

Vergaderjaar 1996–1997

25 000 XV

Vaststelling van de begroting van de uitgaven en de ontvangsten van het Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid (XV) voor het jaar 1997

Nr. 52

BRIEF VAN DE STAATSSECRETARIS VAN SOCIALE ZAKEN EN WERKGELEGENHEID

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

's-Gravenhage, 7 april 1997

1. Inleiding

De commissie Van Zijl heeft in haar rapport de aanbeveling gedaan om **een experimenteerartikel in de sociale verzekeringswetten** op te nemen. De commissie meende dat een experimenteerartikel een uitweg kon bieden uit, wat genoemd zou kunnen worden, de «paradox van de gewenste contra-legem uitvoering»: een situatie waarin de uitvoering in strijd met wet- en regelgeving is, maar waarin dit toch wenselijk wordt geacht vanuit maatschappelijk of beleidsmatig oogpunt. Op grond van een experimenteerartikel kunnen volgens de Commissie Van Zijl «..contra-legem-situaties die in redelijkheid binnen de beleidsdoelstellingen vallen, voor een bepaalde duur worden toegestaan»¹.

In de memorie van toelichting bij het wetsvoorstel Organisatiewet sociale verzekeringen 1997 (OSV 1997)² heeft het kabinet aangegeven dat het niet onwelwillend staat tegenover deze suggestie. Tijdens de parlementaire behandeling van dat wetsvoorstel heb ik een brief aangekondigd, waarin de voor- en nadelen van een experimenteerartikel op een rij worden gezet. Met deze brief doe ik mijn toezegging gestand.

Bij de verkenning van het vraagstuk van de gewenste contra-legemuitvoering, is mij duidelijk geworden dat dit onderwerp meer omvat dan de begrippen experimenteren en experimenteerartikel suggereren. Experimenteren heeft betrekking op een situatie, waarin wordt gezocht naar het juiste (wettelijke) instrument om een bepaald maatschappelijk probleem op te lossen. Als een experimentele uitvoering niet in overeenstemming is met de bestaande wet- en regelgeving, zou een experimenteerartikel³ de mogelijkheid creëren om zo'n contra-legemuitvoering voor bepaalde tijd te legaliseren. Een andere situatie waarin een afwijking van de bestaande wetten regelgeving wenselijk kan zijn, is een uitvoering die vooruitloopt op een reeds aangekondigde

¹ Bron: Heel het Raderwerk. Rapport van de Tijdelijke commissie onderzoek Ctsv (Tweede Kamer, 1995–1996, 24 653, nr. 16), pagina 117–118.

² Tweede Kamer, 1996–1997, 24 877.

³ In deze brief wordt gesproken van *een* experimenteerartikel. Niet uitgesloten is dat zowel één artikel in de OSV als één artikel in de afzonderlijke materiewetten nodig is (CSV, WAO, AAW, ZW, WW, TW, AOW, ANW, AKW).

wetswijziging. In zo'n geval gaat het niet om *experimenteren* maar om *anticiperen*.

In deze brief komen de belangrijkste vragen omtrent de mogelijkheid en de wenselijkheid van een experimenteerartikel in de sv-wetgeving aan de orde. Ik zal ingaan op de voor- en nadelen, de alternatieven en op de mogelijke vormgeving van een experimenteerartikel. Er zal een vormgeving gekozen moeten worden, die enerzijds tegemoet komt aan de behoefte om in het belang van een betere beleidseffectuering af te wijken van de vigerende wet- en regelgeving, terwijl anderzijds het primaat van de wetgever en de rechtsstatelijke waarborgen op geen enkele wijze in het geding mogen komen. Voorts zal ik ingaan op de vraag of een anticiperende wetsuitvoering op het terrein van de sociale verzekeringen maatschappelijk en beleidsmatig wenselijk zou kunnen zijn. Op dit punt zal ik nog geen concreet voorstel formuleren, maar zal ik een aantal overwegingen aan u voorleggen.

In deze brief wordt uitsluitend ingegaan op «experimenteren en anticiperen» in de sv-wetgeving. Het is niet gezegd dat het onderstaande ook geldt voor andere beleidsterreinen. De afweging omtrent de wenselijkheid en de mogelijkheid van experimenteren en anticiperen zal voor ieder beleidsterrein afzonderlijk gemaakt dienen te worden en kan op verschillende manieren uitvallen.

