

Vergaderjaar 2007–2008

25 268

Zelfstandige bestuursorganen

Nr. 55

BRIEF VAN DE MINISTER EN STAATSSECRETARIS VAN SOCIALE ZAKEN EN WERKGELEGENHEID

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 29 januari 2008

In artikel 42 van de Kaderwet zelfstandige bestuursorganen is bepaald dat elke minister binnen een jaar na inwerkingtreding van deze wet (derhalve vóór 1 februari 2008) aan beide Kamers der Staten-Generaal mededeelt welke zelfstandige bestuursorganen (zbo's) onder de werking van deze wet zullen worden gebracht en op welke termijn de voordracht voor een daartoe strekkende regeling zal worden gedaan. Hierbij ontvangt u de hier bedoelde mededeling met betrekking tot de zbo's op het terrein van de minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid.

Het betreft twee (clusters van) zbo's. De Wet structuur uitvoeringsorganisatie werk en inkomen (SUWI) regelt de instelling van drie publiekrechtelijke zbo's: de Centrale organisatie werk en inkomen (CWI), het Uitvoeringsinstituut werknemersverzekeringen (UWV) en de Sociale verzekeringsbank (SVB). Het tweede cluster van zbo's betreft de pensioen-uitvoerders (in casu bedrijfstakpensioenfondsen en beroeps-pensioenfondsen), die als «deeltijd-zbo's» zijn aan te merken. De minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid heeft ook een (sturings-)relatie met De Nederlandsche Bank (DNB) en de Autoriteit Financiële Markten (AFM), maar deze zbo's blijven in deze mededeling verder buiten beschouwing omdat zij primair onder de verantwoordelijkheid van de minister van Financiën vallen. Het is ons voornemen in beginsel aan te sluiten bij de sturingsrelatie zoals die in de lijn tussen de minister van Financiën en genoemde zbo's wordt vormgegeven.

Om het met het bepaalde in artikel 42 Kaderwet zbo's samenhangend proces goed voor te bereiden heeft het kabinet Balkenende-II het ambtelijke Begeleidingsteam Kaderwet zbo's ingesteld (Kamerstukken II, 2005/06, 25 268, nrs. 35 en 37). Met een – door die minister aan de Kamer gezonden – rapportage aan de minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties en een afzonderlijk advies aan elke minister, heeft deze commissie haar werkzaamheden in augustus 2007 afgerond. De voornemens die wij in deze brief met betrekking tot de positiebepaling van de

zbo's in het domein van het ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid schetsen, sluiten in hoge mate op het advies van het Begeleidingsteam Kaderwet zbo's aan.

De CWI, het UWV en de SVB

De CWI, het UWV en de SVB zijn wettelijk verankerd in de Wet SUWI. De publieke taken van deze organisaties liggen onder meer op het terrein van arbeidsvoorziening (de CWI), claimbeoordeling en uitkeringsverstrekking (het UWV, de SVB) en het bevorderen van arbeidsinschakeling en re-integratie (de CWI, het UWV). Deze publieke taken impliceren veelal complexe – zij het regelgebonden – uitvoering in een groot aantal individuele gevallen.

Wij achten het gewenst de zbo-status voor deze zbo's te handhaven. De in de aan de Tweede Kamer toegezonden (brief van 19 oktober 2007, Kamerstukken II, 2007/08, 26 448, nr. 342) Kabinetsreactie Evaluatie SUWI aangekondigde integratie van de CWI en het UWV op termijn, laat de zbo-status onverlet. De belangrijkste overweging om voor de uitvoering – die vóór de totstandkoming van de Wet SUWI ook aan zbo's was opgedragen – vast te houden aan de zbo-status, was de scheiding die daarmee wordt aangebracht tussen beleid en uitvoering. Een zbo is in staat om bij de uitvoering in het individuele geval te komen tot een onafhankelijke oordeelsvorming op grond van specifieke deskundigheid. Deze voordelen wegen, zoals bij het wetsvoorstel is toegelicht (Kamerstukken II, 2000/01, 27 588, nr. 3, pag. 28) in dit geval zwaarder dan het mogelijke nadeel dat de taak niet rechtstreeks onder de zeggenschap en verantwoordelijkheid van de minister valt.

Het aanbrengen van een scheiding tussen beleid en uitvoering kan geen doel op zich zijn, maar is hier gerelateerd aan het gegeven dat sprake is van regelgebonden uitvoering in een groot aantal individuele gevallen. In het kabinetsstandpunt van 26 mei 2005 (Kamerstukken II, 2004/05, 25 268, nr. 20) is aangegeven dat er twijfel bestaat of «regelgebonden uitvoering in een groot aantal individuele gevallen» als motief voor het instellen van een zbo nog valide moet worden geacht, gelet op onder meer de ontwikkeling van het agentschapsmodel. De consequenties van dit standpunt voor de bestaande zbo's die op grond van dit motief zijn ingesteld vergt een afweging van geval tot geval.

