

19 545

Samenvoeging van de Raden van Arbeid en de Sociale Verzekeringsbank tot één organisatie

MEMORIE VAN ANTWOORD

Ontvangen 9 november 1987

1. Algemeen; toekomstige herziening van de uitvoeringsorganisatie van de sociale zekerheid

Met belangstelling heb ik kennis genomen van de opmerkingen die de leden van de fracties van het C.D.A., de P.v.d.A. en de V.V.D. met betrekking tot het bovengenoemde wetsvoorstel hebben gemaakt.

De leden van de C.D.A.-fractie betuigen hun instemming met de doelstellingen die werden nagestreefd met de integratie. Deze leden en de leden van de andere hiervoor genoemde fracties hebben op een aantal onderdelen nadere vragen gesteld. Hierna wil ik daarop ingaan. Bij de beantwoording heb ik daarbij dezelfde indeling aangehouden als eerder in de beantwoording van door de Tweede Kamer gestelde schriftelijke vragen.

Naar aanleiding hiervan zij opgemerkt, dat in de aanwijzingen inzake terughoudendheid met regelgeving centraal staat, dat gestreefd moet worden naar vermindering en vereenvoudiging van regelingen van de centrale overheid. Het onderhavige wetsvoorstel leidt tot een vermindering van dergelijke regelgeving met betrekking tot de verdeling van de werkzaamheden.

In de nieuwe opzet kan het SVB-bestuur zelf de verdeling van werkzaamheden regelen. De rol van de overheid in dezen verdwijnt. Zoals hiervoor reeds is aangegeven verwacht ik niet dat van een compenserende bureaucratisering sprake zal zijn.

De leden van de fractie van de P.v.d.A. merken op dat het, door deze leden overigens onderschreven, standpunt dat aanvaarding van het wetsvoorstel geen onomkeerbaar eindpunt mag zijn, naar hun oordeel een belangrijk fundament onder de besluitvorming weghaalt.

Mede in het licht van de door mij toegezegde visie met uitgangspunten terzake van de algehele herziening van de uitkeringsorganisatie van de sociale zekerheid zou de richting van het veranderingsproces, dat met betrekking tot de Sociale Verzekeringsbank en de Raden van Arbeid in gang zal worden gezet, immers slechts ook als voorlopig zijn te beschouwen.

Deze zienswijze van de leden van de P.v.d.A.-fractie mag analytisch gezien juist genoemd worden, doch gaat voorbij aan de wijze waarop ik de samenvoeging van de Sociale Verzekeringsbank en de Raden van Arbeid heb geschetst in de context van de algehele herziening van de uitkeringsorganisatie van de sociale zekerheid.

In dat verband heb ik aangegeven dat ik die algehele herziening gefaseerd en langs gescheiden wegen, enerzijds de demografische verzekeringen en anderzijds de werknemersverzekeringen, tot stand zie komen. De leden van de fractie van de P.v.d.A. hebben te kennen gegeven deze scheiding eveneens voor te staan.

De richting van het bij de Sociale Verzekeringsbank en de Raden van Arbeid in te zetten veranderingsproces wordt weliswaar in hoge mate bepaald door overwegingen van doelmatigheid en de noodzaak tot aanpassingen aan veranderingen van de taaklast, mede-bepalend is ook dat die richting congruent is met de richting waarin naar mijn oordeel de herziening van de uitvoeringsorganisaties als geheel zich moet bewegen.

Langs gescheiden wegen opereren betekent dat in een later stadium beide wegen bij elkaar gebracht moeten worden.

In de door mij voorgestane aanpak breekt dit moment aan wanneer ook de reorganisatie van de uitkeringsorganisatie van de werknemersverzekeringen zal zijn afgerond.

Op dat moment moet onder ogen worden gezien of en zo ja op welke wijze nadere afstemming tussen beide uitkeringsorganisaties gewenst respectievelijk noodzakelijk is.

Aangezien de reorganisatie van de uitvoering van de werknemersverzekeringen, die zoals ik al aangaf gefaseerd zal plaatsvinden, een zaak is die pas over een langere periode definitief zijn beslag zal hebben gekregen, ligt dat moment ver in de toekomst.

Het wil mij dan ook voorkomen dat de kwalificatie «voorlopig» in dit opzicht een zeer rekbaar begrip is.

Tevens heb ik willen aangeven dat de richting waarin het veranderingsproces wordt geleid, op zichzelf bestendig is doordat rekenschap is gegeven van de richting waarin de gehele uitkeringsorganisatie zich zal dienen te bewegen.

