

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 ANTWOORD
(Ingezonden bij brief van 6 april 1960)

Nr. 6

Met de desbetreffende leden van de commissie betreurt de ondergetekende, dat het niet mogelijk is geweest het wetsontwerp betreffende de wijziging van de bepalingen inzake de loongrenzen eerder in te dienen. Het strekt hem tot een zekere troost, dat vele leden verklaarden te beseffen, dat de omstandigheden niet in zijn voordeel zijn geweest. Inderdaad diende een aantal factoren in aanmerking te worden genomen bij het bepalen van de hoogte der loongrens per 1 januari 1960. Naast de gevolgen van de eerst gaandeweg op gang gekomen en in de tijd gespreide gedifferentieerde loonvorming, diende de loonontwikkeling sedert 1 januari 1957 in de beschouwingen te worden verdisconteerd. Daarnaast kon niet worden voorbijgegaan aan de omstandigheid, dat kort na 1 januari 1960 — op 1 april nl. — als gevolg van de voorgenomen algemene loonmaatregel in verband met de verhoging der huren andermaal de noodzaak van een verhoging der loongrenzen zich zou voordoen.

Dit geheel overziende, moet een verantwoorde bepaling van de hoogte der loongrenzen op een zodanig tijdstip, dat een wetsontwerp tijdig door het Parlement zou kunnen zijn behandeld, bijzonder moeilijk worden genoemd. De ondergetekende zou daaraan nog willen toevoegen, dat de nieuwe systematiek, welke in het onderhavige ontwerp is neergelegd en waarbij verhogingen van het loon, welke zich in de loop van een jaar voordoen, voor het bepalen van de loongrens buiten beschouwing worden gelaten, nog niet voorhanden was. De desbetreffende gelukkige vondst — de ondergetekende maakt daarvan met erkentelijkheid gewag — komt voor in het S.E.R.-advies van 13 november 1959. Overigens zal deze nieuwe systematiek het mogelijk maken, dat de aan het verhogen der loongrenzen met terugwerkende kracht verbonden bezwaren, welke de ondergetekende erkent, zich in het vervolg niet meer zullen voordoen.

De loongrens per 1 januari 1960

Van verschillende kanten werd gevraagd, op welke wijze men tot het voorgestelde bedrag der loongrens per 1 januari 1960 is gekomen.

De ondergetekende moge erop wijzen, dat in het advies van de S.E.R. van 13 november 1959 betreffende de onderwerpelijke materie, op blz. 4, aan de verhoging der loongrens tot f 7450 de volgende passage wordt gewijd:

„Mede in verband met het feit, dat de vaststelling van de nieuwe loongrens in het door de raad aanbevolen systeem altijd enige tijd achter de feitelijke ontwikkeling aankomt, meent de raad, dat een loongrens van f 7450 per 1 januari 1960 alleszins verantwoord is.

Wanneer wordt uitgegaan van de loongrens van f 6900 per 1 januari 1957 en men rekening houdt met de stijging van de prijsindex van het gezinsverbruik sinds die datum — gecorrigeerd voor de stijging ten gevolge van de invoering van de Algemene Ouderdomswet, welke stijging reeds in de loongrens is verwerkt —, komt men op een loongrens, die een bedrag van f 7450 benadert.

Deze loongrens komt derhalve overeen met de premie-inkomensgrens ingevolge de Algemene Ouderdomswet.”

De ondergetekende heeft gemeend zich te moeten aansluiten bij de op dit punt door het bedrijfsleven bereikte overeenstemming.

In antwoord op de desbetreffende vraag kan worden medegedeeld, dat de Regering gaarne zou zien, dat dezelfde grens als voor de verplichte verzekering eveneens voor de vrijwillige ziekenfondsverzekering aanvaard zou worden. Zij kan hierop echter geen invloed uitoefenen. In het verleden zijn evenwel alle grensverhogingen, zij het soms ook met enige vertraging, ook voor de vrijwillige ziekenfondsverzekering aanvaard.

Verscheidene leden stelden nog de vraag, hoe groot de toename van het aantal verplicht verzekerden zal zijn als gevolg van de verhoging der loongrens per 1 januari 1960 tot f 7450. Met alle voorbehoud, verbonden aan een raming reeds op het huidige moment, zou, gezien de ervaring in het verleden, dit aantal kunnen worden geschat in de orde van grootte van rond 25 000.

Vele andere leden vroegen om een nadere toelichting ten aanzien van de werking van de voorgestelde verhoging der loongrenzen, in samenhang met het bepaalde in artikel VIII, regelende de inwerkingtreding met terugwerkende kracht in een aantal door hen genoemde casusposities.

