

1679

No. 124 a

EINDVERSLAG DER COMMISSIE VAN RAPPORTEURS over de ontwerpen van wet tot:

- a. herziening van de uitvoeringsorganisatie der sociale verzekering;
- b. wijziging van de Ziektewet;
- c. wijziging van de Kinderbijslagwet (Herziening uitvoeringsorganisatie).

Nadat het Voorlopig Verslag der Commissie aan de Regering was medegedeeld, is van haar ontvangen de navolgende

MEMORIE VAN ANTWOORD

Herziening Uitvoeringsorganisatie der Sociale Verzekering

Algemeen. Met veel belangstelling hebben de ondergetekenden er van kennis genomen, dat verscheidene leden het ontwerp hebben toegejuicht als een ernstige poging om te komen tot unificatie en coördinatie van de uitvoering der sociale verzekering, alsmede dat deze leden zich met de voorlopig in uitzicht gestelde datum, waarop de Ziektewet, de Kinderbijslagwet en de Werkloosheidswet per bedrijfstak (of te zamen gevoegde bedrijfstakken) door één orgaan zou kunnen worden uitgevoerd, kunnen verenigen. Met betrekking tot de werkingssfeer van het ontwerp van wet zijn de ondergetekenden met deze leden van oordeel, dat het van groot belang is, dat artikel 2 de mogelijkheid bevat ook de uitvoering van de ongevallenverzekering en de invaliditeitsverzekering aan bedrijfsverenigingen op te dragen, omdat aldus gestreefd kan worden naar een verder gaande coördinatie en vereenvoudiging der uitvoeringsorganisatie.

In dit verband achten de ondergetekenden het verheugend, dat het wetsontwerp bevrediging kan schenken aan de voorstanders van het subsidiariteitsbeginsel. Zoals in de Memorie van Toelichting reeds is gesteld, komt het ook in belangrijke mate tegemoet aan de beginselen van de voorstanders van de soevereiniteit in eigen kring en aan die van de functionele decentralisatie.

Aldus zien de ondergetekenden ook het verband, hetwelk in het ontwerp van wet tussen de uitvoeringsorganen der sociale verzekering en de publiekrechtelijke bedrijfsorganisatie is gelegd. Dit verband, hetwelk in dit ontwerp op verschillende wijzen tot uitdrukking is gebracht, onder meer in het door de aan het woord zijnde leden genoemde artikel 2, maar ook door de inschakeling naast de Sociale Verzekeringsraad van de Sociaal-Economische Raad in verschillende artikelen, behoeft naar het oordeel van de ondergetekenden er niet toe te leiden, dat de Sociaal-Economische Raad belast zou worden met de taken, welke in het ontwerp van wet zijn opgedragen aan de Sociale Verzekeringsraad. Een dergelijke figuur zou naar het oordeel van de ondergetekenden zeker niet doelmatig te noemen zijn. Zij erkennen gaarne, dat de Sociaal-Economische Raad reeds behoorlijk functioneert, doch dit houdt niet in, dat men dit college moet belasten met taken, welke voor een deel van verzekeringstechnische aard zijn en slechts zijdelings met zijn eigenlijke taak verband houden. Het uitoefenen van toezicht, dat aan de Sociale Verzekeringsraad is opgedragen, is een taak, waarvoor de Sociaal-Economische Raad niet in het leven is geroepen. Bij de samenstelling van de Raad is gelet op de algemene sociaal-economische deskundigheid der te benoemen leden en niet op deskundigheid op verzekeringstechnisch terrein. De materie der sociale verzekering is voorts dermate omvangrijk en ingewikkeld, dat een eigen toporgaan, belast met de leidinggevende, coördinerende en toezichthoudende functie van de sociale verzekering en het geven van advies aan de Regering over vraagstukken, liggende op het terrein der sociale verzekering, zeker verantwoord is te achten. Uiteraard zal het noodzakelijk zijn, dat hierbij een terreinafbakening tussen de Sociaal-Economische Raad en de Sociale Verzekeringsraad tot stand komt. Deze terreinafbakening

zal in de praktijk moeten groeien, zodat de ondergetekenden het juist achten, dat in het ontwerp van wet te dezer zake niet meer voorschriften zijn gegeven.

Vervolgens hebben de ondergetekenden er kennis van genomen, dat de aan het woord zijnde leden hun instemming betuigen met de aangebrachte wijziging van artikel 23 en ook geen bedenkingen hebben tegen het zenden van waarnemers door de Sociale Verzekeringsraad naar de vergaderingen van het Gemeenschappelijk Administratiekantoor. Dat in het ontwerp van wet te veel aan de met de uitvoering der wet belaste Minister wordt overgelaten, kunnen de ondergetekenden niet beamen. Dit is naar hun oordeel niet het geval, zeker niet wanneer men in het oog houdt, dat er ook in het onderhavige ontwerp van wet gezocht is naar een juist evenwicht tussen bedrijfs- en algemeen belang en de Minister van Sociale Zaken en Volksgezondheid uiteindelijk de verantwoordelijkheid voor de uitvoering van de wettelijke sociale verzekering tegenover de Volksvertegenwoordiging moet kunnen dragen. Ten aanzien van de figuur, dat de Minister de leden van het bestuur der bedrijfsvereniging, bedoeld in artikel 6 benoemt, merken zij op, dat deze figuur niet zo vreemd is, wanneer men bedenkt, dat het hier niet een bedrijfsvereniging betreft, waarvan het initiatief tot de oprichting uitgaat van het georganiseerde bedrijfsleven, doch dat het hier gaat om een bedrijfsvereniging, welke de Minister van Sociale Zaken en Volksgezondheid moet instellen, wanneer het bedrijfsleven in gebreke blijft de algemene bedrijfsvereniging, bedoeld in artikel 5, op te richten.

Dat artikel 26, lid 2, het lidmaatschap van het bestuur der bedrijfsvereniging, behoudens door de Minister te bepalen uitzonderingsgevallen, onverenigbaar verklaart met dat van de Sociale Verzekeringsraad, komt de ondergetekenden verantwoord voor. Zoals in de Memorie van Antwoord aan de Tweede Kamer reeds is opgemerkt (blz. 9), dienen de vertegenwoordigers van de verschillende onderdelen van het bedrijfs- en beroepsleven een rol te spelen, terwijl in de Sociale Verzekeringsraad een taak ligt voor de vertegenwoordigers van de centrale organisaties. Bovendien is het een goede gewoonte de controle en het toezicht niet in handen te leggen van hen, die betrokken zijn bij de directe uitvoering van datgene, waarop controle en toezicht worden uitgeoefend. Om die reden kunnen bij voorbeeld ook wethouders van gemeenten geen lid zijn van Gedeputeerde Staten ener provincie.

