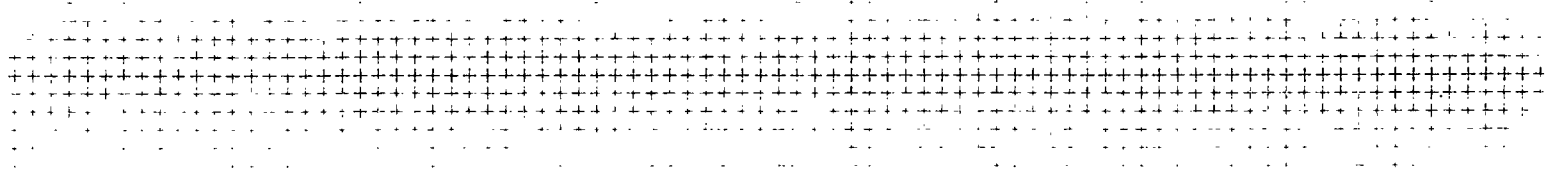


WETGEVING, PLANNING EN FINANCIERING:
SOCIALE ZEKERHEID



Achtergrondstudie nummer 8, deel 4,
uitgebracht aan de
Commissie Hoofdstructuur Rijksdienst

Ministerie van Binnenlandse Zaken

De Commissie hoofdstructuur rijksdienst heeft tot taak tijdig voor de verkiezing van de leden van de Tweede Kamer der Staten-Generaal advies uit te brengen aan de minister van Binnenlandse Zaken over de hoofdstructuur van de rijksdienst en zijn feitelijk functioneren. Om in de korte periode die voor deze omvangrijke taak beschikbaar is toch tot zo verantwoord mogelijke adviezen te kunnen komen, heeft de commissie ter ondersteuning van haar werkzaamheden een aantal onderzoeken en studies laten verrichten. Hierover wordt gerapporteerd in de vorm van een reeks achtergrondstudies die de commissie afzonderlijk uitgeeft. De verantwoordelijkheid voor de inhoud van deze publikaties berust bij de auteur(s). De commissie onderschrijft dan ook niet noodzakelijkerwijs alle daarin weergegeven standpunten. Zij meent echter dat de achtergrondstudies op zichzelf een zodanig waardevolle bijdrage aan de publieke meningsvorming kunnen leveren dat een integrale publikatie gewenst is.

WETGEVING, PLANNING en FINANCIERING:
SOCIALE ZEKERHEID

Rapport over een deelonderzoek naar organisatie
en coördinatie van wetgeving, planning en
financiering op het gebied van de sociale
zekerheid

door
mr. R. Fernhout

Februari 1981
Achtergrondstudie nummer 8, deel 4,
uitgebracht aan de
Commissie Hoofdstructuur Rijksdienst

Ministerie van Binnenlandse Zaken

Staatsuitgeverij, 's-Gravenhage 1981

© mr. R. Fernhout

Citeren uit of overnemen van delen van dit rapport, waarop het auteursrecht van toepassing is, is toegestaan, mits daarbij uitdrukkelijk de bron wordt vermeld.

ISBN 90 12 03407 8

Inhoud

	blz.
1. Inleiding	3
2. Organisatie en coördinatie van de sociale zekerheidswetgeving	
2.1. Organisatie van de sociale zekerheid	7
2.1.1. Huidige uitvoering van de sociale zekerheid	7
2.1.2. Waarom verandering?	10
2.1.3. Uitgangspunten voor verandering	11
2.1.4. Modellen voor verandering	11
2.1.5. Uitwerking van de modellen	13
2.1.6. Confrontatie van de modellen	14
2.1.7. Adviesaanvraag SER	15
2.2. Coördinatie van de sociale zekerheid	17
2.2.1. Stand van zaken inhoudelijke coördinatie	17
2.2.2. Waarom inhoudelijke coördinatie	18
2.2.3. Voorstellen inhoudelijke coördinatie	18
3. Organisatie en coördinatie van de planning van de sociale zekerheid	
3.1. Planning van de sociale zekerheid	22
3.2. Programmering op middellange termijn	22
3.3. Bestek '81	24
3.4. Volumebeleid	25
3.5. Conclusies	26
4. Organisatie en coördinatie van de financiering van de sociale zekerheid	
4.1. Financiering van de sociale zekerheid	28
4.2. Premieheffing	28
4.3. Rijksbijdragen	33
4.4. Fondsbeheer	35
5. Slotbeschouwing	38
Bijlagen	41
Noten	47

1. Inleiding

Het huidige sociale zekerheidsstelsel is in een lange historische ontwikkeling tot stand gekomen. Dit heeft geleid tot een groot aantal uiteenlopende wetten met betrekking tot onderdelen van de sociale zekerheid en tot een grote diversiteit in de uitvoeringsorganisatie. Deze diversiteit hangt nauw samen met de ontwikkeling van het denken over maatschappelijke ordening, zoals deze sinds het einde van de vorige eeuw heeft plaatsgevonden. 1)

De eerste sociale verzekeringswet was de Ongevallenwet 1901. Een rijksorgaan, de ambtelijk samengestelde Rijksverzekeringsbank werd belast met de uitvoering van deze wet. Tijdens de parlementaire behandeling heeft met name Abraham Kuyper zich vanuit zijn maatschappelijk organisatiebeginsel van "sovereiniteit in eigen kring" 2) fel tegen deze Rijksverzekeringsbank verzet. Hij diende evenwel tevergeefs zijn berucht "groot-amendement" in, om de uitvoering van de wet op te dragen aan de door het bedrijfsleven opgerichte of op te richten bedrijfsverenigingen 3).

De volgende stappen werden gezet door minister Talma, evenals Kuyper een hartgrondig voorstander van publiekrechtelijke bedrijfsorganisatie. Talma diende voorstellen in om te komen tot een Ziektewet en een Invaliditeitswet. Hij wilde de uitvoering van deze en toekomstige wetten in handen geven van door de overheid op te richten bedrijfsorganen, Raden van Arbeid, waartoe hij in 1910 een ontwerp-Radenwet indiende. In het bestuur van deze Raden zouden een gelijk aantal werkgevers- en werknemersvertegenwoordigers zitting hebben; de voorzitter zou door de Kroon worden benoemd. De Raden zouden de kern van de publiekrechtelijke bedrijfsorganisatie moeten vormen. Daartoe zou de wetgever ook taken buiten het terrein van de sociale verzekering aan de ontworpen Raden van Arbeid kunnen opdragen. De Raden zouden dan ook moeten beschikken over publiekrechtelijke (verordening)bevoegdheden. Het parlement is Talma hierin niet gevolgd. Wel werd de paritaire samenstelling gehandhaafd, maar de taak van de Raden van Arbeid werd uitdrukkelijk beperkt tot de sociale verzekeringen en hen werd iedere publiekrechtelijke bevoegdheid onttrokken 4). Daarmee was de angel uit het wetsontwerp. In 1913 verscheen de in deze zin gewijzigde Radenwet in het Staatsblad evenals de Invaliditeitswet en de Ziektewet.

Radenwet en Invaliditeitswet werden eerst na de Eerste Wereldoorlog in 1919 ingevoerd. De invoering van de Ziektewet liet nog langer op zich wachten. In de voorgaande jaren was het namelijk meer en meer gebruik geworden de regeling van ziekte-uitkeringen in collectieve arbeidsovereenkomsten op te nemen. Er gingen dan ook stemmen op om deze "zelforganisatie" publiekrechtelijk te sanctioneren en de door werkgevers en werknemers opgerichte en door hen paritair bestuurde bedrijfsverenigingen met de uitvoering van de Ziektewet te belasten in plaats van de Raden van Arbeid.

Probleem daarbij was, dat niet alle werkgevers georganiseerd waren en tot een bedrijfsvereniging behoorden en een verplicht lidmaatschap was in die tijd "toch eigenlijk ondenkbaar". Na een tienjarige discussie werd uiteindelijk het compromis bereikt, dat de door het bedrijfsleven zelf op te richten (of reeds bestaande) bedrijfsverenigingen het verzekeringsrisico zouden gaan dragen en zich met de uitvoering van de wet gaan belasten, terwijl alle overige, buiten de werkingssfeer van de bedrijfsvereniging vallende werknemers zouden verzekerd zijn bij de ziekenkassen van de Raden van Arbeid 5). In 1929 trad de aldus gewijzigde Ziektewet in werking. De in 1933 tot stand gekomen Wet op de Rijksverzekeringsbank en de Raden van Arbeid poogde althans een gedeelte van de uitvoering enigszins te coördineren.

Geïnspireerd door het "Beveridge-Report" gaf de regering in Londen in 1943 de Commissie van Rhijn de opdracht het stelsel van de sociale verzekeringen en de uitvoering daarvan te bestuderen. De Commissie publiceerde kort na de bevrijding het rapport "Sociale Zekerheid 6). De Commissie kwam in dit rapport tot de conclusie dat er een einde moest komen aan het vooroorlogse dualistische stelsel, waarbij de uitvoering van de sociale verzekeringswetten deels was opgedragen aan overheidsorganen en deels aan bedrijfsorganen. Zij stelde voor de uitvoering van de gehele sociale verzekering op te dragen aan territoriaal georganiseerde Sociale Raden, waarin naast vertegenwoordigers van de overheid vertrouwensmannen van de representatieve belangenorganisaties uit de regio zitting zouden hebben. Dit voorstel werd voorgelegd aan de Stichting van de Arbeid. De Stichting onderschreef de beëindiging van het dualisme, maar moest van de Sociale Raden niets hebben. Men vreesde, dat deze raden even ambtelijk zouden worden als de Raden van Arbeid. Een sterke gelijkenis met de Raden van Arbeid kon de voorgestelde Sociale Raden ook niet worden ontzegd. De Stichting voelde er meer voor de uitvoering van de sociale verzekering op te dragen aan de in de toekomst op te richten organen van de publiek-rechtelijke bedrijfsorganisatie. Vrij algemeen was men het erover eens, dat niet ieder orgaan over een eigen uitvoeringsapparaat behoefde te beschikken. De administratie zou gecentraliseerd kunnen worden. Strijdpunt was alleen of deze centralisatie al dan niet op basis van vrijwilligheid tot stand moest komen.

Vervolgens ging een nieuwe commissie, waarin ook vertegenwoordigers van het bedrijfsleven waren opgenomen, aan de slag. Deze Gemengde Commissie van Rhijn kwam in 1948 met een rapport, waarin werd voorgesteld:

- uitvoering van alle sociale verzekeringen door erkende bedrijfsverenigingen met verplicht lidmaatschap;
- centralisatie van de administratie van deze bedrijfsverenigingen in een centraal administratiekantoor.

Het op basis van dit rapport tot stand gekomen wetsvoorstel is allesbehalve ongeschonden door het parlement gekomen 7). De uiteindelijk in 1952 tot stand gekomen Organisatiewet Sociale Verzekering bracht de volgende - opnieuw dualistische - situatie teweeg:

- Met het toezicht op de uitvoering van de sociale verzekeringen is de Sociale Verzekeringsraad belast. Deze raad bestaat uit 18 leden en een voorzitter: zes leden worden benoemd door de werkgeversorganisaties, zes door de werknemersorganisaties, de zes overige door de minister en de voorzitter door de Kroon.
- Een gedeelte van de sociale verzekeringen, de zgn. werknemersverzekeringen (uitsluitend voor loontrekkenden en daarmee gelijkgestelden), wordt uitgevoerd door de per bedrijfstak op te richten paritair samengestelde en bestuurd bedrijfsverenigingen met verplicht lidmaatschap; een ander

deelte, de zgn. volksverzekeringen (die voor iedereen gelden), wordt uitgevoerd door de Sociale Verzekeringsbank en de Raden van Arbeid. Op dit schema zijn evenwel naderhand weer uitzonderingen gemaakt (zie hieronder).

De bedrijfsverenigingen kunnen hun administratie zelf voeren, indien de Sociale Verzekeringsraad heeft verklaard, dat daartegen geen bezwaar bestaat. Indien een bedrijfsvereniging de administratie niet zelfstandig voert, wordt deze bij uitsluiting gevoerd door de vereniging het Gemeenschappelijk Administratiekantoor. Van de 26 bedrijfsverenigingen hebben 16 hun administratie aan het GAK opgedragen; 10 bedrijfsverenigingen zijn zelfadministrerend.

Van de beoogde centralisatie van de administratie en unificatie is dus maar bitter weinig terecht gekomen. Wel heeft de regering gemeend, nu een gedeelte van de uitvoering van de sociale verzekeringen werd toevertrouwd aan organen van het georganiseerd bedrijfsleven, dat ook de Wet op de Rijksverzekeringsbank en de Raden van Arbeid uit 1933 gewijzigd diende te worden. Ook bij de uitvoering van de volksverzekeringen dienden de uit het maatschappelijk leven voortgekomen organen betrokken te worden. In 1956 werd een wets- en naamswijziging gerealiseerd. Voortaan zou er sprake zijn van de Wet op de Sociale Verzekeringsbank en de Raden van Arbeid 8).

De wijziging van de wet liet de positie van de Raden van Arbeid onaangetast, maar het bestuur van de bank werd in het vervolg samengesteld uit vertegenwoordigers van de centrale werkgevers- en werknemersorganisaties en andere maatschappelijke groeperingen alsmede de overheid. Hierdoor verloor de bank haar strikte karakter van overheidsorgaan.

De opbouw van de sociale verzekeringsbank is na de totstandkoming van de Organisatiewet Sociale Verzekering met kracht ter hand genomen. In deze inleidende paragraaf zal een kort overzicht gegeven worden van de bestaande wetten en de daarbij behorende uitvoeringsorganen 9).

De werknemersverzekeringen Ziektewet 1913 (ZW), Werkloosheidswet 1949 (WW) en Wet op de Arbeidsongeschiktheidsverzekering 1966 (WAO) worden uitgevoerd door de bedrijfsverenigingen. Ook de uitvoering van de volksverzekering Algemene Arbeidsongeschiktheidswet 1975 (AAW) is wegens samenhang met de WAO aan de bedrijfsverenigingen opgedragen, waardoor evenwel het schema van de Organisatiewet Sociale Verzekering werd doorbroken 10). Bij de uitvoering van de WAO en de AAW is sterk betrokken de door de Federatie van Bedrijfsverenigingen ingestelde Gemeenschappelijke Medische Dienst, aan welke dienst o.a. bij uitsluiting zijn opgedragen de werkzaamheden met betrekking tot het vaststellen van de mate van arbeidsongeschiktheid. Door deze constructie kunnen bij de vaststelling van het arbeidsongeschiktheidspercentage bedrijfstakoverwegingen slechts een ondergeschikte rol spelen, hetgeen de mogelijkheden tot beheersing van het volume van WAO en AAW kan belemmeren. De volksverzekeringen Algemene Ouderdomswet 1956 (AOW), Algemene Weduwen- en Wezenwet 1959 (AWW), Algemene Kinderbijslagwet 1962 (AKW) 11) zijn in uitvoering bij de Sociale Verzekeringsbank en de Raden van Arbeid. Het toezicht op de uitvoering van bovengenoemde wetten is in handen van de Sociale Verzekeringsraad, die ook als adviesorgaan voor de minister van Sociale Zaken fungeert.

De uitvoering van de Ziekenfondswet 1964 (ZFW), voor wat betreft de verplichte ziekenfondsverzekering een werknemersverzekering, is in handen van de ruim 60 ziekenfondsen, privaatrechtelijke instellingen van verschillende rechtsvorm en samenstelling. In de uitvoering van de volksverzekering Algemene Wet Bijzondere Ziektekosten 1967 (AWBZ), wordt voorzien door de ziekenfondsen, particuliere ziektekostenverzekeraars en de uitvoerende organen voor ziektekostenregelingen voor ambtenaren. Het toezicht op de uitvoering van ZFW en AWBZ berust bij de Ziekenfondsraad, waarin naast de

overheid ook de maatschappelijke organisaties vertegenwoordigd zijn. Verder fungeert de Ziekenfondsraad als adviesorgaan voor de betrokken ministers. Als aanvullende regelingen kunnen worden genoemd de Wet Werkloosheidsvoorziening 1964 (WWV) en de Algemene Bijstandswet 1963 (ABW) en de daarop gebaseerde Rijksgroepsregeling Werkloze Werknemers 1964 (RWW). Deze worden volledig uit de algemene middelen gefinancierd. WWV, ABW en RWW worden uitgevoerd door de gemeentebesturen. Het toezicht op de uitvoering is voor wat betreft de WWV in handen van de minister van Sociale Zaken. Het toezicht op de uitvoering van ABW en RWW wordt daarentegen uitgeoefend door de minister van CRM.

Binnen het geheel van de werknemersverzekeringen brengt de Coördinatiewet Sociale Verzekering 1953 enige inhoudelijke coördinatie met betrekking tot loonbegrip en premieheffing. De Coördinatiewet heeft het loonbegrip, dat als grondslag voor de heffing van de premie geldt en de regels betreffende de premieheffing, enz. zoveel mogelijk willen coördineren met het loonbegrip voor heffing van de loonbelasting en de regels betreffende de invordering van die belasting. De Coördinatiewet is van toepassing op de verzekeringen, geregeld in ZW, WAO, WW en ZFW. Voor de volksverzekeringen wordt de premie rechtstreeks door de belastingdienst ingevorderd. De loondervingsverzekeringen kennen eigen dagloon-bepalingen, maar voor het dagloon waarnaar maximaal uitkering wordt verleend zijn zowel ZW, WAO, WW als WWV weer gebonden aan de Coördinatiewet Sociale Verzekering.

Deze summiere schets van het sociale zekerheidsstelsel maakt duidelijk, dat

- a. de organisatie van de uitvoering van de sociale zekerheid gekenmerkt wordt door een grote diversiteit,
- b. inhoudelijk de sociale zekerheid is neergelegd in een groot aantal wetten, die qua terminologie en begrippen maar zeer ten dele zijn gecoördineerd en waarin verwante verschijnselen benaderd worden door verschillende wetten. Zo wordt bijvoorbeeld de loonderving achtereenvolgens door WW, WWV en RWW en daarnaast ook nog door ZW en WAO bestreden. De laatste jaren is dan ook - mede uit het oogpunt van noodzakelijke kostenbeheersing - de vraag zowel naar vereenvoudiging van de uitvoering als naar inhoudelijke unificatie en codificatie actueel.

2. Organisatie en coördinatie van de sociale zekerheidswetgeving.

2.1. Organisatie van de sociale zekerheid

De vraag naar vereenvoudiging van de uitvoeringsorganisatie speelt al sinds geruime tijd. In 1967 is daartoe aan de SER advies gevraagd. Door een tweetal organisatiebureaus is op verzoek van de SER een rapport uitgebracht over alternatieven in de uitvoering van de sociale verzekering. Dit rapport is in 1972 door de SER gepubliceerd 12). De aangedragen alternatieven werden evenwel door de SER afgewezen, zodat het gevraagde advies nog steeds niet is uitgebracht. Wel verleende de SER de opdracht tot het instellen van een vervolgonderzoek aan de beide organisatiebureaus. De bureaus moesten daarbij uitgaan van het huidige stelsel van de sociale verzekering en de verscheidenheid in het bedrijfsleven, die in de uitvoeringsorganisatie van de sociale verzekering moet zijn terug te vinden, met name in die van de werknemersverzekeringen 13). De organisatiebureaus hebben hun eind-rapport recentelijk uitgebracht 14). Kort tevoren verscheen evenwel ook het interim-rapport van de departementale projectgroep "Organisatie van de beheersing van de sociale zekerheid" (commissie-Lamers) 15). In beide rapporten blijven de ziektekostenverzekeringen buiten beschouwing. Ook wij zullen aan deze verzekeringen geen verdere aandacht besteden.

2.1.1. Huidige uitvoering van de sociale zekerheid

Een schema van de huidige uitvoering van de sociale zekerheid is opgenomen in bijlage 1.

Samenstelling van de organen

- Bedrijfsverenigingen: bi-partite, benoeming door naar het oordeel van de minister van Sociale Zaken representatieve organisaties van werkgevers en werknemers.
- Gemeenschappelijk Administratiekantoor (GAK): bi-partite, benoeming door naar oordeel van de minister algemeen erkende centrale organisaties van werkgevers en werknemers. De SVR kan een waarnemer met raadgevende stem sturen.
- Gemeenschappelijke Medische Dienst (GMD): bi-partite benoeming door de centrale organisaties en de bedrijfsverenigingen.
- Sociale Verzekeringsbank (SVB): 1/3 van de leden wordt benoemd door de naar het oordeel van de minister algemeen erkende centrale en andere representatieve organisaties van werkgevers, 1/3 door naar het oordeel van de minister algemeen erkende centrale organisaties van werknemers, 1/3 door de minister, waaronder 1 ministeriële vertegenwoordiger, 2 deskundigen en 2 personen uit andere landelijke representatieve organisaties. De voorzitter wordt door de minister benoemd.

