

Vergaderjaar 1988–1989

21 207

Voorstel van wet van de leden Biesheuvel, Nijhuis en Ter Veld tot wijziging van de Organisatiewet Sociale Verzekering (overdracht van taken en samenwerking door de bedrijfsverenigingen)

Nr. 3

MEMORIE VAN TOELICHTING

1. Inleiding

De uitvoeringsorganisatie van de sociale verzekeringen is een onderwerp van discussie dat in de geschiedenis van de Nederlandse sociale verzekering steeds weer terugkomt. Zoals bekend, werd de totstandkoming van de eerste sociale verzekeringswet, de Ongevallenwet van 1901, al beheerst door diepgaande meningsverschillen over de meest wenselijke inrichting van de uitvoeringsorganisatie. Verder zij – onder andere – herinnerd aan het herhaaldelijk uitstellen van de invoering van de Ziektewet, de moeizame totstandkoming van de Organisatiewet Sociale Verzekering en de geschiedenis van de adviesaanvraag van de regering aan de Sociaal-Economische Raad uit 1967 betreffende de vereenvoudiging van de sociale verzekering op langere termijn. Ook bij deze zaken stond de uitvoeringsorganisatie centraal.

Sinds enige tijd is de uitvoeringsorganisatie opnieuw onderwerp van intensieve discussie. Gewezen wordt op de – inmiddels gerealiseerde – herziening van de uitvoeringsorganisatie van de demografische verzekeringen, de Algemene Ouderdomswet, de Algemene Weduwen- en Wezenwet en de Algemene Kinderbijslagwet.

Verder wordt gewezen op de in verschillende kringen levende gedachten en voornemens over een herziening van de uitvoeringsorganisatie van de Ziektewet (ZW), de Wet op de arbeidsongeschiktheidsverzekering (WAO), de Algemene Arbeidsongeschiktheidswet (AAW), de Werkloosheidswet (WW) en de Toeslagenwet (TW). De voornemens van de regering zijn neergelegd in de discussienota «Herziening uitvoeringsorganisatie sociale verzekeringen» van 17 juni 1988 (Kamerstukken II 1987/88, 20 601, nr. 1). Met bedoelde discussienota werd gevolg gegeven aan de tijdens de behandeling van het wetsvoorstel-Samenvoeging van de Raden van Arbeid en de Sociale Verzekeringsbank tot één organisatie aanvaarde motie-Nijhuis (Kamerstuk II 19 545, nr. 17). In deze motie werd de regering om een discussienota gevraagd met daarin een totaalvisie (met uitgangspunten) op de, dringend geboden geachte, algehele herziening van de uitvoeringsorganisatie van de sociale zekerheid.

Maar ook elders, onder andere in de Stichting van de Arbeid, leven ideeën over een herziening van de uitvoeringsorganisatie.

Bedoelde voornemens en ideeën hebben betrekking op een hele reeks van (samenhangende) onderwerpen. Een van deze onderwerpen – het onderhavige voorstel van wet heeft daarop ook betrekking – betreft de administraties van de bedrijfsverenigingen. Op het ogenblik bestaan er acht van dergelijke administraties. De grootste daarvan is de (samen- gestelde) administratie van het Gemeenschappelijk Administratiekantoor (GAK), welk orgaan de administratie verzorgt voor 16 van de 23 bedrijfs- verenigingen. Daarnaast zijn er een aantal middelgrote en enkele kleinere administraties, alle van zogenaamde zelfadministrerende bedrijfsverenigingen.

Hoewel de actuele discussie over de herziening van de uitvoeringsor- ganisatie nog niet is afgerond, blijkt echter al over een bepaald aspect van de herziening in brede kring consensus te bestaan. Gedoeld wordt op de wenselijkheid om – gegeven de aan een moderne uitvoeringsorga- nisatie te stellen eisen op onder andere het gebied van doelmatigheid, kostenbeheersing en voldoende regionale spreiding – te komen tot een vergroting van de schaal van de administraties van de bedrijfsverenigingen. Deze schaalvergroting betekent een vermindering van het huidige aantal administraties, een vermindering die kan worden bereikt door het integreren van enkele administraties. Doorgaans wordt gesproken van een reductie van de administraties tot vijf à zes admini- stratieve eenheden. Over het precieze aantal zijn evenwel nog geen beslissingen genomen. In dit verband wordt verwezen naar – onder andere – de discussienota «Herziening uitvoeringsorganisatie sociale verzekeringen», (i.h.b. blz. 25–26), het «Advies van de Stichting van de Arbeid inzake de hoofdlijnen van een nieuwe uitvoeringsorganisatie van de Sociale Verzekering» van 14 oktober 1988 aan de Staatssecretaris van Sociale Zaken en Werkgelegenheid en de Vaste Commissie voor Sociale Zaken en Werkgelegenheid uit de Tweede Kamer der Staten- Generaal (blz. 22–23) en de reactie van de Federatie van Bedrijfsverenigingen van 10 oktober 1988 op eerdergenoemde discussienota, eveneens gericht aan de Vaste Commissie voor Sociale Zaken en Werkgelegenheid (blz. 4).

