

Wijziging Werkloosheidswet

(Afschaffing loongrens, verlenging uitkeringsduur en herziening omschrijving uitkeringspercentages)

MEMORIE VAN ANTWOORD

(Ingezonden 30 oktober 1964)

Nr. 5*Afschaffing van de loongrens*

Het stemt de ondergetekende tot grote voldoening, dat enige leden verklaarden, met de afschaffing van de loongrens op de door de ondergetekende daarvoor aangevoerde gronden gaarne akkoord te gaan en dat vele leden insgelijks hun volledige instemming met dit onderdeel van het ontwerp betuigden. Laatstbedoelde leden onderschreven de ter zake destijds door de meerderheid van de Sociaal-Economische Raad en andere instanties aangevoerde argumenten. Het verheugt de ondergetekende zeer, dat deze leden verklaarden zijn zienswijze te delen, dat in de toekomstige ontwikkeling van de sociale arbeidersverzekeringswetten — mogelijke uitzonderingen daargelaten — een loongrens slecht past en dat zij het voorts van groot belang achtten, dat de afschaffing van deze loongrens de harmonisatie en de coördinatie tussen de verschillende nationale regelingen in E.E.G.-verband bevordert en tevens de weg opent naar ratificatie van Verdrag 44 (1934) van de Internationale Arbeidsorganisatie betreffende het toekennen van uitkeringen aan onvrijwillig werklozen.

In verband met de omstandigheid, dat de ondergetekende inmiddels de werkloosheidspremie voor het jaar 1965 heeft vastgesteld op 1 pct., waardoor de hogere premielast enigermate zal worden verlicht, rees bij de hier aan het woord zijnde leden de vraag, of het binnenhalen van betrekkelijk gunstige risico's ook niet enige verlichting van de wachtgeldpremie tot gevolg zal hebben.

Dienaangaande moge de ondergetekende in herinnering brengen, dat — zoals in de memorie van toelichting werd medegedeeld (blz. 8, rechterkolom) — de premie voor de werkloosheidsverzekering ook naar de mening van de Sociale Verzekeringsraad en het bestuur van het Algemeen Werkloosheidsfonds reeds gedurende een 3-tal jaren op 1 pct. had kunnen worden vastgesteld, indien niet tot verlenging van de maximumuitkeringsduur zou worden overgegaan.

Nu de verlenging van de maximumuitkeringsduur in deze drie jaren nog geen rol heeft kunnen spelen, is gedurende die jaren aan premie voor de werkloosheidsverzekering 0,2 pct. meer geheven dan in het gevolgde premiesysteem noodzakelijk was.

Deze omstandigheid nu doet zich bij de wachtgeldfondsen in het algemeen niet voor. Zonder nadere voorziening zou wegens het onverbreekelijke verband, dat in de gevolgde premie- en reserveringsmethodiek is gelegd tussen de hoogte van het totale premieplichtige loon en de omvang van de vereiste reserve, in vele bedrijfstakken zelfs enige premieverhoging noodzakelijk zijn geweest.

Dit effect kon worden voorkomen, doordat de Sociale Verzekeringsraad en het bestuur van het Algemeen Werkloosheidsfonds — na ingewonnen advies van de hoogleraren Tinbergen en De Wolff — de grondslagen voor de reserve-omvang, ook voor de wachtgeldverzekering, enigszins hebben herzien, waardoor de aanwas van het premieplichtige loonvolume als gevolg van het afschaffen van de loongrens niet tot verhoging van de vereiste reserve behoeft te leiden.

Uit het vorenstaande volgt, dat de vraag of het binnenhalen van betrekkelijk gunstige risico's ook niet enige verlich-

ting van de wachtgeldpremie tot gevolg zal hebben, ontken-
nend dient te worden beantwoord.

Het stemt de ondergetekende tot voldoening, dat de aan het woord zijnde leden met instemming kennis hadden genomen van het voornemen van de ondergetekende om te bevorderen, dat aan de nieuwe groep verzekerden compensatie van hun premieaandeel zal worden verstrekt, alsook van het voornemen om de bedrijfsverenigingen attent te maken op de mogelijkheid om aanvullende uitkeringen buiten beschouwing te laten.

Met genoegen constateerde de ondergetekende, dat ook vele andere leden de afschaffing van de loongrens als een belangrijke wijziging zagen.