Met betrekking tot de bevoegdheid in de zelfadministrerende bedrijfsvereniging is door de aan het woord zijnde leden de vraag gesteld of het in verband met het monopolistisch karakter van het Gemeenschappelijk Administratiekantoor in de toekomst niet meer mogelijk zal zijn, dat dergelijke bedrijfsverenigingen, die haar administratie zelf voeren, geheel of ten dele gebruik maken van een controle-apparaat, al kunnen zij aantonen, dat dit in het belang van een doeltreffende uitvoering van de sociale verzekering moet worden geacht. Naar het oordeel van de aan het woord zijnde leden zou het beginsel van de uitvoering, ook administratief, door het bedrijfsleven zelf in bepaalde gevallen niet tot zijn recht komen, indien niet de mogelijkheid openbleef, dat enkele zelfadministrerende bedrijfsverenigingen bepaalde administratieve en/of controlerende taken gezamenlijk zouden mogen verrichten. Naar aanleiding hiervan merken de ondergetekenden in de eerste plaats op, dat artikel 23, lid 2, van het ontwerp van wet op niet mis te verstane wijze bepaalt, dat, indien een bedrijfsvereniging de administratie van één of meer takken van verzekering niet zelfstandig voert, deze bij uitsluiting wordt gevoerd door een door de Minister van Sociale Zaken en Volksgezondheid erkend administratiekantoor. Zou nu een bedrijfsvereniging, welke niet goed in staat is zelf volledig de administratie te voeren en welke dit op een of andere wijze wel zou kunnen doen in samenwerking met een andere bedrijfsvereniging, tot een dergelijke samenwerking overgaan, dan zou naar het oordeel van de ondergetekenden in strijd worden gehandeld met het genoemde tweede lid van artikel 23. De ondergetekenden achten het ook niet wenselijk, dat op deze wijze aan de opzet der toekomstige organisatie van de uitvoering der sociale verzekering afbreuk wordt gedaan. Samenwerking van bedrijfsverenigingen op administratief gebied — de controle inbegrepen — kan naar het oordeel van de ondergetekenden slechts plaats vinden binnen het raam van het Gemeenschappelijk Administratiekantoor.

Evenwel verzet naar het oordeel van de ondergetekenden het bepaalde in artikel 23 zich niet tegen een eventuele uitvoering van bepaalde bedrijfsvoorzieningen, zoals een pensioenverzekering, een vorstverletregeling, een vacatiebonnenregeling en dergelijke, naast de verplichte sociale verzekering door de bedrijfsvereniging, voor zover deze bedrijfsvoorzieningen haar werkingssfeer hebben binnen de bedrijfstak.

Van het zelf voeren van de administratie kan ook nog worden gesproken, indien de administratie, gelijk als in de bouwnijverheid of het grafisch bedrijf, geschiedt in samenwerking met de afzonderlijke

rechtspersonen, die de bovenbedoelde bedrijfsvoorzieningen uitvoeren, ook indien hiervoor een afzonderlijk apparaat wordt geschapen. Echter dient dan de zeggenschap van de bedrijfsvereniging over dat administratief apparaat gewaarborgd te zijn en dient de bedrijfsvereniging mede de verantwoordelijkheid te dragen voor de werkwijze van dit apparaat. Indien echter samenwerking gezocht wordt met voorzieningen, welke haar werkingssfeer hebben buiten de bedrijfstak, waarvoor de bedrijfsvereniging is opgericht, kan naar de mening van de ondergetekenden niet meer van het zelf voeren van de administratie door de bedrijfsvereniging worden gesproken.

De ondergetekenden willen er in dit verband echter op wijzen, dat op grond van artikel 23 de Sociale Verzekeringsraad beoordeelt of al dan niet van het zelfstandig voeren van de administratie van de desbetreffende takken van verzekering sprake is, zij het dan ook, dat voor de betrokken bedrijfsvereniging beroep openstaat bij de Minister van Sociale Zaken en Volksgezondheid.

De ondergetekenden hebben ook met belangstelling kennis genomen van de opmerkingen van verscheidene andere leden, bij wie het initiatief der Regering om tot een herziening van de uitvoeringsorganisatie der sociale verzekering te komen veel instemming vond, doch zij hebben de zin van de opmerking, dat de Regering wel heeft gestreefd naar unificatie, maar geen plannen met betrekking tot de coördinatie van de uitvoering der sociale verzekering bekend heeft gemaakt, niet voldoende kunnen vatten. In de voorgestelde unificatie ligt toch de coördinatie besloten. Met de aan het woord zijnde leden zijn de ondergetekenden van oordeel, dat de aanvankelijke opzet van het ontwerp van wet tot een verder gaande coördinatie en unificatie geleid zou hebben dan bij het huidige ontwerp van wet het geval zal kunnen zijn, doch zij menen, dat ook het gewijzigde wetsontwerp een ruime mogelijkheid tot coördinatie en unificatie biedt.

De ondergetekenden achten het aannemelijk, dat met name de uitvoering der Werkloosheidswet regionaal zal worden verzwaard, indien er een te grote verbrokkeling in de administratie zou ontstaan, doch zij willen er op wijzen, dat ook het zogenaamde compromis, hetwelk te elfder ure door de Stichting van den Arbeid aan de hand is gedaan, ten aanzien van de Werkloosheidswet, de uitvoering door bedrijfsverenigingen inhield en dus op dit punt de verscheidene andere leden, in dit gedeelte van het Voorlopig Verslag aan het woord, evenmin bevrediging zou schenken. Overigens biedt het gewijzigde ontwerp van wet middelen om tegen verbrokkeling te waken. Immers, artikel 26 opent de mogelijkheid, dat de Sociale Verzekeringsraad ten aanzien van de inrichting van de administratie der bedrijfsverenigingen en van het Gemeenschappelijk Administratiekantoor voorschriften geeft, welke een efficiënte inrichting dier administratie waarborgen en zo nodig strekken tot coördinatie van de administraties van de bedrijfsverenigingen onderling en van die der bedrijfsverenigingen in het Gemeenschappelijk Administratiekantoor. Bovendien kan de Sociale Verzekeringsraad ingevolge artikel 48 met inachtneming van de ter zake geldende wettelijke bepalingen aan de bedrijfsverenigingen voorschriften geven, welke strekken tot een goede en gecoördineerde uitvoering van de in artikel 2, eerste lid, onder a tot en met e, genoemde takken van verzekering.

