

Vergaderjaar 1995–1996

24 877

## Wijziging van de uitvoeringsorganisatie sociale verzekeringen (Organisatiewet sociale verzekeringen 1997)

A

### ADVIES RAAD VAN STATE EN NADER RAPPORT<sup>1</sup>

Hieronder zijn opgenomen het advies van de Raad van State d.d. 19 juli 1996 en het nader rapport d.d. 6 september 1996, aangeboden aan de Koningin door de staatssecretaris van Sociale Zaken en Werkgelegenheid. Het advies van de Raad van State is cursief afgedrukt.

*Bij Kabinetsmissive van 30 mei 1996, no. 96.002918, heeft Uwe Majesteit, op voordracht van de Staatssecretaris van Sociale Zaken en Werkgelegenheid, bij de Raad van State ter overweging aanhangig gemaakt het voorstel van wet met memorie van toelichting, houdende wijziging van de uitvoeringsorganisatie sociale verzekeringen (Organisatiewet Sociale Verzekeringen).*

Blijkens de mededeling van de Directeur van Uw kabinet van 30 mei 1996, no. 96.002918, machtigde Uwe Majesteit de Raad van State zijn advies inzake het bovenvermelde voorstel van wet rechtstreeks aan mij te doen toekomen. Dit advies, gedateerd 19 juli 1996, no. W12.96.0219, bied ik u hierbij aan.

Naar aanleiding van het advies van de Raad van State merk ik het volgende op.

#### 1. Kern van het advies.

*In dit advies gaat de Raad van State in het bijzonder in op de vormgeving van het toezicht op de uitvoering van de sociale verzekeringswetgeving. Centraal staat de vraag of deze vormgeving adequaat is, gelet op de spanning die bestaat tussen verzelfstandiging van publieke taakuitoefening en het effectueren van de ministeriële verantwoordelijkheid. De Raad meent dat een duidelijke afweging zou moeten worden gemaakt tussen en nadere keuze uit de volgende drie mogelijkheden: toezicht dat onder volledige zeggenschap en verantwoordelijkheid van de minister wordt uitgeoefend, een toezichtsorgaan met in beginsel volledige zelfstandigheid, dat wil zeggen een grotere zelfstandigheid dan in het wetsvoorstel voorzien, of een toezichtsorgaan dat alleen belast is met signalerend toezicht. Die afweging ligt niet aan het wetsvoorstel ten grondslag. Dit zou alsnog moeten gebeuren. De Raad tekent hierbij aan dat het college een voorkeur heeft voor het leggen van het toezicht in handen van de minister.*

*Voorts wordt in het advies op een aantal specifieke punten van het wetsvoorstel en van de toelichting ingegaan.*

#### 2. De vormgeving van het toezicht op de uitvoering van de sociale verzekeringswetgeving.

*a. De Raad is van oordeel dat bij de vlucht die de figuur van zelfstandig bestuursorgaan (zbo) heeft genomen, niet zonder meer met de gedachtengang «zonder bevoegdheid geen verantwoordelijkheid» kan worden volstaan. Zeker*

<sup>1</sup> De tekst van het voorstel van wet en van de memorie van toelichting zoals voorgelegd aan de Raad van State is ter inzage gelegd bij de afdeling Parlementaire Documentatie.

wanneer – zoals thans – herstel van het primaat van de politiek de gedachten over zbo's domineert, zal die gedachtengang spanning kunnen oproepen. Bij een zbo heeft de minister immers geen volledige zeggenschap over de vervulling van de taak van het zbo; de mogelijkheden van de minister om de uitvoering van de taak te beïnvloeden zijn beperkt. In gelijke mate verminderen zijn mogelijkheden om zich tegenover de Staten-Generaal daadwerkelijk te verantwoorden voor hetgeen het zbo doet. Deze beperking van de ministeriële verantwoordelijkheid vloeit, anders dan in paragraaf 5.1 van de toelichting wordt gesuggereerd, niet voort uit een formele stellingname, maar is een materieel gevolg van het zbo als zodanig. Dat neemt niet weg dat bij bepaalde zbo's, ook blijkens de bedoelingen van de wetgever zoals deze vorm hebben gekregen bij de instellingswet, een vorm van ministeriële verantwoordelijkheid behouden blijft voor de bestuurstaak van het zbo, onafhankelijk van de omvang van de ministeriële bevoegdheden ten opzichte van dat orgaan. Ook de omstandigheid dat de wetgeving waarbij instelling en vormgeving van het zbo is geregeld, «in beheer» is bij de verantwoordelijke minister, duidt op een blijvende ministeriële verantwoordelijkheid.

Naar de mening van de Raad doet de zojuist beschreven situatie zich voor bij de toezichtstaak op de sociale verzekeringen. In zijn advies over de huidige Organisatiewet sociale verzekeringen (OSV) heeft de Raad aangegeven dat de uitvoering van de sociale zekerheid dusdanig belangrijk is dat de parlementaire controle niet gemist kan worden. De Raad stelde toen de vraag of binnen een dergelijke benadering plaats kan zijn voor een zbo (kamerstukken II 1992/93, 23 141, B, punt 3.4).

Het uitgangspunt dat een bepaalde vorm van ministeriële verantwoordelijkheid behouden blijft voor de bestuurstaak van het College van toezicht sociale verzekeringen (Ctsv) wordt in de memorie van toelichting bij het onderhavige wetsvoorstel met zoveel woorden onderkend. De instrumenten ter effectuering van de ministeriële verantwoordelijkheid worden dan ook uitgebreid. Voorts wordt in paragraaf 3.6 van de toelichting gesteld dat het feitelijk functioneren van het sociaal-verzekeringstelsel nadrukkelijk tot de verantwoordelijkheid van de minister behoort.

Het vooropstaan van de ministeriële verantwoordelijkheid en het nog toenemende belang daarvan zijn geen vrijblijvende omstandigheden, maar zullen naar het oordeel van de Raad bij de vormgeving van het toezicht steeds in het oog moeten worden gehouden.

b. In het wetsvoorstel wordt het toezicht op de uitvoering van de sociale-verzekeringswetten door twee zbo's – de Sociale Verzekeringsbank (SVb) en het Landelijk instituut sociale verzekeringen (Lisv) – opgedragen aan een derde zbo, het Ctsv. De Minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid behoudt echter verreikende bevoegdheden. De minister wordt de bevoegdheid toegedacht om niet alleen het Ctsv aan te sturen met een aantal instrumenten – waaronder dat van de aanwijzing –, maar ook worden de SVb en het Lisv onderworpen aan een aantal ministeriële sturingsinstrumenten, waaronder ook weer de aanwijzing. Ook het Ctsv zal, in het kader van het uit te oefenen toezicht op de SVb en het Lisv, deze instellingen aanwijzingen kunnen geven.

Meer in het algemeen wordt in de toelichting meegedeeld dat besloten is om het toezichtmodel van de huidige OSV in hoofdlijnen te handhaven (paragraaf 5.1 (Inleiding) van de toelichting). Ter motivering wordt verwezen naar de brief van de Staatssecretaris van Sociale Zaken en Werkgelegenheid van 23 april 1996 aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal (kamerstukken II 1995/96, 24 653, nr. 12). De keuze die in het wetsvoorstel wordt gemaakt, is echter in zijn effecten niet helder. In de voorgestelde opzet van drie zbo's met de daaraan gekoppelde sturingsinstrumenten van de minister en het Ctsv wordt enerzijds de effectuering van de ministeriële verantwoordelijkheid diffuus en kunnen anderzijds de zbo's de hun toegekende bevoegdheden en de daarbij behorende verantwoordelijkheid niet adequaat uitoefenen. Hoe meer verantwoordelijkheid wordt gedeeld, des te minder wordt verantwoordelijkheid ervaren. In paragraaf 3.6 van de toelichting wordt bijvoorbeeld onder ogen gezien dat een verschil van inzicht tussen de minister en het Ctsv kan optreden, wie bevoegd is een aanwijzing te geven, en dat zich een conflict kan voordoen tussen een aanwijzing van de minister en een aanwijzing van het Ctsv, ook al heeft de aanwijzing van de minister in beginsel betrekking op het te voeren beleid en die van het Ctsv op de rechtmatigheid en doelmatigheid van uitvoering van wettelijke regelingen. In geval van een conflict zal de opvatting van de minister uiteindelijk doorslaggevend zijn, aldus de toelichting

(paragraaf 3.6 (Bevoegdheden van de minister ten opzichte van de SVb en het Lisv)). In het midden blijft met welke instrumenten hij een conflict als omschreven kan oplossen.

Naar de mening van het college zou in het licht van het vorenstaande nader moeten worden gezien welke organisatiestructuur voor de uitvoering van de sociale verzekeringen het meest aangewezen is. Bij deze nadere afweging dient te worden ingegaan op:

1°. een model waarin het toezicht hiërarchisch onder de minister wordt uitgeoefend, bijvoorbeeld in de vorm van een agentschap of een inspectie,

2°. een model volgens welk het Ctsv in grotere zelfstandigheid dan in het wetsvoorstel resteert het toezicht uitoefent – en de minister slechts belast is met het toezicht op het goed functioneren van het Ctsv – en

3°. een model waarin de toezichtstaak van het Ctsv wordt beperkt tot het signaleren van tekortkomingen in de uitvoering en waarbij de bevoegdheid om te corrigeren bij de minister berust.

In de hiervoor genoemde brief van de staatssecretaris van 23 april worden het eerste en het derde model wel besproken, het tweede model niet.

Het eerste model werd in die brief afgewezen, omdat de directe verantwoordelijkheid van de minister, gelet op de massaliteit van de processen in de uitvoering, niet te dragen zou zijn. Deze redenering overtuigt de Raad niet. Zoals hiervoor aangegeven en zoals recent duidelijk is gebleken, blijft bij een zelfstandig Ctsv een vorm van ministeriële verantwoordelijkheid bestaan, die onder omstandigheden buitengewoon actueel kan zijn.

Voor zover de verantwoordelijkheid, gelet op de massaliteit van de processen in de uitvoering, niet te dragen zou zijn, geldt dit evenzeer voor een zelfstandig toezichtsorgaan als bedoeld in het wetsvoorstel. Waar het om gaat, is dat toezicht noodzakelijk is. Een zekere mate van onafhankelijke beoordeling kan in dit model worden gewaarborgd door de instelling van een agentschap of een inspectie, zodat niet de dagelijkse gang van zaken op het ministerie wordt belast met de uitoefening van de toezichtsfunctie. Het voordeel van deze constructie is, dat de ministeriële verantwoordelijkheid formeel en daadwerkelijk blijft gelden voor het terrein van de uitvoering van de sociale-verzekeringswetgeving, zonder dat over het hoofd wordt gezien dat de technische uitoefening van het toezicht in de dagelijkse praktijk op afstand moet gebeuren.

