

Vergaderjaar 1995–1996

24 653

Situatie bij het CTSV

Nr. 15

BRIEF VAN DE TIJDELIJKE COMMISSIE

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

's-Gravenhage, 24 juni 1996

De Tijdelijke commissie onderzoek Ctsv¹ biedt u hierbij het verslag aan van het onderzoek dat zij op grond van de haar op 17 april 1996 gegeven opdracht heeft ingesteld.

Dit verslag bestaat uit het rapport van de commissie, de daarbij behorende bijlagen en de verslagen van de openbare hoorzittingen.

De voorzitter van de commissie,
Van Zijl

De griffier van de commissie,
Pe

¹ Samenstelling:
Reitsma (CDA), Van Zijl (PvdA), voorzitter,
Sipkes (GL), Van Dijke (RPF), Van Walsem
(D66), Klein Molekamp (VVD).

S–SV



De commissie en haar medewerkers.

Staannd v.l.n.r. mw. E. M. Hazenbroek-Pelle, F. P. G. van den Broek, D. B. Modderman, J. Seidel, J. Reitsma, J. P. Lingen, mw. J. C. M. Nulle, mw. M. Pe, mw. C. van den Bor, C. J. Montfoort en mw. T. M. Spruytenburg.

Zittend v.l.n.r. L. C. van Dijke, J. van Walsem, J. P. C. M. van Zijl, J. H. Klein Molekamp en L. Sipkes.

Afwezig: M. Scheltema, J. de Ridder, J. L. Boxum, G. M. Kuiper, J. G. Lindemans, S. Top en C. J. Visser.

Vergaderjaar 1995–1996

24 653

Situatie bij het CTSV

Nr. 16

RAPPORT

INHOUDSOPGAVE

Voorwoord	7	4.4.1	Algemeen	48
		4.4.2	Praktijkcase: de TZ/Arbo-rapportages	50
Hoofdstuk 1. Inleiding	8	Hoofdstuk	5. Het Ctsv als bedrijf	57
1.1 Voorgeschiedenis	8	5.1	Inleiding	57
1.2 Onderzoeksopdracht en instelling tijdelijke commissie	9	5.2	Organisatiestructuur, taak- en verantwoordelijkheidsverdeling	57
1.3 Organisatie en werkwijze	9	5.2.1	Wettelijk kader	57
1.4 Evaluatie werkwijze	12	5.2.2.	Bestuurssamenstelling	58
		5.2.3	Interne structuur en verantwoordelijkheidsverdeling	64
Hoofdstuk 2. Het sociale-verzekeringsbedrijf	15	5.3	Interne verhoudingen	66
2.1 Inleiding	15	5.4	Taakuitval	68
2.2 Ontwikkelingen materiewetgeving	15			
2.3 Naar een andere uitvoering	19	Hoofdstuk 6. Relatie Ctsv-uitvoeringsinstanties	69	
Hoofdstuk 3. Het Ctsv als zelfstandig bestuursorgaan: wettelijk kader	24	6.1	Inleiding	69
3.1 Inleiding	24	6.2	Eigen verantwoordelijkheid versus toezicht	69
3.2 Structuur	24	6.3	Relatie Ctsv en uitvoeringsinstanties in de praktijk	71
3.2.1 Wettelijk kader Ctsv	24	6.4	Contra legem en ontvlechting	72
3.2.1.1 Algemeen	24	Hoofdstuk 7. Relatie Ctsv-ministerie van SZW	76	
3.2.1.2 Status als ZBO: zelfstandig of onafhankelijk	25	7.1	Inleiding	76
3.2.1.3 Karakter en inhoud toezicht	28	7.2	Ministeriële verantwoordelijkheid versus onafhankelijkheid	76
3.2.1.4 Afbakening Ctsv en Tica	30	7.3	Toezichtbeleid SZW	77
3.2.1.5 Informatievoorzienings- en onderzoekstaak	31	7.4	Relatie Ctsv en ministerie van SZW in de praktijk	79
3.2.2 Toezichtstructuren	32			
3.2.2.1 Vergelijking van toezichtstructuren	32	Hoofdstuk 8. Relatie Tweede Kamer-Ctsv	84	
3.2.2.2 Vormgeving van toezichtstructuren	33	8.1	Inleiding	84
Hoofdstuk 4. Het functioneren van het Ctsv: beleid en uitvoering	36	8.2	Relatie ZBO's–Tweede Kamer in het algemeen	84
4.1 Inleiding	36	8.3	Uitvoering motie-Wöltgens	84
4.2 Toezichtfilosofie en -beleid	36	8.4	Houding ministerie van SZW en Ctsv	86
4.2.1 Algemeen	36	8.5	Privatisering van de Ziektewet	87
4.2.2 Preventief toezicht	40	8.6	Informatiebehoeften van de Kamer	87
4.2.3 Voorlegging besluiten	40	Hoofdstuk 9. Samenvattende conclusies	88	
4.2.4 Contra legem-beleid	41	9.1	Inleiding	88
4.3 Organisatie en uitvoering	43	9.2	Feitelijk functioneren als ZBO	88
4.3.1 Algemeen	43	9.3	Relatie met veld	92
4.3.2 Doelmatigheidsonderzoek	44			
4.3.3 Rechtmatigheidsonderzoek	46			
4.4 Informatievoorzienings- en onderzoeksactiviteiten	48			

9.4	Relatie met ministerie	93
9.5	Relatie Tweede Kamer–Ctsv	93
9.6	Afrondend	94
Hoofdstuk 10.	Aanbevelingen	95
Bijlagen		97
Bijlage 1	Tweede Kamer, vergaderjaar 1995–1996, 24 653, nr. 10	97
Bijlage 2	Lijst van besloten gesprekken	103
Bijlage 3	Lijst van openbare hoorzittingen	105
Bijlage 4	Chronologie t.b.v. Ctsv-onderzoek	107
Bijlage 5	Notitie inzake structuur van het toezicht	119
Bijlage 6	Notitie inzake toezichtbeleid van het Ctsv	135
Bijlage 7	Notitie inzake overwegingen bij het kiezen van toezichtsarrangementen	149
Bijlage 8	Samenvattingen van de meningen van een aantal bedrijfsverenigingen en uitvoerings- instellingen over het functioneren van het Ctsv	161
Lijst van enige afkortingen		167

VOORWOORD

De Tijdelijke commissie onderzoek Ctsv presenteert hierbij haar rapport «Heel het raderwerk».

Het rapport is de neerslag van het onderzoek naar het feitelijke en het wenselijke functioneren van onafhankelijk toezicht door het College van toezicht sociale verzekeringen (Ctsv). De bevindingen van de commissie geven haar aanleiding tot het trekken van een aantal conclusies ten aanzien van de onderzochte aspecten en het op basis daarvan formuleren van een aantal aanbevelingen voor de toekomst.

De commissie wil haar dank uitspreken aan allen die bereid zijn geweest op korte termijn hun medewerking aan het onderzoek te verlenen en haar van informatie te voorzien. Dit gebeurde soms in de vorm van persoonlijke gesprekken, soms door middel van schriftelijke bijdragen.

De commissie werd bij haar werkzaamheden bijgestaan door een daartoe speciaal aangetrokken staf. De commissie is de stafleden zeer erkentelijk voor al hun werkzaamheden. Zij hebben met een niet aflatende inzet en onder grote tijdsdruk de hun toebedeelde taken vervuld.

Tevens is de commissie erkentelijk voor de ondersteuning van medewerkers van de Tweede Kamer. Dit geldt in het bijzonder de interne dienst, de stenografische dienst, de stafdiensten communicatie en FEZ, de dienst documentatie, de bodedienst, de afdeling reproductie, het restaurantbedrijf en de beveiligingsdienst.

Namens de commissie,

J. P. C. M. van Zijl,
voorzitter

1. INLEIDING

1.1 Voorgeschiedenis

Op 11 januari 1996 berichtte de pers voor het eerst over een uitgelekte brief van 6 december 1995 van de gezamenlijke directie van het Ctsv aan het bestuur met een aantal klachten over de situatie en de verhoudingen binnen het Ctsv. De brief maakte duidelijk dat er sprake was van een diepgaand vertrouwensconflict tussen bestuur en directie. Naar aanleiding hiervan stelden daags na het verschijnen van het krantebericht de Kamerleden Schimmel, Bakker en Marijnissen schriftelijke vragen¹ aan de staatssecretaris van Sociale Zaken en Werkgelegenheid teneinde zijn oordeel over de kwestie te vernemen, met name waar in de brief van de directie met verwijzing naar het lekken van de TZ/Arbo-rapporten de politieke onafhankelijkheid van het bestuur aan de kaak wordt gesteld.

De antwoorden die de bewindsman vervolgens op 19 februari 1996 met name op de aanvullende vragen van het Kamerlid Marijnissen gaf, maakten duidelijk dat mede door de intussen plaatsvindende escalatie van het interne conflict ook de bewindsman zich zorgen maakte over de interne problemen en de daarbij ontstane impasse binnen het Ctsv. Op zijn verzoek zou daarom professor mr M.G. Rood een analyse van de situatie bij het Ctsv maken en aanbevelingen doen om de impasse te doorbreken. Ten aanzien van de TZ/Arbo-rapporten merkte de staatssecretaris op dat hij van de inhoud daarvan bij de aanvang van het debat in de Tweede Kamer over Wulbz op 22 november 1995 niet op de hoogte was, maar pas op de avond van 28 november toen deze rapporten ook naar de Tweede Kamer zijn gestuurd.

Op 23 februari 1996 leidde dit mede naar aanleiding van berichten in de pers op 22 februari 1996, tot nieuwe vragen van de Kamerleden Marijnissen en Rosenmöller aan de staatssecretaris met betrekking tot de gang van zaken rondom de Ctsv-rapporten inzake de effecten van de wet TZ/Arbo².

De antwoorden hierop van de staatssecretaris vormden vervolgens aanleiding voor de vaste commissie voor Sociale Zaken en Werkgelegenheid uit de Tweede Kamer om voor een op 1 maart 1996 met de bewindsman over deze kwestie te voeren overleg terug te komen van het voorjaarsreces³.

Op 8 maart 1996 deelde de staatssecretaris in antwoord op schriftelijke vragen van de Kamerleden Rosenmöller en Marijnissen⁴ mede, dat hij zich in het algemeen overleg van 1 maart 1996 vergist had in de wijze waarop hij op de hoogte was geraakt van een belangrijke conclusie uit de concept-rapportage. Naar aanleiding hiervan vond op 12 maart 1996, de eerste dag na het voorjaarsreces, een plenair debat met de staatssecretaris plaats over de gang van zaken rondom de publicatie van de Ctsv-rapporten. De tijdens dit debat door het lid Rosenmüller c.s. ingediende motie om een parlementair onderzoek in te stellen naar niet opgehelderde feiten en omstandigheden inzake publicatie van de Ctsv-rapporten werd vervolgens verworpen. Een meerderheid in de Kamer verwachtte dat een en ander weer aan de orde kon komen in een debat naar aanleiding van het op dezelfde dag door prof. Rood aan de bewindsman aangeboden advies over het conflict bij het Ctsv.

Op 21 maart 1996 deelde de staatssecretaris de Kamer mede, dat hij voornemens was de leden van het bestuur voor ontslag bij de Kroon voor te dragen; er was een onwerkbaar situatie ontstaan. Ook kondigde hij aan een interim-voorziening te zullen treffen om de bestuurlijke continuïteit van het Ctsv te verzekeren en binnen de organisatie orde op zaken te doen

¹ Aanhangsel Handelingen Tweede Kamer, nrs. 616 en 617, vergaderjaar 1995–1996.

² Aanhangsel Handelingen Tweede Kamer, nrs. 651 en 652, vergaderjaar 1995–1996.

³ Tweede Kamer, vergaderjaar 1995–1996, 24 636, nr. 3.

⁴ Aanhangsel Handelingen Tweede Kamer, nrs. 747 en 748, vergaderjaar 1995–1996.

..stellen. Tevens werden op deze dag het advies van prof. Rood en de reactie van het bestuur daarop openbaar gemaakt⁵. Naar aanleiding van het vorenstaande vond op 28 maart 1996 een plenair debat plaats. De tijdens dit debat door het lid Bijleveld-Schouten c.s. ingediende motie om een parlementair onderzoek in te stellen naar het feitelijk functioneren van het Ctsv in relatie tot de door de wetgever opgedragen doelstelling werd vervolgens op 2 april 1996 aangenomen⁶.

1.2 Onderzoeksoopdracht en instelling tijdelijke commissie

Ter uitvoering van de motie-Bijleveld c.s. besloot de vaste commissie voor Sociale Zaken en Werkgelegenheid een werkgroep in te stellen met als taak een onderzoeksoopdracht te formuleren alsmede een voorstel te doen voor de onderzoeksmodaliteit. De werkgroep, bestaande uit de leden Van der Vlies (SGP), Van Nieuwenhoven (PvdA; voorzitter), Biesheuvel (CDA), Schimmel (D66), Rosenmöller (GroenLinks), Van Hoof (VVD) en Marijnissen (SP) rapporteerde op 11 april 1996 aan de vaste commissie (zie bijlage 1). De Kamercommissie heeft op diezelfde dag de aanbevelingen van de werkgroep geheel overgenomen. Op basis van deze aanbevelingen verzocht de commissie de Tweede Kamer in haar brief van 15 april 1996 (zie bijlage 1) een tijdelijke commissie als bedoeld in artikel 18 van het Reglement van Orde van de Tweede Kamer te belasten met een onderzoek naar de volgende vragen:

- a. Hoe heeft het Ctsv feitelijk gefunctioneerd?
- b. Hoe heeft de relatie tussen het Ctsv en het ministerie van SZW zich ontwikkeld?
- c. Hoe heeft de relatie tussen het Ctsv en de bedrijfsverenigingen/ uitvoeringsinstellingen zich ontwikkeld?

Het onderzoek zou binnen drie maanden na instelling van de commissie moeten zijn afgerond en mogelijk moeten leiden tot aanbevelingen om te komen tot verbetering van wetgeving, toezichtbeleid en praktische verhoudingen.

Op 17 april 1996 nam de Tweede Kamer het besluit tot instelling van een tijdelijke commissie voor drie maanden en werden de leden Reitsma (CDA), Van Zijl (PvdA), Sipkes (GroenLinks), Van Dijke (RPF), Klein Molekamp (VVD) en Van Walsem (D66) benoemd. De commissie koos tot haar voorzitter het lid Van Zijl en tot haar ondervoorzitter het lid Reitsma. Door de Griffier van de Tweede Kamer was diezelfde dag mevrouw mr M. Pe aangewezen als griffier van de commissie.

1.3 Organisatie en werkwijze

Onmiddellijk na haar instelling waren de vier meest dringende taken van de commissie:

- A. het op zeer korte termijn aantrekken van deskundige medewerkers;
- B. het op zeer korte termijn verwerven van schriftelijk materiaal uit de dossiers van het ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid, het Ctsv, het Tica, de bedrijfsverenigingen en de uitvoeringsinstellingen;
- C. het ontwerpen van een onderzoeksopzet;
- D. het opstellen van een begroting van uitgaven voor het onderzoek.

Ad A Het vormen van een staf

Gelet op de opdracht van de Kamer moest de commissie op zeer korte termijn deskundige medewerkers zien aan te trekken. Bij de samenstelling van haar staf ondervond de commissie veel medewerking van verschillende organisaties. Enige stafleden werden vanuit die organisaties tijdelijk bij de Kamer gedetacheerd en voor andere werd met de vakgroep Bestuursrecht en Bestuurskunde van de Rijksuniversiteit Groningen een overeenkomst voor het verrichten van enkele diensten afgesloten.

⁵ Tweede Kamer, vergaderjaar 1995–1996, 24 653, nr. 3.

⁶ Tweede Kamer, vergaderjaar 1995–1996, 24 653, nr. 5.

De commissie beschikte over de volgende stafleden:

Leiding staf, coördinatie onderzoek en rapporteurschap

- mr M. Pe, griffier van de commissie en belast met de leiding over de staf (plaatsvervangend griffier van de Tweede Kamer); 5 dagen per week voor de duur van het onderzoek;
- drs J. Seidel, onderzoekskoördinator (stafmedewerker bij de vaste commissie voor Sociale Zaken en Werkgelegenheid van de Tweede Kamer); 5 dagen per week voor de duur van het onderzoek;
- mr D.B. Modderman, rapporteur (plv. directeur Sociale Zaken bij de SER); 5 dagen per week voor de duur van twee maanden;

Onderzoekers

- drs J.P. Lingen (stafmedewerker van de commissie voor de Rijksuitgaven van de Tweede Kamer); 2 dagen per week gedurende één maand;
- drs T.M. Spruytenburg (projectleider i.o. bij de Algemene Rekenkamer en in de onderzoeksperiode gedetacheerd bij de staf van de commissie voor de Rijksuitgaven van de Tweede Kamer); 2 dagen per week gedurende één maand;
- drs F.P.G. van den Broek (projectleider i.o. bij de Algemene Rekenkamer); 2 dagen per week gedurende één maand;
- dr C.J. van Montfort (onderzoeker bij de Algemene Rekenkamer); 3 dagen per week gedurende één maand;
- de volgende leden van de staf van de vakgroep Bestuursrecht en Bestuurskunde van de Rijksuniversiteit Groningen voor in totaal 33 dagen:
 - prof. mr M. Scheltema;
 - dr J. de Ridder;
 - mr J.L. Boxum;
 - mr drs G.M. Kuiper;
 - J.G. Lindemans;
 - S. Top;
 - C.J. Visser.

Ondersteuning

- mevrouw C. van den Bor, documentaliste (werkzaam bij de Afdeling Parlementaire Documentatie van de Tweede Kamer); 4 dagen per week voor de duur van 10 weken;
- mevrouw E.M. Hazenbroek-Pelle, secretaresse (werkzaam bij de vaste commissie voor Sociale Zaken en Werkgelegenheid van de Tweede Kamer); 3 dagen per week voor de duur van 10 weken;
- mevrouw J.C.M. Nulle, secretaresse (uitzendkracht); 1 à 2 dagen per week voor de duur van 7 weken.

De griffier van de commissie droeg de eindverantwoordelijkheid voor alle inhoudelijke en organisatorische werkzaamheden van de staf. De onderzoekskoördinator verzorgde de inhoudelijke afstemming van de verschillende door de onderzoekers uit te voeren deelonderzoeken en ondersteunde de commissie bij de voorbereiding van de hoorzittingen. De rapporteur was hoofdzakelijk belast met het schrijven van het rapport.

Voor het verzamelen van de informatie was de documentalist verantwoordelijk en voor de ondersteuning van de werkzaamheden van de griffier de secretariaatsmedewerkers.

Ad B Het opvragen van schriftelijk materiaal

Op 26 april 1996 richtte de commissie zich tot de minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid om diens medewerking bij het onderzoek te verzoeken en voor dit onderzoek relevante documenten op te vragen. Tezelfdertijd werd een soortgelijk verzoek tot het interim-bestuur van het Ctsv en het bestuur van het Tica gericht. De verschillende bedrijfsverenigingen en uitvoeringsinstellingen werd ook op 26 april 1996 om schriftelijke beantwoording verzocht van de vraag hoe hun ervaringen met het onafhankelijk toezicht in het kader van de nOSV waren en in enkele gevallen werd ook schriftelijk materiaal opgevraagd. De aangeschreven organisaties hebben voldaan aan het verzoek om stukken die van enig belang voor het onderzoek zouden kunnen zijn aan de commissie te zenden. De door deze organisaties getoonde bereidheid en inzet heeft de commissie zeer gewaardeerd.

Verreweg de meeste documenten kreeg de commissie aangeleverd door het ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid. Op dit ministerie was bij de aanvang van het parlementaire onderzoek een speciale contactpersoon aangewezen, die belast was met de organisatie van de werkzaamheden ten behoeve van de commissie, waaronder het aanleveren van relevante documenten.

Ook van de zijde van het Ctsv heeft de commissie desgevraagd vele documenten ontvangen.

Ten slotte heeft de commissie in de periode van haar onderzoek bij meerdere gelegenheden informatie ontvangen van het oud-bestuur van het Ctsv.

Ad C De onderzoeksofzet

De commissie nam op 24 april 1996 een beslissing over haar eigen onderzoeksmethoden: de aanpak, de taakopdracht voor de medewerkers en een uitgewerkt tijdschema.

In het tijdschema werd de planning van de activiteiten van de commissie en haar staf per week weergegeven. Bedoeling van het schema was enerzijds een ieder die bij het onderzoek betrokken was op de hoogte te houden van de stand van zaken met betrekking tot de werkzaamheden, anderzijds voorzag het in een structuur ten aanzien van de inhoud en het proces van het onderzoek.

Het onderzoek was primair gericht op feitenonderzoek en probleem-analyse als achtergrondmateriaal voor de behandeling van het post-nOSV-wetsvoorstel, dat ten tijde van het onderzoek van de commissie ter advisering bij de Raad van State lag. Voorzover de tijd dat toestond en het ook overigens aangewezen was, heeft de commissie ook aanbevelingen voor de toekomst geformuleerd, al dan niet in de vorm van het meegeven van punten ter nadere afweging.

Bij het inrichten van haar onderzoek koos de commissie voor twee – parallel lopende – onderzoekstrajecten: de interne en externe onderzoeken. De interne onderzoeken werden door de commissie en haar staf uitgevoerd, terwijl de externe onderzoekswerkzaamheden aan wetenschappers van de vakgroep Bestuurskunde en Bestuursrecht van de Rijksuniversiteit Groningen werden uitbesteed.

De commissie heeft tijdens haar onderzoek verschillende onderzoeksmethoden gebruikt. De commissie en haar staf hebben veel schriftelijk materiaal bestudeerd en verwerkt⁷. Ook heeft zij veel informatie verzameld door het voeren van oriënterende en besloten gesprekken⁸.

⁷ In te zien bij de griffier van de commissie voor door de fracties aangewezen woordvoerders, voor zover daarmee de vertrouwelijkheid van stukken en de persoonlijke levenssfeer van personen geen onevenredig nadeel wordt berokkend.

⁸ Idem.

Op 2 en 6 mei 1996 voerde de commissie oriënterende gesprekken met prof. dr B. de Vries, prof. mr W. J. P. M. Fase, prof. dr F. Leijnse, de heren A. van der Veen en J. F. Buurmeijer. De commissie wilde door middel van deze gesprekken haar kennis en inzicht vergroten. Zij vond het van belang dat degenen met wie het gesprek werd gevoerd zich vrij zouden voelen al datgene naar voren te brengen dat zij wenselijk achtten. Met het oog hierop besloot de commissie deze gesprekken niet woordelijk door de Stenografische Dienst te laten verslaan.

Vervolgens voerde de commissie in het kader van haar onderzoek met 39 personen in beslotenheid gesprekken (zie bijlage 2). Gaarne had zij ook nog een gesprek willen voeren met mevrouw dr H. S. Merens-Riedstra, hoofd afdeling effectrapportage van het Ctsv; zij bleek in de betreffende periode evenwel met vakantie te zijn. In twee gevallen betrof het een gesprek met meerdere personen. In het ene geval heeft de commissie op verzoek van de voorzitter van de Bedrijfsvereniging voor Bank- en Verzekeringswezen Groothandel en Vrije Beroepen ook de werknemersvoorzitter uitgenodigd. In het andere geval heeft de commissie besloten om met het oud-bestuur van het Ctsv als collectief van gedachten te wisselen, en wel na de met hen individueel gevoerde gesprekken. De gesprekken werden woordelijk verslagen.

Met het voeren van deze gesprekken stond de commissie een drieledig doel voor ogen. In de eerste plaats kon zij op deze wijze haar kennis en inzicht vergroten. In de tweede plaats vond mede op grond van deze gesprekken de selectie van in het openbaar te horen personen plaats. In de derde plaats dienden de gesprekken voor de commissie en voor de gesprekspartner ter voorbereiding op een eventuele hoorzitting.

Alle personen die door de commissie voor een informeel gesprek werden uitgenodigd, hebben die uitnodiging aanvaard. De commissie heeft de bereidwilligheid van deze personen om – vaak op hele korte termijn – met haar van gedachten te wisselen zeer op prijs gesteld.

De commissie besloot na de besloten gesprekken met sommige personen nog in het openbaar van gedachten te wisselen. De commissie sprak verdeeld over drie dagen met 15 personen (zie bijlage 3). Gaarne had zij ook nog de heer J. F. Buurmeijer, prof. dr E. P. de Jong en dr L. M. van den Akker willen horen. Dit bleek in de betreffende periode evenwel niet mogelijk. Eerstgenoemde personen waren door vakantieplannen en de laatstgenoemde door zakelijke activiteiten verhinderd aan het verzoek van de commissie gevolg te geven. Waar nodig is informatie uit de besloten gesprekken met deze personen in het rapport verwerkt.

Ad D De begroting van uitgaven

De eerste taak van de commissie was een opzet voor het onderzoek te ontwerpen, waarop een kostenraming zou kunnen worden gebaseerd. Eerst toen de commissie dat gedaan had en de taakopdrachten voor de verschillende stafleden geformuleerd had, kon zij op 9 mei 1996 – door tussenkomst van de Directeur Constitutioneel Proces – het Presidium van de Kamer een ontwerp-begroting voorleggen. Het Presidium stelde op 22 mei 1996 deze begroting vast.

1.4. Evaluatie werkwijze

De commissie zag zich, gelet op de haar door de Kamer gegunde termijn voor de afronding van de opdracht, genoodzaakt haar werkwijze daarop aan te passen. Het bood echter de gelegenheid van de nood een deugd te maken.

De Kamer zet, naar het zich laat aanzien, de komende jaren het onderzoeksinstrument frequenter in dan in het verleden het geval was.

Dat is, ondanks enige actuele discussies daarover, nog altijd als een positieve ontwikkeling te duiden. Parlementaire onderzoeken kunnen de controlerende functie van de Kamer versterken, mits aan een paar voorwaarden is voldaan. De belangrijkste daarvan zijn:

- er heeft een zorgvuldige afweging plaatsgevonden, of een voorliggend thema inderdaad geëigend is onderwerp te zijn van een parlementair onderzoek dan wel een parlementaire enquête;
- de uitkomst van zo'n onderzoek staat het politiek debat in de Kamer niet in de weg;
- de aard, omvang en frequentie van parlementaire onderzoeken brengen geen onevenredige belasting met zich voor de ondersteunende diensten van de Kamer en het Kamerbudget.

De gegeven korte termijn voor het voltooien van het Ctsv-onderzoek leidde, naar het oordeel van de commissie, tot een werkwijze en onderzoekopzet die, mede gelet op de genoemde randvoorwaarden, navolging verdient. In de eerste plaats heeft de commissie gezocht naar deskundigheid binnen de Rijksdienst of in de periferie daarvan, welke relatief snel kon worden ingezet. Die deskundigheid is gevonden bij de Algemene Rekenkamer, de Sociaal-Economische Raad, de Rijksuniversiteit Groningen en de eigen diensten van de Kamer. Een niet te verwaarlozen bijkomend voordeel is dat het onderzoek daardoor tegen relatief geringe kosten kon worden uitgevoerd. Vergelijkbare parlementaire onderzoeken brachten aanzienlijk zwaardere budgettaire lasten met zich.

Een tweede voordeel van deze detacheringsformule is de unieke kennis en ervaring die de gedetacheerden opdoen, door dit bijzondere werk in de Tweede Kamer. Op deze manier dragen deze onderzoeken een klein beetje bij aan kwaliteitsverbetering van de instellingen en diensten waarvandaan betrokkenen gedetacheerd zijn, alsmede natuurlijk van de Kamer zelf.

Een korte onderzoekstijd dwingt voorts tot het stellen van prioriteiten en het in toom houden van het ambitieniveau. Wat dit laatste betreft natuurlijk niet waar het gaat om de kwaliteit van de fact-finding en de daaruit voortvloeiende aanbevelingen, maar wel waar het gaat om de omvang van het onderzoeksveld. Het gevaar de fracties in de Kamer voor de voeten te lopen, met teveel beleidsmatige of politiek getinte aanbevelingen is bij een enigszins bescheiden opzet minder groot. Het parlementair onderzoek hoort in dienst te staan van het politiek bedrijf, dat de Kamer is en niet daarvoor in de plaats te komen.

Een relatief korte onderzoeksperiode brengt ten slotte ook het voordeel met zich, dat de normale ontwikkelingen op het onderzoeksterrein, zoals bijvoorbeeld het wetgevingsproces, betrekkelijk onbelemmerd voortgang kunnen hebben.

Een enkel nadeel moet ook genoemd worden. Een (te) krap tijdschema kan leiden tot een te grote druk op de commissie en haar staf en ontnemt de mogelijkheid van tussentijdse reflectie. Mits echter de opdracht van de Kamer niet al te grootschalig van aard is, overheersen de voordelen.

Aldus bezien kan het parlementair onderzoek – of indien nodig parlementaire enquête – zich als een gangbaar en betrekkelijk frequent in te zetten instrument ontwikkelen, waar met name de controlerende functie van de Kamer aanzienlijk mee versterkt kan worden.

Een en ander neemt overigens niet weg dat in het onderhavige geval van het Ctsv-onderzoek de aanvangsdatum van het zomerreces een lastige omstandigheid betekende. De commissie vatte de opdracht van de Kamer, namelijk de werkzaamheden afronden binnen drie maanden na de instelling, zo op als diende zij vóór de aanvang van het zomerreces haar werkzaamheden voltooid te hebben.

Uiteindelijk waren de eigen kwaliteitscriteria van de commissie daarbij van doorslaggevender betekenis, dan de wensen van de Kamer.

Na de hoorzittingen, tijdens welke de commissie geconfronteerd werd met een niet gering aantal tegenstrijdige verklaringen, stond de commissie voor de keuze de Kamer te verzoeken het onderzoek alsnog om te zetten in een parlementaire enquête.

Alles afwegende heeft de commissie daarvan afgezien. Zij had daarvoor twee hoofdmotieven. In de eerste plaats hadden veel van dergelijke tegenstrijdige verklaringen betrekking op betrekkelijk ondergeschikte thema's en konden zij gemakkelijk worden afgedaan als overdrijving om de eigen positie van betrokkene positief in te kleuren dan wel die van anderen negatief te duiden.

Een enkele keer ging het om tegenstrijdige verklaringen ten aanzien van een belangrijker onderwerp. De commissie was er echter van overtuigd dat de inhoud van deze verklaringen, ook indien zij alsnog onder ede zouden worden afgelegd, niet zou veranderen en dus niet tot een groter inzicht in de waarheid zou hebben geleid.

Ook bij enquêtes is niet uit te sluiten dat deze door hinderlijk tegenstrijdige verklaringen worden «ontsierd».

2. HET SOCIALE-VERZEKERINGSBEDRIJF

2.1 Inleiding

Het beleidsterrein van de sociale zekerheid kent al enkele jaren een sterke dynamiek. Met name het sociale-verzekeringsbedrijf, het toezichtveld van het Ctsv, geldt als een sterk in beweging zijnde bedrijfstak. Niet alleen de materiewetgeving is aanhoudend onderwerp van nieuwe, ingrijpende wijzigingen maar ook de nOSV betekent fundamentele verandering voor het uitvoeringsveld met nieuwe verhoudingen en nieuwe spelers. Als publiek orgaan geldt het Ctsv naast het Tica als een van die nieuwe spelers; als arbeidsorganisatie is het Ctsv de rechtsopvolger van de Sociale Verzekeringsraad (SVr) en daarmee een voortzetting van het grootste deel van het voormalige SVr-secretariaat.

De commissie beschouwt deze turbulente omgeving als een relevant gegeven voor een beoordeling van het functioneren van het Ctsv. In het navolgende wordt daarom in vogelvlucht een beeld daarvan geschetst. Voorzover het daarbij gaat om het van oudsher aanwezige krachtenveld in de opzet en de uitvoering van de sociale verzekering (politieke verantwoordelijkheid versus autonome positie uitvoeringsorganen) wordt korthedshalve verwezen naar de uitvoerige en diepgaande analyse daarvan in de periode 1980–1990 in het rapport van de parlementaire enquêtecommissie-Buurmeijer⁹. Nadien is er echter in betrekkelijk korte tijd als gevolg van veranderde inzichten veel gebeurd, waardoor de verhoudingen fundamenteel zijn veranderd en de belangen anders zijn komen te liggen. Het navolgende richt zich vooral op het sociale verzekeringsbedrijf anno 1995 als resultaat van een aantal belangrijke ontwikkelingen in de materiewetgeving en in de wetgeving met betrekking tot de uitvoeringsorganisatie.

2.2 Ontwikkelingen materiewetgeving

Algemeen

Het toenemende en naar het scheen onbeheersbare beroep op de sociale-zekerheidsregelingen vormt een van de belangrijkste factoren waarom het stelsel het afgelopen decennium veelvuldig onderwerp is geweest van ingrijpende wijzigingen. Na de stelselwijziging van 1987, waarbij het accent vooral ligt op een verbetering van het werkloosheidsregime in combinatie met de afschaffing van de zogeheten verdisconteringsbepalingen in de arbeidsongeschiktheidsregelingen, komt na 1990 de nadruk vooral te liggen op het wettelijke regime bij ziekte en arbeidsongeschiktheid. Beseft wordt dat de wetgeving ter zake, de Ziektewet (ZW), de Algemene Arbeidsongeschiktheidswet (AAW) en de Wet op de arbeidsongeschiktheidsverzekering (WAO), door het ontbreken van een adequate incentive- en uitvoeringsstructuur ziekteverzuim en arbeidsongeschiktheid eerder in de hand werken dan helpen te voorkomen. Maar ook de ontwikkeling van de werkloosheid en de toenemende aandacht voor fraudebestrijding en handhaving maken dat de Werkloosheidswet (WW) en de bijstandswetgeving in discussie blijven respectievelijk komen.

Naast het volume-aspect en de daarmee samenhangende financieel-economische problemen spelen ook algemeen maatschappelijke ontwikkelingen een rol, zoals de trend naar individualisering en flexibilisering van leef- en arbeidspatronen, gelijke behandeling, emancipatie en vergrijzing. Onvermeld mag verder niet blijven het proces van internationalisering en mondialisering van de economie. Duidelijk wordt dat deze trends structureel andere eisen stellen aan het stelsel van sociale zekerheid, niet alleen in termen van een doelmatige inrichting, maar ook

⁹ Enquête naar het functioneren van de organen belast met de uitvoering van de sociale-verzekeringswetten, Tweede Kamer, vergaderjaar 1992–1993, 22 730, nrs. 7–8, hoofdstuk IX Ingeslepen verhoudingen.

in termen van verdeling van verantwoordelijkheden tussen overheid en burger, tussen publiek en privaat domein.

Een en ander maakt dat het stelsel in een continu proces van herstructurering verkeert gericht op onder meer meer selectiviteit (verscherping toegangscriteria), activerende werking (intensivering begeleiding en stimulering werkaanvaarding, financiële prikkels) en terugtred van het publieke domein (privatisering, decentralisering, deregulering). Daar waar het stelsel altijd een hoog solidariteits- en beschermingsniveau kende met een prominente rol voor zowel overheid als sociale partners, impliceert dit een systeembreuk en een omschakeling naar nieuwe verhoudingen.

Onderstaand wordt, overigens niet uitputtend, voor de meest relevante sociale risico's aangegeven om welke wijzigingen het gaat.

Werkloosheid

De WW geldt van oudsher, maar zeker sinds haar algehele herziening in 1987, als een van de meest complexe wetten. Voor een belangrijk deel is het complexe karakter inherent aan de systematiek van de wet en de karakteristieken van het werkloosheidsbegrip. Gevolg is dat de uitvoeringsorganen bij voortduring worden geconfronteerd met interpretatievragen en praktische knelpunten die om een eigen beleid en een oplossing op gedetailleerd niveau vragen. In samenhang hiermee is de WW met de regelmaat van de klok onderwerp van technische aanpassingen en reparatiewetgeving.

Markant voorbeeld hiervan vormt de wetswijziging van 1 maart 1994 houdende een groot aantal technische wijzigingen en reparatiemaatregelen. Sommige van deze wijzigingen zijn bedoeld om tegemoet te komen aan uitvoeringsorganen teneinde hen beter in staat te stellen uitvoeringsproblemen op te lossen. Andere wijzigingen vormen een reactie op de jurisprudentie van de Centrale Raad van Beroep. Soms wordt die jurisprudentie expliciet in de wet verankerd, soms wordt naar aanleiding van de jurisprudentie de wettekst zodanig gewijzigd dat de oorspronkelijke bedoeling van de wetgever beter tot haar recht komt.

De meest recente wijziging van de WW dateert van 1 maart 1995 en betreft onder meer een ingrijpende wijziging van de uitkerings- en refertesystematiek. Beoogd wordt hiermee de toegang tot de WW selectiever te maken en de duur van de uitkering in een aantal gevallen te beperken. Het oude systeem uit 1987 van een basisuitkering van een half jaar die afhankelijk van het arbeidsverleden en de leeftijd kon worden gevolgd door een verlengde uitkering, wordt verlaten. Daarvoor in de plaats komt een geheel nieuwe systematiek bestaande uit drie soorten uitkering: de loongerelateerde uitkering, de vervolguitkering en de kortdurende uitkering. Om voor een loongerelateerde uitkering en daarna de vervolguitkering in aanmerking te komen moet men voortaan aan zowel de wekeneis als de arbeidsverledeneis voldoen. Bovendien zijn beide eisen aangescherpt (26 uit 39 weken in plaats van 26 uit 52 weken resp. 4 uit 5 jaar in plaats van 3 uit 5 jaar). Daartegenover staat een verlenging van de vervolguitkering tot maximaal 2 jaar. Werknemers die uitsluitend aan de wekeneis voldoen kunnen aanspraak maken op de kortdurende uitkering (maximaal half jaar) ter hoogte van 70% van het minimumloon.

Deze wijzigingen maken deel uit van een pakket van maatregelen gericht op het vergroten van de activerende werking van de werkloosheidswetgeving en haar uitvoeringspraktijk (aanscherping criteria passende arbeid, sanctiebeleid, ontslagbeleid ouderen, verlenging wachtgeldperiode).

Ziekteverzuim en arbeidsongeschiktheid

De dynamiek in het denken over sociale zekerheid is de afgelopen jaren het meest zichtbaar op het terrein van de ziekengeld- en arbeidsongeschiktheidsregelingen. Dat is begonnen in de «WAO-zomer» van 1991 en duurt tot op de dag van vandaag voort. Kernvraag daarbij is hoe deze regelingen vorm te geven met het oog op de beoogde terugdringing van ziekteverzuim en arbeidsongeschiktheid.

In 1992 leidt dit tot de Wet terugdringing arbeidsongeschiktheidsvolume (TAV) met als meest in het oog springende onderdelen de introductie van een bonus-malus systeem in de AAW en premiedifferentiatie tot op ondernemingsniveau in de ZW. Beide instrumenten hebben tot doel de werkgever financieel te prikkelen meer aan preventie en reïntegratie te doen, maar stuiten in de praktijk op veel uitvoerings- en toepassingsperikelen.

In 1993 volgt de Wet terugdringing beroep op de arbeidsongeschiktheidsregelingen (TBA). Deze wet houdt een ingrijpende herziening in van de toekenningscriteria en uitkeringssystematiek van de AAW/WAO. Belangrijkste elementen zijn de aanscherping van het arbeidsongeschiktheids criterium met het oog op meer selectiviteit, en de introductie van een leeftijdsafhankelijk uitkeringssysteem in de WAO met het oog op het verkleinen van de aantrekkingskracht daarvan voor (jongere) werknemers. Met name de operationalisering van het arbeidsongeschiktheids criterium en de toepassing daarvan op nieuwe en oude gevallen (jonger dan 50 jaar) stellen de uitvoeringsorganen in de praktijk voor een grote opgave.

Kort na invoering van de TBA volgt in 1994 de Wet terugdringing ziekteverzuim en wijziging Arbeidsomstandighedenwet (TZ/Arbo). Ook deze wet omvat weer ingrijpende wijzigingen voor zowel bedrijven als uitvoeringsorganen, zoals de introductie van een verplicht eigen risico gedurende 2/6 weken voor bedrijven, de overheveling van de verantwoordelijkheid voor de verzuimbegeleiding van de bedrijfsvereniging naar de werkgever en de verplichte aansluiting van werkgevers bij een arbodienst. Ook hier geldt als doelstelling een vergroting van de financiële betrokkenheid van de werkgever bij het ziekteverzuim in zijn bedrijf en een aanscherping van zijn verantwoordelijkheid voor een adequaat verzuimbegeleidingsbeleid.

De komst van het paarse kabinet in 1994 luidt vervolgens een nieuwe fase van ingrijpende wijzigingen in. Nadat de voornemens daartoe al in het regeerakkoord kenbaar zijn gemaakt, slaagt het kabinet er begin 1996 in het wetsvoorstel tot privatisering van de ZW door het parlement te loodsen en kan op 1 maart 1996 deze Wet uitbreiding loondoorbetalingsverplichting bij ziekte (Wulbz) in werking treden. De wet voorziet in het buiten werking stellen van de ZW voor reguliere werknemers onder verlenging van de loondoorbetalingsverplichting voor de werkgever tot maximaal 52 weken. Aldus wordt diens financiële betrokkenheid bij het ziekteverzuim van zijn werknemers maximaal opgerekt en zijn belang bij een optimaal verzuimbeleid nog verder geprikkeld.

Momenteel staan de AAW en WAO op de nominatie ingrijpend te worden gewijzigd. Ook hier is het belangrijkste kabinetsmotief te komen tot een verdergaande terugdringing van het beroep op de arbeidsongeschiktheidsregelingen, deze keer door het introduceren van premiedifferentiatie en marktwerking in de arbeidsongeschiktheidsverzekering voor werknemers. De AAW en WAO zullen daartoe in drie categoriale regelingen (werknemers, zelfstandigen, vroeggehandicapten) worden opgesplitst. Het wetsvoorstel voor een nieuwe arbeidsongeschiktheidsver-

zekering voor werknemers, de Wet premiedifferentiatie en marktwerking bij arbeidsongeschiktheidsregelingen (Pemba), is sinds eind april 1996 aanhangig bij de Tweede Kamer. Het beoogt de invoering van premie-differentiatie en de mogelijkheid van eigen risico dragen voor werkgevers gedurende de eerste 5 uitkeringsjaren van de arbeidsongeschiktheidsverzekering.

Niet onvermeld mag ten slotte blijven de eind 1995 van kracht geworden Wet afschaffing malus en bevordering reïntegratie (Amber). Naast een afschaffing van de bonus/malus-regeling in de AAW voorziet deze wet in een aantal nieuwe reïntegratie-instrumenten zoals een loonsuppletierегeling en een regeling voor proefplaatsing alsook in een verbetering van een aantal bestaande reïntegratie-instrumenten zoals de loonkostensubsidierегeling en de regeling omtrent scholing met behoud van uitkering. De wet Amber vormt aldus de kern van het flankerend beleid bij het beleid gericht op introductie en versterking van privatisering, premiedifferentiatie en marktwerking op het terrein van de ZW, WAO en AAW.

Overlijden en ouderdom

Op 1 juli 1996 wordt de Algemene Weduwen- en Wezenwet (AWW) uit 1959 vervangen door de Algemene nabestaandenwet (Anw). De Anw kent een roerige voorgeschiedenis. Het oorspronkelijke wetsvoorstel uit 1991 is in eerste instantie afgewezen door de Eerste Kamer. Pas eind 1995 lukt het het kabinet een nieuw wetsvoorstel langs de Eerste Kamer te leiden. De nieuwe wet geeft recht op een inkomensafhankelijke uitkering aan nabestaanden met kinderen onder de 18 jaar, gehandicapte nabestaanden en nabestaanden zonder kinderen, die geboren zijn vóór 1950. Belangrijkste verschillen tussen de Anw en de AWW zijn de (uitvoeringstechnisch altijd lastige) inkomensstoets en gelijke behandeling van ongehuwd samenwonenden en gehuwden, en de beperking van de gerechtigden zonder kinderen tot hen die geboren zijn vóór 1950.

Op het terrein van de Algemene Ouderdomswet hebben de belangrijkste wijzigingen uit het recente verleden betrekking op de verhouding tussen basisuitkering en toeslag (1994) en op het partnerbegrip, de overlijdensuitkering en de vrijlatingsregeling (1995).

Als gevolg van de wijziging in 1994 heeft iemand die op of na het van kracht worden van deze wijziging 65 jaar wordt, recht op een basisuitkering ter hoogte van 50% van het minimumloon. Tevens bestaat recht op een inkomensafhankelijke toeslag van (maximaal) 50% van het minimumloon voor een partner jonger dan 65 jaar. Deze 50-50 verhouding is in de plaats gekomen van de voordien geldende 70-30 verhouding.

Eind 1995 is als uitvloeisel van het regeerakkoord een wijzigingswet van kracht geworden waardoor samenwonende broers en zusters niet langer worden uitgezonderd van het partnerbegrip. Verder zal voortaan de uitkering na overlijden niet langer dan één maand na het tijdstip van overlijden worden voortgezet en zal de vrijlatingsregeling voor inkomen in verband met arbeid komen te vervallen.

De AOW vormt sinds enige tijd onderwerp van een brede maatschappelijke en politieke discussie met als inzet de houdbaarheid van de oudedagsvoorziening op de lange termijn. Ofschoon vele voorstellen de ronde doen in deze discussie is mede vanwege de uiteenlopende gedachten daarover niet te voorzien of dit op korte termijn tot drastische ingrepen zal leiden.

Kosten van kinderen

Ook de Algemene Kinderbijslagwet ten slotte, is in het recente verleden veelvuldig onderwerp geweest van wijzigingen. De meeste recente structuurwijzigingen hebben betrekking op de afschaffing van de progressie en de wijziging van de leeftijdstaffel (januari 1995) en de vereenvoudiging van de onderhoudsvoorwaarden (oktober 1995).

De wijzigingen van januari 1995 vloeien voort uit afspraken in het regeerakkoord. De afschaffing van de progressie houdt in dat bij de bepaling van de hoogte van de kinderbijslag niet langer rekening wordt gehouden met de gezinsgrootte. De opbrengst van deze maatregel is aangewend om de kinderbijslag voor het eerste kind te verhogen aangezien de kosten daarvan in de praktijk het hoogst zijn. De wijziging van de leeftijdstaffel houdt in dat uitgaande van het basiskinderbijslag-bedrag (100) voortaan een staffel van 70–85–100 geldt voor kinderen in de leeftijd van respectievelijk 0 tot en met 5 jaar, 6 tot en met 11 jaar en 12 tot en met 17 jaar. Voordien gold een leeftijdstaffel van 70–100–130.

De vereenvoudiging van de onderhoudsvoorwaarden in oktober 1995 komt erop neer dat ouders niet langer de bijdrage in de kosten van het onderhoud van hun kinderen van 16 jaar of ouder hoeven aan te tonen. Uitgegaan wordt van een fictieve bijdrage indien het om een studerend, werkloos of gehandicapt kind gaat.

2.3 Naar een andere uitvoering

Naast vorenomschreven ontwikkelingen in de materiewetgeving vindt ook op het terrein van de uitvoeringsorganisatie een belangrijke omslag plaats.

Algemeen

Een van de belangrijkste kritiekpunten van de parlementaire enquêtecommissie op de uitvoeringsorganen van de werknemersverzekeringen is dat zij in de onderzochte periode te weinig oog hebben gehad voor een efficiënte en doeltreffende uitvoering van de wetgeving. Met name hebben zij te weinig gedaan aan een beheersing van het beroep op de regelingen in kwestie en hebben zij zich in hoofdzaak gericht op een juiste en tijdige verstrekking van uitkeringen en voorzieningen. Volgens de enquêtecommissie zijn er verder geen duidelijke aanwijzingen dat een bedrijfstaksgewijze uitvoering van werknemersverzekeringen kwaliteitswinst oplevert. Ook leidt volgens de enquêtecommissie de aanwezigheid van sociale partners in de bestuurlijke aansturing van de uitvoering en het toezicht daarop tot allerlei ongewenste belangenverstrengelingen en afwentelingsprocessen. Ten slotte wordt vastgesteld dat het verschil in organisatiestructuur een belangrijke belemmering vormt voor de zo gewenste samenwerking met de arbeidsbureaus.

In het licht van deze conclusies luidt een van de aanbevelingen van de enquêtecommissie te komen tot een regionale uitvoeringsstructuur, in nauwe samenhang met de arbeidsvoorzieningsorganisatie.

Aldus markeert het rapport van de enquêtecommissie een omslag in het denken over de uitvoering van de werknemersverzekeringen, uitmondend in de aanneming van de motie-Wöltgens c.s. in de Tweede Kamer eind 1993. In deze motie wordt het kabinet gevraagd te zorgen voor een regionale uitvoering van de werknemersverzekeringen (zo mogelijk via één loket met de arbeidsbemiddeling) en een onafhankelijk toezicht¹⁰.

Met deze motie wordt duidelijk dat het op dat moment nog aanhangige wetsvoorstel-nOSV wat de uitvoering aan de voet betreft geen fundamentele keuzen kan inhouden voor de toekomst (want nog uitgaande van

¹⁰ Tweede Kamer, vergaderjaar 1993–1994, 22 730, nr. 24.

een sectorale uitvoeringsstructuur) maar slechts een overgangsregeling op weg naar de beoogde regionale uitvoeringsstructuur in de zogeheten post-nOSV-fase. De nOSV zal er vooral moeten komen om een aantal urgente problemen in de uitvoering van een oplossing te voorzien, te weten de gebrekkige toezichtstructuur, de gescheiden gevalshandeling in de AAW/WAO, de moeilijk beheersbare uitvoeringskosten, de belangenverstrengeling en de gebrekkige samenwerking in de regio. De nOSV zoals die uiteindelijk op 1 januari 1995 in werking is getreden, voorziet daartoe in:

- de instelling van een nieuw toezichthoudend orgaan (Ctsv) en een nieuw, zij het tijdelijk, coördinerend orgaan (Tica) als opvolgers van resp. de SVr en de FBV en sociale fondsen;
- de opheffing van de GMD en overheveling van diens taken naar de bedrijfsverenigingen;
- de introductie van een systeem van budgettering van uitvoeringskosten;
- een verplichting voor bedrijfsverenigingen om de uitvoering van de werknemersverzekeringen op contractbasis uit te besteden aan een zelfstandige uitvoeringsinstelling (ontvlechting);
- een verplichting voor bedrijfsverenigingen tot samenwerking met de arbeidsvoorzieningsorganisatie alsook een uitbreiding van de mogelijkheden tot samenwerking in de regio.

Het overgangskarakter van de nOSV neemt niet weg dat de uitvoeringsorganisatie begin 1995 voor een complex van ingrijpende veranderingen staat als stappen op weg naar een meer doelmatige en effectieve uitvoering van de werknemersverzekeringen. Enkele thema's die van groot belang zijn voor de actuele en toekomstige verhoudingen komen hieronder afzonderlijk aan de orde.

Ontvlechting

De nOSV verlangt van bedrijfsverenigingen dat zij de uitvoering van de werknemersverzekeringen op contractbasis uitbesteden aan zelfstandige uitvoeringsinstellingen. Dit voorschrift komt neer op een verbod tot zelfadministreren maar ook op een verbod om als bedrijfsvereniging op bestuurlijk niveau te participeren in een gemeenschappelijke uitvoeringsinstelling.

De verplichting tot uitbesteding zat niet in het oorspronkelijke wetsvoorstel-nOSV maar is daar door het kabinet bij tweede nota van wijziging ingebracht naar aanleiding van de bevindingen van de enquêtecommissie op het punt van ongewenste belangenverstrengelingen. De bestuurlijke aansturing van de uitvoeringsapparaten zou plaats moeten maken voor een contractuele aansturing met als doel een meer zakelijke relatie te creëren tussen bestuur en uitvoering en sociale partners op een grotere afstand van de gevalshandeling te zetten.

Aldus staan bedrijfsverenigingen na de eerdere ontvlechting van hun arbo-activiteiten als gevolg van de TZ/Arbo-wetgeving, bij de inwerking-treding van de nOSV een jaar later voor een nieuwe ontvlechtingsoperatie met nog verstrekkender gevolgen.

De voorbereiding daarvan wordt reeds in de loop van 1994 noodgedwongen ter hand genomen, hoewel er mede in verband met de kabinetswisseling nog grote politieke onzekerheid is over de definitieve ingangsdatum van de nOSV maar ook onduidelijkheid over de randvoorwaarden die de overheid aan de ontvlechting zou stellen. Die duidelijkheid is er ook niet als de nOSV in werking treedt op 1 januari 1995 zodat er op basis van een voorlopig kader een overgangsregeling (tot 1 juli 1995) moet worden gecreëerd in afwachting van de definitieve wettelijke en politieke kaders voor ontvlechting. De uitvoeringspraktijk krijgt intussen te maken met verwarring en onduidelijkheid over de politieke randvoor-

waarden voor de ontvlechting. Aan de ontvlechting zelf blijken vervolgens vele juridische, uitvoeringstechnische en organisatorische haken en ogen te zitten.

Een begin van duidelijkheid komt wanneer het kabinet medio juli 1995 op voordracht van staatssecretaris Linschoten akkoord gaat met het door de Stuurgroep-Witteveen voorbereide zogeheten «ontvlechtingsconvenant» als kader voor de ontvlechting¹¹. In het convenant zijn onder meer de uitgangspunten van de ontvlechting, de taken van de uitvoeringsinstellingen en de zeggenschap over en de financiering van de uitvoeringstelling opgenomen. Het convenant biedt de mogelijkheid voor de door het veld cruciaal geachte holdingconstructie, zij het dat daar strikte voorwaarden aan worden verbonden met het oog op een strikte en blijvende scheiding van publieke en private geldstromen. Omdat het convenant nog verder technisch moet worden uitgewerkt en er bijvoorbeeld ook nog geen definitieve erkenningsvoorwaarden voor kandidaat-uitvoeringsinstellingen zijn geformuleerd stelt het kabinet de definitieve afrondingsdatum een half jaar uit, en wel tot 1 januari 1996.

Eind 1995 volgt de publicatie van de definitieve erkenningscriteria en kort daarop de erkenning van een viertal uitvoeringsinstellingen: GAK Nederland BV, BVG/Detam BV, GUO BV en SFB uitvoeringsorganisatie Sociale Verzekering NV

Vervolgens krijgt de feitelijke splitsing van bedrijfsverenigingen en uitvoeringsinstellingen per 1 januari 1996 zijn beslag en vallen de administratie-overeenkomsten tussen bedrijfsverenigingen en uitvoeringsinstellingen per 1 februari 1996 onder het goedkeuringsvereiste van het Ctsv. Op 8 mei 1996 volgt de eerste goedkeuring van een administratie-overeenkomst door het Ctsv, namelijk die tussen de bedrijfsvereniging BVG en de uitvoeringsinstelling BVG/Detam BV.

Marktwerking

De in de nOSV voorgeschreven uitbesteding van de uitvoering aan een erkende uitvoeringsinstelling impliceert tevens de introductie van de mogelijkheid van een beperkte vorm van marktwerking in de uitvoering van de werknemersverzekeringen. Doordat bedrijfsverenigingen in beginsel de vrijheid hebben een willekeurige (maar erkende) uitvoeringsinstelling te kiezen, hebben zij ook de mogelijkheid, wanneer de uitvoeringsinstelling niet voldoet in termen van prijs/kwaliteit-verhouding, de administratie-overeenkomst niet te verlengen teneinde met een andere uitvoeringsinstelling in zee te gaan. De uitvoeringsinstellingen zullen hierdoor in principe bloot komen te staan aan de tucht van de markt, hetgeen een fundamenteel nieuw verschijnsel is op het terrein van de sociale verzekering. De verwachting is dat uitvoeringsinstellingen hierdoor extra zullen worden gestimuleerd te streven naar een zo goed mogelijk product tegen zo laag mogelijke kosten.

De feitelijke voltooiing van de ontvlechting per 1 januari 1996 betekent overigens nog niet dat van reële marktwerking in de vorm van concurrentie tussen uitvoeringsinstellingen sprake is. Gekozen is voor een overgangperiode van 4 jaar waarbij de historisch gegroeide verhoudingen zoveel mogelijk zijn gerespecteerd. In de praktijk betekent dit dat de bestaande bestuurlijke relaties tussen bedrijfsvereniging en uitvoeringsapparaat voor zover dat nog niet is gebeurd, zijn omgezet in een contractuele relatie (1-op-1) in de vorm van een administratie-overeenkomst met een looptijd van 4 jaar. De marktverhoudingen liggen met andere woorden in dit opzicht voor de komende jaren vast. Wel zal bij realisering van de post-nOSV-voornemens van het kabinet het landelijk bestuur als

¹¹ Tweede Kamer, vergaderjaar 1994–1995, 24 215, nr. 3. In tegenstelling tot wat de term convenant suggereert gaat het overigens niet om een door partijen ondertekend document maar om een in technisch overleg met het veld voorbereid voorstel aan het kabinet.

rechtsopvolger van de bedrijfsverenigingen als enige opdrachtgever voor de uitvoeringsinstellingen fungeren.

In een ander opzicht is wel al sprake van marktwerking, namelijk als gevolg van de wijzigingen in de materiewetgeving zoals hiervoor beschreven. Met name gaat het om de TZ/Arbowetgeving uit 1994, in 1996 gevolgd door de Wulbz-wetgeving. Consequentie van deze wetgeving is dat een aantal taken en verantwoordelijkheden op het terrein van inkomensbescherming, verzuimbegeleiding, arbobeleid en reïntegratie bij de uitvoeringsinstellingen is weggehaald en overgeheveld naar de private sector, met de individuele werkgever als eerstverantwoordelijke. Daarnaast zal bij inwerkingtreding van het wetsvoorstel-Pemba door uitvoeringsinstellingen geconcurrereerd moeten worden met particuliere verzekeraars voor wat betreft de verzekering van de eerste 5 arbeidsongeschiktheidsjaren.

Deze (dreigende) afkalving van taken en werkgelegenheid heeft bij de uitvoeringsinstellingen geleid tot een proces van strategische herpositionering en oriëntatie op de private markt voor inkomensverzekeringen, arbodiensten en administratieve dienstverlening. Algemene trend daarbij is dat men het van groot belang acht om de aangesloten bedrijven integrale dienstverlening («full service») te kunnen blijven bieden, zij het niet langer onder een alomvattende publieke titel maar via een combinatie van publieke en private activiteiten. Daarom ook wordt het van cruciaal belang geacht in het kader van de ontvlechting de uitvoeringsinstelling voor publieke taken tezamen met de naar aanleiding van TZ/Arbo afgesplitste en verzelfstandigde onderdelen te kunnen onderbrengen in een groepstructuur, bestaande uit een publieke en een private poot. Soms gaat dit ook nog gepaard met joint-ventures en strategische allianties met private verzekeraars en arbodiensten.

Regionalisering

Zoals aangegeven wordt met de aanvaarding van de motie-Wöltgens duidelijk dat de nOSV geen fundamentele keuzen kan inhouden voor de toekomst maar slechts een overgangsregeling op weg naar de beoogde regionale uitvoeringsstructuur in de zogeheten post-nOSV-fase. Bij amendement wordt in de wet vastgelegd dat in het bijzonder de (onafhankelijke) voorzitter van het Tica gedurende de overgangperiode tot 1 januari 1997 zou zijn belast met het veranderingsproces gericht op regionalisering van de uitvoeringsorganisatie (de zogeheten interne opdracht).

Deze opdracht kan echter pas medio 1995 in werking treden, namelijk nadat het kabinet zijn visie kenbaar heeft gemaakt wat die regionale uitvoering per 1 januari 1997 zou moeten inhouden en de Tweede Kamer daar haar fiat aan heeft gegeven.

De kabinetsvisie houdt in dat per 1 januari 1997 de bedrijfsverenigingen zullen ophouden te bestaan, althans van hun publieke taken zullen worden ontdaan. Deze taken zullen worden overgenomen door een landelijk bestuur dat alsdan de volledige bestuurlijke verantwoordelijkheid zal dragen voor de uitvoering van de werknemersverzekeringen. Wel zal het bestuur de feitelijke uitvoering moeten uitbesteden aan (onderling met elkaar concurrerende) erkende uitvoeringsinstellingen. De nog steeds waardevol geachte sectorale betrokkenheid zal vorm kunnen krijgen via zogeheten sectorcommissies bij het landelijk bestuur. Taak van deze sectorcommissies zal zijn het bestuur te adviseren over onder meer sectorspecifieke elementen in de uitvoering met het oog op de af te sluiten uitvoeringscontracten. De uitvoeringsinstellingen zullen aan een aantal voorwaarden moeten voldoen willen zij voor erkenning in aanmerking komen. Een van die voorwaarden heeft betrekking op een

voldoende regionale spreiding onder meer met het oog op de gewenste samenwerking met de arbeidsvoorzieningsorganisatie.

De verdere uitwerking en concretisering van deze interne opdracht door de voorzitter van het Tica verkeert thans in een vergevorderd stadium. Begin 1996 heeft het Tica-bestuur zijn goedkeuring gehecht aan een nota waarin de hoofdlijnen van het toekomstige bestuursmodel zijn neergelegd, welke nota vervolgens met de bewindslieden is besproken. Het kabinet streeft ernaar een en ander nog voor het zomerreces 1996 te laten resulteren in een wetsvoorstel-post-nOSV.

Samenwerking

Bij gelegenheid van en in samenhang met de interne opdracht krijgt de Tica-voorzitter ook nog een externe opdracht, gericht op het bevorderen van samenwerking in de regio tussen uitvoeringsinstellingen, arbeidsbureaus en sociale diensten. In de zinswijze van het kabinet moet samenwerking worden opgevat als een gezamenlijke verantwoordelijkheid voor registratie, intake, diagnosestelling, begeleiding en bemiddeling. De beoogde samenwerking heeft primair betrekking op processen, gericht op uitkeringsverstrekking, arbeidsbemiddeling en de verbindingen daartussen («procesgerichte samenwerking»); het gaat dus niet om het integreren van complete uitvoeringsorganisaties.

Het kabinet heeft niet willen aangeven hoe de samenwerking tussen de drie betrokken kolommen concreet moet worden vormgegeven. In plaats daarvan is aan de voorzitter van het Tica gevraagd om samen met de voorzitter van het CBA en een vertegenwoordiger van de gemeenten een gezamenlijk gedragen taakopdracht te formuleren ten behoeve van het veranderingsproces dat moet leiden tot de beoogde procesgerichte samenwerking in de regio.

In september 1995 leidt dit tot de gezamenlijke Taakopdracht Tica/CBA/VNG waarin de drie partijen op centraal niveau het kader schetsen voor de beoogde procesgerichte samenwerking. Gekozen is voor een «bottom-up» benadering: partijen in de regio zullen zelf vorm kunnen geven aan het samenwerkingsverband. De nadere randvoorwaarden hiervoor alsmede mogelijke bouwstenen en suggesties zijn in maart 1996 in de vorm van een zogeheten startdocument aan partijen ter beschikking gesteld. Daarnaast is er een regiegroep annex projectorganisatie in het leven geroepen ter begeleiding en ondersteuning van regionale initiatieven.

Het ligt in de bedoeling van de regiegroep in het najaar van 1996 de balans op te maken, zulks als basis voor een advies aan het kabinet. Deze zal vervolgens bezien in hoeverre nadere regelgeving nodig is.

3. HET CTSV ALS ZELFSTANDIG BESTUURSORGAAN: WETTELIJK KADER

3.1 Inleiding

Dit hoofdstuk is gewijd aan de positie en rol van het Ctsv als zelfstandig bestuursorgaan (ZBO) met toezichthoudende taken. Centrale vraag daarbij is in hoeverre de wettelijke structuur en opzet van deze toezichtfiguur wefffouten kent die van invloed kunnen zijn geweest op het feitelijk functioneren van het Ctsv.

Tegen deze achtergrond wordt allereerst, toegespitst op een aantal kernthema's, ingegaan op het wettelijke kader van het Ctsv (de nOSV) in het bijzonder op de parlementaire behandeling daarvan in 1993 en 1994. Vervolgens wordt, om de gekozen toezichtstructuur voor de sociale verzekering beter te kunnen beoordelen, stilgestaan bij de toezichtstructuren van enkele andere beleidsterreinen en wordt op basis daarvan een aantal algemene beschouwingen gegeven met betrekking tot de keuze en vormgeving van toezichtregimes. De commissie heeft in dit kader gebruik gemaakt van enige door de staf van de vakgroep Bestuursrecht en Bestuurskunde van de Rijksuniversiteit Groningen vervaardigde notities (zie bijlagen 5, 6 en 7). Overigens behoudt de staf van de vakgroep de verantwoordelijkheid voor de inhoud van de notities.

3.2 Structuur

3.2.1 Wettelijk kader Ctsv

3.2.1.1 Algemeen

Het Ctsv vindt zijn wettelijke basis in de nOSV. Zoals in paragraaf 2.3 reeds is beschreven heeft de wetgever met deze wet beoogd vier urgente knelpunten in de voorganger van de nOSV, de Organisatiewet sociale verzekering uit 1952, op te lossen. Eén daarvan, zo schrijft de toenmalige staatssecretaris Ter Veld in de memorie van toelichting, is «... dat in de huidige OSV het toezicht niet helder is geregeld. Dit komt onder meer tot uiting in de overlapping van de controlerende taak van de fondsbesturen en de toezichthoudende taak van de Sociale Verzekeringsraad (SVr), de coördinerende werkzaamheden van de SVr en de Federatie van Bedrijfsverenigingen (FBV) [...] en het ontbreken van toezicht op de werkzaamheden van de FBV. Voorts meen ik dat in de huidige wet de betrokkenheid van sociale partners bij het toezicht geen recht doet aan het door mij gewenste onafhankelijke toezicht op de uitvoering.»¹²

Het wetsvoorstel-nOSV is gedurende de parlementaire behandeling onmiskenbaar beïnvloed door de uitkomsten van het rapport van de parlementaire enquêtecommissie. Na afronding van de schriftelijke voorbereiding van het wetsvoorstel-nOSV in de Tweede Kamer¹³ vond immers op 16 en 17 november 1993 de discussie plaats tussen de Tweede Kamer en de parlementaire enquêtecommissie over de uitkomsten van het onderzoek naar de uitvoering van de werknemersverzekeringen. Vervolgens vond op 24 en 25 november 1993 het debat plaats tussen kabinet en Tweede Kamer over deze uitkomsten. Voorafgaande aan dit debat onderschreef staatssecretaris Wallage reeds in zijn brief van 22 november 1993 aan de Tweede Kamer¹⁴ de eerder gebleken voorkeur van de Tweede Kamer voor een regionale uitvoeringsstructuur, hetgeen zou betekenen dat met het aanhangige wetsvoorstel-nOSV niet langer een definitieve uitvoeringsstructuur zou worden neergezet maar een overgangsstructuur.