De Sociale Verzekeringsraad heeft derhalve met betrekking tot de coördinatie der uitvoering een belangrijke functie. Door een goede uitoefening van deze coördinerende functie, kan gedeeltelijk langs een andere weg, een belangrijker unificatie bereikt worden, dan bereikbaar zou zijn geweest bij toepassing van het zogenaamde boedelscheidingsplan van de Stichting van den Arbeid. Intussen behoeft aan het genoemde plan bij wijze van overgangsfase zijn waarde niet ontzegd te worden. Indien gehele of gedeeltelijke toepassing hiervan gedurende een overgangsfase wenselijk zou zijn, heeft de Kroon daartoe, zoals ook de aan het woord zijnde leden terecht opmerken, op grond van het bepaalde in artikel 60 zekere bevoegdheden. Of van deze bevoegdheden gebruik gemaakt zal worden hangt af van talrijke factoren, welke met de overgang van werkzaamheden van de bestaande naar de nieuwe organisatie samenhangen.

De ondergetekenden kunnen dan ook niet onderschrijven, dat, nadat door het ontwerp van wet het oude dualisme tussen Overheids- en bedrijfsorganen is overwonnen, een nieuw en even ernstig dualisme daarvoor in de plaats zal treden, namelijk dat tussen zelfadministrerende bedrijfsverenigingen en het Gemeenschappelijk Administratiekantoor. Wat de uitvoering der ouderdomsverzekering aangaat, moet opgemerkt worden, dat deze inderdaad van de toekomstige structuur dier verzekering afhangt. In dit verband zij er op gewezen, dat de keuze der uitvoeringsorganisatie onder meer afhankelijk is van de omvang der verzekering. Zou die verzekering het karakter krijgen van een alzijdige volksverzekering, dan ligt uitvoering door de Rijksverzekeringsbank en de Raden van Arbeid meer voor de hand; zou zij een beperkt karakter krijgen en in meerdere mate aansluiten

bij de bedrijfsgewijze getroffen regelingen, dan is eerder uitvoering door de bedrijfsverenigingen aangewezen. Het is evenwel niet mogelijk te dien aanzien thans een beslissing te nemen. Om die reden hebben de ondergetekenden gevolg gegeven aan de suggestie uit de Tweede Kamer der Staten-Generaal om in artikel 2 vooralsnog de verplichte ouderdomsverzekering te schrappen. Ten aanzien van de overige sociale-verzekeringswetten is naar de mening van de ondergetekenden voldoende bekend omtrent de huidige of toekomstige materiële inhoud om een vermelding in artikel 2 te rechtvaardigen. Overigens moet bij toepassing van artikel 2 ten aanzien van iedere thans geldende wet een aanpassingsontwerp de Staten-Generaal passeren, zodat er gelegenheid is, ten aanzien van de uitvoering dier verzekeringen nader te beslissen.

Na enkele historische beschouwingen wijzen enige leden er op, dat reeds dertig jaar geleden plannen tot materiële unificatie zijn ontwikkeld, doch dat thans de unificatie van de materiële inhoud der verzekering naar de toekomst is verschoven en ten aanzien van de uitvoeringsorganisatie in het thans aanhangige wetsontwerp nog geen afgerond geheel is verkregen. De ondergetekenden kunnen deze opmerkingen niet onderschrijven. De materiële unificatie valt, afgezien van de uitvoeringsorganisatie, in tweeën uiteen. Aan de ene kant is een gelijk of overeenkomende inhoud van allerlei verzekerings-technische onderwerpen als werknemer, werkgever, loon en afstemmen op elkaar van de schadeloosstellingen der verschillende verzekeringen voorwaarde is voor een harmonisch geheel. Buiten beschouwing latende, welke omstandigheden vóór de tweede wereldoorlog oorzaak zijn geweest, dat deze materiële unificatie niet tot stand is gebracht, willen de ondergetekenden er op wijzen, dat, wat het eerstgenoemde onderdeel van de materiële unificatie aangaat, de Ministers van Financiën en van Sociale Zaken en Volksgezondheid in 1950 een commissie hebben ingesteld met de opdracht een onderzoek in te stellen naar de mogelijkheid van een coördinatie van de loonbelasting en de vereveningsheffing enerzijds en de heffing van de sociale-verzekeringspremies anderzijds. Deze commissie heeft onlangs een omvangrijk rapport uitgebracht, waarin op het stuk der materiële unificatie belangwekkende voorstellen zijn gedaan. Dit rapport zal zeer binnenkort in druk verschijnen. Op de grondslag van dit rapport wordt thans gewerkt aan de voorbereiding van een wetsontwerp, hetwelk tot deze unificatie kan leiden. Ook op het stuk der verstrekingen wordt het belang der reorganisatie en unificatie geenszins uit het oog verloren. De problemen, welke zich hierbij voordoen, zijn evenwel talrijk en omvangrijk. Een verantwoord en sluitend geheel is slechts dan te verwezenlijken, indien vaststaat, wat men met betrekking tot de ouderdoms- en invaliditeitsverzekering — met inbegrip van de weduwen- en wezenverzekering — precies wil. Het ligt in de bedoeling om naast de adviezen, die aan de Sociaal-Economische Raad met betrekking tot de kinderbijslag en ouderdomsvoorziening zijn gevraagd, aan de Sociaal-Economische Raad tevens advies te vragen over de invaliditeitsverzekering. Eerst indien deze adviezen zijn ontvangen, is het ogenblik gekomen voorstellen omtrent de coördinatie van de schadeloosstellingen der verschillende verzekeringen te doen.