Daarnaast vloeit per definitie uit dit model voort dat verantwoordelijkheid en bevoegdheid in één hand zijn. Uit een oogpunt van ministeriële verantwoordelijkheid voor het betrokken terrein ziet de Raad dit als winst. De toekenning van de taak aan de minister zou voorts bijvoorbeeld gepaard kunnen gaan met uitbreiding van de taak van de Algemene Rekenkamer tot een rechtmatigheids-toetsing van de uitvoeringshandelingen van het Lisv en de SVb. Een zodanige uitbreiding zou naar het oordeel van de Raad zeer belangrijk kunnen zijn voor de uitoefening door de minister van de toezichtstaak.

Het tweede model heeft, zo tekent de Raad aan, als kenmerk dat de zelfstandige positie van de toezichthouder consequent is uitgewerkt. Als zodanig staat het lijnrecht tegenover het eerste model. Naar het oordeel van de Raad zal de minister in het tweede model dan ook geen aanwijzingen aan het Ctsv kunnen geven; zijn bevoegdheid zal beperkt moeten worden tot de goedkeuring van het door het Ctsv te vormen algemeen toezichtsbeleid en het doen van de voordrachten tot benoeming, schorsing en ontslag van de Ctsv-bestuursleden. In de memorie van toelichting ligt de implicatie besloten dat het bestaan van de ministeriële verantwoordelijkheid voor de uitvoering van de sociale zekerheid een onafhankelijk toezichtsorgaan ongewenst maakt. De Raad deelt deze impliciete conclusie. Een uitdrukkelijke motivering is echter vereist.

Het derde model werd in de genoemde brief afgewezen, ten eerste omdat de minister in dat model in hoge mate afhankelijk is van toezichtssignalen die hij van de toezichthouder ontvangt en ten tweede omdat de minister omwille van de zorgvuldigheid het onderzoek van de toezichthouder zal moeten overdoen alvorens hij corrigerend optreedt. De Raad acht deze bezwaren op zichzelf niet steekhoudend. De bezwaren zijn te ondervangen door de taak van de toezichthouder helder en duidelijk te omschrijven, bijvoorbeeld door vast te leggen in welke gevallen de minister een signaal wenst en door voorschriften te geven over de kwaliteit van het onderzoek. De Raad stelt vast dat in dit model de minister belast is met corrigerend optreden. Tegen het nemen van die verantwoordelijkheid richt het bezwaar zich blijkens die brief niet.

*Bij de nadere afweging dient ook te worden ingegaan op de vraag of er behoefte is aan onafhankelijke oordeelsvorming op grond van specifieke deskundigheid, respectievelijk of er sprake is van strikt regelgebonden uitvoering in een groot aantal individuele gevallen. Verwezen wordt naar aanwijzing 124c van de concept-Aanwijzingen voor de regelgeving met aanwijzingen inzake zelfstandige bestuursorganen (de concept-Aanwijzingen). Deze aanwijzing geeft ook ruimte voor de instelling van een zbo, indien participatie van maatschappelijke geledingen onmisbaar is voor de uitvoerbaarheid van de bestuurstaak; daarvan is bij het Ctsv, gelet op de bestuurs-samenstelling, geen sprake, doch bij de SVb en het Lisv wel.*

*De Raad wijst er, de modellen afwegend, op dat duidelijkheid met betrekking tot de vraag wie tot wat bevoegd en waarvoor verantwoordelijk is, een eerste vereiste is voor een werkbaar stelsel. De toedeling van bevoegdheden zal zo duidelijk moeten zijn dat competentieconflicten niet kunnen optreden. Het bestaan en het belang van de ministeriële verantwoordelijkheid voor de toezichtsfunctie bepalen mede de vormgeving van het toezicht. Op het terrein van de sociale verzekeringen is naar het oordeel van de Raad waarborging van een goede uitvoering een wezenlijk onderdeel van de overheidstaak, mede gelet op de invloed van de sociale verzekeringen op de collectieve lasten en de inkomensontwikkeling. Het belang van de ministeriële verantwoordelijkheid op het onderhavige terrein is derhalve zo groot, dat een keuze gemaakt moet worden voor toezicht onder volledige verantwoordelijkheid en zeggenschap van de minister. Toekenning van belangrijke bevoegdheden aan een zelfstandig orgaan, zal – weer gelet op het bestaan en het belang van de ministeriële verantwoordelijkheid – meebrengen dat het van tijd tot tijd noodzakelijk kan worden om in te grijpen in het functioneren van dat orgaan, ook in gevallen waarin de minister niet over de formele bevoegdheden voor een dergelijk ingrijpen beschikt. Daarmee wordt, anders dan in het door de Raad voorgestane stelsel, een werkbaar stelsel niet gewaarborgd.*

*De Raad acht daarom een keuze voor het eerste model uit een oogpunt van de ook in de toelichting onderstreepte ministeriële verantwoordelijkheid voor de uitvoering van de sociale-verzekeringswetgeving het meest in de rede te liggen; hij geeft in overweging het wetsvoorstel aan te passen.*

*c. Mocht niettegenstaande het voorgaande worden vastgehouden aan een tussenmodel zoals in het wetsvoorstel opgenomen, waarbij het Ctsv als toezichthouder opereert maar de minister ook duidelijke bevoegdheden behoudt, dan zal moeten worden bewerkstelligd dat de nadelen daarvan zo gering mogelijk zijn. Daartoe is naar de mening van de Raad vereist dat er een duidelijk onderscheid is tussen de bevoegdheden van de minister enerzijds en die van het Ctsv anderzijds. De minister zou dan alleen bevoegdheden ten opzichte van het Ctsv moeten hebben, terwijl het Ctsv op zijn beurt bevoegdheden ten opzichte van het Lisv en de SVb heeft. Een verdere verduidelijking kan worden bereikt door de figuur van de aanwijzingsbevoegdheid voor de minister te reserveren (en dan beperkt tot aanwijzingen aan het Ctsv), terwijl aan het Ctsv de bevoegdheid wordt toegekend beleidsregels uit te vaardigen ten opzichte van het Lisv en de SVb. De laatste figuur komt thans nog sporadisch in de wetgeving voor; de derde tranche van de Algemene wet bestuursrecht kent haar uitdrukkelijk (artikel 4:81, tweede lid, Awb).*

1 en 2.

De Raad gaat in zijn advies uitgebreid in op de vormgeving van het toezicht, waarbij de centrale vraag is of deze adequaat is gelet op de spanning die bestaat tussen verzelfstandiging van publieke taakuitoefening en het effectueren van de ministeriële verantwoordelijkheid. Naar het oordeel van Raad zou een keuze gemaakt dienen te worden uit drie modellen.

De Raad heeft een voorkeur voor het model waarin het toezicht hiërarchisch onder de minister wordt uitgeoefend, gezien het belang van een goede uitvoering van de sociale verzekeringen en daarmee van de ministeriële verantwoordelijkheid daarvoor.

Het model waarin een volledig zelfstandige positie van de toezichthouder consequent wordt uitgewerkt, wijst de Raad af. Op dit laatste punt stemt het kabinet in met de keuze van de Raad.

Het derde model dat de Raad noemt is een model waarin de toezichtstaak van het College van toezicht sociale verzekeringen (Ctsv) wordt beperkt tot het signaleren van tekortkomingen in de uitvoering en waarbij de bevoegdheid om

te corrigeren bij de minister berust. De Raad spreekt hier geen voorkeur voor uit. De bezwaren die de minister hiertegen in zijn brief van 23 april 1996 aan de voorzitter van de Tweede Kamer (Kamerstukken II, 1995/96, 24 653, nr. 12) opwerpt, deelt de Raad echter niet.

Het advies beziend, ben ik tot de conclusie gekomen dat het model zoals opgenomen in het wetsvoorstel, waarbij het Ctsv in de vorm van een zelfstandig bestuursorgaan (ZBO) als toezichthouder opereert en de minister zijn verantwoordelijkheden behoudt – zij het enigszins aangepast – nog steeds de voorkeur geniet. Ik zal dit nader motiveren.

Het kabinet is met de Raad van mening dat de uitvoering van de sociale verzekeringen en het toezicht daarop dusdanig van belang zijn, dat parlementaire controle niet kan worden gemist. Deze parlementaire controle heeft in het kader van het wetsvoorstel betrekking op de uitvoering van de sociale verzekeringen door de Sociale Verzekeringsbank (SVb) en het Landelijk instituut sociale verzekeringen (Lisv) en op het toezicht op deze uitvoering. De minister kan hiervoor ter verantwoording geroepen worden.

De centrale vraag bij het vormgeven van de uitvoeringsstructuur van het wetsvoorstel OSV 1997 is hoe via een adequaat geheel van sturings- en toezichtsinstrumenten, verankerd in wet- en regelgeving, het primaat van de politiek gewaarborgd blijft.

De ZBO-figuur wordt gekozen als er meerwaarde voor de uitvoering wordt verwacht door het hierbij betrekken van belanghebbenden (participatietype) of van onafhankelijke deskundigen (onafhankelijken-/deskundigentype). De SVb en het Lisv zijn voorbeelden van het eerste type, het Ctsv van het tweede type.

Vanwege het belang van onpartijdig toezicht door een onafhankelijke organisatie en de in het geval van de sociale verzekeringen wenselijke scheiding tussen de verantwoordelijkheden voor beleid en toezicht, kiest het kabinet voor het uitoefenen van toezicht op de uitvoering van de sociale verzekeringen voor een ZBO, gecombineerd met geëigende bevoegdheden van de minister om zijn ministeriële verantwoordelijkheid te kunnen waarmaken.

In het geval van een ZBO als toezichthouder op de uitvoering van de sociale verzekeringen richt de ministeriële verantwoordelijkheid zich op het systeem van de uitvoering (als mede-wetgever), de rechtmatigheid en doelmatigheid van de uitgaven en het aandeel van de uitvoering waar de minister eigen bevoegdheden heeft gehouden. Zo is de minister verantwoordelijk voor een uitvoeringsstructuur waarin heldere verhoudingen tussen de minister en ZBO's en de ZBO's onderling bestaan. Op deze aspecten is de minister volledig door het parlement aan te spreken.

