

Wijziging van de Wet op de Rijksverzekeringsbank en
de Raden van Arbeid, Stb. 1933, 598

(Wijziging bepalingen inzake de Rijksverzekeringsbank)

MEMORIE VAN TOELICHTING

No. 3

Algemeen

Reeds sedert de totstandkoming van de Land- en Tuinbouwongevallenwet 1922 heeft zich in de organisatie der sociale verzekering een ontwikkeling voorgedaan — na de jongste wereldoorlog in versterkte mate —, waarbij aan de maatschappelijke organen een plaats is ingeruimd bij de wetsuitvoering. Dit beginsel heeft in het bijzonder gestalte gekregen in de Organisatiewet Sociale Verzekering, aan welke wet — zoals bekend — de gedachte ten grondslag ligt, de uitvoering van de sociale verzekering in handen te leggen van bedrijfsorganen, samengesteld uit vertegenwoordigers van werkgevers- en werknemersorganisaties.

Daarnaast heeft de Organisatiewet Sociale Verzekering eenheid in de uitvoering gebracht, en wel in die zin, dat uitsluitend bedrijfsorganen de in de Organisatiewet Sociale Verzekering genoemde takken van verzekering uitvoeren, waarmede aan het vroeger bestaande dualisme in de uitvoering, waarbij dezelfde wetten zowel door Overheids- als door bedrijfsorganen werden uitgevoerd, een einde is gekomen.

Naast uitvoering door bedrijfsorganen heeft de jongste ontwikkeling van de uitvoering der sociale verzekering daar, waar dit nodig was, ook geleid tot, wat de samenstelling aangaat, het meer op elkaar afstemmen van het bedrijfsorgaan en het Overheidsorgaan. Gedoeld wordt hier op het Algemeen Werkloosheidsfonds, waarin, gezien het belang van de Overheid bij de uitvoering der werkloosheidsverzekering, naast vertegenwoordigers van werkgevers en werknemers, ook vertegenwoordigers van de Overheid zitting hebben.

Tot dusverre heeft de inschakeling van maatschappelijke organen bij de uitvoering van de sociale verzekering zich beperkt tot het betrekken van het georganiseerde *bedrijfsleven* in de uitvoering der arbeidersverzekeringen. Dit ligt voor de hand, wijl het stelsel van een volksverzekering ten onzent tot dusverre onbekend was. Met opzet is destijds de ouderdomsverzekering buiten de Organisatiewet Sociale Verzekering gehouden, omdat toen nog niet was beslist over de vraag, of de komende ouderdomsverzekering een arbeiders- dan wel een volksverzekering zou zijn. De geschetste ontwikkeling van de uitvoeringsorganisatie der sociale verzekering, welke zich, zolang er in ons land geen volksverzekering bestond, tot het betrekken van arbeiders- en werkgeversorganisaties in de uitvoering kon beperken, leidt er naar de mening van de ondergetekende toe bij invoering van een volksverzekering ook andere belanghebbende maatschappelijke groeperingen bij de wetsuitvoering in te schakelen. Ten aanzien van de uitvoering van de Wet op de algemene ouderdomsverzekering — een volksverzekering — gaan de gedachten van de ondergetekende dan ook in deze richting.

Het ligt naar de mening van de ondergetekende voor de hand, dat voor de uitvoering van de Wet op de algemene ouderdomsverzekering als vanzelf gedacht wordt aan een apparaat als de bestaande Rijksverzekeringsbank. Ook het advies van de Sociaal-Economische Raad inzake de wettelijke ouderdomsvoorziening gaat in deze richting. Door inschakeling van de apparatuur van de Rijksverzekeringsbank toch zal de nieuwe organisatie voor de uitvoering van de verzekering de beschik-

king verkrijgen over een administratie, welke in verband met de uitvoering van de Invaliditeitswet en de Noodwet Ouderdomsvoorziening met deze materie reeds door en door is vertrouwd geraakt.

