Antwoord aan de Tweede Kamer (blz. 1), dat het hier gaat om handelingen, welke honderdduizenden werkgevers periodiek verrichten, waaruit voortvloeit, dat elke vereenvoudiging een belangrijke maatschappelijke besparing ten gevolge moet hebben.

De coördinatie is met deze wetsontwerpen wel is waar niet voltooid, want, gelijk uit de Memorie van Toelichting tot het eerste wetsontwerp blijkt, worden van de vijf samengevatte voorstellen, die de Commissie-Van den Tempel met betrekking tot deze materie deed, slechts drie tot uitvoering gebracht. De nadere omschrijving van de kringen van werkgevers en werknemers en de coördinatie van de rechtspraak moeten nog blijven rusten. Naar de mening van vele leden echter getuigt het van wijs beleid met de coördinatie niet te wachten, totdat ook omtrent de beide genoemde vraagstukken tot volledige klaarheid is gekomen. Met de totstandkoming van de vier ahangige wetsvoorstellen zijn reeds zovele administratieve en organisatorische quaesties aan de orde, dat het ook voor het bedrijfsleven aanbeveling verdient de coördinatie in verschillende étappes te doen plaats hebben.

Met de verhoging van de leeftijdsgrens in de Kinderbijslagwet ten behoeve van studerende kinderen stemden vele leden in. Eveneens gingen zij accoord met de verlaging van de leeftijdsgrens voor kinderaftrek van 17 tot 16 jaar in verband met de opheffing van de verschillen, welke zich hierdoor voordeden met betrekking tot de leeftijdsgrens voor kinderbijslag. Deze voorziening ligt huns inziens in de rede, omdat in beginsel alleen kinderbijslag moet worden verstrekt voor die kinderen, die ten laste van de ouders komen, hetgeen wil zeggen, dat, indien zij niet invalide zijn of niet studeren, waarvoor maatregelen zijn voorzien, een leeftijd van 16 jaar beter is dan een van 17 jaar. In dit verband juichten zij dan ook een extra voorziening ten behoeve van buitenshuis studerende kinderen van harte toe.

Deze wetsontwerpen, aldus verder de leden hier aan het woord, lossen inderdaad niet alle problemen op; zij zijn een eerste stap, die door andere moet worden gevolgd. Daartoe behoort o.a. de gelijkshakeling der loongrenzen; de handhaving van de loongrens der Werkloosheidswet op f 6000 per jaar is namelijk alleen dan acceptabel, indien ook voor de andere wetten tot de vaststelling van een loongrens van f 6000 wordt overgegaan. Hetzelfde geldt voor het Ziekenfondsenbesluit, want of er wel of geen binding bestaat aan de Ziektewet, gelijkshakeling is nodig en in verband met de unificatie ook verantwoord. Gehoopt werd daarom, dat de hierover lopende onderhandelingen tot een gunstig resultaat zullen leiden.

Enige leden verklaarden, ook hunnerzijds deze wetsontwerpen te aanvaarden als een stap in de goede richting. Wel is waar wordt thans, zo betoogden zij, slechts een bescheiden schrede gezet op de weg naar de unificatie van de arbeidersverzekering, maar zolang bij de kabinetsformatie niet wordt rekening gehouden met de dringende noodzaak, dit onderwerp tot een oplossing te brengen, moet de Volksvertegenwoordiging er wel genoegen mede nemen, dat gepoogd wordt het ver-

langde doel broksgewijze te benaderen. Hiermede wilden zij de betekenis van de ingediende wetsontwerpen niet onderschatten. In de Tweede Kamer is de vraag gerezen, of het aantal handelingen, dat de werkgever zal moeten verrichten, wel sterk zal verminderen, terwijl ook werd betwijfeld, of het aantal op loonlijsten voorkomende kolommen wel belangrijk zal afnemen. Deze vragen hadden de aan het woord zijnde leden niet bijzonder geïnteresseerd; zij hadden begrepen, dat door aanvaarding van deze ontwerpen een doelmatige regeling zal tot stand komen en gedachtig de hierboven reeds gememoreerde opmerking van de beide Staatssecretarissen was dit voor hen voldoende aanleiding om met de ontwerpen mede te gaan.

