

Vergaderjaar 1998–1999 Nr. 86d

26 011

Wijziging van de Ziekenfondswet, de Wet tarieven gezondheidszorg en de Wet ziekenhuisvoorzieningen in verband met wijzigingen in de taak, samenstelling en werkwijze van de in die wetten geregelde bestuursorganen, alsmede wijziging van andere wetten in verband daarmee (uitvoeringsorganen volksgezondheid)

BRIEF VAN DE STAATSSECRETARIS VAN SOCIALE ZAKEN EN WERKGELEGENHEID

Aan de Voorzitter van de Eerste Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 8 juni 1999

1. Inleiding

In mijn antwoorden op de schriftelijke vragen van de leden Jaarsma, Heijmans, Gelderblom en Veling d.d. 23 maart 1999 heb ik toegezegd dat ik u vòòr de behandeling van het kabinetsstandpunt Structuur Uitvoering werk en Inkomen (SUWI) door de Tweede Kamer, op de hoogte zou stellen van de resultaten van de in de motie Jaarsma gevraagde evaluatie. Deze motie is tijdens de behandeling van het wetsvoorstel dat geleid heeft tot de Organisatiewet sociale verzekeringen (Osv 1997) door uw Kamer aangenomen¹.

In deze brief zal ik ingaan op de financiële scheiding tussen publiek en privaat, de mate van interdependentie tussen de uitvoeringsinstellingen (uvi's) en de private delen van de concerns waar zij deel van uitmaken en op de financiële en juridische aspecten daarvan. Bij de bespreking van de uitvoeringsinstellingen is de Uitvoeringsinstelling Sociale Zekerheid voor Overheid en Onderwijspersoneel (USZO) buiten beschouwing gebleven. USZO valt als uitvoeringsinstelling pas per 1 januari 1998 (sinds die datum voert de USZO de WAO voor het overheids- en onderwijspersoneel uit) onder het toezicht van het College van toezicht sociale verzekeringen (Ctsv).

Deze brief is gebaseerd op de rapportages van het Ctsv over de financiële scheiding van publiek en privaat bij de uitvoering van de werknemersverzekeringen. Naar aanleiding van de motie Jaarsma is het Ctsv in 1997 gevraagd om bij de onderzoeken naar de ontvlechting aandacht te besteden aan de inhoud van de motie Jaarsma. In de Tweede vervolgrapportage ontvlechting, die in februari 1997 is verschenen, heeft het Ctsv aan dit verzoek voldaan². Deze rapportage had echter alleen betrekking op 1996, een jaar dat door het Ctsv zelf werd aangemerkt als een overgangsjaar. Dit beperkte de betekenis van de bevindingen en de

¹ Eerste Kamer, 1996–1997, nr 24 877, 145g

² Tweede vervolgrapportage ontvlechting, februari 1998. Door de Staatssecretaris van SZW aangeboden aan het parlement op 3 juli 1998 (TZ/TBO/98/14 281b).

conclusies van het Ctsv zozeer, dat het niet mogelijk bleek de vragen van de motie Jaarsma adequaat te beantwoorden. Mijn ambtsvoorganger heeft daarom het Ctsv gevraagd om zo snel als mogelijk met meer actuele informatie te komen. Op 1 februari 1999 heeft het Ctsv de Derde vervolgrapportage ontvlechting gepubliceerd, die als bijlage 1 bij deze brief is gevoegd. Deze rapportage is een actualisatie van de Tweede vervolgrapportage en bevat dan ook voornamelijk informatie over 1997. Om u een meer actueel beeld te kunnen geven is het Lisv verzocht om enige aanvullende informatie, met name op het punt van de kosten van de uitbestedingen. Deze informatie is verwerkt in deze brief.

Deze brief is als volgt opgebouwd. In de volgende paragraaf wordt toegelicht welke eisen er in de Osv 1997 en de daarop gebaseerde regelgeving worden gesteld aan de scheiding tussen publiek en privaat. In paragraaf 3 volgt een beschrijving van de in- en uitbestedingen binnen de concerns en de onderlinge afhankelijkheid van de activiteiten die worden verricht.

In paragraaf 4 zal ik aangeven welke maatregelen de uitvoeringsinstellingen hebben getroffen om de vereiste scheiding van publieke en private middelen te realiseren en om te voorkomen dat publiek geld wordt gebruikt om private activiteiten te financieren. In paragraaf 5 komen de gevolgen van de ontvlechting voor de ontwikkeling van de kosten van de uitvoering van de wettelijke taken aan de orde.

In paragraaf 6 wordt ingegaan op de vraag of de huidige situatie in overeenstemming is met de mededingingswetgeving. Deze brief sluit af met paragraaf 7 waarin ik aan zal geven welke vervolgstappen in de toekomst van mij verwacht kunnen worden en leg ik een verband met de beoogde toekomstige situatie zoals het kabinet die onlangs heeft neergelegd in het standpunt «Structuur Uitvoering Werk en Inkomen» (SUWI).

2. Wettelijk kader

In de nieuwe Organisatiewet Sociale Verzekeringen (nOSV), die op 1 januari 1995 in werking is getreden, was bepaald dat de toenmalige bedrijfsverenigingen de werknemers-verzekeringen niet meer zelf mochten uitvoeren, maar moesten uitbesteden aan een door de minister van SZW erkende uitvoeringsinstelling. Tussen de bedrijfsverenigingen en de uitvoeringsinstellingen moest een zakelijke relatie van opdrachtgever versus opdrachtnemer ontstaan. Daarmee werd al een beperkte vorm van marktwerking geïntroduceerd. De bedrijfsvereniging zou immers na beëindiging van het contract met de uitvoeringsinstelling, de uitvoering van de werknemersverzekeringen, aan een andere uitvoeringsinstelling kunnen uitbesteden.

