

Besluitvorming in de sociale verzekeringen

PROF. DR. C.K.F. NIEUWENBURG*

Algemene inleiding 1)

In 1980 zal f. 55 mrd. gemoeid zijn met de uitvoering van de Algemene Ouderdomswet (AOW), Algemene Weduwen- en Wezenwet (AWW), Algemene Kinderbijslagwet (AKW), Algemene Arbeidsongeschiktheidswet (AAW), Wet op de Arbeidsongeschiktheidsverzekering (WAO), Werkloosheidswet (WW) en de Ziektewet (ZW). Van deze f. 55 mrd. wordt 93% besteed aan uitkeringen en verstrekkingen, 4% aan onderlinge betalingen en 3% aan administratie; de uitkeringen komen — ruw geschat — aan 6,5 à 7 mln. uitkeringsgerechtigden (in manjaren geteld) ten goede. De baten van deze sociale verzekeringen tegen inkomensderving ten gevolge van omstandigheden in de produktiesfeer (WW en wachtgeldverzekering), c.q. ten gevolge van ziekte of ongeval (ZW, AAW en WAO) of tegen het intreden van een demografische gebeurtenis (AOW, AWW en AKW) zullen f. 55,4 mrd. bedragen. Van de baten wordt 47% opgebracht door werknemerspremies, 35% door werkgeverspremies, het rijk draagt 15% bij en 3% komt uit onderlinge betalingen en interest. Het verschil tussen baten en lasten leidt in 1980 tot een vermogensvorming van f. 400 mln., waardoor het vermogen een niveau van ruim f. 12 mrd. zal bereiken.

Als de andere sociale verzekeringen worden meegeteld — de Invaliditeitswet (IW, een aflopende zaak), de Vorstverletregeling (VV, een specifieke bedrijfstakgebonden regeling) en de ziektekostenverzekeringen op grond van de Ziektenfonds wet (ZFW) en de Algemene Wet Bijzondere Ziektekosten (AWBZ) — dan zijn de totale baten van de sociale verzekeringen in 1980 f. 76,5 mrd., de lasten f. 75,9 mrd. en de vermogensvorming f. 600 mln. Het totale vermogen uit hoofde van genoemde sociale verzekeringswetten zal ultimo 1980 bijna f. 14 mrd. bedragen. Uitgedrukt in procenten van het nationale inkomen is de omzet van de sociale verzekeringen circa 25.

Naast de sociale verzekeringen kunnen tot het terrein van de sociale zekerheid worden gerekend de pensioenverzekeringen, de regelingen voor het overheids personeel en de sociale voorzieningen, zoals op grond van de Algemene Bijstandswet (ABW) en de Wet Werkloosheidsvoorzieningen (WWV). Eveneens uitgedrukt in procenten van het nationale inkomen bedragen de ontvangsten voor sociale zekerheid in 1980 40 en de uitgaven 33. Het verschil is vermogensvorming; in gulden ruim f. 21 mrd.

De groei van de uitgaven voor sociale zekerheid is spectaculair. In 1960 werd daaraan nog maar 13% van het nationale inkomen besteed. Vooral de uitgaven van de sociale verzekeringen zijn buitengewoon snel gestegen; gemeten in gulden heeft elke vier jaar een verdubbeling plaatsgevonden en uitgedrukt in procenten van het nationale inkomen stegen de uitgaven van 8 in 1960 tot circa 25 in 1980. De stijging van de sociale-verzekeringuitgaven is voor circa 10% het gevolg van exogene oorzaken (nieuwe wetten, uitbreiding van het verstrekkingenpakket, structurele verhoging van minimumuitkeringen), 70% komt op rekening van de nominale ontwikke-

ling (prijs- en loonontwikkeling) en 20% kan worden toegeschreven aan volumefactoren 2).

De groeiende druk van de sociale verzekeringen op de nationale middelen heeft onvermijdelijk de vraag doen opkomen of het stelsel (het geheel van wetten en regels) en de organisatie van de uitvoering wel voldoende aan de eisen die uit hoofde van beheersbaarheid moeten worden gesteld. Politiek is het veranderen van het stelsel een uiterst moeilijke zaak. Gemakkelijker lijkt de weg van reorganisatie van de uitvoering om — zonder stelselwijziging — een betere greep te krijgen op de kostenontwikkeling. Reorganisatie hoeft niet te dienen als substituut voor een stelselwijziging, maar kan een middel zijn om ten minste een beter zicht te krijgen op de besluitvormingspunten, -procedures en -uitkomsten in de uitvoering van de sociale verzekeringen. Onmiskenbaar is de complexiteit van de uitvoering een beletsel voor een helder zicht op de besluitvormingsprocessen. Daar komt bij dat de beslissingsbevoegdheden niet ondubbelzinnig zijn vastgelegd. Bovendien toont het parlement weinig betrokkenheid bij het wel en wee van het sociale-verzekeringssysteem als geheel en heeft de minister van Sociale Zaken nauwelijks bevoegdheden tot ingrijpen. Daardoor is de beheersing van de sociale verzekeringen feitelijk overgelaten aan de zelfbeheersing van de sociale partners, die met de uitvoering zijn belast.

Reorganisatie van de uitvoering waarbij de positie van het parlement, van de politiek verantwoordelijke minister, van het toezichthoudend orgaan en van de uitvoeringsorganen duidelijker worden afgebakend, is een eerste, noodzakelijke maar niet voldoende stap tot beheersing. Deze beheersing behoort te beginnen op het hoogste politieke niveau met een afweging van de offers voor en het nut van sociale verzekeringen met die van andere onderwerpen van collectieve zorg en met die van particuliere voorzieningen. De stap daartoe zal geenszins een gemakkelijke zijn, gezien de historisch gegroeide machtsposities van de uitvoeringsorganen, die met hand en tand verdedigd zullen worden.

Het onderwerp van dit artikel is de bestuurlijke structuur van de sociale-verzekeringsector. De opbouw is als volgt. Ik beperk mij tot de zeven wetten die in de eerste alinea van deze paragraaf zijn genoemd. De reden is dat de uitvoering van deze wetten thans in een zelfde organisatorisch verband geschiedt. De ziektekostenverzekeringen hebben een ander organisatorisch verband en vormen bovendien een probleem apart, evenals de sociale voorzieningen.

* De auteur maakt deel uit van de sectie macro-economie van het Economisch Instituut van de Rijksuniversiteit Utrecht. Hij dankt drs. J.J. Siegers en drs. Fr. van den Heuvel voor hun commentaar.

1) De in deze paragraaf genoemde cijfers zijn ramingen en komen, tenzij anders vermeld, uit de *Meerjarenramingen sociale zekerheidsregelingen 1980*.

2) Volgens *Organisatie van de beheersing van de sociale zekerheid*, Tweede Kamer, Zitting 1978-1979, blz. 16 en SER, *Advies inzake omvang en groei van de collectieve sector*, no. 11, 1978, blz. 33.

Voor wie niet vertrouwd is met de organisatie van de sociale verzekeringen wordt in de paragrafen 1 en 2 een korte schets gegeven van de organisatiestructuur en de wijze van samenstelling van de besturen. In paragraaf 3 komt aan de orde dat de wetgever de overheid kennelijk niet heeft willen belasten met het sturen van de uitvoering van de sociale verzekeringen, maar dat heeft willen delegeren aan de Sociale Verzekeringsraad (SVR). De wetgever heeft echter verzuimd de SVR daartoe geëigende instrumenten te verschaffen. In paragraaf 5 wordt betoogd dat een reorganisatie van de uitvoering wenselijk is en dat de functies sturing, toezicht en uitvoering duidelijk moeten worden gescheiden; gezien het grote maatschappelijke belang mag de overheid de sturingsfunctie niet delegeren. Tevens komt in deze paragraaf aan de orde waar de besluiten moeten vallen ten aanzien van de premies, met daaraan gekoppeld het probleem van de vermogensvorming. In paragraaf 6 worden enkele afsluitende opmerkingen gemaakt.

