

Wijziging van de Invaliditeitswet, de Ziektewet, de Zee-ongevallenwet 1919, de wet van 21 December 1950, Stb. K 590, tot uitbreiding van de toepassing van het Ziekenfondsenbesluit en de Werkloosheidswet

(Verhoging loongrenzen)

MEMORIE VAN TOELICHTING

No. 3

De vanwege het College van Rijksbemiddelaars bij zijn beschikking van 23 September 1954 verleende algemene vergunning tot verhoging der lonen met ten hoogste 6 %, ingaande de loonweek, waarin 1 October valt, heeft de Regering genoopt het vraagstuk van de hoogte der loongrenzen, in verschillende sociale verzekeringswetten voorkomende, opnieuw onder ogen te zien.

De Stichting van den Arbeid heeft er op aangedrongen, van de zich thans voordoende gelegenheid gebruik te maken om de loongrens voor de Invaliditeitswet en de Ziektewet — welke laatste, zoals bekend, mede geldt voor de verplichte verzekering ingevolge het Ziekenfondsenbesluit — te brengen op f 6000 en de loongrens, geldende voor de Werkloosheidswet, welke thans f 6000 bedraagt, op dit bedrag te handhaven. De Stichting heeft daarbij in herinnering gebracht haar adviezen van 29 Mei 1953 en 10 October 1953, waarbij zij dergelijke voorstellen reeds heeft gedaan.

Zoals bekend, heeft de Regering ten vorigen jare ernstig overwogen, voorstellen te doen om te komen tot unificatie van de loongrenzen op f 6000. Zij heeft daar toen van afgezien, eensdeels omdat zij een gelijkmaking van de loongrenzen zag als onderdeel van het zogenaamde tweede gedeelte der coördinatie, welke betrekking zal hebben op de eenmaking van de kringen van werkgevers en werknemers, en anderdeels, omdat over verhoging der loongrenzen voor het Ziekenfondsenbesluit overleg gaande was met de medewerkers aan de algemene ziekenfondsen en die fondsen zelf. Volstaan werd daarom toenmaals met een verhoging van de loongrens voor de Ziektewet en de Invaliditeitswet met een percentage, overeenkomende met dat van de toenmalige verhoging der lonen met 5 %, in de gedachtengang, dat degenen, die eenmaal verzekerd waren, verzekerd dienden te blijven. De loongrens is dientengevolge, ingaande 1 Januari 1954, op f 5300 gebracht.

De arbeid aan de voorgenomen unificatie van de kringen van werkgevers en werknemers heeft ten Departemente van de ondergetekende sindsdien gestadig voortgang gevonden. Wetsvoorstellen dienaangaande zullen echter, voor zover het zich thans laat aanzien, eerst in de loop van dit zittingsjaar aan de Sociale Verzekeringsraad om advies kunnen worden voorgelegd.

Ook het hierbovenbedoelde overleg met de organisaties van medewerkers en ziekenfondsen heeft (nog) niet tot enig tastbaar resultaat geleid. Een plan tot het aanbrengen van ingrijpende wijzigingen in het huidige systeem van ziekenfondsverzekering is door de medewerkersorganisaties ontworpen. Naar haar mening zou door invoering van een dergelijk systeem tegemoet gekomen kunnen worden aan de bezwaren, welke bij de medewerkers bestonden tegen verhoging van de loongrens tot f 6000 ter wille van de coördinatie. De ziekenfondsenorganisaties staan echter afwijzend tegenover dit plan.

Overleg, dat de medewerkersorganisaties ter zake met de Stichting van den Arbeid voerden, heeft nog niet tot enig resultaat geleid. De ondergetekende heeft tegen het plan, in de vorm, waarin het door de medewerkersorganisatie gepubliceerd is, eveneens overwegende bezwaren. Bovendien zou de uitvoering van dit plan, gesteld al, dat dit aanvaardbaar ware, wetswijziging nodig maken, met de voorbereiding waarvan geruime tijd gemoeid zou zijn.

Het lijkt de ondergetekende daarom niet juist thans nog langer te wachten met een verdere verhoging der loongrenzen.

Het is thans niet alleen de zo wenselijke coördinatie in de sociale verzekering, welke tot deze verhoging noopt, maar ook de inmiddels plaats gehad hebbende ontwikkeling van het loonpeil.