Dit betekende intussen niet, dat zij tevreden zouden zijn met het tempo, waarin het omvangrijke werk ener algemene unificatie der arbeidsverzekering voortgang maakt.

Daar is allereerst, aldus deze leden, de leemte in de ahangige ontwerpen, dat in de coördinatie van het loonbegrip in verschillende arbeidersverzekeringswetten (en belastingwetten, resp. besluiten) de op het loon betrekking hebbende bepalingen van de Invaliditeitswet nog niet betrokken zijn. Dit vloeit hieruit voort, dat voor de premie-inning van de Invaliditeitswet nog altijd van het stelsel der zegelplakkerij wordt uitgegaan in stede van ook deze premiebetaling op de loonlijsten te baseren. Zij betreunden, dat een reorganisatie van de uitvoering der Invaliditeitswet niet was vooraf gegaan. Van het ogenblik af, dat Mr H. W. Groeneveld in 1922 zijn plan tot herziening en vereenvoudiging van de sociale verzekering publiceerde, heeft het aan doortastende plannen tot het brengen van eenheid in de verschillende onderdelen van de arbeidersverzekering ontbroken.

Dezelfde leden vroegen, hoever het nu met de indiening van een ontwerp tot definitieve regeling van de ouderdomsvoorziening staat en welke plannen de Minister dan met de resterende invaliditeitsverzekering heeft.

Teleurstellend achtten zij het verder, dat de coördinatie, die de Commissie-Van den Tempel voorstelde, ook al in twee fasen zal tot stand moeten komen. De thans voorgelegde wetsontwerpen hebben hoofdzakelijk betrekking op unificatie van het loonbegrip met het doel de loonadministratie voor de werkgever te vereenvoudigen. Toch wordt zelfs op dit terrein nog geen volledige unificatie bereikt. Immers, de loongrenzen en het maximum dagloon van enerzijds de Ziektewet, de Ongevallenwet en de Kinderbijslagwet en anderzijds de Werkloosheidswet lopen niet parallel. Hier wreekt zich, dat Minister Joekes in 1950 in laatstgenoemde wet een loongrens van f 6000 heeft opgenomen. Is reeds het terugbrengen van dit bedrag tot f 5300 uiterst moeilijk, een ander beletsel voor een volledig doorgevoerde coördinatie is, dat men er niet in geslaagd is ten aanzien van het begrip „verzekerde” de unificatie te brengen, waarom al jaren lang wordt gevraagd. Nu onlangs op de weg naar eenheid in de uitvoering van de sociale verzekeringswetten een zo belangrijke stap voorwaarts is gedaan, had men toch mogen verwachten, dat de Minister er alles op zou hebben gezet, nu ook spoedig de kring van verzekerden voor de verschillende arbeidersverzekeringswetten, behoudens enige noodzakelijke beperkingen, die altijd zullen blijven bestaan, te doen samenvallen. Hoe futiel het verschil is en de eerste jaren wel zal blijven, moge worden geïllustreerd door het voorbeeld van een dienstbode, in dienst van een arts, die op één dag in de week de wachtkamer en de spreekkamer schoonmaakt. Op deze dag is zij verzekerd ingevolge de Ongevallenwet. Op alle dagen van de week is zij ingevolge de Ziektewet verzekerd, terwijl de Kinderbijslagwet niet op haar van toepassing is. Toch is wellicht de kans om een ongeval te krijgen bij het verrichten van huishoudelijk werk groter dan bij het schoonmaken van een wachtkamer. Eerstgenoemde werkzaamheden brengen echter geen en laatstgenoemde wel verzekeringsplicht ingevolge de Ongevallenwet mede. Een assistent, in dienst bij dezelfde arts, is intussen op alle dagen verzekerd ingevolge alle drie de wetten.

In welke zin de oplossing naar de mening van deze leden dient te worden getroffen, wensten zij bij de behandeling van de aan de orde zijnde wetsontwerpen in het midden te laten.

Duidelijk achten zij het echter, dat gevallen als de genoemde voor de administratie van de werkgevers moeilijkheden blijven veroorzaken, zodat de winst, behaald door de unificatie van het loonbegrip, weer voor een deel verloren gaat. Zij meenden, dat de vraag gesteld diende te worden, of hier niet meer initiatief en daadkracht van de zijde der Regering had mogen zijn verwacht.