1. De organisatiestructuur

De vier volksverzekeringen — AAW, AOW, AWW en AKW — en de drie werknemersverzekeringen — ZW, WAO en WW — worden uitgevoerd door 57 organen. Door dertig van deze organen worden daartoe in totaal 136 sociale-verzekeringsfondsen beheerd — althans dat zijn in 1980 de belangrijkste — en worden er 168 verschillende premies gehanteerd.

De volksverzekeringen — met uitzondering van de AAW — worden uitgevoerd door de Sociale Verzekeringsbank (SVB) en tweeëntwintig regionale Raden van Arbeid (RvA). De SVB verzorgt — op grond van een wettelijk voorschrift — tevens de coördinatie van de uitvoering, daarin bijgestaan door de Vereeniging van Raden van Arbeid.

De werknemersverzekeringen en de AAW worden uitgevoerd door zesentwintig bedrijfstakgewijze georganiseerde Bedrijfsverenigingen (BV). Wettelijk is aan de Sociale Verzekeringsraad (SVR) de coördinatie van de uitvoering opgedragen, maar in de praktijk speelt in deze de niet op een wettelijke basis berustende Federatie van Bedrijfsverenigingen (FBV) een uiterst belangrijke rol. De door de FBV opgerichte Gemeenschappelijke Medische Dienst (GMD) adviseert de BV's ten aanzien van de medische en arbeidskundige aspecten van de arbeidsongeschiktheidsverzekeringen AAW en WAO. Het Gemeenschappelijk Administratiekantoor (GAK) verzorgt de administratie van zestien BV's en van de GMD.

Het Algemeen Werkloosheidsfonds (AWF), het Arbeidsongeschiktheidsfonds (AOF) en het Algemeen Arbeidsongeschiktheidsfonds (AAF) bezitten rechtspersoonlijkheid. De inkomsten en uitgaven van de werkloosheidsverzekering en de arbeidsongeschiktheidsverzekeringen lopen via deze fondsen. Uit deze taak vloeit voort het beheren (waaronder beleggen) van de gelden. De andere fondsen hebben geen rechtspersoonlijkheid; het gaat daarbij alleen om gescheiden vermogens bij de beheerders. Het Ouderdomfonds, het Weduwen- en Wezenfonds en het Algemeen Kinderbijslagfonds zijn in beheer bij de SVB. De BV's beheren 54 wachtgeldfondsen en 76 ziekingeldkassen. Niet inbegrepen in de 136 fondsen zijn de ongeveer 190 Afdelingskassen en ruim 700 Eigen-risicodragers op grond van de ZW 3).

De heffing en inning van de premies van de volksverzekeringen zijn opgedragen aan de Rijksbelastingdienst en die voor de werknemersverzekeringen aan de BV's. De uitkeringen op grond van de volksverzekeringen — met uitzondering van de AAW — worden verricht door de Raden van Arbeid. Uitkeringen krachtens de AAW en de werknemersverzekeringen zijn een taak van de BV's.

Het toezicht op de Raden van Arbeid is wettelijk opgedragen aan de SVB, die daardoor de dubbelfunctie van uitvoerder en toezichthouder vervult. De SVR heeft de wettelijke taak toezicht op de SVB te houden; het toezicht op de R'n vA door de SVR is daardoor een getrappt toezicht. Verder strekt de toezichthoudende (en ook de coördinerende) taak van de

SVR zich uit over alle organen, die de eerder genoemde sociale verzekeringen uitvoeren of administreren, inclusief de GMD.

De politiek verantwoordelijke minister is die van Sociale Zaken (SOZA). Hij wordt daarbij sociaal-politiek geadviseerd door de Sociaal-Economische Raad (SER) en wets- en uitvoeringstechnisch door de SVR. De advisering door de SVR is overigens niet altijd vrij van sociaal-politieke facetten. De functionele relatie tussen de minister van SOZA en de SVR komt in een latere paragraaf aan de orde.

2. Samenstelling van de besturen

De sociale verzekeringen voor werknemers zijn ontstaan uit een verplichting van werkgevers hun werknemers te verzekeren tegen inkomensderving. De in Nederland gepropageerde beginselen als soevereiniteit in eigen kring, subsidiariteit en functionele decentralisatie leidden in de uitvoering van de sociale verzekeringen tot bedrijfstakgewijze georganiseerde zelfwerkzaamheid.

De zelfwerkzaamheid betekent nu onder andere dat de besturen van de 25 privaatrechtelijke vakbedrijfsverenigingen met een publiekrechtelijke taak, zijn samengesteld uit vertegenwoordigers van de werkgevers- en werknemersorganisaties uit de bedrijfstakken. Er is één algemene bedrijfsvereniging waarvan het bestuur wordt gevormd door vertegenwoordigers van de centrale werkgevers- en werknemersorganisaties. De uitvoering van de werknemersverzekeringen is dus geheel in handen van het georganiseerde bedrijfsleven.

Het werkingsgebied van de volksverzekeringen omvat meer personen dan degenen die betrokken zijn bij het bedrijfsleven. Desalniettemin heeft ook bij de uitvoering van deze verzekeringen het georganiseerde bedrijfsleven een grote invloed. De besturen van de bij wet ingestelde R'n vA bestaan uit door de minister benoemde vertegenwoordigers van de centrale werkgevers- en werknemersorganisaties en uit een door de Kroon benoemde voorzitter; dit in afwijking van de besturen van andere organen, waar de vertegenwoordigers van de werkgevers en de werknemers worden benoemd door de organisaties zelf. Het bestuur van de eveneens bij wet ingestelde SVB bestaat voor twee derde uit vertegenwoordigers van de centrale werkgevers- en werknemersorganisaties en voor de rest uit door de minister van SOZA benoemde onafhankelijke deskundigen, waaronder een ministeriële vertegenwoordiger.

Het AAF, AOF en AWF kennen eveneens een tripartite samenstelling. In het AWF-bestuur zitten twee ministeriële vertegenwoordigers (Economische Zaken en SOZA), maar in de beide andere fondsen heeft de ministeriële vertegenwoordiger slechts de status van waarnemer.

De minister van SOZA benoemt twee onafhankelijke leden in het bestuur van de GMD. Daarnaast worden leden benoemd door de centrale werkgevers- en werknemersorganisaties. Maar ook worden werkgevers- en werknemersleden door en uit de besturen van de BV's benoemd.

In het bestuur van de SVR is het bedrijfsleven eveneens aanwezig. Veertien leden hebben daarin zitting namens de centrale organisaties van werkgevers en werknemers. Verder worden zeven leden door de minister van SOZA als onafhan-

3) Op verzoek van een werkgever of van een aantal werkgevers, die hun bedrijf in ongeveer hetzelfde gebied uitoefenen, kan de bedrijfsvereniging, waarbij die werkgever(s) is (zijn) aangesloten, voor de ziekingeldverzekering van de werknemers een afdelingskas vormen. Het doel van een afdelingskas is dat de werkgever resp. werkgevers gezamenlijk met de werknemers zelf de uitvoering van de ziekingeldverzekering behartigen, zij het dat de bedrijfsvereniging aansprakelijk blijft. Eigen-risicodragers zijn werkgevers, die zelf het risico van de ziekingeldverzekering dragen. Voorwaarde hiervoor is dat zij geen premie voor de ZW op het loon van hun werknemers inhouden. Daarnaast worden eisen gesteld aan de omvang van het werknemersbestand en aan de continuïteit.

kelijke deskundigen aangewezen en wordt de voorzitter als tweeëntwintigste lid door de Kroon benoemd. De minister van SOZA kan vertegenwoordigers sturen, die de vergaderingen van de SVR met een raadgevende stem bijwonen.

