

MEMORIE VAN TOELICHTING

1. Inleiding

De uitvoering van de sociale zekerheid en met name de reorganisatie van deze uitvoering is reeds lange tijd onderwerp van discussie.

In 1967 heeft de toenmalige Minister van Sociale Zaken en Volksgezondheid advies gevraagd aan de Sociaal-Economische Raad (SER) over een vereenvoudiging van de uitvoeringsorganisatie.

Door velerlei factoren heeft het geruime tijd geduurd, voordat de SER met de beantwoording van de adviesaanvraag gereed was. Dit heeft er mede toe geleid dat in september 1976 door de bewindslieden van Sociale Zaken een ambtelijke projectgroep werd ingesteld met als taakopdracht:

- het vraagstuk van de uitvoeringsorganisatie van de sociale zekerheid primair te benaderen vanuit een streven naar verbetering van de beheersing van het uitvoeringsproces en voorstellen te doen voor een nadere regeling van de taak, plaats en functie van de Sociale Verzekeringsraad (SVR), alsmede
- het voorbereiden van een gerichte adviesaanvraag ter zake aan de SER en daarbij een blauwdruk voor een nieuwe organisatiestructuur.

Het interimrapport, dat de projectgroep heeft uitgebracht, is bij brief van 28 mei 1979 aan de Tweede Kamer (kamerstukken II, 1978–1979, 15 594, nrs. 1–2) aangeboden. Deze brief bevatte tevens een standpuntbepaling van het toenmalige kabinet ten aanzien van het rapport. De voorstellen met betrekking tot het beheersingsorgaan en de uitvoeringsorganisatie werden grotendeels onderschreven.

Op basis van dit rapport en de in het parlement gevoerde discussie is op 11 juni 1980 aan de SER een adviesaanvraag gezonden met een tweeledig karakter, namelijk over het beheersingsorgaan en over de aanpassing van de uitvoeringsorganisatie.

De SER heeft de adviesaanvragen uit 1967 en 1980 beantwoord met het advies van 18 mei 1984 over de vereenvoudiging van de uitvoering sociale verzekering.

De SER heeft zich in dat advies beperkt tot een standpunt over een nieuw beheersingsorgaan («uitvoeringsorganisatie aan de top»). Als reden hiervoor is door de SER aangevoerd, dat de voorgenomen stelselherziening van invloed kan zijn op de uitvoeringsorganisatie aan de voet.

Zoals is medegedeeld in de memorie van toelichting van de begroting van Sociale Zaken en Werkgelegenheid (kamerstukken II, 1985–1986, 19 200, hoofdstuk XV, nr. 2, blz. 46) is met de wetsvoorstellen ter realisering van het gewenste beheersingsorgaan een aanvang gemaakt. Voorts is toen medegedeeld dat het kabinet overweegt op niet al te lange termijn een meer gerichte adviesaanvraag over een gefaseerde herziening van de uitvoeringsorganisatie van de sociale zekerheid in de richting van regionale uitvoering op de grondslag van functionele decentralisatie aan de SER te doen toekomen.

Een aantal specifieke ontwikkelingen op het terrein van de door de Sociale Verzekeringsbank (SVB) en de Raden van Arbeid uitgevoerde volksverzekeringen, de Algemene Ouderdomswet (AOW) (Stb. 1985, 181), de Algemene Weduwen- en Wezenwet (AWW) (Stb. 1965, 429) en de Algemene Kinderbijslagwet (AKW) (Stb. 1980, 1), welke hier verder worden aangeduid als demografische verzekeringen, maken het naar mijn mening echter noodzakelijk om thans reeds wijzigingen aan te brengen in dit deel van de uitvoeringsorganisatie. Deze ontwikkelingen, welke hierna besproken zullen worden, leiden ertoe dat werkzaamheden, die door de Raden van Arbeid worden verricht, sterk zullen verminderen. Deze sterke vermindering van werkzaamheden leidt er naar mijn mening onontkoombaar toe de positie van de Raden van Arbeid – en daarmee ook die van de SVB – fundamenteel ter discussie te stellen.

Over de positie van de SVB en de Raden van Arbeid heb ik op 4 april 1985 advies gevraagd aan de SER. Dit advies is op 17 januari 1986 uitgebracht. Dit advies heb ik bij dit voorstel van wet betrokken.¹

Voorts is gebruik gemaakt van het advies¹ dat de Sociale Verzekeringsraad op mijn verzoek op 21 november 1985 heeft uitgebracht over onder meer de personele consequenties van de automatisering van de kinderbijslagadministratie. Dit advies zal overigens uitvoerig worden besproken bij gelegenheid van een voorgenomen wijziging van de AKW in verband met de automatisering van de kinderbijslagadministratie.

In dit wetsvoorstel wordt voorgesteld om de Wet op de Sociale Verzekeringsbank en de Raden van Arbeid (Stb. 1968, 158) en enige daarmee verband houdende andere wetten te wijzigen in die zin, dat de autonome positie van de Raden wordt opgeheven. De Raden worden districtskantoren van de SVB. De taken en bevoegdheden van de Raden worden overgenomen door de SVB en zijn districtskantoren.

Alleen die wijzigingen zijn voorgesteld, welke noodzakelijk zijn om veranderingen in de uitvoeringsorganisatie van de demografische verzekeringen tot stand te brengen. Aanpassing van bestaande bepalingen aan gewijzigde inzichten ten aanzien van wetgevingstechniek en delegatie van bevoegdheden heeft niet plaatsgevonden. Het ligt in de bedoeling om bij het in te dienen wetsvoorstel inzake het beheersingsorgaan de Wet op de Sociale Verzekeringsbank in te trekken. De bepalingen in deze wet zullen in het in te dienen nieuwe wetsvoorstel worden opgenomen en waar nodig worden aangepast.

In paragraaf 2 van deze toelichting worden de ontwikkelingen geschetst, welke thans reeds een ingreep in de uitvoeringsorganisatie van de demografische verzekeringen naar mijn mening noodzakelijk maken.

In paragraaf 3 en 4 worden het SER-advies en het regeringsstandpunt besproken. Paragraaf 5 handelt over de rechtspositionele aspecten en in paragraaf 6 tenslotte wordt het voorstel getoetst op dereguleringsaspecten.