2. Probleemstelling en begripsbepaling

Wetten dienen te worden nageleefd. Een contra-legemuitvoering, dat wil zeggen een uitvoering die in strijd is met wet- en regelgeving, is in principe ontoelaatbaar. In de recente kabinetsnota «Grenzen aan gedogen» is het als volgt geformuleerd: «Wettelijke normen worden gesteld om belangen te beschermen, de samenleving te ordenen, gedragsveranderingen teweeg te brengen of ten behoeve van het bereiken van bepaalde beleidsdoelstellingen. Wetten worden ook tot stand gebracht om rechtszekerheid te verschaffen en rechtsgelijkheid te verzekeren. Zij vormen doordat zij via een democratisch proces tot stand zijn gekomen een neerslag van de rechtsnormen die de samenleving noodzakelijk acht. Wetten bevatten dan ook geen vrijblijvende normen maar behoren te worden nageleefd en gehandhaafd.¹» Dit geldt uiteraard ook voor de sociale verzekerings-wetgeving. Niet voor niets dient in de sociale verzekeringen intensief toezicht gehouden te worden op de rechtmatigheid van de uitvoering.

Toch zijn er situaties denkbaar waarin een uitvoering die niet in overeenstemming is met wet- en regelgeving, maatschappelijk en beleidsmatig acceptabel kan zijn. Ongeacht de vraag van wie het initiatief uitgaat, kunnen er in het algemeen verschillende motieven worden onderscheiden die aan een contra-legem uitvoering ten grondslag kunnen liggen²:

- in verband met niet gewenste (niet redelijke) consequenties;
- in verband met een betere praktische uitvoerbaarheid van de regeling;
- in verband met nieuwe ontwikkelingen die bij de totstandkoming van de wet nog niet in aanmerking behoefden te worden genomen en die aansluiten bij de beginselen die aan de wet ten grondslag liggen;
- ter voorziening in een technische leemte in de wet (de wetgever is iets vergeten te regelen of te wijzigen);
- vooruitlopend op toekomstige wetswijziging;
- uit sociaal-politieke overwegingen (bepalend is dan, dat belangengroepen deze uitvoering bewust zo willen);
- in verband met overwegingen van financiële aard;

¹ Grenzen aan gedogen, Tweede Kamer 1996–1997, 25 085, nr. 1–2, pag. 5.

² Bron: Contra-legem uitvoering in het sociaal zekerheidsrecht, SCOSZ, Kluwer, 1985.

– uit «bestuurlijke ongehoorzaamheid».

Hiermee is uiteraard niet gezegd, dat in al deze gevallen een contra-legem-uitvoering acceptabel zou zijn. Deze opsomming maakt echter wel duidelijk dat er vormen van contra-legem handelen zijn, die maatschappelijk of beleidsmatig wenselijk zijn. Het is niet altijd mogelijk om met een scherp mesje een scheiding aan te brengen tussen wenselijke en onwenselijke vormen van contra-legem uitvoering. De beoordeling daarvan is in hoge mate afhankelijk van de omstandigheden en de aard van de materie. De huidige sociale verzekeringswetten bevatten echter geen ruimte om een genuanceerde beoordeling te maken. Als het Ctsv een contra-legem situatie ontdekt of als een uitvoeringsorganisatie een besluit neemt dat contra-legem aspecten bevat, is het Ctsv gehouden afwijzend te reageren en zo doet het Ctsv dat ook. Ook voor regering en parlement is er formeel gesproken geen vrijheid om zonder wetswijziging een afwijking van wet- en regelgeving toe te staan (of zelfs te stimuleren), ofschoon de praktijk aantoont dat deze behoefte zich in bepaalde situaties wel voordoet.

Naar de mening van het kabinet kunnen er in principe twee situaties worden aangewezen waarin het nuttig of zelfs wenselijk kan zijn, om onder bepaalde condities toe te staan dat de uitvoering afwijkt van de bestaande sociale verzekeringswetgeving:

1. Ter verkenning van (de noodzaak van) wet- en regelgeving

In het eerste geval gaat het om situaties, waarbij er een beleidsmatige of politieke wens leeft om een bepaald probleem op te lossen of een bepaalde verandering door te voeren, maar waarbij nog niet vaststaat of een wetswijziging het juiste middel is en zo ja hoe deze eruit zal moeten zien. In dergelijke omstandigheden kan in een experiment, gebruik makend van de inzichten en ervaringen van de uitvoeringsorganisaties, worden beproefd of een bepaalde regeling een antwoord is op het gesignaleerde probleem.

De *Van Dale* definieert een experiment als «proefneming om nieuwe werkwijzen, inrichtingen enz. te proberen, bijv op het gebied van onderwijs, woningbouw en sociale zorg enz.» Deze definitie geeft naar mijn mening treffend aan wat er onder een experiment in de sociale verzekeringen kan worden verstaan: het proefondervindelijk vaststellen of een bepaald instrument een bijdrage kan leveren aan het oplossen van een maatschappelijk probleem. Voor die gevallen waarin een experiment niet in overeenstemming is met de wet- en regelgeving, zou een experimenteerartikel onder bepaalde omstandigheden een rechtsgrond kunnen creëren.

