

EINDVERSLAG van de commissie van rapporteurs voor het ontwerp van wet tot wijziging van de Ziektewet, de Invaliditeitswet, de Werkloosheidswet, het Ziekenfondsenbesluit en de wet van 21 december 1950, *Stb.* K. 590, tot uitbreiding van de toepassing van het Ziekenfondsenbesluit. (Wijziging bepalingen inzake loongrenzen.)

Nadat het voorlopig verslag der commissie aan de Regering was medegedeeld, is van haar ontvangen de navolgende

MEMORIE VAN ANTWOORD

§ 1. Algemeen

Een groot aantal leden vestigde er de aandacht op, dat in het verleden — evenals naar hun opvatting nu — de gang van zaken met betrekking tot de wijziging van de loongrenzen, uit parlementair oogpunt gezien, zeer onbevredigend was — en is — geweest. Zij gewaagden van een onaanvaardbare situatie, omdat de Kamer ten aanzien van de door haar te nemen beslissing in een dwangpositie verkeerde — en ook nu verkeert —, daar de uitvoeringsorganen der sociale verzekering en het bedrijfsleven zich, mede naar aanleiding van directieven van departementale zijde, gedroegen alsof de voorgestelde wijziging reeds was tot stand gekomen. In dit verband wezen zij op uitlatingen van de leden der Kamer, de heer Van Bruggen en wijlen de heer Molenaar, bij gelegenheid van de behandeling van vroegere verhogingsontwerpen. Sommige leden gaven eveneens van ernstige bezwaren blijk.

Het is ver van de ondergetekende om te betogen, dat de gang van zaken in het voorliggende geval voor het Parlement bevredigend zou mogen worden genoemd. Echter wil hij niet nalaten — niet tot zijn verontschuldiging, maar wel tot beter begrip — op te merken, dat de situatie bij de onderhavige wijziging gecompliceerd mag worden genoemd. Vooreerst was het bepalen van de hoogste der loongrenzen, om de reeds in het verslag genoemde administratief-technische redenen, gebonden aan de eerste januari als datum van ingang. Daarbij deed zich de moeilijkheid gevoelen, dat de loonsverhogingen, in het kader van de meer gedifferentieerde loonpolitiek, in de tijd gespreid waren en eerst in het laatst van het jaar 1959 en voor een belangrijk deel nog nadien tot stand kwamen. Bovendien droegen deze verhogingen een niet-uniform karakter. Daarbij gevoegd nog de te verwachten algemene compensatiemaatregel in verband met de melkprijsstijging en de verhoging der huren per 1 april 1960, is het naar de mening van de ondergetekende niet voor betwisting vatbaar, dat een zo tijdige verantwoorde beslissing over de toekomstige hoogte der loongrenzen, dat een tijdige parlementaire behandeling mogelijk zou zijn geweest, welhaast uitgesloten mag worden genoemd.

Het door de S.E.R. op 13 november 1959 uitgebrachte advies — waarvoor de ondergetekende nogmaals zijn waardering wil uiten — opende weliswaar de mogelijkheid tot een aanvaardbaar te achten oplossing voor de loongrensproble-

matiek, maar bood in zijn technische uitwerking nog wel zoveel moeilijkheden, dat zijns inziens, met inachtneming van het tijdsverlies, dat nu eenmaal aan de voorbereiding van het indienen van ontwerpen van wet onvermijdelijk verbonden is, het ultimo januari 1960 aanhangig gemaakte wetsontwerp als binnen redelijk te achten tijdsduur ingediend kan worden aangemerkt. Zoals de ondergetekende in de memorie van antwoord aan de Tweede Kamer tot uitdrukking bracht, is het overigens een van de verdiensten van het voorliggende ontwerp, dat bezwaren, als waarover hier wordt gesproken, voortaan tot het verleden zullen behoren.