Het ligt echter, gezien de vorengeschetste ontwikkelingsgang van de uitvoeringsorganisatie onzer sociale verzekering, evenzeer voor de hand om, wanneer de apparatuur van de Rijksverzekeringsbank bij de uitvoering van de definitieve ouderdomsverzekering wordt ingeschakeld, de bestuursvorm dier instelling, welke tot dusver een uitsluitend Overheidskarakter draagt, ten principale onder ogen te zien. De ondergetekende is tot de slotsom gekomen, dat die bestuursvorm, waarbij de leiding in handen is van een uit drie leden bestaand ambtelijk college, bezwaarlijk nog geacht kan worden te passen in de maatschappelijke verhoudingen zoals deze o.m. in de Organisatiewet Sociale Verzekering tot uitdrukking zijn gebracht. Reeds bij de behandeling van de begroting voor het dienstjaar 1954 van het Ministerie van Sociale Zaken en Volksgezondheid is door verschillende afgevaardigden, behorende tot onderscheiden politieke groeperingen in de beide Kamers der Staten-Generaal, van een gelijke opvatting blijk gegeven.

Naar de mening van de ondergetekende dient de uitvoering van de Wet op de algemene ouderdomsverzekering te worden opgedragen aan een nieuw te creëren instelling, Sociale Verzekeringsbank geheten, waarin de apparatuur van de huidige Rijksverzekeringsbank wordt opgenomen. Het bestuur dezer Sociale Verzekeringsbank zal — hierop wordt hieronder nader teruggekomen — drieledig zijn samengesteld, nl. uit een vertegenwoordiging van de werkgevers, uit een vertegenwoordiging van de werknemers en uit een derde groepering, bestaande uit vertegenwoordigers van de Overheid en van maatschappelijke groeperingen, andere dan werkgevers of werknemers.

De ondergetekende meent, dat op deze wijze nauw is aangesloten bij het advies van de Sociaal-Economische Raad inzake de wettelijke ouderdomsverzekering. Ook de Sociaal-Economische Raad is, blijkens zijn advies, van gevoelen, dat het door de Raad voorgestane stelsel — een volksverzekering — geen ruimte laat voor bedrijfstaksgewijze uitvoering der verzekering, maar een centrale uitvoering, waar mogelijk territoriaal vertakt, noodzakelijk maakt. De Sociaal-Economische Raad adviseert dan, de uitvoering van de ouderdomsverzekering op te dragen aan een zelfstandig rechtspersoonlijkheid bezittend lichaam, waarin de apparatuur van de Rijksverzekeringsbank zou kunnen worden geïncorporeerd. Het algemeen financieel en uitvoeringsbeleid van bedoeld lichaam zou moeten worden bepaald door een bestuur, waarvan de leden waren te benoemen door de daartoe door de Kroon aangewezen maatschappelijke organisaties, deze laatste, gelet op de kring der verzekerden, in uitgebreide zin genomen.

Omtrent het ontwerp van wet is het advies van de Sociale Verkeersraad ingewonnen. Bij de behandeling in de Sociale Verkeersraad bleken zich twee stromingen af te tekenen. Enerzijds was een minderheid van gevoelen, dat de ontwikkeling, welke zich met betrekking tot de uitvoeringsorganisatie der arbeidersverzekeringen heeft voorgedaan, zich niet behoeft door te zetten voor de uitvoering van een volksverzekering. Deze stroming acht een Overheidsorgaan voor de uit-

voering van de ouderdomsverzekering het meest geschikt. Anderzijds kon een meerderheid zich met de in het ontwerp van wet neergelegde gedachtengang zeer wel verenigen.