2. Ontwikkelingen in de sfeer van de uitvoeringsorganisatie van de demografische verzekeringen

2.1. De huidige situatie

De SVB en de Raden van Arbeid zijn belast met de uitvoering van de AOW, de AWW en de AKW. Voorts zijn zij nog belast met de afwikkeling

¹ Ter inzage gelegd op de bibliotheek.

van een aantal inmiddels in liquidatie zijnde regelingen, nl. de Ouderdomswet 1919 (VOV) (Stb. 1919, 628) en de Invaliditeitswetten.

De uitvoeringsorganisatie is geregeld in de Wet op de Sociale Verzekeringsbank en de Raden van Arbeid. De taakverdeling bij de uitvoering tussen SVB en Raden van Arbeid is gedeeltelijk in de voornoemde wetten zelf en gedeeltelijk bij ministeriële regeling vastgesteld.

Kort samengevat komt deze er in grote lijnen op neer dat de Raden belast zijn met het toekennen, intrekken en herzien van de AOW- en de AWW-pensioenen als de gerechtigde in Nederland woont, tenzij internationale rechtsbepalingen van toepassing zijn of als naast het pensioen een andere uitkering wordt genoten. Voor wat betreft de AKW zijn de Raden belast met het toekennen en betaalbaar stellen van kinderbijslagen.

De SVB is belast met de toekenning, herziening en intrekking van de AOW- en de AWW-pensioenen in de overige gevallen. De SVB verzorgt tevens de betaalbaarstelling van alle AOW- en AWW-pensioenen.

Voorts is de SVB belast met het beheer van de fondsen, waarin de gelden voor de door de SVB en de Raden van Arbeid uitgevoerde verzekeringen worden gestort. Tevens houdt de SVB toezicht op de Raden. De SVR houdt toezicht op de SVB. Er is derhalve slechts een indirect toezicht van de SVR op de Raden van Arbeid.

Er zijn thans 22 autonome regionale Raden van Arbeid. Iedere Raad bestaat uit een voorzitter, benoemd door de Kroon, een drietal werkgeversleden en een drietal werknemersleden, benoemd door de Minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid op voordracht van de centrale organisaties. Het bestuur van de SVB, gevestigd in Amsterdam, bestaat uit een door de Minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid benoemde voorzitter en 15 leden, waarvan vijf worden aangewezen door de centrale en andere representatieve werkgeversorganisaties, vijf door de centrale werknemersorganisaties en vijf door de minister.

2.2. De positie van de Raden van Arbeid in het licht van de recente ontwikkelingen

Een aantal ontwikkelingen in de sfeer van de uitvoering van de AKW zal er toe leiden dat de personeelsomvang zeer aanzienlijk zal verminderen. Het gaat hierbij om de volgende ontwikkelingen.

Afschaffing van de kinderbijslag voor kinderen van 18 jaar en ouder in verband met de invoering van een nieuw stelsel van studiefinanciering

Inmiddels is de Wet op de studiefinanciering (Stb. 1986, 252) door het parlement aanvaard. Deze wet zal op 1 oktober 1986 in werking treden. Met ingang van die datum zal het recht op kinderbijslag voor kinderen van 18 jaar en ouder in beginsel vervallen.

Dit leidt tot een drastische vermindering van de personeelsbehoefte bij de Raden van Arbeid. Bij kinderen van 18 jaar en ouder is het vaststellen van het recht op kinderbijslag namelijk verhoudingsgewijs het meest gecompliceerd en derhalve het meest arbeidsintensief. Voor de meeste kinderen jonger dan 18 jaar, de overblijvende groep, wordt het recht op kinderbijslag bepaald door objectieve factoren. Dit wordt veroorzaakt door het feit dat voor alle thuiswonende kinderen tot 16 jaar van het verzorgingsbeginsel wordt uitgegaan. Een expliciete onderhoudseis wordt niet gesteld. De vaststelling van het recht op kinderbijslag is in dat geval eenvoudig.

Automatisering van de uitvoering van de AKW

Automatisering van de uitvoering van de AKW is reeds geruime tijd geleden in gang gezet. Zo is in 1972 door een werkgroep bestaande uit medewerkers van de SVB en de Raden, geadviseerd om over te gaan tot automatisering.

Bij de automatisering is thans gekozen voor de instelling van een vijftal regio's. Binnen elke regio is één Raad van Arbeid voorzien van computer-apparatuur, waarop de overige Raden in de regio door middel van terminals en printers zijn aangesloten. De automatisering zal in de komende twee jaren worden voltooid.

Op dit moment is de betaling van de kinderbijslag vrijwel geautomatiseerd. De laatste fase, waarbij het beoordelings- en mutatiesysteem wordt geautomatiseerd, zal een sterke vermindering van de personeelsbehoefte tot gevolg hebben.

Voor de kinderbijslaggerechtigde biedt dit systeem overigens grote voordelen namelijk:

- snellere uitbetaling van de kinderbijslag
- actuelere informatieverstrekking.

Wijziging kinderbijslagaanvraag en uitbetaling

Op dit moment moet de kinderbijslag eenmaal per kwartaal door de ouder(s) worden aangevraagd bij de Raad van Arbeid. Na afloop van het betreffende kwartaal wordt deze uitbetaald. Het automatiseringsproces biedt de mogelijkheid om in dit opzicht te komen tot een meer cliëntgerichte uitvoering. Het ligt in mijn voornemen om, na invoering van het volledig geautomatiseerde systeem, voorstellen te ontwikkelen tot wijziging van de Algemene Kinderbijslagwet, die ertoe moeten leiden, dat de ouders of verzorgers niet ieder kwartaal een kinderbijslaglijst behoeven in te dienen, maar alleen nog relevante mutaties moeten doorgeven. Een mutatiesysteem zal kunnen leiden tot een systeem met een automatische toekenning en een vaste betaaldatum.

De overgang van een systeem van aanvragen per kwartaal naar een mutatiesysteem zal, blijkens het SVR-advies, overigens niet behoeven te leiden tot een vermindering van het personeelsbestand. Tegenover de daarmee gepaard gaande vermindering van werkzaamheden zal namelijk een intensieve controle nodig zijn.

