

Aan de Cliëntenraad van de Pensioen- en
Uitkeringsraad
t.a.v. de heer drs. W. Groen
Beysterveld 13
1083 KA AMSTERDAM

mr. J.R. van Angeren
advocaat

Advocaten en notarissen
Strawinskylaan 2001
Postbus 75640
1070 AP Amsterdam
Nederland
T +31 20 546 01 95
F +31 20 546 07 10
janreinier.vanangeren@stibbe.com
www.stibbe.com

Onze ref.
JRvA/jm.1021328(4313701v2)
Datum
12 september 2008

Advies positie PUR

Geachte heer Groen,

U heeft mijn advies gevraagd omtrent de positie van de Pensioen- en Uitkeringsraad ('PUR') naar aanleiding van de voorstellen van de staatssecretaris van Volksgezondheid, Welzijn en Sport ('VWS') met betrekking tot het uitvoeringsbestel wetten voor oorlogsgetroffenen 2011.

Bijgaand treft u mijn advies aan.

1. INLEIDING

- 1.1. In dit advies zal in het bijzonder worden ingegaan op de voorstellen die de staatssecretaris van VWS heeft gedaan met betrekking tot het uitvoeringsbestel van wetten voor oorlogsgetroffenen in 2011. Dit beleid is in het bijzonder weergegeven in de brieven van de staatssecretaris van 17 februari 2006 (Kamerstukken II 2005/06, 20 454, nr. 76), 30 juli 2007 (Kamerstukken II 2006/07 20 454, nr. 87), 17 juni 2008 en 29 juli 2008. De laatste brief is een brief persoonlijk gericht aan de Cliëntenraad van de PUR, naar aanleiding van de brief van de Cliëntenraad d.d. 24 juni 2008.
- 1.2. U heeft mij gevraagd om het model, zoals de staatssecretaris van VWS dat voor zich ziet, te bezien vanuit bestuursrechtelijk oogpunt. Daarbij zal allereerst het model van de staatssecretaris worden besproken, gevolgd door de bespreking van het model, zoals de Cliëntenraad van de PUR dat voor zich ziet.

2. MODEL VAN DE STAATSSECRETARIS

- 2.1. Uitgangspunt van het model van de staatssecretaris is dat het cliëntenbeheer van de bestaande cliënten van de PUR (ongeveer 36.000) wordt ondergebracht bij de Sociale Verzekeringbank ('SVB'). Dat betekent dat ambtenaren in dienst bij de SVB zullen beslissen omtrent de vervolgaanvragen van de bestaande cliënten van de PUR.



