

EERSTE KAMER DER STATEN-GENERAAL

Zitting 1956—1957

No. 75a

EINDVERSLAG DER COMMISSIE VAN RAPPORTEURS
over het ontwerp van wet tot wijziging van de Invaliditeitswet, de Ziektewet, de Zeeongevallenwet 1919, de wet van 21 december 1950, *Stb.* K 590, tot uitbreiding van de toepassing van het Ziekenfondsenbesluit en de Werkloosheidswet. (Verhoging loongrenzen.)

Nadat het Voorlopig Verslag der Commissie aan de Regering was medegedeeld, is van haar ontvangen de navolgende

MEMORIE VAN ANTWOORD

Naar aanleiding van het Voorlopig Verslag van de Commissie van Rapporteurs omtrent het onderhavige wetsontwerp heeft de ondergetekende de eer het volgende mede te delen.

Met instemming heeft de ondergetekende er kennis van genomen, dat vele leden van oordeel waren, dat het, gelet op de ontwikkeling in de lonen sedert 1 oktober 1954 en in het bijzonder sedert de regeringsbeslissing ter zake van 19 maart 1956, voor de hand ligt, dat de loongrenzen in de sociale verzekeringswetten niet ongewijzigd kunnen blijven.

Het verheugt de ondergetekende, dat ook naar de mening van de aan het woord zijnde leden een wijziging van de loongrens ter wille van het behoud van de op dit punt bereikte coördinatie in gelijke mate op de Ziektewet, het Ziekenfondsenbesluit, de Werkloosheidswet en de Invaliditeitswet betrekking behoort te hebben, aangezien anders de te dezen thans bestaande coördinatie weer te loor zou gaan.

Het stemt de ondergetekende tot voldoening, dat dezelfde leden van oordeel waren, dat de bij het onderhavige wetsontwerp voorgestelde verhoging van f 6000 op f 6900 ongeveer gelijke tred houdt met de sedert 1954 opgetreden algemene loonsverhogingen.

Het percentage van de verhoging ingaande 1 september 1956 van de sociale uitkeringen, waartoe de Stichting van den Arbeid eenstemmig, en van de verhoging, ingaande 1 oktober 1956, van de kinderbijslagen, waartoe de meerderheid van de Stichting heeft geadviseerd, is becijferd aan de hand van de stijging van het indexcijfer der regelingslonen. In dit percentage (10 %) is evenwel verdisconteerd een achterstand, welke met name de langlopende uitkeringen vertoonden. Inderdaad heeft een deel van het bestuur van de Stichting van den Arbeid als zijn oordeel uitgesproken, dat de op basis van de regeringsbeslissing van 19 maart 1956 plaatsgehad hebbende loonsverhogingen aanleiding zouden moeten geven tot een „daaraan evenredige” verhoging der loon-, premie- en dagloongrenzen ingaande 1 september 1956. Uit de tekst van het schrijven van de Stichting van den Arbeid blijkt echter, dat hierbij, terecht, alleen is gedacht aan de gevolgen van de hiervoor bedoelde loonmaatregel, welke dan ook door het onderhavige wetsvoorstel geheel worden opgevangen. Anders dan de langlopende uitkeringen was de loongrens nl. niet achtergebleven bij de werkelijke stijging van het loonpeil. Integendeel, bij de verhoging van de loongrens per 1 januari 1954 tot f 6000 is terwille van de coördinatie van de loongrenzen, geldende voor de Ziektewet, het Ziekenfondsen-

besluit en de Invaliditeitswet met de loongrens ingevolge de Werkloosheidswet een vrije sterke afronding naar boven toegepast. Naar de mening van de ondergetekende is de berekening van de aan het woord zijnde leden, welke immers uitgaat van een per 1 september 1956 met 10 % verhoogde loongrens, dan ook niet juist, aangezien in dit percentage een, met betrekking tot de loongrens, niet bestaande achterstand is verdisconteerd.

Met de aan het woord zijnde leden is de ondergetekende van mening, dat de per 1 januari 1955 tot stand gekomen coördinatie op het gebied van de loongrenzen niet zonder grote bezwaren kan worden doorbroken en dat het daarom gewenst is de onderwerpelijke verhoging van de loongrens uniform te doen zijn, ook al wordt daardoor de beoordeling van het al of niet wenselijke van de voorgestelde verhoging voor de afzonderlijke wetten bemoeilijkt.