- Raden van Arbeid: 3 werkgeversleden en 3 "arbeidersleden", door de minister benoemd op aanbeveling van door deze aan te wijzen centrale organisaties. De voorzitter wordt door de Kroon benoemd.
- Sociale Verzekeringsraad (SVR): 1/3 van de leden wordt benoemd door de naar het oordeel van de minister algemeen erkende centrale en andere representatieve organisaties van werkgevers, 1/3 door de centrale organisaties van werknemers en 1/3 door de minister. De voorzitter wordt door de Kroon benoemd. Daarnaast kan de minister waarnemers met raadgevende stem aanwijzen.
- Fondsen (AWF,AOF,AAF): tri-partite, 2/3 deel van de besturen wordt gevormd door vertegenwoordigers van de centrale werkgevers- en werknemersorganisaties, 1/3 deel wordt door de minister benoemd (waaronder een lid-voorzitter). In het AWF-bestuur hebben twee ministeriële vertegenwoordigers (namens respectievelijk de minister van Economische Zaken en van Sociale Zaken) zitting. Bij beide andere fondsen treedt een ministerieel vertegenwoordiger als waarnemer op.

Taken van de organen

Schematisch zijn de taken van de organen naar functie als volgt weer te geven:

functie	orgaan	niveau
1. distributie	bedrijfsverenigingen	landelijk
	Raden van Arbeid	regionaal
2. begeleiding	bedrijfsverenigingen	landelijk
	Raden van Arbeid	regionaal
3. informatie	bedrijfsverenigingen	landelijk
	Raden van Arbeid	regionaal
4. collectie	bedrijfsverenigingen	landelijk
	Rijksbelastingdienst	landelijk
5. fondsbeheer	bedrijfsverenigingen,	
	AWF,AOF,AAF	landelijk
	SVB	landelijk
6. doelbepaling	regering en parlement	
7. beleidsinvulling	bedrijfsverenigingen,SVR	landelijk
	SVB	landelijk
8. ontwikkeling (onderzoek)	alle organen	alle niveaus
9. toezicht	SVR	landelijk
	SVB	
10.administratieve verwerking	alle organen	alle niveaus
11.coördinatie	SVR	landelijk

Bevoegdheden met betrekking tot coördinatie en beheersing

In het interim-rapport van de departementale projectgroep is een zeer uitgebreid overzicht van de relaties in de bestuurlijke organisatie van de sociale verzekering opgenomen 16). Uit dit overzicht blijkt dat er in de loop der jaren een bijna niet meer te ontwarren netwerk van bestuurlijke relaties is ontstaan tussen de verschillende organen. Het gaat daarbij om formele wettelijke relaties en in hoeverre die relaties ook werkelijk gestalte hebben gekregen, is onduidelijk. De beheersing (zie 2.1.2.) van het totale proces is in de uitvoering in ieder geval onvoldoende tot haar recht gekomen. Debet hieraan zijn het ontbreken van beleidsrelevante kwantitatieve en kwalitatieve informatiestromen, het grote aantal organen en hun opvatting over autonomie en onvoldoende coördinatie met de gemeenten, die een deel van de werkloosheidsregelingen uitvoeren 17).

De SVR oefent dan wel het toezicht uit op de uitvoering van de sociale verzekering, maar er is toch weinig aandacht geweest voor de beheersbaarheid van de totale uitvoering. In de eerste plaats is dit te wijten aan de onduidelijke positie van de SVR. Enerzijds wordt de Raad aangeduid als toezichthoudend, coördinerend en leidinggevend toporgaan, anderzijds hebben de bedrijfsverenigingen een zo groot mogelijke autonomie en heeft het nimmer in de bedoeling gelegen, dat de SVR zich met de rechtstreekse uitvoering van de verzekeringen zou inlaten. Bovendien benadrukt het interim-rapport, dat door het feit, dat de SVR voor 2/3 is samengesteld uit de achterban, die ook de samenstelling van de uitvoeringsorganen bepaalt, de functie van toezichthouder niet goed tot haar recht kan komen.

De SVR heeft een aantal wettelijke bevoegdheden, die als preventief toezicht kunnen worden aangemerkt. Voorts zijn er bepalingen, die voorschrijven, dat bepaalde besluiten van de uitvoeringsorganen voorafgaande goedkeuring behoeven van de minister van Sociale Zaken, gehoord de SVR (indirect preventief toezicht). Verder kan de minister van Sociale Zaken op grond van art. 47 OSV nadere regelen stellen met betrekking tot het uit te oefenen toezicht, hetgeen bij ministerieel besluit van 15 november 1966 inderdaad gebeurd is. Het op basis van deze beschikking door de SVR uitgeoefend toezicht heeft zowel betrekking op de uitvoering van de wettelijke regelingen als op het administratieve apparaat. Het betreft o.m. het al dan niet toekennen van uitkeringen en schadeloosstellingen, de werkzaamheden van de GMD, de wijze van controle-uitoefening, de doelmatigheid van de organisatie en van de administratie, de kosten van het beheer en van de administratie, verschillende financiële regelingen, de belegging van de gelden en de balansen en rekeningen. Het uitgeoefende toezicht is evenwel repressief van karakter. Voor een goede beheersbaarheid is ook preventief toezicht op deze punten nodig.

Bovendien zal toezicht eerst effectief zijn, wanneer naast mogelijkheden van overleg ook hanteerbare sancties aanwezig zijn. Zware sancties als het intrekken van de erkenning van de bedrijfsvereniging en het treffen van voorzieningen bij nalatigheid komen toe aan de minister, resp. de Kroon en kunnen alleen bij zeer ernstige tekortkomingen gerealiseerd worden. Wel kan de SVR besluiten van de uitvoeringsorganen ter schorsing en vernietiging voordragen aan de minister van Sociale Zaken, maar dan moeten die besluiten in strijd zijn met de wet of het algemeen belang. Een dergelijke strijdigheid zal niet altijd gemakkelijk aan te tonen zijn.

De SVR heeft al in 1963 geadviseerd tot wijziging van de bevoegdheden om directer in het beleid van de uitvoeringsorganen te kunnen ingrijpen door voor te kunnen schrijven, dat het beleid in bepaalde gevallen moet worden gewijzigd. Aan dat advies is geen uitvoering gegeven. Het toezicht van de SVR heeft zich in praktijk dan ook in hoofdzaak beperkt tot de wettelijke en financiële aspecten van de uitvoering. Bij de noodzakelijke beheersingsactiviteiten dient het echter meer te gaan om het tijdig onderkennen van tendenties in het sociale gebeuren, die zo nodig tot een beleidswijziging zouden moeten leiden. Een bezwaar is ook, dat het toezicht op de Raden van Arbeid getrapt verloopt via de SVB. Ook het toezicht op de belangrijke taken van de GMD (professionele beoordeling van de mate van arbeidsongeschiktheid) heeft geen reële inhoud gekregen.

De centrale overheid is in de besturen van de sociale verzekeringsorganen vrijwel niet rechtstreeks vertegenwoordigd. Haar invloed op het doen en laten is inhoudelijk dan ook zeer gering. De SVR is wel verantwoording verschuldigd aan de minister van Sociale Zaken en brengt zijn besluiten en jaarverslagen ter kennis van deze minister. De minister van Sociale Zaken kan besluiten van de SVR ter schorsing en vernietiging voorgedragen aan de Kroon. Maar door het schorsings- en vernietigingsrecht is een daad-

werkelijke invloed op het uitvoeringsgebeuren toch niet te realiseren. Wel kan de minister van Sociale Zaken de SVR aanwijzingen geven met betrekking tot de uitvoering van zijn taak, hetgeen echter tot dusverre niet is geschied. In feite heeft de centrale overheid het toezicht op het beheersingsproces overgelaten aan de SVR, die daartoe niet voldoende bewerktuigd is.

2.1.2. Waarom verandering?

Volgens Veldkamp noopt de noodzaak de sociale zekerheid als eenheid binnen het overheidsbeleid te benaderen tot veranderingen. Beheersing is evenwel zijns inziens niet in de eerste plaats een vraagstuk van organisatie en management. Het meest wezenlijk is voor hem een herwaardering en herstructurering van de sociale zekerheid in onze parlementaire democratie. Een herbezinning op de rol van regering en parlement met betrekking tot de sociale zekerheid is noodzakelijk. Immers, in de huidige staatkundige verhoudingen speelt de sociale zekerheid, behalve bij de vaststelling van wetgeving in formele zin en in sommige gevallen van controle achteraf, geen rol van betekenis. Zo is bijvoorbeeld het parlement wel bij de vaststelling van de belastingtarieven betrokken maar nauwelijks bij de premievaststelling. Veldkamp pleit dan ook voor een meer democratische besturing in staatkundige zin van de sociale zekerheid. De sociale zekerheid moet een meer democratische vormgeving krijgen, hetgeen een beperking van bevoegdheden van de uitvoeringsorganen met zich mee zal brengen 18). Ook de grote groei van de uitgaven ten behoeve van de sociale zekerheid noopte tot herbezinning 19). Er kwam versterkte aandacht voor het volumebeleid 20) en het begrip "beheersing" kwam op. Sommige economen menen bovendien, dat de uitgaven voor de sociale zekerheid niet meer kunnen en mogen stijgen.

Intussen is men ervan doordrongen geraakt, dat het uitvoeringssysteem van de sociale zekerheid nauwelijks beheersbaar is. Overigens, beheersing behoeft niet hetzelfde te betekenen als kostenbesparing. Het Alternatieven-rapport legde nog het zwaartepunt bij kostenbesparing, maar sindsdien heeft de mening post gevat, dat zelfs een duurdere wijze van uitvoering zou kunnen worden aanvaard, mits het uitvoeringsgebeuren zelf beter in de hand kan worden gehouden 21). Uiteindelijk gaat het om de beheersing van het beslag, dat de sociale zekerheid op de "nationale middelen legt" 22). Een vierde thema dat in de publicaties terug te vinden is, is de "cliënt-gerichtheid". De uitvoering van de sociale verzekering is thans wets-gericht: per wet worden aanspraken gevestigd. Er is echter behoefte aan een meer geïntegreerde uitvoering van het sociale zekerheidsbeleid. Immers, allerlei vormen van beleid spelen een rol: inkomendervingsbeleid, revalidatie, gezondheidszorg, arbeidsvoorziening, welzijnsbeleid. Dit betekent dat de uitvoering door een integrale gevalsbenadering meer cliënt-gericht moet worden 23). Redenen voor veranderingen in de uitvoeringsorganisatie zijn derhalve: democratische vormgeving, volumebeleid, beheersbaarheid en cliëntgerichtheid.

Overigens bestaat er in de literatuur ruime twijfel over de marges die een verandering in de uitvoeringsstructuur biedt, met name ten aanzien van het volumebeleid. Brevoord stelt dat het volumebeleid in de eerste plaats een zaak is van regering en parlement. De overheid vindt echter een ingrijpen in het volumebeleid onaantrekkelijk, dus wordt "de volume-zwarte piet (bij overheid/parlement) omgezet in een structuur-zwarte piet (bij de uitvoeringsorganen)" 24). Ook Van Brussel wijst op dit punt. Het werkelijke knelpunt is de uiteindelijke maatschappelijke bereidheid bepaalde maatregelen te accepteren om ontwikkelingen om te buigen. Men

moet niet te veel verwachten van een beheersingsbeleid 25). Lamers en Hol stellen daartegenover, dat het denken over doelstellingen, stelsel en instrumenten van sociale zekerheid en de gedachtenvorming over de organisatie van de uitvoering zich parallel behoren te ontwikkelen. Een heroverweging van het stelsel moet gebeuren, omdat dit kan bijdragen tot het realiseren van een volumebeleid 26).

2.1.3. Uitgangspunten voor verandering

Een samenvatting van een aantal uitgangspunten, die zowel in het interim-rapport van de departementale projectgroep als in het eindrapport van de organisatiebureaus voorkomen, treffen we aan bij Lamers en Hol 27).

- a. De gedifferentieerde sociale verzekeringen zijn naar karakter, kring van verzekerden en omvang van de risicodekking ontwikkeld tot algemene regelingen, waarbij de bedrijfs- en bedrijfstakgebonden aspecten binnen het stelsel zelf en voor individuele verzekerden en uitkeringsgerechtigden belangrijk aan betekenis hebben ingeboet. De bedrijfstakelementen liggen vooral in de aanvullende voorzieningen en preventie. Ook de werknemersverzekeringen zijn meer gericht op het dekken van algemene sociale risico's dan op typische met bedrijf of bedrijfstak samenhangende risico's. Het eindrapport voegt daar nog aan toe, dat ook het karakter van verzekering meer en meer verdwenen is 28). Niettemin krijgt het bedrijfsleven in het model van de organisatiebureaus een belangrijke plaats toebedeeld, maar gezien de onderzoekopdracht kon dat ook niet anders.
- b. In de doel-middel-relatie van het stelsel van sociale zekerheid binnen het algemene sociale beleid is het wederzijdse instrumentele karakter versterkt. Bijvoorbeeld: de werkloosheidsregelingen zijn mede instrument van arbeidsmarkt- en arbeidsvoorzieningenbeleid en andersom 29).
- c. Gegeven de differentiatie van sociale zekerheidsregelingen met overeenkomstige doelstelling (WW, WWV, RWW) en de veelheid en veelsoortigheid van uitvoeringsorganen en gegeven de verwevenheid van complexe sociale zekerheidsregelingen met andere beleidsterreinen vraagt de coördinatie als structureel element in de organisatie van de uitvoering en beheersing zeer bijzondere aandacht. De huidige structuur is verbrokken en doet afbreuk aan de realisering van de sociale zekerheid als onderling samenhangend geheel en als onderdeel van met het stelsel samenhangende doelstellingen van sociaal beleid 30).
- d. De onderlinge afstemming (interne en externe coördinatie op macro-, meso en microniveau) is een belangrijke voorwaarde voor vergroting van de maatschappelijke doelmatigheid van het stelsel, de persoonsgerichte uitvoering en een verantwoord volumebeleid.
Het eindrapport voegt aan deze uitgangspunten nog toe de veranderde opvatting over personeelsbeleid en organisatie en de ontwikkelingen van de administratieve techniek, die tendeert naar decentralisatie.

2.1.4. Modellen voor verandering

Zowel Lamers als Hol 31) als de organisatiebureaus 32) onderscheiden een drietal kernvragen:

- a. evenwicht in verantwoordelijkheid en invloed van de sociale partners enerzijds en van de overheid anderzijds;
- b. mate van inschakeling van de sociale partners bij coördinatie en toezicht;
- c. evenwicht tussen bedrijfstakwijze en regionale uitvoering.

ad a

Zowel in het interim-rapport als het eind-rapport wordt een onderscheid gemaakt tussen beleidvormingsniveau en uitvoeringsniveau. Afweging van de beleidsdoelstellingen en beslag op de macro-economische ruimte dient plaats te vinden op nationaal niveau. Voor versterking van de beleidsontwikkeling van de sociale zekerheid in ruime zin stellen de organisatiebureaus voor een onderraad in te stellen met de minister van Sociale Zaken als coördinerend bewindsman 33). De departementale projectgroep bepleit eveneens de aanwijzing van deze minister tot coördinerend minister 34).

Beide rapporten achten ook de betrokkenheid van de sociale partners bij de uitvoering een groot goed. Uitvoering staat dan voor beleidsinvulling en technische en administratieve verwerking. Vervolgens lopen beide rapporten uiteen. Het interim-rapport stelt dat de overheid ook verantwoordelijk is voor de realisering van de beleidsdoelstellingen. De overheid kan derhalve niet afzijdig blijven van de uitvoering. Anderzijds mag de overheid de medewerking van de sociale partners niet degraderen tot een strikt technische uitvoering. Het evenwicht tussen beide uitgangspunten zoekt het interim-rapport in een onafhankelijk "beheersingsorgaan" tussen beleid en uitvoering met bevoegdheden op het gebied van coördinatie, informatie, advies en toezicht. Ook de organisatiebureaus achten de overheid verantwoordelijk voor de uitvoering, maar zij willen deze verantwoordelijkheid waarmaken door het creëren van een apart toezichthoudend onafhankelijk orgaan. Dit orgaan toetst de werking en de effecten van het systeem op hoofdlijnen. De coördinatie wordt evenwel ondergebracht in een afzonderlijk orgaan, waarvan de sociale partners wel deel uitmaken. In tegenstelling tot het interim-rapport van de departementale projectgroep worden in het eind-rapport van de organisatiebureaus toezicht en coördinatie gescheiden.

ad b

De bestuurders van het beheersingsorgaan uit het interim-rapport, dat belast wordt met coördinatie en toezicht, worden benoemd door de Kroon, op voordacht van de minister van Sociale Zaken, gehoord de SER 35). In vergelijking met de huidige Sociale Verzekeringsraad ontbreekt dus de directe invloed van werkgevers en werknemers. De redengeving hiervoor vindt de departementale projectgroep in het gebrekkig functioneren van de SVR met betrekking tot de beheersing in het verleden. Daarvoor zijn twee oorzaken aan te wijzen. In de eerste plaats de tweeslachtigheid bij de totstandkoming van de Organisatiewet Sociale Verzekering: enerzijds werd de SVR beschouwd als orgaan van het bedrijfsleven, anderzijds als overheidsorgaan 36). In de tweede plaats heeft de SVR als toezichthoudend orgaan dezelfde achterban als de uitvoeringsorganen die het voorwerp van toezicht zijn. Op deze wijze kan de toezichthoudende functie niet goed tot haar recht komen 37).

In de voorstellen van de organisatiebureaus figureert naast het onafhankelijk toezichthoudend orgaan een Gemeenschappelijk Bestuursorgaan (GBO) voor de landelijke beleidscoördinatie en beheersing. Dit college wordt samengesteld uit vertegenwoordigers van de beleidsorganen voor de werknemers- en volksverzekeringen, aangevuld met Kroonleden 38).

ad c

Beide modellen stellen regionale organen voor, die in het kader van de integrale gevalsbehandeling zowel de volksverzekeringen als de werknemersverzekeringen moeten uitvoeren.

Argumenten hiervoor zijn 39):

- de regionale aspecten (b.v. de regionale werkgelegenheidsproblematiek) kunnen optimaal tot hun recht komen;
- de uitvoeringscoördinatie met verwante beleidsterreinen (b.v. gezondheidszorg, complementaire sociale voorzieningen, arbeidsvoorziening, welzijnszorg) is gemakkelijker te realiseren.

Organen op deze terreinen werken ook veelal regionaal;

- fysieke en psychologische bereikbaarheid voor de cliënt is groter;
- betere mogelijkheden voor een eenduidige integrale gevalsbehandeling.

Beide rapporten verschillen evenwel weer in hun visie op de "bovenbouw".

Het interim-rapport kent bestuurlijke decentralisatie d.w.z. de regionale organen krijgen eigen bestuurlijke bevoegdheden. De argumenten voor de regionale uitvoering vergen niet alleen uitvoeringstechnische, maar ook bestuurlijke beslissingen, met name op het punt van coördinatie met andere beleidsterreinen. De uiteindelijke gevalsbeslissing ligt in de benadering van het interim-rapport niet langer bij de landelijke bedrijfsverenigingen, maar bij het regionale uitvoeringsorgaan. Deze gedecentraliseerde uitvoering dient te geschieden binnen een kader van regels die op landelijk niveau ten aanzien van het beleid in het algemeen worden vastgesteld. Toetsing van het regionale beleid door het beheersingsorgaan kan leiden tot aanpassing van die regels. Bij het overleg over deze regels worden de bedrijfsverenigingen en de gemeentebesturen betrokken 40). Het eindrapport van de organisatiebureaus gaat daarentegen in weerwil van het woordgebruik toch eigenlijk uit van deconcentratie en volgt in wezen het GAK-model. De regionale organen verrichten hun uitvoerende taak in delegatie (ambtelijke) bevoegdheden binnen de centrale verantwoordelijkheden en richtlijnen van de landelijke beleidsorganen voor de werknemers- en de volksverzekeringen, die gecoördineerd worden binnen het GBO 41). Het aldus bereikte evenwicht lijkt een uitvloeisel van de randvoorwaarde van de onderzoeksopdracht en niet het resultaat van analyse 42).

2.1.5. Uitwerking van de modellen

In bijlage 2 is het model van het interim-rapport schematisch weergegeven. Slechts met betrekking tot het beheersingsorgaan zijn de gedachten van de departementale werkgroep ten aanzien van samenstelling (onafhankelijk), taken (toezicht en coördinatie), bevoegdheden ten opzichte van de uitvoeringsorganen en de verhouding tot het beleidsvormingsniveau min of meer uitgewerkt 43). De landelijke uitvoering behoeft o.a. voor wat betreft het toezicht op en de rol van de bedrijfsverenigingen nog nadere invulling 44). Ook de ideeën voor de samenstelling van de regionale organen zijn nog slechts tentatief. Gedacht wordt aan b.v. vertegenwoordigers van c.q. benoeming door werkgevers- en werknemersorganisaties, gemeentebesturen, eventueel provinciale besturen, maatschappelijke organisaties (b.v. organisaties van uitkeringsgerechtigden) en de minister 45).

Het schema van het model van de organisatiebureaus is opgenomen in bijlage 3. Het toezichthoudend orgaan bestaat uit 7 leden door de Kroon benoemd, eventueel op voordracht van werkgevers en werknemers 46). De bedrijfstakbeleidsorganen voor de werknemersverzekeringen zijn de bedrijfsverenigingen 47). Het beleidsorgaan voor de volksverzekeringen heeft een samenstelling overeenkomstig de Sociale Verzekeringsbank 48). Het Gemeenschappelijk Bestuursorgaan is reeds in het voorgaande ter sprake gekomen 49). De samenstelling van de regionale organen is ambtelijk gedacht. Wel wordt de mogelijkheid van regionale adviescommissies opengehouden, bestaande uit

zes leden, door de GBO te benoemen op voordracht van werkgevers- en werknemersorganisaties en provinciaal bestuur.

