

Vergaderjaar 1996–1997

24 653

Situatie bij het CTSV

Nr. 21

LIJST VAN VRAGEN EN ANTWOORDEN

Vastgesteld 18 oktober 1996

De vaste Commissie voor Sociale Zaken en Werkgelegenheid¹, heeft de navolgende vragen over het rapport van de Tijdelijke commissie onderzoek Ctsv (24 653, nrs. 15 t/m 17) ter beantwoording aan de Tijdelijke commissie voorgelegd. Deze vragen, alsmede de daarop op 18 oktober 1996 gegeven antwoorden, zijn hieronder afgedrukt.

De voorzitter van de commissie,
De Jong

De wnd. griffier van de commissie,
Nava

¹ Samenstelling:

Leden: Doelman-Pel (CDA), Biesheuvel (CDA), Vliegenthart (PvdA), ondervoorzitter, De Jong (CDA), voorzitter, Scheltema-de Nie (D66), Van Middelkoop (GPV), Schimmel (D66), Rosenmöller (GroenLinks), Van Zijl (PvdA), Bijleveld-Schouten (CDA), Middel (PvdA), Van Hoof (VVD), Noorman-den Uyl (PvdA), Nijpels-Hezemans (Groep Nijpels), Vreeman (PvdA), Adelmund (PvdA), Dankers (CDA), Giskes (D66), Marijnissen (SP), Essers (VVD), Van der Stoep (VVD), Van Dijke (RPF), Bakker (D66), Klein Molekamp (VVD), Van Blerck-Woerdman (VVD).

Plv. leden: Soutendijk-van Appeldoorn (CDA), Th. A. M. Meijer (CDA), Sterk (PvdA), Terpstra (CDA), Van Rooy (CDA), Van der Vlies (SGP), Fermina (D66), Rabbae (GroenLinks), Van der Ploeg (PvdA), Wolters (CDA), Dijkema (PvdA), M. M. H. Kamp (VVD), Kalsbeek-Jasperse (PvdA), R. A. Meijer (Groep Nijpels), Van Nieuwenhoven (PvdA), Apostolou (PvdA), Ten Hoopen (CDA), Van Bortel (D66), vacature CD, J. M. de Vries (VVD), B. M. de Vries (VVD), Leerkes (U55+), Van Vliet (D66), Hofstra (VVD), Hoogervorst (VVD).

1

Had de commissie tot een ander oordeel kunnen komen, indien de personen die vanwege vakantie of zakelijke bezigheden elders niet gehoord konden worden, op een later tijdstip een gesprek met de commissie hadden gehad? (blz. 12).

De commissie heeft in beslotenheid of in het openbaar met vrijwel iedere gewenste persoon gesproken. Slechts een enkeling was in het geheel niet beschikbaar. De algemene oordeelsvorming van de commissie was niet afhankelijk van de informatie die deze persoon mogelijkerwijs nog had kunnen aanreiken.

2

Was van te voren duidelijk dat de weergave van de besloten gesprekken in de openbaarheid zou komen? (blz. 12).

Aan allen die werden uitgenodigd voor een besloten gesprek is meegedeeld dat de verstrekte informatie mogelijk gebruikt zou worden bij openbare gesprekken en in het rapport van de commissie, tenzij daartegen bezwaar zou worden gemaakt.

3

Is de commissie van mening dat het krappe tijdschema tot een te grote druk op de commissie en haar staf heeft geleid en dat de afwezigheid van de mogelijkheid om tussentijds te reflecteren van invloed is geweest op de aanbevelingen? (blz. 13).

De commissie heeft in juni afgewogen of handhaving van het strakke publicatieschema zou leiden tot een rapport (inclusief de aanbevelingen) dat kwalitatief van voldoende niveau zou zijn. Indien de commissie dit onmogelijk had geacht, was de publicatiedatum uitgesteld. Met name de aanbevelingen tonen aan, dat reflectie ook onder grote tijdsdruk mogelijk is.

4

Heeft de commissie het, achteraf gezien, als een voordeel of een nadeel ervaren dat het kamerdebat over de inhoud van het rapport in tweeën is «geknipt»? (blz. 13).

De commissie had integrale behandeling van haar rapport geprefereerd. De politieke en de inhoudelijke aspecten van het rapport hangen zozeer met elkaar samen, dat gescheiden behandeling eigenlijk minder adequaat was. Het naderende zomerreces en de politieke implicaties van het rapport hebben de Kamer doen besluiten tot een gescheiden behandeling.

5

Pleit de commissie in alle gevallen voor parlementaire enquêtes in plaats van parlementaire onderzoeken? (blz. 14).

Neen. Deze conclusie laat zich uit de Evaluatie van de werkwijze van de commissie (paragraaf 1.4) niet lezen. Wel denkt de commissie dat het enquête-instrument ook in kortetermijnsituaties (zoals bij het Ctsv-onderzoek) nuttig kan zijn.

6

Geeft de beschrijving van de commissie inzake een andere uitvoering in feite niet aan dat de uitvoeringsstructuur altijd volgend zal zijn op de structuur van de uit te voeren wetten? (blz. 19 e.v.).

Neen. De ontwikkelingen in de materiewetgeving vonden naast een belangrijke omslag in de uitvoeringsorganisatie plaats. Uiteraard is er een voortdurende wisselwerking tussen wetgeving en uitvoering. Soms beïnvloedt de wetgeving de uitvoering, soms is het andersom. De Enquêtecommissie uitvoeringsorganen sociale verzekeringen concludeerde op grond van een analyse van de uitvoeringsorganisatie tot een noodzaak van verandering van het socialeverzekeringsstelsel.

7 en 8

Komt de commissie zelf met een oordeel over de holdingconstructie? (blz. 21).

Is bij de scheiding tussen de private taken en overheidstaken van de bedrijfsverenigingen naar de mening van de commissie voldoende rekening gehouden met het vonnis van het Europese Hof in de zaak Syndicat Français de L'Express International v. La Poste (11 juni 1996) inzake artikel 86 EEG en artikel 92 EEG waarin staat dat kruisbestuiving verboden is (ex artikel 86 EEG)? (blz. 22).

De commissie had niet tot taak het ontvlechtsproces als zodanig diepgaand te onderzoeken. De problematiek van holdingconstructies en de verhoudingen tussen het private en het publieke deel komen in het rapport dus slechts als voorbeeld aan de orde. De commissie heeft het ongetwijfeld belangwekkende vonnis van het Europese Hof niet in haar overwegingen meegenomen.

Wel heeft de commissie een aanbeveling gedaan over toezicht op publiek-private constructies. Deze zesde aanbeveling valt in drie delen uiteen:

- de signalering van specifieke risico's ten aanzien van het toezicht op de publiek-private constructies bij de uitvoeringsorganisatie sociale verzekeringen, in het bijzonder de vraag of het Ctsv over voldoende bevoegdheden en informatie beschikt om afdoende toezicht te kunnen houden op de doel- en rechtmatigheid van de uitvoering; het Ctsv kan niet vaststellen of de beleidsmatige afwegingen binnen een holding vanuit het publieke belang geredeneerd doelmatig zijn en wat de financiële gevolgen zijn voor de publieke sector;
- een meer algemene waarschuwing dat er risico's inzake toezichtbaarheid dreigen te ontstaan bij het naar elkaar toe groeien van de zorgsector, het bank- en verzekeringswezen en de sociale zekerheid; tot dusverre bestaat nauwelijks afstemming tussen de betrokken toezichthouders, noch tussen de betrokken ministeries;
- het voorstel om de toezichthouder meer instrumenten en bevoegdheden te geven, bijvoorbeeld het recht van het Ctsv op alle informatie vanuit het private deel van de holding voor zover van belang voor de doelmatigheid van het publieke deel en de mogelijkheid voor de verschillende toezichthouders tot gecoördineerd optreden om belangenafweging op concernniveau tussen het publieke en het private deel te kunnen waarderen.

