

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)

MEMORIE VAN TOELICHTING

Nr. 3

Bij de wet van 27 maart 1957, Stb. 117, werden laatstelijk de loongrenzen, geldende voor de Ziektewet, het Ziekenfondsenbesluit, de Werkloosheidswet en de Invaliditeitswet herzien en gebracht op f 6 900. Zoals vrijwel steeds in de naoorlogse periode, was een algemene loonmaatregel de aanleiding tot deze verhoging.

Ten aanzien van de gevolgen van de zich sedertdien voorgedaan hebbende loonontwikkeling voor de loongrenzen in de sociale verzekering heeft de Regering gemeend vooralsnog een afwachtende houding te moeten aannemen. Het was de Regering intussen gebleken, dat, op verzoek van het overlegorgaan der vakeentralen, reeds sedert einde 1958 de kwestie der loongrenzen, meer in het bijzonder voor wat betreft die, geldende voor de Ziektewet en het Ziekenfondsenbesluit, in de S.E.R. onderwerp van bespreking uitmaakte.

Overigens had reeds de S.E.R. zich op verzoek van de toenmalige Staatssecretaris van Sociale Zaken in zijn in de vergadering van 13 februari 1959 vastgesteld advies uitgesproken over de loongrens in de wettelijke wachtgeld- en werkloosheidsverzekering. Zoals bekend, sprak de S.E.R. zich in meerderheid uit voor het afschaffen van deze loongrens. Nochtans bepleitte een belangrijke minderheid de handhaving van die grens.

Ten slotte kan worden vermeld, dat de ondergetekende zich eind september 1959 tot de S.E.R. heeft gewend, met het verzoek hem te willen adviseren over de moeilijkheden, welke, blijkens mededeling van de Ziekenfondsraad, zich vooral op het terrein van de ziektekostenvoorzieningen voordeden in verband met de overschrijding van de loongrens als gevolg van loonsverhogingen in het kader van de gedifferentieerde loonvorming.

In zijn vergadering van 13 november 1959 heeft de S.E.R. met betrekking tot het vraagstuk der loongrenzen in de verschillende sociale-verzekeringswetten een advies vastgesteld, in welk advies de verschillende problemen in hun onderlinge samenhang zijn gezien. De voornaamste punten van dit eenstemmige advies luiden als volgt:

1. De S.E.R. acht het wenselijk, dat ten aanzien van de loongrens ingevolge de Ziektewet, welke mede geldt voor het Ziekenfondsenbesluit en de Invaliditeitswet een soortgelijke regeling wordt getroffen als geldt voor de premie-inkomensgrens krachtens de Algemene Ouderdomswet en de Algemene Weduwen- en Wezenwet, zonder dat evenwel uitsluitend het indexcijfer van de regelingslonen te dezen beslissend zal zijn.

2. Indien het op 13 februari 1959 door de Raad uitgebrachte advies tot afschaffing van de loongrens der Werkloosheidswet niet zou worden gevolgd, is de S.E.R. van oordeel, dat deze loongrens gelijk dient te zijn aan die der Ziektewet (het Ziekenfondsenbesluit) en de Invaliditeitswet en dat daarop ook de onder 1 bedoelde regeling van toepassing dient te zijn.

3. De S.E.R. acht het aan te bevelen naast de ontwikkeling van de lonen ook die van de prijzen van invloed te doen zijn op de hoogte van de loongrens. Deze zou in de toekomst dienen te variëren in overeenstemming met het gemiddelde van de indexcijfers, die genoemde ontwikkeling tot uitdrukking brengen, t.w. het gemiddelde van de indexcijfers der regelingslonen en van de prijsindexcijfers van het levensonderhoud.

4. Een wijziging van de loongrens zou dienen plaats te vinden nadat minstens een der onder 3 bedoelde indices 3 pct. of meer is gestegen of gedaald. De S.E.R. adviseert daarbij uit te gaan van het indexcijfer van de regelingslonen op 31 juli en van het gemiddelde van de prijsindexcijfers van het levensonderhoud over een periode van 12 maanden, eindigende met het cijfer van medio augustus, opdat omstreeks 15 oktober een nieuwe loonronde bekend kan zijn.

