

De aanpassing van de uitvoeringsorganisatie sociale verzekeringen

NADERE MEMORIE VAN ANTWOORD

Ontvangen 10 juni 1994

De leden van de fracties van de PvdA en de VVD maken van de gelegenheid gebruik op een aantal punten nog nadere informatie te vragen. Ik ben uiteraard gaarne bereid daarop nader in te gaan.

De leden van de fractie van de PvdA zetten opnieuw vraagtekens bij het wetgevingsproces in relatie tot het rechtszekerheids- en vertrouwensbeginsel. Ditmaal gaan zij verder terug in de geschiedenis. Waar zij in het voorlopig verslag hun kritiek richten op de wijzigingen in het wetsvoorstel na de indiening bij de Tweede Kamer op 10 mei 1993, richten zich thans op de wijzigingen nadat het wetsontwerp op 8 september 1989 aan de adviesorganen werd gezonden. Gelet op de essentiële verschillen tussen het voorontwerp en het wetsvoorstel vragen zij zich af hoe het ontbreken van een nieuwe adviesronde zich verhoudt tot het rechtszekerheids- en vertrouwensbeginsel.

Naar mijn mening geldt ook hier, in zijn algemeenheid, dat wijzigingen die ná de advisering worden aangebracht, in eerste aanleg door de regering en het parlement zelf worden getoetst op de genoemde beginselen. Indien de wijzigingen evenwel tot gevolg hebben dat er feitelijk een nieuw wetsvoorstel tot stand is gekomen, dient de regering zich af te vragen of het zinvol is de voorstellen opnieuw aan de adviesorganen voor te leggen. Deze vraag zal al snel ontkennend worden beantwoord, indien uit eerdere adviezen de opvattingen van de adviesorganen duidelijk zijn geworden. Het zal de leden van de fractie van de PvdA niet verbazen dat ik met betrekking tot de nOsv van mening ben dat de wijzigingen niet dusdanig zijn dat een nieuwe adviesronde noodzakelijk was. Daarnaast blijft er uiteraard een eigen sociaal-politieke verantwoordelijkheid van de regering. De afgelopen decennia is een groot aantal adviezen over de uitvoeringsorganisatie sociale verzekeringen verschenen. Op een bepaald moment dient de regering dan haar eigen verantwoordelijkheid te nemen en niet langer te wachten met de indiening van een wetsvoorstel.

Ik heb mijn twijfels met betrekking tot de suggestie van de leden van de PvdA om met de herinrichting van de adviesstructuur criteria te ontwikkelen over maximale termijnen die tussen de advisering over een

voorontwerp van wet en de indiening van het wetsvoorstel mogen verstrijken, en over de mate van afwijking tussen voorontwerp en wetsvoorstel zonder dat opnieuw advies behoeft te worden gevraagd. Indien dergelijke criteria zich tot een operationeel niveau lieten standaardiseren, zouden ze extra waarborgen ten aanzien van de kwaliteit van wetgeving met zich brengen. Aangezien ze mijns inziens slechts een zeer algemeen karakter kunnen dragen, zouden ze voor meerdere uitleg vatbaar worden – zoals ook de leden van de fractie van de PvdA erkennen – en vervolgens hun meerwaarde verliezen.

De leden van de fractie van de PvdA geven te kennen de redenering achter artikel 17, derde lid, zeer wel te kunnen volgen. Deze leden stipuleren terecht dat zowel de ziektekassens als de wachtgeldfondsen een eigen wettelijke basis hebben in respectievelijk de Ziektewet (artikel 63) en de Werkloosheidswet (artikel 102).

Met deze leden ben ik van mening dat de ziektekassens en de wachtgeldfondsen daarmee ook onderdeel uitmaken van het specifieke wettelijke kader dat in de desbetreffende materiewetten is neergelegd, waarbij een relatie bestaat tussen premie-heffing en het doel van de desbetreffende reserves bij de bedrijfsverenigingen.

Dit wettelijke kader wordt evenwel door het voorgestelde artikel 17 uitgebreid. De bevoegdheden van de bedrijfsverenigingen ten aanzien van de ziektekassens en de wachtgeldfondsen worden op grond van dit artikel mede bepaald door de Organisatiewet sociale verzekeringen. Met dit artikel kan in onverhoopt voorkomende gevallen een beperkte inbreuk worden gemaakt op de in de Ziektewet en de Werkloosheidswet neergelegde relatie tussen premieheffing en het doel van de desbetreffende reserves bij de bedrijfsverenigingen. Deze relatie wordt echter niet doorgesneden. De premiedifferentiatiesystematiek op grond van artikel 60 van de Ziektewet blijft gehandhaafd.