In de loop van 1995 zijn er tussen alle betrokken partijen afspraken gemaakt over de ontvlechting van de bedrijfsverenigingen en de uitvoeringsinstellingen. Deze afspraken zijn vastgelegd in het Convenant Witteveen¹ en hebben o.a. tot doel om te garanderen dat:

- de publieke en private geldstromen gescheiden blijven;
- er geen belangenverstrengeling bestaat tussen bedrijfsverenigingen en uitvoeringsinstellingen;
- bedrijfsverenigingen de uitvoeringsinstellingen slechts financieren op basis van een administratieovereenkomst;
- de uitvoering van de wettelijke taken doelmatig gebeurt;
- het Ctsv toezicht kan houden op de uitvoering van wetten.
- de werknemersverzekeringen onverkort en blijvend goed uitgevoerd worden;
- de uitvoering van de taken van de bedrijfsverenigingen door de uitvoeringsinstellingen doelmatig is en (ook op termijn) kostenefficiënt is.

¹ Tweede Kamer, 1995–1996, nr 24 215, nr. 3.

Het gevolg was dat er een juridische, financiële en bestuurlijke scheiding tussen bedrijfsvereniging en uitvoeringsinstelling moest worden aangebracht. De bedrijfsverenigingen en de uitvoeringsinstellingen dienden ontvlochten te worden.

De bedrijfsverenigingen die hun eigen administratie tot 1995 voerden – Detam, BVG en SFB – moesten hun administratieve apparaat in een aparte rechtspersoon onderbrengen; de administratie werd met andere woorden uit de bedrijfsvereniging losgemaakt. De verenigingen GAK en GUO moesten ontbonden worden omdat de opdrachtgevers (de bedrijfsverenigingen) lid waren van de vereniging. Afgesproken werd dat uitvoeringsinstellingen zelf hun rechtsvorm mochten kiezen (stichting, BV of NV), alsmede een onderdeel van een holding mochten zijn.

De voorwaarden en uitgangspunten voor de financiële ontvlechting zijn verder uitgewerkt door de Technische Werkgroep Ontvlechting. Het door de werkgroep uitgebrachte rapport bevat onder meer de volgende, door het Ctsv bij het opstellen van de vervolgrapportages ontvlechting gebruikte uitgangspunten:

- tot 1 januari 2000 is er sprake van een overgangperiode waarin opdrachtgevers en opdrachtnemers contractueel verbonden zijn zolang er nog geen daadwerkelijke concurrentie tussen uitvoeringsinstellingen mogelijk is;
- het is de bedoeling dat alle uitvoeringsinstellingen aan het einde van de contractperiode een gelijke startpositie hebben, om een eerlijke concurrentie mogelijk te maken.

De afspraken uit het Convenant Witteveen zijn eind 1995 in wet- en regelgeving verankerd.

De feitelijke ontvlechting is vervolgens in de loop van 1996 gerealiseerd.

In de Osv 1997 is deze lijn uit de nOSV voortgezet. Opdrachtgever is het Lisv geworden, de rechtsoptvolger van de bedrijfsverenigingen. Het Lisv is verplicht om de uitvoering van de werknemersverzekeringen door middel van administratie- en jaarovereenkomsten aan de erkende uitvoeringsinstellingen uit te besteden. De regelgevende bevoegdheden zijn in de Osv 1997 anders verdeeld als gevolg van strikte scheiding tussen beleid, uitvoering en toezicht, maar de inhoud van de wet- en regelgeving ten aanzien van de scheiding tussen publiek en privaat is in grote lijnen ongewijzigd gebleven. Het geldende wettelijk kader ziet er als volgt uit.

2.1. Voorwaarden erkenning uitvoeringsinstelling

Op grond van artikel 59 van de Organisatiewet sociale verzekeringen 1997 (Osv 1997) kan de minister van SZW een rechtspersoon erkennen als uitvoeringsinstelling. Daartoe moet zij voldoen aan enkele erkenningscriteria, welke worden gesteld in artikel 60 van de Osv 1997 en in het op grond van dit artikel getroffen «Besluit voorwaarden erkenning uitvoeringsinstellingen»¹. In grote lijnen hebben de huidige erkenningscriteria betrekking op de splitsing van publiek en privaat, beperkingen inzake de besteding van winst, verbod op samenwerking met derden en beperking van activiteiten in het private deel. Voor een overzicht van de huidige criteria verwijs ik u naar bijlage 2.

In het Besluit voorwaarden erkenning uitvoeringsinstellingen is opgenomen dat de houdstermaatschappij er jaarlijks zorg voor draagt dat een andere accountant dan de accountant van de houdstermaatschappij op basis van een verklaring dat zoveel mogelijk gebruik zal worden gemaakt van de reeds verrichte controlewerkzaamheden door de accountant van de houdstermaatschappij:

- de geboekte resultaten in de uitvoeringsinstelling respectievelijk in de

¹ Besluit van 24 december 1997, tot vaststelling van een algemene maatregel van bestuur als bedoeld in artikel 60 van de Osv 1997 (Besluit voorwaarden erkenning uitvoeringsinstelling), Staatsblad 1997 803.

- andere rechtspersonen waarin de houdstermaatschappij rechtstreeks aandelen houdt, deugdelijk onderscheiden zijn geadministreerd;
- de toerekening van kosten en baten m.b.t. de uitvoering van de wettelijke taken is geschied met inachtneming van de ter zake vastgestelde regels en vast te stellen richtlijnen.

Deze verplichting staat in de praktijk bekend als de «artikel 18 accountant».

2.2. *Uitbesteding werkzaamheden*

Met ingang van 1 maart 1997 heeft het Lisv de bevoegdheden van het Ctsv inzake het verlenen van toestemming voor uitbestedingen van werkzaamheden door uitvoeringsinstellingen overgenomen. Op grond van artikel 42 OSV 1997 dient het Lisv vooraf toestemming te verlenen voor uitbesteding van taken door een uitvoeringsinstelling (uvi). De staatssecretaris van SZW heeft regels gesteld (bijgevoegd als bijlage 3) waarin de werkzaamheden worden beschreven ten aanzien waarvan het Lisv toestemming onthoudt of kan verlenen.