9

Komt de commissie zelf met een oordeel over sectorale betrokkenheid? (blz. 22).

Neen. De commissie had niet tot taak de sectorale resp. regionale aspecten van de uitvoeringsorganisatie te onderzoeken. Deze problematiek komt in het rapport dus slechts marginaal aan de orde.

10

Zijn er volgens de commissie nog andere verklarende factoren aan te voeren voor het onvoldoende discussiëren over een aantal kernthema's? (blz. 25).

De commissie meent met de aangegeven factor de belangrijkste verklaringsgrond gegeven te hebben.

11

Heeft de commissie van sociale partners een reactie, direct of indirect, bijvoorbeeld via besturen van bedrijfsverenigingen, kunnen registreren op de loskoppeling van het toezicht van hen? (blz. 26).

De commissie heeft geen archiefonderzoek gedaan naar de directe en indirecte reacties van sociale partners en bedrijfsverenigingen op het toezichtmodel in de nOSV. Wel heeft de commissie een aanvankelijke defensieve houding bij de uitvoeringsinstanties ten opzichte van het nieuwe toezicht in het algemeen waargenomen, overigens gevolgd door toenemende loyaliteit (zie paragraaf 6.3 van het rapport).

12, 13, 14, 15

Is het kennelijk bedoelde intensieve en geïntegreerde toezicht op de uitvoering van de sociale verzekering ook tot stand gekomen? Is een dergelijke vorm van toezicht naar de mening van de commissie in de toekomst ook de meest gewenste? (blz. 29).

Kan nader worden aangegeven hoe en waar uit de context kan worden opgemaakt dat met sturend toezicht geïntegreerd toezicht werd beoogd? (blz. 30).

Wat is, met het oog op de toekomst, het oordeel van de commissie over sturend toezicht? (blz. 30).

Waar is de conclusie op gebaseerd dat interventiebevoegdheden van de Ctsv bij het toezicht voldoende helder in wet- en regelgeving zijn vastgelegd? (blz. 30).

De commissie concludeert uit gesprekken en uit een voor haar verrichte analyse van de parlementaire behandeling van het rapport van de Enquêtecommissie uitvoeringsorganen sociale verzekeringen en de nOSV dat de wetgever bewust een intensief en geïntegreerd toezicht op de uitvoering van de sociale verzekering heeft gewild en dat de interventiebevoegdheden helder in wet- en regelgeving zijn vastgesteld. Het voert te ver deze analyse hier weer te geven. In bijlage 7 (blz. 152–153) wordt nader op het begrip sturend toezicht en zijn parlementaire uitleg ingegaan.

Of dit type toezicht (intensief en geïntegreerd) ook feitelijk tot stand is gekomen, is de vraag. In het rapport wordt op diverse plaatsen aangegeven dat het bestuur de ambities hiertoe had, maar het toezichtbeleid niet erg concreet heeft kunnen maken.

De commissie heeft een inhoudelijke bijdrage willen leveren aan de gedachtevorming en de besluitvorming over het gewenste toezichtmodel. Zij heeft dit – aangezien in de Kamer het debat over de OSV 1997 aanstaande is – eerder willen doen door het formuleren van vraagstellingen en overwegingen dan door het unaniem aandragen van één toezichtmodel.

In het onderzoeksvoorstel van de vaste commissie voor Sociale Zekerheid en Werkgelegenheid (24 653, nr. 10) staat: «Het onderzoek zal mogelijk leiden tot aanbevelingen om te komen tot verbetering van wetgeving, toezichtbeleid en praktische verhoudingen.» De commissie meent in deze geest te hebben gehandeld.

De commissie laat dus het oordeel over de wenselijkheid van een model van intensief en geïntegreerd toezicht, waarin ook de ministeriële sturingsbevoegdheden en de mate van onafhankelijkheid van de toezichthouder zijn begrepen, aan de Kamer over en concentreert zich op het geven van enkele overwegingen (zie paragraaf 3.2.2.2) die bij de besluitvorming en in het debat een belangrijke rol zouden moeten spelen. Naarmate de Kamer kiest voor meer sturingsbevoegdheden jegens de

uitvoering bij het toezichthoudende zelfstandige bestuursorgaan, zal dit ook meer beïnvloedingsmogelijkheden bij de minister jegens het onafhankelijke toezichtorgaan wenselijk maken met het oog op de ministeriële verantwoordelijkheid, hetgeen spanning oplevert met de onafhankelijkheid en het zbo-karakter van de toezichthouder. Naarmate de Kamer kiest voor minder sturingsbevoegdheden voor de toezichthouder (bijvoorbeeld bij het zgn. signalerend toezicht) zal dit leiden tot het concentreren van interventiebevoegdheden bij de minister, en spanning opleveren met het beginsel van de functionele decentralisatie en wellicht leiden tot politisering van het toezicht.

Zie voor de onderbouwing van deze overwegingen bijlage 7.

De commissie heeft aldus wel overwegingen bij, maar geen oordeel over het wetsvoorstel OSV 1997 en het advies van de Raad van State daarover, noch over alternatieve toezichtmodellen.

16

Wat is, met het oog op de toekomst, het oordeel van de commissie over het feit, dat de preventieve toezichtsbevoegdheden zo ruim zijn geformuleerd dat die mede in termen van beleidsvoering kunnen worden uitgelegd? (blz. 30).

De commissie neemt spanning waar tussen de uitgangspunten van het toezicht (op afstand, onafhankelijk) en de concrete invulling ervan in de vorm van bijvoorbeeld een vergaande toepassing van de preventieve bevoegdheden van de toezichthouder en beveelt aan interventiemogelijkheden zoveel mogelijk te beperken tot repressieve instrumenten (zie aanbeveling 3). De commissie ziet niet hoe het opstellen van een werkplan een alternatief zou kunnen vormen voor de inzet van preventieve instrumenten. Werkplannen dienen altijd ten grondslag te liggen aan welke activiteit van een toezichthouder dan ook.

17

In het rapport laat de commissie in het midden of zogeheten uitvoeringseffectrapportages nu wel of niet behoren tot de taak van het Ctsv. Kan de commissie op de (on)wenselijkheid daarvan toch nog eens nader ingaan? Behoort dit nu wel of niet tot de taak van het Ctsv? Zo ja, hoever mag het Ctsv daarin naar het oordeel van de commissie gaan? (blz. 31–32).

De commissie beveelt aan (zie aanbeveling 4) ook in de toekomst uitvoeringseffectrapportages te laten verrichten door een onafhankelijke instantie, ook al hebben effectrapportages onvermijdelijk een zeker beleidsevaluerend effect en is een beleidsevaluatie zonder effectrapportage niet mogelijk.

De commissie heeft geen antwoord op de gestelde vragen over de afbakening van artikel 10 (informatievoorziening door het Ctsv aan de minister) versus 12 nOSV (doelmatigheidsonderzoek Ctsv). Daarom had zij deze vragen ook geformuleerd. De wet laat overigens geen onduidelijkheid bestaan over het feit dat bij de informatiestroom ex artikel 10 de ministeriële invloed verder gaat dan bij onderzoek ex artikel 12 sub d. De vraag is vooral wat onder artikel 10 en wat onder artikel 12 d nOSV valt. In de brief van 23 april 1996 (24 653, nr. 12) geeft de staatssecretaris aan dat het onderzoek van het Ctsv uitsluitend verband mag houden met toezicht. Het blijft onduidelijk waar effectrapportages onder vallen.