Het Begeleidingsteam Kaderwet zbo's heeft in zijn advies van 23 augustus 2007 aangegeven voor bestaande zbo's, die op grond van het motief van regelgebonden uitvoering zijn ingesteld, geen noodzaak te zien om de zbo-status ongedaan te maken. De commissie realiseert zich dat de kans groot is dat eventuele «transformatiekosten» van een zbo naar een ander orgaan niet altijd zullen opwegen tegen de verwachte voordelen daarvan, zeker als de instellingswet van het zbo zou kunnen voldoen aan de Kaderwet. Dit is ook ons standpunt voor wat de CWI, het UWV en de SVB betreft. Een wijziging van de bestuurlijke setting, in casu het omzetten in ambtelijke (baten-lasten)diensten kan een forse – negatieve – impact hebben op de uitvoering. Zoals de Kabinetsreactie Evaluatie SUWI laat zien is daar de afgelopen jaren juist veel bereikt, maar is verdere verbetering nodig en mogelijk, met name in de «keten van werk en inkomen». Het opheffen van de zbo-status kan lopende processen en verhoudingen slechts verstoren en levert geen bijdrage aan de gaande en in gang te zetten verbeteringen.

Het is ons voornemen de CWI, het UWV en de SVB onder de werking van de Kaderwet zbo's te brengen, waarbij in een tweetal gevallen zal worden afgeweken van deze Kaderwet (dit wordt hierna nog toegelicht). Het

aantal is beperkt omdat bij de totstandkoming van de Wet SUWI al in hoge mate met het wetsvoorstel Kaderwet zbo's rekening is gehouden. Na wetswijziging zal de minister over alle bevoegdheden beschikken die hem op grond van de Kaderwet zbo's toekomen, waaronder – en dat is nieuw – de bevoegdheid om beleidsregels vast te stellen. Ingegeven door de specifieke «SUWI-context» kent de Wet SUWI nog een aantal specifieke (aanvullende) regelingen, zoals ten aanzien van het jaarplan van het zbo.

De ruimte die het zbo heeft – en ook móet hebben – om aan de uitvoering vorm en inhoud te geven gaat dan ook met een solide setting van instrumenten voor sturing, verantwoording en toezicht gepaard. Verantwoording en toezicht vormen een belangrijke basis voor de (bij)sturing door de minister (die echter niet in de individuele gevalsbehandeling treedt) en zijn essentieel voor de democratische controle. De soliditeit van de «governance» betreffende de CWI, het UWV en de SVB ondersteunt onze conclusie – die in lijn is met de uitkomsten van de Evaluatie SUWI – om de zbo-status te handhaven.

Deeltijd-zbo's

Bedrijfstakpensioenfondsen waarvoor een verplichtstelling geldt, zijn bevoegd op verzoek van een werkgever vrijstelling van de verplichte deelname aan het fonds te verlenen. Daarnaast kunnen pensioenuitvoerders vrijstelling van de verplichte deelname aan een bedrijfstakpensioenfonds of aan een beroepspensioenregeling verlenen aan individuele gemoedsbezwaarden. Het verlenen van vrijstellingen van een verplichtstelling geldt als het uitoefenen van openbaar gezag, waarmee deze pensioenuitvoerders voor dat deel van hun werkzaamheden bestuursorgaan zijn in de zin van de Algemene wet bestuursrecht. Het betreft private «deeltijd-zbo's», waarbij de zbo-activiteiten slechts een zeer klein deel van de werkzaamheden beslaan en er, als gevolg van de wet- en regelgeving, maar weinig beleidsruimte voor de uitvoerders is. Deze instanties zullen buiten de toepassing van de Kaderwet blijven.

Volledigheidshalve zij hier opgemerkt dat de certificerende en keuringsinstanties die taken op grond van de Arbeidsomstandighedenwet en de Warenwet uitvoeren, buiten de toepassing van de Kaderwet zbo's vallen.

Wetswijziging

De CWI, het UWV en de SVB

Het onder de toepassing van de Kaderwet zbo's brengen van de CWI, het UWV en de SVB, vergt wijziging van de Wet SUWI, die voor deze drie zbo's de instellingswet is. Wij zullen bevorderen dat een daartoe strekkend voorstel van wet in de loop van 2008 bij de Tweede Kamer wordt ingediend.