Het Lisv heeft voor de beoordeling van de uitbestedingen criteria ontwikkeld, de zogenaamde «voorwaarden voor uitbesteding van taken door een uitvoeringsinstelling» (bijgevoegd als bijlage 4)

Daarnaast heeft het Lisv in bestuursbesluiten de volgende onderverdeling in categorieën uitbestedingen gemaakt: de uitbesteding van kerntaken, belangrijke taken en ondersteunende taken:

1. Kerntaken: dit zijn taken die rechtstreeks verband houden met de uitvoering van de distribuerende en collecterende taak en de daarmee samenhangende informatiehuishouding van de uvi's;
2. Belangrijke taken: dit zijn taken die niet als kerntaken worden beschouwd maar eveneens niet zijn aan te merken als ondersteunende taken als omschreven in artikel 2 van de Regeling uitbesteding door uvi's. Het gaat om werkzaamheden die van groot belang zijn voor het functioneren van de uvi's en een beleidsmatig karakter hebben.
3. Ondersteunende taken: dit zijn taken die ondersteunend zijn bij de uitvoering van de kerntaken. De uitbesteding van kerntaken is volgens de ministeriële regeling in het geheel niet toegestaan. Bij de uitbestedingen van belangrijke taken is het onder meer van belang dat het Lisv toetst of de zelfstandigheid van de uvi niet wordt aangetast. Bij de uitbesteding van ondersteunende werkzaamheden gelden minder strenge eisen.

In het kader van het onderzoek publiek/privaat is onder andere het volgende beoordelingscriterium van belang. Het Lisv beoordeelt verzoeken tot uitbesteding onder meer op doelmatigheid en vervolgens op marktconformiteit. De doelmatigheid van de uvi is naar de mening van het Lisv gediend als de uitbesteding leidt tot verlaging van de kosten voor de uvi. Indien die verlaging aannemelijk is, wordt vervolgens getoetst of de tarieven die door de gecontracteerde partij in rekening worden gebracht marktconform zijn, oftewel de vergelijking met derden kunnen doorstaan.

2.3. *Inbesteding werkzaamheden (andere taken)*

Op grond van artikel 50 OSV 1997 kan door de minister van SZW schriftelijk toestemming worden verleend aan een uitvoeringsinstelling voor het vervullen van andere taken dan de uitvoering van sv-wetten. Het Ctsv gebruikt hiervoor het begrip «inbestedingen». De voorwaarden voor het verkrijgen van toestemming en de omschrijving van andere taken liggen vast in het Besluit toetsingskader andere taken¹. Belangrijke voorwaarden zijn een scheiding tussen private en publieke geldstromen en het voorkomen van concurrentievervalsing.

¹ Besluit van 26 februari 1997 tot vaststelling van een algemene maatregel van bestuur als bedoeld in artikel 50 van de OSV 1997 (Besluit toetsingskader andere taken), Staatsblad 1997 98.

Op grond van het nu geldende besluit toetsingskader andere taken¹ kan uitsluitend toestemming verleend worden voor:

1. alle werkzaamheden met betrekking tot bovenwettelijke aanvullingen op de WW, ZW, AAW of WAO, indien deze aanvullingen gebaseerd zijn op een regeling die tot stand is gekomen in overleg tussen werknemers en werkgevers of tussen werknemers- en werkgeversverenigingen. Voor uitbetaling van uitkeringen wordt alleen toestemming verleend als deze tegelijk met uitkering op grond van de ZW, WW, AAW of WAO worden uitbetaald;
2. premieheffing en -inning en daarmee verwante handhavingsactiviteiten op grond van cao-regelingen die wel nauw verwant zijn met wettelijke taken, maar geen bovenwettelijke aanvulling vormen. Het gaat hierbij o.a. om scholingsregelingen en vut- en pensioenregelingen;
3. uitvoering van een wettelijke verplichte verzekering van het risico van loonderving, bijvoorbeeld regelingen voor zeevarenden zoals vastgelegd in het Wetboek van Koophandel;
4. verrichten van werkzaamheden met betrekking tot de uitvoering van de Algemene Bijstandswet en de Arbeidsvoorzieningenwet 1996;
5. werkzaamheden die in het kader van de Regeling subsidiëring vergoedingen huishoudelijke hulp ten behoeve van de Ziekenfondsraad worden verricht;
6. het verrichten van arbeidsongeschiktheidsbeoordelingen in het kader van de uitvoering van de Algemene Nabestaandenwet en de Algemene Kinderbijslagwet.

Ten aanzien van de kosten van de andere taken is de Ministeriële Regeling toerekening uitvoeringskosten ex artikel 80 van de Osv 1997 van toepassing². In deze regeling is bepaald op welke manier de kosten van werkzaamheden die zowel voor het Lisv als voor andere opdrachtgevers worden verricht verdeeld moeten worden. Deze regels houden in dat de bedragen die de andere opdrachtgevers moeten betalen in ieder geval kostendekkend dienen te zijn. Indien de uitvoeringsinstelling geen onderbouwing kan geven van de werkelijke, additionele kosten van de andere taken, geldt een andere verdeelsleutel, die ertoe leidt dat de private opdrachtgevers meer moeten betalen voor de diensten van de uitvoeringsinstellingen.

2.4. Toetsingskader Ctsv

Het Ctsv heeft de wettelijke eis van marktconformiteit die zowel voor uitbestedingen als voor andere taken geldt, nader uitgewerkt in een toetsingskader. Onder marktconformiteit verstaat het Ctsv: handelen onder voorwaarden die op vergelijkbare markten of op dezelfde markt bij vergelijkbare diensten gebruikelijk zijn. Een offerteprocedure is de meest objectieve en eenvoudige manier om te bepalen of de prijs die voor een geleverde dienst in rekening wordt gebracht marktconform is³.

Het Ctsv erkent dat het in de overgangperiode van de uitvoeringsorganisatie van de sociale verzekeringen niet mogelijk is dat alle uitbestedingscontracten van de uitvoeringsinstellingen via een offerteprocedure tot stand komen. Om het ontbreken van marktconformiteit op te vangen eist het Ctsv in ieder geval dat de contracten worden vergeleken met gangbare voorwaarden op vergelijkbare markten. Dit kan door middel van een zogeheten «benchmark-onderzoek».

Voorts eist het Ctsv dat alle relaties tussen het publieke en het private deel van de holdings op zakelijke leest zijn geschoeid. Dit betekent dat er aantoonbaar onafhankelijke, zakelijke onderhandelingen moeten plaats vinden over de contracten, dat er in principe wordt afgerekend op basis van de vooraf afgesproken tarieven en dat er een adequate kostprijsmethodiek is om de aanvaardbaarheid van de tarieven te onderbouwen.