In de praktijk zijn pogingen een scherp onderscheid tussen uitvoeringseffectrapportages en beleidsevaluaties aan te brengen niet werkzaam gebleken. Politieke en ambtelijke opportuniteitsoverwegingen (zie het voorbeeld van de TZ/Arbo-rapporten) zullen er altijd zijn, maar dienen zo weinig mogelijk tot uiting te komen.

Dat een onafhankelijk toezichthouder als het Ctsv zich bijvoorbeeld onder het mom van «het adviseren op topniveau over het stelsel» zou kunnen uitspreken over de wenselijkheid of onwenselijkheid van bepaalde wetten, kan op diverse manieren worden benaderd.

(Overigens is de commissie nergens gebleken, dat SZW zelf heeft bijgedragen aan deze adviseringsbehoefte. Dat laat onverlet, dat SZW deze intentie lange tijd ook niet heeft ontmoedigd.)

Uitgaande van de algemene beleidsverantwoordelijkheid van het ministerie en een onafhankelijke positie van het Ctsv valt inzake het onderzoeksbeleid van het Ctsv te denken aan overleg vooraf tussen het ministerie en het Ctsv over het jaarlijks uit te voeren onderzoek, waarbij het ministerie marginaal toetst op beleidsevaluerende aspecten. Wat betreft de aanbevelingen naar aanleiding van onderzoek, of andere signalen die door het Ctsv gegeven kunnen worden, staat het de minister als eindverantwoordelijke altijd vrij zelf te beslissen of hij wel of niet reageert. In dit model kan het ministerie via bedoeld overleg invloed hebben op de planning en opzet van bijvoorbeeld uitvoeringseffect-rapportages.

18

Heeft de Kamer zelf laks gereageerd op de ontwikkelingen bij het Ctsv, gezien het informatie-instrument welke zij via de motie-Wöltgens had verkregen? (blz. 32).

De commissie meent, dat de ministeriële verantwoordelijkheid zich niet verzet tegen het rechtstreeks informeren van de Kamer door zelfstandige bestuursorganen. De commissie vindt dit onder voorwaarden wenselijk. Het is zelfs de vraag of de ministeriële verantwoordelijkheid zich tot deze informatievoorziening uitstrekt. De commissie heeft aanbevolen (aanbeveling 11) 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.

Zie voor een beschouwing over ministeriële verantwoordelijkheid en zelfstandige bestuursorganen het antwoord op vraag 20 e.v.

De Kamer heeft er een en andermaal blijk van gegeven belang te hechten aan uitvoeringseffectrapportages.

De Kamer heeft de principiële kant van de motie-Wöltgens (rechtstreekse rapportage van Ctsv aan Kamer) niet altijd recht gedaan. Eerst bij de opzet van het Project uitvoering sociale verzekeringen, later bij de herziening van het Project (zie blz. 86: de vaste commissie vraagt dan de bewindspersoon om zorg te dragen voor rapportages over de uitvoering). Deze motie legt weliswaar een wens van de Kamer bij het kabinet neer, maar gegeven deze reeds aangenomen motie had de Kamer rechtstreeks bij het Ctsv om rapportages kunnen vragen.

Of de motie-Wöltgens werkelijk een instrument is om rechtstreekse informatie van het Ctsv te verkrijgen, zou nog moeten blijken. Een motie is geen stellig staatsrecht, op basis van een motie ontstaan geen verplichtingen. Het Ctsv had de concept-rapporten naar de mening van de commissie op grond van de motie aan de Kamer kunnen doen toekomen.

19

Wat is, op basis van de wetgeving en parlementaire behandeling, het oordeel van de commissie, alles overziend, over de volgende onduidelikheden:

– *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? (blz. 32).

Zie het antwoord op de vraag 17 e.v.

20 en 21

Valt naar het oordeel van de commissie het Ctsv als een zbo te kenschetsen? (blz. 33).

Lenen taken die aan een zbo gedelegeerd zijn zich nog voor interventie? Zo ja, is preventief toezicht of repressief toezicht dan gewenst? Of beide? Zo nee, hoe kan dan inhoud gegeven worden aan de ministeriële verantwoordelijkheid? (blz. 33).

In de Aanwijzingen inzake zelfstandige bestuursorganen wordt een zbo gedefinieerd als: «een bestuursorgaan op het niveau van de centrale overheid dat niet hiërarchisch ondergeschikt is aan een minister». De zienswijze van professor Scheltema, dat de ministeriële verantwoordelijkheid niet verder reikt dan de bevoegdheid van de minister (zonder bevoegdheid geen verantwoordelijkheid), is via aanvaarding van het rapport Steekhoudend ministerschap van de commissie-Scheltema (21 427, nr. 40) reeds door de Kamer onderschreven. Opgemerkt zij dat de Raad van State, blijkens advisering over de genoemde Aanwijzingen en de OSV 1997, een andere opvatting heeft. De Raad van State stelt dat staatsrechtelijk een vorm van ministeriële verantwoordelijkheid behouden blijft voor de bestuurstaak van het zbo, ongeacht de aanwezigheid en de omvang van de ministeriële bevoegdheden voor dat orgaan.

De verwarring over de status van het Ctsv (zbo of niet) wordt – naast verwarrende aanduidingen in de parlementaire behandeling van de nOSV: «als ware het een zbo» – veroorzaakt door de spanning die bestaat tussen het zelfstandig opereren van zo'n orgaan en de wens van de minister te kunnen interveniëren indien hij dat noodzakelijk acht. In de nOSV worden zowel de zelfstandigheid van het Ctsv als de interventiemogelijkheden van de minister benadrukt: formeel is het Ctsv dus een zbo, maar inhoudelijk is iedere speciale bevoegdheid van de minister een inbreuk op de zelfstandigheid van het Ctsv.

Dit laat onverlet dat in het algemeen ook zonder speciale bevoegdheden interventie mogelijk blijft: de minister is verantwoordelijk voor de inrichting en vormgeving van het zbo. Noch preventief toezicht (goedkeuren begrotingen, meerjarenramingen e.d.) noch repressief toezicht (goedkeuring en schorsing van besluiten e.d.) brengt de status van zbo in gevaar. Wat die status wel zou bedreigen is het geven van bijzondere aanwijzingen (bijvoorbeeld in individuele gevallen) aan het Ctsv.

Hoewel het Ctsv naar de mening van de commissie een zbo is, acht de commissie het antwoord op de vraag of het Ctsv een zbo is uiteindelijk van minder gewicht dan het totstandbrengen van een goede wettelijke regeling van de verhouding tussen minister en toezichthouder en het verkrijgen van overeenstemming over de praktische invulling van deze verhouding.

Gegeven deze uitgangspunten en overwegingen zal de Kamer zich moeten uitspreken over de genoemde Aanwijzingen en het wetsvoorstel OSV 1997.

22, 23, 24, 25 en 26

Is de commissie van mening dat het huidige toezichtsmodel voor de sociale verzekeringen heroverweging verdient op het punt van de interventiebevoegdheden van de toezichthouder in samenhang met de

aanwijzingsbevoegheden van de minister? Zo ja, op welke wijze? Welke toezichtsmodel acht de commissie gewenst? (blz. 33).

Is de commissie van mening dat de ministeriële sturingsbevoegheden te ruim zijn geformuleerd? (blz. 33).

Voldoet het wetsvoorstel OSV 1997 in beantwoording van de door de commissie op blz. 33 opgeworpen? (blz. 33).