Het verheugt de ondergetekende, dat de aan het woord zijnde leden in de Memorie van Antwoord op het Voorlopig Verslag van de vaste Commissie voor Sociale Zaken en Volksgezondheid uit de Tweede Kamer aangetoond achten, dat de loongrens van f 6900 voor de Ziektewet, gezien de omstandigheid, dat deze grens reeds in de jaren 1938/1939 op f 3000 was bepaald, niet te hoog is gesteld.

Met het oog op de coördinatie van de loongrenzen is de loongrens voor de Werkloosheidswet, welke bij de invoering van genoemde wet op 1 juli 1952 reeds f 6000 bedroeg, inderdaad minder sterk verhoogd dan op grond van de sindsdien plaatsgehad hebbende algemene loonmaatregelen gewettigd zou zijn.

Ook de ondergetekende is voorshands van mening, dat in verband met de koppeling van het Ziekenfondsbesluit aan de Ziektewet en in verband met de op 1 januari 1955 bereikte coördinatie van loongrenzen voor het Ziekenfondsbesluit die van de Ziektewet en de Werkloosheidswet dient te volgen.

Met betrekking tot de opmerking, dat de geuite bezwaren tegen de thans voorgestelde loongrensverhoging zich vooral richten op de verplichte ziekenfondsverzekering krachtens het Ziekenfondsbesluit, brengt de ondergetekende in herinnering, dat omtrent het vraagstuk van de ontkoppeling van de loongrenzen voor Ziektewet en Ziekenfondsbesluit binnen afzienbare tijd een gedachtenwisseling tussen de Regering en de vaste Commissie voor Sociale Zaken en Volksgezondheid uit de Tweede Kamer zal plaatshebben.

Met de aan het woord zijnde leden is de ondergetekende van oordeel, dat daarbij aan het gegeven feit van de koppeling en de coördinatie niet kan worden voorbijgegaan. Naar de mening van de ondergetekende is het echter niet opportuun om op de gedachtenwisseling tussen de Regering en de vaste Commissie, voornoemd, vooruit te lopen. Van de verdere beschouwingen van de aan het woord zijnde leden heeft de ondergetekende echter met belangstelling kennis genomen.

Het stemt de ondergetekende tot grote voldoening, dat de vele aan het woord zijnde leden, gelet op de omstandigheid, dat de belangrijke loonbewegingen sinds 1947 immer met het aanvaarde loonstijgingspercentage hebben doorgewerkt in de loongrenzen van de onderscheiden sociale verzekeringswetten, de thans voorgestelde loongrensverhogingen zeer redelijk en aanvaardbaar achten.

Met grote waardering heeft de ondergetekende er voorts kennis van genomen, dat vele andere leden hun instemming met de indiening van het onderhavige wetsontwerp betuigden en dat zij zich volledig konden verenigen met het uitgangspunt, dat er alle aanleiding is degenen, die ingevolge de desbetreffende sociale verzekeringswetten verzekerd waren, niet als gevolg van een bijna algemeen toegepaste loonmaatregel buiten de werking van die wetten te doen vallen. De ondergetekende nam met belangstelling kennis van de mededeling van deze leden, dat zulks naar hun mening evenzeer geldt voor de welvaartsloonronden als voor loonronden, die een compenserend karakter dragen met betrekking tot stijgingen van de kosten van levensonderhoud.

In zijn Memorie van Antwoord naar aanleiding van het Voorlopig Verslag van de vaste Commissie voor Sociale Zaken en Volksgezondheid (blz. 4, linkerkolom) heeft de ondergete-

kende uitvoerig uiteengezet welke omstandigheden oorzaak waren van de late indiening van het onderhavige wetsontwerp, welke de ondergetekende met de aan het woord zijnde leden zeer ernstig betreurt.