De ondergetekende moge vooropstellen, dat met het wetsontwerp wordt beoogd de loongrens met terugwerkende kracht, ingaande 1 januari 1960, te brengen op f 7450 (voor een aantal gevallen op een vroegere datum) en dat loonsverhogingen, welke zich in de loop van het jaar voordoen, hetzij met terugwerkende kracht tot 1 januari 1960, hetzij tot een vroegere datum, bij het bepalen van de loongrens buiten beschouwing worden gelaten. De door de aan het woord zijnde leden genoemde situaties dienen in dit licht te worden gezien. De ondergetekende is dan ook in beide veronderstelde gevallen, waarin het loon met terugwerkende kracht wordt verhoogd tot 1 januari 1960 (of een eerdere datum), zij het in het ene geval vóór en in het andere geval na de datum van afkondiging van de verhogingswet, van oordeel, dat de in de loop van het jaar 1960 tot stand gekomen loonsverhogingen buiten beschouwing dienen te blijven en dat de verzekeringsplicht dient te worden getoetst aan de loongrens van f 7450.

De aan het woord zijnde leden stelden voorts de vraag, of het geen aanbeveling zou verdienen de maximumdagloongrens voor de berekening van de premie en de vaststelling van de uitkeringen — ingevolge het Koninklijk besluit van 29 december 1959, *Stb.* 503, met ingang van 1 januari 1960 van f 19 tot f 20 verhoogd — verder te verhogen. Daardoor zou het verschil tussen de loongrens (f 7450) en de op jaarbasis berekende maximumpremiëgrens (f 6260) kunnen worden verkleind, c.q. kunnen verdwijnen.

De ondergetekende moge te dien aanzien opmerken, dat tot dusverre de loongrens en het maximumdagloon als twee afzonderlijke grootheden zijn gezien, welke, al bestaat er uiteraard een *zeker* verband, geen *direct* verband met elkaar houden. Het bedrag van het maximumdagloon was en is niet gevonden door deling van het bedrag der loongrens door het aantal arbeidsdagen. Voor het bepalen van de hoogte der dagloongrens is de relatie meer gezocht met de gemiddeld per dag verdiende lonen. Mede moet bij het vaststellen van de hoogte van dat maximumpremiëloon per dag in aanmerking worden genomen, dat niet voor alle sociale verzekeringswetten — en de ondergetekende heeft hierbij het oog op de Kinderbijslagwet en het Ziektenfondsbesluit — tegenover een hoger maximumpremiëloon per dag een hoger maximumuitkeringsbedrag wordt gesteld. Een verdere verhoging zou voor de genoemde wettelijke regelingen tot een ernstige verzwaring van de premielast kunnen leiden. Het vorenstaande in aanmerking genomen, heeft de ondergetekende gemeend het maximumdagloon, ingaande 1 januari 1960, overeenkomstig het advies van de S.E.R. op dit punt, op f 20 te moeten vaststellen.

Automatische fluctuatie van de loongrenzen

Verscheidene leden meenden, dat het bij het wetsontwerp ten aanzien van toekomstige verhogingen der loongrenzen voorgestelde automatisme ten dele onbedoelde, ten dele ongewenste consequenties zou kunnen hebben. Met deze onbedoelde consequenties bleken de aan het woord zijnde leden allereerst het oog te hebben op de invloed van eventuele werktijdverkorting op de indexcijfers der uurlonen voor volwassen arbeiders. Gevraagd werd of de Regering bereid is, aansluitende op een recente nieuwe publikatie van het C.B.S. inzake indexcijfers der regelingslonen per week en per maand, „uurlonen”, voorkomende in enige der voorgestelde artikelen, te vervangen door „lonen per week of per maand”.

De ondergetekende moge opmerken, dat hij er de voorkeur aan heeft gegeven in het voorliggende wetsontwerp zoveel mogelijk dezelfde terminologie aan te houden als in de overeenkomstige bepalingen van de Algemene Ouderdomswet en de Algemene Weduwen- en Wezenwet. In deze gedachtengang is ook de term „uurlonen” in de wetstekst overgenomen. Ten departemente wordt overigens reeds nagegaan of de kortgeleden begonnen publikatie van indexcijfers van regelingslonen, welke de ontwikkeling van de lonen per week en per maand aangeven, tot een wijziging van de desbetreffende bepalingen uit de Algemene Ouderdomswet en de Algemene Weduwen- en Wezenwet zal moeten leiden. Daarbij worden ook de in het wetsontwerp voorgestelde overeenkomstige bepalingen in de studie betrokken.