Ten aanzien van de stemprocedure is wettelijk niets geregeld. In de praktijk raadplegen de sociale partners hun achterban en is materieel meestal sprake van stemmen met last en ruggespraak. Dit werkt soms vertragend op de besluitvorming.

3. Invloed van de overheid

De overheersende invloed van het georganiseerde bedrijfsleven in de besturen van de sociale-verzekeringsorganen — inclusief de toezichthoudende organen SVR en SVB — is kenmerkend voor de bestuurlijke structuur van de uitvoeringsorganisatie. Daardoor zijn beslissingen in de uitvoeringssfeer praktisch gesproken beslissingen van het georganiseerde bedrijfsleven, ook wat betreft de volksverzekeringen. De onafhankelijke deskundigen in het SVR-, SVB-, AAF-, AOF-, AWF-, en GMD-bestuur en de voorzitters-kroonleden van de R'n vA mogen niet worden beschouwd als vertegenwoordigers van de overheid of van één of andere maatschappelijke groepering. Wel wordt bij de benoeming van onafhankelijke deskundigen c.q. kroonleden gestreefd naar een afspiegeling van de maatschappelijke (= politieke) verhoudingen, maar van een achterban is formeel geen sprake.

Alleen via de ministeriële vertegenwoordigers die lid zijn van het SVB- en AWF- bestuur kan de minister van SOZA in enige mate de besluitvorming beïnvloeden. Verder strekt de directe invloed van de minister op de besluitvorming in de uitvoeringsorganisatie niet. Als de minister de uitvoeringsbeslissingen blijvend in een bepaalde richting wil sturen, dan kan dat alleen geschieden door de regels te veranderen op grond waarvan de besluiten worden genomen. Daartoe is medewerking van het parlement vereist, omdat de wetgever uitdrukkelijk autonomie aan de uitvoeringsorganen heeft gegeven, met name wat betreft de wetsinterpretatie en zeker wat de behandeling van gevallen aangaat. Met andere woorden, in de huidige situatie kan alleen de wetgever de beleidsruimte veranderen die de besturen bij hun beslissingen ten aanzien van de uitvoering van de sociale-verzekeringswetten hebben. Alleen langs deze weg kan de minister de ontwikkeling van de sociale verzekeringen in een door hem gewenste richting sturen.

Niettemin beschikt de minister van SOZA over enige bevoegdheden, die materieel echter van weinig betekenis zijn. De minister kan aan de SVB en de R'n vA voorschriften geven ten aanzien van de bezoldiging en de rechtspositie van het personeel. De SVB is verplicht aan de minister verslag uit te brengen van de eigen werkzaamheden en die van de R'n vA. De BV'n, de GMD en het GAK behoeven een erkenning door de minister om hun werkzaamheden te kunnen uitoefenen. De SVR brengt zijn besluiten ter kennis van de minister, die deze besluiten ter schorsing of ter vernietiging bij de Kroon kan voordragen, echter alleen als er sprake is van strijdigheid met de wet of met het algemeen belang. Dat zal niet gauw gebeuren. Verder is de SVR verplicht jaarlijks een verslag van zijn werkzaamheden aan de minister uit te brengen, alsmede een overzicht van de stand van zaken ten aanzien van de uitvoering van de AAW-, WAO-, ZW-, WW-, en wachtgeldverzekeringen.

De minister van SOZA kan de SVR weliswaar aanwijzingen geven wat betreft de uitvoering van zijn taak, maar van deze bevoegdheid is nimmer gebruik gemaakt. Dat zou duiden op ondergeschiktheid van de SVR aan de minister van SOZA, terwijl de bevoegdheid van de minister om besluiten van de SVR bij de Kroon voor te dragen ter schorsing of ter vernietiging eerder doet denken aan autonomie voor de SVR ten opzichte van de minister 4). Dit is een eerste aspect van de onduidelijke positie van de SVR. In de volgende paragraaf volgen er meer.

De relatie tussen de SVR en de minister is dus halfslachtig. In feite gaat het om de vraag of de SVR eigenlijk een orgaan is van het georganiseerde bedrijfsleven, dan wel een orgaan van de overheid waarin werkgevers en werknemers zitting hebben, naast onafhankelijke deskundigen 5). Hoe het ook zij, de bevoegdheden van de minister van SOZA ten opzichte van de uitvoeringsorganisatie zijn onduidelijk en materieel van weinig betekenis.

Kennelijk is door de wetgever het toezicht op de uitvoering van de sociale verzekeringen overgelaten aan het sociale-verzekeringssysteem zelf en is het de bedoeling geweest het toezicht door de minister van SOZA te delegeren aan de SVR. Maar zoals zal blijken, is de relatie tussen de SVR en de uitvoeringsorganen minstens even onduidelijk geregeld als die tussen de minister van SOZA en de SVR. Daardoor is de beheersing van het sociale-verzekeringssysteem een kwestie van zelfbeheersing van de uitvoeringsorganen geworden.

4. Toezicht en sturing door de SVR

De 57 organen die werkzaam zijn in de sociale verzekeringen, vormen te zamen een uiterst gecompliceerd netwerk van bestuurlijke relaties. Het netwerk is niet alleen door het grote aantal organen moeilijk te doorgronden, maar ook doordat het niet zozeer gaat om hoe de relaties tussen de organen formeel zijn geregeld, dan wel hoe aan deze relaties in de praktijk inhoud is gegeven. Bovendien zijn er historisch gegroeide informele relaties.

De wetgever heeft de taak van de SVR niet beperkt gedacht tot die van toezichthouder, maar de SVR ook vooral gezien als leidinggevend en coördinerend toporgaan van de sociale verzekeringen. Dit impliceert dat de SVR het sturingsorgaan van het sociale-verzekeringssysteem zou moeten zijn. Van deze taak is niets terecht gekomen, en wel door twee oorzaken. De eerste is dat de uitvoeringsorganen wettelijk een grote mate van autonomie hebben gekregen. De tweede oorzaak is dat voor de SVR in de Organisatiewet Sociale Verzekeringen geen doelstellingen zijn neergelegd. De SVR kan slechts werken vanuit een aantal opgelegde taken, die niet zijn verbonden door een eenheid van doelstelling gericht op sturing van het systeem. Deze factoren hebben de plaats van de SVR ten opzichte van de uitvoeringsorganen onduidelijk en daardoor kwetsbaar gemaakt.

In een dergelijke structuur doen zich snel competentiegeschillen voor en is toezicht en sturing gericht op beheersing van het systeem illusoir. Het maximaal bereikbare is een op afspraken gebaseerd delicaat evenwicht van samenwerking. In december 1976 is een dergelijke afspraak neergelegd in een protocol over de positie van de SVR, FBV en BV'n en de relatie tussen SVR en FBV 6). Kernpunt van het geschil tussen SVR en FBV is de juiste omvang van ieders werkterrein. De FBV erkent als primaire taak van de SVR het toezicht op de BV'n, maar meent wel dat coördinatie in eerste instantie moet worden overgelaten aan de FBV — die in deze overigens geen wettelijke taak heeft — en dat de SVR pas voorschriften aan de BV'n mag geven bij gebleken discoördinatie. Dit competentiegeschil heeft er in de praktijk toe geleid dat — gegeven de autonomie van de BV'n — het toezicht van de SVR nooit verder is gekomen dan een op zich zelf degelijke, maar toch wat schrale financiële en wetstechnische controle. Een doelmatigheidscontrole die de SVR aanleiding zou kunnen geven tot het uitvaardigen van uitvoeringsvoorschriften gericht op sturing van het systeem, is nimmer van de grond gekomen. Dergelijke voorschriften hadden b.v. ten doel

4) Bijlage 5 van *Organisatie van de beheersing van de sociale zekerheid* (zie voetnoot 2).