Voor wat betreft de taken van de organen is wellicht een onderlinge vergelijking naar functie illustratief 50). Deze vergelijking naar functie van de huidige situatie met de voorstellen van de departementale projectgroep en de organisatiebureaus is opgenomen in bijlage 4.

2.1.6. Confrontatie van de modellen

Confronteren we beide modellen nog eens met de motieven voor verandering dan zijn de volgende conclusies mogelijk.

- democratische vormgeving.

Veldkamp denkt hierbij aan de invloed van de overheid.

Deze is in het model van departementale projectgroep ongetwijfeld sterker dan in het model van de organisatiebureaus. Bij democratische vormgeving kan men echter ook denken aan de betrokkenheid van belanghebbenden 51).

Het model van de departementale projectgroep is in dit verband al gekarakteriseerd als overheersing in plaats van beheersing 52). Rangpleit ervoor in het beheersingsorgaan uit het model van de departementale projectgroep ook belanghebbenden op te nemen 53). Op uitvoeringsniveau is de departementale werkgroep evenwel weer ruim van denken. Ook andere maatschappelijke organisaties dienen daarin een plaats te vinden. Het model van de organisatiebureaus kent daarentegen eigenlijk maar twee belanghebbenden: werkgevers en werknemers.

- volumebeleid.

Gegeven de veronderstelling dat een betere organisatiestructuur kan bijdragen tot de realisering van het volumebeleid, komen noties aan de orde als doorzichtigheid, interne en externe coördinatie, ontwikkeling (onderzoek) en beleidsinformatie.

Ongetwijfeld is het model van de departementale projectgroep doorzichtiger dan het model van de organisatiebureaus met zijn afzonderlijk toezichtsorgaan en ingewikkelde delegatiestructuren. De externe coördinatie wordt in beide modellen bevorderd door de regionale uitvoeringsorganisatie. Waarborgen voor een daadwerkelijke externe coördinatie zijn evenwel in het model van de projectgroep groter dan in het model van de organisatiebureaus, omdat in het eerste model de regionale organen ook over bestuurlijke bevoegdheden beschikken. Interne coördinatie is opgedragen aan respectievelijk het beheersingsorgaan en het G.B.O. Het G.B.O. behoeft daartoe de vrijwillige medewerking van de bedrijfsverenigingen. Het is evenwel de vraag in hoeverre het beheersingsorgaan interne coördinatie kan verwerklijken eventueel tegen werkgevers en werknemers in. Beide rapporten besteden veel aandacht aan ontwikkeling, onderzoek en beleidsinformatie.

Het model van de departementale werkgroep biedt waarschijnlijk meer mogelijkheden voor een bijdrage aan het volumebeleid, welke mogelijkheden geoptimaliseerd zouden worden indien ook op het niveau van het toezicht (het beheersingsorgaan) het bedrijfsleven vertegenwoordigd zou zijn. Immers, de groei van de volumecomponent wordt voor een groot deel veroorzaakt door het bedrijfsleven. Een volumebeleid kan derhalve alleen maar slagen als ook het bedrijfsleven zich daarvoor in wil zetten 54).

- beheersbaarheid.

De beheersbaarheid lijkt in het model van de departementale werkgroep met zijn sterke vergroting van de overheidsinvloed op het sociale zekerheidsgebeuren beter gewaarborgd. In het model van de organisatiebureaus wordt beheersing immers grotendeels overgelaten aan de sociale

partners (GBO). Evenwel, de mogelijkheden van beheersing door veranderingen in de uitvoeringsorganisatie moeten niet overschat worden. De beleids- marge van de uitvoeringsorganen met betrekking tot de materiële aanspraken is immers gering en navenant ook de mogelijkheden tot beheersing.

- cliëntgerichtheid.

In beide modellen wordt de cliëntgerichtheid door de regionale uitvoering verbeterd. Door de eigen bestuursbevoegdheden van de regionale organen lijkt het model van de departementale projectgroep ook op dit punt in het voordeel.

Het model van de departementale projectgroep biedt theoretisch gezien door zijn éénduidige organisatievorm met betrekking tot coördinatie en toezicht veel voordelen, zij het dat de participatie van belanghebbenden schromelijk over het hoofd is gezien. Bovendien zijn de personele en organisatorische consequenties voor de bestaande organen zeer groot. Aan deze consequenties wordt in het geheel geen aandacht besteed.

Het model van de organisatiebureaus lijkt realistischer en sluit meer aan bij de bestaande organisatorische verhoudingen. Vergroting van de overheids- invloed zou wellicht gerealiseerd kunnen worden door het creëren van aan- wijzingsbevoegdheden voor de minister en/of opname in het GBO van minis- teriële vertegenwoordigers of Kroonleden.

2.1.7. Adviesaanvraag SER

In aansluiting op het eindrapport van de organisatiebureaus en het interim- rapport van de commissie-Lamers heeft de staatssecretaris van Sociale Zaken recentelijk een adviesaanvraag tot de SER gericht 55).

De adviesaanvraag bestaat uit twee gedeelten:

- a. een gerichte adviesaanvraag over doelstelling, samenstelling, taken en bevoegdheden van het beheersingsorgaan. Om de gedachten daarover (mede) te bepalen wordt verwezen naar het eerste gedeelte van het interim- rapport van de commissie-Lamers. Verder is er een door een ambtelijke projectgroep opgesteld voorontwerp van een Organisatiewet Sociale Zeker- heid als bijlage bij de adviesaanvraag gevoegd. De regering wil - ongeacht verdere veranderingen in de uitvoeringsorganisatie - de instelling van een beheersingsorgaan met spoed bevorderen. Zij wijst nog eens op de functies van een beheersingsorgaan: een schakelfunctie tussen de beleids- vorming en de uitvoering, hetgeen inhoudt coördinatie en toezicht in één onafhankelijk orgaan. Een verschil met de voorstellen uit het interim- rapport wordt gevormd door de rol van de sociale partners. Binnen het beheersingsorgaan (in het voorontwerp genoemd: Sociale Zekerheidsraad) worden onderscheiden:
 - de Raad, samengesteld uit vijf onafhankelijke, door de Kroon te be- noemen deskundigen, met taken en bevoegdheden conform het interim- rapport,
 - een College van Advies en Bijstand, paritair samengesteld uit werk- gevers- en werknemersvertegenwoordigers, dat de Raad in zijn advi- serende functie ondersteunt. Dit college kan in alle gevallen waarin de Raad een advies moet uitbrengen, een preadvies opstellen. Als de Raad afwijkt van dat preadvies zal dat gemotiveerd moeten worden.
 - Commissies van Overleg, waarin vertegenwoordigd zijn: de Raad, de sociale partners en de betrokken uitvoeringsorganen. Deze commissie bereiden de door de Raad te stellen regelen voor.

"Deze structuur maakt het mogelijk de onafhankelijkheid van het toezicht, waarover een grote mate van overeenstemming lijkt te bestaan, en advi- sering en coördinatie met inschakeling van de sociale partners en be- trokken uitvoeringsorganen te verenigen" aldus de staatssecretaris.

Dit is nodig om de autonomie van de uitvoeringsorganen te handhaven en het toch voor regering en parlement mogelijk te maken hun verantwoordelijkheid te dragen.

Over de verhouding van de Sociale Zekerheidsraad tot de minister merkt de toelichting bij het voorontwerp op (blz. 11), dat dit een functionele - en geen ondergeschikte - verhouding is. De Sociale Zekerheidsraad is verantwoordelijk en rekenplichtig aan de minister, maar de minister kan de Sociale Zekerheidsraad slechts aanwijzingen van algemene aard geven 56). Bepaalde besluiten van de Sociale Zekerheidsraad behoeven voorafgaande goedkeuring van de minister.

De Sociale Zekerheidsraad werkt op basis van een begroting. De jaarverslagen zijn openbaar.

- b. een aanvullende adviesaanvraag op de adviesaanvraag van 10 februari 1967 over de uitvoeringsorganisatie als geheel, met betrekking tot de voorstellen die in het tweede deel van het interim-rapport zijn gedaan. De regering onderschrijft de conclusies van het interim-rapport met betrekking tot de richting waarin de uitvoeringsorganisatie als geheel zich dient te ontwikkelen. Uitgangspunten van beheersing, individu-gerichte benadering en versterkte aandacht voor het volumebeleid vragen om het tot stand komen van regionale uitvoeringsorganen.
- Op de spreading daarvan moet nog gestudeerd worden. De SER wordt gevraagd speciaal aandacht te schenken aan de uitvoering van een geïntegreerde werkloosheidsregeling, alsmede aan de integratie van de sociaal-medische begeleiding binnen de sociale zekerheid en de samenhang van de sociale verzekeringsgeneeskunde met de bedrijfsgezondheidszorg en de algemene gezondheidszorg. Tenslotte zijn er de personele aspecten van de wijziging van de uitvoeringsorganisatie die aandacht verdienen.

De staatssecretaris maant de SER tot enige spoed, opdat nog in deze kabinetsperiode wetsvoorstellen met betrekking tot de opzet van een beheersingsorgaan bij de Tweede Kamer kunnen worden ingediend.

Aan de Raad voor de Gemeentefinanciën, de Raad voor het Binnenlands Bestuur, het College Algemene Bijstandswet en de Vereniging van Nederlandse Gemeenten zijn overeenkomstige adviesaanvragen gezonden.

De bij de adviesaanvraag gevoegde proeve van een voorontwerp Organisatiewet Sociale Zekerheid vat alle bepalingen in de huidige wetgeving met betrekking tot de organisatie van de sociale zekerheid samen. Dit betekent dat de Organisatiewet Sociale Verzekering en de Wet op de Sociale Verzekeringsbank en de Raden van Arbeid, alsmede AAW, WAO en WW voorzover betreffende het AAF, AOF en AWF zijn samengevoegd in deze wet. Daarbij zijn de voorstellen uit het eerste gedeelte van het interim-rapport geconcretiseerd in een aantal artikelen. Deze betreffen:

- de instelling van het beheersingsorgaan, de Sociale Zekerheidsraad,
- de bundeling van fondsen cf. het COMED-rapport en de verschuiving van de toezichthoudende taken van AAF, AOF en AWF naar het beheersingsorgaan,
- het rechtstreeks toezicht van het beheersingsorgaan op de Raden van Arbeid.

De gelegenheid is te baat genomen om tot modernisering en vereenvoudiging van de wetgeving te komen. Uitgangspunt daarbij bleef echter dat de nieuw geformuleerde bepalingen geen beletsel mogen vormen voor de bestaande uitvoeringsorganen, voorzover het hun structuur en werkwijze betreft.

Het is de vraag of de regeringsvoorstellen zullen ontkomen aan de kritiek die het interim-rapport van de zijde van de sociale partners en de uitvoe-

ringsorganen te verwerken kreeg. De invloed van de sociale partners is in deze, door de regering voorgestelde Sociale Zekerheidsraad weliswaar groter geworden in vergelijking tot het beheersingsorgaan uit het interim-rapport, maar verder dan een adviesrol reiken de voorstellen toch niet.

Aan de andere kant heeft ook de invloed van regering en parlement aan belang ingeboet, nu de bevoegdheid van de minister ten aanzien van het beheersingsorgaan, de Sociale Zekerheidsraad, tot algemene aanwijzingen is beperkt.

2.2. Coördinatie van de sociale zekerheid

Onder paragraaf 2.1. is al gewezen op het belang van inhoudelijke coördinatie en afstemming van de verschillende regelingen. Bij KB van 28 februari 1967 no. 27 werd de Staatscommissie Vereenvoudiging en codificatie van de Sociale Zekerheidswetgeving (Staatscommissie Veldkamp) ingesteld. Na een aantal rapporten 57) is thans een eerste voorontwerp van wet door deze staatscommissie gepubliceerd: voorontwerp Financieringswet sociale zekerheid.

In paragraaf 2.2.1. wordt beschreven wat er tot nu toe op het punt van inhoudelijke coördinatie tot stand is gekomen. In 2.2.3. komen vervolgens de voorstellen van de Staatscommissie-Veldkamp aan de orde, alsmede de recentelijke aangekondigde ideeën van staatssecretaris De Graaf met betrekking tot de integratie van de werkloosheidsregelingen WW, WWV en RWW, als eerste stap naar een geïntegreerde inkomendervingsregeling (incl. ZW, WAO, AAW).

2.2.1. Stand van zaken inhoudelijke coördinatie 58)

Zoals gezegd, de Nederlandse sociale zekerheidswetgeving heeft een zeer fragmentarische ontwikkeling gehad en heeft daardoor ook een zeer fragmentarisch karakter gekregen. Toch zijn ook in het verleden pogingen gedaan om te komen tot vereenvoudiging, coördinatie, harmonisatie en integratie. In de eerste plaats kan gewezen worden op het feit, dat de wetgever bij de uitbreiding van de sociale verzekeringswetgeving vaak bewust rekening heeft gehouden met de structuur van de reeds bestaande stelsels en van de terzake daarvan bestaande wetgeving. Zo volgen de nieuwe volksverzekeringen alle het stelsel en de structuur van de AOW 1956. In de tweede plaats is er wetgeving gericht op de vereenvoudiging aan de prestatiekant. De invoering van de WAO betekende een beperking van het tot dan bestaande aantal stelsels van arbeidsongeschiktheidsregelingen. Eén wet trad toen in de plaats van vijf wetten. Op het gebied van de kinderbijslag en -aftrek werd op 1 januari 1980 een vereenvoudiging voltooid: KWL, KKZ, KTO en het restant van de fiscale kinderaftrekregelingen vervielen onder gelijktijdige wijziging van de AKW 59). In de derde plaats is er wetgeving gericht op coördinatie. Voor wat betreft de organisatie kan worden gewezen op de Organisatiewet Sociale Verzekering, besproken onder 2.1.1. Ook de Coördinatie-wet Sociale Verzekering (CSV) bracht belangrijke vereenvoudigingen. Deze wet voorzag enerzijds in een coördinatie van de premieheffing voor enkele werknemersverzekeringen en anderzijds in een coördinatie van die premieheffing met de belastingheffing naar het loon. De financiering van de volksverzekeringen werd evenwel geheel buiten het kader van de CSV geregeld, doch wel in nauwe aansluiting op de fiscale wetgeving. Ook de harmonisering van de begrippen "werknemer" en "werkgever" in de verschillende wetten en de harmonisering van die begrippen met de vergelijkbare begrippen in de fis-

cale sfeer werden niet in de CSV zelf geregeld, maar in de diverse afzonderlijke wetten, voor het eerst bij de invoering van de WAO in 1967. Tenslotte kan nog gewezen worden op een alle sociale verzekeringswetten omvattende harmonisering van bepalingen op het terrein van de terugvordering van onverschuldigde prestaties in het kader van het tegengaan van oneigenlijk gebruik (60).

Hoewel er dus ook in het verleden pogingen tot coördinatie zijn ondernomen is er niettemin een onoverzichtelijk geheel van regelen en begrippen blijven bestaan. De "inhoudelijke situatie" is wat dit betreft geheel vergelijkbaar met de "organisatorische situatie".

2.2.2. Waarom inhoudelijke coördinatie?

De vraag naar het waarom van vereenvoudiging en codificatie is bij de installatie van de Staatscommissie-Veldkamp door de toenmalige minister van Sociale Zaken en Volksgezondheid als volgt beantwoord: "Dat motief ligt in een omstandigheid die niet de inhoud en de omvang van de sociale voorzieningen betreft, maar hun wettelijke fundament. Onze sociale wetten vormen doordat zij tot stand zijn gekomen op verschillende tijdstippen en in verschillende situaties, geen samenhangend geheel, zijn althans niet als een samenhangend geheel opgezet. Zij vormen een ingewikkeld en onoverzichtelijk complex waarin men tal van onnodige verschillen in opzet en formulering kan aantreffen en waarin eenheid en systematiek ontbreekt" 61). De rechtsgrond voor vereenvoudiging en codificatie van de sociale verzekeringsregelingen is hierin gelegen, dat de overheid, die de burgers een groot aantal verplichtingen oplegt - ook van financiële aard - de plicht heeft die verplichtingen zo eenvoudig mogelijk te maken 62). Het aantal voorschriften op het terrein van de sociale zekerheid is enorm uitgebreid en daarentegen zijn de lasten, die de sociale zekerheidswetgeving oplegt zo zwaar, dat ook op grond daarvan gestreefd moet worden naar een zoveel mogelijk voor alle belanghebbenden eenvoudige en doelmatige wetgeving 63). De Staatscommissie-Veldkamp vat de vraag naar het waarom als volgt samen: " ... Kan met betrekking tot de betekenis van de vereenvoudiging en codificatie van de bestaande wetgeving worden gesteld, dat het in essentie gaat om het onderbrengen van het bestaande sociaal zekerheidsrecht in een kader, dat door een functionele opbouw en systematiek, door het gebruik van eenduidige begrippen en door een zo groot mogelijke verstaanbaarheid een goed hanteerbaar instrument is voor alle personen en instanties die bij de sociale zekerheid zijn betrokken. De eigen verantwoordelijkheid van die personen en instanties moet in de regeling tot uitdrukking komen. Dat betekent dat het te scheppen kader voor de wetgever ruimte moet bieden voor het op eenvoudige wijze inpassen van wijzigingen in het beleid en tevens een bruikbaar instrumentarium daarvoor moet aanreiken. De toezichthoudende en uitvoerende instanties moeten met het vereenvoudigde en gecodificeerde recht goed uit de voeten kunnen. Voorop moet evenwel staan het belang van de burger, die als prestatiege - rechtigde, als premieplichtige of anderzins bij de sociale zekerheid is betrokken, ofwel - kort gezegd - het belang van de cliënt" 64). (Vgl. de cliëntgerichtheid als motief voor vereenvoudiging van de uitvoeringsorganisatie !).

Tenslotte kan een integrale vereenvoudiging en codificatie tevens aangegrepen worden voor reparatiewetgeving 65).

2.2.3. Voorstellen inhoudelijke coördinatie

De Staatscommissie moest bij haar opdracht tot vereenvoudiging en codificatie uitgaan van de bestaande wetgeving, d.w.z. zij mocht in het sociale zekerheidsbeleid zelf niet treden. Globaal verstaat de Staatscommissie onder codificatie het tot een systematische eenheid brengen van een overtal van regelingen verspreid liggende rechtsstof. In samenhang daarmee betekent vereenvoudiging, dat de gecodificeerde bepalingen zo eenvoudig zullen moeten zijn als de aard van de rechtsstof toestaat. De eis van vereenvoudiging bracht met zich mee, dat een codificatie, die alleen tot samengevoegde wetgeving zou leiden, zoals bijvoorbeeld de Franse codificatie van het sociale zekerheidsrecht, niet aan de opdracht zou voldoen. Besloten werd daarom zoveel mogelijk te streven naar een geïntegreerde codificatie 66).

Het integratiecriterium voor de codificatie van de te regelen materie wordt dan ook niet langer gezocht in de categorie van verzekering of voorziening, zoals de algemene ouderdomsverzekering, ziekengeldverzekering, de werkloosheidsvoorziening, maar in functionele criteria, zoals prestaties, financiering en organisatie. Een opbouw naar categorie van verzekering of voorziening zou toch neer komen op een achter elkaar plaatsen van de bestaande sociale zekerheidswetten. Per categorie van verzekering zouden dan de prestaties, financiering en andere onderwerpen moeten worden geregeld, hetgeen zou leiden tot talloze herhalingen of onderlinge verwijzingen, waarmee de toegankelijkheid en dus vereenvoudiging niet zou zijn gediend.

Het zou ook denkbaar zijn geweest als criterium voor vereenvoudiging en codificatie uit te gaan van de hoedanigheid van degene tot wie de regelingen zich in het bijzonder richten: ingezetenen, werknemers, werkgevers. Teveel bepalingen richten zich evenwel tot meer dan één groep, zodat zich eveneens het probleem van te veel herhalingen of verwijzingen zou voordoen. Door voor een Algemene wet sociale zekerheid een indeling naar functionele criteria als uitgangspunt te kiezen, kunnen de hierboven bedoelde problemen worden vermeden. Bovendien kan bij een zodanige indeling een gefaseerde invoering gerealiseerd worden 67).

Het voorontwerp Financieringswet sociale zekerheid is het eerste van een serie ontwerpen van wet met betrekking tot de vereenvoudiging en codificatie van de sociale zekerheidswetgeving, die gezamenlijk moeten leiden tot de Algemene wet sociale zekerheid.

In dit voorontwerp worden dié bestaande regelingen vereenvoudigd en gecodificeerd, die betrekking hebben op de financiering van de sociale zekerheid. Dat zijn de regelingen terzake van de financiering van de sociale verzekeringen met premie en met bijdragen van het Rijk, terzake van de inkomsten en uitgaven van de sociale zekerheidsfondsen en terzake van het declaratiesysteem in het kader van de werkloosheidsvoorziening en de sociale werkvoorziening.