2. Ontwikkelingen binnen de uitvoeringsorganisatie

De in de discussie over de herziening van de uitvoeringsorganisatie algemeen onderschreven wens tot het reduceren van het aantal admini- straties van de bedrijfsverenigingen spoort met ideeën en plannen die al langere tijd in de wereld van de uitvoeringsorganisatie zelf leven. Zo is sinds enkele jaren een viertal bedrijfsverenigingen met elkaar in gesprek teneinde te komen tot een gemeenschappelijke uitvoering van een aantal activiteiten behorende tot de uitvoering van de in artikel 2, eerste en tweede lid, van de Organisatiewet Sociale Verzekering (OSV) bedoelde regelingen. Het gaat hier om bedrijfsverenigingen in verwante bedrijfs- sectoren, namelijk de Bedrijfsvereniging voor het Agrarisch Bedrijf, de Bedrijfsvereniging voor het Bakkersbedrijf, de Bedrijfsvereniging voor de Tabakverwerkende Industrieën en de Bedrijfsvereniging voor het Slagers- en Vleeswarenbedrijf, de Groothandel in Vlees en de Plumveeslachte- rijen 'De Samenwerking'. Deze bedrijfsverenigingen verzorgen hun administraties nu zelf. De administraties hebben alle een betrekkelijk kleine omvang.

Het onderlinge beraad heeft in 1988 geleid tot een door de besturen van de vier bedrijfsverenigingen genomen besluit om – onder handhaving van de bestuurlijke zelfstandigheid van de bedrijfsverenigingen – op korte termijn te komen tot een bundeling van werkzaamheden op het gebied van:

1. de (leke-)controle ten aanzien van de WW, ZW, AAW/WAO;
2. de medische beoordeling ten aanzien van de ZW, AAW/WAO en de Wet arbeid gehandicapte werknemers (WAGW);

3. de arbeidsdeskundige functies ten aanzien van de AAW/WAO en de WAGW;

4. de looncontrole;

5. de opsporing van strafbare feiten.

Of de werkzaamheden genoemd onder 2 (voor wat betreft de AAW/WAO en de WAGW) en onder 3 kunnen worden gebundeld, is overigens afhankelijk van de besluitvorming in de eerder genoemde discussie over de herziening van de uitvoeringsorganisatie met betrekking tot de positie van de Gemeenschappelijke Medische Dienst (GMD). Zoals bekend, bepaalt de OSV op het ogenblik dat bedoelde werkzaamheden tot het exclusieve domein van de GMD behoren (zie artikel 22a, eerste lid, van de OSV). De discussie over de positie van de GMD is nog gaande. Voor alle duidelijkheid wordt opgemerkt, dat het onderhavige voorstel van wet op die discussie geen betrekking heeft.

Tevens hebben de besturen van de betreffende bedrijfsverenigingen besloten om de genoemde werkzaamheden te laten uitvoeren door een gemeenschappelijk uitvoeringsorgaan dat rechtspersoonlijkheid bezit, een eigen bestuur heeft en beschikt over de noodzakelijke voorzieningen op het personele, financiële en organisatorische vlak.

3. Artikel 23b van de Organisatiewet Sociale Verzekering

Het laten uitvoeren (van het merendeel) van meergenoemde werkzaamheden door een gemeenschappelijk uitvoeringsorgaan impliceert dat de vier bedrijfsverenigingen een deel van de administratie van de in artikel 2, eerste en tweede lid, van de OSV bedoelde regelingen niet langer geheel zelfstandig zullen voeren. Daarbij komt dat de bedrijfsverenigingen het betreffende deel van de administratie niet willen laten voeren door het ministerieel erkende GAK, maar door een ander, nog op te richten, administratiekantoor, dat door henzelf wordt aangeduid als een gemeenschappelijk uitvoeringsorgaan.

Het laten verzorgen van (een deel van) de administratie door een ander orgaan dan het GAK is echter onverenigbaar met het systeem van de OSV met betrekking tot de wijze waarop de administratie van de bedrijfsverenigingen dient te worden gevoerd. Dit systeem ziet er als volgt uit.