Op 1 april 1985 hadden de Raden van Arbeid het volgende personeelsbestand. Deze cijferopstelling, waarbij een onderscheid is gemaakt naar personen in vaste dienst en op tijdelijk arbeidscontract, gaat uit van het aantal personen ongeacht het totale aantal arbeidsuren per week.

	Vast	Tijdelijk	Totaal
AKW-afdeling	1532	502	2034
Overige afdelingen (waaronder AOW/AWW)	854	249	1103
	2386	751	3137

Deze cijfers zijn ontleend aan het SVR-advies inzake automatisering kinderbijslagbetalingen en personele consequenties Raden van Arbeid.

Indien de bovenvermelde veranderingen in de beschreven volgorde hun beslag krijgen, ontstaat het volgende beeld.

Moment van waarneming	(Additioneel) effect op capaciteit	Resterende capaciteit (in mensjaren)	Eventuele marge
Ingang studiefinancieringsstelsel (1 oktober 1986)	- 898	898	tussen 718 en 1078
Voltooiing automatiseringsproces (3e kwartaal 1988)	- 590	308	tussen 277 en 339
Afschaffing aanvraagformulier	0 à 44	308 à 352	tussen 277 en 383

Bij deze cijferopstelling is nog geen rekening gehouden met de overgangsregeling met betrekking tot het recht op kinderbijslag van kinderen van 18 jaar en ouder die geen aanspraak kunnen ontlenen aan de Wet op de studiefinanciering. Op de korte termijn zal het verlies aan arbeidsplaatsen als gevolg hiervan enigszins geleidelijker plaatsvinden.

Uit het overzicht blijkt dat de genoemde ontwikkelingen zullen leiden tot een verlies aan werkgelegenheid in de kinderbijslagsector van ruim 80%.

De werkgelegenheid bij de overige afdelingen (met name AOW en AWW) verandert als gevolg van genoemde ontwikkelingen niet.

Een en ander betekent dat er, ervan uitgaand dat de verhouding tussen voltijd- en deeltijdwerkers gelijk blijft, bij de kinderbijslagsector en de overige afdelingen te zamen, ongeveer 1500 arbeidsplaatsen, verdeeld over 22 Raden, overblijven.

Op de lange termijn zal er bij de SVB met name in de sfeer van de AOW en AWW mogelijk enige uitbreiding van de werkgelegenheid ontstaan. Te denken valt hierbij aan de per 1 april 1988 effectief wordende inkomenstoets voor het recht op toeslag in de AOW, de inmiddels door de Tweede Kamer aanvaarde gelijke behandeling van niet-huwelijkse met huwelijkse samenlevingsvormen in het kader van de AOW en wellicht in de toekomst in het kader van een geherstructureerde nabestaandenregeling. Deze uitbreiding van werkgelegenheid weegt evenwel geenszins op tegen het onontkoombare verlies aan arbeidsplaatsen in de kinderbijslagsector. Hoewel het verlies aan arbeidsplaatsen naar het zich thans laat aanzien voor het overgrote deel kunnen worden opgevangen binnen de SVB en de Raden als één concern, zijn gedwongen ontslagen niet geheel uit te sluiten.

Tegen de achtergrond van de bovengenoemde ontwikkelingen in de uitvoering van de AKW is het naar de mening van de regering alleen al vanuit doelmatigheidsoverwegingen onontkoombaar de vraag onder ogen te zien in hoeverre handhaving van de huidige positie van de Raden wenselijk is: 22 autonome Raden met een eigen bestuurscollege en een beperkt personeelsbestand zijn dan belast met de relatief simpele uitvoering van de kinderbijslagregeling en bepaalde onderdelen van de overige demografische verzekeringen.

In de adviesaanvraag van 5 april 1985 heb ik deze problematiek aan de SER voorgelegd. De wijziging van de autonome regionale Raden in districtskantoren van de SVB is door mij daarbij als het meest wenselijke alternatief naar voren gebracht. Daaraan is toegevoegd dat dit zou moeten leiden tot een vermindering van het aantal districtskantoren. In dit verband is voorts aan de SER in herinnering gebracht dat destijds in de meergenoemde brief van 28 mei 1979 aan de Tweede Kamer van het toenmalige kabinet en eveneens in de adviesaanvraag aan de SER van 11 juni 1980 de wenselijkheid is uitgesproken van de invoering van regionale uitvoeringsorganen voor de demografische verzekeringen en de werknemersverzekeringen. Bij de uitvoering van de demografische verzekeringen is evenwel, zo is gesteld in de adviesaanvraag, nauwelijks sprake van een relatie met de arbeidsmarkt: voorts gaat het om wetten, die gekenmerkt worden door een grote mate van uniformiteit. De vraag is, of het, gelet op dit karakter van de uitvoering van de demografische verzekeringen, wenselijk is voor de toekomst te kiezen voor een bestuurlijke, organisatorische verbinding van deze uitvoering met die van de werknemersverzekeringen.

In een aanvullende brief aan de SER heb ik op 13 november 1985 desgevraagd meegedeeld, dat het niet in mijn voornemen ligt om, na invoering van de voorgenomen wijzigingen in de uitvoeringsstructuur van de demografische verzekeringen, nieuwe wijzigingen in dit deel van de uitvoeringsorganisatie van de sociale zekerheid te overwegen. De aangekondigde adviesaanvraag aan de SER zal dan ook betrekking hebben op de regionalisatie van de uitvoering van de werknemersverzekeringen.

Te zijner tijd kan bezien worden of het advies van de SER over die regionalisatie aanleiding geeft tot een aanpassing of afstemming van de uitvoeringsorganisatie van de demografische verzekeringen.

3. Het standpunt van de SER

De SER is van oordeel, dat er, gezien de ontwikkelingen in de sfeer van de uitvoering van de AKW, en de daarmee gepaard gaande personele consequenties, aanleiding is om de positie van de Raden in verhouding tot de SVB ter discussie te stellen.

