

## De aanpassing van de uitvoeringsorganisatie sociale verzekeringen

### NADER VOORLOPIG VERSLAG VAN DE VASTE COMMISSIE VOOR SOCIALE ZAKEN EN WERKGELEGENHEID<sup>1</sup>

Vastgesteld 3 juni 1994

De memorie van antwoord gaf nog aanleiding tot het formuleren van de volgende opmerkingen en vragen.

De leden van de fractie van de **PvdA** waren erkentelijk voor de uitvoerige beantwoording van hun vragen en de aankondiging dat op een drietal punten de wettekst nog zal worden verbeterd bij de behandeling van de Invoeringswet.

Op enkele punten wilden zij, alvorens tot een eindoordeel te komen, nog eens nader ingaan.

Zij hadden kennisgenomen van het standpunt van de staatssecretaris inzake de loop van het wetgevingsproces en zijn oordeel dat dit heeft voldaan aan het zorgvuldigheidsvereiste. Hij baseert zich hierbij op de stelling dat de in de loop van het proces aangebrachte wijzigingen niet van dien aard zijn dat de oorspronkelijke essentie van het wetsvoorstel is aangetast. De aan het woord zijnde leden constateerden een taxatieverschil in dit opzicht. Zij verwezen naar de behandeling in de Tweede Kamer, die aanvankelijk nagenoeg «kamerbreed» de zienswijze van de Raad van State onderschreef dat het hier gaat om de hoofdstructuur van de uitvoeringsorganisatie.

Een stellingname waarvan in de verdere Tweede Kamerbehandeling – na de Enquête – niet meer werd vernomen. Onder verwijzing naar het «primaat» van de Tweede Kamer legden de aan het woord zijnde leden zich hierbij neer, maar zij betwijfelden of de gang van dit wetsvoorstel een goed voorbeeld is van een wetgever die – zoals de memorie van antwoord stelt – «gedurende het gehele wetgevingsproces toetst op rechtszekerheid». In ieder geval lijkt tijdens de Tweede Kamerbehandeling het motiveringsbeginsel geweld te zijn aangedaan.

Zij betwijfelden evenzeer of de in haar algemeenheid juiste stelling in de memorie van antwoord: «Indien ná advisering wijzigingen in een wetsvoorstel worden aangebracht, toetsen de regering en het parlement het gewijzigde voorstel in principe zonder bijdragen van adviesorganen», in het onderhavige geval met de nodige zorgvuldigheid is gehanteerd. Immers, het voorontwerp van de nOSV werd al op 8 september 1989 aan

<sup>1</sup> Samenstelling:

Van Gijzen (CDA), Van der Meulen (CDA), (voorzitter), Rongen (CDA), Jaarsma-Buijserd (PvdA), Van de Zandschulp (PvdA), Gelderblom-Lankhout (D66), De Savornin Lohman (D66), Heijmans (VVD), Van Leeuwen-Schut (VVD), Bolding (GroenLinks), Barendregt (SGP), Schuurman (RPF) en Veling (GPV).

de adviesorganen gezonden. Het wetsvoorstel dat op 30 december 1992 aan de Raad van State werd gezonden en dat vervolgens op 10 mei 1993, na een negatief advies van de Raad van State, bij de Tweede Kamer werd ingediend, verschilde op essentiële punten van het voorontwerp. Toch werd geen nieuwe adviesronde ingelast en werd ook de SVr waarvan intussen, in afwijking van het voorontwerp, de opheffing in het wetsvoorstel was opgenomen, niet opnieuw om advies gevraagd. Hoe verhoudt zich dit nu met het rechtszekerheids- en vertrouwensbeginsel? Zou het geen aanbeveling verdienen met de herinrichting van de adviesstructuur spelregels op te stellen waarin onder meer criteria zijn opgenomen over maximale termijnen die tussen de advisering over een voorontwerp van wet en het indienen van het uiteindelijke wetsvoorstel kunnen verstrijken zonder dat opnieuw advies behoeft te worden gevraagd en – hoewel voor interpretatie vatbaar – over de mate van afwijking tussen voorontwerp en definitief wetsvoorstel die niet tot hernieuwd advies behoeft te leiden?

De leden van de fractie van de PvdA konden de redenering achter artikel 17 lid 3 (en artikel 78 lid 6) zeer wel volgen. Zij dachten echter dat de memorie van antwoord enigszins langs hun vraag in het voorlopig verslag heen ging. Deze leden stipuleerden dat zowel de ziekengeldkassen als de wachtgeldfondsen een eigen wettelijke basis hebben in respectievelijk de Ziektewet (artikel 63) en de Werkloosheidswet (artikel 102). Dit maakt dat zij ook onderdeel uitmaken van het specifieke wettelijk kader dat in de betreffende materiewetten is neergelegd. Binnen deze kaders wordt een relatie gelegd tussen de premieheffing en het doel van de betreffende reserves bij de bedrijfsverenigingen. Artikel 79 WW legt dat verband door de WW-premie te definiëren als «middelen tot dekking van de uitgaven van de wachtgeldfondsen en het AWf, alsmede de middelen voor het vormen en in stand houden van een reserve voor bedoelde fondsen». In artikel 60 van de ZW wordt door de premiedifferentiatiesystematiek het verband tussen premiebetaling en optredend risico nog eens extra onderlijnd. De voorgestelde wijze van sanctioneren snijdt deze relatie door: er is nauwelijks een wettechnisch argument te bedenken waarom onverantwoorde uitgaven ten laste van andere fondsen met een ander doel zouden moeten leiden tot, bijvoorbeeld, verhoging van de totale ZW-premie.