¹² Tweede Kamer, vergaderjaar 1992–1993, 23 141, nr. 3, blz. 1–2.

¹³ Nota n.a.v. eindverslag dateert van 8 november 1993.

¹⁴ Tweede Kamer, vergaderjaar 1993–1994, 22 730, nr. 16.

Als gevolg hiervan wijkt de nOSV zoals die eind januari 1994 in de Tweede Kamer werd aangenomen fundamenteel af van het wetsvoorstel zoals dat in mei 1993 bij de Tweede Kamer werd ingediend. Concrete voorbeelden hiervan zijn de introductie van de ontvlechting en het Tica.

De invoeging van de verplichte ontvlechting geschiedde via de eerste nota van wijziging van 8 november 1993. Dit is te zien als reactie op de door de enquêtecommissie blootgelegde belangenverstrengeling en de bijvoorbeeld naar aanleiding daarvan aangenomen motie-Van Mierlo inzake de wenselijkheid van een onafhankelijke keuring¹⁵.

De invoeging van een regeling van de tijdelijkheid van de coördinerende instantie aan de top geschiedde via de tweede nota van wijziging op 18 januari 1994. Het Gemeenschappelijk instituut van bedrijfsverenigingen (Gib) werd daardoor het Tica met naast sociale partners een onafhankelijke voorzitter. Dit als reactie op de door de enquêtecommissie negatief beoordeelde sectorale structuur en de naar aanleiding daarvan aangenomen motie-Wöltgens tot onder meer regionalisering van de uitvoeringsorganisatie¹⁶.

Verder ging het oorspronkelijke wetsvoorstel nog in belangrijke mate uit van behoud van de prominente rol van sociale partners in de uitvoering, dat wil zeggen van de bedrijfstakindeling als ordeningsprincipe. De uiteindelijk wet houdt daarentegen het begin in van een nieuwe denkrichting met een belangrijke rol voor de regio als ordeningsprincipe.

Het voorgaande betekent dat waar het wetsvoorstel uit mei 1993 het product vormde van een jarenlange politieke en maatschappelijke discussie en ambtelijke voorbereiding, de uiteindelijke wet het resultaat is van een omslag in het politieke denken die zich parallel aan de parlementaire behandeling heeft voltrokken.

De versterking van het toezicht op de uitvoering c.q. het streven naar intensief toezicht vormde daarentegen van meet af aan onderdeel van het wetsvoorstel-nOSV. De door de parlementaire enquêtecommissie aanbevolen mogelijkheid de toezichthouder dwingende aanwijzingsbevoegdheid jegens de uitvoeringsorganen te geven, sloot dan ook daarop aan.

Wat het toezichtvraagstuk betreft kan de commissie het gehele proces van parlementaire behandeling overziende, zich niet aan de indruk onttrekken dat zoals nog uit het navolgende zal blijken, over een aantal kernthema's van dit vraagstuk (status Ctsv als ZBO, betekenis sturend toezicht, afbakening Ctsv-Tica, informatie- en onderzoekaak) onvoldoende discussie is gevoerd. Als verklarende factor kan hiervoor worden aangevoerd dat het toezicht op de uitvoering sinds de aanname van de motie-Buurmeijer in 1991 politiek een van de minst controversiële onderwerpen uit het wetsvoorstel vormde. De aandacht ging als gevolg van de onvermijdelijke interferentie met de discussie over het enquête-rapport vooral uit naar vraagstukken als regionalisering en de rol van sociale partners in de uitvoering aan de voet.

3.2.1.2 Status als ZBO: zelfstandig of onafhankelijk?

Relatie toezichthouder-uitvoering

Sinds de aanname van de motie-Buurmeijer in 1991 met herbevestiging via de motie-Wöltgens in 1993 stond het voor alle partijen vast dat het toezicht onafhankelijk van de organisaties in de uitvoering dient te zijn en daarmee onafhankelijk van de sociale partners. Ook in de motivering van het wetsvoorstel-nOSV wijst het kabinet erop dat het niet meer in de huidige besturingsfilosofie van de uitvoeringsorganisatie van de sociale

¹⁵ Tweede Kamer, vergaderjaar 1993–1994, 22 730, nr. 20.

¹⁶ Tweede Kamer, vergaderjaar 1993–1994, 22 730, nr. 24.

verzekeringen past dat sociale partners als uitvoerders van de sociale verzekeringen tegelijk de toezichthouders zijn op die uitvoering¹⁷. De loskoppeling van het toezicht van de sociale partners brengt, aldus het kabinet, het uitgangspunt optimaal tot uitdrukking dat het toezichtmodel garant dient te staan voor een onpartijdig toezicht op de uitvoering. Bovendien waarborgt een onafhankelijk toezicht dat de uitvoering verloopt overeenkomstig geldende wetgeving¹⁸.

Een dergelijk belang van onafhankelijk toezicht heeft de keuze voor het niet langer betrekken van sociale partners bij het toezicht voor het parlement tot een voor de hand liggende keuze gemaakt. Wat de relatie met de uitvoering betreft heeft de beoogde onafhankelijkheid dan ook niet ter discussie gestaan en is er geen licht zichtbaar tussen de opvattingen van kabinet en parlement: de termen zelfstandig en onafhankelijk worden hier als synoniemen gehanteerd.

Relatie toezichthouder-minister

Wat de relatie met de minister betreft ligt een en ander minder duidelijk. Principiële vragen zoals de gewenste onafhankelijkheid van het Ctsv als ZBO versus de gewenste ministeriële verantwoordelijkheid voor de totale uitvoeringsketen zijn in het parlement weliswaar aan de orde gekomen maar hebben niet tot grondige fundamentele debatten geleid. De keuze voor een instantie buiten de overheid als toezichthouder staat in ieder geval in het parlement niet ter discussie. Het alternatief daarvoor, met name dat van staatstoezicht, wordt immers door verschillende fracties onwenselijk dan wel ondoelmatig of niet haalbaar bevonden. Anderzijds is men het er ook over eens dat er met het oog op de gewenste parlementaire controle sprake dient te zijn van een volkomen ministeriële verantwoordelijkheid voor de inhoud van de regelgeving, voor de macro-economische aspecten daarvan en voor de consequenties van de uitvoering. Het uitgebreide instrumentarium waarin het wetsvoorstel ten behoeve van de minister voorziet gericht op het aansturen en corrigeren van de toezichthouder ontmoet dan ook weinig kritiek in de Kamer.

Kritiek is er wel in het advies van de Raad van State. Deze richt zich niet op het uitgangspunt van de ministeriële verantwoordelijkheid maar op het aanmerken van het Ctsv als een ZBO. Met name vraagt de Raad van State zich af of de toekenning van vergaande beïnvloedingsbevoegdheden aan de minister, met name de aanwijzingsbevoegdheid van artikel 11, niet moet betekenen dat het Ctsv geen ZBO kan zijn. De Raad acht in ieder geval volledige zelfstandigheid van het Ctsv niet gewenst, omdat de invloed van de sociale verzekeringen op de collectieve lasten en het belang van een goede uitvoering van de sociale verzekeringen zo belangrijk is dat de ministeriële verantwoordelijkheid en de parlementaire controle daarop niet gemist kunnen worden¹⁹.

Bij de presentatie van het wetsvoorstel wordt dit van kabinetszijde bevestigd met daaraan toegevoegd de constatering dat strikte toetsing aan de criteria van de nota Functioneel bestuur er slechts toe kan leiden dat het toezicht volledig in handen van de minister wordt gelegd²⁰. Dit laatste acht het kabinet echter niet gewenst omdat dat een nog verdergaande breuk met het verleden zou betekenen en omdat het een ingrijpende organisatorische stap zou inhouden die te ver afstaat van de huidige situatie. Gezien de taken die de toezichthouder moet vervullen (corrigeren, bijsturen, uitvoeringsrapportages leveren) is het niet doelmatig het toezicht aan de minister op te dragen²¹. Zijn directe verantwoordelijkheid zou, gelet op de massaliteit van de processen in de uitvoering, een omvang krijgen die in redelijkheid niet te dragen is²². De minister is verantwoordelijk voor de inhoud van de regelgeving, de

¹⁷ Tweede Kamer, vergaderjaar 1992–1993, 23 141, Nader rapport, blz. 21.

¹⁸ Nader rapport, blz. 22.

¹⁹ Advies Raad van State, blz. 23. Weer andere kritiek was er van de Sociaal-Economische Raad die meent dat uitgaande van toezicht door een ZBO de minister uitsluitend via wet- en regelgeving in het uitvoeringsproces mag ingrijpen en niet via aanwijzingen aan de toezichthouder (SER, Advies vereenvoudiging uitvoering sociale verzekering, publikatienr. 84/12, Den Haag 1984).

²⁰ Nader rapport, blz. 23.

²¹ Nader rapport, blz. 24.

²² Memorie van toelichting, blz. 26.

macro-economische aspecten en consequenties van de uitvoering, maar dient zich niet met de details van het toezicht en de sturing van de uitvoering bezig te houden. Daarom past het niet het toezicht in zijn handen te leggen, aldus staatssecretaris Ter Veld namens het toenmalige kabinet²³.

Niet duidelijk wordt of het Ctsv ook in alle opzichten door deze staatssecretaris als een ZBO wordt beschouwd. Haar opmerking dat het Ctsv «... zoveel mogelijk de vrijheid zal worden gegeven om te kunnen opereren als ware het een zelfstandig bestuursorgaan ...»²⁴, doet evenals de vergaande ministeriële beïnvloedingsmogelijkheden anders vermoeden. Wel wordt bij de verdere verdediging van het wetsvoorstel door de latere staatssecretaris Wallage de verwachting uitgesproken dat de minister terughoudend zal zijn in het gebruikmaken van het sturingsinstrumentarium jegens de toezichthouder: «Slechts in gevallen waarin sprake is van een duidelijke frictie tussen minister en Ctsv die een directe relatie heeft met de verantwoordelijkheid van de minister voor de macro-economische aspecten van de uitvoering en voor de wetgeving zal de minister kunnen overwegen van het instrumentarium gebruik te maken.»²⁵

Later, bij de schriftelijke behandeling in de Eerste Kamer, voegt staatssecretaris Wallage daaraan toe: «Vooropgesteld dient te worden dat het Ctsv volledig vanuit zijn eigen verantwoordelijkheid en volgens zijn eigen beleidsuitgangspunten de primaire besluitvorming door de uitvoeringsinstanties zal beoordelen op rechtmatigheid en doelmatigheid. Met het beleid dat het Ctsv ter zake wenst te voeren zal de minister dan ook in zijn algemeenheid geen directe bemoeienis hebben. Slechts in die gevallen dat de uitkomsten van dit proces van besluitvorming en toezicht gezien vanuit de verantwoordelijkheid van de minister voor de sociale zekerheid tot ongewenst geachte resultaten leiden, zal dit aanleiding zijn voor de minister om gebruik te maken van het instrumentarium [om bij het Ctsv in te grijpen.] [...] Dit instrumentarium is noodzakelijk als uiterste middel om ongewenste ontwikkelingen in de uitvoeringsorganisatie te kunnen bijsturen. [...] Uitdrukkelijk is niet beoogd om een cultuur van permanent ingrijpen te bevorderen.»²⁶

Een toelichting die voor het parlement andermaal voldoende is om akkoord te gaan met het uitgebreide sturingsinstrumentarium voor de minister jegens het Ctsv.

Een en ander maakt duidelijk dat in de opvatting van de indieners en verdedigers van het wetsvoorstel-nOSV er van volledige onafhankelijkheid van de toezichthouder in zijn relatie met de minister geen sprake kan zijn. Ook het parlement aanvaardt deze opvatting.

Dit neemt niet weg dat uitspraken van de staatssecretaris het Ctsv te zullen behandelen «als ware het een zelfstandig bestuursorgaan» maar ook het verschil in formulering tussen de oorspronkelijke motie-Wöltgens c.s.²⁷ (waarin onder meer om een toezicht wordt gevraagd dat onafhankelijk van de uitvoering en van de overheid is) en de (op aandrang van de staatssecretaris) gewijzigde versie²⁸ (waarin onder meer om onafhankelijk toezicht sec wordt gevraagd) duiden op een dubbelhartige opstelling van de nOSV-wetgever ten opzichte van de beoogde wettelijke status en onafhankelijkheid van het Ctsv. De Tweede Kamer wil principieel kiezen voor een ZBO (want staatstoezicht is om uiteenlopende redenen niet aan de orde) maar wil aan de andere kant ook de minister kunnen aanspreken op alle aspecten van de uitvoering met inbegrip van het toezicht daarop. De Tweede Kamer accepteert daarom een uitgebreid sturingsinstrumentarium voor de minister inclusief een algemene aanwijzigingsbevoegdheid voor de minister, ervan uitgaande dat hij daar zoals staatssecretaris Wallage zelf zegt, zeer terughoudend gebruik van zal maken.

²³ Nader rapport, blz. 23–24.

²⁴ Nader rapport, blz. 24.

²⁵ Memorie van antwoord, blz. 17.

²⁶ Memorie van antwoord, Eerste Kamer, blz. 11.

²⁷ Tweede Kamer, vergaderjaar 1993–1994, 22 730, nr. 22.

²⁸ Tweede Kamer, vergaderjaar 1993–1994, 22 730, nr. 24. Voor de reactie van staatssecretaris Wallage op de eerste versie van deze motie: Handelingen Tweede Kamer, 25 november 1993, TK 30–2303.

3.2.1.3 Karakter en inhoud toezicht

Het Ctsv dient zich, aldus de memorie van toelichting bij het wetsvoorstel, een zodanig beeld van de uitvoering en de uitvoeringsinstanties te vormen dat het een gedocumenteerd oordeel kan geven over de kwaliteit van de uitvoering en de uitvoeringsinstanties in termen van rechtmatigheid en doelmatigheid²⁹.

Voor de invulling van beide begrippen wordt aansluiting gezocht bij de (ruime) uitwerking die daaraan in de Comptabiliteitswet is gegeven³⁰. Het toezicht op de rechtmatigheid omvat op grond hiervan: het handelen dient in overeenstemming te zijn met de sociale verzekeringswetten en andere wettelijke regelingen; de uitvoering dient in overeenstemming te zijn met de beleidsregels en richtlijnen van uitvoeringsinstanties. Het Ctsv houdt toezicht op het overeenstemmen van die regels en richtlijnen met de wet en op het overeenstemmen van de uitvoering met de beleidsregels en richtlijnen; de uitvoeringsinstanties dienen een (goed) controle- en fraudebeleid te voeren; de uitgaven en ontvangsten van een uitvoeringsinstantie dienen te voldoen aan de eisen van rechtmatigheid; de uitvoeringsorganisatie moeten zorgen voor een ordelijk en controleerbaar financieel beheer. Bij de doelmatigheid gaat het om doelmatigheid van de organisatie (gericht op de gehanteerde structuren, procedures en werkmethoden), doelmatigheid van het beheer (gericht op de aanwending van personeel en materieel) en de doelmatigheid van het functioneren (gericht op de mate waarin de door de wetgever beoogde doelstellingen worden bereikt).

Dit laatste betekent dat niet alleen de efficiency maar ook de effectiviteit ofwel de doeltreffendheid van de uitvoering onderwerp van toezicht vormt.

Onderzoek naar de rechtmatigheid resulteert jaarlijks in een in november aan de minister te verstrekken rechtmatigheidsverklaring per sociale verzekeringswet (artikel 89, tweede lid). De minister baseert zich hierop bij de vaststelling van de rijksvergoeding van de rijksgefinancierde fondsen (Algemeen Kinderbijslagfonds en Toeslagenfonds)³¹.

Onderzoek in het kader van het toezicht op de doelmatigheid zal veelal leiden tot uitvoeringseffectrapportages. «In dergelijke rapportages doet het Ctsv aanbevelingen aan zowel de uitvoeringsinstanties als de minister die kunnen leiden tot verbetering van de uitvoering en – indien gericht aan de minister – tot verbetering van de wetgeving.»³²

Het toezicht op de doelmatigheid van de uitvoering omvat ook het toezicht op de doelmatigheid van de inrichting van de informatiesystemen. Het Ctsv is vanuit de centrale positie in staat te zien op welke wijze informatie efficiënt kan worden beheerd en dient derhalve zo nodig te (kunnen) aangeven hoe informatiesystemen moeten worden ingericht en beheerd³³. Daartoe kan het Ctsv, in het verlengde van de toezichthoudende taak, regels op grond van artikel 19 geven ten aanzien van de administratie en de administratieve organisatie van de uitvoeringsinstanties. Door deze bevoegdheid kunnen de mogelijkheden van het houden van een efficiënt en effectief toezicht worden verbeterd³⁴.

Het Ctsv beschikt verder op grond van de nOSV over de volgende bevoegdheden in het kader van het toezicht³⁵:

– de uitvoeringsinstanties dienen desgevraagd alle door het Ctsv gevraagde informatie te verstrekken (artikel 13). De specificatie en de kwaliteit van de informatie wordt bepaald door het Ctsv. De minister kan het Ctsv hierdoor als aanspreekpunt voor het verkrijgen van informatie gebruiken;

²⁹ Memorie van toelichting, blz. 28.

³⁰ Memorie van toelichting, blz. 28–30.

³¹ Memorie van toelichting, blz. 30.

³² Memorie van toelichting, blz. 29.

³³ Memorie van antwoord, blz. 13–14.

³⁴ Memorie van toelichting, blz. 66.

³⁵ Memorie van toelichting, blz. 9–12 en blz. 63–67.

- in de wet wordt voorgeschreven welke besluiten van de uitvoeringsinstanties goedkeuring van het Ctsv behoeven. Daarnaast stelt het Ctsv een regeling vast voor (andere) besluiten van uitvoeringsinstanties die goedkeuring van het Ctsv behoeven of voor besluiten die ter kennis van het Ctsv moeten worden gebracht (artikel 15). Hierdoor kan het Ctsv nagaan of wetgeving op juiste manier wordt ingevoerd. Bovendien stelt het Ctsv in staat de uitvoeringsorganisatie in hoofdlijnen gericht te beïnvloeden. Gedacht kan worden aan goedkeuring van reglementen van werkzaamheden, regelingen van rechtsposities, regelingen van tijdverzuimvergoedingen en van vergoedingen van reis- en verblijfkosten. De bevoegdheid van artikel 15 stelt het Ctsv in staat ter zake een eigen beleid te voeren;
 - het Ctsv kan besluiten van uitvoeringsinstanties bij de minister voordragen voor schorsing en vernietiging door de Kroon (op grond van strijd met het recht of het algemeen belang) (artikel 106 en artikel 107);
 - het Ctsv kan uitvoeringsinstanties aanwijzingen geven met betrekking tot taakuitoefening. De aanwijzingen mogen geen betrekking hebben op een individuele verzekerde, uitkeringsgerechtigde of werkgever (artikel 16). Bij de bedrijfsverenigingen kan de naleving van de aanwijzingen worden afdwongen doordat het Ctsv kan besluiten gedeclareerde uitgaven niet uit te betalen uit de centrale fondsen (artikel 17);
 - het Ctsv kan bij bedrijfsvereniging en uitvoeringsinstelling individuele beoordelingen ten aanzien van indeling in een arbeidsongeschiktheidsklasse toetsen (artikel 18). De onderzoeken mogen geen consequenties hebben voor individuele gevallen;
 - het Ctsv kan regels stellen die voortvloeien uit zijn toezichthoudende taak, bijvoorbeeld met betrekking tot inrichting administratie, de administratieve organisatie en de interne controle, de toerekening van uitvoeringskosten, en de financiële verslaglegging (begroting en jaarrekening) (artikel 19). Het Ctsv kan ook het Tica een aanwijzing geven om regels in overeenstemming met die van Ctsv te brengen;
 - het Ctsv kan bestuursleden van bedrijfsverenigingen en het Tica schorsen en ontslaan (artikel 31 en artikel 40). Deze bevoegdheid kan volgens de staatssecretaris eigenlijk alleen worden gebruikt als de bestuursleden weigeren mee te werken aan het opvolgen van aanwijzingen van het Ctsv.

Het is volgens de staatssecretaris niet de bedoeling dat het Ctsv zich over de gehele linie zeer gedetailleerd gaat bezighouden met de uitvoering, alhoewel het toezicht duidelijk verder zal gaan dan uitsluitend een marginale toetsing. Met name indien het Ctsv op grond van algemene toezichtbevindingen het vermoeden heeft dat een uitvoeringsinstantie bijvoorbeeld een te ruim gebruik maakt van een bepaalde bevoegdheid kan een onderzoek tot op het niveau van de individuele uitkeringsbeslissingen wenselijk zijn. Het verrichten van aanvullend onderzoek blijft altijd mogelijk maar in eerste instantie zal vooral ook gebruik worden gemaakt van de bij de uitvoeringsinstanties aanwezige controle- en toezichtactiviteiten (de zogeheten single audit gedachte)³⁶

Het relatieve gewicht van de afzonderlijke bevoegdheden is in de parlementaire behandeling verder niet expliciet aan de orde geweest, met uitzondering van een opmerking ten aanzien van de beperkte mogelijkheden om bestuursleden van bedrijfsverenigingen en het Tica te schorsen en ontslaan.

De motivering van het wetsvoorstel-nOSV en de toewijzing daarin van een reeks wettelijke bevoegdheden aan de toezichthouder laat in de opvatting van de commissie geen ruimte voor een andere conclusie dan dat de wetgever bewust een intensief en geïntegreerd toezicht op de uitvoering van de sociale verzekering heeft gewild.

³⁶ Memorie van antwoord, Eerste Kamer, blz. 10.

Over het algemeen zijn de interventiebevoegdheden die het Ctsv bij het uitoefenen van het toezicht ten dienste staan, op zichzelf genomen voldoende helder in de wet- en regelgeving neergelegd. De wetgever verwacht van het Ctsv dat het gebruik maakt van deze bevoegdheden en niet volstaat met signaleren. In dit verband wordt de term «sturend toezicht» gehanteerd. Deze term speelt echter een diffuse rol in de parlementaire discussie en is nooit systematisch geëxpliciteerd. Waarschijnlijk hebben ook hier de parlementaire enquête en het politieke klimaat (meer grip van de politiek op uitvoering) een rol gespeeld. Niettemin zijn de termen «sturend toezicht» en «sturend optreden» zoals die hier en daar opduiken als zodanig verwarrend vanwege mogelijke associaties met uiteenlopende handelingen zoals: invloed uitoefenen, corrigeren, bijsturen, richting geven en leiding geven.

Hoe dit ook zij, uit de context kan worden opgemaakt dat de wetgever met de term sturend toezicht niets anders bedoelt dan geïntegreerd toezicht, dat wil zeggen toezicht met inbegrip van mogelijkheden tot correctie en interventie door de toezichthouder. Zulks ter onderscheiding van de oude situatie waarin de SVr als toezichthouder slechts over beperkte bevoegdheden beschikte en dus ook nauwelijks kon ingrijpen³⁷. Waar van interveniëren per definitie een sturende werking uitgaat, is toezicht dat nadrukkelijk ook (de mogelijkheid van) interventie omvat, in de mate waarin dergelijke interventie plaatsvindt, sturend toezicht.

3.2.1.4 Afbakening Ctsv en Tica

Op grond van de nOSV is het Tica belast met de volgende taken:

- het bevorderen van een goed gecoördineerde uitvoering door de bedrijfsverenigingen en de uitvoeringsinstellingen (coördinatie uitvoeringsbeleid en afstemming administratieve organisatie);
- het bevorderen van samenwerking tussen de bedrijfsverenigingen en andere diensten en instellingen die werkzaamheden verrichten die verband houden met de werkzaamheden van bedrijfsverenigingen (samenwerking met sociale diensten, arbodiensten, bedrijfsgezondheidsdiensten en arbeidsbureaus);
- advisering op uitvoeringstechnisch gebied;
- beslechting van indelingsgeschillen;
- fondsbeheer en budgettering;
- het bevorderen dat de interne organisatie van de bedrijfsverenigingen zodanig is ingericht dat een goede coördinatie van werkzaamheden mogelijk is.

De mogelijkheid bindende regels te stellen is het belangrijkste instrument dat het Tica op grond van de nOSV (artikel 38) tot zijn beschikking heeft. Dit instrument stelt het Tica in staat beleid te voeren en aldus de bedrijfsverenigingen op de hierboven genoemde aspecten aan te sturen.

De wetgever heeft het Ctsv met een aantal preventief bedoelde toezichtbevoegdheden zoals die van artikel 15 en artikel 19 eveneens een instrument van beleidsvoering gegeven. Ook de corrigerende bevoegdheden van het Ctsv zijn in de nOSV zo ruim geformuleerd, dat het Ctsv die mede in termen van beleidsvoering kan uitleggen.

Bij de parlementaire behandeling gaf dit de GPV-fractie in de Tweede Kamer aanleiding de staatssecretaris te vragen of het Ctsv bij het gebruik van met name de artikel 19-bevoegdheid niet in het vaarwater van het Tica komt en of het Ctsv daarbij niet zover de uitvoering wordt ingetrokken dat zijn onafhankelijkheid in het geding komt³⁸. In zijn antwoord is de staatssecretaris er niet beducht voor dat het Ctsv en het Tica in elkaars vaarwater komen, omdat de regelgevende bevoegdheden van het Ctsv op grond van artikel 19 beperkt zijn tot de inrichting van de

³⁷ Geabstraheerd wordt van de vraag of de SVr dat ook zou hebben gedaan als hij wel over betere bevoegdheden had beschikt.

³⁸ Handelingen Tweede Kamer, 27 januari 1994, blz. 44–3448.

administratie en de administratieve organisatie, en dus geheel in het verlengde van de toezichttaak liggen³⁹. Het Ctsv zal volgens de staatssecretaris waarschijnlijk van tevoren aangeven aan welke voorwaarden de administraties vanuit het toezichtoogpunt moeten voldoen en zal (slechts) corrigerend optreden indien achteraf blijkt dat deze vereisten niet in acht zijn genomen⁴⁰.

3.2.1.5 Informatievoorzienings- en onderzoekstaak

Ook met betrekking tot de regeling van de informatievoorzienings- en onderzoekstaak van het Ctsv blijkt in de wet en de wetsgeschiedenis een aantal onduidelijkheden te zitten met betrekking tot de precieze bedoelingen van de wetgever. De parlementaire discussie richt zich over het algemeen op de functie en motivering van de informatievoorzieningstaak van het Ctsv jegens de minister ex artikel 10 lid 1 nOSV⁴¹. Maar niet wordt expliciet ingegaan op de vraag hoe deze informatieplicht zich verhoudt tot de onderzoekstaak ex artikel 12 onder d⁴². Deze laatste taak wordt in de memorie van toelichting als zodanig zelfs niet toegelicht.

Deze onduidelijkheid spitst zich toe op het verschijnsel van uitvoeringseffectrapportages. Zoals hiervoor reeds aangegeven, wordt in de memorie van toelichting wel erop gewezen dat onderzoek in het kader van het toezicht op de doelmatigheid veelal zal leiden tot uitvoeringseffectrapportages. «In dergelijke rapportages doet het Ctsv aanbevelingen aan zowel de uitvoeringsinstanties als de minister die kunnen leiden tot verbetering van de uitvoering en – indien gericht aan de minister – tot verbetering van de wetgeving.»⁴³ In samenhang hiermee wordt in de memorie van toelichting ook stilgestaan bij de relatie tussen toezicht en advisering: «Het Ctsv zal het ministerie gevraagd en ongevraagd van advies dienen over zaken die verband houden met de werkzaamheden van het Ctsv zelf. Adviezen zullen worden uitgegeven in de vorm van aanbevelingen die worden gedaan naar aanleiding van uitvoeringseffectrapportages (...). De algemene adviesfunctie op het terrein van de sociale verzekeringen blijft, waar het sociaal-economische aspecten betreft, bij de SER liggen, uitvoeringstechnische adviezen worden gevraagd aan de SVB en het Gib»⁴⁴. De adviestaak van de SVr wordt met andere woorden herverkaveld over het Ctsv, het Tica en de SVB. Tezamen met de algemene adviestaak van de SER impliceert dit een viertal adviesinstanties op het terrein van de sociale verzekering.

Bij de schriftelijke behandeling in de Tweede Kamer ziet de PvdA-fractie onduidelijkheid in de stelling dat het Ctsv de minister door middel van uitvoeringseffectrapportages informeert over de werking en effecten van het stelsel en de opmerking dat het Ctsv geen rol moet spelen bij uitvoeringstechnische adviezen⁴⁵. De VVD-fractie vraagt zich af of de adviestaken met het oog op een heldere adviesstructuur niet beter over minder organen kunnen worden verdeeld dan de voorgestelde vier⁴⁶. In zijn antwoord wijst staatssecretaris Wallage erop dat, in navolging van de SER, onderscheid wordt gemaakt tussen de signalerende en de adviserende functie van de adviestaak. Het Ctsv kan op basis van uitvoeringseffectrapportages corrigeren en bijsturen, maar vanuit zijn signalerende functie ook aanbevelingen aan de minister doen. Het gaat dan om het informeren van de minister over werking en effecten van het stelsel (de signalerende functie van de adviserende taak), in tegenstelling tot het op verzoek adviseren van de minister over de technische implicaties en aspecten van een voorgenomen wetswijziging (de adviserende functie van de adviserende taak). Dergelijke uitvoeringstechnische advisering is geen taak van het Ctsv, maar van het Tica en de SVB, omdat ze verband houden met activiteiten van de uitvoering⁴⁷.

³⁹ Handelingen Tweede Kamer, 2 februari 1994, blz. 46–3586. Zo ook: Memorie van antwoord, Eerste Kamer, blz. 12.

⁴⁰ Memorie van antwoord, Eerste Kamer, blz. 12.

⁴¹ De tekst van dit lid luidt: «Op verzoek van Onze minister verstreken het College, de Bank, het Tijdelijk instituut voor coördinatie en afstemming, de bedrijfsverenigingen en de uitvoeringsinstellingen, overeenkomstig de daarbij door Onze Minister gestelde eisen en binnen de daarbij door Onze Minister gestelde termijn kosteloos alle door Onze Minister gevraagde gegevens en inlichtingen.»

⁴² De tekst van dit onderdeel luidt: (Het College heeft tot taak) het verrichten of laten verrichten van onderzoek, voor zover dat noodzakelijk is voor een doelmatige uitvoering van wetten door de Bank, het Tijdelijk instituut voor coördinatie en afstemming, de bedrijfsverenigingen en de uitvoeringsinstellingen.

⁴³ Memorie van toelichting, blz. 29.

⁴⁴ Memorie van toelichting, blz. 9. Het Gib is later gewijzigd in Tica.

⁴⁵ Voorlopig verslag, blz. 29.

⁴⁶ Voorlopig verslag, blz. 14.

⁴⁷ Memorie van antwoord, blz. 26–27.

Niet duidelijk wordt of hiermee de uitvoeringseffectrapportages nu ook onder de informatievoorzieningstaak van artikel 10 lid 1 vallen, omdat ze evenzeer in functie worden gesteld van de signaalfunctie van het Ctsv.

De uitvoeringseffectrapportages worden in ieder geval door de Tweede Kamer zelf een en andermaal van belang geacht voor zowel de verbetering van de uitvoering als voor de signalering naar de wetgever. Dit in aansluiting op de eerder door de Tweede Kamer naar aanleiding van het rapport van de enquêtecommissie aangenomen motie-Wöltgens, waarin het kabinet wordt verzocht het Ctsv te belasten met een rechtstreekse rapportagetaak aan het parlement over de uitvoering en effecten van nieuwe wetgeving⁴⁸.

De volgende onduidelijkheden blijven niettemin een rol spelen:

- tot hoever reikt de ministeriële verantwoordelijkheid bij de bepaling van de periodiciteit, aard en inrichting van de informatiestromen ex artikel 10 lid 1?
- geldt de ministeriële verantwoordelijkheid even sterk voor de periodiciteit, aard en inrichting van onderzoek ex artikel 12 onder d?
- staat artikel 12 onder d ook ander onderzoek toe dan nodig is om toezicht uit te oefenen?
- vallen uitvoeringseffectrapportages onder de activiteiten ex artikel 10 lid 1 dan wel ex artikel 12 onder d?

3.2.2 Toezichtstructuren

3.2.2.1 Vergelijking van toezichtstructuren

Teneinde de toezichtstructuur van het Ctsv in perspectief te kunnen plaatsen is in bijlage 5 een vergelijkend overzicht opgenomen van enkele andere toezichtstructuren, te weten die van de Algemene Rekenkamer, De Nederlandsche Bank, het Commissariaat van de Media, de Verzekeringkamer en de Ziekenfondsraad. Dit overzicht leidt de commissie tot de volgende vaststellingen.

Over het algemeen is sprake van een grote mate van variatie in de beschreven toezichtstructuren. Sommige modellen blijken weloverwogen te zijn ingevoerd in verband met bepaalde doelstellingen, andere zijn min of meer toevallig tot stand gekomen dan wel in de praktijk zo gegroeid.

Uitgaande van de drie te onderscheiden dimensies van toezicht (informatieverzameling, oordeelvorming, interventie) kan verder worden geconstateerd dat van de beschreven toezichtstructuren alleen het model van de Algemene Rekenkamer beperkt blijft tot informatieverzameling en oordeelvorming (signalerend toezicht), en dat de overige toezichthouders ook over interventie-mogelijkheden beschikken (geïntegreerd toezicht), zij het in uiteenlopende mate en vorm. Dit impliceert dat het Ctsv-model op zichzelf genomen geen ongebruikelijk model vormt.

Het feit dat het model van de Algemene Rekenkamer niet voorziet in interventiemogelijkheden voor de toezichthouder hangt overigens nauw samen met het brede controlegebied en de functie van de Algemene Rekenkamer die als Hoog College van Staat wetgeving, toezicht en uitvoering controleert. Ook dat maakt dat dit model als een op zichzelf staand model moet worden beschouwd met een geheel eigen status en doel.

Geïntegreerd toezicht, zo blijkt derhalve, vormt in de praktijk de meest voorkomende figuur. Grosso modo kunnen voor geïntegreerd toezicht de volgende motieven gelden:

⁴⁸ Tweede Kamer, vergaderjaar 1993–1994, 22 730, nr. 23.

- de kans op fouten en de gevolgen daarvan zijn zodanig dat de mogelijkheid van snel ingrijpen gewenst is;
- het toezicht dient tevens als instrument van beleidsvoering naast andere instrumenten zoals regelgeving;
- de bevordering van de efficiency: degene die toezicht houdt beschikt reeds over alle informatie om te kunnen beoordelen of en zo ja welke type van bijsturing nodig en wenselijk is.

Vervolgens kunnen twee hoofdtypen van geïntegreerd toezicht worden onderscheiden, namelijk geïntegreerd toezicht op basis van:

- a. preventieve bevoegdheden: houdt in dat toezichthouder vooraf goedkeuring moet hechten aan besluiten van ondertoezichtgestelden. Een dergelijke vorm van toezicht ligt voor de hand als toezicht mede is bedoeld als instrument van beleidsvoering en coördinatie of als tegenwicht voor éézijdige oriëntatie in de uitvoering;
- b. repressieve bevoegdheden: houdt in dat de toezichthouder besluiten van ondertoezichtgestelden achteraf ongedaan kan maken. Een dergelijke vorm van toezicht ligt voor de hand als middel voor niet-spoedeisende correctie.

Een tussenvorm heeft betrekking op positief toezicht dat in de praktijk meestal de vorm heeft van een geclausuleerde aanwijzing. Een dergelijke vorm van toezicht ligt qua effect dicht bij repressief dan bij preventief toezicht.

De beschreven vormen van toezicht sluiten elkaar niet uit. In de praktijk is het mogelijk en komt het ook voor dat een toezichthouder over verschillende toezichtinstrumenten beschikt en zowel preventief als repressief toezicht kan uitoefenen. Het Ctsv is daar een actueel en sprekend voorbeeld van, maar anderzijds ook geen exclusief voorbeeld.

3.2.2.2 Vormgeving van toezichtstructuren

Vraagstellingen

De keuzes die door de wetgever in de nOSV zijn gemaakt geven, zo komt uit het voorgaande naar voren, op zich al aanleiding tot een aantal vragen. Zo laat zich allereerst de vraag stellen in hoeverre gezien de ruime aanwijzingsbevoegdheden van de minister aan het Ctsv, het Ctsv wel als een klassieke ZBO te kenschetsen valt. Hieraan verbonden is de vraag of de ministeriële sturingsbevoegdheden niet te ruim zijn geformuleerd gelet op de spanning die dat creëert tussen de gewenste zelfstandigheid van het orgaan enerzijds en het feit dat de minister ter verantwoording kan worden geroepen voor het functioneren van het orgaan gelet op diens uitgebreide sturingsbevoegdheden anderzijds? In hoeverre verdient gelet op de ingebouwde spanningsbronnen (getrapt toezicht, sturen en gestuurd worden), het huidige toezichtmodel voor de sociale verzekeringen heroverweging op het punt van de interventiebevoegdheden van de toezichthouder in samenhang met de aanwijzingsbevoegdheden van de minister?

Voor het weloverwogen kiezen van een toezichtmodel voor een beleidsterrein is het noodzakelijk dat op een aantal vragen antwoord wordt gegeven, te weten:

1. Hoe wenselijk is het dat voor het beleidsterrein in kwestie toezicht wordt uitgeoefend?
2. Hoe ver moet mede met het oog op de parlementaire controle de ministeriële verantwoordelijkheid voor het beleidsterrein reiken?
3. Hoe wenselijk is het dat het toezicht niet wordt uitgeoefend door de minister maar door een instelling buiten de overheid?
4. Heeft de keuze voor een ZBO op zich al consequenties voor de ministeriële verantwoordelijkheid en voor de eisen aan het toezicht?

5. Welke (contra)-indicaties zijn er, uitgaande van toezicht door een ZBO, voor signalerend toezicht dan wel geïntegreerd toezicht?

6. Hoe verhoudt het aantal actoren zich tot de grootte van het beleids-terrein en de aan iedere actor toegekende wettelijke taken?

Overwegingen

Zonder zelf tot een keuze van het gewenste toezichtmodel voor het beleidsterrein van de sociale verzekering te willen komen, geeft de commissie enkele in haar ogen relevante overwegingen weer die bij de beantwoording van deze vragen door de wetgever een rol zouden moeten spelen. De commissie gaat er vanuit dat dit gebeurt bij de voorbereiding en behandeling van de post-nOSV-wetgeving.

Het beleidsterrein waar het hier om gaat betreft de uitvoering van de sociale verzekeringen. Het feit dat het om collectieve middelen gaat met een budgettair beslag van circa 91 miljard gulden⁴⁹ en om wettelijk autonome uitvoeringsorganen maakt alleen al duidelijk dat een vorm van publiek toezicht wenselijk is. In samenhang hiermee vraagt het beleidsterrein van de sociale verzekering tevens een brede ministeriële verantwoordelijkheid vanwege het publieke (macro-economische en sociaal-politieke) belang van dit beleidsterrein temidden van het totale overheidsbeleid.

Anderzijds is er het belang van adequate informatie uit onafhankelijke bron over de kwaliteit van de uitvoering van de sociale verzekering. Niet alleen voor de minister zodat hij zijn ministeriële verantwoordelijkheid jegens het parlement kan waarmaken, maar evenzeer voor het parlement zodat die haar controlefunctie jegens de minister kan waarmaken.

Tegen deze achtergrond kan het geïndiceerd zijn het toezicht op de uitvoering van de sociale verzekeringen primair in handen te leggen van een ZBO. Een dergelijke keuze heeft echter gevolgen voor de aansturing van de uitvoering (verloopt dan mede via de toezichthouder) en voor de aanspreekbaarheid van de minister voor het parlement (niet aanspreekbaar voor die aspecten waarvoor de minister de toezichthouder niet kan aanspreken). Dit betekent dat naarmate een ZBO als toezichthouder meer (beleidsmatig getinte) sturingsbevoegdheden jegens de uitvoering krijgt, dit ook meer beïnvloedingsmogelijkheden van de minister jegens de toezichthouder wenselijk zal maken met het oog op zijn ministeriële verantwoordelijkheid jegens het parlement. Naarmate deze beïnvloedingsmogelijkheden verder gaan zal echter ook een spanning optreden met het karakter van de toezichthouder als ZBO, dat toch een hoge mate van zelfstandigheid en eigen verantwoordelijkheid meebrengt⁵⁰.

In dit licht kunnen als indicaties voor puur signalerend toezicht gelden:

- het belang van een zuivere scheiding van verantwoordelijkheden. In dit geval is de minister verantwoordelijk voor de beleidsmatige aansturing hetzij via wet- en regelgeving hetzij via rechtstreekse interventie, en is de toezichthouder verantwoordelijk voor de controle via informatie-verzameling en oordeelvorming.
- de gewenste onafhankelijkheid van informatieverzameling en oordeelvorming. Bij toezicht dat zich beperkt tot «facts and feelings» zal er minder aanleiding maar ook minder rechtvaardiging zijn voor de minister om zich rechtstreeks te bemoeien met het werk van de toezichthouder⁵¹.
- de mogelijkheid om te sturen zonder te interveniëren. Het beschikken over formele interventiebevoegdheden, zo leren de ervaringen met de Algemene Rekenkamer, is niet per se nodig om als toezichthouder toch invloed uit te kunnen oefenen. Van de (dreiging van) publicatie van

⁴⁹ Sociale Nota 1996, bijlage 12. Dit bedrag is gebaseerd op de uitgekeerde bedragen in 1994 in het kader van de onder het toezicht van het Ctsv vallende sociale-zekerheids-wetten waaronder begrepen 9,7 miljard gulden op grond van de toenmalige Ziektewet.

⁵⁰ Met name bij een vergaande vorm van geïntegreerd toezicht op een beleidsterrein als dat van de sociale verzekering is het risico dat de grens tussen de gewenste ministeriële betrokkenheid bij de puur sturende aspecten aan de ene kant en de gewenste onafhankelijkheid van de toezichthouder bij de informatie- en onderzoeksaspecten aan de andere kant, in de praktijk niet scherp te trekken is.

⁵¹ Van onafhankelijkheid zoals de Algemene Rekenkamer die als grondwettelijk orgaan heeft, zal overigens ook dan geen sprake kunnen zijn. Toezicht op uitvoering van wetgeving, ook wanneer dit door een ZBO zonder interventiemogelijkheden geschiedt, is immers altijd een onderdeel van het wetgevings- en beleidsproces, ofwel de beleidscyclus. Als zodanig staat dat toezicht in functie van de ministeriële verantwoordelijkheid en ligt het voor de hand dat de toezichthouder, ook al heeft hij slechts een signalerende functie, in goed overleg met de minister zijn onderzoeks- en informatietaak zodanig inricht dat aan diens informatie-behoefte kan worden voldaan.

onderzoeksoordelen kan al de nodige corrigerende werking uitgaan. Voorwaarde is wel dat de toezichthouder erop moet kunnen vertrouwen dat afgegeven signalen door de politiek serieus worden opgepakt omdat dit anders zijn gezagspositie ondermijnt. Dit vergt een goede afstemming en relatie met zowel de verantwoordelijke minister als het parlement. Daarnaast geldt dat een dergelijk toezichthouder met uitsluitend signalerende bevoegdheden zijn gezag deels ook zal moeten verdienen, door de kwaliteit van onderzoek en oordeelvorming en in de sfeer van de persoonlijke kwaliteiten van bestuur en personeel van de toezichthouder (deskundigheid, inzicht, overredingsvermogen, uitstraling).

Als contra-indicaties voor signalerend toezicht kunnen gelden:

- het beginsel van functionele decentralisatie. Het concentreren van interventiebevoegdheden bij de minister kan leiden tot een grotere materiële rol van de minister/de overheid in de uitvoering van de sociale verzekeringen. Dit staat haaks op het leidende principe van uitvoering op basis van functionele decentralisatie c.q. subsidiariteit;
- politisering van het toezicht. Bij de toepassing van interventie-instrumenten zullen overwegingen van politieke opportuniteit een grotere rol spelen. Dit doet afbreuk aan het systeem van checks and balances in de uitvoering;
- praktische belasting. Voorzover de minister om hem moverende redenen het onderzoek van de toezichthouder wil verifiëren kan dit:
 - extra capaciteit op het ministerie noodzakelijk maken en een zekere doublure in werkzaamheden met zich brengen⁵²;
 - een eventueel gewenste snelle interventie in de weg staan;
 - een extra belasting voor de uitvoeringsinstanties inhouden.

Voor elk toezichtmodel geldt dat er een goede wettelijke regeling moet zijn met een heldere verdeling van taken, verantwoordelijkheden en bevoegdheden tussen minister en toezichthouder. Vervolgens dient er in de praktijk overeenstemming te zijn tussen partijen over de nadere praktische invulling daarvan.

Indien de wetgever ervoor kiest om de toezichthouder sturende instrumenten in handen te stellen, zal zij daarnaast een eenduidig sturingskader moeten formuleren als baken voor de toezichthouder.

Maar ook bij signalerend toezicht moeten taakafbakening, verantwoordelijkheden en bevoegdheden scherp en ondubbelzinnig worden vormgegeven, wil het toezicht goed kunnen functioneren.

En dan nog blijft goed toezicht, zeker in het model van geïntegreerd toezicht waarbij sprake is van een aan het model inherente spanning tussen controleren (distantie) en samenwerken (dialog), een kwestie van mensenwerk en maatvoering, het vinden van de juiste mix tussen monitoren en meedoen. Hierin ligt besloten dat er hoge eisen dienen te worden gesteld aan de persoonlijke eigenschappen van de bestuurlijke leiding van een toezichthouder. Naast de eerdergenoemde eigenschappen gaat het dan ook om: gevoel voor verhoudingen, tact, inlevingsvermogen, bestuurlijke vaardigheden, communicatieve en open instelling.

⁵² Ook in een model van geïntegreerd toezicht door een ZBO dient het ministerie zich in het kader van het toezicht op de toezichthouder en de mogelijke inzet van de aanwijzingsbevoegdheid voortdurend van de uitvoeringspraktijk op de hoogte te stellen. Een zekere doublure van werkzaamheden is daarom thans ook al aanwezig.

4. HET FUNCTIONEREN VAN HET CTSV: BELEID EN UITVOERING

4.1 Inleiding

In dit hoofdstuk gaat de commissie in op het externe functioneren van het Ctsv als toezichthouder op de uitvoering van de sociale verzekeringen. Centrale vraag daarbij is welke knelpunten zich in dat functioneren van het Ctsv als ZBO hebben voorgedaan en welke oorzaken daarvoor zijn aan te wijzen.

De komst van het Ctsv, zo blijkt uit hoofdstuk 2, maakt onderdeel uit van een reeks van grote veranderingen in de sociale zekerheid met ingrijpende consequenties voor de verschillende actoren in het veld. Het gaat daarbij om een cumulatie van principiële wijzigingen in de materiewetgeving en in de wettelijke uitvoeringsstructuur. De publieke en de private sector blijken steeds meer op elkaar in te grijpen.

Voor het Ctsv als een van de nieuwkomers betekent dit een start in een omgeving met bewegende scheidslijnen c.q. niet vastomlijnde toezicht-objecten. Dit betekent dat in het toezicht voortdurend lastige keuzes moeten worden gemaakt. Keuzes waarbij spanning kan optreden tussen sociaal-politieke beleidsuitgangspunten, wettelijke kaders en de werkelijkheid van alledag.

Tegen deze achtergrond wordt in de volgende paragrafen nagegaan op welke wijze het Ctsv invulling heeft gegeven aan zijn wettelijke taken, met name welk toezichtbeleid het heeft geformuleerd en hoe dat is uitgevoerd. Daarbij wordt in het bijzonder ingegaan op de vraag of het geformuleerde beleid beantwoordt aan de bedoelingen van de wetgever en of het ook overigens voldoet aan de eisen die daaraan gesteld mogen worden.

Vervolgens worden enkele beschouwingen gewijd aan de informatie- en onderzoekstaak van het Ctsv: het wettelijk kader, het beleid en de praktijk. Bijzondere aandacht in dat verband voor de rol van de uitvoeringseffect-rapportages, met als praktijkcase de rapportages over de effecten van de TZ/Arbo-wetgeving.

4.2 Toezichtfilosofie en -beleid

4.2.1 Algemeen

Dossier Nieuw Bestuur

Voorafgaande aan de komst van het Ctsv is onder de verantwoordelijkheid van de toenmalige algemeen secretaris door een werkgroep uit het SVr-secretariaat nagegaan hoe in het licht van de zich wijzigende, dynamische context en de nieuwe wettelijke taken het beste inhoud kan worden gegeven aan het toekomstige toezicht. De bevindingen zijn neergelegd in het zogeheten dossier Nieuw Bestuur.

Wat betreft de inhoud van het uit te oefenen toezicht wordt in dat dossier voortgebouwd op het toezicht zoals dat vanaf 1990 op basis van de nota Systematisch Toezicht SVr, en vanaf 1992 op basis van het Besluit Toezicht SVr en in het kader van de toen ingestelde Toezichtkamer bij de SVr in ontwikkeling was.

De centrale doelstelling van het Ctsv wordt in het dossier geformuleerd als «toezicht houden op een goede uitvoering van de sociale verzekeringswetten en het bewaken van de daarmee gepaard gaande aanwending van publieke middelen, op grond van inzicht en oordeelsvorming en door middel van beïnvloeding en bijsturing.» De nadere invulling van deze doelstelling geeft aan dat de opstellers zich bewust waren van de

belemmeringen in de praktijk die een single-audit aanpak⁵³ (nog) in de weg staan en de daarmee samenhangende noodzaak van differentiatie: «Waar een uitvoeringsinstantie beschikt over een goed systeem van beheersinformatie en kwaliteitsborging, kan worden volstaan met informatie op het niveau van indicatoren en kengetallen, alsmede met controle-op-controle resultaten van intern kwaliteitsonderzoek en externe deskundigen. Waar dat (nog) niet het geval is, zullen meer gedetailleerde gegevens nodig zijn om tot een goed oordeel te kunnen komen over de kwaliteit van het uitvoeringsproces.»

De ruimte die de nOSV biedt voor een eigen invulling van het toezicht wordt in het dossier benut om een brede invulling te geven aan het toezicht. Een voorbeeld van het toezicht op de rechtmatigheid: «De uitleg van de term rechtmatigheid volgens de memorie van toelichting brengt mee dat slechts aan geschreven rechtsnormen getoetst zou mogen worden. Hoewel in recente wetgeving de ongeschreven rechtsnormen steeds meer gecodificeerd zijn, verdient het de voorkeur onder het begrip rechtmatigheid ook het ongeschreven recht te brengen. Het begrip rechtmatig is breder dan wetmatigheid, het recht is meer dan de wet alleen; naast de wet zijn er andere materiële rechtsbronnen, zoals jurisprudentie en internationale overeenkomsten.»

De inrichting van het toezicht op doelmatigheid wordt ook breed ingevuld; het omvat ook onderzoek naar de maatschappelijke effecten van wet- en regelgeving.

Het dossier beschrijft de controlestructuur als een pyramide. Op de onderste laag bevinden zich de uitvoeringsinstellingen, de volgende laag wordt gevormd door de bedrijfsverenigingen die de uitvoeringsinstellingen aansturen, daarboven zijn de SVB en het Tica gesitueerd en de hoogste laag is het Ctsv. Deze controlestructuur wordt uitgewerkt door de interne controlestructuren bij de uitvoeringsinstanties te beschrijven en te definiëren waar het toezicht van Ctsv betrekking op zal hebben. Daarbij wordt het volgende opgemerkt: «Het Ctsv, uitgaande van een optimale toepassing van de controle-op-controle methodiek, dient van te voren vast te stellen en aan te geven, wat het minimale toezicht/controleprogramma zal zijn om zijn eigen verantwoordelijkheid te kunnen nemen, en onder welke omstandigheden het uitbreiding aan zijn controleprogramma zal geven.» Het dossier vervolgt met een niet uitputtend overzicht van het controleprogramma. Aangegeven is wel op welke wijze Ctsv kan toewerken naar een situatie waarin single-audit mogelijk wordt. «Teneinde zoveel mogelijk de controle-op-controle methodiek te kunnen toepassen dient het Ctsv van te voren het rechtmatigheidsbegrip, de foutdefinities, de controletoleranties, de te hanteren steekproefmethodiek, de evaluatiemethode en dergelijke vast te stellen en de uitvoeringsinstanties voor te schrijven.»

Op 28 december 1994 is dit dossier door de algemeen directeur⁵⁴ aangeboden aan de toekomstige collegeleden.

Het Ctsv-bestuur heeft dit dossier met daarin onder meer de contouren van het te voeren toezichtbeleid, formeel niet tot het zijne willen maken. Wat betreft het onderhavige onderdeel (inrichting en vormgeving toezichttaak) bood het dossier naar het oordeel van het bestuur te weinig bouwstenen voor het nieuwe toezichtbeleid. Het bestuur zag het bovendien gelet op de buitengewoon kritische rapporten van de Algemene Rekenkamer (1992) en de parlementaire enquêtecommissie (1993) als zijn missie schoon schip te maken en een geheel nieuwe koers te varen. De wijzigingen die reeds vanaf 1990 mede naar aanleiding van deze rapporten in het toezichtregime hebben plaats gevonden konden het bestuur er niet van weerhouden om op 1 januari 1995 een forse streep te

⁵³ Het single audit-principe gaat ervan uit dat alle controles (interne controle, accountantscontrole) zodanig worden uitgevoerd dat deze voldoen aan de eisen van uniformiteit zodat het «hogere» controle-orgaan kan volstaan met een review. De controle-op-controle methodiek is het gebruik maken van de resultaten van eerdere controles zonder dat sprake is van uniformering van de controles.

⁵⁴ Opvallend is dat de algemeen secretaris de aanbiederbrief reeds vooruitlopend op de nieuwe organisatiestructuur zoals voorgesteld in het dossier, ondertekent met de titel algemeen directeur.

zetten voor wat betreft het uit te oefenen toezicht op de uitvoering van de sociale verzekering.

Toezichtfilosofie

Het bestuur besloot de directie (als opstellers van het dossier Nieuw Bestuur) niet te betrekken bij de formulering van de nieuwe toezichtfilosofie maar deze in samenspraak met enkele afdelingshoofden en een externe adviseur te ontwikkelen. Begin juni 1995 resulteerde dit in de vaststelling van de Nota Toezichtfilosofie. Ondanks de afwijzende opstelling van het bestuur ten opzichte van het dossier Nieuw Bestuur, draagt de notitie veel sporen van dit dossier:

- in de inleiding van de notitie toezichtfilosofie wordt de wettelijke taak breed ingevuld doordat het Ctsv zich ten doel stelt de samenleving inzicht te bieden in de uitvoering van de sociale verzekeringswetten; het Ctsv positioneert zichzelf tussen beleid en uitvoering en rekent het tot zijn taak om het beleid te beoordelen;
- de invulling die Ctsv geeft aan het begrip rechtmatigheid is ook een brede; naast rechtmatigheid in de zin van in overeenstemming met de wet- en regelgeving omvat het ook wetmatigheid in de juridische betekenis⁵⁵;
- naast toezicht op recht- en doelmatigheid (waaronder doeltreffendheid) onderscheidt het College in de filosofienota het inzichtelijk maken van het maatschappelijk effect van de uitvoering;
- uitgangspunt bij het toezicht is opnieuw de systeemgerichte aanpak waarbij het Ctsv «... in ieder geval gebruik zal maken van de gegevens die de uitvoeringsinstantie zelf heeft verzameld voor zijn eigen beoordeling van doelmatigheid en rechtmatigheid van zijn werkzaamheden».

Toezichtbeleid

De toezichtfilosofie is nadien verwerkt in de Nota Toezichtbeleid Ctsv. Bij de totstandkoming van deze nota in oktober 1995 is in tegenstelling tot de Nota Toezichtfilosofie wel een breed samengestelde groep uit het apparaat inclusief directie betrokken geweest. Dit laatste verklaart mede waarom relatief veel elementen zoals de bovengenoemde uit het dossier Nieuw Bestuur uiteindelijk ook terug te vinden zijn in de door het Ctsv vastgestelde toezichtbeleid.

Ook in het toezichtbeleid is de brede invulling van taken zichtbaar waar het College schrijft: «Het toezicht (...) beoordeelt ook het functioneren van die instanties en het stelsel van sociale verzekeringen in onderlinge samenhang.» Onder doelmatigheid is de bandbreedte als volgt aangegeven: «Binnen het begrip doelmatigheid onderscheidt het College voorts diverse niveaus, te weten de doelmatigheid van respectievelijk individuele instanties, de vormgeving en inrichting van de SV-sector en de relatie van die sector met relevante, aanpalende maatschappelijke sectoren.» En verderop in het document: «De beeldvorming door het College beperkt zich daarom niet tot het handelen van de uitvoeringsinstanties, maar zal ook gericht zijn op omgevingsfactoren, die van invloed zijn op de effectiviteit van de uitvoering: bijvoorbeeld de kwaliteit van het SV-beleid, de sociaal-economische omstandigheden, samenwerkingsmogelijkheden met derden, etc.»

Het lijkt er op dat het College de ruimte die de wet biedt zoveel mogelijk wenste te benutten. Dit blijkt ondermeer uit de volgende passage: «De Minister heeft in zijn Regeling rechtmatigheidsverklaring sociale verzekeringen aangegeven aan welke condities een accountantsverklaring dient te voldoen. Voor al het andere dient het College zelf te komen tot inhoudelijke keuzes en prioriteitstelling.»

⁵⁵ Bij wetmatigheid gaat het om toetsing aan ondermeer de Algemene Wet Bestuursrecht, hetgeen overeenstemt met de toetsing die de Nationale Ombudsman hanteert.

Een en ander komt erop neer dat de invulling van de toezichttaak zoals die door de directie in het dossier Nieuw Bestuur is geschetst, in weerwil van de bedoelingen en uitspraken van het bestuur (nieuwe start, nieuw beleid) feitelijk in belangrijke mate door dat bestuur is overgenomen.

In die zin bestaat een zekere continuïteit in het toezichtbeleid van de SVr-Toezichtkamer enerzijds en het toezichtbeleid van het Ctsv anderzijds. Een uitzondering is de nadruk die in de beleidsdocumenten van het Ctsv wordt gelegd op het zoveel mogelijk tegengaan van contra legem-besluiten van uitvoeringsorganen. Het is echter de vraag of gegeven de beperkte wettelijke kaders, de houding van de Toezichtkamer tegenover contra legem-situaties in de toezichtpraktijk zoveel anders is geweest dan die van het Ctsv⁵⁶.

Toetsing criteria Algemene Rekenkamer

In het rapport Toezicht SVr uit 1992⁵⁷ constateerde de Algemene Rekenkamer dat de SVr niet aan zijn wettelijke taken, om zowel toezicht te houden op de uitvoering van wetten als op de organen die de wetten uitvoerden, voldeed.

Ten aanzien van de inrichting van het toezicht formuleerde de Rekenkamer de volgende aanbevelingen:

- duidelijk aangeven hoe de toezichthouder aan de bedoelingen van de wetgever tegemoet komt;
- het toezichtbeleid uitwerken in: controle-objecten, de eisen waaraan getoetst wordt en het soort controles dat moet worden uitgevoerd;
- in het beleid aangeven welke concrete doelen de toezichthouder zich stelt voor veranderingen in het toezicht en hoe deze veranderingen tot stand gebracht moeten worden;
- een koppeling leggen tussen beleid en jaarplanning door het beleid te operationaliseren in een (midden-) lange termijnplanning met prioriteiten;
- in de jaarplanning per controle de concrete objecten, het soort controle, het tijdsbeslag en het capaciteitsbeslag neerleggen.

Het toezichtbeleid, de meerjarenprogrammering en het jaarplan 1996 van het Ctsv hieraan toetsend stelt de commissie allereerst vast dat in de toezichtfilosofie en het toezichtbeleid een spanning zit ingebakken tussen enerzijds de uitgangspunten van het toezicht (op afstand, systeemgericht, controle op controle) en de concrete invulling ervan: zo ruim mogelijke interpretatie van bevoegdheden, maximale reikwijdte Regeling voorlegging besluiten (tot en met besluiten over investeringsbeslissingen). Het bestuur geeft hiervoor als verklaring dat het de ruime inzet van de preventieve bevoegdheden noodzakelijk vond omdat het beseft dat de beoogde vorm van toezicht niet op korte termijn te realiseren viel en er toch op korte termijn sturend toezicht moest worden gehouden.

Het Ctsv neemt desondanks met de ruime interpretatie van haar bevoegdheden als toezichthouder veel hooi op zijn vork en de vraag is dan ook in hoeverre een dergelijk beleid kan worden gedragen door de ervaringen die in het verleden zijn opgedaan bij het toezicht op de sociale verzekeringen.

Het toezichtbeleid van het Ctsv heeft verder een hoog abstractiegehalte. Het beleid is niet uitgewerkt en het bevat nauwelijks concrete eisen, normen of criteria. De nota's Toezichtfilosofie en Toezichtbeleid Ctsv bieden daardoor onvoldoende helderheid over het kader voor de uitvoering van het toezicht. De meerjarenprogrammering en het jaarplan 1996 leiden gedeeltelijk aan hetzelfde euvel. Beide lijken onvoldoende concreet om als planning- en controlinstrument te kunnen dienen.

⁵⁶ Zo kan worden gewezen op het optreden van de Toezichtkamer in kwesties als de toepassing van de WW bij collectieve ontslagen in de Rotterdamse haven en de «kleine ontvlechting» van bedrijfsverenigingen en arbodiensten in het kader van TZ/Arbo. Zie verder meer uitvoerig hierover paragraaf 4.2.4.

⁵⁷ Tweede Kamer, vergaderjaar 1991–1992, 22 555, nrs. 1–2.

Al laat derhalve volgens de commissie de kwaliteit van het toezicht-beleid te wensen over, inhoudelijk past het beleid (inclusief het accent op het sturende karakter en het strikt geformuleerde contra legem-beleid) op zichzelf genomen in het wettelijk kader van de nOSV. Dit althans voorzover deze wet duidelijkheid biedt over de grenzen van het toezicht dat het Ctsv dient in te vullen. Gesteld kan eveneens worden dat los van het realiteitsgehalte, het ambitieuze karakter van het geformuleerde beleid een logische reactie is op het door de wetgever verlangde intensieve, sturende toezicht op de uitvoering van de sociale verzekering.

4.2.2 Preventief toezicht

Het preventief toezicht van het Ctsv is gebaseerd op artikel 15 nOSV. In de memorie van toelichting bij de nOSV⁵⁸ staat de volgende tekst.

«In artikel 15 is aan het College een bevoegdheid toegekend waarmee het College zijn toezichthoudende taak preventief kan uitoefenen. Het College kan op grond van dit artikel bepalen dat besluiten van de Bank, het Tijdelijk instituut voor coördinatie en afstemming, een bedrijfsvereniging of een uitvoeringsinstelling aan het vereiste van goedkeuring van het College worden onderworpen. Hiermee wordt bereikt dat het College de uitvoeringsorganisatie in hoofdzaken gericht kan beïnvloeden. Met name kan worden gedacht aan de goedkeuring van reglementen van werkzaamheden, regelingen van rechtsposities en regelingen van tijdverzuimvergoedingen en van vergoedingen van reis- en verblijfkosten.

De in artikel 15 bedoelde regeling van het College kan gewijzigd worden zodra het College meer centrale sturing wenst te geven. Ook kan de regeling worden gewijzigd indien blijkt dat ten aanzien van bepaalde besluiten het goedkeuringsvereiste geen toegevoegde waarde meer heeft en derhalve onnodige bureaucratische rompslomp veroorzaakt. De in artikel 15, tweede lid, gegeven bevoegdheid van het College – inhoudende dat het College kan bepalen dat besluiten die geen goedkeuring van het College behoeven, wel ter kennis van het College worden gebracht – moet worden gezien tegen de achtergrond van de in het eerste lid van het artikel omschreven bevoegdheid en de in artikel 16 omschreven aanwijzingsbevoegdheid van het College. Ter kennis gebrachte besluiten kunnen het College ertoe brengen een aanwijzing te geven of dergelijke besluiten aan het goedkeuringsvereiste te onderwerpen door middel van een wijziging van de in het eerste lid bedoelde regeling.»

Hieruit moge duidelijk zijn, dat de wetgever bij dit instrument in handen van de toezichthouder in de beginperiode niet direct grootschalige toepassing voorzag. Het College besloot direct na zijn aantreden – op voorspraak van de directie – tot een ander beleid.

4.2.3 Voorlegging besluiten

Op 5 januari 1995 werd de Regeling voorlegging besluiten uitvoeringsinstanties (ex artikel 15 nOSV) vastgesteld. De Regeling was voorbereid door de werkgroep Goedkeuring nOSV, een subwerkgroep van de SVr-werkgroep nOSV, die het dossier Nieuw Bestuur heeft samengesteld. De werkgroep heeft twee typen besluiten voorgesteld voor goedkeuring: besluiten betrekking hebbend op een correcte uitkeringsverzorging (rechtmatig, niet te hoog en niet te laag: bijvoorbeeld contra legem-besluiten) en besluiten, die in hoofdzaak gericht zijn op de organisatie van de uitvoering van de sociale verzekeringen (besluiten ter uitvoering van

⁵⁸ Tweede Kamer, vergaderjaar 1992–1993, 23 141, nr. 3, blz. 64–65.

begrotingen, mandateringsbesluiten, besluiten met belangrijke financiële consequenties⁵⁹, besluiten over vergoedingen van bestuursleden).

De werkgroep nOSV heeft dit advies overgenomen en nog aangevuld met besluiten van uitvoeringsinstellingen aangaande samenwerkingsverbanden en besluiten over uitbesteding.

Het bestuur heeft de concept-regeling begin januari 1995 vastgesteld na aanscherping op het punt van het contra legem-handelen. Tevens werd bepaald dat de regeling erin voorziet dat alle besluiten van enige importantie aan het Ctsv moeten worden voorgelegd⁶⁰. Het College heeft ook hier intensief en extensief gebruik gemaakt van het voorbereidend werk en de deskundigheid van het SVr-secretariaat.

Het College heeft in aanvang gekozen voor een ruime invulling van de goedkeuringsbevoegdheid, waardoor het zich een beeld kon vormen van de kwaliteit van de besluitvorming door uitvoeringsinstanties. Het spreekt van een «pedagogische benadering». Zoals in een volgend hoofdstuk zal blijken hebben de uitvoeringsinstanties deze benadering juist ervaren als een ondercuratelestelling. Dit zal doorwerken in de verhoudingen tussen Ctsv en veld.