¹ In verband met een aantal in de praktijk gerezen vragen is overigens een aanvulling op dit besluit in een vergevorderd stadium van voorbereiding.

² Regeling toerekening uitvoeringskosten sociale verzekeringen, Staatscourant 1999, nr. 71.

³ De door het Ctsv voorgeschreven offerteprocedure is ook vereist op grond van de Europese aanbestedingsrichtlijnen.

Daarnaast heeft het Ctsv nog aanvullende voorwaarden geformuleerd voor een adequate scheiding tussen publiek en privaat. Het Ctsv verwacht dat tenminste de volgende maatregelen worden getroffen:

- scheiding van taken en verantwoordelijkheden tussen publiek en privaat;
- een administratieve organisatie die de beoogde scheiding waarborgt;
- duidelijk werkinstructies;
- interne controles;
- een afzonderlijke verantwoording van de leiding van de concerns en de uitvoeringsinstellingen over de scheiding van publiek en privaat.

3. De uitvoeringsinstellingen en de holdings

3.1 Algemeen

De organisatiestructuren van de concerns moeten voldoen aan de erkenningsvoorwaarden. De erkenningsvoorwaarden bevatten bepalingen met betrekking tot de statuten van zowel de uvi, de houder van de aandelen van de uvi (de houdstermaatschappij) als de stichting die de publieke aandelen (ook wel aandelen A genoemd) van de houdstermaatschappij houdt, de zogenaamde Stichting A. In de erkenningsvoorwaarden worden beperkingen gesteld ten aanzien van de doelstelling van eerdergenoemde rechtspersonen. Verder is bepaald dat winstuitkeringen en liquidatiesaldi toevloeien naar de Stichting A. Een eventueel batig saldo van de Stichting A bij liquidatie komt toe aan de sv-fondsen. Op die manier blijven gemaakte winsten bij de uitvoering van de publieke taken binnen het publieke sv-circuit. Voorts behoeft een aantal belangrijke besluiten van de houdstermaatschappij die betrekking hebben op de uvi de goedkeuring van de Stichting A.

Een eerste toets aan de erkenningsvoorwaarden vindt plaats door de staatssecretaris van Sociale Zaken en Werkgelegenheid (SZW) voorafgaande aan de erkenning van de uvi's, na het Ctsv hierover om advies te hebben gevraagd. Het College toetst voorts in de praktijk of de uvi c.q. het concern blijft voldoen aan de erkenningsvoorwaarden. De staatssecretaris van SZW benoemt, na advies van de leden van het bestuur van de Stichting te hebben ingewonnen, de voorzitters van de Stichtingen A.

In bijlage 5 treft u beschrijvingen van de organisaties van de concerns en de uitbestedingsrelaties aan. Bijlage 6 betreft een overzicht van de andere taken (inbestedingen) die uitvoeringsinstellingen verrichten.

3.2. De omvang van de uitbestedingen

Hierna is per uitvoeringsinstelling aangegeven welke bedragen (in miljoenen guldens) volgens de Ctsv-rapportage gemoeid waren met de uitbestedingen in 1996 en 1997.

	SFB	GUO	GAK	Cadans	Totaal
1996	131	37	214	13	395
1997	127	37	263	79	506

In 1997 zijn de uitvoeringskosten van de uitvoeringsinstellingen gezamenlijk 2,684 miljard gulden. Hiervan werd dus 507 miljoen uitgebesteed (19%). In 1997 is ten opzichte van 1996 vooral een toename zichtbaar bij het GAK en Cadans.

Er is een groot verschil zichtbaar per uvi. De SFB besteedt relatief het meeste uit (46%). Cadans heeft een uitbestedingspercentage van 13.

3.3. De omvang van de andere taken (inbestedingen)

Hierna is aangegeven welke bedragen (in miljoenen guldens) er volgens de Ctsv-rapportage zijn gemoeid met de andere taken die door de uitvoeringsinstellingen worden verricht.

	SFB	GUO	GAK	Cadans	Totaal
1996	9	17	13	15	54
1997	6	9	10	10	35

Uit dit overzicht blijkt dat het (financieel) belang van het uitvoeren van andere taken gering (GUO: 6%) tot zeer gering (GAK: 0,6%) is. Dit wordt met name veroorzaakt door het strikte kader dat door het Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid wordt gehanteerd bij de toestemming aan uitvoeringsinstellingen om andere taken te mogen uitvoeren. Dit om te voorkomen dat sommige uitvoeringsinstellingen een concurrentievoordeel behalen of dat bestaande uitvoeringsinstellingen een voorsprong kunnen nemen ten opzichte van (aspirant-)uitvoeringsinstellingen, die zich naar verwachting pas in 2002 op de markt kunnen begeven.

4. De scheiding en de interdependentie tussen publiek en privaat

In de Tweede vervolgrapportage ontvlechting van het Ctsv werd geconstateerd dat er nog geen waterdichte scheiding tussen publiek en privaat was aangebracht en werd een groot aantal verbeterpunten geformuleerd. Uit de Derde vervolgrapportage blijkt dat lang niet alle gewenste verbeteringen zijn doorgevoerd. In het algemeen is, volgens het Ctsv, de aandacht van de betrokken uitvoeringsinstellingen en holdings voor dit onderwerp niet volledig op orde.

Bij de meeste holdings is de administratie van de uitvoeringsinstelling daadwerkelijk gescheiden van de administratie van de werkmaatschappijen. Enkele holdings laten de administratie van de uitvoeringsinstelling door een andere werkmaatschappij verrichten. In die gevallen worden de geboekte resultaten echter deugdelijk onderscheiden.

De meeste concerns zijn zich bewust van de noodzaak van een strikte scheiding tussen publieke en private activiteiten. Ondanks dit bewustzijn moet geconstateerd worden dat de interne beheersing van de scheiding tussen publiek en privaat (interne instructies, functie-scheiding) voor verbetering vatbaar is. De interne beheersing van de scheiding publiek en privaat is voor Gak Nederland BV en SFB UOSV voldoende. Het Ctsv adviseert daarbij wel dat voor alle leveringen tussen publieke en private werkmaatschappijen contracten worden opgesteld.