De leden van de fractie van de V.V.D. vragen zich af hoe ik alert zou kunnen zijn dat reorganisaties van delen geen belemmeringen zullen gaan opleveren voor de toekomstige uitvoeringsstructuur, terwijl die uitvoeringsstructuur mij nog niet helder voor ogen staat.

Met betrekking tot deze vraag kan worden opgemerkt dat ik inmiddels de Tweede Kamer heb toegezegd in het eerste kwartaal van 1988 met een visie met uitgangspunten terzake van de algehele herziening van de uitkeringsorganisatie van de sociale zekerheid te komen. Deze integrale visie, waarvan ik bij de behandeling van het onderhavige wetsvoorstel in de Tweede Kamer reeds een aantal hoofdlijnen heb geschetst, zal voor mij toetssteen en uitgangspunt zijn bij de in de toekomst in gang te zetten veranderingsprocessen.

2. De strekking van het wetsvoorstel

2.1. Overwegingen in het kabinet

De leden van de P.v.d.A.-fractie stellen vast, dat de overwegingen van het kabinet in hoofdzaak zijn terug te brengen tot ontwikkelingen op het gebied van de automatisering en ontwikkeling in de wet- en regelgeving. De combinatie van beide leidt tot, wat zij noemen, een doelmatigheidsproblematiek. Zij vragen zich verder af of de personele effecten niet voor de totaliteit van de uitvoeringsorganisatie moeten worden gezien.

De leden van deze fractie hebben naar mijn mening terecht de doelmatigheidsproblematiek als belangrijk aspect uit de voorstellen naar voren gebracht. In mijn visie leidt de vermindering van het personeelsbestand uit oogpunt van doelmatigheid tot de vraag of op bestuurlijk niveau de autonome Raadscolleges gehandhaafd moeten blijven. In dit wetsvoorstel is er voor gekozen die autonome status niet te laten voortbestaan en derhalve de Raadscolleges op te heffen. Een tweede aspect met betrekking tot het doelmatigheids criterium betreft het samenvoegen van de werkororganisaties. Dit zal naar mijn verwachting leiden tot schaalvoordelen. Daarnaast zal de implementatie van de nieuwe op geautomatiseerde systemen gebaseerde administratie worden vergemakkelijkt.

Voorts zal het bij een geïntegreerde werkororganisatie beter mogelijk zijn een gecoördineerd personeelsbeleid te voeren. Dit beleid dient in de eerste plaats erop gericht te zijn binnen de uitvoeringsorganisatie van de demografische verzekeringen zoveel mogelijk gedwongen ontslagen te voorkomen. Afstemming met de uitvoeringsorganisaties van werknemersverzekeringen dient uiteraard eveneens plaats te vinden. Ik deel de zienswijze van de fractieleden van de P.v.d.A., dat de werkzaamheden in beide sectoren zo zeer vergelijkbaar zijn, dat uitwisselbaarheid mogelijk zal zijn. In de nota naar aanleiding van het eindverslag is aangegeven dat de mogelijkheden van overgang van personeel van SVB en Raden naar de bedrijfsverenigingen evenwel beperkt zijn (kamerstukken II, 1986-1987, 19 545, nr. 11 pag. 12).

2.2. Toekomstige structuur van de uitvoeringsorganisatie van de demografische verzekeringen

De leden van de C.D.A.-fractie vragen welke verwachting bestaat ten aanzien van de centralisatie c.q. decentralisatie als gevolg van het wetsvoorstel. Voorts informeren zij naar de toekomstige situering van de werkzaamheden van de bureaus voor Belgische en Duitse zaken.

De leden van de P.v.d.A.-fractie vragen om een precisering van het begrip cliëntgerichtheid van de uitvoeringsorganisatie.