5) Zie *Organisatie van de beheersing van de sociale zekerheid*, blz. 22 (zie voetnoot 2).

6) Zie bijlage 4 van *Organisatie van de beheersing van de sociale zekerheid* (zie voetnoot 2).

kunnen hebben een betere interne en externe beleids- en uitvoeringscoördinatie tussen de uitvoeringsorganen van de sociale verzekeringen onderling en de gemeenten; de gemeenten voeren sociale voorzieningen (WWV en de op de ABW steunende rijksgroepsregelingen) uit die in het verlengde liggen van de WW, maar zij geven daarbij een andere inhoud aan begrippen als passende arbeid en onvrijwillige werkloosheid dan de BV'n. In dit verband mag overigens de rol van de Gewestelijke Arbeidsbureaus beslist niet worden vergeten. Het aspect van de externe coördinatie geldt evenzeer voor de ZW, AAW/WAO en de ziektekostenverzekeringen (ZFW en AWBZ); laatstgenoemde verzekeringen worden uitgevoerd door ziekenfondsen en particuliere verzekeraars, onder toezicht van de Ziekenfondsraad.

Ook al zouden hiervoor genoemde competentiegeschillen niet belemmerend werken op de toezichthoudende en sturende taak van de SVR, dan nog zou de SVR die taken nauwelijks kunnen uitvoeren. Afgezien van de complicatie dat dezelfde organisaties van werkgevers en werknemers de bestuursleden benoemen van de toezichthouder als van de onder toezicht gestelde organen, beschikt de SVR over te weinig bevoegdheden om het systeem te sturen.

De SVR heeft de bevoegdheid een besluit van een uitvoeringsorgaan bij de minister van SOZA ter vernietiging of ter schorsing voor te dragen, maar alleen indien dat besluit in strijd is met de wet of met het algemeen belang. Met name dat laatste is uiterst moeilijk aan te tonen. Mogelijkheden directer in te grijpen in het beleid van de uitvoeringsorganen dan via de minister heeft de SVR niet. Het toezicht is hoofdzakelijk repressief van karakter en de SVR beschikt niet over reële sanctiemogelijkheden. Het feit dat sommige fondsen wel en andere geen rechtspersoonlijkheid hebben en dat het toezicht op de R'n vA getrapt is, is niet bevorderlijk voor de helderheid van de verhoudingen. Het is niet mogelijk gebleken inhoud te geven aan het toezicht op de GMD. Deze instelling speelt bij de uitvoering van de arbeidsomgeschiktheidswetten een uiterst belangrijke rol door het beoordelen van de invalideringsgraad, waarbij medische factoren te zamen met de situatie op de arbeidsmarkt bepalend zijn.

Maar ook bij afwezigheid van competentieproblemen en aanwezigheid van voldoende bevoegdheden, zou de SVR moeilijk een sturende functie kunnen vervullen. De SVR zou namelijk niet weten in welke richting te sturen, omdat hij wettelijk werkt vanuit taken en niet vanuit doelstellingen.

De conclusie kan geen andere zijn dan dat de wetgever de sturing van het sociale-verzekeringssysteem heeft willen delegeren aan de SVR, maar heeft verzuimd de SVR doeleinden en instrumenten aan te reiken. Aangezien de minister van SOZA — zoals in de vorige paragraaf bleek — ook nauwelijks over bevoegdheden beschikt, is het sociale-verzekeringssysteem feitelijk een schip zonder stuurman en bovendien zonder kapitein, die het doel van de vaart moet aangeven.

5. Reorganisatie van de uitvoering

Inleiding

De uitvoeringsorganisatie wordt gekenmerkt door een grote mate van nauwkeurigheid bij de wetstoepassing. Het aantal foutieve toekenningen is, gezien het totale aantal, erg klein en ook de apparaatskosten zijn alleszins bevredigend. Dat de uitvoering wordt verzorgd door het georganiseerde bedrijfsleven verklaart niet de snelle stijging van de uitgaven uit hoofde van de sociale verzekeringen. De kosten van de sociale voorzieningen stijgen eveneens snel en die worden uitgevoerd door de ambtenaren van CRM, SOZA en de gemeentelijke sociale diensten onder directe politieke verantwoordelijkheid van de betrokken ministers en de gemeentebesturen. Het is niet primair de uitvoeringsorganisatie die de explosie van de sociale-verzekeringsuitgaven heeft mogelijk gemaakt, maar eerder het door de wetgever ontworpen stelsel van sociale verzekeringen, waarmee de uitvoeringsorganisatie

moet werken en, natuurlijk, de achterliggende factoren die het beroep op sociale verzekeringen hebben doen stijgen.

Toch is er alle reden kritisch naar de uitvoeringsorganisatie te kijken. Dat is al eerder gedaan en daar zijn een aantal rapporten uit voortgekomen. Genoemd kunnen worden het Alternatievenrapport van Berenbos, het Interimrapport van de Cie Lamers, het Eindrapport van Berenbos, het rapport van de COMED en een rapport dat handelt over de invoering van een centraal persoonsnummer in de sociale verzekeringen (CPSV) 7). De SER zal in 1981 een advies over de uitvoeringsorganisatie aan de staatssecretaris van SOZA uitbrengen, waarbij de vier laatstgenoemde rapporten een rol zullen spelen. Het eerstgenoemde rapport is niet meer van belang; de alternatieven zijn te alternatief om acceptabel te zijn voor de sociale partners.

Naar mijn mening zijn er twee zwaarwegende motieven voor reorganisatie van de uitvoering. Het eerste motief is de geringe cliëntgerichtheid van de uitvoeringsorganisatie. Dit probleem wordt uitvoerig aan de orde gesteld in het Eindrapport. Omdat ten aanzien van dat aspect een zekere overeenstemming bestaat in welke richting de oplossing moet worden gezocht — namelijk in een regionalisatie van de uitvoering — laat ik dit probleem verder rusten.

Het tweede motief heeft te maken met de beheersing van het totale proces van sociale zekerheid, welk aspect het voornaamste onderwerp is in het Interimrapport. Vanuit deze invalshoek voldoet de uitvoeringsorganisatie mijns inziens niet vanwege de volgende factoren:

- de ondoorzichtigheid van de uitvoering, door het niet duidelijk onderscheiden en gescheiden zijn van de functies sturing, uitvoering en toezicht;
- het niet gewaarborgd zijn van de onderlinge consistentie van de besluitvorming van de verschillende uitvoeringsorganen, met name wat betreft de premiebepaling en de daaruit voortvloeiende, soms aanzienlijke vermogensvorming. Dit is mede een gevolg van de afwezigheid van informatiestromen, die zijn gebaseerd op een inventarisatie van de informatiebehoefte. Deze onderwerpen worden behandeld in het rapport van de COMED.