De Raad onderschrijft mijn opvatting dat de aard van de uitvoering van de volksverzekeringen gekenmerkt wordt door een grote mate van uniformiteit, door afwezigheid van regionale verschillen en daardoor ook van de noodzaak voor beleidsvorming op regionaal niveau, en door een geringe relatie met de arbeidsmarkt. Mede in het licht van de sterke vermindering van het personeelsbestand ligt het, aldus de SER, niet in de rede om het autonome karakter van de Raden van Arbeid te handhaven. De SER kan zich dan ook in beginsel verenigen met mijn in de adviesaanvraag neergelegde voorkeur de Raden van Arbeid om te vormen tot een voorlopig gelijk aantal districtskantoren van de SVB. Een vermindering van het aantal districtskantoren zal, aldus de SER, moeten worden bezien in het kader van de omvang en het karakter van de ter plaatse uit te voeren werkzaamheden en getoetst moeten worden aan de criteria voor een doelmatige en cliëntgerichte uitvoering.

Op termijn zou gekozen kunnen worden voor een vermindering van het aantal districtskantoren. Tegelijkertijd zou uit een oogpunt van cliëntgerichtheid, dienstverlening en bereikbaarheid een net van «steunpunten» met een hoge regionale spreidingsgraad moeten worden opgezet.

De SER wijst er op dat met de omzetting van de autonome Raden de gezamenlijke verantwoordelijkheid van de werknemers- en werkgeversorganisaties voor degevalsebehandeling in de regio vervalt. De Raad meent dat de centralisering van het bestuur, die hiermee gepaard gaat, er toe leidt, dat de bestuurlijke deskundigheid en ervaring van de huidige raadsleden verdwijnt, en dat de cliëntgerichtheid mede daardoor in gevaar komt. De Raad stelt voor om de bestuurscolleges om te vormen tot adviescolleges. Deze zullen tot taak moeten hebben het adviseren van de directeur van het districtskantoor over de gevalsebehandeling met een meer gecompliceerd karakter. Daarnaast zullen zij gevraagd of ongevraagd advies moeten uitbrengen aan het bestuur van de SVB.

Ten slotte gaat de Raad in op het werkgelegenheidsaspect en de overdracht van werkzaamheden.

De SER heeft het bestuur van de SVB, de Vereniging van Raden van Arbeid en de betrokken vakorganisaties uitgenodigd om hun standpunt over de adviesaanvraag kenbaar te maken. Dit heeft geleid tot overleg tussen de drie partijen om tot een eensgezind standpunt te komen. Het overleg heeft zich, mede op grond van het gestelde in de adviesaanvraag, toegespitst op de vraag op welke wijze concrete invulling gegeven moet worden aan de verdeling van de werkzaamheden tussen de SVB en de Raden van Arbeid c.q. tussen de SVB en de districtskantoren.

De SER heeft er kennis van genomen dat partijen niet tot een eensluidende opvatting zijn gekomen. De SER acht het naar aanleiding van de ontstane situatie wenselijk, dat door de SVR in zijn rol van toezichthoudend en coördinerend orgaan open en realistisch overleg wordt geïnitieerd tussen betrokkenen.

De SER tekent hierbij aan, dat ook de overheid hierin een eigen verantwoordelijkheid heeft, nu het werkgelegenheidsverlies bij de Raden van Arbeid voor een belangrijk deel zal worden veroorzaakt door de invoering van een nieuw stelsel van studiefinanciering.

4. Regeringsstandpunt

Het verheugt mij, dat de SER bereid is geweest om mee te werken aan de advisering over de uitvoering van demografische verzekeringen en dat de SER mijn visie over de uitvoeringsstructuur van die verzekeringen, welke is neergelegd in de adviesaanvraag, onderschrijft.

Het advies mede in beschouwing nemend, kom ik tot de volgende visie op de structuur van de uitvoeringsorganisatie van de demografische verzekeringen.

De autonome Raden van Arbeid moeten worden opgeheven en vervangen door districtskantoren van de SVB. Het personeel, dat op de datum van de opheffing in dienst is van de Raden van Arbeid, gaat over naar de SVB. De voorzitters komen in de functie van directeur van een districtskantoor eveneens in dienst van de SVB. Voor wat betreft de rechtspositionele aspecten verwijs ik naar hoofdstuk 5. Dit wetsvoorstel strekt ertoe de Wet op de Sociale Verzekeringsbank en de Raden van Arbeid en enige daarmee verband houdende andere wetten in die zin te wijzigen.

Het samenvoegen zal, zoals de SER eveneens heeft onderkend, tot schaalvoordelen leiden waar het betreft de stroomlijning van de bedrijfsvoering.

Voorts kan gewezen worden op de voordelen in termen van toezicht. De SVR krijgt direct toezicht op de gehele uitvoeringsorganisatie van de demografische verzekeringen. De vermenging van de uitvoerende en de toezichthoudende taak van de SVB zal verdwijnen.

Voor wat betreft de verdeling van de taken tussen het hoofdkantoor en de regio onderschrijf ik de opvatting van de SER, dat als uitgangspunt genomen dient te worden, dat het hoofdaccent bij de uitvoering van de sociale verzekering dient te liggen bij de gevalbehandeling in de regio. De mate van decentralisatie dient getoetst te worden aan de volgende criteria:

- doelmatigheid, waarbij o.a. als nadere invulling genoemd kan worden het voorkomen van versnippering van specialistische kennis over de districtskantoren;
- de wenselijkheid om te komen tot een zo groot mogelijke cliëntgerichtheid.

De toekomstige verdeling van de uitvoerende taken zou naar mijn mening in beginsel gebaseerd kunnen blijven op de huidige taakverdeling tussen de SVB en de Raden van Arbeid. Voorts kan via deconcentratie van de gevalbehandeling in het kader van de AOW en AWW overdracht van werkzaamheden van de SVB naar de districtskantoren plaatsvinden. Met name door het doelmatigheidscriterium wordt hieraan een grens gesteld. In het licht van de bovenvermelde criteria kan afhankelijk van de nog resterende werkzaamheden voorts een vermindering van het aantal districtskantoren plaatsvinden. Daarbij zou in beginsel aangesloten kunnen worden bij de bestaande vijf computerraden. Voorts is binnen de Bank een nadere gedachtenregeling nodig over het Bureau voor Belgische Zaken in Breda en het Bureau voor Duitse Zaken te Nijmegen. Het Bureau Belgische Zaken is een Stichting met een bestuur bestaande uit vertegenwoordigers van de SVB, de Vereniging van Raden van Arbeid en de Federatie van Bedrijfsverenigingen. Het Bureau Duitse Zaken is ingesteld door de Vereniging van Raden van Arbeid en heeft geen rechtspersoonlijkheid. De bureaus houden zich als verbindingsorgaan met België respectievelijk met West-Duitsland bezig met de uitvoering van sociale verzekeringswetten. Overigens zullen er in de werkzaamheden van die bureaus geen grote wijzigingen optreden.

