

Vergaderjaar 1996–1997

25 402

Ontvlechting en marktwerking in de sociale zekerheid

Nr. 2

RAPPORT

INHOUD

Blz.

	Samenvatting	5	4.3	Gecombineerde uitvoering van publieke taken en private activiteiten	22
1	Onderzoekskader	8	4.4	Uitbesteding publieke taken binnen de holding	23
1.1	Inleiding	8	4.5	Gegevensbeheer	23
1.2	Vraagstelling en normatiek	8	4.6	Risico's voor toezicht	24
1.3	Werkwijze	9	4.7	Conclusies	24
2	Voorgeschiedenis tot 1 januari 1996	11	5	Organisatiewet Sociale Verzekeringen 1997	25
2.1	Wetgeving	11	5.1	Uitgangspunten	25
2.2	Erkende uitvoeringsinstellingen	12	5.2	Kanttekeningen Rekenkamer	25
2.3	Holdings	12	5.3	Kanttekeningen Eerste Kamer	26
			5.4	Conclusies	26
3	Vormgeving nieuw beleid op basis van nosv 1995	14			
3.1	Rol Ministerie van SZW	14	6	Conclusies	27
3.1.1	Invoeringstraject	14			
3.1.2	Convenant-Witteveen	14	7	Aanbevelingen	29
3.1.3	Erkenningscriteria en toetsingskaders	15			
3.2	Rol CTSV	15	8	Reacties	30
3.2.1	Inleiding	15	8.1	Minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid	30
3.2.2	Toetsings- en beoordelingskaders	15	8.2	College van Toezicht Sociale Verzekeringen	31
3.2.3	Totstandkoming overeenkomsten	16	8.3	Tijdelijk Instituut voor Coördinatie en Afstemming	31
3.2.4	CTSV-rapportage aan ministerie	17	8.4	Gak Nederland	31
3.2.5	Reactie ministerie op rapportage CTSV	18	8.5	Cadans	32
3.3	Introductie marktwerking	19	8.6	GUO-uitvoeringsinstelling	32
3.4	Conclusies	20	8.7	SFB UOSV	32
4	Risico's voortvloeiend uit de holding-constructie	22	9	Nawoord	33
4.1	Inleiding	22			
4.2	Positie uitvoeringsinstelling binnen de holding	22	Bijlage	Erkende uitvoeringsinstellingen	35

SAMENVATTING

Bij de vormgeving van het nieuwe systeem van uitvoering in de sociale zekerheid streefde de regering twee doelen na. Ten eerste vormde de scheiding tussen beleid en uitvoering het wettelijke uitgangspunt voor het nieuwe systeem. De van oudsher hechte relatie tussen bedrijfsverenigingen en uitvoeringsorganisaties moest worden doorgesplitst (de zogenoemde «ontvlechting»). Bedrijfsverenigingen moesten voortaan de uitvoering van de sociale zekerheidswetgeving uitbesteden aan een uitvoeringsinstelling. Ten tweede werd, na aantreden van het kabinet-Kok, het uitgangspunt «marktwerking» uit het Regeerakkoord ook van toepassing verklaard op de inrichting van de uitvoering in de sociale zekerheid.

De combinatie van scheiding van beleid en uitvoering en de introductie van marktwerking, waarbij de markt ook opengesteld werd voor nieuwe aanbieders, leidde op het terrein van de sociale zekerheid tot het ontstaan van holdings, waarin zowel publieke taken als private activiteiten worden verricht. Deze ontwikkeling was voor de Rekenkamer aanleiding om het verschijnsel «holdings» in de sociale zekerheid te onderzoeken tegen de achtergrond van het hierboven beschreven kabinetsbeleid.

De Rekenkamer onderzocht in de periode november 1995 tot en met september 1996:

- hoe het Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid (SZW) twee themas van het kabinetsbeleid (ontvlechting en introductie marktwerking) in het veld van de sociale zekerheid heeft vormgegeven;
- in hoeverre de gecombineerde uitvoering van publieke taken en private activiteiten in holdings risico's tot gevolg heeft voor de rechten doelmatige uitvoering van de publieke taken;
- of deze risico's in regelgeving en door middel van toezicht voldoende zijn afgedekt.

Uit het onderzoek bleek dat het ontvlechttingsproces een ingewikkeld en langdurig proces was. Tijdens dit proces moest de minister inspelen op een aantal bij de aanvang nog onvoorziene situaties. Het ministerie reageerde hierop met nadere regelgeving, bijvoorbeeld voor het toestaan van holdingconstructies, de uitbestedingen van publieke taken, het verrichten van private activiteiten door uitvoeringsinstellingen en de taken en positie van het College van Toezicht Sociale Verzekeringen (CTSV). Een dergelijke stap-voor-stap-benadering kan een adequate aanpak zijn voor dit soort processen, mits ijkmomenten in een samenhangend plan van aanpak zijn vastgelegd en er maatstaven zijn aan de hand waarvan de voortgang van het proces kan worden afgemeten. Ook dient de keuze voor een stap-voor-stap benadering expliciet kenbaar te worden gemaakt aan de uitvoeringsorganisaties. Aan deze voorwaarden werd naar de mening van de Rekenkamer onvoldoende voldaan.

Gedurende het jaar 1995 waren de uitvoeringsorganisaties reeds feitelijk gaan functioneren als werkmaatschappijen binnen een groter concernverband, vooruitlopend op een wettelijke vastlegging van deze situatie. Die vastlegging moest wachten op de toestemming van het ministerie, aangezien de in 1995 vigerende wetgeving geen uitspraken deed over de mogelijkheid voor uitvoeringsorganisaties om deel uit te maken van holdings. Na aanvankelijke aarzelingen stond de minister eind 1995 deze holdingconstructie toe en bond deze aan aanvullende regelgeving om publiek en privaat zo goed mogelijk te scheiden. Volgens de Rekenkamer waarborgt dit niet dat publieke taken en private activiteiten ook feitelijk voldoende gescheiden worden uitgevoerd. Op dit punt bestaan nog steeds risico's ten aanzien van de zelfstandige positie van de

uitvoeringsinstelling binnen de holding, de gecombineerde uitvoering van publieke taken en private activiteiten door uitvoeringsinstellingen, de uitbesteding van publieke taken binnen de holding en het gegevensbeheer.

Tijdens de behandeling van de Organisatiewet Sociale Verzekeringen 1997 (osv 1997) in de Eerste Kamer heeft de staatssecretaris een evaluatie in de loop van 1998 toegezegd, waarin onder andere aan de orde zullen komen de beoogde waterdichte scheiding tussen publiek en privaat en de invloed die het gecombineerd uitvoeren van publieke en private activiteiten op de hoogte van de uitvoeringskosten van de publieke taken heeft.

Het ministerie ziet de periode tot 2000 als een overgangperiode, waarin geleidelijk toegewerkt wordt naar een situatie van volledige marktwerking op het terrein van de sociale zekerheid. In die overgangperiode moeten een aantal voorbereidende maatregelen uitgevoerd worden, zoals:

- de totstandkoming van nieuwe regels voor de inrichting van de administraties van de uitvoeringsinstellingen;
- het opdelen van contracten in kleinere contracten om wisseling van contractpartner te vergemakkelijken;
- het verkrijgen van inzicht in producten en kostprijzen.

Over de voortgang van de realisatie van deze maatregelen wordt geen uitsluitsel gegeven. De Rekenkamer merkte op dat deze maatregelen wel de uitvoeringsinstellingen beter in staat stellen om zich op de markt te gaan bewegen, maar dat zij ook bij volledige realisatie niet waarborgen dat de beoogde marktwerking ook daadwerkelijk tot stand komt. Als zodanig zijn deze ijkpunten voor de totstandkoming van marktwerking dus niet voldoende.

De onderhandelingen tussen bedrijfsverenigingen en uitvoeringsinstellingen over prijs en kwaliteit kunnen niet in volle scherpte gevoerd worden omdat het inzicht in de eigen kostprijzen van producten bij de bedrijfsverenigingen en uitvoeringsinstellingen ontbreekt. Verder is tot dusverre niet duidelijk in hoeverre de nieuwe uitvoeringsorganisatie heeft bijgedragen aan de doelstelling van marktwerking (betere kwaliteit en lagere uitvoeringskosten).

In de OSV 1997, die per 1 maart 1997 in werking is getreden, wordt geen keuze gemaakt voor de mate waarin de uitvoeringsstructuur publiek dan wel privaat moet zijn. Het is voorts niet duidelijk hoe vanuit de osv 1997 concrete stappen worden gezet in de richting van volledige marktwerking na 2000. Zo worden de uitvoeringsinstellingen voor hun voortbestaan volledig afhankelijk van opdrachten van één opdrachtgever, het Landelijk Instituut Sociale Verzekeringen (LISV), zeker als zij geen private activiteiten meer mogen uitvoeren. Het LISV heeft bovendien een dubbelrol: als opdrachtgever en als regelgever.

Volgens de Rekenkamer zou het Ministerie van SZW een heldere visie moeten ontwikkelen en kenbaar maken over de richting waarin het systeem van sociale zekerheid zich zou moeten ontwikkelen. Hierbij zou ook aandacht moeten worden besteed aan de controlestructuur omdat holdings meer gaan samenwerken met zorgverzekeraars en financiële instellingen. De Rekenkamer wees er ten slotte op dat aan de elkaar snel opvolgende beleidsen stelselherzieningen in geen enkel geval een evaluatie van de effecten van de voorafgaande stappen voorafging.

In zijn reactie gaf de minister van SZW aan de conclusies van de Rekenkamer niet volledig te onderschrijven. Zo vond de bewindsman dat de Rekenkamer bij het beoordelen van het stap-voor-stap beleid onvoldoende rekening houdt met de beschreven feitelijke situatie en de feitelijke omstandigheden. Verder was de minister van mening dat alle op dit moment voorzienbare risico's voldoende zijn afgedekt door de vigerende regelgeving. Ook was de minister van oordeel dat er in de overgangssituatie wel degelijk het een en ander is en in gang gezet wordt

in het kader van marktwerking. De minister onderschreef ten slotte alle aanbevelingen van de Rekenkamer.

In haar nawoord vraagt de Rekenkamer de minister om zijn toetsingskader voor marktwerking te preciseren.

