

*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)

VOORLOPIG VERSLAG

No. 4

De vaste Commissie voor Sociale Zaken en Volksgezondheid, in welker handen het onderhavige ontwerp van wet is gesteld, heeft de eer daaromtrent als volgt aan de Kamer te rapporteren.

Verscheidene leden waren van gevoelen, dat de overwegingen, welke ten grondslag hebben gelegen aan de verschillen van inzicht, welke zich in de Stichting van den Arbeid openbaarden in verband met de verhoging van de loongrenzen voor de onderscheidene sociale verzekeringswetten, in de Memorie van Toelichting wel zeer summier zijn weergegeven. Zij zagen zich omtrent deze overwegingen dan ook gaarne nader ingelicht. Voorts vroegen zij, of na 4 augustus 1956 tussen de Regering en de Stichting nog overleg over deze aangelegenheid heeft plaatsgehad.

Deze leden zouden een eenstemmig oordeel uit het georganiseerde bedrijfsleven met vreugde hebben begroet. Uit de Memorie van Toelichting meenden zij te kunnen opmaken, dat de huns inziens ogenschijnlijk onoverbrugbare verschillen van inzicht in de Stichting aldus waren uiteen te zetten: een deel, dat de loongrens als welvaarts criterium beschouwde, waarboven van verplichte verzekering geen sprake moet zijn, achtte met een verhoging tot f 6900 dit welvaarts criterium overschreden; een ander deel achtte bedoeld criterium met deze verhoging niet overschreden, dan wel was van mening, dat ook bij stijgende welvaart de voorheen verzekerde groep verzekerd behoorde te blijven.

De Memorie van Toelichting, aldus vervolgden deze leden, wekt de indruk, als zouden de gedachten van de Staatssecretaris in de richting gaan, dat de eenmaal verzekerde groep nimmer mag worden ingeperkt. Deze opvatting konden de hier aan het woord zijnde leden niet tot de hunne maken, waarmede zij niet gezegd wilden hebben met de voorgestelde verhoging van de loongrenzen het welvaarts criterium overschreden te achten.

Naar het oordeel dezer leden was het welvaartsbegrip niet op grond van een statisch gegeven te concretiseren. Zulks zou tot een onverantwoorde verstarring en doordien tot ongewenste sociale verhoudingen voeren. Op deze leden had dan ook indruk gemaakt het argument, dat tal van loontrekkenden bij een nagenoeg algemeen toegepaste loonsverhoging, ten gevolge waarvan zij buiten bepaalde sociale wetten komen te vallen, daardoor in een ongunstiger positie komen te verkeren dan wanneer die loonsverhoging achterwege zou zijn gebleven. Voor zover deze leden konden nagaan, was dat argument juist.

Een lid was van die juistheid niet overtuigd, ingeval het een nagenoeg algemeen toegepaste loonsverhoging betreft, welke geen compenserend karakter draagt.

Is het niet zo, aldus dit lid, dat voor de werknemers, die vóór 1 januari 1957 een loon of salaris boven de f 6000 genoten, de ziekengeldverzekering — een enkele uitzondering daargelaten — van geen betekenis is, aangezien aan deze werknemers doorgaans bij ziekte het salaris wordt doorbetaald?

Is voorts hun werkloosheidsrisico te vergelijken met dat van de lager beloonden, of is het veeleer zo, dat het opleggen van een verplichte verzekering aan deze categorie van werknemers betekend, dat zij een premie hebben te betalen, welke niet aan het te lopen werkloosheidsrisico evenredig is?