Van SGG Stigas GUO Groep en Cadans Holding stelt het Ctsv vast dat de interne beheersing van de scheiding publiek en privaat in 1997 verbeterd is ten opzichte van 1996, maar nog niet voldoende is. De beheersing bij SGG Stigas GUO is nog niet voldoende, met name ten aanzien van de interne analyse en interne controle op de juistheid van de kosten en de organisatorische positie van de IAD en de Financiële administratie.

Over de uitbestedingen constateert het Ctsv in zowel de tweede als de derde vervolgrapportage in het algemeen dat een deel van de contracten (nog) niet is ondertekend en (nog) geen toestemming is verleend door het Ctsv c.q., sedert 1 maart 1997, door het Lisv. Voor een aantal leveringen zijn door enkele concerns geen contracten opgesteld. Het Ctsv constateert daarnaast dat van een deel van de contractering de wijze van totstandkoming niet is vast te stellen. Het Ctsv verwachtte in 1997, evenals in 1996, dat de uitvoeringsinstellingen bij het afsluiten van nieuwe raam- en jaarcontracten de onderhandelingen beter zullen documenteren zodat de zakelijkheid ervan kan worden vastgesteld.

Wat betreft de inbestedingen dient het ministerie van SZW goedkeuring te verlenen. Het Ctsv constateert in zowel de tweede als de derde vervolgrapportage ontvlechting dat soms geen toestemming is gevraagd aan de minister van SZW voor het verrichten van diensten van de uitvoeringsinstelling aan private werkmaatschappijen binnen het concern. Door de betrokken uitvoeringsinstelling werd in dergelijke situaties verondersteld dat geen toestemming werd vereist.

Daarnaast constateert het Ctsv in beide ontvlechtigingsrapportages dat bij een aantal uvi's de externe accountant en de accountant ex artikel 18 tijdens hun onderzoek niet specifiek hebben kunnen vaststellen of voor de in- en uitbestedingen toestemming is verkregen van de Minister van SZW respectievelijk het Lisv.

Aangezien het vragen en verkrijgen van toestemming voor in- en uitbestedingen, naar mijn mening, een essentieel onderdeel is voor het streven naar een waterdichte scheiding van publiek en privaat, zal ik hierop vervolgstappen nemen. In paragraaf 7 ga ik hier nader op in. De meeste uitbestedingscontracten zijn niet via een offerteprocedure tot stand gekomen en voldoen derhalve niet aan één van de criteria in het kader van marktconformiteit.

Door Cadans zijn er met betrekking tot Cadans Automatisering BV, dat 75% van het totaal aan uitbestedingen uitvoert, wel benchmarkonderzoeken uitgevoerd ten behoeve van het vaststellen van de marktconformiteit. Het marktconform handelen tussen Cadans uitvoeringsinstelling BV en de groepsmaatschappijen is echter niet meegenomen in de rapportage over het onderzoek van de externe accountant en de accountant ex artikel 18. Hierdoor kan er geen oordeel worden geveld over het marktconform handelen.

Bij SGG Stigas GUO Groep NV ontbreken ten aanzien van een aantal verrekeningen in 1997 formele contracten met de groepsmaatschappijen en is slechts gedeeltelijk toestemming verkregen voor de uitbestedingen. Wel wordt er een eerste aanzet gegeven tot de beoordeling van de marktconformiteit van de gehanteerde tarieven. Desondanks blijft echter de zakelijkheid van de onderlinge leveringen binnen de holding onvoldoende zichtbaar.

Ook binnen GAK Nederland behoeft de aandacht voor onderbouwing van marktconformiteit en zakelijk handelen nog nadere aandacht. Daarnaast acht het CTSV het wenselijk om voor alle onderlinge leveringen contracten af te sluiten.

Binnen het SFB is middels benchmarkonderzoeken vastgesteld dat de gehanteerde prijzen in 1996 en 1997 concurrerend met andere organisaties te noemen zijn. Overigens is bij SFB sprake van uitbestedingen die door het onrechtmatig karakter ervan zullen moeten worden teruggedraaid. Het Ctsv heb ik gevraagd te bewerkstelligen dat het Lisv, als opdrachtgever van het SFB, deze uitbestedingen beëindigt. Tevens heb ik het Ctsv gevraagd mij te informeren of ook bij andere uitvoeringsinstellingen uitbestedingen moeten worden beëindigd.

Het Ctsv zal erop toezien dat eind 1999, wanneer de lopende uitbestedingscontracten aflopen, waar mogelijk wel een aanbestedingsprocedure gevolgd zal worden. Het Ctsv concludeert in de Derde rapportage ontvlechting dat de uitvoeringsinstellingen begonnen zijn met het aantonen van de marktconformiteit van de uitbestedingen door middel van benchmarkonderzoek. De resultaten hiervan zijn nog onvoldoende. De relaties tussen uitvoeringsinstellingen en de private delen van de holding vertonen nog niet over de gehele linie het vereiste zakelijke karakter. Tevens worden verschillende methoden gehanteerd om de uiteindelijke kosten van de geleverde diensten en producten vast te stellen.

Het Ctsv concludeert verder dat de publieke en private poot soms sterk wederzijds afhankelijk zijn. Zo hebben de meeste uvi's een vitaal

onderdeel van hun proces, namelijk de automatiseringsfaciliteiten t.b.v. de gegevensverwerking, uitbesteed aan het private deel van de holding. Dit is niet onrechtmatig, onwenselijk of ongebruikelijk mits een goede contractuele regeling is getroffen om de continuïteit van de taken te waarborgen en er een zakelijke overeenkomst aan ten grondslag ligt.

Andersom geldt dat de private maatschappijen binnen de holdings soms sterk afhankelijk zijn van de afname van diensten. Zo bestond bijvoorbeeld in 1996 bij het GAK concern de omzet van een werkmaatschappij uit de private poot voor ongeveer 90% uit afname van automatiseringsdiensten door de uitvoeringsinstelling. Bij het SFB UOSV bestond in datzelfde jaar ongeveer 50% van de kosten uit kosten die zijn doorbelast vanuit de private poot van het concern als gevolg van uitbestedingen. Bij de overige uvi's kunnen dergelijke afhankelijkheden niet worden afgeleid.