Vele andere leden toonden eveneens belangstelling voor het bescheid der Regering op de door de zo even aan het woord zijnde leden reeds gestelde vraag nopens de definitieve regeling van de ouderdomsvoorziening en de verdere plannen in zake de — door de even bedoelde leden „resterend” genoemde — invaliditeitsverzekering. Zij wensten daarbij aan te tekenen, dat niet slechts de wijze van premie-inning ingevolge de Invaliditeitswet, doch ook de bepaling van de uitkeringsgrondslag krachtens die wet hun al te verouderd voorkwam.

Hoewel ook deze leden hoopten en verwachtten, dat verdere stappen tot verbetering van het tot nu toe brokkelige systeem der sociale verzekeringswetten zouden volgen, hadden zij begrip voor de beweegredenen, die de Regering er toe hadden geleid, de coördinatie, voorgesteld door de Commissie-Van den Tempel, in meer dan één fase tot stand te brengen. Wel meenden zij, dat bij verder gaande coördinatie het probleem van de loon- of welstandsgrens niet verder ontweken zou kunnen worden, waarbij zij wel is waar voorstander waren van één gelijke grens voor de onderscheidene wetten, doch zich thans geenszins wensten uit te spreken ten gunste van de hoogte dier grens op het bedrag van f 6000.

De leden hier aan het woord konden ook instemmen met het betoog, dat meer unificatie in het begrip „verzekerde” of wat daarmee is gelijk te stellen krachtens de sociale verzekeringswetten gewenst was. Zij merkten nochtans op, dat de thans bestaande verschillen, door de zo even aan het woord zijnde leden futiel genoemd, geenszins alle voortspruiten uit verschillen in de wetten, doch veeleer uit verschillen in de ter uitvoering dier wetten genomen besluiten. Zij wezen er op, dat de mogelijkheid tot zodanige verschillen ook in de huidige wetsontwerpen niet wordt afgesneden. Eensdeels toch zal de Minister van Sociale Zaken, de Sociale Verzekeringsraad gehoord, daarvoor verantwoordelijk zijn, anderzijds de Minister van Financiën, die de Sociale Verzekeringsraad niet behoeft te horen.

Deze leden verstonden, dat verschillen van deze aard tussen de sociale verzekeringswetten enerzijds en sommige fiscale wetten anderzijds onvermijdelijk waren, ja zij achtten het volledig opheffen daarvan niet eens steeds wenselijk. Zij bepleitten evenwel, een einde te stellen aan wel vermijdbare verschillen in wetgeving en uitvoering ten aanzien van de sociale verzekeringswetten onderling. De coördinatie nopens de kringen van werkgevers en werknemers heeft de Regering huns inziens terecht urgent genoemd. Ook hier echter behoeft naar hun mening coördinatie niet steeds en in alles gelijkshaking te betekenen. Reeds thans wensten zij er de aandacht op te vestigen, dat op het terrein van de arbeidersverzekeringen het een in beginsel juist criterium voor verzekerd zijn is te achten, dat — uitzonderingen daargelaten — re vera arbeid wordt verricht.

Ten slotte stelden deze leden er prijs op, met nadruk als hun oordeel uit te spreken, dat met betrekking tot de regeling van de leeftijdsgrenzen voor kinderbijslag en kinderaftrek de onderhavige ontwerpen, vergeleken met de aanvankelijk ingediende teksten, in het overleg tussen de Regering en de Tweede Kamer wezenlijk zijn verbeterd.

Enige leden, zich bij de laatste opmerking aansluitende, hadden met erkentelijkheid er van kennis genomen, dat bij de behandeling van deze wetsontwerpen in de Tweede Kamer de „knel”punten in zake de aftrekregeling voor de kinderen van 17 jaar en de loongrens zijn verdwenen. Zij spraken de verwachting uit, dat de Regering bij voortgezette bestudering van deze vraagstukken ook aandacht zal blijven schenken aan verschillende zaken, welke bij de openbare behandeling in de Tweede Kamer mede aan de orde zijn gekomen, o.a. de ziekengelduitkering aan hen, die door een ongeval uitkering ontvangen, doch bij ziekte geen uitkering kunnen verkrijgen. Zij

achtten het duidelijk, dat deze zaken bij de technische coördinatie niet aan de orde konden komen.