Hoewel de leden, hiervóór aan het woord, deze zienswijze niet de juiste achtten, erkenden zij, dat, indien men de keerzijde van de medaille beschouwt, gevallen te construeren zijn, waarin niet is vol te houden, dat de betrokkene in een ongunstiger sociale positie komt te verkeren. De consequentie, welke de Staatssecretaris aan algemene loonsverhogingen verbindt, te weten het optrekken van de loongrenzen voor de verplichte verzekering, zou wellicht gemeden kunnen worden, indien ten onzent de mogelijkheid bestond, dat een werknemer, wiens loon de loongrens van een sociale verzekeringswet overschrijft, desgewenst tot een verzekerd bedrag ter hoogte van de loongrens tot de verzekering toetreedt. Zij herinnerden in dit verband aan de vraag, tijdens het overleg tussen de commissie en de Minister van Sociale Zaken en Volksgezondheid op 3 januari 1955 aan de Minister gesteld, en onbeantwoord gebleven, of mogelijk moest worden gemaakt, dat verplicht verzekerden, wier loon een bepaalde grens te boven gaat, in staat worden gesteld zelfstandig te beslissen, of zij als fondspatiënt dan wel — tegen bijbetaling — als particulier patiënt behandeld zullen worden (Kamerstukken, zitting 1954—1955, 3784, no. 22). De leden, hier aan het woord, meenden evenwel, dat, nu onze sociale verzekeringswetten zodanige mogelijkheid niet openen, een discussie over de al dan niet wenselijkheid ervan beter bij een andere gelegenheid ware te voeren. Zij tekenden hierbij aan, zodanige discussie te eniger tijd wenselijk te achten. Het openen van bedoelde mogelijkheid biedt wellicht een perspectief voor een grotere homogeniteit in de toekomst in het bedrijfsleven. Zij zouden het op prijs stellen, indien het bedrijfsleven over dit denkbeeld werd geraadpleegd.

Verscheidene andere leden zouden de totstandkoming van de wet als in het onderhavige ontwerp neergelegd toejuichen. Zij stemden in met de strekking ervan, welke zij aldus samenvatten, dat de groep van de verplicht verzekerden niet ten gevolge van een algemeen toegepaste loonmaatregel zal zijn ingekrompen. Tegenover het uitgangspunt van de Raad van Bestuur in Arbeidszaken in diens adres aan de Kamer, dat de verhogingen van de loongrenzen in de sociale verzekeringswetten — uitgezonderd de verhoging bij de wet van 12 januari 1955, *Sib.* 8 — altijd een compenserend karakter met betrekking tot stijgingen van de kosten van levensonderhoud hebben gehad, stelden zij de vraag, of men dan sinds de totstandkoming van de Ziektewet in 1929 met de loongrens niet is achtergebleven.

Enige leden wezen erop, dat de vraag, waar een bepaalde welstandsgrens dient te worden getrokken, niet naar objectieve maatstaven valt te beantwoorden. Gezien de tot dusver gevolgde praktijk achtten zij de voorgestelde aanpassing juist.

Ook deze leden stonden afwijzend tegenover de redenering, dat bij welvaartsloonronden geen wijziging van de loongrenzen noodzakelijk zou zijn, aangezien dit tot de consequentie zou leiden, dat de verkregen meerdere welvaart voor zeer velen elders weer teloor gaat.

Van meer dan één zijde werd opgemerkt, dat bij het *ziekenfondswezen* de verhoging van de loongrens moeilijker ligt.

Optrekking van de loongrens in de Ziektewet leidt automatisch tot verhoging van de loongrens in het Ziekenfondsenbesluit, hetgeen met name bij de medewerkers der ziekenfondsen en in de kringen van het verzekeringswezen verzet oproept, indien de verhoging niet voortvloeit uit een algemene loonsverhoging met het oog op een daling van de waarde van de munt.

De leden, laatstelijk aan het woord, wijdden in dit verband aandacht aan het adres, de Kamer toegezonden door de z.g. Contactcommissie, waarin vertegenwoordigd zijn de Koninklijke Nederlandsche Maatschappij tot Bevordering der Geneeskunst, de Koninklijke Nederlandsche Maatschappij ter Bevordering der Pharmacie, de Nederlandsche Maatschappij tot Bevordering der Tandheelkunde, de Bond van Nederlandse Vroedvrouwen en de Nederlandse R.-K. Vereniging van Vroedvrou-

wen. In het adres wordt als de opvatting van de Contactcommissie gesteld, dat een wijziging van de loongrens voor het Ziekenfondsenbesluit in beginsel behoort te worden gezien in verband met de ontwikkeling van het prijspeil.