5. Met inachtneming van de onder 4 genoemde systematiek acht de S.E.R. een loongrens van f 7 450 per 1 januari 1960 alleszins verantwoord. Voor zover wijzigingen van de loongrens noodzakelijk zijn, dienen deze op 1 januari plaats te vinden.

6. Voor zover ten gevolge van of in samenhang met een collectieve loonmaatregel, hetzij algemeen, hetzij per bedrijfstak of onderneming of groep van ondernemingen, het loon van een werknemer wordt verhoogd, waardoor dit boven het bedrag van de loongrens uitkomt, dient de betrokkene arbeider te blijven in de zin van de wet, echter beperkt tot het jaar, waarin de bedoelde loonwijziging plaatsvindt. Op 1 januari van het daaropvolgende jaar ware aan de hand van de dan geldende loongrens te bepalen of bedoelde werknemer onder de desbetreffende sociale-verzekeringswetten blijft vallen.

7. Als gevolg van enkele loonsverhogingen in de tweede helft van 1959 hebben sommige werknemers de loongrens overschreden of zullen anderen deze grens nog in genoemde periode overschrijden.

De S.E.R. acht het gewenst, dat slechts met betrekking tot degenen, die in de periode van 1 november 1959 tot 1 januari 1960 de loongrens overschrijden, een overgangsregeling wordt tot stand gebracht, zoals ook laatstelijk in 1955 is getroffen. Daartoe ware te bepalen, dat de wijziging van de loongrens ten aanzien van personen, die op 31 oktober 1959 reeds verzekerd waren, geacht wordt met ingang van 1 november 1959 in werking te zijn getreden.

Zoals uit deze samenvatting blijkt, gaat de S.E.R. voor de benadering van het vraagstuk van de hoogte der loongrenzen uit van het midden tussen twee in de raad gebleken opvattingen. Enerzijds is er een stroming, welke een directe band ziet tussen de ontwikkeling van de lonen en de hoogte van de welstandsgrens in de sociale verzekering. Bij deze zienswijze wordt ervan uitgegaan, dat degenen, die eenmaal krachtens de sociale-verzekeringswetten verzekerd zijn, in het algemeen verzekerd dienen te blijven. Anderzijds is er een stroming, welke een binding van de loongrenzen voorstaat aan de ontwikkeling van de prijsindex van het levensonderhoud. Daarbij wordt ervan uitgegaan, dat de welstandsgrens in de sociale verzekering dient om het getal der verzekerde personen te beperken tot die categorieën, wier welvaartsniveau onvoldoende wordt geacht voor het individueel aanvaarden van de volle last der risicodekking.

Oveigens moge worden opgemerkt, dat de feitelijke ontwikkeling met betrekking tot de naoorlogse verhogingen der loongrenzen heeft uitgewezen, dat deze verhogingen zowel blijken te zijn afgeweken van de ontwikkeling der lonen als van die van de prijsindex van het levensonderhoud.

De ondergetekende acht het een verdienste, dat de S.E.R. erin is geslaagd, tussen deze beide zienswijzen een kennelijk voor beide groeperingen aanvaardbare oplossing te vinden.

Het voorstel om in de verschillende wetten een op dit principe steunend automatisme op te nemen, acht de ondergetekende een gelukkige oplossing.

Er moge aan worden herinnerd, dat reeds in de volksverzekeringswetten — zij het dat de daarin tot uitdrukking gebrachte grenzen een ander karakter dragen dan de loongrenzen voor de sociale-arbeidersverzekeringswetten — de koppeling van grensbedragen aan indexcijfers is neergelegd. Door dit automatisme zullen voor de toekomst de op het onderhavige terrein zich telkenmale voordoende onzekerheden tot het verleden gaan behoren. De rust op het onderhavige punt, welke èn van belang is voor het bedrijfsleven èn voor de uitvoeringsorganen der sociale verzekering, alsmede voor de verzekerden, wordt erdoor in hoge mate bevorderd. Situaties, zoals deze zich nu weer recentelijk hebben voorgedaan en waarbij aanschrijvingen van toezichthoudende colleges aan de uitvoeringsorganen nodig zijn — op zich zelf hoogst onbevredigend, maar de ondergetekende weet geen betere oplossing —, zullen zich niet meer voordoen.