Voor zover van de Kaderwet wordt afgeweken, vergt dit een expliciete uitzonderingsbepaling in de Wet SUWI. Hierna komen de voorziene afwijkingen van de Kaderwet aan de orde.

Artikel 15 Kaderwet zbo's

Kern van artikel 15 van de Kaderwet is de bepaling dat op het personeel dat in dienst is van het zbo de rechtspositieregels die gelden voor ambtenaren die zijn aangesteld bij ministeries, van toepassing zijn.

Op grond van artikel 2 lid 3 Wet SUWI wordt het personeel van de CWI, het UWV en de SVB in dienst genomen op arbeidsovereenkomst naar burgerlijk recht. Zoals aangegeven in de memorie van toelichting SUWI (Kamerstukken II, 2001/02, 27 588, nr. 3, pag. 74) is hiervoor gekozen terwille van de continuïteit; het personeel van de rechtsvoorgangers van

de in de Wet SUWI verankerde zbo's, in casu de Arbeidsvoorzieningsorganisatie, het LISV, de uitvoeringsinstellingen en de SVb was ook werkzaam op arbeidsovereenkomst naar burgerlijk recht. Gelet op de daaraan verbonden consequenties, waarbij naar de stand van 2006 in totaal zo'n 22 800 fte's (maar in medewerkers gerekend is dit per saldo een aanmerkelijk groter aantal) betrokken zijn, wordt ervan afgezien de bestaande rechtspositie van het personeel van de CWI, het UWV en de SVB om te zetten naar een ambtelijke aanstelling. Op dit punt heeft (en behoudt) de Wet SUWI een van de Kaderwet afwijkende regeling. Het Begeleidingsteam Kaderwet zbo's heeft geadviseerd de afwijking van artikel 15 Kaderwet zbo's toe te staan, om hoge transformatiekosten te voorkomen.

Artikel 33 Kaderwet ZBO's

In artikel 33 van de Kaderwet zbo's is opgenomen dat een zbo een egalisereserve vormt. Voor de SUWI-zbo's is het vormen van een egalisereserve tot dusver uitgesloten. Aan deze situatie wordt vastgehouden. In de wijze waarop de financiële relatie met deze zbo's is vormgegeven, ontbreekt – anders dan bijvoorbeeld bij louter tariefgefinancierde zbo's – de noodzaak van een egalisereserve. In geval van een positief exploitatiesaldo kan terugvordering plaatsvinden dan wel verrekening met de rijksbijdrage voor het volgende jaar. In geval van een (dreigend) negatief exploitatiesaldo kan het zbo een verzoek om een aanvullend budget bij de minister indienen. Het bestaan van een egalisereserve zou deze procedures overbodig maken, maar dat gaat wel ten koste van de invloed die de minister op de aanwending van rijksmiddelen heeft, omdat deze reserve in beginsel vrij kan worden ingezet.

De minister moet zicht en grip kunnen houden op belangrijke en langdurige verplichtingen van de – in een dynamische context opererende – SUWI-zbo's. De bestaande mogelijkheid van reservevorming via – door de minister te fiatteren – bestemmingsfondsen, voldoet aan deze voorwaarde. Een bestemmingsfonds heeft (ten opzichte van de egalisereserve) als voordeel dat volstrekt transparant is met welk doel de reservevorming plaatsvindt; de reserve is immers vooraf exclusief «gelabeld» voor een specifieke bestemming. De mogelijkheid van een bestemmingsfonds blijft dan ook gehandhaafd. Eventueel kan daarnaast met het zbo worden overeengekomen dat een kleine post «onvoorzien» wordt gereserveerd. Dit is niet de uitwerking van de in artikel 33 Kaderwet zbo's bedoelde egalisereserve. Artikel 6 lid 1 Wet SUWI, dat het – te handhaven – vereiste van fiattering door de minister van besluiten van de SUWI-zbo's voor het vormen van fondsen en reserveringen bevat, biedt hiervoor het kader.

Pensioenuitvoerders

Voor het buiten de toepassing van de Kaderwet houden van de bestaande pensioenuitvoerders, is geen wetswijziging nodig. Om te voorkomen dat nieuwe instanties (op of na het tijdstip van inwerkingtreding van de Kaderwet zbo's) onbedoeld onder de werking van deze Kaderwet komen, is wijziging van de Wet verplichte deelneming in een bedrijfstakpensioenfonds 2000 en de Wet verplichte beroepspensioenregeling nodig. Een daartoe strekkend wetsvoorstel zal in 2008 bij de Tweede Kamer worden ingediend.

De minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid,
J. P. H. Donner

De staatssecretaris van Sociale Zaken en Werkgelegenheid,
A. Aboutaleb