Tegelijkertijd zou gezien moeten worden of een netwerk van «steunpunten» moet worden opgezet. Dit zou een verfijnde spreiding over het

gehele land kunnen krijgen. Deze steunpunten zouden in de eerste plaats een informatiefunctie moeten hebben, voorts zou moeten worden nagegaan of en zo ja welke uitvoerende werkzaamheden in het kader van de gevalsbehandeling in het kader van de AOW en AWW via deze steunpunten zouden kunnen geschieden. Bij een vermindering van het aantal districtskantoren kan per districtskantoor een zodanige schaalvergroting optreden dat de mogelijkheden voor deconcentratie vergroot worden.

Aan het voorstel van de SER om per districtskantoor een adviescollege in te stellen kleven naar mijn mening de volgende bezwaren.

In de huidige autonome structuur van de Raden bestonden er in de praktijk van de wetstoepassing verschillen in de uitvoering naar gelang de bepalingen zich lenen voor een meer subjectieve beoordeling. Deze verdwijnen in beginsel als gevolg van het feit, dat de Raden van Arbeid districtskantoren worden van de SVB. Regionale adviescolleges zijn naar mijn mening alleen gewenst, indien er ook daadwerkelijk regionale verschillen zijn. Het specifieke karakter van de demografische verzekeringen, met name van de AKW, brengt evenwel met zich mee, dat de rechten van belanghebbenden vrijwel uitsluitend zijn gebaseerd op objectieve criteria.

De SER zelf wijst in zijn advies op de grote mate van uniformiteit in de uitvoering, op de afwezigheid van regionale verschillen en de afwezigheid van de noodzaak voor beleidsvorming op regionaal niveau en de geringe relatie met de arbeidsmarkt. Ook uit hoofde van een cliëntgerichte uitvoering bestaat er daarom naar mijn mening aan deze regionale adviescolleges geen behoefte.

De bestuursstructuur van de SVB zal overeenkomstig de bestaande wettelijke bepalingen gehandhaafd blijven. Op deze wijze wordt bereikt, dat de centrale organisaties van werkgevers en werknemers adequate en voldoende invloed kunnen uitoefenen op het proces van de uitvoering van de demografische verzekeringen.

De uiteindelijke verantwoordelijkheid voor de vormgeving van de organisatiestructuur ligt bij het SVB-bestuur. De SVR dient vanuit zijn taak toezicht op de doelmatigheid van de uitvoeringsorganisatie te houden. Om deze reden heb ik naar aanleiding van het uitgebrachte SER-advies aan de SVR gevraagd, om vanuit zijn toezichthoudende en coördinerende taak het proces van de vorming van de nieuwe uitvoeringsstructuur te begeleiden.

Inmiddels is het overleg tussen partijen weer op gang gekomen. Dit heeft er toe geleid dat het bestuur van de SVB en het bestuur van de Vereniging van Raden van Arbeid een intentieverklaring hebben ondertekend. Deze overeenkomst bevat de volgende punten:

1. Uitgaande van de vorming van één concern zal overdracht van uitvoerende werkzaamheden op het gebied van de AOW/AWW plaatsvinden.
2. Totdat één concern is gevormd blijven de onderscheiden rechtspositieregelingen van kracht; waar mogelijk zal een gecoördineerd personeelsbeleid worden gevoerd.
3. Personele gevolgen van de automatisering dienen binnen het totale concern te worden opgevangen.
4. Een nadere concretisering van een gecoördineerd personeelsbeleid wordt op verschillende manieren aangegeven. Onder andere wordt de mogelijkheid genoemd om het personeel van de Raden in te zetten bij het opvangen van piekbelasting bij de Bank.
5. Er zal een werkgroep worden ingesteld om een en ander nader uit te werken. De vakorganisaties hebben in positieve zin van de overeenkomst kennisgenomen.

De uitvoeringsorganisatie van de demografische verzekeringen, zoals die door mij hierboven is geschetst, heeft consequenties voor de visie voor de toekomstige structuur van de gehele uitvoeringsorganisatie van de sociale zekerheid.

Zoals reeds meegedeeld, ligt het niet in mijn bedoeling om na de voorgestelde veranderingen nieuwe wijzigingen in de uitvoeringsstructuur van de demografische verzekeringen aan te brengen.

Wanneer het in te dienen wetsontwerp inzake het beheersingsorgaan dat vergt, zullen ook enige wijzigingsvoorstellen met betrekking tot de uitvoeringsorganisatiestructuur van de demografische verzekeringen worden voorgelegd. Deze zullen alleen betrekking hebben op toezichtrelaties tussen SVR, SVB en de Minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid.

De opvatting van de SER dat de overheid een verantwoordelijkheid heeft voor de werkgelegenheid bij de Raden van Arbeid wordt door mij volledig gedeeld. Zoals reeds in de adviesaanvraag aan de SER is meegedeeld, heb ik dan ook onderzocht of er mogelijkheden waren voor het behouden van bestaande werkzaamheden of voor het creëren van nieuwe zinvolle activiteiten. Het kan daarbij, gezien het karakter van de Raden van Arbeid, in beginsel slechts gaan om werkzaamheden in het kader van de uitvoering van de sociale verzekeringswetten of regelingen die daar een nauwe verwantschap mee vertonen. In de adviesaanvraag ben ik daar uitvoerig op ingegaan. Met name is daarbij de vraag aan de orde geweest of de Raden betrokken zouden kunnen worden bij de uitvoering van het nieuwe stelsel van studiefinanciering.

Tijdens de parlementaire behandeling van de Wet op de studiefinanciering is de kwestie van de werkgelegenheidsproblematiek bij de Raden meerdere malen onderwerp van discussie geweest (zie onder andere kamerstukken II, 1985-1986, nr. 6, blz. 11 en 12). Gesteld is van regeeringszijde dat op grond van inhoudelijke argumenten is gekozen voor één centrale uitvoering door één instantie.