1 ONDERZOEKSKADER

1.1 Inleiding

De Rekenkamer heeft in de periode november 1995 tot en met september 1996 drie belangrijke ontwikkelingen op het terrein van de sociale verzekeringen onderzocht. Het waren:

- de scheiding van beleid en uitvoering (de zogenoemde ontvlechting);
- de introductie van marktwerking;
- het ontstaan van holdings waarin publieke taken en private activiteiten worden uitgevoerd.

De scheiding van beleid en uitvoering is één van de gevolgen van de parlementaire enquête naar het functioneren van de organen belast met de uitvoering van de sociale verzekeringswetten (1992–1993). In haar rapport concludeerde de enquêtecommissie («Commissie-Buurmeijer») dat het stelsel van sociale verzekeringen niet voldeed en dat een fundamentele wijziging noodzakelijk was (Tweede Kamer, vergaderjaar 1992–1993, 22 730, nrs. 7–8, blz. 411). De commissie beval onder andere aan beleid en uitvoering te scheiden en een onafhankelijk toezicht (dat wil zeggen los van de sociale partners) in te stellen.

Het kabinet-Kok verklaarde bij zijn aantreden het uitgangspunt «marktwerking» uit het Regeerakkoord ook van toepassing op de inrichting van de uitvoering in de sociale zekerheid. Door concurrentie tussen uitvoeringsinstellingen op prijs en kwaliteit zouden uitvoeringskosten moeten dalen.

In 1994, 1995 en 1996 vonden op het terrein van de sociale verzekeringen nog meer ingrijpende veranderingen plaats. Deze betroffen zowel de inkrimping van wettelijke taken (bijvoorbeeld de privatisering van de Ziektewet) als ingrijpende veranderingen in de structuur van de uitvoeringsorganisaties. Als gevolg van deze veranderingen zagen bedrijfsverenigingen en uitvoeringsinstellingen hun werkpakket aan wettelijke (publieke) taken slinken, waardoor de werkgelegenheid bij de uitvoeringsinstellingen op het spel stond.

De inkrimping van de wettelijke taken stimuleerde de uitvoeringsinstellingen om zowel publieke taken als private activiteiten uit te gaan voeren in het grotere verband van een holding met het oog op behoud van werkgelegenheid. Ook de combinatie van scheiding van beleid en uitvoering en de introductie van marktwerking, waarbij de markt op termijn ook opengesteld zal worden voor nieuwe aanbieders, leidde tot het ontstaan van holdings. Een holding is in dit verband een privaatrechtelijke rechtspersoon die zelf geen bedrijf voert, maar houdster is van de aandelen van één of meer andere privaatrechtelijke rechtspersonen.

1.2 Vraagstelling en normatiek

Het onderzoek van de Rekenkamer naar de hierboven geschetste ontwikkelingen richtte zich op de volgende drie vragen:

- hoe heeft het Ministerie van SZW¹ twee themas van het kabinetsbeleid (ontvlechting en introductie marktwerking) in het veld van de sociale zekerheid vormgegeven?;
- in hoeverre heeft de gecombineerde uitvoering van publieke taken en private activiteiten in holdings risico's tot gevolg voor de rechten doelmatige uitvoering van de publieke taken?;
- zijn deze risico's in regelgeving en door middel van toezicht voldoende afgedekt?

¹ Waar in dit rapport gesproken wordt over het Ministerie van SZW of de minister van SZW wordt tevens bedoeld de staatssecretaris van dit ministerie.

Bij het beantwoorden van de eerste vraag vormen de beleidskeuzen van de minister voor marktwerking en ontvlechting het uitgangspunt. Aan de uitwerking van deze beleidskeuzen in wet- en regelgeving en aan de implementatie daarvan stelt de Rekenkamer de volgende eisen:

- de gewenste eindsituatie ten aanzien van de inrichting van het stelsel van sociale zekerheid dient op hoofdlijnen bekend en door de Staten-Generaal geaccepteerd te zijn;
- de weg daarnaar toe kan zijn uitgezet, dan wel – in geval van een stap-voor-stap benadering tenminste voorzien zijn van in een plan van aanpak vastgelegde ijkmomenten en maatstaven aan de hand waarvan de voortgang van het proces kan worden afgemeten. Ook dienen in dit plan van aanpak de verschillende stappen in hun onderlinge samenhang te worden gezien. De keuze voor een stap-voor-stap benadering dient expliciet kenbaar te worden gemaakt aan de uitvoeringsorganisaties. Deze tweede benadering vergt bovendien een slagvaardig opererende organisatie, die snel weet in te spelen op nieuwe situaties.

De eisen die de Rekenkamer stelt ten aanzien van de gecombineerde uitvoering van publieke taken en private activiteiten sluiten in hoge mate aan bij de eisen zoals die door de minister en de betrokken partijen zijn geformuleerd:

- publieke en private geld- en informatiestromen dienen voldoende gescheiden te zijn;
- bij iedere keuze voor of acceptatie van structuren van uitvoeringsinstellingen dient aandacht geschonken te worden aan bij de gekozen structuur passende waarborgen voor een recht- en doelmatige uitvoering;
- er dient toezicht te worden gehouden op het gehele traject waarin publieke middelen worden aangewend. Het toezicht moet dusdanige informatie voor de minister opleveren dat deze zijn verantwoordelijkheid kan waarmaken en zondig passende maatregelen kan nemen.

Het financiële belang van deze sector is groot. De uitgaven aan sociale verzekeringen bedragen jaarlijks ongeveer f 36 miljard. De uitvoeringskosten van wettelijke taken bedragen f 2,7 miljard (budget 1996).

1.3 Werkwijze

In het onderzoek is de Rekenkamer uitgegaan van het systeem van uitvoering van sociale verzekeringswetten, zoals ingericht door de minister van SZW. Daartoe is in kaart gebracht welke uitgangspunten en waarborgen door het Ministerie van SZW, het College van Toezicht Sociale Verzekeringen (CTSV) en het Tijdelijk Instituut voor Coördinatie en Afstemming (TICA)² bij de vormgeving en uitvoering van de uitvoering van de sociale zekerheidswetgeving en het toezicht daarop worden gehanteerd. Daarna is onderzocht of deze uitgangspunten worden afgedekt door waarborgen en welke risico's er ondanks deze waarborgen blijven bestaan.

Bij het ministerie en bij het CTSV zijn gesprekken gevoerd en dossiers met betrekking tot ontvlechting bestudeerd. Vervolgens is onderzoek verricht bij de vier uitvoeringsinstellingen, enkele bedrijfsverenigingen en het TICA. Aansluitend zijn met twee belangenorganisaties van werkgevers achtergrondgesprekken gevoerd.

² Per 1 maart 1997 is het Tijdelijk Instituut voor Coördinatie en Afstemming (TICA) omgevormd tot het Landelijk Instituut Sociale Verzekeringen (LISV).

Vervolgens is mede tegen de achtergrond van de behandeling in de Eerste Kamer der Staten-Generaal van de osv 1997 voorafgaand aan de

schriftelijke reactie van de minister van SZW een gesprek gevoerd met de minister en staatssecretaris over het concept-rapport.

De in het onderzoek betrokken uitvoeringsinstellingen, bedrijfsverenigingen en het TICA reageerden op de bevindingen van de Rekenkamer in december 1996. De minister van SZW zond zijn commentaar in mei 1997. Alle bestuurlijke reacties bijeengenomen hebben op onderdelen geleid tot aanpassing en actualisering van het rapport.

2 VOORGESCHIEDENIS TOT 1 JANUARI 1996

2.1 Wetgeving

Vóór 1 januari 1995 was de Organisatiewet Sociale Verzekeringen (osv) van kracht. Hierin was bepaald dat bedrijfsverenigingen verantwoordelijk waren voor de uitvoering van de sociale zekerheidswetgeving. De uitvoering van de sociale verzekeringswetgeving was door de meeste bedrijfsverenigingen opgedragen aan zogenoemde administratiekantoren zoals het Gemeenschappelijk Administratiekantoor (GAK) en het Gezamenlijk Uitvoeringsorgaan (GUO). Drie bedrijfsverenigingen, de BVG, Detam en het SFB, voerden zelf de sociale verzekeringswetten uit.

Naast sociale verzekeringen voerden de administratiekantoren ook toen al private activiteiten uit, zoals pensioen-, vut- en andere bovenwettelijke regelingen.

Het toezicht was in handen van de Sociale Verzekeringsraad (svr). Doordat de sociale partners zitting hadden in de Toezichtkamer van de svr was geen sprake van onafhankelijk toezicht. De sociale partners hadden immers ook zitting in de besturen van de bedrijfsverenigingen, waarmee ze direct verantwoordelijk waren voor de uitvoering.

Hoewel het er aanvankelijk naar uitzag dat de beoogde datum van ingang van de nieuwe Organisatiewet Sociale Verzekeringen (NOSV) niet gehaald zou worden, doordat de Eerste Kamer het wetsvoorstel pas in oktober 1994 behandelde, trad toch op 1 januari 1995 de nosv in werking (Stb. 1994, 790). De bepalingen in de NOSV hebben onder meer betrekking op de scheiding van beleid en uitvoering (de zogenoemde «ontvlechting»), de beheersing van de uitvoeringskosten en het toezicht.

Kern van de in de nosv vastgelegde uitvoeringsstructuur is dat bedrijfsverenigingen door middel van overeenkomsten de uitvoering dienden uit te besteden aan door het Ministerie van SZW erkende uitvoeringsinstellingen. De bedrijfsverenigingen bleven verantwoordelijk voor de uitvoering. De hiervoor noodzakelijke ontvlechting tussen bedrijfsverenigingen en uitvoeringsinstellingen diende per 1 januari 1996 te zijn afgerond. De invoering van de ontvlechting kwam door de late behandeling in de Eerste Kamer wel onder tijdsdruk te staan.

Uitgangspunt voor beheersing van de kosten is dat de uitvoeringsinstellingen op termijn op basis van prijs en kwaliteit met elkaar moeten concurreren voor de uitvoeringscontracten. De uitvoeringsinstellingen kregen in een overgangperiode (tot het jaar 2000) de tijd toe te groeien naar deze situatie van marktwerking, waarvan concurrentie het belangrijkste kenmerk is. Als in het jaar 2000 de huidige contracten tussen uitvoeringsinstellingen en bedrijfsverenigingen aflopen, dienen de opdrachtgevers (de huidige bedrijfsverenigingen of hun opvolgers) dan ook offertes bij alle uitvoeringsinstellingen aan te vragen.