De volgende stappen op weg naar de afronding van vereenvoudiging en codificatie van de sociale zekerheidswetgeving zullen - niet noodzakelijkerwijs in die volgorde - betreffen voorontwerpen van de wet met betrekking tot de prestaties, de organisatie, de handhaving en de resterende algemene bepalingen. Bij de laatste stap zullen de dan bestaande onderdelen met het laatste onderwerp worden samengevoegd tot één wet, de Algemene wet sociale zekerheid. De Financieringswet en de andere dan bestaande wetten zullen in de algemene wet worden opgenomen als hoofdstukken. Daar het voorontwerp de financiering van de sociale zekerheid betreft, zal op de inhoud nader worden ingegaan onder 4.

Thans werkt de Staatscommissie-Veldkamp aan het ontwerpen van een Prestatiewet sociale zekerheid. Na afronding daarvan komen aan de orde de handhaving en de zogenaamde algemene bepalingen. Van deze laatste bepalingen zijn reeds eerste voorontwerpen gemaakt. Voor wat betreft de vereenvoudi-

ging en codificatie van de organisatie acht de Staatscommissie gezien de nieuwe ontwikkelingen op dit terrein herbezinning nodig.

Een tweede belangrijk voorstel op het gebied van de inhoudelijke coördinatie is gelegen in het streven om te komen tot een integratie van de werkloosheidsregelingen, WW, WWV en RWW. Deze voorstellen zijn van een ander karakter dan de voorstellen van de staatscommissie-Veldkamp, immers gaat het hier om het wijzigen van bestaande wetgeving, uitkeringsgrondslagen etc.. In de Memorie van Toelichting op de begroting van het Ministerie van Sociale Zaken voor 1980 worden de werkzaamheden van een (ambtelijke) projectgroep, die zich met deze integratie bezig houdt, gememoreerd 68). Bij deze integratie moet - aldus de minister - rekening worden gehouden met de te verwachten ontwikkelingen inzake de werkgelegenheid. Een geïntegreerde regeling moet nauwer aansluiten bij het arbeidsmarktbeleid en bij het welzijnsbeleid. Verder bestaat er een nauw verband met de arbeidsongeschiktheidsregelingen (vgl. de werkloosheidscomponent in AAW/WAO.). Ook is de begeleiding van werklozen belangrijk. In dit opzicht zijn er parallellen met de voorstellen van de Commissie Lamers. Een rapport van de projectgroep is nog niet verschenen. Wel heeft staatssecretaris De Graaf in de vergadering van de vaste Commissie voor Sociale Zaken van 21 januari 1980 zijn ideeën hieromtrent ontvouwd 69). De uitgangspunten en randvoorwaarden voor de integratie van de WW, WWV en de RWW zijn:

- Grotere homogeniteit in beleid, stelsel en uitvoering, met optimale aansluiting van de primaire sociale zekerheidsdoelstellingen op doelstellingen van werkgelegenheid en arbeidsmarkt.
- Een zodanige vorm van integratie, dat een stap wordt gezet op weg naar een geïntegreerde loondervingsregeling (inclusief ZW, WAO en AAW).
- De uitkeringsrechten van volledige en gedeeltelijke werklozen met inbegrip van de werkloosheidscomponent in AAW/WAO, op een noemer te brengen.
- Een duidelijker relatie dan in het verleden tussen duur arbeidsverleden en recht op uitkering.
- Gelijke behandeling van mannen en vrouwen conform de EG-richtlijn.
- Budgettaire neutraliteit, dit afgezien van de consequenties van het opnemen van werkloze ex-zelfstandigen in de regeling.

Bij de uitwerking zal een onderscheid worden gemaakt tussen een basisvoorziening en een aanvullende voorziening. De rechtsgrond voor de basisvoorziening wordt gevormd door de solidariteit, terwijl voor de aanvullende voorziening de loondervingsgedachte meer centraal zal staan. Voor de basisvoorziening zal werkloosheid, voor de aanvullende regeling onvrijwillige werkloosheid de voorwaarde zijn voor het recht op uitkering. De basisvoorziening zal qua uitkeringsrecht volledig aansluiten bij het AAW-systeem (70% netto minimuloon + gezinsafhankelijke toeslagen) De aanvullende regeling zal een aanvullende uitkering verlenen van 80% van de uitkeringsgrondslag gebaseerd op het laatst verdiende loon. Voor de duur van de uitkering en het niveau van de uitkeringsgrondslag zal naast het laatste verdiende loon in ieder geval ook de duur van het arbeidsverleden - mogelijk echter ook de leeftijd - een rol spelen. Voor de uitvoeringsstructuur wordt aansluiting gezocht bij het interim-rapport Organisatie van de beheersing van de sociale zekerheid. In afwachting van de beoogde regionale uitvoeringsstructuur kan gedacht worden aan de gemeenten, de bedrijfsverenigingen of onafhankelijke regionale organen, als bedoeld in het interim-rapport, die daarmee een eerste formele taak zouden krijgen.

De mogelijkheden tot het beperken van het beroep op de sociale uitkeringen

zijn mede afhankelijk van het aantal beschikbare arbeidsplaatsen. Nu doen zich evenwel op de arbeidsmarkt knelpunten voor. Tot verandering van knelpuntsituaties kan bijdragen een zo goed mogelijke coördinatie tussen de instanties, die betrokken zijn bij de uitvoering van de werkloosheidsregelingen en de arbeidsvoorziening, zowel op landelijk als regionaal niveau. De landelijke coördinatie komt tot stand in het Overlegorgaan Werkloosheids- en Arbeidsvoorzieningen. Tijdens de bovenbedoelde openbare commissievergadering heeft de staatssecretaris voor de regionale coördinatie de instelling van regionale coördinatiecommissies aangekondigd, voorlopig in experimentele vorm 70). Deze commissies zullen een coördinerend en adviserend en niet een bestuurlijk karakter krijgen. Aan de regionale coördinatiecommissies zullen deelnemen de bedrijfsverenigingen, de gemeenten in de betrokken regio's, het GAB, de GMD, de rijksconsulent WWV en de consulent van het bureau landelijk contact CRM. Tot de taak van de commissies zal behoren het doen van algemene aanbevelingen aan elk der uitvoeringsorganen, om de knelpunten die voortvloeien uit de gescheiden bevoegdheden op te vangen. Voorlopig wordt daarbij gedacht aan vraagstukken rondom bemiddeling, passende arbeid, scholing, loonsuppletie, aanpassing en verbetering van arbeidsplaatsen, de onderlinge afstemming van de uitvoering van WW, WWV en RWW, de (on)vrijwilligheid van het ontslag, de wijze van controle en het sanctiebeleid. De commissies zullen zich met name richten op die categorieën werklozen en gedeeltelijk arbeidsongeschikten, waarvoor zich in de betrokken regio, die overeenkomt met het werkgebied van het GAB, met name knelpunten voordoen; echter uitsluitend voor zover de werkloosheidsduur langer is dan drie maanden.

3. Organisatie en coördinatie van de planning van de sociale zekerheid

3.1. Planning van de sociale zekerheid

Op het eerste gezicht lijkt de sociale zekerheid zich niet voor planning te lenen. De sociale zekerheid is immers vastgelegd in wetten, die aan individuele burgers bepaalde aanspraken geven. Deze wettelijke vastlegging van het sociale zekerheidsbeleid lijkt planning in de weg te staan. Ongetwijfeld doen zich ten gevolge van die wettelijke vastlegging specifieke moeilijkheden voor, maar planning blijkt allerm minst onmogelijk.

Het stelsel van de sociale zekerheid is tot aan de zeventiger jaren grotendeels ad hoc tot stand gekomen, maar bij de verdere uitbouw heeft men zich vanaf die tijd mede vanwege het kostenaspect wel degelijk door planningsoverwegingen laten leiden. Het hierna te bespreken SER-advies uit 1972 illustreert een planningsaanpak, die met name bestaat uit de ontwikkeling van een wetgevingsprogramma: planning van de wetgeving derhalve 71).

De laatste jaren heeft men meer oog gekregen voor de sociale zekerheid als integraal onderdeel van de sociaal-economische ontwikkeling 72). Heroverweging van het stelsel vindt dan ook in dat grotere kader plaats. Voorbeelden zijn de Nota over het te voeren beleid terzake van de collectieve voorzieningen en de werkgelegenheid van 9 juni 1976 en Bestek '81 van 30 juni 1978. In beide nota's zijn de doelstellingen voor de sociale zekerheid afgeleid van, of beter, onderdeel van de doelstellingen voor de gehele sociaal-economische ontwikkeling. De instrumenten om deze doelstellingen te bereiken worden zowel gezocht in de nominale sfeer (wijziging van de wettelijke aanspraken) als in de volumesfeer (beperking van het beroep op de sociale zekerheid).

3.2. Programmering op middellange termijn

De eerste adviesaanvraag aan de SER inzake de programmering van de sociale verzekering dateert van 20 november 1967. Na een verwijzing naar de stijging van de lasten, die reeds bij ongewijzigd beleid zou optreden, werd in deze adviesaanvraag de noodzaak beklemtoond van een prioriteitskeuze ten aanzien van de uitbreiding van de sociale verzekeringen, waarbij zowel de bestaande voorzieningen als de wenselijk geachte uitbreidingen op hun urgentie zouden worden getoetst. Een norm voor de toetsing werd in de adviesaanvraag overigens niet gegeven. Wel bevatte de adviesaanvraag een opsomming van de op dat moment bestaande verlangens en wensen met betrekking tot de uitbreiding van de sociale verzekering.

De SER heeft in zijn eerste advies van 20 maart 1970 een toetsingsnorm ontwikkeld. Deze hield in, dat voor de actieven door de sociale verzekeringen en andere collectieve voorzieningen gemiddeld slechts op een deel van de inkomensstijging beslag mag worden gelegd, zodat een deel ervan als reëel

beschikbaar inkomen ter vrije besteding van de gezinshuishoudingen overblijft. De norm werd in het advies overigens niet geconcretiseerd. In de tweede adviesaanvraag van 22 september 1971 heeft de regering deze norm aanvaard en gesteld op 3% van het netto nationaal inkomen over een periode van vier jaar. Zij verzocht de SER binnen deze norm zijn oordeel te geven over de verdere programmering van de sociale verzekering. In zijn tweede advies van 26 mei 1972 heeft de SER tegen de achtergrond van deze norm zijn visie gegeven over de mogelijkheden voor de periode 1972 tot en met 1975.73)

De werkwijze van de SER was verder tamelijk eenvoudig. Na berekening van de premiestijging bij ongewijzigd beleid (1,74%) kon gegeven de norm voor de maximaal toelaatbare stijging van de premiedruk (3%) de beschikbare ruimte voor uitbreiding van de voorzieningen in de periode 1972 t/m 1975 worden berekend (1,26%). Deze beleidsruimte werd voor 0,53% gebruikt ten behoeve van beleidswijzigingen ten aanzien waarvan reeds was beslist (te weten: voorzieningen voor werkende jongeren, optrekking WAO-uitkering oud-invaliden, uitbreiding AWBZ). Resterde derhalve 0,73% voor overige voorzieningen in de periode 1972 t/m 1975. Na inventarisatie van de meest urgente wensen - optrekking AOW/AWW-uitkeringen tot het netto-minimumloon, invoering verplichte volksverzekering inzake arbeidsongeschiktheid en invoering van een verplichte aanvullende pensioenverzekering voor werknemers - koos de Raad voor de periode 1972 t/m 1975 gegeven de beschikbare ruimte voor een jaarlijkse optrekking van AOW en AWW, zodat in 1975 de beoogde gelijkstelling zou worden bereikt (premiestijging 0,6%) en invoering van de AAW per 1 januari 1974 (lastenstijging 0,21%). Dit ruimtebeslag van 0,81% (i.p.v. 0,73%) resteerde dan in een totale stijging van de premiedruk van 3,08% van het nationaal inkomen, hetgeen de Raad gegeven de norm van 3% aanvaardbaar achtte.

Tot slot tekende de SER aan dat van jaar tot jaar bezien zal moeten worden in welke mate de aan de programmering ten grondslag liggende prognose van de ontwikkeling van de sociale-verzekeringspremies bijstelling behoeft vanwege de feitelijke situatie en welke consequenties dit heeft voor de verwezenlijking van de beide hiervoren gestelde prioriteiten.

De voorgestelde opschuivende planning heeft zich overigens in deze vorm niet gerealiseerd, zodat dit planningsinitiatief zich niet verder heeft ontwikkeld. Deze eerste normering van de uitgavenontwikkeling van de sociale zekerheid (sociale premiedrukstijging van 3% van het netto nationaal inkomen gesteld over een periode van 4 jaar) ging uit van een zekere trendmatige groei van het nationaal inkomen. Toen enige jaren later nieuwe ramingen over de ontwikkelingen van de Nederlandse economie onder andere een afnemende trendmatige groei van het nationaal inkomen aangaven, gaf dit aanleiding tot een herbezinning op deze normstelling 74). In een aanvullend middellange termijnbeleid werd besloten tot een andere programmering van de publieke sector als geheel. Een nieuwe normering werd vastgesteld. Deze richtte zich niet alleen op de gevolgen van de uitbreiding van uitgaven van sociale zekerheid, maar ook van uitgaven op de rijksbegroting. Een gescheiden normering van sociale premiedruk en belastingdruk werd niet zinvol geacht. De verwevenheid van beide sectoren maakte volgens het toenmalige kabinet (kabinet-Den Uyl) een geïntegreerde benadering noodzakelijk. Deze nieuwe norm hield in, dat de stijging van de structurele belasting- en premiedruk en enige niet-belastingmiddelen te zamen per jaar niet hoger mocht zijn dan één procentpunt van het nationaal inkomen 75). Bij ongewijzigd beleid zouden premie- en belastingdruk gezamenlijk in de periode 1977 - 1980 stijgen met 6,5%. De éénprocentnorm zou derhalve in deze periode een ombuiging van de druk van de publieke heffingen van 2,5% van het nationale inkomen realiseren (ruim 8 mld. in 1980). Dat betekende dat de uitgaven van

rijksbegroting en sociale zekerheid met zo'n bedrag minder mochten groeien. In de Nota over het te voeren beleid terzake van de collectieve voorzieningen en de werkgelegenheid 76) werd de één-procentsnorm in beleidsvoornemens uitgewerkt. Met betrekking tot de sociale voorzieningen werden oplossingen zowel in de volumesfeer, als in de vorm van aanpassingen van uitkeringen en voorzieningen voorgesteld. Deze voorstellen hadden betrekking op de gezondheidszorg, de bijstand, de werknemersvoorzieningen, de voorzieningen overheidsperoneel, de kinderbijslag en de loonindexering. De nota bevatte daartoe onder andere een uitgebreid wetgevingsprogramma 77).

Nieuwe berekingen omtrent de ontwikkeling van de Nederlandse economie op middellange termijn lieten in het voorjaar van 1978 zien dat voor de volgende jaren een voortzetting van de geschetste ongunstige macro-economische ontwikkeling te verwachten was, ondanks het éénprocentsbeleid. Om aan deze ongewenste ontwikkeling van geringere groei en grotere werkloosheid een halt toe te roepen werd een nieuw beleidsplan voor het financiële en sociaal-economische beleid voor de middellange termijn opgesteld: Bestek '81.

3.3. Bestek '81

Op 30 juni 1978 verscheen Bestek '81, Hoofddlijnen van het financiële en sociaal-economische beleid voor de middellange termijn 78). In dit beleidsplan presenteerde het kabinet-Van Agt een pakket van maatregelen op economisch en sociaal terrein voor de periode 1978-1981. Na beschouwingen over de macro-economische ontwikkelingen in de afgelopen jaren en over de macro-problematiek tijdens de kabinetsperiode en voor de langere termijn formuleerde het kabinet zijn doelstellingen van het macro-economisch beleid. In kort bestek: het terugdringen van de werkloosheid tot 150.000, het vermindere van de inflatie tot 2 à 3% per jaar, het bevorderen van investeringen en rendementsverhoging en het handhaven van de koopkracht tot het modale inkomen 79).

Vervolgens schetste het kabinet de hoofddlijnen van de beleidsaanpak. Om de doelstellingen te bereiken achtte het een ombuigingsoperatie van ca. 10 mld. noodzakelijk. Daarmee kon een aanzienlijke beperking van de stijging van de collectieve lastendruk gerealiseerd worden zonder het maximaal aanvaardbare structurele financieringstekort te overschrijden. In samenhang daarmee diende in de bestekperiode een inkomensmatiging tot stand te komen. Bestek '81 stelde dan ook maatregelen in het vooruitzicht met betrekking tot de inkomens actieven, de inkomens niet-actieven, de gezondheidszorg, de kinderbijslag/af trek, de inkomensvervangende voorzieningen, de Rijksbegroting, het algemeen inkomensbeleid en medezeggenschap, een gericht beleid met betrekking tot de arbeidsmarkt, de exportbevordering en de energiebesparing. Op basis van een ombuiging van 10 mld. moest in de sociale zekerheid 6,5 mld. gesnoeid worden. Daartoe werden in het kader van Bestek '81 maatregelen aangekondigd 80) ten aanzien van het volumebeleid, de aanpassingsmechanismen in de bruto-sfeer, de netto-ontwikkelingen van de sociale uitkeringen, en het overheidsperoneel. Verder werden specifieke maatregelen aangekondigd ten aanzien van de inkomensvervangende voorzieningen. Deze specifieke maatregelen behelsden deels de samenhang van het stelsel 81) en deels de toepassing van de sociale wetgeving in het licht van de doelstellingen 82). Bovendien werden specifieke maatregelen aangekondigd op grond van wijziging van maatschappelijke inzichten en verhoudingen 83). Ook kondigde Bestek '81 maatregelen aan met betrekking tot de sociale ziektekostenverzekeringen en het oneigenlijk gebruik en misbruik.

Verschillende beleidsvoornemens uit Bestek '81 zijn nog in nader onderzoek,

andere hebben zich gemanifesteerd in uitvoeringsregelingen en uitvoeringsinstructies, dan wel hebben zich in begrotingsopstellingen vertaald. Vele beleidsvoornemens hebben evenwel reeds geleid tot wetgeving 84). Men kan dan ook stellen dat de recente wetgeving met betrekking tot de sociale zekerheid haar grondslag en haar afwegingskader heeft gevonden in Bestek '81. Bestek '81 als sociaal-economisch beleidsplan kan in dit opzicht mede worden beschouwd als planningskader voor de sociale zekerheid. Een voorlopig nog incidentele voortgangscontrole op Bestek '81 heeft plaatsgevonden in de Voortgangsnota 85). Deze nota voorzag in een tussentijdse evaluatie van het plan, zonder dat evenwel de planningshorizon werd verlegd.

3.4. Volumebeleid

Het volumebeleid richt zich op het beperken van het beroep op de sociale zekerheid. De stijging van het beroep op de sociale zekerheidsuitkeringen in de afgelopen jaren is in aanzienlijke mate het gevolg van de slechter geworden economische situatie. Op dit terrein streeft de regering oplossingen na in het kader van het sociaal-economisch beleid (Bestek '81). Het volumebeleid richt zich derhalve in hoofdzaak op het terugdringen van onnodige werkloosheid en vermijdbaar verzuim wegens ziekte of arbeidsongeschiktheid. Voorkomen moet worden dat arbeidsplaatsen onnodig onbezet blijven. In Bestek '81 speelt ook het volumebeleid bij het bereiken van de gewenste besparingen een belangrijke rol. De recente notitie Volumebeleid 86) is in dit opzicht slechts een nadere invulling en nadere concretisering van het in Bestek '81 geschetste beleid.

Het volumebeleid hangt samen met het totale regeringsbeleid, onder meer met het arbeidsomstandighedenbeleid en het arbeidsvoorzieningsbeleid. Dergelijke beleidsterreinen beïnvloeden het volume van de sociale zekerheid en stellen tegelijkertijd grenzen aan een op beheersing van dat volume gericht beleid 87). De notitie wijst met name op de marges, die bepaald worden door het aantal arbeidsplaatsen en de kwaliteit van de arbeidsplaatsen 88). De vervlechting van de sociale zekerheid met andere beleidsterreinen noopt tot een geïntegreerd beleid. In de notitie Volumebeleid worden daartoe in aansluiting op Bestek '81 en de Voortgangsnota een aantal instrumenten op een rijte gezet 89):

a. Beleidsvoorbereiding en beleidsvorming

Juni 1978 is een inderdepartementale Stuurgroep Beleidsvorming Niet-actieven ingesteld, die onderzoek verricht naar o.m. het verband tussen financiering van de sociale zekerheid en de werkgelegenheid, mogelijkheden tot beheersing van de toeneming van het vermijdbaar ziekteverzuim, en (her)inschakelingsmogelijkheden van niet-actieven in het arbeidsproces.

Verder wijst de notitie op de pogingen om te komen tot een gecoördineerd onderzoeksbeleid (Commissie Onderzoek Sociale Zekerheid - COSZ, waarin werkgevers, werknemers, uitvoeringsorganen, SVR en het Ministerie van Sociale Zaken zijn vertegenwoordigd) en verbetering van de kwaliteit van de informatie en de organisatie van de informatievoorziening (COMED-rapport).

b. Stelsel en uitvoering

Gewezen wordt op de integratie van WW, WWV en RWW en op langere termijn ZW, WAO en AAW, en op de Rapporten met betrekking tot de vereenvoudiging van de sociale zekerheid. Voorts worden met het ANS-project (Arbeidsbureau Nieuwe Stijl) verbeteringen in de bemiddeling beoogd.