Waarom wil de commissie zelf niet tot een keuze voor het gewenste toezichtmodel voor het beleidsterrein van de sociale verzekering komen (immers bij motie-Bijleveld-Schouten c.s. (24 653, nr. 5) heeft de Kamer uitgesproken dat het onderzoek naar het Ctsv ten doel heeft «aanbevelingen te formuleren voor het gewenste toezicht in de toekomst»)? (blz. 34).

Kan de commissie aangeven welk toezichtmodel volgens haar de voorkeur geniet voor het beleidsterrein van de sociale verzekering? (blz. 34).

Zie het antwoord op vraag 12 e.v.

27

Is het Ctsv vanuit het wettelijk kader aan te merken als een zbo? Zo ja, acht de commissie dit gewenst? (blz. 34).

Zie het antwoord op vraag 20 e.v.

28

Is volgens de commissie in het wetsvoorstel OSV 1997 voldoende mate rekening gehouden met de door haar geformuleerde vraagstellingen? (blz. 34).

In de Memorie van Toelichting op het wetsvoorstel OSV 1997 wordt aandacht besteed aan de door de commissie geformuleerde vraagstellingen. Over de wijze waarop heeft de commissie geen oordeel.

29

Moeten aan de persoonlijke eigenschappen van de bestuurlijke leiding van de toezichthouder andere eisen worden gesteld dan aan ieder andere bestuurlijke positie op dit niveau, en zo ja waarom? (blz. 35).

De commissie heeft zich niet bezig gehouden met eisen die gesteld moeten worden aan andere bestuurlijke posities dan die bij het Ctsv. Wel zijn in aanbeveling 8 enige kwalificaties weergegeven waaraan bestuursleden van het Ctsv in het bijzonder dienen te voldoen.

30

Heeft de commissie ook nog beleidsmatige conclusies en aanbevelingen voor de toekomst met betrekking tot de weergave van feiten en vaststellingen ten aanzien van:

- de brede invulling van het toezicht op de doelmatigheid;*
- de controlestructuur;*
- de toezichtsfilosofie;*
- het toezichtsbeleid;*
- het contralegembeleid? (blz. 37–39).*

Voor conclusies en aanbevelingen aangaande de genoemde onderwerpen kan verwezen worden naar de hoofdstukken 9 en 10 van het rapport.

Heeft de commissie kunnen vaststellen, dat het afwijzen van het dossier Nieuw Bestuur door het pas aangetreden Ctsv-bestuur, het begin van de verwijdering is geweest tussen bestuur en personeelsleden ? (blz. 38).

Ja, met name de wijze waarop over deze afwijzing is gecommuniceerd. Zie hiervoor blz. 66 e.v. van het rapport.

32, 33, 34 en 35

Wat is het beleidsmatige oordeel van de commissie over de constatering dat het er op lijkt dat het Ctsv de ruimte die de wet biedt zoveel mogelijk wenste te benutten? (blz. 38).

Wil de commissie aangeven wat precies wordt bedoeld met de constatering dat het Ctsv met de ruime interpretatie van de bevoegdheden veel hooi op de vork neemt en naar welke ervaringen uit het verleden wordt verwezen, en kan bovendien de door de commissie zelf opgeroepen vraag ook door de commissie worden beantwoord? (blz. 39).

Wie is naar het oordeel van de commissie bevoegd om concrete eisen, normen of criteria voor het toezichtsbeleid van het Ctsv te formuleren? Moeten deze wettelijk verankerd worden? (blz. 39).

Is de commissie van mening dat – met het oog op ervaringen in het verleden – een dergelijk toezichtsbeleid (ruime interpretatie van bevoegdheden) onvoldoende gedragen wordt? Welke aanbevelingen doet de commissie over de bevoegdheden van het Ctsv? (blz. 39).

De opzet van het toezichtbeleid liet te wensen over, maar bleef binnen het kader van de nOSV. Deze conclusie licht de commissie op blz. 89–90 toe, nadat de feiten bijvoorbeeld op blz. 38–40 en blz. 43–48 zijn aangedragen. Ook het toezichtbeleid dat de SVr vanaf 1991 ontwikkelde leed aan deze manco's, zodat gesteld kan worden dat dit beleid niet positief onderbouwd wordt door ervaringen in het verleden. Binnen het kader van de nOSV, dus met handhaving van de huidige bevoegdheidsverdeling, zou naar het oordeel van de commissie een adequaat toezichtbeleid mogelijk moeten zijn.

36, 37, 38, 39, 40 en 41

Welke oorzaken geeft de commissie voor het gegeven dat de uitvoeringsinstanties zich weinig gelegen hebben laten liggen aan de procedurele en formele kwaliteitseisen die de toezichthouder stelde? Hoe is hierin naar het oordeel van de commissie verbetering in aan te brengen? (blz. 41).

In hoeverre waren de in de organisatie van de SVr levende kritische standpunten over de mate waarin het preventief toezicht de toezichthouder medeverantwoordelijk zou maken voor de uitvoering en daarop belemmerend zou werken terecht? Kan dit oordeel door de commissie zorgvuldig worden beargumenteerd? (blz. 41).

Wat is het oordeel van de commissie over het minderheidsstandpunt van de werkgroep goedkeuring nOSV dat een afstandelijker toezicht door het Ctsv gewenst is? Zal naar het oordeel van de commissie door een dergelijk afstandelijker toezicht de relatie met het veld verbeterd worden? (blz. 41).

Wat is het oordeel van de commissie over de zogenaamde «pedagogische benadering» van het College? Heeft het veld deze benadering terecht als een onder curatelestelling geïnterpreteerd? Welke benadering adviseert de commissie vanuit het Ctsv naar het veld? (blz. 41).

Heeft het bestuur van het Ctsv naar het veld vooraf duidelijk gemaakt dat vanwege «pedagogische benadering» gekozen is voor een ruime invulling van de goedkeuringsbevoegdheid? (blz. 41).

De commissie maakt melding van de perceptie van de bedrijfsvereniging, dat er geen beleidsruimte zou overblijven. Wat was naar het

oordeel van de commissie de feitelijke situatie en in hoeverre is het naar het oordeel van de commissie juist dat er al dan niet sprake is van beperkte beleidsruimte? (blz. 42).

Historisch wordt de uitvoeringsorganisatie der sociale verzekeringen gekenmerkt door zelfstandigheid en beleidsvrijheid van de uitvoeringsorganen (bedrijfsverenigingen en administraties) versus een machteloze coördinator/toezichthouder. Het rapport van de Enquêtecommissie uitvoeringsorganen sociale verzekeringen analyseert deze situatie en zijn consequenties. In het kader van de nOSV kreeg de toezichthouder grote bevoegdheden, maar de uitvoeringsinstanties bleven zelfstandige bestuursorganen. De ambivalenties die dit opleverde, staan beschreven in paragraaf 6.3 van Heel het raderwerk.

Het is dus verklaarbaar maar niet te rechtvaardigen, dat de uitvoeringsinstanties zich weinig gelegen lieten liggen aan kwaliteitseisen van het Ctsv. Ook de zgn. pedagogische benadering, die reeds in de eerste maanden aan het veld is toegelicht, heeft niet mogen baten, voornamelijk omdat het een voorbeeld van gebrekkige communicatie was.

De commissie beveelt onder andere betere communicatie door de toezichthouder aan, met erkenning en bewaking van de eigen verantwoordelijkheden van zowel de uitvoeringsinstanties als de toezichthouder.

Het minderheidsstandpunt van de werkgroep goedkeuring nOSV is daarom interessant, omdat het Ctsv-bestuur bij het ontvlechtsproces juist tegen dit dilemma is opgelopen: het heeft zich aanvankelijk afstandelijk opgesteld om niet medeverantwoordelijk te worden. Ook het huidige Ctsv-bestuur ervaart blijkens zijn voortgangsrapportages (Minder maar beter) dit spanningsveld.