Het CTSV kreeg als rechtsopvolger van de svr de taak toezicht te houden op de doelmatigheid en rechtmatigheid van de uitvoering van de sociale verzekeringen door de bedrijfsverenigingen, de uitvoeringsinstellingen en de Sociale Verzekeringsbank. Daarnaast houdt het CTSV toezicht op het TICA. Het TICA stelt de budgetten voor de uitvoering vast en vervult daarmee een belangrijke rol bij het beheersbaar en inzichtelijk maken van de kosten. Overige taken van het TICA zijn coördinatie, afstemming en fondsbeheer. Het TICA heeft ook een regelgevende bevoegdheid.

2.2 Erkende uitvoeringsinstellingen

De voormalige administratiekantoren hebben bij het Ministerie van SZW een erkenning als uitvoeringsinstelling aangevraagd. Voor het erkennen van uitvoeringsinstellingen heeft de minister zogenaamde erkenningscriteria geformuleerd (in paragraaf 3.1.3 wordt hierop dieper ingegaan).

Per 1 januari 1996 zijn er vier uitvoeringsinstellingen door de minister van SZW erkend, te weten Cadans BV, GAK Nederland BV, GUO uitvoeringsinstelling BV en SFB UOSV NV. Cadans BV is de rechtsopvolger van de «oude» uitvoeringsinstellingen Detam en BVG. De andere uitvoeringsinstellingen zijn respectievelijk de opvolgers van de «oude» uitvoeringsorganisaties GAK, GUO en SFB.

2.3 Holdings

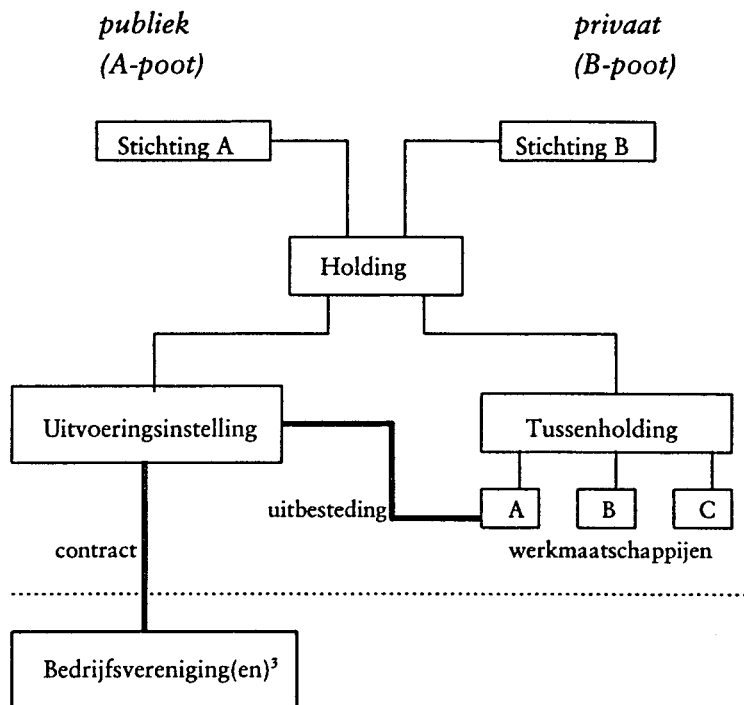
Ook vóór de ontvlechting per 1 januari 1996 was er sprake van een gecombineerde uitvoering van publieke taken en private activiteiten door de administratiekantoren van sociale verzekeringen. Zo voerden deze administratiekantoren met toestemming van de toezichthouder bijvoorbeeld private activiteiten uit als pensioen-, vut- en andere bovenwettelijke regelingen (bijvoorbeeld aanvullende uitkeringen op ziektewet en werkloosheidswet). Of deze combinaties mogelijk problematisch konden zijn is destijds nooit onderzocht.

Gedurende het jaar 1995 waren de uitvoeringsorganisaties reeds feitelijk gaan functioneren als werkmaatschappijen binnen een groter concernverband, vooruitlopend op een wettelijke goedkeuring om als onderdeel van een holding te functioneren, die eind 1995 werd gegeven.

De holdings bestaan uit een deel dat de publieke taken uitvoert (A-poot) en een deel dat private activiteiten uitvoert (B-poot). De uitvoeringsinstellingen zijn onderdeel van het publieke deel van de holding. Een deel van de werkzaamheden die de uitvoeringsinstellingen in opdracht van de bedrijfsverenigingen uitvoeren kan worden uitbesteed aan maatschappijen in de B-poot van de holding.

Een globale weergave van de organisatiestructuur en de juridische vormgeving van de holding waarbinnen de uitvoeringsinstellingen opereren is opgenomen in figuur 1. Op het gebied van de eigendomsverhoudingen is een scheiding aangebracht tussen het publieke (A-poot) en het private (B-poot) deel van de holding. De holding is een vennootschap die de aandelen houdt van de uitvoeringsinstelling en de tussenholding. De tussenholding houdt de aandelen van de maatschappijen in de B-poot. De aandelen van de holding zijn weer gesplitst in A-aandelen en B-aandelen. De A-aandelen hebben betrekking op de uitvoeringsinstelling en worden beheerd door de Stichting A. De B-aandelen hebben betrekking op het private deel en worden beheerd door de Stichting B.

Figuur 1. Organigram holding en plaats uitvoeringsinstelling



De feitelijke invulling van de holding verschilt per organisatie. Verschillen hebben voornamelijk betrekking op de werkzaamheden van de B-poot-maatschappijen. Ook is de invulling van de nieuwe structuur niet definitief. Herhaaldelijk worden initiatieven genomen tot het oprichten van nieuwe B-poot maatschappijen. Daarnaast zijn er holdings die nauw samenwerken met concerns waarin ook zorgverzekeraars, banken en verzekeringsinstellingen opereren.

³ Per 1 maart 1997 is het LISV de contract-partner van de uitvoeringsinstellingen.

3 VORMGEVING NIEUW BELEID OP BASIS VAN NOSV 1995

3.1 Rol Ministerie van SZW

3.1.1 Invoeringstraject

De scheiding van beleid en uitvoering die de Commissie Buurmeijer in 1993 had aanbevolen vond haar beslag in de nosv. De behandeling van het wetsvoorstel nosv in de Eerste Kamer liet in verband met de kabinetswisseling tot oktober 1994 op zich wachten. Dit zette de voorbereidingswerkzaamheden voor de ontvlechting onder tijdsdruk. In december 1994 stelde de staatssecretaris van SZW vast dat de noodzakelijke juridische, bestuurlijke en financiële ontvlechting van bedrijfsverenigingen en uitvoeringsinstellingen niet vóór 1 januari 1995 zou kunnen zijn geregeld, met name omdat er nog geen concrete criteria waren geformuleerd waaraan de ontvlechting moest voldoen. Daarom besloot het Ministerie van SZW een overgangsfase voor de ontvlechting af te kondigen tot 1 juli 1995. Het liet begin 1995 in een toespraak alle betrokkenen weten dat het de leiding naar zich toetrok om een strakke regie te kunnen voeren over de gehanteerde fasegewijze aanpak en om het ontvlechtigingsproces te versnellen.

De staatssecretaris van SZW besloot eind mei 1995 dat het beter was om de vernieuwde uitvoeringsorganisatie pas in te voeren op 1 januari 1996, omdat de voorbereiding vanwege de vele juridische, uitvoerings-technische en organisatorische problemen uiteindelijk toch meer tijd vergde.

Vooruitlopend op definitieve wettelijke en politieke kaders voor ontvlechting gingen uitvoeringsinstellingen er toe over om de **bestaande** private activiteiten in de B-poot van de toekomstige holding onder te brengen. Ook werden voor de toekomstige B-poot **nieuwe** private activiteiten ontplooid en samenwerkingsverbanden aangegaan met andere ondernemingen. De vigerende wetgeving deed geen uitspraken over deze mogelijkheid. Eind 1995 gaf de minister toestemming voor deze holdingconstructie, met regelgeving ingekaderd om de scheiding tussen publiek en privaat te waarborgen. Op dat moment waren de gevolgen van het functioneren van uitvoeringsinstellingen binnen holdings nog niet geheel te voorzien. Dit leverde in volgende fasen situaties op die nadere regelgeving noodzakelijk maakten.

3.1.2 Convenant-Witteveen

De staatssecretaris stelde eind maart 1995 een stuurgroep in die praktische voorstellen diende te ontwikkelen om de ontvlechting vorm te geven. De stuurgroep stond onder leiding van de directeur-generaal Fiscale Zaken van het Ministerie van Financiën Witteveen. De stuurgroep consulteerde regelmatig de bedrijfsverenigingen, de (tijdelijk erkende) uitvoeringsinstellingen, het CTSV en het TICA.

De stuurgroep rapporteerde in de vorm van een convenant («convenant-Witteveen») tussen Staat der Nederlanden, TICA, Bedrijfsverenigingen en tijdelijk erkende uitvoeringsinstellingen. Het convenant – dat overigens niet is ondertekend – werd op 12 juli 1995 aan de staatssecretaris en op 27 juli 1995 aan de Tweede Kamer aangeboden.

Het convenant behelst uitgangspunten voor de ontvlechting, de taken van uitvoeringsinstellingen, de zeggenschap over uitvoeringsinstellingen, de financiering van uitvoeringsinstellingen en de relatie tussen bedrijfsverenigingen en uitvoeringsinstellingen. Tevens bevat het convenant voorwaarden waaraan een holding moet voldoen waarbinnen een uitvoeringsinstelling deelneemt.

De nadere uitwerking van de uitgangspunten gebeurde in de Technische Werkgroep Ontvlechting (TWO), de Juridische werkgroep, een Financiële werkgroep en een Implementatiegroep Ontvlechting. In deze werkgroepen zaten vertegenwoordigers van het Ministerie van SZW, de bedrijfsverenigingen, de uitvoeringsinstellingen en het TICA. De werkgroepen rapporteerden aan de stuurgroep. De verantwoordelijkheid voor het gehele proces berustte bij het Ministerie van SZW.