De hier aan het woord zijnde leden achtten, ook indien zij dit argument als juist zouden aanvaarden, gelet op de stijging van de ziektekosten alle redenen aanwezig om de loongrens voor het Ziekenfondsenbesluit tot f 6900 te verhogen.

Volgens gegevens, ontleend aan *Documentatie*, een uitgave van de Centrale Bond van Onderling Beheerde Ziekenfondsen, bedroeg de premie per jaar in 1948 f 25,29 per ziel, terwijl thans f 54,02 wordt geraamd.

De gemiddelde premie bedroeg voorts:

per 1 januari 1952 f 1,05

per 1 januari 1953 f 1,03

per 1 januari 1954 f 1,23

per 1 januari 1955 f 1,51,

terwijl een schatting over 1956 f 1,75 aangeeft en voor 1957 f 1,90 verwacht mag worden.

Gezien deze bedragen vermochten de hier aan het woord zijnde leden de onjuistheid van de voor de Ziektewet en dienengevolge voor het Ziekenfondsenbesluit voorgestelde loongrens niet in te zien.

Verscheidene leden achtten de bezwaren, welke het verband tussen de loongrenzen voor de Ziektewet en het Ziekenfondsenbesluit medebrengt, niet van dien aard, dat daaraan thans stilzittend zou kunnen worden voorbijgegaan. Een ziektekostenverzekering eist, zo merkten zij op, een ruimere verzekeringsdifferentiatie dan het geval is bij het risico, waartegen de Ziektewet in het leven werd geroepen. Zij drongen er dan ook op aan, dat de Minister de totstandkoming van een Ziektekostenwet bevordere, welke het gehele terrein van de ziekteverzekering regelt. Daarbij ware tevens de verhouding tot de overige sociale verzekeringswetten te regelen. De van andere zijde gestelde vraag, of de hier aan het woord zijnde leden met zodanige ziektekostenwet de toekomstige Ziekenfondswet bedoelden, beantwoordden zij bevestigend.

Een dezer leden maakte de Regering opmerkzaam op de mening, naar voren gebracht in het tot de Kamer gerichte adres van de Raad van Bestuur in Arbeidszaken, dat de optrekking van de loongrens de verhoudingen in de voorzieningen tegen ziektekosten volkomen scheef zou trekken. De werknemers, die vóór 1 januari 1957 een loon of salaris boven de f 6000 genoten, zouden de maximale premie voor de verplichte ziekenfondsverzekering verschuldigd zijn ten bedrage van f 124,28 per jaar, of f 2,39 per week, terwijl de werkgever hetzelfde bedrag verschuldigd wordt. Tal van loontrekkenden, die de welstandsgrens overschrijden — vermoedelijk, aldus dit adres, het merendeel van deze groep —, kunnen hun ziektekostenrisico tegen een lagere premie dekken.

De Raad van Bestuur spreekt als zijn oordeel uit, dat angst voor wering uit de verzekering door risicoselectie en het stellen van wachttijden door het particuliere verzekeringsbedrijf niet meer behoeft te worden gekoesterd, sedert de Nederlandse Vereniging van Ongevallen- en Ziekteverzekeraars verklaard heeft, dat een en ander niet zal plaatsvinden.

Het hier aan het woord zijnde lid wees in dit verband op de mededeling, dienaangaande voorkomende in het door evenvermelde vereniging aan de Kamer aangeboden adres.