Voor wat betreft de samenstelling van het nieuwe bestuur heeft de ondergetekende een drie- en een vierledige samenstelling onder ogen gezien. Bij een vierledig samengesteld bestuur zou naast de vertegenwoordigers van de werkgevers- en werknemersorganisaties en van de Overheid als vierde groepering een vertegenwoordiging van de andere betrokken maatschappelijke organisaties optreden, waarbij onder meer is gedacht aan een vertegenwoordiging van de (huis)vrouwen en van de vrije beroepen.

Evenwel heeft de Sociale Verzekeringsraad in zijn advies er de ondergetekende op gewezen, dat de Raad unaniem van oordeel is, dat de aanwijzing van een vierde gedeelte der leden door naar het oordeel van de Minister van Sociale Zaken en Volksgezondheid representatieve organisaties van andere maatschappelijke groeperingen onoverkomenlijke bezwaren zal opleveren. Het leek de Raad zeer bezwaarlijk om te moeten bepalen, welke organisaties van andere maatschappelijke groeperingen dan die van werkgevers en werknemers representatief zijn. Een deel van de Raad zou daarom onder handhaving van de samenstelling van het bankbestuur uit vier groepen, de helft der leden door de Minister van Sociale Zaken en Volksgezondheid wenselijk te zien aangewezen, te weten de Overheidsvertegenwoordigers en de vertegenwoordigers van de overige maatschappelijke groepen. Een ander, even groot, deel van de Raad stelt voor om het Bankbestuur drieledig samen te stellen, nl. uit vijf vertegenwoordigers van de werkgeversorganisaties, vijf vertegenwoordigers van de werknemersorganisaties en vijf vertegenwoordigers van de Overheid en de overige maatschappelijke groeperingen. Deze derde groep zou door de Minister van Sociale Zaken en Volksgezondheid dienen te worden benoemd en zou dienen te bestaan uit Overheidsvertegenwoordigers en uit vertegenwoordigers van andere groeperingen, b.v. zelfstandigen.

De ondergetekende is met de Sociale Verzekeringsraad van mening, dat het onmogelijk zal blijken uit de zeer grote verscheidenheid van organisaties in bedoelde sectoren van het maatschappelijk leven er enkele aan te wijzen, die een vertegenwoordiger in het bankbestuur zouden mogen aanwijzen. Men zou daarom de oplossing moeten kiezen, dat de Overheid, behalve haar eigen vertegenwoordigers, ook de representanten van bedoelde groeperingen in het bankbestuur zou moeten benoemen. Dit levert echter weer het bezwaar op, dat de Overheid dan de helft van de leden aanwijst, waardoor de invloed van de Overheid op de bestuurssamenstelling wel groot wordt. Om deze reden stelt de ondergetekende, overeenkomstig het voorstel van de desbetreffende leden van de Sociale Verzekeringsraad, een drieledige samenstelling van het bankbestuur voor, te weten vijf vertegenwoordigers van werkgeversorganisaties, vijf van werknemersorganisaties en vijf van de Overheid en de andere maatschappelijke groeperingen gezamenlijk.

De door de Minister van Sociale Zaken en Volksgezondheid aan te wijzen groep van vijf leden, vertegenwoordigende de Overheid en de andere maatschappelijke groeperingen, zal zijn samengesteld uit een vertegenwoordiger van het Ministerie van Sociale Zaken en Volksgezondheid, uit een tweetal onafhankelijke deskundigen, terwijl de ondergetekende verder heeft gedacht aan een vertegenwoordigster van de vrouwenorganisaties en één vertegenwoordiger van de vrije beroepen.