De organisatie van de uitvoering door de centrale directie studiefinanciering is uiteindelijk door de Eerste en Tweede Kamer aanvaard. Wel is de motie-Wallage/Vermeend (19 125, nr. 64) aangenomen, waarbij de regering is verzocht de mogelijkheden te onderzoeken om bepaalde werkzaamheden in het kader van de studiefinancieringsregeling over te dragen aan de Raden van Arbeid.

Bij brief van 4 april 1986 (19 125, nr. 82) heeft de Minister van Onderwijs en Wetenschappen aan de Tweede Kamer meegedeeld, dat de opvatting van het kabinet, dat er geen plaats is voor Raden van Arbeid in een zo strak en sober mogelijke uitvoering van de Wet op de studiefinanciering, ongewijzigd is gebleven.

Tevens is gemeld dat, conform de toezegging van de regering, voortgang is gemaakt in de contacten met de Raden van Arbeid, teneinde te bewerkstelligen, dat, bij de vervulling van vacatures bij de diensten van het ministerie te Groningen, zo veel mogelijk voorrang wordt verleend aan personeelsleden van de Raden van Arbeid.

In totaal kunnen hier naar het zich laat aanzien ca. 100 arbeidsplaatsen mee gemoeid zijn.

Voorts zij er op gewezen dat de Raden van Arbeid de afgelopen jaren een anticiperend personeelsbeleid hebben gevoerd, door zo veel mogelijk tijdelijke arbeidskrachten aan te nemen. Een dergelijk beleid is onlangs ook door de SVB ingevoerd.

Tot slot zij herinnerd aan de hierbovengenoemde intentieverklaring.

Naar het zich thans laat aanzien zullen de gevolgen van de Wet op de studiefinanciering voor het overgrote deel kunnen worden opgevangen door natuurlijk verloop en het niet verlengen van de tijdelijke arbeidscontracten en kunnen gedwongen ontslagen tot een minimum beperkt blijven.

Ik ben van oordeel dat in deze omstandigheden door alle betrokken geledingen al het mogelijke is gedaan om de werkgelegenheidsgevolgen zo veel mogelijk te beperken.

5. Rechtspositionele gevolgen

De ingrijpende gevolgen van de automatisering voor de werkgelegenheid bij de Raden zijn onderkend. Na overleg tussen het bestuur van de Vereniging van Raden van Arbeid en de vakorganisaties in de Commissie Georganiseerd Overleg Raden van Arbeid is een sociaal statuut tot stand gekomen. In dit statuut zijn regels overeengekomen met betrekking tot de begeleiding, opleiding (om-, her- of bijscholing), eventuele herplaatsing, en wanneer andere middelen zijn uitgeput, beëindiging van het dienstverband van de medewerkers. Dit statuut is een adequate voorziening om de consequenties voor de betrokken personeelsleden bij de verschillende Raden zoveel mogelijk te verzachten. Onlangs hebben partijen overeenstemming bereikt over de uitbreiding van het sociaal statuut tot de personele gevolgen van de afschaffing van de kinderbijslag voor kinderen van 18 jaar en ouder. Het akkoord is ter goedkeuring voorgelegd aan het bestuur van de SVB en de SVR.

De wijziging van de Raden van Arbeid in districtskantoren van de SVB heeft rechtspositionele en bestuurlijke gevolgen voor het personeel en de voorzitters. In artikel 10 respectievelijk artikel 47 van de Wet op de Sociale Verzekeringsbank en de Raden van Arbeid is bepaald dat het bestuur van de Bank respectievelijk de Raad van Arbeid de arbeidsvoorwaarden van het personeel regelt. Voorts was tot 1 januari 1986 op basis van deze artikelen bepaald dat de arbeidsvoorwaarden van Bank en Raden niet gunstiger mochten zijn dan de dienovereenkomstige regeling van het rijkspersoneel. Hoewel er voor het personeel van de Bank en de Raden een eigen rechtspositieregeling gold, kwamen deze materieel vrijwel overeen.

Bij de invoering van de Wet arbeidsvoorwaardenontwikkeling gepremieerde en gesubsidieerde sector (Stb. 1985, 695) per 1 januari 1986 is er een wijziging gekomen in deze situatie. De in deze wet neergelegde regeling houdt in dat de verantwoordelijkheid voor de ontwikkeling van de arbeidsvoorwaarden berust bij werkgevers en werknemers. De overheid stelt vooraf vast welke financiële ruimte ten laste van de collectieve middelen hiervoor beschikbaar gesteld zal worden maar heeft op geen enkele wijze inhoudelijke bemoeienis met de arbeidsvoorwaarden. In samenhang hiermee zijn bestaande bevoegdheden om regels te stellen ten aanzien van de arbeidsvoorwaarden neergelegd in andere wetten, zoals bijvoorbeeld in artikel 10 respectievelijk artikel 47 van de Wet op de Sociale Verzekeringsbank en Raden van Arbeid, geschrapt.

In dit verband is van belang dat in de Eerste Kamer de motie-Franssen (kamerstukken I, 1985-1986, 18 479, nr. 64e) is aangenomen waarin de regering wordt uitgenodigd om met de uitvoeringsorganen van de sociale verzekering (waaronder dus de SVB en de Raden van Arbeid) een budgetteringsovereenkomst te sluiten ter beheersing van de kosten als bedoeld in artikel 2, derde lid, van de Wet arbeidsvoorwaardenontwikkeling gepremieerde en gesubsidieerde sector. Voorts is verzocht de Kamer voor 1 mei dienaangaande te rapporteren. Begin januari 1986 zijn de uitvoeringsorganen uitgenodigd om te overleggen om tot een budgetteringsovereenkomst te komen, uitgaande van de door de Kamer uitgesproken veronderstelling dat de arbeidsvoorwaarden intussen niet worden gewijzigd.

Aan de SVR is gevraagd om in overleg met de uitvoeringsorganen de eventuele totstandkoming van budgetteringsovereenkomsten te coördineren en uit te werken. Het overleg tussen de uitvoeringsorganen en de Minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid is thans nog gaande.