De Regeling is enige malen geëvalueerd en gewijzigd. Reeds in februari 1995 vond overleg met het Tica plaats over een nadere precisering van de begrippen «beleidsregels» en «contra legem-besluiten». Uit de eerste evaluatie (medio 1995) bleek dat een relatief groot aantal besluiten niet voldeed aan de daaraan te stellen procedurele en inhoudelijke eisen. Bij een tweede evaluatie (mei 1996) bleek daarin nog niet veel te zijn verbeterd. Toch is de regeling op een aantal punten versoepeld: besluiten in verband met mandaatsverlening, privacyreglementen, AAW-voorzieningen en in het algemeen besluiten waarbij een advies van het Tica wordt gevolgd waarmee het Ctsv heeft ingestemd, behoeven niet meer in alle gevallen ter goedkeuring te worden voorgelegd. Daarmee komt het Ctsv tegemoet aan bezwaren die verband houden met het kostenverhogende en vertragende effect van de goedkeuringsprocedure voor de uitvoering. Op een enkel punt, zoals de uitbesteding van essentiële staffuncties door uitvoeringsinstellingen, is de Regeling juist verscherpt teneinde tijdig zicht en grip te kunnen krijgen op dergelijke fundamenteel de organisatie der sociale verzekeringen rakende zaken.

De commissie constateert dat de Regeling voorlegging besluiten uitvoeringsinstanties geen voorbeeld is waarbij zich grote meningsverschillen tussen bestuur en directie hebben geopenbaard. Dat de Regeling aanvankelijk ruim werd ingevuld en later werd versoepeld wijkt echter wel af van de memorie van toelichting van de nOSV, en is vooral een steen des aanstoots in het veld. In de organisatie van de SVr leefden wel – voor de latere discussie over ontvlechting relevante – kritische standpunten over de mate waarin gedetailleerd preventief toezicht de toezichthouder medeverantwoordelijk zou maken voor de uitvoering en daarop tevens belemmerend zou werken. Over de mate waarin de Regeling bureaucratiserend en kostenverhogend heeft gewerkt kan de commissie geen uitspraak doen. Uit de evaluaties kan wel geconstateerd worden dat de uitvoeringsinstanties zich weinig gelegen hebben laten liggen aan de procedurele en formele kwaliteitseisen die de toezichthouder stelde.

4.2.4 *Contra legem-beleid*

«Ik heb de heer Hermans hier vorige week horen verklaren dat wij onvoldoende voorbereid zijn geweest op contra legem. Als er één onderwerp is geweest waarover het apparaat ons wel heeft ingelicht, was dit contra legem.

⁵⁹ Opmerkelijk is dat de werkgroep bij deze categorie een minderheidsstandpunt kende. De auteurs daarvan achten een afstandelijker toezicht door het Ctsv dan nu met de invulling van het goedkeuringsinstrument gegeven wordt, gewenst. Middels toezicht op de begroting kan intensief toezicht worden uitgeoefend op de materiële achtergronden van de onderhavige besluiten. Het onthouden van goedkeuring in het ultieme stadium leidt niet tot een constructief met elkaar omgaan in situaties waarin snel en grootschalig veranderd moet worden.

⁶⁰ In artikel 2 van de Regeling voorlegging besluiten uitvoeringsinstanties gaat het uiteindelijk om

- a. besluiten inzake tijdverzuimvergoeding en vergoedingen voor reis- en verblijfkosten van leden van het bestuur, enz.;
- b. contra legem besluiten;
- c. beleidsregels die betrekking hebben op uitbreiding dan wel beperking van recht op uitkering, een verhogend dan wel beperkend effect op de hoogte van een uitkering, controle fraudebestrijding en sanctie, en op instroombeperkende en uitstroombevorderende maatregelen;
- d. besluiten waarbij bevoegdheden aan anderen dan het bestuur worden gemandateerd;
- e. besluiten inzake het privacyreglement.

Wij hebben direct een college over contra legem gevraagd van deskundige medewerkers om te kunnen nagaan hoever wij moesten gaan in onze besluitvorming.»

(Van Otterloo, openbare hoorzitting van 10 juni 1996)

Het pièce de resistance van de voorleggingsregeling is het beleid inzake contra legem-uitvoering. De hierboven vermelde aanscherping door het bestuur van de concept-regeling voorlegging op dit punt hield in, dat daar waar in het concept werd vastgesteld dat contra legem-handelen «niet altijd is te vermijden» en dat het Ctsv een zorgvuldige toetsing van dergelijk handelen van groot belang acht, de tekst werd gewijzigd in een «in principe niet aanvaardbaar» van contra legem-handelen. Het bestuur gaf te kennen in geen enkel geval contra legem-handelen van uitvoeringsinstanties te zullen accepteren.

Met name op dit punt is het bestuur door de uitvoeringsinstanties bekritiseerd als rigide en legistisch.

«In het enquêterapport staat dat de wetmatigheid en de rechtmatigheid van de toekenning van de uitkeringen een hoog gehalte had. Terwijl de enquêtecommissie had gezegd dat er veel meer aan volumebeleid moest worden gedaan, kwam men het Ctsv tegen, dat uitgerekend heel sterk op de rechtmatigheid ging letten. Men wilde dat alles aan dat orgaan voorgelegd werd. Dat leidde tot vertraging en daar zit volgens mij veeleer de psychologische fout dan elders.»

(Buurmeijer, besloten gesprek van 22 mei 1996)

Al in februari 1995 was de insteek van het Ctsv op dit punt onderwerp van overleg tussen Tica en Ctsv, waarbij principiële verschillen in benadering aan het licht komen over de vraag wat contra legem-uitvoering nu eigenlijk is.

Het Tica denkt aan een formulering waarin als contra legem-besluiten worden beschouwd «die situaties waarin voor bijzondere categorieën van gevallen bewust een beleid wordt gevoerd waardoor aan belanghebbenden meer (resp. minder) rechten worden toegekend dan mogelijk is onder strikte toepassing van de wettelijke regels en jurisprudentie.» Er moet volgens het Tica beleidsruimte aan de uitvoeringsinstanties gelaten worden, waarbij het beleid zich moet bewegen binnen de grenzen van «redelijke beleidsvoering».

Het Ctsv verstaat onder contra legem-besluiten besluiten die tegen de wet- en regelgeving ingaan waaronder ook te verstaan besluiten die afwijken van of strijdig zijn met lagere regelgeving zoals Tica-regels. Het Ctsv is huiverig voor het criterium «redelijke beleidsvoering»⁶¹.

Hier ligt de kern van het meningsverschil: ligt het accent op het wetsconforme handelen van uitvoeringsinstanties of op de beleidsruimte die met name bedrijfsverenigingen als zelfstandige bestuursorganen hebben? In het verlengde hiervan bestaan er verschillen van inzicht over de betekenis resp. de ernst van het verschijnsel contra legem-uitvoering.⁶²

De commissie merkt op dat deze verschillen in opvatting reeds in het rapport van de enquêtecommissie-Buurmeijer⁶³ besloten liggen, waar enerzijds wordt geconstateerd dat het rechtmatigheidsgehalte van de uitkeringsverzorging van een hoog niveau is (blz. 377), anderzijds bij de uitvoering van de Werkloosheidswet en vooral bij de Ziektewet en de AAW/WAO contra legem-uitvoering wordt gesignaleerd (blz. 123). Ook wordt met het begrip «rechtmatigheid», zoals ook in paragraaf 4.3.3 nog aan de orde komt, niet altijd hetzelfde bedoeld.

⁶¹ Bron: Resultaten gesprek Ctsv/Tica 17-2-1995.

⁶² De heer Fase noemt de contra legemproblematiek «een non-probleem», ook omdat in het rapport van de parlementaire enquêtecommissie over de uitvoeringsorganen is gezegd dat de uitkeringen met een hoge mate van rechtmatigheid worden verstrekt (openbare hoorzitting van 6 juni 1996). De heer Van Loo vond het voorleggings- annex contra legem-beleid van het bestuur juist «heel verstandig» (openbare hoorzitting van 7 juni 1996). De heer Van Otterloo zegt dat de rechtmatigheid van uitkeringen «nog minder rooskleurig was dan tijdens de parlementaire enquête bleek.» (openbare hoorzitting van 10 juni 1996).

⁶³ Tweede Kamer, vergaderjaar 1992-1993, 22 730, nr. 8.

Bij de voorbereiding op de implementatie van de nOSV binnen het ministerie van SZW en het SVr-secretariaat zijn deze verschillen van opvatting kennelijk blijven bestaan, zodat meteen na aantreden van het nieuwe bestuur juist op dit punt spanningen tussen bestuur en veld (incl. het Tica) konden ontstaan. Zoals gezegd ligt de kern van het probleem in de beleidsruimte van de bedrijfsverenigingen. De perceptie van de bedrijfsverenigingen was dat er geen beleidsruimte zou overblijven, hetgeen steeds door het Ctsv ontkend is. De vraag dringt zich ook in dit opzicht op, welke boodschap door ambtelijk en politiek SZW aan het nieuwe bestuur is meegegeven.

Opmerkelijk is, dat zoals eerder gezegd in dit geval geen aanwijsbare spanningen tussen bestuur en directie zijn opgetreden. Dit kan verklaard worden uit het feit, dat het bestuur inzake voorlegging en contra legem in een rijdende trein kon springen. De Toezichtkamer van de SVr had – daartoe mede geprikkeld door de Centrale Raad van Beroep – vooral in het kader van de WW (voorwaarden voor het ontstaan van werkloosheid, sanctiebeleid, scholing met behoud van uitkering, onwerkbaar weer) maar ook in het kader van de Wet TZ/Arbo, al een beleid inzake contra legem-uitvoering ontwikkeld, dat met de wettelijke instrumenten die per 1 januari 1995 beschikbaar kwamen handen en voeten gegeven kon worden. Hoe deze instrumenten feitelijk zouden worden gehanteerd, was toen nog niet duidelijk. Alle contra legem-besluiten ter goedkeuring laten voorleggen en signaleren dat ze niet door de beugel kunnen is één stap; concrete verbodsmaatregelen nemen dan wel met betrokkenen en SZW zoeken naar oplossingen is een tweede. Tijdens de hoorzittingen is gebleken, dat het Ctsv deze tweede weg in een aantal gevallen bewandeld heeft.

De commissie acht de hierboven reeds beschreven aanscherpingen in de tekst van de werkgroep Goedkeuring dan ook ferm, maar niet «rigide» of «legistisch». Er waren voldoende aanwijzingen, dat een dergelijk beleid nodig zou zijn. Het ministerie en de staatssecretaris van SZW hebben het bestuur vermoedelijk in het begin in deze houding gesterkt. In een aantal in de loop van 1995 gegroeide contra legem-kwesties is het Ctsv uiteindelijk in haar principiële houding bevestigd door ambtelijk en politiek SZW. Uit de in paragraaf 6.4 te beschrijven praktijkgevallen zal blijken, dat het Ctsv ondanks deze ferme taal ook enige soepelheid heeft kunnen opbrengen.

4.3 Organisatie en uitvoering

4.3.1 Algemeen

Het Ctsv erkent dat de ambitieuze doelstellingen van de organisatie zoals die zijn neergelegd in de toezichtfilosofie, het toezichtbeleid en het meerjarenprogramma een groot beslag op de capaciteit leggen, maar laat na over de volle breedte aan kwaliteitsverbetering te werken: deze blijft beperkt tot de op zichzelf niet onbelangrijke accountancy-discipline. Daarnaast constateert men omvangrijke informatiebehoeften bij zowel het ministerie van SZW alsook vanuit «alle hoeken van de samenleving».

De discrepanties tussen de toezichtfilosofie (systeem van controle-op-controle, single-audit) en de uitvoering van het toezicht (gegevensgerichte controles) die de Algemene Rekenkamer in 1992 aantrof zijn nog altijd actueel. Ook het Ctsv is er (nog) niet in geslaagd deze filosofie te operationaliseren. De vraag is of dat binnen de onderzochte periode wel mogelijk zou zijn geweest gelet op de daartoe vereiste interne en externe voorwaarden. Hierbij speelt mede een rol dat er aanvankelijk ook een grote afstand heeft bestaan tussen de opstellers van de nieuwe toezichtfilosofie en het uitvoerend apparaat.

Het Ctsv heeft zich niettemin die ambitie gesteld maar zich vervolgens onvoldoende consequent rekenschap gegeven van de omvang (en benodigde tijdsduur) van een soort operatie Comptabel Bestel die nodig is om binnen de uitvoeringsinstanties zelf de voorwaarden te verwezenlijken die voor een rechtmatige en doelmatige wetsuitvoering nodig zijn. Weliswaar wordt in een niet openbaar deel van de nota Toezichtbeleid aangegeven dat er sprake zal zijn van een groeipad van «een jaar of drie» en worden de verbeteringen die noodzakelijk zijn om het toezichtbeleid uit te kunnen voeren in hoofdlijnen aangegeven, maar tot op heden heeft dat niet geleid tot een gestructureerd, concreet ingevuld en daardoor toetsbaar plan voor verbetering.

4.3.2 Doelmatigheidsonderzoek

De brede manier waarop in de nOSV invulling wordt gegeven aan het begrip doelmatigheid (analoog aan de Comptabiliteitswet) vereist om als toezichthouder geloofwaardig te blijven, een plausibele selectie van onderwerpen per jaar. Daarnaast is een voortdurende monitoring en een risico-analyse noodzakelijk. Aan deze voorwaarden (onderwerpselectie, monitoring, risico-analyse) lijkt momenteel door het Ctsv niet te worden voldaan. De kernactiviteiten zijn nog sterk in de ontwikkelingsfase (terreinverkenning volumebeheersing, methodiekontwikkeling toezicht-informatie, vergroten inzicht uitvoeringsprocessen, ontwikkeling filosofie benodigde toezichtinformatie, opstellen controle- en werkprogramma's roulerend onderzoek, etc.).

Uit het ambitieuze Jaarplan 1996 wordt onvoldoende duidelijk welke concrete producten door wie op welk tijdstip aangeleverd zullen gaan worden. Er worden veelal wel activiteiten maar geen producten aangegeven:

- er wordt een eerste aanzet gemaakt (methodiekontwikkeling en pilotstudie) met onderzoek naar recht- en doelmatigheid van uitvoeringsprocessen (onderzoek naar het management, de managementinformatie en de organisatie- en bedrijfsprocessen bij districtskantoren);
- er wordt een terughoudende opstelling met betrekking tot regelgeving aangekondigd, maar anderzijds ook de verwachting uitgesproken dat de ontvlechting tot veel aanvullende regelgeving zal leiden;
- er wordt een inhaalslag aangekondigd waar het gaat om het inzicht in de kwaliteit van de uitvoeringsprocessen. Per uitvoeringsinstantie zal «... systematisch multidisciplinair onderzoek verricht (worden) naar de kwaliteit van de opzet, inrichting en werking van de belangrijkste uitvoeringsprocessen.» Voor 1996 wordt een start aangekondigd met de nadere ontwikkeling en operationalisering van deze systematische doorlichting en met de doorlichting van de collecterende en distribuerende functie van de WW;
- er wordt aangekondigd dat in 1996 hoge prioriteit wordt gegeven aan het ontsluiten van procesinformatie van de uitvoeringsinstanties;
- er wordt onderzoek aangekondigd naar de betrouwbaarheid van de kostprijsberekeningen en de systematiek van kostentoe rekening door de uitvoeringsinstellingen.

Kijkend naar de opzet van het toezicht en de geplande activiteiten komt bij de commissie opnieuw het beeld naar voren dat men in januari 1995, op papier althans, een geheel nieuwe start heeft willen maken zonder om te zien naar de activiteiten die voordien hebben plaatsgevonden. Dit getuigt het feit dat in de beleids- en planningsdocumenten nog veel aandacht uitgaat naar zaken als terreinverkenningen en het ontwikkelen van indicatoren en kengetallen. Het streven is met name gericht op het verkrijgen van meer systematische procesinformatie in de vorm van indicatoren en kengetallen. Waar evenwel procesinformatie voorhanden

is, zo moet het Ctsv zelf ook vaststellen⁶⁴, zijn er twijfels over de validiteit en betrouwbaarheid van die informatie en de kwaliteit van de onderliggende registraties.

Aan de voorwaarden om continu de ontwikkelingen in de doelmatigheid van de uitvoering te kunnen volgen is momenteel (juni 1996) nog niet voldaan. Actuele basisinformatie ontbreekt nog. Zo is het inzicht in de kostprijzen van de producten die de uitvoeringsinstellingen leveren nog gebrekkig, zijn de volume-effecten van de ontvlechting nog niet inzichtelijk, en is het inzicht in werkelijke uitvoeringskosten nog beperkt.

De cijfers in de jaarovereenkomsten, openings- en slotbalansen en begrotingen voor 1997 moeten het begin van basisinformatie verschaffen. De begrotingsvoorschriften, alsook de verdeelsleutels voor uitvoeringskosten zullen voor 1997 een meer reële grondslag moeten bieden van de kerngegevens voor de beoordeling van de doelmatigheid van de uitvoering.

De doelmatigheidsstaak van het Ctsv beperkt zich niet tot doelmatigheid van de uitvoering. Ook de doelmatigheid van organisatie en beheer vormt een object van doelmatigheidstoezicht. De doelmatigheid van beheer en organisatie is nog onvoldoende object van onderzoek geweest. Hiermee wordt niet voldaan aan de eisen die in de memorie van toelichting bij de nOSV worden gesteld aan doelmatigheidsonderzoek. In de begrotingsvoorschriften 1997 voor het Tica en de bedrijfsverenigingen wordt aan dit punt wel aandacht besteed. De begrotingsvoorschriften worden gebruikt om te stimuleren dat de uitvoeringsinstanties zelf meer aandacht aan de doelmatigheid van de organisatie en van het beheer schenken. Dit streven past in de single audit-gedachte.

Van de uitvoeringsinstanties wordt ten behoeve van het toezicht op de doelmatigheid zowel een grote omslag in het denken als in de administratieve organisatie verlangd. Het opstellen van productbegrotingen, het verwerven van inzicht in de kostprijzen en uitvoeringskosten en het aanpassen van de administratieve organisatie daarop vergt tijd. Het Ctsv kan hiervoor begrip opbrengen. Tegelijkertijd plaatst de wetgever de uitvoeringsinstanties en het Ctsv onder grote druk om de omslag op zo kort mogelijke termijn te bewerkstelligen. Het Ctsv zelf kan daarnaast zijn aansturende rol nog niet waar maken: toetsingskaders worden tussentijds gewijzigd (ontvlechting, uitbesteding staftaken), oordeelsvorming is op cruciale punten nog niet mogelijk (gehanteerde kostprijzen) en wat er precies aan verantwoordingsinformatie vanuit de uitvoeringsinstanties wordt verlangd is nog niet helder.

De productiviteit van de afdeling effectrapportage oogt ten slotte afgaande op het aantal producten voldoende. Veel van deze producten zijn echter nog het resultaat van onderzoeksprojecten die ten tijde van de SVr zijn opgezet en gestart. In 1995 en begin 1996 heeft een sterke nadruk gelegen op de effecten van wijzigingen in de ZW en AAW/WAO. Voor 1996 lijkt het werkterrein breder te worden: WW, reïntegratie arbeidsongeschikten, ontvlechting, handhaving, privatisering.

Samenvattend kan worden vastgesteld dat het Ctsv nog heel sterk verkeert in de fase van methodiek-ontwikkeling, opzetten monitoringsystemen, risico-analyse, in kaart brengen van processen en ontwikkelingen. Het Ctsv weet zoals gezegd nog steeds niet over welke toezichtinformatie het wenst te beschikken (dit tekort werd geconstateerd in het Meerjarenprogramma) gezien het streven in het Jaarplan naar «een gemeenschappelijke filosofie aangaande doelen en inrichting van de toezichtinformatie in de vorm van indicatoren en kengetallen». Daarnaast is momenteel de

⁶⁴ Meerjarenprogramma, blz. 5.

procesinformatie uit het veld nog niet voldoende volledig, valide en betrouwbaar om op een systeemgerichte benadering met betrekking tot het toezicht op de doelmatigheid te kunnen vertrouwen.

4.3.3 *Rechtmatigheidsonderzoek*

De toezichttaak op rechtmatigheidsgebied is slechts partieel nader door de wet- en regelgever ingevuld: alleen waar het de rechtmatigheidsverklaringen betreft, en dan nog alleen voor het onderdeel accountantsverklaring. Eén en ander komt tot uiting in de op basis van de wet getroffen Regeling rechtmatigheidsverklaring uitvoering sociale verzekeringen. Volgens deze regeling moet de accountantscontrole van het Ctsv gericht zijn op de volgende controle-objecten:

- de rechtmatigheid en getrouwheid van de uitgaven en ontvangsten van de uitvoeringsinstanties;
- de voorschriften en besluiten van de uitvoeringsinstanties met betrekking tot uitgaven en ontvangsten;
- de handelingen van de uitvoeringsinstanties met betrekking tot uitgaven en ontvangsten;
- de toereikendheid van de voorschriften en besluiten van de uitvoeringsinstanties gericht op het tegengaan van misbruik;
- de naleving van de voorschriften en besluiten van de uitvoeringsinstanties gericht op het tegengaan van misbruik;
- de opzet en werking van de administratieve organisatie bij de uitvoeringsinstanties;
- de opzet en werking van de interne controle bij de uitvoeringsinstanties.

De controle van deze objecten mondt volgens de Regeling rechtmatigheidsverklaring uit in een verklaring, die vergezeld gaat van een rapport van bevindingen. Bij de controle wordt zoveel mogelijk gebruik gemaakt van de bevindingen van de externe accountant en van het interne controle-orgaan van de uitvoeringsinstantie.

Waar de wet nog uitgaat van een breed rechtmatigheidstoezicht en daar ook de ruimte voor laat, impliceert de nadere regeling daarvan in de Regeling rechtmatigheidsverklaring door de staatssecretaris een verenging van dat toezicht tot accountantscontrole. Het stellen van nadere regels en voorwaarden aan dit onderdeel van de toezichttaak acht de commissie op zichzelf logisch en nuttig. Wel moet bedacht worden dat het afgeven van een accountantsverklaring door het Ctsv geen doel op zich is, maar ten dienste moet staan aan de meeromvattende doelstelling van het Ctsv op rechtmatigheidsgebied, het bevorderen van een rechtmatige wetsuitvoering door de uitvoeringsinstanties.

De nOSV beperkt zich tot rechtmatigheidsverklaringen per wet. In de toelichting op de Regeling rechtmatigheidsverklaring geeft de staatssecretaris echter aan dat het voor het Ctsv noodzakelijk kan zijn om het rechtmatigheidsoordeel te differentiëren naar uitvoeringsinstantie. De omvang van de onrechtmatigheid per uitvoeringsinstantie is immers van invloed op het rechtmatigheidsoordeel per wet en daarmee op eventueel te treffen toezichtmaatregelen. Het wordt aan het Ctsv overgelaten hoe de rapportage over de rechtmatigheid per uitvoeringsinstantie nader wordt ingevuld. Met deze toelichting wordt de wettelijke verplichting van rechtmatigheidsverklaringen per sociale verzekeringswet in feite een beetje opgerekt. Het Ctsv heeft dit vervolgens verder ingevuld, door als beleid te opteren voor rechtmatigheidsoordelen per uitvoeringsinstantie, naast de wettelijk verplichte rechtmatigheidsverklaring per sociale verzekeringswet.

De aanwezigheid van een zekere dominantie van de juridische invalshoek bij rechtmatigheidstoezicht lijkt aan te sluiten op de reeds eerder geconstateerde ingebouwde spanning van geïntegreerd toezicht, in casu: wettelijk verplicht scherp toezicht aan de ene kant, de noodzaak om terwille van adequaat toezicht samen met uitvoeringsinstanties tot een gezamenlijk ontwikkelingstraject op het gebied van controlemethodieken en informatievergaring te komen aan de andere kant. Dat de wet verplicht tot scherp intensief toezicht is op zichzelf geen onjuiste uitleg; maar het is tegelijkertijd een sterk wetmatige interpretatie⁶⁵.

De insteek van het ministerie van SZW – eisen aan en daardoor accent op accountantscontrole – versterkte de reeds bij het Ctsv aanwezige behoefte om een afzonderlijke accountantsdienst in het leven te roepen. Per 1 januari 1996 is daartoe de Regeling taak en plaats accountantsdienst Ctsv in werking getreden, waarin opdracht, taak en werkwijze van de accountantsdienst zijn vastgelegd. De invulling ervan kon op een later tijdstip plaatsvinden. Uit de stukken voor het overdrachtdossier ten behoeve van het interim-bestuur wordt duidelijk dat de invulling op dat moment nog niet is geconcretiseerd. Ook blijkt dat de instelling van een accountantsdienst enigszins gezien wordt als een omvorming van de directie Rechtmatigheid.

Kijkend naar de praktijk gaat het vooral om de rapportages naar aanleiding van uitgevoerde onderzoeken in het kader van het rechtmatigheidstoezicht. De in 1995 uitgebrachte rapporten over het rechtmatigheidsonderzoek per sociale verzekeringswet betreffen het jaar 1994⁶⁶. Derhalve was de Regeling rechtmatigheidsverklaring nog niet van toepassing. Wel heeft het Ctsv getracht om reeds zoveel mogelijk in de geest van die regeling te werken.

In de aanloop naar deze rapportages bleek overigens dat bij het Ctsv, mede vanwege de nieuwe verhoudingen in het veld als gevolg van de ontvlechting, onduidelijkheid bestond op welk niveau en met welke instanties over concept-bevindingen overleg moest worden gepleegd. Eerst kreeg bijvoorbeeld de directie van het GAK een uitnodiging, vervolgens het bestuur, en later weer het bestuur en directie, terwijl vervolgens bij de follow-up de besturen van de opdrachtgevende bedrijfsverenigingen de aangesproken partij waren.

Ten aanzien van het gepleegde rechtmatigheidsonderzoek moet de commissie als algemeen beeld vaststellen dat er weinig concrete verbeteringsimpulsen richting uitvoeringsinstanties vanuit gaan. Niet duidelijk wordt althans in hoeverre het Ctsv de uitvoering van met name de werknemersverzekeringen concreet heeft bijgestuurd. Volstaan wordt vaak met het over de hele linie vragen van «verbeterplannen» zonder daar termijnen en inhoudelijke eisen aan te stellen. Ook lijkt het mede vanwege de onvolledige controle-activiteiten niet goed mogelijk op grond van de rapportages tot beleidsconclusies en beleidsinitiatieven te komen. Wat betreft de uitvoering van de volksverzekeringen lijkt onvoldoende gebruik te zijn gemaakt van de interne accountantscontrole van de SVB.

Overigens moet bedacht worden dat de omslag naar volledige accountantscontrole in het jaar 1995 niet direct voor de volle 100% gerealiseerd kan worden.

Het ministerie van SZW lijkt daar weinig begrip voor te hebben, getuige een ambtelijke interne notitie van 15 november 1995 ter voorbereiding van het directeurenoverleg Ctsv-SZW op 17 november 1995. In deze notitie worden de Rechtmatigheidsonderzoeken 1994 zeer kritisch becommentarieerd op het punt van de gepleegde controle-activiteiten, de bijsturing van de uitvoering en de kwaliteit en volledigheid van de

⁶⁵ De diverse wijzigingen van de Comptabiliteitswet die met de operatie comptabel bestel samenhangen (de verbeteringsoperatie van financieel beheer en accountantscontrole bij het Rijk) werden ook niet onmiddellijk voor de volle 100% nageleefd; de wet stelde een norm, waaraan via een goed bewaakt tijdpad op den duur kon worden voldaan. Het dilemma, kortom, is minder groot dan men geneigd is te denken vanuit het strikt wetmatige denken.

⁶⁶ Het betreft de in november 1995 uitgebrachte rapporten Rechtmatigheidsonderzoek volksverzekeringen 1994 en Rechtmatigheidsonderzoek werknemersverzekeringen 1994.

rapportages. Ook uit een door de departementale accountantsdienst (DAD) verrichte review over de aprilrapportage van Ctsv over de AKW 1994⁶⁷ (reviewrapport van 15 maart 1996) blijkt dat de DAD ontevreden is over de kwaliteit van de onderzoeksrapportage van het Ctsv, en deze in het bijzonder een onevenwichtige oordeelsvorming over de in uitvoeringsprocedures opgenomen rechtmatigheidswaarborgen verwijt. De voorlopige resultaten van de review waren overigens al in april 1995 besproken met de directie Rechtmatigheid.

Samenvattend moet de commissie vaststellen dat er geen aanwijsbare wisselwerking is geweest tussen de doelstellingen en uitgangspunten van de toezichtfilosofie en het toezichtbeleid (sturend toezicht, controle-op-controle) enerzijds en de ontwikkeling van een controlebeleid anderzijds. Dit kan mede samenhangen met het feit dat met name de toezichtfilosofie onvoldoende in de organisatie uitgedragen is kunnen worden. Maar ook de eerder gesignaleerde wetmatige invulling van het rechtmatigheids-onderzoek speelt hierin een rol.

Daardoor ontbreekt als het ware een operationele schakel tussen het abstracte toezichtbeleid en de concrete accountantscontrole. Het is juist die schakel die essentieel is voor het bereiken van de toezichtdoelstelling: een ordelijk en controleerbaar financieel beheer bij uitvoeringsinstanties, als het ware automatisch leidend tot zekerheid over volledig rechtmatige besteding van publieke gelden, en dus goedkeurende accountantsverklaringen. Aldus lijkt de accountantsverklaring tot doel te zijn verheven, terwijl die slechts middel had moeten zijn. In die zin lijkt de departementale kritiek terecht, met dien verstande dat het ministerie zelf wel een verantwoordelijkheid heeft voor het centraal stellen van de accountantsverklaring.

4.4 Informatievoorzienings- en onderzoeksactiviteiten

4.4.1 Algemeen

Krachtens artikel 10 lid 1 nOSV dient het Ctsv de minister alle door hem gevraagde gegevens en inlichtingen te verstrekken, overeenkomstig de door de minister te stellen eisen en binnen door hem te stellen termijnen. In de memorie van toelichting wordt gesteld dat de verwachting is dat de minister terughoudend gebruik maakt van dit artikel aangezien de toezichthoudende taak en de informatievoorzieningstaak bij het College liggen. Gezien de centrale positie die wordt toebedeeld aan het Ctsv zal de minister zich in hoofdzaak richten tot het Ctsv voor het verkrijgen van beleidsinformatie.

Voorts wordt in de memorie van toelichting gesteld dat het tot de taak van het Ctsv behoort om op reguliere basis de minister gegevens te verstrekken betreffende:

- de stand van zaken in de uitvoering van de wetten;
- de wijze waarop het College toezicht houdt;
- het beleid van de SVB en bedrijfsverenigingen met betrekking tot bestrijding van misbruik van wetten;
- de wijze waarop door de bedrijfsverenigingen wordt bevorderd dat zo min mogelijk beroep wordt gedaan op de wettelijke regelingen.

Krachtens artikel 12 onder d heeft het Ctsv mede tot taak het verrichten of laten verrichten van onderzoek, voor zover dat noodzakelijk is voor een doelmatige uitvoering van wetten door de SVB, het Tica, de bedrijfsverenigingen en de uitvoeringsinstellingen. Deze laatste taak wordt in de memorie van toelichting als zodanig niet toegelicht, zodat onduidelijk blijft in hoeverre hier sprake is van een additionele onderzoekstaak ten opzichte van het onderzoek dat in het kader van het doelmatigheidsonderzoek plaatsvindt. Evenmin wordt duidelijk, zo is in paragraaf 3.2.1.5 al

⁶⁷ Het Ctsv levert deze aan SZW ten behoeve van het opstellen door de DAD van SZW van een verklaring over de rekening van de begroting terzake van de uitgaven AKW.

geconstateerd, waar de grens ligt tussen onderzoek in het kader van artikel 12 (toezicht op en versterking van doelmatigheid van uitvoering) en artikel 10.

Deze onduidelijkheid spitst zich toe op het verschijnsel van uitvoeringseffectrapportages. In de memorie van toelichting wordt er immers op gewezen dat onderzoek in het kader van het toezicht op de doelmatigheid veelal zal leiden tot uitvoeringseffectrapportages. «In dergelijke rapportages doet het Ctsv aanbevelingen aan zowel de uitvoeringsinstanties als de minister die kunnen leiden tot verbetering van de uitvoering en – indien gericht aan de minister – tot verbetering van de wetgeving».

Het College vat één en ander ruim op en hanteert van meet af aan een ambitieuze en van onafhankelijkheid getuigende opvatting over zijn signaalfunctie. Zo wordt reeds tijdens de eerste besprekingen met de directie begin januari 1995 (de heidagen) «het adviseren op topniveau over het stelsel» als belangrijk speerpunt geformuleerd⁶⁸. Een dergelijke opvatting is ook terug te vinden in de Nota Toezichtfilosofie, waarin het Ctsv zich ten doel stelt de samenleving inzicht te bieden in de uitvoering van de sociale verzekeringswetten; in dat verband positioneert het Ctsv zichzelf tussen beleid en uitvoering en rekent het Ctsv het tot zijn taak om het beleid te beoordelen.

Aanvankelijk laat ambtelijk SZW het aan het Ctsv over aan te geven hoe met name de uitvoeringseffectrapportages kunnen worden ingericht, hoe de gegevens worden verkregen en op welke termijn rapportages zijn te verwachten⁶⁹. Maar gevoed door een aantal eerste producten over politiek gevoelige dossiers als de TZ/Arbo- en TBA-wetgeving⁷⁰ blijkt bij het ministerie al snel een steeds grotere behoefte te ontstaan betrokken te zijn bij met name de planning en opzet van onderzoeken door het Ctsv alsook het daarbij te hanteren publiciteitsbeleid⁷¹. Een aantal meningsverschillen tussen het ministerie en het Ctsv treedt vervolgens aan het licht.

In de eerste plaats blijkt verschil van opvatting te bestaan over de mate waarin het Ctsv aan geconstateerde effecten in de uitvoering van wetten een inhoudelijk oordeel mag verbinden over die wetten. Voor het Ctsv past het geven van een oordeel vanzelfsprekend in de eerder geventileerde brede opvatting van de signaalfunctie. Maar ook het ministerie heeft voedsel gegeven aan een dergelijke opvatting door aan het Ctsv in maart 1995 nog te laten weten niet alleen behoefte te hebben aan statistische informatie maar ook, zoals het ministerie dat zelf noemt, opiniërende informatie: informatie met betrekking tot al dan niet voorgeschreven producten met daaraan toegevoegd een «oordeel» van het Ctsv⁷². Een uitvoeringseffectrapportage, aldus het ministerie, bevat «gegevens» over de effecten, de uitvoering, de uitvoerbaarheid en de handhaafbaarheid van wet- en regelgeving.

Het gebruik van de termen «oordeel» enerzijds en «gegevens» anderzijds maakt echter in de opvatting van de commissie niet duidelijk hoever de opinie van het Ctsv mag gaan.

Ook treedt verschil van mening op tussen het ministerie en het Ctsv over de vraag of met name uitvoeringseffectrapportages altijd onder het regime van artikel 10 vallen (met nadruk op de ministeriële verantwoordelijkheid voor wat betreft de keuze van de onderwerpen en de aard en opzet van de rapportage) of dat dergelijke rapportages ook mogelijk zijn als invulling van de onderzoekstaak van artikel 12 onder d (met meer nadruk op de eigen verantwoordelijkheid van het Ctsv als ZBO). Zulks in weerwil van het feit dat zoals eerder is aangegeven uit de memorie van toelichting van de nOSV valt af te leiden dat dergelijke rapportages in

⁶⁸ Aantekeningen van de heidagen (9–11 januari 1995, Heelsum), blz. 5.

⁶⁹ Brief van het ministerie van 10 maart 1995 aan het Ctsv.

⁷⁰ Ctsv, Een jaar «terugdringing ziekteverzuim», maart 1995; id., Toegang tot de WAO, april 1995; id., Risicoselectie op de Nederlandse arbeidsmarkt, juni 1995.

⁷¹ Brief van 20 juni 1995 van het ministerie aan het Ctsv.

⁷² Idem.

ieder geval ook worden gezien als de producten van het toezicht op de doelmatigheid.

Omdat het ministerie van SZW het in geen geval tot de taak van het Ctsv rekent om beleidsevaluerend onderzoek te doen laat het ministerie het Ctsv in het directeurenoverleg van 30 juni 1995 bevestigen dat dergelijk onderzoek niet tot de taken van het Ctsv behoort.

De uiteenlopende opvattingen blijven echter een rol spelen in de onderlinge verhoudingen en in de positionering van het Ctsv als toezicht-houder met een onderzoeks- en signaalfunctie.

De verschillen van inzicht tussen ministerie en Ctsv, het publicatiebeleid van het Ctsv en last but not least de gang van zaken rondom de TZ/Arbo-rapporten in november 1995 (zie paragraaf 4.4.2) leiden er uiteindelijk toe dat het Ctsv op 11 december 1995 in het bestuurlijk overleg tot de orde wordt geroepen door de staatssecretaris. Deze maakt duidelijk waartoe uitvoeringseffectrapportages zich dienen te beperken. Het Ctsv-bestuur kan zich daarin (noodgedwongen, want dreiging van aanwijzing en concept-begroting in eerste instantie afgekeurd⁷³) vinden en stelt zijn ambitieniveau op dit terrein belangrijk bij.

Pas in zijn brief van 23 april 1996 (aan de Tweede Kamer) komt de staatssecretaris tot een standpunt⁷⁴. Aangekondigd wordt daarin dat «... voor het reguliere contact tussen de minister en het Ctsv een gestandaardiseerde werkwijze zal worden uitgewerkt (informatieprotocol) die een goede uitwisseling van informatie garandeert en de eigen verantwoordelijkheden van de minister en het Ctsv respecteert.» Tevens uit de staatssecretaris het voornemen de taak die het Ctsv op dit moment heeft op het punt van de informatievoorziening over te hevelen naar de rechtsopvolger van het Tica c.q. de SVB. De onderzoekstaak zal volgens de staatssecretaris worden toegespitst tot onderzoek dat «... uitsluitend verband houdt met het (kunnen) uitoefenen van toezicht op gevoerd beleid.»

4.4.2 *Praktijkcase: de TZ/Arbo-rapportages*

De gang van zaken rondom de TZ/Arbo-rapportages in november 1995 maakt duidelijk op welke wijze de regeling van de onderzoeks- en informatietaak van het Ctsv verschillend wordt geïnterpreteerd door partijen in relatie tot de onafhankelijkheid van het Ctsv enerzijds en de ministeriële verantwoordelijkheid anderzijds. Tevens is deze casus voorbeeld en culminatiepunt van de bij het Ctsv gepraktiseerde «communicatie in oorlogstijd»⁷⁵.

In het volgende wordt gepoogd de gang van zaken voor zover mogelijk inhoudelijk en procedureel te beschrijven.

De commissie heeft zich bij dit alles zoveel mogelijk gericht op die feiten waarover bestuur en directie het ondanks alle interpretatieverschillen eens bleken te zijn.

Voorgeschiedenis

Dat de TZ/Arbo geëvalueerd zou worden was bij de behandeling van de wetsvoorstellen ter zake reeds aan de orde. De SVr heeft daartoe een aantal onderzoeken geëntameerd. Het Ctsv heeft deze onderzoeken overgenomen. Dat blijkt uit vele bronnen, onder andere het meerjarenprogramma en de onderzoeksprogrammering van het Ctsv. Bij het kennismakingsgesprek op 14 maart 1995 met de vaste commissie voor Sociale Zaken en Werkgelegenheid hebben bestuur en directie van het Ctsv een overzicht van de producten van de Directie Effectanalyse (eerste halfjaar 1995) overgelegd waarin het onderzoek «Financiële prikkels in de

⁷³ Blijkens een interne nota van 29 november 1995 van de directeur Toezicht aan de staatssecretaris ter voorbereiding van het bestuurlijk overleg op 11 december 1995 wordt de vereiste goedkeuring van de staatssecretaris van de begroting van het Ctsv gezien als drukmiddel om het College tot een andere taakopvatting te dwingen. Te lezen valt: «Ik geef u in overweging de druk richting het College op te voeren. De bijgevoegde concept-brief aan het Ctsv over de begroting kan daarbij een rol spelen.»

⁷⁴ Brief van 23 april 1996 van de staatssecretaris aan de Tweede Kamer inzake toezicht op de uitvoering van de sociale verzekeringen (Tweede Kamer, vergaderjaar 1995–1996, 24 653, nr. 12).

⁷⁵ Term gebezigd door de voormalig Ctsv-voorzitter tijdens de openbare hoorzitting op 10 juni 1996.

Ziektewet, gedragsreacties werkgevers» wordt aangekondigd voor maart 1995, en de «Effectrapportage financiële prikkels» en de «Statistische analyse terugdringing ziekteverzuim» voor mei 1995.

Voortschrijdende inhoud van de rapportages

Uiteindelijk gaat het om 3 rapporten, die op 1 december 1995 door het Ctsv-bestuur zijn vastgesteld. Naar de ordening van dat moment⁷⁶ gaat het om de rapporten a, b en c:

- a. Kwantitatieve effecten van financiële prikkels in de Ziektewet: verslag van een Ctsv-onderzoek naar het effect van premiedifferentiatie en de wet Terugdringing Ziekteverzuim op de ontwikkeling van volume en kosten van ziekteverzuim;
- b. Verzuimbeleid voor eigen risico: verslag van een onderzoek in opdracht van het Ctsv verricht door NIA en AS/tri naar gedragsreacties van grote werkgevers op financiële prikkels in de Ziektewet;
- c. De werkgever geprikkeld? Effectrapportage naar de bevindingen van diverse onderzoeken, die in de afgelopen periode zijn verricht naar de effectiviteit van de afzonderlijke prikkels en van financiële prikkels in het algemeen.

Het geleidelijke ontstaan van rapport c. komt in de dossiers het meest aan de orde. De chronologie luidt als volgt:

- 14 november 1995: ambtelijke presentatie aan het bestuur (sheets);
- 17 november 1995: ambtelijke afronding eerste concept effectrapportage, met samenvatting, inclusief de te verwachten effecten van toekomstige wetgeving;
- 20 november 1995: bespreking eerste concept in het Overleg Bestuur Directie (OBD), ambtelijke vervaardiging tweede concept, met samenvatting, inclusief een minder stellende en meer vragenderwijs geformuleerde beschrijving van toekomstige ontwikkelingen;
- 21 november 1995: bespreking tweede concept door bestuur met het hoofd Effectrapportage;
- 22 november 1995: ambtelijke vervaardiging derde concept, waarin de probleemstelling is aangepast (privatisering ZW niet meer genoemd) en de paragraaf «komende ontwikkelingen» als zodanig geschrapt is (inhoud deels elders opgenomen);
- 27 november 1995: bespreking derde concept in het OBD;
- 28 november 1995: ambtelijke afronding eindrapport, waarin de laatste verwijzingen naar de privatisering van de ZW zijn verwijderd;
- 1 december 1995: vaststelling eindrapport.

De rapporten a. en b. worden ongeveer in hetzelfde traject behandeld, zij het dat rapport b. reeds op 2 november met sheets was gepresenteerd en dat deze rapporten slechts op 20 en 27 november in het OBD besproken zijn (op 27 november gereed voor vaststelling op 1 december 1995).

Op 17 november is aan de directeur Toezicht van het ministerie van SZW een concept-samenvatting van rapport a. verstrekt. Dit blijkt na nauwgezette analyse op het departement. De eindversie van dit rapport over de kwantitatieve effecten van financiële prikkels blijkt niet principieel van de verstrekte concept-samenvatting te verschillen. Ook stelt de betrokken ambtenaar vast dat de informatie die een KNMG-brief van 22 november aan de Tweede Kamer (Soza-95-1050) bevat niet correspondeert met passages uit deze concept-samenvatting. Wel wordt zowel in de samenvatting van 17 november als in het eindrapport a. geconstateerd: «De besparing die door TZ in drie jaar werd beoogd is in 1994 reeds vrijwel volledig gerealiseerd, net als de verzuimdaling van 1 procentpunt.».

⁷⁶ Deze ordening wordt in het volgende aangehouden, omdat aanduidingen als rapport 1, 2 en 3 resp. a, b en c en de daarbij opgetreden nummer- en letterwisselingen tot verwarring hebben geleid.

De commissie constateert dat alleen rapport c. omstrede was, en dat het verwijderen van alle verwijzingen naar de aanstaande privatisering van de Ziektewet veel vergadersessies vergde. Het ging daarbij naar het oordeel van de commissie telkens om ingrepen die op zich niet erg bewerkelijk waren. Wel stelt de commissie vast, dat het vlak voor een debat over *verdere* privatisering van de Ziektewet inhoudelijk een moeilijke zaak is uit een evaluatie van *eerdere* privatisering passages te schrappen die direct of indirect betrekking hebben op die verdere privatisering. Dat kan eigenlijk alleen nominaal, door het verwijderen van woorden.

De moeite die onderzoekers zich hebben moeten getroosten om tot het eerste concept te komen kan de commissie op grond van de beschikbare stukken niet goed inschatten. Aannemelijk is wel, dat een extra inspanning om het gevraagde op 17 november aan te kunnen leveren noodzakelijk was en ook geleverd is.

Versnelling, vertraging of kruissnelheid

In de hoorzittingen heersten hardnekkige meningsverschillen over de opdrachten – en de motivatie daarvoor – van het bestuur op 14 november 1995. Het bestuur houdt vol niet te hebben aangedrongen op een toekomstparagraaf met het oog op de behandeling van Wulbz, de directie houdt vol dat het bestuur toen opdracht heeft gegeven om de consequenties van de bevindingen voor de verdere privatisering van de ZW in rapport c. op te nemen. Over het feit dat er sprake was van een versnelling in verband met de politieke actualiteit is men het kennelijk eens⁷⁷. Dat blijkt ook uit het feit dat een normale tussenstap bij dergelijke procedures – bespreking in de Directie – werd overgeslagen.

Waar sommigen aanvoeren dat ook de begrotingsbehandeling SZW nog in beeld was en dat de behandeling van Wulbz plotseling verschoven werd ten opzichte van de begrotingsbehandeling, merkt de commissie het volgende op.

Het is in verband met wensen van de Eerste Kamer steeds de bedoeling geweest Wulbz vóór 1 december 1995 in de Tweede Kamer te behandelen. Dit was op zich reeds een zeer krap schema voor een dergelijk ingewikkeld wetsvoorstel. Op 8 november 1995 besluit de Kamercommissie voor Sociale Zaken en Werkgelegenheid in een extra procedurevergadering om na te gaan of het naar achter schuiven van de begrotingsbehandeling – om ruimte te maken voor Wulbz – tot de mogelijkheden behoort. Op 14 november besluit de commissie tot behandeling van Wulbz in de week van 28 november 1995. Deze datum wordt op 16 november (extra vergadering) om redenen betrekking hebbend op de inrichting van de Kameragenda vervolgens bijna een week vervroegd. De commissie stelt vast dat versnellingen in de publicatie van de rapporten alleen aan de orde konden zijn in verband met Wulbz. De begrotingsbehandeling is immers vertraagd, terwijl de behandeling van Wulbz op het laatste moment – op 16 november – werd versneld.

De commissie moet – mede uit een memo-wisseling van 15 december 1995 tussen het hoofd Effectrapportage en de voorzitter van het College⁷⁸ – ook vaststellen, dat de (in de verklaringen van de opposenten gemeenschappelijke) feiten wijzen in de richting van een opdracht om (op zijn minst in de mate waarin dat ook bij de presentatie aan de orde was) aandacht te besteden aan de consequenties van de onderzoeksbevindingen voor de geplande privatisering. Dat vervolgens strijd ontstaat over de interpretatie en de uitvoering van deze opdracht – moet een toekomstparagraaf met een bepaalde inhoud worden opgenomen? – doet daar niets aan af.

⁷⁷ Ook de staatssecretaris heeft geen twijfel over het feit dat het bestuur heeft gepoogd om de stukken gereed te krijgen voor de behandeling van Wulbz in de Kamer (Handelingen Tweede Kamer, 60–4261 van 12 maart 1996).

⁷⁸ Het gaat over een zin in de bestuursreconstructie der gebeurtenissen betrekking hebbend op de presentatie op 14 november 1995: «de overige aanwezigen buiten de collegeleden hebben mogelijk het aandacht vragen voor het tijdstip van publiceren opgevat als een uitnodiging om meer dan in de presentatie aan de orde was geweest te komen met een vooruitblik.» Mevr. Merens: «De bovenbedoelde aanwezigen zijn van mening dat het bestuur tijdens die bijeenkomst expliciet opdracht heeft gegeven aandacht te besteden aan de consequenties van de onderzoeksbevindingen voor de geplande privatisering van de Ziektewet (en de premiedifferentiatie WAO).» Mevr. Van Leeuwen antwoordt: «Het bestuur is van mening dat er tijdens genoemde presentatie geen opdracht is gegeven om een paragraaf toekomstige ontwikkelingen op te nemen, laat staan de bewoordingen waarin deze paragraaf uiteindelijk gevat bleek te zijn.»

Ook aangaande de beweemde vertragingen vanaf 20 november 1995 liggen de meningen ver uiteen. De commissie kan in dezen slechts vaststellen, dat enerzijds snellere publicatie dan op 1 december 1995 mogelijk was geweest, maar dat anderzijds het concept een aantal malen op telkens hetzelfde punt (vermelding privatisering ZW) niet volledig aan de wensen van het bestuur was aangepast. Na een aanvankelijke versnelling in verband met de versnelde behandeling van Wulbz kan het feit van een zekere vertraging (of: terugkeer naar het oorspronkelijke schema) dus worden vastgesteld, maar niet de motieven daarvoor. Het bestuur vindt dat de rapporten telkens onvoldoende waren aangepast, de directie denkt aan politieke motieven. Wel neemt de commissie een omslagpunt waar in het denken van het bestuur omtrent de relaties tussen rapport c. en Wulbz: voor 20 november 1995 lijkt de relatie met Wulbz gewenst en wordt in verband hiermee een – inhoudelijk later omstreden – opdracht verstrekt, vanaf 20 november 1995 mogen de termen «privatisering ZW» niet meer gebezigd worden.

Lekken of niet-lekken

Reeds tijdens de debatten in de Kamer vroegen sommigen zich af, of er eigenlijk wel sprake is geweest van een lek. Over deze vraag heeft de commissie zich ook gebogen. Als er een lek was, wat is er dan gelekt?

In de lijn naar het departement (concept-samenvatting rapport a. in de vorm van een aantal A4-tjes overhandigd op 17 november 1995) is sprake van «een meer dan geraamd effect van de wet TZ/Arbo» en van het feit dat de ZW-rapporten er versneld aankwamen. Als het om deze informatie gaat is het lek vanuit het Ctsv niet moeilijk te traceren. Alleen betreft dit geen informatie uit rapport c., het meest omstreden rapport.

Kamerleden hebben gezegd reeds in het weekeinde van 18 en 19 november 1995 te zijn gebeld over het feit dat de rapporten eraan kwamen en dat ze van belang waren voor Wulbz. Ook hier is het lek niet moeilijk te traceren, maar ook hier is de vraag hoe substantieel dit «lekken» is. Het leverde echter wel bruikbare informatie: op 20 november 1995 heeft het Kamerlid Adelmund de staatssecretaris hiermee geconfronteerd⁷⁹, op 21 november 1995 heeft het Kamerlid Bijleveld bij de regeling der werkzaamheden van de Tweede Kamer naar deze rapporten gevraagd⁸⁰.

Daarna is een volwaardige geruchtenmachine op gang gekomen, waarbij ook het vermeende tegenhouden van deze rapporten door het bestuur en de staatssecretaris aan de orde was. De bijeenkomst van de KNMG in Nieuwspoor op 21 november 1995 heeft het toerental van deze machine waarschijnlijk behoorlijk verhoogd.

Maar is daarmee bewezen dat er gelekt is uit de inhoud van rapport c? Het KNMG op 22 november 1995 en de Volkskrant van 23 november 1995 blijken informatie uit concepten van rapport c. te kennen: de 2/6-wekenmaatregel heeft al zoveel effect dat Wulbz minder effectief wordt, Wulbz leidt tot tweedeling in de maatschappij doordat reïntegratie van arbeidsongeschikten bij een nieuwe werkgever steeds moeilijker wordt. De commissie veronderstelt daarom dat er op of rond 21 november 1995 – in een situatie dat de spoedige komst en de relevantie van de ZW-rapporten al bekend was bij velen – door personen die betrokken waren bij rapport c. – wel inhoudelijk mededelingen zijn gedaan over dit rapport. Al was het maar door voor de hand liggende vermoedens van anderen te bevestigen.

⁷⁹ Volgens Kamerlid Schimmel (ook tijdens het Kamerdebat op 12 maart) antwoordde de staatssecretaris ondermeer, dat het rapport over enkele weken zou komen. De staatssecretaris had het in zijn eerste termijn vervolgens over rapporten die «aanstaande» waren. De commissie heeft dit punt niet kunnen verifiëren.

⁸⁰ Individuele Kamerleden hadden de rapporten persoonlijk niet kunnen krijgen.

Er is dus vermoedelijk op een nogal grijze manier gelekt (als dat al lekken mag heten), en niet op de opzichtige manier die in sommige geruchten vermeld wordt: samenvattingen op telefoonbeantwoorders, stukken in tassen en in de trein, gesprekken tussen bestuursleden en Kamerleden op congressen en in de Kamer. De commissie heeft deze

geruchten althans niet kunnen bevestigen. Er is overigens nog een recherche-onderzoek gaande.

Invloed of geen invloed

Op 17 november 1995, tijdens het ambtelijk overleg SZW-Ctsv, heeft de directeur Sociale Verzekeringen van het ministerie van SZW krachtig gereageerd op mededelingen van de directeur Toezichtbedrijf van het Ctsv over het op korte termijn verschijnen van enkele rapporten over TZ/Arbo, de sneller dan verwachte terugdringing van het ziekteverzuim en het feit dat er ook opmerkingen over voorspellingen in zouden staan⁸¹. («Ik heb vermoedelijk gezegd dat, als er niet bestuurlijk fatsoenlijk mee zou worden omgegaan, de pleuris zou uitbreken»)⁸². Bij die gelegenheid is ook de concept-samenvatting van rapport a. – vier A4-tjes, niet drie – door de directeur Toezichtbedrijf van het Ctsv aan de directeur Toezicht van het ministerie overhandigd.

Welke invloed ging hiervan uit op de besluitvorming binnen het Ctsv? Werd hierdoor de vermoede omslag in het denken van het bestuur over de inhoud van de rapporten veroorzaakt? Los van de precieze bewoordingen kan geconstateerd worden, dat bovengenoemde krachtige reactie het doen en laten van de directie heeft beïnvloed en daarmee ook indirect de besluitvorming in het OBD⁸³.

Om directe beïnvloeding te kunnen vaststellen is zekerheid nodig over het doorgeven van dit dreigement aan het bestuur. De commissie heeft deze zekerheid niet kunnen verkrijgen: daarvoor lopen de verklaringen van enerzijds de toenmalige directeuren Toezichtbedrijf en Doelmatigheid a.i.⁸⁴ en anderzijds de drie bestuursleden teveel uiteen. De toenmalige directeur Doelmatigheid a.i. maakt ook melding van – eveneens niet door deze bestuursleden bevestigde – meningsverschillen tussen twee bestuursleden over de inhoud.

Ook via de staatssecretaris kan invloed zijn uitgeoefend op de besluitvorming van het Ctsv-bestuur. De staatssecretaris was volgens mededeling van betrokkenen over de rapporten op een vergadering van de Staf Algemene Leiding (SAL) van 20 november 1995 geïnformeerd door het lid van de SZW-bestuursraad mevr. Mulock Houwer, die op haar beurt nog op 17 november 1995 was geïnformeerd door de directeur Sociale Verzekeringen. Uit de passage in het verslag van deze SAL-bespreking die betrekking heeft op deze informatie maakt de commissie op, dat men in dit gremium op zijn minst onaangenaam verrast was⁸⁵.

«Staatssecretaris voert hedenmiddag overleg met woordvoerders regeringsfracties over behandeling wetsvoorstel Wulbz. Indien CTSV mocht besluiten uitgerekend dezer dagen effect-rapportage over TZ/Arbowet naar buiten te brengen met als uitkomst een veel sterker dan geraamd effect, zal men zich eerst tot de Staatssecretaris wenden, die dit punt vervolgens toegevoegd wil zien aan toch al «beladen» agenda voor bestuurlijk overleg in december (SV).»

Kennis van dit «ongenoegen» op het departement bij het Ctsv-bestuur zou het gedrag van dit bestuur vanaf 20 november kunnen verklaren. De commissie heeft echter niet vast kunnen stellen in welke mate beïnvloeding via de staatssecretaris richting bestuur heeft plaatsgevonden. Wat bekend is over de inhoud van de twee telefoontjes tussen mevr. Van Leeuwen en de staatssecretaris is daarvoor onvoldoende.

⁸¹ Beschrijving van de staatssecretaris van 12 maart 1996 (Handelingen Tweede Kamer, blz. 60–4256).

⁸² Verslag openbare hoorzitting met P.F. van Loo van 7 juni 1996.

⁸³ Dit wordt in de openbare hoorzittingen ook door ambtenaren van SZW en Ctsv-directeuren bevestigd.

⁸⁴ De voormalig directeur Doelmatigheid a.i.: «Ik heb even gearzeld en toen opgemerkt dat er gezegd was dat het oorlog was.» (besloten gesprek van 24 mei 1996).

⁸⁵ Mevr. Mulock Houwer heeft dit in de openbare hoorzitting van 7 juni 1996 bevestigd.

Conclusies

Al met al lijkt deze casus niet alleen de gegroeide onduidelijkheid over de onderzoeks- en informatietaak van het Ctsv maar ook de gegroeide polarisatie tussen SZW en Ctsv, bestuur en directie rond het thema onafhankelijkheid en ministeriële verantwoordelijkheid te illustreren.

De interpretatiestrijd tussen bestuur en directie doet nog het meest denken aan de communicatie van oorlogvoerende naties, ook wel «propaganda» geheten. Deze strijd is doorgedaan bij de vaststelling van de feiten rond de publicatie der TZ/Arbo-rapportages ten behoeve van een Rijksrecherche-onderzoek (een bestuursversie en een personeelsversie met opmerkelijke onderlinge verschillen), en heeft uiteindelijk mede geleid tot het ontslag van het bestuur en de aankondiging van rechtspositionele maatregelen tegen twee directeuren.

Aangaande de feiten in de zgn. rampweek van november 1995 komt de commissie tot de volgende conclusies.

De coïncidentie van een snelle en plotseling – op 16 november 1995 nog versnelde – behandeling van een wetsvoorstel in de Tweede Kamer met het verschijnen van de evaluatie van de wet die met dat wetsvoorstel gewijzigd werd, plaatste de staatssecretaris, het departement en bestuur en directie van het Ctsv in een politieke klem, die nog versterkt werd door onduidelijkheden en verschillen van opvatting over de onafhankelijkheid van het Ctsv bij het verrichten van de onderzoeks- en informatietaak. De reeds eerder opgetreden polarisatie en de daarbij behorende tactieken verhinderden een zakelijke oplossing van de problemen.

De commissie constateert dat door ambtenaren van SZW een krachtige reactie is gegeven op mededelingen van Ctsv-zijde. Dit heeft indirect invloed gehad op de besluitvorming in het bestuur. Directe beïnvloeding heeft de commissie niet kunnen vaststellen.

De commissie neemt vanaf 20 november 1995 een omslag in de houding van het bestuur waar ten aanzien van het vermelden van implicaties van de rapporten voor de Wulbz.

Er is feitelijk zowel een versnelling als een vertraging in de bestuursbehandeling van de rapporten waar te nemen.

Als dat al «lekkers» mag heten is er gelekt, naar meerdere kanten, met meerdere boodschappen, maar het is de vraag of dergelijke verschijnselen in normale omstandigheden inschakeling van de Rijksrecherche nodig zouden maken. Overigens bevreemdt het de commissie, dat de Rijksrecherche zijn onderzoek nog niet heeft afgerond.

De commissie moet al met al vaststellen dat de lezingen omtrent de gang van zaken rond de de publicatie van de TZ/Arbo-rapporten dusdanig tegenstrijdig zijn dat een sluitende reconstructie daarvan niet mogelijk is. Naast de hierboven reeds vermelde onopgeloste kwesties blijven ook andere vragen onbeantwoord. De commissie realiseert zich dat de meeste vragen reeds aan de orde waren in de Kamerdebatten, maar kan desondanks – gezien de in deze paragraaf gegeven analyse – niet om herhaalde formulering van sommige ervan heen.

Zo blijft een intrigerende vraag, waarom de staatssecretaris pas op 28 november 1995 concepten opvraagt, terwijl daar al op 21 november 1995 bij de regeling der werkzaamheden om gevraagd is. Waarom verschaft de staatssecretaris de Kamer in het algemeen niet de informatie die – zo is later gebleken – op het ministerie aanwezig was, in het bijzonder de concept-samenvatting van rapport a?

Waarom zegt de staatssecretaris aanvankelijk in de week van 20 november 1995 tegen de Kamer geen voorlopige conclusies te kennen, terwijl hij dat later terugneemt? Waarom zegt hij op 20 november 1995 tegen de coalitiewoordvoerders dat de inhoud «niks nieuws is, niks

bijzonders, niet iets dat wij al niet weten» is, terwijl in de SAL gesproken wordt over «een veel sterker dan geraamd effect»?

Waarom blijft de staatssecretaris in het kamerdebat van 12 maart 1996 ontkennen dat zijn directeur Sociale Verzekeringen op 17 november 1995 krachtig heeft gereageerd, terwijl de voorzitter van het Ctsv hem dat op 29 februari 1996 zelf heeft geschreven?

De samenloop van uiteenlopende toevalligheden was groot genoeg om van een weinig geloofwaardige gang van zaken te spreken.

De commissie laat het oordelen daarover aan de Kamer.

Daarbij dient opgemerkt te worden dat alle betrokkenen in dit dossier onzorgvuldigheid valt te verwijten. Dat geldt voor de staatssecretaris, het Ctsv en de meerderheid van de Kamer.

Was een zorgvuldige behandeling van Wulbz immers niet veeleer gediend met een goede afstemming van de behandeling in de Kamer op de beschikbaarheid van relevant onderzoeksmateriaal, ook als dat zou leiden tot een beperkte vertraging in de Kamer? Het belang van een voor alle geïnteresseerden in de samenleving begrijpelijke en zorgvuldige procesgang rechtvaardigt een dergelijke vertraging.

Daarmee waren naar de mening van de commissie formele argumenten, dat concept-rapporten geen status hebben of dat de Kamer haar eigen agenda bepaalt, van minder belang.

5. HET CTSV ALS BEDRIJF

5.1 Inleiding

Dit hoofdstuk is gewijd aan het functioneren van het Ctsv als bedrijf c.q. als arbeidsorganisatie. Centrale vraag daarbij is welke knelpunten zich in dat functioneren hebben voorgedaan en in hoeverre de opzet en structuur van het Ctsv als bedrijf en het ter zake gevoerde beleid door bestuur en directie daaraan hebben bijgedragen.

Uit het voorgaande komt al naar voren dat het Ctsv, ook al was dat qua apparaat een gedeeltelijke voortzetting van de SVr en kon worden voortgebouwd op het toezicht van de Toezichtkamer, op 1 januari 1995 voor een lastige opgaaft stond. Er moest een onafhankelijk toezicht komen en het toezicht moest sturend zijn (de «dubbele systeembreuk»). Bovendien moest dit geschieden in een zeer dynamische omgeving: de materiewetgeving was aan fundamentele wijzigingen onderhevig en hetzelfde gold voor de wetgeving ten aanzien van de uitvoeringsorganisatie. Mede als gevolg van het nieuwe kabinetsbeleid deden nieuwe concepten zoals privatisering, marktwerking en duale structuren hun intrede en moesten oude uitgangspunten zoals solidariteit, sectorale aansturing en gesloten systemen aan belang inboeten. Evident is dat niet alleen van het apparaat maar met name ook van de nieuwe collegeleden in veel opzichten veel geëist zou worden.

Tegen deze achtergrond wordt in het navolgende allereerst ingegaan op de organisatiestructuur en de interne taak- en verantwoordelijkheidsverdeling. In dat verband wordt ook afzonderlijk aandacht besteed aan het aspect van de bestuurssamenstelling van het Ctsv. Vervolgens komen de interne verhoudingen aan de orde.

5.2 Organisatiestructuur, taak- en verantwoordelijkheidsverdeling

5.2.1 Wettelijk kader

De wet kent alle taken en bevoegdheden in het kader van het uit te oefenen toezicht aan het College toe, dat wil zeggen aan de door de Kroon te benoemen collegeleden. Ook hier is echter onduidelijkheid troef als het gaat om de vraag welke bestuursvorm het meest wenselijk moet worden geacht.

Aan het apparaat als zodanig kent de wet geen afzonderlijke positie toe, anders dan dat het College personeel in dienst neemt (artikel 7) (en er dus een apparaat is) ter ondersteuning van het College in zijn wettelijke taakuitoefening. Evenmin zegt de wet iets over de taakverdeling tussen het College en de leiding van het apparaat, anders dan dat er een reglement wordt vastgesteld waarin is vastgelegd welke taken en bevoegdheden van het College door personeelsleden kunnen worden uitgeoefend (artikel 8).

Deze regeling en positionering van het College wijkt overigens duidelijk af van de formele bestuursstructuur zoals die voor de SVr in de oude OSV was neergelegd op het punt van de verhouding raad-werkorganisatie⁸⁶. Opmerkelijk is dat waar het College rechtsopvolger is van de SVr, in de wet en wetsgeschiedenis geen duiding is te vinden van de gevolgen die dit zou moeten of kunnen hebben voor de interne structuur.

Een en ander betekent in ieder geval dat het College in hoge mate autonoom is in de wijze waarop het zijn apparaat inricht en zijn relatie daarmee regelt. In de memorie van toelichting wordt in dat verband wel

⁸⁶ Artikel 40 van die wet regelde dat de SVr voor de uitvoering van zijn taken een secretariaat heeft, aan het hoofd waarvan een algemeen secretaris staat die zo nodig ondersteund wordt door andere secretarissen. De algemeen secretaris staat ingevolge de wet niet alleen de raad bij maar is ook verantwoordelijk voor de werkorganisatie.

als uitgangspunt geformuleerd dat de taken en bevoegdheden die aan het Ctsv zijn toebedeeld, zoveel mogelijk worden uitgeoefend door het bestuur. In verband met de eisen die de Algemene Wet bestuursrecht stelt, kan in ieder geval geen mandaat worden verleend met betrekking tot een bevoegdheid tot het vaststellen van algemeen verbindende voorschriften of met betrekking tot het onthouden van goedkeuring aan een besluit van een ander bestuursorgaan⁸⁷.