Scheiding van functies

Alvorens over te gaan tot een bespreking van de functies sturing, uitvoering en toezicht in de sociale verzekeringen wil ik eerst benadrukken dat in het navolgende geen gedetailleerde blauwdruk wordt gegeven, maar meer een aantal uitgangspunten voor de gedachtenvorming wordt samengevat.

Sturing. Het is niet wenselijk deze functie die is gericht op beheersing van het totale proces van sociale verzekeringen, te delegeren aan een beheersingsorgaan dat wordt bemand met door de Kroon benoemde onafhankelijke leden, zoals het voorstel in het Interimrapport van de Cie Lamers luidt. De daarop geïnspireerde Sociale Zekerheidsraad (SZR) uit de Proeve van Voorontwerp van de Organisatiewet Sociale Zekerheid 8), met als aanhangsels een College van Advies en Bijstand en Commissies van Overleg, is dat evenmin. Het is een beheersingsorgaan dat een onduidelijke functionele relatie met de politiek verantwoordelijke minister heeft en ook

7) Gedoeld wordt op resp. de volgende rapporten: Het Alternatievenrapport van het Raadgevend Bureau Ir. B.W. Berenschot NV en het Raadgevend Efficiency Bureau Bosboom en Hegener NV, SER, no. 14, 1972; Commissie Lamers, *Organisatie van de beheersing van de sociale zekerheid* (zie voetnoot 2); Eindrapport van Berenschot NV en Bosboom en Hegener NV, SER, no. 15, 1979; SER, *Rapport van de Externe commissie van deskundigen inzake de informatiestromen en de reservevorming in de sociale verzekeringen*, no. 10, 1979; SVR, *Globaal schetsontwerp („Grand Design”) van een centrale personenregistratie voor de sociale verzekeringen*, 1979.

8) De Proeve is gevoegd bij de Adviesaanvragen uitvoeringsorganisatie sociale zekerheid van 11 juli 1980.

niet over duidelijke bevoegdheden beschikt ten opzichte van de uitvoeringsorganen, waardoor de verantwoordelijkheden niet scherp zijn afgebakend en daardoor diffuus zijn. Beter dan de halfslachtige oplossing van de Proeve is het deze functie onder te brengen waar zij behoort te worden vervuld. Bij de keuze van de plaats kan men zich laten leiden door de volgende twee overwegingen.

De sociale zekerheid is — zoals reeds gezegd — geëvolueerd uit een verplichting van werkgevers hun werknemers te verzekeren tegen inkomensderving. Met de komst van de volksverzekeringen is niet alleen de kring van betrokkenen aanzienlijk verruimd, maar ook de aard van de verzekerde risico's. Ook behoort het bestaan van een stelsel van sociale zekerheid zijn rechtvaardigingsgrond niet langer alleen te hebben in een sociale bewogenheid met een bepaalde groepering. Het stelsel van sociale zekerheid is inmiddels een maatschappelijk belang geworden, waarvan de betekenis verder reikt dan bepaalde groepsbelangen. Anders gezegd, heden ten dage heeft het stelsel van sociale zekerheid — en zijn afzonderlijke onderdelen sociale verzekeringen, sociale voorzieningen, pensioenverzekeringen en ziektekostenverzekeringen — dusdanige positieve en negatieve externe effecten, dat een directere en sterkere betrokkenheid van de overheid noodzakelijk is. Bijvoorbeeld vanwege het groeiende beslag dat op de nationale middelen wordt gelegd in een periode van stagnerende economische ontwikkeling. Omdat de kosten van de sociale verzekeringen op declaratiebasis worden betaald door de collectieve sector is er geen budgetmechanisme werkzaam dat begrenzend werkt, zoals dat bij de rijksuitgaven het geval is. Daarom is bij de sociale verzekeringen als het volumebeleid faalt een stelselwijziging — lees: verlaging van de uitkeringsniveau's — het laatste redmiddel om de kostenstijging te beheersen. Deze bevoegdheid berust bij de wetgever. Alleen op het hoogste politieke niveau kan — en moet daarom — de afweging plaatsvinden van de offers voor en het nut van de sociale verzekeringen tegenover die van andere onderwerpen van collectieve zorg en die van particuliere voorzieningen. Bewuste afweging is, zoals gezegd, vereist omdat de omvang van de uitkeringen, als ook de omvang van de benodigde financieringsmiddelen en de specifieke wijze van financieren, gevolgen heeft voor de economische ontwikkeling en voor de inkomensverhoudingen. Er zijn m.a.w. externe maatschappelijke kosten en opbrengsten die moeten worden meegewogen.

De tweede overweging is dat het sociale-zekerheidsbeleid niet geïsoleerd moet worden gevoerd, doch nauw moet aansluiten bij belendende beleidsterreinen, t.w. het arbeidsvoorzienings-, het arbeidsomstandigheden-, het gezondheidsbeleid en de welzijnszorg; dit zijn beleidsterreinen die voor een deel door andere ministeries dan dat van SOZA bestreken worden. Coördinatie van deze beleidsterreinen is een essentiële voorwaarde om de volumestijging van het beroep op sociale verzekeringen te kunnen beteugelen. Deze externe beleidscoördinatie van belendende beleidsterreinen dient op het hoogste niveau tot stand te worden gebracht.

Sturing van het totale proces van sociale verzekeringen is een sociaal-politieke zaak van dusdanig gewicht dat deze functie thuis hoort bij de politiek verantwoordelijke minister van SOZA, die deze functie niet mag delegeren aan een zelfstandig beheersingsorgaan. Dit impliceert dat de minister meer bevoegdheden moet hebben dan thans het geval is. De minister behoort in ieder geval over instrumenten te beschikken die dienen tot externe coördinatie. Verder moet hij kunnen ingrijpen met dwingende richtlijnen aan de uitvoeringsorganen in geval naar zijn oordeel het stelsel niet rechtmatig en/of doelmatig wordt uitgevoerd of zich ontwikkelt in een richting die niet in het algemeen belang is.

Deze bevoegdheden moeten met enige waarborgen worden omkleed. Richtlijnen zouden b.v. pas twee maanden na publikatie van kracht kunnen worden, zodat het parlement de gelegenheid heeft de minister desgewenst ter verantwoording te roepen en/of de uitvoeringsorganen de gelegenheid hebben eventueel beroep bij de Kroon aan te tekenen. Ook zouden richtlijnen met een meer sociaal-politieke strekking eerst ter

advisering aan de SER kunnen worden voorgelegd en die met een technisch karakter aan het hierna te noemen Overkoepelend Orgaan.

De uitbreiding van de ministeriële bevoegdheid met de mogelijkheid richtlijnen uit te vaardigen kan betekenen dat de autonomie van de uitvoeringsorganen moet worden beperkt. Het bestaan van die autonomie is een maatschappelijke realiteit, maar dat is de explosieve stijging van de uitgaven voor sociale zekerheid ook.

Uitvoering. Het is niet beslist noodzakelijk, en maatschappelijk waarschijnlijk onhaalbaar, de huidige uitvoeringsorganen — BV'n, SVB en R'n vA — op te heffen en geheel nieuwe te creëren 9). Het is wel noodzakelijk de bevoegdheden duidelijker af te bakenen en de uitvoering meer cliëntgericht te doen geschieden. In grote lijnen zou de organisatie van de uitvoering de volgende kenmerken kunnen hebben.