42 en 43

Heeft de commissie kunnen vaststellen of het bestuur van het Ctsv – vanwege het strakke contralegembeleid – voorstander was van een experimenteerartikel in de desbetreffende socialeverzekeringswetten? (blz. 42).

Wat is volgens de commissie de boodschap die door ambtelijk en politiek SZW aan het nieuwe bestuur is meegegeven, gezien de constatering dat de kern van het probleem ligt in de beleidsruimte van de bedrijfsverenigingen? Waarop baseert de commissie haar vermoeden dat het ministerie en de staatssecretaris van SZW het bestuur in het begin in deze houding hebben gesterkt? Welke boodschap adviseert de commissie ten aanzien van contralegembeleid? (blz. 43).

Het oude Ctsv-bestuur was gezien het gevoerde contralegembeleid zeker geen voorstander van een experimenteerartikel. Welke boodschap door bewindspersonen en ambtenaren van SZW over contralegembeleid aan het bestuur is meegegeven is niet precies te achterhalen. Een hoge ambtenaar van SZW vond het contralegembeleid «heel verstandig» (blz. 42). Uit paragraaf 5.5.2 van het rapport blijkt wel, dat de staatssecretaris boodschappen over een potentieel vijandige omgeving heeft overgebracht. Deze analyse van het veld, die mede inhoudt dat de bestaande beleidsruimte van uitvoeringsinstanties moet worden beperkt, was sinds de enquête-Buurmeijer politiek gangbaar.

De commissie beveelt nadere overweging aan van een aangepast experimenteerartikel, om contralegemsituaties die in redelijkheid binnen beleidsdoelstellingen vallen voor een bepaalde duur toe te staan. Een dergelijk artikel zou ook op de materiewetten betrekking moeten hebben. Het artikel zou niet veel verder moeten gaan dan het beschreven gedoogbeleid van het Ctsv (zie paragraaf 6.4) en de procedureafspraken van Ctsv en Tica inzake anticiperend beleid. Juist omdat de analyse van de enquêtecommissie uitvoeringsorganen sociale verzekeringen nog vers in het geheugen ligt, dient voorzichtig met een experimenteerartikel te

worden omgegaan. Het begrip «in redelijkheid binnen beleidsdoelstellingen vallen» mag niet leiden tot afbreuk aan het principe van wetsconform handelen noch tot afbreuk aan het primaat van de wetgever.

44 en 45

Welke oorzaken liggen aan ten grondslag aan het feit dat het Ctsv nalaat over de volle breedte aan kwaliteitsverbetering te werken? (blz. 43).

Is de commissie van mening dat het voor het Ctsv mogelijk was geweest in de onderzochte periode de toezichtsfilosofie te operationaliseren en het toezicht beter (dus conform toezichtsfilosofie) uit te voeren? Zo ja, aan welke voorwaarden had dan moeten zijn voldaan? Zo nee, waarom niet? (blz. 43).

De commissie heeft – het door het Ctsv vertoonde ambitieniveau ten spijt – ernstige twijfels of de bedoelde operationalisering mogelijk was geweest in de onderzochte periode. Juist de omvang en de duur van de hele operatie (een soort operatie Comptabel Bestel) maakt dit onwaarschijnlijk. De voorwaarden voor zo'n operatie kunnen niet allemaal tegelijk worden gerealiseerd. Kwaliteitsverbetering bij alle onderdelen van het toezichtsbeleid, niet alleen het accountantsonderzoek, is een van die voorwaarden. In de paragrafen over doelmatigheidsonderzoek en rechtmatigheidsonderzoek worden de andere voorwaarden en de tekortkomingen daarbij uiteengezet.

46

Acht de commissie het noodzakelijk dat het experimenteerartikel wordt aangepast en zo ja, op welke wijze? (blz. 43).

Zie het antwoord op vraag 42 e.v.

47, 48, 49, 50, 51, 52 en 53

Waarom ligt het dat actuele basisinformatie ontbreekt? (blz. 44).

Welke oorzaken wijst de commissie aan voor het feit dat de procesinformatie uit het veld niet voldoende volledig, valide en betrouwbaar is? (blz. 45).

Op welke voorwaarden doelt de commissie als wordt geconstateerd dat in juni 1996 aan de voorwaarden om continu de ontwikkelingen in de doelmatigheid van de uitvoering te kunnen volgen nog niet is voldaan? Welke oorzaken zijn voor deze tekortkoming aan te wijzen? (blz. 45).

Wat waren de redenen dat actuele basisinformatie niet voorhanden was en dat doelmatigheid van beheer nog onvoldoende object van onderzoek is geweest? (blz. 45).

Over welke informatie dient het Ctsv volgens de commissie minimaal te beschikken om het toezicht op de doelmatigheid te kunnen uitvoeren? (blz. 45).

Acht de commissie de constatering dat aan de uitvoeringsinstanties ten behoeve van het toezicht op de doelmatigheid zowel een grote omslag in het denken als in de administratieve organisatie wordt verlangd niet zeer vreemd, gezien hetgeen hierover reeds door de parlementaire enquêtecommissie was geconstateerd? Heeft de commissie ook vastgesteld, en zo ja hoe, of die grote omslag ook is gemaakt en zo neen, waarom niet? (blz. 45).

Bedoelt de commissie met het samenvattende deel op blz. 45 in feite te zeggen, dat het Ctsv-bestuur te hard van stapel is gelopen? (blz. 45).

Het ontbreken van actuele basisinformatie heeft te maken met de geconstateerde grote omslag die de uitvoeringsinstellingen moesten maken in hun manier van denken en in de administratieve organisatie. Het rapport van de Enquêtecommissie uitvoeringsorganen sociale verzekeringen had de gebreken van de administratieve organisatie inderdaad

reeds geanalyseerd, de Toezichtkamer van de SVr heeft geprobeerd het begrotingsproces te uniformeren en beheersbaar te maken. De bedrijfsverenigingen, de uitvoeringsinstellingen en het Ctsv waren desalniettemin tot begin 1996 niet gewend te denken in termen van kostprijzen behorend bij bepaalde producten of productgroepen. De uitvoering van wettelijke taken werd ter hand genomen zonder werkelijk inzicht in de bedrijfsprocessen en de daarmee verbonden kosten.

Voor 1997 is een productbegroting vereist. Hiertoe moeten productieprocessen, producten en productgroepen worden onderscheiden, en vervolgens moeten verdeelsleutels worden op basis waarvan de kosten toegedeeld kunnen worden aan de onderscheiden producten. Het inzicht in de reële – marktconforme – prijzen (historische kostprijzen waren gebruikelijk) komt pas langzaam van de grond. Thans (oktober 1996) zijn de uitvoeringsinstellingen in staat tot productbegrotingen. De basis van de gehanteerde cijfers is echter nog steeds niet erg sterk. Het Tica ontwikkelt referentieproducten en -prijzen.

Op het moment van het parlementaire onderzoek was niet voldaan aan de voorwaarden voor een adequaat toezicht op de doelmatigheid van de uitvoeringsorganisatie (zie blz. 45–46 van het rapport). Oorzaken daarvan waren:

- het ingrijpende karakter van de omslag die moest worden gemaakt;
- het ontbreken van belangrijke informatie die kennelijk voor het eerst moest worden gegenereerd;
- het feit dat de relatie tussen veld, ministerie en Ctsv nog in ontwikkeling was.

De vraag of het Ctsv-bestuur ter verkrijging van dit soort basisinformatie te hard van stapel is gelopen is moeilijk te beantwoorden. Wellicht was een en ander op dit terrein sneller verlopen als bestuur en directie van het Ctsv intern meer op één lijn hadden gezeten.