De ondergetekenden kunnen niet onderschrijven, dat ten aanzien van de uitvoeringsorganisatie der sociale verzekering in het thans aanhangige wetsontwerp geen afgerond geheel is verkregen. Dit afgeronde geheel bestaat wel, wanneer men de toekomstige ouderdomsvoorziening — en dit terecht, omdat haar regeling nog niet vaststaat — buiten beschouwing laat. Doch voor het overige streven de ondergetekenden een etappegewijze verwezenlijking van het in het ontwerp van wet neergelegde plan na. Ten aanzien van de drie dualismen, waarover de aan het woord zijnde leden spreken, moet dan ook worden opgemerkt, dat het eerste wordt opgeheven door de geleidelijke invoering van het ontwerp van wet, voorts dat het nog de vraag is, of het tweede zich zal voordoen, terwijl het aerde, zoals hierboven reeds uitvoeriger werd uiteengezet, geen dualisme is. De ondergetekenden kunnen de hier aan het woord zijnde leden dan ook niet volgen, wanneer zij stellen, dat alleen het door hen onder a genoemde dualisme zal verdwijnen.

Deze leden juichen intussen wel de uitvoering der sociale verzekering door bedrijfsverenigingen toe, alhoewel zij zich afvragen, of met het aanvaarden van het verplichte lidmaatschap van een beperkt aantal bedrijfsverenigingen niet het bedrijfseigene teloor gaat. De ondergetekenden wijzen er in dit verband op, dat een doelmatige uitvoering der sociale verzekering vereist, dat niet al te kleine verzekeringseenheden optreden, terwijl in de sociale verzekering het bepalen van het bedrijfseigene naar een wat ruimere maatstaf kan geschieden dan bij de opzet bij voorbeeld van de bedrijfsorganisatie,

Daar gaat het om regelen op het terrein van het gehele sociaal-economische leven, welke ongetwijfeld tot een verder gaande differentiatie aanleiding moeten geven. In kringen van deskundigen is men terecht van oordeel, dat deze differentiatie in de sector der sociale verzekering geringer kan zijn. Dat de desbetreffende bedrijfsgenoten zullen leren met elkaar samen te werken, achten de ondergetekenden meer waarschijnlijk dan dat zij elkaar niet zouden verstaan. Trouwens, de ervaring met de huidige bedrijfsverenigingen tot uitvoering van de Ziekte- en Kinderbijslagwet bewijst dit.

De opmerkingen, welke de aan het woord zijnde leden vervolgens maken met betrekking tot de ouderdomsverzekering en met betrekking tot de blijvende ongeval- en invaliditeitsrente, hebben de ondergetekenden in hoofdzaak reeds in het voorgaande beantwoord. De gedachting van het ontwerp van wet is, dat de uitvoering der ongeval- en invaliditeitsverzekering geleidelijk aan door de bedrijfsverenigingen ter hand zal worden genomen, waarmede niet gezegd is, dat deze verzekeringen dezelfde opzet zullen kunnen behouden als thans het geval is. Ook mag naar het oordeel van de ondergetekenden niet gezegd worden, dat het prijsgeven van de regel der centrale administratie tot consequentie moet hebben, dat de ouderdomsverzekering niet anders meer dan door Overheidsorganen uitgevoerd kan worden. Zij mogen ten deze verwijzen naar hetgeen zij hierboven daaromtrent hebben opgemerkt.

Alhoewel het uiteraard niet mogelijk is een raming te geven van de kostenbesparing, waartoe de doorvoering van de in het ontwerp van wet belichaamde uitvoeringsorganisatie uiteindelijk zal kunnen leiden, mag deze kostenbesparing zeker niet onderschat worden. Weliswaar zal zij geringer zijn dan het geval geweest zou zijn, wanneer de administratieve uitvoering meer gecentraliseerd had kunnen worden, doch ook de in het thans voorliggende ontwerp van wet geregelde organisatie zal tal van dubbelures overbodig maken. Bij de huidige organisatie van de uitvoering der sociale verzekering zijn tal van werkgevers binnen een zelfde bedrijfstak en vaak zelfs dezelfde werkgevers voor de verschillende takken van verzekering bij verschillende uitvoeringsorganen aangesloten. Reeds het uiteindelijk per bedrijfstak optreden van één uitvoeringsorgaan moet — afgezien van andere voordelen — tot bezuiniging aanleiding geven. Deze bezuiniging zal bovendien bevorderd kunnen worden door een juiste vervulling van de coördinerende functie der bedrijfsvereniging binnen de bedrijfstak.

De aan het woord zijnde leden, die hun voorkeur uitspreken voor uitvoering der sociale verzekering door bedrijfsverenigingen boven die door Overheidsorganen, willen daarmede niet te kennen geven, dat hiermede het ideaal zou zijn bereikt. Zij wijzen in dit verband op de betekenis van het betrekken van plaatselijke commissies bij de uitvoering der sociale verzekering. De ondergetekenden zijn van oordeel, dat de inschakeling van zodanige commissies, welke inschakeling zeker van sociaal-psychologische betekenis kan zijn, ter beoordeling van de bedrijfsvereniging moet blijven en gehanteerd kan worden binnen de grenzen van de autonomie der bedrijfsverenigingen.

Met betrekking tot het antwoord op de vraag, gesteld in het Voorlopig Verslag van de Eerste Kamer der Staten-Generaal betreffende het wetsontwerp tot vaststelling van de begroting van het Departement van Sociale Zaken voor het dienstjaar 1951 omtrent omvang en karakter van de wanbetaling van premieën voor de verschillende sociale-verzekeringswetten, zij verwezen naar de bijlage van deze Memorie.

Dat de kleine werkgevers de meeste moeilijkheden bij de uitvoering der sociale verzekering veroorzaken en dat deze omstandigheid de uitvoering der verzekeringen door de bedrijfsverenigingen niet zal vergemakkelijken, willen de ondergetekenden zeker onderschrijven. Het verplichte karakter der bedrijfsvereniging brengt deze moeilijkheden — waarmede tot dusver de Raden van Arbeid in de sociale verzekering alleen te maken hadden — met zich. Van de zijde van het bedrijfsleven zelf is er evenwel op gewezen, dat het doen uitvoeren van de sociale verzekering uitsluitend door bedrijfsorganen de sociale verzekering dichter bij de bedrijfsgenoten zal brengen. Het ligt niet op de weg van de ondergetekenden de middelen aan te geven, welke dit proces, waaruit een grotere medewerking der bedrijfsgenoten zou moeten resulteren, kunnen versterken. Dit ligt naar het oordeel van de ondergetekenden meer op de weg van de in de besturen der bedrijfsverenigingen samenwerkende bedrijfsgenoten.