2. Anticiperen op wetswijzigingen

In de praktijk komt het voor dat een wetswijziging op korte termijn noodzakelijk of wenselijk is, dat er reeds consensus is hoe de wetswijziging eruit zal moeten zien, maar dat het vanwege de aard en de opzet van het besluitvormingsproces toch niet mogelijk is de wetswijziging op korte termijn te realiseren. In dergelijke gevallen kan er behoefte zijn om, vooruitlopend op de invoering van de wetswijziging, reeds een verandering in de uitvoering van de sociale verzekering door te voeren.

Het moge duidelijk zijn dat het in beide gevallen gaat om uitvoeringspraktijken die niet in overeenstemming zijn met de letter van de wet, maar die met het oog op de doelstellingen van de wetgever wel wenselijk zijn. In het geval van anticiperen gaat het om een snellere implementatie van reeds aangekondigde wettelijke maatregelen, terwijl bij experimenteren

nog onderzocht zal moeten worden welk middel het meest geschikt is om het beleidsdoel te realiseren.

3. Experimenteren

3.1 Voor- en nadelen van een experimenteerartikel

Voordelen

De gedachte om in de wet een experimenteerartikel op te nemen, komt voort uit de wens om snel en flexibel in te kunnen springen op maatschappelijke ontwikkelingen. Op het terrein van de sociale verzekeringen is wetgeving het voornaamste beleidsinstrument. Wetgeving in formele zin is per definitie een traag instrument. Tussen de eerste signalering van een probleem en de feitelijke inwerkingtreding van een wet zitten vaak jaren, uitzonderingen daargelaten. Regelgeving van een lager niveau (amvb, ministeriële regeling of een besluit van een uitvoeringsorganisatie) zou in principe sneller vastgesteld kunnen worden, maar dient altijd gebaseerd te zijn op een concrete delegatiebepaling in een wet in formele zin. Indien die mogelijkheid niet is voorzien, is lagere regelgeving vrijwel uitgesloten.

Verder doen zich soms situaties voor, die op dat moment ervaren worden als een probleem waaraan middels wet- en regelgeving iets gedaan zal moeten worden. Op het moment dat de wetgever zijn werk gedaan heeft en er een wettelijke regeling van kracht wordt, kan blijken dat het probleem of de omstandigheden zijn veranderd, dat het probleem vanzelf tot een oplossing is gekomen of dat de wetgeving toch niet het juiste instrument is. Met andere woorden, het risico bestaat dat met wetgeving een probleem van gisteren en niet het probleem van vandaag wordt opgelost. Een experimenteerartikel zou de mogelijkheid kunnen bieden om proefondervindelijk vast te stellen of en zo ja welke wettelijke regeling voor een bepaald probleem het meest geschikt is. Dit voorkomt onnodige wet- en regelgeving. Bovendien zou het een gunstig effect kunnen hebben op de effectiviteit, de hand-haafbaarheid en de uitvoerbaarheid van eventuele wet- en regelgeving die op die manier tot stand komt.

Een derde argument voor een experimenteerartikel heeft te maken met het proces van totstandkoming van wet- en regelgeving en de betrokkenheid van de uitvoeringsorganisaties daarbij. De invloed van de uitvoeringsorganisaties verloopt thans in hoofdzaak door middel van gevraagde en ongevraagde beoordeling van conceptregelgeving op uitvoeringstechnische aspecten. Een experimenteerartikel zou meer ruimte kunnen bieden om de ervaringen en de inzichten van de uitvoeringsorganisaties, die vaak als eerste relevante maatschappelijke tendensen signaleren, te laten doorwerken in het beleid van de centrale overheid. Hiermee zou een experimenteerartikel een bijdrage kunnen leveren aan de verkleining van de kloof tussen beleid en uitvoering.

Nadelen

Tegenover de voordelen van een experimenteerartikel kunnen verschillende nadelen worden aangewezen. In de discussies over het experimenteerartikel tijdens de parlementaire behandeling van de OSV 1997 zijn de belangrijkste nadelen reeds de revue gepasseerd.

– Het primaat van de wetgever is in het geding

Een experimenteerartikel is in feite een vorm van delegatie van regelgevende bevoegdheden. De minister van SZW krijgt de mogelijkheid

af te wijken van de door het parlement goedgekeurde wetten. Dit kan worden uitgelegd als een regelrechte aantasting van het primaat van de wetgever en een ondermijning van de staatsrechtelijke positie van het parlement.