Wat de oudedagsvoorziening betreft, kwam het deze leden wel gewenst voor, dat de Regering niet al te lang zal behoeven te wachten op het desbetreffende advies van de Sociaal-Economische Raad, opdat bij de opstelling van een zodanig wetsontwerp met de verdere coördinatie kan worden rekening gehouden. Dan zal het zeker mogelijk zijn ook voor de invaliditeitsverzekering de coördinerende maatregelen voor te bereiden. Voorts rijst dan nog de vraag, in hoeverre bij de totstandkoming van een wetsontwerp op de ziekteverzorging met verdere coördinatie moet worden rekening gehouden. De aan het woord zijnde leden zouden gaarne over de beide zo even genoemde zaken nader worden ingelicht.

Nog vroegen zij, of er naar het oordeel van de Regering uitzicht bestaat op het vaststellen van een tijdstip, waarop de uitvoering van de Invaliditeitswet en de Ongevallenwet door de bedrijfsverenigingen zal kunnen geschieden. Of moet daarop worden gewacht totdat over de beide vraagstukken, welke nu nog niet in de coördinatie zijn betrokken, volledige klaarheid is verkregen?

Enkele leden verklaarden de verlaging van de leeftijdsgrens voor kinderaftrek van 17 tot 16 jaar te betreuren, omdat dit voor vele van de minstbedeelden in den lande daling van hun levenspeil betekent. Voorts wensten deze leden hun ernstig bezwaar te laten horen tegen de zgn. dagloonbesluiten; de desbetreffende bedragen zijn vaak minder dan het loonbedrag, waarvoor de betrokken arbeiders premie hebben betaald; de bouwvakarbeiders b.v. betalen voor het merendeel premie van loon plus 25 %, in zeer veel gevallen nog meer dan 25 % tarief, en zij ontvangen als uitkering bij ziekte, ongeval of werkloosheid een bedrag, gebaseerd op loon plus 15 % tarief.

Wijders vroegen deze leden, hoe het staat met de verhoging van de inkomensgrens voor verplicht verzekerden. Welke resultaten hebben de onderhandelingen met de Nederlandse Maatschappij tot bevordering van de Geneeskunst gebracht? Licht het in de bedoeling der Regering, de bijdrage voor de verplicht verzekerden te verhogen en zijn er plannen bij de ziekenfondsen de premies voor de vrijwillig verzekerden te verhogen?

§ II. Verschillende onderwerpen

1. *Methoden uitvoeringsorganen.* Enige leden spraken de hoop uit, dat, wanneer deze ontwerpen tot wet zullen zijn verheven, de uitvoeringsorganen naar beste vermogen er toe zullen medewerken deze wetten na te leven. Zij hadden aanleiding deze opmerking te maken, omdat op vaak zeer verschillende wijzen de uitvoeringsorganen thans de loongegevens van de werkgevers verkrijgen en de premies invorderen. Deze methoden zullen elk wel haar eigen verdienste hebben, maar na de coördinatie op dit terrein zal de wellicht reeds sedert jaren gevolgde methode toch moeten wijken voor een uniforme wijze van de verzameling van loongegevens en premie-invordering. Heeft de Minister de zekerheid, dat de uitvoeringsorganen de krachtens art. 10 van de Coördinatiewet Sociale Verzekering door de Minister en krachtens art. 11 van die wet door de Sociale Verzekeringsraad te stellen regelen zullen nakomen?

2. *Artikel 31, lid 2, der Ziektewet.* Gevraagd werd, of de nieuwe eerste volzin van het tweede lid van art. 31 der Ziektewet wel met voldoende nauwkeurigheid is geredigeerd en de bedoeling wel voldoende duidelijk weergeeft. Men moet namelijk, als men deze bepaling naar de letter neemt, tot de conclusie komen, dat, als iemand onafgebroken over 312 dagen ziekengeld heeft ontvangen wegens ongeschiktheid tot werken, voortgekomen uit éénzelfde ziekteoorzaak, daarna opknapt, na enige tijd herhaald ongeschikt wordt tot werken als gevolg van dezelfde ziekteoorzaak en dan volledig hersteld weer aan het werk gaat, in de tweede periode van 18 maanden over niet meer dan 156 dagen ziekengeld kan ontvangen, ook als hij dan ongeschikt tot werken wordt uit hoofde van een andere ziekteoorzaak. De oude redactie was op dit punt duidelijker en gaf geen aanleiding tot tweërlei opvatting.