Artikel 23b, eerste lid, van de OSV kent een bedrijfsvereniging de bevoegdheid toe om de administratie van een of meer takken van verzekering met inbegrip van de voorziening met betrekking tot toeslagen zelfstandig te voeren, indien en voor zover de Sociale Verzekeringsraad heeft verklaard, dat tegen het zelfstandig voeren van de administratie door de bedrijfsvereniging geen bezwaar bestaat. Een verklaring van geen bezwaar wordt verleend, tenzij tegen het zelfstandig voeren van de administratie door de bedrijfsvereniging overwegende technische of administratieve bezwaren bestaan. Blijkens de rechtspraak valt onder het zelfstandig voeren van de administratie ook het doen voeren van de administratie door een orgaan van de bedrijfstak, waarover de bedrijfsvereniging haar werking uitstrekt (CRvB 6 mei 1960, RSV 1960/132). Een voorbeeld van dit laatste biedt de Bedrijfsvereniging voor het Agrarisch Bedrijf die haar administratie laat verzorgen door de Stichting Agrarische Sociale Fondsen. Een ander voorbeeld is de Bedrijfsvereniging voor de Bouwnijverheid. Haar administratie wordt gevoerd door de Stichting Sociaal Fonds Bouwnijverheid.

Indien een bedrijfsvereniging een of meer takken van verzekering met inbegrip van de voorziening met betrekking tot toeslagen niet zelfstandig voert, wordt deze bij uitsluiting gevoerd door een door de Minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid erkend Gemeenschappelijk Administratiekantoor, aldus het tweede lid van artikel 23b van der OSV. Als

Gemeenschappelijk Administratiekantoor is erkend de Vereniging Gemeenschappelijk Administratiekantoor te Amsterdam.

Het wettelijk systeem is duidelijk: een bedrijfsvereniging voert de administratie zelf of laat dat doen door het GAK.

Ten slotte is van belang dat de rechter artikel 23b van de OSV zo heeft geïnterpreteerd, dat een bedrijfsvereniging niet bevoegd is om de administratie gedeeltelijk zelfstandig te voeren en een ander deel door het GAK te laten verzorgen (CRvB 9 mei 1956, Documentatieorgaan Sociale Verzekering 1956, blz. 157-158). In de uitvoeringspraktijk hebben zich in het verleden overigens wel eens situaties voorgedaan die niet geheel bij deze rechtspraak, die uit de begintijd van de OSV stamt, aansloten.

4. Wijziging van de Organisatiewet Sociale Verzekering is wenselijk

De hiervoor geschetste (wettelijke en jurisprudentiële) belemmeringen voor ontwikkelingen binnen de uitvoeringsorganisatie als in paragraaf 2 genoemd, zijn tweeeërlei. De eerste is de onmogelijkheid om de administratie door een ander administratiekantoor te laten voeren dan het GAK. De tweede belemmering is het verbod tot het gedeeltelijk zelfstandig voeren en het gedeeltelijk «uitbesteden» van de administratie.

De ondergetekenden achten het gewenst om het systeem van de OSV te wijzigen waardoor deze beletselen worden weggenomen. Het onderhavige voorstel van wet strekt daartoe. Voor de goede orde benadrukken de ondergetekenden dat het voorstel zich beperkt tot het bieden van de mogelijkheid tot het integreren van de administraties van zelfadministrerende bedrijfsverenigingen buiten het kader van het GAK. Met de wenselijkheid of onwenselijkheid van een bestuurlijke integratie (fusie) van bedrijfsverenigingen laat het voorstel zich niet in.

De ondergetekenden achten het voorts gewenst om nu tot wijziging over te gaan en daarmee niet te wachten tot de discussie over de herziening van de uitvoeringsorganisatie, die in paragraaf 1 is gememo-reerd, zal zijn beëindigd. Bedoelde discussie zal immers, zo mag worden verwacht, waarschijnlijk niet op korte termijn zijn afgerond, terwijl vervolgens ook nog de nodige tijd gemoeid zal zijn met het vertalen van de uitkomsten van de discussie in wetgevende maatregelen.

Het meest voor de hand liggende argument om nu tot wijziging van de OSV over te gaan, is het volgende. Er is sprake van een concrete behoefte bij een aantal bedrijfsverenigingen om op korte termijn te komen tot bundeling van (delen van) hun administraties, hetgeen volledig correspondeert met de in paragraaf 1 genoemde, breed onderschreven wens tot schaalvergroting waar het de administraties van de bedrijfsverenigingen betreft. Het wegnemen van de wettelijke barrières om die behoefte te kunnen realiseren, ligt dan voor de hand. Een bijkomend argument is dat de noodzakelijke wijziging van de OSV wetstechnisch gezien betrekkelijk eenvoudig is en daarom niet veel tijd behoeft te kosten.