Een Overkoepelend Orgaan bevordert de gecoördineerde rechtmatige en doelmatige uitvoering van de wetten door de uitvoeringsorganen, overeenkomstig de doelstellingen van de wetgever, die daartoe worden vertaald naar het uitvoeringsniveau. De uitvoeringsorganen blijven autonomie behouden wat betreft de wetsinterpretatie, onverlet echter de uitbreiding van de bevoegdheden van de minister, die hierboven is bepleit. De gevalshandeling is in ieder geval een autonome aangelegenheid van de uitvoeringsorganen. Het Overkoepelend Orgaan bevordert eveneens de coördinatie met de belendende beleidsterreinen op uitvoeringsniveau. Daarnaast is het Overkoepelend Orgaan het advieslichaam voor de verantwoordelijke minister ten aanzien van verzekeringstechnische en uitvoeringstechnische aangelegenheden.

Het bestuur van bedoeld orgaan wordt samengesteld door en uit de bij de uitvoering van de sociale-verzekeringswetten belanghebbende groeperingen, aangevuld met door de minister benoemde onafhankelijke deskundigen en een door de Kroon benoemde voorzitter.

De organen van de uitvoeringsorganisatie behouden bedrijfstakeigen kenmerken, voor zover dit doelmatig is voor de uitvoering, met name vanuit het oogpunt van de cliënt. Maar of het bedrijfstakeigene zo ver moet worden doorgevoerd dat de 26 BV'n blijven bestaan, is de vraag. Bij het ver doorvoeren van bedrijfstakeigen aspecten in het uitvoeringsbeleid dreigt het gevaar dat groepsbelangen op gespannen voet komen te staan met hogere doelstellingen, zeker als groepsbelangen onttaarden in groepsegoïsme. Ook uit bestuurlijk oogpunt is het grote aantal niet wenselijk. Het terugbrengen van het aantal BV'n zal overigens niet gemakkelijk zijn. De organisatie van de vakbeweging kent inmiddels een hoge concentratiegraad, zodat de werknemers uit vele bedrijfstakken in één bond verenigd zijn. Nu reeds worden vanuit één bond verscheidene BV'n van bestuursleden voorzien. Maar de concentratie van de werkgeversorganisaties is lang niet zo ver; aan die kant zouden bezwaren kunnen bestaan tegen het samenvoegen van een aantal BV'n.

Het probleem wordt bovendien gecompliceerd doordat in het (arbeidsvoorwaarden)overleg zich steeds duidelijker de tendentie begint af te tekenen dat overleg binnen de eigen bedrijfstak te voeren, of zelfs op ondernemingsniveau, waardoor de betekenis van de centrale werkgevers- en werknemersorganisaties afneemt. Dit gaat gepaard met de toename van het aantal per cao afgesproken regelingen, die per bedrijfstak/onderneming verschillen, en waarvan de uitvoering wordt opgedragen aan de BV'n. Deze ontwikkeling moet verzoend worden met de wens op grond van bestuurlijke overwegingen een aantal BV'n te fuseren.

Naast de wenselijkheid het bedrijfstakeigene in zekere mate te handhaven, is het evenzeer gewenst de uitvoering te regi-

9) Het Alternatievenrapport (zie voetnoot 7) is van de baan omdat de voorstellen te ver afwijken van de huidige uitvoeringspraktijk.

onaliseren. Daarover bestaat weinig verschil van mening. De idee is te komen tot sociale supermarkten, waar men terecht kan voor alle sociale verzekeringen. Later eventueel uitgebreid met de sociale voorzieningen, de gezondheidszorgverzekeringen en de voorzieningen op de belendende terreinen van sociaal- en welzijnsbeleid. Regionalisatie maakt het de cliënt iets gemakkelijker — alles kan binnen één gebouw worden afgehandeld — maar zal het inzicht van de cliënt in de structuur van de sociale zekerheid nauwelijks bevorderen. Binnen het gebouw wordt hij nog altijd geconfronteerd met niet veel minder loketten als er BV'n zijn plus de loketten voor de volksverzekeringen. En voor de ZW moet hij naar een andere arts dan voor de AAW/WAO, zolang de medische diensten van de BV'n niet geïntegreerd zijn met de GMD.

Bij regionalisatie doet zich overigens het vraagstuk voor in hoeverre de regionale uitvoeringsorganen bestuurlijke autonomie moeten verkrijgen ten koste van de moederorganen: BV'n, SVB en, in een later stadium, de gemeentelijke sociale diensten. Hoe groter de autonomie van het regionale uitvoeringsorgaan is, hoe geringer is het aantal gezichten dat het regionale orgaan moet tonen. De herkenbaarheid voor de cliënt wordt dan navenant groter.

Wat betreft de bezetting van de besturen van de organen zijn er argumenten om een plaats voor het georganiseerde bedrijfsleven in te ruimen. Vooral de bekendheid met de specifieke omstandigheden in een bedrijfstak is een belangrijk argument. Het sociale-zekerheidsbeleid moet in samenhang met het beleid op belendende terreinen worden gevoerd, een beleid dat evenzeer specifieke bedrijfstakeigen kenmerken moet hebben (dit argument is ook een reden voor regionalisatie van de uitvoering en voor het benoemen van bestuurders die goed bekend zijn met de specifieke kenmerken van de regio). De invloed van de besturen van werkgevers en werknemers is zeker terecht als het gaat om de uitvoering van de kortlopende werknemersverzekeringen. Daarbij is de overweging de grote kans dat de betreffende uitkeringstrekker binnen afzienbare tijd terugkeert naar het bedrijf, of ten minste naar dezelfde bedrijfstak; de begeleiding van de cliënt is daarop gericht. De hoogte van de uitkering is om die reden gekoppeld aan het loon in de betreffende bedrijfstak. Bij de langlopende werknemersverzekeringen wordt de kans op terugkeer aanzienlijk kleiner geacht en is de uitkering daarom gebonden aan het algemeen loonniveau. Dan is ook het argument om die verzekeringen te laten uitvoeren door een bedrijfstakgewijze organisatie waarin werkgevers en werknemers uit een bedrijfstak het voor het zeggen hebben, minder krachtig. Begeleiding van de cliënt kan algemener zijn en behoeft niet tegen de achtergrond van een specifieke bedrijfstak te geschieden.

Het voorgaande geldt in versterkte mate voor de samenstelling van het bestuur van het orgaan dat de demografische volksverzekeringen uitvoert; het opnemen van onafhankelijke deskundigen in de besturen doet onvoldoende recht aan de betekenis van de betrokkenen die niet behoren tot het georganiseerde bedrijfsleven.

Het argument dat de zeggenschap van het georganiseerde bedrijfsleven zo groot moet zijn omdat daar de premies worden opgebracht, doet archaisch aan. De tijd dat een directe relatie werd gelegd tussen betalen (van belasting) en zeggenschap (stemrecht) ligt gelukkig ver achter ons. Bovendien miskent dit argument de betekenis van de rijksbijdragen aan de diverse fondsen en de premiebetaling door anderen dan werkgevers en werknemers. De bestuurlijke invloed van het georganiseerde bedrijfsleven zal waardevol zijn, maar de betekenis moet niet worden overdreven.

Toezicht. Een van de minister en van de uitvoeringsorganisatie — dus ook van het Overkoepelend Orgaan — onafhankelijk lichaam oefent het toezicht uit. Het brengt frequent verslag uit aan de minister aangaande de rechtmatigheid en doelmatigheid van de uitvoering. Daarmee wordt een signaleringsfunctie vervuld, op grond waarvan de minister actie kan

ondernemen. De minister brengt de verslagen ter kennis van het parlement.