Naar het deze leden voorkomt, levert deze systematiek geen bijdrage aan de doorzichtigheid van het geheel van het stelsel van sociale verzekeringswetten noch aan de, bijvoorbeeld via de premiedifferentiatie ZW beoogde, versterkte relatie tussen premiebetaling en risico(preventie). Zij onderschreven de noodzaak van een sanctiemogelijkheid bij «niet-richtige uitvoering» ten volle, maar dachten dat een afzonderlijke, los van de materiewetten staande, sanctieregeling de voorkeur verdient.

Bij handhaving van de thans in het wetsvoorstel vastgelegde systematiek dient naar hun oordeel de wettekst van ZW en WW te worden aangepast om te voorkomen dat contra legem-gebruik van ziekengeldkassen en wachtgeldfondsen wordt uitgelokt. Immers: artikel 90 WW regelt limitatief welke uitgaven ten laste van het wachtgeldfonds gebracht kunnen worden. «Strafbetalingen» ter compensatie van onrechtmatig gebruik van andere sociale fondsen komen er niet in voor. Het Besluit reservevorming ziekengeldverzekering op grond van artikelen 63 en 63a van de ZW laat evenmin ruimte voor niet direct aan de ziekengeldverzekering gerelateerde betalingen.

De leden van de fractie van de PvdA bleven ten slotte moeite houden met de – ook na de aangekondigde invoeging van het woord «tijdelijke» – zeer ruime formulering van artikel 115, lid 2. Zij hadden kennisgenomen van de argumentatie dat ook thans al in de OSV en de Wet SVb artikelen zijn opgenomen op grond waarvan voorzieningen kunnen worden

getroffen indien de SVr respectievelijk de SVb hun taak niet naar behoren vervullen. Zij constateerden echter dat de redactie van deze artikelen aanzienlijk minder ruimte laat dan het thans voorliggende wetsartikel. Artikel 45 OSV staat slechts afwijking van deze wet (de OSV) toe. Artikel 17 lid 1 Wet SVb beperkt de afwijkingsmogelijkheid tot deze wet (Wet SVb) en tot de in artikel 3 met name genoemde (sociale verzekerings-materie)wetten. Bovendien dient bij toepassing van dit laatste artikel de SVr te worden gehoord. De aan het woord zijnde leden vroegen waarom in artikel 115 lid 2 nOSV geen analoge verplichting is opgenomen om het Ctsv te horen.

De thans voorliggende redactie van artikel 115 lid 2 nOSV lijkt ertoe te leiden dat het aantal wetten waarvan (zij het straks: tijdelijk) kan worden afgeweken ongelimiteerd is. Een AMvB ex artikel 115 lid 2 kan daarmee bijvoorbeeld óók afwijken van de Algemene wet bestuursrecht en daarmee treden in de relatie tussen uitvoeringsorgaan, Bank of bedrijfsvereniging en belanghebbende verzekerde. Dat dit niet de bedoeling van de wetgever kan zijn, moge blijken uit het feit dat de «negatieve lijst» ex artikel 8:5 Awb beroep uitsluit op grond van de OSV, maar niet ten aanzien van de verschillende sociale verzekerings-materiewetten. De ruime redactie van artikel 115 lid 2 opent deze mogelijkheid echter – via een omweg – alsnog. Deze leden gaven in overweging – nu toch al is aangekondigd dat dit artikel bij de Invoeringswet gewijzigd zal worden – de tekst zó te redigeren dat er geen misverstand kan bestaan over de reikwijdte ervan. Zij verwezen in dit verband naar Aanwijzingen voor de regelgeving punt 25.

Overigens bleven zij benieuwd naar voorbeelden van situaties waarin toepassing van artikel 115 noodzakelijk is omdat de reeds elders in de wet opgenomen ministeriële bevoegdheden onvoldoende geacht worden.

De leden van de fractie van de **VVD** waren zeer teleurgesteld over het uitblijven van enige reactie inzake hun vragen en opmerkingen waarin de staatssecretaris wordt aangesproken over (het uitblijven van) zijn visie op en het nemen van initiatieven voor een nieuw stelsel van sociale verzekeringen. Zij misten ook een onderbouwing van de naar hun mening tegenstrijdige opvatting van de staatssecretaris dat enerzijds inhoud en uitvoering van het stelsel in hun onderlinge samenhang moet worden gezien, maar dat het anderzijds mogelijk zou zijn om op dit moment uitsluitend tot een ingrijpende aanpassing van de uitvoeringsorganisatie te komen. Hun opmerking in deze zin in het voorlopig verslag is evenmin beantwoord.

De aan het woord zijnde leden vonden het niet zinvol om hun niet-beantwoorde vragen te herhalen. Zij kondigden wel aan hierop tijdens de openbare behandeling terug te komen.

De voorzitter van de commissie,  
Van der Meulen

De (wnd.) griffier van de commissie,  
Nieuwenhuizen