Naar de mening van de ondergetekende moet het volstrekt uitgesloten worden geacht, dat een ontwerp van wet tot tussentijdse verhoging van de loongrenzen op 1 september 1956 tot wet had kunnen zijn verheven en vóór die datum had kunnen zijn behandeld, aangezien immers eerst omstreeks 1 september 1956 de doorwerking van de loonsverhoging van 19 maart 1956 van 0 tot 6 procent zich enigszins duidelijk begon af te tekenen. Bovendien zou door het bijzondere karakter van de loonsverhoging van 0 tot 6 % en met name door de spreiding in de tijd toch ook bij een tussentijdse verhoging van de loongrens per 1 september 1956 niet voorkomen zijn, dat sommige verzekerden gedurende een korte tijd buiten de onderscheiden sociale verzekeringswetten zouden zijn komen te vallen.

Met betrekking tot de door verschillende leden gemaakte bezwaren tegen de wijze, waarop de onderwerpelijke aangelegenheid bij de Staten-Generaal aan de orde is gesteld, deelt de ondergetekende mede, dat de procedure, waarvoor hij na ampele overweging heeft gekozen, naar zijn mening in de gegeven omstandigheden onvermijdelijk was. Het doet hem zeer leed, dat de aan het woord zijnde leden hierin een gebrek aan deferentie voor de positie van de Staten-Generaal hebben gezien. Naar zijn mening is dit verwijt toch niet verdiend.

Ook in het verleden zijn de bezwaren, voortvloeiende uit een verhoging van de loongrenzen, die telkens op de toegepaste loonsverhogingen moest volgen, steeds op dezelfde wijze opgelost als bij de thans gevolgde procedure, zonder dat dit tot moeilijkheden aanleiding heeft gegeven. De ondergetekende is daarom van mening, dat de gedragslijn, volgens welke de uitvoeringsorganen der sociale verzekering sedert 1 januari 1957 op verzoek van de Regering bij wijze van voorlopige maatregel handelen alsof de loongrenzen reeds overeenkomstig het onderhavige wetsontwerp zijn verhoogd, de meest billijke en meest praktische methode is om ernstige administratieve complicaties in de sociale verzekering zoveel mogelijk te voorkomen. Juridische complicaties, welke de aan het woord zijnde leden vreessen, hebben zich nog niet voorgedaan en zullen zich ook naar de mening van de ondergetekende niet in betekende mate voordoen. Weliswaar kan de beroepsrechter uitsluitend geldende wetten toepassen, doch voor wat betreft de uitkeringszijde zullen zich ten deze geen moeilijkheden voordoen, omdat de uitvoeringsorganen immers op verzoek van de Regering handelen alsof de loongrenzen met ingang van 1 januari 1957 f 6900 bedroegen; alleen met betrekking tot de premiebetaling zou zich het geval kunnen voordoen, dat — zolang het onderhavige wetsontwerp niet als wet is afgekondigd — een werkgever zich aan de loongrens van f 6000 wenst te houden of ook dat een werknemer, wiens loon meer dan f 6000, doch minder dan f 6900 per jaar bedraagt, weigert toe te staan, dat op zijn loon het werknemersaandeel in de premie voor Ziektewet, Ziekenfondsbesluit of Werkloosheidswet wordt ingehouden. Het is de ondergetekende echter niet gebleken, dat zich te dezen moeilijkheden hebben voorgedaan.

Het bezwaar van dezelfde leden tegen de verhoging van de loongrenzen op zich zelf kan de ondergetekende uiteraard niet delen. Door het onderhavige wetsvoorstel wordt de werking van het Ziekenfondsbesluit nagenoeg niet uitgebreid tot nieuwe groepen van personen, aangezien de loongrensbedragen — behoudens afronding — slechts met het percentage van de algemene loonsverhogingen zijn verhoogd. Op een toekomstige Ziekenfondswet wordt derhalve naar de mening van de ondergetekende geenszins geanticipeerd.

Met betrekking tot de ook door deze leden ter sprake gebrachte loskoppeling van de band tussen de Ziektewet en het Ziekenfondsbesluit moge de ondergetekende verwijzen naar hetgeen hij hieromtrent over de op korte termijn te houden gedachtenwisseling tussen de Regering en de vaste Commissie voor Sociale Zaken en Volksgezondheid uit de Tweede Kamer heeft medegedeeld.