De in de aanhef genoemde leden, waarbij zich vele leden aansloten, gaven voorts als hun oordeel te kennen, dat het wetsontwerp, zoals het thans na de amendering door de Tweede Kamer luidt, wetstechnisch gezien zeer ingewikkeld en weinig overzichtelijk mag worden genoemd. De eerstbedoelde leden vreesden interpretatiemoeilijkheden bij de toepassing van de nieuwe bepalingen en meenden, dat, na aanvaarding van het voorliggende ontwerp, een wetstechnische herziening der onderwerpelijke bepalingen zou moeten worden onder ogen gezien.

De ondergetekende wil wel erkennen, dat het voorliggende ontwerp, wetstechnisch gesproken, gecompliceerd kan aandoen. Waar echter een duidelijke — zij het niet eenvoudig geformuleerde — methodiek in het wetsontwerp is neergelegd, meent hij, dat de interpretatie niet zoveel moeilijkheden zal geven. Bedoelde methodiek zal overigens slechts éénmaal per jaar moeten worden gehanteerd. Afgezien nog van de vraag, welke verbeteringen zouden moeten worden aangebracht, meent de ondergetekende, dat er dan ook geen aanleiding is te treden in de suggestie tot een wetstechnische herziening.

§ 2. De voorgestelde methode ter bepaling van de loongrenzen

Een groot aantal leden gaf er blijk van in de met het wetsontwerp voorgestelde methode ter bepaling van de loongrenzen in beginsel een verbetering te zien. Voorts juichten deze leden het toe, dat, als gevolg van de nieuwe opzet, de rust op het gebied van de loongrenzen gedurende een geheel kalenderjaar zal worden gewaarborgd, waarmede het dusgenaamde „duiventileffect” belangrijk zal worden afgezwakt.

Sommige leden, die weliswaar principieel de loongrenzen als een welvaarts grens beschouwden, konden vanwege de relativiteit van het begrip welvaart zich met het in het wetsvoorstel neergelegde compromis verenigen. Deze leden wezen nog op het huns inziens wezenlijk belang, dat de loongrenzen de beweging van het loonpeil niet geheel zullen volgen in verband met de door de best betaalde werknemers zelf te treffen eigen voorzieningen, wat zij voor de ontwikkeling van een vrije maatschappij van groot belang achten. Ook deze leden achten het van groot belang, dat bij aanvaarding van het onderhavige ontwerp rust en zekerheid op het terrein van de loongrenzen wordt verkregen. Vele andere leden verklaarden zich zonder meer met het wetsontwerp, dat zij een verbetering noemden, te kunnen verenigen.

De ondergetekende nam er met voldoening kennis van, dat vele van de door hem hetzij in de met de Kamers gewisselde stukken, hetzij bij het mondeling overleg met de Tweede Kamer gebruikte argumenten en overwegingen door onderscheiden groepen in de Eerste Kamer kunnen worden overgenomen en onderschreven. Dat het voorliggende ontwerp — zoals ook elders uit het verslag blijkt — in het algemeen de instemming van de Kamer heeft, stelt hij op prijs.

Een groot aantal leden merkte nog op van oordeel te zijn, dat het indexcijfer van de lonen, bedoeld in de voorgestelde artikelen, gelet op de tendens tot arbeidstijdverkorting in verscheidene bedrijfstakken, nader zal moeten worden gerelateerd aan maand- en weeklonen. Met verwijzing naar een mededeling dienaangaande van de ondergetekende bij de openbare beraadslaging over het onderhavige ontwerp in de Tweede Kamer vroegen de aan het woord zijnde leden daarover het oordeel van de ondergetekende.