Stibbe

- 2.2. Er komt een apart toelatingsorgaan voor de beoordeling van de nieuwe eerste aanvragen. In dit verband is dat wel het College voor verzetdeelnemers en oorlogsgetroffenen genoemd. Ook wordt wel gesproken over PUR-nieuwe stijl. In elk geval bestaat het uit de oude raadkamers op grond van de Wet op pensioen- en uitkeringsraad.
- 2.3. De bewindslieden van VWS zullen volledig politiek aanspreekbaar zijn voor het beleidsterrein verzetdeelnemers en oorlogsgetroffenen.
- 2.4. Ten slotte heeft de minister gesteld dat de SVB op grond van artikel 4:84 Algemene wet bestuursrecht (Awb) gebonden is aan het beleid van de raadkamers.
- 2.5. Voor het model, zoals de staatssecretaris dat voor ogen ziet, is in elk geval wijziging van de Wet op de pensioen- en uitkeringsraad noodzakelijk. Immers, ingevolge artikel 3 van die wet is de Pensioen- en Uitkeringsraad belast met de toepassing en de uitvoering van de Wet buitengewoon pensioen 1940-1945, de Wet buitengewoon pensioen zeelieden-oorlogsslachtoffers, de Wet buitengewoon Indisch verzet, de Wet uitkeringen vervolgings-slachtoffers 1940-1945 en de Wet uitkeringen burger-oorlogsslachtoffers 1940-1945. Deze uitvoeringstaken zullen dus, in het plan van de staatssecretaris worden 'ondergebracht' bij de SVB. Dat wil concreet zeggen dat de ambtenaren die op dit moment in dienst zijn van de PUR voor de uitvoering van de in artikel 3 genoemde wetten, in dienst zullen treden bij de SVB. Hier zullen – uiteraard – ook ambtenaarrechtelijke kwesties spelen, doch een bespreking daarvan zou het bestek van dit advies te buiten gaan. Met het wijzigen van de desbetreffende wetten zal enige tijd gemoeid zijn. In het bijzonder zal de constructie van de staatssecretaris een aanzienlijke wetswijziging inhouden, omdat de staatssecretaris zoals in randnummer 2.7 nog aan de orde zal komen, politiek volledig aanspreekbaar wenst te zijn voor het beleidsterrein verzetdeelnemers en oorlogsgetroffenen. De door de Cliëntenraad van de PUR voorgestelde constructie is eenvoudiger, zodat, naar verwachting, minder wetgevingstechnische arbeid zal behoeven te worden verricht.
- 2.6. Ingevolge artikel 11 van de PUR kent de PUR drie kamers, raadkamers genaamd, die – kort gezegd – elk binnen hun taakgebied belast zijn met het vaststellen van beleidsregels met betrekking tot de wetstoepassing. De bedoeling is dat deze bevoegdheid van de raadkamers in elk geval blijft bestaan.
- 2.7. Het feit dat de staatssecretaris stelt dat de bewindslieden van VWS volledig politiek aanspreekbaar zijn voor het beleidsterrein verzetdeelnemers en oorlogsgetroffenen, houdt in dat de minister van VWS dus ook toezicht moet houden op de SVB, voorzover het betreft de uitvoering van de taken die thans op grond van artikel 3 van de Wet PUR zijn opgedragen aan de PUR. Aangezien de SVB een zogeheten 'zelfstandig bestuursorgaan' is waarop, ingevolge de Wet financiering sociale verzekeringen, de minister van Sociale Zaken 'toezicht' uitoefent, zou dit dus moeten betekenen dat ook die wet terzake wordt veranderd, aangezien de bewindslieden van VWS dan over dezelfde bevoegdheden terzake van het toezicht zouden moeten beschikken als de minister van Sociale Zaken. In feite is er dan dus sprake van een zelfstandig bestuursorgaan, t.w. het SVB, waarop twee ministers toezicht houden. Bij mijn weten komt een dergelijke constructie in Nederland niet voor en is deze constructie dus tamelijk uniek. Het komt wel voor dat in een wet in formele zin, een minis-

Stibbe

ter, in overeenstemming moet handelen met een andere minister. Dat houdt echter wel dat de minister die verantwoordelijk is voor de desbetreffende zbo, degene is die politiek aanspreekbaar is. In Aanwijzing 124L van de Aanwijzingen voor de regelgeving wordt in dat opzicht bepaald dat bij wet de verhouding tussen de minister en een zelfstandig bestuursorgaan wordt geregeld en dat, teneinde de ministeriële verantwoordelijkheid te effectueren, voldoende bevoegdheden moeten worden toegekend aan een minister, dan wel de Kroon in verhouding tot een zelfstandig bestuursorgaan. Uit het feit dat hier in het enkelvoud over 'een minister' wordt gesproken, houdt naar mijn mening ook in dat het voorstel niet in overeenstemming is met de Aanwijzingen voor de regelgeving, indien twee ministers bevoegd zouden zijn op het toezicht van een zelfstandig bestuursorgaan. Veeleer ligt het voor de hand bij één zelfstandig bestuursorgaan het toezicht bij één specifieke minister te regelen. Overigens vormen de zogeheten Aanwijzingen voor de regelgeving geen dwingendrechtelijk kader, waarvan bij wet in formele zin niet zou mogen worden afgeweken. Zou de wetgever dus de constructie van de staatssecretaris van VWS wenselijk(er) achten, dan kan de wetgever besluiten om in zoverre af te wijken van hetgeen bepaald is de Aanwijzingen voor de regelgeving. Wel zal de door de staatssecretaris voorgestane constructie, die er in feite op neerkomt, dat er twee ministers zijn die op één zelfstandig bestuursorgaan, t.w. de SVB, toezicht houden, op kritiek van de Raad van State kunnen rekenen. De staatssecretaris zal dan moeten uitleggen of er geen betere constructie denkbaar is, waarbij wordt voorkomen dat twee ministers op één zbo toezicht houden.