De ondergetekende heeft zijn definitief oordeel te dezen aanzien nog niet bepaald. Hij heeft er echter geen bezwaar tegen in de bewuste artikelen van het ontwerp van wet „uurlonen” te vervangen door „lonen”. De verdere precisering kan dan te zijner tijd bij de in de wetstekst bedoelde algemene maatregel van bestuur plaatsvinden.

Een tot het voorgaande strekkende wijziging is onder punt 1 in bijgaande nota van wijzigingen opgenomen.

De door de aan het woord zijnde leden bedoelde ongewenste consequenties zouden, blijkens hun opvatting, verder kunnen voortvloeien uit een sterke stijging van de loonindex, niet gepaard gaande met een enigszins evenredige stijging van de index van de kosten van levensonderhoud. De ondergetekende zou erop willen wijzen, dat in de voorgestelde systematiek de helft van de stijging der loonindices op de ontwikkeling van de loongrens doorwerkt. Gezien de relativiteit van het begrip welvaart, waarvoor ook de hier aan het woord zijnde leden oog hadden, deelt hij dan ook voorshands niet de opvatting, dat daardoor bij een sterke stijging van de loonindex de loongrens op een ongewenste hoogte zou kunnen komen.

Deze leden stelden nog de vraag of het in het voornemen der Regering ligt om te bevorderen, dat het in de volksverzekeringswetten aanwezige automatisme ten aanzien van bepaalde grensbedragen, hetwelk uitsluitend gekoppeld is aan de indexcijfers der lonen, evenzo tevens wordt gekoppeld aan de prijsindexcijfers van het levensonderhoud. De ondergetekende moge er naar aanleiding van deze vraag op wijzen, dat bij de totstandkoming van de Algemene Ouderdomswet en de Algemene Weduwen- en Wezenwet de bedoeling heeft voorgezeten — de vele leden, hierna aan het woord, wezen er reeds op —, de uitkeringen de veranderingen in de algemene welvaart te doen volgen. In verband daarmee zijn de uitkeringen ingevolge de genoemde wetten in beginsel slechts gebonden aan de regelingslonen. Aangezien de uitkeringen ingevolge de sociale volksverzekeringswetten zijn gebonden aan de regelingslonen, ligt het alleen reeds ter wille van een billijke verdeling van de lasten over de verzekerden voor de hand, dat ook het bedrag, waarover maximaal premie ingevolge die wetten mag worden geheven, is en blijft gebonden aan de regelingslonen.

De ondergetekende wijst er overigens nog op, dat de *loongrens* ingevolge verschillende sociale arbeidersverzekeringswetten van andere aard is dan de *premie-inkomensgrens* ingevolge de Algemene Ouderdomswet en de Algemene Weduwen- en Wezenwet. De eerstgenoemde grens is immers van beslissend belang bij de vraag of een arbeider al dan niet verzekerd is; de

laatstgenoemde grens geeft slechts een maximumbedrag aan, waarover premie mag worden geheven.

Vele leden vroegen naar het oordeel van de Regering ten aanzien van de al eerder in het verslag besproken keuze tussen het indexcijfer der weeklonen of dat der uurlonen. Zoals de ondergetekende reeds deed uitkomen, heeft hij zijn definitieve opvatting te dezen nog niet bepaald. Het ligt overigens in zijn voornemen over deze kwestie in verband met eventuele wijziging van de Algemene Ouderdomswet en de Algemene Weduwen- en Wezenwet advies te vragen aan de Sociaal-Economische Raad.

Met betrekking tot de vraag van de aan het woord zijnde leden over de bijbetaling in de ziekenfondsverzekering als element in de overwegingen bij het kiezen tussen meer reëel loon dan wel meer vrije tijd, meent de ondergetekende, dat de omvang van een bijbetaling, zo het er al in de toekomst van komen mocht (b.v. bij de invoering van een nieuwe Ziekenfondswet), niet zo groot zal zijn, dat zij van invloed zou kunnen zijn bij de genoemde keuze.

De ondergetekende nam er nota van, dat een deel der commissie de voorkeur gaf aan een automatisme voor de sociale arbeidsverzekeringswetten, gelijk in de volksverzekeringswetten, zoals hij er ook nota van nam, dat een ander deel der commissie zich met het voorgestelde systeem zeer wel kon verenigen. Van de motivering van de zienswijze van laatstbedoeld deel der commissie nam de ondergetekende met instemming kennis.