Het in de memorie van toelichting weergegeven pleidooi voor behoud van de loongrens van de Raad van Verenigingen van Hoger Personeel had intussen sterk hun aandacht getrokken. Met voldoening heeft de ondergetekende er kennis van genomen, dat de meesten dezer leden zich door de argumenten van de ondergetekende hadden laten overtuigen. Nochtans was zulks bij sommigen hunner niet het geval. Deze leden voerden aan, dat het niet eenvoudig is de uitbreiding van de sociale verzekeringen — zeker wanneer deze zich stap voor stap voltrekt — te beoordelen vanuit normen, welke algemeen zijn en met name de zelfverantwoordelijkheid alsmede het psychologisch effect van een „overall tegen verzekerd zijn” een voornaam plaats toe te kennen. Dienaangaande moge de ondergetekende erop wijzen, dat het loongrensvraagstuk in de memorie van toelichting uitvoerig is bezien waarbij — de ondergetekende moge deze leden verwijzen naar paragraaf 2 van het eerste hoofdstuk (blz. 6, rechterkolom) — ook aan de overwegingen, waarnaar deze leden in die memorie vergeefs gespeurd hadden, aandacht is besteed. Dat de vele leden, hier aan het woord, het juist achtten, dat de ondergetekende gemeend heeft de lijn, voor wat de afschaffing van de loongrens voor de verplichte ziekteverzekering betreft, niet door te trekken, stemt de ondergetekende tot voldoening.

Met genoegen heeft hij er voorts kennis van genomen, dat sommige leden met de strekking van zijn voorstel gaarne akkoord gingen.

Met deze leden is de ondergetekende van mening, dat kleine ondernemingen dikwijls niet in staat zullen zijn om voor hun personeel, dat thans niet onder de Werkloosheidswet valt, zodanige wachtgeldfondsen te creëren, dat daaruit bij werkloosheid een redelijke voorziening kan worden verkregen. Deze leden verwachten, dat, nu er in deze wet een basisvoorziening voor dit personeel is gegeven, de bedrijven in staat zullen zijn een redelijke aanvulling te geven. Ten antwoord op de vraag van deze leden, welke taak de ondergetekende hier aan het bedrijfsleven toekent, moge de ondergetekende opmerken, dat dit naar zijn mening een typisch eigen bedrijfsaangelegenheid is. Dikwijls zal — zoals in de praktijk is gebleken — niet van te voren een afspraak omtrent eventuele aanspraken bij werkloosheid worden gemaakt. Dit ligt soms ook wel voor de hand, omdat de werkgever met zijn naaste medewerkers moeilijk tot een regeling komt, welke er toe moet strekken de gevolgen te regelen van het verbreken van de relatie met die naaste medewerkers. In andere gevallen — met name bij grote ondernemingen — zal het niet op dergelijke psychologische bezwaren behoeven te stuiten om te voren aanvullende wachtgeldregelingen te treffen. De ondergetekende stelt zich voorshands echter op het standpunt, dat zowel het tijdstip, waarop een aanvullende wachtgeldregeling wordt getroffen, als de inhoud daarvan een zaak is, die geheel tot de competentie van het bedrijfsleven behoort.

Sommige leden konden, alle argumenten pro en contra tegen elkaar afwegende, evenzeer met dit voorstel instemmen. Het verheugt de ondergetekende, dat deze leden op overtuigende wijze aangetoond achtten, dat de tijd is aangebroken de loongrens in de Werkloosheidswet af te schaffen. Deze leden beschouwden het feit, dat hiertegen geen verzekering mogelijk is, waarbij gevoegd de stand van zaken in de landen van de E.E.G., als de zwaarste argumenten uit het in de memorie van toelichting geleverde betoog.

Zij stelden voorts, dat, nu ook de middengroepen en het hoger personeel onder de bepalingen van de wachtgeld- en

werkloosheidsverzekering zullen vallen, een gezonde basis is gelegd voor verdere aanvullingsregelingen door het bedrijfsleven.

Gelet op het geringe risico en de relatief hoge premiebedragen, welke door deze groep dienen te worden opgebracht, steken de uitkeringsbedragen hierbij naar de mening van de aan het woord zijnde leden ongunstig af.

Enerzijds — aldus deze leden — valt iets te zeggen voor de redenering, dat het bedrijfsleven geneigd zal zijn aanvullende regelingen tot stand te brengen, anderzijds is het risico aanwezig, dat, nu via wettelijke maatregelen een basis is getroffen, bepaalde sectoren van het bedrijfsleven hieraan minder behoefte hebben. De werknemer is immers verzekerd, zo zal wellicht worden geredeneerd.