– Verstoring van het gevoerde beleid

Een experimenteerartikel kan ook een bedreiging gaan vormen voor het gevoerde beleid op het terrein van de sociale verzekeringen. Als de uitvoeringsorganisaties ongenormeerd de ruimte krijgen om een eigen beleid te realiseren, dan kunnen bepaalde beleidsdoelen en uitgangspunten in het geding komen.

– Aantasting van principes van rechtsgelijkheid, rechtsbescherming en rechtszekerheid.

Wetgeving is een middel waarmee de overheid haar beleidsdoelen zodanig kan realiseren, dat principes als rechtsgelijkheid, rechtsbescherming en rechtszekerheid gewaarborgd zijn. Onder alle omstandigheden zal voorkomen moeten worden dat een experimenteermogelijkheid deze principes op losse schroeven zet.

– Ongecontroleerde contra-legem uitvoering.

Het risico bestaat dat een experimenteermogelijkheid als een vrijbrief voor de uitvoeringsorganisaties wordt opgevat om te doen en te laten wat zij zelf willen en om zich niets aan te trekken van de wet- en regelgeving. Een experimenteerruimte zou de suggestie kunnen wekken dat een onrechtmatige uitvoering altijd kan worden gesanctioneerd. In de vormgeving van het experimenteerartikel zal dan ook duidelijk tot uitdrukking moeten komen, dat een experimentele afwijking van bestaande wet- en regelgeving uitsluitend in concrete gevallen kan worden gelegaliseerd en dat een dergelijke beslissing een zaak van de wetgever is. In andere gevallen blijft contra-legem contra-legem.

Samenvatting

Samenvattend kan worden gesteld dat de voordelen met name betrekking hebben op de instrumentele aspecten van wet- en regelgeving. Een bij wet vastgelegde experimenteermogelijkheid kan de volgende gunstige effecten hebben:

- een flexibele en daadkrachtige overheidsop treden, dat op korte termijn kan inspringen op maatschappelijk tendensen;
- het bevorderen van een effectieve, beter uitvoerbare en handhaafbare wetten regelgeving;
- het mobiliseren en stimuleren van de ervaringen en de initiatieven van de uitvoeringsorganisaties.

Het is uiteraard niet zo, dat deze voordelen exclusief voor het experimenteerartikel gelden. De genoemde effecten worden altijd door de wetgever nagestreefd en kunnen tot op zekere hoogte ook in een regulier wetgevingsproces worden gerealiseerd. Ik denk dat het in vergelijking met de reguliere wet- en regelgeving met een experimenteerartikel in bepaalde omstandigheden eenvoudiger zal zijn om slagvaardig en adequaat in te springen op gewenste ontwikkelingen.

De belangrijkste bezwaren tegen een experimenteerartikel richten zich op de principiële aspecten en de normatieve elementen van wet- en regelgeving. De wet is een door de democratisch gekozen volksvertegenwoordiging vastgelegde norm en deze kan niet zo maar terzijde worden geschoven.

In het licht van het voorgaande is duidelijk dat, indien de invoering van een experimenteerartikel overwogen wordt, een zodanige vormgeving

moet worden gekozen, dat het primaat van de wetgever niet wordt aangetast. Centraal dient te staan dat het een additioneel middel is waarmee de doelen van de wetgever kunnen worden gerealiseerd. Het mag geen onbeperkte ruimte voor de uitvoeringsorganisatie scheppen om een eigen beleid te voeren, maar het zal juist een instrument van de centrale overheid moeten zijn om haar beleid vorm te geven. Ik denk dat dit mogelijk is en zal dat verderop in deze brief toelichten.

3.2 Alternatieven

Hierboven zijn verschillende functies van een experimenteerartikel aan de orde gekomen. Het is van belang om de vraag onder ogen te zien of er alternatieven denkbaar zijn om dezelfde positieve effecten te realiseren. Is een experimenteerartikel noodzakelijk om de genoemde voordelen te realiseren?

Delegatiebepalingen

Om te beginnen is beoordeeld of er in de huidige wet- en regelgeving niet al voldoende ruimte is om de uitvoering van de sociale verzekeringswetten flexibel aan te passen aan de veranderde maatschappelijke omgeving. In vrijwel alle wetten zijn vele delegatiebepalingen opgenomen. De regering, de minister van SZW en de uitvoeringsorganisaties kunnen op tal van terreinen regels stellen en hebben hiermee al de nodige beleidsvrijheid. Hierbij moet echter bedacht worden dat deze beleidsruimte in het algemeen niet erg groot is. De delegatiebepaling is per definitie van toepassing op expliciet omschreven situaties en biedt geen ruimte om af te wijken van bestaande wet- en regelgeving. De lagere regelingen moeten altijd passen binnen het wettelijke kader. Dit betekent dat de reeds aanwezige discretionaire ruimte aanmerkelijk kleiner is dan de vrijheidsgraden die met een experimenteerartikel geschapen kunnen worden en niet voldoende is om gemakkelijk te kunnen inspelen op relevante ontwikkelingen.