De Raad van Bestuur in Arbeidszaken, aldus vervolgde dit lid, meent ook overigens, dat voor het opleggen van verzekeringsdwang aan de betrokken groep van werknemers geen rechtsgrond aanwezig is, aangezien mag worden verondersteld, dat zij, die tot deze groep behoren, voldoende verantwoordelijkheidsbesef hebben om zelfstandig voor dekking van het ziektekostenrisico zorg te dragen.

Het hier aan het woord zijnde lid zou het op prijs stellen, indien in de Memorie van Antwoord op dit betoog van de Raad van Bestuur in Arbeidszaken, hetwelk dit lid voorshands zeer aannemelijk voorkwam, zou worden ingegaan.

Voorts zou dit lid gaarne zien, dat in de Memorie van Antwoord zou worden uiteengezet, welk standpunt de Regering inneemt met betrekking tot de ontkoppeling van de Ziektewet

en de loongrens voor de verplichte ziekenfondsverzekering.

Verscheidene andere leden vestigden er de aandacht op, dat door zodanige ontkoppeling, na de totstandkoming van de wet van 12 januari 1955, *Stb.* 8, de klok zou worden teruggedraaid. Zij herinnerden eraan, dat de unificatie van de loongrenzen in de onderscheidene sociale verzekeringswetten, een onderdeel van de coördinatie van onze sociale verzekeringswetgeving, strekte tot vereenvoudiging van de loonadministratie van de werkgevers. Huns inziens zou het prijsgeven van de unificatie voor de loonadministratie uiterst bezwaarlijk zijn.

Andere leden meenden, dat de loonadministratie er voor een werkgever bepaald niet eenvoudiger op wordt, als sommige werknemers nu eens wel, dan weer niet, en vervolgens wederom wel onder de verplichte ziekenfondsverzekering vallen.

De leden, hiervóór aan het woord, vreesden, dat, wat van dit alles ook zij, een discussie thans over het vraagstuk van de ontkoppeling van Ziekwet en Ziekenfondsenbesluit uitermate onvruchtbaar zou blijken. De beslissing over een eventuele ontkoppeling van de Ziekwet en de verplichte ziekenfondsverzekering zal eerst kunnen worden genomen bij de behandeling van het ontwerp-Ziekenfondswet.

Zij herinnerden eraan, dat de commissie, na haar onderhoud op 3 januari 1955 met de Minister van Sociale Zaken en Volksgezondheid, tot de conclusie kwam, dat op de indiening door de Minister van een nota betreffende een reeks vraagstukken niet ware aan te dringen (3784, no. 22), met welke conclusie de Kamer zich verenigde.

Van andere zijde werd opgemerkt, dat de commissie daarbij op de voorgrond stelde, dat de indiening van een ontwerp-Ziekenfondswet niet meer ver af was.

De leden, hiervóór aan het woord, zulks erkennende, wezen er nochtans op, dat de Kamer wéér twee jaar dicht bij de datum van indiening van bedoeld ontwerp is.

Een dezer leden informeerde nog hoever de Sociale Verzekeringsraad is gevorderd met de studie van het vraagstuk, of de loongrens voor de verplichte ziekenfondsverzekering door een inkomensgrens ware te vervangen (3784, no. 18, blz. 2, linkerkolom, vierde volle alinea e.v.; no. 19, blz. 3, linkerkolom, sub 5).

Een lid verzocht nader te worden ingelicht omtrent de betekenis, welke de Regering toekent aan de loongrens in het algemeen en aan die in de onderscheidene wetten in het bijzonder.

Dit lid was er aanvankelijk niet van overtuigd, dat het juist zou zijn, de *verhoging van de vakantieuitkering* met 2 pct. mee te tellen bij de berekening van de hoogte van de nieuwe loongrens. Dit meetellen, aldus dit lid, is alleen van belang voor die categorie van werknemers, wier loon of salaris ligt tussen f 500 en f 575 per maand, d.w.z. in het algemeen administratief en leidinggevend personeel. Van velen, die tot deze groep behoren, zijn de arbeidsvoorwaarden niet in een c.a.o. of loonregeling vastgelegd, zodat een verhoging van de vakantietoeslag met 2 pct. op basis van vrijwilligheid geschiedde. Deze verhoging zal derhalve bezwaarlijk tot het vaste, naar tijdsruimte overeengekomen loon zijn te rekenen.