Het Ctsv heeft bij geen enkele uitvoeringsinstelling kunnen vaststellen dat er sprake is geweest van materiële bevoor- of benadeling van publieke activiteiten.

De verantwoordingen van de holdingbesturen over de scheiding tussen publiek en privaat laten te wensen over. De directies van de uitvoeringsinstellingen hebben bij de verantwoordingen een bevestiging ex artikel 18 afgegeven («Letter of Representation»). Deze zijn echter niet door alle directies van de concerns afgegeven.

Bij één concern is door de accountant ex artikel 18 een accountantsverklaring met beperking afgegeven.

In paragraaf 7 zal ik aangeven dat ik overweeg om het toezichtsinstrumentarium uit te breiden. Eén van die uitbreidingen zal liggen op het gebied van de verplichting ten aanzien van de «artikel 18 accountant». Daarmee zou het Ctsv dan ook maatregelen kunnen nemen in een geval als bovengenoemd dat er door de accountant ex artikel 18 een verklaring met beperking wordt afgegeven. Daar zijn nu geen mogelijkheden voor.

Te constateren is dat de verklaringen van de artikel 18 accountant grote verschillen laten zien wat betreft opzet en kwaliteit. Voor 1999 zal het Ctsv een start maken met het voeren van overleg met betrokken partijen over het opstellen van een protocol waarin procedure, inhoud en tijdstippen verantwoording etc. zijn opgenomen.

Naar aanleiding van de bovengenoemde bevindingen heeft het Ctsv de uitvoeringsinstellingen gemaand om de vereiste scheiding tussen publiek en privaat te realiseren. Het Ctsv heeft hierbij betoogd dat voor een adequaat toezicht een aantal aanpassingen van zijn bevoegdheden nodig is. Zoals ik al eerder vermeldde zal ik in paragraaf 7 nader ingaan op de vervolgstappen die ik ter zake zal nemen.

5. De financiële gevolgen van ontvlechting

Om de vraag van de motie Jaarsma wat de invloed is geweest van de ontvlechting op de ontwikkeling van de publieke uitvoeringskosten goed te kunnen beantwoorden zou eigenlijk een vergelijking gemaakt moeten worden tussen de huidige situatie en de situatie zoals die geweest zou zijn, indien de ontwikkeling van de holdingsconstructie niet zou hebben plaats gevonden. Een dergelijk vergelijking is echter niet te maken. Om toch een uitspraak te kunnen doen over de invloed van de holdingconstructie op de uitvoeringskosten zal ik in deze paragraaf eerst ingaan op de ontwikkeling van de uitvoeringskosten in de afgelopen jaren. Tegen deze achtergrond zal ik vervolgens dieper ingaan op de wijze waarop de kosten binnen de holding worden verdeeld over publiek en privaat.

Een van de redenen van de toenmalige staatssecretaris van SZW om toe te staan dat de uvi's zouden worden opgenomen in een holding waarin ook private activiteiten zouden worden uitgevoerd, was de mogelijkheid van kostenreductie en efficiencyverbetering. Door de holdingconstructie zouden de uvi's in staat zijn om een deel van het personeel dat als gevolg van wettelijke maatregelen als TZ/ARBO en Wulbz overtollig was geworden een andere baan aan te bieden. Daarnaast zouden er schaal- en synergievoordelen behaald kunnen worden door het gezamenlijk uitvoeren van bepaalde werkzaamheden.

Uit de laatste rapportage uitvoeringskosten van het Lisv blijkt dat de reguliere uitvoeringskosten van de werknemersverzekeringen in de periode 1995–1997 zijn gedaald¹. In tabel 11 van deze rapportage staat aangegeven dat de reguliere kosten van de uvi's in 1995 2799 mln. bedroegen en in 1997 2596 mln.. In de Sociale Nota 1999 zijn deze cijfers verwerkt en zijn ook de totale uitvoeringskosten werknemersverzekeringen vermeld (inclusief kosten voorzieningen, Ctsv, Tica, Belastingdienst en exclusief kosten ziekenfondswet). Deze kosten dalen eveneens van 3128 mln. in 1995 naar 2833 mln. in 1997. Deze daling wordt voor een belangrijk deel bepaald door externe factoren. Met name het wegvallen van taken in het kader van de Ziektewet als gevolg van TZ/Arbo en Wulbz, hebben tot een forse daling van de uitvoeringskosten geleid. Als de meerjarige ontwikkeling wordt gecorrigeerd voor alle externe factoren, blijkt dat er ook dan sprake is van een lichte daling van uitvoeringskosten. De analyse die in de Sociale Nota 1999 is gemaakt laat zien dat de uitvoeringsinstellingen in de afgelopen jaren een beperkte efficiencyverbetering hebben gerealiseerd². Niet kan worden vastgesteld of er zonder het ontstaan van publiek-private holdings een sterkere daling van de uitvoeringskosten mogelijk zou zijn geweest. Om te bepalen of er binnen de holdingconstructie een juiste verdeling van de kosten over publiek en privaat plaats vindt, moet in principe gekeken worden naar:

- de prijs die de uvi's voor de uitbestede werkzaamheden betalen;
- de kosten die de uvi's in rekening brengen als zij voor derden werkzaamheden verrichten;
- de verdeling van de kosten van de holding over de uvi en de overige werkmaatschappijen binnen de holding.

Op basis van de beschikbare informatie kan er geen eenduidige conclusie worden geformuleerd. Het Ctsv heeft vastgesteld dat het merendeel van de uitbestedingen niet aan de criteria van marktconformiteit of zakelijkheid voldoet, maar voegt hier aan toe dat dit niet per definitie tot gevolg heeft dat er een benadeling van publieke activiteiten plaats vindt. Het Ctsv merkt zelfs op dat het mogelijk is dat het ontbreken van marktconforme tarieven gunstig kan zijn voor publieke uitvoeringskosten.