Om te beginnen dient in aanmerking te worden genomen, dat de loonsverhoging van Januari jl., die aanleiding was om de loongrens tot f 5300 te verhogen, achteraf gemiddeld ongeveer 9 % blijkt te hebben bedragen. De loongrens echter is — zoals boven al gezegd — slechts met 5 % verhoogd, zodat aangenomen moet worden, dat een aantal werknemers, welke tot 1 Januari jl. verzekerd waren, thans niet meer verplicht verzekerd zijn. De nieuwe loonronde van 6 % in aanmerking genomen, zou de loongrens eerst met 4 % en dan nog eens met 6 % moeten worden verhoogd en derhalve op f 5850 komen. Houdt men rekening met een mogelijk medio 1955 te effectueren huurverhoging, die misschien nog tot een geringe correctie van de lonen aanleiding kan geven, dan is het peil van f 6000 praktisch bereikt.

In verband met het vorenstaande acht de Regering het noodzakelijk thans tot eenmaking van de loongrenzen over te gaan. Om administratieve redenen verdient het aanbeveling het optrekken van de loongrens tot f 6000 eerst ingaande 1 Januari 1955 te doen geschieden. Daarbij zal er op worden toegezien, dat voor degenen, die thans reeds krachtens de Ziektewet en de Invaliditeitswet verzekerd zijn, een ononderbroken voortzetting der verzekering mogelijk wordt gemaakt, ook als zij door de huidige loonstijging iets boven de grens van f 5300 per jaar komen.

Met betrekking tot de vraag, in hoeverre de thans voorgestelde loongrens bij eventuele volgende loonronden opnieuw zal moeten worden aangepast, moge de ondergetekende zich aansluiten bij de mening van de Stichting van den Arbeid ter zake, zoals deze in haar jongste aan de Regering uitgebrachte advies andermaal naar voren is gebracht, dat namelijk in de toekomst niet iedere loonsverhoging gepaard dient te gaan met het optrekken van de loongrens voor de sociale verzekering, doch dat periodiek op langere termijn een wijziging van de loongrens onder ogen ware te zien, tenzij voordien de wijzigingen in de index van de regelingslonen een belangrijke marge overschrijden.

In aansluiting op de unificatie der loongrenzen op f 6000 dient naar de mening van de ondergetekende het maximumdagloon, waarnaar ingevolge de Ziektewet en de Ongevallenwetten de uitkering wordt berekend en waarover ingevolge deze wetten, alsmede ingevolge de Kinderbijslagwet en het Ziekenfondsenbesluit, ten hoogste premie kan worden vastgesteld — thans bedragende f 15 —, te worden opgevoerd tot het voor de Werkloosheidswet geldende bedrag van f 16. Het ligt in het voornemen van de ondergetekende op grond van artikel 9, eerste lid, van de Coördinatiewet Sociale Verzekering een daartoe strekkende algemene maatregel van bestuur op korte termijn te bevorderen. Om administratieve redenen zal deze wijziging eveneens op 1 Januari 1955 dienen in te gaan. Voor de overeenkomstige verhoging van het voor de Zee-ongevallenwet 1919 geldende maximumdagloon is een voorziening bij de wet noodzakelijk. Artikel III van het onderhavige ontwerp van wet strekt daartoe.

Naast een grens, bij het bereiken waarvan de werkgever niet langer premieplichtig is, kent de Invaliditeitswet nog een loongrens, welke geldt bij de aanmelding voor de verzekering.

Deze grens bedraagt sedert 20 November 1948 f 3000. Gelet op de sedertdien plaats gehad hebbende loonsverhogingen, stelt de ondergetekende — overeenkomstig het advies van de Stichting van den Arbeid — voor, het genoemde bedrag tot f 3600 te verhogen. Artikel I, onder 1°, bevat de daartoe nodige voorziening.