In het kader van het onderhavige ontwerp van wet heeft de ondergetekende gemeend geen wijziging te moeten brengen in de positie van de Raden van Arbeid. De Sociale Verzekeringsraad heeft er de ondergetekende op gewezen, dat het voor de Raad duidelijk is, dat, in de thans bestaande verhoudingen, de Raden van Arbeid niet langer als autonome organen kunnen worden aangemerkt en in feite als bijkantoren van de Rijksverzekeringsbank zijn aan te merken. Deze realiteit zou de Sociale Verzekeringsraad in de wet tot uitdrukking willen zien gebracht. De Raad erkent, dat een dergelijke wijziging een tijdrovende werkzaamheid betekent, waarvoor, nu op korte termijn in de

uitvoering van de Wet op de algemene ouderdomsverzekering moet worden voorzien, niet voldoende tijd voorhanden is. De Sociale Verzekeringsraad is voornemens aan de Regering nader en in meer concrete vorm zijn opvatting kenbaar te maken omtrent het gehele probleem van de uitvoering der sociale verzekering, zoals deze is geregeld in de Wet op de Rijksverzekeringsbank en de Raden van Arbeid.

Hoewel erkend moet worden, dat door het overgaan van de uitvoering van de Ziektewet en de Kinderbijslagwet naar de bedrijfsverenigingen de taak van de Raden van Arbeid is beperkt, acht de ondergetekende het prematuur, vooruitlopende op de uiteindelijke herziening van de invaliditeitsverzekering en de regeling van de kinderbijslagverzekering voor niet-loontrekkenden, thans reeds in de positie van de Raden van Arbeid wijziging te brengen. Hij heeft zich met het onderhavige ontwerp het beperkte doel gesteld, een zo goed mogelijke, in overeenstemming met de tegenwoordige verhoudingen en opvattingen zijnde, uitvoeringsorganisatie voor de ouderdomsverzekering in het leven te roepen en zou verder het nader advies van de Sociale Verzekeringsraad willen afwachten. Hij wil er echter nu al op wijzen, dat er naar zijn mening voor moet worden gewaakt, dat de thans bestaande invloed van het regionale bedrijfsleven in de Raden van Arbeid zou verdwijnen. Ook op dit punt ziet hij het advies van de Sociale Verzekeringsraad met belangstelling tegemoet.

Artikelsgewijze toelichting

Artikel 1, onder A. In de gedachtengang van het wetsontwerp zal de Sociale Verzekeringsbank — anders dan de Rijksverzekeringsbank — geen Rijksinstelling meer zijn.

De Sociale Verzekeringsbank is gedacht als een zelfstandig rechtspersoonlijkheid bezittend lichaam met een publiekrechtelijk karakter, een lichaam, dat met een orgaan als het Algemeen Werkloosheidsfonds kan worden vergeleken.

Artikel 1, onder B. De Sociale Verzekeringsbank is in de eerste plaats ingesteld als uitvoeringsorgaan voor de Wet op de algemene ouderdomsverzekering. Voorts is de bank als opvolgster van de huidige Rijksverzekeringsbank belast met de uitvoering van de verzekering ingevolge de Invaliditeitswet, zulks in afwachting van de herziening van de invaliditeitsverzekering, met de uitvoering van de verzekering krachtens de Ouderdomswet 1919 en, zolang de overgang van de uitvoering van de ongevallenverzekering naar de bedrijfsverenigingen niet is geregeld, met de uitvoering van de verzekering ingevolge de Ongevallenwet 1921 en de Land- en Tuinbouwongevallenwet 1922.

Artikel 1, onder C. Artikel 4, hetwelk in het verleden geen toepassing heeft gevonden, kan naar de mening van de ondergetekende gevoegelijk worden gemist. Aan een instructie, welke de werkzaamheden aangeeft, welke door de bank en welke door de Raden van Arbeid worden verricht, is geen behoefte, aangezien in de afzonderlijke wetten deze taakverdeling tot uitdrukking komt.

Artikel 1, onder E. Artikel 6. In het algemeen gedeelte dezer memorie is reeds uiteengezet, dat naar de mening van de ondergetekende aan het hoofd van de Sociale Verzekeringsbank een drieledig samengesteld bestuur dient te worden geplaatst. Aan het hoofd van het bestuur zal een door de Minister van Sociale Zaken en Volksgezondheid, na overleg met het bestuur der bank te benoemen, voorzitter worden gesteld. De samenstelling van het bestuur vond in het algemeen deel reeds uitvoerig toelichting.