- 2.8. Hetgeen hiervoor in 2.7 is overwogen omtrent de Aanwijzingen voor de regelgeving volgt ook uit de Kaderwet zelfstandige bestuursorganen, waarin als minister wordt gedefinieerd 'onze minister wie het aangaat' (artikel 1). Terzijde zij overigens opgemerkt dat de Kaderwet op dit moment niet van toepassing is op het SVB en op de PUR, omdat ingevolge artikel 2, lid 2, van die wet op zelfstandige bestuursorganen die voor het tijdstip van de inwerkingtreding van de wet (1 februari 2007) zijn ingesteld, de Kaderwet alleen van toepassing is indien een algemene maatregel van bestuur of ministeriële regeling dat bepaalt. Beide zijn nog niet tot stand gekomen. Ook hier geldt, zoals bij 2.7 opgemerkt, dat de Raad van State, hoewel de Kaderwet niet van toepassing is, zich toch kritisch zal betonen omtrent de door de staatssecretaris voorgestelde constructie.
- 2.9. Indien de Wet PUR en de Wet financiering sociale verzekeringen zodanig worden gewijzigd, dat de staatssecretaris van VWS ook toezicht houdt op de ambtenaren die de wetten, zoals nu genoemd in artikel 3, Wet PUR, uitvoeren, dan is daarmee nog niet zeker gesteld dat de desbetreffende ambtenaren, die dan in dienst zijn van de SVB, gehouden zijn aan de 'beleidsregels' die de PUR-nieuwe stijl, dan wel het College voor verzetdeelnemers en oorlogsgetroffenen, uitvaardigen. Beleidsregels hebben ingevolge 1:3, lid 4, Awb een aparte definitie. Artikel 4:84 Awb, waarnaar de staatssecretaris van VWS verwijst, is uitsluitend van toepassing ten aanzien van die beleidsregels. Dit betekent dat de stelling van de staatssecretaris dat de ambtenaren van de SVB, bij de uitvoering van de in artikel 3, van de huidige Wet PUR genoemde wetten, gebonden zouden zijn aan de beleidsregels van de PUR op grond van artikel 4:84 Awb, niet juist is. Immers, onder een beleidsregel wordt verstaan een bij besluit vastgestelde algemene regel omtrent de afweging van belangen, de vaststelling van de feiten of de uitleg van wettelijke voorschriften bij het gebruik van een bevoegdheid van een bestuursorgaan (artikel 1:3, lid 4, Awb). Dat betekent dat van beleidsregels in

Stibbe

de zin van artikel 1:3, lid 4, Awb uitsluitend kan worden gesproken, indien het bestuursorgaan, dat bevoegd is het beleid uit te voeren, die beleidsregels ook vaststelt. Aangezien het in de nieuwe constellatie de bedoeling is dat de ambtenaren, die belast zijn met de uitvoering van de in artikel 3 Wet PUR genoemde wetten, in dienst treden van de SVB en dus hiërarchisch ondergeschikt zijn aan het bestuur van het SVB, waarop de minister van Sociale Zaken (en de staatssecretaris van VWS) toezicht houden, betekent dat dat de PUR geen (uitvoerings)bevoegdheden heeft ten aanzien van deze ambtenaren. De 'beleidsregels' die de raadkamers van de PUR zullen vaststellen, betreffen dan dus ook niet de uitoefening van de bevoegdheden van de raadkamers van de PUR. Een en ander betekent dat artikel 4:84 Awb ten aanzien die 'beleidsregels' niet van toepassing is. Het is op zichzelf mogelijk dat een op artikel 4:84 Awb gelijkende binding tot stand wordt gebracht. In de nieuwe Wet PUR zal moeten worden bepaald dat de ambtenaren van de SVB gehouden zijn om het bestaande beleid van de raadkamers van de PUR en het nog op te stellen toekomstige beleid toe te passen, waarbij de PUR-nieuwe stijl ook de bevoegdheid zou moeten krijgen om in individuele gevallen instructies te geven (de term beleidsregels zij te vermijden, gelet op het feit dat hier ingevolge de Awb iets anders onder wordt verstaan).