Consistente besluitvorming en informatiestromen

Naast de onduidelijke scheiding van de functies sturing, uitvoering en toezicht, is een ander zwak punt in de huidige uitvoeringsorganisatie — uit oogpunt van beheersbaarheid van het totale proces — het ontbreken van waarborgen voor de onderlinge consistentie van de besluitvorming, met name ten aanzien van het premiebeleid en de vermogensvorming. Door de sociale-verzekeringsorganen worden jaarlijks honderdduizenden beslissingen genomen, waarvan één erg belangrijk is: de premievaststelling. Voor 1980 zijn er ten minste 168 bepaald, te weten de premies voor de WAO, AAW, WW, AOW, AKW, AWW en 62 wachtgeld- en 100 ziekengeldpremies. De wijze waarop de premies tot stand komen, is zeer uiteenlopend en een goede illustratie van het feit dat de besluitvorming van sociale-verzekeringsorganen onderling niet altijd consistent is.

De huidige procedure van premievaststelling is als volgt. Door de secretariaten van de organen worden aan de besturen premie-adviezen voorgelegd, uitmondend in een secretariats-premie. De besturen van het AOF, AAF en de SVB hebben het recht respectievelijk de WAO-, AAW-, AOW-, AKW-, en AWW-premie vast te stellen. De minister van SOZA vraagt ten aanzien van deze premies advies aan de SVR, waarna hij de premies goedkeurt of afkeurt. In het laatste geval stelt de minister de premie vast. De SER wordt bovendien nog advies gevraagd hoe de verdeling van de WAO-premie over werkgevers en werknemers moet zijn. De WW-premie daarentegen wordt door de minister van SOZA vastgesteld op grond van een premie-advies dat door het AWF-bestuur wordt uitgebracht. De minister hoort de SVR. De besturen van de BV'n stellen de wachtgeldpremies vast, waarvan het AWF in kennis wordt gesteld. Het AWF kan bezwaar maken, waarna de betreffende BV een nieuwe premie moet vaststellen overeenkomstig de wensen van het AWF; de BV kan in beroep gaan bij de SVR, die dan een beslissing neemt in het geschil. De zieketwetpremies worden eveneens door de besturen van de BV'n vastgesteld. Uit hoofde van zijn toezichthoudende taak kan de SVR ingrijpen. De organen, behalve het AWF, hebben dus de bevoegdheid premies vast te stellen. Daardoor is de bestuurspremie tevens de feitelijke premie — in de terminologie van de COMED — als tenminste niet door de minister, het AWF of de SVR wordt ingegrepen.

Er zijn geen uniforme gedetailleerde of zelfs maar globale richtlijnen voor de premiecalculatie door de secretariaten. Vanzelfsprekend wordt getracht zo betrouwbaar mogelijke informatie te gebruiken. Maar er zijn geen waarborgen dat de secretariaten voor hetzelfde doel — bijvoorbeeld de berekening van een ZW-premie — dezelfde informatie gebruiken. Er is ruimte voor de secretariaten voor subjectieve keuzen ten aanzien van de gegevens die aan de premiecalculatie ten grondslag liggen. Een gelukkige omstandigheid is dat zestien, van de 26 BV'n gebruik maken van hetzelfde secretariaat (GAK); dat geldt ook voor het AOF, AAF en het AWF, die hun secretariaat laten voeren door de SVR. Min of meer toevallig is er waarschijnlijk toch nog sprake van enige uniformiteit t.a.v. de gebruikte informatie.

Niet alleen is de gebruikte informatie niet altijd identiek, ook de calculatiemethode verschilt. Op dat gebied bestaan evenmin voorschriften, met uitzondering van de premieberekening voor de WW en de wachtgeldten waarvoor de methode Tinbergen-Witteveen verplicht is. Maar deze methode is niet vastgelegd in gedetailleerde rekenregels. De methode Tinbergen-Witteveen wijkt sterk af van de methoden die bij de ramingen van andere sociale-verzekeringspremies worden gebruikt. Kern van de methode Tinbergen-Witteveen is dat de premieberekening wordt gebaseerd op het verloop van de werkloosheid gedurende de conjunctuurcyclus, die daartoe op tien jaar is gesteld. De bedoelde methode is geen omslag-

stelsel in die zin dat de financiering in principe in één jaar gladloopt, zoals bij de financiering van andere sociale verzekeringen; m.a.w., er treedt kapitaalvorming op. De methode werkt niet bevredigend, onder andere doordat de huidige werkloosheid meer van structurele dan conjuncturele aard is. Er wordt gewerkt aan een andere methode.

De op de secretariaatspremies gebaseerde bestuurspremies komen evenmin op uniforme wijze tot stand, maar zijn afhankelijk van de overwegingen waardoor de besturen zich laten leiden, met name ten aanzien van de vermogensvorming.

In het rapport van de COMED worden drie motieven onderscheiden om de premie die voldoende zou zijn om de uitkeringen en uitvoeringskosten te dekken, te verhogen met een toeslag voor vermogensvorming. De drie motieven zijn het voorzien in een financierings-, inclusief liquiditeitsdekking, een egalisatiedekking en een risicoddekking. In enkele wetten staat een weinig houvast biedende bepaling dat er een reserve moet zijn. Het is aan de besturen de omvang van deze dekkingen vast te stellen. De omvang van de financieringsdekking vloeit voort uit de mate van asynchronisatie van inkomsten en uitgaven en is daarom in het algemeen redelijk nauwkeurig op grond van objectieve factoren vast te stellen. Maar sommige besturen blijven daarbij wel erg aan de voorzichtige kant.

De keuze van de omvang van de risicoddekking en egalisatiedekking is daarentegen een zuiver beleidsmatige keuze. Een risicoddekking wordt aangehouden als buffer voor calamiteiten. Eigenlijk is een risicoddekking niet nodig bij een omslagstelsel, omdat een eventueel tekort het volgende jaar door premieverhoging kan worden opgevangen; een tekort kan tijdelijk met vreemde middelen worden gefinancierd. Een egalisatiedekking wordt door de fondsbesturen aangehouden indien zij een verwachte premiestijging over een aantal jaren willen uitsmeren. Overweging daarbij is dat een scherpe premiestijging ongewenste inkomenseffecten kan hebben. Vanwege de inkomenseffecten van het gevoerde premiebeleid zou naar mijn mening het premiebeleid niet aan de fondsbesturen moeten worden overgelaten. Inkomenspolitiek dient niet gevoerd te worden door de fondsbesturen maar op centraal niveau. De premievaststelling door de fondsbesturen zou moeten verdwijnen; zij zouden hierbij slechts een adviserende taak moeten hebben (een uitzondering zou op praktische gronden kunnen worden gemaakt voor de wachtgeld- en ziektewetpremies, mits er gedetailleerde uniforme voorschriften komen voor de premiecalculatie en wordt voorgeschreven met welke overwegingen wel en met welke geen rekening mag worden gehouden bij de premievaststelling, waarbij het vooral gaat om de omvang van de drie dekkingen). Vaststelling van de premies zou dienen te geschieden door de verantwoordelijke minister of door het parlement, nadat de SER is gehoord. Op dat niveau kunnen de inkomenseffecten van de sociale-verzekeringpremies worden afgewogen in het kader van het totale inkomensbeleid. Op dat niveau kunnen ook de gevolgen van de totale premielast worden overzien en beoordeeld en eventueel ter sprake worden gebracht in het tripartite overleg van de regering met de Stichting van de Arbeid.