Een ZBO voert een publieke taak uit. Politieke sturing vindt plaats via wet- en regelgeving (o.a. materiewetten), via algemene beleidsbepaling op politieke grondslag (o.a. tot uitdrukking komend in het jaarlijks overleg met Ctsv, SVb en Lisv over de plannen van werkzaamheden) en via het gebruik maken van wettelijke sturingsmogelijkheden (o.a. benoeming, schorsing en ontslag van bestuursleden, budgettering van het Ctsv en de mogelijkheid van een ministeriële aanwijzing aan het Ctsv). Politieke wensen kunnen alleen via deze mogelijkheden vertaling krijgen in de uitvoering. Andere (directe) sturingslijnen naar de uitvoering verdragen zich slecht met een heldere verdeling van verantwoordelijkheden in de uitvoeringsstructuur en zijn derhalve afwezig. In het geval dat de uitvoering direct onder ministeriële verantwoordelijkheid plaatsvindt zal de doorvertaling van politieke wensen meestal directer en gedetailleerder plaatsvinden dan in het geval waarin de uitvoering is opgedragen aan een ZBO.

Het in het wetsvoorstel gehanteerde model past binnen het hierboven geschetste kader. Enerzijds blijft de minister eindverantwoordelijk voor de uitvoeringsstructuur, maar de wetgever heeft de toezichthoudende taak opgedragen aan het Ctsv, dat onafhankelijk van beleids- en uitvoeringspraktijk toezicht houdt op een rechtmatige en doelmatige uitvoering, waartoe hij over de benodigde instrumenten kan beschikken.

De opmerking van de Raad dat de uitwerking van het gekozen toezichtsmodel in zijn effecten niet helder is, met name daar waar in het wetsvoorstel zowel het Ctsv als de minister zelf een aanwijzingsbevoegdheid aan de SVb en het Lisv is toebedeeld, heeft mij aanleiding gegeven tot heroverweging. Daarbij heb ik tevens de opmerkingen in het rapport van de commissie Van Zijl (Kamerstukken II, 1995/96, 24 653, nr. 15) betrokken, daar waar deze aandacht vraagt voor een heldere taakafbakening tussen toezichthouder en minister. Met de Raad ben ik van mening dat de dubbele aanwijzingsbevoegdheid ten opzichte van de SVb en het Lisv aanleiding kan vormen tot verwarring over de vraag wie in welke situatie een aanwijzing kan geven, alsmede tot het risico dat een aanwijzing van de minister conflicteert met een aanwijzing van het Ctsv, en andersom. Daarom heb ik besloten het advies van de Raad op dit punt op te volgen, en de aanwijzingsbevoegdheid van de minister jegens de SVb en het Lisv te schrappen. De aanwijzingsbevoegdheid van het Ctsv blijft bestaan, hetgeen betekent dat het college uit hoofde van zijn taak aanwijzingen zal kunnen geven aan de SVb en het Lisv.

De aanwijzingsbevoegdheid van de minister aan Ctsv is beperkt tot aanwijzingen van algemene aard betreffende de uitoefening van de taken van het Ctsv. Omdat de toezichthouder in staat moet worden gesteld zoveel mogelijk objectief en onpartijdig zijn oordeel te vormen, zal de aanwijzingsbevoegdheid met terughoudendheid en niet dan nadat over de kwestie ter zake waarvan een aanwijzing wordt overwogen is overlegd, worden gehanteerd.

Naast de aanwijzingsbevoegdheid van de minister ten opzichte van de toezichthouder, beschikt de minister over andere gebruikelijke instrumenten zoals het benoemen, schorsen en ontslaan van bestuursleden en het vaststellen van het budget van de toezichthouder.

In het wetsvoorstel is tevens de verplichting opgenomen voor de SVb, het Lisv en het Ctsv, om jaarlijks een plan van werkzaamheden op te stellen, waarin het voor het komende jaar voorgenomen beleid is neergelegd. Teneinde na te gaan of deze plannen sporen met de hoofdlijnen van de door de minister wenselijk geachte beleidsaccenten, worden SVb, Lisv, en Ctsv verplicht concepten van deze plannen jaarlijks vóór 1 augustus aan de minister te zenden. Over deze concept-plannen vindt bestuurlijk overleg tussen de minister en de drie genoemde organen plaats. Tijdens dit overleg geeft de minister zijn opvatting over de inhoud van de concept-plannen. Hij toetst hierbij in het bijzonder bepaalde deelterreinen van de uitvoering van de sociale verzekeringen, zoals het uitstroombelief, het beleid inzake misbruik en oneigenlijk gebruik en de samenwerking met Arbeidsvoorzieningsorganisatie en gemeenten (Lisv en SVb) en de hieraan gerelateerde delen van het toezichtsbeleid (Ctsv). De SVb, het Lisv en het Ctsv maken in (de definitieve versie van) hun plannen van werkzaamheden duidelijk op welke wijze zij rekening hebben gehouden met de afspraken in het bestuurlijk overleg met de minister. De vastgestelde plannen worden door de minister ter kennisneming aan beide Kamers der Staten-Generaal gezonden.

Naar mijn mening leidt het vervangen van de aanwijzingsbevoegdheid van de minister jegens de SVb en het Lisv door de verplichting jaarplannen op te stellen en daarover met de minister te overleggen, tot een betere taakafbakening tussen de minister en het Ctsv. Het Ctsv kan – onder andere via zijn aanwijzingsbevoegdheid – ingrijpen indien naar zijn mening sprake is van onrechtmatige of ondoelmatige wetsuitvoering, terwijl de minister het beleid van de diverse organisaties kan beïnvloeden via het overleg over de jaarplannen. Aldus ontstaat een evenwichtig systeem waarin zowel de toezichthouder als de minister de juiste instrumenten ten dienste staan om hun taken (toezicht respectievelijk het opstellen van regelgeving en beleid) te kunnen vervullen.

Ten slotte nog het volgende. Een ZBO dat op basis van de OSV 1997 bevoegdheden zal verkrijgen, dient ook verantwoording af te leggen over het gebruik van die bevoegdheden. Door het systeem van rechtmatigheidsverklaringen en van doelmatigheidsrapportages zoals die moeten worden uitgebracht door de uitvoeringsinstellingen, het Lisv en de SVb en het Ctsv is de minister in staat om over het functioneren van de uitvoering van de sociale

verzekeringen als geheel jaarlijks verantwoording af te leggen aan het parlement. De eerste ervaringen met de rechtmatigheidsverklaringen leren dat de verantwoording aan kwaliteit heeft gewonnen ten opzichte van het verleden.

Op het derde door de Raad genoemde model, dat wil zeggen het model waarbij de toezichtstaak van het Ctsv wordt beperkt tot het signaleren van tekortkomingen in de uitvoering en waarbij de bevoegdheid tot het corrigeren bij de minister berust, is het kabinet al ingegaan in de brief van 23 april jl. aan de voorzitter van de Tweede Kamer. Dat model is daarin gemotiveerd afgewezen. Een belangrijk bezwaar tegen dit model is dat het zelfstandig bestuursorgaan (ZBO) dat belast wordt met het onafhankelijk toezicht niet beschikt over de bevoegdheden – het instrumentarium – om de onder toezichtgestelden te corrigeren. Ook de commissie Van Zijl concludeert in haar rapport dat een kenmerk van toezichthouders is dat deze beschikken over wat de commissie interventiemogelijkheden noemt. Een uitzondering daarop is de Algemene Rekenkamer, hetgeen samenhangt met de functie en de staatsrechtelijke positie van de Algemene Rekenkamer. Het Ctsv is in het model van signalerend toezicht eigenlijk geen toezichthouder, maar een onderzoeksbureau voor de minister met een specifieke taakopdracht. Het bezwaar dat het Ctsv in dit model niet beschikt over een corrigerend instrumentarium blijft bestaan, óók in het geval dat het mogelijk zou blijken om de twee andere bezwaren (minister is in hoge mate afhankelijk van signalen van de toezichthouder en de minister zal zich inhoudelijk met de kwestie waar het advies betrekking op heeft moeten bezighouden) die het kabinet tegen dit model heeft ingebracht overeenkomstig de opvattingen van de Raad te ondervangen.

De onpartijdige en objectieve oordeelsvorming van een toezichthouder die de vorm van een ZBO heeft, heeft voor het parlement toegevoegde waarde en draagt bij aan checks en balances op het beleidssterrein van de sociale verzekeringen met zijn massale uitvoeringsprocessen en omvangrijke geldstromen.

Uit het voorgaande kan worden afgeleid dat het kabinet kiest voor een model dat de Raad aanduidt als een tussenmodel. De Raad bepleit om de nadelen van een eventuele keuze voor een tussenmodel zo beperkt mogelijk te houden door te kiezen voor het uitgangspunt dat de minister uitsluitend bevoegdheden heeft ten opzichte van het Ctsv, terwijl het Ctsv bevoegdheden heeft ten opzichte van de SVb en het Lisv. Zoals uit het voorgaande kan worden afgeleid, is aan de opmerking van de Raad tegemoet gekomen door de aanwijzingsbevoegdheid van de minister aan de SVb en het Lisv te laten vervallen. Tot nog toe blijkt uit parlementaire discussie over de huidige Osv geen voorkeur voor staatstoezicht op het terrein van de sociale verzekeringen.

De Raad bepleit tot slot om in een eventueel tussenmodel aan het Ctsv de bevoegdheid toe te kennen beleidsregels uit te vaardigen ten opzichte van de SVb en het Lisv. Een algemene bevoegdheid van het Ctsv tot het uitvaardigen van beleidsregels leidt naar de opvatting van het kabinet echter tot de ongewenste situatie dat het Ctsv toezicht moet gaan houden op de toepassing van beleidsregels die het zelf heeft opgesteld. Daarnaast past de bevoegdheid tot het uitvaardigen van beleidsregels niet bij het uitgangspunt dat de toezichthouder zelf geen normen stelt, maar zich baseert op bestaande normen. Het Ctsv kan op basis van zijn aanwijzingsbevoegdheid overigens wel regels stellen voor de SVb, het Lisv en de uitvoeringsinstellingen in het geval die regels noodzakelijk zijn voor het kunnen uitoefenen van toezicht.

Op basis van de hiervoor weergegeven verdeling van bevoegdheden en verantwoordelijkheden op hoofdlijnen is voldaan aan de vereisten die gesteld moeten worden aan een werkbaar stelsel en wordt in voldoende mate tegemoetgekomen aan de ministeriële verantwoordelijkheid voor het waarborgen van een goede uitvoering van de sociale verzekeringen.