Lange tijd voorzag het wetsvoorstel-nOSV in een College van vijf onafhankelijke deskundigen. Pas op het laatste moment, te weten op 22 september 1994 (dus pakweg acht maanden nadat het wetsvoorstel met daarin een bestuur van vijf leden al door de Tweede Kamer was aangenomen) werd onder verantwoordelijkheid van de inmiddels nieuw aangetreden staatssecretaris Linschoten via een nota van wijziging op het op dat moment bij de Tweede Kamer aanhangige wetsvoorstel Invoeringswet nOSV, dit aantal teruggebracht tot drie leden met als summier motivering dat dit de «slagvaardigheid» van het College ten goede zou komen⁸⁸. Onduidelijk blijft daarbij of dit in de praktijk tot een andere vorm van bestuur (full-timers/part-timers, bestuur op afstand of bestuursraad) moet leiden dan bij vijf leden het geval zou zijn geweest. In de memorie van toelichting bij het wetsvoorstel nOSV (mei 1993) wordt weliswaar aangegeven dat het lidmaatschap van het Ctsv-bestuur een full-time-functie is⁸⁹, maar uit een latere interne nota blijkt dat met deze term alleen is bedoeld aan te geven dat het geen functie is die men er zo maar bij kan doen zoals het SVr-lidmaatschap. Een part-time-invulling werd nadrukkelijk niet uitgesloten⁹⁰. Anderzijds blijkt ambtelijk SZW ook ervan uit te gaan dat de voorzitter en leden van het Ctsv «... in feite de leden van de bestuursraad van het secretariaat van het Ctsv zijn. Omdat ze leiding geven aan het secretariaat wordt voorgesteld dat de rechtspositie van het bestuur zoveel mogelijk aansluit bij die van het personeel van het secretariaat»⁹¹.

De wet zelf vermeldt verder geen eisen die aan de leden van het College dienen te worden gesteld. Uitsluitend in de memorie van toelichting wordt gesteld dat in het bestuur in ieder geval financieel-economische, juridische en bestuurskundige kennis aanwezig moet zijn⁹².

5.2.2 Bestuursamenstelling

Selectieprocedure

Toezicht is het product van wetgeving en invulling door personen. Dit indiceert dat bij de keuze van bestuursleden zeer nadrukkelijk gekeken dient te worden naar (naast de voor de hand liggende inhoudelijke kwalificaties) persoonlijke eigenschappen die nodig zijn om met de specifieke dilemma's uit de praktijk van de toezichthouder om te kunnen gaan. In casu gaat het om sociale vaardigheden en eigenschappen als gevoel voor verhoudingen, tact, inlevingsvermogen, bestuurlijke vaardigheden, en last but not least: een zeer communicatieve, open instelling.

De selectieprocedure voor de nieuwe bestuursleden kon feitelijk pas beginnen nadat het nieuwe kabinet in augustus 1994 was aangetreden en in de loop van september 1994 politiek meer duidelijkheid was gekomen over de omvang van het collegebestuur (zie paragraaf 5.2.1). Omdat het streven gericht bleef op inwerkingtreding van de nOSV op 1 januari 1995 betekende dit een zeer korte periode voor de selectieprocedure.

In het ambtelijke plan van aanpak implementatie nOSV van 22 juni 1994 werd nog ervan uitgegaan dat de werving van de collegeleden in juli 1994

⁸⁷ Memorie van toelichting, blz. 61.

⁸⁸ Tweede Kamer, vergaderjaar 1994–1995, 23 775, nr. 7, blz. 13.

⁸⁹ Memorie van toelichting, blz. 6; zo ook: Memorie van antwoord, blz. 12.

⁹⁰ Nota van 19 juli 1994 van de hoofddirecteur Sociale Verzekeringen van het ministerie van SZW aan de politieke leiding.

⁹¹ Nota van 3 augustus 1994 van de hoofddirecteur Sociale Verzekeringen van het ministerie van SZW aan de politieke leiding.

⁹² Memorie van toelichting, blz. 60.

via een headhunter zou verlopen. Hiervan is uiteindelijk geen sprake geweest. De selectieprocedure richtte zich in eerste instantie op de voorzittersfunctie en verliep geheel via het informele circuit. In dit geval was sprake van twee «marginale» ontmoetingen van de beoogde voorzitter met de staatssecretaris: «en marge» van een ontmoeting met de staatssecretaris op 13 september 1994 in de Eerste Kamer met de woordvoerder sociale zekerheid van de Eerste Kamer-fractie van de VVD en «en marge» van de prinsjesdagborrel van de VVD op 20 september 1994. Daarna volgde begin oktober een telefonisch contact tussen de bewindsman en de beoogde voorzitter – althans volgens de lezing van de bewindsman; de voormalig voorzitter kan zich van dit contact niets herinneren (zie hierna) – ter bevestiging van de onderlinge overeenstemming alsook een telefoontje tussen de laatste en de directeur-generaal Sociale Zekerheid van het ministerie over de rechtspositionele aspecten. Eind oktober viel het besluit van het kabinet en werd de wettelijk verplichte adviesprocedure bij de Sociaal-Economische Raad ingezet. Het advies (van 21 november 1994) luidde positief.

Komt hieruit al een selectieprocedure van bijna onthutsende eenvoud naar voren, frappant is ook dat de contacten die er zijn geweest tussen de staatssecretaris (en zijn directeur-generaal) en de beoogde voorzitter in het kader van deze procedure door beiden zeer uiteenlopend worden gekarakteriseerd. De staatssecretaris meent dat het om indringende gesprekken ging:

«Ik heb met mevrouw van Leeuwen het hoofdgesprek wat mij betreft gehad en marge van een borrel die georganiseerd was ten behoeve van Prinsjesdag. Dat was een gesprek dat wij niet tijdens die borrel met anderen erbij gehouden hebben. Wij zijn apart gaan zitten. Ik heb toen met haar indringend doorgesproken wat mij op dat punt bezighield en ik heb goed geluisterd naar wat zij te vertellen had. Naar aanleiding daarvan heb ik gezegd: laat mij zo snel mogelijk weten hoe wij hiermee verder moeten gaan. Dat heeft geleid tot het telefoongesprek waarover ik het had. Mijn conclusie was: voordat ik tot mijn voordracht kom, vind ik dat je in ieder geval met de directeur-generaal hierover goed moet spreken. Nadat ook dat gesprek had plaatsgevonden en nadat, naar ik begrepen heb, de directeur-generaal haar enige aanvullende informatie heeft toegestuurd, heb ik de conclusie getrokken dat ik haar bij de ministerraad zou kunnen voordragen voor benoeming.»
(Linschoten, openbare hoorzitting van 10 juni 1996)

De voormalige Ctsv-voorzitter heeft een geheel andere herinnering aan dit «hoofdgesprek»:

«Je kunt het niet echt een gesprek noemen. Ik had natuurlijk na dat eerste informele gesprek voor mezelf nog eens nagedacht. Ik heb toen nog eens bevestigd dat ik inderdaad wel in was voor een functie. Ik had op dat moment ook geen functie. Het was dus ook niet zo merkwaardig dat ik voor mezelf ging nadenken wat ik zou kunnen doen. Meer moet u daar ook niet achter zoeken.»
(Van Leeuwen-Schut, openbare hoorzitting van 10 juni 1996)

Ook blijken de lezingen van betrokkenen over de (telefonische) contacten tussen de bewindsman en zijn directeur-generaal Sociale Zekerheid en de beoogde voorzitter in de maand oktober voorafgaande aan de voordracht aan het kabinet tamelijk uiteen te lopen.

De staatssecretaris hierover:

«Wij zouden beiden aanwezig zijn ter gelegenheid van Prinsjesdag op die bijeenkomst en ik heb haar gevraagd om tijdens die bijeenkomst even tijd te nemen om met elkaar deze dingen door te spreken. Dat is gevolgd door een telefoongesprek aan de hand waarvan mij duidelijk werd dat zij in principe beschikbaar zou zijn voor deze functie. Ik heb daarop tegen haar gezegd: voordat ik overweeg om je voor te dragen, moet je, vind ik, nog een diepgaand gesprek hebben met mijn directeur-generaal. Dat gesprek heeft ook plaatsgevonden en naar aanleiding van die vier gesprekken, waarvan één telefonisch, heb ik uiteindelijk de ministerraad voorgesteld mevrouw van Leeuwen voor te dragen voor de benoeming (...) Ik heb en marge van andere bijeenkomsten de tijd genomen om die gesprekken te hebben, plus een uitgebreid telefoongesprek.»

(Linschoten, openbare hoorzitting van 10 juni 1996)

De voormalig voorzitter weet echter van geen uitgebreid gesprek tussen haar en de directeur-generaal in de periode tussen het «prinsjesdag-gesprek» en de voordracht aan de ministerraad:

«Vervolgens is er eigenlijk niet zo gek veel gebeurd. Wat mij betreft kon dat ook niet, omdat de nOSV in de Eerste Kamer nog behandeld moest worden. De afhandeling moest althans nog gebeuren. Men was daar nog volop mee bezig. Ik hoorde mevrouw Mulock Houwer vrijdag zeggen dat er nog een uitgebreid gesprek is geweest in oktober. Zij zei vrijdag zelfs, als ik het mij goed herinner, dat het vóór 18 oktober was. Ik heb dat in het weekend nog eens in mijn agenda nagezocht. Ik heb geen reden om aan mevrouw Mulock Houwers uitlatingen te twifelen, maar ik heb die datum in mijn agenda niet kunnen vinden. De eerste datum die ik in mijn agenda vind voor een gesprek, is 2 november. (...) Ik heb ook in hetzelfde besloten verhoor al gezegd dat er mogelijk wel wat telefoontjes zijn geweest, omdat ik op 25 oktober, zoals ik u ook heb gemeld, een brief kreeg waarin een wat nadere rechtspositieregeling stond. Die brief begon met «Naar aanleiding van uw verzoek om ...» Ik zal dus gebeld hebben of gevraagd hebben hoe het zat.»

(Van Leeuwen-Schut, openbare hoorzitting van 10 juni 1996)

Los van de uiteenlopende lezingen in de openbare hoorzitting omtrent gesprekken die er geweest zijn tussen de staatssecretaris en de beoogde voorzitter spoort de lezing van de staatssecretaris die hij gaf tijdens het besloten gesprek niet met zijn lezing tijdens de openbare hoorzitting. In het besloten gesprek stelde de staatssecretaris dat hij met vrij veel mensen binnen en buiten het departement over de beoogd voorzitter had gesproken. De commissie constateert weinig consistentie in de lezingen van de staatssecretaris⁹³.

⁹³ - «In die discussie is met mevrouw Mulock Houwer uitgebreid gesproken. Met de heer Van Loo is gesproken. En met andere medewerkers van de directie.» (Linschoten, besloten gesprek van 30 mei 1996);
– «Ik ben overigens niet betrokken geweest bij de selectie en de benoeming van mevrouw Van Leeuwen. (...) Mevrouw Van Leeuwen is aan de ministerraad voorgedragen als kandidaat-voorzitter van het college. Daarna heb ik een aantal gesprekken met haar gehad, onder andere over de rechtspositie en rechtmatigheid, maar niet voor die tijd.» (Van Loo, openbare hoorzitting van 7 juni 1996);
– «Zeker ook op het departement. Ik heb een aantal gesprekken met haar gevoerd en ik heb een aantal telefoongesprekken met haar gevoerd.» (Linschoten, besloten gesprek van 30 mei 1996).

De selectie van de nieuwe Ctsv-voorzitter vormde overigens onderdeel van een bredere benoemingsronde. In dezelfde periode moesten er immers drie nieuwe bestuursvoorzitters op belangrijke plekken in sociaal-verzekeringsland worden benoemd, te weten van het Ctsv, van de SVB en van het Tica. Dit verklaart ook dat er nooit op basis van de summier eisen die de wet (memorie van toelichting) stelt een nader uitgewerkte objectieve profielschets is opgesteld voor de nieuwe collegeleden. In verband met de ongeschreven wet van evenwichtige spreiding over de politieke partijen en overeenstemming met de politieke krachtsverhoudingen, zou al te veel vastleggen ook de politieke manoeuvreerruimte verkleinen. Dit wil overigens niet zeggen dat niet naar objectieve, inhoudelijke criteria is gekeken maar wel dat deze op z'n minst moesten concurreren met informele, politieke criteria. Uiteindelijk zijn zoals bekend de voorzitterschappen van het Ctsv, de SVB en het Tica

terechtgekomen bij respectievelijk personen van VVD-huize, van CDA-huize en van PvdA-huize.

De selectie ten slotte van de overige twee Ctsv-leden is door de staatssecretaris geheel overgelaten aan de beoogd voorzitter in overleg met de directeur-generaal Sociale Zekerheid van het ministerie. Ook deze selectie moest (in november 1994) in grote haast plaatsvinden en kende verder van de kant van het ministerie geen andere betrokkenen dan de genoemde directeur-generaal. Doordat het ministerie de voorgenomen benoeming al openbaar maakte voordat het advies was ingewonnen van de Sociaal-Economische Raad, besloot de raad zich van een advies te onthouden.

Ofschoon het ministerie het op toeval houdt is ook het gezamenlijke profiel van het per 1 januari 1995 benoemde bestuur onmiskenbaar politiek bepaald: drie leden met een duidelijk politiek profiel verdeeld over drie grote politieke partijen (VVD, CDA en PvdA). Op zichzelf genomen is dat bij belangrijke publieke bestuursorganen niet ongebruikelijk. Bovendien sloten de disciplines en ervaring van de drie collegeleden voor een deel aan op de door de wet gestelde globale eisen van aanwezige juridische, financieel-economische en bestuurskundige kennis. Geen van de drie leden heeft zich in het verleden echter inhoudelijk met het veld van de sociale verzekering beziggehouden. Verder kan twee van de drie leden (onder wie de voorzitter) een zekere geldings- en dadendrang niet ontzegd worden.

Een en ander was een bewuste keus van de staatssecretaris die de wens had een volledig nieuwe start te maken en ook een stevig bestuur zocht vanwege de verwachte weerstanden en zelfs vijandige omgeving. Dit aspect vormde ook een centraal element in de «selectiegesprekken» tussen de staatssecretaris en de beoogde voorzitter.

De staatssecretaris hierover:

«Een belangrijke overweging was dat er een stevig iemand voor nodig was, omdat de nieuwe voorzitter in een moeilijke situatie terecht zou komen. Ik kende haar als zodanig. (...) Ik dacht dat zij in staat zou zijn, als voorzitter een belangrijke rol te vervullen in een wereld die potentieel zeer argwanend en wellicht zelfs vijandig zou staan tegenover een onafhankelijk College van toezicht. Dat was de procedure voor de benoeming van de voorzitter. (...) Wat ik mij herinner, is dat er potentieel weerstand bestond tegen onafhankelijk toezicht in een wereld die gewend was aan een compleet ander toezichtsregime. Dat was voor mij ook een belangrijk onderdeel dat betrokkene naar mijn mening moest weten. Dat is ook uitdrukkelijk aan de orde geweest. (...) Mijn eerste probleem was om iemand te vinden die in staat zou zijn om in een dergelijke potentieel vijandige wereld te werken. Dat thema heb ik uitdrukkelijk met haar besproken, op verschillende plekken en bij verschillende gelegenheden.»

(Linschoten, besloten gesprek van 30 mei 1996)

Al met al bestaat bij de commissie de stellige indruk dat bij de haastige en wel zeer onprofessionele selectie in het najaar van 1994 eenzijdig de nadruk is gelegd op eigenschappen als dadendrang en standvastigheid vanwege de veranderingsopdracht en de te bewerkstelligen cultuuromslag alsook vanwege de verwachte vijandige omgeving en weerstanden.

Laatstgenoemde eigenschappen hoeven geen slechte eigenschappen te zijn mits op de juiste plaats en voor de juiste taak ingezet. De vraag is nu of het bestuur in dit opzicht voor zo'n grote veranderingsopdracht stond

en zo'n vijandige omgeving stond te wachten. In de laatste jaren van de SVr (vanaf 1991) werd immers al door raad en secretariaat mede onder druk van de politiek (motie-Buurmeijer) gewerkt aan een nieuwe toezichtcultuur en een nieuw toezichtbeleid, zij het binnen de beperkte kaders die de oude OSV op dat moment voor het toezicht bood als onderdeel van een bredere taakstelling. In die zin was een begin van een cultuuromslag binnen de SVr en in het veld al aanwezig. In ieder geval werd door het secretariaat bepaald uitgekeken naar de komst van een bestuur dat louter uit onafhankelijke personen bestaat (zie ook paragraaf 5.3).

Inwerk- en overdrachtsprocedure

De wens naar vernieuwing betekende dat een zware wissel werd getrokken op de bereidheid en het vermogen van de drie leden om zich in zeer korte tijd in te werken en in te leven niet alleen in de actuele, complexe vraagstukken van de sociale verzekeringen maar ook in de specifieke problematiek en achtergrond van het voormalige SVr-apparaat.

Opmerkelijk is dat staatssecretaris Linschoten er steeds vanuit is gegaan dat de collegeleden voorafgaande aan hun aantreden «buitengewoon ordentelijk» zijn bijgepraat en ingewerkt door zijn ambtenaren.

De bewindsman hierover tegen de Tweede Kamer op 28 maart 1996:

«Er is niet alleen een inwerkdossier opgesteld, dat de betrokkenen tevoren ter beschikking hebben gekregen; er heeft een behoorlijk aantal gesprekken plaatsgevonden met de voorzitter van het College voorafgaand aan 1 januari toen het College van start ging (...) Er is dus sprake geweest van een behoorlijke voorbereiding, zowel in de zin dat er een inwerkdossier is aangeleverd als in de zin dat mijn meest betrokken medewerkers een aantal gesprekken met het College hebben gevoerd (...) Sterker nog, ik heb de discussie over die potentieel vijandige omgeving ook zelf met betrokkenen gevoerd.»⁹⁴

En tegen de commissie op 10 juni 1996:

«Wat wij gedaan hebben om de betrokkenen voor te bereiden, was op het departement een aantal gesprekken voeren met de beoogde leden van het College van toezicht. (...) Ook later, nadat de beide andere leden waren aangezocht -wij zitten dan al in december- hebben wij geprobeerd om wat op ons departement aan kennis en kunde op dit terrein beschikbaar is, voor hen beschikbaar te laten zijn in de vorm van documenten, maar ook in de vorm van gesprekken met mevrouw Mulock Houwer. Ook de directeur sociale verzekeringen, de heer Van Loo, heeft hen gesproken.»
(Linschoten, openbare hoorzitting van 10 juni 1996)

De collegeleden hebben echter andere ervaringen voor wat betreft de begeleiding en voorlichting door het ministerie.

Het voormalige collegelid Van Rooijen hierover:

«Ik hoorde mevrouw Mulock Houwer vrijdag zeggen dat het departement, toen de wet eindelijk klaar, alweer andere prioriteiten had, zoals de Ziektewet. Toen kreeg ik de indruk: de wet is er nu door en het Ctsv en het bestuur moeten maar zien hoe zij zich redden. Dat lijkt mij ook wel het goede beeld. Wij hebben in de paar weken voor 1 januari vrijwel geen contact met het departement gehad, zeker niet de twee leden buiten de voorzitter. Er was één ambtelijk gesprek en geen gesprek met de staatssecretaris. Ik zeg niet dat dit had moeten, maar bij het begin van zo'n zware klus, van zo'n nieuwe

⁹⁴ Handelingen Tweede Kamer, 28 maart 1996, 67-4614.

organisatie, van een nieuw bestuur had men heel wel eens kunnen aangeven wat hij van ons verwachtte (...) Als men het bij de benoemingen op één gesprek houdt en na de benoemingen op een kort gesprek ergens in de namiddag, en verder geen enkel stuk aanbiedt behalve een notitie van tien kantjes die in heel grove lijnen de nOSV weergeeft, zeg ik: dat is gewoon niets. Er hoort een overdrachtdossier te zijn waarin gewoon de problemen, de risico's, de problemen in het veld, de sterke en zwakke kanten in het veld, de problemen in de organisatie worden geschetst.»

(Van Rooijen, openbare hoorzitting van 10 juni 1996)

Het inwerkdossier waarvan de staatssecretaris gewag maakt bestond, zo is de commissie gebleken, inderdaad niet uit een grondige inventarisatie van lopende werkzaamheden, bestaande knelpunten en een kader voor de inrichting van de toekomstige werkzaamheden, maar slechts uit een samenvattende beschrijving van de nOSV; ook de contacten tussen collegeleden en ministerie bleven voornamelijk beperkt tot die tussen de voorzitter en de directeur-generaal Sociale Zekerheid. De contacten betroffen bovendien vooral de rechtspositionele aspecten. Dat er heel inhoudelijk over actuele beleidsthema's en toekomstige werkzaamheden zou zijn gesproken, is de commissie niet gebleken.

Deze bevindingen maken de commissie duidelijk dat in tegenstelling tot wat de staatssecretaris altijd heeft verondersteld en ook in de Kamer heeft gesteld, van een inwerk- en begeleidingsprocedure door het ministerie van de nieuwe collegeleden nauwelijks sprake is geweest.

Kwestie Fase

Opmerkelijk is dat zowel bij velen in en rond de SVr als bij ambtelijk SZW de stellige verwachting bestond dat voorzitter Fase vanwege zijn deskundigheid en ervaring en met het oog op continuïteit in het Ctsv-bestuur zou terugkeren⁹⁵. In tegenstelling tot het feit dat hij ook een prominente plaats innam op het eerste ambtelijke groslijstje van SZW, heeft hij echter bij de politieke leiding (dat wil zeggen zowel bij minister Melkert als bij staatssecretaris Linschoten) nooit tot de serieuze kandidaten voor het voorzitterschap van het Ctsv behoord. De redenen hiervoor zijn onduidelijk en ook de lezingen hierover van de direct betrokkenen lopen uiteen.

De heer Fase stelt dat hem door de staatssecretaris op 23 oktober 1994 in een persoonlijk gesprek te verstaan is gegeven dat het met verwijzing naar de laatste kamerverkiezingen om een «puur partijpolitieke benoeming» ging, waarbij zijn persoonlijke geschiktheid in termen van deskundigheid en functioneren absoluut geen rol heeft gespeeld.

De staatssecretaris stelt dat dit geenszins het geval is geweest maar dat hij in het gesprek met de heer Fase hem heeft gewezen op het feit dat zijn hoedanigheid van (oud)SVr-voorzitter een benoeming tot Ctsv-voorzitter in de weg zou staan gegeven het streven naar vernieuwing. Dat de politieke kleur van de heer Fase geen rol kan hebben gespeeld kan volgens de staatssecretaris worden afgeleid uit het feit dat hij als eerste kandidaat oud-minister De Vries op het oog had die echter heeft bedankt.

De vraag is of dit laatste veel gewicht in de schaal legt gezien het feit dat op het departement al veel eerder bekend was dat de heer De Vries geen belangstelling had voor het voorzitterschap van het Ctsv vanwege zijn voorkeur voor een part-time functie.

Overigens blijkt de lezing van de heer Fase in die zin te worden bevestigd dat in de bindend adviesprocedure inzake zijn ontslag wel

⁹⁵ Ook de toenmalige minister De Vries had in juli 1994 nog aan zijn ambtenaren laten weten Fase een voor de hand liggende kandidaat voor het Ctsv dan wel het Tica te vinden (aantekening op nota van 19 juli 1994 van de hoofddirecteur Sociale Verzekeringen aan de minister en staatssecretaris).

degelijk van de kant van de staatssecretaris is aangegeven dat naast het vernieuwingsstreven ook politieke overwegingen een rol hebben gespeeld bij de selectie van de nieuwe Ctsv-voorzitter⁹⁶.

Nadat vervolgens bekend was geworden wie de nieuwe voorzitter wel zou zijn (voor de staatssecretaris was dit al ruim voor het gesprek met Fase op 23 oktober het geval), werd allengs ook duidelijk dat er evenmin uitzicht op een gewoon lidmaatschap bestond. De selectie van de twee overige aan te zoeken collegeleden geschiedde door de directeur-generaal Sociale Zekerheid in nauw overleg met de beoogde voorzitter en deze had een voorkeur voor een volledig nieuw bestuur. Fase is nochtans lange tijd in onzekerheid gelaten wat zijn vooruitzichten zouden zijn en ook de uiteindelijke afhandeling van de beëindiging van zijn voorzitterschap door ambtelijk en politiek SZW moet als zeer slordig, onzorgvuldig en incorrect worden aangemerkt. En wellicht ook exemplarisch voor de overgang van de SVr naar het Ctsv in het algemeen.

5.2.3 Interne structuur en verantwoordelijkheidsverdeling

Het College heeft zich voor zijn interne positionering niet willen verlaten op de voorstellen uit het dossier Nieuw Bestuur omtrent de interne structuur van het Ctsv en de te hanteren verantwoordelijkheidsverdeling. Achtergrond van deze opstelling is dat het bestuur zich overvallen voelt door de in het dossier vervatte voorstellen over de interne organisatie⁹⁷. Het bestuur heeft het sterke vermoeden dat sprake is van een reeds vastgelegde structuur, gezien de berichtgeving daarover eind 1994 naar het personeel en de reeks van benoemingen in die periode van functionarissen op sleutelposities (directeuren, afdelingshoofden) uit de nieuwe organisatiestructuur. Het bestuur voelt zich in dit vermoeden gesterkt na het inwinnen van extern juridisch advies: de reorganisatie die de facto eind 1994 door de toenmalige algemeen secretaris is doorgevoerd vormt een fait accompli voor het nieuwe bestuur⁹⁸.

Met als uitgangspunt een bestuur dat nadrukkelijk verantwoordelijk wil kunnen zijn voor de uitoefening van zijn wettelijke taken, heeft het College bureau Berenschot om een second opinion gevraagd over de voorstellen uit het dossier Nieuw Bestuur. Opmerkelijk is overigens dat in een gesprek op 19 december 1994 de voorzitter van de SVr de aanstaand voorzitter van het Ctsv de suggestie heeft gedaan na aantreden een «quick scan» te laten plegen van de organisatie teneinde snel een objectief beeld te krijgen van het apparaat als basis voor een oordeel over het model uit het dossier Nieuw Bestuur.

Het rapport van Berenschot hield een negatief oordeel in over deze voorstellen, en daarnaast een blauwdruk voor een nieuwe organisatiestructuur die beter zou passen bij de positie die het College voor zichzelf binnen de interne structuur (het bestuur bepaalt, het apparaat bereidt voor en voert uit) in gedachten had. Belangrijke elementen daaruit zijn de vorming van een geïntegreerd toezichtbedrijf met een éénhoofdige leiding en daarnaast de vorming van een aparte groep beleid en research en een facilitaire dienst. Alle formeel-wettelijke en strategische beslissingsbevoegdheden zouden in beginsel aan het College blijven (geen delegatie, tenzij ...), zodat deze als een raad van bestuur zou fungeren en er geen behoefte zou bestaan aan een zware directie met strategische bevoegdheden daaronder.

Het Berenschot-rapport is door het College overgenomen en omgezet in een reorganisatieplan. De implementatie daarvan is echter nooit goed van de grond gekomen.

Eenzijds omdat het College niet alle personele en financiële consequenties van de Berenschot-aanbevelingen vanwege de reeds aanwezige wachtgeldproblematiek voor zijn rekening wenste te nemen en zich ook

⁹⁶ De memorie van antwoord van de kant van de bewindsman bevat terzake de volgende passage:

«2.6 Toen het wetsvoorstel Osv nieuw door de Eerste Kamer was aanvaard heeft de staatssecretaris zich beraden over de benoeming van voorzitter en leden van het bestuur van het Ctsv. De staatssecretaris achtte het gewenst het bestuur samen te stellen uit personen die niet afkomstig waren uit de SVr of andere instituties van de sociale zekerheid. Ook in de personele samenstelling van het bestuur van het Ctsv zou tot uiting moeten komen dat met het Ctsv een nieuwe start werd gemaakt. Daarnaast mag bekend worden verondersteld dat bij benoemingen in functies zoals hier aan de orde de politieke kleur van kandidaten mede gewicht in de schaal legt. In dit verband verdient aantekening dat Prof. Fase afkomstig is uit de kring van het CDA.

2.7. Een en ander leidde ertoe

⁹⁷ Ook deze situatie kan als exemplarisch worden beschouwd voor de afzijdige opstelling van en gebrekkige inwerking door het ministerie. Het ministerie was immers al langer op de hoogte van het dossier Nieuw Bestuur en had de Collegeleden voorafgaande aan hun aantreden daarover kunnen informeren.

⁹⁸ Brief van 10 februari 1995 van advocatenkantoor Pels Rijcken & Droogleeveer Fortuijn aan het Ctsv-bestuur.

niet consequent opstelde tegenover de zittende directie. Met name wordt aan drie van de vier directeuren te kennen gegeven dat hun functies in het kader van de reorganisatie zullen komen te vervallen en dat voor de leidinggevende posities in de nieuwe structuur nieuwe personen zullen worden aangezocht. Tevens wordt aangegeven dat voor twee van de drie directeuren zal worden bezien in hoeverre er passende functies elders in de organisatie kunnen worden gevonden. Dit laatste vindt echter niet plaats. In plaats daarvan blijft het bestuur de bewuste directeuren aanspreken op hun taken en verantwoordelijkheden als directeur zonder daar overigens met deze personen over te communiceren.

Anderzijds kreeg het bestuur ook met de nieuw aangetrokken directeur Toezichtbedrijf een diepgaand verschil van mening over de verdere invulling van het toezichtbedrijf en de verantwoordelijkheidsverdeling tussen bestuur en directie. Ook het vervolgens uitblijven van het OR-advies over deze nadere invulling (vanwege de controverse tussen bestuur en directeur Toezichtbedrijf) droeg bij aan een verdere stagnatie.

Resultaat was dat er in feite twee verschillende organisatiestructuren (qua interne verantwoordelijkheidsverdeling en qua inrichting van activiteiten) naast elkaar gingen functioneren met als belangrijkste spanningsbron: een ambitieus, zwaar bestuur naast, maar vooral ook tegenover een full dressed directie die voor zichzelf evenmin een rol in de marge zag weggelegd.

Een en ander betekent dat het Ctsv formeel nooit met een interne organisatiestructuur heeft kunnen functioneren zoals het bestuur die voor ogen had en dat de structuur zoals die met inbegrip van de personen de facto aanwezig was, eigenlijk door geen van de partijen gewenst werd. Ook de inschakeling in februari 1996 van het organisatieadviesbureau BCG (in dit geval als procesbegeleider) vermocht deze impasse in het reorganisatieproces niet te doorbreken, vanwege het controversiële karakter van de keus voor dit bureau. Integendeel, de inschakeling van dit bureau door het bestuur zonder overleg met de OR vormde voor de OR onder meer de aanleiding het vertrouwen in het bestuur op te zeggen. Het bureau heeft ook nooit zijn opdracht kunnen uitvoeren en afmaken, onder meer vanwege dit gebrek aan draagvlak in de organisatie.

Er zijn overigens geen aanwijzingen dat uitgaande van de bestuursvorm zoals het College die zich voorstelde en abstraherend van persoonlijke conflicten, het organisatie-model zoals voorgesteld door Berenschot (met een minder zware, meer gestroomlijnde ambtelijke top) geen goed uitgangspunt zou bieden voor een adequate en éénduidige aansturing van de organisatie. Ook BCG gaat daar in zijn tussenrapportage vanuit. Een indicatie hiervoor kan tevens worden gevonden in het feit dat in de maanden dat van de directie alleen de directeur Rechtmatigheid in functie was, er sprake was van een goede, intensieve samenwerking tussen bestuur en apparaat (onder andere resulterend in een spoedreactie op het concept-wetsvoorstel post-nOSV).

Vermeldenswaard is in dit verband ook dat ook de opstellers van het dossier Nieuw Bestuur zich ervan bewust waren (getuige de interne mededelingen aan het personeel over de voortgang van het dossier⁹⁹) dat het management-concept uit dat dossier uitgaat van een bestuur dat de organisatie op hoofdlijnen aanstuurt en dat de komst van een ander type bestuur tot bijstelling van dat concept zou moeten leiden.

⁹⁹ SVr-Nieuwsbrief nr. 11, 19 juli 1994.

5.3 Interne verhoudingen

De manier van optreden van het bestuur wordt van meet af aan gekenmerkt door een combinatie van gedrevenheid en vastberadenheid. Voorop stond de overtuiging dat er niet voor niets een nieuw onafhankelijk bestuur was benoemd en dat er in de organisatie veel, zo niet alles moest veranderen om het door de wetgever verlangde toezicht mogelijk te maken. Het bestuur begon daarbij met een sterk negatief en nauwelijks te beïnvloeden beeld van de organisatie aan zijn taak (in de verwachting dat het omgekeerde ook het geval zou zijn vanwege het politieke karakter van de benoemingen); de organisatie werd gezien als een exponent van de overlegcultuur ten tijde van de SVr, die zwaar beschadigd en gefrustreerd uit de voorgaande periode was gekomen. Het liefst was men daarom met een geheel nieuwe organisatie aan de slag gegaan, maar de zaken lagen niet anders: de organisatie werd door het bestuur als een «erfenis» beschouwd. Elke vorm van continuïteit met de periode van vóór 1 januari 1995 was daarom voor de bestuursleden (indachtig het in hun ogen vernietigende oordeel van de Algemene Rekenkamer en de parlementaire enquêtecommissie over het toezicht ten tijde van de SVr) uit den boze. Evenals in zijn relatie met het veld had het bestuur vervolgens de neiging om vanuit het negatieve beeld van de organisatie elke vorm van kritiek en tegenwerking te zien als een samenspanning tegen het bestuur waartegen weerstand dient te worden geboden.

De voormalig Ctsv-voorzitter hierover:

«Die fundamenteel andere aanpak heeft geleid tot de vorming van wisselende coalities tijdens onze rit, tot kongssies, tot machtssituaties. De ene keer was dat het veld met het ministerie, de andere keer de directie en/of OR met het veld en intern binnen het Ctsv. Zo zijn wij geconfronteerd met weerstand en verzet.»

(besloten gesprek van 30 mei 1996 met het oud-bestuur als collectief)

Met het beeld dat het bestuur bij aantreden had van de organisatie strookte in ieder geval niet dat zoals eerder vermeld het apparaat bepaald uitkeek naar de komst van het Ctsv als onderdeel van de nOSV. Deze verandering werd allerwegen gezien als een mogelijkheid om werkelijk iets van het toezicht te maken. Dit enthousiasme speelde mee bij de voorbereiding en totstandkoming van het dossier Nieuw Bestuur in de loop van 1994. De verwachting bestond daarbij dat het nieuwe bestuur positief op dit initiatief zou reageren.

De directeur Effectenanalyse hierover:

«Er was niets anders dan enthousiasme. Dat meen ik heel serieus. Ik heb het beeld wel eens in de krant gelezen dat wij wilden vasthouden aan de oude cultuur, met de sociale partners etcetera. Niets is minder waar (...) Ik vind nog steeds dat een model van onafhankelijk toezicht verreweg de voorkeur verdient, en dat vonden wij allemaal. Er was dus een soort verwachting. De organisatie was zeer gemotiveerd om met dit nieuwe bestuur aan de slag te gaan.»

(Hermans, openbare hoorzitting van 7 juni 1996)

Gegeven de ongelukkige presentatie van het dossier Nieuw Bestuur – gegeven de omvang, de gedetailleerdheid en de toonzetting was niet duidelijk of sprake was van besluit of voorstel – kan begrip worden opgebracht voor het opschorten van een oordeel over dit dossier totdat het bestuur zichzelf een beter beeld van zijn taken en van de organisatie had kunnen vormen. Maar de wijze waarop dit is gegaan en de manier waarop het bestuur deze poging van de voormalig algemeen secretaris

van de SVr om het College in staat te stellen een vliegende start te maken, als een soort van interne staatsgreep interpreteerde, getuigt van achterdocht als basishouding en vervolgens van weinig vaardigheden in het omgaan met conflicten en zakelijke meningsverschillen.

Door deze houding vervolgens consequent uit te stralen en zich aanvankelijk nauwelijks open te stellen voor andere visies of relativerende signalen vormde het optreden van het bestuur een permanente bron van spanning en conflicten met directie en personeel. Ondanks momenten van goede en intensieve samenwerking is het bestuur er in de loop van 1995 in geslaagd vrijwel het gehele ambtelijke apparaat, waarbinnen als gevolg van eerdere reorganisaties en interne conflicten ook nog de nodige tegenstellingen en conflicten aanwezig waren, tegen zich in het harnas te jagen en aldus te verenigen.

Dit terwijl directie en personeel tegen de verwachting van het bestuur in relatief open en zelfs hoopvol tegenover de komst van de nieuwe bestuurders stonden. Wel bestond er in de organisatie een duidelijk ander verwachtingspatroon omtrent de taakopvatting van dat bestuur dan dat bestuur zelf bleek te hebben.

Gold voor het bestuur een gebrek aan vertrouwen en positieve grondhouding jegens directie en personeel, voor de directie gold een gebrek aan begrip en inlevingsvermogen voor de taak- en rolopvatting van het bestuur. Dit verschil in taakopvatting bleek niet te overbruggen.

De persoonlijke gedrevenheid en dadendrang van het College nemen niet weg dat zijn pogingen vat te krijgen op de door de SVr overgeleverde organisatie nooit zijn geslaagd. Los van de teneur van het bewuste rapport bleek voor het Berenschot-model wel enig draagvlak onder het personeel en bij de OR te bestaan. Maar door deze (en uiteindelijk ook de directie) te weinig te betrekken bij de verdere implementatie – dat in een organisatie die gewend is via de OR of vakbond intensief bij de interne besluitvorming te worden betrokken – en door zich grondig te verkijken bij het aantrekken van de directeur Toezichtbedrijf (omgekeerd gold hetzelfde) verzandde de reorganisatie eveneens in conflicten en competentiestrijd.

De conflicten tussen bestuur en directie gingen in eerste instantie meer om de verdeling van bevoegdheden en om management-concepties dan om de inhoud van het toezichtbeleid. Dit geldt zowel voor de periode voorafgaande aan het aantreden van de directeur Toezichtbedrijf als daarna. Maar daarna was ook sprake van een extra persoonlijke dimensie in de vorm van een fatale «chemische reactie» tussen met name de persoon van de voorzitter en de directeur Toezichtbedrijf. De komst van deze directeur had daardoor het effect van een katalysator. De directe aanleiding van deze reactie vormde het optreden van de directeur in het tv-programma Buitenhof. De gang van zaken rondom deze kwestie moet als exemplarisch worden beschouwd voor de miscommunicatie tussen bestuur en directie en de escalatie daarvan in de onderlinge werkverhoudingen.

Eind 1995 ontstonden bovendien ook verschillen van mening over de externe rol van het Ctsv en het toezichtbeleid toen het ministerie pogingen deed tot bijstelling van het toezichtbeleid en de directie daar gevoeliger voor bleek dan het bestuur¹⁰⁰.

Ook de inschakeling begin januari 1996 van de voormalig president van de Algemene Rekenkamer, de heer Kordes, als bemiddelaar kon de neerwaartse spiraal in de verhouding bestuur-directie niet doorbreken. Ofschoon de heer Kordes een goede analyse wist te maken van de interne problematiek en met concrete suggesties kwam ter verbetering van de verhoudingen, bleek de kloof tussen bestuur en directie zodanig groot, dat

¹⁰⁰ Nota van 5 december 1995 van de directeur Toezicht van het ministerie aan de staatssecretaris (zie ook paragraaf 7.4).

elke vorm van toenadering mislukte. Het voeren van verborgen agenda's kan hierbij mede een rol hebben gespeeld.

5.4 Taakuitval

De aaneenschakeling van conflicten, voorvallen en incidenten heeft onvermijdelijk gevolgen gehad voor het functioneren en de kwaliteit de producten van het Ctsv als toezichthouder.

Nochtans heeft het apparaat voor een gestage productie kunnen zorgen. Voor een belangrijk deel was dit het gevolg van de projectmatige en professionele werkwijze, het feit dat veel projecten al in de SVr-periode waren opgezet en het feit dat men zijn individuele, professionele verantwoordelijkheid niet uit de weg ging. Als gevolg hiervan is sprake van een lange «remweg» voordat interne problemen zichtbaar worden in het externe functioneren.

Of de conflictueuze interne verhoudingen ook daadwerkelijk tot een verminderde productiviteit en kwaliteitsvermindering op essentiële punten zou hebben geleid valt mede vanwege die lange remweg niet vast te stellen, maar aannemelijk acht de commissie het wel.

6. RELATIE CTSV-UITVOERINGSINSTANTIES

6.1 Inleiding

Dit hoofdstuk heeft betrekking op de wijze waarop de toezichtrelatie tussen het Ctsv en de uitvoeringsinstanties (bedrijfsverenigingen, uitvoeringsinstellingen, Tica en SVB) zich in de onderzochte periode heeft ontwikkeld. Centraal staat ook hier de vraag welke knelpunten zich daarbij hebben voorgedaan en wat daar de mogelijke oorzaken en achtergronden van zijn.

Uit de eerdere hoofdstukken is al naar voren gekomen dat het Ctsv moest aantreden in een periode van grote veranderingen in het stelsel en de uitvoering van de sociale zekerheid en in een veld met een aantal nieuwe c.q. nieuw opkomende spelers (Tica, uitvoeringsinstellingen, holdings, Ctsv zelf). Het Ctsv stond daarbij voor de taak zichzelf op basis van de nOSV in dat veld te positioneren en een toezichtrelatie met de uitvoeringsinstanties te ontwikkelen. De wijze waarop het bestuur dat heeft willen doen getuigt zoals eerder is gebleken van een hoog ambitie-niveau. Het bestuur heeft direct een intensief en sturend toezicht willen neerzetten zoals de wet dat in de opvatting van het bestuur voorschrijft. Het bestuur voelde zich in deze benadering gesterkt door signalen vanuit het ministerie van SZW over de noodzaak van sturend toezicht op de turbulente ontwikkelingen in het veld. Bovendien voelde het bestuur zich vanuit de politiek en de publieke opinie meer in het algemeen geconfronteerd met een hoog verwachtingspatroon.

Dat dit tot confrontaties en weerstanden in het toezichtveld zou leiden werd door het bestuur op voorhand verwacht en ingecalculeerd als zijnde inherent aan de omschakeling naar een strikte en consequente vorm van toezicht.

In het navolgende worden allereerst enkele meer algemene opmerkingen gemaakt over de relatie toezichthouder en ondertoezichtgestelden op het terrein van de sociale verzekeringen, alvorens wordt overgegaan naar de feitelijke ontwikkeling van die relatie in de eerste periode van het Ctsv. Het hoofdstuk wordt afgesloten met een nadere toespitsing op een tweetal thema's die sterk bepalend zijn geweest voor de relatie: het contra legem-beleid en de ontvlechting.

6.2 Eigen verantwoordelijkheid versus toezicht

Evenals dat in de oude OSV het geval was is ook de nOSV gebaseerd op het principe van functionele decentralisatie. De uitvoering van de sociale verzekeringen is ingevolge dit principe niet opgedragen aan overheidsorganen, maar aan zelfstandige organen waaraan door de wetgever bepaalde bestuurlijke taken en bevoegdheden zijn toegekend. De uitvoering van de sociale verzekeringen ter zake van ouderdom, overlijden en kosten van kinderen is op landelijke basis opgedragen aan de SVB. De uitvoering van de sociale verzekeringen ter zake van ziekte, arbeidsongeschiktheid en werkloosheid is op sectorale basis opgedragen aan bedrijfsverenigingen. Het navolgende richt zich vooral op de positie van de bedrijfsverenigingen.

Bedrijfsverenigingen zijn verenigingen met een publiekrechtelijke status: ingevolge de wet beschikken zij bij de uitvoering van hun wettelijke taken over wettelijke bevoegdheden. Eveneens ingevolge de wet hebben bedrijfsverenigingen een paritair bestuur, bestaande uit vertegenwoordigers van voor de desbetreffende bedrijfstak representatieve organisaties van werknemers en werkgevers. Bedrijfsverenigingen staan onder toezicht van het Ctsv, de minister van SZW voert het beleid inzake de

erkenningsvoorwaarden. Naast het Ctsv is ook de Algemene Rekenkamer ingevolgde de Comptabiliteitswet (Cw) bevoegd tot rechtmatigheids- en doelmatigheidsonderzoek op het terrein van de sociale zekerheid.

De taken waarvoor de bedrijfsvereniging van oudsher de bestuurlijke verantwoordelijkheid draagt, omvatten vele aspecten van het uitvoeringsproces. Onderscheiden kunnen worden taken op het gebied van claim-beoordeling, uitkeringsverzorging, begeleiding en reïntegratie, handhaving, premieheffing en -inning en fondsbeheer. Uit de in hoofdstuk 2 beschreven ontwikkelingen in de materiewetgeving blijkt, dat het accent bij de wettelijke taken van de bedrijfsverenigingen steeds meer op volumebeleid – beperking van de instroom en bevordering van de uitstroom – is komen te liggen. Om belast te kunnen worden met de uitvoering van wettelijke taken behoeft de bedrijfsvereniging ministeriële erkenning.

Bij de individuele gevalsbehandeling beschikt een bedrijfsvereniging over een grote mate van autonomie. Dit houdt onder meer in dat de bedrijfsvereniging een eigen beslissingsbevoegdheid heeft bij het toekennen, weigeren of intrekken van uitkeringen. Tegen dergelijke beslissingen staat een rechtsgang bij de rechtbank en de Centrale Raad van Beroep open. Uit de aard van de materiewetgeving vloeit mede voort dat het uitvoeringsorgaan bij de uitoefening van zijn wettelijke taken over een zekere discretionaire bevoegdheid c.q. beleidsruimte moet beschikken omdat de wet niet in alle situaties die zich in de praktijk voordoen kan voorzien. In samenhang hiermee beschikt de bedrijfsvereniging ook over beleidsruimte bij het vaststellen van formele uitvoeringsbesluiten zoals over de wijze van vaststelling en de hoogte van daglonen en over het sanctiebeleid. Zulks geldt ook voor beleidsbeslissingen die direct doorwerken in de uitvoering, bijvoorbeeld ten aanzien van de nadere invulling van wettelijke begrippen en criteria en de bepaling van de kaders waarbinnen door de feitelijke uitvoerders dient te worden gewerkt.

Een en ander laat onverlet, dat bedrijfsverenigingen gehouden zijn wetsconform te handelen. Dat er – bijvoorbeeld ten aanzien van het begrip contra legem-uitvoering – een spanning bestaat tussen autonomie en wetsconforme uitvoering van wettelijke taken, is reeds in hoofdstuk 4 duidelijk geworden.

De nOSV heeft in deze relatieve autonomie – behoudens de verplichting de feitelijke uitvoering op basis van mandaat integraal uit te besteden – geen wezenlijke verandering gebracht. De sterk toegenomen bevoegdheden van de toezichthouder doen daar in principe niets aan af. Ook bedrijfsverenigingen zijn in dit verband als ZBO's aan te merken.

In het verleden gold deze autonomie als één van de belemmeringen voor de SVr om adequaat toezicht te kunnen houden op de uitvoering van de sociale verzekeringen. Niet alleen omdat het de SVr aan een behoorlijk wettelijk kader in de OSV ontbrak als basis voor de uitoefening van toezicht,¹⁰¹ maar ook omdat elke vorm van toezicht door de uitvoeringsorganen met een beroep op de eigen verantwoordelijkheid en de wettelijke autonomie met de grootst mogelijke scepsis werd benaderd. Zoals in het rapport van de Enquêtecommissie-Buurmeijer is geanalyseerd, speelden hierbij ook belangenposities van de sociale partners een rol.

In tegenstelling tot de OSV voorziet de nOSV wel in een duidelijke wettelijke positionering en beïnstrumentering van de toezichthouder. Het toezicht op de bedrijfsverenigingen en daarmee de bemoeienis van de

¹⁰¹ De SVr had overigens wel instrumenten in de sfeer van nadere regelgeving op grond van de materiewetten.

toezichthouder met het uitvoeringsproces kreeg daarmee een stevige wettelijke basis.

Omdat evenwel de wettelijke positie en de bestuurlijke verantwoordelijkheden die de bedrijfsverenigingen van oudsher hebben in de nOSV niet wezenlijk zijn aangetast, is het spanningsveld tussen toezichthouder en uitvoeringsorganen niet afgenomen. Integendeel, de toekenning van vergaande interventiemogelijkheden en de opdracht van sturend toezicht aan de toezichthouder impliceert in wezen een groter potentieel spanningsveld dan voorheen met de eigen verantwoordelijkheid van de uitvoeringsorganen.

De commissie stelt vast dat dit spanningsveld in zekere zin inherent is aan toezichtrelaties, maar dat het op een terrein als dat van de sociale verzekering van partijen veel vergt (respect voor ieders verantwoordelijkheden, openheid en communicatie) teneinde de onderlinge verhoudingen functioneel en zakelijk te doen zijn.

6.3 Relatie Ctsv en uitvoeringsinstanties in de praktijk

Deze spanning was ook reeds waarneembaar ten aanzien van het toezichtbeleid van de SVr-Toezichtkamer: uitvoeringsorganen moeten wennen aan onafhankelijk toezicht en steken in eerste instantie dus ook moeizaam in op het toezichtbeleid van het Ctsv. Het verschijnsel van sturend toezicht wordt met enige argwaan tegemoet gezien, mede omdat nog niet duidelijk is wat dat toezicht nu precies zal gaan inhouden en hoe dat zich zal verhouden tot de eigen verantwoordelijkheid als uitvoeringsorganisatie en tot de coördinerende taken van het eveneens nieuwe Tica. Bij de inwerkingtreding van de nOSV ziet het uitvoeringsveld zich immers geconfronteerd met twee nieuwe organen op centraal niveau ter vervanging van de SVr, het Tica en het Ctsv. Gelet op de wettelijke taken van deze twee organen, coördinatie en afstemming respectievelijk controle en sturing, bestaat in het veld onduidelijkheid over de verhouding daartussen en over de praktische consequenties voor de uitvoering in termen van controledichtheid en rechtstreekse inmenging van bovenaf.

Tevens heeft men de handen vol aan de door de nOSV verlangde wijzigingen (regionalisering, ontvlechting, marktwerking, samenwerking) en de wijzigingen in de materiewetgeving, die tezamen genomen majeure implicaties zouden hebben voor de eigen organisatie.

Dit neemt niet weg dat deze wijzigingen met name door de uitvoeringsinstellingen al snel niet alleen als een bedreiging worden gezien, maar ook als een nieuw en uitdagend perspectief voor verdere ontwikkeling.

De argwaan slaat hier en daar zelfs om in weerstand als het Ctsv-bestuur – waarschijnlijk eveneens uit argwaan – het veld op de in hoofdstuk 4 beschreven wijze met een omvangrijke voorleggingsregeling benadert. Het veld ervaart dit als éézijdig en hiërarchisch. In september/oktober 1995 is een dieptepunt in de relatie waarneembaar, mede als gevolg van de eerste resultaten van het Rechtmatigheidsonderzoek 1994.

De uitvoeringsorganen oordelen – blijkens hun reacties – niettemin genuanceerd, maar per saldo kritisch over de producten en presentatie van het Ctsv. Een samenvatting van de ontvangen reacties is in bijlage 8 opgenomen.

Er is weliswaar begrip en respect voor de positie en taakstelling van het Ctsv, maar de contacten met en de activiteiten van het Ctsv worden niet altijd even constructief bevonden. De toezichtfilosofie is voor het veld een bespreekbaar document, over de toepassing daarvan in de praktijk is men minder te spreken (de zgn. controle-toren, het beleid ten aanzien van ontvlechting, het contra legem-beleid). Vooral de discrepantie tussen filosofie en praktijk op het punt van de ook door het Ctsv beleden eigen verantwoordelijkheid van de bedrijfsverenigingen, ondergraaft het

vertrouwen in het Ctsv. In de praktijk heeft men vooral kritiek op de (mede door de politiek) opgelegde tempodwang, het negeren van praktijkproblemen en de communicatie en publiciteit rondom onderzoeksresultaten (begrotingen 1996, rechtmatigheidsonderzoeken 1994).

Het optreden daarentegen van het Ctsv in bijvoorbeeld de kwestie van de uitbesteding staftaken binnen de GAK-holding heeft bij een aantal bedrijfsverenigingen waardering ondervonden. Hierbij speelde mee de ontstane controverse tussen de GAK-bedrijfsverenigingen en de GAK-holding over de mate van zeggenschap voor de bedrijfsverenigingen als opdrachtgevers over de interne organisatie van de GAK-uitvoeringsinstelling (A-poot) als opdrachtnemer.

Tica, en in mindere mate ook individuele bedrijfsverenigingen en uitvoeringsinstellingen hebben allengs hun strategie hoofdzakelijk op ambtelijk en politiek SZW gericht om een verandering in de wetgeving en meer ruimte voor de uitvoering te bewerkstelligen. De als gesloten en weinig communicatief ervaren opstelling van het Ctsv draagt hieraan bij, maar ook het besef dat wrijvingen in de relaties tussen het veld en het Ctsv voor een deel worden bepaald doordat het Ctsv toezicht moet houden op moeilijk uitvoerbare wet- en regelgeving. In de opvatting van de uitvoeringsorganen, zo blijkt uit de reacties, is de politiek vaak te laat met aanvullende regelgeving, geeft ze veel te weinig tijd om nieuwe wet- en regelgeving te implementeren en creëert ze een spanning tussen beleidsdoelstellingen en wettelijk kader waardoor de uitvoering maar ook de toezichthouder in de problemen komen. Late regelgeving door het ministerie met korte implementatietijd, zo luidt de kritiek, leiden vervolgens tot late toetsingskaders van de toezichthouder en afrekening op basis van onrealistische eisen.

Tekenend voor de verhoudingen is dat het Ctsv-bestuur de rechtstreekse contacten tussen het veld en het ministerie ervaart als pogingen tot coalitievorming en kongsies tegen de toezichthouder. En derhalve als een bevestiging van het negatieve beeld dat het bestuur van het veld had (en ook had meegekregen van het ministerie en van de parlementaire enquêtecommissie) toen het aan zijn taak begon.

Het ontbreken van natuurlijk gezag bij de toezichthouder, dan wel het aanvankelijke wantrouwen bij het veld, neemt ten slotte niet weg dat de uitvoeringsorganen zich – onverlet wrijvingen, weerstanden en aanvaringen – uiteindelijk wel moesten voegen naar het wettelijke gezag van het Ctsv en dat er na verloop van tijd werkbare verhoudingen ontstaan tussen het veld en de toezichthouder.

6.4 Contra legem en ontvlechting

De hierboven beschreven spanningen rond het toezicht manifesteren zich ook in een aantal beleidskwesties met contra legem-aspecten. In hoofdstuk 4 is het beleid van het Ctsv inzake contra legem-uitvoering reeds aan de orde geweest, hier worden een aantal concrete gevallen beschreven om de verhouding tussen Ctsv en het veld nader uit te diepen. Het ministerie van SZW zal hierin een prominente rol blijken te spelen. Overigens is het in het kader van dit parlementaire onderzoek niet mogelijk deze gevallen tot in alle details te analyseren en in te gaan op gerezen meningsverschillen tussen Ctsv en het veld. Het gaat hier voornamelijk om de rol die het Ctsv heeft gespeeld ten opzichte van de andere spelers op het veld.

Ontvlechting

Tijdens het algemeen overleg van 2 november 1995¹⁰² liet de staatssecretaris weten een situatie, waarin er nog geen ontvlechting is, als een contra legem-situatie te beschouwen. Gelet op de nOSV dient aan deze situatie zo snel mogelijk een einde te worden gemaakt. Het gaat hier dus om de manier waarop dit per 1 januari 1996 is bereikt.

In hoofdstuk 2 is de ontvlechtigingsproblematiek al enigszins beschreven. De kwestie is tijdens de besloten en de openbare gesprekken die de commissie heeft gevoerd veelvuldig aan de orde geweest. De heren Buurmeijer en De Jong (besloten gesprekken van 22 mei 1996) en mevr. Drijver (openbare hoorzitting van 6 juni 1996) hebben kritiek geleverd op het beleid van zowel het ministerie van SZW als Ctsv.¹⁰³ Mevr. Mulock Houwer (besloten gesprek van 28 mei 1996) heeft daar het een en ander tegenin gebracht.¹⁰⁴ De heer Van Rooijen (hoorzitting van 10 juni) heeft een van de problemen toegelicht: het eind 1995 overbrengen door het GAK van alle stafdiensten, en met name de accountantsdienst, van de publieke naar de private poot van de holding.¹⁰⁵

Uit deze gedachtenwisseling concludeert de commissie, dat de verhouding tussen Ctsv en veld (in het bijzonder de uitvoeringsinstellingen) sterk onder druk is geplaatst door het feit dat de nOSV op dit punt niet zorgvuldig was voorbereid: het ministerie van SZW moest de ontvlechting na de invoeringsdatum nog implementeren. Het ministerie van SZW heeft daarbij te laat de beperkingen van de nOSV ingezien. Het Ctsv heeft als onafhankelijk toezichthouder terecht de lijn gehanteerd dat daar waar op relevante gebieden de normstelling niet helder is, het primaat voor die normstelling bij de politiek ligt, en dus terugkoppeling naar de politiek verantwoordelijken geboden is. Toen die normen helder waren heeft het Ctsv toetsingskaders ontwikkeld, waarmee het een bijdrage heeft geleverd aan de implementatie van de wet en de toezichtbaarheid ervan. Het Ctsv heeft daarmee ook een bijgedrag geleverd aan de verdere uitwerking van die wettelijke normen, en zich wederom niet populair gemaakt. Over het gelijk in het conflict tussen Ctsv en GAK Nederland BV over beweerd misbruik van publieke gelden kan de commissie geen uitspraak doen.

WW-experimenten

Tijdens de hoorzittingen kwam ook enige malen de zaak van de zgn. WW-experimenten aan de orde. Het gaat naast het zgn. Andorra-project om voorstellen om werklozen in het kader van bredere samenwerking met arbeidsvoorziening en sociale diensten te kunnen inschakelen bij experimenten in Venlo, Maastricht, Delft en Winschoten. Betrokken zijn o.a. de Nieuwe Algemene Bedrijfsvereniging, de BV Banken en de BVG. Deze experimenten zijn door het Ctsv (en soms ook al door de Toezichtkamer van de SVr) contra legem verklaard omdat een aantal aspecten ervan (onduidelijkheid over het ontstaan van het recht, over de beoordeling van het recht, over financiering begeleidingsactiviteiten, het gedurende langere tijd scholen en werken met behoud van uitkering) tegen de bepalingen van de Werkloosheidswet ingaan. Uitvoeringsinstanties pleitten voor soepelheid van het Ctsv en verruiming van het bestaande experimenteerartikel, anderen stelden vast dat de toezichthouder uit de stukken niet anders kon concluderen dan dat hier sprake was van strijdigheid met de letter van de wet en de bedoelingen van de wetgever. Curieus is, zoals ook de heer Buurmeijer in het besloten gesprek van 22 mei 1996 heeft opgemerkt, dat het Tica zelf de nadere regelgeving inzake scholing met behoud van uitkering kon wijzigen, maar door een blokkade tussen werkgevers en werknemers niet bij machte was daartoe te besluiten. Een andere optie is wetswijziging.

¹⁰² Tweede Kamer, vergaderjaar 1995–1996, 24 215, nr. 9

¹⁰³ SZW zou bij de uitleg van de bepalingen in de nOSV inzake de verplichte uitbesteding van de administratie van bedrijfsverenigingen aan een erkende uitvoeringsinstelling een onduidelijk beleid hebben gevoerd (holdingconstructie mag – mag nog niet – mag onder voorwaarden), het Ctsv zou zich aanvankelijk te afstandelijk en formeel (bijvoorbeeld niet in de stuurgroep-Witteveen gaan zitten) opgesteld hebben om dan maanden nadat de staatssecretaris (medio 1995) en de Kamer (2 november 1995) het groene licht hadden gegeven nog met een – door de staatssecretaris later onderschreven afkeuring op onderdelen (uitbesteding staftaken uitvoeringsinstelling binnen de holding) te komen.

¹⁰⁴ In februari 1995 bleken er over de ontvlechting van de juridische, bestuurlijke en financiële verhoudingen verontrustend veel praktische problemen en ook verschillen van mening tussen bedrijfsverenigingen en uitvoeringsinstellingen te zijn, mede veroorzaakt door discussies over privatisering en marktwerking. SZW heeft het proces toen beperkt (pas op de plaats) tot wat er in het kader van de nOSV kon. De holdingstructuur was een wens van het veld, omdat men personeels- en andere problemen had en in wou spelen op de privatisering. Eind 1995 is een goede samenwerking op gang gekomen met Ctsv en veld. Het Ctsv heeft toetsingskaders ontwikkeld maar er bleven nog een aantal kleine onopgeloste problemen.

¹⁰⁵ Die accountantsdienst was cruciaal, omdat het Ctsv toezicht houdt op het GAK via die accountantsdienst. Over de opstelling van het Ctsv is hij van mening, dat een toezichthouder geen onderdeel mag worden van een onderhandelingsspel over geld.

De commissie stelt vast, dat ook hier het gezag van de toezichthouder mede door de opstelling van andere spelers in het veld, te weten het ministerie van SZW en Tica, is ondergraven. Het Ctsv was net als voorheen de Toezichtkamer gehouden de wet toe te passen en heeft aan het ministerie van SZW en Tica signalen afgegeven omtrent oplossingen van de gerezen problemen. Het is in verband met berichten dat het ministerie deze experimenten eigenlijk wenselijk achtte, de vraag in hoeverre ambtelijk en politiek SZW zich in deze consequent hebben opgesteld.

Malusregeling

Hier ging het om een maatschappelijk omstreden regeling, die door uitspraken van de Centrale Raad van Beroep moeilijker uitvoerbaar was geworden. Bedrijfsverenigingen wilden contra legem overgaan tot kwijtschelding van opgelegde malussen en – toen de intrekking van de malusregeling per 1 juli 1995 bekend was geworden – verder afzien van oplegging en inning van malussen. Na overleg tussen Ctsv, SZW en Tica heeft de laatste instantie een uitvoeringsregeling getroffen, die ervoor zorgde dat de maluswetgeving tot 1 juli 1995 met inachtneming van zowel de jurisprudentie als het beginsel van rechtsgelijkheid werd uitgevoerd.

De commissie constateert dat in dit geval sprake was van effectief samenspel tussen Ctsv, Tica en SZW. Berichten over de onuitvoerbaarheid van de regeling zijn onderzocht en onjuist bevonden, Tica en SZW hebben constructieve inspanningen geleverd en de positie van de toezichthouder lijkt ondanks een principiële houding niet geschaad.

Marginale arbeid

In enige hoorzittingen is de kwestie van de rol van het Ctsv bij de vaststelling van verzekeringsplicht voor werknemersverzekeringen bij gelegenheidsarbeid in de agrarische sector (bijvoorbeeld de aspergeteelt) aan de orde geweest. De Toezichtkamer van de SVr heeft in 1994 de zgn. scholieren- en studentenregeling van de Bedrijfsvereniging Tabaksverwerkende en Agrarische Bedrijven (BV TAB) ter schorsing en vernietiging aan de minister van SZW voorgedragen, omdat de verzekeringsplicht hierin niet werd nageleefd. Meer mogelijkheden had de toezichthouder onder de OSV niet. Na 6 maanden schorsing is de regeling in afwachting van wetwijzigingen weer in werking getreden. Het Ctsv heeft deze contra legem-situatie tot op heden mede om technische redenen gedoogd, waarschijnlijk in afwachting van een wettelijke regeling, nu er in de Kamer twee wetsvoorstellen in dezen aanhangig zijn.

De commissie stelt vast dat het Ctsv niet in alle gevallen tot een hard contra legem-oordeel met dito maatregelen komt. Ook tot gedogen in afwachting van wettelijke maatregelen is een enkele maal besloten.

Wijziging Schattingsbesluit

Dit is de cause célèbre van de contra legem: hoe moet een toezichthouder zich gedragen als staatssecretaris en Kamer het eens zijn over een voorgenomen wijziging van de regels en de uitvoering zich daar alvast aan wil aanpassen?

Met de Wet TBA, een wijziging van de WAO, was in 1993 het arbeidsongeschiktheids criterium aangescherpt. Vanwege ongewenste effecten besloot de staatssecretaris medio 1995 na een Kamerdebat het Schattingsbesluit waarin dit criterium was neergelegd, met terugwerkende kracht te wijzigen. Hij verzocht het Tica te bewerkstelligen dat de bedrijfsverenigingen hierop zouden anticiperen en stelde het Ctsv hiervan

op de hoogte met het verzoek hiermee in het toezicht rekening te houden. Hiermee plaatste hij het Ctsv in een politieke klem, waarin de toezichthouder veel schade had kunnen oplopen. Het College heeft echter niet gekozen voor gedogen van een duidelijke contra legem-situatie, noch voor het rigide afwijzen van alle ter goedkeuring voorgelegde besluiten, maar een uitweg gevonden door verzoeken van bedrijfsverenigingen pas te behandelen toen was gebleken dat de voorgestelde wijziging van het Schattingsbesluit niet had geleid tot bezwaren in de Tweede Kamer. Wel heeft het Ctsv de staatssecretaris stevig toegesproken over zijn contra legem-voorstellen en het Tica kritisch gevolgd bij het modelleren van de uitvoering. In overleg tussen Ctsv en Tica zijn procedure-afspraken gemaakt aangaande anticiperend beleid en contra legem-handelen.

De commissie stelt vast dat het optreden van het Ctsv in dezen correct was, en dat de staatssecretaris het Ctsv onnodig in een moeilijke positie heeft gebracht. Ook hier twijfelen weinigen aan de verantwoordelijkheid en de taak van een onafhankelijke toezichthouder: nee zeggen tegen contra legem en eenieder op effectieve wijze op zijn verantwoordelijkheden wijzen.

Samenvattend kan worden gesteld, dat het handelen van het Ctsv-bestuur inzake contra legem-beleid misschien niet soepel op de uitvoeringsorganisaties is overgekomen, maar zeker niet incorrect was.

Het aanvankelijke wantrouwen jegens de toezichthouder heeft – onverlet periodiek terugkerende wrijvingen, weerstanden en aanvaringen – uiteindelijk geresulteerd in werkbare verhoudingen tussen toezichthouder en veld en aanvaarding van het wettelijke gezag van het Ctsv.