Met de invoering van de Coördinatiewet Sociale Verzekering is het loonbegrip, zoals dat tot dan toe in de verschillende sociale verzekeringswetten gold, ingrijpend gewijzigd, doordat in de betreffende wetten de bepaling is opgenomen — vergelijk artikel 8 van de Ziektewet en artikel 9 van de Werkloosheidswet —, dat onder loon wordt verstaan het loon in de zin van de Coördinatiewet Sociale Verzekering. Deze bepaling dient niet alleen in aanmerking te worden genomen voor het loonbedrag, dat tot grondslag dient voor de premieberekening en de vaststelling der uitkeringen, doch ook bij de bepaling van de loongrenzen, geldende voor de Ziektewet en de Werkloosheidswet.

In artikel 4 van de Coördinatiewet Sociale Verzekering is bepaald, dat als loon in de zin van deze wet geldt al hetgeen uit een dienstbetrekking wordt genoten. Op grond van artikel 5 worden bepaalde aanspraken uit een dienstbetrekking tot het loon gerekend, terwijl in artikel 6, eerste lid, wordt aangegeven, welke elementen niet tot het loon behoren. Als zodanig zijn bij voorbeeld aangewezen de aanspraken, welke berusten op een pensioenregeling en de op het loon ingehouden verplichte bijdragen ingevolge een pensioenregeling.

Bij de loongrensbepaling vóór het in werking treden der Coördinatiewet Sociale Verzekering werd uitgegaan van het overeengekomen vaste bruto-loon in geld, eventueel verhoogd met het bedrag van de vacantietoelage, indien deze een vast karakter droeg, en met de kindertoelage, welke door de werkgever boven de wettelijke kinderbijslag werd verstrekt. Het in aanmerking nemen van het ruimere loonbegrip ingevolge de Coördinatiewet heeft tot gevolg, dat het bepalen van de loongrenzen thans niet meer zo eenvoudig is. Afgezien van de hieraan verbonden bezwaren van administratieve aard, leidt de nieuwe situatie ook tot onbillijkheden. Ten aanzien van de consequenties met betrekking tot het vaststellen van de loongrenzen, voortvloeiende uit artikel 6, eerste lid, onder 1, van de Coördinatiewet Sociale Verzekering, waar is bepaald, dat niet tot het loon wordt gerekend de op het loon ingehouden verplichte bijdrage ingevolge een pensioenregeling, blijkt dit zeer duidelijk. Bij toepassing van voornoemde bepaling wordt een per bedrijfstak of veelal per onderneming wisselend element in het geding gebracht, een element, dat zelfs per bedrijf tot verschillen aanleiding kan geven, wanneer voor mannen en vrouwen bij voorbeeld in verband met een verschillend risico voor de weduwen- en wezenverzekering verschillende normen voor de pensioenbijdragen gelden. In een zodanig bedrijf zal het kunnen voorkomen, dat ten aanzien van personen van overigens gelijk maatschappelijk niveau de een verplicht verzekerd is en de ander niet, omdat de pensioenbijdragen verschillen. Een nog sprekender voorbeeld levert de man, die om gezondheidsredenen op hogere leeftijd niet in een pensioenregeling kan worden opgenomen, tegenover een gezonde of jongere collega, die wel aan de pensioenregeling deelneemt. De eerstgenoemde zal, doordat geen aftrek van pensioenpremie plaats vindt, boven de loongrenzen komen, de ander daarentegen zal juist verplicht verzekerd zijn. Naar de mening van de ondergetekende dient de loongrenzen een objectief criterium te zijn voor de bepaling van de hoogte van het loon, bij het bereiken waarvan geen verplichte verzekering meer nodig wordt geoordeeld. Wanneer in de individuele sfeer liggende verplichtingen — welke voor sommigen in het geheel niet, voor anderen in verschillende mate gelden — bij het bepalen van de loongrenzen van invloed zijn, is dit toch wel in strijd met het bovenomschreven beginsel.

De Sociale Verzekeringsraad heeft na overleg met de ondergetekende de consequenties van het vorenstaande onder ogen gezien. De Raad is daarbij tot de slotsom gekomen, dat het gewenst is te komen tot een zo eenvoudig mogelijk criterium, dat het overeengekomen vast bruto-loon zo dicht mogelijk zal

dienen te benaderen. Hiervan uitgaande, is de formulering gekozen, zoals deze in artikel II, onder 1°, en artikel V van het onderhavige ontwerp van wet is neergelegd.