Horizonbepalingen

Soms geeft de wetgever een wettelijke bepaling een tijdelijk karakter. Dit kan verschillende achtergronden hebben, maar is vaak bedoeld om zeker te stellen dat een bepaalde regeling na verloop van tijd in heroverweging wordt genomen. Op deze manier kan een wettelijke bepaling een experimenteel karakter krijgen, met alle voordelen van dien. Het nadeel is echter dat het reguliere wetgevingstraject doorlopen zal moeten worden, wat veelal meer tijd in beslag neemt dan het verlenen van toestemming voor experimenten.

Hardheidsclausule

Een hardheidsclausule mag alleen worden opgenomen als er reden is om te verwachten dat de wet in niet te voorziene gevallen kan leiden tot onbillijkheden en als opname geen nadelige gevolgen heeft voor derden. In de hardheidsclausule moet concreet aangeven zijn op welke onderdelen van de wet de clausule van toepassing is.

Omdat een hardheidsclausule de mogelijkheid opent om van de wet af te wijken, dient de clausule – gelet op het primaat van de wetgever – in beginsel in de wet zelf te worden opgenomen. Maar als regelgevende bevoegdheid wordt gedelegeerd, dan kan daarbij tevens de bevoegdheid worden overgedragen om een hardheidsclausule te regelen.

Hardheidsclausules kunnen in beginsel worden opgenomen in sv-wetten, omdat toepassing op dit terrein in de regel geen belangen van derden aantast.

Een hardheidsclausule is echter zonder twijfel conflictopwekkend: tegen een afwijzing van een toepassing staat bezwaar en beroep open. Hardheidsclausules worden slecht marginaal toegepast in de sociale verzekeringen. Er wordt van uitgegaan dat dit de uitvoering teveel speling geeft terwijl het bovendien strijdig is met het dwingende karakter van vele bepalingen.

Onderzoeksartikel

De WAO kent momenteel al een onderzoeksartikel. Op dit moment wordt ook gewerkt aan het opnemen van een onderzoeksartikel in de WW. Op grond van dit artikel zal het mogelijk zijn om een beperkt budget uit de wachtgeldfondsen aan te wenden voor de bekostiging van onderzoeken in de uitvoering van de WW, gericht op het verlagen van het WW-volume. Een onderzoeksartikel vertoont in zijn opzet en beoogde werking enige overeenkomsten met een experimenteerartikel. Beide bepalingen beogen te bewerkstelligen, dat er ruimte komt voor een verkennende fase, vooruitlopend op wet- en regelgeving. Op een aantal punten wijkt een onderzoeksartikel echter af van een experimenteerbepaling:

- een onderzoeksartikel geeft het Lisv en de SVb de bevoegdheid om bepaald onderzoek te financieren;
- de te subsidiëren onderzoeken dienen zich te houden aan wet- en regelgeving; het onderzoeksartikel creëert geen basis om af te wijken van het wettelijke kader.
- een onderzoeksartikel is voorwaardenscheppend in de financiële sfeer, terwijl een experimenteerartikel van invloed is op het doel en de inhoud van een experiment.

Geconcludeerd kan worden dat de beide wettelijke instrumenten elkaar goed aanvullen en tezamen een zeker vernieuwingspotentieel in zich hebben.

3.3. Juridische randvoorwaarden en vormgeving van een experimenteerartikel

In het bovenstaande zijn de voor- en nadelen van een experimenteerartikel verkend en is onderzocht in hoeverre er alternatieven voorhanden zijn. Dit heeft mij tot de conclusie gebracht, dat een experimenteerartikel als beleidsinstrument een toegevoegde waarde kan hebben ten opzichte van het traditionele wettelijke instrumentarium. De voordelen liggen mijns inziens met name in de gunstige combinatie van snelheid en flexibiliteit aan de ene kant en de mogelijkheid van een zorgvuldige en expliciete besluitvorming aan de andere kant. De vormgeving van het experimenteerartikel zal deze voordelen mogelijk dienen te maken.