7. RELATIE CTSV-MINISTERIE VAN SZW

7.1 Inleiding

In dit hoofdstuk wordt afzonderlijk stilgestaan bij de wijze waarop het ministerie van SZW (in casu de ambtelijke en politieke leiding) zijn rol als eindverantwoordelijke voor de inhoud en uitvoering (inclusief het toezicht daarop) van de sociale verzekeringen invulling heeft gegeven. Centrale vraag daarbij is hoe de relatie tussen het ministerie en het Ctsv zich heeft ontwikkeld, welke knelpunten zich daarbij hebben voorgedaan en welk aandeel de opstelling van het ministerie daarin heeft gehad.

Uit de wetsgeschiedenis (paragraaf 3.2.1) komt naar voren dat de wetgever heel bewust een onafhankelijk toezicht heeft gewild (paragraaf 3.2.1.2) met vergaande interventiebevoegdheden voor de toezichthouder, maar anderzijds veel heeft opengelaten aan de invulling daarvan door ministerie en toezichthouder (paragraaf 3.2.1.3). Het Ctsv heeft daarin vanuit een sterk aanwezig gevoel van onafhankelijkheid een geheel eigen en vooral ambitieuze koers willen varen (hoofdstuk 4), hetgeen (deels aan de toezichtrelatie inherente) spanningen met het toezichtveld opleverde (hoofdstuk 6) maar uiteindelijk vooral ook botste met de kijk van het ministerie op de taak en de rol van het Ctsv als toezichthouder. De wet en wetsgeschiedenis worden door ministerie en Ctsv verschillend geïnterpreteerd en vormen aldus een permanente bron van spanning in de onderlinge relatie.

Tegen deze achtergrond wordt allereerst in aanvulling op wat daarover in het voorgaande is opgemerkt, afzonderlijk ingegaan op het thema van de ministeriële verantwoordelijkheid zijnde het kernthema in de verhouding ministerie-Ctsv. Daarna komen het toezichtbeleid van het ministerie en de organisatie en uitvoering daarvan aan de orde. Het hoofdstuk wordt afgesloten met een beschrijving van de wijze waarop de relatie tussen het ministerie en het Ctsv zich in de praktijk heeft ontwikkeld.

7.2 Ministeriële verantwoordelijkheid versus onafhankelijkheid

Uit de paragraaf 3.2.1.2 komt naar voren dat de wet en de parlementaire behandeling daarvan aanknopingspunten bieden voor een uiteenlopende beantwoording van de vraag welke mate van onafhankelijkheid het Ctsv als ZBO in zijn relatie met de minister kan en mag claimen. Ctsv en ministerie blijken er dan ook verschillende opvattingen over op na te houden.

Het College leidde uit de wet en de wetsgeschiedenis af dat noodzakelijkerwijs formeel weliswaar een ministeriële verantwoordelijkheid is gepostuleerd maar dat materieel sprake zou zijn van een onafhankelijkheid voor de toezichthouder. Voedingsbronnen hiervoor kunnen zijn geweest de keuze als zodanig voor een ZBO, maar ook de motie-Wöltgens uit het parlementaire debat over het enquêterapport (omtrent onder meer de wenselijkheid van onafhankelijk toezicht) in haar eerste versie (22 730, nr. 22) gevolgd door een andere motie-Wöltgens (omtrent de wenselijkheid van een periodieke rechtstreekse rapportage van het Ctsv aan de Kamer; 22 730, nr. 23), en uitspraken van de zijde van het kabinet tijdens de parlementaire behandeling van de NOSV de toezichthouder te zullen behandelen «als ware het een zelfstandig bestuursorgaan».

Voor het ministerie daarentegen heeft het met verwijzing naar dezelfde wet en wetsgeschiedenis nooit ter discussie gestaan dat er sprake is van een volkomen ministeriële verantwoordelijkheid voor inhoud en

uitvoering van de sociale verzekeringen. Dit betekent dat ook het Ctsv als toezichthouder op die uitvoering volledig onder die verantwoordelijkheid zou vallen, waaraan de keuze voor een ZBO niets kon afdoen. Met andere woorden, het toezicht door het Ctsv staat primair in functie van de ministeriële verantwoordelijkheid en niet, althans niet los daarvan, in functie van – zoals het College dat zelf in zijn (oorspronkelijke) toezicht-filosofie suggereerde – de samenleving c.q. het parlement als controleur van de minister. Deze opvatting vindt steun in het feit dat de minister in de nOSV een uitgebreid instrumentarium tot zijn beschikking heeft gekregen ter beïnvloeding en sturing van het Ctsv alsook in meer algemene opvattingen over de relatieve onafhankelijkheid van toezichthouders op uitvoering van wetgeving (de begrenzing daarvan door de gewenste ministeriële verantwoordelijkheid). Verder kan steun worden gevonden in de wijze waarop de oorspronkelijke motie-Wöltgens zonder al te veel moeite op verzoek van staatssecretaris Wallage door de opstellers is bijgesteld zodat niet langer zou worden gesproken van een toezicht dat ook onafhankelijk zou zijn van de overheid¹⁰⁶. De staatssecretaris hanteerde als argument voor zijn verzoek het feit dat hij anders niet zijn ministeriële verantwoordelijkheid kon waarmaken.

Ten slotte kan de meeraangehaalde uitspraak van de toenmalige staatssecretaris in het nader rapport het Ctsv te behandelen «als ware het een zelfstandig bestuursorgaan» evenzeer worden uitgelegd ten faveure van het departementale standpunt.

7.3 Toezichtbeleid SZW

Gegeven het feit dat het ministerie – daarin gesteund door de wetgever – de eindverantwoordelijkheid opeist voor het toezicht op de uitvoering van de sociale verzekeringen, bevreemdt het dat het ministerie niet een globale toezichtfilosofie op papier had staan op het moment waarop het Ctsv moest aantreden en op basis waarvan het Ctsv zijn toezichtbeleid zou hebben kunnen formuleren. Op zichzelf genomen zaten er al aanzetten voor het ministeriële toezichtbeleid in de nota die in december 1993 naar de Tweede Kamer werd gezonden, maar noch het ministerie noch de Tweede Kamer zijn daar bij gelegenheid van de parlementaire behandeling van de nOSV op teruggekomen.

Tot november 1995 was van een geëxpliciteerd beleid van het ministerie ter zake van het toezicht op de uitvoering van de sociale verzekeringen (dat wil zeggen: op het toezicht zoals dat door het Ctsv wordt uitgeoefend) nauwelijks of geen sprake. In maart 1995 was wel sprake van een concept-toezichtfilosofie met de bedoeling daarover met het Ctsv van gedachten te wisselen. Hiervan is evenwel weinig terechtgekomen en de concept-nota raakt verder buiten beeld.

In de tussenliggende periode vanaf 1 januari 1995 bestond het beleid derhalve overwegend uit ad hoc reacties op acties en producten van het Ctsv. Het ministerie vertoont daarbij een sterk wisselvallige opstelling in de aansturing van het Ctsv: nu eens moet het Ctsv minder, dan juist weer meer ambitieus in zijn toezichtbeleid zijn; een heldere visie op de rol van de toezichthouder ontbreekt (zie paragraaf 7.4). Pas in november 1995 wordt met het plan van aanpak de eerste stap op weg naar een meer systematisch toezichtbeleid gezet.

Een aantal factoren, die deels betrekking hebben op de organisatorische inpassing en uitvoering van het departementale toezichtbeleid, heeft aan de trage opstelling van het ministerie bijgedragen.

Het departementale toezichtbeleid is pas per 1 januari 1995, dus met het van kracht worden van de nOSV, organisatorisch verzelfstandigd en ondergebracht in de nieuwe directie Toezicht van het ministerie van SZW. Zulks als onderdeel van de herinrichtingsoperatie van het gehele

¹⁰⁶ Tweede Kamer, vergaderjaar 1993–1994, 22 730, nr. 24. Teruggeslagen werd op de uitspraak «dat er onafhankelijk toezicht zal zijn.»

ministerie waarbij in dit geval het streven een rol speelde om de toezicht-functie te scheiden van de beleidsontwikkelingsfunctie. Vóór 1 januari 1995 was geen sprake van een zelfstandig ministerie-onderdeel belast met de integrale verantwoordelijkheid voor het door het ministerie uit te oefenen toezicht op externe toezichthouders. Het toezichtbeleid op het terrein van de sociale verzekering als zodanig was tot dat moment organisatorisch ondergebracht binnen dezelfde (hoofd)directie die ook verantwoordelijk was voor de materiewetgeving, de uitvoering en het beleid daaromtrent. Binnen deze directie had medio 1994 het formuleren van een toezichtbeleid temidden van de lopende wetgevingsprojecten niet de hoogste politieke prioriteit. De aandacht en menskracht gingen in het najaar van 1994 vooral uit naar de uitwerking van de afspraken uit het regeerakkoord (privatisering ZW, opting out en premiedifferentiatie AAW/WAO) en de voorbereiding van de implementatie van de nOSV (instelling Tica, opheffing GMD).

Bovendien was op het ministerie bekend dat het secretariaat van de SVr het toezichtbeleid ten behoeve van het toekomstige Ctsv reeds in belangrijke mate in de steigers had staan. De directeur-generaal Sociale Zekerheid beschikte medio 1994 reeds op vertrouwelijke basis over de eerste (weliswaar nog onvolledige) versie van het dossier Nieuw Bestuur en had daarmee ook op hoofdlijnen informeel haar instemming doen betuigen¹⁰⁷.

Ook in de eerste periode na het van kracht worden van de nOSV was het voor zowel de nieuwe directie Toezicht van het ministerie als voor het nieuwe Ctsv vooral zoeken naar de juiste werkwijze en onderlinge positionering. Het ministerie maakte zich daarbij lange tijd meer zorgen over de onafhankelijke positionering van het Ctsv dan over de inhoud van het toezichtbeleid en de reacties uit het veld. Met name deze reacties werden in eerste instantie gezien als een teken dat het toezicht daadwerkelijk functioneert en zijn horzelfunctie waarmaakt. In samenhang hiermee waren de bemoeienissen van het ministerie met het toezichtbeleid van het Ctsv in tegenstelling tot die met dat van de SVr-Toezichtkamer in de voorgaande periode in de eerste helft van 1995 beperkt.

Het duurt zoals gezegd uiteindelijk tot november 1995 voordat het ministerie zijn toezichtbeleid in eerste versie en in de vorm van een plan van aanpak op papier heeft staan¹⁰⁸.

Het lijkt erop alsof het ministerie met dit plan van aanpak evenals het Ctsv rigoureuus een streep heeft willen trekken onder de SVr-periode. Dit duidt erop dat men geen lering heeft willen trekken althans niet heeft getrokken uit de fouten maar ook niet uit de successen van de SVr respectievelijk zijn Toezichtkamer met de inrichting van het toezicht. Zo zijn de doelen die SZW in het toezichtplan aan het toezicht stelt niet concreet geformuleerd; verder dan goede voornemens over te ontwikkelen kengetallen en ijkpunten wordt niet gekomen.

Anderzijds gaan de normen die het ministerie van SZW eventueel wil aanleggen voor het toezichtbeleid van het Ctsv (controle op totstand-koming van producten, interne organisatie, kwaliteit personeel) behoorlijk ver voor de controle op een ZBO.

Verder heeft het ministerie van SZW inzake de toezichtbaarheidstoets, die sinds oktober 1995 wordt uitgevoerd, de bezwaren van het Ctsv (medeverantwoordelijkheid voor beleid) niet willen honoreren.

Wat de vormgeving van de informatievoorziening (informatieprotocol, uitvoeringseffectrapportages, artikel 10 nOSV) betreft heeft het ministerie de invulling uiteindelijk aan het Ctsv gelaten.

¹⁰⁷ Het concept-dossier is op 7 juli 1994 door de toenmalige algemeen secretaris naar het ministerie gestuurd ter attentie van de directeur-generaal Sociale Zekerheid. Naar aanleiding hiervan liet de hoofddirecteur Sociale Verzekeringen op 28 juli 1994 als «visie van SZW» informeel weten zich in grote lijnen in de gekozen benadering te kunnen vinden, met dien verstande dat de relatie tussen het Ctsv en de minister meer aandacht behoeft. Zo kan, aldus de hoofddirecteur, in het kader van de informatievoorziening aan de minister geen sprake zijn van «rekening houden met de wensen van de wetgever», maar zullen er nadere regelingen op basis van de wet komen waarin wordt voorgeschreven welke gegevens het Ctsv wanneer moet leveren aan de minister.

¹⁰⁸ Intussen hebben zich mede door het van meet af aan ontbreken van een helder ministerieel toezichtbeleid als beleidskader voor het Ctsv, wel de nodige conflicten tussen ministerie en Ctsv voorgedaan (zie paragraaf 7.4).

Pas in zijn brief van 23 april 1996 aan de Tweede Kamer komt de staatssecretaris tot een standpunt¹⁰⁹.

Ten slotte wil het ministerie, blijkens het plan van aanpak, evenals het Ctsv een overgangstraject volgen om systeemgericht toezicht inhoud te geven; concretisering van deze voornemens in een activiteitenplanning vindt echter niet plaats.

De organisatorische voorbereiding en begeleiding van de overgang van de SVr naar het Ctsv was medio 1994 weliswaar onderwerp van aandacht op het ministerie maar het ter zake opgestelde plan van aanpak heeft nooit een adequate uitvoering gekregen. Hieraan droegen enerzijds bij de tussentijdse kabinetswisseling en de vertraagde behandeling van het wetsvoorstel en onzekere stemming in de Eerste Kamer, waardoor de benoemingsprocedure pas op een laat tijdstip kon worden ingezet. Anderzijds was met enig vooruitwerken een behoorlijke inwerk- en overdrachtsprocedure voor de nieuwe bestuursleden nog wel mogelijk geweest.

Wat hiervan ook zij, de commissie heeft de indruk dat het ministerie zich op dat moment (in weerwil van eerdere goede voornemens) aan een dergelijke procedure überhaupt niet veel gelegen liet liggen.

Het bestuur kreeg in ieder geval door deze gang van zaken van het ministerie carte blanche om de inhoud en organisatie van het toezicht geheel naar eigen hand vorm te geven. Op zichzelf past dat bij de afstandelijke houding van het ministerie ten opzichte van een ZBO (zie ook de volgende paragraaf). Nochtans zou in de ogen van de commissie, gegeven de voorgeschiedenis en het voorwerk van het SVr-secretariaat en gelet op de beperkte bekendheid van de bestuursleden met de sociale-verzekeringssector, een duidelijke regievoering en ondersteuning vanuit het ministerie in de overgangsfase wenselijk en noodzakelijk geweest zijn. De commissie realiseert zich dat de ambitie van het nieuwe College, daarin gestimuleerd door het ministerie, juist was een streep te trekken onder de SVr-periode. In de opvatting van de collegeleden lag het dan juist niet voor de hand om met het oog op continuïteit zoveel mogelijk voort te bouwen op wat het voormalige SVr-secretariaat aan voorwerk had verricht.

7.4 Relatie Ctsv en ministerie van SZW in de praktijk

De contacten tussen Ctsv en ministerie van SZW zijn gestructureerd door middel van een driemaandelijks bestuurlijk overleg tussen staatssecretaris en bestuur, voorafgegaan en voorbereid door een directeuren-overleg. Daarnaast zijn er ad hoc functionele contacten op ambtelijk en collegiaal niveau tussen Ctsv en ministerie.

Het feit dat de wet en wetsgeschiedenis op het punt van de onafhankelijke status van het Ctsv tot uiteenlopende interpretaties aanleiding kan geven, blijkt een dominante rol te spelen in de verhoudingen tussen het College en het ministerie. Over de gewenste onafhankelijkheid ten opzichte van de uitvoering bestaat geen verschil van mening. College en ministerie hanteren echter van meet af aan een andere opvatting over hoe ver de onafhankelijkheid van het Ctsv ten opzichte van de minister kan gaan. Dit gaat overigens terug tot het najaar van 1994 toen ambtelijk SZW via informele reacties op het concept-dossier Nieuw Bestuur al aangaf dat men bedenkingen heeft over de door het SVr-secretariaat geambieerde onafhankelijke opstelling van het Ctsv tegenover het ministerie. Maar ook in de loop van 1995 is dit – zo is de commissie gebleken uit de verslagen van de bestuurlijke overleggen SZW–Ctsv van 18 mei, 28 juni, 18 september en 11 december – een voortdurend terugkerend punt van

¹⁰⁹ Zie ook paragraaf 4.4.

discussie dat eind 1995 niet is opgelost en één van de hoofdpunten van kritiek van het ministerie blijft op het functioneren van het Ctsv.

Het ministerie blijkt steeds de nadruk te willen leggen op de ministeriële verantwoordelijkheid en komt vervolgens tot een beperkte opvatting van onafhankelijkheid. De werkzaamheden van het Ctsv moeten het de minister mogelijk maken dat hij zijn politieke verantwoordelijkheid kan dragen voor het beleidsterrein.

Het Ctsv daartegen legt de nadruk op zijn status als ZBO en komt met erkenning van de ministeriële verantwoordelijkheid toch tot een bredere interpretatie van de door de staatssecretaris beoogde onafhankelijkheid. Ook in de praktijk laat het Ctsv niet na zich te profileren als een onpartijdige en onafhankelijke toezichthouder in dienst van de samenleving. Zo poneert de voorzitter van het Ctsv voor een symposium op 17 november 1995¹¹⁰ de volgende stelling: «De toezichthouder moet, vind ik, op enige afstand staan van die overheid, moet zelfs het beleid van de overheid kritisch kunnen volgen. Ziedaar mijn tweede stelling: Goed toezicht staat op afstand van de overheid.» Om daar aan toe te voegen: «De nieuwe toezichthouder – het Ctsv – staat bovendien op enige afstand van de overheid, hoewel wij uiteraard wel verantwoording afleggen aan dezelfde overheid en de minister helpen zijn ministeriële verantwoordelijkheid te dragen. Ook met dat op afstand staan ben ik het van ganser harte eens.»

Het feit dat de spanning tussen beide visies in de loop van 1995 niet wordt weggenomen heeft verschillende oorzaken.

Een belangrijke oorzaak is dat het ministerie in 1995 tegenstrijdige signalen afgeeft aan het Ctsv:

- het ministerie heeft kritiek op de in het concept-dossier Nieuw Bestuur geclaimde dubbele onafhankelijkheid maar reageert niet officieel;
- het ministerie heeft kritiek op de toezichtfilosofie maar de staatssecretaris stemt toch in met de naar aanleiding van deze kritiek slechts marginaal gewijzigde versie;
- de ambtelijke top van het ministerie heeft kritiek op het geformuleerde toezichtbeleid en adviseert het Ctsv tegelijkertijd om de staatssecretaris niet om politieke instemming te vragen en het beleid slechts ter informatie aan te bieden;
- het ministerie formuleert een groot aantal informatiewensen ex artikel 10 nOSV en tracht daarmee het Ctsv aan te sturen, maar neemt deze na reactie van het Ctsv voor een deel weer terug.

Naast onduidelijkheid over de positie van het Ctsv laat zoals hiervoor reeds beschreven het ministerie ook lang onduidelijkheid bestaan over de inhoud die het toezicht van het Ctsv zou moeten hebben. In reacties op de toezichtfilosofie en het toezichtbeleid wordt door het ministerie met name het hoge ambitieniveau van het Ctsv in relatie tot de beschikbare middelen gesignaleerd. Voor het overige heeft men op dat moment (medio 1995) nog begrip voor de opbouw- en verbouwingsfase waarin het Ctsv verkeert. Meer inhoudelijke kritiek is er tot november 1995 nauwelijks.

Wel komt het in het bestuurlijk overleg van 18 september 1995 tot een confrontatie althans discussie tussen de staatssecretaris en het bestuur over onder meer:

- de gang van zaken rondom het zogeheten Schattingsbesluit: de staatssecretaris erkent de ongelukkige gang van zaken en de daaruit voortvloeiende dilemma's voor de toezichthouder;
- de gang van zaken rondom de ontvlechting: in tegenstelling tot het bestuur acht de staatssecretaris betrokkenheid van het Ctsv bij de technische implementatie van de ontvlechting gewenst en ook heel goed mogelijk zonder dat de eigen onafhankelijkheid in het geding komt;

¹¹⁰ Staatscourant 1995, 224.

– het Pr-beleid van het Ctsv: de staatssecretaris vraagt zich af of recente perspublicaties van het Ctsv (begrotingen bedrijfsverenigingen) bijdragen aan een goede doch zakelijk relatie met het veld.

In het najaar van 1995 begint het ministerie echter geïrriteerd door de onafhankelijkheidspretenties en het ook in andere opzichten «eigenge-reide» optreden van het Ctsv¹¹¹, een zichtbaar kritischer houding in te nemen ten aanzien van de producten van het Ctsv.

Illustratief zijn de volgende passages uit een interne nota van 5 oktober 1995 van de directeur Sociale Verzekeringen: «Het lijkt er sterk op dat het Ctsv van oordeel is dat onafhankelijk toezicht betekent dat ook toezicht moet worden gehouden op de minister. Wellicht is het goed dat de Stas. nog eens duidelijk maakt dat we daar het parlement en de ARK voor hebben en dat onafhankelijk toezicht echt niet meer betekent dan «onafhankelijk van sociale partners» (...) Het College is er niet om de parlementaire of maatschappelijke discussie te stimuleren of ammunities te leveren voor de oppositie. Het Ctsv dient zich prudent op te stellen en zich te onthouden van suggestieve conclusies zoals bijvoorbeeld in het onderzoek Toegang tot de WAO.» Ook in een aantal nota's van de directeur Toezicht aan de staatssecretaris ter voorbereiding van het «cruciale» bestuurlijke overleg op 11 december 1995 wordt met toene-mende zorg gewag gemaakt van de ongewenste taakopvatting van het Ctsv.

Eind 1995 lijkt ambtelijk en politiek SZW zijn geduld derhalve echt te verliezen, hetgeen culmineert in het bestuurlijke overleg van 11 december 1995. Daarin maakt de staatssecretaris het Ctsv-bestuur duidelijk dat de door het bestuur gebezigde taak- en rol-opvatting niet spoort met de wet en hem zorgen baart. De staatssecretaris wijst in dat verband op de verkeerde accenten in het activiteitenprogramma (te weinig controle en sturing, te veel onderzoek en prognoses) en op de onvoldoende kwaliteit van een aantal primaire toezicht- en verantwoordingsproducten. Het Ctsv (met name het bestuur, de directie bleek zich in het ambtelijke overleg al eerder gevoelig te hebben getoond voor de departementale kritiek) wordt met andere woorden tot de orde geroepen. Het voorlopig onthouden van goedkeuring aan de Ctsv-begroting 1996 vormt in dit verband een pijnlijk signaal van de staatssecretaris aan het College.

Terzijde stelt de commissie vast dat deze gang van zaken niet terug te vinden is in de uitspraken die de staatssecretaris bij verschillende gelegenheden heeft gedaan over de vraag of er tussen hem en het College verschillen van opvatting zijn geweest over de taak en rol van het Ctsv. Zo antwoordt de bewindsman op 19 februari 1996 op vragen van het Kamerlid Marijnissen: «In dit overleg heb ik kunnen vaststellen dat er geen licht zit tussen de opvattingen van het College en mij op het gebied van onafhankelijkheid en bijsturing.»¹¹²

Hetgeen hij nog eens bevestigt tijdens de hoorzitting:

«Om die reden heb ik de lijn getrokken waar ik hem heb getrokken, overigens zonder dat er problemen over ontstaan zijn. Ik heb dit punt in een bestuurlijk overleg met het College van toezicht besproken en het College van toezicht was het geheel met mij eens. Wij hebben hierover dus geen verschil van inzicht gehad.»

(Linschoten, openbare hoorzitting van 10 juni 1996)

Een tweede reden dat de spanning blijft bestaan is dat door het lang uitblijven van een concreet toezichtbeleid van het departement met daarin een duidelijke visie op de werkzaamheden van het Ctsv, partijen voort-durend verschillende accenten leggen in de wijze waarop de wet

¹¹¹ Op 13 november 1995 wordt in de Staf Algemene Leiding als actiepunt genoteerd «Eerstvolgend overleg Staatss. met CTSV aangrijpen om ongenoegen kenbaar te maken over eigengereid optreden naar buiten (SV):»

¹¹² Tweede Kamer, vergaderjaar 1995–1996, Aanhangsel Handelingen Tweede Kamer nr. 568.

uitgevoerd dient te worden. De beleving van de wet is met andere woorden anders. Zo gaf het Ctsv een aantal keren aan dat er spanning was tussen de onafhankelijke positie en het gewenste sturend toezicht en tussen de verantwoordelijkheidsverdeling en de toezichtbaarheidstoets (T-toets). Voorts achtte men de uitvoeringseffectrapportages op grond van artikel 12 nOSV een kernproduct van het toezicht. Het departement legde juist het accent op sturend toezicht, vond het zeer voor de hand liggen dat het Ctsv een T-toets uitvoerde, wilde zeer nauwkeurig de informatie-stroom voorschrijven ex artikel 10 nOSV en verzocht het Ctsv meer rekening te houden met uitvoeringsproblemen (minder strikte aanpak bij contra legem-maatregelen).

Juist in een dergelijke situatie wreekt zich het uitblijven van helder beleid van het departement.

Overigens is er, zo blijkt uit een aantal interne nota's uit maart 1996¹¹³, volgens ambtelijk SZW ook een meer principiële reden voor het niet snel oordelen en ingrijpen van het ministerie bij het Ctsv. Er was in de wet immers gekozen voor een toezichthouder op afstand met primair een eigen verantwoordelijkheid voor het toezicht. Daarbij past, aldus het ministerie, enige terughoudendheid bij het veroordelen van een gekozen aanpak en zeker bij het treffen van maatregelen door het ministerie. In eerdere nota's werd evenwel nog van een minder grote afstand tussen het ministerie en het Ctsv uitgegaan¹¹⁴.

Volgens het ministerie van SZW was er, in weerwil van de geuite kritiek op de kwaliteit van de producten en de gespannen relatie met het ministerie, ook geen sprake van taakuitval op essentiële toezicht-aspecten¹¹⁵. Wel begon men zich in het najaar van 1995 mede op basis van signalen uit het veld zorgen te maken over de externe gezagspositie van het Ctsv¹¹⁶. De dreiging van taakuitval werd voor het eerst door de directeur Toezicht bij de staatssecretaris gesignaleerd op 20 december 1995 en gold met name het punt van de ontvlechting¹¹⁷. Nadien, in januari 1996, werd ook duidelijk dat ook intern een groot conflict dreigde. De staatssecretaris laat zich in deze periode weliswaar informeren over de ontwikkelingen maar acht het moment nog niet aangebroken dat duidelijk is dat het zelfoplossend vermogen van het Ctsv-bestuur ernstig is aangetast. Hiebij speelt mee dat de oud-president van de Algemene Rekenkamer, de heer Kordes door het bestuur bereid is gevonden om in het conflict tussen bestuur en directie te bemiddelen. Op dat moment vertrouwt de staatssecretaris erop dat dit tot resultaat zal leiden. Quod non. Opmerkelijk is dat de staatssecretaris ondanks ambtelijke adviezen daartoe, geen contact opneemt met de heer Kordes over de voortgang van zijn bemiddelingsactiviteiten. Wel suggereert hij terwijl de heer Kordes nog bezig is, in een gesprek op 25 januari 1996 met het bestuur reeds een nieuwe bemiddelaar.

Overigens wenste de bewindsman zich in deze periode (december 1995-januari 1996) uitsluitend te baseren op hetgeen hij aan signalen van het bestuur kreeg over de interne problematiek bij het Ctsv. Bekend waren hem ook de andersluidende signalen die hij via zijn ambtenaren van de directie kreeg. Maar omdat het bestuur hem erop had gewezen dat de directie bezig was een complot tegen het bestuur te smeden, hechtte hij weinig waarde aan deze signalen.

De staatssecretaris hierover:

«Stelt u zich eens voor dat een directeur van het College van toezicht volstrekt verkeerde bedoelingen heeft en probeert om mij via mijn eigen ambtenaren verkeerd te informeren, bijvoorbeeld teneinde het bestuur in een kwaad daglicht te stellen. Dat dit zou gebeuren, is mij bij diverse gelegenheden gemeld, bijvoorbeeld door de leden van het College van toezicht. Met andere

¹¹³ In een tweetal interne nota's (van 22 en 26 maart 1996) van de directeur Toezicht aan de staatssecretaris ter voorbereiding van het debat met de Tweede Kamer op 28 maart 1996 wordt opgemerkt: «Bij de vraag of u tijdig hebt ingegrepen bij het Ctsv speelt allereerst het feit dat het Ctsv een ZBO is. Dit houdt in dat het Ctsv zijn taak moet uitvoeren binnen het kader van de nOSV maar zelf verantwoordelijk is voor de invulling van de ruimte die de nOSV het Ctsv laat (...). In het algemeen geldt dat er ingegrepen dient te worden als er een probleem is gesignaleerd en het bestuur niet in staat is gebleken dit probleem op te lossen.»

¹¹⁴ In een nota van 29 november 1995 schrijft de directeur Toezicht nog: «De in het geding zijnde taakopvatting van het Ctsv raakt de kern van de ministeriële verantwoordelijkheid op het gebied van de sociale zekerheid. Toezicht op de sociale zekerheid, ook als dat door een zelfstandig bestuursorgaan wordt uitgevoerd, blijft uiteindelijk een overheidstaak waarvoor de minister verantwoordelijk is. Dat het Ctsv een ZBO is heeft alleen maar tot gevolg dat de vrijheidsgraden hoger zijn.»

¹¹⁵ Aldus de directeur Toezicht van het ministerie in de nota van 26 maart 1996 aan de staatssecretaris.

¹¹⁶ In een interne nota van 5 december 1995 van de directeur Toezicht aan de staatssecretaris ter voorbereiding van het bestuurlijk overleg op 11 december 1995 wordt opgemerkt: «Ook de relatie van het College met het veld baart grote zorgen. Er dreigt – als het zo doorgaat – een gezagscrisis. Ambtelijk is het Ctsv meer en meer onder druk gezet. De ambtelijke top lijkt om (...). Het College lijkt zich, zij het knarsetandend, te schikken.»

¹¹⁷ In de openbare hoorzitting op 7 juni 1996 zegt de directeur Toezicht hierover: «Vervolgens – voor mij is dat een belangrijk moment geweest – heb ik op 20 december, samen met met mijn collega Van Loo van sociale verzekeringen, de staatssecretaris het eerste bericht gestuurd waarin wij aangaven dat wij het gevaar van taakuitval zagen ontstaan. Die brief ging in het bijzonder over de positie van het Ctsv bij de ontvlechting en al het werk dat in het kader daarvan moest gebeuren. De staatssecretaris heeft hierover nog dezelfde dag gebeld met de heer Van Otterloo.»

woorden: mijn medewerkers hebben daar een eigen oordeel over, maar zij krijgen primair signalen van het ambtelijk apparaat van het College van toezicht, terwijl ik primair signalen krijg van het College van toezicht zelve.» (...) Volgens de lezing van de leden van het College in het kader van hun complottheorie was de heer Czyzewski daarbij bezig om bijvoorbeeld mij verkeerd te informeren via mijn ambtenaren. Hij gaf onjuiste informatie over het College. Dit opgeteld bij het feit dat ik al binnen twee maanden na het aantreden van de heer Czyzewski merkte dat hij via mijn ambtenaren ook bezig was om het College in het veld zwart te maken, is de reden dat het signaal van het College niet onplausibel overkwam.» (Linschoten, openbare hoorzitting van 10 juni 1996)

Op 31 januari 1996 respectievelijk op 8 februari 1996 heeft de staatssecretaris contact met de vakbonden en de OR. Mede naar aanleiding van deze overleggen heeft de bewindsman veelvuldig contact met het bestuur. De inschakeling van het bureau BCG door het bestuur vormt voor de staatssecretaris opnieuw reden om de zaak nog even aan te zien.

De staatssecretaris achtte het uiteindelijk niet eerder dan 16 februari 1996 noodzakelijk om als gevolg van de ontstane impasse door de vertrouwenscrisis tussen bestuur en OR en de daardoor optredende dreiging van een brede taakuitval, in te grijpen. Dit geschiedt op 19 februari 1996 in de vorm van een verzoek aan de heer Rood om een analyse te maken van de problematiek bij het Ctsv en aanbevelingen te doen voor mogelijke oplossingen. In zijn rapport van 12 maart 1996 legt de heer Rood de hoofdverantwoordelijkheid voor de gerezen problemen bij het bestuur en beveelt hij aan aan het bestuur voor ontslag voor te dragen. Omdat in de ogen van de collegeleden de staatssecretaris onvoldoende afstand neemt van dit rapport, menen zij dat er geen voldoende vertrouwensbasis meer is om te kunnen blijven doorfunctioneren en stellen de leden op 20 maart 1996 hun zetels ter beschikking.

8. RELATIE TWEEDE KAMER–CTSV

8.1 Inleiding

In dit hoofdstuk wordt de relatie van de Kamer met het Ctsv beschreven vanuit twee invalshoeken: de mogelijkheid van directe contacten van de Kamer met een zelfstandig bestuursorgaan (ZBO) als het Ctsv en de wijze waarop de Kamer resp. de vaste commissie voor Sociale Zaken en Werkgelegenheid de ontwikkeling van het onafhankelijk toezicht gevolgd heeft.

Hierbij zijn met name de motie-Wöltgens over rechtstreekse rapportages aan de Kamer en het Project uitvoering sociale verzekeringen van de vaste commissie van belang. Welke mogelijkheden had de Kamer om de zgn. Ziektewetrappen direct op te vragen? Ook de houding van het ministerie en het Ctsv ten aanzien van rechtstreekse informatie aan de Kamer komt hierbij aan de orde.

8.2 Relatie ZBO's–Tweede Kamer in het algemeen

In het rapport van de commissie Ministeriële Verantwoordelijkheid (commissie-Scheltema)¹¹⁸ van 1 juni 1993 wordt ingegaan op de contacten tussen parlement en ambtenaren van zelfstandige bestuursorganen. Voor ambtenaren die niet behoren tot het departement of een dienst waarover de minister de volledige zeggenschap heeft, geldt volgens deze commissie dat contacten met de Kamer niet plaatsvinden onder ministeriële verantwoordelijkheid. De minister hoeft daarom geen toestemming te verlenen voor deze contacten en kan de ambtenaren niet verbieden de gevraagde informatie te verschaffen. Evenmin bestaat een verplichting voor de ambtenaren om op verzoek van de Kamer te verschijnen of om vragen te beantwoorden of informatie te leveren.

De commissie-Scheltema stelt dat de Kamer in het algemeen de benodigde informatie van ZBO's via de minister kan krijgen. In bepaalde gevallen kan het echter nuttig zijn rechtstreeks via de ZBO uit de uitvoeringspraktijk te horen met welke problemen men wordt geconfronteerd.

Prof. Scheltema concludeert dat het belangrijke voordelen kan hebben dat Kamercommissies beambten van ZBO's horen en daarom dienen de bestaande mogelijkheden daartoe intensiever te worden benut. Hiervoor is dan wel een cultuuromslag (bij regering en parlement) vereist.

De commissie stelt met de commissie-Scheltema vast dat het in bepaalde gevallen nuttig kan zijn als de Kamer door ZBO's rechtstreeks geïnformeerd wordt over de uitvoering van wetten. De ministeriële verantwoordelijkheid verzet zich daar niet tegen.

8.3 Uitvoering motie-Wöltgens

Motie-Wöltgens

Voor de relatie tussen Tweede Kamer en Ctsv is de motie-Wöltgens van 25 november 1993 van bijzonder belang.

Deze motie¹¹⁹ spreekt uit dat het parlement minstens één keer per jaar rechtstreeks geïnformeerd dient te worden over de ontwikkeling van het proces dat met de nieuwe wetgeving op het terrein van de Ziektewet en de WAO is beoogd, zowel in kwantitatieve als in kwalitatieve zin, en verzoekt de regering het nieuwe onafhankelijke toezichthoudende orgaan voor de werknemersverzekeringen met deze taak te belasten. Met de motie werd beoogd de door de parlementaire enquêtecommissie uitvoeringsorganen sociale verzekeringen geconstateerde geringe belangstelling en betrokkenheid van het parlement bij de uitwerking en uitvoering van belangrijke wetgeving op te heffen.

¹¹⁸ Tweede Kamer, vergaderjaar 1992–1993, 21 427, nrs. 40 en 41.

¹¹⁹ Tweede Kamer, vergaderjaar 1993–1994, 22 730, nr. 23.

In het rapport van de enquêtecommissie¹²⁰ werd geconstateerd dat de Tweede Kamer in de discussies over volumebeleid, het stelsel en de uitvoeringsorganisatie (in de jaren tachtig tot begin negentig) bij herhaling een afwachtende en passieve houding had ingenomen.

In zijn reactie op de motie-Wöltgens heeft de staatssecretaris de betekenis ervan afgezwakt. Hij verklaarde zich bereid alle rapportages van het Ctsv direct door te sturen naar de Kamer, waarmee het principiële aspect van de motie (rechtstreekse rapportage van Ctsv aan Kamer) werd ontkracht. De Kamer liet het daarbij.

Invulling Project

Vlak na aanvaarding van deze motie werd op 7 december 1993 door de leden Brouwer, Groenman en Linschoten een brief gezonden aan de vaste commissie voor Sociale Zaken en Werkgelegenheid, waarin zij haar wezen op de grote veranderingen die als gevolg van de enquête in de uitvoeringsorganisatie sociale zekerheid te verwachten waren. Deze leden zijn van mening dat het van groot belang is dat de Tweede Kamer deze ontwikkelingen op de voet volgt en dat daarover afspraken worden gemaakt tussen commissie en regering.

Door de werkgroep-Doelman-Pel/Buurmeijer uit de vaste commissie werden in april 1994 aan de vaste commissie voorstellen gedaan over de wijze waarop de uitvoering van recente wetgeving op het terrein van de sociale verzekering het beste kon worden gevolgd. De werkgroep stelde voor de uitvoering van een selectie van wetgeving en beleidsvoornemens te volgen, met een aantal instanties (het ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid, de SVr, de FBV en het CBA) afspraken te maken over informatievoorziening rechtstreeks aan de commissie en de staf op grond daarvan regelmatig over de ontwikkelingen aan de Kamercommissie te laten rapporteren. Ook zou op ambtelijk niveau contact onderhouden worden tussen de staf van de commissie en vertegenwoordigers van de betrokken instanties. Een zgn. kerngroep van de commissie zou de staf bij het rapporteren begeleiden en aansturen.

De werkgroep meende dat informatievoorziening op basis van dit systeem in belangrijke mate tegemoet zou komen aan de motie-Wöltgens en aan de brief van de leden Brouwer, Groenman en Linschoten.

Daarmee voerde de Kamer wat betreft de principiële kant ervan als het ware zijn eigen motie uit.

Start Project

De commissie besliste conform dit voorstel. Het Project uitvoering sociale verzekeringen ging van start met een eerste rapportage in juni 1994. Tot oktober 1995 werden vijf rapportages uitgebracht. In september 1994 vonden naar aanleiding van de rapportage gesprekken plaats tussen de vaste commissie voor Sociale Zaken en Werkgelegenheid en delegaties van de GMD en de SVr.

In 1995 vonden twee maal gesprekken plaats met het Ctsv, te weten een kennismakingsgesprek op 14 maart 1995 en een gesprek op 25 oktober 1995.

Op 14 maart werd afgesproken dat de met de SVr gemaakte afspraken over rechtstreekse toezending van informatie aan de commissie door het Ctsv zou worden gecontinueerd. Het betreft verslagen van de openbare college-vergaderingen en de onderliggende stukken. Op 25 oktober sprak de commissie achtereenvolgens met de voorzitters van Ctsv, Tica en CBA en met de bewindspersonen van SZW over knelpunten die in de vierde rapportage waren geconstateerd.

Overigens kwam in de contacten met SVr en Ctsv telkens ook de uitvoering van de motie-Wöltgens aan de orde.

¹²⁰ Tweede Kamer, vergaderjaar 1992–1993, 22 730, nrs. 7–8, blz. 406–410.

Herziening Project

Ook de commissie blijkt zich niet altijd bewust van de principiële kanten van de motie. In een brief van 14 maart 1996 van de voorzitter van de commissie voor Sociale Zaken en Werkgelegenheid wordt de bewindspersonen verzocht om de motie-Wöltgens thans uit te voeren. De commissie wil minimaal één maal per jaar een rapportage over ZW en WAO ontvangen, voorzien van het standpunt van de minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid. Hierin kunnen de uitvoeringseffectrapportages van het Ctsv in verwerkt zijn. Over deze rapportage zal de commissie vervolgens overleg met de bewindspersonen kunnen voeren.

Om twee redenen is het verzoek van de commissie opvallend. Het Project uitvoering sociale verzekeringen was reeds een vorm van uitvoering van de motie, en bovendien verzoekt de vaste commissie om toezending van de informatie via de minister.

Een verklaring hiervoor is het feit, dat de commissie begin 1996 had besloten het Project te concentreren op nOSV-onderwerpen en dat zij graag meteen het oordeel van de bewindspersonen over ontwikkelingen ter zake verneemt. De principiële aspecten van de motie-Wöltgens staan hierbij zeker niet voorop.

Conclusie

De commissie is van mening, dat de motie-Wöltgens van 25 november 1993 voor de relatie tussen Tweede Kamer en Ctsv van bijzonder belang is. De Kamer heeft ten onrechte laten gebeuren, dat de staatssecretaris het principiële aspect van de motie (rechtstreekse rapportage van Ctsv aan Kamer) ontkrachtte. Door middel van het Project uitvoering sociale verzekeringen voerde de Kamer wat betreft de principiële kant ervan als het ware de motie-Wöltgens zelf uit. Later stond de betekenis van de motie de Kamer onvoldoende helder voor ogen.

8.4 Houding ministerie van SZW en Ctsv

Vanaf januari 1995 werkte het Ctsv aan de ontwikkeling en productie van het instrument «uitvoeringseffectrapportages». Zodra deze voldoende frequent, op een breed terrein en met een goede kwaliteit zouden worden geproduceerd, zou overwogen kunnen worden het Project te stoppen.

In maart 1995 wordt in het (concept-)toezichtsbeleid van het ministerie gesteld dat het Ctsv een goede rapportage aan de minister dient aan te bieden die met een minimale bewerking aan het parlement kan worden aangeboden als verantwoording van het gevoerde toezicht. De minister legt jaarlijks verantwoording af aan het parlement over de toezichtsketen door aanbieding van een notitie waarin is aangegeven op welke wijze de minister toezicht heeft uitgeoefend.

In de vastgestelde beleidsstukken (toezichtsfilosofie, toezichtsbeleid, meerjarenplan) die in de loop van 1995 verschijnen komt de rol van de Tweede Kamer niet meer aan de orde. Uit het verslag van de stafbespreking Algemene Leiding van SZW van 26 februari 1996 blijkt, dat de minister slechts «schoorvoetend» instemt met een verzoek van de vaste commissie voor Sociale Zaken en Werkgelegenheid om voortaan rapportages van het Ctsv te mogen ontvangen: «echter niet rechtstreeks, maar door toedoen van bewindslieden SZW».

De commissie constateert, dat ook bewindspersonen en ambtenaren van het ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid de motie kennelijk niet meer helder voor ogen staat. In discussies met het Ctsv over het zgn. informatieprotocol komt informatie aan de Tweede Kamer uiteindelijk niet meer voor.

Zowel in de toezichtsfilosofie als in de uitwerking daarvan in het toezichtsbeleid van het Ctsv stelt het Ctsv dat het zich óók oriënteert op de wensen van het parlement bij vaststelling van de (onderzoeks)agenda en de toetsingskaders. Hoe het Ctsv dit wil doen wordt niet uitgesproken.

8.5 Privatisering van de Ziektewet

Ook in het debat over Wulbz in november 1995 bleek dat leden van de Tweede Kamer zich de principiële implicaties van de motie niet (meer) realiseerden. De Kamer informeerde herhaaldelijk bij de staatssecretaris naar de TZ/Arbo-rapporten van het Ctsv en verzocht hem het Ctsv tot spoed te manen. Kamerleden die zich rechtstreeks tot het Ctsv richtten met verzoeken om (concept-)rapporten hebben zich daarbij niet beroepen op de motie-Wöltgens. De vaste commissie heeft een dergelijk verzoek helemaal niet gedaan.

De vraag is overigens of dit succes had kunnen hebben. Het Ctsv zou dan zelf hebben moeten bepalen of de wens om rechtstreekse toezending van de (concept-)rapporten gehonoreerd zou moeten worden. Het rechtstreeks toezenden van een rapport zou enerzijds passen in de gegroeide praktijk van het rechtstreeks informeren van de vaste commissie, maar zou anderzijds, gelet op de concept-vorm en het politiek beladen karakter, de discussies tussen Ctsv en het ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid over de positionering van het Ctsv verder hebben belast. Toch blijft het een opmerkelijk feit, dat de voorzitter van het Ctsv de concepten wel aan de staatssecretaris maar niet aan Kamer heeft aangeboden, zeker in het licht van haar toespraak op het Staatscourant-symposium van 17 november 1995¹²¹.

8.6 Informatiebehoeften van de Kamer

De Kamer pleegt zich in het bijzonder rond de bespreking van rapporten van enquêtemissies te realiseren dat zij vaak weinig zicht heeft op de uitvoering en de effecten van wetten, en dat zij mede daarom dikwijls in haar controlerende taak tekortschiet. Dat was zo na de RSV-enquête, de Enquête Bouwsubsidies, de Enquête uitvoeringsorganen sociale verzekeringen en is laatstelijk ook bij de behandeling van het rapport van de Enquête opsporingsmethoden geconstateerd.

In de op 23 april aangenomen motie Kalsbeek-Jasperse c.s.¹²² wordt gesteld dat de Kamer meer gericht is op het ontwikkelen van nieuw beleid en wetgeving en minder op het volgen van de effecten daarvan. De Kamer heeft een divers instrumentarium om te kunnen reageren op actualiteiten en incidenten en een minder sterk ontwikkeld instrumentarium om de maatschappelijke effecten van beleid en wetgeving te kunnen volgen. Deze situatie dient te worden verbeterd en daarom moet, aldus de motie, worden onderzocht of aanvullend instrumentarium noodzakelijk is.

¹²¹ Ctsv moet zijn signalerende taak breed opvatten, niet alleen toezicht houden en signalen afgeven over dingen die fout dreigen te gaan maar ook meedenken over mogelijke oplossingen (Staatscourant 1995, nr. 224).

¹²² Tweede Kamer, vergaderjaar 1995–1996, 24 072, nr. 34.

9. SAMENVATTENDE CONCLUSIES

9.1 Inleiding

De onderzoeksoopdracht aan de commissie bestond uit drie hoofdvragen:

- a. Hoe heeft het Ctsv feitelijk gefunctioneerd?
- b. Hoe heeft de relatie tussen het Ctsv en het ministerie van SZW zich ontwikkeld?
- c. Hoe heeft de relatie tussen het Ctsv en de bedrijfsverenigingen/ uitvoeringsinstellingen zich ontwikkeld?

In de voorgaande hoofdstukken heeft de commissie in de context van de actuele ontwikkelingen in het sociale-verzekeringsbedrijf (hoofdstuk 2) en het wettelijke kader van het Ctsv (hoofdstuk 3) stilgestaan bij het externe en interne functioneren van het Ctsv als toezichthouder op de uitvoering van de sociale verzekering (hoofdstukken 4 en 5). Afzonderlijk is vervolgens ingegaan op de relatie met de uitvoeringsinstanties (hoofdstuk 6) en met het ministerie van SZW (hoofdstuk 7). Ten slotte heeft de commissie aandacht besteed aan de relatie tussen het Ctsv en de Tweede Kamer (hoofdstuk 8). De bevindingen van de commissie geven haar aanleiding tot het trekken van een aantal samenvattende conclusies ten aanzien van de onderzochte aspecten. Deze worden in het navolgende geclusterd aan de hand van de drie hoofdvragen weergegeven. Op basis hiervan formuleert de commissie, omdat dit mede in haar onderzoeksoopdracht lag besloten, in hoofdstuk 10 een aantal aanbevelingen voor de toekomst.

9.2 Feitelijk functioneren als ZBO

– *de context: dynamiek en turbulentie* –

Het sociale-verzekeringsbedrijf, het toezichtveld van het Ctsv, kent al enkele jaren een buitengewoon sterke dynamiek als gevolg van een cumulatie van ingrijpende wijzigingen in de materiewetgeving en in de organisatiestructuur.

Uitvoeringsinstanties blijken daarbij keer op keer te worden geconfronteerd met complexe wetgeving die onvoldoende op uitvoerbaarheid is getoetst en soms omwille van budgettaire of politieke redenen een extreem korte implementatietijd kent. Bij de wetgever lijkt in weerwil van eerdere voornemens (U-toets) vaak nog te weinig besef aanwezig voor welke (uitvoeringstechnische, organisatorische en personele) problemen dit de uitvoering en uiteindelijk ook de toezichthouder stelt.

Zo werden door het vasthouden aan de invoeringsdatum van de nOSV de uitvoering en de toezichthouder op het punt van de ontvlechtingsopepatie voor grote problemen gesteld.

– *wettelijke positionering: ruimte voor interpretatie* –

De commissie stelt vast dat het huidige toezichtmodel in de praktijk aanleiding geeft tot verschillende interpretaties met betrekking tot:

- de reikwijdte van de ministeriële verantwoordelijkheid in relatie tot de gewenste en geboden zelfstandigheid van de toezichthouder als zelfstandig bestuursorgaan. De combinatie van een toezichthouder met vergaande interventiebevoegdheden jegens de uitvoering en een minister met op zijn beurt vergaande sturingsbevoegdheden jegens de toezichthouder vormt een potentiële bron van spanning tussen minister en toezichthouder aangaande de taakafbakening;
- de inhoud en consequenties van sturend toezicht. Dit begrip is door de wetgever wel gebruikt maar nooit voldoende systematisch geëxpliciteerd. De commissie komt tot de conclusie dat hiermee niet meer is

bedoeld dan toezicht met inbegrip van mogelijkheden tot interventie door de toezichthouder. De vraag blijft echter of en zo ja, in welke mate sturen in de vorm van interveniëren mogelijk is zonder de onafhankelijkheid ten opzichte van de uitvoering en ten opzichte van de minister in gevaar te brengen;

- de consequenties van de keuze om voor het uit te oefenen doelmatigheidsonderzoek aan te knopen bij de omschrijving daarvan in de Comptabiliteitswet. Een dergelijke verwijzing indiceert een brede toezichttaak voor het Ctsv op doelmatigheidsgebied;
- de reikwijdte van de bevoegdheid van de minister om de onderzoeksactiviteiten van het Ctsv aan te sturen in het kader van de informatievoorzieningstaak van het Ctsv ex artikel 10 nOSV. De vraag is in hoeverre het mogelijk en wenselijk is dat de minister op grond van dit artikel ook invloed uitoefent op de planning en opzet van uitvoeringseffect-rapportages zoals het Ctsv die in het kader van het doelmatigheidstoezicht ex artikel 12 van de wet en van zijn signaalfunctie produceert.

- *het toezichtbeleid: ambities en realiteit* -

Het toezichtbeleid van het Ctsv en de daaraan ten grondslag liggende toezichtfilosofie hebben een hoog ambitieniveau. Gestreefd wordt naar een brede invulling van de controle- en signaalfunctie met toepassing van geavanceerde methodieken (single-audit, controle-op-controle). Het Ctsv lijkt zich daarbij onvoldoende rekenschap te geven van de in- en externe voorwaarden die nodig zijn om een dergelijk beleid te operationaliseren en van de tijd die dit kost.

Indachtig de door de Algemene Rekenkamer genoemde criteria biedt het geformuleerde toezichtbeleid door het hoge abstractiegehalte onvoldoende helderheid over het kader voor de uitvoering van het toezicht. De meerjarenprogrammering en het jaarplan 1996 leiden gedeeltelijk aan hetzelfde euvel. Beide lijken onvoldoende concreet om als planning- en controlinstrument te kunnen dienen.

Spanning is ook waarneembaar tussen de uitgangspunten van het toezicht (op afstand, systeemgericht) en de concrete invulling ervan in de vorm van bijvoorbeeld een vergaande toepassing van de preventieve bevoegdheid ex artikel 15 (voorleggingsbesluit).

De opzet van het toezichtbeleid laat te wensen over, maar het blijft binnen het wettelijk kader van de nOSV. Wel betwijfelt de commissie of de vergaande toepassing van de preventieve bevoegdheid past bij een toezichthouder die zich onafhankelijk van de uitvoering moet kunnen opstellen. Ook de wetgever lijkt niet van zo'n invulling te zijn uitgegaan. Wat het aangescherpte contra legem-beleid betreft: dit is weliswaar ferm te noemen maar niet «rigide» of «legistisch». Er waren voldoende aanwijzingen dat een dergelijk beleid nodig zou zijn. Wel rijst de vraag of niet onder voorwaarden tot een zekere verruiming van het experimenteel-artikel uit de nOSV moet worden overgegaan teneinde het Ctsv in staat te stellen in uitzonderlijke gevallen contra legem-beleid toe te staan.

Het doelmatigheidsonderzoek van het Ctsv verkeert in het eerste jaar duidelijk nog in de fase van methodiek-ontwikkeling, opzetten monitoring-systemen, risico-analyse, en het in kaart brengen van processen en ontwikkelingen. Het Ctsv ziet zelf in dat het nog niet in staat is te bepalen over welke toezichtinformatie het wenst te beschikken. Het Ctsv kan daardoor zijn aansturende rol op dit terrein nog niet waar maken: toetsingskaders worden tussentijds gewijzigd en oordeelsvorming is op cruciale punten nog niet mogelijk.

Het rechtmatigheidsonderzoek wordt door het Ctsv mede als gevolg van nadere regelgeving en druk van het ministerie verengd tot accountantscontrole. In de praktijk slaagt het Ctsv er (nog) niet in een wisselwerking aan te brengen tussen het concrete controlebeleid enerzijds en het abstracte toezichtbeleid anderzijds. Die wisselwerking is essentieel voor het bereiken van de toezichtdoelstelling: een ordelijk en controleerbaar financieel beheer bij uitvoeringsinstanties, als het ware automatisch leidend tot zekerheid over volledig rechtmatige besteding van publieke gelden, en dus goedkeurende accountantsverklaringen. Van het gepleegde rechtmatigheidsonderzoek gaan echter nog te weinig concrete verbeteringsimpulsen richting uitvoeringsinstanties uit die deze doelstelling dichterbij kunnen brengen.

De accountantsverklaring lijkt daardoor tot doel te zijn verheven, terwijl die slechts middel had moeten zijn.

– tussen informatievoorziening en onderzoek –

Ook de door de wetgever aan het Ctsv toegedachte signaalfunctie wordt door het Ctsv aanvankelijk breed en ambitieus ingevuld. In de praktijk blijkt dit steeds meer te botsen met de visie van het ministerie die weinig ruimte ziet voor afzonderlijk onderzoek anders dan in het kader van de informatievoorzieningstaak van het Ctsv jegens de minister (artikel 10 nOSV).

Los van de achterliggende ambities stelt de commissie vast dat er voor de door het Ctsv geclaimde mate van onafhankelijkheid bij de uitoefening van de signaalfunctie (met onder meer uitvoeringseffectrapportages als product) wel degelijk grond is te vinden in de nOSV en de behandeling daarvan in de Tweede Kamer. De beperkte invulling daarvan door het ministerie en de koppeling aan de informatievoorzieningstaak lijkt vooral ingegeven door politieke en ambtelijke opportuniteitsoverwegingen.

De gang van zaken rondom de TZ/Arbo-rapportages in november 1995 maakt duidelijk tot welke dilemma's deze controverse tussen ministerie en Ctsv kunnen leiden.

De commissie moet vaststellen dat de lezingen omtrent de gang van zaken rond de publicatie van de TZ/Arbo-rapporten dusdanig tegenstrijdig zijn dat een geheel sluitende reconstructie daarvan niet mogelijk is. Een aantal vragen is beantwoord. Bij een aantal andere is dat niet gelukt. De commissie realiseert zich dat veel vragen reeds aan de orde waren in de Kamerdebatten, maar kan desondanks niet om herhaalde formulering van sommige ervan heen; korthedshalve verwijst de commissie voor deze vragen naar de hoofdtekst (paragraaf 4.4.2). De samenloop van uiteenlopende toevalligheden blijkt niettemin groot genoeg om van een weinig geloofwaardige gang van zaken te spreken.

De commissie laat het oordelen daarover aan de Kamer.

Wel meent de commissie dat alle betrokkenen in deze kwestie onzorgvuldigheid valt te verwijten. Dat geldt voor de staatssecretaris, het Ctsv en de meerderheid van de Kamer.

Een zorgvuldige behandeling van Wulbz was meer gediend met een goede afstemming van de behandeling in de Kamer op de beschikbaarheid van relevant onderzoeksmateriaal, ook als dat zou leiden tot een beperkte vertraging in de Kamer. Het belang van een voor alle geïnteresseerden in de samenleving begrijpelijke en zorgvuldige procesgang rechtvaardigt een dergelijke vertraging. Formele argumenten, dat concept-rapporten geen status hebben of dat de Kamer haar eigen agenda bepaalt, zijn dan van minder belang.

– *selectie bestuursleden en inwerkprocedure* –

Ofschoon als gevolg van de vertraging in de behandeling van de nOSV in de Eerste Kamer weinig tijd beschikbaar was voor de selectieprocedure, is deze gelet op de zwaarte van de functies van onthutsende eenvoud geweest. In het bijzonder geldt dit voor de selectie van de voorzitter. Ondanks dat de lezingen van de diverse betrokkenen over het aantal selectiegesprekken en het karakter daarvan nogal uiteenlopen, meent de commissie te kunnen vaststellen dat van selectiegesprekken nauwelijks sprake is geweest. Evenmin was sprake van een objectieve profielschets zodat ook niet kan worden nagegaan welke kwaliteitscriteria een rol zouden kunnen hebben gespeeld.

In de selectieprocedure zijn naar het de commissie voorkomt aan persoonlijke eigenschappen als daadkracht, geldingsdrang en standvastigheid ten onrechte een bijna exclusieve betekenis toegekend. Te weinig is gekeken naar tact, inlevingsvermogen en communicatieve vaardigheden.

De selectie van dit bestuur voor de onderhavige taak moet in de gegeven context en in het licht van de latere ontwikkelingen als een cruciale taxatiefout worden beschouwd. Het praktisch ontbreken van een inwerkprocedure moet als onzorgvuldig worden beschouwd. Voor beide ligt de verantwoordelijkheid in hoge mate bij de staatssecretaris.

De uiteindelijke afhandeling van het ontslag van de heer Fase als voorzitter van de SVr door ambtelijk en politiek SZW moet als slordig en onzorgvuldig worden aangemerkt.

– *organisatiestructuur* –

Bij de benoeming van drie ambitieuze full-time-bestuursleden is onvoldoende aandacht besteed aan de consequenties die dit zou moeten hebben voor de interne organisatie. Hiervoor was te meer aanleiding omdat het ministerie ook op de hoogte was van de bijna haaks hierop staande ambities van de directie.

Het bestuur is er nooit in geslaagd zijn visie op de interne organisatie gerealiseerd te krijgen. Hieraan hebben vele factoren bijgedragen. Resultaat was dat in wezen nooit sprake is geweest van een eenduidige bestuurs- en managementstructuur, maar wel van een dubbele en daardoor diffuse aansturing van de werkorganisatie. Belangrijkste spanningsbron daarbij: een ambitieus bestuur tegenover een zware en eveneens ambitieuze directie die slecht met elkaar communiceerden.

Er zijn geen aanwijzingen dat uitgaande van het type bestuur zoals het College dat zich voorstelde, het organisatiemodel zoals voorgesteld door Berenschot (met een minder zware, meer gestroomlijnde ambtelijke top) geen goed uitgangspunt zou bieden voor een adequate en éénduidige aansturing van de organisatie.

– *interne verhoudingen* –

De commissie stelt vast dat de interne verhoudingen van meet af aan onder druk zijn komen te staan door het feit dat bestuur en directie vanuit een geheel ander verwachtingspatroon en visie op de onderlinge relatie aan hun gezamenlijke taak zijn begonnen. De commissie kan in de gegeven context begrip opbrengen voor de ambities van het bestuur bij zijn aantreden en voor het inschakelen van een adviesbureau om het dossier Nieuw Bestuur aan een second opinion te onderwerpen. Niettemin heeft het bestuur vervolgens te weinig oog gehad voor het standpunt van de directie en voor het veranderings- en incasseringsvermogen van de organisatie.

De directie had in de loop van 1994 weliswaar geen andere keus dan reeds aan de nieuwe organisatie te werken, maar ze heeft zich te weinig rekenschap gegeven van de consequenties van een full-time en integraal verantwoordelijk bestuur voor het managementconcept. De wijze waarop in het najaar van 1994 al wordt vooruitgelopen op de personele invulling van de toekomstige organisatiestructuur heeft bijgedragen aan de ongelukkige start met het nieuwe bestuur.

Verder heeft de commissie moeten vaststellen dat de interne verhoudingen in hoge mate zijn bepaald door beelden die de ene partij al dan niet op grond van vermeende feiten en acties van de andere partij had. Gebrekkige communicatie tussen bestuur en directie heeft aan dit proces in belangrijke mate bijgedragen. Bestuur noch directie waren in staat met respect voor ieders ambitie en verantwoordelijkheid een modus vivendi (al was het maar in de vorm van agreeing to disagree) te vinden als basis voor een vruchtbare samenwerking. Sprake was van een botsing van twee werelden, twee culturen die allengs en zeker na de komst van de directeur Toezichtbedrijf ontaardde in een loopgravengevecht. Onverenigbaarheid van karakters heeft in dit proces stellig een belangrijke rol gespeeld. De daden- en geldingsdrang was in het bestuur evenzeer aanwezig als bij de directeur Toezichtbedrijf. Het aantrekken van deze directeur moet uitgaande van de eigen ambities van het bestuur als een onbegrijpelijke maar ernstige «mismatch» worden beschouwd. De verantwoordelijkheid daarvoor ligt uiteindelijk bij het bestuur.

9.3 Relatie met veld

Het Ctsv-bestuur heeft zich vanuit een ambitieuze opvatting van zijn wettelijke taken en geïnspireerd en gemotiveerd door de rapporten van de Algemene Rekenkamer en de parlementaire enquêtecommissie, van meet af aan duidelijk willen positioneren als een onafhankelijk toezichthouder waar niet mee te sjoemelen valt. In het veld blijkt nog niet iedereen daar aan toe te zijn en zich ook daarbij te willen neerleggen.

Bij uitvoeringsorganen bestaat weliswaar begrip en respect voor de positie en taakstelling van het Ctsv maar de contacten met en de activiteiten van het Ctsv worden niet altijd even constructief bevonden gelet op de druk die men vanuit de politiek ervaart om een effectief volumebeleid te voeren. Vooral de discrepantie tussen filosofie en praktijk op het punt van de ook door het Ctsv beleden eigen verantwoordelijkheid van de bedrijfsverenigingen, ondergraaft het vertrouwen in het Ctsv. Concreet blijkt vooral kritiek op de (mede door de politiek) opgelegde tempodwang, het negeren van praktijkproblemen en de communicatie en publiciteit rondom onderzoeksresultaten.

De als gesloten en weinig communicatief ervaren opstelling van het Ctsv heeft er vervolgens toe geleid dat met name Tica maar ook individuele bedrijfsverenigingen en uitvoeringsinstellingen hun klachten over de kwaliteit en uitvoerbaarheid van wetgeving rechtstreeks bij het ministerie gingen neerleggen.

Door het Ctsv-bestuur zijn deze contacten tussen het veld en het ministerie ervaren als pogingen tot coalitievorming en kongsies tegen de toezichthouder. En derhalve als een bevestiging van het negatieve beeld dat het bestuur van het veld had toen het aan zijn taak begon.

Waar van de zijde van het bestuur is gesteld dat toezicht geen vrienden kent, moet dat worden onderschreven. Dit neemt niet weg dat het voor een toezichthouder ook een verkeerde houding is de ondertoezicht-gestelden op voorhand als vijanden te beschouwen.

Het handelen van het Ctsv inzake een aantal contra legem-kwesties (ontvlechting, WW-experimenten, malusregeling, marginale arbeid,

Schattingsbesluit) is niet soepel overgekomen, maar was zeker niet incorrect.

9.4 Relatie met ministerie

De commissie beschouwt het als een ernstige omissie van de zijde van het ministerie dat het bij de start van het Ctsv geen eigen toezichtbeleid in termen van principes, uitgangspunten en randvoorwaarden op papier heeft staan, als kader voor het Ctsv om zijn eigen toezichtbeleid vorm te geven. Er zijn weliswaar verschillende omstandigheden die hiervoor een verklaring kunnen geven maar die doen aan het feit als zodanig en de invloed daarvan op het functioneren van het Ctsv niet af.

Ook het plan van aanpak dat het ministerie pas in november 1995 weet te produceren kan niet meer dan als een eerste aanzet tot explicitering van het departementale toezichtbeleid worden opgevat (hetgeen ook door de opstellers ervan zelf wordt aangegeven).

De wijze waarop de overgang van de SVr naar het Ctsv door het ministerie is begeleid, moet in de ogen van de commissie als onvoldoende worden beschouwd. Feitelijk heeft een inwerk- en overdrachts-procedure nauwelijks plaatsgevonden, terwijl zulks zonder meer wenselijk en noodzakelijk was geweest gelet op de beperkte bekendheid van de drie collegeleden met de problematiek van de sociale verzekeringen, de actuele ontwikkelingen in het toezicht (SVr-Toezichtkamer), en de sterke en zwakke punten van het secretariaat. De weinige contacten met de collegeleden lijken vooral te zijn benut om een beeld te schetsen van de potentieel vijandige omgeving die de collegeleden zou staan te wachten. Dit heeft de verhouding met en de relatie tot het veld en het eigen apparaat beïnvloed.

De verschillende opvattingen van het ministerie en het Ctsv (beide met een beroep op dezelfde wet) over de onafhankelijke status van het Ctsv ten opzichte van de minister blijken een dominante rol te spelen in de verhoudingen tussen het College en het ministerie. Dit verschil van mening loopt als een rode draad door de contacten van het ministerie met het Ctsv (met name die op bestuurlijk niveau) heen en zorgt voor een gespannen sfeer.

Aan de gespannen verhouding tussen ministerie en Ctsv draagt ook bij dat het ministerie geen eenduidige opstelling heeft ingenomen, mede door het ontbreken van een eigen toezichtbeleid, ten aanzien van het door het Ctsv uit te oefenen toezicht en overige producten van het Ctsv.