Een lid vroeg, of de Regering niet van oordeel is, dat door de verhoging van f 16 tot f 19 van de *maximumdaglonen* voor de berekening van de uitkeringen en de premieheffing met name de ongetrouwde werknemers, die de maximumpremie voor de ziekenfondsverzekering verschuldigd zijn, te zwaar worden belast.

Enige andere leden stelden de vraag, hoe de Staatssecretaris, uitgaande van een loongrens van f 6900, het maximum dagloon op f 19 komt te stellen. Behoort dit niet ten minste f 20 te bedragen?

De commissie meende niet te mogen verhelen, dat zij de *te late indiening van het onderhavige wetsontwerp* in hoge mate betreurt.

De indiening geschiedde op 20 december 1956, terwijl het de Regering bekend moet zijn geweest, dat dientengevolge over de begeerde verhoging van de loongrenzen niet meer vóór 1 januari 1957 door de Staten-Generaal kon zijn beslist.

Het was de commissie niet duidelijk, waarom het ontwerp niet tegelijk met de wetsontwerpen tot verhoging van de uitkeringen ingevolge onderscheidene sociale verzekeringswetten (4559) kon worden ingediend, vooropgesteld, dat de indiening vóór 3 december 1956 onmogelijk zou zijn gebleken. Doch ook dit laatste achtte de commissie geenszins vanzelfsprekend. Het adres van de Stichting van den Arbeid werd op 4 augustus 1956 uitgebracht. De hoogte van de premie ingevolge de Algemene Ouderdomswet was, althans zeer ten naaste bij, reeds maanden bekend. Vanwaar dan, zo vroeg de commissie, de blijkbaar volstreekte onmogelijkheid voor de Regering, het ontwerp tijdig in te dienen?

Verscheidene leden waren van oordeel, dat een ontwerp tot verhoging van de loongrenzen vóór 1 september 1956 het *Staatsblad* zou moeten hebben bereikt, hetgeen, naar zij meenden te weten, ook in het voornemen lag van het afgetreden Kabinet. Dan ware voorkomen, dat een aantal verplicht verzekerden genoopt werden hetzij een zelfstandige ziektekostenverzekering te sluiten, hetzij eigen risico te dragen.

De commissie wees op de ongelukkige consequenties van de te late indiening van het ontwerp: de voorgestelde inwerking-treding met terugwerkende kracht tot 1 januari 1957, alsmede het verzoek van de Staatssecretaris aan de Sociale Verzekeringsraad om aan de uitvoeringsorganen te adviseren, met ingang van 1 januari 1957 te handelen, alsof de invoering van de wet overeenkomstig de voorstellen der Regering reeds had plaatsgehad.

Enige leden meenden, dat het veel eenvoudiger ware geweest, de uitvoeringsorganen met klem te verzoeken, degenen, die op een gegeven datum onder de wet vielen, daaronder te laten tot het tijdstip, waarop de nieuwe loongrenzen wettelijk zouden zijn vastgesteld. Het gevolg daarvan zou geweest zijn, dat een aantal verplicht verzekerden gedurende enige tijd die status hadden behouden ondanks overschrijding van de loongrens, en dat daartegenover anderen wat langer buiten de verplichte verzekering zouden zijn gebleven. Een zodanige gang van zaken zouden de hier aan het woord zijnde leden veel minder bezwaarlijk hebben geacht dan de methode, waarin de Staatssecretaris een toevlucht heeft gezocht.

De commissie legde er de nadruk op hoezeer, door te handelen alsof de wet reeds van kracht is, de uitvoeringsorganen en de Staten-Generaal in verlegenheid zijn, e.q. worden gebracht.