3.1.3 Erkenningscriteria en toetsingskaders

Op basis van de producten van de diverse werkgroepen stelde de minister onder andere erkenningscriteria voor uitvoeringsinstellingen op (Besluit minister van SZW, Stcrt. 1995, 226) en het toetsingskader voor het verrichten van andere taken door erkende uitvoeringsinstellingen (Besluit minister van SZW, Stcrt. 1995, 226 en gewijzigd Stcrt. 1996, 206).

Deze criteria voor goedkeuring van de statuten en de erkenning van uitvoeringsinstellingen gaan met name in op de eigendomsverhoudingen in de holding, de zeggenschap over de uitvoeringsinstelling en de samenstelling van de besturen. Tevens bepalen de erkenningscriteria dat een externe accountant jaarlijks moet controleren of de resultaten van de uitvoeringsinstelling deugdelijk zijn geadministreerd en of de toerekening van kosten en baten met betrekking tot de uitvoering van de wettelijke taken is geschied met inachtneming van de door het CTSV vastgestelde en vast te stellen richtlijnen.

In september 1996 verruimde het Ministerie van SZW haar toetsingskader voor het verrichten van andere taken. Hierdoor werd het mogelijk dat taken die de uitvoeringsinstellingen van zins waren uit te besteden nu door de uitvoeringsinstelling zelf zouden mogen worden uitgevoerd.

3.2 Rol CTSV

3.2.1 Inleiding

Het CTSV had geen zitting in de stuurgroep Witteveen en TWO. Het CTSV vond het niet verenigbaar met haar taak als onafhankelijk toezicht-houder om actief mee te werken aan het tot stand komen van nieuwe wet- en regelgeving. Nadat de hoofdlijnen van de nieuwe structuur vast waren komen te staan, was het CTSV wel als waarnemer bij de verschillende implementatiewerkgroepen betrokken.

Het CTSV geeft onder andere invulling aan zijn taken en bevoegdheden door het ontwikkelen van toetsings- en beoordelingskaders en door het kritisch volgen van de ontwikkelingen in de opzet van het systeem en de ontwikkelingen in de uitvoering.

3.2.2 Toetsings- en beoordelingskaders

In het kader van het ontvlechtigingsproces zijn de volgende kaders relevant: de toetsingskaders voor de administratie-overeenkomst en de jaarovereenkomst tussen bedrijfsvereniging en uitvoeringsinstelling (CTSV, 12 september 1995), en het beoordelingskader voor het uitbesteden van werkzaamheden door een uitvoeringsinstelling (CTSV, 12 september 1995).

De relatie tussen de bedrijfsvereniging en de uitvoeringsinstelling wordt met een door het CTSV goed te keuren administratie-overeenkomst vormgegeven. Het CTSV beoordeelt aan de hand van een toetsingskader

of de administratie-overeenkomst aan de in het convenant geformuleerde uitgangspunten voldoet. In dit toetsingskader is onder meer bepaald dat:

- de uitvoeringsinstelling periodiek verantwoordingsinformatie dient te versturen;
- er mechanismen ter waarborging van kwaliteit dienen te zijn;
- het gegevensbeheer goed geregeld dient te zijn.

De Rekenkamer constateerde dat in het toetsingskader van het CTSV voor de administratie-overeenkomst cruciale begrippen zoals kwaliteit en aan verantwoordingsinformatie te stellen eisen niet waren geoperationaliseerd.

Het CTSV gaf aan in het toetsingskader voor administratie-overeenkomsten bewust geen operationele normen opgenomen te hebben. Dit zou namelijk volgens het CTSV de bedrijfsverenigingen en de uitvoeringsinstellingen belemmeren in het ontwikkelen van nieuwe inzichten. Bovendien zouden uit wettelijke bepalingen en andere toetsingskaders voldoende operationele normen af te leiden zijn.

De Rekenkamer stelde vast dat de uitvoeringsinstellingen door het ontbreken van operationele normen in het toetsingskader voor administratie-overeenkomsten, bij de inrichting van de uitvoeringspraktijk onvoldoende houvast hadden aan de eisen die het CTSV hanteert bij de beoordeling van de uitvoering.

In de jaarovereenkomst dienen de globale afspraken uit de administratie-overeenkomst nader uitgewerkt te worden in toetsbare afspraken. Deze dienen vervolgens aan het CTSV ter kennisneming te worden toegestuurd.

Het CTSV hanteert een beoordelingskader voor de jaarovereenkomst waarin is vastgelegd dat:

- de jaarovereenkomst duidelijke productomschrijvingen en kostprijzen dient te bevatten;
- de prijs en prijsopbouw voor de bedrijfsvereniging controleerbaar dient te zijn;
- in een protocol dient te worden vastgelegd welke informatie de uitvoeringsinstelling op welke tijdstippen aan de bedrijfsvereniging dient te verstrekken.

Een uitvoeringsinstelling heeft de mogelijkheid om publieke taken uit te besteden aan derden.

Voor de uitbesteding van kerntaken (zoals bijvoorbeeld premie-inning) moet voorafgaand toestemming worden gevraagd aan de opdrachtgevende bedrijfsvereniging en het CTSV. Later moest daarnaast ook nog voor de uitbesteding van essentiële functies (zoals bijvoorbeeld accountantsdienst en personeelsbeleid) toestemming worden gevraagd.

In de praktijk bleken de mate waarin uitbestedingen plaatsvonden en de reikwijdte van deze uitbestedingen groter dan het CTSV had verwacht. De ontstane situatie achtte het CTSV niet in overeenstemming met de uitgangspunten van het convenant-Witteveen.

Naar aanleiding van het verruimen van het toetsingskader voor het verrichten van andere taken door de minister van SZW scherpste het CTSV het toetsingskader voor uitbestedingen aan en draaide uitbestedingen (waaraan nog geen goedkeuring was verleend) terug.

3.2.3 Totstandkoming overeenkomsten

Conform de regelgeving hebben de bedrijfsverenigingen een administratie-overeenkomst voor vier jaar afgesloten met hun oude uitvoeringsinstelling. Medio juli 1996 beschikten slechts twee van de

achttien bedrijfsverenigingen over een door het CTSV goedgekeurde administratie-overeenkomst met de uitvoeringsinstelling. Inmiddels is het merendeel van de administratie-overeenkomsten goedgekeurd.

In september 1996 beschikten slechts zeven van de achttien bedrijfsverenigingen over een ondertekende jaarovereenkomst met hun uitvoeringsinstelling. Voor de overige bedrijfsverenigingen betekende dit dat de uitvoeringsinstelling producten leverde en/of taken verrichtte zonder dat er een overeenkomst aan ten grondslag lag. Eind februari 1997 beschikten op één na alle bedrijfsverenigingen over een goedgekeurde overeenkomst.

De stand van zaken met betrekking tot het afsluiten van de verplichte overeenkomsten voor de uitbesteding van publieke taken aan de B-poot maatschappijen was in december 1996 als volgt:

- Cadans BV beschikte over een ondertekend contract met Cadans Databank BV. In de overeenkomst zijn prijzen genoemd, die zijn gebaseerd op eenheden producthandelingen.
- GUO uitvoeringsinstelling BV beschikte over concept-contracten met de B-poot maatschappijen. In deze concept-contracten ontbreken echter prijzen.
- SFB UOSV NV beschikte over ondertekende contracten met de B-poot maatschappijen voor alle (voorgenomen) uitbesteding van publieke taken. Volgens SFB UOSV NV is de prijs in het contract tot stand gekomen op basis van een eenheid product en een prognose van het aantal producthandelingen.
- GAK Nederland BV beschikte over een contract met Automatisering Sociale Zekerheid BV (ASZ) inzake uitbesteding van de automatisering aan de B-poot.

Hoewel volledige uitbesteding van gegevensbeheer en -bewerking inmiddels niet meer door het CTSV wordt toegestaan, verkenden GAK en Cadans ten tijde van het onderzoek de mogelijkheden om delen hiervan (met name de logistieke gegevensbewerking) te laten uitvoeren door de B-poot.

Ook het verrichten van private werkzaamheden door de uitvoeringsinstellingen dient plaats te vinden op basis van een contract. In juli 1996 beschikte alleen SFB UOSV over ondertekende contracten met de opdrachtgevers. In september 1996 beschikten het GUO uitvoeringsinstelling BV en SFB UOSV NV over contracten met de opdrachtgevers. Cadans BV en GAK Nederland BV hadden echter niet voor alle opdrachtgevers contracten afgesloten.

3.2.4 CTSV-rapportage aan ministerie

In de loop van het ontvlechtigingsproces heeft het CTSV het Ministerie van SZW herhaaldelijk gewezen op de risico's in het systeem. Volgens het CTSV bevatte het systeem onvoldoende garantie voor een scheiding van publieke en private geldstromen. Bovendien wees het CTSV erop dat er een zware nadruk lag op beheersing van de uitvoeringskosten, maar slechts geringe aandacht voor bevordering van een doeltreffende en kwalitatief betere uitvoering.

Eind december 1995 deelde het CTSV de staatssecretaris van SZW mee dat de marginale toetsing van de formele aanvragen van de uitvoeringsinstellingen aan de erkenningscriteria (zoals gepubliceerd in de staatscourant) geen aanleiding tot het maken van opmerkingen gaf. Het CTSV merkte daarbij echter wel op dat het niet alle aspecten van de ontvlechting vóór 1 januari 1996 had kunnen toetsen. De advisering omtrent de

erkenning was derhalve meer gebaseerd op ervaringen uit het verleden dan op toetsing van de toekomstige structuur, met name ten aanzien van de relaties met onderdelen van de holding, aldus het CTSV.

In april 1996 bracht het CTSV een rapportage over het ontvlechtigingsproces uit. Daarin wees het College op de volgende punten:

- omdat de mogelijkheden voor toezicht op de holdings beperkt zijn, zijn extra waarborgen nodig om de scheiding tussen publieke en private geldstromen binnen een holdingstructuur te waarborgen;
- er zijn nog geen aanwijzingen dat de beoogde concurrentie zal worden gerealiseerd en zal leiden tot een goedkopere en kwalitatief betere uitvoering van de sociale verzekeringen;
- er bestaat nog geen goed beeld van de mate van onafhankelijkheid van de bedrijfsverenigingen;
- de administratie-overeenkomsten voldoen niet aan alle in het convenant en de beleidskaders gestelde eisen en kunnen derhalve op een enkele uitzondering na niet worden goedgekeurd;
- door het brede scala aan uitbestedingen ontstaat er wellicht een te grote verschuiving van zeggenschap van de uitvoeringsinstelling naar het concernniveau;
- het CTSV heeft slechts toegang tot derden die werkzaamheden uitvoeren voor de uitvoeringsinstellingen voor wat betreft de uitvoering van publieke werkzaamheden.