Bedacht moet worden dat de verdeling van de kosten tussen publiek en privaat niet alleen door de uitvoeringsinstellingen of de holdings wordt bepaald. Het Lisv speelt hierbij ook een belangrijke rol. Het Lisv onderhandelt immers met de uitvoeringsinstellingen over de kosten van de wettelijke taken. Het Lisv is op grond van de OSV 1997 verantwoordelijk voor een doelmatige uitvoering van de werknemersverzekeringen en heeft een expliciete taakstelling om de uitvoeringskosten de komende jaren fors te verlagen. Het Lisv streeft er dan ook naar de contractskosten zo laag mogelijk te houden. Deze kosten worden direct beïnvloed door de kosten die de uitvoeringsinstellingen aan derden betalen voor uitbestede werkzaamheden. Het Lisv toetst dan ook de doelmatigheid van de uitbestedingen door uitvoeringsinstellingen aan de hand van de zogeheten referentiediensten en -tarieven en met behulp van vergelijkingen tussen uitvoeringsinstellingen. Op die manier kan het Lisv een

¹ Lisv, Uitvoeringskosten werknemersverzekeringen 1995–2003, september 1998. De toename van de kosten in 1998 wordt met name veroorzaakt door incidentele factoren zoals de kosten doelmatigheidsprojecten en de kosten USZO.

² Sociale Nota 1999, Tweede Kamer 1998–1999, 26 202, nr. 2.

goede indicatie krijgen of de kosten van de uitbestede werkzaamheden lager of hoger liggen dan de kosten die een uvi zou hebben gemaakt als zij deze werkzaamheden zelf had uitgevoerd.

Het Lisv heeft er ook belang bij dat de uitvoeringsinstellingen voor de werkzaamheden die zij voor andere opdrachtgevers verrichten tenminste een kostendekkende vergoeding krijgen. Als dat immers niet het geval is, zouden de kosten van de andere taken worden afgewenteld op de publieke kas. Bij het bepalen van de verdeling van de kosten van uvi over het Lisv en de overige opdrachtgevers, moeten de uitvoeringsinstellingen de kosten-verdeelregels van de minister van SZW in acht nemen.¹ Als een uitvoeringsinstelling deel uitmaakt van een concern worden de bestuurs- en overheadkosten van het concern voor een deel toegerekend aan de uvi. Deze kosten zitten verwerkt in de tarieven die de uvi bij het Lisv in rekening brengt en vallen dus ook onder de kostenbeheersing van het Lisv.

Gelet op de algemene ontwikkeling van de uitvoeringskosten en op het feit dat er in het financieringssysteem de nodige controlemechanismen zitten, kan ik de redenering van het Ctsv volgen dat er geen sprake is van aanwending van publieke middelen voor private doeleinden. Dit laat onverlet dat het noodzakelijk is om de verdeling van de kosten over publiek en privaat scherper in beeld te krijgen. In de laatste paragraaf zal ik aangeven welke stappen ik daarvoor wil zetten.

6. Mededingingaspecten

Op 1 januari 1998 is de Mededingingswet in werking getreden. Met deze wet wordt aangesloten bij de mededingingsregels van de Europese Gemeenschap. In deze paragraaf wordt ingegaan op de vraag of de wijze waarop er binnen de holdings wordt in- en uitbesteed in overeenstemming is met de mededingingswetgeving.

Uitbestedingen van de uitvoeringsinstellingen dienen volgens de Europese aanbestedingsrichtlijnen aanbesteed te worden. In het rechtmatigheidsonderzoek 1997 is gebleken dat de implementatie van de Europese aanbestedingsrichtlijnen nog niet bij alle uitvoeringsinstanties is voltooid. Daarnaast wordt in de accountantscontrole op diverse wijzen aan de controle op de naleving van de aanbestedingsrichtlijnen en de evaluatie van tekortkomingen invulling gegeven. Om deze redenen zijn de aanbestedingsrichtlijnen niet betrokken in het onderzoek scheiding publiek en privaat. In 1998 zijn de uitvoeringsinstellingen door het Ctsv nadrukkelijk aangespoord om over te gaan tot integrale implementatie van de Europese aanbestedingsrichtlijnen. Artikel 6 van de Mededingingswet bevat een verbod op overeenkomsten tussen ondernemingen, besluiten van ondernemersverenigingen en onderling afgestemde feitelijke gedragingen van ondernemingen die ertoe strekken of ten gevolge hebben dat de mededinging op de Nederlandse markt (of een deel daarvan) wordt verhinderd, beperkt of vervalst.

De Osv 1997 is, zoals ook de considerans van de motie vermeldt, bedoeld als overgangssituatie naar volledige marktwerking op het terrein van de uitvoering van de sociale verzekeringswetten. Dit uit zich in het feit dat de uitvoeringsinstellingen één opdrachtgever, het Lisv, kennen en dat het Lisv, in de administratieovereenkomsten met de uitvoeringsinstellingen, bepaalt voor welke sector een uitvoeringsinstelling de sociale verzekeringswetten uitvoert. Onder het regime van de Osv 1997 kan derhalve nog niet van volledige marktwerking gesproken worden.

¹ Ministeriële regeling toerekening uitvoeringskosten sociale verzekeringen. Staatscourant 1999. Nr 71.

Tussen de uitvoeringsinstellingen is thans dus geen sprake van concurrentie. In dat perspectief ligt strijd met artikel 6 (of overige artikelen) van de Mededingingswet niet in de rede. Of in een concreet geval van een zodanige strijdigheid wel of geen sprake is, is uitsluitend aan de Nederlandse Mededingingsautoriteit om te beoordelen.

Voorzover gemeend zou worden dat het feit op zich dat de uitvoeringsinstellingen slechts één opdrachtgever hebben, die ook nog eens voor hen bepaalt voor welke «klanten» zij werken, een beperking van de Nederlandse markt voor uitvoering van sociale verzekeringswetten inhoudt, zij opgemerkt dat hier sprake is van een overgangssituatie. Die overgangssituatie was juist nodig omdat volledige marktwerking niet ineens kon worden bereikt.

Elke uitvoeringsinstelling maakt thans deel uit van een concern. Het is daarom de vraag in hoeverre er tussen houdstermaatschappij en dochtermaatschappijen afspraken kunnen bestaan die de mededinging beperken en daardoor in strijd komen met het verbod van artikel 6 Mededingingswet.