De uitvoeringsorganen hebben thans hun beleid te baseren op een kansberekening en het toezichthoudend orgaan moet overwegen, of het overtreding van een nog bestaand, doch wellicht binnenkort gewijzigd wettelijk voorschrift al dan niet zal gedogen.

Zonder wettelijke basis kan men gedwongen worden zich als verplicht verzekerde te gedragen, e.q. zich ten opzichte van bepaalde werknemers te gedragen als waren zij verplicht verzekerde. Dat zich hierbij tal van complicaties zullen voordoen, b.v. bij ziekenhuisgevallen, ligt voor de hand.

Zonder wettelijke basis voorts kan men genoodzaakt worden, rechtens geldende regelingen of overeenkomsten te annuleren.

Een lid meende dan ook, mede in verband met het vierde lid van het voorgestelde artikel VI, te moeten ontkennen, dat het algemeen belang terugwerkende kracht zou vorderen. Dit lid beaamde de stelling van de Regering, dat het niet mogelijk ware aan de verhoging van de loongrens terugwerkende kracht te verlenen ten aanzien van werknemers, die in de loop van 1956 de f 6000 hebben overschreden. De kracht van het voor terugwerkende kracht tot 1 januari 1957 aangevoerde argument vermocht dit lid geenszins in te zien. Dat op die datum de laatste algemene loonsverhoging, die ter compensatie van de premie voor de Algemene Ouderdomswet, is ingegaan, heeft slechts betrekking op één van de componenten, welke, te zamen genomen, er de Regering toe hebben gebracht een voorstel tot verhoging van f 900 in te dienen. Het gaat hier, aldus dit lid, niet om werknemers, die ten gevolge van de terugwerkende kracht ononderbroken verplicht verzekerd zullen blijven.

Slechts ten aanzien van diegenen, die op 31 december 1956 nog verplicht verzekerd waren, zou volgens dit lid aan de wet terugwerkende kracht gegeven dienen te worden, terwijl de inwerkingtreding der wet ware te bepalen op de datum van de verschijning in het *Staatsblad*, dan wel, uit eventuele administratieve overwegingen, op de eerste dag van de maand, volgend op de dag van afkondiging.

De bezwaren ten slotte, welke de door de Staatssecretaris gevolgde gedragslijn voor de Staten-Generaal medebrengt, achtte de commissie evident. Op hun beslissing wordt vooruitgelopen, ondanks het feit, dat, anders dan in 1954, in het bedrijfsleven over de hoogte van de loongrens geen overeenstemming bestaat. Dat de nieuwe norm in de praktijk reeds ingang heeft gevonden, betekent, dat een eventueel afwijkende mening van de Kamer het bedrijfsleven en de uitvoeringsorganen weer voor talloze nieuwe moeilijkheden zou plaatsen. Deze omstandigheden laten voor een vrij overleg tussen Regering en een zich haar verantwoordelijkheid bewuste Kamer vrijwel geen ruimte, nog afgezien van de gewekte schijn, als had de Staatssecretaris de Staten-Generaal voor een voldongen feit willen plaatsen.

Verscheidene leden gaven er blijk van, allermint geneigd te zijn de tegen de thans gevolgde procedure ingebrachte bezwaren ook maar enigermate te onderschatten. Zij spraken de

hoop uit, dat van Regeringszijde de te late indiening van het wetsontwerp alsnog met klare en onweerlegbare argumenten zou worden gerechtvaardigd.

Aldus vastgesteld 24 januari 1957.

GROEN  
 VAN LIENDEN  
 DE KORT  
 KIKKERT  
 PLOEG-PLOEG  
 REUTER  
 VAN LIER  
 ROEMERS  
 HAZENBOSCH  
 STOFFELS-VAN HAAFTEN  
 VAN EIBERGEN  
 DE WOLF  
 LAMBERTS  
 DE VREEZE  
 VAN BUEL.