9.5 Relatie Tweede Kamer-Ctsv

De commissie stelt vast dat het in bepaalde gevallen nuttig kan zijn als de Kamer door ZBO's rechtstreeks geïnformeerd wordt over de uitvoering van wetten. De ministeriële verantwoordelijkheid verzet zich daar niet tegen.

Voor de relatie tussen de Tweede Kamer en het Ctsv is de motie-Wöltgens (22 730, nr. 23) van bijzonder belang. De Kamer heeft ten onrechte laten gebeuren, dat de staatssecretaris het principiële aspect van de motie (rechtstreekse rapportage van Ctsv aan Kamer) geen recht deed. Via het Project uitvoering sociale verzekeringen voerde de Kamer wat betreft de principiële kant ervan als het ware de motie-Wöltgens zelf uit. Later stond de betekenis van de motie de Kamer onvoldoende helder voor ogen.

De commissie constateert, dat ook bewindspersonen en ambtenaren van het ministerie van SZW de motie kennelijk niet meer helder voor ogen staat. In discussies met het Ctsv over het zgn. informatieprotocol komt informatie aan de Tweede Kamer uiteindelijk niet meer voor.

Bij de kwestie van de TZ/Arbo-rapporten speelt de vraag of de Kamer deze rapporten rechtstreeks had kunnen opvragen. Het rechtstreeks toezenden van een rapport zou enerzijds passen in de gegroeide praktijk van het rechtstreeks informeren van de vaste commissie, maar zou anderzijds, gelet op de concept-vorm en het politiek beladen karakter, de discussies tussen Ctsv en het ministerie van Sociale Zaken Werkgelegenheid over de positionering van het Ctsv verder hebben belast. Toch blijft het een opmerkelijk feit, dat de voorzitter van het Ctsv de concepten wel aan de staatssecretaris maar niet aan Kamer heeft aangeboden.

9.6 Afrondend

Alles overziende wil de commissie ten slotte nog aan het voorgaande een afrondende opmerking toevoegen.

Op verschillende plekken in dit rapport is ten aanzien van verschillende toezichtaspecten naar voren gekomen dat sprake is van gebreken en onvolkomenheden in het feitelijke functioneren van het Ctsv als toezichthouder. Deels hangt dit samen met de beginfase waarin het Ctsv als nieuw instituut verkeert en de omslag die het apparaat moet maken naar een nieuwe structuur en een nieuwe organisatie.

Anderzijds kan het niet anders dan dat de productiviteit en de kwaliteit van de toezichtproducten alsmede het functioneren als toezichthouder in het algemeen geleden heeft onder de aaneenschakeling van conflicten, voorvallen en incidenten.

10. AANBEVELINGEN

Tegen de achtergrond van de hiervoor getrokken conclusies en met het oog op de voorbereiding van de post-nOSV-wetgeving komt de commissie tot de volgende aanbevelingen.

1. De wetgever dient zich grondig rekenschap te geven van de vraag in hoeverre het huidige toezichtmodel heroverweging verdient, waar het gaat om de volgende samenhangende elementen: ministeriële verantwoordelijkheid, status als ZBO en reikwijdte toezicht. De wetgever dient daarbij helderheid te verschaffen over:

- de gewenste taakafbakening tussen ministerie en Ctsv;
- de gewenste onafhankelijkheid van het Ctsv van het ministerie;
- de wenselijkheid en inhoud van sturend toezicht.

In dit verband wordt verwezen naar paragraaf 3.2.2.2 waarin de commissie een aantal vragen heeft geformuleerd die in haar ogen in het algemeen beantwoording behoeven bij de vormgeving van toezicht. Tevens heeft de commissie een aantal in haar ogen relevante overwegingen gegeven voor de beantwoording van deze vragen voor het terrein van de sociale verzekering.

2. Voorzover de afweging leidt tot een herbevestiging van de keuze voor geïntegreerd toezicht zijn bij de concrete invulling van het toezicht communicatie en coördinatie tussen het ministerie van SZW en het Ctsv van groot belang. Heldere afspraken dienen daarbij te worden gemaakt tussen Ctsv en SZW inzake toezichtbenadering, taakverdeling, rapportage, informatievoorziening, en afstemming onderzoek. Gelet op de publieke functie van de toezichthouder valt te overwegen de minister hierover te laten rapporteren aan de Tweede Kamer.

3. Indien gekozen wordt voor geïntegreerd toezicht ligt het in de rede de interventiebevoegdheden zoveel mogelijk te beperken tot repressieve instrumenten. De inzet van preventieve instrumenten staat op gespannen voet met de eigen verantwoordelijkheid van de uitvoeringsorganen en met de gewenste onafhankelijkheid van de toezichthouder ten opzichte van de uitvoering.

4. Doelmatigheidsonderzoek volgens de brede omschrijving in de Comptabiliteitswet is mogelijk en wenselijk. Het vereist wel een gedifferentieerde benadering. Doelmatigheid van beheer en organisatie zijn via de richtlijnen administratieve organisatie en via begrotingsvoorschriften te beïnvloeden, de doelmatigheid van het beleid is pas na verloop van tijd te meten en is methodologisch lastig. Effectrapportages dragen onvermijdelijk een zeker beleidsevaluerend element in zich. Voor het publieke debat zijn deze rapportages niettemin van groot belang met name wanneer ze afkomstig zijn van een onafhankelijke instantie.

5. Het verdient nadere overweging om het bijvoorbeeld via een (aangepast) experimenteerartikel mogelijk te maken dat contra legem-situaties die in redelijkheid binnen beleidsdoelstellingen vallen, voor een bepaalde duur kunnen worden toegestaan.

6. Bij de vormgeving van het toekomstig toezicht moet expliciet aandacht worden geschonken aan de risico's inzake toezichtbaarheid bij het ontstaan van publiek-private holdingconstructies en publiek-private organisatievormen op het snijvlak van de zorgsector, de sociale zekerheid en het bank- en verzekeringswezen. Het verdient overweging de toezichthouder aanvullende bevoegdheden en instrumenten toe te kennen om ook buiten de uitvoering sec van de sociale verzekeringen relevante activiteiten te volgen en te beoordelen.

7. De wetgever dient zich gelet op de eerste ervaringen met het Ctsv terdege rekenschap te geven in hoeverre de huidige wettelijke regeling omtrent de bestuursstructuur verduidelijking dan wel wijziging behoeft met het oog op een adequate interne taak- en verantwoordelijkheidsverdeling. Beoordeeld zal moeten worden of het opnieuw om drie full-time bestuurders moet gaan of om bijvoorbeeld een full-time voorzitter en part-time bestuursleden. Een keuze hierin zal uiteraard ook invloed moeten hebben op de managementstructuur.

8. Selectie van bestuursleden dient te geschieden op basis van een geobjectiveerde profielschets en een zorgvuldige professionele procedure. Daarbij dient nadrukkelijk ook gelet te worden op persoonlijk gezag en op bestuurlijke en vooral communicatieve vaardigheden. Materiedeskundigheid acht de commissie voor deze functies minder belangrijk dan het hebben van inzicht in relevante sociaal-politieke en financieel-economische vraagstukken. In dit verband kan het hebben van een brede maatschappelijke en politieke ervaring absoluut een meerwaarde hebben.

Verder dient serieus aandacht te worden geschonken aan een inwerken en overdrachtsprocedure aan de hand van een gedegen en actueel overdrachtdossier.

9. De commissie pleit voor systematische aandacht voor aspecten van uitvoerbaarheid, handhaafbaarheid en toezichtbaarheid van toekomstige wetgeving alsook voor reële implementateterminen.

10. De commissie beveelt aan bij maatschappelijk ingrijpende wetsvoorstellen het belang van een zorgvuldige en voor burgers inzichtelijke wetgevingsprocedure te laten prevaleren boven financiële en formele argumenten.

11. Gelet op de behoefte die bij de Kamer bestaat (motie Kalsbeek-Jasperse c.s.; 24 072, nr. 32) om de informatievoorziening te verruimen en het controlerend instrumentarium van de Kamer te verbeteren, verdient het aanbeveling om nog eens uitdrukkelijk stil te staan bij de mogelijkheden van rechtstreekse informatieverzameling via ZBO's. Daarbij kan ook gedacht worden aan bepalingen in de instellingswetten van ZBO's.

De ervaringen met het Project uitvoering sociale verzekeringen kunnen in de gedachtenvorming over de rechtstreekse toezending van informatie mede benut worden.

12. De commissie brengt ten slotte ten behoeve van toekomstig parlementair onderzoek graag haar werkwijze onder de aandacht van de Kamer. Met name van de keuze een relatief groot deel van de staf te zoeken binnen de Rijksdienst of in de periferie daarvan, heeft de commissie veel voordeel genoten. Grote deskundigheid, snelle beschikbaarheid en relatief geringe kosten waren daarvan de belangrijkste.

Vergaderjaar 1995–1996

24 653

Situatie bij het CTSV

Nr. 10

BRIEF VAN DE VASTE COMMISSIE VOOR SOCIALE ZAKEN EN WERKGELEGENHEID

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

's-Gravenhage, 15 april 1996

Op 2 april 1996 besloot de vaste commissie voor Sociale Zaken en Werkgelegenheid op grond van de motie-Bijleveld c.s. (Kamerstukken II, 1995–1996, 24 653, nr. 5) tot een parlementair onderzoek naar het feitelijke en het wenselijke functioneren van onafhankelijk toezicht door het College van toezicht sociale verzekeringen (Ctsv), hetwelk in juni 1996 afgerond dient te zijn. Tezelfdertijd besloot de commissie om een werkgroep in te stellen, met als taak om vóór 11 april 1996 een onderzoeksopdracht te formuleren alsmede een voorstel te doen voor de onderzoeksmodaliteit. De werkgroep bracht op 11 april 1996 verslag uit aan de commissie.

In de vergadering van 11 april 1996 heeft de commissie geoordeeld dat zij zich geheel kan scharen achter de aanbevelingen van de werkgroep.

De commissie heeft de eer U het verslag van de werkgroep hierbij aan te bieden (zie bijlage).

In navolging van de aanbevelingen van de werkgroep stelt de commissie voor:

- een tijdelijke commissie in te stellen op grond van artikel 18 van het Reglement van Orde Tweede Kamer;
- deze commissie te belasten met de opdracht om ten behoeve van de beantwoording van de onderstaande vragen onderzoek te verrichten, daarbij gebruik makend van bestaande en beschikbare rapporten en overige informatiebronnen:

- a) Hoe heeft het Ctsv feitelijk gefunctioneerd?
- b) Hoe heeft de relatie tussen het Ctsv en het ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid zich ontwikkeld?
- c) Hoe heeft de relatie tussen het Ctsv en de bedrijfsverenigingen/ uitvoeringsinstellingen zich ontwikkeld?

Het onderzoek zal mogelijk leiden tot aanbevelingen om te komen tot verbetering van wetgeving, toezichtbeleid en praktische verhoudingen.

- de termijn, genoemd in het tweede lid van artikel 18 van het Reglement van Orde te bepalen op drie maanden, te rekenen vanaf de datum waarop de tijdelijke commissie wordt geconstitueerd;
- het aantal leden van de commissie te bepalen op 6, en af te zien van het aanwijzen van plaatsvervangende leden.

De voorzitter van de commissie,
De Jong

De griffier van de commissie,
Pe

's-Gravenhage, 11 april 1996

Verslag van de werkgroep Ctsv

De werkgroep Ctsv uit de vaste commissie voor Sociale Zaken en Werkgelegenheid, die op 3, 9 en 10 april 1996 heeft vergaderd, maakt hierbij de resultaten van haar werkzaamheden bekend.

De werkgroep komt op basis van de motie-Bijleveld c.s. (24 653, nr. 5) tot de volgende aanbevelingen.

Ten eerste adviseert de werkgroep tot het instellen van een Tijdelijke commissie ex artikel 18 van het Reglement van Orde Tweede Kamer, die vóór het zomerreces een onderzoek naar het feitelijke en het wenselijke functioneren van onafhankelijk toezicht door het College van toezicht sociale verzekeringen (Ctsv) moet hebben afgerond. Mocht tijdens het onderzoek van deze Tijdelijke commissie blijken dat de aan haar toebedeelde bevoegdheden onvoldoende mogelijkheden bieden, dan kan immer bezien worden of een beroep op de artikelen 140 e.v. van het Reglement van Orde gedaan moet worden. De werkgroep gaat er daarbij van uit, dat deze commissie haar werkzaamheden, voor zover buiten de eigenlijke onderzoeksfase, zoveel mogelijk in openbaarheid zal verrichten.

Ten tweede adviseert de werkgroep het onderzoek toe te spitsen op beantwoording van de in het navolgende vermelde vragen en daarbij een aantal eveneens in het navolgende genoemde onderwerpen in de beschouwingen te betrekken.

Alhoewel deze onderzoeksvragen en onderwerpen in drie clusters zijn gegroepeerd, hangen de onder cluster a. genoemde soms zodanig met de andere onderzoeksvragen en onderwerpen samen, dat ze ook in de clusters b. en c. voorkomen.

Tot slot wijst de werkgroep erop, dat het van belang is dat deze aanbevelingen vertrouwelijk worden behandeld tot na de finale besluitvorming binnen Uw commissie.

De voorzitter van de werkgroep,
Van Nieuwenhoven

Onderzoeksvragen en onderwerpen

a. Hoe heeft het Ctsv feitelijk gefunctioneerd?

Hoe hebben zich in het kader van het onafhankelijk toezicht in de praktijk de verhoudingen ontwikkeld tussen de instanties die op grond van de nOSV bevoegdheden en taken hebben?

Welke oorzaken zijn aan te wijzen voor de gebleken tekortkomingen in het functioneren van het Ctsv? Zijn er fricties tussen de wettelijke bevoegdheidsverdeling en de feitelijk uitgeoefende verantwoordelijkheden? In hoeverre zijn bevoegdheden op grond van de nOSV onvoldoende helder in wet- en regelgeving?

Hoe heeft de wetgever het onafhankelijk toezicht bedoeld? Is daarbij alleen de keuze voor een zelfstandig bestuursorgaan aan de orde geweest?

Welke invulling heeft het Ctsv aan het begrip onafhankelijk toezicht gegeven? Welke rol speelt het verrichten van onderzoek hierbij? Welke andere invullingen van het begrip onafhankelijk toezicht bestaan in het algemeen en op vergelijkbare beleidsterreinen?

Welke aanbevelingen kunnen geformuleerd worden om te komen tot verbetering van wetgeving, toezichtbeleid en praktische verhoudingen?

Relevante onderwerpen:

Doelstellingen wetgever met het onafhankelijk toezicht

Waarborgen voor onafhankelijkheid van toezicht in het algemeen
– Ctsv als zbo

Dynamiek van het toezicht
– aanpassing aan veranderingen in het veld

Verhouding bestuur-apparaat Ctsv
– bestuursmodellen
– omvang bestuur

Verhouding tussen Ctsv en Tica
– onderscheid toezicht en coördinatie

Verhouding tussen SZW en Ctsv:
– ministeriële verantwoordelijkheid
– sturend toezicht
– uitvoeringseffectrapportages, analyse beleidseffecten, signalering uitvoeringsproblemen, prognoses
– informatieprotocol

Toezichtbeleid SZW en Ctsv in het algemeen

Preventief toezicht
– artt. 15 en 16 OSV

Rechtmatigheid en doelmatigheid
– Ctsv-rapporten
– toetsing door SZW

Contra-legem beleid
– feiten en wenselijkheden

In dit kader kan de werkgroep zich voorstellen, dat de commissie zich tevens bezighoudt met de beleidsmatige aspecten van de overgang van

-
SVr naar Ctsv (zoals de ontwikkeling van de organisatie en de benoeming van bestuursleden).

b. Hoe heeft de relatie tussen het Ctsv en het ministerie van SZW zich ontwikkeld?

Hoe is de taak- en verantwoordelijkheidsverdeling tussen Ctsv en SZW, hoe is deze in de afgelopen periode beleidsmatig en praktisch ingevuld en welke verbeteringen zijn daarin mogelijk?

Relevante onderwerpen:

Bevoegdheden bewindspersonen SZW
– uitoefening bevoegdheden, feitelijk en gewenst

Toezichtbeleid SZW
– ontwikkeling organisatie en beleid SZW
– beoordeling activiteiten Ctsv en Tica

Toezichtbeleid Ctsv
– verantwoordelijkheden bestuur Ctsv
– sturend toezicht
– toezichtfilosofie
– toezichtbeleid
– meerjarenplanning

Verhouding tussen SZW en Ctsv:
– uitvoeringseffectrapportages, analyse beleidseffecten, signalering uitvoeringsproblemen, prognoses
– ontwikkeling bestuurlijk en ambtelijk overleg

In dit kader wijst de werkgroep, mede in verband met de betekenis die onderzoeksactiviteiten hebben in het kader van het onafhankelijk toezicht, op de mogelijkheid het verschijnen en de impact van concrete Ctsv-rapporten als casus te onderzoeken, waarbij de werkgroep aanbeveelt de nog niet beantwoorde vragen met betrekking tot de zgn. Ziektewet-rapporten zo mogelijk van een nader antwoord te voorzien.

c. Hoe heeft de relatie tussen het Ctsv en de bedrijfsverenigingen/uitvoeringsinstellingen zich ontwikkeld?

Hoe heeft het zgn. sturende toezicht organisatorisch vorm gekregen? Hoe onafhankelijk is het?

In hoeverre is er sprake van wederkerigheid in de relaties tussen toezichthouder en onder toezicht gestelden?

Hoe is de taak- en verantwoordelijkheidsverdeling tussen Ctsv, Tica en de bedrijfsverenigingen/uitvoeringsinstellingen, hoe is deze in de afgelopen periode beleidsmatig en organisatorisch/praktisch ingevuld en hoe kan deze verbeterd worden?

Relevante onderwerpen:

Profiel Ctsv
– feitelijk en wenselijk

Aansturing Tica

Kwaliteit en flexibiliteit organisaties
– bedrijfsverenigingen/uitvoeringsinstellingen
– Ctsv-apparaat

Vergaderjaar 1995–1996

24 653

Nr. 16

Lijst van besloten gesprekken

De commissie heeft in besloten vergadering gehoord:

Naam:	Functie:
drs. K. Y. I. J. Adelmund	Lid van de Tweede Kamer voor de PvdA
dr L. M. van den Akker	Voormalig algemeen directeur ad interim bij het Ctsv
Y. Baune	Werkzaam bij de Boer & Croon Group
drs A. Th. B. Bijleveld-Schouten	Lid van de Tweede Kamer voor het CDA
prof. dr A. J. Bindenga	Emeritus-hoogleraar in de accountancy van de Erasmus Universiteit Rotterdam
dr P. C. Buijs	Sociaal-geneeskundige bij het Nederlands Instituut voor Arbeidsomstandigheden (NIA)
J. F. Buurmeijer	Voorzitter Tica-bestuur
drs E. C. J. E. Czyzewski	Voormalig directeur Toezichtbedrijf van het Ctsv
J. H. Dijkstra	Adviseur bij Berenschot
M. Drijver	Werknemersvoorzitter van de Bedrijfsvereniging voor Bank- en Verzekeringswezen Groothandel en Vrije Beroepen
dr Ph. Eijlander	Directeur directie Toezicht bij het ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid
W. Etty	Interim-bestuurder Ctsv
prof. dr W. J. P. M. Fase	Voormalig voorzitter Sociale Verzekeringsraad
dr P. C. Hermans	Directeur Effectanalyse bij het Ctsv
mr. M. J. Hogewoning	Werkgeversvoorzitter van de Bedrijfsvereniging voor Bank- en Verzekeringswezen Groothandel en Vrije Beroepen
H. A. L. van Hoof	Lid van de Tweede Kamer voor de VVD
drs E. Horstra	Algemeen directeur BVG/Detam
drs J. J. Jakobs	Voormalig directeur Doelmatigheid a.i. van het Ctsv
prof. dr E. P. de Jong	Voorzitter raad van bestuur Gak-Groep N.V.
drs R. D. van Kooij	Voormalig secretaris Toezichtkamer van de SVr en voormalig directeur Doelmatigheid van het Ctsv
F. G. Kordes	Voormalig adviseur van het Ctsv-bestuur
ir. A. J. Korff	Algemeen secretaris van BV Habivi (Haven- en aanverwante bedrijven, Binnenscheepvaart en Visserij)
mr. E. J. J. E. van Leeuwen-Schut	Voormalig voorzitter van het Ctsv
R. L. O. Linschoten	Staatssecretaris van Sociale Zaken en Werkgelegenheid
mr. P. F. van Loo	Directeur sociale verzekeringen van het ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid
H. de Maat-Koolen	Voormalig Secretaris-Generaal van het ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid
drs A. P. W. Melkert	Minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid

Naam:	Functie:
drs E. J. Mulock Houwer	Lid bestuursraad van het ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid
prof.drs H. van Nimwegen	Hoogleraar administratieve organisatie aan de Vrije Universiteit Amsterdam
G. J. P. van Otterloo	Voormalig bestuurslid van het Ctsv
prof. mr. M. G. Rood	Hoogleraar sociaal recht Rijksuniversiteit Leiden
drs M. J. van Rooijen	Voormalig bestuurslid van het Ctsv
prof.mr. M. Scheltema	Hoogleraar bestuursrecht aan de Rijksuniversiteit Groningen
drs A. J. Schimmel	Lid van de Tweede Kamer voor D66
drs A. J. Schipperijn	Ad interim manager facilitair bedrijf bij het Ctsv
mr. J. A. Sureveen	Directeur rechtmatigheid bij het Ctsv
H. M. Vedder	Voormalig voorzitter ondernemingsraad van het Ctsv
prof. dr B. de Vries	Voormalig minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid
drs J. Wallage	Voormalig staatssecretaris van Sociale Zaken en Werkgelegenheid

BIJLAGE 3

Lijst van openbare hoorzittingen

Donderdag 6 juni 1996

1. prof. mr M. Scheltema, hoogleraar bestuursrecht aan de Rijksuniversiteit Groningen
2. mw M. Drijver, werknemersvoorzitter Bedrijfsvereniging voor Bank- en Verzekeringswezen Groothandel en Vrije Beroepen
3. W. ETTY, interim-bestuurder Ctsv
4. F.G. Kordes, voormalig adviseur van het Ctsv-bestuur
5. prof. mr W.J.P.M. Fase, voormalig voorzitter SVr

Vrijdag 7 juni 1996

6. dr P.C. Hermans, directeur informatievoorziening Ctsv
7. drs E.C.J.E. Czyzewski, voormalig directeur Ctsv
8. mr P.F. van Loo, directeur sociale verzekeringen ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid
9. dr Ph. Eijlander, directeur directie toezicht ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid
10. drs E.J. Mulock Houwer, lid bestuursraad ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid

Maandag 10 juni 1996

11. drs M.J. van Rooijen, voormalig bestuurslid Ctsv
12. G.J.P. van Otterloo, voormalig bestuurslid Ctsv
13. mr E.J.J.E. van Leeuwen-Schut, voormalig voorzitter Ctsv
14. R.L.O. Linschoten, staatssecretaris van Sociale Zaken en Werkgelegenheid
15. drs A.P.W. Melkert, minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid

Chronologie t.b.v. Ctsv-onderzoek

1991

- 18 september 1991 Aanvaarding motie-Buurmeijer over onafhankelijk toezicht (Kamerstuk 22 011, nr. 7)
- 1 oktober 1991 Nota/Handboek Systematisch Toezicht Sociale Verzekeringsraad (SVr)

1992

- 16 januari 1992 Instelling Toezichtkamer SVr
- 1 maart 1992 Inwerkingtreding Wet TAV (wijziging WAO, Kamerstuk 22 228)
- 11 maart 1992 Besluit Toezicht SVr
- 31 maart 1992 Onderzoek Algemene Rekenkamer Toezicht door de Sociale Verzekeringsraad (Kamerstuk 22 555)
- 7 mei 1992 Rapport werkgroep Doelman-Pel/Vermeend (Toezicht SVr)
- 6 juli 1992 Rapport Brouwer, Linschoten en Schimmel Naar een nieuwe uitvoeringsorganisatie van de sociale verzekeringen (Kamerstuk 22 692)
- 27 augustus 1992 Rapport subcommissie Buurmeijer (Kamerstuk 22 730, nrs. 1, 2)

1993

- 10 mei 1993 Indiening wetsvoorstel Organisatiewet sociale verzekeringen (nOSV) bij de Tweede Kamer (Kamerstuk 23 141)
- 13 mei 1993 Begin openbare verhoren Enquêtecommissie uitvoeringsorganen sociale verzekeringen
- 1 juni 1993 Rapport commissie Scheltema Steekhoudend ministerschap (Kamerstuk 21 427, nr. 41)
- 4 juni 1993 Aftreden staatssecretaris SZW E. ter Veld
- 7 juni 1993 Benoeming staatssecretaris SZW J. Wallage
- 21 juli 1993 Vaststelling voorlopig verslag nOSV (Tweede Kamer)
- 1 augustus 1993 Inwerkingtreding Wet TBA (wijziging WAO; Kamerstuk 22 824)
- 6 september 1993 Memorie van antwoord nOSV (Tweede Kamer)
- 7 september 1993 Rapport Enquêtecommissie uitvoeringsorganen sociale verzekeringen (Kamerstuk 22 730, nr. 8)

19 oktober 1993	Vaststelling eindverslag nOSV (Tweede Kamer)
28 oktober 1993	Rapport subcommissie Bijstand (Kamerstuk 23 195)
8 november 1993	Nota n.a.v. eindverslag nOSV en nota van wijziging nOSV i.v.m. ontvlechting (Tweede Kamer)
17 november 1993	Begin parlementaire behandeling rapport Enquêtecommissie uitvoeringsorganen sociale verzekeringen
24 november 1993	Begin plenaire debat Tweede Kamer met regering over rapport Enquêtecommissie uitvoeringsorganen sociale verzekeringen
25 november 1993	Indiening motie-Wöltgens over de informatie van het parlement inzake het proces dat met de nieuwe wetgeving is beoogd (Kamerstuk 22 730, nr. 23); Indiening motie-Wöltgens over de gefaseerde realisatie van de gevraagde veranderingen (Kamerstuk 22 730, nr. 24)
9 december 1993	Nota Toezichtsfunctie bij SZW van het Ministerie van SZW (Soza-93-886)
1994	
1 januari 1994	Inwerkingtreding Wet TZ/Arbo (wijziging Ziekte-wet; Kamerstuk 22 899)
27 januari 1994	Begin plenaire behandeling nOSV (Tweede Kamer)
8 februari 1994	Aanvaarding nOSV (Tweede Kamer)
21 april 1994	Vaststelling voorlopig verslag nOSV (Eerste Kamer)
3 mei 1994	Verkiezingen Tweede Kamer, kabinet Lubbers demissionair
11 mei 1994	Memorie van antwoord nOSV (Eerste Kamer)
3 juni 1994	Vaststelling nader voorlopig verslag nOSV (Eerste Kamer)
10 juni 1994	Nadere memorie van antwoord nOSV (Eerste Kamer)
27 juni 1994	Indiening Invoeringswet nOSV (IOSV) bij Tweede Kamer (Kamerstuk 23 775)
7 juli 1994	Toezending dossier Nieuw bestuur aan DG Mulock Houwer
22 augustus 1994	Aantreden kabinet Kok; Benoeming minister SZW A.P.W. Melkert;

	Benoeming staatssecretaris SZW R.L.O. Linschoten
9 september 1994	Brief staatssecretaris aan Eerste Kamer inzake behandeling nOSV (Kamerstuk 23 141, nr. 266g)
12 september 1994	Vaststelling verslag IOSV (Tweede Kamer)
13 september 1994	Gesprek Van Leeuwen, Heijmans en staatssecretaris in gebouw Eerste Kamer
20 september 1994	Gesprek staatssecretaris met Van Leeuwen
22 september 1994	Nota n.a.v. het verslag en eerste nota van wijziging IOSV (Tweede Kamer)
1 oktober 1994	Herbenoeming Fase voor een periode van 3 jaar
11 oktober 1994	Begin plenaire behandeling nOSV (Eerste Kamer)
14 oktober 1994	Tweede nota van wijziging IOSV (Tweede Kamer)
18 oktober 1994	Plenaire behandeling en aanneming zonder stemming IOSV (Tweede Kamer)
20 oktober 1994	Bestuurdersconferentie op het departement SZW
23 oktober 1994	Gesprek staatssecretaris met Fase inzake benoeming Van Leeuwen
25 oktober 1994	Aanvaarding nOSV (Eerste Kamer); Brief DG Mulock Houwer aan Van Leeuwen inzake benoeming
27 oktober 1994	Publicatie nOSV in Staatsblad (Stb. 1994, 790)
28 oktober 1994	Bespreking benoeming Van Leeuwen in minister-raad
4 november 1994	Kennismakingsgesprek Van Leeuwen met N. van Veen (algemeen secretaris SVr)
29 november 1994	Vaststelling blanco eindverslag IOSV (Eerste Kamer)
1 december 1994	Telefonisch contact staatssecretaris met Fase inzake niet-benoeming in Ctsv-bestuur
13 december 1994	Aanneming IOSV, zonder beraadslaging en stemming (Eerste Kamer)
15 december 1994	Publicatie IOSV in Staatsblad (Stb. 1994, 916)
19 december 1994	Gesprek Van Leeuwen met Fase
1995	
1 januari 1995	Inwerkingtreding nOSV; Instelling Ctsv en Tica

5 januari 1995	Ctsv-Regeling voorlegging besluiten uitvoeringsinstancies
9 januari t/m 11 januari 1995	Heidagen Heelsum van bestuur en directie Ctsv
17 januari 1995	Overlijden N. van Veen (algemeen directeur Ctsv), Van Kooij waarnemend algemeen directeur
26 januari 1995	Bestuurlijk overleg bestuur met SZW
30 januari 1995	Inleiding staatssecretaris over ontvlechting bedrijfsverenigingen / uitvoeringsinstellingen (UVI's; bijeenkomst op SZW met uitvoeringsorganen)
15 februari 1995	Toespraak Buurmeijer bij opening Tica-gebouw; Aanstelling Van den Akker tot algemeen directeur a.i. Ctsv
17 februari 1995	Overleg Ctsv met Tica over contra legem-beleid
27 februari 1995	Gesprek tussen directies van de UVI's met de ambtelijke leiding van SZW
maart 1995	Ctsv-onderzoek/effectrapportage: Een jaar terugdringing ziekteverzuim
1 maart 1995	Kennismakingsgesprek minister met Fase
10 maart 1995	Brief van directeur Toezicht SZW aan directeur Rechtmatigheid Ctsv inzake wettelijke bevoegdheden en verplichtingen
14 maart 1995	Kennismakingsgesprek vaste commissie voor Sociale Zaken en Werkgelegenheid met Ctsv-bestuur en -directie
16 maart 1995	Regeling rechtmatigheidsverklaring uitvoering sociale verzekeringen (Stcrt. 1995, nr. 57, d.d. 21 maart 1995)
22 maart 1995	Rapport Berenschot over Ctsv
27 maart 1995	Jaarplan directie Toezicht SZW 1995
30 maart 1995	Toespraak DG Mulock Houwer over ontvlechting tijdens Bestuurdersconferentie Tica; Brief Ctsv aan staatssecretaris inzake reïntegratie-experimenten
april 1995	Ctsv-onderzoek/effectrapportage: Toegang tot de WAO; Ctsv-onderzoek/effectrapportage: Volume-effecten van het gewijzigde arbeidsongeschiktheids criterium
24 april 1995	Directeurenoverleg SZW met Ctsv

26 april 1995	Bestuurlijk overleg bestuur met SZW
mei 1995	Inschakeling advocaat door Hermans en Van Kooij
12 mei 1995	Begroting Ctsv 1995; Circulaire inzake controleprotocol rechtmatigheidsonderzoek sociale verzekeringen
18 mei 1995	Bestuurlijk overleg bestuur met SZW; Notitie Eijlander inzake verantwoordelijkheid minister / Ctsv
30 mei 1995	Instelling commissie Witteveen inzake ontvlech- ting
juni 1995	Ctsv-onderzoek/effectrapportage: Risicoselectie op de arbeidsmarkt
7 juni 1995	Brief staatssecretaris ter accordering van de Toezichtfilosofie Ctsv
15 juni 1995	Brief staatssecretaris inzake het ontvlechtigings- proces (Kamerstuk 24 215, nr. 2)
20 juni 1995	Informatieprotocol SZW
28 juni 1995	Bestuurlijk overleg bestuur met SZW
29 juni 1995	Algemeen overleg staatssecretaris met vaste commissie voor Sociale Zaken en Werkgelegen- heid over uitvoeringsorganisatie sociale verzeke- ringen en ontvlechting (Kamerstuk 24 215, nr. 5)
30 juni 1995	Directeurenoverleg SZW met Ctsv
3 juli 1995	Bestuurlijk overleg bestuur met SZW; Ontvangst Van Rooijen reactie van Kordes op concept-nota's Toezichtfilosofie en Toezichtbeleid
5 juli 1995	Adviesaanvraag algemeen directeur a.i. Ctsv aan de Ondernemingsraad (OR) inzake Nadere uit- werking organisatiestructuur Ctsv
6 juli 1995	Document Positie en taak Ctsv
26 juli 1995	Eerste advies OR inzake organisatiestructuur
27 juli 1995	Brief staatssecretaris t.g.v. Convenant ontvlech- ting (resultaten commissie-Witteveen; Kamerstuk 24 215, nr. 3)
28 juli 1995	Voorlopige begroting Ctsv 1996; Ctsv-Toetsingskader overeenkomst BV/UVI
3 augustus 1995	Directeurenoverleg SZW met Ctsv

4 augustus 1995	Brief directeur Effectenanalyse Ctsv aan directeur Analyse en Onderzoek SZW
9 augustus 1995	Halfjaarbericht Ctsv (Toezicht en dynamiek)
10 augustus 1995	Directeurenoverleg SZW met Ctsv
14 augustus 1995	Terugreden Van Kooij, benoeming Jakobs tot Directeur Doelmatigheid a.i.
4 september 1995	Handboek Rechtmatigheid, fasen 1 en 2
12 september 1995	Directeurenoverleg SZW en Ctsv
15 september 1995	Aanstelling Czyzewski, vertrek Van den Akker
18 september 1995	Bestuurlijk overleg bestuur en SZW
18 en 19 september 1995	Retraite bestuur en Czyzewski, Van den Akker
21 september 1995	Ctsv-commentaar op rapport Technische Werkgroep Ontvlechting
25 september 1995	Brief staatssecretaris inzake ontvlechting (rapport Technische werkgroep, Kamerstuk 24 215, nr. 4)
27 september 1995	Brief staatssecretaris inzake Ctsv-reactie op ontvlechting (Kamerstuk 24 215, nr. 6)
4 oktober 1995	Indiening wetsvoorstel Wulbz (Kamerstuk 24 439) bij Tweede Kamer
5 oktober 1995	Ctsv-onderzoek/effectrapportage: Loonkosten-subsidie en inwerk- en begeleidingssubsidie
10 oktober 1995	Meerjarenprogramma Ctsv 1996–1998
11 oktober 1995	Ctsv-onderzoek/effectrapportage: Nadere rapportage over het ao-criterium
15 oktober 1995	Interview Czyzewski in Buitenhof
16 oktober 1995	Directeurenoverleg SZW en Ctsv
19 oktober 1995	Notitie Eijlander aan Czyzewski inzake meerjarenprogramma
25 oktober 1995	Notitie toezichtbeleid Ctsv; Besloten gesprekken van de vaste commissie voor Sociale Zaken en Werkgelegenheid met de voorzitters van Tica, Ctsv en CBA en met de bewindspersonen van SZW inzake (o.a.) knelpunten OSV
31 oktober 1995	Concept-begroting Ctsv 1996 (eerste versie); Meerjarenprogramma Ctsv; Ctsv-Rechtmatigheidsonderzoeken werknemersverzekeringen en volksverzekeringen

2 november 1995	Algemeen overleg staatssecretaris met vaste commissie voor Sociale Zaken en Werkgelegenheid over ontvlechting (Kamerstuk 24 215, nr. 9); Brief SZW aan Ctsv inzake o.a. (deel)uitvoeringseffectrapportages inzake de arbeidsbemiddeling
3 november 1995	Ctsv-Toetsingskaders (3) inzake ontvlechting bedrijfsverenigingen en UVI's
7 november 1995	Bijeenkomst bestuur over ZW-rapport
9 november 1995	Plan van aanpak toezicht SZW
14 november 1995	Presentatie onderzoek/effectrapportage De werkgever geprikkeld e.v. (evaluatie effecten TZ/Arbo); Bijeenkomst Kordes met bestuur
15 november 1995	Ambtelijke notitie SZW ter voorbereiding van het directeurenoverleg Ctsv en SZW
16 november 1995	Gesprek Czyzewski met Eijlander en Mulock Houwer
17 november 1995	Eerste concept effectrapportage TZ/Arbo; Regeling taak en plaats accountantsdienst Ctsv; Directeurenoverleg SZW en Ctsv; Toespraak Van Leeuwen over onafhankelijkheid Ctsv
18 november 1995	Telefonisch contact Buijs in het weekeinde met Adelmund en Schimmel
20 november 1995	Bestuursoverleg SZW en Ctsv; Overleg staatssecretaris met regeringsfracties over behandeling Wulbz; Tweede (gew.) concept effectrapportage TZ/Arbo
22 november 1995	Derde (gew.) concept effectrapportage TZ/Arbo; Telefonisch contact staatssecretaris met Van Leeuwen; Begin plenaire behandeling Wulbz in de Tweede Kamer
24 november 1995	Telefonisch contact Buijs met Hermans
28 november 1995	Toezending, via staatssecretaris, van de concept-onderzoeksrapporten inzake Terugdringing Ziekteverzuim aan Tweede Kamer
30 november 1995	Aanvaarding Wulbz door Tweede Kamer
1 december 1995	Vaststelling Ctsv-rapporten inzake Terugdringing Ziekteverzuim: 1. Kwantitatieve effecten van financiële prikkels in de Ziektewet 2. Verzuimbeleid voor eigen risico 3. De werkgever geprikkeld (effectrapportage)

6 december 1995	Brief directeuren aan bestuur Ctsv inzake (o.a.) de afstemming tussen bestuur en directie
7 december 1995	Gesprek Van Leeuwen met Kordes
11 december 1995	Bestuurlijk overleg bestuur met SZW, na afloop gesprek bestuur met staatssecretaris over Czyzewski
12 december 1995	Memo van Eijlander aan staatssecretaris n.a.v. bestuurlijk overleg van 11 december 1995
13 december 1995	Gesprek staatssecretaris met Van Rooijen inzake herbenoeming
14 december 1995	OR niet in staat te adviseren inzake inrichting Toezichtbedrijf
15 december 1995	Brief Ctsv aan staatssecretaris inzake reïntegratie-experimenten en knelpunten in de WW
18 december 1995	Brief bestuur aan Czyzewski inzake zijn taak en positie
20 december 1995	Brief van Van Loo en Eijlander aan staatssecretaris; Personeelsbijeenkomst Ctsv; Gesprek Czyzewski met staatssecretaris inzake het bestuur; Gesprek staatssecretaris met Van Otterloo
21 december 1995	Telefonisch contact staatssecretaris met bestuur inzake mogelijke staking Ctsv-personeel
22 december 1995	Brief directeuren Ctsv aan bestuur inzake de afstemming tussen bestuur en directie
28 december 1995	Ctsv-adviezen aan staatssecretaris inzake erkenning UVI's
1996	
januari 1996	Jaarplan directie Toezicht SZW 1996
1 januari 1996	Inwerkingtreding Regeling taak en plaats accountantsdienst Ctsv
10 januari 1996	Telefonisch contact Mulock Houwer met bestuur
11 januari 1996	Telefonisch contact Mulock Houwer met bestuur
12 januari 1996	Vragen Schimmel en Marijnissen inzake Ctsv-crisis (eerste van een reeks); Gesprek Kordes met bestuur; Communiqué OR

13 januari 1996	Memorandum Kordes aan bestuur en directeuren Ctsv
17 januari 1996	Gesprek Van Leeuwen met staatssecretaris; Gesprek Kordes met bestuur
19 januari 1996	Telefonisch contact Van Leeuwen met staatssecretaris
22 januari 1996	Gesprek bestuur met staatssecretaris
23 januari 1996	Gesprek bestuur met staatssecretaris
26 januari 1996	Gesprekken OR met Kordes, bestuur en directie
31 januari 1996	Gesprek vakorganisaties met staatssecretaris
2 februari 1996	Boer & Croon Group-project van start
7 februari 1996	Notitie directie Toezicht SZW aan staatssecretaris inzake jaarverslag 1994 SVR
8 februari 1996	Gesprek OR met staatssecretaris
12 februari 1996	Gesprek Van Leeuwen met staatssecretaris
15 februari 1996	Nova-uitzending; Ontslagaanzegging Czyzewski
16 februari 1996	Telefonisch contact Van Leeuwen met staatssecretaris; Overleg Van Leeuwen met Jakobs op het ministerie
26 februari 1996	Opzegging vertrouwen in bestuur door OR
27 februari 1996	Publicatie Wulbz in Staatsblad (Stb. 1996, 134)
29 februari 1996	Tussentijdse rapportage Boer & Croon Group
1 maart 1996	Algemeen overleg vaste commissie voor Sociale Zaken en Werkgelegenheid met staatssecretaris over de verschijningsdatum van de ZW-rapporten (Kamerstuk 24 636, nr. 3); Ctsv-onderzoek/effectrapportage: Claimbeoordeling in de ZW en de WAO; Ingangsdatum ontslag Fase
12 maart 1996	Plenair debat over de verschijningsdatum van de ZW-rapporten; Aanbieding advies Rood aan staatssecretaris inzake het conflict bij het Ctsv
14 maart 1996	Brief vaste commissie voor Sociale Zaken en Werkgelegenheid aan SZW inzake uitvoering van de motie-Wöltgens

15 maart 1996	Reviewrapport departementale accountantsdienst inzake de aprilrapportage van Ctsv inzake de AKW 1994
18 maart 1996	Verkiezingen nieuwe OR Ctsv
19 maart 1996	Notitie van Eijlander aan staatssecretaris
20 maart 1996	Melding via de landsadvocaat dat drie bestuursleden bereid zijn hun zetels in het bestuur ter beschikking te stellen
21 maart 1996	Aanbieding rapport Rood door staatssecretaris aan de Tweede Kamer (Kamerstuk 24 653, nr. 3)
22 maart 1996	Reactie Ctsv op post-nOSV-wetgeving; Ctsv-onderzoek/effectrapportage: Toepassing van reïntegratie-instrumenten voor gedeeltelijk arbeidsgeschikten
26 maart 1996	Reactie Ctsv-bestuur op rapport-Rood; Brief staatssecretaris aan vaste commissie voor Sociale Zaken en Werkgelegenheid inzake de motie-Wöltgens
28 maart 1996	Begin plenair debat Tweede Kamer inzake rapport-Rood; Indiening motie-Bijleveld-Schouten c.s. over parlementair onderzoek betreffende toezicht (Kamerstuk 24 653, nr. 5); Jaarplan 1996 Ctsv
29 maart 1996	Begroting 1996 Ctsv (tweede versie)
1 april 1996	Brief staatssecretaris inzake interim-voorziening Ctsv / rapport Berenschot, Kordes, BCG aangeboden aan de Tweede Kamer (Kamerstuk 24 653, nr. 8); Overleg Schimmel, Van Nieuwenhoven en Van Hoof met staatssecretaris en minister over Ctsv-onderzoek; Brief Ctsv inzake wenselijkheid sturend toezicht
2 april 1996	Aanvaarding motie-Bijleveld-Schouten c.s. over parlementair onderzoek betreffende toezicht (Kamerstuk 24 653, nr. 5)
3 april 1996	Bestuurlijk overleg bestuur met SZW
4 april 1996	Ctsv-rapport Ontvlechting en Vervlechting
10 april 1996	Mondelinge vraag Rosenmöller aan staatssecretaris over de meest recente problemen tussen bestuur, directie en personeel van het Ctsv
11 april 1996	Aanbieding verslag van de werkgroep Ctsv aan de vaste commissie voor Sociale Zaken en Werkgelegenheid

12 april 1996	Ctsv-onderzoek/effectrapportage ontvlechting
15 april 1996	Brief vaste commissie voor Sociale Zaken en Werkgelegenheid inzake onderzoeksopdracht en verslag werkgroep Ctsv (Kamerstuk 24 653, nr. 10)
16 april 1996	Benoeming interimbestuur Ctsv
23 april 1996	Brief staatssecretaris inzake Toezicht op de uitvoering van de sociale verzekeringen (Kamerstuk 24 653, nr. 12); Aanvaarding motie Kalsbeek-Jasperse c.s. over het volgen van maatschappelijke effecten van beleid en wetgeving (Kamerstuk 24 072, nr. 34)
25 april 1996	Brief staatssecretaris aan Ctsv inzake experimenten
26 april 1996	Eerste openbare vergadering interim-bestuur Ctsv; Hermans blijft directeur, Czyzewski wordt adviseur
7 mei 1996	Mondelinge vragen Biesheuvel aan minister over mogelijke beïnvloeding onderzoeksopdracht Ctsv
8 mei 1996	Ctsv-rapport Financiële ontvlechting TZ/Arbo
13 mei 1996	Evaluatie Ctsv Regeling Voorlegging Besluiten
15 mei 1996	1e Rapportage interim bestuur Ctsv Minder maar Beter
18 mei 1996	Nota van directie Toezicht SZW aan departements-leiding inzake groeipad m.b.t. koerswijziging Ctsv

Project Parlementair Onderzoek CTSV

VOORSTUDIE 1

Structuur van het toezicht

Eerstverantwoordelijke rapporteur: mr L. Boxum

Groningen, 17 juni 1996

DE STRUCTUUR VAN HET TOEZICHT

Een systematische vergelijking van vijf toezichthoudende organen.

0. Opzet

De structuur van een toezichtsarrangement kan op een groot aantal punten variëren.

In deze notitie worden vijf toezichthoudende organen op dergelijke punten vergeleken. Het betreft de Algemene Rekenkamer (ARK), de Nederlandsche Bank NV (DNB), het Commissariaat voor de Media (CvdM), de Verzekeringskamer (VK) en de Ziekenfondsraad (ZFR).

De daarbij gevolgde hoofdindeling is:

1. de verhouding met de onder toezicht gestelden
2. de verhouding tot de minister of ander politiek gezag
3. de interne structuur van het toezichthoudend orgaan

Binnen deze hoofdindeling is de volgende nadere indeling gemaakt.

1. Verhouding met de onder toezicht gestelden

1.1 Kenmerken onder toezicht gestelden

- a. private activiteit – publieke taak
- b. slechts instanties op één markt/op één beleidsterrein – conglomeraat

1.2 Taken toezichthoudend orgaan

- c. mono-functioneel – multi-functioneel

1.3 Informatieverwerving

d. De manier waarop de informatie ter kennis van de toezichthouder komt.

– wordt de informatie door de onder toezicht gestelde verstrekt en/of doet de toezichthouder zelf onderzoek?

e. Het aggregatieniveau van de informatie.
– gaat het om informatie over individuele gevallen en/of om geaggregeerde gegevens?

f. De frequentie waarmee informatie ter kennis van de toezichthouder komt.

1.4 Oordeelsvorming

g. De omvang van de aspecten waarop het oordeel betrekking dient te hebben.

– gaat het om een oordeel over een beperkt onderdeel of over vrijwel het gehele handelen van de onder toezicht gestelden?

h. De mate waarin de oordeelsvorming geprogrammeerd is.
– worden de beoordelingscriteria voorafgaand aan de uitoefening van het toezicht geformuleerd of wordt naar bevind van zaken geoordeeld?

1.5 Invloedsuitoefening

i. De aard van de correctiemogelijkheden die de toezichthouder ten dienste staan. Hierbij is ook van belang of de toezichthouder tevens andere taken, zoals vergunningverlening verricht.

j. Het tijdstip van correctie.

- in hoeverre gedraagt de toezichthouder zich als adviseur?
- wordt voorafgaand aan het ingrijpen onderhandeld?

2. Verhouding met de minister

- k. De mate van arbeidsdeling in het toezichtsproces.
 - is de minister of de toezichthouder bevoegd bij de onder toezicht gestelden in te grijpen?
- l. De mogelijkheden van de minister om invloed uit te oefenen op de taakuitoefening door de toezichthouder.
 - wie stelt de beoordelingsnormen vast, de minister of de toezichthouder?
- m. De mogelijkheden van de minister om invloed uit te oefenen op de interne structuur van de toezichthoudende instantie.
 - wat is de rechtspositie van de bestuursleden van de toezichthoudende instantie?
- n. Andere taken van de toezichthouder.
 - brengt de toezichthouder ook advies uit over wetgeving en beleid van het ministerie?

3. Interne structuur

- o. De samenstelling van het bestuur.
 - gaat het om onafhankelijke deskundigen of om vertegenwoordigers van belangengroepen?

1. DE VERHOUDING TOEZICHTHOUDER – ONDER TOEZICHT GESTELDEN

1.1 De kenmerken van de onder toezicht gestelden

1.1.a private personen versus uitvoerders van wettelijke taken

De instanties waarop de organen toezicht houden kunnen worden onderscheiden in instanties die zelf een wettelijke taak uitoefenen enerzijds en private instanties die op een markt opereren anderzijds. Dit onderscheid is direct van betekenis voor de doelstelling die met het toezicht wordt beoogd en de aspecten waarop die instanties worden beoordeeld.

De Ziekenfondsraad en de *Algemene Rekenkamer* oefenen toezicht uit op instanties die belast zijn met de uitoefening van een wettelijke taak.

De Ziekenfondsraad houdt op basis van de ZFW en de AWBZ toezicht op «het beheer en de administratie van de ziekenfondsen, ziektekostenverzekeraars en uitvoerende organen». Uit de wetshistorie volgt, dat de term «beheer en administratie» niet beperkt moet worden opgevat.

De Algemene Rekenkamer oefent toezicht uit op de Staat, op rechtspersonen met nauwe financiële banden met de staat en op rechtspersonen met een wettelijke taak.

De Verzekeringskamer en de *Nederlandsche Bank* daarentegen houden toezicht op private ondernemingen die onder omstandigheden van concurrentie functioneren.

De Verzekeringskamer houdt toezicht op verzekeringsmaatschappijen en pensioenfondsen. De Nederlandsche Bank houdt toezicht op kredietinstellingen, beleggingsinstellingen en wisselkantoren.

Met dit verschil tussen de onder toezichtgestelden hangt een belangrijk verschil in de doelstelling van het toezicht samen.

Bij *de organen die toezicht houden op instanties die wettelijke taken uitoefenen* is het toezicht gericht op de vraag of die wettelijke taken behoorlijk worden uitgevoerd. Dit betekent dat de toezichthouders nagaan of de taakbehoortiging beantwoordt aan zowel criteria van rechtmatigheid als doelmatigheid, terwijl ook het functioneren van de uitvoerende instanties als zodanig aan een beoordeling wordt onderworpen.

Bij *de organen die toezicht houden op private ondernemingen* heeft het toezicht een beperkter karakter dan het toezicht op de uitoefening van wettelijke taken, omdat de ondernemersvrijheid zoveel mogelijk onaangetaast moet blijven. Het toezicht is gericht op bescherming van bepaalde belangen.

Het toezicht van de Verzekeringskamer heeft als doelstelling de bescherming van het belang van de verzekeringnemers, verzekerden of gerechtigden dat de verzekeraars en pensioenfondsen op de lange termijn aan hun uitkeringsverplichtingen kunnen voldoen. Het toezicht is daarmee gericht op de soliditeit van de verzekeraars en pensioenfondsen.

Het toezicht van de Nederlandsche Bank vertoont hiermee gelijkenis, maar heeft een iets wijdere strekking. Vergelijkbaar met de doelstelling van het toezicht van de Verzekeringskamer is, dat het toezicht gericht is op de solvabiliteit van de banken. Zonder een betrouwbaar bankwezen zou giraal verkeer niet mogelijk zijn. Daarnaast heeft het toezicht ook als doelstelling het bewaren van de monetaire stabiliteit en het tegengaan van ongewenste machtsconcentraties.

De instanties die zijn onderworpen aan het toezicht van *het Commissariaat voor de Media* zijn in dit verband minder duidelijk te typeren.

Het Commissariaat houdt toezicht op de instanties die behoren tot het publieke omroepbestel: de landelijke, regionale en lokale omroepinstellingen. De omroepen hebben een publieke taakstelling voor wat betreft programma's voor cultuur, educatie e.d., maar blijven vrij in de invulling van hun programma's.

De omroepinstellingen kunnen niet zonder meer in één van de categorieën private ondernemingen – uitvoerders van wettelijke taken worden ondergebracht. In het verlengde daarvan kan het toezicht ook niet duidelijk worden getypeerd als gericht op het bewaken van de behoorlijkheid van de wettelijke taakvervulling dan wel gericht op bescherming van bepaalde belangen. Het toezicht heeft als doel dat de bepalingen van de Mediawet worden nageleefd: met name is van belang dat programmavoorschriften worden nageleefd, dat commerciële invloeden zoveel mogelijk worden geweerd dan wel gekanaliseerd en dat de financiën behoorlijk worden beheerd.

1.1 b instanties op bepaalde of op onbepaalde beleidsterreinen

De onder toezichtgestelden kunnen nog op een andere manier worden getypeerd. Zowel bij *de Verzekeringskamer*, *de Nederlandsche Bank*, *de Ziekenfondsraad* als bij *het Commissariaat voor de Media* kunnen de onder toezicht gestelden *functioneel*, naar beleidsterrein, worden aangeduid. Zij bewegen zich op bepaalde private markten (verzekerings- resp. bankwezen) of oefenen wettelijke taken op bepaalde beleidsterreinen uit (resp. publieke ziektekostenverzekeringen en publieke omroeptaken). Bij *de Algemene Rekenkamer* daarentegen kunnen de onder toezichtgestelden niet naar een bepaald beleidsterrein worden afgebakend. Alle onderdelen van het rijk, alle rechtspersonen met een

publieke taak en alle organisaties die een bepaalde financiële binding hebben met het rijk vallen onder het toezicht van de Algemene Rekenkamer.

1.2 De taken van de toezichthouder

De toezichthoudende taak kan in meer of minder mate zijn gecombineerd met andere taken.

Een ruim takenpakket hebben de Ziekenfondsraad en de Nederlandsche Bank.

De Ziekenfondsraad kan beschouwd worden als het centraal orgaan in het stelsel van publiekrechtelijke ziektekostenverzekering. De raad houdt zich ook bezig met het beheren van de verzekeringskassen. Hij adviseert de minister over de toelating van ziekenfondsen. Hij is belast met de goedkeuring van overeenkomsten tussen (koepels van) uitvoeringsorganen en zorgaanbieders. Verder fungeert hij als internationaal verbindingskantoor voor de publiekrechtelijke verzekering, behandelt hij klachten en beroepschriften van verzekerden, en behandelt hij geschillen tussen ziekenfondsen en medewerkers. Bovendien kan de raad bepaalde ontwikkelingen die relevant zijn voor de publiekrechtelijke verzekering bevorderen via subsidiëring en onderzoek. Men zou kunnen zeggen dat de Ziekenfondsraad behalve een toezichthoudende ook een coördinerende en stimulerende rol vervult ten opzichte van de ziekenfondsen. Er zijn overigens plannen om hier verandering in aan te brengen.

De Nederlandsche Bank functioneert als «bank der banken». De hoofdtaak is het bewaken van de waarde van de Nederlandse gulden. Daarbij verzorgt DNB de geldsomloop voor wat betreft bankbiljetten, vergemakkelijkt hij het girale verkeer en bevordert hij het betalingsverkeer met het buitenland. Bovendien heeft het toezicht een ruim karakter: de bank is ook belast met het verlenen van vergunningen en ontheffingen die vereist zijn om als bank te functioneren, treedt op als regelgever en houdt registers bij.

Het Commissariaat voor de Media verricht behalve het eigenlijk toezicht ook «taken op uitvoerend niveau en taken die een directe relatie met concrete programma-onderdelen hebben. Het Commissariaat wijst zendtijd toe, verleent vergunningen voor abonneetelevisie en verleent toestemming voor landelijke commerciële omroepinstellingen.

De taak van de Verzekeringkamer heeft zich altijd beperkt tot toezicht op de verzekeraars en pensioenfondsen. Dit toezicht moet inmiddels wel ruim worden opgevat: de Verzekeringkamer is ook belast met de verlening van vergunningen om tot de verzekeringsmarkt toe te treden. Na de omzetting in een stichtingsvorm is de Verzekeringkamer haar rol in de verzekeringssector bovendien ruimer gaan opvatten dan voorheen. De Verzekeringkamer ziet haar toezichtstaak als zijnde niet alleen controlerend, maar tevens als adviserend en bestuurlijk. Ministeries en verzekeraars kunnen haar om raad vragen. De Verzekeringkamer wil het toezicht een breed draagvlak geven door «een kruispuntfunctie uit te oefenen tussen toezicht en samenleving.» Deze kruispuntfunctie staat naast de traditionele toezichtstaak.

De taak van de Algemene Rekenkamer is het meest beperkt. Behalve het houden van toezicht verricht zij geen andere taken.

1.3 informatieverwerving

1.3 d De manier waarop de informatie ter kennis van de toezichthouder komt

Bij de manier waarop de toezichthouder aan de informatie komt kan ruwweg worden onderscheiden in situaties, waarin structureel informatie aan de toezichthouder moet worden verstrekt en situaties waarin informatie meer selectief aan de toezichthouder wordt verstrekt.

Het Commissariaat voor de Media bekijkt en beluistert selectief programma's met het oog op reclameverboden. Vervolgens geldt er voor de omroepinstellingen een verslag- en meldplicht. Zo zijn zij verplicht ieder kwartaal te rapporteren hoe de verschillende percentages voor categorieën programma's zijn ingevuld. Voor het overige moeten de instellingen alle inlichtingen verschaffen die het CvdM redelijkerwijs voor de vervulling van zijn taak nodig oordeelt. Bovendien kan het Commissariaat zelf onderzoek doen, zelfs bij derden als programmaproductanten.

Bij de Nederlandsche Bank zijn de onder toezicht gestelden verplicht periodiek informatie te verstrekken over de financiële situatie van de bank. Zo moet maandelijks een bedrijfs-economische maandstaat worden ingezonden. Jaarlijks moeten bepaalde andere gegevens worden toegestuurd. Bovendien zijn banken zelf verplicht om te melden wanneer ze niet meer aan bepaalde voorschriften kunnen voldoen. Tenslotte heeft de NB eigen onderzoeksbevoegdheden.

Bij de Verzekeringkamer geldt dat bepaalde gegevens in ieder geval moeten worden verstrekt. Voor het overige verstrekt een verzekeraar de Verzekeringkamer alle gegevens die hij voor de vervulling van zijn taak verlangt. De Verzekeringkamer heeft bovendien eigen onderzoeksbevoegdheden.

Bij de Ziekenfondsraad bepaalt de wet dat de onder toezicht gestelden de raad alle gegevens moeten verstrekken die deze voor de vervulling van zijn taak nodig heeft. De Ziekenfondsraad voert jaarlijks controles uit, waarbij gegevens worden overgegeven.

Bij de Algemene Rekenkamer moet de minister als onder toezicht gestelde gegevens aan de Algemene Rekenkamer verstrekken (bijvoorbeeld resultaten van doelmatigheidsonderzoek, artikel 57, tweede lid Cw). Voor het overige kan de Algemene Rekenkamer op selectieve basis aan informatie komen. De onder toezicht gestelden zijn verplicht alle gewenste inlichtingen te verstrekken en daarnaast heeft de Algemene Rekenkamer ook eigen onderzoeksbevoegdheden. Uitgangspunt bij de gegevensverkriging is overigens, dat de Algemene Rekenkamer zoveel mogelijk gebruik maakt van de resultaten van onderzoek verricht door andere controle instanties (artikel 53, eerste lid Cw).

Bij alle toezichthouders geldt, dat bepaalde gegevens in ieder geval door de onder toezicht gestelden moeten worden verstrekt. Dit gaat bij het CvdM het verst, en bij de Algemene Rekenkamer het minst ver. In alle gevallen moeten de onder toezicht gestelden (op grond van de wet of een besluit van de toezichthouder zelf) alle gevraagde informatie verstrekken en heeft de toezichthouder eigen onderzoeksbevoegdheden.

1.3 e Het aggregatieniveau van de informatie

Over de vraag of informatie over individuele gevallen wordt verstrekt

dan wel of geaggregeerde gegevens worden verzameld hebben wij geen duidelijk beeld kunnen verkrijgen. De bevoegdheden bieden voor beide ruimte.

Bij de Algemene Rekenkamer wisselt het in ieder geval in de praktijk sterk. De informatie die de Algemene Rekenkamer verkrijgt kan gaan over de inrichting van de administratieve organisatie en interne controle, maar ook om gegevens op grond waarvan de rechtmatigheid van afzonderlijke verplichtingen, uitgaven in inkomsten (moeten) kunnen worden getoetst.

1.3 f De frequentie waarmee informatie ter kennis van de toezichthouder komt

Gegevens kunnen periodiek en incidenteel ter kennis van de toezichthouder komen. De frequentie van gegevensverzeking kan bovendien verschillen.

Bij de Algemene Rekenkamer wisselt de frequentie van gegevensverzameling sterk. Bij de ministeries zijn ambtenaren van de Rekenkamer gestationeerd die min of meer continu informatie verzamelen. Daarnaast is er een vaste informatiestroom, met name tussen de departementale accountantsdiensten en de centrale directies FEZ van de ministeries enerzijds en de Algemene Rekenkamer anderzijds. Bij rechtspersonen met een wettelijke taak of met een financiële binding met het rijk wordt onregelmatig informatie verzameld. Bij de Nederlandsche Bank moeten gegevens periodiek worden afgegeven: bepaalde gegevens per maand, andere gegevens per jaar. Daarnaast zijn accountants van de Nederlandsche Bank belast met het voortdurend toezien op de banken. Bovendien kunnen er incidenteel onderzoeken worden verricht. Bij de Ziekenfondsraad geldt, dat de onder toezicht gestelden jaarlijks worden geïnspecteerd en aan een oordeel onderworpen.

Aan de Verzekeringskamer worden jaarlijks gegevens verstrekt, zoals de verslagstaten. Daarnaast voert de Verzekeringskamer periodieke inspecties bij de verzekeraars uit. Dat gebeurt eens in de vijf a acht jaar per instelling. Bovendien wordt in geval van onraad intensiever geïnspecteerd.

Het Commissariaat voor de Media bekijkt televisieprogramma's en beluistert radioprogramma's steekproefsgewijs. Daarnaast moeten de omroepinstellingen jaarlijks hun inkomsten uit sponsoring, de gesponsorde programma-onderdelen en de hoedanigheid van de sponsors, gespecificeerd per programma-onderdeel, bekendmaken. Bovendien is er een jaarlijkse verslagleggingsplicht voor begrotingen, meerjarenplannen en dergelijke.

1.4 Oordeelsvorming

1.4 g De omvang van de aspecten waarop het oordeel betrekking moet hebben: het gehele handelen of slechts een beperkt onderdeel?

De omvang van de aspecten waarop het toezicht zich richt kan worden afgeleid uit de doelstelling van het toezicht. Hierbij is het onderscheid tussen toezicht op instanties met een wettelijke taak en toezicht op private ondernemingen van betekenis. De eerstgenoemde toezichthouders beoordelen meer aspecten dan de laatstgenoemde.

De Verzekeringskamer en de Nederlandsche Bank oefenen toezicht uit op private ondernemingen. Niet alle aspecten van het functioneren van deze instanties zijn aan het toezicht onderworpen. Het toezicht van de Verzekerings-

kamer is gericht op het aspect van de soliditeit van de onder toezicht gestelden. De Nederlandsche Bank doet dit ook, en beoordeelt het functioneren van de banken daarnaast op de effecten voor de monetaire stabiliteit en het vermijden van machtsconcentraties.

De Ziekenfondsraad en de Algemene Rekenkamer oefenen toezicht uit op instanties die wettelijke taken uitoefenen.¹ Het toezicht van de Rekenkamer omvat echter ook controle op gesubsidieerde instellingen. Zowel de Ziekenfondsraad als de Algemene Rekenkamer vormen zich (in ieder geval) een oordeel over zowel de rechtmatigheid als de doelmatigheid van de uitoefening van wettelijke taken. Doelmatigheid moet hierbij ruim worden opgevat: ook over de doeltreffendheid van de taakbehartiging wordt een oordeel gevormd. Bovendien wordt het functioneren van de uitvoerende instanties als zodanig beoordeeld.

Het Commissariaat voor de Media oefent toezicht uit op de omroepinstellingen in het publieke omroepbestel. Daarvan kan niet zonder meer gezegd worden dat ze wettelijke taken uitoefenen, maar ook niet dat ze private ondernemingen zijn. Deze tussenpositie weerspiegelt zich in de omvang van de aspecten waarop het toezicht zich richt. Deze is ruimer dan bij de Verzekeringskamer en de Nederlandsche Bank (verdeling van percentages programma's over cultuur e.d., beheersen van commercialisering) maar beperkter dan bij de Ziekenfondsraad en de Algemene Rekenkamer (geen invloed op de inhoud van de programma's).

1.4 h De mate waarin de oordeelsvorming geprogrammeerd is

Bij alle toezichthouders geldt dat hun beoordelingscriteria gedeeltelijk geprogrammeerd zijn, terwijl ook ruimte over blijft voor beoordeling naar bevind van zaken. In de verdeling bestaat overigens wel variatie.

Bij de Rekenkamer is de beoordeling van de rechtmatigheid van de uitoefening van wettelijke taken sterk geprogrammeerd. Voor de beoordeling van de doelmatigheid is dat veel minder het geval.

Bij de Nederlandsche Bank is een belangrijk deel van de beoordelingscriteria geprogrammeerd in voorschriften, zoals bijvoorbeeld de solvabiliteitsrichtlijnen. Het toezicht richt zich dan ook in de eerste plaats op het periodiek controleren of aan deze voorschriften is voldaan. Daarenboven wordt ook gericht onderzoek gedaan waarbij meer naar bevind van zaken wordt geoordeeld.

Bij het Commissariaat voor de Media zijn de verboden (bijvoorbeeld omtrent reclame) niet duidelijk wettelijk vastgelegd. In de loop der tijd is wel een beeld ontstaan van wat het CvdM nog toelaatbaar vindt en wat niet.

De beoordeling van de naleving van programmavoorschriften berust op criteria die door het commissariaat gezamenlijk met de omroepen zijn ontwikkeld. Hiermee is dit toezicht duidelijk geprogrammeerd.