Ook het voorstel om in de loop van een kalenderjaar de verzekering niet te doen eindigen als gevolg van algemene, bedrijfstaks- of ondernemingsgewijze loonsverhogingen, bevordert in hoge mate de zozeer gewenste rust op het onderhavige gebied. Moeilijkheden zoals die, welke de Ziekenfondsraad recentelijk ter kennis van de ondergetekende bracht, waarvan in de aanhef dezer memorie gewag werd gemaakt, zullen daarmee ook tot het verleden behoren.

De Regering heeft gemeend aan de voorstellen van de S.E.R., waarin op constructieve wijze naar een oplossing is gestreefd voor het vraagstuk der loongrenzen, op korte termijn uitvoering te moeten geven. Het onderhavige wetsontwerp strekt daartoe.

Uit de omstandigheid, dat in het ontwerp wordt voorgesteld ook de voor de Werkloosheidswet geldende loongrens tot f 7 450 te verhogen, blijkt, dat de Regering gemeend heeft zich ook op dit punt te moeten aansluiten bij het advies van 13 november 1959 van de S.E.R. ter zake en in de gegeven omstandigheid niet afschaffing van die grens voor te stellen.

De Regering heeft daarbij in aanmerking genomen, dat over het vroegere advies van de S.E.R., waarin afschaffing van de loongrens in de Werkloosheidswet werd voorgesteld, de meningen sterk verdeeld bleken. Reeds aanstonds kwam dit tot uiting uit de belangrijke minderheid, welke zich bij de vaststelling van het desbetreffende advies in de S.E.R. tegen deze afschaffing uitsprak. Ook de reacties van de openbare mening nadien wezen op een sterke verdeeldheid. In dit verband kan gewezen worden op het rapport van de commissie, ingesteld door de Raad van Verenigingen van Hoger Personeel, waarin de verhoging der loongrenzen wordt afgewezen.

Ter toelichting van de artikelen, waarin de bovengenoemde voorstellen zijn uitgewerkt, wordt nog het volgende medegedeeld.

Onder A in de artikelen I, II en III, wordt voorgesteld de geldende loongrens van f 6 900 tot f 7 450 te verhogen. Blijkt het bepaalde bij artikel VIII zal deze verhoging op 1 januari 1960 ingaan.

Overeenkomstig de suggestie van de S.E.R. (boven onder punt 7 vermeld) is in laatstgenoemd artikel tevens bepaald, dat voor degenen, die op 31 oktober 1959 reeds verzekerd waren, de loongrensverhoging zal ingaan op 1 november 1959. Daarmede wordt, aangezien de uitvoeringsorganen hiermede reeks rekening houden, een nodeloos in- en uitschrijven van die verzekerden voorkomen. Ten aanzien van loonsverhogingen, welke vóór 1 november zijn tot stand gekomen, is een zodanige overgangsregeling niet gewenst. Bij loongrensoverschrijding ten gevolge van deze loonsverhogingen zijn nl., toen de wettelijke verzekeringen een einde namen, veelal reeds door de desbetreffende personen voorzieningen in de vrijwillige sfeer getroffen.

Het boven onder punt 6 genoemde voorstel van de S.E.R.,

t.w. het niet doen eindigen van een verzekering gedurende het lopende jaar bij overschrijding der loongrens als gevolg van een collectieve loonmaatregel, is uitgewerkt in de voorgestelde artikelen 1b van de Ziektewet, 4b van de Werkloosheidswet, 55b van de Invaliditeitswet, respectievelijk voorgesteld in de artikelen I, onder B, II, onder B, en III, onder B, van het ontwerp.

In de gevallen, waarin sprake is van een collectieve maatregel, zoals bij wijziging van een c.a.o. of bindende loonregeling, een algemene loonmaatregel, zal in het verzekerd zijn gedurende het lopende jaar geen wijziging optreden.

Niet worden derhalve door deze bepaling gedekt gevallen van individuele loonwijzigingen, b.v. als gevolg van een promotie. De woorden „tijdens de duur der dienstbetrekking” brengen tot uitdrukking, dat de voorgestelde bepaling niet zal dienen te werken bij het aanvaarden van een nieuwe dienstbetrekking, waarin een loon boven de loongrens wordt genoten.