Het ongunstige oordeel, hetwelk door enige leden wordt uitgesproken over het beleid van de eerste ondergetekende op grond, dat de materiële unificatie van de sociale-verzekeringswetten en de volledige unificatie van de organisatie tot uitvoering dier wetten in de aflopende periode niet „aus einem Gusz” zijn tot stand gebracht, mist, naar het oordeel van de ondergetekenden, de veelzijdige problematiek van de sociale verzekering en de praktische moeilijkheden, die

bij de unificatie en reorganisatie rijzen. De ondergetekenden hebben, in tegenstelling tot de aan het woord zijnde leden, vertrouwen, dat de in het onderhavige ontwerp van wet vervatte regeling tot de uiteindelijke oplossing van het vraagstuk zal bijdragen.

Met instemming hebben de ondergetekenden dan ook kennis genomen van het oordeel van sommige andere leden, dat met de aanvaarding van dit wetsontwerp een mijlpaal zal worden bereikt in de geschiedenis van de sociale-verzekeringswetten. Deze leden hebben wel hun verwondering uitgesproken, dat de Regering tot een ontwerp is kunnen komen, waarvan gemakkelijk viel te voorspellen, dat het geen instemming bij de meerderheid van de Volksvertegenwoordiging zou kunnen vinden.

De ondergetekenden merken naar aanleiding daarvan het volgende op. Het aanvankelijk ontwerp van wet steunt op het rapport van de Gemengde Commissie-Van Rhijn en kwam althans op de omstrede punten praktisch overeen met het voorontwerp van wet, dat op 7 Juli 1949 door de Gemengde Commissie in zake de Herziening der Sociale Verzekering bij de eerste ondergetekende was ingezonden. Bovendien was aan de bezwaren, die in het Voorlopig Verslag, uitgebracht door de Commissie van Voorbereiding uit de Tweede Kamer der Staten-Generaal, waren vermeld, bij Nota van Wijzigingen groten-deels tegemoet gekomen, zodat mocht worden verwacht, dat het aldus gewijzigde ontwerp bij de Tweede Kamer door een meerderheid zou worden aanvaard. Eerst nadat de schriftelijke voorbereiding van de behandeling van het ontwerp van wet in de Tweede Kamer was voltooid, zijn onder invloed van de bezwaren van het georganiseerde bedrijfsleven van de zijde van de Tweede Kamer verder gaande bezwaren naar voren gebracht, welke tot hernieuwde wijziging van het reeds gewijzigd ontwerp van wet hebben geleid. Indien de Tweede Kamer in een vroeger stadium met deze bezwaren was gekomen, zouden de nadelen, waarover de aan het woord zijnde leden spreken, waarschijnlijk voor een groot deel voorkomen zijn.

De moeilijkheden, die voortvloeien uit de overgang van verzekerden van de ene bedrijfsvereniging naar de andere, mogen niet onderschat worden. Bij de ziekte- en de kinderbijslagverzekering spreken die moeilijkheden minder dan bij de werkloosheids-, invaliditeits- en ouderdomsverzekering. De administratieve rompslomp wordt zeer vergroot, indien de administratieve bescheiden bij die overgang moeten worden doorgezonden. Dit is vooral het geval bij personen, die los werk verrichten en niet alleen van werkgever, doch ook van bedrijfstak verwisselen. Bij de werkloosheidsverzekering zal, aangezien de individuele registratie van verzekerden nagenoeg niet voorkomt, bij ieder werkloosheidsgeval het „uitkeringsverleden”, dat zich soms uitstrekt over vele jaren, moeten worden vastgesteld. Ook verzekerden, die volkomen te goeder trouw zijn, zullen dikwijls niet kunnen opgeven van welke bedrijfsverenigingen en gedurende welke tijdvakken zij uitkering hebben genoten. Bij een gemeenschappelijke administratie worden deze moeilijkheden tot de kleinste mogelijke omvang teruggebracht.

Met de in dit deel van het Voorlopig Verslag aan het woord zijnde leden zijn de ondergetekenden van oordeel, dat het van de uitvoering zal afhangen of de territoriale dan wel de bedrijfstaksgewijze decentralisatie effectief is. De praktijk zal uitwijzen, welke vorm van decentralisatie de meest gewenste vorm is en welke vorm van uitvoering naast deugdelijk ook goedkoop is. Indien taken, die belangrijke financiële offers vragen, zoals bij voorbeeld het controleren in streken, waar de bedrijfsvereniging weinig verzekerden telt, worden opgedragen aan het Gemeenschappelijk Administratiekantoor, scheidt men voor deze vergelijking echter een onzuiver beeld. Ook behoeft concurrentie niet altijd te leiden tot de grootst mogelijke kostenbesparing. Evenwel moet er op gewezen worden, dat blijkens de opvattingen van de Tweede Kamer deze kostenvraag niet alleen — en zelfs niet in de eerste plaats — van beslissende betekenis is. Ook de hier aan het woord zijnde leden blijken bij voorbaat voorkeur uit te spreken voor de bedrijfstaksgewijze decentralisatie van de uitvoering, waarbij naar het oordeel dier leden beleid en administratieve uitvoering niet te scheiden zijn. Deze leden wijzen in dit verband op de totstandkoming van het Sociaal Fonds voor het Bouwbedrijf. Zij zouden gaarne de verzekering ontvangen, dat aan deze wijze van administreren geen bezwaren in de weg zullen worden gelegd. De ondergetekenden menen, dat zulks — hoewel de Sociale Verzekeringsraad in dezen beslist — niet het geval zal behoeven te zijn. Zij mogen verwijzen naar hetgeen zij hierboven naar aanleiding van een vraag van administratieve samenwerking door bedrijfsverenigingen buiten het raam van het Gemeenschappelijk Administratiekantoor hebben opgemerkt.

Naar aanleiding van de opmerkingen van enkele leden, die verwijzen naar het standpunt, weergegeven op blz. 3, onder punt 5, van

het Voorlopig Verslag van de Tweede Kamer, mogen de ondergetekenden verwijzen naar hetgeen zij als antwoord daarop hebben opgemerkt in de Memorie van Antwoord aan de Tweede Kamer op blz. 4, onder punt 5.