De ondergetekende nam voorts met belangstelling kennis van de beschouwingen van vele leden, in het bijzonder ten aanzien van het draagvlak der ziekenfondsverzekering, naar aanleiding van het met het wetsvoorstel geïntroduceerde dubbelcriterium.

Hij geeft er de voorkeur aan, het genoemde dubbelcriterium reeds thans als automatisme in de wet op te nemen, in plaats van dit criterium vooralsnog als richtsnoer voor de beleidsbepaling te hanteren. Het wetsautomatisme heeft nl. het grote voordeel, dat voortaan bij uitvoeringsmaatregel de hoogte der loongrens voor een nieuwe periode kan worden vastgesteld. Daarmede kan de ingewikkelde procedure van wetswijziging worden vermeden; een procedure, welke, naar de ervaring nu eenmaal — het moet helaas worden vastgesteld — heeft geleerd, in het verleden veelal tot wijziging der loongrens met terugwerkende kracht heeft geleid. Aan de andere kant kan, wanneer na enige tijd zou blijken, dat de ontwikkeling van die aard is geweest, dat het genoemde wetsautomatisme correctie zou behoeven, altijd door middel van een incidentele wettelijke voorziening rechttrekking plaatsvinden.

De ondergetekende wil hieraan nog toevoegen, dat hij de ontwikkeling te dezen nauwlettend zal volgen.

De ondergetekende acht het niet gewenst — het kan uit het bovenstaande reeds blijken — in het wetsvoorstel een mogelijkheid op te nemen, zoals in artikel 27, derde lid, van de Algemene Ouderdomswet, waarbij bij algemene maatregel van bestuur op het wetsautomatisme, zo nodig, inbreuk kan worden gemaakt. Hij is van gevoelen, dat een zodanige bepaling in het kader van het onderwerpelijke ontwerp niet op haar plaats is, omdat immers het met het ontwerp voorgestelde systeem juist beoogt wijzigingen in de hoogte der loongrens in de loop van een jaar overbodig te maken. Opvolging van de genoemde suggestie zou er eventueel toe leiden, dat een verhoging van de loongrens in de loop van een jaar mogelijk zou worden.

Zoals al eerder gezegd, ziet de ondergetekende de mogelijkheid van een eventueel gewenste correctie gelegen in een incidentele wettelijke voorziening.

De ondergetekende acht het voorshands niet gewenst om ook de dagloongrens aan één of meer indices te koppelen. Hij moge voor zijn opvattingen dienaangaande verwijzen naar de op de dagloongrens betrekking hebbende passage, eerder in deze memorie.

De ondergetekende heeft, naar aanleiding van de desbetreffende suggestie, nog gezien, of in plaats van 15 augustus een ander tijdstip als peildatum kan worden genomen voor wat

betreft het einde van de aaneengesloten periode van één jaar, welke bepalend is voor een der beide verhogingscomponenten. Hij moet echter mededelen, dat, wil een tijdige vaststelling der loongrens en daarmede verband houdende administratieve uitvoeringsmaatregelen (genoemd moge worden de z.g. Coördinatie tabel) gewaarborgd zijn, aan de in het wetsontwerp genoemde datum de hand moet worden gehouden.

De ondergetekende beraadt zich nog, welk indexcijfer als prijsindexcijfer van het levensonderhoud, als bedoeld in de onder B voorgestelde artikelen, zal worden aangewezen. Naar zijn aanvankelijk oordeel zou dit het door het Centraal Bureau voor de Statistiek gepubliceerde prijsindexcijfer van het levensonderhoud van gezinnen van hand- en hoofdarbeiders (reeks A), inclusief de premie voor de sociale verzekeringen en de loonbelasting, dienen te zijn. Om de nodige armslag te hebben, meent de ondergetekende, dat het beter is dit begrip niet in de wet zelf te omschrijven.

De kring der verzekerden

Van verschillende kanten werd waardering geuit voor de met het wetsvoorstel beoogde beperking van het dusgenoemde duiventileffect. De ondergetekende moge de S.E.R. in deze waardering betrekken.