Voor wat betreft het beleid op korte termijn wordt gestreefd naar verbetering van bestaande instrumenten en maatregelen en de toepassing daarvan. Daartoe is een tripartite samengestelde Werkgroep Knelpunten Arbeidsmarkt

ingesteld, terwijl de gecoördineerde toepassing van de werkloosheidsregelingen en de arbeidsvoorziening op landelijk niveau wordt bevorderd door het Overlegorgaan Werkloosheids- en Arbeidsvoorzieningen (waarin de Directoraten-Generaal Arbeidsvoorziening en Sociale Voorzieningen, het Ministerie CRM, de uitvoeringsorganen en de SVR zijn vertegenwoordigd). Voor de coördinatie op regionaal niveau wordt gestreefd naar de instelling van regionale coördinatie commissies (zie par. 2.2.3.). Verdere maatregelen behelzen het tijdiger inschakelen van de GMD, scholing, plaatsingsbevordering (loonkostensubsidies, loonsuppletie en loongarantie), bevordering geografische mobiliteit (o.m. reiskostentegemoetkoming), arbeidsaanpassing moeilijk plaatsbare groepen (o.a. wetwijziging Wet plaatsing minder-valide arbeidskrachten in voorbereiding), werkgelegenheidsverruimende maatregelen, bevordering toepassing van de artt. 30 ZW, 44 WAO en 33 AAW (loonkostensubsidies, loonsuppletie) en de artt. 57 en 58 AAW (voorzieningen tot behoud, herstel of ter bevordering van de arbeidsgeschiktheid), bevordering externe plaatsingen in WSW-verband.

Andere aangrijpingspunten voor het volumebeleid op korte termijn zijn:

- a. De criteria en de toepassing daarvan. Zo moet worden bevorderd, dat de criteria ten aanzien van passende arbeid en ten aanzien van de verdiscontering van werkloosheid in het arbeidsongeschiktheidspercentage meer eenduidig worden uitgelegd en wel zo dat het beroep op de sociale zekerheid minder wordt. Verder kondigt de notitie maatregelen aan om de ontslag-bescherming na ziekte uit te breiden.
- b. Aangrijpingspunten in bedrijven. Overwogen wordt om naar Zweeds voorbeeld over te gaan tot het instellen van "aanpassingsteams" per bedrijf voor de individuele begeleiding van met name oudere en gehandicapte werknemers.
- c. Bestrijding misbruik en oneigenlijk gebruik. De notitie doet voorstellen om een gecoördineerd opsporings- en vervolgingsbeleid te bevorderen. Verder kondigt de notitie aan, waar mogelijk, experimenten te bevorderen.

De opsomming van de maatregelen geeft al aan, dat het zeer moeilijk zal zijn de effectiviteit van het instrumentarium in de zin van vermindering van het beroep op de sociale voorzieningen exact aan te geven. De notitie verschaft hieromtrent dan ook slechts globale indicaties.

Niettemin stellen Bestek '81, de Voortgangsnota en de notitie Volumebeleid het totaal van de geraamde besparingen ten gevolge van het volumebeleid op f 650 mln. in 1981. Daarvan hangt - zo kan bij benadering worden gesteld - circa de helft samen met maatregelen gericht op het tegengaan van misbruik en fraude 90).

3.5. Conclusies

1. De aanvankelijk in de adviezen van de SER beoogde afzonderlijke programmering van de sociale zekerheid heeft zich in de Nota over het te voeren beleid ter zake van de collectieve voorzieningen en de werkgelegenheid en Bestek '81 ontwikkeld tot een programmering van de sociale zekerheid als integraal onderdeel van de financiële en sociaal-economische ontwikkeling, waarbij zowel nominale (wettelijke aanspraken) als volume componenten worden betrokken.

2. Zowel in de Nota collectieve voorzieningen en werkgelegenheid als in Bestek '81 zijn hoofdlijnen voor het te voeren financieel en sociaal-economisch beleid aangegeven. Daarbinnen zijn tevens de (sub)doeleinden voor het sociale zekerheidsbeleid bepaald en de middelen aangewezen om deze doeleinden te bereiken. De Nota collectieve voorzieningen en werkgelegenheid

en Bestek '81 kunnen als zodanig worden beschouwd als een financieel en sociaal-economisch planningskader, waarvan de sociale zekerheid een integraal onderdeel uitmaakt.

Van planning in de betekenis van "systematische en gecoördineerde voorbereiding, vaststelling en uitvoering van beleidsbeslissingen op basis van een programma van doeleinden en middelen" 91) is evenwel nog maar zeer ten dele sprake.

3. De Nota collectieve voorzieningen en werkgelegenheid en Bestek '81 zijn in dit opzicht - zowel formeel als materieel - slechts rudimentaire vormen van planning.

Formele bezwaren:

a. De wijze van totstandkoming, met name het voorzien in inspraak van belanghebbenden (sociale partners) is geheel ongeregeld. Inspraak heeft dan ook niet plaatsgevonden.

b. De invloed van het parlement op de vaststelling van deze buitenwettelijke beleidsnota's is nog geheel onbepaald.

c. Ook de mate van verbindendheid is onzeker. De nota's tenderen er naar voor de overheid normatief te zijn. Bovendien operationaliseren zij zich in de jaarlijkse begrotingen en de wetgevingsprogramma's. Voor de particuliere sector pretenderen zij daarentegen indicatief te zijn, doordat zij mede het kader vormen waarbinnen het overleg met de sociale partners kan plaatsvinden 92). Voorwaarden om dit indicatieve karakter werkelijk gestalte te geven ontbreken evenwel, omdat het overleg met de sociale partners onvoldoende is gestructureerd.

Materieel bezwaar:

De planning voorzien in de Nota collectieve voorzieningen en werkgelegenheid en Bestek '81 kenmerkt zich door eindtoestandplanning: doeleinden en middelen worden voor een periode van vier jaar vastgesteld. Voor sociaal-economische planning lijkt evenwel een systeem van "rolling planning" aangewezen 93). Een dergelijk systeem van opschuivende planning is noch in de nota noch in Bestek '81 gerealiseerd. Wel heeft in de Voortgangsnota een tussentijdse evaluatie van Bestek '81 plaatsgevonden, hetgeen op onderdelen tot bijstelling van het plan heeft geleid, maar de tijdshorizon van de planning is niet opgeschoven. Bepleit is dan ook, de centrale sociaal-economische planning het karakter van opschuivende planning te geven, d.w.z. dat telkenjare het vierjarenplan een jaar opschuift en wordt bijgesteld aan de hand van de inmiddels verkregen informatie of gewijzigde doelstellingen (b.v. bij kabinetswisselingen) 94).

4. De gesignaleerde bezwaren zouden kunnen worden opgevangen door het regelen van de centrale sociaal-economische planning in een Wet op de Economische Ordening, als bepleit in deel IV, paragraaf van deze studie. Daarmee zou een blijkens de Nota collectieve voorzieningen en werkgelegenheid en Bestek '81 in gang gezette planningsprocedure kunnen worden geïnstitutionaliseerd en met procedurele en materiële waarborgen kunnen worden omgeven.

4. Organisatie en coördinatie van de financiering van de sociale zekerheid

4.1. Financiering van de sociale zekerheid

De kosten van de sociale zekerheid worden opgebracht via premies en via rijksbijdragen uit de algemene middelen 95). Bij deze financiering zijn een groot aantal organen betrokken. Een gestyleerd beeld van de geldstromen in de sociale verzekering is opgenomen in bijlage 5 96), De financiering is in de verschillende wetten op uiteenlopende wijze geregeld.

Het voorontwerp-Financieringswet sociale zekerheid van de Staatscommissie-Veldkamp streeft op dit punt codificatie en unificatie na. Wat onder financiering moet worden verstaan, wordt in het voorontwerp niet nauwkeurig omschreven. In elk geval behoren daartoe onderwerpen als de financiering van de sociale zekerheid met premies en met bijdragen van het rijk, de inkomsten en de uitgaven van de fondsen en het declaratiesysteem bij de financiering van de WSW en de WWV. In de toelichting zijn uitvoerige beschouwingen opgenomen met betrekking tot de aansluiting bij het fiscale recht, de maatstaf voor de uitkering, de wijze van heffing, de navordering, de delegatie van regelende bevoegdheid, de rechtsbescherming en de bepaling van de premiepercentages.

In het onderstaande zal achtereenvolgens worden ingegaan op de premieheffing (4.2), de rijksbijdragen uit de algemene middelen (4.3) en het fondsbeheer (4.4). Naast een beschrijving van de huidige situatie zal ingegaan worden op de voorstellen tot verandering zoals deze zijn gedaan door de Staatscommissie-Veldkamp, de departementale projectgroep "Organisatie van de beheersing van de sociale zekerheid" en de organisatiebureaus, die aan de SER rapport hebben uitgebracht betreffende de uitvoering van de sociale verzekering op lange termijn.

4.2. Premieheffing

Een deel van de geldmiddelen ten behoeve van de sociale zekerheid wordt opgebracht uit premies. Het heffen, vergaren en beheren van de premies wordt de collecterende functie genoemd 97).

De volgende subfuncties zijn te onderscheiden 98):

- subfunctie met bestuurlijke aspecten
 1. vaststelling van premieplichtige inkomensbestanddelen
 2. vaststelling premiepercentages
 3. vaststelling verzekeringsplicht
- subfunctie met een administratief-organisatorisch karakter
 4. registratie van premieplichtigen
 5. vaststelling loon/premiebedragen
 6. premie-inning

7. controle.

Bij de volksverzekeringen (AOW, AWW, AKW, AAW, AWBZ) is de Rijksbelastingdienst belast met de vaststelling van de premie-plichtige inkomens, de vaststelling van de verzekeringsplicht en de administratief-organisatorische uitvoering (functies 1, 3 t/m 7).

Bij de werknemersverzekeringen (ZW, WW, WAO, ZFW) worden deze functies uitgeoefend door de bedrijfsverenigingen.

De vraag rijst, aldus de departementale projectgroep, of deze gescheiden uitoefening van de collecterende functie door de belastingdienst en de bedrijfsverenigingen uit een oogpunt van doelmatigheid en beheersbaarheid de meest gewenste situatie is. Een geïntegreerde inning van alle premies en de loon- en inkomstenbelasting lijkt voor de hand te liggen" 99). Niettemin handhaven zowel de departementale projectgroep als de organisatiebureaus de gescheiden premieheffing. Zij hanteren daarvoor de volgende argumenten:

1. Een zo goed mogelijke vaststelling van het premieplichtig inkomen en de verzekeringsplicht is van groot belang. Ten eerste om het zwart circuit te beperken, ten tweede omdat er bij de werknemersverzekeringen een verband bestaat tussen de verzekeringsplicht en het premieplichtig inkomen enerzijds en het recht op uitkering en de hoogte daarvan anderzijds (de collecterende functie en de distribuerende functie). Hiervoor is bekendheid met de situatie en de gebruiken in een bedrijfstak of beroepsgroep gewenst. 100)
2. In de praktijk doen zich koppelingen voor van premie-incasso met de uitvoeringen van verwante regelingen (b.v. pensioenvoorzieningen) per bedrijfstak.
3. De premiepercentages voor de ZW en de wachtgeldregelingen zijn gedifferentieerd naar bedrijfstak. Wil men deze premiedifferentiatie handhaven 101), dan vormt dat een belemmering voor inning door de belastingdienst. Overeenkomstig haar opdracht houdt ook de Staatscommissie-Veldkamp in haar voorontwerp-Financieringswet sociale zekerheid vast aan een gescheiden premieheffing.

De vaststelling van de premiepercentages is in de bestaande wetgeving als volgt geregeld. De premiepercentages voor de volksverzekeringen AOW, AWW en AKW worden bepaald door de SVB onder goedkeuring van de minister van Sociale Zaken, gehoord de SVR. Wordt geen goedkeuring verleend, dan bepaalt de minister het premiepercentage zelf. Voor de WAO en AAW wordt het percentage vastgesteld door respectievelijk AOF en AAF, onder goedkeuring van de minister van Sociale Zaken, gehoord de SVR. Voor de WW treedt de minister van Sociale Zaken in overleg met het AWF, maar hij stelt na advies van de SVR het percentage zelf vast. De bedrijfsverenigingen stellen de premies, gedifferentieerd naar risicogroep, vast voor ZW (onder toezicht van de SVR) en voor de wachtgeldregelingen (onder toezicht van het AWF). Voor AWBZ en ZFW worden de premiepercentages vastgesteld door de minister van Volksgezondheid en Milieuhygiëne. De ZFR wordt gehoord. In schema 102):

	<u>bepaling</u> door:	onder <u>goed-</u> <u>keuring</u> door:	bij welke bepa- ling/goedkeuring moet worden <u>ge-</u> hoord:	zulks in overleg met:
ZW	BV			
Wachtgeld- verz.	BV	AWF/SVR		
Werkloos- heidsverz.	Min. SZ		SVR	AWF
WAO	AOF	Min. SZ	SVR	
AAW	AAF	Min. SZ	SVR	
AOW	SVB	Min. SZ	SVR	
AWW				
AKW				
ZFW	Min.V&M+SoZa		ZFR	
AWBZ	Min.V&M+SoZa			

Veldkamp stelt in navolging van Geppaart de vraag, of deze gang van zaken wel met voldoende waarborgen is omkleed 103). Vergeleken met de situatie bij de belastingheffing, waar het parlement beslist over de tarieven, vraagt hij zichzelf af, of er in de sociale zekerheid niet een te eenzijdige bevoegdheidstoekenning ten laste van de premieplichtigen heeft plaats gevonden. Zijns inziens zou het parlement - evenals in België - meer ingeschakeld moeten worden bij de tariefsvaststelling betreffende de sociale zekerheid. Daardoor zou het parlement meer verantwoordelijkheden dragen, niet alleen voor de premies, maar ook voor het uitgavenbeleid. Een tweede algemeen bezwaar tegen de huidige situatie is, dat er een grote verscheidenheid in procedures bestaat.

In navolging van de COMED 104) onderscheiden zowel de departementale werkgroep als de organisatiebureaus bij de vaststelling van de premiepercentages drie fasen, te weten de calculatiepremie, de bestuurspremie en de feitelijke premie 105).

In de laatste twee fasen komen beleidsoverwegingen aan de orde. Voor de landelijke uniforme premies wordt thans op het administratief niveau de calculatiepremie berekend, die louter gebaseerd is op kostendekking. Voor de besturen van de rechtspersoonlijkheid bezittende fondsen (AWF, AOF en AAF) c.q. voor het bestuur van de SVB vormt deze calculatiepremie de basis om de bestuurspremie vast te stellen, waarbij tevens rekening wordt gehouden met de vermogenspositie van het fonds c.q. de SVB. Deze bestuurspremie moet vervolgens door de minister na advisering door de SVR worden goedgekeurd c.q. vastgesteld: de feitelijke premievaststelling. In het kader van deze feitelijke premievaststelling kunnen (vooral macro-economische beleids- overwegingen een rol spelen 106).

De departementale projectgroep sluit zich aan bij de aanbeveling van de COMED deze beslisketen te verkorten door slechts de SVR de minister te laten adviseren over de door de administrateurs van de fondsen opgestelde calculatiepremies. Dit advies van de SVR treedt dus in feite in plaats van de bestuurspremie.

De COMED acht de fondsbesturen c.q. de SVB in deze beslisketen een overbodige schakel, omdat de door hen vastgestelde premies de facto ook slechts het karakter van een advies hebben. Het voorontwerp Organisatiewet sociale zekerheid belast conform de aanbevelingen van de COMED de minister met de uiteindelijke, feitelijke bepaling van de premie (behoudens ziekengeld- en wachtgeldpremie). Tevens wordt in overeenstemming met de aanbevelingen de

beslisketen verkort., doordat slechts de Sociale Zekerheidsraad de minister adviseert met betrekking tot de op basis van de ramingen vast te stellen premiepercentages (art. 3.3.2.3.).

De gedifferentieerde premies voor de ziekengeldkassen worden autonoom vastgesteld door de bedrijfsverenigingen. In het kader van zijn algemeen toezicht kan de SVR deze premies slechts toetsen aan de voorschriften voor reservevorming (art. 63 ZW).

Ten aanzien van de eveneens gedifferentieerde wachtgeldpremies, die door de bedrijfsverenigingen worden vastgesteld, vervult het AWF een toezichthoudende functie met beroep op de SVR.

In navolging van de COMED raadt de departementale projectgroep aan in het kader van de ZW toezicht op de premieberekening mogelijk te maken en in beide gevallen het toezicht rechtstreeks op te dragen aan het door de departementale werkgroep voorgesteld beheersingsorgaan. Het voorontwerp Organisatiewet sociale zekerheid volgt ook deze aanbevelingen, zodat het toezicht op de vaststelling van de wachtgeldpremies en de ZW-premies door de bedrijfsverenigingen wordt opgedragen aan de Sociale Zekerheidsraad, met de mogelijkheid van beroep voor de bedrijfsverenigingen op de minister (artt. 3.3.2.5 en 3.3.2.6).

Ook de organisatiebureaus zoeken aansluiting bij de COMED.

In de voorgestelde uitvoeringsstructuur zal de bestuurspremie kunnen worden vastgesteld door het Gemeenschappelijk Bestuursorgaan (GBO).

Voor de ziekengeld- en wachtgeldfondsen blijft de premievaststellingen ongewijzigd bij de bedrijfsverenigingen. 107).

In het ontwerp-Financieringswet sociale zekerheid wordt de verscheidenheid in procedures op het stuk van de bepaling van de premiepercentages eveneens tot een minimum teruggebracht. Er blijven niet meer dan twee verschillende procedures over, waarvan de eerste betreft de landelijke uniforme percentages, en de tweede de percentages voor de wachtgeldverzekering en de ziekengeldverzekering.

Bij de bepaling van de landelijke uniforme percentages blijven de instanties betrokken, die daarbij ook nu betrokken zijn. Hun rol in het proces blijft echter, althans formeel gezien, niet steeds dezelfde. Voorgesteld wordt namelijk, dat de uiteindelijke bepaling van het percentage geschiedt op ministerieel niveau (art. 21 en art. 48). De betrokken toezichthoudende instantie moet worden gehoord. Die instantie moet - uiteraard voorzover zij het betrokken fonds niet zelf beheert - overleg plegen met de beheerders van de verschillende fondsen.

Ook voor de bepaling van de premiepercentages voor de wachtgeldverzekering en voor de ziekengeldverzekering wordt een uniforme procedure voorgesteld. De bepaling van die percentages wordt echter niet opgedragen aan de minister, maar blijft bij de bedrijfsverenigingen. Immers, bij handhaving van de premie-differentiatie zou een opdracht aan de minister leiden tot een in praktijk vrijwel niet na te komen verplichting om enkele honderden percentages te bepalen. Wel wordt de minister van Sociale Zaken een aanvullende rol toebedeeld. Voorgesteld wordt, dat de bedrijfsverenigingen een besluit tot bepaling van een percentage onverwijld meedelen aan de SVR. De SVR kan dat besluit na het horen van het bestuur van een bedrijfsvereniging (en het bestuur van het AWF wanneer het een wachtgeldverzekering betreft) bij de minister van Sociale Zaken voordragen voor vernietiging. Bij vernietiging wordt het percentage bepaald door de minister (art. 49). Op deze wijze wordt meer inhoud gegeven aan de uiteindelijke verantwoordelijkheid van de minister van Sociale Zaken voor het sociaal-economisch beleid in zijn totaliteit 108).

Tegen premiedifferentiatie zijn vanuit de solidariteitsgedachte krachtige argumenten aan te dragen. Bovendien zouden uniforme landelijke premies voor alle sociale verzekeringen de procedures voor het vaststellen van de premiepercentages nog verder kunnen vereenvoudigen.

Voor het behoud van premiedifferentiatie naar risicocriteria voor een kleine kring (bedrijfstak, risicogroep, onderneming) pleiten eveneens krachtige argumenten. Met name valt te wijzen op het feit dat een dergelijke premiedifferentiatie de aandacht voor preventie en begeleiding kan bevorderen 109). Indien zoals studies uitwijzen, het zwaartepunt van het ziekteverzuim bij de bedrijven ligt, zullen de daarop betrekking hebbende kosten ook zo dicht mogelijk bij de bedrijven moeten worden gelegd. Op deze wijze kan premiedifferentiatie het beleid, gericht op de verbetering van de arbeidsomstandigheden, bevorderen 110).

In Nederland worden de uitkeringen, waarvoor premie wordt geheven, gefinancierd volgens het omslag-stelsel. Dit stelsel houdt in, dat de uitkeringen, die in een bepaalde periode worden gedaan, worden gefinancierd uit de in diezelfde periode ontvangen premies. Omvangrijke fondsen zijn dan overbodig. Wel bestaan soms reserveringsvoorschriften (b.v. art. 63 ZW en art. 33 WW). Door dit omslag-stelsel en door het heffen van een procentuele premie over het loon c.q. inkomen kunnen de uitkeringen welvaartvast zijn. De loonsverhogingen kunnen immers gelijktijdig in de uitkeringen doorwerken.