De ondergetekende moge dienaangaande opmerken, dat — hoezeer het op zich zelf juist is dat de nieuwe groep van verzekerden een betrekkelijk gunstig risico voor de verzekering oplevert — anderzijds niet uit het oog mag worden verloren, dat deze categorie de verzekering binnenkomt op een tijdstip, waarop de reserves van de wachtgeldfondsen en van het Algemeen Werkloosheidsfonds de vereiste omvang hebben bereikt. Deze reserves zijn opgebracht in een periode, waarin het niveau van de premiepercentages aanmerkelijk hoger lag dan thans het geval is. De omstandigheid, dat de nieuwe categorie van verzekerden niet aan de opbouw van deze reserves heeft behoeven bij te dragen, vormt derhalve een tegenwicht tegen de hogere premie welke — gelet op het gunstige risico — voor en door deze categorie zal worden opgebracht.

De vrees van de aan het woord zijnde leden, dat het risico aanwezig is, dat, nu via wettelijke maatregelen een basis is getroffen, bepaalde sectoren van het bedrijfsleven uitsluitend om die reden aanvullende voorzieningen achterwege zullen laten kan de ondergetekende niet delen. Wanneer een werkgever bereid is voor zijn niet onder de Werkloosheidswet vallende werknemers een volledige wachtgeldregeling te treffen, mag naar het oordeel van de ondergetekende worden verwacht, dat hij eveneens bereid zal zijn om een aanvullende voorziening te treffen, wanneer de werknemer tot een bepaald niveau onder de wachtgeld- en werkloosheidsverzekering wordt gebracht.

Deze en verscheidene andere leden zouden het niet onredelijk achten, integendeel, het wilde hun als noodzakelijk voorkomen, de mogelijkheid te openen tot het verkrijgen van hogere uitkeringsbedragen.

De ondergetekende moge de hier aan het woord zijnde leden, die een verhoging van de premiegrens tot ongeveer f 20 000 voorstonden met een daaraan gekoppeld dagloon, antwoorden, dat het huidige maximumdagloon voor hem geen heilig bedrag is. Echter zou hij er wel op willen wijzen, dat bij een zo forse verhoging als de hier aan het woord zijnde leden voorstonden de premie, welke voor en door de categorie diergenen, wier loon boven de thans geldende loongrens ligt, maximaal verschuldigd kan zijn, met 137 pct. zou toenemen.

In dit verband moge de ondergetekende nog in herinnering brengen, dat de Sociaal-Economische Raad hem op 25 september jl. een advies heeft uitgebracht „inzake de binding van het maximumdagloon van enige sociale verzekeringswetten aan de index van de regelingslonen”.

In dat advies neemt de meerderheid van de Sociaal-Economische Raad het standpunt in, dat het huidige systeem van vaststelling van het maximumdagloon moet worden gehandhaafd. Een belangrijke minderheid staat een verhoging van het maximumdagloon voor en wel voor wat de Werkloosheidswet betreft tot een bedrag, corresponderende met een jaarkomen van f 12 000. Een verhoging tot f 20 000 is door dezelfde minderheid alleen bepleit voor de komende arbeidsongeschiktheidsverzekering.

De ondergetekende heeft met betrekking tot de door de Sociaal-Economische Raad voorgestelde oplossingen juist dezer dagen een nader technisch advies gevraagd aan de Sociale Verzekeringsraad.

Hij stelt zich voor dit advies af te wachten alvorens definitief een standpunt in dezen te bepalen.

Aan hetgeen van andere zijde werd opgemerkt, nl. dat het regeringsvoorstel niet een typisch op de middengroepen afgestemde regeling bevat, terwijl zulk een regeling toch wel beoogd wordt, meent de ondergetekende daarom thans te mogen voorbijgaan.

Verlenging van de maximumuitkeringsduur

Het stemt de ondergetekende tot grote voldoening, dat het voorstel om de maximumuitkeringsduur op 26 weken te brengen van verschillende zijden werd toegejuicht en dat vele leden het tijdstip om dit te bewerkstelligen gunstig achtten.

Ook de omstandigheid dat vele andere leden de onderhavige verlenging van wezenlijke betekenis achtten voor de rechtspositie van de belanghebbenden verheugt de ondergetekende zeer.