Het overleg, dat gepleegd is tussen de Coöperatieve Vereniging „Centraal Beheer” U.A. en de Centrale Onderlinge, had tot doel te bereiken, dat beide organisaties binnen het raam van het toekomstige Gemeenschappelijke Administratiekantoor tot één geheel zouden samensmelten. Waar dit overleg zich ter zake buiten de ondergetekenden om heeft voltrokken in de sfeer van het bedrijfsleven, ligt het niet op hun weg hieromtrent mededelingen te doen.

Indien anders dan na toepassing van artikel 60, eerste lid, een Gemeenschappelijk Administratiekantoor zal worden erkend, zullen waarschijnlijk alleen veranderingen van formele aard optreden, omdat reeds nu een dergelijk lichaam, waarin de Centrale Onderlinge en „Centraal Beheer” samenwerken, als administratiekantoor zal gaan fungeren. Vindt artikel 60, eerste lid, wél toepassing, dan is een ontwikkeling in meer dan één richting mogelijk.

Met betrekking tot de op blz. 7 van de Memorie van Antwoord aan de Tweede Kamer genoemde aanpassingswet zij opgemerkt, dat hiermede bedoeld is een ontwerp van wet, hetwelk er toe strekt de Werkloosheidswet aan te passen aan het onderhavige ontwerp van wet, op overeenkomstige wijze als dit is geschied in de ontwerpen van wet tot wijziging der Ziekte- en Kinderbijslagwet. Deze aanpassingswet tast de materiële inhoud der Werkloosheidswet niet aan, doch zal onder meer uit die wet een aantal bepalingen met betrekking tot de bedrijfsverenigingen, welke in het onderhavige ontwerp van wet eveneens voorkomen, moeten verwijderen. Dit ontwerp van wet is om advies gezonden aan het bestuur van het Algemeen Werkloosheidsfonds. Het desbetreffende advies is een dezer dagen uitgebracht. De verdere behandeling van dit ontwerp van wet zal met de grootst mogelijke spoed worden bevorderd.

Artikel 65. Naar aanleiding van de vraag of het, et wenselijk is, dat van de bevoegdheid tot het maken van uitzonderingen in dier voege wordt gebruik gemaakt, dat vooral voor het oudere personeel, dat door het Gemeenschappelijk Administratiekantoor van andere administratieve organen op het gebied der sociale verzekering zal worden overgenomen en dat voordien onder een andere pensioensvoorziening valt dan die, voorzien in de Pensioenwet 1922, de oude pensioenregeling blijft gehandhaafd, merken de ondergetekenden op, dat zij gaarne zullen medewerken aan een voor de betrokkenen bevredigende oplossing, zowel in het geval, dat de regeling, vervat in de Pensioenwet 1922 (*Stb.* 240), geen of een minder gunstige aanspraak geeft, als in het geval, waarin het Gemeenschappelijk Administratiekantoor een voor de belanghebbenden gunstiger regeling dan die bij de Pensioenwet 1922 (*Stb.* 240) voorzien, toepast. Naar bevind van zaken zal daarbij de uitzonderingsmogelijkheid, neergelegd in artikel 4, eerste lid, onder *i ter*, der Pensioenwet 1922 (*Stb.* 240), kunnen worden toegepast.

Overneming van personeel. De ondergetekenden zijn met verscheidene leden van oordeel, dat het wenselijk moet worden geacht, dat reeds thans in verband met de invoering der Werkloosheidswet personeel, in dienst van de Raden van Arbeid, overgaat naar de bedrijfsverenigingen en het Gemeenschappelijk Administratiekantoor. Juist in verband met het feit, dat de totale reorganisatie zal kunnen leiden tot inkrimping van het aantal beambten, in dienst der uitvoeringsorganen, verdient het aanbeveling, dat bij de uitvoering der Werkloosheidswet reeds zoveel mogelijk personen te werk worden gesteld, welke afkomstig zijn van de Raden van Arbeid. Op deze wijze kan worden voorkomen, dat verschillende dier ambtenaren te zijner tijd zonder emplooi zullen komen. Zij kunnen dan ook mededelen, dat en bij de Raden van Arbeid en de bedrijfsverenigingen en bij de ambtenaren van de Raden van Arbeid begrip voor deze situatie wordt ontmoet, zodat reeds thans overgang plaats heeft van ambtenaren van de Raden van Arbeid naar de bedrijfsverenigingen en naar de Coöperatieve Vereniging „Centraal Beheer” U.A. Hierbij mag men zich niet te snel laten afschrikken door moeilijkheden, die daardoor ontstaan bij de Raden van Arbeid. Die moeilijkheden moeten door gemeenschappelijke inspanning worden overwonnen. De oplossing kan voor deze moeilijkheden onder meer worden gezocht in het aantrekken van tijdelijke krachten en voor zoveel nodig in het verrichten van overwerk. Mogelijk zouden de moeilijkheden geringer geweest zijn, indien per 1 Juli a.s. niet alleen de Werkloosheidswet in werking zou zijn getreden, doch bovendien de Ziekte- en Kinderbijslagwet op die datum geheel ter uitvoering zouden zijn opgedragen aan de nieuwe organen. De langdurige behandeling van het ontwerp van wet in de Tweede Kamer heeft de verwezenlijking van deze gedachte onmogelijk gemaakt. Een opdracht tot uitvoering van de drie hierge-

noemde wetten aan de nieuwe organen zou alleen mogelijk zijn geweest door een verder uitstel van de invoering der Werkloosheidswet, hetgeen niet verantwoord werd geacht.