Naar aanleiding hiervan merk ik het volgende op. De nieuwe uitvoeringsorganisatie zal bestaan uit een hoofdkantoor en districtskantoren. De nadere invulling van de uitvoeringsorganisatie is beslissend voor de vraag of een organisatie, die aan de criteria van doelmatigheid en cliëntgerichtheid voldoet, zal ontstaan. In de uitwerking zoals deze thans wordt ontwikkeld zijn hiervoor naar mijn mening voldoende garanties ingebouwd. Een solide basis is hiervoor gelegd in de intentieverklaring van 16 april 1986. Daarin is immers vastgelegd dat uiteindelijk de gevalsbehandeling in het kader van de demografische verzekeringen van in Nederland wonenden volledig in de regio zal plaatsvinden. Voor zover die gevalsbehandeling thans nog door de SVB geschiedt, zal fasegewijs een overdracht van werkzaamheden plaatsvinden. De werkzaamheden die thans door de bureaus voor Belgische en Duitse zaken worden verricht zullen ook in de nieuwe structuur onverminderd doorgang vinden. Ik heb geen enkele aanleiding om aan te nemen dat die – ook in mijn ogen noodzakelijke – dienstverlening geen doorgang meer zou vinden. Het is voorts de bedoeling, dat de sturing van het uitvoeringsproces vanuit het hoofdkantoor op hoofdlijnen zal plaatsvinden. De districtskantoren kunnen in een grote mate van zelfstandigheid de hun toevertrouwde taken uitvoeren.

In dit verband zij voorts verwezen naar het bij amendement toegevoegde artikel XXIV, waarin geregeld is dat de SVB en de Raden van Arbeid op basis van de eerdergenoemde intentieverklaring een voorstel zullen ontwikkelen met betrekking tot de overdracht van de werkzaamheden en de verdere uitwerking van de organisatiestructuur. Dat voorstel zal ter goedkeuring aan de SVr worden voorgelegd.

Voor de goede orde zij er op gewezen, dat de samenvoeging van de werkorganisaties niet afhankelijk is gemaakt van de gang van zaken rondom het voorstel met betrekking tot de overdracht en de organisatiestructuur. Wel zal het tijdstip van de samenvoeging van de kantoren en van de daarmee gepaard gaande opheffing van de Raadscolleges ten hoogste zes maanden nadat dit voorstel tot wet is verheven worden geëffectueerd. Ik heb er het volste vertrouwen in dat ook in de overgangsfase alle taken naar behoren vervuld zullen worden. De rol van de SVr in dit kader zal met name van toetsende aard zijn. Er van uitgaande dat partijen een gezamenlijk voorstel zullen voorleggen, zal door de SVr een marginale toetsing plaatsvinden op de criteria van cliëntgerichtheid en doelmatigheid. Een nadere toets van mijn kant zal dan ook niet meer plaatsvinden.

Dit naar aanleiding van opmerkingen van de leden van de P.v.d.A.-fractie.

Het begrip cliëntgerichtheid moet in dit verband nader gepreciseerd worden in de bereikbaarheid van het loket en goede dienstverlening. Deze bereikbaarheid kan verder worden vergroot door buiten de vestigingsplaats van de districtskantoren periodiek spreekuren te houden.

Onder goede dienstverlening versta ik in dit verband dat voor een cliënt, die binnen de gestelde termijnen de aanvraag heeft ingediend, tijdig het recht wordt vastgesteld en dat tijdig de vastgestelde uitkering wordt uitbetaald. Andere elementen zijn: adequate informatievoorziening met betrekking tot de behandelingsprocedure en met betrekking tot de individuele uitkeringsrechten, snelle verwerking van mutaties e.d.

Het zijn overigens aspecten die voor alle uitvoeringsorganen van sociale verzekeringen en sociale voorzieningen van toepassing zijn. Ook zij hierbij aangetekend, dat voor elk van de uitvoeringsorganen hierbij specifieke kanttekeningen te maken zijn.

Zo kan het met name bij de uitvoering van de demografische verzekeringen in die gevallen dat er sprake is van de toepassing van internationale regelingen of bij het vaststellen van niet-verzekerde tijdvakken zeer tijdrovend zijn uitkeringsrechten vast te stellen, zodat soms niet aan voorschotbetalingen valt te ontkomen.

Naar mijn verwachting zal de nieuwe organisatiestructuur met name op de punten van de bereikbaarheid, als gevolg van de overdracht van de gevalsbehandeling en de snelheid van de informatievoorziening (als gevolg van de automatisering en de overdracht van de gevalsbehandeling) cliëntvriendelijker kunnen worden.

Overigens heeft, anders dan de leden van de P.v.d.A.-fractie suggereren, cliëntgerichtheid vanaf de aanvang van de behandeling (zie bij voorbeeld pag. 7 van de memorie van toelichting) een belangrijke rol gespeeld.