Een incidentele wijziging van de Ziektewet en het Zieken-

fondsenbesluit, waarop enige leden — in verband met de veronderstelling, dat het tot stand brengen van de herziening van de ziekenfondswetgeving geruime tijd zal vorderen — aandrongen, acht de ondergetekende in afwachting van het resultaat van de meergenoemde gedachtenwisseling tussen de Regering en de vaste Commissie voor Sociale Zaken en Volksgezondheid uit de Tweede Kamer niet oppertuun.

De uitkeringen krachtens de Algemene Ouderdomswet zijn zeer bewust gekoppeld aan de wijzigingen van het indexcijfer der regelingslonen. De ondergetekende acht het daarom niet juist te dezen te spreken van een eenmaal begane fout, waarop te eniger tijd zou moeten worden teruggekomen. Integendeel, naar zijn mening verdient een koppeling aan de indexcijfers der regelingslonen verre de voorkeur boven een koppeling aan de koopkracht van het geld, zoals door de hier aan het woord zijnde leden werd voorgestaan.

Intussen ontgaat het de ondergetekende, dat de grondslag voor wijziging van de uitkeringen krachtens de Algemene Ouderdomswet bedenkelijke consequenties voor alle arbeidersverzekeringswetten zou hebben. De uitkeringen ingevolge de Algemene Ouderdomswet hebben in geen enkel opzicht iets te maken met de loongrens, geldende voor Ziektewet, Ziekenfondsenbesluit en Werkloosheidswet. Deze loongrens toch heeft de functie van verzekeringsgrens. Overschrijdt het loon van een werknemer de gestelde loongrens, dan is hij niet langer verzekerd ingevolge de hiervóór genoemde wetten. (De verzekering ingevolge de Invaliditeitswet eindigt niet automatisch bij overschrijding van de loongrens; de verzekerde kan alsdan zelf de premiebetaling, waartoe de werkgever niet langer verplicht is, voortzetten.) Een geheel andere functie daarentegen heeft de grens, waarnaar maximaal premies en uitkeringen kunnen worden berekend (thans f 19 per dag of, bij 312 arbeidsdagen, f 5928 per jaar). In sommige wetten (de Ziektewet, het Ziekenfondsenbesluit en de Werkloosheidswet) is deze grens gesteld naast de (verzekerings)loongrens. Andere wetten (de Ongevallenwetten en de Kinderbijslagwet) kennen geen (verzekerings)loongrens, doch uitsluitend een maximumpremie- en uitkeringsgrens.

Laatstbedoelde grens strekt er toe te voorkomen, dat bij hoge inkomens zeer hoge premiebedragen betaald zouden moeten worden. Zeer sterk spreekt dit wel bij de Algemene Ouderdomswet, omdat de pensioenen ingevolge die wet uniform zijn vastgesteld, zodat het onredelijk zou zijn over het hele inkomen tot een ongelimiteerd bedrag premie te hebben. De functie van de inkomensgrens ingevolge de Algemene Ouderdomswet is dus te vergelijken met die van de maximumpremie- en uitkeringsgrens. Bij overschrijding van deze inkomensgrens blijft men verzekerd.

Met het voorgaande hoopt de ondergetekende het misverstand te hebben opgehelderd als zouden de uitkeringen krachtens de Algemene Ouderdomswet of de op de lonen gebaseerde renten en uitkeringen in de andere sociale verzekeringswetten iets met de loongrens te maken hebben.

De ondergetekende betreurt het, dat de aan het woord zijnde leden hun bereidheid om te eniger tijd met de Regering van gedachten te wisselen over de vraag, waar de loongrens moet liggen, afhankelijk stelden van de aanvaarding door de Regering van hun — naar de mening van de ondergetekende onjuist — uitgangspunt. Dit uitgangspunt is — aldus deze leden —, dat een verhoging van een loongrens en van de op de lonen gebaseerde renten en uitkeringen uitsluitend verband mag houden met de daling van de koopkracht van het geld, met andere woorden: loongrenzen en uitkeringen zouden niet mogen worden verhoogd, hoezeer ook het algemene loonpeil zou stijgen, indien de kosten van levensonderhoud geen stijging zouden vertonen. De ondergetekende kan deze zienswijze niet tot de zijne maken. Vooropgesteld zij — in dit verband moge de ondergetekende verwijzen naar zijn hiervóór weergegeven uiteenzetting —, dat de loongrens en de op de lonen gebaseerde renten en uitkeringen twee geheel verschillende begrippen zijn. Wanneer nu het algemene loonpeil een belangrijke verhoging zou ondergaan zonder dat de uitkeringen zouden worden verhoogd, zouden de uitkeringen niet relatief steeds verder achterop