De ondergetekenden zien hetgeen wordt voorgesteld als een beperkte maatregel. Het voorstel beoogt, het zij herhaald, niet meer dan het wegnemen van een aantal juridische belemmeringen waardoor administraties van zelfadministrerende bedrijfsverenigingen – zo nodig in fasen – kunnen integreren. Eventuele andere vormen van samenwerking van administraties van bedrijfsverenigingen, waarbij bijvoorbeeld ook het GAK betrokken kan zijn, zijn nu niet aan de orde. Evenmin aan de orde is de mogelijkheid voor bedrijfsverenigingen die hun administratie nu geheel door het GAK laten verzorgen, om de administratie gedeeltelijk zelf te doen. Dit soort onderwerpen verkeert nog in de discussiefase. Wellicht worden deze onderwerpen geregeld in de na de afronding van

de discussie over de herziening van de uitvoeringsorganisatie van de kant van de regering te verwachten voorstellen. De ondergetekenden willen daarop evenwel niet vooruitlopen.

ARTIKELSGEWIJZE TOELICHTING

Artikel I

Onderdeel A

In het nieuwe artikel 24a is de regeling neergelegd op grond waarvan een bedrijfsvereniging bevoegd is de administratie geheel of gedeeltelijk te laten verzorgen door een ander administratiekantoor dan het GAK. De regeling had verwerkt kunnen worden in het bestaande artikel 23b, maar er is bewust gekozen voor het introduceren van een nieuwe bepaling. Op deze wijze wordt recht gedaan aan de belangrijke plaats die het GAK al meer dan 35 jaar als administrateur van een groot aantal bedrijfsverenigingen inneemt.

Een bedrijfsvereniging is slechts bevoegd om de administratie te laten verzorgen door een ander administratiekantoor dan het GAK na tussenkomst van de Sociale Verzekeringsraad. Dit orgaan moet verklaren dat er tegen deze wijze van administreren geen overwegende bezwaren van technische of administratieve aard bestaan. De Sociale Verzekeringsraad wordt hier op dezelfde wijze ingeschakeld als in het geval een bedrijfsvereniging de administratie zelfstandig (i.e. niet door middel van het GAK) wenst te voeren. Ook dan is een verklaring van geen bezwaar van de Sociale Verzekeringsraad vereist (zie artikel 23b, eerste lid, van de OSV). Ook de norm waaraan de Sociale Verzekeringsraad het voornemen van de bedrijfsvereniging toetst, is voor beide gevallen dezelfde. De toetsing verschilt echter in zoverre, dat de Sociale Verzekeringsraad ten gevolge van de onderhavige wetswijziging ook een gedeeltelijke overdracht van de administratie moet gaan beoordelen en dus vanuit administratief en technisch oogpunt bezien of de afbakening tussen de administratie, die de bedrijfsvereniging zelf voert en die zij gezamenlijk met anderen doet voeren, duidelijk is.

Voor wat betreft de regeling (juridische vormgeving, erkenning, erkenningsvereisten, etc.) van het orgaan dat – in plaats van het GAK – voor een bedrijfsvereniging (een gedeelte van) de administratie verzorgt, is zoveel mogelijk aangesloten bij de voor het GAK geldende regeling. Om die reden is dan ook voor de verenigingsvorm gekozen. Voorts behoeft de vereniging, evenals het GAK, ministeriële erkenning om als administratiekantoor werkzaam te mogen zijn.

De mogelijkheid om de administratie te laten verzorgen door een ander orgaan dan het GAK, staat slechts open voor een bedrijfsvereniging die op het ogenblik dat zij besluit om daartoe over te gaan, de administratie van alle in de OSV bedoelde takken van verzekering met inbegrip van de voorziening met betrekking tot toeslagen (zie artikel 2, eerste lid, van de OSV) zelf verzorgt. De ondergetekenden verwachten dat de gewenste reductie van het aantal administraties zich binnen de kring van deze zelfadministrerende bedrijfsverenigingen zal voltrekken. De in het algemene gedeelte van deze memorie vermelde plannen van de vier bedrijfsverenigingen, die de aanleiding vormen voor dit wetsontwerp, zijn ook een duidelijk bewijs van de juistheid van die verwachting. Het vereiste dat een administratiekantoor als bedoeld in artikel 24a moet worden opgericht door twee (of meer) zelfadministrerende bedrijfsverenigingen, komt uit dezelfde verwachting voort.