De leden van de V.V.D.-fractie vragen welke inhoudelijke waarde moet worden toegekend aan de wijziging in de considerans. Voorts informeren zij of de naam SVB geen wijziging behoeft, omdat er sprake is van een fusie. *Ten slotte willen zij weten of er geen representatie vanuit de districtskantoren in het bestuur van de SVB moet komen.*

Naar aanleiding hiervan merk ik het volgende op. De wijziging in de considerans geeft aan dat op het niveau van de werkorganisaties het onderhavige wetsvoorstel als een fusie van het kantoor van de SVB en de kantoren van de Raden van Arbeid is te beschouwen. Bestuurlijk gezien kan evenwel niet worden gesproken van een fusie. De Raadscolleges worden opgeheven en het bestuur van de SVB blijft in dezelfde samenstelling bestaan. Ook dit komt in de geamendeerde considerans tot uitdrukking.

Tijdens de mondelinge behandeling in de Tweede Kamer heb ik gezegd dat ik mij zeer wel in deze amendering kan vinden (Handelingen II,

1986–1987, 98–5022), omdat deze de strekking van mijn voorstellen goed weergeeft. Daarmee wordt goed aangegeven dat er ten aanzien van de werkorganisaties sprake is van een samenvoeging. Het is daarmee naar mijn mening voor een ieder voldoende duidelijk dat er sprake is van een nieuwe werkorganisatie. Een nieuwe naamgeving aan die organisatie acht ik dan ook niet opportuun.

De vraag met betrekking tot de representatie vanuit de districtskantoren is mij niet geheel duidelijk. Bedoeld zou kunnen zijn dat een aantal directeuren van districtskantoren dan wel in plaats daarvan vertegenwoordigers van de adviescolleges volgens de vragenstellers in het bestuur van de SVB vertegenwoordigd zouden moeten worden. Ik kan mij niet voorstellen dat deze leden menen dat directeuren van districtskantoren in het bestuur vertegenwoordigd zouden moeten worden. Alleen al het feit, dat het bestuur de werkgever is van al het personeel van de SVB en derhalve ook van de directeuren van de districtskantoren, maakt dat zulks onmogelijk is. Daarnaast fungeren de directeuren van de districtskantoren onder SVB-directie, die weer zijn mandaat van het SBV-bestuur gekregen heeft. Een vertegenwoordiging vanuit de adviescolleges acht ik evenmin opportuun. Het gaat daarbij immers – er van uitgaande dat de SVB van de bevoegdheid dergelijke colleges in te stellen gebruik zal maken – over regionaal werkende instanties, die slechts een adviserende taak hebben en geen bevoegdheden bezitten. Overigens worden die adviescolleges – zij het op regionaal niveau – op dezelfde tripartite wijze samengesteld als het bestuur van de SVB (op landelijk niveau). De verwijzing van deze leden naar het SER-advies van 1984 op dit punt is mij niet duidelijk.

2.3. *Adviescolleges*

De leden van de C.D.A.-fractie stellen vragen met betrekking tot de adviescolleges. Zij informeren in het bijzonder naar de positie van de niet door de werkgevers- en werknemersorganisaties aan te wijzen leden. Voorts vragen zij naar de positie van de directeur ten opzichte van de adviescolleges.

Het bij amendement gewijzigd artikel 9 geeft aan de SVB de bevoegdheid tripartiet samengestelde adviescolleges in te stellen.

Aan de leden die niet afkomstig zijn uit de organisaties van werkgevers of werknemers, worden als eisen gesteld, dat zij in het werkgebied van het districtskantoor woonachtig zijn en dat zij uit hoofde van hun plaats in het maatschappelijk leven vraagstukken betreffende sociale verzekeringen kunnen beoordelen.

Deze formulering, die overigens ook voor een aantal «Kroonleden» van het SVB-bestuur wordt gehanteerd, laat volgens mij de ruimte aan velerlei organisaties en aan individuen zich bij het SVB-bestuur voor een zetel te melden. Blijkens de vraagstelling in het voorlopig verslag van de vaste Commissie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid van de Tweede Kamer zou bij voorbeeld gedacht kunnen worden aan de ouderenbonden (kamerstukken II, 19545, nr. 8, pag. 9).

Wat betreft de verhouding tussen de eventueel in te stellen adviescolleges en de directeuren van de districtskantoren zij gewezen op het volgende.

De SVB dient – onder goedkeuring door de SVr – te bepalen over welke onderdelen van de werkzaamheden advies moet worden gevraagd en op welke wijze zulks dient te geschieden. Thans kan derhalve nog niet worden aangegeven op welke wijze hieraan eventueel uitwerking zal worden gegeven. Wel is duidelijk dat de taken van de adviescolleges van een andere orde zullen zijn dan die van de huidige Raadscolleges.