### *3. Bestuur en directie van het Ctsv.*

*Het bestuur van het Ctsv bestaat uit drie personen. Het is het college opgevallen dat het wetsvoorstel geen specifieke deskundigheid verlangt inzake de materie van de uitvoering van sociale-verzekeringswetten.*

*Naar de mening van de Raad komen voor een organisatie als het Ctsv twee typen bestuurders in aanmerking: ofwel bestuurders die zich, vanuit specifieke deskundigheid, bezighouden met de dagelijkse leiding, ofwel bestuurders die niet over specifieke deskundigheid hoeven te beschikken en die zich beperken tot het voeren van algemeen beleid. Bij het eerste type bestuurder is een volledige betrekking wellicht aangewezen; de directie zal dan beperkt van omvang en van bevoegdheid kunnen zijn. Het tweede type bestuurder zal in beginsel alleen een nevenbetrekking hebben; de directie zal dan een zwaardere rol moeten vervullen, terwijl het bestuur de rol van een raad van toezicht vervult.*

*De Raad geeft in overweging een gemotiveerde keuze te maken tussen deze twee mogelijkheden.*

3. De Raad is van oordeel dat voor een organisatie als het Ctsv twee typen bestuurders in aanmerking komen: ofwel bestuurders met specifieke deskundigheid die zich bezighouden met de dagelijkse leiding, ofwel bestuurders die zich beperken tot het voeren van een algemeen beleid.

Bij brief van 1 april jl. (Kamerstukken II, 1995/1996, 24 653, nr. 8) heeft het kabinet toegezegd de Tweede Kamer in de loop van september 1996 te zullen informeren over zijn opvattingen omtrent het profiel van het nieuwe bestuur van het Ctsv alsmede over de rechtspositie van de nieuwe bestuursleden. Het vereiste profiel van de nieuwe bestuurders van het Ctsv hangt zeer nauw samen met de keuze van het toezichtsmodel. De keuze die het kabinet maakt voor het toezichtsmodel is hiervoor uitgebreid toegelicht. Op basis daarvan is het dus mogelijk om een profiel voor de nieuwe bestuursleden van het Ctsv op te stellen. Op het punt van de interne organisatie geldt dat dit de bevoegdheid is van het bestuur van het Ctsv. Het interimbestuur van het Ctsv is op dit moment druk bezig met een inventarisatie van de op dat terrein noodzakelijke stappen. In de eerste rapportage heeft het interimbestuur van het Ctsv aangegeven dat het belangrijk is de zekerheid te krijgen, dat ook het nieuw aantredende bestuur de door het interimbestuur ingeslagen koers als juist aanvaardt, omdat een zoveelste koerswijziging het apparaat van het Ctsv niet mag worden aangedaan. In verband hiermee adviseert het interimbestuur het nieuwe bestuur, of ten minste de beoogd voorzitter zodanig tijdig te benoemen dat afstemming over de te maken keuzes met betrekking tot de vormgeving van het apparaat van het Ctsv mogelijk is. Het kabinet kan zich in de aanbeveling van het interimbestuur vinden en zal dus spoed betrachten met het benoemen van het nieuwe bestuur van het Ctsv. Met het oog op de keuze van nieuwe bestuursleden is aan het interimbestuur verzocht om een concept-profiel schets op te stellen voor de nieuw te benoemen bestuursleden van het Ctsv.

Voor het bestuur van het Ctsv bestaat de mogelijkheid bepaalde taken dan wel werkzaamheden aan de directie, dan wel werkorganisatie te mandateren. Of en in hoeverre het bestuur van het Ctsv daar ook toe besluit, behoort tot de uitsluitende competentie van dit bestuur.

#### *4. De positie van de sectorraden.*

*In de toelichting wordt uitvoerig geschetst welke positie de sectorraden moeten gaan innemen. Deze schets wijkt, zo merkt de Raad op, in hoge mate af van hetgeen in het wetsvoorstel zelf wordt geregeld.*

*Uit de toelichting komt het volgende beeld naar voren.*

*– De sectorraad onderhandelt met een uitvoeringsinstelling over een ontwerp-overeenkomst; de uitvoeringsinstelling wordt in de onderhandelingsfase slechts geconfronteerd met een sectorraad en niet met het Lisv (paragraaf 3.5.1).*

*– Het Lisv stelt vooraf beleidsregels op voor de inhoud van deze overeenkomst (paragraaf 3.5.1). De beleidsregels worden ter goedkeuring (paragraaf 3.5.1) ofwel ter kennisneming (paragraaf 7.2) aan de minister voorgelegd.*

*– Het Lisv zal de overeenkomst in beginsel moeten sluiten als het onderhandelingsresultaat voldoet aan de vooraf gestelde beleidsregels (paragraaf 3.5.1).*

*– De controle op de uitvoering van de overeenkomst en de noodzakelijke contacten tijdens de duur van de overeenkomst lopen via de sectorraden onder handhaving van de verantwoordelijkheid van het Lisv. Het Lisv zal over dezelfde informatie moeten beschikken als de sectorraad (paragraaf 3.5.1; paragraaf 3.3).*



*In het wetsvoorstel zelf is de rol van de sectorraden een wezenlijk andere.*

- Het Lisv stelt de sectorraad in de gelegenheid een ontwerp van een overeenkomst met de uitvoeringsinstelling aan het Lisv aan te bieden (artikel 41, eerste lid); dat de sectorraad exclusief de onderhandelingen voert, vloeit daar niet automatisch uit voort.*

- Het Lisv stelt regels waaraan het ontwerp van een dergelijke overeenkomst dient te voldoen (artikel 41, tweede lid). Het betreft derhalve geen beleidsregels, maar algemeen verbindende voorschriften. Het zijn geen beleidsregels, omdat een bestuursorgaan bevoegd, en in bepaalde gevallen verplicht is, om van beleidsregels af te wijken (artikel 4:84 Awb). De tekst van artikel 41 sluit die mogelijkheid uit.*

- Niet wordt bepaald dat het Lisv de overeenkomst in beginsel moet sluiten als het onderhandelingsresultaat voldoet aan de vooraf gestelde regels. Een dergelijke beperking van de beleidsruimte van het Lisv vloeit evenmin uit de samenhang van het wetsvoorstel voort.*

- Dat de contacten met de uitvoeringsinstellingen tijdens de uitvoering van de overeenkomst via de sectorraden lopen, of dat de sectorraden een soort signalerend toezicht uitoefenen, wordt evenmin in het wetsvoorstel geregeld. In de artikelen komt juist sterk naar voren dat de uitvoeringsinstellingen opereren onder volledige verantwoordelijkheid van het Lisv. Aan de sectorraden wordt geen specifieke controletaak toegekend, de sectorraden hebben slechts een adviestaak.*

*De Raad meent dat deze tegenstrijdigheid tussen de wettekst en de toelichting zal moeten worden opgeheven.*

*Wordt voor een adviserende rol gekozen, dan moet de toelichting ingrijpend worden bijgesteld. Wordt er echter voor gekozen om de sectorraden min of meer tussen het Lisv en de uitvoeringsinstellingen te plaatsen, en om de raden initiërende en controlerende taken te geven, dan zal de uitvoeringsorganisatie van de sociale verzekeringen sterk gewijzigd worden. Dit heeft een aantal gevolgen voor de wettekst en de toelichting.*

*Ten eerste zal, in de relatie tussen het Lisv en de uitvoeringsinstellingen, het beginsel «zonder bevoegdheid geen verantwoordelijkheid» moeten gelden. Het Lisv zal alleen op het doen en laten van de uitvoeringsinstellingen kunnen worden aangesproken naar de mate waarin het in staat is de uitvoeringsinstellingen te sturen en te controleren. Dit impliceert dat de bepalingen waarin het Lisv verantwoordelijk wordt gesteld voor het handelen van de uitvoeringsinstellingen, herziening behoeven. In gelijke mate zal de sterkere positie van de sectorraden uitdrukkelijk moeten worden geregeld.*

*Een tweede punt betreft de juridische status van de sectorraden. Als de sectorraden een meer dan alleen adviserende taak krijgen – met andere woorden: als zij met openbaar gezag worden bekleed – dan krijgen zij feitelijk de positie van bestuursorgaan. Aangezien zij niet hiërarchisch ondergeschikt zijn aan een ander bestuursorgaan, moeten zij worden aangemerkt als zbo's. De sectorraden zullen in dat geval getoetst moeten worden aan de concept-Aanwijzingen.*

*De Raad is van mening dat in ieder geval een duidelijke keus zal moeten worden gemaakt, die in de wettekst en – gemotiveerd – in de toelichting moet worden uitgewerkt.*

4. De opmerkingen van de Raad dat de schets van de sectorraden in de memorie van toelichting aanmerkelijk afwijkt van hetgeen omtrent sectorraden in de wet zelf is geregeld, zijn voor het kabinet aanleiding de toelichting op een aantal punten aan te passen.

Voorop staat dat het kabinet heeft gekozen voor een adviserende rol voor de sectorraden. Deze taak is ook in de wet vastgelegd. De adviserende taak speelt met name een belangrijke rol in het proces van opdrachtverlening. Er is voor gekozen om de sectorraden in de gelegenheid te stellen een concept-overeenkomst aan het Lisv aan te bieden om te bereiken dat een zekere mate van marktwerking tot stand kan komen en dat er mogelijkheden bestaan voor het realiseren van sectorspecifieke wensen met betrekking tot de uitvoering. Dit laat onverlet dat het Lisv verantwoordelijk is voor de uitvoering en ook de partij is die de overeenkomst met de uitvoeringsinstelling sluit. In de toelichting is aangegeven hoe de procedure, die gevolgd wordt om tot opdrachtverlening aan de uitvoeringsinstelling te komen, kan worden ingericht.

In de eerste plaats zal het Lisv regels opstellen waaraan de concept-overeenkomsten in ieder geval moeten voldoen. Deze regels hebben betrekking op de technische randvoorwaarden en algemene beleids-uitgangspunten. Van belang is dat deze regels voldoende ruimte laten voor sectorale inbreng. Daarnaast dient het Lisv de concurrentie tussen uitvoeringsinstellingen te bevorderen. In het wetsvoorstel is wat dit betreft een bepaling opgenomen krachtens welke bij ministeriële regeling aan het Lisv en de sectorraden concurrentiebevorderende verplichtingen kunnen worden opgelegd. In ieder geval zal geregeld worden dat offertes bij alle uitvoeringsinstellingen (bestaande en eventueel nieuw erkende) worden aangevraagd. De regels met betrekking tot de verplichte aanvraag van offerte dienen gewijzigd te worden indien hierdoor een ondoelmatige uitvoering zou ontstaan. Nu de sectorraad in de gelegenheid wordt gesteld een concept-overeenkomst op te stellen, ligt het in de rede dat de sectorraad, binnen het kader van de door het Lisv gestelde regels, de onderhandelingen met de uitvoeringsinstelling voert. (Dit sluit overigens niet uit dat ook het Lisv, bijvoorbeeld ten behoeve van het opstellen van regels waaraan de door de sectorraden aan te leveren concept-overeenkomsten dienen te voldoen, overleg met de uitvoeringsinstellingen kan voeren.) Het Lisv heeft vervolgens de bevoegdheid om het onderhandelingsresultaat van de sectorraad over te nemen. De verwachting van het kabinet is dat het Lisv dit zal doen als de concept-overeenkomst voldoet aan de vooraf gestelde regels. Indien het Lisv het advies van de sectorraad niet overneemt, dient het Lisv dat aan de sectorraad en de uitvoeringsinstelling gemotiveerd mee te delen.