Bovendien is het de vraag of de premiecalculatie aan de fondsen moet worden gelaten. Ter wille van de uniformiteit van gegevens en methodieken is het beter deze calculaties centraal uit te voeren. Wat dit betreft volg ik de voorstellen van de COMED, die aan de centrale calculatie het aspect koppelt dat alle informatie naar datzelfde centrale adres stroomt. Dit Calculatie- en Informatiecentrum (CIC) dient het knooppunt te zijn van alle beleidsrelevante informatie. Dat betreft zowel de informatie die de minister nodig heeft voor zijn sturingsfunctie als de informatie die nodig is voor het uitvoeringsbeleid. Het CIC dient er voor te zorgen dat continue en frequente beleidsrelevante informatiestromen op gang komen. Het genoemde Overkoepelend Orgaan zou kunnen worden belast met de oprichting van de CIC.

Ook een ander voorstel van de COMED zou ik willen onderschrijven, nl. het centraal beheer van de middelen die de

fondsen aanhouden, zodat tekorten en overschotten elkaar kunnen compenseren. Het aanhouden van deze Centrale Kas (CK) zou ook een taak voor het Overkoepelend Orgaan kunnen zijn.

Ik ben mij ervan bewust een paar aardige functies bij de fondsbesturen te willen weghalen: de premievaststelling en het kas- en vermogensbeheer. Maar het zou de beleidsconsistentie ten goede komen, zeker als het premiebeleid en het kas- en vermogensbeheer worden gebaseerd op continue en frequente informatie.

6. Slotopmerkingen

Uit het voorgaande komen een aantal kenmerken naar voren die het huidige stelsel en de uitvoeringsorganisatie van de sociale verzekeringen karakteriseren. Onder meer kunnen genoemd worden:

- gefragmenteerde besluitvorming, zonder doelgerichte coördinatie door een centraal orgaan;
- besluitvorming geschiedt door een beperkt aantal belanghebbende groeperingen, voornamelijk het georganiseerde bedrijfsleven;
- het ontbreken van adequate informatiestromen op basis waarvan consistente besluiten zouden kunnen worden genomen;
- er is geen budgetmechanisme dat begrenzend werkt op de uitgaven. De uitgaven worden bij de collectieve sector gedeclareerd;
- bij de besluitvorming wordt geen rekening gehouden met de positieve en negatieve externe effecten op de economische ontwikkeling van het functioneren van het sociale-verzekeringstelsel;
- op centraal niveau vindt geen afweging plaats van offers en nut van sociale verzekeringen met die van andere onderwerpen van collectieve zorg of met die van voorzieningen door de particuliere sector.

Uit het voorgaande is ook duidelijk dat alvorens theorieën van de collectieve keuze in de sector van de sociale verzekeringen in de praktijk kunnen worden gebracht, een aantal institutionele veranderingen zouden moeten worden doorgevoerd. De maatschappelijke haalbaarheid daarvan is twijfelachtig, gezien de historisch gegroeide machtsposities, die niet gemakkelijk zullen worden prijsgegeven.

Het minimum aan institutionele veranderingen zou zoals bedoeld in paragraaf 5 de volgende zaken omvatten:

- scheiding van de functies sturing, uitvoering en toezicht;
- sturing van het sociale-verzekeringssysteem dient op het hoogste politieke niveau plaats te vinden;
- de premievaststelling dient bij de fondsen te verdwijnen en eveneens een verantwoordelijkheid te worden van het hoogste politieke niveau;
- de premiecalculatie en het financiële beheer dienen centraal te geschieden op basis van adequate informatiestromen.

Maar dan nog zal het in de praktijk brengen van theorieën van de collectieve keuze moeilijk zijn, omdat uitvoering van de sociale-verzekeringswetten op declaratiebasis geschiedt en niet op budgetbasis, waardoor het element van de zelfbeheersing uitermate essentieel is.

De uitvoeringsorganisatie is pas echt te vereenvoudigen en doorzichtiger te maken als het stelsel wordt vereenvoudigd. Zoals het samensmelten van de wachtgeld- en werkloosheidsverzekering met de werkloosheidsvoorziening en de rijks-groepsregelingen voor werklozen. Hetzelfde geldt voor de ZW en de arbeidsongeschiktheidsverzekeringen. Nog beter is het al deze regelingen samen te voegen tot één landelijk uniforme inkomstendervingswet. Zo'n wet zou de rechtsgelijkheid van de verzekerden ten goede komen. Of men onder de werkloosheidswetten valt of onder de arbeidsongeschiktheidswetten heeft te grote gevolgen voor het inkomen. In het eerste geval daalt de uitkering na verloop van tijd tot een

niveau bepaald door de bijstandsnorm, in het tweede geval wordt tot het vijftiende jaar een welvaarts vaste uitkering van 80% van het laatst genoten inkomen toegekend. Een zelfde effect doet zich bijvoorbeeld voor bij de bejaardenzorg. Het maakt voor de bejaarden een enorm verschil of de financiering plaatsvindt uit hoofde van de AWBZ, de Gezinsverzorging of de Bijstandswet.

Ook aan de financieringskant zou het stelsel kunnen worden vereenvoudigd. Er is nu een wirwar van regelingen ten aanzien van bevoegde heffings- en inningsinstanties, heffingsgrondslagen, de verdeling van de premielast, de afdrachtplichtigen, eigen bijdragen, rijksbijdragen enz. De codificatie van de zekerheidsregelingen is echter al een omvangrijk werk — zoals blijkt uit de werkzaamheden van de Staatscommissie Veldkamp — en een modificatie van het stelsel, waarbij tal van sociaal-politieke beslissingen moeten worden genomen, die zeer gevoelig liggen, is dat evenzeer. Grote problemen hierbij zijn onder andere de volgende:

- welk uitkeringsniveau moet worden gekozen?
- een landelijk uniforme regeling botst met het element van het bedrijfseigene; juist nu gaan er stemmen op die pleiten voor het opsplitsen van de WAO in risicogroepen, in feite dus het opgeven van het solidariteitsbeginsel dat ten grondslag ligt aan de uniforme WAO-premie.
- wie moet uitvoeren? De keuze te dien aanzien heeft grote personele consequenties, omdat de taken herverdeeld zullen moeten worden tussen de gemeenten, R'n vA en de BV'n.

Bij ingrijpende hervormingen op het gebied van de sociale uitkeringen moet niet in jaren worden gedacht, maar veeleer in decennia. Reorganisatie van de uitvoering is één facet van de denkbare hervormingen. In een declaratiestelsel is volumebeheersing het alternatief voor aanpassing van de uitkeringsniveaus. Maar reorganisatie van de uitvoering is geen vorm van volumebeheersing en maakt dus het voeren van een volumebeleid niet overbodig. Een falend volumebeleid maakt echter het aanpassen van de uitkeringsniveaus in de toekomst wel onvermijdelijk. Er moet voor worden gewaakt dat de reorganisatie van de uitvoering in de politiek als het beheersingsinstrument bij uitstek wordt beschouwd.

Reorganisatie van de uitvoering is een noodzakelijke, doch niet voldoende voorwaarde voor het voeren van een volumebeleid. Reorganisatie van de uitvoering moet het gebeuren doorzichtiger maken. Dat is een vereiste om het systeem naar behoren te kunnen sturen. Doorzichtigheid is nodig om het parlement een beter inzicht te geven in de offers voor en het nut van sociale verzekeringen, zodat een weloverwogen afweging kan plaatsvinden met andere onderdelen van collectieve zorg en met voorzieningen door de particuliere sector. Tot nu toe is de belangstelling en de betrokkenheid van het parlement nauwelijks verder gegaan dan een bemoeienis met detailproblemen en is weinig interesse getoond voor het functioneren van het stelsel als geheel. Als die houding verandert is er iets gewonnen.

C.K.F. Nieuwenburg

Een onderonsje in de pauze, v.l.n.r. prof. Goedhart, prof. Stevers en mr. Rietkerk (foto: Klaas van der Roest fotografie)