- 2.10. Tijdens onze bespreking van maandag 1 september 2008 heeft u mij nog voorgehouden de situatie, indien een cliënt in bezwaar gaat. Daarbij doen zich twee modaliteiten voor. De eerste modaliteit is een bezwaarschrift, gericht tegen een eerste nieuwe toelating. Op dat bezwaarschrift zal, ook in de nieuwe constellatie, zonder meer door het bestuur van de PUR-nieuwe stijl (of het College voor verzetsdeelnemers en oorlogsgetroffenen) een besluit op bezwaar kunnen worden genomen, omdat dat orgaan ook het besluit in primo heeft genomen. Anders ligt het bij de reguliere uitvoeringsbeschikkingen. Een besluit in primo is dan genomen door het bestuur van de SVB, zodat een bezwaarschrift tegen dat besluit, ook bij het bestuur van de SVB zal moeten worden ingediend. Het bestuur van de SVB zal dan ook het besluit op bezwaar nemen. Besproken is de constructie dat de PUR-nieuwe stijl als een 'adviescommissie' zal fungeren bij een dergelijke beslissing op bezwaar. Voorzover hierbij wordt bedoeld op een bezwaarschriftenadviescommissie als bedoeld in artikel 7:13 van de Awb, waarbij bovendien het advies van die commissie de status van 'verplicht advies' zou moeten krijgen, is dit in strijd met artikel 7:13, lid 7, Awb. Immers, ingevolge dat artikel kan het bestuursorgaan dat het besluit op bezwaar neemt altijd van een advies van de bezwaarschriftencommissie afwijken. Uiteraard is het mogelijk om bij wet in formele zin in zoverre af te wijken van dit artikellid, maar naar mijn mening zal de wetgevingsadviserende afdeling van de Raad van State hier bezwaren tegen hebben.

3. HET MODEL VAN DE CLIËNTENRAAD VAN DE PUR

- 3.1. Het model van de Cliëntenraad van de PUR ziet er – kort gezegd – zo uit dat de huidige raadkamers van de PUR blijven bestaan en dat de ambtenaren, die thans de in artikel 3 van de Wet PUR genoemde wetten uitvoeren, wel in dienst treden bij de SVB, maar dat zij krachtens mandaat, gegeven door het bestuur van de PUR, de in artikel 3 van de Wet PUR genoemde wetten uitvoeren.
- 3.2. Het betreft dan in elk geval een mandaat aan niet ondergeschikten, omdat de aldus in dienst getreden ambtenaren van de SVB, niet hiërarchisch ondergeschikt zijn aan de PUR. Dit be-

Stibbe

tekent dat op grond van artikel 10:4, lid 1, Awb de instemming van de (ambtenaren van) SVB is vereist. Aangezien de Awb spreekt over de toestemming van de niet ondergeschikten, gaat dit ervan uit dat de persoonlijke toestemming van de desbetreffende ambtenaren benodigd is. Indien evenwel het bestuur van de SVB besluit dat die individuele ambtenaren die toestemming niet moeten geven, zal de facto ook de instemming nodig zijn van de SVB, als organisatie.