Hoewel de gekozen omschrijving van de verschillende mogelijkheden tot collectieve verhoging ruim is, heeft de ondergetekende, veiligheidshalve, de mogelijkheid willen openhouden van eventuele aanwijzing van een regeling bij ministeriële beschikking.

Met de woorden „in directe samenhang met” wordt beoogd de gevallen op te vangen, waarin, zonder dat sprake is van een individuele verhoging, loonsverhogingen worden gegeven aan werknemers, niet vallende onder c.a.o. of loonregeling, doch waarbij duidelijk sprake is van een samenhang met een collectieve loonsverhoging voor een vergelijkbare groep.

De nieuwe systematiek met betrekking tot het bepalen van de hoogte der loongrenzen, boven in de punten 1, 3 en 4 aangegeven, is geregeld in de voorgestelde artikelen 1a van de Ziektewet, 4a van de Werkloosheidswet en 55a van de Invaliditeitswet, onderscheidenlijk voorgesteld in de artikelen I, onder B, II, onder B, en III, onder B, van het wetsvoorstel. Deze systematiek is ontleend aan die, neergelegd in de Algemene Ouderdomswet met betrekking tot de premie inkomensgrens, bedoeld in artikel 26 van die wet, zij het, dat in de Algemene Ouderdomswet voor de fluctuatie van de genoemde grens enkel de ontwikkeling van de indexcijfers der lonen bepalend is.

Met inachtning van de uitgangspunten van de onderhavige regeling, t.w. de koppeling enerzijds aan de lonen en anderzijds aan de prijsindexcijfers van het levensonderhoud, meent de ondergetekende, dat voor het overige kan worden volstaan met te verwijzen naar het in de Algemene Ouderdomswet vervatte systeem.

Aangezien voorkomen moet worden, dat wijzigingen van korte duur een beslissende invloed zouden uitoefenen, is voor wat betreft de koppeling aan de kosten van levensonderhoud het gemiddelde van de prijsindexcijfers van het levensonderhoud over de periode van één jaar aangehouden.

De peildata 31 juli en 15 augustus zijn gekozen, omdat dit de laatste data zijn, welke in aanmerking kunnen worden genomen, wil de loongrens voor een nieuw jaar tijdig kunnen worden vastgesteld.

Vermeden is, dat ook ondergeschikte wijzigingen in de indices tot wijziging van de loongrenzen zouden leiden. Om die reden is een minimale wijziging van 3% voorgesteld.

Het bepaalde bij artikel VI, overeenkomende met artikel 67, vierde lid, van de Algemene Ouderdomswet, is noodzakelijk als voor de eerste maal het voorgestelde automatisme zal gaan werken.

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, evenals bij vorige gelegenheden, deze bepalingen buiten toepassing te laten ten aanzien van hen, die vóór de aanvang van de verplichte verzekering reeds in loondienst waren en die, zo hun loon beneden de loongrens gelegen ware,

wel verzekerd zouden zijn geweest. Hiertoe strekt het bepaalde in het eerste lid van artikel VII.

Eveneens acht de ondergetekende het, evenals bij vorige gelegenheden, wenselijk, dat degenen, die door de voorgestelde wijzigingen der Ziektewet (opnieuw) 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. Hiertoe strekt het tweede lid van artikel VII.

In het derde lid van artikel VII is een voorziening opgenomen, welke eveneens bij vorige verhogingen der loongrenzen werd getroffen. Voorgesteld wordt ziektekostenverzeke-

ringsovereenkomsten te doen vervallen, wanneer de verzekeringnemer uitsluitend als gevolg van de in het ontwerp voorgestelde wijzigingen der loongrenzen verplicht verzekerd wordt ingevolge de Ziektewet. Aangezien de wenselijkheid daartoe is gebleken, wordt de verzekerde, indien hij daar prijs op stelt, twee maanden de gelegenheid gegeven aan de betrokken verzekeringsinstelling te kennen te geven, dat hij zijn ziektekostenverzekering wenst te handhaven.

*De Staatssecretaris van Sociale Zaken
en Volksgezondheid,*

B. ROOLVINK.