De Raad is van mening dat in de toelichting het beeld wordt geschetst dat de sectorraad een soort signalerend toezicht uit zou moeten kunnen oefenen. Deze taak heeft het kabinet uitdrukkelijk niet aan de sectorraad toebedeeld. Om misverstanden te voorkomen is op dit punt de toelichting aangepast. Het Lisv kan besluiten dat de reguliere contacten met de uitvoeringsinstelling over de naleving van het contract via de sectorraden verlopen. Deze reguliere contacten zijn voor de sectorraad van belang met het oog op advisering over volgende overeenkomsten. Het Lisv zal ervoor zorgen dat de sectorraden kunnen beschikken over de informatie die in dit verband nodig is.

Het kabinet is van oordeel dat op deze wijze in alle omstandigheden gewaarborgd is dat het Lisv verantwoordelijk is voor de inhoud van de contracten en de uitvoering van de wetten en dat het Lisv deze verantwoordelijkheid op basis van bestaande bevoegdheden ook kan waarmaken. De sectorraden fungeren uitsluitend als adviesorganen voor het Lisv.

##### *5. Het Lisv en de uitvoeringsinstellingen: mandaatsverhouding.*

*Het Lisv is verplicht de uitvoering van de sociale-verzekeringswetten uit te besteden aan particuliere, maar door de minister erkende, uitvoeringsinstellingen (artikel 38). Daartoe dient het Lisv een contract met een uitvoeringsinstelling te sluiten; in het contract moet het Lisv de uitvoeringsinstellingen de bevoegdheid verlenen om in naam van het Lisv beslissingen te nemen (artikel 42). Blijkens de toelichting (paragraaf 3.4 (De uitvoeringsinstellingen)) is hier een mandaatsverhouding beoogd.*

*In afdeling 10.1.1 Awb is een algemene regeling voor mandaat neergelegd. De Raad heeft zich afgevraagd of de regeling in het wetsvoorstel volledig aansluit bij die in de Awb.*

*Bij de parlementaire behandeling van de derde tranche Awb is naar voren gekomen dat mandaat bij uitstek geschikt is in hiërarchische verhoudingen. Mandaat aan anderen dan ondergeschikten, zo werd gesteld, past minder goed. Bij mandaat aan een ondergeschikte kunnen uit het hiërarchisch verband sancties voortvloeien indien de gemandateerde in strijd met zijn instructies handelt; jegens de niet-ondergeschikte bestaan deze sancties niet. Er werd op gewezen dat, nu er in de praktijk behoefte blijkt te bestaan aan mandaat aan niet-ondergeschikten, het de voorkeur verdient dit toe te staan, mits tegelijkertijd wordt verzekerd dat de mandaatgever zijn verantwoordelijkheid kan blijven waarmaken (kamerstukken II 1993/94, 23 700, nr. 3, blz. 167-168).*

*Uit het onderhavige wetsvoorstel en de toelichting blijkt niet alleen dat de uitvoeringsinstellingen niet ondergeschikt zullen zijn aan het Lisv, maar ook dat de voorgestelde regeling afwijkt van de regeling in de Awb.*

*In de regeling in de Awb blijft de mandaatgever bevoegd om de gemandateerde bevoegdheid zelf uit te oefenen (artikel 10.7). Artikel 42 van het wetsvoorstel bepaalt dat het Lisv aan de uitvoeringsinstelling de bevoegdheid*

*dient te verlenen om in naam van het Lisv besluiten te nemen. Zoals blijkt uit de toelichting (paragrafen 3.4 en 5.3) is de strekking van deze bepaling dat het Lisv niet bevoegd is om de desbetreffende besluiten zelf te nemen. Uit het karakter van de mandaatsfiguur vloeit echter voort dat de mandaatgever de bevoegdheid om zelf te besluiten niet verliest (kamerstukken II 1993/94, 23 700, nr. 3, blz. 168). Het betreft hier een wezenskenmerk van mandaat (idem, blz. 174). In de voorgestelde constructie kan niet goed gesproken worden van een bevoegdheid van het Lisv, nu het Lisv de bevoegdheid altijd moet laten uitoefenen door de uitvoeringsinstellingen. Daardoor wordt twijfelachtig of het Lisv zijn verantwoordelijkheid kan blijven waarmaken.*

*Wordt in een bijzondere wet gekozen voor mandaat, dan dient in beginsel bij de regeling in de Awb te worden aangesloten. De rechtsfiguur in het wetsvoorstel wijkt zodanig van de mandaatsregeling af, dat naar het oordeel van de Raad niet van mandaat kan worden gesproken. De Raad meent dat nader moet worden gezien of de uitvoeringsinstellingen besluiten moeten kunnen nemen in naam van het Lisv.*

5. Artikel 42 van het wetsvoorstel is geschrapt. Daarmee vervalt de wettelijke verplichting van het Lisv om mandaat aan de uitvoeringsinstelling te verlenen. Het Lisv blijft in beginsel als mandaatgever bevoegd de gemandateerde bevoegdheid zelf uit te oefenen. Op deze wijze is het wetsvoorstel in overeenstemming gebracht met de regeling in de Algemene wet bestuursrecht (AWB) betreffende mandaat en wordt tegemoet gekomen aan de desbetreffende opmerkingen van de Raad. Het is echter uitdrukkelijk de bedoeling dat het Lisv zijn beslissingsbevoegdheid mandateert aan de uitvoeringsinstellingen.

Om ervoor te zorgen dat dit ook daadwerkelijk gebeurt, is ervoor gekozen het Lisv (zoals thans de bedrijfsverenigingen) te verplichten alle werkzaamheden met betrekking tot de voorbereiding en uitvoering van zijn besluiten per sector of sectoronderdeel op grond van schriftelijke overeenkomsten te laten verrichten door één erkende rechtspersoon. Het ligt, gegeven deze verplichting tot uitbesteding, voor de hand dat de beslissingsbevoegdheid wordt gemandateerd aan de uitvoeringsinstelling waaraan de voorbereiding en de uitvoering van beslissingen is opgedragen. Het kabinet is van mening dat alleen in uitzonderingsgevallen de eigenlijke besluitvorming door het Lisv zelf mag plaatsvinden. Te denken valt aan de situatie waarin een uitvoeringsinstelling zijn verplichtingen niet nakomt en het Lisv overweegt de opdracht in te trekken en er nog geen nieuw contract met een andere uitvoeringsinstelling is gesloten. Indien het Lisv in zo grote mate de besluitvorming aan zichzelf trekt of houdt, dat daardoor een onrechtmatige of ondoelmatige uitvoering ontstaat, dient het Ctsv in te grijpen.

#### *6. Niveau van regelgeving.*

*De minister kan bij ministeriële regeling bepalen dat bepaalde besluiten van de SVb, het Lisv of een uitvoeringsinstelling moeten worden voorgelegd aan het Ctsv, of dat bepaalde besluiten van deze instellingen de goedkeuring van het Ctsv behoeven (artikel 13).*

*De Raad meent dat deze regeling meer bevat dan voorschriften van administratieve aard of uitwerking van details. Mede gelet op aanwijzing 26 van de Aanwijzingen voor de regelgeving geeft hij in overweging om in artikel 13 te voorzien in regeling bij algemene maatregel van bestuur.*

6. Het kabinet onderschrijft de opvatting van de Raad niet. Anders dan de Raad is het kabinet van oordeel dat de regeling op basis artikel 13 een technisch karakter heeft. In de regeling worden besluiten op basis van materiewetten opgesomd die ter goedkeuring aan het Ctsv moeten worden voorgelegd, dan wel ter kennis van het Ctsv moeten worden gebracht. Dit zijn intern werkende maatregelen van ordenende en toezichhoudende aard. Beleidsmatige afwegingen zijn hierbij nauwelijks aan de orde. Vastlegging in een algemene maatregel van bestuur lijkt dan ook niet aangewezen.

#### *7. Betrokkenheid van (organisaties van) uitkeringsgerechtigden.*

*Bij de totstandkoming van de huidige OSV is ervan afgezien om organisaties van uitkeringsgerechtigden op bestuursniveau te laten participeren in de uitvoeringsorganisatie (kamerstukken II 1992/93, 23 141, nr. 3, blz. 19; kamerstukken II 1990/91, 22 011, nr. 1, blz. 16–24). Wel werd in de OSV vastgelegd dat*

*de SVb, de bedrijfsverenigingen en de uitvoeringsinstellingen in een reglement moeten opnemen de wijze waarop uitkeringsgerechtigden bij de besluitvorming ten aanzien van de uitvoering worden betrokken. In het onderhavige wetsvoorstel komen bepalingen met een gelijke strekking voor (artikelen 22, tweede lid, onder b, SVb en 44, vierde lid, onder f, Lissv). Het verdient aanbeveling in de toelichting aan te geven hoe de desbetreffende instellingen aan de nu bestaande verplichting gevolg hebben gegeven en of de betrokkenheid van uitkeringsgerechtigden bevredigend blijkt te zijn.*

7. De Raad vraagt om in de memorie van toelichting aan te geven hoe de wettelijk verplichte participatie van uitkeringsgerechtigden momenteel wordt vormgegeven door de desbetreffende instellingen. Dit is gebeurd.

*8. Andere taken van de SVb en de uitvoeringsinstellingen.*

*In het wetsvoorstel worden de taken van de SVb en de uitvoeringsinstellingen omschreven. De SVb of een uitvoeringsinstelling kan echter andere taken vervullen, indien de minister daarvoor schriftelijk toestemming heeft verleend (artikelen 24, tweede lid, en 48, eerste lid). De Raad acht het meer in overeenstemming met het primaat van de wet dat deze toestemming wordt toegekend bij wet of, krachtens de wet, bij algemene maatregel van bestuur. Dit geldt nog sterker voor de uitvoeringsinstellingen, nu die op nog grotere afstand van de rijksoverheid opereren. Het wetsvoorstel dient, als er bij de SVb of een uitvoeringsinstelling behoefte bestaat om de taken te kunnen uitbreiden, in deze zin te worden aangepast. Voorts zou moeten worden aangegeven aan wat voor taken wordt gedacht en hoe deze taken zullen worden uitgeoefend.*

8. Ook op grond van de huidige OSV kunnen de uitvoeringsinstellingen en de SVb een verzoek indienen tot het verrichten van andere taken. Ten behoeve van de beoordeling van de verzoeken die door de uitvoeringsinstellingen zijn gedaan, is een aantal beleidsregels ontwikkeld. Deze regels zijn vastgelegd in het toetsingskader verrichten van andere taken door uitvoeringsinstellingen, dat gepubliceerd is in de Staatscourant (1995, 226). In het toetsingskader is beschreven voor welke andere taken toestemming verleend kan worden en aan welke voorwaarden moet worden voldaan alvorens toestemming verleend kan worden. In de toelichting op het onderhavige wetsvoorstel wordt nader ingegaan op de inhoud en de voorgenomen wijziging van het toetsingskader.