Gaarne zag men bevestigd, dat de in bedoelde volzin opgenomen beperking ook voor de tweede periode slechts geldt voor zover de ongeschiktheid tot werken voortvloeit uit dezelfde ziekteoorzaak.

3. *Coördinatie der rechtspraak.* Op het gebied van de rechtspraak, zo merkten enige leden op, wordt de coördinatie nog niet consequent doorgevoerd. Reeds eerder is hierop gewezen, maar ook in deze Kamer dient met klem op een oplossing in deze aangelegenheid te worden aangedrongen. Zolang de Regering er niet in slaagt ook hier met spoed daden te stellen, blijft de mogelijkheid, die spoedig werkelijkheid zal kunnen worden, dat de hoogste rechter op het terrein van de sociale verzekering uitspraken ten aanzien van het begrip „loon” zal doen, welke in strijd zijn met arresten van de Hoge Raad ten aanzien van ditzelfde begrip op het terrein van de belastingwetgeving. Aangezien de jurisprudentie van de hoogste rechters op beide gebieden richtlijn is en ook moet zijn voor de uitvoeringsorganen, kan de toepassing van het begrip loon straks als gevolg van de niet-gecoördineerde rechtspraak weer sterk gaan divergeren. Met klem drongen deze leden er daarom op aan, de mogelijkheid van cassatie van uitspraken van de Centrale Raad van Beroep te openen. Onlangs heeft de Minister van Justitie een groot aantal wetsontwerpen aangekondigd, waaronder een tot wijziging van de Beroepswet; is daarin een oplossing in even bedoelde geest opgenomen?

Vele andere leden betoogden, dat het middel tot wat genoemd is de coördinatie van de rechtspraak, gelegen in hoger beroep in cassatie bij de Hoge Raad, als voorgesteld door de Commissie-Van den Tempel, naar hun oordeel een zo ernstige ingreep zou zijn in karakter en structuur van het sociale verzekeringsrecht, dat zij daarmee de grenzen van een ook door hen gewenste coördinatie overschreden zouden achten.

Vooreerst toch meenden zij, dat de arbeidsverhouding in overwegende mate een sociaal-ethisch karakter draagt en achten zij deswege het hoogste sociaal-administratiefrechtelijk college, de Centrale Raad van Beroep, eer de aangewezen hoogste rechter in deze materie dan de hoogste belastingrechter, de Hoge Raad.

Vervolgens wezen zij er op, dat de beoordeling van de onderscheidene arbeidsverhoudingen, die rechten en verplichtingen scheppen uit hoofde van sociale verzekeringswetten, goeddeels van feitelijke aard is en behoort te zijn. De werkelijke toestand, zoals die tussen partijen bestaat, dient aan die beoordeling ten grondslag te worden gelegd; niet de juridische vorm, waarin partijen hun rechtsbetrekking ten aanzien van de arbeid hebben willen kleden. Voor zulk een beoordeling is — ook in hoogste ressort — een over de feiten oordelend rechter als de Centrale Raad van Beroep meer geëigend dan de cassatierechter.

Daarbij ware wel te bedenken, dat de administratieve rechter, die oordeelt in zake sociale verzekeringen — anders dan de gewone rechter, wiens uitspraken de Hoge Raad normaliter in cassatie toetst — geheel vrij is in de waardering der bewijsmiddelen, niet lijdelijk is, maar bedrijvend en veel minder aan allerlei vormvoorschriften is gebonden. Voor het al dan niet slagen van cassatiemiddelen, waarbij geklaagd wordt over gebrek aan motivering, overschrijding van rechtsmacht, of verzuim van op straffe van nietigheid voorgeschreven vormen in uitspraken van die administratieve rechter, zou zulks van niet te miskennen betekenis zijn, tenzij de cassatie hier verstarrend zou werken hetgeen ongewenst ware.