Zoals uit de geciteerde aanhaling kan blijken, is de aanvankelijke opvatting van de ondergetekende, dat inderdaad het indexcijfer der lonen, als bedoeld in het wetsontwerp, aan de maand- en weeklonen zal moeten worden gerelateerd. Hij kan hieraan toevoegen, dat hij zich, spoedshalve, reeds tot de S.E.R. heeft gewend met het verzoek hem op basis van een ontwerpbesluit te willen adviseren over de inhoud van de uitvoeringsmaatregel, waarin deze aangelegenheid verder zal moeten worden uitgewerkt. In het ontwerpbesluit is het indexcijfer der lonen als volgt omschreven: „Onder het gewogen gemiddelde indexcijfer der lonen van volwassen arbeiders, respectievelijk werknemers, bedoeld in artikel 1a, vierde lid, der Ziektewet, artikel 4a, vierde lid, der Werkloosheidswet en artikel 55a, vierde lid, der Invaliditeitswet wordt verstaan het indexcijfer van de regelingslonen per week en per maand van volwassen arbeiders (alle werknemerscategorieën), zoals dit wordt berekend door het Centraal Bureau voor de Statistiek naar de stand op de laatste werkdag van elke kalendermaand en voor de eerste maal wordt gepubliceerd in het „Statistisch Bulletin” van het Centraal Bureau voor de Statistiek.

Hoewel de ondergetekende zich zijn definitief oordeel ter zake wil voorbehouden tot de S.E.R. hem heeft geadviseerd, meent hij, dat in de inhoud van de adviesaanvraag aan de S.E.R. een voldoende aanwijzing kan worden gevonden voor zijn opvatting in dezen.

De ondergetekende kan de opmerking van de aan het woord zijnde leden, dat een indexcijfer, gericht op de kosten van het levensonderhoud, slechts gedurende betrekkelijk korte perioden een exacte indicatie kan geven van de werkelijke ontwikkeling van het kostenpeil, in grote lijnen wel onderschrijven. Genoemd cijfer geeft immers in het algemeen een aanwijzing omtrent het prijsverloop, uitgaande van het verbruik in een bepaalde periode. Echter een andere indicatie is niet voorhanden. Overigens wordt opgemerkt, dat, ten einde seizoeninvloeden uit te sluiten, in het voorgestelde systeem het gemiddelde van de indexcijfers van de kosten van levensonderhoud wordt genomen over een aaneengesloten periode van één jaar.

§ 3. De door amendering in het wetsontwerp aangebrachte wijzigingen

Van verschillende kanten werden in het verslag, overigens genuanceerd in meer of mindere mate, bedenkingen geuit tegen de tijdens de behandeling in de Tweede Kamer in het ontwerp van wet aangebrachte wijzigingen. Zo werd betwijfeld of deze amendering, in het bijzonder gezien tegen de achtergrond van de in studie en voorbereiding zijnde reorganisatie van de sociale verzekering en de ziekenfondsverzekering, wel zinvol mag worden genoemd. Opgemerkt werd, dat eventueel blijvende leemten in de met het wetsontwerp geïntroduceerde systematiek nog altijd door wetswijziging zouden kunnen worden weggenomen. Verder werd ter sprake gebracht de bij nota van wijzigingen aangebrachte wijziging in het ontwerp, op grond waarvan incidentele loonsverhogingen, welke in de loop van het jaar plaatsvinden, buiten aanmerking blijven voor het bepalen van de loongrenzen. Ten slotte werd nog gevraagd hoe, mede gezien de discussie in de Tweede Kamer, het woord „beduidend” in lid 8 van de artikelen 1a van de Ziektewet, 4a van de Werkloosheidswet en 55a van de Invaliditeitswet moet worden verstaan.

De ondergetekende moge allereerst opmerken, dat, voor wat betreft de genoemde door hem bij nota van wijzigingen aangebrachte wijziging, voor hem beslissend is geweest de praktische toepasbaarheid van de desbetreffende wetsbepaling. Mede uit reacties van uitvoeringsorganen der sociale verzekering was hem gebleken, dat de bedoelde bepaling in haar aanvankelijke vorm de uitvoeringsorganen, werkgevers en werknemers en eventueel de rechterlijke instanties voor talloze moeilijkheden zou hebben geplaatst.

Voor wat betreft de bij amendering door de Tweede Kamer in het ontwerp van wet aangebrachte wijzigingen kan de ondergetekende opmerken, dat hij zich met de aanvulling van het ontwerp door middel van de leden 6 en 7 van de artikelen 1a

van de Ziektewet, 4a van de Werkloosheidswet en 55a van de Invaliditeitswet wel kan verenigen.