Het CTSV constateerde niet alleen in de opzet van het systeem, maar ook in de uitvoering een aantal tekortkomingen.

Ten eerste hadden de uitvoeringsorganisaties zich niet gehouden aan de aanbestedingsprocedures volgens de Europese aanbestedingsrichtlijnen.

Ten tweede had geen van de uitvoeringsinstellingen overtuigend aangetoond dat uitbesteding van staftaken de doelmatigheid zou vergroten. Evenmin was duidelijk hoe de uitbesteding vorm had gekregen: de contracten waren niet uitgewerkt en er werd geen inzicht gegeven in de feitelijke organisatie en de daarbij overeengekomen voorwaarden voor scheiding van publieke en private middelen en verantwoordelijkheden. Daarom dienden alle uitbestedingen van staftaken voor 1 juli 1996 te zijn teruggedraaid.

Ten derde bleven de administratie- en jaarovereenkomsten uit. Van de administratie- en jaarovereenkomsten die op 1 januari 1996 goedgekeurd hadden moeten zijn, was er in juni 1996 slechts 1 goedgekeurd. Inmiddels is het merendeel van de administratie-overeenkomsten goedgekeurd. Het CTSV toonde begrip voor het feit dat de uitvoeringsinstellingen en de bedrijfsverenigingen meer tijd nodig hadden om hun organisatie aan te passen. Ook hadden ze, evenals als het CTSV zelf, nog geen inzicht in de kostprijzen en prijsopbouw van producten. Het CTSV ziet de periode tot het jaar 2000 eigenlijk als een lange overgangperiode, waarbij eventuele tekortkomingen in de jaarovereenkomsten 1996 overigens geen risico opleveren voor het weglekken van publiek geld, gezien het systeem van nacalculatie. Mede met het oog op het voorkomen van het weglekken van publiek geld maakt het CTSV zich sterk voor een verlenging van de periode van nacalculatie tot en met 1997.

3.2.5 Reactie ministerie op rapportage CTSV

De CTSV-rapportage vormde geen belemmering voor de minister om op de ingeslagen weg door te gaan. Ook de kanttekeningen van het CTSV bij de erkenningen van de uitvoeringsinstellingen en bij de inhoud van het convenant en het rapport van de TWO waren voor het ministerie geen reden tot bijstelling van het beleid over te gaan.

Wel heeft de minister in zijn reactie op het CTSV-rapport over de ontvlechting overleg aangekondigd tussen het ministerie en het CTSV

over uitbreiding van de bevoegdheden van het CTSV naar de stichting die de «aandelen A» beheert⁴. Daarnaast wordt in de Organisatiewet Sociale Verzekeringen 1997 en de «Bepalingen in verband met de aanpassingen van de uitvoeringsinstellingen per 1 januari 1996» (ook wel kortweg «wetsvoorstel Ontvlechting» genoemd) aandacht besteed aan het punt van de bevoegdheden van het CTSV in de B-poot.

3.3 Introductie marktwerking

Het ministerie ziet de periode tot 2000 als een overgangperiode, waarin geleidelijk toegewerkt wordt naar een situatie van volledige marktwerking. In die overgangperiode moeten een aantal voorbereidende maatregelen uitgevoerd worden, zoals:

- de totstandkoming van nieuwe regels voor de inrichting van de administraties van de uitvoeringsinstellingen;
- het opdelen van contracten in kleinere contracten om wisseling van contractpartner te vergemakkelijken (de osv 1997 voorziet in deze mogelijkheid);
- het verkrijgen van inzicht in producten en kostprijzen. In de nieuwe uitvoeringsstructuur zouden de bedrijfsverenigingen (als opdrachtgever) met de uitvoeringsinstellingen (als opdrachtnemer) immers moeten onderhandelen over de uitvoering van de sociale verzekeringen op basis van duidelijk omschreven producten en daaraan gekoppelde prijzen.

Over de voortgang van de realisatie van deze maatregelen bleek geen duidelijkheid te bestaan. De Rekenkamer merkte op dat deze maatregelen wel de uitvoeringsinstellingen beter in staat stellen om zich op de markt te gaan bewegen, maar dat zij ook bij volledige realisatie niet waarborgen dat de beoogde marktwerking ook daadwerkelijk tot stand komt. Als zodanig zijn deze ijkpunten voor de totstandkoming van marktwerking dus niet voldoende want:

- de opdrachtgeversrol blijft onduidelijk; hoe de verhouding tussen LISV (publiek) en sectorraden (privaat) zich zal – en dient – te ontwikkelen is onduidelijk;
- uit de osv 1997 is niet af te leiden hoe de concurrentie tussen de opdrachtnemers feitelijk gestalte dient te krijgen bij aanvang van de volgende contractronde (1998);
- voorts is niet duidelijk hoe reëel de optie is dat wordt gewisseld van contractpartner, gezien de historische banden tussen opdrachtgevers en -nemers, de sectorspecificiteit van het uitvoerings- en reïntegratiebeleid en de aantrekkelijkheid van geïntegreerde dienstverlening;
- nog niet duidelijk is hoe de uitvoeringsorganisaties moeten toegroeien naar een situatie waarin ze volledig financieel verantwoordelijk zijn.

In december 1996 publiceerde het CTSV de resultaten van een kostprijs-onderzoek bij de uitvoeringsinstellingen. Het CTSV kwam ondermeer tot de volgende conclusies:

- De aangetroffen kostprijsmethodieken («Activity Based Costing») zijn *in opzet* adequaat.
- Het CTSV maakt zich zorgen omtrent de volledige implementatie van de kostprijsmethodieken voor het jaar 2000. De implementatie zal van de uitvoeringsinstellingen een majeure inspanning vereisen.
- Het is voor het CTSV nog niet mogelijk uitspraken te doen omtrent de werking van de kostprijsmethodieken.
- Gezien de fase van implementatie van de kostprijsmethodieken acht het CTSV afrekenen op basis van voorcalculatorische tarieven voor het begrotingsjaar 1997 niet reëel.
- Het CTSV hoopt door middel van het goedkeuringsvereiste voor

⁴ Zie brief van de staatssecretaris aan de Tweede Kamer van 25 juni 1996 (Tweede Kamer, vergaderjaar 1995–1996, 24 215, nr. 11)

uitbestedingen voldoende waarborgen te hebben om achteraf te kunnen constateren dat verschuiving van middelen (directe of indirecte subsidiëring van het private deel van de holding) niet heeft plaatsgevonden. Door het ontbreken van een deel van de contracten kan het CTSV momenteel nog niet vaststellen of de kwaliteit van de waarborgen ten aanzien van de scheiding tussen publiek en privaat voldoende is.

De financiering van de uitvoeringskosten die door de uitvoeringsinstelling worden gemaakt geschiedt op basis van door de bedrijfsverenigingen beschikbaar gestelde voorschotten.

De jaarovereenkomst tussen bedrijfsvereniging en uitvoeringsinstelling wordt voorgelegd aan het TICA, die vervolgens het budget voor de bedrijfsvereniging vaststelt. De jaarovereenkomst is daarmee de basis voor de financiering van de uitvoeringskosten. Doel van deze procedure is het beheersbaar en inzichtelijk maken van de uitvoeringskosten. In het kader van zijn rol als budgetbeheerder was het TICA ten tijde van het onderzoek bezig werkprocessen bij uitvoeringsinstellingen in kaart te brengen om op basis daarvan referentieproducten en referentieprijzen te kunnen formuleren. Deze referentieprijzen zullen in de toekomst gebruikt worden bij de beoordeling van de jaarcontracten en de vaststelling van het budget⁵.

De Rekenkamer constateerde dat inzicht in de opbouw en het realiteitsgehalte van de *eigen* kostprijzen van producten bij de bedrijfsverenigingen en de uitvoeringsinstellingen tot dusverre grotendeels ontbreekt, waarmee een belangrijke stap op weg naar een situatie van marktwerking dus niet gezet is. Scherpe onderhandelingen tussen contractpartijen over prijs en kwaliteit vereisen immers inzicht in de eigen kostprijzen teneinde verantwoord op de markt te kunnen concurreren.

De berekening van de totale kosten voor de uitvoering vond over 1996, evenals in voorgaande jaren, nog steeds plaats op basis van het systeem van nacalculatie. In de overeenkomsten tussen de bedrijfsverenigingen en uitvoeringsinstellingen wordt weliswaar een prijs overeengekomen voor de te verrichten werkzaamheden, maar deze prijs blijkt in de praktijk gebaseerd op historische gegevens en niet op inzicht in de werkelijke kostprijzen.

Tot het jaar 2000 zijn de bedrijfsverenigingen contractueel verbonden aan de huidige uitvoeringsinstellingen. Eventuele opzegging van deze contracten moet uiterlijk 31 december 1998 zijn gedaan. In het eerste halfjaar van 1998 dient de offerteprocedure te worden gestart.

De Rekenkamer constateerde dat op grond van de invulling van het nieuwe beleid door het Ministerie van SZW en de betrokken partijen in de uitvoering niet is vast te stellen of er sprake is van voortgang in de richting van een situatie van marktwerking. Op grond van het bovenstaande constateert de Rekenkamer dat nog onvoldoende ijkpunten zijn geformuleerd aan de hand waarvan de voorbereiding van marktwerking kan worden gemeten en dat bovendien niet is vastgelegd hoe en wanneer deze voorbereiding geëvalueerd zal worden.

3.4 Conclusies

Het Ministerie van SZW hanteerde voor de invoering van de scheiding van beleid en uitvoering een stap-voor-stap benadering. De ontvlechting bleek in de praktijk een ingewikkelde operatie die een aantal nieuwe situaties opleverde. Met het toestaan van de holdingstructuur ontstond bovendien een geheel nieuwe situatie waarop de nieuwe Organisatiewet

⁵ De hier geschetste systematiek had betrekking op de OSV 1995. Met het in werking treden van de OSV 1997 worden de uitvoeringskosten vergoed via de contracten tussen het LISV en de uitvoeringsinstellingen.