De voorgestelde regeling maakt het mogelijk dat een bedrijfsvereniging in plaats van de gehele administratie (van een of meer takken van verzekering en de TW) slechts bepaalde onderdelen van de administratie (van een of meer takken van verzekering en de TW) door het

betreffende administratiekantoor laat verzorgen. Deze mogelijkheid kent de OSV, zoals al eerder is opgemerkt, op het ogenblik niet. Tot nu toe is dat voor wat betreft de bedrijfsverenigingen die de administratie door het GAK laten verzorgen, ook geen manco gebleken. Gelet op de plannen van de eerdergenoemde vier bedrijfsverenigingen is er echter wel sprake van een tekortschieten van de wettelijke mogelijkheden. Bedoelde plannen gaan immers – op het ogenblik – niet verder dan een bundeling van onderdelen van de betreffende administraties. Zo blijven bij voorbeeld belangrijke werkzaamheden als de directe voorbereiding en het ten uitvoer leggen van uitkerings- en premiebeslissingen in handen van de eigen administraties van de bedrijfsverenigingen. Het is verstandig dat de wetgever rekening houdt met de door de bedrijfsverenigingen zelf gekozen procedure en fasering om tot een integratie van het aantal administraties te komen. De aan de gang zijnde ontwikkeling binnen de bedrijfsverenigingen is niet gediend met de eis dat meteen de gehele administratie in de nieuw te vormen administratieve eenheid moet worden ondergebracht.

Het voorgestelde artikel 24a is in die zin beperkend geredigeerd, dat bedrijfsverenigingen de administratie niet per regio verschillend kunnen voeren of doen voeren. Zij kunnen slechts voor het gehele land de administratie geheel of gedeeltelijk overdragen aan een gemeenschappelijk orgaan.

Ter afsluiting van de toelichting op artikel 24a wordt nog het volgende opgemerkt. Men zou er wellicht aan kunnen twijfelen of wel alle werkzaamheden die de vier bedrijfsverenigingen willen onderbrengen bij een administratiekantoor als bedoeld in artikel 24a, onder het begrip «administratie» in de zin van de OSV vallen. Twijfel zou bij voorbeeld kunnen bestaan met betrekking tot een activiteit als het opsporen van strafbare feiten. Voorts zou op grond van overigens vrij oude jurisprudentie eventueel ook een vraagteken kunnen worden gezet bij de medische controle in het kader van de ZW. Administratie is geen vastomlijnd begrip. Bij de totstandkoming van de OSV is het onderwerp van discussie geweest, maar een (positieve) begripsomschrijving is niet in de wet opgenomen. Wel is in artikel 23b, derde lid, met betrekking tot de aan de GMD voorbehouden werkzaamheden bepaald, dat deze niet vallen onder het begrip administratie dat in de eerste twee leden van artikel 23b wordt bedoeld. Ook uit de rechtspraak valt geen duidelijk begrip administratie te destilleren. Het merendeel van de eerdergenoemde activiteiten die de vier bedrijfsverenigingen willen bundelen, valt er echter stellig onder. Hetzelfde geldt voor activiteiten die de vier bedrijfsverenigingen in de toekomst nog door een administratiekantoor als in artikel 24a bedoeld willen laten verzorgen.

Onderdeel B

Artikel 25, eerste lid

Indien er bezwaren bestaan tegen het verzorgen van de administratie door een administratiekantoor als bedoeld in artikel 24a, kan de Sociale Verzekeringsraad de eerder afgegeven verklaring van geen bezwaar intrekken. De nieuwe redactie van het eerste lid houdt voorts een moderisering van de bestaande tekst in.

Artikel 25, derde lid

In het nieuwe derde lid is bepaald dat voor de bedrijfsverenigingen die hun administratie geheel of gedeeltelijk door een administratiekantoor als bedoeld in artikel 24a laten verzorgen, eenzelfde «uittredingsprocedure» geldt als voor bedrijfsverenigingen die hun administratie aan het GAK hebben toevertrouwd en deze daar willen weghalen.

Onderdelen B (artikel 25, vierde lid) t/m E

Een administratiekantoor als bedoeld in artikel 24a van de OSV is een nieuw orgaan in de uitvoeringsorganisatie. Het is onderworpen aan een aantal regelingen die ook voor andere uitvoeringsorganen gelden. De hier voorgestelde wijzigingen voorzien daarin. Zij behoeven verder geen toelichting.

Biesheuvel
Nijhuis
Ter Veld