Verder heeft de ondergetekende er gaarne kennis van genomen, dat sommige leden een verdere verlenging van de uitkeringsduur voor te meer urgent hielden, nu in aansluiting aan de wettelijke wachtgeld- en werkloosheidsverzekering de Wet Werkloosheidsvoorziening binnen afzienbare tijd in werking zal treden.

Herziening van de omschrijving van de categorieën voor wie de verschillende uitkeringspercentages van kracht zijn

De ondergetekende heeft er nota van genomen, dat enige leden als hun oordeel te kennen gaven, dat de uitkering voor een ieder 100 pct. dient te bedragen.

Ofschoon algemeen de voorgestelde herziening van de omschrijving der categorieën van werknemers, voor wie de verschillende uitkeringspercentages van kracht zijn, gezien werd als een belangrijke verbetering in de positie der ongehuwden, werd algemeen de mening uitgesproken, dat de ondergetekende hier een stapje verder had moeten gaan door aan alle werkloze werknemers een uitkering toe te kennen van tenminste 80 pct. van het dagloon.

De ondergetekende moge dienaangaande opmerken, dat — gelijk ook in de memorie van toelichting werd medegedeeld (blz. 11, rechterkolom) — de nieuw voorgestelde omschrijving van de categorieën, voor wie de verschillende uitkeringspercentages van kracht zijn, door de Stichting van de Arbeid is aanbevolen en vervolgens door de Sociale Verzekeringsraad en het bestuur van het Algemeen Werkloosheidsfonds in hun advies inzake technische herziening van de Werkloosheidswet aan de Regering is voorgesteld.

De belanghebbenden zelf hebben derhalve voldoende inspraak gehad bij de concipiëring van de nieuwe omschrijving. Wanneer aldus blijkt, dat de vertegenwoordigers van het bedrijfsleven het nodig achten om — zij het door de voorgestelde wijziging in aanzienlijk mindere mate dan voorheen — ingewikkelde kostwinnersbepalingen te blijven hanteren teneinde naar hun mening te hoge en te langdurige uitkeringen aan bepaalde categorieën van niet-kostwinners te voorkomen, dient een bewindsman naar de mening van de ondergetekende grote terughoudendheid te betrachten bij het doen van verdergaande wijzigingsvoorstellen.

Dat de financiële consequenties van het invoeren van één uitkeringspercentage niet groot zouden zijn, doet naar het oordeel van de ondergetekende aan het voorgaande niet af en evenmin acht hij het van doorslaggevende betekenis, dat alle werknemers eenzelfde procentuele premie betalen noch ook, dat de jeugdlonen een percentage zouden uitmaken van de volwassenlonen. Van belang is slechts of het al dan niet wenselijk is jeugdige personen bij werkloosheid eenzelfde procentuele uitkering toe te kennen als volwassenen. De ondergetekende moge in dit verband opmerken, dat de controle op het al dan niet onvrijwillige karakter van werkloosheid veel moeilijker is dan de controle op arbeidsongeschiktheid tengevolge van ongeval of ziekte. Hiermede wil de ondergetekende geenszins suggereren, dat jeugdige werklozen minder werkwilig zouden zijn of dat zij een sterkere prikkel dan volwassenen zouden

behoeven om passende arbeid te aanvaarden, doch kennelijk heeft de wetgever in het verleden en het bedrijfsleven blijkens zijn adviezen ook thans nog een sterkere noodzaak voor deze categorie van verzekerden willen scheppen om passende arbeid te aanvaarden, waarbij bovendien nog een rol speelt de omstandigheid, dat jeugdige personen veelal nog geen uitgesproken beroep uitoefenen. Hierdoor kunnen gemakkelijk discussies ontstaan omtrent het al dan niet passend zijn van het aan te bieden werk, welke worden vermeden, indien de jeugdige werknemer er door een niet te hoog gestelde uitkering zelf spoediger toe overgaat ander werk te aanvaarden.

Met sommige leden is de ondergetekende van oordeel, dat een vergelijking te dezen met de Algemene Ouderdomswet en de Algemene Weduwen- en Wezenwet niet opgaat. De ondergetekende heeft er nota van genomen, dat dezelfde leden voor de schijnbaar op het behoefte-element gebaseerde voorgestelde lagere uitkering voor de jeugdigen een rechtsgrond nauwelijks te construeren achtten. Voor een verschil in de uitkeringspercentages zijn — zoals uit het voorgaande blijkt — naar zijn oordeel toch wel praktische argumenten aan te voeren.