Artikel 7. Ten einde toezicht en uitvoering gescheiden te houden, is het lidmaatschap van de Sociale Verzekeringsraad of van een Raad van Arbeid onverenigbaar verklaard met dat van het bestuur der bank. In de gedachtengang van het artikel bestaat tegen een gecombineerd lidmaatschap van b.v. het Gemeenschappelijk Administratiekantoor en de Sociale Verzekeringsbank geen bezwaar.

Artikel 8. Voorgesteld wordt onder het bestuur der bank een directie te plaatsen, welke zal worden belast met de dagelijkse leiding. Gezien het algemene karakter van de ouderdomsverzekering als volksverzekering is bepaald, dat omtrent de benoeming van de directie overeenstemming met de Minister van Sociale Zaken en Volksgezondheid moet zijn verkregen.

De ondergetekende moge voorts wijzen op de overgangsbepaling van artikel V, tweede lid, waarbij wordt voorgesteld de zitting hebbende leden van het bestuur der Rijksverzekeringsbank te benoemen tot leden van de directie van de Sociale Verzekeringsbank. Ook het eerste lid van genoemd artikel beoogt de positie van het personeel van de Rijksverzekeringsbank door de overgang niet te schaden.

Artikel 9. Dit artikel handelt over de werkwijze van het bestuur van de Sociale Verzekeringsbank. De mogelijkheid is opengelaten, dat het bestuur zich splitst in kamers. Voor de uitvoering van één of meer der in artikel 3 genoemde wetten kan eventueel een afzonderlijke kamer worden ingesteld. Ook is voorzien in de mogelijkheid van overdracht van bevoegdheden van het bestuur aan de voorzitter, de directie, een lid van de directie of aan een kamer, alsmede van bevoegdheden van de voorzitter aan de directie of een lid van de directie.

Artikel 10. In de nieuwe verhoudingen zal de bezoldiging van het personeel van de Sociale Verzekeringsbank door het bestuur der bank dienen te worden geregeld. Ingevolge artikel 27 van de Organisatiewet Sociale Verzekering en artikel 15, derde lid, van de Werkloosheidswet dient de Sociale Verzekeringsraad goedkeuring te verlenen aan de regelen inzake de lonen en de andere arbeidsvoorwaarden van het personeel van de bedrijfsverenigingen, het Gemeenschappelijk Administratiekantoor en het Algemeen Werkloosheidsfonds. In verband hiermede is ook ten aanzien van de door de bank vast te stellen lonen en arbeidsvoorwaarden een dergelijke bepaling opgenomen.

Te dezer zake merkt de ondergetekende op, dat in artikel 47 van de Wet op de Rijksverzekeringsbank en de Raden van Arbeid is bepaald, dat de Raad van Arbeid de bezoldiging van alle aan hem ondergeschikte ambtenaren en in het algemeen hun rechten en verplichtingen regelt. Bij algemene maatregel van bestuur kunnen voorschriften worden gegeven, waaraan de bedoelde regeling moet voldoen. In de algemene maatregel van bestuur, tot stand gekomen bij Koninklijk besluit van 30 mei 1949, *Stb.* J 221, is bepaald, dat de regeling, door de Raad van Arbeid vastgesteld ingevolge voormeld artikel 47, niet gunstiger mag zijn dan de overeenkomstige regeling, geldende voor het personeel van het Ministerie van Sociale Zaken en Volksgezondheid.

Hierbij zij nog opgemerkt, dat de door de Raden van Arbeid getroffen regelingen aldus zijn vastgesteld, dat de bezoldiging, alsmede de rechten en verplichtingen van de aan de Raden van Arbeid ondergeschikte ambtenaren gelijk zijn aan die, geldende voor het personeel van het Ministerie van Sociale Zaken en Volksgezondheid.