De ondergetekende is bereid tegemoet te komen aan het van verschillende kanten naar voren gebrachte bezwaar, dat niet alle loonsverhogingen, welke zich in de loop van een jaar bij dezelfde werkgever voordoen, voor het bepalen van de loongrens buiten beschouwing worden gelaten. De ondergetekende heeft met de voorliggende tekst — waarin reeds een ruimere omschrijving werd gebruikt dan de S.E.R. had voorgesteld — beoogd, gevallen, waarbij sprake is van promoties e.d., van de voorgestelde regeling uit te zonderen. Hij zou dit gaarne nog handhaven. Anderzijds echter is hij van gevoelen, dat inderdaad de voorgestelde tekst, zo deze ongewijzigd zou blijven, de uitvoeringsorganen en eventueel de beroepsrechter voor tal van moeilijkheden zou plaatsen. Het een tegen het ander afwegende, meent de ondergetekende bij nader inzien toch aan een eenvoudige regeling in dezen de voorkeur te moeten geven. Bij Nota van Wijzigingen wordt (onder punt 2) een desbetreffende wijziging in het ontwerp aangebracht. Mede heeft hij daarbij in aanmerking genomen, dat de loonwijzigingen, willen zij buiten aanmerking blijven, zich tijdens de duur van de dienstbetrekking zullen moeten voordoen.

Het is de ondergetekende niet mogelijk op andere wijze dan door middel van het voorgestelde artikel VIII tegemoet te komen aan de belangen van degenen, die, als gevolg van het in werking treden van het onderhavige wetsvoorstel, verplicht verzekerd ingevolge het Ziekenfondsenbesluit worden en niettemin hun ziektekostenverzekering wensen te handhaven. Zo artikel 277 W.v.K. al de door de aan het woord zijnde leden genoemde consequentie zou hebben — hetgeen de rechter zou moeten beoordelen —, dan meent de ondergetekende te mogen stellen, dat hier niets anders geschiedt dan dat op normale wijze rechten worden geclaimd op basis van betaalde premies krachtens gesloten overeenkomst. Op de kwestie van het stellen van de mogelijkheid van keuze van aansluiting bij een ziekenfonds, dan wel een verzekeringsinstelling, wordt hierna aandacht geschonken.

De loongrens der Werkloosheidswet

In antwoord op hetgeen door vele leden werd gevraagd, deelt de ondergetekende mede, dat het meerderheidsadvies van de S.E.R. inzake de afschaffing van de loongrens voor de Werkloosheidswet niet definitief ter zijde is gelegd. Zoals ook uit de memorie van toelichting (blz. 3, linkerkolom, alinea 6) blijkt, heeft de Regering gemeend „in de gegeven omstandigheid” niet een afschaffing van deze loongrens te moeten voorstellen. Het onderhavige probleem vormt evenwel voor de Regering nog een punt van nadere bezinning. Voorshands bestaat er daarom naar de mening van de ondergetekende geen behoefte aan een onderzoek naar de vraag, in hoeverre een systeem van vrijwillige verzekering tegen geldelijke gevolgen van werkloosheid in het leven zou kunnen worden geroepen.

Ontkoppeling van de loongrenzen voor de Ziektewet en voor het Ziekenfondsenbesluit

Op de vraag van verscheidene leden of de Minister de inzichten van zijn toenmalige ambtsvoorganger, de heer Suurhoff, inzake de ontkoppeling van de loongrenzen voor Ziektewet en Ziekenfondsenbesluit deelt, kan bevestigend worden geantwoord.

Deze zelfde leden kan geen nauwkeurig tijdstip worden aangegeven, waarop een ontwerp-Ziekenfondswet zal kunnen worden ingediend. Verwacht mag echter worden, dat zodanig ontwerp nog gedurende de ambtsperiode van de Minister bij de Staten-Generaal aanhangig zal worden gemaakt.

De door verscheidene leden gedane suggestie, artikel 41 van de Ziektewet zodanig aan te vullen, dat de werknemers, wier loon ligt tussen f 6900 en de nieuwe loongrens, de keus wordt gelaten tussen aansluiting bij een algemeen erkend ziekenfonds, dan wel bij een andere privaatrechtelijke verzekeringsinstelling, kan niet worden overgenomen. Los van de vele administratief-

technische moeilijkheden, die hiervan het gevolg zouden zijn, zou dit een zodanige principiële koerswijziging in het ziekenfondswezen betekenen, dat daarvoor ter gelegenheid van dit ontwerp geen aanleiding kan bestaan.

De vraag van dezelfde leden, welke rechtsgronden worden gezien om tot zodanige verzekering slechts de algemeen erkende ziekenfondsen toe te laten, ligt in het huidige ziekenfondssysteem opgesloten. De juiste uitvoering van de ziekenfondsverzekering kan slechts door de erkende algemene ziekenfondsen worden gewaarborgd, omdat slechts deze onder speciaal daarop gericht toezicht staan. Een wijziging van dit stelsel zou een principiële koersverandering betekenen, welke thans niet aan de orde is.

*De Staatssecretaris van Sociale Zaken
en Volksgezondheid,*

B. ROOLVINK.