Het kabinet deelt de opvatting van de Raad niet, dat de toestemming voor het verrichten van andere taken bij wet of bij algemene maatregel van bestuur moet worden toegekend. De toestemming, die wordt gegeven indien aan het toetsingskader is voldaan, is immers geen algemeen verbindend voorschrift, maar een besluit op een gedaan verzoek. Dit besluit heeft alleen gevolgen voor de uitvoeringsinstelling die het betreffende verzoek heeft gedaan. In de wet wordt niet bepaald op welk moment of hoe vaak een dergelijk verzoek moet worden gedaan. De uitvoeringsinstellingen en de SVb kunnen in beginsel op ieder moment verzoeken doen tot het verrichten van andere taken.

Het kabinet is wel tot het oordeel gekomen dat het meer in overeenstemming met het primaat van de wet is dat de regels die worden gehanteerd bij het verlenen van toestemming bij of krachtens wet gesteld moeten worden. Gelet op de gedetailleerdheid van de regels, zoals nu vastgelegd in het toetsingskader andere taken, en het feit dat ontwikkelingen in de praktijk kunnen nopen tot een snelle wijziging van de regels, heeft het kabinet er voor gekozen om de regels vast te stellen bij algemene maatregel van bestuur. Het wetsvoorstel is zowel ten aanzien van de uitvoeringsinstellingen als ten aanzien van de SVb overeenkomstig gewijzigd.

Ten aanzien van de SVb is thans nog geen toetsingskader vastgesteld. De andere taken die de SVb nu uitvoert (de administratie van het Fonds Voorheffing Pensioenen en de uitvoering van de remigratieregeling en de detacheringsregeling) zijn op verzoek van de minister aan de SVb opgedragen. De SVb heeft tot op heden geen verzoek ingediend voor het verrichten van andere taken. Indien bij de SVb wel de behoefte bestaat voor het verrichten van andere taken, zal een toetsingskader worden ontwikkeld. De uitgangspunten voor dit toetsingskader zullen overeenkomen met de uitgangspunten van het toetsingskader verrichten van andere taken door uitvoeringsinstellingen. Dat betekent dat in ieder geval een strikte scheiding tussen private en publieke middelen gewaarborgd dient te worden en dat geen concurrentie-

vervalsing mag plaatsvinden. Op voorhand kan niet concreet worden aangegeven om welke andere taken het zou kunnen gaan, maar er zal in ieder geval een nauwe samenhang moeten zijn met de aan de SVb wettelijk opgedragen taken.

#### *9. Regionale indeling.*

*De SVb dient Nederland in te delen in een aantal werkgebieden (artikel 26); het wetsvoorstel voorziet er echter niet in dat deze indeling wordt afgestemd op de regionale indeling van het Lisv en de Arbeidsvoorzieningsorganisatie. Het Lisv is verplicht Nederland in regio's in te delen; hij moet dit doen zoveel mogelijk overeenkomstig de werkgebieden van de Regionale Besturen voor de Arbeidsvoorziening (artikel 36, tweede lid). Juist nu de verschillende organisaties op regionaal niveau moeten gaan samenwerken (hoofdstuk 4 (Samenwerking en uitvoering in de regio) van de toelichting), dient verzekerd te zijn dat de regionale indelingen overeenkomen. Is onderlinge afstemming tussen de organisaties niet verzekerd, dan is van belang dat de minister bevoegd is de indeling vast te stellen. De Raad beveelt aan het wetsvoorstel in deze zin aan te passen.*

9. De Raad constateert terecht dat verschillende organisaties op regionaal niveau moeten gaan samenwerken. Om de samenwerking te bevorderen is in het wetsvoorstel opgenomen dat het Lisv verplicht is Nederland zoveel mogelijk overeenkomstig de werkgebieden van de Regionale Besturen voor de Arbeidsvoorziening (RBA's) in regio's in te delen. Vervolgens is bepaald dat het bestuur van een uitvoeringsinstelling aan ten minste één persoon per Lisv-regio of combinatie van regio's de bevoegdheid dient te verlenen om beslissingen te nemen over de reïntegratie van cliënten van die uitvoeringsinstelling. Aldus wordt bereikt dat voor iedere RBA-regio duidelijk is, wie de contactpersoon van de betreffende uitvoeringsinstelling is voor de samenwerking. Anders dan het Lisv wordt de SVb in het wetsvoorstel niet verplicht bij haar indeling van Nederland in werkgebieden zoveel mogelijk de indeling van de Arbeidsvoorzieningsorganisatie te volgen. De Raad merkt nu op dat het wenselijk is deze verplichting alsnog op te nemen, gezien het feit dat de SVb de plicht heeft ten behoeve van de arbeidsinschakeling van uitkeringsgerechtigden met recht op een nabestaandenuitkering samen te werken met de Arbeidsvoorzieningsorganisatie.

Wat dit betreft wordt hier allereerst opgemerkt dat de reïntegratietaken van de SVb, anders dan die van het Lisv, ten opzichte van de overige werkzaamheden van de SVb een beperkte rol speelt. De reïntegratietaken gelden immers slechts voor een zeer klein deel van de cliënten van de SVb, namelijk niet voor gerechtigden op een uitkering ingevolge de Algemene Ouderdomswet en de Algemene Kinderbijslagwet, alsmede niet voor een deel van gerechtigden op een uitkering ingevolge de Algemene nabestaandenwet. Daarnaast wordt opgemerkt dat het SVb-bestuur in 1995 akkoord is gegaan met een plan voor reorganisatie. Volgens dit plan zal de SVb van een organisatievorm met een hoofdkantoor, 22 districtskantoren en een districtskantoor Buitenland overgaan op een organisatievorm met (uiteindelijk) negen productievevestigingen, aangevuld met een regionaal netwerk van «winkels» ter bevordering van de bereikbaarheid voor de cliënt in de regio. De implementatie van dit plan zal plaatsvinden vanaf 1997 en zal haar beslag dienen te hebben gekregen in 2000. De nieuwe regio-indeling van de SVb komt niet overeen met die van de Arbeidsvoorzieningsorganisatie. Deze laatste kent 18 regio's, daar waar de SVb er volgens het reorganisatieplan negen zal kennen. Ook is het niet zo dat de voorgenomen SVb-regio's grotendeels de grenzen van de regio's van de Arbeidsvoorziening (Arbvo-regio's) aanhouden (dit zou bijvoorbeeld het geval zijn indien de SVb-regio's ieder precies twee Arbvo-regio's zouden omvatten). Dat de voorgenomen SVb-indeling afwijkt van die van de Arbeidsvoorzieningsorganisatie is te verklaren door het feit dat de indeling van laatstgenoemde organisatie gebaseerd is op de regionale sociaal-economische structuur, terwijl de SVb-indeling gebaseerd is op het aantal ingezetenen en op de wens van een centrale ligging van de productievevestiging in de regio. De conclusie uit het bovenstaande is, dat het op dit moment niet wenselijk is voor te schrijven dat de SVb zich bij de door haar op te stellen indeling in werkgebieden zoveel mogelijk houdt aan de indeling van de Arbeidsvoorzieningsorganisatie. Het bovenstaande laat onverlet dat het voor de RBA's wenselijk is duidelijkheid te hebben over de vraag welke medewerkers van de SVb bevoegd zijn tot het

nemen van samenwerkingbeslissingen. Bij voorkeur dienen deze medewerkers dan beslissingbevoegdheid te hebben voor één of meer hele Arbvo-regio's, zodat voorkomen wordt dat een RBA voor delen van zijn regio met verschillende personen moet praten. Met de SVb zal overleg worden gestart over de vraag hoe deze situatie het best kan worden bereikt.

De tweede opmerking die de Raad over de indeling in regio's maakt, is dat de minister de bevoegdheid moet krijgen de regio-indeling vast te stellen indien deze niet voldoende wordt afgestemd op die van de Arbeidsvoorzieningsorganisatie. Als gezegd zal het vereiste dat de SVb haar indeling in werkgebieden zoveel mogelijk op die van de Arbeidsvoorzieningsorganisatie afstemt niet in het wetsvoorstel worden opgenomen, zodat de tweede opmerking van de Raad zo wordt uitgelegd, dat deze alleen betrekking heeft op de indeling door het Lisv. Wat dat betreft het volgende. Van het voorschrift dat de minister de indeling van de Lisv-regio's vaststelt zoveel mogelijk overeenkomstig de indeling van de Arbeidsvoorzieningsorganisatie is in het wetsvoorstel afgezien, omdat er gegronde redenen kunnen zijn om tot een op ondergeschikte punten van de Arbvo-indeling afwijkende indeling te komen en deze redenen beter beoordeelbaar zullen zijn voor het Lisv dan voor de minister. Zij zullen immers naar verwachting voornamelijk te maken hebben met de wijze waarop de uitvoeringsinstellingen zijn georganiseerd. Het zou nu minder juist zijn de minister de bevoegdheid te geven de indeling alsnog voor te schrijven indien deze van mening is dat het Lisv teveel van de indeling van de Arbeidsvoorzieningsorganisatie afwijkt. Beter is het in dat geval het Lisv te kunnen verplichten met een nieuwe indeling te komen. De strekking van de opmerking van de Raad is dan ook wel overgenomen: aan artikel 36 van het wetsvoorstel is toegevoegd, dat het Lisv de door hem voorgestelde indeling ter goedkeuring voorlegt aan de Minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid. Indien de minister de goedkeuring weigert, zal het Lisv zijn regio-indeling dienen aan te passen, rekening houdend met de redenen die de minister voor de weigering geeft. De aldus bijgestelde indeling zal wederom ter goedkeuring moeten worden voorgelegd.

#### *10. Geheimhoudingsbepaling.*

*Artikel 95, de geheimhoudingsbepaling, is ontleend aan artikel 2:5 Awb. Artikel 2:5 heeft echter algemene gelding, zodat een afzonderlijke bepaling, althans voor het Ctsv, de SVb en het Lisv, niet nodig is. Twijfel kan echter bestaan over de vraag of uitvoeringsinstellingen worden begrepen onder de woorden «instellingen en daartoe behorende of daarvoor werkzame personen die door een bestuursorgaan worden betrokken bij de uitoefening van zijn taak», zoals die voorkomen in artikel 2:5, tweede lid, Awb. Het verdient daarom aanbeveling om te bepalen dat artikel 2:5 Awb mede van toepassing is op de uitvoeringsinstellingen en op daartoe behorende of daarvoor werkzame personen, voor zover het betreft de uitoefening van bij of krachtens de wet aan het Lisv opgedragen taken.*

10. De Raad is van mening dat een afzonderlijke geheimhoudingsbepaling in de Osv niet nodig is omdat artikel 2:5 van de AWB een algemene strekking heeft.