Volstreekte zekerheid, dat alle ambtenaren van de oude organen bij de nieuwe organen een plaats zullen kunnen vinden, kunnen de ondergetekenden niet geven. Wel hebben zij goede verwachtingen, gelet ook op de houding, welke van de zijde der nieuwe organen wordt ingenomen, dat de meeste moeilijkheden tot een oplossing zullen kunnen worden gebracht. Met betrekking tot de vraag, welke de arbeidsvoorwaarden en pensioenregelingen zullen zijn, zij verwezen naar de artikelen 27, 40 en 65 van het ontwerp van wet. Met betrekking tot dit laatste artikel zij verwezen naar de hierboven reeds gemaakte opmerkingen. Met betrekking tot de artikelen 27 en 40 wordt er de aandacht op gevestigd, dat de bedrijfsvereniging, het Gemeenschappelijk Administratiekantoor en de Sociale Verzekeringsraad autonoom zijn in het vaststellen van regelen van lonen en andere arbeidsvoorwaarden, met dien verstande, dat de beide eerste organen onderworpen zijn aan het toezicht van de Sociale Verzekeringsraad en het laatste orgaan aan het toezicht van de Minister van Sociale Zaken en Volksgezondheid. Een overeenkomstige regeling vindt men in de Wet op de Bedrijfsorganisatie met betrekking tot de Sociaal-Economische Raad en de product- en bedrijfschappen. Wat die regelen betreft, merken sommige leden op, dat er tegen dient te worden gewaakt, dat niet via de voorzieningen voor het personeel van het Gemeenschappelijk Administratiekantoor dit particulier kantoor niettemin een publiekrechtelijk karakter gaat dragen. Deze opmerkingen zijn de ondergetekenden weinig duidelijk. Vooreerst is het Gemeenschappelijk Administratiekantoor geen zuiver particulier lichaam, doch ligt het, evenals de bedrijfsverenigingen, sterk in de publiekrechtelijke sfeer, doch voorts is het niet wél mogelijk, dat door middel van personeelsvoorzieningen aan een particulier orgaan een publiekrechtelijk karakter wordt gegeven. De ondergetekenden spreken gaarne als hun verwachting uit, dat de regeling van lonen en andere arbeidsvoorwaarden bij de nieuwe organen niet ongunstiger zullen zijn dan bij de Rijksverzekeringsbank en de Raden van Arbeid.

Tenslotte wijzen de ondergetekenden op artikel 60, vierde lid, door welke toepassing de bij de overgang van ambtenaren gerezen moeilijkheden een oplossing kunnen vinden, indien de medewerking van de eerste ondergetekende daartoe nodig zou zijn.

Inwerkingtreding der wet. Naar aanleiding van de opmerkingen van enige leden met betrekking tot de aanpassing der Werkloosheidswet aan het in behandeling zijnde ontwerp van wet merken de ondergetekenden op, dat het inderdaad in hun voornemen ligt de indiening van een ontwerp van wet, strekkende tot een zodanige aanpassing, te bevorderen. Dit ontwerp van wet zal zo spoedig mogelijk worden ingediend. Formeel behoeft hiermede niet te worden gewacht totdat de Organisatiewet Sociale Verzekering in het *Staatsblad* is afgekondigd. Zulks is ook niet geschied met de aanpassingsontwerpen betreffende de Ziektewet en de Kinderbijslagwet. Een bepaling, overeenkomstig met artikel 60, eerste lid, van het ontwerp-Organisatiewet Sociale Verzekering, behoeft in dit aanpassingsontwerp niet te worden opgenomen, omdat bedoeld artikel 60, eerste lid, na de aanpassing ook werkt ten aanzien van de administratie van de verplichte wachtgeld- en werkloosheidsverzekering.

De vraag of het niet wenselijk zou zijn de inwerkingtreding van het onderhavige ontwerp van wet aan te houden, ten einde de na de verkiezingen optredende Minister van Sociale Zaken en Volksgezondheid de gelegenheid te laten, om, desgewenst, de unificatie van de sociale verzekering, zowel wat de materiële inhoud als wat de uitvoeringsorganen betreft, op bredere basis op te trekken, menen de ondergetekenden ontkennend te moeten beantwoorden. Een beslissing in de zin, als door deze leden bedoeld, zou tot onverantwoorde vertraging aanleiding kunnen geven.

Inderdaad zullen werkgevers, die van de Raden van Arbeid naar de bedrijfsverenigingen overgaan, in verband met het feit, dat de Raden van Arbeid geen en vele bedrijfsverenigingen wél een voorschotkorting kennen, voor dubbele betalingen worden uitgesteld. De ondergetekenden vertrouwen, dat de uitvoeringsorganen in voorkomende gevallen door een soepele houding de hieruit voortvloeiende moeilijkheden zullen weten op te vangen.

De vraag of vóór 1 Juli 1953 alles gereed kan zijn om het Gemeenschappelijk Administratiekantoor te laten optreden, mag naar het oordeel der ondergetekenden bevestigend beantwoord worden. De ondergetekenden achten het zelfs niet onmogelijk, dat per 1 Januari 1953 een Gemeenschappelijk Administratiekantoor kan worden erkend. De termijn, bedoeld in artikel 60, eerste lid, onder *a*, speelt hierbij geen rol. Mocht geen Gemeenschappelijk Administratiekantoor kunnen worden erkend, dan zou kunnen worden overgegaan tot toepassing van artikel 60, eerste lid.

Wijziging der Ziektewet

Algemeen. De ondergetekenden achten het van veel betekenis, dat in de diverse sociale-verzekeringswetten dezelfde begrippen gehanteerd worden. Zij hebben zich bepaald tot een voorlopige unificatie van het loonbegrip, omdat dit in verband met de Werkloosheidswet dringend noodzakelijk was. Anders hadden zij vooruit moeten lopen op de arbeid van de commissie tot coördinatie van loonbelasting, vereveningsheffing en sociale-verzekeringspremiën, welke zich eveneens met deze materie bezig heeft gehouden. Zoals zij reeds in het bovenstaande hebben opgemerkt, wordt thans gewerkt aan de uitwerking van het rapport der genoemde commissie in wetsvorm, waarbij ook aan de wensen van verscheidene leden tegemoet zal kunnen worden gekomen.

Artikel II

Ten aanzien van de bij dit artikel gemaakte opmerkingen zij verwezen naar het in het algemeen gedeelte van deze Memorie opgemerkte. Ook het vraagstuk van de verschillende loongrenzen zal bij de hierboven genoemde uitwerking gezien worden. Naar aanleiding van de vraag of loon wegens overwerk en vacantietoelagen moeten worden gerekend tot „dergelijke uitkeringen” als gratificatie en tantièmes, bedoeld in het derde lid van artikel 6, zij opgemerkt, dat overwerkloon *niet*, doch vacantietoelagen daartoe *wel* gerekend moeten worden.

Artikel VIII

De wijze, waarop de voorzieningen ten aanzien van de gemoedsbezwaarden worden getroffen, is wel degelijk een technische vereenvoudiging, welke de materiële inhoud der bestaande voorziening hoegenaamd niet aantast. Vooral de drang tot vereenvoudiging heeft tot deze wijziging geleid.