Het is de ondergetekende vooralsnog niet duidelijk geworden, waarom algemeen ernstiger bezwaren nog werden ingebracht tegen het voorstel, het verschil te handhaven tussen ongetrouwden, die niet en die wel bij hun ouders inwonen.

Gegeven het bestaande verschil in uitkeringspercentage kan heel wel worden betoogd, dat een alleenstaande — niet bij zijn ouders inwonende — jeugdige werkloze aan een hogere uitkering behoefte heeft dan een jeugdige werkloze, die nog wel bij zijn ouders thuis woont.

Overigens zou het algemeen optrekken van het uitkeringspercentage naar 80 een lastenstijging van ca. 7 pct. teweeg brengen. Het optrekken van het uitkeringspercentage voor werknemers jonger dan 21 jaar, die bij hun ouders inwonen, naar 70 zou een lastenstijging van ca. 4 pct. opleveren. Het wetsvoorstel, zoals het is gedaan, zou de lasten met ca. 3 pct. doen toenemen.

Geprojecteerd op de in het jaar 1963 in totaal gedane uitkeringen ad f 125 mln. (met inbegrip van de sociale lasten) zou de lastenstijging bij de onderscheiden modaliteiten respectievelijk f 8 750 000, f 5 000 000 en f 3 750 000 hebben bedragen.

De beschouwingen van vele leden en vele andere leden met betrekking tot het doen vervallen van de mogelijkheid om hogere uitkeringspercentages voor de wachtgeldperiode vast te stellen geeft de ondergetekende aanleiding op te merken, dat er naar zijn oordeel uit een oogpunt van systematiek en gelijke rechtsbedeling veel voor te zeggen is, dat het uitkeringspercentage gedurende de gehele periode, waarover uitkering ingevolge de Werkloosheidswet wordt genoten, gelijk blijft. Het hangt immers dikwijls van toevallige omstandigheden af, of iemand bij het intreden van onvrijwillige werkloosheid eerst wachtgeld ontvangt dan wel direct voor werkloosheidsuitkering in aanmerking komt. Indien nu in een bedrijfstak voor de wachtgeldperiode een hoger uitkeringspercentage geldt, zullen twee personen, die door dezelfde werkgever tegelijk worden ontslagen, gedurende de eerste acht weken een naar verschillende percentages berekende uitkering ontvangen, indien de ene werknemer 156 dagen bij de betrokken bedrijfsvereniging verzekerd is geweest en de andere werknemer niet, omdat hij eerder in dienst was bij een werkgever, die bij een andere bedrijfsvereniging is aangesloten.

De ondergetekende ziet niet goed, hoe een zodanig verschillende uitkering in redelijkheid zou kunnen worden verdedigd.

Nu ook de Stichting van de Arbeid, de Sociale Verzekeringsraad en het bestuur van het Algemeen Werkloosheidsfonds unaniem hebben uitgesproken, dat de herziening van de omschrijving van de categorieën voor wie de verschillende uitkeringspercentages van kracht zijn, gepaard dient te gaan met het doen vervallen van de thans bestaande mogelijkheid voor de bedrijfsverenigingen om ten aanzien van de door haar te verstrekken wachtgeld-uitkeringen van hogere percentages uit te gaan, meent de ondergetekende zijn voorstel ter zake te moeten handhaven.

Dat hierdoor de opbouw van de bedrijfspensioenrechten in belangrijke mate zou worden verstoord, kan de ondergetekende niet inzien. Immers ook thans zijn voor de doorbetaling van pensioenpremie tijdens de op de wachtgeldperiode volgende — of reeds aanstonds voor de wachtgelduitkering in de plaats tredende — werkloosheidsuitkering in sommige bedrijfstakken reeds regelingen getroffen.

De Ziekenfondswet

De totstandkoming van de Ziekenfondswet houdt voor het onderhavige wetsontwerp geen redactionele consequenties in. Omgekeerd dient wel een aanpassing van de Ziekenfondswet aan het onderhavige wetsontwerp plaats te vinden. Deze problematiek heeft echter de aandacht van de ondergetekende.

*De Minister van Sociale Zaken
en Volksgezondheid,*

G. M. J. VELDKAMP.