In verschillende beleidssectoren is reeds ervaring opgedaan met experimenteerartikelen. Ook de Osv zelf bevat reeds een beperkte experimenteermogelijkheid. Aan de hand van de adviezen van de Raad van State in deze gevallen, alsmede aan de hand van de Aanwijzingen voor de Regelgeving kunnen een aantal algemene voorwaarden voor een experimenteerartikel worden geformuleerd.

1. Het experimenteerartikel moet *geclausuleerd* zijn: het dient zelf de thema's te begrenzen, door de onderwerpen en de (attributie van) bevoegdheden nauwkeurig te regelen. Voorts moeten de omstandigheden waarin en de bedoelingen waarmee van de bevoegdheid gebruik mag worden gemaakt, worden geconcretiseerd.

Om deze elementen te regelen, dient in een experimenteerregeling die op basis van het experimenteerartikel kan worden getroffen, artikelsgewijs te worden aangegeven op welke punten van de wet wordt afgeweken.

2. Het experimenteerartikel moet bepalen dat een experiment slechts *tijdelijk* mag zijn.

3. Indien het experimenteerartikel de nadere regeling delegeert aan een lagere regelgever, dan dient er *aan het hoogst mogelijke niveau* te worden gedelegeerd. Om deze reden moet ervan uit worden gegaan dat het de minister is die via een ministeriële regeling toestemming geeft voor experimenten.

Met het oog op de verantwoordelijkheid van het parlement als medewetgever ben ik verder van mening dat in het experimenteerartikel moet zijn vastgelegd dat een experiment niet kan worden toegestaan zonder betrokkenheid van het parlement. Aangezien een volledige parlementaire behandeling van een voorstel tot goedkeuring van een experiment afbreuk zou doen aan het doel van de experimenteer-mogelijkheid, zou overwogen kunnen worden om in het experimenteer-artikel een voorhangprocedure op te nemen. Op deze manier is volledige openheid van de besluitvorming gegarandeerd en is bewerkstelligd dat het parlement zijn verantwoordelijkheid kan waarmaken.

Naast de criteria die aan de vormgeving van een experimenteerartikel zelf worden gesteld, moeten er ook criteria worden geformuleerd ten aanzien van:

1. de inhoud en de opzet van de experimenten
2. de procedure voor het verlenen van de toestemming

Tezamen vormen deze criteria een toetsingskader voor het verlenen van toestemming voor experimenten. Op grond van het toetsingskader zal bij ieder afzonderlijk experiment beoordeeld moeten worden of het wenselijk en noodzakelijk is. Telkens zal de afweging moeten plaatsvinden of een experiment het meest geëigende middel is om een bepaald probleem op te lossen, of dat de wetgever andere middelen ter beschikking staan om hetzelfde doel te bewerkstelligen.

Het toetsingskader zal bij een eventuele invoering van een experimenteerartikel nauwkeurig en gedetailleerd worden uitgeschreven. Ter indicatie kan hierbij aan de volgende criteria worden gedacht.

ad 1. Inhoudelijk criteria

- tijdelijk: per experiment zal worden bepaald hoe lang het mag duren
- vernieuwend
- aanwijsbare maatschappelijke relevantie
- in lijn met de doelstellingen van de wetgever
- in overeenstemming met principes van rechtsgelijkheid, rechtszekerheid en rechtsbescherming
 - (snel) uitvoerbaar
 - handhaafbaar
 - toezichtbaar/controleerbaar.

Het inhoudelijke toetsingskader kan uiteraard worden uitgebreid met andere criteria. Zo zou bijvoorbeeld als voorwaarde gesteld kunnen worden dat experimenten niet mogen leiden tot een verhoging van de uitgaven van de sociale verzekeringen, of zelfs moeten bijdragen aan het verlagen van de kosten.

ad 2. Procedure

De te volgen procedure is uiteraard mede afhankelijk van de vraag van wie het initiatief tot een experiment afkomstig is: een uitvoeringsorganisatie, de minister of het parlement. Indien het een initiatief van de uitvoering betreft, zou de procedure er als volgt uit kunnen zien:

- de SVb of het Lisv draagt experimenten voor, voorzien van een beoordeling van de uitvoerbaarheid;
- het Ctsv zal gevraagd worden om te adviseren over de toezichtbaarheid;
- de minister van SZW stelt, al dan niet na overleg met andere betrokken bewindspersonen, een concept ministeriële regeling op;
- de ministeriële regeling wordt na een voorhangprocedure bij het parlement vastgesteld;
- het Lisv en de SVb zijn verplicht tussentijdse rapportages en een evaluatie op te stellen; de Kamer wordt daarvan in kennis gesteld door de minister van SZW.