Het omslagstelsel betekent wel, dat de premie voor een bepaald jaar in het voorafgaande jaar op basis van ramingen vastgesteld moet worden. Over het in een zo vroeg mogelijk stadium samenstellen en berekenen van de calculatiepremie en de daarvoor benodigde informatiestromen handelt het eerste gedeelte van het COMED-rapport (het tweede gedeelte gaat over de reservevorming, zie later). Het in een vroeg stadium bekend zijn van de calculatiepremie maakt het uiteraard mogelijk, dat ook de bestuurs- en de feitelijke premie eerder kunnen worden vastgesteld. Nu blijkt, dat de bestuurspremie, afgezien van tussentijdse wettelijke maatregelen, nagenoeg altijd overeen komt met de calculatiepremie, zodat er geen bezwaar tegen is om de besturen van de adviserende organen de calculatiepremie als advies aan de minister te laten doorgeven, die dan de feitelijke premie vaststelt 111). De voorstellen van de COMED betekenen dan ook uit tijdsoverwegingen een aanmerkelijke verbetering.

Een vervroegde premievaststelling is noodzakelijk voor de begrotingsvoorbereiding, de voorbereiding van het sociaal-economisch beleid en voor de opstelling van de gecombineerde loonbelasting- en premietabellen. Bovendien kan met een vroegtijdige vaststelling van de premie een hechtere basis worden gegeven aan voor het sociaal-economisch beleid belangrijke stukken als de Miljoenennota en Macro-Economische Verkenningen en kan de standpuntbepaling door de regering en de sociale partners bij de loononderhandelingen worden vergemakkelijkt. Voor de desbetreffende voorbereidende werkzaamheden dienen de calculatiepremies toereikende informatie te verschaffen. Het is evenwel gewenst, dat bij het uitkomen van de Miljoenennota en de MEV de feitelijke premies vaststaan, opdat het overleg met de sociale partners inderdaad op die feitelijke premies kan worden gebaseerd 112). Het voorontwerp-Financieringswet bepaalt dan ook dat de feitelijke premievaststelling jaarlijks voor 1 oktober dient plaats te vinden 113).

Voor de werknemersverzekeringen is de verdeling van de premielast door werkgevers en werknemers thans in elke wet afzonderlijk geregeld. Uitzonderingen op het bovenstaande vormen de WW ten aanzien van de werkloosheids-

verzekering en de WAO.

De WW bepaalt, dat van de premie voor de werkloosheidsverzekering een deel verschuldigd is door het Rijk.

De WAO bepaalt in eerste aanleg, dat de premie voor de arbeidsongeschiktheidsverzekering geheel verschuldigd is door de werkgever. In feite is het echter sedert de inwerkingtreding van de WAO vaste praktijk, dat van de premie voor de arbeidsongeschiktheidsverzekering ook een deel voor rekening van de werknemer komt. Deze verdeling vloeit niet rechtstreeks voort uit de wet, doch uit algemene maatregelen van bestuur. De SER moet terzake van deze verdeling worden gehoord.

In het voorontwerp-Financieringswet stelt de Staatscommissie-Veldkamp voor om voor alle werknemersverzekeringen de verdeling van de premielast jaarlijks vóór 1 oktober bij ministeriële verordening vast te stellen. Een dergelijk systeem sluit logisch aan bij de voorgestelde procedure voor het vaststellen van de premiepercentages en het stelt de regering en sociale partners beter in staat het sociaal-economisch beleid uit te zetten. Bij de vaststelling van het sociaal-economisch beleid gaat het immers om de totale omvang van de premielast en de verdeling daarvan over werkgevers en werknemers, en veel minder om de premielast en verdeling per verzekering. Het ontwerp laat het verplicht horen van de SER over de verdeling (zoals in de WAO) vervallen. Wel zal bij wijzigingen in het beleid de SER op grond van artikel 41 van de Wet op de bedrijfsorganisatie moeten worden gehoord. Eveneens vervalt de rijkspremie voor de WW. Deze wordt vervangen door een rijksbijdrage 114).

4.3. Rijksbijdragen

Zoals we zagen draagt de overheid bij in de kosten van vrijwel alle sociale zekerheidswetten. De bepaling van de rijksbijdrage is in de bestaande wetgeving op verschillende manieren geregeld. De volgende modaliteiten zijn te onderscheiden:

1. De wet noemt het bedrag van de rijksbijdrage. Dit is het geval bij de algemene ouderdomsverzekering (art.17 AWBZ), de bejaardenverzekering (art.25, lid 7, ZFW) en de algemene kinderbijslagverzekering (art. 20 AKW). De bedragen worden al naar gelang de ontwikkeling van het algemene loonniveau verhoogd of verlaagd. AOW, AWBZ en bejaardenverzekering volgen hierbij de ontwikkeling van de regelingslonen, de AKW daarentegen de ontwikkeling van de prijzen.
Het bedrag wordt bij ministeriële beschikking telkens herzien met ingang van 1 januari, waarbij AOW, AWBZ en bejaardenverzekering rekening houden met het indexcijfer der lonen op 31 juli daaraan voorafgaand. Indien zich bijzondere omstandigheden voordoen in het laatste halfjaar, voorafgaand aan het kalenderjaar, waarvoor een bijdrage verschuldigd is, kan bij algemene maatregel van bestuur worden bepaald, dat bij de berekening van de bijdrage in plaats van met het index-cijfer op 31 juli rekening wordt gehouden met het index-cijfer op 31 december voorafgaand aan dat jaar (art.23a AOW, art. 19 AWBZ, art. 25a ZFW). In art. 20a AKW is een met AOW, AWBZ en ZFW vergelijkbare regeling opgenomen, waarbij evenwel niet met het indexcijfer der lonen maar met het prijsindexcijfer van de gezinsconsumptie over de maand juli c.q. december rekening wordt gehouden.
De juridische waarde van deze herzieningsmechanismen is overigens maar betrekkelijk. Met name in het kader van de AOW zijn regelmatig bij afzonderlijke wet de rijksbijdragen vastgesteld, waarbij een verhoging, een verlaging of het gelijkblijven van de rijksbijdrage werd gerealiseerd.

seerd. In 1975 heeft een eenmalige extra bijdrage plaatsgevonden op enkel een begrotingsartikel.

2. De omvang van de rijksbijdrage wordt afhankelijk gesteld van bepaalde omstandigheden. Dit is het geval bij de algemene arbeidsongeschiktheidsverzekering, de bejaardenverzekering en in zekere zin ook bij de werkloosheidsverzekering.

De omvang van de bijdrage in de financiering van de algemene arbeidsongeschiktheidsverzekering hangt af van de omvang van de lasten van die verzekering, voor zover verband houdend met de arbeidsongeschiktheid van bepaalde vroeg-gehandicapten (art. 73, derde lid AAW). De bejaardenverzekering wordt in de eerste plaats gefinancierd met premie en met de rijksbijdrage, als bedoeld onder 1. De laatste jaren worden voorts nog extra rijksbijdragen verstrekt. Het niettemin overblijvende tekort komt ingevolge art. 25 ZFW voor gelijke delen ten laste van het rijk en van de Algemene Kas Ziekenfondsverzekering (voor de verplichte verzekering).

De WW kent formeel niet zoiets als een rijksbijdrage in de financiering van de werkloosheidsverzekering. Wat het rijk in de financiering van die verzekering bijdraagt, wordt in de WW aangeduid als premie: de premie voor de werkloosheidsverzekering is voor een kwart verschuldigd door de verzekerde, voor een kwart door diens werkgever en voor de resterende helft door het rijk (art. 40, eerste lid, WW). De facto komt deze premiëring toch neer op een rijksbijdrage ter grootte van het bedrag van de premie, dat door werkgevers en werknemers voor die verzekering wordt betaald.

3. De wet kent een declaratiesysteem, waarbij bepaalde dan wel alle kosten tot een zeker percentage door het rijk aan de gemeenten worden vergoed: artt. 40 en 41 WWV, artt. 40, 41 en 42 WSW en artt. 47, 47b en 48 ABW.
4. Een bepaling over de rijksbijdrage en de omvang daarvan ontbreekt. Dit is het geval in de AWW, de WAO en de ZFW (m.u.v. de bejaardenverzekering). Niettemin draagt het rijk regelmatig bij in de desbetreffende fondsen, hetzij op basis van een begrotingsartikel, hetzij bij wet, algemene maatregel van bestuur of ministerieel besluit.

Met name de laatste jaren is herhaaldelijk besloten tot toekenning van rijksbijdragen, die niet verschuldigd zijn ingevolge de bestaande sociale zekerheidswetgeving. Deze toekenningen hebben steeds tot doel de premie voor de bestaande verzekering voor de duur van een bepaalde periode te brengen op een lager niveau dan zonder die bijdrage noodzakelijk zou zijn. Bijdragen als hier bedoeld zijn ondermeer betaald in het kader van de financiering van de algemene ouderdomsverzekering, de algemene weduwen- en wezenverzekering, de algemene arbeidsongeschiktheidsverzekering, de algemene kinderbijslagverzekering, de arbeidsongeschiktheidsverzekering en ook de bejaardenverzekering en de vrijwillige ziekenfondsverzekering. Doordat voor de toekenning van dergelijke bijdragen een deugdelijke wettelijke grondslag ontbreekt, is de situatie ontstaan dat de sociale zekerheid voor een aanzienlijk deel wordt gefinancierd met bijdragen, waaromtrent uit de sociale zekerheidswetgeving zelf niets blijkt (115).

In het voorontwerp-Financieringswet zijn de bepalingen met betrekking tot de rijksbijdragen - zonder grote inhoudelijke wijzigingen - bijeengebracht. Art. 91 regelt de bijdragen in de financiering van de algemene ouderdomsverzekering, de algemene kinderbijslagverzekering, de algemene

verzekering bijzondere ziektekosten en de bejaardenverzekering. In art. 92 is de regeling opgenomen ten aanzien van de bijdrage in de financiering van de algemene arbeidsongeschiktheidsverzekering. Art. 93 introduceert de rijksbijdrage voor de WW, die gelijkgesteld wordt met het bedrag van de premie, dat voor die verzekering wordt betaald. Art. 94 voorziet in de dekking van het tekort van de bejaardenverzekering, terwijl in artt. 122 t/m 129 het declaratiesysteem in het kader van de WSW en de WWV is opgenomen (de ABW blijft in de voorstellen van de Staatscommissie-Veldkamp buiten beschouwing).

De grootste vernieuwing is evenwel gelegen in art. 95, dat voorziet in een wettelijke grondslag voor de incidentele bijdragen. Het eerste lid van art. 95 betreft bijzondere bijdragen in de financiering van de verplichte sociale verzekeringen. Toekenning van die bijdragen kan bij algemene maatregel van bestuur geschieden als de sociaal-economische situatie dat wenselijk maakt. Gedacht kan in dit verband worden aan de situatie, dat bijsturing van de ontwikkeling van lonen en inkomens door toekenning van een rijksbijdrage in de financiering van een bepaalde verzekering wenselijk is. Het tweede lid betreft de financiering van de bejaardenverzekering en de vrijwillige ziekenfondsverzekering. Conform de bestaande praktijk kan deze toekenning geschieden door de minister. Toekenning kan plaatsvinden, als dat wenselijk is in verband met de inkomenspositie van bepaalde groepen van personen, die voor toelating tot één van de beide verzekeringen in aanmerking komen. Indien op grond van artikel 95 een bijdrage wordt toegekend, dient tevens de periode te worden aangegeven, waarop zij betrekking heeft, en - ingevolge artikel 116 - het fonds waarin zij wordt gestort. Uitdrukkelijk overweegt de Staatscommissie-Veldkamp, dat als een bijdrage, toegekend op grond van deze bepaling, een permanent karakter krijgt, de omvang van de bijdrage, terwille van de rechtszekerheid, zo enigszins mogelijk in de wet moet worden neergelegd 116).

4.4. Fondsbeheer

De gelden, benodigd voor de financiering van de sociale zekerheid, vloeien als regel samen in een fonds, een doelvermogen van waaruit die gelden vervolgens hun weg vinden naar de uitkerende instanties. Het fonds vervult een schakelfunctie tussen de distribuerende en de collecterende functie.

De volgende fondsen zijn te onderscheiden:

- a. fondsen beheerd door de SVB
 - Ouderdomsfonds (AOW)
 - Weduwen- en Wezenfonds (AWW)
 - Algemeen Kinderbijslagfonds (AKW) 117)
- b. fondsen beheerd door afzonderlijke rechtspersonen
 - Algemeen Arbeidsongeschiktheidsfonds-AAF (AAW)
 - Algemeen Werkloosheidsfonds-AWF (WW)
 - Arbeidsongeschiktheidsfonds-AOF (WAO)
- c. fondsen beheerd door de Ziekenfondsraad
 - Algemeen Fonds Bijzondere Ziektekosten-AFBZ (AWBZ)
 - Algemene Kas Ziekenfondsverzekering-AKZ (ZFW)
 - Fonds Bejaardenverzekering-FB (ZFW-bejaardenverzek.) 118)
- d. fondsen beheerd door de bedrijfsvereniging (per risicogroep!)
 - wachtgeldfondsen (WW)
 - ziekenfondsgelden (ZW)

Bij het fondsbeheer zijn bestuurlijke en administratief-organisatorische aspecten te onderscheiden. De bestuurlijke aspecten hebben betrekking op de reservepositie, de belegging en het beheer van de fondsen. De admini-

stratief-organisatorische aspecten van het fondsbeheer betreffen het beheer van de debiteuren- en crediteurenadministratie, het beheer en beleggen van gelden, en de administratieve verantwoording van geldstromen 119).

Met name met betrekking tot de bestuurlijke aspecten van het fondsbeheer heeft de eerdergenoemde Externe Commissie van Deskundigen (COMED) verschillende uitspraken gedaan 120).

Ten aanzien van de reserves onderkent de COMED

- een egalisatiedekking ten behoeve van het afvlakken van de premie over een meerjarige periode;
- een risicodkking ten behoeve van het indekken tegen onvoorziene omstandigheden (verandering premieplichtig inkomen, prijscomponenten, overheidsbeleid);
- een financieringsdekking om afwijking tussen ontvangsten en uitgaven te overbruggen.

De egalisatiedekking en de risicodkking kunnen nauwelijks op betrouwbare calculaties worden gebaseerd, al is de noodzaak van risicodkking in de sociale verzekering (met uitzondering van ZW en WW) gering te achten, omdat eventuele tegenvallers krachtens het omslagstelsel via latere premieheffing worden opgevangen, en bovendien veelal wettelijk is bepaald dat het rijk de uitkeringen waarborgt. Niettemin, de omvang van deze dekkingscategorieën kan niet worden genormeerd, maar is een kwestie van beleid. Wel kunnen normen voor de financieringsdekking worden gesteld, omdat hier steeds sprake is van een min of meer vast patroon. De grootste uitzondering hierop vormt echter de WW, omdat de uitkeringen hiervan een grillig verloop vertonen.

De mogelijkheid van normering van de financieringsdekking maakt het naar de mening van de COMED mogelijk de fondsen met uitzondering van de WW op dit punt te bundelen. De bundeling komt er op neer dat een fonds bij een optredend liquiditeitstekort tijdelijke liquide middelen bij een ander fonds kan opnemen.

Door de bundeling kan dan een verlaging van de normen voor de financieringsdekking worden bereikt (eventueel nog te versterken door versnelde afdracht van de rijksbijdragen en de mogelijkheid tijdelijk vreemde middelen aan te trekken). Verlaging van de normen voor de financieringsdekking heeft als eenmalig effect een vrij vallend bedrag tot gevolg. De normverlaging heeft ook een blijvend effect doordat ter aanvulling van de benodigde dekking iets minder dan voorheen benodigd is.

In navolging van de COMED bevelen zowel de organisatiebureaus 121) als de departementale projectgroep 122) bundeling van het fondsbeheer aan. De organisatiebureaus brengen daartoe het centraal beheer van de (grote) fondsen onder bij het GBO. De departementale projectgroep heeft ten aanzien van het orgaan, dat met het gebundeld beheer van de fondsen belast kan worden, geen definitief standpunt ingenomen. Gedacht kan worden aan de Sociale Verzekeringsbank of een nieuw in te stellen autonoom orgaan. Het voorontwerp Organisatiewet sociale zekerheid doet wel een keuze en draagt het gebundeld fondsbeheer op aan de Sociale Verzekeringsbank, waarbij bepaald wordt, dat de werkzaamheden, die de Sociale Verzekeringsbank op dit punt zal gaan verrichten, afgescheiden moeten blijven van de overige werkzaamheden.

De Staatscommissie-Veldkamp moest, gezien haar opdracht, uitgaan van de bestaande situatie. In het voorontwerp-Financieringswet sociale zekerheid zijn dan ook slechts de beplaignen met betrekking tot de fondsen, die thans

over de verschillende wetten verspreid zijn, bij elkaar gebracht (artt. 96 t/m 121) zonder dat aan een bundeling van het fondsbeheer juridisch gestalte is gegeven.

5. Slotbeschouwing

In deze studie zijn enige grote lijnen aangegeven met betrekking tot de organisatie en de coördinatie van de sociale zekerheid. Het is hier niet de plaats noch de bedoeling de verschillende wetsvoorstellen inhoudelijk te beoordelen. Wel laten zich ten aanzien van het onderwerp van deze studie enige conclusies formuleren.

De organisatie en de coördinatie van de sociale zekerheidswetgeving verloopt min of meer chaotisch. De Staatscommissie-Veldkamp werkt sinds 1967 binnen het keurslijf van een beperkte taakopdracht aan codificatie en vereenvoudiging en heeft onlangs een voorontwerp Financieringswet sociale zekerheid gepubliceerd. Eveneens sinds 1967 bezint de SER zich op basis van een open adviesaanvraag op de uitvoeringsorganisatie. Ter voorbereiding van dit advies hebben recentelijk twee organisatiebureaus een eindrapport opgesteld. Bovendien is in 1979 een rapport verschenen van de externe commissie van deskundigen van de SER met betrekking tot deelaspecten van de financiering van de sociale zekerheid. Een departementale projectgroep heeft onlangs een interimrapport over de organisatie van de beheersing van de sociale zekerheid laten verschijnen. Een eindrapport zal wel nooit uitkomen, nu de staatssecretaris van Sociale Zaken op basis van dit interim-rapport een aanvullende adviesaanvraag aan de SER heeft gericht, voorzien van een voorontwerp Organisatiewet sociale zekerheid. Tegelijkertijd werkt weer een andere ambtelijke projectgroep aan de integratie van WW, WWV en RWW.

Er wordt op deze wijze veel ongecoördineerd werk verricht. De organisatie is onderwerp van studie geweest van zowel de organisatiebureaus als de departementale projectgroep en zal gezien het werkschema ook door de Staatscommissie worden behandeld. Ook de financiering is onderwerp van studie geweest van de Staatscommissie en de departementale projectgroep, waarbij beide zich mede baseerden op het COMED-rapport, waarover de SER zich overigens nog moet uitspreken. Ter tafel liggen twee voorontwerpen van wet uit verschillende bron: een financieringswet en een organisatiewet. De verschillende oorsprong heeft er evenwel toegeleid, dat deze laatste ook allerlei financieringsaspecten, zoals ten aanzien van premievaststelling en fondsbeheer bevat.

Een betere organisatie en coördinatie van de sociale zekerheidswetgeving lijkt aangewezen. Het door de Staatscommissie geboden model voor codificatie en unificatie is aantrekkelijk. Maar de Staatscommissie dient slechts een beperkt doel. Voor de beleidsmatige coördinatie van de sociale zekerheidswetgeving, met name gericht op de beheersing van de kosten, is een staatscommissie ook niet het aangewezen orgaan. Een wetgevingsorganisatie voor deze beleidsmatige coördinatie ontbreekt evenwel, niet alleen inter-

departementaal, maar ook departementaal. Het ontbreken van een interdepartementale wetgevingsorganisatie voor de sociale zekerheid is wellicht ook debet aan het feit, dat in de voorstellen voor de organisatie van de beheersing van de sociale zekerheid, de uitvoering van bijv. Ziekenfondswet en AWBZ buiten beschouwing blijft. Aan een verdergaande heroverweging van de sociale zekerheid, niet alleen organisatorisch, maar ook inhoudelijk, zal - naar ik aanneem - niet ontkomen kunnen worden. Een betere opzet van de wetgevingsorganisatie kan daarbij van groot belang zijn. Het verdient derhalve aanbeveling de minister van Sociale Zaken aan te wijzen als coördinerend bewindsman voor de sociale zekerheid. Tot zijn taak zal dan mede behoren het bevorderen van de coördinatie van de sociale zekerheidswetgeving. Hij kan daarbij worden ondersteund door een interdepartementale commissie - ad hoc of permanent -, samengesteld uit de bij de sociale zekerheid betrokken departementen zoals Sociale Zaken, Volksgezondheid en Milieuhygiëne, en CRM. Een dergelijke commissie zou binnen het codificatiemodel van de Staatscommissie kunnen worden belast met het ontwerpen van gecoördineerde wetgeving, zonder dat zij zich, zoals de Staatscommissie, behoeft te beperken tot de bestaande structuren. Integendeel, zij zal het heroverwegen van de bestaande wetgeving en het streven naar verdere integratie tot haar taak moeten rekenen.

Voor de advisering over de beleidsmatige coördinatie van de sociale zekerheidswetgeving komen met name de SER, als algemene adviesraad, en de voorgestelde Sociale Zekerheidsraad, als speciale adviesraad in aanmerking. Het lijkt gewenst de adviesaanvragen met betrekking tot wetgeving zoveel mogelijk van voorontwerpen van wet vergezeld te laten gaan.