De Raad constateert terecht dat de geheimhoudingsbepaling in de Osv is ontleend aan artikel 2:5 van de AWB. Echter, aan het eerste lid van de geheimhoudingsbepaling in de Osv is toegevoegd dat de geheimhoudingsplicht niet geldt voor zover de bij of krachtens de Osv gestelde regels mededeling van gegevens toestaan. Deze toevoeging is nodig omdat bij en krachtens de Osv niet slechts verplichtingen maar ook bevoegdheden tot verstrekking van gegevens zijn geregeld.

Hierbij zij opgemerkt dat de geheimhoudingsbepaling in de OSV een ruimere werkingssfeer heeft dan de Wet persoonsregistraties (WPR). De in de OSV neergelegde geheimhoudingsbepaling betreft niet slechts gegevens uit persoonsregistraties maar omvat alle gegevens waarover degene die betrokken is bij de uitvoering van wetten door het Ctsv, de SVb, het Lisv en de uitvoeringsinstellingen de beschikking krijgt.

Naast de AWB en de WPR is daarom de bijzondere geheimhoudingsbepaling in de OSV gehandhaafd. Deze geheimhoudingsbepaling geldt voor alle

uitvoeringsorganen sociale verzekeringen, inclusief de uitvoeringsinstellingen. In het tweede lid van die bepaling is bovendien bepaald dat het eerste lid mede van toepassing is op instellingen en daartoe behorende of daarvoor werkzame personen die door een uitvoeringsinstelling worden betrokken bij de uitvoering van taken. De twijfel van de Raad wordt hiermee weggenomen.

*11. Klachtenregeling bij de uitvoeringsinstellingen.*

*De uitvoeringsinstellingen zijn geen bestuursorganen. Dat betekent dat de in het bestuursrecht voorziene rechtsbescherming op hen niet volledig van toepassing is. De competentie van de Nationale ombudsman is beperkt tot gedragingen van bestuursorganen (artikel 1a van de Wet Nationale ombudsman); wat de uitvoeringsinstellingen betreft is zijn competentie dus beperkt tot de rechtshandelingen die een uitvoeringsinstelling in naam van het Lisv verricht. Alle feitelijke gedragingen van een uitvoeringsinstelling, of van het personeel daarvan, onttrekken zich aan de competentie van de Nationale ombudsman. De uitvoeringsinstellingen houden zich echter bezig met de uitvoering van wetten, en daarbij hebben zij intensief contact met burgers. Het is de vraag of het Lisv in het kader van zijn toezichtstaak voldoende controle kan uitoefenen op de feitelijke gedragingen van de uitvoeringsinstellingen.*

*De Raad meent dat, als de Nationale ombudsman geen bevoegdheid krijgt, in ieder geval in een klachtenregeling moet worden voorzien.*

11. Het kabinet is met de Raad van mening dat het van belang is dat, voor de gevallen dat de Nationale ombudsman niet bevoegd is, een adequate klachtenregeling beschikbaar is met betrekking tot het handelen van uitvoeringsinstellingen of het personeel daarvan. Daarom is in het wetsvoorstel geregeld dat in de administratie- en jaarovereenkomsten die het Lisv met de uitvoeringsinstellingen sluit, moet zijn opgenomen op welke wijze klachten betreffende de wijze waarop de uitvoeringsinstelling zich heeft gedragen, worden behandeld.

Overigens zal de Nationale ombudsman zich bevoegd achten tot behandeling van klachten betreffende de wijze waarop een uitvoeringsinstelling zich in een bepaalde aangelegenheid jegens een natuurlijke persoon of een rechtspersoon heeft gedragen, indien die gedraging samenhangt met de uitvoering van werkzaamheden als bedoeld in artikel 39. Deze werkzaamheden zullen immers onder verantwoordelijkheid van het Landelijk instituut sociale verzekeringen worden verricht en daarmee vallen onder de competentie de Nationale ombudsman.

*12. De status van het personeel van het Ctsv, de SVb en het Lisv.*

*In de toelichting wordt geconstateerd dat het wetsvoorstel niet voldoet aan aanwijzing 124u van de concept-Aanwijzingen, die bepaalt dat arbeidsvoorwaarden en rechtspositie ambtenaar-conform moeten zijn geregeld. Het kabinet achtte het echter niet opportuun hierin een verandering aan te brengen, nu het hier continuering van drie bestaande organen betreft, bij wie het personeel in dienst is op arbeidsovereenkomst naar burgerlijk recht (paragraaf 10 (Toetsing aan de concept-aanwijzingen inzake ZBO's) van de toelichting).*

*De Raad is door deze redengeving niet overtuigd. Het wetsvoorstel strekt ertoe, de toezichtstaak meer in de publieke sfeer te trekken dan thans het geval is. In dat licht bezien vormt het gegeven dat het personeel thans geen ambtenaar is, onvoldoende reden om van aanwijzing 124u af te wijken. De gemaakte keus dient opnieuw te worden bezien.*

12. Het wetsvoorstel bepaalt dat het personeel van het Ctsv, het Lisv en de SVb in dienst is op arbeidsovereenkomst naar burgerlijk recht. Deze continuering van een reeds bestaande situatie betekent een afwijking van aanwijzing 124u van de concept-Aanwijzingen inzake ZBO's, die bepaalt dat rechtspositie en arbeidsvoorwaarden ambtenaar-conform moeten zijn. De Raad beveelt het kabinet aan om deze keuze opnieuw te bezien.

Het kabinet constateert dat genoemde aanwijzing naar haar aard vooral bedoeld is voor nieuw in te stellen ZBO's of voor die gevallen waarbij een ambtenaar-conforme aanpassing van rechtspositie en arbeidsvoorwaarden van zittend ZBO-personeel dringend gewenst is. Een dergelijke aanpassing

brengt immers grote gevolgen met zich mee voor het zittend personeel en voor het personeelsbeleid van het betreffend orgaan.

Het kabinet stelt vast dat dit wetsvoorstel een continuering beoogt van drie reeds bestaande organen (het Ctsv, het Lisv – als rechtsoptvolger van het Tica – en de SVb). Het in dienst zijnde personeel van het Ctsv en het Tica is in dienst op arbeidsovereenkomst naar burgerlijk recht en valt onder CAO's die op diverse onderdelen afwijken van de Ambtenarenwet, het ARAR en het Bezoldigingsbesluit Burgerlijke Rijksambtenaren 1984 (BBRA). Een ingrijpen door de wetgever in rechtspositie en arbeidsvoorwaarden zou dan ook slechts te verdedigen zijn indien daarmee een wezenlijk, zwaarwegend belang zou worden gediend. Voor het personeel van de SVb ligt de situatie iets anders. Voor 1 januari 1995 waren de medewerkers van de SVb ambtenaren in de zin van de Ambtenarenwet. Teneinde de rechtspositie van de medewerkers van alle uitvoeringsorganen sociale verzekeringen op eenzelfde wijze te regelen is in de huidige OSV bepaald dat het personeel van de SVb in dienst treedt op arbeidsovereenkomst naar burgerlijk recht. Louter om uitvoeringstechnische redenen is de inwerkingtreding van het betreffende artikel uitgesteld tot het moment dat de ambtenaren onder de personenkring van de werknemersverzekeringen worden gebracht (1 januari 1998). Hoewel de medewerkers van de SVb thans nog ambtenaren zijn, is het kabinet van oordeel dat een gelijke rechtspositie van het personeel van de uitvoeringsorganen sociale verzekeringen nog steeds gewenst is. Bovendien is bij de invoering van de huidige OSV aan de SVb toegezegd dat het personeel in dienst treedt op arbeidsovereenkomst naar burgerlijk recht. Een intrekking van deze toezegging acht het kabinet alleen verdedigbaar als daarmee een zwaarwegend belang gediend zou zijn. Dat is niet het geval.

Het kabinet constateert dat aanwijzing 124u geen materiële betekenis heeft voor de waarborging van de ministeriële verantwoordelijkheid (via sturing en toezicht) voor de uitvoering van de publieke taken die hier in het geding zijn.

De conclusie van de door de Raad aanbevolen heroverweging door het kabinet is dan ook dat een afwijking van aanwijzing 124u voor de betreffende ZBO's in de gegeven omstandigheden op dit moment zonder meer verdedigbaar is.

#### *13. Rechtskarakter van rechtmatigheidsverklaringen.*

*Artikel 82 bepaalt dat het Ctsv, het Lisv en de Rijksbelastingdienst jaarlijks verklaringen van rechtmatigheid van bepaalde uitgaven of ontvangsten aan de minister aanbieden. Noch uit de wettekst, noch uit de memorie van toelichting kan worden afgeleid wat de aard en de grenzen zijn van de hier aan de minister toegekende bevoegdheid. Mede met het oog op het begrip «besluit», zoals dat is omschreven in artikel 1:3 Awb, acht de Raad het wenselijk dat op dit punt meer duidelijkheid wordt geboden. Het college adviseert die duidelijkheid alsnog, hetzij in de tekst van het artikellid, hetzij in de toelichting, te verschaffen.*

13. In het kader van het financiële verantwoordingsproces is geregeld dat de Minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid een oordeel geeft over de rechtmatigheidsverklaring zoals die door het Ctsv is verstrekt. De grenzen en bevoegdheden van de Minister worden omschreven in artikel 83. Het gaat daarbij om een oordeel over uitgaven en ontvangsten op grond van de in dat artikel genoemde sociale verzekeringswetten. De Minister neemt daarover geen besluit, maar zendt zijn oordeel aan de beide Kamers der Staten-Generaal. Artikel 1:3 AWB is derhalve niet van toepassing. Gelet op het voorgaande behoeven wettekst en toelichting op dit punt derhalve geen aanpassing.