Toetsing van de organisatie van de holding waarvan een uvi deel uitmaakt, aan de Mededingingswet levert het volgende beeld op. Het hiervoor reeds genoemde artikel 6 van de Mededingingswet is alleen van toepassing op overeenkomsten, besluiten en onderling afgestemde gedragingen waarbij twee of meer ondernemingen zijn betrokken die ten opzichte van elkaar een zelfstandigheid hebben en die hen in staat stelt hun marktgedrag onafhankelijk van elkaar te bepalen.

De aandelen in een uitvoeringsinstelling worden gehouden door een houdstermaatschappij, die tevens aandelen in private ondernemingen houdt. Zo'n concern is een concentratievorm van verschillende ondernemingen die een zekere zelfstandigheid kunnen behouden. De mate van zelfstandigheid is afhankelijk van de mate van zeggenschap die de houdstermaatschappij (moedermaatschappij) heeft over de werkmaatschappijen (dochtermaatschappijen). Bij concernrelaties zal naar gelang van de mate van zeggenschap van de moedermaatschappij over de dochtermaatschappij, van een dergelijke zelfstandigheid wel of geen sprake zijn. Dit geldt ook ten aanzien van de concerns waarvan uitvoeringsinstellingen deel uitmaken. Samenwerking tussen de ondernemingen binnen deze concerns kan, bij het ontbreken van zelfstandigheid van deze ondernemingen, geen strijd met artikel 6 van de Mededingingswet opleveren.

Ook voorzover de werkmaatschappijen van een concern, waarvan een uitvoeringsinstelling deel uitmaakt, wel zelfstandig zijn zullen «afspraken» tussen die werkmaatschappijen onderling niet als strekking of gevolg hebben dat de mededinging op de Nederlandse markt of een deel daarvan wordt verhinderd, beperkt of vervalst. Immers, de economische activiteiten van de verschillende dochterondernemingen zijn gericht op verschillende markten.

De Nederlandse mededingingsautoriteit zal overigens in voorkomend geval, in het kader van de werkzaamheden die zij verricht ten behoeve van de uitvoering van de Mededingingswet, over het een en ander moeten oordelen.

7. Vervolgstappen

Het bovenstaande maakt duidelijk dat er ondanks de inspanningen die er zijn verricht om inzicht te krijgen in de stand van zaken van de ontvlechting en de scheiding tussen publiek en privaat, het beeld nog niet helder

is. Het staat vast dat de uitvoering op dit moment nog niet optimaal is en op tal van punten verbeterd zal moeten worden. In het algemeen heb ik de indruk dat het wettelijke kader duidelijk is en in principe een adequate scheiding van publiek en privaat garandeert. Waar het echter op aankomt is dat de wettelijk vereisten ook in de praktijk worden geëffectueerd.

Verder is het van belang dat de grenzen tussen de uitvoeringsinstelling en het private deel van de holding scherper in beeld worden gebracht om meer zekerheid te krijgen dat er geen publieke middelen naar private doelen wegvloeien. Om het inzicht in de handhaving van de scheiding tussen publiek en privaat te verbeteren, zal ik de volgende stappen zetten.

Ik zal bij het Ctsv benadrukken dat het van belang is dat de uitvoeringsinstellingen doorgaan met het verbeteren van de scheiding tussen publiek en privaat. Overeenkomstig de door het Ctsv geformuleerde verbeterpunten, betreft dit de scheiding van de administraties, de interne beheersingsmaatregelen, de verantwoordingen door de uitvoeringsinstellingen en de holdings en het naleven van de eis van marktconformiteit en het zakelijke karakter van de relaties tussen de uitvoeringsinstellingen en de private werkmaatschappijen in de B-poot.

Het Ctsv verlangt van de uitvoeringsinstellingen al een onderbouwing van de marktconformiteit van de uitbestedingen. Verder toetst het Lisv nieuwe uitbestedingscontracten op marktconformiteit en doelmatigheid. Ik zal het Ctsv vragen om in overleg te treden met het Lisv om te bezien of het mogelijk is deze toetsing aan te scherpen. Verder lijkt het mij wenselijk dat het Lisv ook reeds bestaande uitbestedingscontracten nogmaals aan een dergelijke analyse onderwerpt. Bij de beoordeling van de verzoeken om andere taken uit te mogen voeren is in het verleden niet systematisch aandacht besteed aan het doelmatigheidsaspect. In overleg met het Ctsv en het Lisv zal ik bezien of het mogelijk is het toetsingskader op dit punt verder uit te werken en te concretiseren.

Tevens overweeg ik het toezichtsinstrumentarium van het Ctsv uit te breiden. Deze uitbreiding heeft met name betrekking op de verplichting ten aanzien van de «artikel 18 accountant» en is erop gericht om de verantwoording van het concernbestuur over de scheiding tussen publiek en privaat en de kostenverdeling binnen de concerns te verbeteren. Over de aanpassingen van de bevoegdheden zal ik het parlement op korte termijn separaat informeren. Naar mijn mening zullen deze maatregelen in belangrijke mate kunnen bijdragen aan het verbeteren van de scheiding tussen publiek en privaat.

Met het Ctsv treed ik in overleg over de stappen die gezet moeten worden naar aanleiding van de constatering dat er andere taken door uitvoeringsinstellingen worden verricht, waarvoor geen toestemming aan mij is gevraagd.

Tot slot zou ik een verband willen leggen met de in deze brief geschetste situatie en de beoogde toekomstige situatie zoals het kabinet die onlangs heeft neergelegd in het standpunt «Structuur Uitvoering Werk en Inkomen» (SUWI).

De voorstellen van het kabinet zijn in essentie gericht op vergroting van de marktwerking en concurrentie, zowel aan de kant van de uitvoeringsinstellingen als aan de kant van de opdrachtgevers.

In die situatie zullen de uitvoeringskosten niet langer via publieke premies worden betaald, maar via private contracten bij de opdrachtgever in rekening gebracht. Het risico van vermenging van private en publieke belangen wordt op deze wijze met betrekking tot de uitvoeringskosten weggenomen.

De Staatssecretaris van Sociale Zaken en Werkgelegenheid,
J. F. Hoogervorst