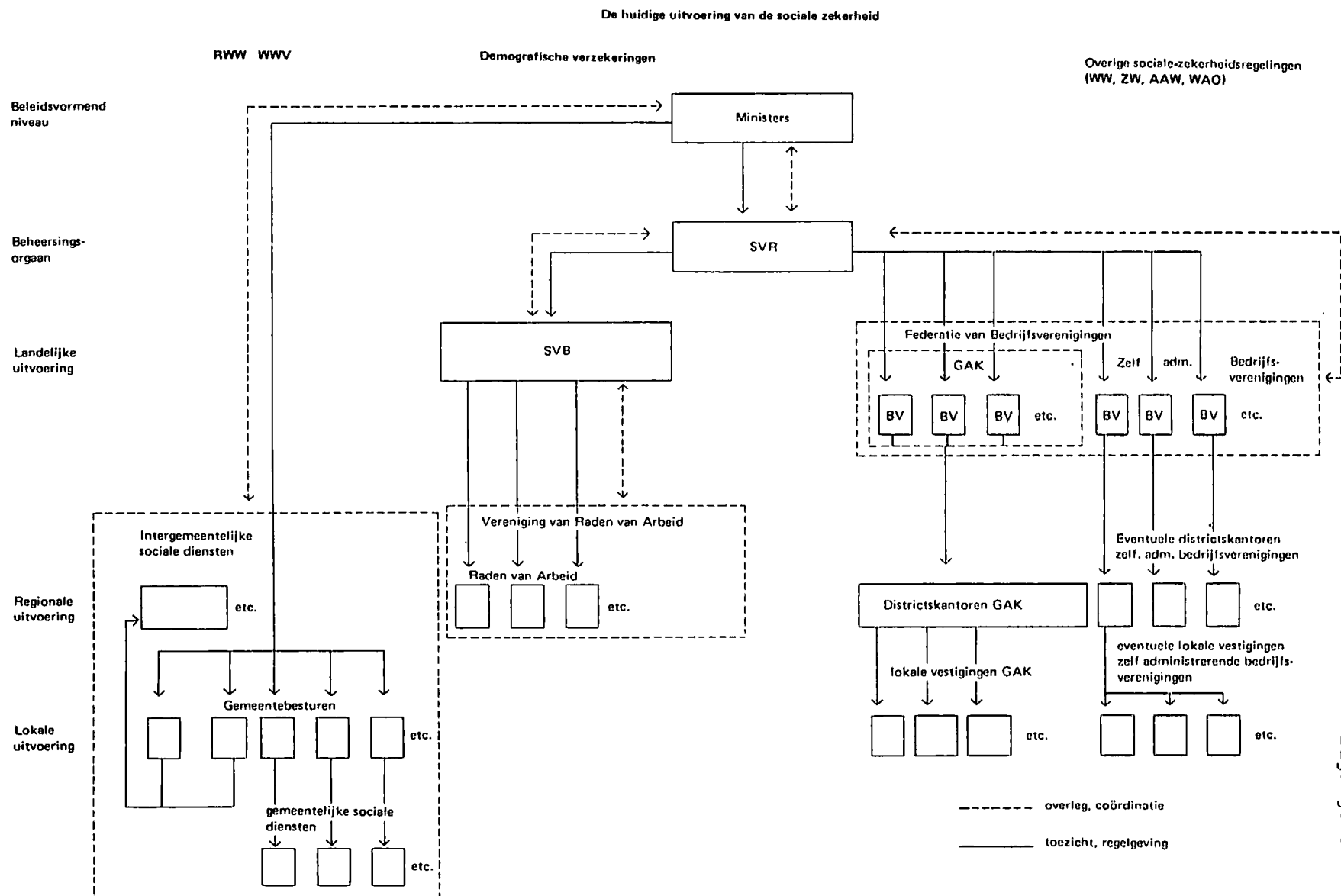
Centraal binnen de problematiek van de sociale zekerheid staat het thema kostenbeheersing. Ongetwijfeld kan de structuur van de uitvoeringsorganisatie daartoe bijdragen. Maar het accent ligt wellicht toch te eenzijdig op die structuurbenadering. In het systeem van de materiële wetgeving liggen eveneens aangrijpingspunten (b.v. premiedifferentiatie binnen de WAO), terwijl ook niet ontkomen zal kunnen worden aan een heroverweging van de wettelijke aanspraken zelf. In het nabije verleden heeft deze heroverweging plaatsgevonden binnen financiële en sociaal-economische beleidsplannen als de Nota collectieve voorzieningen en werkgelegenheid, en Bestek '81.

Deze lijn zou moeten worden doorgezet en uitgebouwd, omdat heroverweging alleen verantwoord mogelijk is binnen een groter kader. De sociale zekerheid vormt immers een belangrijk element in het geheel van de macro-economische ontwikkeling. In deel IV van deze studie zijn aanbevelingen opgenomen om te komen tot een systeem van voortschrijdende macro-economische planning, waarvan de sociale zekerheid een integraal onderdeel vormt. Toch zijn hieraan ook bezwaren verbonden. Het geheel door de macro-economische ontwikkeling laten bepalen van de omvang van de sociale zekerheidsaanspraken miskent de eigen waarde van de sociale zekerheid. Dit gevaar kan worden beperkt wanneer de sociale zekerheidssector een systeem van voortschrijdende meerjarenplanning parallel aan de begroting zou opzetten. In het kader van deze sectorplanning kan de afweging binnen de sociale zekerheid zelf plaatsvinden, terwijl de aanwezigheid van sectorplanning het ook mogelijk maakt om tot een meer verantwoorde afweging van de sociale zekerheid binnen het geheel van macro-economische planning te komen.

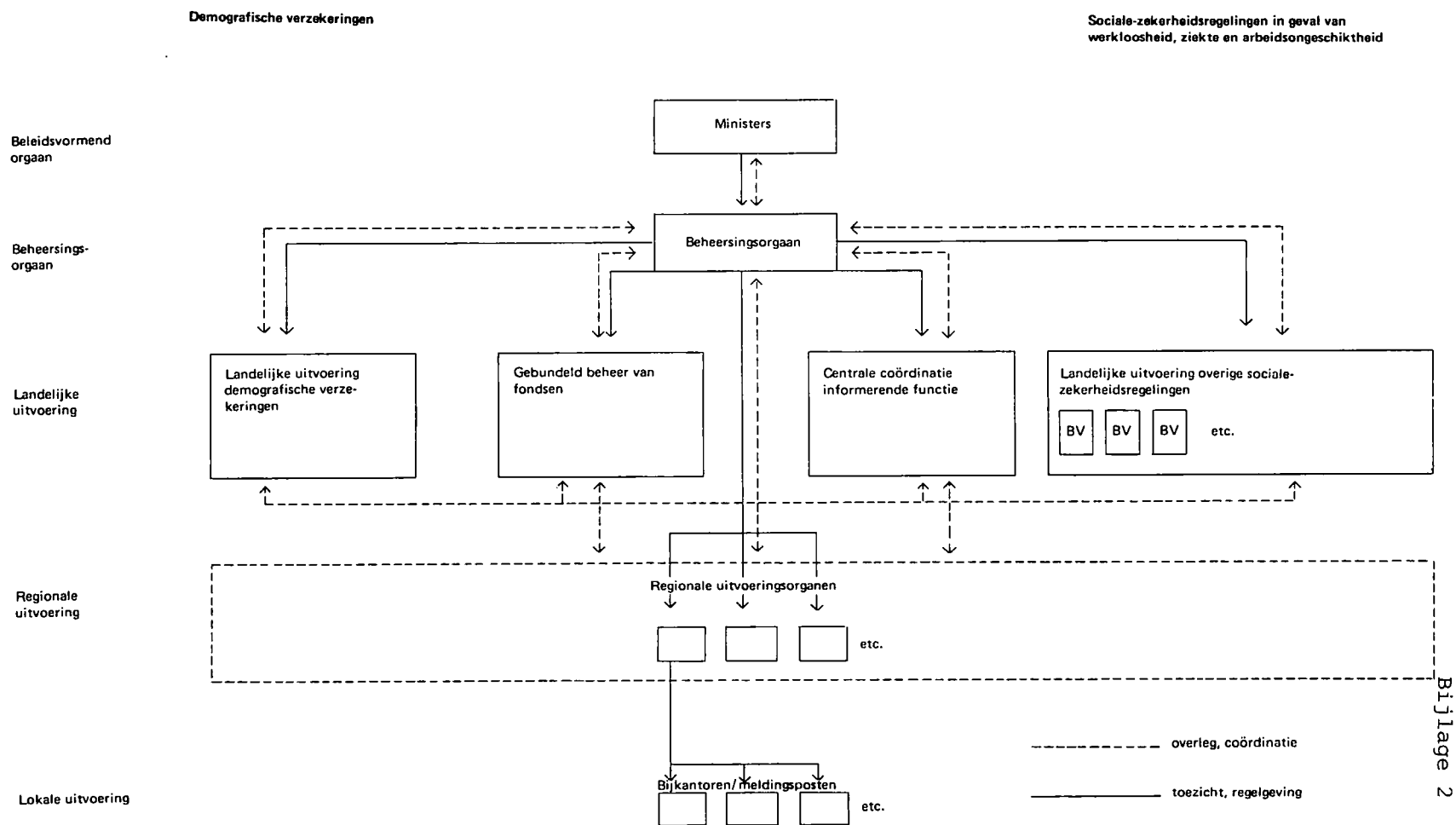
De bundeling van de fondsen, de eenvormige vaststelling van de premiepercentages en de versterking van het bestuurlijk toezicht op de sociale verzekeringen in de vorm van een Sociale Zekerheidsraad zijn evenzovele verbeteringen, die het voorontwerp Organisatiewet sociale zekerheid in het vooruitzicht stelt, terwijl de gekozen oplossing voor de participatie van de sociale partners in de Sociale Zekerheidsraad een gelukkige lijkt. Niettemin

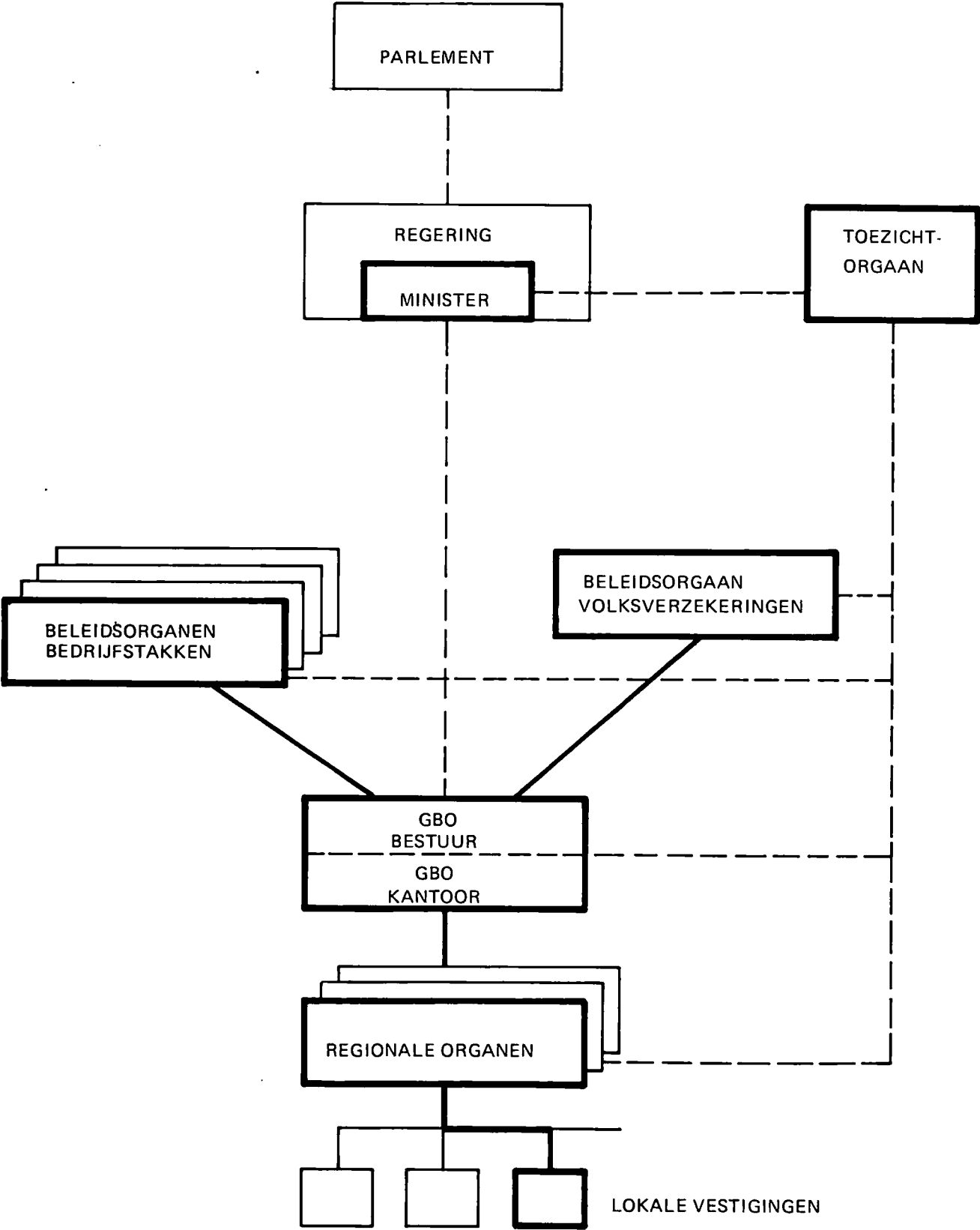
gaat het voorontwerp, gezien de beperking van de bevoegdheid van de minister van Sociale Zaken tot algemene aanwijzingen aan de Sociale Zekerheidsraad, wellicht nog teveel uit van de autonomie van de sociale zekerheid. Deze autonomie, die vanuit de verzekeringsgedachte zeer goed te verdedigen is, staat toch meer en meer op gespannen voet met de realiteit, nu de verzekeringsgedachte mede door de groei van de rijksbijdragen sterk naar de achtergrond gedrongen is. De sociale zekerheid fungeert dan ook steeds meer als integraal onderdeel van het financiële en sociaal-economisch beleid. Parallel aan deze ontwikkeling zouden dan ook de bevoegdheden van regering en parlement ten aanzien van de sociale zekerheid moeten worden uitgebreid. Een planmatige benadering van de sociale zekerheid, als hier bepleit, biedt daartoe de mogelijkheden. In een dergelijke planmatige aanpak laat zich ook een bijzondere aanwijzingsbevoegdheid van de minister van Sociale Zaken ten opzichte van de Sociale Zekerheidsraad zeer goed denken.

BIJLAGEN



Hoofdpijnen van de toekomstige uitvoering van de sociale zekerheid

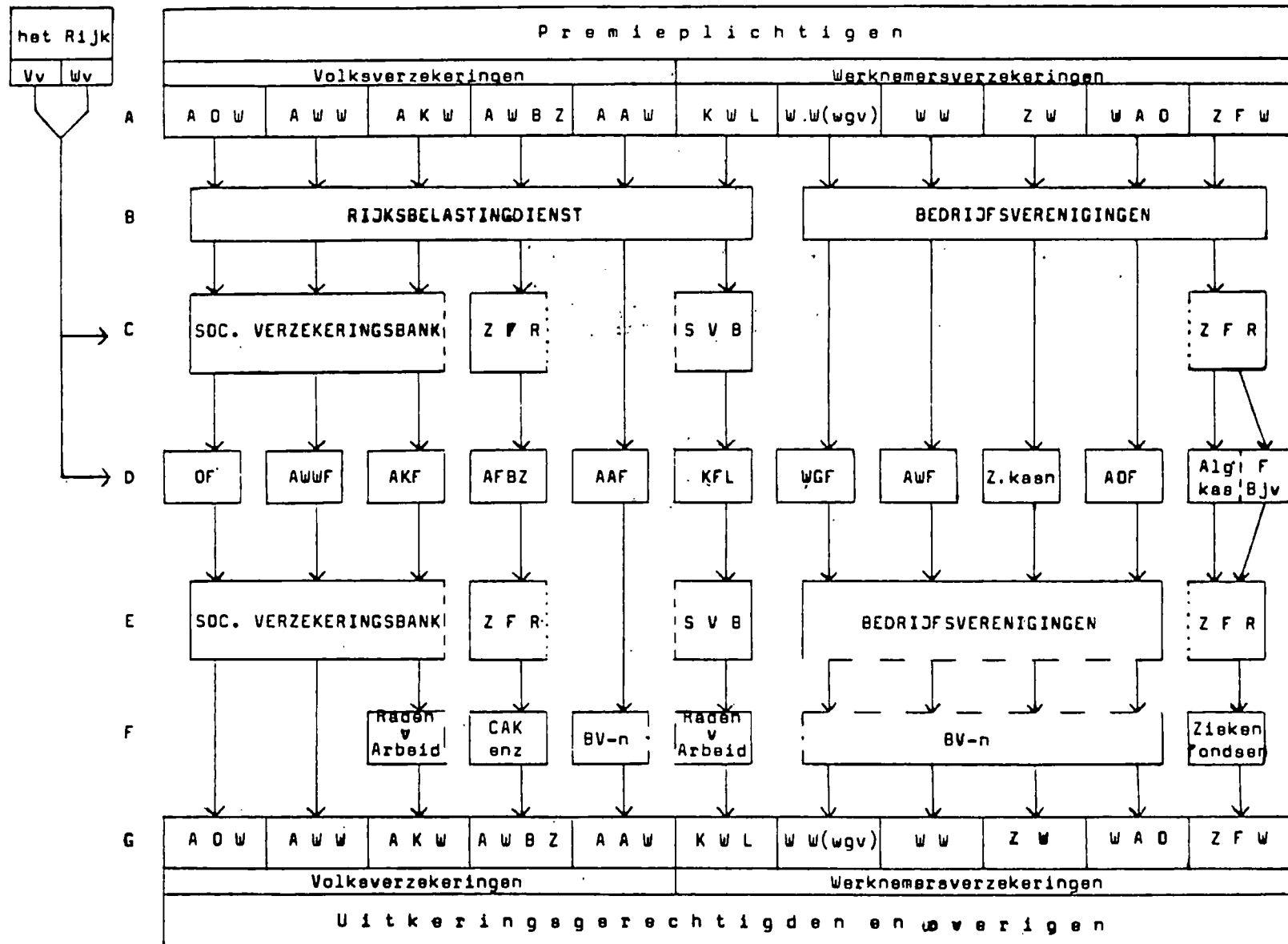




functie	huidige situatie		departementale projectgroep		organisatiebureaus	
	orgaan	niveau	orgaan	niveau	orgaan	niveau
1.distributie	bedrijfsverenigingen R.v.A.	landelijk regionaal	regionaal orgaan	regionaal	regionaal orgaan	regionaal
2.begeleiding	b.v. R.v.A.	landelijk regionaal	r.o.	regionaal	r.o.	regionaal
3.informatie	b.v. R.v.A.	landelijk regionaal	r.o.	regionaal	r.o.	regionaal
4.collectie	zie paragraaf 4.1					
5.fondsbeheer						
6.doelbepaling	regering +parlement		regering +parlement		regering +parlement	
7.beleidsinvulling	b.v. S.V.R.	landelijk	r.o.	regionaal	G.B.O. en	landelijk
	S.V.B.				beleidsorganen	
8.ontwikkeling (onderzoek)	alle organen	alle niveaus	beheersings- orgaan	landelijk	G.B.O. en	landelijk
9.toezicht	S.V.R.	landelijk	beheersings- orgaan	landelijk	toezicht- orgaan	landelijk
	S.V.B.					
10.administratieve verwerking	alle organen	alle niveaus	alle organen	alle niveaus	alle organen	alle ni- veaus
11.coördinatie	S.V.R.	landelijk	beheersings- orgaan	landelijk	G.B.O.	landelijk

N.B. de landelijke bedrijfsverenigingen hebben vaak bevoegdheden en taken gedelegeerd aan het G.A.K., dat regionale kantoren heeft.