3. De gevolgen voor de werkgelegenheid

De leden van de P.v.d.A.-fractie informeren naar de personele gevolgen van de onder invloed van te verwachten regelgeving en automatiseringsplannen voor de uitvoeringsorganen van sociale verzekeringen te verwachten werkgelegenheidseffecten.

In de memorie van antwoord aan de Tweede Kamer is ter zake het volgende opgemerkt.

«Het aantal gedwongen ontslagen bij een automatiseringsoperatie als deze die over meerdere jaren zijn beslag moet krijgen is zeer moeilijk te schatten.

Uitgaande van één organisatie, waarin een geïntegreerd personeelsbeleid wordt gecreëerd, een natuurlijk verloop van 6% en een maximale mobiliteit (functioneel en geografisch) zouden ongeveer 500 personen gedwongen ontslagen moeten worden. Indien het natuurlijk verloop hoger blijkt, zal het aantal gedwongen ontslagen lager kunnen uitvallen. Dit resultaat moet bezien worden tegen de achtergrond van het verlies van 1900 arbeidsplaatsen.»

Bij de prognoses met betrekking tot het aantal (in de toekomst te) vervallen arbeidsplaatsen dient nog te worden opgemerkt, dat ten aanzien van de automatisering AOW/AWW een schatting is gemaakt van de personeelseffecten aan het begin van het traject van automatisering. Tijdens het verdere verloop van het automatiseringproces zullen nieuwe prognoses worden vervaardigd die getoetst kunnen worden aan de inmiddels opgedane ervaringen en die zullen aansluiten op de dan te verwachten uitkomsten van het werkproces na de automatisering. Inmiddels is een adviesaanvraag over de herziening van de AWW aan de SER gezonden. Realisering van de daarin vervatte gedachten betekent in de jaren negentig een positief effect van circa 160 arbeidsplaatsen. Een andere ontwikkeling betreft de eventuele invoering van een voortzetting van de pensioenopbouw van bepaalde categorieën werkloze werknemers in het kader van het Fonds Voorheffing Pensioenverzekering. Een daartoe strekkend wetsvoorstel zal binnenkort bij de Tweede Kamer worden ingediend.

De Sociale Verzekeringsbank zal op verzoek van het bestuur van het Fonds Voorheffing Pensioenverzekering de betaling van de pensioenpremiebijdrage aan de pensioenuitvoeringsorganen verzorgen. Volgens een eerste schatting bedraagt het effect circa 60 arbeidsplaatsen.

Voorts is het niet denkbeeldig dat de bedreiging van de werkzekerheid het vrijwillige verloop zal stimuleren.

Maatregelen worden voorbereid om zoveel mogelijk werkzekerheid te kunnen bieden. Met de vakorganisaties wordt overlegd over een sociaal plan.

Daarnaast wordt een gedetailleerd personeelsplan uitgewerkt.

Als gevolg van vermindering van het aantal arbeidsplaatsen, geografische verplaatsingen van werk (decentralisatie) en veranderingen van functie-inhoud (bij voorbeeld als gevolg van automatisering) zullen gedwongen ontslagen echter niet in alle gevallen kunnen worden voorkomen.

Ook voor de andere uitvoeringsorganen van sociale verzekeringswetten zijn, toegespitst op de specifieke personele gevolgen van automatisering, geen presentabele cijfers voorhanden.

4. Rechtspositionele gevolgen

De leden van de P.v.d.A.-fractie informeren naar de gevolgen van het feit, dat de samenvoeging als gevolg van de toevoeging van artikel XXIV wellicht eerst zes maanden na inwerkingtreden van dit wetsvoorstel zal worden geëffectueerd, voor de voor één keer verruimde afvloeiingsmogelijkheid.

Het besluit van het kabinet om extra loonruimte op grond van de WAGGS ter beschikking te stellen voor de SVB en de Raden van Arbeid is met name ingegeven geweest om de oplossing van de personele problematiek voor het jaar 1987, ontstaan als gevolg van de invoering van de Wet op de studiefinanciering, te vereenvoudigen. De lasten welke uit de regeling voortvloeien lopen door tot 1991. In het besluit is reeds aangegeven dat ook hiervoor ruimte ter beschikking zal worden gesteld. Het tijdstip van de samenvoeging heeft hierop geen enkele invloed.

5. Deregulering

De leden van de P.v.d.A.-fractie vragen zich af of de vermindering van ministeriële regelgeving niet zal leiden tot een verschuiving van regelgeving naar buiten de directe overheids sfeer.

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