Ook voerden de hier aan het woord zijnde leden aan, dat het alreeds sociaal zeer gewenst zou kunnen zijn, binnen het kader ener redelijke coördinatie, aan rechtsinstellingen, die van grote betekenis zijn voor het sociale verzekeringsbestel, de kans te laten op een eigen ontwikkeling en die kans niet door de mogelijkheid van beroep in cassatie te belemmeren. Zij dachten daarbij b.v. aan het begrip „aangenomen werk”. Ook al ligt het voor de hand, dit begrip te hanteren overeenkomstig het bepaalde in art. 1637 *b* en in de 6e afd. van titel VII A van het Burgerlijk Wetboek, dan nog zou het geenszins ondenkbaar zijn, noch verwerpelijk, zo „aangenomen werk” door

de rechter in sociale verzekeringszaken een ruimer inhoud kreeg dan de gewone rechter aan „aanneming van werk” zou geven, waarbij deze leden met name het oog hadden op een voorschrift als art. 1653 B.W. enerzijds en anderzijds de rechtsbetrekking, waarin b.v. melkrijders e.d. tot hun principalen staan.

Zij vestigden voorts de aandacht op voorschriften als art. 92 der Ongevallenwet 1921 en art. 95 der Land- en Tuinbouwongevallenwet 1922, die ter verkrijging van een goede coördinatie van veel nut konden zijn zonder nochtans het euvel te hebben, van te ver gaand ingrijpen in karakter en structuur van het sociale verzekeringsrecht, waarvan de zelfstandige en onafhankelijke administratieve rechtspraak huns inziens een integrerend bestanddeel is. Bedoelde bepalingen worden al te weinig gebruikt en hebben daarenboven niet haar aequivalent in de Invaliditeitswet, de Ziektewet en de Kinderbijslagwet. In aanvulling dier wetten met soortgelijke bepalingen, die beroep op de Centrale Raad van Beroep open stellen in het belang der wet, c.q. in verbetering dier voorschriften en effectiever gebruik er van, zagen deze leden betere wegen en middelen tot aanvaardbare coördinatie van de rechtspraak dan het hun te ver gaande voorstel van de Commissie-Van den Tempel. Met name voor de coördinatie der premieheffing konden huns inziens aldus goede resultaten worden bereikt.

Het kwam hun ten slotte voor, dat het onderschikken van de administratieve aan de gewone rechtspraak een vreemde vorm was van coördinatie. Dit klemde huns inziens te meer, nu de verschillen tussen het begrip „loon” voor heffingen ingevolge de sociale verzekeringswetten en de vereveningsheffing enerzijds en voor bepaling van de loonbelasting anderzijds bij de onderhavige ontwerpen wel zijn beperkt, maar — te recht — niet worden opgeheven.

De leden hier aan het woord vertrouwden dan ook, dat, mede na overweging van het vorenstaande, de Regering zou besluiten, op het punt van coördinatie van de rechtspraak de cassatie-suggestie van de Commissie-Van den Tempel niet te volgen, maar een oplossing te kiezen in de geest als door hen hiervoor is aangeduid.

Voor het overige waren ook deze leden voorstanders van een zo ver gaande coördinatie als verenigbaar is met het eigen karakter en de structuur der onderscheidene hierbij betrokken rechtsterreinen. Inzonderheid pleitten zij daarvoor ook ter vereenvoudiging van de loonadministratie van het bedrijfsleven.

Nog andere leden onderschreven enerzijds wel de wenselijkheid van eenheid van jurisprudentie op het gebied van de belastingwetgeving en van de sociale verzekeringswetgeving, voor zover het betreft uniforme bepalingen en begrippen op beide terreinen, doch meenden anderzijds de wenselijkheid te moeten erkennen van vrijheid voor de Centrale Raad van Beroep, een eigen jurisprudentie op het gebied van de sociale verzekeringswetgeving te ontwikkelen.

Bovendien werd er op gewezen, dat ook bij het openen van de mogelijkheid van beroep in cassatie bij de Hoge Raad op het gebied van de sociale verzekeringswetgeving eenheid van jurisprudentie niet is gewaarborgd, gelijk de ervaring nopens beslissingen van verschillende kamers van dit hoogste rechtscollege leert.

De leden, die het eerst aan het woord waren, meenden, dat aldus het probleem van de cassatie veel te algemeen is gesteld. Het gaat in casu alleen om het verkrijgen van een gelijklopende jurisprudentie over het loonbegrip. Wordt deze niet verkregen, dan is een deel van de beoogde coördinatie waardeeloos.