Sociale Verzekeringen van 1 januari 1995 niet was toegesneden. Het ministerie reageerde hierop door:

- de invoeringsdatum van de ontvlechting te verschuiven van 1 januari 1995 naar 1 juli 1995 en later nog eens naar 1 januari 1996;
- aanvullende regelgeving op te stellen, zoals bijvoorbeeld voor het toestaan van holdingconstructies, de uitbestedingen van publieke taken en het verrichten van private activiteiten door uitvoeringsinstellingen;
- de bevoegdheden van het CTSV en de relatie tussen de minister en het CTSV op belangrijke punten te wijzigen.

In de praktijk bleek de meningsvorming over het functioneren van uitvoeringsorganisaties binnen holdings nog niet voldoende uitgekristalliseerd. Nader onderzoek hiernaar is voorzien voor 1998.

Ook voor de totstandkoming van marktwerking werd een fasegewijze aanpak gehanteerd, waarin voorzien was in een aantal maatregelen om de weg naar marktwerking te effenen. Volgens de Rekenkamer was echter niet duidelijk of deze maatregelen gerealiseerd zijn en in hoeverre als gevolg van deze maatregelen de beoogde marktwerking daadwerkelijk tot stand komt of zal komen.

Zo bestond geen inzicht in de eigen kostprijzen van producten en werden de totale uitvoeringskosten over 1996 nog steeds berekend op basis van nacalculatie. Verder was niet duidelijk in hoeverre de nieuwe uitvoeringsorganisatie heeft bijgedragen aan de doelstelling van marktwerking (betere kwaliteit en lagere uitvoeringskosten).

Ook bestonden onduidelijkheden ten aanzien van de invulling van de opdrachtgevers en opdrachtnemersrol, de feitelijke concurrentieverhoudingen bij de komende contractronde, het realiteitsgehalte van de optie om van contactpartner te wisselen en inzake het toegroeien naar volledige financiële verantwoordelijkheid door de uitvoeringsorganisaties.

Nog onvoldoende ijkpunten waren geformuleerd aan de hand waarvan de voorbereiding van marktwerking kan worden gemeten. Bovendien was niet vastgelegd hoe en wanneer deze voorbereiding geëvalueerd zal worden.

4 RISICO'S VOORTVLOEIEND UIT DE HOLDING-CONSTRUCTIE

4.1 Inleiding

De Rekenkamer heeft geïnventariseerd welke waarborgen de regelgeving en het toezicht bieden dat vermenging van de uitvoering van publieke taken met private activiteiten binnen holdings niet kan optreden. Vervolgens ging zij na welke risico's ondanks deze waarborgen nog blijven bestaan.

Voor de gescheiden uitvoering van publieke taken en private activiteiten geeft het convenant-Witteveen de volgende uitgangspunten:

- publieke en private geldstromen dienen blijvend gescheiden te zijn;
- er mag geen belangenverstrengeling tussen bedrijfsvereniging en uitvoeringsinstelling zijn;
- de bedrijfsvereniging mag de uitvoeringsinstelling slechts op basis van de administratie-overeenkomst financieren;
- de uitvoering van de taken van de bedrijfsvereniging door de uitvoeringsinstelling dient doelmatig en kostenefficiënt te geschieden;
- het CTSV dient goed toezicht te houden op de uitvoering van de sociale zekerheidswetten.

4.2 Positie uitvoeringsinstelling binnen de holding

Eind 1995 heeft de minister van SZW criteria geformuleerd voor de erkenning van uitvoeringsinstellingen (zie paragraaf 3.1.3). In formele zin is de zeggenschap over de uitvoeringsinstelling en het toezicht op de uitvoeringsinstellingen vastgelegd in de erkenningscriteria.

Niettemin blijven er risico's, die vooral samenhangen met de reikwijdte van het toezicht op de uitvoeringsinstellingen. Zo kan bijvoorbeeld niet gegarandeerd worden dat de uitvoeringsinstelling een eigen beleid binnen de holding kan voeren. Belangrijke beleidsbeslissingen die ook de A-poot raken, zoals bijvoorbeeld beslissingen met betrekking tot product-innovatie, automatisering, detacheringen of investeringen, kunnen in de praktijk op het niveau van de holding worden genomen. Om na te kunnen gaan in hoeverre dit risico zich in de praktijk voordoet, is onontbeerlijk dat de toezichthouder inzicht heeft in de besluitvorming op holdingniveau. Wet – en regelgeving voorzien echter niet in de hiervoor noodzakelijke bevoegdheden voor de toezichthouder.

4.3 Gecombineerde uitvoering van publieke taken en private activiteiten

Het kan voor een uitvoeringsinstelling aantrekkelijk zijn om naast de publieke taken ook private activiteiten uit te voeren. Ook vóór de ontvlechting per 1 januari 1996 gebeurde dit reeds, maar meer als bijproduct van de publieke taak en zonder winstoogmerk. Nu deze combinatie gemeengoed wordt en zich meer op afstand van de rijksoverheid binnen holdings afspeelt, worden extra waarborgen voor de scheiding van publiek en privaat noodzakelijk. Om te voorkomen dat de publieke taken door de private activiteiten worden verdrongen bepaalde het Ministerie van SZW dat de uitvoeringsinstelling voor het verrichten van private activiteiten toestemming nodig heeft van de minister van SZW. Het toetsingskader aan de hand waarvan deze toestemming al dan niet wordt gegeven (zie paragraaf 3.1.3) bevat bepalingen over de financiële stromen en het gegevensbeheer. Zo is bijvoorbeeld bepaald dat de private activiteiten tegen marktconforme tarieven dienen te worden uitgevoerd. Ook dient de uitvoeringsinstelling voor de uitvoering van private activiteiten een van de wettelijke taken gescheiden administratie te

voeren. Tot slot mag de uitvoeringsinstelling bij het verrichten van private activiteiten geen gebruik maken van de gegevens waarover zij beschikt in het kader van de uitvoering van de wettelijke taken tenzij hiervoor een wettelijke grondslag bestaat.

Het Ministerie van SZW week op dit punt af van een aanvankelijk gekozen lijn. In principe mogen de uitvoeringsinstellingen namelijk alleen wettelijke taken uitvoeren. Gezien de hoge kosten die het veld zegt te moeten maken bij het gescheiden uitvoeren van enerzijds de publieke taken en anderzijds de private activiteiten zoals premieheffing en -inning en daarmee nauw verwante werkzaamheden, is gezamenlijke uitvoering toegestaan tot het jaar 2000. Het staat nog niet vast of, en zo ja onder welke condities, het verrichten van private activiteiten na die periode toegestaan zal zijn. Dit hangt naar zeggen van de minister af van het antwoord op de vraag in hoeverre het verrichten van deze taken in de praktijk strijdigheid oplevert met het uitgangspunt van strikte scheiding van publieke taken met private activiteiten. Het ministerie heeft het voornemen geuit naar dit onderwerp in 1998 een onderzoek te doen (brief van 10 september 1996 aan de uitvoeringsinstellingen).

4.4 Uitbesteding publieke taken binnen de holding

Het CTSV beoordeelt een voorgenomen uitbesteding van publieke taken aan andere onderdelen van de holding op de volgende punten:

- de uitvoeringsinstelling moet aantonen dat de uitbesteding de doelmatigheid bevordert. Hierbij gaat het volgens het CTSV met name om het kunnen behalen van kwaliteits- en efficiencyvoordelen;
- er mag geen vermenging plaatsvinden van taken, belangen en financiële stromen;
- het gegevensbeheer dient aan te sluiten bij in samenwerking met de Registratiekamer tot stand gekomen privacyreglement;
- rekening moet worden gehouden met de Europese aanbestedingsrichtlijnen.

In zijn rapportage aan het Ministerie van SZW van april 1996 merkte het CTSV hierover op dat door het brede scala aan uitbestedingen er een wellicht te grote verschuiving van zeggenschap van de uitvoeringsinstelling naar het concernniveau ontstaat. In de praktijk bleek dat de uitvoeringsinstellingen (op één na) niet overtuigend hadden kunnen aantonen dat uitbesteding van staftaken de doelmatigheid zou vergroten. Evenmin was duidelijk hoe de uitbesteding vorm had gekregen: de contracten waren niet uitgewerkt en er werd geen inzicht gegeven in de feitelijke organisatie en de daarbij overeengekomen voorwaarden voor scheiding van publieke en private middelen en verantwoordelijkheden.

Verder bleek dat de uitvoeringsinstellingen zich niet hielden aan de Europese aanbestedingsrichtlijnen.

4.5 Gegevensbeheer

Voor een uitvoeringsinstelling kan het aantrekkelijk zijn om de bewerking van persoonsgegevens uit te besteden aan een B-poot maatschappij. Daarnaast kan het voor de B-poot maatschappijen aantrekkelijk zijn om ten behoeve van het aanbieden van commerciële producten, zoals arbodienstverlening, aanvullende verzekeringen en pensioenen, gebruik te maken van gegevens en adressen van werkgevers en werknemers die voor de uitvoering van wettelijke taken door de uitvoeringsinstelling zijn verzameld.

Op hoofdlijnen is het gegevensbeheer geregeld in de artikelen 101 t/m 103 nosv en de Wet op de Persoonsregistraties (wpr). In aanvulling daarop

stelde het TICA op basis van afspraken die in het convenant werden gemaakt een modeltekst gegevensbeheer op.

De Rekenkamer constateerde dat de combinatie nosv, wpr en modeltekst waarborgen bevat voor een gescheiden gegevensbeheer. Niettemin kan vanuit de optiek van het geïntegreerde dienstenaanbod binnen één gegevensbewerkingseenheid zoals een databank de vraag om gegevens vanuit de B-poot en het aanbod van gegevens uit de A-poot met elkaar in verband worden gebracht. Vooralsnog valt niet in te zien hoe dit risico kan worden voorkomen.

Ten aanzien van het privacyreglement constateerde de Rekenkamer dat alle uitvoeringsinstellingen beschikken over een privacyreglement.