54, 55, 56 en 57

Wat is het beleidsmatige oordeel van de commissie over de constatering dat de wettelijke verplichting van de rechtmatigheidsverklaringen per sociale verzekeringswet in feite een beetje werd opgerekt? (blz. 46).

Wat is het beleidsmatige oordeel van de commissie over de door het Ctsv gewenste rechtmatigheidsoordelen per uitvoeringsinstantie naast de wettelijke verplichte rechtmatigheidsverklaring per sociale verzekeringswet? (blz. 46).

Welke oorzaken liggen volgens de commissie ten grondslag aan het algemene beeld dat vanuit het gepleegde rechtmatigheidsonderzoek te weinig concrete verbeteringsimpulsen richting uitvoeringsinstanties gaat, waardoor de toezichtsdoelstelling niet wordt gehaald? Ligt hier volgens de commissie een relatie met de bemoeienis van het ministerie van SZW met het rechtmatigheidsonderzoek van het Ctsv? Zo ja, welke? Wat zijn aldus de commissie de bevoegdheden van de minister/staatssecretaris in deze? (blz. 47).

Welke oorzaken zijn aan te wijzen voor de conclusie dat er geen aanwijsbare wisselwerking is geweest tussen de doelstellingen en uitgangspunten van de toezichtsfilosofie en het toezichtsbeleid enerzijds en het controlebeleid anderzijds? Welke aanbevelingen doet de commissie hieromtrent voor de toekomst? (blz. 48).

De commissie heeft slechts vastgesteld dat de wettelijke verplichting van een rechtvaardigheidsoordeel per socialeverzekeringswet enigszins is uitgebreid toen het Ctsv bij de invulling van het toezichtsbeleid opteerde voor het tevens uitbrengen van rechtmatigheidsoordelen per uitvoeringsinstantie. Daaraan verbindt de commissie geen beleidsmatig oordeel. Wel stelt zij vast dat deze taakinfilling past in de in het algemeen brede en ambitieuze taakopvatting van het Ctsv.

De commissie heeft geen specifiek onderzoek gedaan naar de mogelijke oorzaken van het door haar vastgestelde beeld dat van het door het Ctsv verrichte rechtmatigheidsonderzoek weining concrete verbeteringsimpulsen zijn uitgegaan. Wel wijst de commissie op enkele meer algemene verklarende factoren. Zo waren de controleactiviteiten nog onvolledig. Ook moest het rechtmatigheidsonderzoek reeds worden uitgevoerd, terwijl het toezichtsbeleid op rechtmatigheidsgebied nog niet was uitgekristalliseerd. Ook de verenging van het rechtmatigheidsonderzoek tot accountantscontrole speelt een rol.

In haar rapport heeft de commissie erop gewezen dat het gebrek aan wisselwerking tussen toezichtsfilosofie en toezichtsbeleid enerzijds en de ontwikkeling van het controlebeleid anderzijds samenhangt met het feit dat de filosofie onvoldoende uitgedragen is kunnen worden in de organisatie en met de tamelijk wetmatige invulling van het rechtmatigheidsonderzoek. De commissie heeft erop gewezen dat als het ware een operationele schakel tussen abstract toezichtsbeleid en concrete accountantscontrole ontbreekt.

De commissie heeft vastgesteld dat in de Regeling rechtmatigheidsverklaring, die de staatssecretaris in maart 1995 op grond van de nOSV uitvaardigde, alleen criteria zijn gesteld ten aanzien van één toezichtsproduct, te weten de accountantsverklaring per socialeverzekeringswet. Door deze smalle invulling werd het Ctsv als het ware in een bepaalde richting gestuurd bij het in de praktijk vormgeven van het rechtmatigheidsonderzoek. Dat was niet in strijd met de wet, maar evenmin werd aldus aan de bedoeling van de wetgever volledig recht gedaan. Doel van het toezicht was immers het stimuleren en zoveel mogelijk garanderen van een ordelijk en controleerbaar financieel beheer bij de uitvoeringsinstanties.

58, 59, 60, 61 en 62

In hoeverre heeft het ministerie van SZW zelf bijgedragen aan de ruime opvatting van het college over zijn signaalfunctie («het adviseren op topniveau over het stelsel»)? (blz. 49).

Is de commissie van mening dat het «adviseren op topniveau over het stelsel» door het Ctsv past binnen de wettelijke kaders? (blz. 49).

Zijn de uitvoeringseffectrapportages naar het oordeel van de commissie een belangrijk cq. onmisbaar product van het toezicht op de doelmatigheid? (blz. 49).

Hoe verhouden zich de brede interpretatie van het doelmatigheidsonderzoek van de Comptabiliteitswet en het grote belang van de onafhankelijkheid van de instantie enerzijds zich met het «verbod» op beleidsevaluaties door het Ctsv anderzijds? (blz. 49–50).

Welke aanbeveling doet de commissie ten aanzien van het beleidsevaluerend onderzoek en waarom komt de commissie tot dat oordeel? (blz. 50).

Zie het antwoord op vraag 17 e.v.

63

Wat is het oordeel van de commissie over de indirecte beïnvloeding van het ministerie van SZW op de besluitvorming in het bestuur van het Ctsv? (blz. 55).

De commissie heeft hierover het oordeel aan de Kamer gelaten.

64

De commissie verwijt de meerderheid van de Kamer onzorgvuldigheid in het dossier TZ/Arbo rapporten in relatie tot WULBZ. Wat had naar het oordeel van de commissie de Kamer moeten doen, immers individuele kamerleden hadden de rapporten niet persoonlijk kunnen krijgen? Hadden

de staatssecretaris en/of de Kamer in de onafhankelijkheid van het Ctsv moeten treden? Welke aanbeveling doet de commissie nu concreet aan de Kamer om in de toekomst zorgvuldig te kunnen handelen? (blz. 56).

Zie aanbeveling 10. Een zorgvuldige wetgevingsprocedure had onder meer betekend dat het kamerdebat pas was gehouden nadat de Kamer de TZ/Arbo-rapporten goed had kunnen bestuderen. Vroeger of een weinig later waren deze rapporten vastgesteld en aan de Kamer aangeboden.

65

Welke oorzaken zijn volgens de commissie, alles overziend, aan te wijzen voor de gebleken tekortkomingen in het functioneren van het Ctsv en hoe zijn deze in de toekomst te voorkomen? (blz. 56).

Deze vraag laat zich het best beantwoorden door verwijzing naar de samenvattende conclusies (hoofdstuk 9) en de aanbevelingen (hoofdstuk 10) van het rapport.

66

Wat zijn volgens de commissie de oplossingen voor de beschreven onduidelijkheden ten aanzien van bestuursvorm, aantal bestuursleden, eisen aan bestuursleden en taakverdeling? (blz. 57–58).

Zie aanbeveling 7. Er zijn geen aanwijzingen dat uitgaande van het type bestuur zoals het College zich dat voorstelde, een organisatie-model met minder zware en meer gestroomlijnde ambtelijke top geen goed uitgangspunt zou bieden voor een adequate en eenduidige aansturing van de organisatie.

Het functioneren van de werkorganisatie is bij de analyses van de commissie steeds (ten minste impliciet) aan de orde geweest, maar steeds vanuit de bestuursoptiek. De bestuursstructuur behoort primair te zijn ten opzichte van de managementstructuur. De staatssecretaris van SZW (en dus de Kamer) heeft slechts van doen met de bestuursstructuur. De keuze voor een bepaalde bestuursstructuur zal uiteraard ook invloed hebben op de managementstructuur.