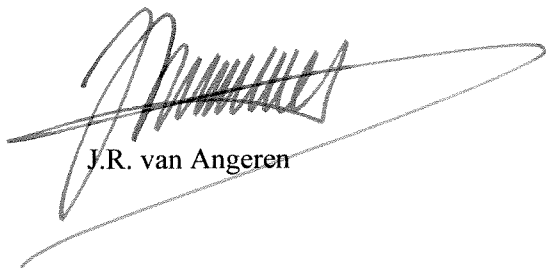
- 3.3. Een dergelijk mandaat zal niet mogelijk zijn, indien de aard van de uit te oefenen bevoegdheid zich tegen mandaat zou verzetten. Naar mijn mening is niet in te zien dat dit hier het geval is. Het blijft immers de uitoefening van bevoegdheden, waarvoor de PUR-nieuwe stijl de beleidsuitgangspunten vaststelt.
- 3.4. Ook valt niet in te zien dat één van de Aanwijzingen van de regelgeving zich daartegen verzet. In het bijzonder heeft de staatssecretaris erop gewezen dat het niet zou zijn toegestaan dat de ene zbo toezicht houdt op de andere zbo. Waarschijnlijk bedoelt de staatssecretaris dan dat het niet geoorloofd zou zijn dat de PUR-nieuwe stijl, mede 'toezicht houdt' op de SVB. Naar mijn mening is van een dergelijke situatie geen sprake, omdat de mandaatconstructie alleen inhoudt dat het bestuur van de PUR kan ingrijpen in individuele gevallen en ook in individuele gevallen instructies kan geven. Van het uitoefenen van 'toezicht' op de SVB is niet zozeer sprake. Een 'mandaat'-constructie is naar mijn mening minder gekunsteld dan de constructie, die de staatssecretaris van VWS heeft voorgesteld.
- 3.5. De staatssecretaris van VWS heeft in haar brief van 17 juni 2008 gesteld dat zij politiek volledig aanspreekbaar wil zijn voor het beleidsterrein verzetsdeelnemers en oorlogsgetroffenen en dat zij toezicht wil houden op de wetsuitoefening door de SVB. Daarnaast volgt uit die brief dat de staatssecretaris zich ook op het standpunt heeft gesteld dat via de mandaatconstructie de staatssecretaris geen rechtstreeks toezicht kan uitoefenen op de SVB. Daarmee wordt de suggestie gewekt dat de mandaatconstructie de PUR-nieuwe stijl minder 'waarborgen' zou geven, indien de betrokken ambtenaren van de SVB, die krachtens mandaat van het bestuur van de PUR handelen, zich niet aan de mandaatinstructies houden. In dat geval staan, evenwel, het bestuur van de PUR enige juridische middelen ter beschikking, zoals het geven van instructies per geval (artikel 10:6, lid 1, Awb) en het op verzoek verschaffen van inlichtingen over de uitoefening van de gemandateerde bevoegdheid (artikel 10:6, lid, Awb). Bovendien kan het bestuur van de PUR altijd zelf nog de desbetreffende bevoegdheid uitoefenen (artikel 10:7, Awb). Indien de betrokken ambtenaren van de SVB stelselmatig blijven weigeren om de door het bestuur van de PUR gegeven instructies uit te voeren, kan het bestuur van de PUR altijd het mandaat intrekken (artikel 10:8, Awb).
- 3.6. Ook in de bezwaarfase is het model van de Cliëntenraad van de PUR meer in overeenstemming met de Awb. Immers, ingevolge artikel 10:3, lid 3, Awb, wordt mandaat tot het beslissen op een bezwaarschrift niet verleend aan degene die het besluit, waartegen het bezwaar zich richt, krachtens mandaat heeft genomen. Dat betekent dat, indien er een bezwaarschrift wordt ingediend tegen uitvoeringsbesluiten, die door een ambtenaar, in dienst bij de SVB, krachtens mandaat namens de PUR zijn genomen, een dergelijk bezwaarschrift kan worden afgehandeld door het bestuur van de PUR, zodat het besluit op bezwaar door het bestuur van de PUR kan worden genomen.

4. CONCLUSIE

- 4.1. Het model van de staatssecretaris, dat erin voorziet dat de uitvoeringstaken van de in artikel 3 Wet PUR genoemde wetten, worden uitgeoefend door de ambtenaren in dienst van de SVB en waarbij zij politiek verantwoordelijk blijft voor de uitvoering van die wetten, vereist een ingrijpende wetgevingsoperatie. De minister van VWS zal ingevolge de gewijzigde Wet PUR en de gewijzigde Wet financiering sociale verzekeringen, toezicht moeten kunnen uitoefenen op de SVB. In feite krijgt de SVB dan twee toezichthoudende ministers. Deze constructie is gekunsteld en omslachtig.
- 4.2. Het model van de Cliëntenraad van de PUR, waarbij de ambtenaren, die in dienst zijn getreden van de SVB, krachtens mandaat, verleend door het bestuur van de PUR, de in artikel 3 Wet PUR genoemde taken uitvoeren, stuit juridisch niet op bezwaren. Het betreft mandaat aan niet ondergeschikten, waarvoor de toestemming van de SVB nodig is. Ook voor de bezwaarfase biedt dat model meer voordelen. Het bestuur van de PUR kan dan op een bezwaarschrift beslissen, nu het besluit in primo genomen is krachtens mandaat. De minister behoudt toezicht op de PUR, zoals zij dat altijd al had.

Ik vertrouw erop u hiermee naar behoren te hebben geïnformeerd. Voor nader overleg houd ik mij vanzelfsprekend beschikbaar.

Met vriendelijke groet,



J.R. van Angeren