Overigens heeft de staatssecretaris van SZW in december 1996 het CTSV verzocht in de eerste helft van 1997 een onderzoek in te stellen naar de werking van het gegevensbeheer bij de uitvoeringsinstellingen en de met hen verbonden organisaties, die uitbestedingen uitvoeren. De aanleiding voor dit verzoek waren klachten over verondersteld misbruik van sv-gegevens voor private doeleinden. In hoeverre dit onderzoek reeds is uitgevoerd en zo ja wat het heeft opgeleverd, is de Rekenkamer niet bekend.

4.6 Risico's voor toezicht

Het CTSV signaleerde in zijn rapportage aan de minister van april 1996 (zie ook paragraaf 3.2.4) een aantal risico's voor de uitvoering van zijn toezicht. Het betrof de volgende punten:

- gebrekkige helderheid en meetbaarheid van de voorstellen voor uitbesteding aan private onderdelen van een holding waardoor de controleerbaarheid gevaar loopt en het gevaar van financiering van private activiteiten met publieke middelen toeneemt;
- beperkte mogelijkheden voor toezicht op hetgeen zich afspeelt binnen de holdings. Het CTSV heeft immers slechts toegang tot derden die werkzaamheden uitvoeren voor de uitvoeringsinstellingen voor wat betreft de uitvoering van publieke werkzaamheden. Daarom zijn extra waarborgen nodig voor de scheiding tussen publieke en private geldstromen binnen een holdingstructuur;
- er bestaat nog geen goed beeld van de mate van onafhankelijkheid van de bedrijfsverenigingen.

4.7 Conclusies

Volgens de Rekenkamer brengt het accepteren van de holding-constructie risico's met zich mee.

In de door de minister gehanteerde fasegewijze aanpak werden deze risico's gaandeweg manifest. Wanneer dat zich voordeed reageerde de minister met maatregelen. Naar de mening van de Rekenkamer zijn de risico's nog niet afdoende afgedekt.

5 ORGANISATIEWET SOCIALE VERZEKERINGEN 1997

5.1 Uitgangspunten

Eind februari 1997 heeft de Eerste Kamer ingestemd met de wijziging van de uitvoeringsorganisatie sociale verzekeringen. De Organisatiewet Sociale Verzekeringen 1997 (osv 1997) is per 1 maart 1997 in werking getreden.

Het Kabinet introduceert met de osv 1997 een nieuwe uitvoeringsstructuur in de sociale zekerheid die onder andere wordt gekenmerkt door:

- marktwerking in brede zin (uitvoering op contractbasis, premie-differentiatie, mogelijkheid tot verzekering bij particuliere verzekeraars);
- beoordeling aanvragen onafhankelijk van sociale partners;
- onafhankelijk toezicht;
- regionale uitvoering en integrale gevalbehandeling.

De voor dit onderzoek relevante bepalingen uit de osv 1997 hebben met name betrekking op de omvorming van het TICA tot een Landelijk Instituut Sociale Verzekeringen (LISV). De bedrijfsverenigingen in hun huidige vorm zijn opgeheven om te worden omgevormd tot sectoradviesraden van het LISV.

Het LISV krijgt hiermee op grond van de osv 1997 een prominente plaats in het stelsel van uitvoering van sociale verzekeringen. Het nieuwe orgaan heeft onder andere de volgende taken:

- het laten uitvoeren van de werknemersverzekeringen door uitvoeringsinstellingen, inclusief opdrachtverlening op basis van overeenkomsten na (eventuele) advisering door de sectorraden;
- beheer en administratie centrale en decentrale fondsen;
- zorgdragen voor de informatievoorziening werknemersverzekeringen.

5.2 Kanttekeningen Rekenkamer

De Rekenkamer constateerde dat het Ministerie van SZW vasthoudt aan een uitvoeringsstelsel waarbij de uitvoering van de sociale zekerheidswetgeving in combinatie met private activiteiten binnen één holding kan plaatsvinden, zonder een voorafgaand grondige analyse van de hiermee gepaard gaande uitvoeringstechnische en toezichtsproblemen. In de osv 1997 wordt geen duidelijke keuze gemaakt voor de mate waarin de uitvoering van de sociale zekerheidswetten als publieke taak dan wel als private activiteit moet gebeuren.

De Rekenkamer constateerde verder dat niet duidelijk is welke stappen met de osv 1997 worden gezet op weg naar een situatie van volledige marktwerking. De voorbereidende maatregelen (aanpassing van de inrichting van de administraties van de uitvoeringsinstellingen, het opdelen van contracten in kleinere contracten en het verkrijgen van inzicht in producten en kostprijzen) zeggen ook bij volledige realisatie niets over de daadwerkelijke totstandkoming van marktwerking (zie paragraaf 3.3). Voorts maken de bepalingen in de osv 1997 de uitvoeringsinstellingen voor hun voortbestaan volledig afhankelijk van opdrachten van één opdrachtgever, het LISV, zeker als zij geen private activiteiten meer mogen uitvoeren. Het LISV heeft bovendien een dubbelrol: als opdrachtgever en als regelgever.

In de Memorie van Toelichting bij de osv 1997 staat overigens vermeld dat bij de vormgeving van het stelsel vanaf het jaar 2000 de aanbeveling van het voormalige interimbestuur van het CTSV zal worden betrokken om de scheiding tussen publiek en privaat niet binnen de holding te

leggen zoals thans het geval is, maar tussen opdrachtgever (LISV) en opdrachtnemer (de holdings). Indien deze aanbeveling wordt uitgevoerd ontstaat er een stelsel waarin de opdrachtgever publiek en de opdrachtnemer privaat is. Dit zou een grondige bestudering van de positie en bevoegdheden van de toezichthouder vereisen.

5.3 Kanttekeningen Eerste Kamer

Bij de behandeling van de osv 1997 in de Eerste Kamer bleek dat er bij de leden aarzelingen bleven bestaan op een aantal aspecten. Zo stelde de Eerste Kamer vast dat de osv 1997 kennelijk wederom beschouwd wordt als een tussenstap, echter zonder horizonbepaling. In dat licht achtte de Eerste Kamer het gewenst dat er geen onomkeerbare beslissingen zouden worden genomen.

Naar aanleiding van een motie heeft de staatssecretaris van SZW aan de Eerste Kamer toegezegd in de loop van 1998 een evaluatie te zullen uitvoeren, die in ieder geval betrekking zal hebben op:

- de mate waarin de beoogde waterdichte scheiding tussen publiek en privaat in de praktijk wordt geëffectueerd;
- de mate van onderlinge afhankelijkheid van de activiteiten van A- en B-poten binnen holdings;
- de invloed hiervan op de hoogte van de uitvoeringskosten van de publieke taken;
- en de mate waarin de situatie voldoet aan het Europees mededingingsrecht en de verankering daarvan in de Nederlandse wetgeving.

5.4 Conclusies

De Rekenkamer concludeerde dat de osv 1997 is ingevoerd zonder een grondige analyse van de uitvoeringstechnische en toezichtsproblemen die gepaard gaan met de uitvoering van de sociale zekerheidswetgeving in combinatie met private activiteiten binnen één holding. Verder concludeerde de Rekenkamer dat niet duidelijk is welke stappen met de osv 1997 worden gezet op weg naar een situatie van volledige marktwerking (zie hoofdstuk 3, paragraaf 3.3)

Ook uit de behandeling van de osv 1997 in de Eerste Kamer bleek behoefte aan verduidelijking ten aanzien van de nieuwe tussenstap die de minister en staatssecretaris van SZW met de osv 1997 zetten. Na aandringen van de Eerste Kamer zegde de staatssecretaris een evaluatie toe in de loop van 1998.

6 CONCLUSIES

De staatssecretaris van SZW heeft voor het tot stand brengen van de scheiding tussen beleid en uitvoering van de sociale-zekerheidswetgeving (de ontvlechting) een stap-voor-stap-aanpak gehanteerd. Zon aanpak impliceert dat de minister moest inspelen op een aantal bij de aanvang van het ontvlechtigingsproces nog onvoorziene situaties. Het ministerie reageerde hierop met nadere regelgeving, bijvoorbeeld voor het toestaan van holdingconstructies, de uitbestedingen van publieke taken, het verrichten van private activiteiten door uitvoeringsinstellingen en de taken en positie van het CTSV.

Een stap-voor-stap-aanpak kan volgens de Rekenkamer een adequate aanpak zijn voor dit soort ingewikkelde en langdurige processen, mits ijkmomenten in een samenhangend plan van aanpak zijn vastgelegd en er maatstaven zijn aan de hand waarvan de voortgang van het proces kan worden afgemeten. De keuze voor een stap-voor-stap benadering dient expliciet kenbaar te worden gemaakt aan de uitvoeringsorganisaties. Aan deze voorwaarden werd naar de mening van de Rekenkamer onvoldoende voldaan.

Eind 1995 stond de minister de uitvoeringsorganisaties toe om te functioneren als deel van een holding. Het bond deze toestemming aan aanvullende regelgeving om publiek en privaat zo goed mogelijk te scheiden. Volgens de Rekenkamer waarborgt dit niet dat publieke taken en private activiteiten ook feitelijk voldoende gescheiden worden uitgevoerd. Op dit punt bestaan nog steeds risico's ten aanzien van de zelfstandige positie van de uitvoeringsinstelling binnen de holding, de gecombineerde uitvoering van publieke taken en private activiteiten door uitvoeringsinstellingen, de uitbesteding van publieke taken binnen de holding en het gegevensbeheer.

Voorts ws de Rekenkamer van oordeel dat de bevoegdheden van het CTSV niet toereikend zijn om voldoende inzicht in de uitvoeringspraktijk te krijgen. Hierdoor kan het CTSV niet nagaan in hoeverre publiek-private constructies de doelmatigheid bevorderen. Ook de rechtmatigheid van de uitvoering liet nog te wensen over. Zo ontbraken in veel gevallen contracten voor uitbestedingen. Ook konden de afgesloten jaarcontracten niet voldoende worden onderbouwd met reële kostprijzen.

Het College van Toezicht Sociale Verzekeringen (CTSV) heeft het Ministerie van SZW herhaaldelijk gewezen op deze risico's. Het ministerie onderkende de risico's en heeft maatregelen getroffen. Niettemin zijn de gesignaleerde risico's voor de recht- en doelmatige uitvoering van de publieke taken naar de mening van de Rekenkamer nog niet voldoende afgedekt.