67, 68 en 69

Wat is het oordeel van de commissie over het feit dat bij de selectie van bestuursleden objectieve, inhoudelijke criteria moesten concurreren met informele, politieke criteria? Waren de benoeming van de drie bestuursleden van het Ctsv partijpolitieke benoemingen? (blz. 60).

Acht de commissie het niet gewenst dat bij de selectie van de bestuursleden de eisen die aan de betreffende functie worden gesteld dienen te prevaleren boven welk ander criterium dan ook? (blz. 61).

Is de commissie van oordeel dat bestuursleden van het College inhoudelijke kennis van dan wel ervaring in het veld van sociale zekerheid moeten hebben om hun functie te kunnen uitoefenen? (blz. 61).

De benoeming van de drie bestuursleden was «onmiskienbaar politiek bepaald» (blz. 61). Indachtig de motie-Schutte hadden de functie-eisen moeten prevaleren boven politieke criteria.

Het gaat in zo'n functie om een goede combinatie van eigenschappen en vaardigheden: noch materiedeskundigheid, noch ervaring met het veld, noch communicatieve vaardigheden, noch doortastendheid zijn op zich voldoende om de functie goed te kunnen vervullen. Zie overigens aanbeveling 8.

70

Is de commissie van mening dat alleen het ministerie van SZW verantwoordelijk is voor de inwerk- en begeleidingsprocedure van het

nieuwe bestuur? Welke functie ziet zij hier voor de oude SVR? Had het niet voor de hand gelegen dat de oude SVR de inwerkprocedure op zich had genomen? (blz. 61).

Het ministerie van SZW was de hoofdverantwoordelijke voor de inwerken begeleidingsprocedure van het nieuwe bestuur. In de overgang van SVr naar Ctsv bestond op zijn minst een duidelijke behoefte aan regievoering door het ministerie. Daarbij had de SVr ingeschakeld kunnen worden. De SVr had zich door het opstellen van het dossier Nieuw Bestuur actief op de nieuwe situatie voorbereid en heeft bij monde van de heer Fase ook een inwerkaanbod aan mevrouw Van Leeuwen gedaan. Het nieuwe bestuur wilde hier om hem moverende redenen echter niet op ingaan.

71, 72 en 73

Is de commissie van oordeel dat het bestuur een grote veranderingsopdracht (cultuuromslag) stond te wachten en dat zij een vijandige omgeving en weerstanden kon verwachten? Of is de commissie van oordeel dat dit door het ministerie zwaar overtrokken is gecommuniceerd naar het nieuwe bestuur? (blz. 61).

Wat is het oordeel van de commissie over de rol van het ministerie bij het totstandkomen van het vijandbeeld en wantrouwen richting het veld van het bestuur van het Ctsv? Door wie is dit wantrouwen volgens de commissie gevoed? Wat is de oorzaak van de negatieve start van het bestuur van het Ctsv? (blz. 93).

In hoeverre heeft de bij de SVR heersende bedrijfscultuur volgens de commissie een rol gespeeld bij het functioneren van het Ctsv als bedrijf? Is de commissie van oordeel dat deze cultuur mogelijk een negatieve doorwerking heeft gehad? (blz. 70).

Uit paragraaf 5.5.2 van het rapport blijkt, dat met name de staatssecretaris boodschappen over een potentieel vijandige omgeving aan het bestuur heeft overgebracht. Deze analyse van het veld was overigens sinds de Enquête uitvoeringsorganen sociale verzekeringen politiek gangbaar.

De commissie is van oordeel dat het bestuur weliswaar een grote veranderingsopdracht stond te wachten en dat weerstanden waarschijnlijk waren, maar dat staatssecretaris en ministerie in hun communicatie naar het bestuur toch teveel het accent aan het zgn. mijnenveldkarakter van de uitvoering hebben gelegd.

Net zo heeft de heersende bedrijfscultuur bij de SVr ongetwijfeld een negatieve rol gespeeld bij de start van het nieuwe bestuur, maar werd de gedeeltelijke cultuuromslag die zich reeds had voltrokken (blz. 62–63) niet als zodanig gewaardeerd.

74

Tot welke beleidsconclusie zou de vaststelling van de commissie moeten leiden, dat er sprake is van een spanningsveld en dat dit spanningsveld inherent is aan toezichtrelaties, maar dat het op het terrein als dat van de sociale verzekering veel van partijen vergt? Waarom vergt het op dit terrein overigens meer van partijen dan elders? (blz. 71).

Het bedoelde spanningsveld wordt structureel veroorzaakt door het feit dat zelfstandige bestuursorganen (bedrijfsverenigingen) tot voor kort met grote autonomie deze sociale verzekeringen hebben uitgevoerd en dat de wetgeving die hierin verandering moest brengen (nOSV) een overgangskarakter had. De Enquête uitvoeringsorganen sociale verzekeringen (1993) en de politieke verzilvering daarvan in het Regeerakkoord 1994 hebben in het veld grote beroering teweeg gebracht.

Om al deze redenen vergt toezicht op dit terrein meer dan elders.

75

De commissie concludeert dat het Ctsv correct heeft opgetreden in de contralegemsituatie ten aanzien van het Schattingsbesluit en dat de staatssecretaris het Ctsv onnodig in een moeilijke positie heeft gebracht. Hoe had dit naar het oordeel van de commissie voorkomen kunnen worden? Hoe kan een soortgelijke situatie in de toekomst worden voorkomen? (blz. 75).

Kamer en regering hadden zich meer gelegen kunnen laten liggen aan aspecten van uitvoerbaarheid, handhaafbaarheid en toezichtbaarheid (zie aanbeveling 9). Een dergelijke situatie kan ook voorkomen worden door een aangepast experimenteerartikel (zie aanbeveling 5).

76

Is de visie die het ministerie afleidt uit de wet en de wetsgeschiedenis inzake een volkomen ministeriële verantwoordelijkheid correct in het licht van de motie-Wöltgens? (blz. 76).

Zie het antwoord op vraag 18 e.v.

77

Welke aanbeveling doet de commissie ten aanzien van het toezicht van het ministerie van SZW op het Ctsv in het licht van de constatering dat het ministerie geen eigen toezichtsfilosofie heeft/had en zich sterk wisselvallig opstelde in de aansturing van het Ctsv? (blz. 77).

Bij de concrete invulling van het toezicht zijn communicatie en coördinatie tussen het ministerie van SZW en het Ctsv van groot belang. Deze communicatie dient gebaseerd te zijn op een vaste toezichtfilosofie en een vast toezichtbeleid, zowel van de kant van SZW als van het Ctsv, waarmee eventuele interpretatieverschillen van wettelijke bepalingen uit de weg zijn geruimd. Heldere afspraken dienen vervolgens te worden gemaakt over toezichtbenadering, taakverdeling, rapportage, informatievoorziening en afstemming van te verrichten onderzoek. Gelet op de publieke functie van de toezichthouder valt te overwegen de minister hierover te laten rapporteren aan de Tweede Kamer.

78

Wat is het oordeel van de commissie over de zinsnede dat «onafhankelijk toezicht niet meer betekent dan onafhankelijk van sociale partners»? Is de commissie van oordeel dat onafhankelijk toezicht ook onafhankelijk van het ministerie en het parlement inhoudt? (blz. 81).

De loskoppeling van het toezicht van de sociale partners brengt 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 wetgeving (blz. 26). Het toezicht kan nooit geheel onafhankelijk van de overheid staan: het blijft steeds in het kader staan van de ministeriële verantwoordelijkheid (blz. 76–77).