Gestyleerd beeld van de geldstromen op transactiebasis in de sociale verzekering, naar bron en bestemming



Bron: COMED-rapport, blz. 69

Noten

1. Zie R.Fernhout, Incorporatie van belangengroeperingen in de sociale en economische wetgeving, in: H.J.G.Verhallen, R.Fernhout, P.E.Visser (red.), Corporatisme in Nederland, Belangengroepen en democratie. Alphen aan den Rijn/Brussel 1980, blz. 119 e.v.
2. Dit centrale thema in zijn maatschappelijke gedachtengang heeft Kuyper voor het eerst uitgewerkt in zijn rede met dezelfde titel ter inwijding van de Vrije Universiteit in 1880.
3. A.N.Molenaar, Arbeidsrecht, tweede deel B, Zwolle 1958, blz. 1524 e.v.
4. Zie b.v. P.A.J.M.Steenkamp, De gedachte der bedrijfsorganisatie in protestants christelijke kring, Kampen 1951, blz. 59 e.v.
5. A.N.Molenaar, a.w., deel II B, blz. 1702 e.v.
6. Het volgende is voornamelijk ontleend aan I.A.C. van Haren, Inleiding tot het Nederlands Arbeidsrecht, Haarlem 1972, blz. 63 e.v.
7. Zie voor de parlementaire behandeling A.N.Molenaar, a.w., deel II B, blz. 2005 e.v.
8. Over deze wetswijziging A.N.Molenaar, a.w., deel II B, blz. 2041 e.v.
9. Zie voor alle van kracht zijnde verzekeringswetten: De Sociale Verzekeringswetten, een losbladige uitgave van Kluwer.
Een kort overzicht vindt men bij H.L.Bakels, L.Opheikens, Schets van het Nederlands arbeidsrecht, Deventer 1980, blz. 274 e.v.
10. Wel is in verband hiermee art. 6a van de Organisatiewet Sociale Verzekering in dier voege gewijzigd, dat de Minister van Sociale Zaken één of meer bedrijfsverenigingen kan aanwijzen, die gehouden zullen zijn, om door hem aan te wijzen organisaties, andere dan werkgevers - of werknemersorganisaties te betrekken in de arbeid, verband houdende met de uitvoering van de AAW.
11. Per 1 januari 1980 is de Algemene Kinderbijslagwet aanzienlijk gewijzigd. Gelijktijdig zijn de niet op premiebetaling berustende Kinderbijslagwet Kleine Zelfstandigen 1951 (KKZ) en de werknemersverzekering Kinderbijslagwet voor Loontrekkenden 1939 (KWL) ingetrokken. De uitvoering van de KWL was aanvankelijk grotendeels opgedragen aan de bedrijfsverenigingen. De totstandkoming van de AKW heeft evenwel ertoe geleid, dat de uitvoering van deze werknemersverzekering in handen werd gelegd van de Sociale Verzekeringsbank en de Raden van Arbeid. Op zichzelf ook weer een inbreuk op de gedachte, die aan de Organisatiewet Sociale Verzekering ten grondslag lag.
12. Zie ook J.Mannoury. Vereenvoudiging van de sociale verzekering, SMA 1972, blz. 686 e.v. en W.J. de Boer, De collecterende functie in het "Alternatievenrapport", SMA 1974, blz. 517 e.v.
13. Zie Informatie- en Documentatiebulletin van de SER van 1 maart 1978.
14. Uitgave van de SER 1979, no. 15 - 16 augustus 1979.
15. Tweede Kamer, zitting 1978-1979, 15594, nrs. 1-2.
16. Interim-rapport, blz. 114 e.v.
17. Interim-rapport, blz. 21 e.v., waaraan ook het volgende grotendeels is ontleend.
18. G.M.J.Veldkamp, Een beter beheersbare, meer toegankelijke en meer overzichtelijke sociale zekerheid. De kwadratuur van de cirkel? SMA 1979, blz. 703 e.v.
19. Uitgedrukt in procenten van het nationale inkomen vertonen de totale sociale zekerheidsuitgaven (de uitgaven voor de volksgezondheid inbegrepen) een stijging van 13% in 1960 naar 32% in 1978. Van deze stijging in de afgelopen 15 jaar heeft ca. 10% exogene oorzaken (nieuwe wetten, uitbreiding verstrekkingenpakket, structurele verhoging van minimumuitkeringen). Van de overige 90% is 70% een gevolg van de nominale ontwikkeling en kwam 20% voor rekening van volumefactoren. Zie

- interim-rapport, blz. 14 e.v. Zie verder H.L.Bakels, L.Opheikens, a.w., blz. 284 en D.J.Wolfson, De politieke context van het beheersingsvraagstuk in de sociale zekerheid, SMA 1979, blz. 754 e.v.
20. Volumebeleid: het probleem van de omvang van het beroep dat op de sociale voorzieningen wordt gedaan en de wijze waarop deze kosten in de hand kunnen worden gehouden door b.v.: betere afbakening van de doelgroepen, vermindering van het beroep op de sociale voorzieningen (preventie, etc.) en verlaging van het niveau van de uitkeringen.
 21. H. van Brussel, De beheersing begint met zelfbeheersing, SMA 1979, blz. 710 e.v.
 22. Aldus staatssecretaris De Graaf in zijn aanbiedingsbrief bij het interim-rapport, blz. 3.
 23. Interim-rapport, blz. 9, D.J.Wolfson, a.w., blz. 759.
 24. C.Brevoord, Het sprookje van de raadsheer SoZa en de vijf management valkuilen. Of: waarom voegt de koning zo weinig management aan zijn volumebeleid toe, SMA 1979, blz. 735 e.v.
 25. H. van Brussel, a.w., blz. 711. Zie ook B.Madlener, Beheersen of overheersen? SMA 1979, blz. 720 en J.F.Rang, Toezicht op, beheersing van en beleid inzake het stelsel van sociale zekerheid, SMA 1979, blz. 730.
 26. L.Lamers, F.W.M.Hol, Evenwicht of tegenwicht, SMA 1979, blz. 765.
 27. L.Lamers, F.W.M.Hol, a.w., blz. 763 e.v.
 28. Eind-rapport, blz. 15 en 70. B.Madlener, a.w., blz. 718 wijst er m.i. terecht op, dat er wel degelijk een verwevenheid is tussen sociale verzekering en bedrijfsleven. Met name de vakbeweging is evenals op de aangrenzende terreinen van arbeidsvoorwaardenbeleid en inkomensbeleid nauw bij het stelsel betrokken.
 29. Eind-rapport, blz. 16 e.v.
 30. L.Lamers, F.W.M.Hol, a.w., blz. 764 en Eind-rapport, t.a.p.
 31. L.Lamers, F.W.M.Hol, a.w., blz. 766.
 32. Eind-rapport, blz. 54.
 33. Eind-rapport, blz. 87.
 34. Interim-rapport blz. 34. Het kabinet heeft nog geen afgerond oordeel over deze aanbeveling. Het wacht op dit punt het eindrapport van de Commissie Hoofdstructuur Rijksdienst af, Tweede Kamer, zitting 1979-1980, 15594; blz. 14.
 35. Interim-rapport, blz. 37 e.v. en L.Lamers, F.W.M.Hol, a.w., blz. 768.
 36. De departementale projectgroep staat dit met citaten uit de parlementaire behandeling van de wet, interim-rapport, blz. 22.
 37. Ook H. van Brussel, a.w., blz. 714 benadrukt de noodzaak van onafhankelijkheid van het toezicht.
 38. Eind-rapport, blz. 81 e.v.
 39. Interim-rapport, blz. 75 e.v., Eind-rapport, blz. 60.
 40. Interim-rapport, blz. 77 e.v., L.Lamers, F.W.M.Hol, a.w., blz. 770.
 41. Eind-rapport, blz. 62.
 42. Aldus L.Lamers, F.W.M.Hol, a.w., blz. 771.
 43. Interim-rapport, blz. 37 e.v.
 44. Interim-rapport, blz. 83 e.v.
 45. Interim-rapport, blz. 78 e.v.
 46. Eind-rapport, blz. 91.
 47. Eind-rapport, blz. 89.
 48. Eind-rapport, blz. 90.
 49. Zie Eind-rapport, blz. 81 e.v.
 50. De functieonderscheiding is ontleend aan het Eind-rapport, blz. 31 e.v.
 51. H. van Brussel, a.w., blz. 711 en B.Madlener, a.w., blz. 721 en 726.
 52. B.Madlener, a.w.
 53. J.F.Rang, a.w., blz. 734. L.Lamers, F.W.M.Hol, a.w., blz. 769 denken ook al aan een aanpassing in die zin dat de sociale partners in het

- beheersingsorgaan ingeschakeld kunnen worden voor andere taken dan toezicht.
54. Zo ook B.Madlener, a.w., blz. 722.
 55. Aanbieden aan de SER bij brief van 11 juli 1980. Zie ook Ned.Stcrt. 16 juli 1980, nr. 135.
 56. De aanwijzingsbevoegdheid in het voorontwerp is derhalve beperkter dan in de voorstellen van het interim-rapport. De verantwoordelijkheid van de SZR tegenover de minister sluit - aldus de toelichting hij het voorontwerp - op deze wijze aan bij de verantwoordelijkheid van de minister tegenover het parlement, die ook in hoofdzaak een verantwoording voor het gevoerde beleid betreft en in beginsel niet gaat tot in details. Op deze wijze kunnen evenwel ten aanzien van belangrijke taken en bevoegdheden, zoals de beslissing in geschillen en de advisering, maar ook ten aanzien van de controle van inkomsten en uitgaven van de organen, de regelgeving en de behandeling van klachten geen aanwijzingen worden gegeven.
 57. Zie o.m. De Nota Vereenvoudiging Sociale Wetgeving, Tweede Kamer, zitting 1966-1967, 9026, het Rapport inzake vereenvoudiging en Codificatie van de Sociale Wetgeving, 's-Gravenhage 1980 en het rapport inzake de Unificatie en Codificatie van de Sociale Zekerheidswetgeving, 's-Gravenhage 1973.
 58. Voornamelijk ontleend aan de toelichting op het voorontwerp Financieringswet sociale zekerheid van de Staatscommissie vereenvoudiging en codificatie van de sociale zekerheidswetgeving, 's-Gravenhage 1980, blz. 67 e.v.
 59. Wet van 20-12-'79, Stb. 709, in werking 1-1-'80.
 60. Wet van 14-12-'77, Stb. 670.
 61. Citaat ontleend aan de toelichting op het voorontwerp Financieringswet sociale zekerheid, blz. 70.
 62. Aldus reeds de Commissie-Van den Tempel, die belast was met de voorbereiding van de CSV, zie toelichting voorontwerp Financieringswet sociale zekerheid, blz. 72.
 63. Toelichting voorontwerp Financieringswet sociale zekerheid, t.a.p.
 64. Toelichting voorontwerp Financieringswet sociale zekerheid, blz. 73.
 65. Toelichting voorontwerp Financieringswet sociale zekerheid, blz. 74.
 66. Toelichting voorontwerp Financieringswet sociale zekerheid, blz. 71 e.v.
 67. Toelichting voorontwerp Financieringswet sociale zekerheid, blz. 67.
 68. Tweede Kamer, zitting 1979-1980, 15300 XV, nr. 2, blz. 53.
 69. Zie voor een verslag de Nederlandse Staatscourant van 23-1-'80, nr. 16.
 70. Tweede Kamer, zitting 1979-1980, 15594, nr. 8.
 71. Vgl. P. de Haan, Th.G.Drupsteen, R.Fernhout, Bestuursrecht in de sociale rechtsstaat, Instrument en waarborg, Deventer 1978, blz. 182.
 72. Zie L.J.C.M. le Blanc. Op weg naar een economische theorie van de sociale zekerheid, proefschrift Leiden 1978.
 73. Wel waarschuwt de SER er voor, dat de tendens ad hoc uit budgettaire overwegingen voorzieningen, die uit de algemene middelen worden gefinancierd over te hevelen naar financiering door middel van sociale verzekeringspremies iedere programmering op middellange termijn onmogelijk maakt.
 74. Zie L.J.C.M. le Blanc, a.w., blz. 23.
 75. Zie uitgebreid D.J.Wolfson, B. le Blanc, Een linkse norm, Socialisme en Democratie, februari 1976.
 76. Tweede Kamer, zitting 1975-1976, 13951.
 77. Wet van 14 december 1977, Stb. 670, houdende nadere wijziging van een aantal sociale verzekeringswetten, enkele belastingwetten en de WWV (tegengaan van oneigenlijk gebruik van te ruime bepalingen).
Wet van 14 september 1978, Stb. 465 (1e fase herstructurering kinder-

- bijslag en -aftrek).
- Wet van 4 april 1979, Stb. 238, houdende nadere wijziging van de ZW, WAO en WW (herziening dagloonbepalingen).
78. Tweede Kamer, zitting 1977-1978, 15081, nrs. 1-2.
79. Id. blz. 8 en 18.
80. Id. blz. 155 e.v.
81. Integratie werkloosheidsvoorzieningen, structuur uitvoering, herziening dagloonregelen, herziening bijstandnormen voor minderjarige alleenstaande werknemers, herziening berekeningssysteem van de netto-uitkeringen van alle minima en boven-minima.
82. Oneigenlijk gebruik en misbruik, beperking kring van verzekerden, beperking werkloosheidscomponent in AAW en WAO, invordering leenbijstand, bevordering doorstroom en beperking instroom.
83. Studie naar introductie kostwinnersbegrip in de werknemersverzekeringen, beperking AAW-uitkering tot 70% + gezinsafhankelijke toeslagen, heroverweging toelatingscriteria AWW, beëindiging Ziektewet op 65-jarige leeftijd, voorzieningen voor werkloze ex-zelfstandigen.
84. Wet van 28 december 1978, Stb. 678, houdende tijdelijke afwijking van het indexcijfer der lonen op 31 oktober 1978.
- Wet van 28 december 1978, Stb. 680, houdende beperking van de stijging van de uitkeringen ingevolge een aantal sociale verzekeringswetten, de WWV en de ABW en enige andere wetten van 1 januari 1979 af.
- Wet van 20 december 1979, Stb. 708, houdende nadere wijziging van de AAW, de WAO en ZW (invoering gelijke uitkeringsrechten voor mannen en vrouwen).
- Wet van 20 december 1979, Stb. 709 (samenvoeging van de bestaande kinderbijslagregelingen tot een algemene, de gehele bevolking omvattende, verplichte kinderbijslagverzekering van het eerste kind af en afschaffing van de kinderaftrek van de loon- en inkomstenbelasting).
- Wet van 20 december 1979, Stb. 710, houdende nadere wijziging van de ZW en de WAO (uitzondering van de ziekengeldverzekering van personen van 65 jaar en ouder).
- Wet van 20 december 1979, Stb. 711, houdende nadere wijziging van de Wet minimumloon en minimumvakantiebijslag en een aantal sociale verzekeringswetten en enige andere wetten (herziening aanpassingsmechanismen en vaststelling regelen hoogte sociaal minimum).
- Het is kennelijk wel heel moeilijk om op dit terrein tot een consistent beleid te komen. Al bij de eerste keer dat de laatstgenoemde wet zou gaan werken m.b.t. de aanpassingsmechanismen - per 1 juli 1980 - werd van die wet afgeweken door de Wet van 25 juni 1980 (Stb. 325).
- "Herziening van het wettelijk minimumloon, enige sociale verzekeringsuitkeringen en een aantal andere uitkeringen en pensioenen per 1 juli 1980 en 1 januari 1981".
- In deze wet wordt aan de minister van Sociale Zaken de bevoegdheid gegeven om de aanpassingen van diverse uitkeringen te bepalen.
85. Tweede Kamer, zitting 1978-1979, 15081, nr. 28-31.
86. Notitie Volumebeleid, Tweede Kamer 1978-1979, 15650, nrs. 1-2.
87. Idem, blz. 1 en 23.
88. Idem, blz. 23/24.
89. Idem, blz. 26 e.v.
90. Tweede Kamer, zitting 1979-1980, 15650, nr. 4, blz. 2.
91. Vgl. P. de Haan, Th.G.Drupsteen, R.Fernhout, a.w., blz. 161.
92. Zie Nota collectieve voorzieningen en werkgelegenheid, Tweede Kamer, zitting 1975-1976, 13951, nrs. 1-3, blz. 17 en Bestek '81, zitting 1977-1978, 15081, nrs. 1-2, blz. 53 e.v.
93. Eén van de essentialia in de theorievorming, zie b.v. R.Kerry Turner, Clive Collis, The economics of planning, London 1977, blz. 64.

94. P. de Haan, R.Fernhout, Economisch orderingsrecht en gespreide verantwoordelijkheid, A.R.-Staatkunde 1978, blz. 476 e.v.
95. Slechts ten aanzien van de Ziektewet en de Vorstverletregelingen ontbreken rijksbijdragen. In de Rijksbegroting 1980, Tweede Kamer, zitting 1979-1980, 15800 XV, nrs. 1-3, is een schema opgenomen, waarin staat aangegeven wie per verzekering bijdraagt in de kosten en hoeveel.
96. Ontleend aan het rapport van de externe commissie van deskundigen inzake de informatiestromen en de reservevorming in de sociale verzekeringen (COMED-rapport), uitgave van de SER 1979, no. 10, blz. 69.
97. Interim-rapport van de departementale projectgroep, blz. 53 en Eind-rapport van de organisatiebureaus, blz. 93.
98. Interim-rapport, blz. 53 en Eind-rapport, blz. 94 e.v.
99. Interim-rapport, blz. 54.
100. Interim-rapport, blz. 54, Eind-rapport, blz. 95 en 97.
101. De departementale projectgroep sluit evenwel een nieuwe discussie daaromtrent in de toekomst niet uit. Interim-rapport, blz. 54
102. Ontleend aan de toelichting bij het voorontwerp-Financieringswet sociale zekerheid, blz. 91.
103. G.M.J. Veldkamp, SMA 1979, blz. 708.
104. COMED-rapport, blz. 13 e.v.
105. Respectievelijk Interim-rapport blz. 39 en Eind-rapport, blz. 94.
106. Deze kunnen dan resulteren in wettelijke maatregelen, zoals met betrekking tot het uitkerings- en vergoedingsniveau (b.v. verhoging AOW, bevrozing kinderbijslag), de kring van uitkeringsgerechtigden (gehuwde vrouw in AAW) en de wijze van financiering (extra stortingen in de sociale fondsen). Ook niet-wettelijke maatregelen zijn denkbaar, bijvoorbeeld bij het scheppen van ruimte voor loononderhandelingen door eenmalige rijksbijdragen aan de fondsen. Vgl. COMED-rapport, blz. 27).
107. Eind-rapport, blz. 97.
108. Toelichting voorontwerp Financieringswet sociale zekerheid, blz. 91 e.v.
109. Vgl. W.J. de Boer, De collecterende functie in het "Alternatieven-rapport", SMA 1974, blz. 521 e.v.
110. In deze gedachtengang laat zich ook zeer goed een premiedifferentiatie in het kader van de WAO denken.
111. COMED-rapport, blz. 24 e.v.
112. COMED-rapport, blz. 24.
113. Artikelen 21, 48 en 49.
114. Toelichting voorontwerp Financieringswet sociale zekerheid, blz. 95 e.v. en de artikelen 37 en 38.
115. Toelichting voorontwerp Financieringswet sociale zekerheid, blz. 153.
116. Toelichting voorontwerp Financieringswet sociale zekerheid, t.a.p.
117. Daarnaast nog aflopende fondsen in het kader van de Ouderdomswet 1919 en de Invaliditeitswet (in liquidatie).
118. Daarnaast nog een fonds voor de ziekenfondsverzekering van bepaalde zeelieden.
119. Eind-rapport, blz. 97 e.v.
120. COMED-rapport, blz. 65 e.v.
121. Eind-rapport, blz. 97.
122. Interim-rapport, blz. 83.

Publikaties van de Commissie hoofdstructuur rijksdienst

Rapporten

Zou Thorbecke nu tevreden zijn? Probleemschets en analysekader voor onderzoek van en advisering over hoofdstructuur en functioneren van de rijksdienst. Rapport nummer 1 van de Commissie hoofdstructuur rijksdienst, 's-Gravenhage, oktober 1979.

Weinigen denken dat het goed gaat. Reactie op reacties: verduidelijking van de benaderingswijze, nadere interpretatie van de opdracht en overzicht van de werkzaamheden. Rapport nummer 2 van de Commissie hoofdstructuur rijksdienst, 's-Gravenhage, mei 1980.

Elk kent de laan, die derwaart gaat. Onderzoekresultaten, analyse en richtingen voor oplossingen. Rapport nummer 3 van de Commissie hoofdstructuur rijksdienst, 's-Gravenhage, december 1980.

Achtergrondstudies

- 1 Regeren in een dubbelrol (mr. H. D. Tjeenk Willink)
- 2 De departementen onder druk (drs. A. J. J. A. Maas en prof. dr. J. Kooiman)
- 3 Signalering en selectie (drs. W. J. P. Kok)
- 4 Adviesorganen (drs. A. Th. van Delden)
- 5 Decentralisatie
- deel 1 Territoriale decentralisatie (drs. R. de Groot en drs. R. M. van Genderen)
- deel 2 Zelfstandige bestuursorganen (mr. C. M. van den Hoff en drs. R. de Groot)
- deel 3 Privaatrechtelijke decentralisatie (ir. G. Prins en dr. ir. B. M. Jellema)
- 6 De politieke en ambtelijke top (drs. G. Gerding en drs. B. de Jong)
- 7 Interdepartementale coördinatie (drs. R. H. W. P. Kottman)
- 8 Wetgeving, planning en financiering
- deel 1 Algemeen (prof. mr. P. de Haan en mr. R. Fernhout)
- deel 2 Ruimtelijk beleid (mr. P. G. A. Noordanus)
- deel 3 Economisch beleid (mr. R. Fernhout)
- deel 4 Sociale zekerheid (mr. R. Fernhout)
- deel 5 Welzijnsbeleid (mr. F. J. P. M. Hoefnagel)
- 9 Reorganiserend vermogen (G. Brand, drs. K. P. E. de Bakker, prof. drs. J. B. M. Edelman Bos, drs. G. J. Kruyt en mr. M. M. A. Prop)

De achtergrondstudies verschijnen in de periode december 1980 tot en met februari 1981.

Rapporten en achtergrondstudies van de Commissie hoofdstructuur rijksdienst zijn verkrijgbaar bij de Staatsuitgeverij te 's-Gravenhage.