Deze procedure-voorschriften zouden in de praktijk tot de volgende werkwijze kunnen leiden. Stel een uitvoeringsinstelling heeft een bepaald idee voor de uitvoering van één van de sociale verzekeringswetten, waarin niet is voorzien bij wet. De betreffende uitvoeringsinstelling vervoegt zich bij het Lisv, die het voorstel zal beoordelen op uitvoerbaarheid en consistentie met het gevoerde beleid. Tevens zal het Lisv beoordelen of het voorstel sector-specifiek is, dan wel voor meerdere sectoren zal moeten gelden. Het Lisv stelt vervolgens een uitgewerkt voorstel op, voorzien van de nodige uitvoeringstechnische adviezen. De minister van SZW beoordeelt het ingediende voorstel op zijn opportuniteit en toetst het aan het toetsingskader. Hij zal het Ctsv vragen te beoordelen of het mogelijk is op de voorgestelde uitvoeringspraktijk toezicht te houden. Mede op basis van dat oordeel stelt de minister vast of het experiment voor toestemming in aanmerking komt. Als dat het geval is zal de minister een concept-ministeriële regeling opstellen die hij, voorzien van een duidelijke toelichting, naar het parlement stuurt. Indien gewenst kan de Kamer met de minister debatteren over de concept ministeriële regeling. In dat debat zal blijken of er aanleiding is de regeling, al dan niet in aangepaste vorm, tot stand te brengen. Als het parlement instemt met de ministeriële regeling, kan deze in werking treden. Uiteraard is er ook de mogelijkheid van stilzwijgende goedkeuring.

Hiervoor is ervan uitgegaan dat de voorstellen voor experimenten «van onderop» komen. Denkbaar is echter ook dat de minister zelf het initiatief neemt tot een bepaald experiment. Vanzelfsprekend kan ook de Tweede Kamer de minister verzoeken een experiment in de uitvoering van de sociale verzekeringen te starten. In die gevallen zal nagenoeg hetzelfde proces op gang komen, zij het in een iets andere volgorde.

4. Anticiperen met beleid

In het bovenstaande is aangegeven dat een experimenteerartikel in de sociale verzekeringswetgeving uitsluitend in specifieke, duidelijk omschreven gevallen kan worden gehanteerd. De tweede situatie waarin een afwijking van bestaande wet- en regelgeving opportuun kan zijn, komt voort uit de behoefte te kunnen anticiperen op wetswijzigingen. Hierbij gaat het niet om experimenten, maar om situaties waarin een duidelijke maatschappelijke behoefte bestaat om de wet snel te wijzigen en waarin al bekend is hoe het benodigde wettelijke instrumentarium er uitziet. Er kan bijvoorbeeld worden gedacht aan wetswijzigingen met het oog op:

- onbillijke gevolgen van veranderingen in de sociale verzekeringswetgeving;
- maatschappelijke problemen die dringend om een oplossing vragen;
- uitvoeringstechnische problemen.

De wens om te anticiperen op aangekondigde wetswijzigingen komt voort uit het spanningsveld tussen enerzijds het gegeven dat het in bepaalde gevallen maatschappelijk of beleidsmatig van belang is om

beoogde wettelijke maatregelen snel van kracht te laten worden en anderzijds de onvermijdelijke traagheid van wetgeving als beleidsinstrument. Op het terrein van de sociale verzekeringen is er bewust voor gekozen om delegatie van regelgevende bevoegdheden in beperkte mate en in duidelijk ingekaderde situaties toe te passen. Aangezien de formele wetgevingsprocedure in de regel vele maanden in beslag neemt, de mogelijkheden om de procedure versneld te doorlopen beperkt zijn en mijns inziens voorbehouden zullen moeten worden voor situaties waarin er geen andere keuze is, wil ik de vraag aan de orde stellen of het mogelijk is om in bepaalde gevallen wetswijzigingen reeds in werking te laten treden voordat de wet in het staatsblad is gepubliceerd.

De behoefte aan een anticiperende wetsuitvoering is niet nieuw. Op dit moment komt het reeds voor dat er in de uitvoering van de sociale verzekeringen al rekening wordt gehouden met een op stapel staande wetswijziging. Hierbij gaat om situaties waarin een anticiperende uitvoering *gedoogd* wordt. Dat wil zeggen dat toezichthouder en/of de minister op ad-hoc basis toestemming geven voor een contra-legemuitvoering. Deze situatie komt op dit moment bij uitzondering voor. De Commissie Van Zijl heeft in haar rapport een aantal concrete voorbeelden gegeven van beleidsmaatregelen die geïmplementeerd zijn, voordat de formele wetgevingsprocedure was afgerond. Eén van de voorbeelden is de wijziging van het Schattingsbesluit. Op verzoek van de Tweede Kamer heeft de Staatssecretaris van SZW het Tica en de bedrijfsverenigingen indertijd verzocht om te anticiperen op deze wijziging en het Ctsv verzocht om hiermee in het toezicht rekening te houden.