Bij het toezicht door de Verzekeringskamer wordt in de eerste plaats nagegaan of bepaalde voorschriften worden nageleefd. Zo zijn er criteria om de betrouwbaarheid van de bestuurders vast te stellen, en zijn er vastgelegde normen omtrent de solvabiliteitsmarge. De vraag of een onderneming voldoende solide is hangt uiteindelijk af van haar eigen positie op de markt. In laatste instantie moet hierover naar bevind van zaken een oordeel worden gegeven.

Bij het toezicht door de Ziekenfondsraad is voor allerlei aspecten het beleid vastgelegd. Bij de periodieke inspecties wordt aan de hand van een vaste lijst van aandachtspunten getracht een snel beeld te krijgen van de sterke en zwakke punten van een ziekenfonds. Dit leidt tot een globale beoordeling. Tot

¹ Daarnaast controleert de Rekenkamer ook organisaties die een financiële binding hebben met het Rijk.

zover zijn de beoordelingscriteria geprogrammeerd. Aanvullend wordt per ziekenfonds een meer gedetailleerde, op het fonds toegesneden beoordeling gemaakt. Dan wordt meer naar bevind van zaken geoordeeld.

1.5 Invloedsuitoefening

1.5 i. De aard van de correctiemogelijkheden die de toezichthouder ten dienste staan

De mogelijkheden om te interveniëren in de besluitvorming van de onder toezichtgestelden kunnen meer of minder ingrijpend zijn.²

De Algemene Rekenkamer heeft geen interventiebevoegdheden. De Rekenkamer kan de bevindingen van haar toezicht publiceren. Wel kan de Algemene Rekenkamer in geval van ernstige rechtmatigheidsbezwaren met betrekking tot het financieel beheer en de financiële verantwoording de minister onder druk zetten om deze bezwaren weg te nemen door middel van de indenniteitsprocedure (artikel 56 en 55 Cw).

Het Commissariaat voor de Media beschikt wel over sanctiebevoegdheden, maar niet over interventiebevoegdheden om bepaalde handelingen te voorkomen. Het toezicht is altijd achteraf. Deze sancties variëren van het geven van een waarschuwing of het opleggen van een boete tot het – tijdelijk – intrekken of verminderen van zendtijd.

De overige toezichthouders hebben bevoegdheden die (ook) gericht zijn op het voorkómen van verkeerde ontwikkelingen.

De mogelijkheden tot interventie van de Nederlandsche Bank en de Verzekeringskamer zijn vergelijkbaar en zeer uitgebreid. We behandelen de bevoegdheden van DNB. De bank kan regels stellen t.a.v. de liquiditeit, solvabiliteit, de administratieve organisatie en de structuur van de onderneming (tegengaan van machtsconcentratie). De Nederlandsche Bank verleent ook de vergunningen om als bank actief te mogen zijn. Verder kan DNB een aanwijzing geven aan een bank indien deze niet aan de gestelde voorwaarden voldoet. Indien dit geen resultaat geeft kan DNB de aanwijzing publiceren of een stille curator benoemen, die de directie van de bank instructies kan geven. Bovendien kan DNB de vergunning intrekken. Bij ernstige problemen kan de bank een noodregeling afkondigen.

Ook de Ziekenfondsraad heeft vergaande bevoegdheden. De raad kan omtrent een aantal onderwerpen betreffende de bedrijfsvoering van de ziekenfondsen regels stellen. Bepaalde besluiten (zoals werken voor derden) behoeven de goedkeuring van de raad. De raad kan bindende aanwijzingen geven aan de ziekenfondsen. Overantwoorde uitgaven van de ziekenfondsen kan de raad buiten beschouwing laten bij het doen van uitkeringen uit de kassen.³

Tenslotte kan de raad een bewindvoerder aanstellen.

1.5 j. het tijdstip van interventie

Aan het gebruik van de interventiebevoegdheden kunnen verschillende vormen van gedrag door de toezichthouder voorafgaan. Zo kan de toezichthouder zich opstellen als adviseur, als een instantie die stimuleert tot bepaald gedrag, ten einde eventueel gebruik van de interventiemogelijkheden te vermijden. Er zijn hier belangrijke verschillen tussen de toezichthouders.

² Men kan de interventiebevoegdheden ook onderscheiden naar de «levenscyclus» van de onder toezicht gestelden. Er zijn bevoegdheden om instanties toe te laten (vergunningen), bevoegdheden tijdens het functioneren van de onder toezichtgestelde als «going concern» en bevoegdheden voor onder toezichtgestelden die in de problemen verkeren. De toelatingsbevoegdheden komen hieronder bij de verhouding met de minister aan de orde.

³ De Algemene Rekenkamer heeft in 1993 een rapport gepubliceerd over het toezicht door de Ziekenfondsraad. De Rekenkamer oordeelde dat het feit dat de Ziekenfondsraad de taak om de ziekenfondskas te beheren bij het toezicht betreft zijn positie als toezichthouder versterkt.

De Algemene Rekenkamer maakt de bevindingen van haar werkzaamheden bekend en kan daarbij voorstellen terzake doen. Het gaat hier om adviezen achteraf. Onze indruk is dat de Rekenkamer zich terughoudend opstelt bij advisering vooraf en niet ingaat op verzoeken daartoe van de onder toezicht gestelden uit vrees zich te commiteren.

De mediawet bepaalt nadrukkelijk dat het toezicht van het Commissariaat voor de Media uitsluitend achteraf kan plaatsvinden. Het is bijvoorbeeld niet gebruikelijk om het Commissariaat voor de Media voor de uitzending een programma met sluikreclame te laten zien en te vragen of dit toegestaan zou zijn. Op sommige onderdelen heeft het commissariaat overigens wel een adviserende functie.

Ook de Verzekeringkamer nam altijd een terughoudende houding aan voor wat betreft de advisering vooraf aan onder toezichtgestelden. Op verzoeken om een oordeel te geven over voorgenomen plannen van verzekeraars werd nooit ingegaan. Na de omzetting tot stichting wil de Verzekeringkamer overigens een meer adviserende rol gaan vervullen. Zij ziet haar toezichthoudende taak niet alleen als controlerend, maar ook als adviserend. Verzekeraars kunnen haar om raad vragen. Voor de Nederlandsche Bank lijkt ongeveer hetzelfde te gelden.

De Ziekenfondsraad vervult duidelijk een adviserende functie. De raad (althans de Commissie toezicht uitvoeringsorganisatie) spreekt jaarlijks een oordeel uit over de behoorlijkheid van de wettelijke taakbehartiging. Daarbij wordt tevens aangegeven op welke punten verbetering moet worden aangebracht. Ook in het licht van de andere taken van de raad (onderzoek, subsidiëring, klachten- en beroepenbehandeling e.d.) heeft de Ziekenfondsraad een duidelijk adviserende en stimulerende functie. Overigens treedt de Vereniging van Nederlandse Zorgverzekeraars ook steeds nadrukkelijker als zodanig op.

Toezichthouders kunnen in meer of mindere mate in onderhandeling treden met de ondertoezicht gestelden voordat zij tot daadwerkelijke interventie overgaan.

De Algemene Rekenkamer heeft slechts één bijzondere, en nogal ingrijpende bevoegdheid die als interventiebevoegdheid kan worden opgevat. Het gaat om de bevoegdheid om (via het parlement) bezwaar te maken tegen bepaalde uitgaven die onrechtmatig zijn, aan de hand van de zogeheten indemniteitswetprocedure. Overigens publiceert de Rekenkamer haar oordelen over het functioneren van de onder toezicht gestelden. Voordat zij daartoe overgaat past zij het beginsel van hoor en wederhoor toe. In het gepubliceerde rapport worden ook de opmerkingen van de onder toezicht gestelden gepubliceerd.

De meeste interventies van het Commissariaat voor de Media zijn sanctiebesluiten. Deze besluiten worden genomen volgens een procedure waarin ook het beginsel van hoor en wederhoor wordt toegepast.

Het gaat bij bovengenoemde vormen niet om onderhandelingen in die zin, dat de toezichthouder probeert de onder toezichtgestelde tot aanpassing van zijn gedrag te bewegen. Het gaat hier ook om oordelen/sancties achteraf.

De interventiemogelijkheden van de andere toezichthouders lenen zich wel voor onderhandelingen vooraf.

Bij de Nederlandsche Bank is een procedure voor de interventies vastgelegd. Voordat de Nederlandsche Bank tot interventies overgaat stelt het een bank nadrukkelijk eerst in de gelegenheid om zelf noodzakelijke maatregelen te treffen. Indien de «adviezen» niet worden opgevolgd kan DNB een bindende aanwijzing geven. Indien ook dit niet tot resultaat leidt kan DNB verdergaande maatregelen nemen.

De Verzekeringskamer kan in het kader van de beoordeling reeds uitspreken dat bepaalde maatregelen moeten worden genomen ten einde voldoende soliditeit te houden. In dat kader wordt ook wel onderhandeld over de precies te nemen maatregelen.

Bij de Ziekenfondsraad bestaat een arsenaal aan bevoegdheden die variëren van lichte tot zware ingrepen in de bedrijfsvoering van de ziekenfondsen. Voordat tot het gebruik van interventiebevoegdheden wordt overgegaan wordt eerst via overleg aangedrongen op maatregelen door de ziekenfondsen. Dit geschiedt in het kader van de jaarlijks terugkerende beoordelingen over de behoorlijkheid van de wettelijke taakbehoortiging.

2 Verhouding met de minister

2 k. De mate van arbeidsdeling in het toezichtproces

Binnen het toezichtproces kan onderscheid worden gemaakt tussen de deelprocessen informatieverzameling, oordeelsvorming en invloedsuitoefening. Niet alle toezichthouders hebben bevoegdheden voor elk van de drie deelprocessen.

De vijf onderzochte toezichthouders hebben alle de bevoegdheid om informatie te verwerven en zich een oordeel te vormen over de instanties waarop ze toezicht uitoefenen. Ze hebben derhalve in ieder geval een signalerende functie. Op het punt van de interventiebevoegdheden zijn er echter duidelijke verschillen.

In het geval van de Verzekeringskamer kan uitsluitend het orgaan zelf ingrijpen; de minister heeft geen enkele bevoegdheid om te interveniëren bij de onder toezicht gestelden. Er kunnen slechts ten aanzien van een aantal onderwerpen algemeen verbindende voorschriften worden uitgevaardigd. Zowel de bevoegdheden om instanties tot de verzekeringsbranche toe te laten (vergunningverlening), de bevoegdheden om bij verzekeraars in te grijpen, en de bevoegdheden om op te treden bij verzekeraars die in de problemen zijn geraakt, berusten bij de Verzekeringskamer. De minister heeft geen bevoegdheid om alle gewenste informatie te verkrijgen omtrent de onder toezicht staande verzekeraars. Momenteel is overigens een wetsvoorstel aanhangig op grond waarvan de minister meer bevoegdheden om informatie te verwerven krijgt van verzekeraars die in de problemen zijn gekomen. De situatie bij De Nederlandsche Bank is vergelijkbaar met die bij de Verzekeringskamer, zij het dat de minister hier, door middel van het verlenen van vrijstellingen, ontheffingen en verklaringen van geen bezwaar, iets meer mogelijkheden heeft om de vinger aan de pols te houden bij de onder toezicht gestelden. De Nederlandsche Bank beschikt zelf over vergaande interventiebevoegdheden bij de onder toezicht gestelden (zie hierboven onder 1.5i). Bij de Ziekenfondsraad en het Commissariaat voor de Media zijn de bevoegdheden om te interveniëren bij de onder toezicht gestelden meer verdeeld over het zelfstandig bestuursorgaan en de minister. In het geval van de Ziekenfondsraad berust de bevoegdheid om instanties als ziekenfonds toe te laten

bij de minister. De Ziekenfondsraad heeft daarbij een adviserende stem. De bevoegdheden om in te grijpen bij ziekenfondsen berust vervolgens bij de Ziekenfondsraad. De minister kan wel alle gewenste informatie krijgen over de onder toezicht gestelden.

Bij het Commissariaat is de situatie vergelijkbaar. De minister bepaalt hier de omvang van de totale zendtijd en de omroepmiddelen. Voorts verleent sinds de recente herziening van de Mediawet niet meer het Commissariaat maar de minister de zendtijdconcessie. Het Commissariaat is bevoegd sancties op te leggen aan de omroepen indien verboden en programmavoorschriften niet worden nageleefd.

Afgezien van de mogelijkheden van de indenniteitsprocedure heeft de Algemene Rekenkamer in het geheel geen bevoegdheden om te interveniëren in de taakbehartiging van de onder toezicht gestelden. De Rekenkamer heeft uitsluitend een signalerende functie. De minister kan maatregelen treffen.

2 l. Invloed van de minister op de taakuitoefening door de toezichthouder

Bij de Ziekenfondsraad en de Nederlandsche Bank heeft de minister vergaande bevoegdheden om invloed uit te oefenen op de taakuitoefening. Bij de Ziekenfondsraad beschikt de minister over een aanwijzingsbevoegdheid, hij kan besluiten van de Raad schorsen en vernietigen, bepaalde besluiten behoeven zijn goedkeuring en hij kan regels stellen voor de begroting, het beheer van de geldmiddelen en de rekening en verantwoording van de Raad. Ook bij de Nederlandsche Bank beschikt de minister over de bevoegdheid om aanwijzingen te geven.

In geval van het Commissariaat voor de Media zijn de bevoegdheden van de minister om invloed uit te oefenen op de wijze waarop de toezichthoudende taak wordt uitgeoefend, beperkt. Bij het Commissariaat heeft de minister de bevoegdheid besluiten van het Commissariaat ter vernietiging voor te dragen. Daarnaast heeft de minister een goedkeuringsbevoegdheid ten aanzien van de begroting van het Commissariaat. De beoordelingsmaatstaven zijn voor een deel in de wetgeving vastgelegd en daarnaast door het Commissariaat uitgewerkt en vastgesteld.

Bij de Verzekeringkamer en de Algemene Rekenkamer kan de minister in het geheel niet ingrijpen in de uitoefening van het toezicht. De Rekenkamer bepaalt het toezichtbeleid en de wijze waarop daarvan verslag wordt gedaan geheel zelf, zonder dat interventie van politieke organen daarin mogelijk is. De beoordelingsmaatstaven zijn in algemene termen in de wet vastgelegd en worden door de Rekenkamer verder ingevuld. Bij de Verzekeringkamer kan de minister uitsluitend de aanwijzing van de rechtspersoon die als Verzekeringkamer het toezicht uitoefent, intrekken omdat de rechtspersoon niet meer voldoet aan de gestelde eisen, zoals het naar behoren vervullen van de wettelijke taken.

2 m De mogelijkheden van de minister om invloed uit te oefenen op de samenstelling van het bestuur

De Algemene Rekenkamer heeft één orgaan, het college. De mogelijkheden voor de minister om invloed uit te oefenen op de samenstelling van het college zijn gering. De leden worden weliswaar bij koninklijk besluit benoemd, maar dan op voordracht van de Tweede Kamer, die berust op een aanbevelingslijst van het college van de Algemene Rekenkamer. Een collegelid kan slechts door de Hoge Raad worden ontslagen.

De minister moet een rechtspersoon als Verzekeringskamer aanwijzen. Die aanwijzing kan worden ingetrokken, onder meer als de Verzekeringskamer haar taken niet naar behoren en onafhankelijk vervult. Daarnaast worden de leden van het bestuur van de Verzekeringskamer bij koninklijk besluit benoemd en ontslagen. De wet formuleert geen ontslagcriteria.

De leden van het bestuur van het Commissariaat van de Media worden bij koninklijk besluit benoemd. Zij kunnen één keer worden herbenoemd. De Mediawet somt de ontslaggronden voor tussentijds ontslag limitatief op. Ontslag is alleen mogelijk op grond van ongeschiktheid wegens het hebben van financiële belangen bij instellingen ten aanzien waarvan het Commissariaat wettelijke bevoegdheden heeft en wegens het aanvaarden van een betrekking die onverenigbaar is met het lidmaatschap van het Commissariaat. De leden van de directie van de Nederlandsche Bank worden bij koninklijk besluit benoemd. Op voorstel van een gemeenschappelijke vergadering van de directie en de raad van commissarissen kan elk lid der directie door de Kroon worden geschorst of ontslagen. Bovendien kan elk lid der directie, dat weigert of opzettelijk nalaat gevolg te geven aan een aanwijzing als bedoeld in artikel 26 (...) door de Kroon worden ontslagen.

Een vijfde van de leden van de Ziekenfondsraad worden door de minister voor een periode van drie jaar aangewezen. De minister heeft niet de bevoegdheid deze leden tussentijds te ontslaan. De voorzitter wordt uit deze leden door de Kroon benoemd. De benoeming is voor drie jaar. De voorzitter kan tussentijds worden geschorst en ontslagen. De wet noemt geen ontslagcriteria.

2 n. Adviestaken van toezichthoudende instanties

Naast taken met betrekking tot het houden van toezicht, hebben toezichthouders in een aantal gevallen ook taken op het gebied van advisering. Het kan daarbij gaan om advisering over door de minister te nemen besluiten of om een ruimere adviesbevoegdheid, die de toezichthouder op eigen initiatief kan hanteren.

Bij het Commissariaat voor de Media en de Algemene Rekenkamer gaat het vooral om advisering van het eerste type. Zo adviseert het Commissariaat de minister ten aanzien van de budgetten en dienen ministers bij diverse krachtens de Comptabiliteitswet te geven nadere regels overleg te voeren met de Algemene Rekenkamer.

Bij de Ziekenfondsraad, de Verzekeringskamer en de Nederlandsche Bank zijn de adviestaken veel ruimer. De raad en de kamer kunnen de minister desgevraagd of uit eigen beweging adviseren, respectievelijk over onderwerpen die de ziekenfondsverzekering raken en zaken die het levens- en schadeverzekeringsbedrijf betreffen. Daarnaast is de minister bij de Ziekenfondsraad verplicht de Raad te horen alvorens hij bepaalde besluiten, zoals het toelaten van een ziekenfonds, kan nemen.

3 o DE INTERNE ORGANISATIE VAN HET TOEZICHTHOUDEND ORGAAN

De *Algemene Rekenkamer* en het *Commissariaat voor de Media* hebben slechts één orgaan, respectievelijk het college en het bestuur. In de organisatieregelingen van beide organen zijn waarborgen opgenomen ten behoeve van de onafhankelijkheid van de leden.

Bij het college van de Algemene Rekenkamer is op verschillende manieren de onafhankelijkheid van de drie leden gewaarborgd. Zij worden benoemd voor het leven bij koninklijk besluit uit een voordracht van de Tweede Kamer, die berust op een aanbevelingslijst van het college van de Algemene Rekenkamer. Er is een strikte incomptabiliteitsregeling. De bezoldiging van de leden van het college is bij afzonderlijke wet geregeld. Slechts de Hoge Raad kan hen ontslaan.

Ook de leden van het bestuur van het Commissariaat voor de Media dienen onafhankelijk te zijn. De wettelijke waarborgen hiervoor zijn iets minder uitgebreid. De wet kent een incomptabiliteitsregeling. De leden worden voor een periode van vijf jaar benoemd. Zij kunnen één keer worden herbenoemd. De Mediawet somt de ontslaggronden voor tussentijds ontslag limitatief op. Ontslag is alleen mogelijk op grond van ongeschiktheid wegens het hebben van financiële belangen bij instellingen ten aanzien waarvan het Commissariaat wettelijke bevoegdheden heeft en wegens het aanvaarden van een betrekking die onverenigbaar is met het lidmaatschap van het Commissariaat.

De Verzekeringkamer heeft behalve een bestuur ook een Raad van Toezicht. Ook het bestuur van de Verzekeringkamer dient onafhankelijk te zijn.

De Raad van Toezicht is alleen bevoegd met betrekking tot het beheer van de stichting Verzekeringkamer en heeft nadrukkelijk niet de bevoegdheid om zich in te laten met het toezicht op de verzekeringsmaatschappijen en de pensioenfondsen door het bestuur van de Verzekeringkamer. Het bestuur dient onafhankelijk te zijn. De wet bevat geen incomptabiliteitsregeling. De wet regelt een constructie volgens welke de minister een rechtspersoon als Verzekeringkamer aanwijst. Artikel 3 WTV bepaalt dat bij de aan te wijzen rechtspersoon de voorwaarden aanwezig dienen te zijn voor een zodanige besluitvorming binnen de rechtspersoon dat een onafhankelijke vervulling van de taken is gewaarborgd. Vervolgens worden de leden van het bestuur bij koninklijk besluit benoemd en ontslagen. Elke benoeming geschiedt voor ten hoogste zes jaren uit een voordracht van twee personen, op te maken door het bestuur en de raad van toezicht gezamenlijk. Herbenoeming is mogelijk. Het lidmaatschap van het bestuur is een voltijdse betrekking.

De Nederlandsche Bank kent, behalve een directie, ook een raad van commissarissen, een bankraad en een koninklijke commissaris.

Het toezicht berust bij de directie. De Bankwet formuleert geen eisen van onafhankelijkheid waaraan de directieleden moeten voldoen. De leden worden voltijds benoemd bij koninklijk besluit. De leden kunnen onder meer worden ontslagen indien zij de aanwijzingen ex artikel 26 Bankwet niet opvolgen.

De Ziekenfondsraad kan commissies instellen, waarin ook personen van buiten de raad zitting kunnen hebben.

De Raad bestaat zelf uit onafhankelijke Kroonleden en vertegenwoordigers van werkgevers, werknemers, zorgverzekeraars, medewerkers en patiënten, consumenten en ouderen. De raad heeft achttien vaste commissies ingesteld. Eén van die commissies is de Commissie toezicht uitvoeringsorganisatie. Aan deze commissie is de toezichtstaak opgedragen en zijn de (meeste) bevoegd-

heden voor het interveniëren in de besluitvorming van de onder toezichtgestelden gedelegeerd. De commissie bestaat uit 3 kroonleden uit de raad en twee onafhankelijke leden van buiten de raad. De leden worden benoemd door de raad zelf.

Project Parlementair Onderzoek Ctsv

VOORSTUDIE 2

Toezichtbeleid van het Ctsv

Eerstverantwoordelijke rapporteur: drs G.M. Kuiper

Groningen, 17 juni 1996

1. De wettelijke toezichttaak: mogelijkheden en beperkingen

1.1 Algemeen beeld

In de nieuwe Organisatiewet Sociale Verzekeringen (nOSV) is een scheiding aangebracht tussen toezicht en uitvoering. De wetgever beoogde met het Ctsv een onafhankelijke toezichthouder te introduceren met bevoegdheden tot het corrigeren en bijsturen van de uitvoeringsinstanties.⁴ Het Ctsv moet daarbij vanuit eigen verantwoordelijkheid en volgens eigen beleidsuitgangspunten de besluitvorming van de uitvoeringsinstanties beoordelen.⁵ Het is niet de bedoeling dat het Ctsv zich zeer gedetailleerd gaat bezighouden met de uitvoering, maar het toezicht zal verder gaan dan marginale toetsing. Vooral indien het College op grond van algemene toezichtbevindingen het vermoeden heeft dat een uitvoeringsinstantie te ruim gebruik maakt van een bepaalde bevoegdheid kan onderzoek tot op het niveau van de individuele uitkeringsgerechtigde wenselijk zijn.⁶

In antwoord op Kamervragen stelt de staatssecretaris dat het toezicht sturend dient te zijn. Met sturend toezicht wordt bedoeld dat het Ctsv over een (uitgebreid) instrumentarium beschikt om de objecten van toezicht bij te sturen. Deze bevoegdheid wordt essentieel geacht in het voorgestelde toezichtmodel.⁷

Tijdens de mondelinge behandeling wordt er op gewezen dat de vergaande bevoegdheden van het College, zoals de aanwijzingsbevoegdheid en de regelgevende bevoegdheid, ertoe kunnen leiden dat het College mede-verantwoordelijk wordt voor de uitvoering.⁸ In antwoord hierop stelt de staatssecretaris dat het bij het Ctsv gaat om zuiver toezicht en niet om beleidsbeïnvloeding, ondanks het feit dat het Ctsv wel toetst of het uitvoeringsbeleid van de uitvoeringsinstanties conform de wet is.⁹

1.2 Uitgesplitst naar de deelprocessen van toezicht¹⁰

a. Informatieverzameling

- De uitvoeringsinstanties zijn verplicht alle door het Ctsv gevraagde informatie te verstrekken en het Ctsv toegang tot en inzage in alle gegevens te verlenen die het Ctsv nodig acht voor de uitoefening van zijn taak (art. 13 nOSV).
- De uitvoeringsinstanties dienen bepaalde besluiten op grond van wettelijke bepalingen steeds ter goedkeuring aan het Ctsv te zenden. Het Ctsv kan een regeling treffen op grond waarvan ook andere besluiten zijn goedkeuring behoeven of aan het Ctsv ter kennis moeten worden gebracht (art. 15 nOSV).
- Het Ctsv kan onderzoek verrichten naar de toekenning, herziening, intrekking of heropening van arbeidsongeschiktheidsuitkeringen. Bedrijfsverenigingen of uitkeringsinstellingen zijn verplicht daarvoor desgevraagd personeel beschikbaar te stellen (art. 18 nOSV).

b. Oordeelsvorming

Het Ctsv dient zich een zodanig beeld van de uitvoering en de uitvoeringsinstanties te vormen dat het een gedocumenteerd oordeel kan geven over de kwaliteit van de uitvoering en de uitvoeringsinstanties in termen van rechtmatigheid en doelmatigheid. Voor de invulling van beide begrippen wordt in de Memorie van Toelichting aansluiting gezocht bij de (ruime) uitwerking die daaraan in de Comptabiliteitswet is gegeven.

Onderzoek naar de *rechtmatigheid* resulteert jaarlijks in een in november aan de minister te verstrekken *rechtmatigheidsverklaring* per

⁴ TK, vergaderjaar 1992–1993, 23 141, nr. 3, p. 26. Meer in het algemeen is het van belang te bedenken dat het wetsvoorstel tijdens de parlementaire behandeling door drie verschillende staatssecretarissen wordt verdedigd, te weten door mevrouw E. Ter Veld (van 7 november 1989 tot 4 juni 1993), de heer J. Wallage (van 7 juni 1993 tot 22 augustus 1994) en de heer R.L.O. Linschoten (vanaf 22 augustus 1994).

⁵ EK vergaderjaar 1992–1993, 23 141, nr. 266b, p. 11.

⁶ EK vergaderjaar 1992–1993, 23 141, nr. 266b, p. 10.

⁷ TK, vergaderjaar 1992–1993, 23 141, nr. 7, p. 17. Zie ook: TK, vergaderjaar 1992–1993, 23 141, nr. 7, p. 11 en EK, vergaderjaar 1993–1994, 23 141, nr. 266b, p. 10.

⁸ TK, 27 januari 1994, p. 44–3448; zie ook p. 44–3431.

⁹ TK, 27 januari 1994, p. 46–3587.

¹⁰ Zie de bijlage voor een uitgewerkte en toegelichte beschrijving van de bevoegdheden.

sociale verzekeringswet (artikel 89, tweede lid). Onderzoek naar de *doelmatigheid* zal veelal leiden tot *uitvoeringseffectrapportages*. «In dergelijke rapportages doet het Ctsv aanbevelingen aan zowel de uitvoeringsinstanties als de minister die kunnen leiden tot verbetering van de uitvoering en – indien gericht aan de minister – tot verbetering van de wetgeving.»¹¹

c. Invloedsuitoefening

- Het Ctsv heeft een *goedkeuringsbevoegdheid* ten aanzien van besluiten van uitvoeringsinstanties (art. 15 nOSV).
- Het Ctsv kan besluiten van uitvoeringsinstanties bij de minister voordragen voor *schorsing en vernietiging* door de Kroon (art. 106 nOSV).
- Het Ctsv kan *aanwijzingen* geven aan uitvoeringsinstanties. De aanwijzingen mogen geen betrekking hebben op de besluitvorming met betrekking tot een individuele verzekerde, uitkeringsgerechtigde of werkgever (art. 16 nOSV).
- Bij niet-naleving van een aanwijzing door een bedrijfsvereniging kan het Ctsv besluiten uitgaven niet ten laste van één van de centrale fondsen¹² te brengen (art. 17 nOSV).
- Het Ctsv kan *regels* stellen voor de inrichting van de administratie en de administratieve organisatie van de uitvoeringsinstanties (art. 19 nOSV).
- Het Ctsv kan *bestuursleden* van de bedrijfsverenigingen en van het Tijdelijk instituut voor coördinatie en afstemming (Tica) *schorsen en ontslaan* (art. 31 en art. 40 nOSV).

2. Wat is het toezichtbeleid van het Ctsv?

Bij de beantwoording van deze vraag zijn wij uitgegaan van het «toezichtmodel» zoals dat is neergelegd in de door het Ctsv geformuleerde toezichtfilosofie en het door het Ctsv geformuleerde toezichtbeleid. Op vijf hoofdpunten die door ons van cruciaal belang worden geacht, wordt het in deze stukken neergelegde toezichtbeleid weergegeven.

2.1 Algemene uitgangspunten

Uitgangspunt in het toezichtbeleid is de eigen verantwoordelijkheid van de uitvoeringsinstanties. Verondersteld wordt dat uitvoeringsinstanties alle randvoorwaarden vervullen voor een rechtmatige en doelmatige uitvoering en dat ze zichzelf voortdurend een beeld vormen van de kwaliteit en de bereikte resultaten. Dit leidt tot een systeemgerichte benadering van het toezicht.¹³ Het Ctsv wil komen tot een zelfcorrigerend en een zelfregulerend uitvoeringssysteem. Het stelt echter vast dat het zelfcorrigerend vermogen van de uitvoering nog niet optimaal is.¹⁴ Het Ctsv zal daarom veel aandacht besteden aan de condities waaronder zo'n systeem tot stand kan komen.¹⁵ Eén van die condities is de kwaliteit van de besluitvorming en de interne regelgeving binnen de uitvoeringsinstanties.¹⁶

De ontwikkeling van deze condities kan (onder meer) worden bevorderd door het gebruik van de bevoegdheid om besluiten aan goedkeuring te onderwerpen¹⁷ en door het accent bij de onderwerpskeuze van het onderzoek te richten op de bestuurlijke informatievoorziening en de financiële planning en control bij de uitvoeringsinstanties.¹⁸

Om binnen twee jaar goedkeurende verklaringen te kunnen afgeven over de uitvoering van de verschillende wetten is «onder meer indringend overleg met de uitvoeringsinstanties geboden, waarbij verbeteringsacties en -doelen worden overeengekomen.»¹⁹ Bovendien wil het Ctsv tot oordelen per wet én per individuele uitvoeringsinstantie komen. Het Ctsv

¹¹ TK, vergaderjaar 1992–1993, nr. 3, p. 29. Waar de precieze waterscheiding ligt tussen de (uitvoeringstechnische) advisering door het Tijdelijk instituut voor coördinatie en afstemming (en de Sociale Verzekeringsbank) valt uit de wetsgeschiedenis slechts in zeer beperkte mate op te maken. Zie paragraaf 2.4.

¹² Het gaat om het Algemeen Werkloosheidsfonds, het Arbeidsongeschiktheidsfonds, het Algemeen Arbeidsongeschiktheidsfonds, en het Toeslagenfonds.

¹³ Toezichtbeleid, p. 1.

¹⁴ Toezichtbeleid, p. 2.

¹⁵ Toezichtbeleid, p. 2 en p. 18.

¹⁶ Toezichtbeleid, p. 18.

¹⁷ Zie paragraaf 2.5.

¹⁸ Toezichtbeleid, pp. 16 en 17.

¹⁹ Toezichtbeleid, p. 8.

acht dit nodig om «het gewenste kwaliteitsniveau over de hele linie gelijkwaardig te realiseren».²⁰

2.2 Sturend toezicht

Het toezicht dient op grond van de wet onafhankelijk en sturend te zijn. Het Ctsv ziet een spanning tussen deze twee eisen, omdat het via sturing (gedeeltelijk) mede-verantwoordelijk kan worden voor de uitvoering, terwijl onafhankelijke beoordeling nu juist betekent dat het Ctsv zich niet belast weet met verantwoordelijkheid voor de uitvoering (en het beleid).²¹

Als uitgangspunt voor de criteria waaraan door het Ctsv wordt getoetst, gelden de wettelijke doelstellingen voor de uitvoering. Deze kunnen nadere uitleg en concretisering behoeven. Het Ctsv formuleert echter niet zelf nieuwe doelstellingen.²² Waar de wet dat toelaat, zal het Ctsv bij de normering zoveel mogelijk rekening houden met beleidswensen van de minister en het parlement. Contra legem-uitvoering wordt niet toegestaan, tenzij «met (het afdwingen van) een strikt wetsconforme uitvoering de rechtsbeginselen onevenredig worden geschaad.» In dat geval zal de minister op de hoogte worden gebracht.²³

Het sturend toezicht wordt zowel in de richting van de uitvoeringsinstanties als in de richting van de minister uitgewerkt.²⁴ Oordelen over de kwaliteit van de uitvoering kunnen leiden tot het bewerkstelligen van aanpassingen in de uitvoering en/of van de inhoud van wet- en regelgeving.²⁵

In de richting van de uitvoeringsinstanties zijn daarbij de beginselen van subsidiariteit (er wordt pas ingegrepen nadat de uitvoeringsinstantie in de gelegenheid is gesteld actie te ondernemen en is gebleken dat dit niet tot het gewenste effect leidt) en van proportionaliteit (het ingrijpen is niet zwaarder dan voor het doel noodzakelijk) richtinggevend. In het verlengde hiervan wordt een maatregelenbeleid vastgesteld waarin wordt vastgelegd hoe het Ctsv van zijn bevoegdheden en instrumenten gebruik zal maken.²⁶

2.3 Signaleren en adviseren

In de Memorie van Toelichting is onderscheid gemaakt tussen signaleren en adviseren.²⁷

- Bij het signaleren gaat het om het, op basis van het verkregen inzicht in de opzet, werking en effecten van het wettelijk stelsel, signaleren van punten waarop de wetgeving moet worden bijgesteld, en het informeren van de minister daarover door middel van uitvoeringseffectrapportages. Deze taak is bij het Ctsv gelegd.

- De adviserende functie daarentegen, is nadrukkelijk bij het Tijdelijk instituut voor coördinatie en afstemming (Tica) en de Sociale Verzekeringsbank (SVb) gelegd. Het gaat daarbij om het desgevraagd adviseren van de minister over de technische implicaties en aspecten van een voorgenomen wetswijziging. Het Ctsv kan de minister alleen adviseren over zaken die verband houden met de werkzaamheden van het Ctsv zelf en over de uitvoeringskosten.²⁸

«Onderdeel van de [...] signalering [van belemmeringen van de inhoud van wet- en regelgeving voor de rechtmatigheid en doelmatigheid van de uitvoering] vormt de marginale toets, die het College op verzoek van de Minister uitvoert, op nieuwe wet en regelgeving.»²⁹ Het Ctsv heeft als beleid geformuleerd dat implementatie van nieuwe wet- en regelgeving in principe binnen een jaar na invoering zal worden onderzocht.³⁰ Daarnaast voert het Ctsv ook nog een andere toets uit. Het gaat om «de marginale toets [...] die het College uitvoert op nieuwe dan wel gewijzigde regel-

²⁰ Toezichtbeleid, p. 8.

²¹ Toezichtfilosofie, p. 2.

²² Toezichtfilosofie, p. 2.

²³ Toezichtbeleid, p. 12.

²⁴ Toezichtbeleid, p. 14. Zie paragraaf 2.3.

²⁵ Toezichtbeleid, p. 4.

²⁶ Toezichtfilosofie, p. 5 en toezichtbeleid, p. 14.

²⁷ TK, vergaderjaar 1992–1993, 23 141, nr. 3, p. 27. In de Kamerstukken wordt gesproken van de signalerende en de adviserende functie van de adviestaak.

²⁸ TK, vergaderjaar 1992–1993, 23 141, nr. 3, p. 9.

²⁹ Toezichtbeleid, p. 14.

³⁰ Toezichtbeleid, p. 17.

geving, waarbij wordt beoordeeld in hoeverre op de uitvoering daarvan op een adequate wijze toezicht kan worden gehouden.»³¹

Op een symposium op 17 november 1995 zegt de voorzitter van het Ctsv ook nog het een en ander over de signalerende taak van het Ctsv.³² Ze stelt dat het Ctsv naast de toezichthoudende taak ook tot taak heeft te «waarschuwen als wetten en regels het doel voorbij dreigen te schieten. Of als onderdelen van het beleid niet van de grond komen.» Ze ziet de omvang van de signalerende taak als een dilemma: moet het Ctsv alleen signalen afgeven over dingen die fout dreigen te gaan of moet het zelfs «meedenken» over mogelijke oplossingen?

2.4 Taakafbakening met het Tica

Bij het toezicht op het Tica zal het Ctsv nagaan of het Tica daadkrachtig invulling geeft aan de coördinerende rol en het geven van regels. Is dat onvoldoende het geval dan zal het Ctsv bij het Tica bijstelling bewerkstelligen.³³

Taken die het Ctsv als een onderdeel van zijn toezichttaak opvat, en die dicht tegen de coördinerende taak van het Tica lijken aan te liggen, zijn:

- Het Ctsv wil de benodigde informatie voor de beoordeling van de doelmatigheid zoveel mogelijk vastliggen in indicatoren en kengetallen. Deze «ijkpunten» zullen door het Ctsv in nauw overleg met de uitvoeringsinstanties worden ontwikkeld, «zodat deze ook functioneel zijn voor die instanties zelf en als stimulans tot verbetering worden ervaren».³⁴
- Toetsing door het Ctsv zal volgens het Ctsv op termijn leiden tot «het convergeren van de wijze waarop aan de uitvoering van de materiewetten vorm (dus niet noodzakelijk inhoud) wordt gegeven, naar een tot op zekere hoogte gelijke benadering en aanpak. Het Ctsv stelt, onder verwijzing naar het gelijkheidsbeginsel, bij de toetsing «in ieder geval als voorwaarde dat besluiten van uitvoeringsinstanties die eenzelfde materie betreffen, een overeenkomstige systematiek kennen.»³⁵

2.5 Gebruik van de regelgevende bevoegdheid met betrekking tot goedkeuring

Het Ctsv streeft naar toezicht op hoofdlijnen. Voorwaarde daarvoor is dat de uitvoering bij de uitvoeringsinstanties op orde wordt gebracht.³⁶ Het Ctsv neemt zich daarbij voor de regelgevende bevoegdheden³⁷ zeer terughoudend te gebruiken. Regels worden bij voorkeur achteraf gegeven en zullen niet verder gaan dan voor het doel nodig is. Regelgeving vooraf zal slechts plaatsvinden indien met regelgeving een belang is gediend dat de werkingssfeer van de individuele uitvoeringsinstanties overstijgt.³⁸

De bevoegdheden om de uitvoering te beïnvloeden zullen, vanwege de eigen verantwoordelijkheid van de uitvoeringsinstanties, in beginsel leiden tot toezicht achteraf, tenzij het Ctsv tussentijdse bewaking noodzakelijk acht. Dat is het geval indien: a. uit informatie blijkt dat er zich reële risico's met betrekking tot de doelmatigheid en de rechtmatigheid voordoen en/of b. er sprake is van ingrijpende wijzigingen in het takenpakket van de uitvoeringsinstanties. In deze situaties dienen besluiten ter goedkeuring te worden voorgelegd aan het Ctsv.³⁹

Het Ctsv wil condities scheppen voor een zelfregulerend uitvoeringssysteem. Eén van die condities is de kwaliteit van de besluitvorming en de interne regelgeving binnen uitvoeringsinstanties. In het kader hiervan stelt het Ctsv op grond van risico-analyse te hebben besloten in aanvang een ruime invulling te geven aan de bevoegdheid om te bepalen welke besluiten van uitvoeringsinstanties zijn goedkeuring behoeven. Het Ctsv constateert dat een fors deel van de voorgelegde besluiten kantteke-

³¹ Noot 3 van het Meerjarenprogramma van het Ctsv, p. 3.

³² Staatscourant 1995, nr. 224.

³³ Toezichtbeleid, p. 2.

³⁴ Toezichtbeleid, p. 10.

³⁵ Toezichtbesluit, p. 12 en p. 13.

³⁶ Toezichtfilosofie, p. 3.

³⁷ In tegenstelling tot de gevallen waarin het Ctsv door de wetgever wordt verplicht regels te stellen. Het laatste is onder meer het geval bij de voorleggingsregeling.

³⁸ Toezichtbeleid, p. 13.

³⁹ Toezichtfilosofie, pp. 4 en 5.

ningen verdient en correctie behoeft. Als de uitvoeringsinstanties waarborgen hebben geschapen waardoor dat niet meer het geval is, zal het Ctsv het gebruik van dit instrument kunnen temperen.⁴⁰

Over het algemeen wil het Ctsv op grond van risico-analyses bepalen welke aspecten van de uitvoering aandacht behoeven. Naast financiële risico's en signalen over zwakke onderdelen in het uitvoeringsproces worden daarbij ook genoemd onderwerpen die politiek en/of maatschappelijk gevoelig liggen.⁴¹ «Overigens wil het College ervoor waken onevenredig zwaar in te zetten op incidenten.»⁴²

2.6 Past het toezichtbeleid bij de wettelijke taak?

Het toezichtbeleid van het Ctsv zoals vervat in de betreffende beleidsdocumenten, past in het wettelijk kader van de nOSV. Punten die geaccentueerd worden, zoals het sturend toezicht en het belang van het tegengaan van contra-legalen besluiten, liggen welbeschouwd in het verlengde van de wet en van de bedoelingen van de wetgever, zoals die blijken uit de wetgeschiedenis.

3. Wijkt het toezichtbeleid van het Ctsv af van dat van de SVr?

3.1 Voorgeschiedenis

Aanvankelijk was er binnen de Sociale Verzekeringsraad (SVr) een Commissie Toezicht Uitvoeringsorganen (CTU). Deze commissie was tripartite samengesteld, overeenkomstig een ministeriële regeling.⁴³ Naar aanleiding van de motie-Buurmeijer⁴⁴, waarin de Tweede Kamer de wens uitsprak het toezicht op een onafhankelijke wijze vorm te geven, wordt de ministeriële regeling gewijzigd.⁴⁵ Hierdoor wordt het mogelijk de toezichtbevoegdheden te delegeren aan een niet-tripartite samengestelde commissie of kamer.

Tegelijkertijd heeft de staatssecretaris de SVr verzocht voorstellen te doen voor een meer onafhankelijk toezicht.⁴⁶ Hierop heeft de SVr besloten de CTU te vervangen door een niet-tripartite samengestelde⁴⁷ Toezichtkamer.⁴⁸ Het door de wetgeving aan de SVr opgedragen toezicht is daarbij gedelegeerd aan de Toezichtkamer. In het Instellings- en delegatiebesluit Toezichtkamer SVr worden de gedelegeerde taken en bevoegdheden in twaalf onderdelen uitgesplitst.⁴⁹ Het gaat daarbij voor een belangrijk deel om bevoegdheden die op grond van de nOSV ook aan het Ctsv toekomen. Opvallend is dat ook het toepassen van en vormgeven aan sturende en corrigerende toezichtinstrumenten als één van de gedelegeerde bevoegdheden wordt genoemd.⁵⁰

Voor zover kan worden gereconstrueerd, zijn de sturende en corrigerende instrumenten van het toezicht voor het eerst in 1990 onder de aandacht van de SVr gekomen naar aanleiding van de advisering over de nOSV.⁵¹ Naar aanleiding daarvan is door de SVr een directie toezicht ingesteld. Deze directie heeft scherpere eisen gesteld aan het uit te voeren toezicht, die door de SVr zijn overgenomen. Er is een systematisch toezicht ontwikkeld. Het accent «verschuift van een toets op wetstoepassing naar een veel breder toezichtkader waarin de doelmatigheidstoets zich verder uitstrekt tot de werking van beleidsmatige en bestuurlijke processen.»⁵² De aldus uitgewerkte toezichttaak is vervolgens bij de delegatie van de toezichtbevoegdheden aan de Toezichtkamer opgenomen in het Instellings- en delegatiebesluit.

De inhoud van het toezicht was aanvankelijk nader ingevuld in een uit één artikel bestaande ministeriële regeling.⁵³ Naar aanleiding van het zeer

⁴⁰ Toezichtbeleid, p. 18.

⁴¹ Toezichtbeleid, p. 17. Het vermelden van de laatstgenoemde «risico-factor» roept de vraag op of het Ctsv nu juist ook die politieke en/of maatschappelijk gevoelige onderwerpen wil gaan onderzoeken.

⁴² Toezichtbesluit, p. 7.

⁴³ Het gaat om het besluit van 10 juli 1962, Staatscourant nr. 140, dat is gebaseerd op art. 27 (oude) OSV.

⁴⁴ De motie is voorgesteld op 10 september 1991. Zie TK, vergaderjaar 1990–1991, 22 011, nr. 7.

⁴⁵ Besluit van 6 november 1991, Staatscourant nr. 217 en 220.

⁴⁶ Aldus het jaarverslag van de Sociale Verzekeringsraad over 1992, p. 9. Het verzoek is in oktober 1991 gedaan, dus nog voorafgaand aan de vaststelling van het genoemde (wijzigings)besluit.

⁴⁷ De Toezichtkamer bestond uit zes Kroonleden van de SVr, drie werknemers- en drie werkgeversleden en de (onafhankelijke) voorzitter van de SVr is tevens voorzitter van de Toezichtkamer (art. 2 Instellings- en delegatiebesluit).

⁴⁸ Instellings- en delegatiebesluit Toezichtkamer SVr, besluit van 16 januari 1992, Staatscourant, nr. 24.

⁴⁹ Art. 7 Instellings- en delegatiebesluit. Het twaalfde onderdeel (onder sub I.) luidt: «het door de wetgeving aan de Raad opgedragen toezicht voor zover hier voren niet gemeld.»

⁵⁰ Onderdeel g van art. 7 van het Instellings- en delegatiebesluit.

⁵¹ Notulen van de vergadering van de SVr op 7 november 1991.

⁵² Notulen, p. 3.

⁵³ Besluit van 15 november 1966, Staatscourant, nr. 226.

kritische rapport van de Algemene Rekenkamer over het toezicht door de SVr (dat overigens betrekking had op het in 1988 en 1989, dus voorafgaand aan de instelling van de Toezichtkamer, uitgeoefende toezicht), is dit besluit vervangen door het Besluit toezicht SVr 1992.⁵⁴ In dit besluit werd het door de Toezichtkamer te houden toezicht uitgewerkt aan de hand van de begrippen rechtmatigheid en doelmatigheid, waarbij aansluiting wordt gezocht bij de betekenis die daaraan in de Comptabiliteitswet is gegeven. In de nOSV zijn de toezichtcriteria langs dezelfde lijn ingevuld.⁵⁵

3.2 Vergelijking van het wettelijk kader voor de toezichttaak van SVr en van Ctsv

Voor het Ctsv heeft de wetgever een toetsingskader geformuleerd. Dat toetsingskader was echter niet geheel nieuw, zo blijkt. Veel van de in de regelgeving vervatte vereisten waren reeds eerder ontwikkeld en in de slotfase van het bestaan vastgelegd in het Besluit toezicht.

Wat bevoegdheden betreft: het Ctsv beschikt op een aantal punten op basis van de nOSV over bevoegdheden die verder gaan dan die van de SVr. Het gaat om:

- De bevoegdheid om bij bedrijfsverenigingen en uitvoeringsinstellingen de individuele beoordelingen ten aanzien van de indeling in een arbeidsongeschiktheidsklasse te toetsen (art. 18).
- De bevoegdheid om te regelen welke besluiten door uitvoeringsinstanties aan het Ctsv ter goedkeuring (en ter kennis) moeten worden voorgelegd (art. 15).⁵⁶
- De bevoegdheid van het Ctsv om de uitvoeringsinstanties aanwijzingen te geven (art. 16).
- De bevoegdheid om de naleving van aan de bedrijfsverenigingen gegeven aanwijzingen af te dwingen door gedeclareerde uitgaven niet te betalen uit de centrale fondsen (art. 17).
- De bevoegdheid om bestuursleden van bedrijfsverenigingen en van het Tica te schorsen en te ontslaan (art. 31 en 40).

Geconstateerd kan worden dat het gaat om belangrijke nieuwe, corrigerende bevoegdheden. Terwijl de SVr op grond van art. 48 (oude) OSV slechts over de bevoegdheid beschikte om voorschriften met betrekking tot «een goede en gecoördineerde uitvoering» van de materiewetten te geven⁵⁷, beschikt het Ctsv over de bevoegdheid de uitvoeringsinstanties aanwijzingen te geven. De naleving van de aanwijzingen kan bovendien worden gesanctioneerd door middel van de bevoegdheden genoemd in de artikelen 17, 31 en 40 nOSV.

Kortom, het wettelijk kader voor de toezichttaak is met de inwerking van de nOSV op een belangrijk onderdeel ingrijpend veranderd. De wetgever heeft het Ctsv meer corrigerende bevoegdheden gegeven dan de Toezichtkamer. Het was de bedoeling van de wetgever dat het Ctsv corrigerend zou kunnen optreden bij de uitvoeringsorganen.

3.3 Vergelijking van het toezichtbeleid van SVr en dat van Ctsv

Als beginpunt voor de vergelijking nemen wij de door de Commissie Toezicht Uitvoeringsorganen van de SVr op 3 oktober 1991 vastgestelde nota Systematisch Toezicht. Deze nota werd door de SVr beschouwd als een uitwerking van de nieuwe toezichtfilosofie aangaande het systematisch toezicht.⁵⁸ In deze toezichtfilosofie kwamen al een aantal punten voor die later in de toezichtfilosofie van het Ctsv terugkomen:

- De autonomie van de uitvoeringsorganen wordt geëerbiedigd. Ze worden aangesproken op hun eigen verantwoordelijkheid om hun wettelijke taak adequaat te vervullen.

⁵⁴ Het Besluit toezicht SVr is tot stand gekomen op 11 maart 1992 (Staatscourant nr. 51). Het rapport van de Algemene Rekenkamer is aan het parlement aangeboden op 31 maart 1992 (TK, vergaderjaar 1991–1992, 22 555, nrs. 1–2); voorafgaand daaraan waren de resultaten, vanwege de door de Rekenkamer toegepaste hoor en wederhoor-procedure, al bekend.

⁵⁵ Voorafgaand aan de totstandkoming van het Besluit Toezicht SVr werd getoetst aan enigszins afwijkende criteria. Zo hanteerde het CTU de (eigen) beoordelingsmaatstaven doelmatigheid, doeltreffendheid en wetmatigheid op grond van de nota Systematisch Toezicht.

⁵⁶ Het Instellings- en delegatiebesluit Toezichtkamer SVr vermeldt wel als één van de gedelegeerde bevoegdheden het kennis nemen en oordelen over besluiten van toezichtinstanties over vergoedingen aan de voorzitters en de leden (art. 7, aanhef en onder sub c).

⁵⁷ In een uitspraak heeft de Centrale Raad van Beroep over deze bevoegdheid gesteld dat de SVr slechts bevoegd is tot het geven van uitvoeringsvoorschriften en niet tot rechtens bindende interpretatie van wettelijke voorschriften (CRvB, 20 januari 1981, Rechtspraak SV, 1981, nr. 124).

⁵⁸ Systematisch toezicht wordt in het stuk omschreven als toezicht waarbij beleidsvoorbereiding, beleidsvorming en beleidsuitvoering van een uitvoeringsorganisatie en de producten die daaruit voortvloeien in onderlinge samenhang onderwerp van toezicht vormen. Verder wordt in het stuk gesteld dat iedere toezichtactiviteit wordt ondergebracht onder de noemer systematisch toezicht en dat activiteiten die daar niet onder zijn te brengen overbodig zijn of tot aanpassing van het begrip systematisch toezicht -moeten leiden.

- Het toezicht richt zich, behalve op controle achteraf, ook op het *functioneren* van de uitvoeringsorganen.
- Indien fouten worden geconstateerd, wordt de uitvoeringsorganisatie gevraagd hoe en op welke termijn men deze wil wegnemen.

In de nota Systematisch Toezicht wordt dit aan het secretariaat van de SVr overgelaten. Het secretariaat biedt de uitvoeringsinstantie daarbij ook aan om mee te denken over de oplossing van het probleem. Indien het uitvoeringsorgaan niet adequaat reageert op de signalen van het secretariaat, dan wordt overleg op bestuurlijk niveau noodzakelijk geacht.

- Een tweefasenmodel waarbij de SVr zich eerst globaal een beeld over de totale breedte van een uitvoeringsorgaan vormt en vervolgens op grond van de daaruit naar voren komende risico's diepgaander onderzoek doet.

Als aangrijpingspunten voor het globale onderzoek zijn zogeheten managementaandachtsgebieden geformuleerd. Bij de verdere uitwerking maakte de SVr gebruik van adviezen van Moret Ernst & Young.

- De single audit-gedachte (ook wel: controle-op-controle), dat wil zeggen het zoveel mogelijk gebruik maken van de resultaten van reeds verricht onderzoek.

De nota Systematisch Toezicht stelt ook dat «de informatiebehoefte van de Raad in principe niet breder of dieper kan zijn dan die van het management van het UO [uitvoeringsorgaan] zelf (vooropgesteld dat het management zijn vak verstaat).» Wanneer vragen van de Raad niet voor de hand liggen voor het management van een uitvoeringsorgaan, dan «dient het secretariaat te overwegen of die vraag inderdaad wel zo relevant is als hij aanvankelijk leek te zijn.»⁵⁹ Dit gaat duidelijk minder ver dan voor het Ctsv in de wetsgeschiedenis is bepaald.

- De noodzaak om kengetallen en normen te ontwikkelen om uitvoeringsorganen individueel volgtijdig en onderling gelijktijdig met elkaar te vergelijken.

Vrijwel gelijktijdig met de vervanging van de CTU door de Toezichtkamer wordt ook het kader waarbinnen de toezichttaak moet worden ingevuld, gewijzigd met het Besluit Toezicht Svr 1992.⁶⁰ Naar aanleiding van de totstandkoming van het Besluit Toezicht ontstaat een briefwisseling tussen de SVr en de staatssecretaris, waarin een aantal kritiekpunten van de Raad aan de orde komen.⁶¹

Deze briefwisseling start met een brief van de SVr aan de staatssecretaris.⁶² In de brief stelt de SVr het Besluit Toezicht te zien als een bevestiging van het reeds door de Raad ingezette toezichtbeleid.⁶³ Vervolgens worden de bezwaren van de Raad tegen het Besluit aangegeven. Het belangrijkste punt van kritiek is dat het besluit *bevoegdheden voor de minister creëert die niet in overeenstemming zijn met de onafhankelijke positie van de Raad*: men acht de zelfstandigheid van de Raad als toezichthouder in gevaar. Het gaat daarbij om het inzagerecht van door de staatssecretaris aan te wijzen personen (art. 5, vierde lid, Besluit Toezicht) en het goedkeuringsrecht van de staatssecretaris ten aanzien van criteria die de Raad zelf aan zijn toezichtrappages dient te stellen (art. 9, vierde en vijfde lid, Besluit Toezicht).

In de *tweede* plaats ziet de Raad onduidelijkheden over de reikwijdte van verschillende bepalingen uit het Besluit. Het gaat daarbij onder meer om de reikwijdte van de beoordelingscriteria rechtmatigheid en doelma-

⁵⁹ Nota Systematisch Toezicht, p. 6.

⁶⁰ Dit besluit dateert van 11 maart 1992.

⁶¹ Reden voor de briefwisseling is -dat de SVr ondanks een aantal belangrijke punten van kritiek niet formeel op het concept-Besluit Toezicht heeft kunnen reageren, omdat de staatssecretaris het besluit zeer spoedig na toezending aan de Raad wilde publiceren in de Staatscourant.

⁶² Ambtelijk stuk ter voorbereiding van een besloten vergadering van de Toezichtkamer op 2 april 1992.

⁶³ Brief van 24 april 1992 van de SVr aan de staatssecretaris.

tigheid (overeenkomstig de daaraan in de Comptabiliteitswet gegeven invulling) die met het Besluit worden geïntroduceerd. De SVr betwijfelt of deze terminologie onverkort kan worden toegepast op het toezicht van de Raad.

Met name het onderscheid tussen rechtmatigheid van uitgaven en ontvangsten en rechtmatigheid van het overige handelen van de uitvoeringsorganen is de SVr onduidelijk. Overigens meent de Raad dat de toezichttaak van de SVr verder gaat dan de controletaak van de Rekenkamer, omdat het doel is dat er «continu een integraal beeld van de uitvoering» is «terwijl de benadering van de Comptabiliteitswet een ad hoc karakter heeft en gericht is op specifieke onderwerpen».⁶⁴

Uit de *reactie* van de staatssecretaris valt moeilijk op te maken in hoeverre zij een onderscheid ziet tussen de beoordelingscriteria van de nota Systematisch Toezicht en die van het Besluit Toezicht. Enerzijds constateert de staatssecretaris dat weliswaar andere begrippen worden gehanteerd maar dat «er eerder sprake is van een analoog begrippenkader.» Anderzijds constateert ze dat het aansluiten bij de terminologie van de Comptabiliteitswet met zich brengt dat er «geen gelijklopend begrippenkader wordt gehanteerd».⁶⁵

In de *derde* plaats wordt als bezwaar genoemd dat «tegenover een verzwarende van de toezichthoudende taak van de Raad geen dienovereenkomstige sturende en corrigerende bevoegdheden worden gecreëerd.» Het gaat daarbij vooral om de door de Raad af te geven rechtmatigheidsverklaringen. De eisen die het Besluit Toezicht hieraan stelt, acht de SVr zeer streng. Hij vraagt zich af of de externe accountants van de uitvoeringsorganen daaraan kunnen voldoen. Bovendien vraagt de Raad zich ook meer in het algemeen af of wel de benodigde informatie van de uitvoeringsorganen zal kunnen worden verkregen. De reactie van de staatssecretaris op dit punt is dat de wet de Raad op dat punt voldoende mogelijkheden biedt.

De Toezichtkamer «kan zich niet vinden in het antwoord van de staatssecretaris op enkele cruciale onderdelen van 's Raads brief», namelijk met betrekking tot de bevoegdheden die zich volgens de Toezichtkamer niet verdragen met de onafhankelijke positie van de Raad. «De Toezichtkamer acht het [...] weinig zinvol de staatssecretaris wederom schriftelijk van zijn bezwaren op de hoogte te stellen», en vindt een bespreking met de staatssecretaris gewenst. Ter voorbereiding daarvan wordt in het stuk ingegaan op de reactie van de staatssecretaris.⁶⁶ Met betrekking tot de verhouding tussen het begrippenkader van de nota systematisch toezicht en dat van de Comptabiliteitswet wordt daarbij gesteld: «De [Toezichtkamer] gaat er vanuit dat de toezichtproducten die het Systematisch Toezicht voortbrengt de begrippen van de Comptabiliteitswet voldoende afdekken, zodat het Systematisch Toezicht niet anders behoeft te worden ingericht.»

Deze opvatting verdraagt zich slecht met het feit dat in de nota Systematisch Toezicht zelf wordt geconstateerd dat de «wetmatigheid van de producten van uitvoeringsorganen» minder ver gaat dan de «rechtmatigheid» zoals dat begrip in de Comptabiliteitswet wordt gehanteerd. «Die term rechtmatigheid dient dus niet worden verward met bovengenoemde term wetmatigheid van een produkt».⁶⁷

3.4 *Het Dossier Nieuw Bestuur*

Bij de overgang van de Toezichtkamer naar het Ctsv is door het

⁶⁴ Brief, p. 2.

⁶⁵ Brief van 25 augustus 1992, van de staatssecretaris aan de SVr.

⁶⁶ Het gaat hier steeds om een stuk met als kenmerk tk3113, geschreven door drs R.D. van Kooij, directeur toezicht van de SVr.

⁶⁷ Handboek Systematisch Toezicht van 21 september 1992, p. 4. Uit de de koptekst op deze bladzijde kan worden afgeleid dat dit onderdeel van het Handboek reeds op 19 september 1991 tot stand is gekomen.

secretariaat van de SVr een *Dossier Nieuw Bestuur* opgesteld.⁶⁸ In dit Dossier wordt uitgebreid ingegaan op de inhoud van het toezicht en het toezichtbeleid van het Ctsv.⁶⁹ Het Dossier is niet formeel vastgesteld door het nieuwe bestuur. Hieronder worden de in dit verband meest relevante onderdelen van het Dossier Nieuw Bestuur weergegeven.

Over de *algemene taakopvatting* wordt in het Dossier onder meer opgemerkt:⁷⁰

- Het Ctsv houdt rekening met de wensen van de wetgever, maar bepaalt vanwege zijn «onafhankelijke positionering» in hoge mate zijn eigen toezichtagenda en -methodiek.
- Oordeelsvorming geschiedt «vanuit deskundigheid en objectief toetsbare normen, gebaseerd op uitgangspunten voor gezonde bedrijfsvoering, wetenschappelijke axioma's, algemene beginselen van behoorlijk bestuur en algemeen maatschappelijk belang.»
- Het Ctsv stelt zich onpartijdig op ten opzichte van de minister en ten opzichte van de uitvoeringsinstanties.
- Het Ctsv «anticipeert waar mogelijk op de beleidswensen van de wetgever, waarbij vigerende wetgeving te allen tijde als randvoorwaarde geldt.» Elders wordt hierover opgemerkt: «Het gaat hierbij om meer dan alleen een voornemen van een bewindspersoon of het kabinet; er moet daarbij dan tevens sprake zijn van een algemeen gevoelen in politiek/parlement.»⁷¹
- Bij de invulling van de beleidsvrijheid die het Ctsv wordt gelaten, wordt «de bepaling van de omvang en diepgang waarmee naar de uitvoering wordt gekeken, sterk bepaald [...] door een risico-analyse. Bij welke processen in de uitvoering wordt het meeste risico gelopen ten aanzien van afbreuk aan de doeltreffendheid en rechtmatigheid? De mate waarin de uitvoeringsorganisatie deze processen beheerst, is bepalend voor de mate waarmee het Ctsv zelf waarnemingen over het proces verricht.»⁷²

Ten aanzien van de *inzichtverwerving* stelt het Dossier onder meer:⁷³

- «Doelstelling en taken vereisen een intensieve monitoring van de uitvoering, in al zijn facetten.»
- «De mate van gedetailleerdheid van de benodigde informatie zal variëren. Waar een uitvoeringsinstantie beschikt over een goed systeem van beheersinformatie en kwaliteitsborging, kan worden volstaan met informatie op het niveau van indicatoren en kengetallen, alsmede met controle op controle-resultaten van intern kwaliteitsonderzoek en externe deskundigen. Waar dat (nog) niet geval is, zullen meer gedetailleerde gegevens nodig zijn». Daarbij zullen «[w]aar nodig [...] aanvullende gegevens worden verzameld.» Over de oordeelsvorming wordt in het Dossier onder meer opgemerkt:⁷⁴
- «De oordeelsvorming richt zich op de rechtmatigheid, de doelmaticheid en de doeltreffendheid van de uitvoering. Daartoe ontwikkelt en onderhoudt het Ctsv normenstelsels en toetsingskaders.»⁷⁵ Elders wordt aan de drie begrippen een verdere invulling gegeven.⁷⁶ Zo wordt bij het bepalen van de doeltreffendheid van het functioneren van een uitvoeringsinstantie getoetst aan de doelstellingen van de wetgever. Daarbij wordt beoordeeld in hoeverre concretisering van die doelstellingen door de uitvoeringsinstanties op een juiste wijze heeft plaatsgevonden. «Normering van de doelmatigheid kan nader bepaald worden door te stellen dat er sprake dient te zijn van een redelijke mate van evenredigheid tussen inzet van mensen en middelen en nastreven van doelen.»⁷⁷
- Om de effectiviteit van beleid en uitvoering te kunnen beoordelen, moet ook worden gekeken naar «factoren die buiten de (uitvoering van de) sociale verzekeringen zijn gelegen.» Het Ctsv zal zich volgens het Dossier daarom ook oriënteren op omstandigheden en ontwikkelingen

⁶⁸ Dit dossier is bij brief van 28 december 1994 door de algemeen directeur aan het bestuur van het Ctsv aangeboden.

⁶⁹ Het lijkt erop dat het secretariaat nagaat welke eisen in de wetsgeschiedenis aan het toezicht worden gesteld en, voor zover het Ctsv over beleidsvrijheid beschikt, daaraan invulling geeft, mede op basis van het toezichtbeleid zoals dat door de Toezichtkamer is gevoerd.

⁷⁰ Dossier, p. 3.

⁷¹ Dossier, p. 21.

⁷² Dossier, pp. 15 en 16.

⁷³ Dossier, p. 4.

⁷⁴ Dossier, pp. 4 en 5.

⁷⁵ Ondanks de wet- en regelgeving en de wens van de staatssecretaris blijft het secretariaat onderscheid maken tussen doelmatigheid en doeltreffendheid. Inhoudelijk zijn er geen verschillen omdat de toetsingsmaatstaf doeltreffendheid in weten regelgeving onderdeel uitmaakt van de toetsingsmaatstaf doelmatigheid.

⁷⁶ Dossier, pp. 22 en 23.

⁷⁷ De «doelmatigheid van de organisatie, waarbij de aandacht is gericht op de gehanteerde structuren, procedures en werkmethoden» (TK, vergaderjaar 1992–1993, 23 141, nr. 3, p. 29) komt hier niet als afzonderlijke beoordelingsmaatstaf terug.

binnen andere onderdelen van het stelsel van sociale zekerheid en aanpalende beleidsterreinen.

Over de beïnvloeding wordt in het Dossier onder meer opgemerkt:⁷⁸

- Bij het ingrijpen in de uitvoering gaat het Ctsv uit van het proportionaliteitsbeginsel, dat wil zeggen dat geen instrumenten worden gebruikt die krachtiger zijn «dan strikt noodzakelijk is.» De uitvoeringsinstanties zijn verantwoordelijk voor de uitvoering. Het Ctsv zal gewenste bijstelling «primair in goed overleg met de uitvoeringsinstanties trac[h]ten te realiseren. In een goed functionerend, zelfverantwoordelijk uitvoeringssysteem kan daarmee worden volstaan.» Indien dit niet tot «het minimaal vereiste resultaat» leidt zal het Ctsv zich «uiteindelijk bedienen van krachtiger sturingsinstrumenten (aanwijzingen, ingrepen in de budgetten, e.d.).»