#### *14. De vraag of het Ctsv een openbaar lichaam is.*

*In de toelichting wordt zonder nadere motivering gesteld dat het Ctsv een openbaar lichaam is in de zin van artikel 134 van de Grondwet (paragraaf 5.7). Dienaangaande merkt de Raad het navolgende op. Aan het begrip openbaar lichaam in de zin van de Grondwet ligt de gedachte ten grondslag van de dubbele functie van de behartiging van het algemeen belang en de eigen belangen van een territoriaal of functioneel bepaalde gemeenschap. Zoals blijkt uit de parlementaire geschiedenis van de grondwetswijziging van 1938, heeft deze gedachte ook ten grondslag gelegen aan het opnemen van de mogelijkheid tot het instellen van openbare lichamen voor beroep en bedrijf:*



*een ordening in eigen kring, een vorm van maatschappelijke samenwerking op een bepaald gebied waarin belanghebbenden zelf medezeggenschap hebben.*

*In het regeringsstandpunt Functionele decentralisatie wordt eveneens gesteld dat het begrip «openbaar lichaam» betrekking heeft op publiekrechtelijke organisatievormen, waarbij:*

- er sprake is van rechtspersoonlijkheid en*
- voor leden van de gemeenschap (belanghebbenden) de mogelijkheid bestaat invloed uit te oefenen op de samenstelling van het bestuur van het lichaam en waarbij ten slotte*
- de wetgever bij de instelling nadrukkelijk uitvoering aan artikel 134 van de Grondwet heeft willen geven (kamerstukken II 1990/91, 21 042, nr. 4, blz. 8).*

*De Raad verwijst tevens naar zijn eerdere adviezen ter zake (kamerstukken II 1987/88, 20 569, A, punt 2, kamerstukken II 1994/95, 24 138, A, punt 5, en kamerstukken II 1995/96, 24 450, B, punt 4).*

*Het Ctsv kent geen gemeenschap van personen met een bestuur, op de samenstelling waarvan deze personen invloed kunnen uitoefenen. Het bestuur bestaat slechts uit drie, door de minister benoemde personen, die niet een bepaalde kring van personen vertegenwoordigen. Het Ctsv kan naar het oordeel van de Raad dan ook niet worden aangemerkt als een openbaar lichaam. De Raad voegt daaraan toe dat de kwalificatie als openbaar lichaam ook niet nodig is om de met het wetsvoorstel beoogde doelen te kunnen bereiken.*

*Het verdient aanbeveling de toelichting aan te passen.*

14. Het Ctsv, de SVb en het Lisv zijn bij wet ingestelde publiekrechtelijke rechtspersonen. Deze lichamen hebben besturen die met openbaar gezag zijn bekleed.

De Raad merkt op dat naar het oordeel van de Raad het Ctsv niet kan worden aangemerkt als een openbaar lichaam in de zin van de Grondwet. De Raad voegt hieraan toe dat de kwalificatie als openbaar lichaam niet nodig is om de met het wetsvoorstel beoogde doelen te kunnen bereiken. Met dit laatste kan het kabinet zich geheel verenigen. Overeenkomstig de aanbeveling van de Raad zijn daarom de term «openbaar lichaam» en de verwijzing naar artikel 134 van de Grondwet uit de memorie van toelichting verwijderd.

*15. Voor een aantal redactionele kanttekeningen verwijst het college naar de bij het advies behorende bijlage.*

15. De redactionele opmerkingen van de Raad zijn verwerkt, met twee uitzonderingen.

– In artikel 1 is «Onze Minister» gedefinieerd als: Onze Minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid. In bepalingen van het wetsvoorstel waarin aan de Minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid de verplichting wordt opgelegd of de bevoegdheid wordt verleend een ministeriële regeling vast te stellen, worden de formules «Onze Minister stelt regels» onderscheidenlijk «Onze Minister kan regels stellen» gebruikt. In deze opzet is steeds duidelijk welke minister de ministeriële regeling moet of kan vaststellen. Bij de formule «bij ministeriële regeling» die in aanwijzing 30 van de aanwijzingen voor de regelgeving is opgenomen, kan hieromtrent misverstand bestaan. Aan de gekozen opzet zijn geen nadelen verbonden. De aanbeveling van de Raad wordt daarom niet gevolgd.

– In de Organisatiewet sociale verzekeringen die wordt ingetrokken, wordt in artikel 1 bepaald dat onder «College» wordt verstaan «het College van toezicht sociale verzekeringen» en dat onder «Bank» wordt verstaan «de Sociale Verzekeringsbank». Dit riep de vraag op of in het wetsvoorstel «Organisatiewet sociale verzekeringen 1997» zou moeten worden bepaald dat onder «Landelijke instituut» wordt verstaan «het Landelijk instituut sociale verzekeringen». Om de wettekst zo veel duidelijk mogelijk te laten zijn, is echter besloten de namen van deze lichamen in het wetsvoorstel voluit te vermelden. Het voorstel van de Raad om hierop een uitzondering te maken voor het Ctsv zou deze duidelijkheid verminderen en wordt daarom niet gevolgd.

Ten slotte is, afgezien van het voorgaande, van de gelegenheid gebruik gemaakt om het wetsvoorstel op een aantal technische en inhoudelijke punten aan te passen. Wat de inhoudelijke punten betreft gaat het om het volgende.

In het wetsvoorstel is nu met zoveel woorden bepaald dat de voorzitter van de SVb en het Lisv stemrecht hebben.

Ten tweede is een bepaling opgenomen ingevolge welke Onze Minister ter bevordering van de concurrentie (tussen uitvoeringsinstellingen) regels kan stellen waarin aan het Lisv en de sectorraden verplichtingen worden opgelegd met betrekking tot de wijze waarop zij rechtspersonen benaderen in verband met het sluiten van administratie- en jaarovereenkomsten.

Ten derde is expliciet in het wetsvoorstel opgenomen dat ook de SVb een verklaring dient af te geven omtrent de rechtmatigheid en een rapportage omtrent de doelmatigheid van de uitgaven en inkomsten, die vallen onder de verantwoordelijkheid van de SVb.

Ten vierde bevatte het oorspronkelijke wetsvoorstel een bepaling inhoudende dat de Rijksbelastingdienst jaarlijks vóór 1 juli een verklaring aan het Ctsv aanbiedt omtrent de rechtmatigheid van de op basis van een aantal wetten ontvangen premies. Deze bepaling is geschrapt.

Ten vijfde is geregeld dat de erkenningscriteria niet opgenomen zullen worden in een ministeriële regeling, maar in een amvb.

Ten zesde is bij de aanwijzingsbevoegdheid van de minister ten opzichte van het Ctsv toegevoegd dat het moet gaan om aanwijzingen van algemene aard.

Ten slotte is paragraaf 4.4.3 van het algemene deel van de memorie van toelichting gewijzigd in die zin, dat mede aan de hand van een rapport dat de Regiegroep SWI in voorbereiding heeft over de intake en aanbodanalyse van gedeeltelijk arbeidsgeschikten, zal worden bekeken hoe in het wetsvoorstel Invoeringswet Organisatiewet sociale verzekeringen 1997 de nieuwe taakverdeling tussen de Arbeidsvoorzieningsorganisatie en het Lisv c.q. de uitvoeringsinstellingen zal worden geregeld.

Bij de opstelling van het wetsvoorstel zijn ook het advies van het Tica met betrekking tot de indeling van het bedrijfsleven in sectoren van 23 augustus jl. betrokken, alsmede de aanbevelingen die het interimbestuur van het Ctsv heeft gedaan bij brief van 3 september jl. met betrekking tot de wenselijke structuur van de uitvoering van de sociale verzekeringen bezien vanuit de uitvoering van deze wetten.<sup>1</sup>

*De Raad van State geeft U in overweging het voorstel van wet niet te zenden aan de Tweede Kamer der Staten-Generaal dan nadat met het vorenstaande rekening zal zijn gehouden.*

*De Vice-President van de Raad van State,  
W. Scholten*

Ik moge u verzoeken het hierbij gevoegde, gewijzigde voorstel van wet en de gewijzigde memorie van toelichting aan de Tweede Kamer der Staten-Generaal te zenden.

De Staatssecretaris van Sociale Zaken en Werkgelegenheid,  
F. H. G. de Grave

---

<sup>1</sup> Beide brieven zijn ter inzage gelegd bij de afdeling Parlementaire Documentatie.

**Bijlage bij het advies van de Raad van State van 19 juli 1996, no.W12.96.0219, met redactionele kanttekeningen die de Raad in overweging geeft.**

*Wetsvoorstel*

- De citeertitel in het opschrift wijzigen in: Organisatiewet sociale verzekeringen 1997 (aanwijzing 185 van de Aanwijzingen voor de regelgeving (Ar)).
- Voor delegatie van regelgevende bevoegdheid aan de minister de formule gebruiken, bedoeld in aanwijzing 30 Ar.
- In artikel 1, onderdeel b, «College van toezicht sociale verzekeringen» de eerste keer wijzigen in: het College. Deze wijziging verwerken in de rest van het wetsvoorstel, behalve in artikel 3, eerste lid.
- Artikel 1, onderdeel k, schrappen, nu de daar omschreven pensioen-lichamen voldoende nauwkeurig worden aangeduid in artikel 63 en zij niet elders in het wetsvoorstel voorkomen.
- In artikel 9, eerste en tweede lid, «Het College van toezicht sociale verzekeringen» telkens wijzigen in: Het bestuur van het College van toezicht sociale verzekeringen.
- De verwijzingen naar plaatsvervangende bestuursleden (artikelen 20, zesde lid, 21, tweede lid, 23, eerste lid, 33, tweede lid, en 35, eerste lid) schrappen, nu plaatsvervangende leden niet voorzien zijn (paragrafen 3.1.2 en 3.2.2 van de toelichting).
- In artikel 57, eerste lid, aanhef, de lijdende vorm vermijden.
- In artikel 94 de verwijzing naar de Ziektewet schrappen (vergelijk artikel 99 van de huidige Organisatiewet Sociale Verzekering (OSV), zoals gewijzigd in artikel VIII, onderdeel H, van de Wet uitbreiding loondoorbetalingsplicht bij ziekte).
- Bij de aanduiding in artikel 106 of een strafbaar feit een misdrijf of overtreding is, aanwijzing 145 Ar in acht nemen.
- In artikel 110, tweede lid, «Instituut voor coördinatie en afstemming» wijzigen in: Landelijk instituut sociale verzekeringen. Voorts de verwijzing in dat artikellid naar artikel 34 corrigeren.

*Toelichting*

- Het opschrift van de toelichting wijzigen in: Memorie van toelichting op de Organisatiewet sociale verzekeringen 1997.
- De term «zelfstandig bestuurslichaam» telkens wijzigen in: zelfstandig bestuursorgaan.
- In paragraaf 2 (Uitgangspunten), laatste gedeelte, waar mogelijk kamerstuknummers vermelden.
- In de toelichting een concordantietabel opnemen van de OSV en het wetsvoorstel.
- Bij de toelichting op de artikelen 36, eerste lid, onderdeel g, en 37 een gerichte verwijzing opnemen (aanwijzing 219 Ar).
- In artikel 38, eerste lid, de woorden «ten hoogste één rechtspersoon» wijzigen in: één rechtspersoon; dit omdat minder dan één rechtspersoon niet bedoeld zal zijn.