Ten aanzien van de leden 8 en 9 meent de ondergetekende na de discussie aan de overzijde van het Binnenhof kort te kunnen zijn. Op grond van o.m. de overwegingen, welke ook in het verslag worden genoemd, meende de ondergetekende aan een uitwijkbepaling als door de Tweede Kamer voorgesteld geen behoefte te hebben. Zijns inziens diende de afwijking van de wetsystematiek bij wet te geschieden, zodat de Staten-Generaal zich daarover vooraf zouden kunnen uitspreken. Bepaald bezwaar had de ondergetekende tegen een ongeclausuleerde mogelijkheid tot afwijken op grond van „bijzondere omstandigheden”, zij het, dat hij de beslissing overigens aan de Kamer heeft willen overlaten. Bij het nadien gevoerde overleg is de huidige tekst, welke meer aan de bedoeling van de voorstellers beantwoordde, van de leden 8 en 9 geformuleerd. De ondergetekende meent, dat deze tekst minder bezwaren oproept.

Ten aanzien van de betekenis van het woord „beduidend” in lid 8 van de artikelen 1a van de Ziektewet, 4a van de Werkloosheidswet en 55a van de Invaliditeitswet moge worden opgemerkt, dat om wetstechnische redenen aan dit woord de voorkeur is gegeven boven de andere in het verslag genoemde kwalificaties. De Regering zal te dezen de ontwikkeling van het verzekerdenbestand nauwlettend volgen. Een bepaalde norm, waarbij van een beduidende teruggang zou kunnen worden gesproken, staat daarbij de ondergetekende thans nog niet voor ogen.

§ 4. Verspreide opmerkingen

De ondergetekende wil in antwoord op de desbetreffende opmerking te dezer plaatse nog eens herhalen, dat ook de Regering overtuigd is van de noodzaak van de urgentie van de herziening van de wettelijke invaliditeitsverzekering. Aangenomen mag worden, dat deze herziene verzekering geen loongrens zal kennen. De ondergetekende kan de zienswijze van de aan het woord zijnde leden onderschrijven, dat daarbij dan ook aan de aanpassing van de Ziektewet aan de nieuwe verzekering zal moeten worden gezien, zodat er dan ook gelegenheid zal zijn de doelmatigheid en de juistheid van de in het wetsontwerp — als dit tot wet wordt verheven — neergelegde systematiek te bespreken.

Met betrekking tot de van verschillende kanten gemaakte opmerkingen over de loongrens in de Werkloosheidswet meent de ondergetekende te kunnen volstaan met te herhalen wat hij te dezen aanzien bij het overleg met de Tweede Kamer schriftelijk en mondeling heeft medegedeeld. Het vraagstuk van de welstandsgrens in de wettelijke wachtgeld- en werkloosheidsverzekering maakt voor de Regering nog een punt van bezinning uit. Het is te verwachten, dat binnen afzienbare tijd de mogelijkheid van een discussie over de loongrens in de Werkloosheidswet zal worden geboden bij gelegenheid van de behandeling van een zijnerzijds te verwachten voorstel om enige wijzigingen in de wachtgeld- en werkloosheidsverzekering aan te brengen.

De gemaakte opmerkingen over de welstandsgrens in de ziekenfondsverzekering en de koppeling van de loongrens, geldende voor de Ziektewet, aan die van het Ziekenfondsenbesluit, tonen eens te meer de urgentie aan van de bevordering van de totstandkoming van een nieuwe Ziekenfondswet. De ondergetekende kan mededelen, dat ook de Regering van deze noodzaak overtuigd is en ter zake diligent is.

*De Staatssecretaris van Sociale Zaken
en Volksgezondheid,*

B. ROOLVINK.

De commissie van rapporteurs heeft gemeend met de mededeling van dit antwoord aan de Kamer haar eindverslag te kunnen sluiten.

Vastgesteld 23 juni 1960.

DIEPENHORST (*voorzitter*)

OOSTERHUIS

SCHORER

TEIJSSSEN

SCHOUWENAAR-FRANSEN.