De ondergetekende acht het gewenst, met betrekking tot de bezoldiging en de arbeidsvoorwaarden van het personeel van de Sociale Verzekeringsbank een zelfde voorschrift in het leven te roepen, waardoor zal worden bereikt, dat verschillen in bezoldiging en arbeidsvoorwaarden tussen het personeel van de Sociale Verzekeringsbank en de Raden van Arbeid worden

voorkomen. Daarom is bepaald, dat de Minister van Sociale Zaken en Volksgezondheid ten deze de nodige voorschriften kan geven.

Artikelen 15 en 16. In het licht van de met de Organisatiewet Sociale Verzekering tot stand gebrachte herziening van de uitvoeringsorganisatie der sociale verzekering ligt het voor de hand, dat het toezicht op de Sociale Verzekeringsbank wordt opgedragen aan de Sociale Verzekeringsraad. Ook de Sociaal-Economische Raad laat zich in zijn advies in deze geest uit. Naar analogie van het bepaalde bij artikel 17 van de Werkloosheidswet is bepaald, dat het bestuur der bank rekenplichtig en verantwoordelijk is aan de Sociale Verzekeringsraad. Voor zover het uitgaven ten laste van het Rijk aangaat, is verantwoordelijkheid en rekenplichtigheid van het bankbestuur aan de Minister van Sociale Zaken en Volksgezondheid noodzakelijk.

Artikel 17. Wanneer het bestuur der bank zijn taak niet naar behoren vervult, kunnen op grond van dit artikel voorzieningen worden getroffen. Deze bepaling komt goeddeels overeen met artikel 16 van de Organisatiewet Sociale Verzekering, welke artikel een soortgelijke bepaling bevat ten opzichte van een bedrijfsvereniging. De artikelen 73 en volgende van de Wet op de Rijksverzekeringsbank en de Raden van Arbeid bevatten reeds de nodige voorziening voor schorsing of vernietiging van besluiten wegens strijd met de wet of het algemeen belang.

Artikel I, onder G. Zoals in het algemeen gedeelte dezer memorie reeds is uiteengezet, is er bij de onderhavige wijziging naar gestreefd, de positie van de Raden van Arbeid zoveel mogelijk ongewijzigd te laten. Met de wijziging van artikel 49 is beoogd hiërarchisch een beter geheel te verkrijgen door de Raden van Arbeid, anders dan tot dusver, ook verantwoordelijk aan de bank te doen zijn.

Artikel VI. Zoals in de toelichting op onderdeel A van artikel I reeds is medegedeeld, zal de Sociale Verzekeringsbank niet als een Rijksinstelling kunnen worden aangemerkt. Dit dient naar het gevoelen van de ondergetekende tot consequentie te hebben, dat de voorzitter en de leden van het bestuur der bank worden uitgesloten van de toepassing van artikel 1 van de Ambtenarenwet 1929. Een dergelijke uitsluiting is in genoemd artikel van de Ambtenarenwet onder meer ook reeds vermeld ten aanzien van de voorzitter en de andere leden van de Sociaal-Economische Raad, de overige organen, genoemd in de Wet op de publiekrechtelijke bedrijfsorganisatie, de Sociale Verzekeringsraad en het personeel, in dienst van de genoemde instellingen. De ondergetekende zou echter voor het personeel van de Sociale Verzekeringsbank de status van ambtenaar in de zin van de Ambtenarenwet 1929 in de huidige overgangstoestand vooralsnog willen handhaven, mede ten einde een verschil in status tussen het personeel van de Sociale Verzekeringsbank en de Raden van Arbeid te ontgaan. Een gelijke overweging heeft hierbij gegolden als in de toelichting op artikel 10 is vermeld met betrekking tot de door de Minister van Sociale Zaken en Volksgezondheid te geven voorschriften ten aanzien van de arbeidsvoorwaarden.

De Staatssecretaris van Sociale Zaken,
A. A. VAN RHIJN.