Wat de hierboven genoemde artikelen 92 resp. 95 van de Ongevallenwet 1921 en de Land- en Tuinbouwongevallenwet 1922 betreft, merkten zij op, dat toepassing daarvan het gevreesde euvel niet zal opheffen. Wellicht ware een beroep in cassatie te beperken tot een beroep in het belang der wet.

4. *Bezwaren centrale overheidsbemoeiing.* Enige leden waren van oordeel, dat in deze wetsontwerpen nog te veel aan een centrale overheidsbemoeiing wordt overgelaten. Hunnerzijds werd dit bezwaar ook reeds aangevoerd bij de behandeling van

het ontwerp der Wet op de bedrijfsorganisatie. Ten aanzien van de huidige wetsontwerpen zouden zij de toen door hen gemaakte opmerkingen als hier herhaald willen zien beschouwd. Een te sterke centralisatie werkt verstarrend en heeft tot gevolg, dat het bedrijfsleven de organen van zijn eigen bedrijfsorganisatie als verlengstukken van de Overheid gaat beschouwen. Dit behoeft ten aanzien van de bedrijfsverenigingen niet te worden gevreesd, maar wel ten aanzien van de Sociale Verzekeringsraad, omdat in de aanhangige wetsontwerpen nog te veel bepalingen voorkomen, waarin hetzij aan de Minister bepaalde bevoegdheden worden gegeven, hetzij het stellen van regelen door de Sociale Verzekeringsraad aan de goedkeuring van de Minister wordt gebonden. Had in vele der laatstelijk bedoelde gevallen niet met de repressieve mogelijkheid van vernietiging door de Kroon kunnen worden volstaan? Het huidige stelsel voert tot een ongewenste bevoogding door de Minister ten aanzien van de Sociale Verzekeringsraad, wiens zelfstandigheid een kostbaar goed is, omdat zij thans behoort tot een van de verworvenheden van het nieuwe arbeidsrecht, zoals dit vooral in de jaren na de tweede wereldoorlog is gegroeid. De mogelijke vrees, dat de centrale overheid verrast wordt door ontwikkelingen in een ongewenste richting behoeft niet te worden gekoesterd, nu het bedrijfsleven reeds op verschillende terreinen heeft getoond in staat te zijn niet alleen eigen zaken te regelen, maar ook het algemeen belang in het oog te houden. Een preventief toezicht bij vrijwel elke door de Sociale Verzekeringsraad te treffen regeling is overbodig en in strijd met de ontwikkeling, welke het zelfstandig optreden van het bedrijfsleven bij de uitvoering van de arbeidersverzekering te zien geeft.

5. *Loonbegrip vereveningsbelasting.* Met genoegen hadden enige leden gezien, dat bij de coördinatie van het loonbegrip wat de vereveningsbelasting betreft aansluiting is gezocht bij het — nieuwe — loonbegrip van de sociale verzekeringswetten. (Memorie van Toelichting tot het eerste wetsontwerp, blz. 6). Hierdoor wordt nog eens duidelijk geaccentueerd, dat men hier te doen heeft met een last, door de Duitse bezettingsautoriteiten opgelegd, omdat naar dierzijdse mening de op de werkgevers drukkende lasten van wege de sociale verzekering indertijd bij die volgens de Duitse wetgeving ten achter stonden.

6. *Aanwijzing inwerkingtreding.* Er werd op gewezen, dat de aanwijzing omtrent de inwerkingtreding der wet in het in de Koninklijke Boodschap onder *a* vermelde wetsontwerp luidt: „Deze wet treedt in werking *met ingang van* een door Ons te bepalen tijdstip” en in het onder *b* genoemde wetsontwerp: „Deze wet treedt in werking *op* een door Ons te bepalen tijdstip”. Men meende, dat hier eenheid van redactie gewenst was en gaf, onder verwijzing naar het rapport „Wetgevings-techniek” van een Commissie uit de Vereniging voor Administratief Recht uit het jaar 1948 (blz. 38), de voorkeur aan de laatst vermelde redactie. Gevraagd werd, of aan dit verschil in redactie nog bepaalde consequenties kunnen zijn verbonden.

Aldus vastgesteld de 14de December 1953.

MOLENAAR
SASSEN
IN 'T VELD
NIJKAMP.