- «Indien het Ctsv op grond van zijn inzicht en bevindingen van mening is dat bijstelling van wet- en regelgeving wenselijk is, zal het dit onverwijld aan de minister kenbaar maken, althans in die gevallen waarin daarin niet wordt voorzien door een adequaat uitvoeringstechnisch advies van Tica of SVB, dan wel een beleidsmatig advies van de SER.» Deze signalerende taak ligt vooral in het verlengde van de uitvoeringseffect-rapportages. Elders wordt hierover nog opgemerkt dat bij de beoordeling van de wet- en regelgeving steeds moet worden getoetst aan de doelstelling van de wet- en regelgeving; «[d]e doelstelling zelf kan niet ter discussie worden gesteld, evenmin mag de beoordeling slechts gericht zijn op uitvoeringstechnische details.»⁷⁹

- «De keuze om preventief of repressief te werk te gaan kan bepaald worden door een aantal factoren: [...] [a.]het risico dat verbonden is aan een terughoudend gebruik van de regelbevoegdheid. Zullen de uitvoeringsinstanties de administratie zelf adequaat inrichten of dient het Ctsv daar regels voor de stellen? [...] [b.]de mate waarin het Ctsv de verantwoordelijkheid wenst te dragen voor de al dan niet te regelen zaken. Wil en kan het Ctsv verantwoordelijk gehouden worden voor de wijze waarop de administratie van een uitvoeringsinstantie ingericht wordt? [...] [c.]het verwachtingspatroon van de minister ten aanzien van het gebruik van de regelbevoegdheid door het Ctsv. In het nabije verleden is gebleken dat de minister ten aanzien van een onderwerp waarover de SVr regels kon stellen, verwachtte dat de SVr dit ook daadwerkelijk zou doen. [...] [d.]de omvang van de capaciteit van de voor het Ctsv beschikbare apparaat en de verdeling van de inzet van dit apparaat.»⁸⁰

Geconstateerd kan worden dat vrijwel alle elementen van de door het Ctsv vastgestelde toezichtfilosofie en het door het Ctsv vastgestelde toezichtbeleid reeds te vinden zijn in het Dossier Nieuw Bestuur. Wel wordt in de beleidsdocumenten van het Ctsv een sterker accent gelegd op het tegengaan van contra-legem besluiten en op het bevorderen van het zelfcorrigerend vermogen van de uitvoering. De accentuering van deze beide punten ligt min of meer in de lijn van de door de SVr in stukken neergelegde uitgangspunten en de discussie die daarover onder druk van de gewijzigde omstandigheden binnen de SVr op gang was gekomen.

Het bestuur stelt zich op het standpunt een geheel eigen, nieuwe koers te zijn gaan varen. Toch zijn de verschillen tussen het Dossier en de beleidsstukken van het bestuur uiterst beperkt. Anders gezegd: de invulling van het toezichtbeleid zoals die door het secretariaat in het Dossier is gegeven (en die het resultaat is van het bestaande toezichtbeleid van de Toezichtkamer, de ontwikkelingen daarin, en de op grond van de nOSV gewenste inhoud van het toezicht), is (bewust of onbewust) feitelijk vrijwel identiek aan de invulling die door het bestuur van het Ctsv aan het toezichtbeleid is gegeven.

⁷⁸ Dossier, pp. 5 en 6.

⁷⁹ Dossier, p. 18.

⁸⁰ Dossier, pp. 24 en 25.

Bijlage: Toezichtbevoegdheden van het Ctsv, uitgesplitst naar de deelprocessen van toezicht

a. Informatieverzameling

- De uitvoeringsinstanties zijn verplicht desgevraagd alle door het Ctsv gevraagde *informatie* te *verstrekken* en het Ctsv toegang tot, en inzage te verlenen in alle gegevens die het Ctsv nodig acht voor de uitoefening van zijn taak (art. 13).

Zoals duidelijk wordt uit de plaats van genoemd artikel, zijn deze bevoegdheid niet alleen met het oog op de toezichttaak aan het Ctsv gegeven. Juist ook ten behoeve van de taken op het gebied van informatievoorziening en onderzoek zijn de bevoegdheden nodig.

In de Memorie van Toelichting wordt gesteld dat het Ctsv bij het doen van een verzoek om informatie eisen kan stellen, bijvoorbeeld met betrekking tot de mate van specificatie en de kwaliteit van de gegevens en inlichting. Dit betekent, volgens de Memorie van Toelichting, dat uitvoeringsinstanties verplicht zijn tot het bewerken van gegevens indien ze uitsluitend daardoor aan de eisen van het Ctsv kunnen voldoen.⁸¹

- De uitvoeringsinstanties dienen bepaalde *besluiten* op grond van wettelijke bepalingen steeds ter goedkeuring aan het Ctsv te *zenden*. Het Ctsv kan een regeling treffen op grond waarvan ook andere besluiten zijn goedkeuring behoeven of aan het Ctsv ter kennis moeten worden gebracht (art. 15).

De bevoegdheid van artikel 15 is nieuw. De bevoegdheid is bedoeld als een middel voor preventief toezicht. Op grond daarvan kan het Ctsv beleid voeren waarmee de ontwikkelingen binnen de uitvoering worden bewaakt.⁸²

Het Ctsv kan door het onder de goedkeuringsbevoegdheid brengen van besluiten de uitvoeringsorganisatie in hoofdzaken gericht beïnvloeden. Daarbij kan met name worden gedacht aan goedkeuring van reglementen van werkzaamheden, regelingen van rechtsposities en regelingen van tijdverzuimvergoedingen en van vergoedingen van reis- en verblijfkosten.

Ter kennis gebrachte besluiten kunnen het Ctsv ertoe brengen een aanwijzing te geven of dergelijke besluiten aan het goedkeuringsvereiste te onderwerpen door middel van wijziging van de regeling.⁸³

- Het Ctsv kan *onderzoek* verrichten naar de toekenning, herziening, intrekking of heropening van arbeidsongeschiktheidsuitkeringen. Bedrijfsverenigingen of uitkeringsinstellingen zijn verplicht daarvoor desgevraagd personeel beschikbaar te stellen (art. 18).

Het gaat hier vooral om toetsing van de individuele beoordelingen ten aanzien van de indeling in de arbeidsongeschiktheidsklasse. Het onderzoek kan geen consequenties hebben voor de bij het onderzoek betrokken individuele gevallen.⁸⁴

b. Oordeelsvorming⁸⁵

Het Ctsv dient zich een zodanig beeld van de uitvoering en de uitvoeringsinstanties te vormen dat het een gedocumenteerd oordeel kan geven over de kwaliteit van de uitvoering en de uitvoeringsinstanties in termen van rechtmatigheid en doelmatigheid. Voor de invulling van beide begrippen wordt aansluiting gezocht bij de (ruime) uitwerking die daaraan

⁸¹ TK, vergaderjaar 1992–1993, 23 141, nr. 3, p. 64.

⁸² TK, vergaderjaar 1992–1993, 23 141, nr. 3, p. 9.

⁸³ TK, vergaderjaar 1992–1993, 23 141, nr. 3, pp. 64–65.

⁸⁴ TK, vergaderjaar 1992–1993, 23 141, nr. 3, pp. 10 en 11.

⁸⁵ Gebaseerd op TK, vergaderjaar 1992–1993, 23 141, nr. 3, pp. 28–30.

in de Comptabiliteitswet is gegeven. In de Memorie van Toelichting wordt de volgende uitwerking aan beide begrippen gegeven.

Bij het toezicht op de *rechtmatigheid* dient op grond hiervan te worden nagegaan of:

- het handelen in overeenstemming is met de sociale verzekeringswetten en andere wettelijke regelingen;
- de uitvoering in overeenstemming is met de beleidsregels en richtlijnen van uitvoeringsinstanties. Het Ctsv houdt toezicht op het overeenstemmen van die regels en richtlijnen met de wet en op het overeenstemmen van de uitvoering met de beleidsregels en richtlijnen;
- de uitvoeringsinstanties een (goed) controle- en fraudebeleid voeren;
- de uitgaven en ontvangsten van een uitvoeringsinstantie voldoen aan de eisen van rechtmatigheid;
- de uitvoeringsorganisatie zorgen voor een ordelijk en controleerbaar financieel beheer.

Bij de *doelmatigheid* gaat het om:

- De doelmatigheid van de organisatie. Dit onderzoek is gericht op de gehanteerde structuren, procedures en werkmethoden.
- De doelmatigheid van het beheer. Dit onderzoek is gericht op de aanwending van personeel en materieel.
- De doelmatigheid van het functioneren. Dit onderzoek is gericht op de mate waarin de door de wetgever beoogde doelstellingen worden bereikt.

Onderzoek naar de rechtmatigheid resulteert jaarlijks in een in november aan de minister te verstrekken *rechtmatigheidsverklaring* per sociale verzekeringswet (artikel 89, tweede lid). De minister baseert zich hierop bij de vaststelling van de rijksvergoeding van de rijksgefinancierde fondsen (Algemeen Kinderbijslagfonds en Toeslagenfonds).⁸⁶ Onderzoek in het kader van het toezicht op de doelmatigheid zal veelal leiden tot *uitvoeringseffectrapportages*. «In dergelijke rapportages doet het Ctsv aanbevelingen aan zowel de uitvoeringsinstanties als de minister die kunnen leiden tot verbetering van de uitvoering en – indien gericht aan de minister – tot verbetering van de wetgeving.»⁸⁷

c. Invloedsuitoefening

- De *goedkeuringsbevoegdheid* ten aanzien van besluiten van uitvoeringsinstanties (art. 15)
- Het Ctsv kan besluiten van uitvoeringsinstanties bij de minister voordragen voor *schorsing en vernietiging* door de Kroon (art. 106).

Deze ingreep wordt zo gewichtig geacht dat ze aan de Kroon is voorbehouden. Aan de voordracht van het Ctsv wordt een sterke signaalwerking toegedacht. Er wordt vanuit gegaan dat een voordracht pas zal worden gedaan nadat het Ctsv langs andere wegen heeft geprobeerd de uitvoeringsinstantie het besluit te laten intrekken.⁸⁸

- Het Ctsv kan *aanwijzingen* geven aan uitvoeringsinstanties. De aanwijzingen mogen geen betrekking hebben op de besluitvorming met betrekking tot een individuele verzekerde, uitkeringsgerechtigde of werkgever (art. 16). Bij niet-naleving van een aanwijzing door een bedrijfsvereniging kan het Ctsv besluiten uitgaven niet ten laste van één van de centrale fondsen te brengen (art. 17).

⁸⁶ TK, vergaderjaar 1992–1993, nr. 3, p. 30.

⁸⁷ TK, vergaderjaar 1992–1993, nr. 3, p. 29.

⁸⁸ TK, vergaderjaar 1992–1993, 23 141, nr. 3, p. 10.

Dit is een belangrijke nieuwe bevoegdheid van het Ctsv ten opzichte van de SVr. De SVr beschikte slechts over de bevoegdheid om de uitvoeringsorganen

voorschriften te geven, «die strekken tot een goede en gecoördineerde uitvoering van de [materiewetten]» (art. 48 oude OSV). Op basis van een uitspraak van de Centrale Raad van Beroep blijft deze bevoegdheid bovendien beperkt tot het geven van uitvoeringsvoorschriften en kunnen met de voorschriften geen rechtens bindende uitspraken van wettelijke voorschriften worden gegeven.⁸⁹

Volgens de Memorie van Toelichting is de aanwijzing één van de meest effectieve en snelle instrumenten die het Ctsv ten dienste staan. Het zal een beheersings- en sturingsinstrument moeten worden dat behoort tot het reguliere instrumentarium.⁹⁰ Een aanwijzing mag geen betrekking hebben op een individuele verzekerde, uitkeringsgerechtigde, of werkgever, maar kan wel gericht zijn tot een bepaalde uitvoeringsinstantie of betrekking hebben op een bepaalde aangelegenheid.⁹¹

Verwacht wordt dat de mogelijkheid van verzwaring van de lasten van een bedrijfsvereniging (op grond van art. 17) een sterke preventieve werking zal hebben: bedrijfsverenigingen zullen de aanwijzingen opvolgen. De bevoegdheid van artikel 17 versterkt derhalve de corrigerende kracht van de toezichthouder.⁹²

- Het Ctsv kan *regels* stellen voor de inrichting van de administratie en de administratieve organisatie van de uitvoeringsinstanties (art. 19).

Hetzelfde geldt, blijkens de Memorie van Toelichting, voor de interne controle, de toerekening van de uitvoeringskosten en de financiële verslaglegging. Deze regelgevende bevoegdheden zijn volgens de Memorie van Toelichting nodig om de toezichttaak goed te kunnen uitoefenen.⁹³

- Het Ctsv kan *bestuursleden* van de bedrijfsverenigingen en van het Tica *schorsen* en *ontslaan* (art. 31 en art. 40).

De Memorie van Toelichting stelt dat dit middel slechts in een uiterst geval kan worden gebruikt wanneer duidelijk is geworden dat de bestuursleden zich misdragen of duidelijk niet voor hun taak berekend zijn. Daarbij wordt het geval genoemd waarin bestuursleden weigeren mee te werken aan het opvolgen van aanwijzingen van het Ctsv.

⁸⁹ CRvB, 20 januari 1981, Rechtspraak SV, 1981, nr. 124.

⁹⁰ TK, vergaderjaar 1992–1993, 23 141, nr. 3, p. 10.

⁹¹ TK, vergaderjaar 1992–1993, 23 141, nr. 3, p. 65.

⁹² TK, vergaderjaar 1992–1993, 23 141, nr. 3, p. 66.

⁹³ TK, vergaderjaar 1992–1993, 23 141, nr. 3, p. 12. Zie art. 85, vijfde lid (met betrekking tot de toerekening van de uitvoeringskosten) en art. 87, zesde lid (met betrekking tot de jaarrekeningen en de jaarverslagen). Het Ctsv kan volgens de Memorie van Toelichting het Tica een aanwijzing geven indien (eventuele) regels van het Tica op deze punten niet overeenstemmen met die van het Ctsv.

Project Parlementair Onderzoek CTSV

VOORSTUDIE 3

Overwegingen bij het kiezen van toezichtsarrangementen

Eerstverantwoordelijke rapporteur: dr J. de Ridder

Groningen, 17 juni 1996

De structuur van een toezichtsarrangement kan op een groot aantal punten variëren. De variatie die men in de werkelijkheid aantreft is soms weloverwogen en in verband te brengen met bepaalde doelstellingen. In andere gevallen lijkt een arrangement enigszins toevallig tot stand te zijn gekomen, dan wel in de praktijk te zijn gegroeid. In deze notitie worden enkele overwegingen besproken die bij een welbewuste inrichting van een toezichtsarrangement tot gelding gebracht zouden moeten worden.

1. Ministeriële verantwoordelijkheid en zelfstandigheid

Een hoofdregel van de ministeriële verantwoordelijkheid krachtens het geldend staatsrecht is: geen verantwoordelijkheid zonder bevoegdheid. De verantwoordelijkheid van de minister strekt zover als zijn bevoegdheden gaan.⁹⁴ In de nota *Toezichtsbeleid* die in 1993 binnen het ministerie van SZW is opgesteld wordt deze regel met zoveel woorden als een uitgangspunt voor het toezichtsbeleid op zelfstandige organen gepresenteerd. In veel andere discussies, en zeker ook in die rond de positie van het Ctsv, wordt deze regel echter veronachtzaamd, hetgeen tot verwarrende positiekeuzen leidt. Men postuleert dan een algemene verantwoordelijkheid van de minister voor een bepaald beleidsterrein (i.c. de sociale zekerheid), vervolgt met de uitspraak dat de minister «deze verantwoordelijkheid moet kunnen waarmaken» en concludeert dan dat de minister bevoegdheden tot ingrijpen toekomen, zelfs als de wetgever de minister die bevoegdheden niet of niet ondubbelzinnig heeft toegekend. Het is helderder om omgekeerd te redeneren, en wel als volgt.

1. welke *zeggenschap* vindt men dat de minister over een bepaald beleidsterrein moet hebben?

1.1 Volledige zeggenschap? dan dient de minister volledig bevoegd te worden gemaakt.

1.2 Beperkte zeggenschap? dan dient gestipuleerd te worden over welke onderwerpen en aangelegenheden de minister wel en over welke hij geen zeggenschap moet hebben.

De keuze om zaken niet onder de zeggenschap van de minister te laten vallen, maar tot de exclusieve competentie van een ander orgaan te rekenen dient uitdrukkelijk te worden gemotiveerd. Het orgaan dat vervolgens ten aanzien van die aangelegenheden niet onder de zeggenschap van de minister valt is per definitie een zelfstandig bestuursorgaan.⁹⁵

2. Gegeven een gedefinieerde beperkte zeggenschap: welke *bevoegdheden* moeten de minister ten aanzien van het zelfstandig bestuursorgaan worden toegekend om de gewenste zeggenschap tot gelding te kunnen brengen en om de gewenste zelfstandigheid niet in gevaar te brengen?

Beperkte bevoegdheden brengen een tot die bevoegdheden beperkte verantwoordelijkheid ten opzichte van het parlement met zich mee. Voor zover de minister geen bevoegdheden heeft ten opzichte van een bestuursorgaan is dat bestuursorgaan zelfstandig.

In het geval van het Ctsv heeft van meet af aan onduidelijkheid bestaan over de aard en de mate van de zelfstandigheid van het College. De wetgever had de kennelijke bedoeling met het Ctsv een zelfstandig bestuursorgaan in het leven te roepen. Was dat niet de bedoeling geweest dan had men het Ctsv immers tot een gewoon onderdeel van het ministerie kunnen maken waarover krachtens de Grondwet altijd volledige ministeriële zeggenschap bestaat. Ook uit de verdere wetsgeschiedenis wordt duidelijk dat de wetgever het Ctsv wel degelijk als een zelfstandig bestuursorgaan wenste te zien. Toch is de zelfstandigheid van het Ctsv ten opzichte van de minister zowel tijdens als na de totstandkoming van de wet op verschillende manieren in twijfel getrokken. Enkele voorbeelden.

⁹⁴ Steekhoudend ministerschap: betekenis en toepassing van de ministeriële verantwoordelijkheid, rapport van de eerste externe commissie van de bijzondere commissie vraagpunten van de Tweede Kamer (commissie Scheltema); Tweede Kamer 1992–1993 21 427, nrs. 40 en 41.

⁹⁵ Een gangbare definitie luidt: «Een zelfstandig bestuursorgaan is een bestuursorgaan ten aanzien waarvan de zeggenschap van de minister beperkt dan wel afwezig is».

- De Raad van State en ook Kamerleden hebben er tijdens de totstandkoming van de nOSV op gewezen dat de algemene en ongeclausuleerde aanwijzingsbevoegdheid van de minister niet in overeenstemming is met de beoogde zelfstandige positie van het Ctsv. Dit is een terechte constatering.

- De staatssecretaris suggereert tijdens de kamerbehandeling van de nOSV dat echte zelfstandigheid ten opzichte van de minister ook niet bedoeld wordt: hij merkt op dat het college dient te functioneren «als ware het een zelfstandig bestuursorgaan».

- In besprekingen tussen het Ctsv en ambtenaren van SZW over de door het Ctsv opgestelde toezichtsfilosofie (o.a. 18 mei 1995) komt de toezichtsfilosofie zelf nauwelijks aan bod, maar wordt wel veel commentaar gegeven op de te zelfstandige opstelling van het college ten opzichte van de minister, zo blijkt uit het verslag van de desbetreffende bijeenkomst. Dat het hier niet ging om een enkele losse opmerking over een formuleringskwestie valt op te maken uit de nota die ten departemente is geschreven ter voorbereiding van dit overleg.⁹⁶ In deze nota lezen wij onder meer:

Eén van de belangrijkste punten betreft de relatie tussen SZW en het Ctsv, of met andere woorden de onafhankelijkheid van het toezicht. Wij hebben steeds uitgedragen dat:

- de minister de eindverantwoordelijkheid draagt voor de sv: de minister heeft om deze verantwoordelijkheid te kunnen dragen een deel van zijn taak uitbesteed aan het College.
- het College een instrument vormt voor de minister om zijn verantwoordelijkheid voor het uitbestede deel van het toezicht te dragen (...)
- het College verantwoording aflegt aan de minister en niet omgekeerd

Nog afgezien van de hoogst curieuze gedachte dat een door de wetgever verleende bevoegdheid geïnterpreteerd zou kunnen worden alsof de minister een deel van zijn taak uitbesteedt, vormt deze passage een treffende illustratie van de staatsrechtelijke misvattingen die een onheldere regelgeving aangaande de positie van een ZBO met zich mee kan brengen. De Nota is voorts ook een mooi voorbeeld van de hiervoor geschetste omkering van de redenering aangaande de verhouding tussen verantwoordelijkheid en zeggenschap. Men zie de volgende passage:

Staatsrechtelijk gezien is het ook onjuist als het College zich onafhankelijk van de minister opstelt. De minister kan op het moment dat het College zich autonoom opstelt geen verantwoordelijkheid dragen en hiervan verantwoording afleggen aan het parlement .

- Enkele maanden later (op 11 december 1995) had de staatssecretaris een bestuurlijk overleg met het bestuur van het Ctsv, waarin hij het bestuur stevig de les las over zijn veel te autonome optreden. Bij die gelegenheid herhaalde de staatssecretaris het eerder door zijn ambtenaren verwoorde standpunt. Volgens het verslag van de bijeenkomst verklaarde hij onder meer «dat het Ctsv onafhankelijk is van de uitvoering, maar onder de ministeriële verantwoordelijkheid valt». Deze uitspraak komt er op neer dat de wetgever het Ctsv nooit als een zelfstandig bestuursorgaan bedoeld zou hebben.

⁹⁶ Nota dd 18 mei 1995, kenmerk TZ.UTZBO/95/U-1808.

De direkte aanleiding tot de donderspeech van de bewindsman was de affaire rond de publikatie van de ziekte-wetrappen die een maand

eerder had plaats gevonden. Hoewel de ambtenaren en de staatssecretaris zelf later in alle toonaarden volhielden dat men slechts kritiek had op ..de omgangsvormen van het college (men had de staatssecretaris tijdig van de voorgenomen publikatie op de hoogte moeten stellen) blijkt uit de uitspraken van 11 december, dat de staatssecretaris zichzelf vergaande zeggenschap over het optreden van het Ctsv toedacht. Formeel-juridisch zou de staatssecretaris zijn zeggenschap inderdaad kunnen doen gelden; zijn bevoegdheid om het Ctsv aanwijzingen te geven is immers onbeperkt. Hij zou dan echter wel een formele schriftelijke beslissing met publicatie in de Staatscourant moeten nemen. Overigens zou ingrijpen van de staatssecretaris in een kwestie als de publicatie van de ziekte-wetrappen op gespannen voet staan met een door de Kamer aangenomen motie-Wöltgens (15 november 1993), waarin werd uitgesproken dat het Ctsv alle informatie over de effecten van de Ziekte-wet aan de Kamer zou doen toekomen. Ook zou het Ctsv zich met reden kunnen beroepen op de hem toegedachte zelfstandige positie.

Kortom, een onduidelijke en dubbelzinnige vormgeving van de verhouding Ctsv-minister in de wet leidde tot onduidelijkheden en tegenstrijdigheden in de feitelijke verhoudingen. Er is alle aanleiding om de verhouding tussen minister en College opnieuw te doordenken, aan de hand van het bovenstaande schema. De grondslag daarvoor zou moeten liggen in een duidelijke keuze ten aanzien van de zaken waarover de minister wel en de zaken waarover de minister geen zeggenschap zou moeten hebben.

2. Sturend toezicht en signalerend toezicht

Het toezichtsproces kan worden onderscheiden in *informatieverzameling*, *oordeelsvorming* en het plegen van *interventie*. Een toezichthouder behoeft niet noodzakelijkwijs ten aanzien van alle drie de aspecten van het toezichtsproces bevoegdheden te hebben. De belangrijkste varianten zijn:

- tot de taak van de toezichthouder behoren zowel de informatie-verzameling en de oordeelsvorming als de interventie.
- de taak van de ene toezichthouder is informatieverzameling en oordeelsvorming terwijl bij een andere toezichthouder (doorgaans een politiek orgaan) de interventie berust. In de termen die in de discussies rond het Ctsv opgeld doen: het ene orgaan heeft een *signalerende* functie terwijl een ander de *sturende* of ook wel corrigerende functie voor zijn rekening neemt.

Waar komt de terminologie vandaan en wat is er mee gedaan? De term *sturend* in samenhang met het toezicht op de uitvoering van de sociale zekerheidswetten duikt voor zover valt na te gaan voor het eerst op in de eerste vergadering van de Toezichtskamer van de SVr in 1992. Bij die gelegenheid hield de toenmalige staatssecretaris een rede waarin zij aankondigde dat de Toezichtskamer in de toekomst (d.w.z. in het kader van de toen in voorbereiding zijnde nieuwe OSV-wet) meer corrigerende en *sturende* bevoegdheden zou krijgen.

De term duikt dan opnieuw op in de Kamerbehandeling van de nOSV. Enkele Kamerleden hadden vragen gesteld over de nauwe binding tussen de verantwoordelijke bewindspersoon en het toezichthoudend orgaan. Zou dat niet schadelijk zijn voor de *onafhankelijkheid* van het toezicht? In dat kader werd een alternatief gesuggereerd voor het voorgestelde toezichtsarrangement die in de richting gingen van een model op de leest van de Algemene Rekenkamer. Van de zijde van de regering werd daarop gereageerd met de mededeling dat het Algemene Rekenkamer-model niet van toepassing kon zijn omdat de taak van de Algemene Rekenkamer nu eenmaal beperkt was tot *signalerend* toezicht, terwijl de Ctsv *sturend*

toezicht opgedragen zou krijgen. Er werd geen nadere explicatie van deze termen gegeven. Uit de context moet men opmaken dat met sturend toezicht niets anders werd bedoeld dan dat de toezichthouder naast bevoegdheden ten aanzien van informatieverzameling en beoordeling ook bevoegdheden om te interveniëren en te corrigeren heeft. Omdat het Ctsv sturend toezicht opgedragen zou krijgen, kon het niet zo autonoom zijn als de Algemene Rekenkamer.

De term «sturend toezicht» is overigens wel een eigen leven gaan leiden, kennelijk vooral doordat hij allerlei connotaties oproept met *sturen* en *leiding geven*. Heel uitdrukkelijk dienaangaande is het rapport van bureau Berenschot. Dat rapport bevat een uiteenzetting van enkele pagina's over sturend toezicht als de centrale taak van het Ctsv. De term wordt ontleed in sturing en toezicht houden. Ten aanzien van *sturing* meldt het rapport onder meer:⁹⁷ «In het algemeen wordt deze taak aan het Ctsv toebedeeld», met noot: «Zie de wettekst en de memorie van toelichting». Noch in de wet noch in de memorie van toelichting is echter een taak «sturing» aan te treffen. Voorts laten de rapporteurs weten dat de sturende rol van de Ctsv naar hun idee «vooral zal voortkomen uit het gezag dat via kwalitatief goed toezicht wordt verworven». «De vergelijking met de Algemene Rekenkamer dringt zich hierbij op» zo menen de rapporteurs. Vervolgens wordt uit deze uiteenzetting een positionering van het Ctsv afgeleid.

3. Komt signalerend toezicht sec veel voor?

Van alle door ons onderzochte organen⁹⁸ kan alleen de Algemene Rekenkamer aangemerkt worden als een orgaan met een uitsluitend signalerende toezichtsfunctie. Daarbij dient men wel te bedenken dat de Algemene Rekenkamer als Hoog College van Staat een in veel opzichten unieke positie heeft. De autonomie van de Rekenkamer is bijvoorbeeld geheel anders van oorsprong en uitwerking dan de zelfstandigheid van een toezichthoudend ZBO als de Verzekeringskamer. In dit opzicht heeft de Algemene Rekenkamer eerder verwantschap met de Ombudsman (ook een Hoog College van Staat).

In de praktijk maakt de Algemene Rekenkamer voor de gegevensverzameling vaak gebruik van de werkzaamheden van andere controleurs (accountants): de *single audit* constructie. De sanctionerende functie berust in dat geval formeel bij de regering en het parlement (de Algemene Rekenkamer rapporteert aan beide). De Algemene Rekenkamer is als het ware een toeleveringsbedrijf dat het parlement en de regering in staat stelt hun controlerende respectievelijk corrigerende taak beter te vervullen. Overigens is het parlement noch de minister uitsluitend afhankelijk van de gegevens en oordelen van de Algemene Rekenkamer.

Voor wat betreft het toezicht van de Algemene Rekenkamer op zelfstandige bestuursorganen bestaat er een probleem aangaande de derde trap in een toezichtstraject: de mogelijkheid voor interventie of correctie is gebrekkig of afwezig, althans in formeel opzicht. Omdat de zeggenschap van de minister over een ZBO beperkt is, beschikt de minister vaak niet over de bevoegdheden om corrigerend op te treden. Daardoor ontbeert het parlement ook de mogelijkheid om de minister dienaangaande verantwoording te vragen en langs die weg zijn controlerende taak uit te oefenen.

Hoewel de Algemene Rekenkamer formeel geen bevoegdheden tot interventie heeft hebben de bevoegdheden waarover de Algemene Rekenkamer wél beschikt toch wel een zekere corrigerende werking. In de eerste plaats is publicatie van bevindingen voor het bevoegde orgaan wel al vaak aanleiding om tot bijsturing over te gaan. In de tweede plaats gaat

⁹⁷ De hier geciteerde passages zijn te vinden op pag. 9 van het rapport-Berenschot.

⁹⁸ Onderzochte organen zijn: De Algemene Rekenkamer, de Verzekeringskamer, de Nederlandse Bank, de Ziekenfondsraad, het Commissariaat voor de Media. Zie Voorstudie 1.

van het informele overleg op ambtelijk niveau bedoeld of onbedoeld al wel een zekere corrigerende werking uit.

Het gegeven dat signalerend toezicht tot dusverre eigenlijk niet in afgesplitste vorm wordt aangetroffen, betekent niet dat dat voor de toekomst niet zou kunnen worden overwogen. Het toezicht op de zelfstandige bestuursorganen is in het algemeen aan een systematische herijking toe.⁹⁹ De in de praktijk te vinden arrangementen vertonen een bonte verscheidenheid en zijn alleen al daarom weinig maatgevend. Bij een dergelijke herijking zou een algemeen toezichtsarrangement waarin signaleren en interveniëren gescheiden zijn, tot de mogelijkheden moeten behoren. Hierna, in paragraaf 6, worden enkele overwegingen voor een dergelijke splitsing geschetst.

4. Toezichtsinstrumenten: preventief en repressief

Preventief toezicht houdt in dat de toezichthouder voorafgaand moet instemmen met een voornemen van de onder toezicht gestelde. Doorgaans is de juridische vorm de goedkeuring van een besluit. Repressief toezicht impliceert de bevoegdheid om een besluit achteraf ongedaan te maken. Positief toezicht is (althans wat het tijdstip van de interventie betreft) een tussenvorm; de *geclausuleerde* aanwijzing is de gebruikelijke juridische vorm.¹⁰⁰ Een ongeclausuleerde aanwijzingsbevoegdheid neigt naar een hiërarchische verhouding. Toezicht veronderstelt de afwezigheid van hiërarchie; het is een aanvulling op de primaire bevoegdheidsverdeling.

Toezicht, vooral preventief en positief toezicht, kunnen in de praktijk leiden tot een vermenging van verantwoordelijkheden, hoezeer de bevoegdheden van de toezichthouder en de onder toezicht gestelde formeel juridisch ook van elkaar kunnen worden onderscheiden. In de praktijk ziet men bijvoorbeeld vaak dat de onder toezichtgestelde zich al bij voorbaat tot de toezichthouder wendt om diens instemming te verwerven en te voorkomen dat een besluit getroffen zou worden door een negatief oordeel van de toezichthouder. De toezichthouder op zijn beurt wil vaak al in een vroeg stadium zijn invloed doen gelden omdat het lastig en conflictueus is een eenmaal genomen besluit nog weer ongedaan te maken dan wel de onder toezichtgestelde tot een andere koers te dwingen. In het verlengde daarvan kunnen onderhandelingen tussen toezichthouder en onder toezichtgestelde ontstaan («Koehandel» noemden klassieke bestuursjuristen dit verschijnsel). Ook ziet men nogal eens dat de toezichthouder zichzelf het liefst *positioneert* als adviseur in plaats van als scherprechter.

Preventief toezicht lijkt in elk geval *geïndiceerd* indien het toezicht moet dienen als instrument voor beleidsvoering en coördinatie. Daarenboven kan het dienen als tegenwicht tegen een eenzijdige oriëntatie bij de onder toezicht gestelde. Bij distribuerende taken (zoals de uitkeringen sociale zekerheid) is de prikkel om de klant ter wille te zijn van nature groter dan de prikkel om zuinig te zijn. Ter compensatie zou preventief toezicht dan nodig geacht kunnen worden. Alternatief daarvoor zijn maatregelen die uitkerende instanties kostengevoeliger maken (bijvoorbeeld een hogere eigen bijdrage van gemeenten bij bijstandsuitkeringen).

Repressief toezicht is geëigend als middel voor niet-spoedeisende correctie van fouten of misstappen.

Positief toezicht is geschikt voor snelle preventieve interventie dan wel correctie van fouten en misstappen. (Verzekeringskamer, Nederlandse Bank).

⁹⁹ Zie Steekhoudend ministerschap.

¹⁰⁰ NB. Juridisch gesproken, dat wil zeggen bezien vanuit de rechtsgevolgen voor een specifiek besluit van de toezichthouder, is positief toezicht het meest primair; de toezichtshandeling komt tot stand nog voor er sprake is van het betreffende besluit waar de aanwijzing op betrekking heeft. In geval van preventief toezicht is het besluit al genomen maar bezit het nog geen rechtskracht zonder de vereiste goedkeuring. Repressief toezicht maakt een genomen en rechtsgeldig besluit weer ongedaan.

Er zijn ook toezichtsarrangementen waarin het feitelijk uitgeoefende toezicht kan verschuiven van repressief of positief naar preventief. Zo kan de Verzekeringskamer aan een onder toezicht staand bedrijf een bewindvoerder toewijzen, hetgeen als een vergaande preventieve interventie moet worden beschouwd. Het (huidige) arrangement voor financieel toezicht op de gemeenten geeft de toezichthouder de bevoegdheid om gemeenten in bij de wet gespecificeerde gevallen van gebrekkig financieel beleid onder een preventief regime te plaatsen.

5. Indicaties voor geïntegreerd toezicht

Geïntegreerd toezicht (informatieverwerving, beoordeling en interventie in één hand) lijkt op grond van de analyse van bestaande toezichtsarrangementen geïndiceerd indien:

- de kans op fouten of misstappen plus de ernst van de gevolgen dusdanig is dat *snel en veelvuldig* ingrijpen is vereist. Scheiding van informatieverzameling en interventie betekent dan teveel vertraging. Voorbeelden: De Nederlandse Bank, de Verzekeringskamer, het vroegere financieel toezicht op de gemeenten.
- toezicht moet dienen als instrument van *beleidsvoering* (instrumenteel toezicht). Vaak is toezicht dan een onderdeel van een meeromvattend instrumentarium (ook regelgeving bijvoorbeeld) en van een bredere taakstelling (ook coördinatie bijvoorbeeld). Voorbeelden zijn: de Ziekenfondsraad en – in mindere mate – het Commissariaat voor de Media, alsook het provinciaal planologisch toezicht op gemeenten.

Zelfstandig geïntegreerd toezicht is geïndiceerd indien de onder toezichtgestelden marktpartijen of andere particuliere organisaties zijn ten aanzien waarvan politieke bemoeienissen ongewenst zijn (cf het toezicht op de banken en de verzekeringsmaatschappijen).

6. Indicaties voor scheiding van informatieverzameling en interventie

Uitgangspunt (de thans meest voorkomende situatie) is: het orgaan dat een bevoegdheid tot interventie of correctie heeft, verwerft zelf de daarvoor benodigde gegevens, al dan niet mede op basis van zelfrapportage door de onder toezicht gestelde. Deze constructie bestaat niet alleen bij de meeste zelfstandige toezichthoudende organen. Deze constructie bestaat ook doorgaans indien de minister als toezichthoudend orgaan toezicht uitoefent op zelfstandige bestuursorganen of op andere overheden.

Afwijkend is, zoals gezegd, de rol en positie van de Algemene Rekenkamer. Redenen waarom aan de Algemene Rekenkamer een afzonderlijke inventariserende en beoordelende taak opgedragen zijn onder meer:

- toezicht heeft betrekking op een heel breed terrein (de hele rijksdienst in het geval van de Algemene Rekenkamer)
- de informatie en de oordelen staan zowel ten dienste van de beoordeelde c.q. onder toezicht staande instantie als ten dienste van de toezichthouder (in het geval van de Algemene Rekenkamer: de minister respectievelijk het parlement).

De bijzondere positie van de Algemene Rekenkamer moet vooral ook begrepen worden vanuit een streven naar evenwicht tussen parlement en regering. Geen van beide heeft een informatievoorsprong. Beide worden geconfronteerd met dezelfde oordelen.

Hoewel integraal toezicht op zelfstandige bestuursorganen thans het meest gebruikelijke arrangement is, zou men heel wel kunnen betogen dat scheiding van informatieverwerving en beoordeling enerzijds en

corrigeren en interveniëren anderzijds de voorkeursregeling is. Geïntegreerd toezicht is dan alleen maar wenselijk indien het uitdrukkelijk wordt geïndiceerd door specifieke omstandigheden zoals hierboven onder 6) aangeduid.¹⁰¹

Een dergelijk betoog verloopt in grote lijnen als volgt. Corrigeren en interveniëren betekent: beleidsverantwoordelijkheid dragen. Interventie ligt dan op één lijn met het geven van regels. De beleidsverantwoordelijkheid voor publieke taken behoort, behoudens bijzonder indicaties, bij politiek verantwoordelijk gezag te liggen. Uitvoeringsverantwoordelijkheid daarentegen kan en behoort om verschillende redenen ook vaak te worden verzelfstandigd.¹⁰²

Indien het verzamelen van gegevens over en het beoordelen van de kwaliteit van de uitvoering bij de beleidsverantwoordelijke minister berust is er een prikkel om juist dan informatie te gaan verzamelen indien en omdat de beleidsvoerder iets wil veranderen of wil ingrijpen. Omgekeerd zal hij informatie achterhouden of onderdrukken indien die informatie hem tegen zijn zin tot interventies zou kunnen nopen. Een voorbeeld van dit mechanisme is mogelijk in de Ctsv-casus te vinden in de manier waarop het departement zich opstelde tegenover publicatie van de Ziektewetrappen van het Ctsv.

De controle op zelfstandige bestuursorganen is daarom gediend bij onafhankelijke systematische gegevensverzameling en beoordeling aangaande de uitvoering van taken door het ZBO. Openbaarmaking van gegevens en oordelen dwingt de minister om publiekelijk een afweging te maken om al dan niet te interveniëren. Een voorbeeld van dit mechanisme is te vinden in de wijze waarop ministers doorgaans reageren, en veelal ook anticiperen op oordelen van de Algemene Rekenkamer en van de Ombudsman.

Een bezwaar dat wel wordt aangevoerd tegen gesplitst toezicht is, dat de minister niet licht tot interventie zal overgaan dan nadat hij er zich terdege van heeft vergewist dat de gegevens en het oordeel van de onafhankelijke toezichthouder juist zijn. Dit zou kunnen leiden tot een grote mate van dubbelwerk, zeker in situaties waarin interventies veelvuldig vereist zijn.

Deze argumentatie is in zoverre juist, dat geïntegreerd toezicht geïndiceerd is indien men tot het oordeel komt dat het beleidsveld snel en veelvuldig ingrijpen vereist (zie hiervoor, onder 6). Men moet dat dan ook wel zeker weten. Snel en veelvuldig ingrijpen staat immers op gespannen voet met de zelfstandigheid van een ZBO en een arrangement dat dat toelaat dient alleen bij uitzondering te worden toegepast. De keerzijde van het onderhavige bezwaar is, dat een minister niet in de verleiding komt om zich al te lichtvaardig te mengen in de beleidsvrijheid van het ZBO. Er zal een duidelijke reden en een duidelijke afweging aan ten grondslag moeten liggen. Dat de gronden voor de interventie dan opnieuw worden gecheckt en overwogen zal de zorgvuldigheid van die beslissing alleen maar ten goede komen.

8. Afwegingen bij de keuze van een toezichtsarrangement

Op grond van de voorgaande beschouwingen is het volgende schema voor afwegingen bij de keuze van een toezichtsarrangement te construeren. Vragen ten aanzien van twee elementen van een toezichtsarrangement staan daarbij centraal, namelijk: welk orgaan oefent het toezicht uit en: moet het toezicht geïntegreerd of gesplitst worden uitgeoefend.

De uitgangspositie is dat toezicht nodig geacht wordt ter bescherming van een publiek belang. De normale weg is dan dat de minister verant-

¹⁰¹ Een dergelijke argumentatie vindt men in het rapport Steekhoudend ministerschap van de Eerste externe commissie van de Commissie-Deetman. In dat rapport worden onder meer algemene gedachten ontwikkeld over de vormgeving van toezicht op zelfstandige bestuursorganen. Terzijde: de bedrijfsverenigingen moeten beschouwd worden als zelfstandige bestuursorganen.

¹⁰² In Steekhoudend ministerschap worden de redenen voor verzelfstandiging van de uitvoering uitvoerig besproken.

woordelijk is voor de uitoefening van het toezicht. Er kunnen echter redenen zijn om van dit algemene uitgangspunt af te wijken.

1. Is de organisatie waarop toezicht moet worden uitgeoefend ten principale een publieke dan wel een private instantie.

1.1 Privaat: dan geïntegreerd zelfstandig toezicht opgedragen aan een zo zelfstandig mogelijk bestuursorgaan

Een belangrijke reden om het toezicht zoveel mogelijk te verzelfstandigen kan zijn dat de instantie die object van toezicht is ten principale private belangen behartigt, terwijl het met het toezicht te beschermen publieke belang voldoende geïsoleerd moet worden. Voorbeelden zijn het toezicht op de banken door de Nederlandse Bank en het toezicht op de verzekeringsmaatschappijen door de Verzekeringskamer. In beide gevallen wordt de continuïteit en de solvabiliteit van de private instellingen als een publiek belang beschouwd. Zou de minister in deze gevallen over de interventiebevoegdheden van de toezichthouder beschikken, dan is steeds de mogelijkheid aanwezig dat de minister – al dan niet onder druk van het parlement of de publieke opinie – intervenueert om andere redenen dan die, gelegen in het specifieke belang dat het toezicht beoogt te beschermen.¹⁰³

1.2 Publiek, dan 2.

2. Zijn er overigens redenen voor zelfstandig geïntegreerd toezicht?

2.1 Moet de nadruk liggen op zelfsturing van het veld?

Ook indien het publieke karakter van de onder toezicht te stellen activiteiten buiten kijf staat is kunnen er nog redenen zijn om het toezicht integraal te verzelfstandigen. Een belangrijke reden is in het verleden steeds geweest dat belanghebbenden moesten kunnen participeren in de beleidsvoering ten aanzien van de eigen sector. Anders gezegd, men gaf de voorrang aan zelfsturing boven sturing door een politiek orgaan.¹⁰⁴

In het geval van de sociale zekerheid was zelfsturing door sociale partners steeds een belangrijk uitgangspunt. Afgezien van ideologische overwegingen wordt men hier geconfronteerd met het probleem dat het publieke karakter van de taak niet steeds ondubbelzinnig vaststaat. De werknemersverzekeringen bijvoorbeeld zijn steeds nauw verweven geweest met het arbeidsvoorwaardenbeleid dat in onderhandelingen tussen sociale partners tot stand komt en dus een non-gouvernementeel karakter heeft. In de afgelopen jaren ziet men het publieke karakter van de sociale zekerheid steeds meer benadrukt worden ten koste van de zelfsturing van het veld. Meer zeggenschap van de minister via een toezichtsarrangement ligt dan in de lijn.

¹⁰³ Zo heeft de Tweede Kamer wel eens geopperd dat de minister invloed zou moeten uitoefenen op het beleggingsbeleid van financiële instellingen teneinde beleggingen in Zuid-Afrika te voorkomen. Deze aangelegenheid valt niet onder het publieke belang dat het toezicht geacht wordt te beschermen. Toch zou een minister, toegerust met de toezichtsbevoegdheden van de toezichthouder, wellicht voor dit doel hebben kunnen interveniëren.

¹⁰⁴ Dit alles hangt uiteraard nauw samen met het gedachtengoed van het corporatisme. De als kennelijk denigrerend bedoelde term staatstoezicht moet ook in deze context worden begrepen.

2.1.1 Zo ja, dan toezichthoudend ZBO met beperkte ministeriële interventiemogelijkheden; met name regelgevende bevoegdheden.

2.1.2 Zo nee, dan 3.

2.2 Moet het toezicht beschouwd worden als onderdeel van de uitvoering of als onderdeel van de beleidsvorming?

De toezichtstaak kan heel dicht op de uitvoering in strikte zin worden geplaatst. Het toezicht heeft dan ten doel snel en veelvuldig te corrigeren,

bijvoorbeeld ter wille van rechtmatigheid, doelmatigheid en coördinatie. De eigen verantwoordelijkheid van de uitvoerende instantie komt daarmee onder druk te staan. De toezichthouder wordt als het ware onderdeel van het uitvoeringscomplex en heeft een sturende positie ten opzichte van van de uitvoeringsorganisaties.

Uit de geschiedenis van het Ctsv krijgt men de indruk dat er wel een zekere behoefte bestond aan een orgaan dat heel dicht op de uitvoering zit; dit vooral omdat de gedachte had postgevat dat de kwaliteit veel te wensen overliet. Het sturende toezicht zou dan vooral moeten dienen om die kwaliteit te verbeteren. Een dergelijke constructie leidt echter onvermijdelijk tot onduidelijkheden in de toewijzing van taken en verantwoordelijkheden. In het thans voorliggende post-OSV traject is deze vorm van toezicht ook al minder voor de hand liggend. De opvolger van het TICA zal dan immers de centrale instantie, verantwoordelijk voor de kwaliteit van de uitvoering worden. De versnippering van de uitvoering, die een toezicht dicht op de uitvoering nog zou kunnen rechtvaardigen, is dan opgeheven.

2.2.1 Indien uitvoering, dan toezichthoudend ZBO met beperkte ministeriële interventiemogelijkheden; bevoegdheden voor regelgeving en voor vernietiging.

2.2.2 Zo nee, dan 3.

2.3 Heeft het beoogde toezicht vooral een semi-rechterlijk karakter?

Een laatste argument om de bevoegdheden van de minister te beperken is gelegen in de gedachte dat het toezicht vooral semi-rechterlijk van aard zou moeten zijn. Het toezicht heeft dan vooral ten doel de rechtmatigheid van de uitvoering te bewaken. Het dient dan om besluiten die strijdig zijn met de wet, ander regelgeving of jurisprudentie tegen te gaan. Toezicht door een politiek orgaan zou juist afbreuk kunnen doen aan de centrale doelstelling van de rechtmatigheidstoets. Andere dan rechtmatigheidsoverwegingen zouden voor een minister reden kunnen zijn om onrechtmatige besluiten te accepteren of onrechtmatige besluiten af te wijzen.

Het toezicht van het Ctsv, zoals thans ingevuld, heeft ongetwijfeld mede de rechtmatigheidstoets tot doel. De reikwijdte van het beoogde toezicht is echter veel groter. Om die reden zou het onderhavige argument althans onder de huidige wetgeving niet gelden. Het lijkt ook niet zo vanzelfsprekend dat het toezicht op de uitvoering van de sociale zekerheid in de toekomst geconcentreerd zou moeten worden op een rechtmatigheidstoets.

2.3.1 Zo ja, dan toezichthoudend ZBO met beperkte ministeriële interventiemogelijkheden; met name regelgevende bevoegdheden.

2.3.2 Zo nee, dan 3.

3. Gesplitst toezicht opdragen aan de minister (interventie) en een zelfstandig bestuursorgaan (informatieverzameling en beoordeling).

Gesplitst toezicht is geïndiceerd vanwege de in paragraaf 6 genoemde redenen. Belangrijkste overweging is, dat splitsing in signaleren en interveniëren een systeem van checks and balances introduceert dat naar verwachting recht zal doen aan zowel de verlangde zelfstandigheid van de uitvoeringsorganisatie(s) als aan de gewenste zeggenschap van de minister in zaken van beleidsmatige aard.

4. De bevoegdheden van de minister tot ingrijpen nauwkeurig omschrijven, gegeven de vereiste ministeriële zeggenschap over de uitvoering van de sociale zekerheid.

Samenvatting van de meningen van een aantal bedrijfsverenigingen en uitvoeringsinstellingen over het functioneren van het Ctsv

Sociaal Fonds Bouwnijverheid

Het SFB wijst vooral op de opeenstapeling van controle-organen en overlap in activiteiten (o.a. interne en externe accountantsdienst, Tica, Ctsv, Algemene Rekenkamer). Het SFB pleit voor een éénduidig signalerend toezicht en het leggen van de bevoegdheid tot het nemen van maatregelen bij de minister. Daarnaast pleit het voor een eenduidige taakafbakening en coördinatie tussen toezichtorgaan en Rekenkamer. Men vindt het niet praktisch dat het Ctsv geen rol heeft gespeeld in de totstandkoming van het ontvlechtingsconvenant. De relatie met het secretariaat van het Ctsv wordt gekenschetst als zakelijk en constructief.

Ook wordt een reactie op het Ctsv-persbericht naar aanleiding van de ten onrechte gebruikte premiegelden bij het opzetten van arbodiensten gegeven: het SFB wenst niet in een adem genoemd te worden met de uitvoeringsorganen die wel premiegelden hebben misbruikt. Het SFB stelt dat juist door de privatisering van de arbodiensten honderden miljoenen aan afvloeiingsgelden bespaard zijn geworden.

Bedrijfsvereniging voor de Haven- en aanverwante bedrijven, Binnenscheepvaart en Visserij (HaBiVi)

Habivi constateert dat de afwikkeling van de aan het Ctsv voorgelegde beleidsbeslissingen geen problemen opleverde en vlot verliep. Ook de kennismakingsgesprekken met het bestuur van het Ctsv in mei en oktober 1995 verliepen goed, zij het dat HaBiVi het betreurt dat het bestuur geen gevolg gaf aan de uitnodiging van HaBiVi voor een werkbezoek aan het veld.

Ook de opstelling en bemoeienissen van het Ctsv-bestuur inzake problemen met het handhavingsbeleid door HaBiVi wordt door HaBiVi als positief en stimulerend ervaren.

De communicatie op het punt van de bemoeienissen van het Ctsv (en het Tica) met de administratie-overeenkomsten heeft wel wrevel opgeroepen: HaBiVi niet persoonlijk op de hoogte stellen van gewijzigd beleid, zeer sturend toezicht («begeleiding op de werkplek»).

HaBiVi constateert dat het Ctsv zich nu ook bewust is van het feit dat de bedrijfsverenigingen en Ctsv bondgenoten kunnen zijn in de strijd voor een correcte en rechtmatige uitvoering van sociale verzekeringswetten. Zij hadden graag gezien dat het Ctsv eerder de gemeenschappelijke inzet en belangen had waargenomen.

In een toegevoegde reactie stelt HaBiVi dat de standaardreactietermijn van twee weken in veel gevallen te kort was. Wel viel er in de praktijk meestal een mouw aan te passen.

Het algemene beeld dat HaBiVi schetst is dat hij correct behandeld is door het bestuur van het Ctsv (handhavingsbeleid, begroting 1996, WW-sanctiebeleid, Wulbz) en daar begrip heeft ontmoet voor zijn problemen. Minder tevreden is HaBiVi over de gang van zaken rond het houderschap van gegevens en de bemoeienissen van het Ctsv bij het tot stand komen van de administratie-overeenkomsten.

Bedrijfsvereniging voor Bank- en Verzekeringswezen, Groothandel en Vrije Beroepen (BV25)

Ook de BV25 wijst op de grote hoeveelheid controlerende instanties in het veld van de sociale verzekeringen. BV25 pleit voor een toezichthouder, die niet beïnvloed wordt door het parlement, de minister of de sociale partners. Dit instituut acht de BV25 noodzakelijk teneinde er voor te waken

dat op grensvlakken van taken geen overlappings ontstaan met mogelijke competentieproblemen van dien.

De kennismakingsgesprekken met het bestuur van het Ctsv werden als noodzakelijk en verhelderend ervaren.

De BV25 wijst op de afwijzing door het Ctsv van contra legemactiviteiten die wel passen in het streven van de politiek naar volumebeperking. In de brief die de BV25 aan de Tijdelijke commissie heeft gestuurd inzake zijn ervaringen met het Ctsv stelt de BV25 dat in het begin van 1995 de sociale partners, de uitvoeringsorganen en het ministerie van SZW gezamenlijk de handen ineen hebben geslagen om voor de contra legem situatie die door het van kracht worden per 1 januari 1995 van de OSV was ontstaan, oplossingen te vinden. Het is volgens de BV25 dan ook niet uit te leggen dat als oplossingen worden gevonden het Ctsv deze afwijst op basis van een formeel juridisch standpunt.

Tot slot wijst de BV25 er op dat de politiek onvoldoende beseft dat wetswijzigingen ook een verantwoorde invoeringstermijn en overgangswetgeving vergen.

BVG

Het bestuurssecretariaat van de BVG heeft een selectie van brieven van de BVG aan het Ctsv aan de commissie toegestuurd. Een algemeen beeld van de mening van de BVG over het Ctsv aan de hand van deze brieven levert het volgende op:

- Er bestaat wrevel over het feit dat de BVG niet op de hoogte is van de inhoud van persberichten die het Ctsv over de BVG doet uitgaan;
- De BVG wijst op het late tijdstip waarop toetsingskaders ter beschikking komen en de onredelijkheid in de snelheid waarmee de uitvoeringsinstanties geacht worden hieraan te voldoen. Ook de snelheid waarmee men geacht wordt te reageren op brieven van het Ctsv is een doorn in het oog;
- Men is het niet eens met de oordelen van het Ctsv over de uitvoering van het sanctiebeleid;
- De BVG wijst in het kader van een experiment gericht op volumebeperking op de spanning tussen wet en beleidsdoelstellingen enerzijds en het strikte contra legem-beleid van het Ctsv anderzijds: experimenten die niet binnen de wet passen maar wel binnen het beleid (reïntegratie) zullen dus wel afgekeurd moeten worden, mits het contra legem-beleid soepeler wordt;
- Er bestaat teleurstelling over het niet betrokken worden bij het opstellen van begrotingsvoorschriften door het Ctsv. Ook onderschat het Ctsv de problematiek van het overstappen naar een productenbegroting.

Bedrijfsvereniging voor het Vervoer

De BV Vervoer heeft gezien het minimale aantal contacten geen uitgesproken mening over de contacten met het Ctsv tot dusverre.

Gak Groep

De Gak Groep stuurde een overzicht van de correspondentie met het Ctsv over een aantal thema's:

- het tot stand komen toetsingskaders raam- en jaarovereenkomsten, hetwelk in onderling overleg gebeurde;
- de discussie over uitbesteding staftaken door het Gak Nederland. Gak Nederland verwijt het Ctsv te zijn gaan schuiven met de normen. Gedurende het jaar moest de uitbesteding in het kader van de Regeling Voorlegging worden voorgelegd. Aangegane uitbestedingen van staftaken moesten plotseling voor 1 juli worden teruggedraaid (tenzij ontheffing werd verleend);

- de discussie over de positie van de districtsdirecteuren;
- de discussie over administratie-overeenkomsten bv-uvi. De toetsingskaders van het Ctsv kwamen pas laat gereed. Het Gak Nederland was niet klaar voor 1-1-1996. Negatieve commentaren op de concept-overeenkomsten werden door het Ctsv aan het ministerie verstuurd en de inhoudelijke argumenten bleken de sterk negatieve toon niet te rechtvaardigen;
- de communicatie tussen de accountants van het Ctsv en de interne accountantsdienst (iad) van het Gak Nederland. Regelmatig levert het Ctsv onjuiste, onzorgvuldige en ongenueanceerde (concepten van) rapportages, waarin een beschrijving van een situatie en waarde-oordelen worden vermengd. Het Ctsv is moeilijk te overtuigen van onjuistheden en onzorgvuldigheden in zijn rapportages. Daar waar gebruik gemaakt wordt van rapportages van in- en externe accountants wordt dit gepresenteerd als eigen constatering;
- de discussie over kosten van onderzoek door Ctsv. Ctsv-onderzoeken kosten Gak Nederland geld. Gak Nederland wil vooraf op de hoogte gesteld worden van de verwachte activiteiten in verband met het opstellen van de begroting. Het Ctsv ging hier niet op in;
- de discussie over Viaprisma (ADP GAK); deze kwestie loopt nog;
- de discussie over de ontvlechting inzake TZ/Arbo. Een oordeel van Gak Nederland over de rapportages: onjuiste conclusies, vermenging bevindingen en oordelen, weinig objectief, weinig aandacht voor omgevingsfactoren, subjectief persbericht. Gak Nederland antwoordt met eigen persbericht.
- de discussie over rechtmatigheidsonderzoek. Er vond een verschuiving in overlegpartners plaats door het Ctsv;
- de discussie over relatie tussen het Tica en het GAK voor zover dit toezicht betreft.

**Bedrijfsvereniging voor de Tabaksverwerkende en Agrarische bedrijven,
Bedrijfsvereniging voor het Slagers- en vleesverwerkingsbedrijf,
de Groothandel in Vlees en de Pluimveeslachterijen «De samenwerking» en het Gezamenlijk Uitvoeringsorgaan (GUO, incl. BVTAB en BVS)**

Tussen de in de toezichtsfilosofie beleden uitgangspunten en de praktijk bestaat een groot verschil. In de toezichtsfilosofie wordt de eigen verantwoordelijkheid van de uitvoeringsorganisaties benadrukt. In de praktijk blijken vrijwel alle besluiten en beleidsbeslissingen vooraf aan toezicht te zijn onderworpen. De verantwoordelijkheid wordt hiermee naar de toezichthouder getrokken. De eigen verantwoordelijkheid is ingeperkt tot de (kleine) ruimte die de toezichthouder biedt binnen de door zijn geformuleerde toetsingskaders.

Het is niet duidelijk welke invulling wordt gegeven aan de doelmatigheid van de uitvoering, evenals de criteria voor doelmatigheid: wat beoogt de toezichthouder met het doelmatigheidsonderzoek en wat betekenen de conclusies van de toezichthouder? Tussen uitvoeringsinstantie en toezichthouder ontstaan discussies over wat efficiënt is. De toezichthouder gaat op de stoel zitten van de uitvoeringsinstantie om te vertellen hoe de organisatie moet worden ingericht en gestuurd.

Zeker bij sturend toezicht moeten de toetsingscriteria en de wensen van de toezichthouder ten aanzien van de verantwoordingsinformatie in een vroeg stadium bekend zijn. Bij het huidige wetgevingstempo zijn deze nu pas in een zeer laat stadium bekend. De uitvoering wordt er wel op afgerekend.

De presentatie van bevindingen door het Ctsv legt een te zware nadruk op zaken die niet goed gaan. De benadering is overwegend negatief, positieve zaken blijven buiten beeld.

De signalerende rol van de toezichthouder komt niet uit de verf als gevolg van de zware aandacht voor uitvoeringsaspecten.

De toezichthouder stelt zich op als hoeder van marktwerking door te willen beslissen wat aan welke partij wordt uitbesteed en voor welke tijd.

Er is geen overleg met uitvoeringsinstellingen over te publiceren rapporten c.q. oordelen.

Waarom wordt het ministerie niet zelf object van toezicht gemaakt, want het ministerie is toch mede-uitvoerder?

De toezichthouder vertrouwt de interne controle door uitvoeringsinstellingen niet en de Algemene Rekenkamer vertrouwt de resultaten van het toezicht door het Ctsv niet. Daardoor ontstaan doublures in de controle door de Algemene Rekenkamer en de toezichthouder. Daarnaast vindt ook nog eens controle door talloze andere organen (belastingdienst, FVP, ZFR, Verzekeringskamer) plaats. Dit kost veel tijd en inspanning.

Er zit een dubbelslag in de toekenning en goedkeuring van budgetten waarbij het Ctsv het werk van het Tica overdoet.

Het GUO voegt aan deze punten nog toe dat de periode voor feitelijke voorbereiding en implementatie door de voorleggingsprocedure vaak uiterst beperkt is. Dit brengt voor de uitvoeringsinstelling, gelet op zijn contractuele verplichtingen naar de opdrachtgevende bedrijfsverenigingen, aanzienlijke financiële risico's met zich.

Het GUO doet de volgende suggesties ter verbetering:

- besluiten binnen een bepaalde periode voorleggen aan het Ctsv dat ze in uiterste gevallen nietig kan verklaren (geen voorlegging vooraf dus),
- een van de politiek onafhankelijk toezichtsorgaan dat rechtstreeks rapporteert aan de Tweede Kamer,
- gelijktijdig goedkeuring van, en toezicht op, begrotingen en budgetten.

Bedrijfsvereniging voor de Metaalnijverheid

Bij de BV Metaalnijverheid bestaat de indruk dat er een spanning bestaat tussen sturend en onafhankelijk toezicht. De toezichthouder gaat op de stoel van de uitvoerder zitten en ondergraaft daarmee verantwoordelijkheid. De bedrijfsvereniging constateert ook een overlap in taken van het Tica en het Ctsv.

Verder is men van mening dat een te korte reactietijd gegund wordt bij vragen of opdrachten vanuit het Ctsv. Daar staat een lange reactietijd vanuit het Ctsv bij vragen vanuit het veld tegenover.

Tot slot bespeurt men weinig begrip voor de praktijk van de sociale zekerheid. Dit kan leiden tot administratieve lasten, onbegrip bij verzekeren en tot een verhoging van de uitvoeringskosten.

Bedrijfsvereniging voor de Koopvaardij en de Grafische Bedrijfsvereniging

De combinatie van sturend en onafhankelijk toezicht roept een spanning op doordat dit noodgedwongen afbreuk doet aan de onafhankelijkheid van het toezicht en tegelijkertijd de vrijheid van beleidsvorming vooraf te sterk beperkt. Repressief toezicht is wenselijker dan preventief toezicht, omdat met repressief toezicht de eigen verantwoordelijkheid van de bedrijfsvereniging beter tot zijn recht kan komen. Er is een overlap in taken tussen het Tica en het Ctsv. Dit is niet efficiënt. Ook is de rolverdeling tussen Tica en Ctsv niet duidelijk.

Het Ctsv verwacht op haar verzoeken richting bedrijfsvereniging op te korte termijn een reactie, terwijl een antwoord van het Ctsv nogal eens op zich laat wachten.

Nieuwe Industriële Bedrijfsvereniging (NIBv)

De invulling van de Regeling Voorlegging Besluiten door het Ctsv levert de bedrijfsvereniging veel werk op en tast de zelfstandige beslissingsbevoegdheid van de bedrijfsvereniging aan. De samenwerking met het Ctsv dient op dit punt te worden verbeterd.

De gang van zaken rond het afkeuren van de administratie-overeenkomsten door het Ctsv zorgde voor veel irritatie.

Het Ctsv vraagt op korte termijn reacties van de bedrijfsvereniging, maar heeft zelf veel tijd nodig om te antwoorden op vragen van bedrijfsverenigingen.

Betwijfeld wordt of de door het Ctsv gekozen benadering bijdraagt tot de verbetering van de rechtmatige uitvoering van de sociale verzekeringswetten.

De afbakening van taken tussen het Tica en het Ctsv is niet duidelijk.

Bedrijfsvereniging voor het Bakkersbedrijf Bedrijfsvereniging voor Overheidsdiensten

Gewezen wordt op het deels overlappende takenpakket van het Ctsv en het Tica.

Het Ctsv stelt onredelijk korte reactietermijnen voor gestelde vragen en heeft weinig begrip voor de interne werkwijze van bedrijfsverenigingen.

Ctsv en bestuur van bedrijfsvereniging hanteren niet dezelfde mate van abstractie bij het streven om in het kader van de ontvlechting het bestuur van de bedrijfsvereniging zich te laten richten op de hoofdlijnen en de dagelijkse praktijk over te laten aan de uitvoeringsinstelling.

Het Ctsv heeft weinig begrip voor de praktijk van de sociale zekerheid en stelt zich star op. Dit kan leiden tot een vergroting van administratieve lasten, onbegrip bij verzekerden en verhoging van uitvoeringskosten.

Lijst van enige afkortingen

AAW	Algemene Arbeidsongeschiktheidswet
ABW	Algemene Bijstandswet
AKW	Algemene Kinderbijslagwet
Amber	Wet afschaffing malus en bevordering reïntegratie
Anw	Algemene nabestaandenwet
AOW	Algemene Ouderdomswet
ARK	Algemene Rekenkamer
AWW	Algemene Weduwen- en Wezenwet
BCG	Boer & Croon Group
BV	Bedrijfsvereniging
BVG	BV voor Gezondheid, Geestelijke en Maatschappelijke Belangen
CBA	Centraal Bestuur voor de Arbeidsvoorziening
Ctsv	College van toezicht sociale verzekeringen
Detam	BV voor de Detailhandel, Ambachten en Huisvrouwen
FBV	Federatie van Bedrijfsverenigingen
GAK	Gemeenschappelijk Administratiekantoor
GMD	Gemeenschappelijke Medische Dienst
GUO	Gezamenlijk Uitvoeringsorgaan
IOSV	Invoeringswet OSV
KNMG	Koninklijke Nederlandsche Maatschappij tot bevordering der Geneeskunst
NIA	Nederlands Instituut voor Arbeidsomstandigheden
nOSV	Nieuwe Organisatiewet sociale verzekeringen
OBD	Overleg Bestuur Directie
OR	Ondernemingsraad
OSV	Organisatiewet Sociale Verzekeringen
Pemba	Wet premiedifferentiatie en marktwerking bij arbeidsongeschiktheidsregelingen
SER	Sociaal-Economische Raad
SFB	Sociaal Fonds Bouwnijverheid
SVB	Sociale Verzekeringsbank
SVr	Sociale Verzekeringsraad
SZW	Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid
TAV	Wet terugdringing arbeidsongeschiktheidsvolume
TBA	Wet terugdringing beroep op de arbeidsongeschiktheidsregelingen
Tica	Tijdelijk instituut voor coördinatie en afstemming
TZ/Arbo	Wet terugdringing ziekteverzuim en wijziging Arbeidsomstandighedenwet
UVI	Uitvoeringsinstelling
VK	Verzekeringskamer
WAO	Wet op de arbeidsongeschiktheidsverzekering
Wulbz	Wet uitbreiding loondoorbetalingsplicht bij ziekte
WW	Werkloosheidswet
ZBO	Zelfstandig bestuursorgaan
ZW	Ziektewet