geraken. De ondergetekende acht dit te minder aantrekkelijk omdat het hier nagenoeg steeds gaat om personen, die behoren tot een groep van de bevolking, welke slechts zeer geringe draagkracht heeft. Dat hier sprake zou zijn van een algemeen aanvaard beginsel meent de ondergetekende in twijfel te moeten trekken. De waardevastheid van verzekeringsuitkeringen wordt — voor zover de ondergetekende bekend is — in ons land in de particuliere verzekeringssector nog nergens toegepast. Voor zover de waardevastheid van uitkeringen in de sociale verzekeringswetgeving is vastgelegd, is deze niet gekoppeld aan het indexcijfer van de prijzen, doch aan het indexcijfer van de regelingslonen.

Met betrekking tot de loongrens moge de ondergetekende herhalen, hetgeen hij reeds in zijn Memorie van Antwoord aan de Tweede Kamer heeft medegedeeld (blz. 1), dat het naar zijn mening niet mogelijk is te dezen een beslissing voor alle tijden te nemen: naar zijn mening zal ieder geval naar zijn eigen omstandigheden moeten worden beoordeeld.

Naar de mening van de ondergetekende kan dan ook geen voor alle tijden geldende grondslag voor de verhogingen worden gevonden. Onder deze omstandigheden zal daarom een voorziening bij de wet wel niet kunnen worden gemist, hoezeer ook de ondergetekende bereid is mede te werken aan het verminderen van administratieve werkzaamheden. Overigens zij hier nog aan toegevoegd, dat de Regeringspolitiek erop gericht is een waardevermindering van het geld zoveel mogelijk te voorkomen.

De hier aan het woord zijnde leden wensten ook bedenkingen te maken tegen de gevolgen, die de voortdurende wijzigingen in de geldsbedragen van de sociale verzekeringswetten voor het personeel der uitvoeringsorganen medebrengen, daar dit het onafgebroken verrichten van overwerk nodig zou maken. Intussen moet de ondergetekende erop wijzen, dat het onderhavige ontwerp van wet tot verhoging van de loongrenzen geen overwerk voor het personeel van de Sociale Verzekeringsbank medebrengt. Dat neemt niet weg, dat hij zijnerzijds gaarne uiting wil geven aan zijn grote waardering voor de toewijding en de gemeenschapszin van dit personeel, hetwelk steeds bereid is een deel van zijn vrije tijd op te offeren, indien dit wordt gevraagd in het belang van die minder met aardse goederen bedeelden, die voor hun levensonderhoud geheel of gedeeltelijk op door de Bank te verstrekken uitkeringen zijn aangewezen. Met de aan het woord zijnde leden heeft ook de ondergetekende uiteraard een open oog voor de allerminst aantrekkelijke gevolgen van het overwerk voor dat personeel en hun gezinnen.

Het stemt de ondergetekende tot voldoening, dat de aan het woord zijnde leden wilden aanvaarden, dat een vroegere indiening van het onderhavige wetsvoorstel niet mogelijk was. De ondergetekende betreurt het echter, dat deze leden ook na zijn uitvoerige uiteenzetting — zowel bij de schriftelijke als bij de mondelinge behandeling in de Tweede Kamer — van de omstandigheden, waaronder dit wetsontwerp tot stand diende te worden gebracht, de wijze van behandeling niet konden billijken.

De Staatssecretaris van Sociale Zaken,

A. A. VAN RHIJN.

De Commissie van Rapporteurs heeft gemeend met de mededeling van dit antwoord aan de Kamer haar Eindverslag te kunnen sluiten.

Vastgesteld 13 maart 1957.

SCHOUWENAAR-FRANSSSEN

SCHORER

DE GROOTH

HELLEMA

DE VOS VAN STEENWIJK.