79

Welke aanbeveling doet de commissie inzake de geconstateerde spanning tussen de onafhankelijke positie van het Ctsv en het gewenste sturende toezicht? (blz. 82).

Zie het antwoord op vraag 12 e.v.

80 en 81

Waar is de stelling op gebaseerd dat de Kamer de betekenis van de motie-Wöltgens later onvoldoende helder voor ogen stond? (blz. 86).

Is de commissie van mening dat het Ctsv de concept-rapporten aan de Kamer had moeten doen toekomen als de Kamer zich had beroepen op de motie-Wöltgens? Hoe ziet de commissie de informatieplicht van het Ctsv naar de Kamer? (blz. 87).

Zie het antwoord op vraag 18 e.v.

82

Is de commissie van mening dat de problemen die zijn ontstaan door het vasthouden aan de invoeringsdatum van de nOSV voorkomen hadden kunnen worden door een latere invoeringsdatum te nemen? Behoorde naar de mening van de commissie latere invoering tot de mogelijkheden? Welke aanbeveling doet de commissie in dit verband over het vervolgtraject? (blz. 88).

De opgetreden problemen hadden mogelijk deels voorkomen kunnen worden door een latere invoeringsdatum, maar er waren goede argumenten om toch 1 januari 1995 als uitgangspunt te kiezen. Een van die argumenten was, dat er sprake was van een scherp gedefinieerde overgangperiode (1995–1997) met een Tijdelijk instituut voor coördinatie en afstemming.

In de loop van 1994 hadden de voorbereidingen op de nieuwe wet verder gevorderd kunnen zijn.

83

Kan de commissie aangeven hoever naar haar mening een verruiming van het experimenteerartikel uit de nOSV moet gaan en tot welke grens en in welke gevallen contralegembeleid moet worden toegestaan? (blz. 89 en 95).

Zie het antwoord op vraag 42 e.v.

84

Acht de commissie het wenselijk dat de minister op basis van artikel 10 van de nOSV invloed uitoefent op de planning en opzet van uitvoerings-effectrapportages van het Ctsv? (blz. 89).

Zie het antwoord op vraag 17 e.v.

85

Waarop baseert de commissie haar conclusie dat het rechtmatigheids-onderzoek door het Ctsv mede onder druk van het ministerie verengd wordt tot accountantscontrole? Van wie was deze druk afkomstig? En waarop was deze verenging gebaseerd?

Op de wet of de parlementaire behandeling? (blz. 90).

Zie het antwoord op vraag 54 e.v.

86

Welke opportuniteitsoverwegingen en van wie bedoelt de commissie, waar zij stelt dat de beperkte invulling door de het ministerie van de signaalfunctie van het Ctsv en de koppeling aan de informatievoorzieningstaak vooral ingegeven lijkt te zijn door politieke en ambtelijke overwegingen? Op welke wijze kan het Ctsv in de toekomst onafhankelijk opereren, zonder last van dergelijke opportuniteitsoverwegingen? (blz. 90).

Zie het antwoord op vraag 17 e.v.

87

Waarom is het al dan niet functioneren van de werkorganisatie zelf niet meer uitgebreid betrokken bij de analyse en conclusies als het gaat om de organisatiestructuur en de consequenties op de interne organisatie? (blz. 91).

Zie het antwoord op vraag 66 e.v.

88

Zou de inzet van preventieve instrumenten met betrekking tot het toezicht ook ingevuld kunnen worden door een werkplan van het Ctsv? (blz. 95).

Zie het antwoord op vraag 16 e.v.

89, 90 en 91

Wat vindt de commissie van het advies van de Raad van State inzake het wetsvoorstel OSV 1997 op het punt van het onafhankelijk toezicht? (blz. 95).

Is door de commissie overwogen aan te bevelen taken van het Ctsv te verdelen over het Tica en de Algemene Rekenkamer? (blz. 95).

Is de commissie van mening dat het wetsvoorstel OSV 1997 de afzonderlijke bevoegdheden van minister, Ctsv, LISV en uitvoeringsinstellingen beter zijn geregeld? (blz. 95).

Zie het antwoord op vraag 12 e.v.

92

Hoe oordeelt de commissie over de passage in de memorie van toelichting van wetsvoorstel OSV 1997 (24 877) op het punt van het zelfstandig bestuursorgaan Ctsv? (blz. 95).

Zie het antwoord op vraag 20 e.v.

93

Voldoet het wetsvoorstel OSV 1997 (de zogenaamde post-nOSV) in de ogen van de commissie aan «heldere afspraken over geïntegreerd toezicht»? (blz. 95).

Zie het antwoord op vraag 12 e.v.

94, 95 en 96

Acht de commissie de situatie na ommekomst van de Enquête uitvoeringsorganen sociale verzekeringen al zodanig gewijzigd dat verantwoord overgegaan zou kunnen worden tot een experimenteerartikel voor contralegemsituaties?

Wat verstaat de commissie precies onder «aangepast experimenteerartikel» in de vijfde aanbeveling? (blz. 95).

Voldoet het reeds wetsvoorstel OSV 1997 aan de wens van de commissie een experimenteerartikel in de post-nOSV-wetgeving op te nemen? (blz. 95).

Zijn er in de ogen van de commissie ook zaken die niet voor een zogenaamde contralegemsituatie in aanmerking kunnen komen? (blz. 95).

Zie het antwoord op vraag 42 e.v.

97 en 98

Op welke risico's inzake toezichtbaarheid doelt de commissie bij het ontstaan van publiek-private holdingconstructies en publiek-private organisatievormen? (blz. 95).

Waarom denkt de commissie als zij in de zesde aanbeveling in overweging geeft om de toezichthouder aanvullende bevoegdheden en instrumenten te geven om ook buiten de uitvoering sec van de sociale verzekeringen relevante activiteiten te volgen en te beoordelen? (blz. 95).

Zie het antwoord op vraag 7 e.v.

99

Zou de commissie kunnen reageren op de «Aanwijzingen inzake zelfstandige bestuursorganen» (Soza-96-815)? (blz. 95).

Zie het antwoord op vraag 20 e.v.

100

Voor welk toezichtsmodel heeft de commissie zelve de voorkeur en om welke redenen? (blz. 95).

Zie het antwoord op vraag 12 e.v.

101 en 102

Moet de bestuursstructuur van invloed zijn op de managementstructuur of juist omgekeerd? Op welke concrete wijze zou de bestuursstructuur van het Ctsv naar de mening van de commissie van invloed moeten zijn op de managementstructuur? (blz. 96).

Vindt de commissie de keuze van de managementstructuur van het Ctsv ter (mede-)beoordeling aan de Kamer? (blz. 96).

Zie het antwoord op vraag 66 e.v.

103

Hoe verhoudt zich aanbeveling 10 tot de afspraken in het regeerakkoord? (blz. 96).

De commissie draagt geen verantwoordelijkheid voor de uitvoering van het regeerakkoord. In het regeerakkoord staat geen termijn waarbinnen bijvoorbeeld de Ziektewet geprivatiseerd moest zijn, al zijn wel de te bereiken besparingen ingeboekt. Overigens zijn uit financiële motieven onzorgvuldige wetgevingsprocedures waarschijnlijk op termijn contraproductief.

104

Wat is het oordeel van de commissie over rechtstreekse informatieverzameling door de Kamer via zelfstandige bestuursorganen? (aanbeveling 11)? (blz. 96).

Zie het antwoord op vraag 18 e.v.

105

Onderschrijft de commissie de zienswijze van professor Scheltema, dat taken gedelegeerd aan een zbo niet meer onder de ministeriële bevoegdheid vallen en dus ook niet meer onder de ministeriële verantwoordelijkheid?

Zie het antwoord op vraag 20 e.v.