Naar de mening van de ondergetekende zijn daarmede de elementen aangegeven, welke voor de bepaling van de loongrenzen maatgevend dienen te zijn, als hoedanig hij zou willen noemen uurloon, weekloon, maandloon, tariefderivingstoelage, ploegentoeslag, afkoopoverwerkvergoeding, koersbonificatie grensarbeiders, vacantietoelage volgens collectieve arbeidsovereenkomst, vaste gratificaties en niet ingehouden loonbelasting. Voor de gekozen omschrijving van het begrip loon is teruggegrepen op het vóór de invoering van de Coördinatiewet Sociale Verzekering in de sociale verzekering geldende loonbegrip, dat onder loon verstond elke uitkering, welke de verzekerde als vergoeding voor zijn arbeid of gedurende staking van de arbeid van zijn werkgever ontving. De kinderbijslag, uit anderen hoofde genoten dan ingevolge de Kinderbijslagwet, dient daarbij te worden uitgezonderd. De in de Ziektewet en de Werkloosheidswet voorkomende bepalingen in zake de herleiding van het over gedeelten van een jaar verdiende loon kunnen naar de mening van de ondergetekende vervallen. De reden voor deze bepaling, dat bij een voor één of meer weken gesloten arbeidsovereenkomst het loon hoger is dan bij een overeenkomst, voor langere tijd aangegaan, blijkt niet meer op de praktijk aan te sluiten.

De artikelen van het onderhavige ontwerp van wet behoeven na deze algemene toelichting niet meer afzonderlijk te worden toegelicht. Slechts ten aanzien van het bepaalde bij artikel VI moge nog het volgende worden opgemerkt.

Zoals uit het vorenstaande reeds is gebleken, zal de bij dit wetsontwerp voorgestelde verhoging van de loongrenzen in het algemeen niet leiden tot een merkbare uitbreiding van de kring der verzekerden. Er dient evenwel een voorziening te worden getroffen voor die arbeiders, die op 31 December 1954 een loon verdienen, dat de op die datum voor de Ziektewet geldende loongrenzen van f 5300 overschrijdt, doch die per 1 Januari 1955 onder de verplichte verzekering komen te vallen. De ondergetekende acht het redelijk voor deze categorie een zelfde overgangsregeling te treffen als bij voorgaande gelegenheden is geschied.

Eerste lid. Volgens artikel 44, eerste lid, onder a en b, der Ziektewet zijn de uitvoeringsorganen bevoegd ziekengelduitkering te weigeren, indien de verzekerde reeds arbeidsongeschikt was bij de aanvang der verzekering en bij zwangerschap, ontstaan vóór, of bevalling binnen zes maanden na de dag, waarop de verzekering een aanvang nam. Het komt de ondergetekende wenselijk voor deze bepalingen bij wijze van overgang toepassing te laten ten aanzien van de personen, als hiervoren bedoeld. Dit geldt uiteraard alleen voor hen, die vóór de aanvang van de verplichte verzekering reeds in loondienst waren en die, zo hun loon beneden de loongrenzen gelegen ware, wel verzekerd zouden zijn geweest. Het bepaalde in de slotzin stelt verder buiten twiifel, dat tevens de eis geldt, dat op de dag van de inwerkingtreding van deze wet daadwerkelijk arbeid in loondienst — of daarmede in de Ziektewet gelijkgestelde arbeid — is verricht.

Tweede lid. Voor de toekenning van de uitkering van kraamgeld aan een verzekerde, echtgenote of inwonende dochter, stief- of pleegdochter van een verzekerde is vereist, dat de verzekerde in het jaar, voorafgaande aan de dag der bevalling, op ten minste 156 werkdagen verplicht verzekerd is geweest. Niet meer dan redelijk is, dat deze eis verlicht wordt voor de eerdergenoemde personen.

Derde lid. Eveneens acht de ondergetekende het wenselijk, dat degenen, die door de voorgestelde wijziging van artikel 1, onder c, der Ziektewet verzekerd worden ingevolge die wet, onder de werking van artikel 46 der Ziektewet komen te vallen, indien hun verzekering binnen twee maanden na de aanvang daarvan eindigt.

*De Minister van Sociale Zaken
en Volksgezondheid,
J. G. SUURHOFF.*