Anders dan in de casus van het Schattingsbesluit, is de huidige gedoogpraktijk vaak een impliciete vorm van legaliseren van contra-legemuitvoering, die uitsluitend bij de gratie van een stilzwijgende overeenstemming tussen uitvoering, toezichthouder, regering en parlement kan bestaan. Het gedogen van contra-legemsituaties heeft als groot nadeel dat het vaak niet expliciet gebeurt. Dit heeft onder meer tot gevolg dat het Ctsv moeilijk toezicht kan houden, omdat het niet altijd duidelijk is welke normen hij dient te hanteren.

Het zou dan ook mijn voorkeur hebben om de huidige gedoogpraktijk te vervangen door een meer openlijk en expliciete werkwijze. Deze zou kunnen inhouden dat de minister, na expliciete betrokkenheid van het parlement, toestaat dat geanticipeerd wordt op toekomstige wijzigingen van wet- en regelgeving. Uitgangspunt hierbij zal mijns inziens moeten zijn dat de procedure, leidend tot de wet- of regelgeving waarop wordt geanticipeerd, reeds is aangevangen. Verder dient de afweging of er in concrete situaties mag worden geanticipeerd op een wetswijziging, te worden gemaakt door de minister van SZW en niet door de uitvoeringsorganisatie of de toezichthouder. Dit vloeit ook voort uit de Organisatiewet sociale verzekeringen 1997. Na het van kracht worden van de OSV 1997 heeft het Ctsv geen preventieve toezichtsrol meer. Het Ctsv toetst de uitvoering aan de bestaande wet- en regelgeving en aan algemene beginselen van behoorlijk bestuur en grijpt in indien de uitvoering daarvan afwijkt. Het behoort niet meer tot de verantwoordelijkheid van het Ctsv om een afweging te maken omtrent de toelaatbaarheid van een contra-legemuitvoering. Het kabinet meent dat het evenmin tot de verantwoordelijkheid van de uitvoeringsorganisaties behoort om een dergelijke afweging te maken. Wetgeving is een verantwoordelijkheid van regering en parlement tezamen, dus ook een eventuele beslissing om in bijzondere gevallen anticiperend af te wijken van bestaande wettelijke normen zou door de minister en met betrokkenheid van het parlement genomen dienen te worden.

Het is het zeker niet mijn bedoeling om het aantal gevallen van anticiperende wetsuitvoering uit te breiden. Anticiperen mag nimmer gewoon worden in de wetgevingsprocedure. Het dient naar mijn mening een uitzondering te blijven. Een uitzondering, die kan worden toegepast in situaties, waarin er een onmiskenbaar maatschappelijk belang is om bepaalde problemen op te lossen en waarin het afwachten van de reguliere wetgevingsprocedure onevenredig nadelige consequenties zou hebben.

Hoewel ik van mening ben dat er goede redenen zijn om de manier waarop de wetgever kan omgaan met de behoefte aan anticiperende wetsuitvoering te expliciteren en te codificeren, acht ik het op dit moment niet opportuun om een uitgewerkt voorstel te doen voor een anticiperende wetsuitvoering. Allereerst zou ik met de Kamer over dit onderwerp van gedachten willen wisselen. Immers, aan een anticiperende wetsuitvoering zijn ook de nodige risico's en bezwaren verbonden. Bovendien is dit onderwerp van bredere betekenis dan alleen het sv-terrein. Vandaar dat het kabinet een interdepartementale werkgroep heeft ingesteld die de implicaties, de randvoorwaarden en de vormgeving van het anticiperen nader zal bestuderen. Uw Kamer zal over het resultaat van de werkgroep nader worden geïnformeerd.

5. Conclusie

Het bovenstaande leidt mijns inziens tot de conclusie dat er argumenten zijn om een experimenteerartikel in de sv-wetgeving in overweging te nemen. De vormgeving daarvan zal moeten voldoen aan alle geschetste vereisten met betrekking tot zorgvuldigheid, openheid en parlementaire controle. Voorts meen ik dat bezien moet worden of in uitzonderings-situaties een anticiperende wetsuitvoering toelaatbaar kan zijn.

Graag zou ik op korte termijn met de Kamer van gedachten willen wisselen over mijn voorstel voor een experimenteerartikel in de sociale verzekeringswetten en de gevoelens van de Kamer willen vernemen inzake het «anticiperen».

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