Artikel XLV

Naar aanleiding van de door verscheidene leden bij dit artikel gemaakte opmerkingen met betrekking tot bezettingsrecht in de Ziektewet kunnen de ondergetekenden mededelen, dat in het in het onderhavige wetsontwerp gelegaliseerde bezettingsrecht bepalingen omtrent gelijkstelling van zwangerschap en bevalling met ziekte niet zijn opgenomen. Een ontwerp van wet tot nadere regeling van deze materie is in voorbereiding.

*De Minister van Sociale Zaken
en Volksgezondheid.*

A. M. JOEKES.

De Staatssecretaris van Sociale Zaken,

A. A. VAN RHIJN.

De Minister van Binnenlandse Zaken.

BEEL.

De Commissie van Rapporteurs heeft gemeend met de mededeling van dit antwoord aan de Kamer haar Eindverslag te kunnen sluiten.

Vastgesteld den 31sten Mei 1952.

MOLENAAR

OOSTERHUIS

DE BRUIJN

SCHIPPER.

BIJLAGE VAN DE MEMORIE VAN ANTWOORD

Met betrekking tot de omvang en het karakter van de wanbetaling van premieën voor de verschillende sociale verzekeringswetten kunnen de volgende gegevens worden verstrekt.

I. Overzicht van de vaststellingen, de oninbaarverklaringen en de per ultimo van de betreffende jaren openstaande vorderingen inzake bedrijfspremiën Ongevallenwet 1921, Land- en Tuinbouwongevallenwet 1922, Ziektewet en Kinderbijslagwet, uitgedrukt in duizenden gulden, wat betreft de *Raden van Arbeid*:

a dienstjaar	b vastgesteld t/m 1950:	c oninb. verklaard t/m 1950:		d nog te vorderen per 31 Dec. 1950:	
		in geld:	percentage c van b:	in geld:	percentage d van b
1943	f 34 830	f 630	1,808	f 301	0,864
1944	„ 41 807	„ 3 063	7,326	„ 1 144	2,736
1945	„ 33 557	„ 595	1,773	„ 883	2,629
1946	„ 57 962	„ 407	0,702	„ 1 006	1,735
1947	„ 85 277	„ 533	0,625	„ 2 264	2,654
1948	„ 93 461	„ 353	0,377	„ 3 795	4,060
1949	„ 95 508	„ 107	0,112	„ 5 449	5,705
1950	„ 47 267	„ 5	0,010	„ 6 989	14,786

II. Overzicht van de vaststellingen, de oninbaarverklaringen en de per ultimo van de betreffende jaren openstaande vorderingen inzake premieën Land- en Tuinbouwongevallenwet 1922, uitgedrukt in duizenden gulden, wat betreft de *Bedrijfsvereniging voor ongevallenverzekering voor het land- en tuinbouwbedrijf*:

a dienstjaar	b vastgesteld t/m 1950:	c oninb. verklaard t/m 1950:		d nog te vorderen per 31 Dec. 1950:	
		in geld:	percentage c van b:	in geld:	percentage d van b
1943	f 6 222	f 3	0,048	f 1	0,016
1944	„ 5 408	„ 5	0,092	„ 1	0,019
1945	„ 5 764	„ 4	0,069	„ 1	0,017
1946	„ 5 953	„ 3	0,050	„ 4	0,067
1947	„ 6 031	„ 3	0,049	„ 5	0,082
1948	„ 5 808	„ 1	0,017	„ 10	0,172
1949	„ 5 161	„ —	—	„ 53	1,027
1950	„ 4 381	„ —	—	„ 82	—

III. Overzicht van de vaststellingen, de oninbaarverklaringen en de per ultimo van de betreffende jaren openstaande vorderingen inzake premieën Ziektewet en Kinderbijslagwet, uitgedrukt in duizenden gulden, wat betreft de *Bedrijfsverenigingen*:

a dienstjaar	b vastgesteld t/m 1950:	c oninb. verklaard t/m '50:		d nog te vorderen t/m 31 Dec. 1950	
		in geld:	percentage c van b:	in geld:	percentage d van b:
1948	f 254 302	f 283	0,111	f 799	0,314
1949	„ 283 863	„ 275	0,096	„ 1 994	0,702
1950	„ 131 243	„ 256	0,195	„ 6 151	4,686

IV. Overzicht van het verloop van de betalingen, zowel in het dienstjaar, waarover de premie verschuldigd is, als in de twee volgende jaren (A = oninbaar verklaard; B = te vorderen per ultimo).

Dienstjaar	Vastgestelde premie t/m 1950 (in duizenden gulden)	Dienstjaar		t/m 1 jaar na dienstjaar		t/m 2 jaar na dienstjaar	
		A	B	A	B	A	B

a. *Bedrijfsvereniging voor de ongevallenverzekering voor het land- en tuinbouwbedrijf*:

1948	f 5 808	—	0,5853%	—	0,8608%	0,0172%	0,1721%
1949	„ 5 161	—	0,6975%	—	1,0269%		
1950	„ 4 381	—	1,8717%	—			

b. *Raden van Arbeid*:

1948	f 93 461	0,0021%	6,5878%	0,0888%	5,9790%	0,3777%	4,0605%
1949	„ 95 508	0,0042%	6,1325%	0,1120%	5,7053%		
1950	„ 47 267	0,0105%	14,7862% ¹⁾				

c. *Bedrijfsverenigingen ingevolge de Ziektewet*:

1948	f 254 302	0,067 %	2,230 %	0,090 %	1,011 %	0,111 %	4,314 %
1949	„ 283 863	0,090 %	3,080 %	0,097 %	0,702 %		
1950	„ 131 243	0,195 %	4,687 %				

V. Overzicht premie-inning ingevolge het Ziekenfondsenbesluit:

	Raden van Arbeid Bedrijfsverenigingen			
	bedrag	procent	bedrag	procent
Vastgesteld t/m 1950	f 226 255 000		f 664 408 000	
oninb. verklaard t/m 1950	„ 1 618 000	0,715	„ 960 000	0,144
nog te vorderen per 31-12-1950	„ 5 408 000	2,390	„ 8 054 000	1,212

¹⁾ Dit percentage is zo hoog, omdat ± 50 % van de premie over het dienstjaar 1950 eerst in 1951 wordt vastgesteld.