In reactie op genoemde uitnodiging hebben het bestuur van de SVB en het bestuur van de vereniging bericht geen behoefte te hebben aan een budgetteringsovereenkomst. Met spreekt een voorkeur uit om bij het vaststellen van de arbeidsvoorwaarden de regelingen voor het overheids-personeel te blijven volgen.

Het ligt onder de gegeven omstandigheden in de rede, dat op de datum, dat deze wet in werking treedt, de arbeidsvoorwaarden van het personeel van de Raden van Arbeid en de Bank geheel of nagenoeg geheel gelijk zullen zijn.

Voor wat betreft het Sociaal Statuut dat tussen de Raden van Arbeid en de vakorganisaties is overeengekomen kan het volgende worden opgemerkt.

De financiële gevolgen van het statuut dienen in beginsel binnen de beschikbare ruimte voor de verbetering van de arbeidsvoorwaarden te worden opgevangen. Naar mijn mening zijn de budgettaire consequenties van de faciliteiten voor om-, her- of bijscholing zodanig dat deze zonder problemen voor de uitvoeringsorganen in hun hoedanigheid van werkgever kunnen worden opgevangen.

Voor zover aan het Sociaal Statuut financiële consequenties verbonden zijn liggen deze met name op het terrein van de wachtgeldregelingen. Ervan uitgaande dat de SVB en de Raden van Arbeid als werkgever in de zin van artikel 2, tweede lid, van de WAGGS worden aangewezen, dienen de eventuele budgettaire consequenties binnen de beschikbare ruimte te worden gevonden.

Bij de inwerkingtreding van deze wet komt het personeel van de Raden in dienst van de SVB. In artikel XIV van het wetsvoorstel wordt bepaald, dat op de datum, dat deze wet in werking treedt, de arbeidsvoorwaarden van het personeel van de Raden van Arbeid geheel gelijk zullen zijn aan die welke voordien voor hen golden. Op deze wijze wordt aan het personeel gegarandeerd dat de arbeidsvoorwaarden, waaronder begrepen het Sociaal Statuut, door de nieuwe werkgever worden overgenomen. Het bestuur van de SVB kan nadien krachtens artikel 10 van de Wet op de Sociale Verzekeringsbank in overleg met de vakorganisaties de arbeidsvoorwaarden nader vaststellen.

Aandacht verdient nog het personeel van het bureau voor Duitse Zaken te Nijmegen en het bureau voor Belgische Zaken te Breda en het personeel van de Vereniging van Raden van Arbeid. Zij allen zijn in dienst van de Raden van Arbeid, respectievelijk te Nijmegen, Breda en Amsterdam. Zij komen derhalve ook in dienst van de SVB. Opgemerkt hierbij zij, dat ik verwacht, dat de werkzaamheden van de vereniging bij de opheffing van de Raden beëindigd zullen worden.

Bijzondere aandacht verdient voorts de positie van de voorzitters. De voorzitter wordt op grond van artikel 29 van de Wet op de Sociale Verzekeringsbank en de Raden van Arbeid door de Kroon benoemd. Voorts is het Bezoldigingsbesluit Burgerlijke Rijksambtenaren (Stb. 1983, 571) toepasselijk.

De voorzitters komen in de functie van directeur van een districtskantoor in dienst van de SVB. Voor hen is in artikel XIV bepaald, dat hun rechtspositie hetzelfde blijft, totdat het bestuur van de SVB krachtens artikel 10 van de Wet op de Sociale Verzekeringsbank de arbeidsvoorwaarden zal hebben vastgesteld.

De vraag kan rijzen of in het licht van de vermindering van het aantal districtskantoren geen problemen kunnen rijzen. In verband daarmee zij het volgende overwogen.

De leeftijdsopbouw van de voorzitters is zodanig dat een groot aantal van hen binnen afzienbare tijd de pensioengerechtigde leeftijd zal bereiken. Zo gaan er in de loop van dit jaar reeds een drietal voorzitters met pensioen. Voorts zal de vermindering van het aantal districtskantoren in de komende jaren eerst geleidelijk zijn beslag krijgen. Ik ben dan ook van oordeel dat de toekomstige positie van de voorzitters op adequate wijze is gegarandeerd.

6. Dereguleringsaspecten

Dit wetsvoorstel strekt er toe de uitvoeringsorganisatie van de demografische verzekeringen te doen plaatsvinden door één orgaan, de

Sociale Verzekeringsbank. Er is derhalve sprake van een vereenvoudiging en stroomlijning van de uitvoering.

In het wetsontwerp zijn geen delegatiebepalingen voor nadere regelgeving opgenomen. Voorts zal de noodzaak tot regelgeving verminderen, vooral op het gebied van de taakverdeling tussen SVB en Raden van Arbeid. Alternatieven ten aanzien van een andere organisatiestructuur zijn overwogen in de adviesaanvraag aan de SER, maar hebben niet tot een andere uitkomst geleid.

De opheffing van de tweeëntwintig Raadscolleges leidt tot een vermindering van bestuurlijke lasten. Daar staat tegenover dat de taken en verantwoordelijkheden van het SVB-bestuur met name in de overgangssituatie worden verzwaard.

Naar mijn mening draagt het onderhavige wetsvoorstel bij tot vermindering en vereenvoudiging van de regelgeving.

Het wetsvoorstel heeft geen financiële consequenties. De gevolgen van de veranderingen in de uitvoering in de sfeer van de kinderbijslag hebben dat uiteraard wel. De daarmee gepaard gaande vermindering van de uitvoeringskosten zal volgens een globale schatting zeventig miljoen gulden bedragen. Wegens het beroep op de wachtgeld- en werkloosheidsuitkeringen zal dit bedrag eerst na een aantal jaren worden bereikt.

Artikelsgewijze toelichting

Artikel I, onderdelen B en D

De begripsbepaling «de Bank» als verkorte vorm van Sociale Verzekeringsbank is voor de duidelijkheid verplaatst van artikel 3 naar artikel 1 van de wet.