Het argument dat aan artikel 17 ten grondslag ligt is dat het wenselijk is dat de lasten van onaanvaardbare uitgaven van bedrijfsverenigingen ook door die bedrijfsverenigingen behoren te worden gedragen, nadat zij hebben geweigerd een aanwijzing van de toezichthouder ter zake op te volgen. Omdat de bedrijfsverenigingen slechts beschikken over de reserves die aanwezig zijn in de ziektekassens en de wachtgeldfondsen, kan de sanctiemogelijkheid bij «niet-richtige uitvoering», waarvan de noodzaak door deze leden ten volle wordt ondergeschreven, niet anders worden vorm gegeven dan in artikel 17 is gedaan. Een afzonderlijke, los van de materiewetten staande sanctieregeling, die deze leden voorstellen, is niet mogelijk omdat de bedrijfsverenigingen niet beschikken over andere inkomstenbronnen dat de premies op grond van de Ziektewet en de Werkloosheidswet, waaruit de onaanvaardbare uitgaven kunnen worden gefinancierd.

Door het voorgestelde artikel 17 wordt in geen geval contra legem-gebruik van de ziektekassens en wachtgeldfondsen uitgelokt. Artikel 17 heeft de status van een formeel-wettelijke bepaling. De formele wetgever geeft in artikel 17 aan de bedrijfsverenigingen de bevoegdheid de desbetreffende uitgaven ten laste van de ziektekassens en de wachtgeldfondsen te brengen. Dit neemt niet weg dat het uit een oogpunt van duidelijkheid en doorzichtigheid van de sociale verzekeringswetten de voorkeur verdient artikel 90 van de Werkloosheidswet in het kader van de Invoeringswet nOsv aan te passen en tevens het Besluit reservevorming ziektekasverzekerings op artikel 17 af te stemmen. Ik zal hiervoor zorg dragen.

De leden van de fractie van de PvdA blijven tenslotte moeite houden met de – ook na de onaangekondigde invoeging van het woord «tijdelijke» – zeer ruime formulering van artikel 115, tweede lid. Zij voeren aan dat de thans voorliggende redactie van dit artikel ertoe lijkt te leiden dat het aantal wetten waarvan kan worden afgeweken ongelimiteerd is en dat dit niet de bedoeling van de wetgever kan zijn. Zij geven in overweging de tekst zó te redigeren dat er geen misverstand kan bestaan over de reikwijdte ervan.

Het is inderdaad geenszins de bedoeling dat het aantal wetten waarvan kan worden afgeweken, ongelimiteerd is. Op grond van artikel 115, tweede lid, moet slechts kunnen worden afgeweken van wetten waarin taken en bevoegdheden zijn toegekend aan de Bank, het Tijdelijk instituut voor coördinatie en afstemming en de bedrijfsverenigingen. Overeenkomstig het voorstel van deze leden zal ik daarom in de Invoeringswet Organisatiewet sociale verzekeringen artikel 115, tweede lid, vervangen door de volgende bepaling: «Bij algemene maatregel van bestuur kunnen, zo nodig in afwijking van deze wet en de wetten die zijn bedoeld in de artikelen 28, eerste lid, onderdeel a, en 56, tijdelijke voorzieningen worden getroffen voor het geval de Bank, het Tijdelijk instituut voor coördinatie en afstemming of een bedrijfsvereniging uit de wet voortvloeiende verplichtingen niet naar behoren nakomt.».

Een verplichting om advies te vragen aan het Ctsv alvorens een dergelijke algemene maatregel van bestuur te kunnen treffen, acht ik niet nodig en past niet bij het voornemen de adviesverplichtingen met betrekking tot regelgeving af te schaffen. Daarnaast is het Ctsv als toezichthouder niet de aangewezen instantie om in dit verband te adviseren. Bovendien zal het Ctsv in de regel als eerste constateren dat de Bank, het Tijdelijk instituut voor coördinatie en afstemming of een bedrijfsvereniging uit de wet voortvloeiende verplichtingen niet naar behoren nakomt. Aanleiding voor het treffen van een algemene maatregel van bestuur op grond van artikel 115, tweede lid, zal pas bestaan indien het Ctsv niet in staat blijkt te zijn de desbetreffende uitvoeringsinstantie ertoe te brengen de uit de wet voortvloeiende verplichtingen naar behoren na te komen.

Het verbaast mij overigens dat de leden van de VVD-fractie zeer teleurgesteld zijn over mijn reactie op een aantal van hun vragen en opmerkingen in het voorlopig verslag. Ik meen mijn standpunt met name in §1.2 van de memorie van antwoord voldoende ingelicht te hebben.

De Staatssecretaris van Sociale Zaken en Werkgelegenheid,
J. Wallage