Onderdeel C en artikel XIV

Na opheffing van de autonome Raden van Arbeid blijft uiteraard de noodzaak aanwezig tot regionale uitvoering van bepaalde taken in het kader van de volksverzekeringen. Het wetsvoorstel voorziet derhalve in districtskantoren. In eerste instantie zullen de bestaande Raden van Arbeid worden omgevormd tot districtskantoren. Hiermede is dan ook het werkgebied bij de overgang bepaald. Zoals evenwel blijkt uit het algemeen deel van deze memorie is een terug brengen van het aantal districten gewenst. Zeker wanneer sprake is van veel grotere werkgebieden dan die van de huidige Raden kan de behoefte ontstaan aan regionale steunpunten. Het nieuw voorgestelde tweede lid van artikel 2 van de Wet op de SVR voorziet hierin. Voorts is bepaald dat de Bank het werkgebied en de te verrichten werkzaamheden van een districts- of hulpkantoor vaststelt. Deze vaststelling – die met name van belang kan zijn bij de vermindering van het aantal districten of wijziging in de taakverdeling tussen het centrale kantoor en de regionale districtskantoren – behoeft de goedkeuring van de SVR.

Het koninklijk besluit van 5 november 1982, Stb. 645, betreffende gebiedsindeling Raden van Arbeid komt hiermee te vervallen.

Onderdeel I

Met het vervallen van artikel 31 vervalt tevens het koninklijk besluit van 11 juni 1938, Stb. 33, tot verdeling van de Raden van Arbeid in twee bezoldigingsklassen ten aanzien van de bezoldiging van de voorzitters.

Met het vervallen van artikel 32 vervalt tevens het koninklijk besluit van 10 november 1934, Stb. 574, waarin de vergoeding voor tijdverzuim en de reiskostenvergoeding is geregeld voor de leden van de raden.

Met het vervallen van artikel 46 vervalt tevens de ministeriële regeling van 10 april 1973, nr. 50922, Stcrt. 1973, nr. 80, voor de inrichting van jaarverslagen van de raden.

Met het vervallen van artikel 52 vervalt tevens het koninklijk besluit van 22 oktober 1957, Stb. 421, betreffende geldeningen van de raden bij de Bank.

Met het vervallen van artikel 60 vervalt tevens de ministeriële regeling van 19 augustus 1960, nr. 3236, betreffende de inrichting van de begroting van de raden.

Met het vervallen van artikel 62 vervalt tevens de ministeriële regeling van 5 maart 1980, nr. 55 779, Stcrt. 1980, nr. 50, inzake verdeling van de kosten van beheer voor de raden.

Artikel II, onderdeel A

De taakverdeling tussen de Bank en de raden heeft geen functie meer. De taakverdeling tussen de Bank en de districtskantoren geschiedt door de Bank onder goedkeuring van de Sociale Verzekeringsraad.

De ministeriële regeling van 17 september 1956, nr. 4403, Stcrt. 1956, nr. 186, komt hiermee tevens te vervallen.

Onderdeel B

Nu de AOW nog slechts door één orgaan wordt uitgevoerd – de Bank – zijn artikel 15 en de daarop steunende ministeriële regeling van 4 april 1985, nr. SV/VV/85/902, Stcrt. 1985, nr. 69, overbodig geworden. In artikel 14, eerste lid, van de AOW is namelijk al bepaald, dat het ouderdomspensioen op aanvraag wordt toegekend door de Sociale Verzekeringsbank.

Artikel III, onderdeel A en B

Hiervoor gelden dezelfde overwegingen als die onder artikel II, A en B. Tevens vervallen de ministeriële regelingen van 23 mei 1959, nr. 2366, Stcrt. 1959, nr. 100, inzake de taakverdeling en de indiening van aanvragen.

Artikel IV, onderdeel A en B

Het vervallen van artikel 5 en de wijziging van artikel 14 berusten op dezelfde overwegingen als die genoemd bij artikel II, A en B.

Tevens vervalt de ministeriële regeling van 24 juni 1980, nr. 52 922, Stcrt. 1980, nr. 121, inzake taakverdeling tussen de Bank en de raden.

Artikel V, onderdeel A

Op grond van dit tiende lid kan de Bank werkzaamheden die aan hem zijn opgedragen in het kader van de uitvoering van de AWBZ (Stb. 1967, 655), delegeren aan de raden. Deze bepaling kan vervallen.

Artikel VI

Artikel 14 van de Beroepswet (Stb. 1955, 47) geeft een opsomming van onverenigbare functies. Hierin worden genoemd voorzitter en personeel van een Raad van Arbeid. Deze bepaling kan vervallen.

Artikel XIII en XIV, vijfde lid

De Raad bestaat uit een voorzitter en een raadscollega, bestaande uit drie werkgevers- en werknemersleden. Door de opheffing van de Raden zijn de voorzitters en de raadsleden uit hun functie ontheven.

Artikel XIV, tweede lid

De voorzitters worden als zodanig eervol ontslagen en treden daarna in dienst van de Bank als directeur van het districtskantoor, met het werkge-

bied dat overeenkomt met dat van de Raad van Arbeid waar zij laatstelijk voorzitter waren.

Derde lid

Hier wordt aangegeven dat het personeel van rechtswege overgaat naar de Bank.

Vierde lid

Dit artikel leidt ertoe, dat de voorzitters en het personeel op de datum, dat deze wet in werking treedt op dezelfde arbeidsvoorwaarden, welke op hen van toepassing waren op de datum dat deze wet in werking treedt, in dienst treden bij de Bank.

Het staat partijen uiteraard vrij om nadien te onderhandelen over de arbeidsvoorwaarden ten einde te bereiken dat op het SVB-personeel en het voormalige personeel van de Raden en de voorzitters dezelfde rechtspositieregeling van toepassing wordt.

Artikel XV, eerste lid

Dit artikel regelt onder andere de overgang van de overige rechten en verplichtingen van de Raden van Arbeid naar de Bank.

Te denken hierbij valt aan roerende en onroerende goederen, verplichtingen in het kader van huurovereenkomsten, terugvorderingen in het kader van artikel 1395 BW.

Tweede lid

Met dit lid wordt bereikt dat de Bank treedt in de beroepsprocedures, waarin de Raad van Arbeid partij was.

Artikel XVII

De ingangsdatum van de eerste dag van het kalenderkwartaal is gekozen in verband met de uitvoering van de AKW, die een kwartaalsgewijze beoordeling kent.

De Staatssecretaris van Sociale Zaken en Werkgelegenheid,
L. de Graaf