Het ministerie ziet de periode tot 2000 als een overgangperiode, waarin geleidelijk toegewerkt wordt naar een situatie van volledige marktwerking op het terrein van de sociale zekerheid. Als mijlpalen op die weg ziet de minister de totstandkoming van nieuwe regels voor de administraties van de uitvoeringsinstellingen, het opdelen van contracten in kleinere contracten en het verkrijgen van inzicht in producten en kostprijzen. Over de voortgang van de realisatie van deze maatregelen bleek geen duidelijkheid te bestaan. De Rekenkamer merkte op dat deze maatregelen wel de uitvoeringsinstellingen beter in staat stellen om zich op de markt te gaan bewegen, maar dat zij ook bij volledige realisatie niet waarborgen dat de beoogde marktwerking ook daadwerkelijk tot stand komt. Als zodanig zijn deze ijkpunten voor de totstandkoming van marktwerking dus niet voldoende. De Rekenkamer concludeerde derhalve dat nog onvoldoende ijkpunten zijn geformuleerd aan de hand waarvan de voorbereiding van marktwerking kan worden gemeten en dat bovendien niet is vastgelegd hoe en wanneer deze voorbereiding geëvalueerd zal worden.

De bedrijfsverenigingen en uitvoeringsinstellingen kunnen niet scherp onderhandelen over het jaarcontract omdat inzicht in de eigen prijzen en produkten grotendeels ontbreekt. Verder was niet duidelijk in hoeverre de nieuwe uitvoeringsorganisatie heeft bijgedragen aan de doelstelling van marktwerking (betere kwaliteit en lagere uitvoeringskosten) (zie paragraaf 3.4).

Voorts was niet duidelijk hoe vanuit de osv 1997 concrete stappen worden gezet in de richting van volledige marktwerking na 2000. In de osv 1997 wordt verder geen keuze gemaakt voor de mate waarin de uitvoeringsstructuur publiek dan wel privaat moet zijn.

De Rekenkamer stelde vast dat aan de elkaar snel opvolgende beleids- en stelselherzieningen in geen enkel geval een evaluatie van de effecten van de voorafgaande stappen voorafging.

De Rekenkamer stelde verder vast dat de minister en de staatssecretaris hebben aangekondigd juist op die punten waar in dit rapport risico's werden gesignaleerd een aantal studies te zullen laten verrichten:

- op verzoek van de staatssecretaris zal het CTSV in 1997 een nader onderzoek verrichten naar het gegevensbeheer;
- er komt in 1998 een nader onderzoek naar de vraag in hoeverre het verrichten van private activiteiten door uitvoeringsinstellingen in de praktijk strijdigheid oplevert met het uitgangspunt van strikte scheiding van publieke taken en private activiteiten;
- op verzoek van de Eerste Kamer zal de osv 1997 in de loop van 1998 worden geëvalueerd⁶.

De Rekenkamer ziet de resultaten van deze studies met belangstelling tegemoet en zal de ontwikkelingen op dit terrein nauwlettend volgen.

⁶ Deze evaluatie zal in ieder geval aandacht schenken aan: de waterdichte scheiding tussen publiek en privaat in de praktijk, de mate van interdependentie tussen A- en B-poten binnen holdings, de invloed hiervan op de uitvoeringskosten en aan de mate waaraan is voldaan aan het Europese mededingingsrecht.

7 AANBEVELINGEN

De Rekenkamer kwam tot de volgende aanbevelingen:

- het Ministerie van SZW zou een heldere visie moeten ontwikkelen en kenbaar maken over de richting waarin de uitvoering van de sociale verzekeringswetten zich zou moeten ontwikkelen en daarbij tevens aan dienen te geven in welke mate de feitelijke ontwikkelingen daaraan bijdragen;
- alvorens tot nieuwe wet- en regelgeving te komen zou een grondige evaluatie van het bestaande stelsel van wetten en regels gemaakt moeten worden;
- bij het inrichten van een toezicht structuur op het terrein van de sociale zekerheid is meer aandacht nodig voor het feit dat holdings nauw samenwerken met, of opgaan in, nog grotere concerns waarin ook zorgverzekeraars, banken en verzekeringsinstellingen opereren. Een departementsoverstijgende aanpak bij het opzetten van een controlestructuur wordt daarmee noodzakelijk. Dit vereist een betere afstemming tussen de ministeries van vws en SZW, de Registratiekamer, de Verzekeringskamer en De Nederlandsche Bank;
- aangezien gegevens die in het kader van een publieke taakuitoefening zijn verzameld een steeds grotere economische waarde krijgen, verdienen de beveiliging en waarborgen rondom het gebruik, het beheer en de verwerking van databestanden de hoogste prioriteit;
- indien na het jaar 2000 ervoor wordt gekozen de verticale scheiding tussen publiek en privaat (dat wil zeggen: binnen de holding) te vervangen door een horizontale knip (dat wil zeggen de opdrachtgever wordt publiek en de uitvoering wordt volledig privaat), is het van groot belang dat toezicht op een recht- en doelmatige uitvoering door CTSV gewaarborgd wordt.

8 REACTIES

8.1 Minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid

Het stap-voor-stap beleid en de gehanteerde normen

In zijn reactie gaf de minister van SZW aan de door de Rekenkamer gestelde normen ten aanzien van ijkmomenten en maatstaven op zich als theoretisch uitgangspunt begrijpelijk te vinden. Vervolgens gaf de minister aan dat het gezien de tijdsdruk en de dynamiek en weerbaarheid van de praktijk niet mogelijk is (geweest) om volledig aan de door de Rekenkamer gestelde eisen te voldoen. De minister was van mening dat de Rekenkamer in haar conclusies en bevindingen onvoldoende rekening houdt met de beschreven feitelijke situatie en de feitelijke omstandigheden. Volgens de bewindsman doen de door de Rekenkamer gestelde normen ten principale geen recht aan de praktijk. Daarnaast is de minister van mening dat niet uit het oog mag worden verloren dat er sprake is van nieuwe beleidsvoornemens die in het regeerakkoord zijn verwoord. De minister is van mening dat de Rekenkamer in dit geval het normenkader met betrekking tot tussentijdse ijkmomenten en evaluatie toepast op de medewetgever (in casu het parlement) alsmede op de opstellers van het regeerakkoord.

Risico's voortvloeiend uit de holdingconstructie

Met betrekking tot de risico's voortvloeiend uit de holdingconstructie merkte de minister op dat het hem niet duidelijk is welke risico's nu concreet worden bedoeld. Op dit punt bleef de minister van oordeel dat de vigerende regelgeving, zoals erkenningscriteria en toetsingskaders, alle op dit moment voorzienbare risico's voldoende afdekken. Verder was hij van oordeel dat het CTSV over voldoende bevoegdheden beschikt om adequaat toezicht te kunnen houden op de uitvoering en de toepassing van deze regelgeving. In dit verband wees de minister ook op de evaluatie die in de loop van 1998 zal plaatsvinden en waarin onder andere de scheiding tussen het publieke en private domein en de gevolgen voor de uitvoering worden bezien.

Marktwerking

Met betrekking tot de voortgang en uitwerking van de marktwerking was de minister van mening dat er in de overgangssituatie wel degelijk het een en ander in gang is en wordt gezet in het kader van marktwerking. In dit verband wees hij op het opdelen van de huidige contracten in meer en kleinere contracten. De minister verwachtte dat na afloop van de huidige contracten in ieder geval tenminste zestig contracten worden afgesloten. Verder had hij aan het LISV in de osv 1997 opdracht gegeven te zorgen voor nieuwe regels voor de administraties van de uitvoeringsinstellingen. Deze regels zullen in ieder geval voor het jaar 2000 bekend zijn. Daarnaast wees de minister nog op de inspanningen van CTSV en LISV om het inzicht in de kostprijzen sterk te verbeteren.

Over de vormgeving van het stelsel vanaf het jaar 2000 merkte de minister op dat volgens hem altijd sprake zal moeten zijn van gereguleerde marktwerking omdat het om de uitvoering van een belangrijke publieke taak gaat.

Conclusies en aanbevelingen

Samenvattend merkte de minister op dat hij de conclusies van de Rekenkamer niet volledig onderschreef. Hij bleek de aanbevelingen van de Rekenkamer echter wel te kunnen onderschrijven. Het kabinet zal in de

loop van 1998 zijn visie geven over de definitieve vormgeving van de uitvoering van de sociale verzekeringswetten en bovendien zal een evaluatie plaatsvinden van het huidige stelsel conform de motie van het lid van de Eerste Kamer mevrouw Jaarsma.

Met betrekking tot het inrichten van een toezichtstructuur meldde de minister dat thans een interdepartementale werkgroep de samenhang en verschillen tussen de verschillende toezichtsystemen in kaart brengt. Verder onderschreef de minister de aanbeveling dat de beveiliging en waarborgen rondom het gebruik, het beheer en de verwerking van de databestanden de hoogste prioriteit heeft.

Tenslotte was de minister het er mee eens dat ook als het kabinet bij de definitieve vormgeving zal kiezen voor het model waarbij de scheiding tussen publiek en privaat op het niveau van de opdrachtgever-opdrachtnemer wordt gelegd, de controle door het CTSV gewaarborgd moet zijn.

8.2 College van Toezicht Sociale Verzekeringen

De voorzitter schreef dat het CTSV voor zijn toetsingskader voor de administratie-overeenkomst bewust geen operationele normen had geformuleerd. Hij wees erop dat de bedrijfsvereniging en de uitvoeringsinstelling zich in een leerproces bevonden waarin nieuwe verhoudingen tussen beiden zich nog moesten uitkristalliseren. Bovendien is volgens hem de operationalisering van normen in veel gevallen rechtstreeks af te leiden uit de wet dan wel geoperationaliseerd in andere toetsingskaders van het CTSV.

In zijn reactie verwees de voorzitter naar het eind december 1996 vastgestelde Kostprijsonderzoek uitvoeringsinstellingen van het CTSV. Uit dit onderzoek kwam naar voren dat het CTSV zich zorgen maakt omtrent de volledige implementatie van de kostprijsmethodieken voor het jaar 2000. De implementatie zal van de uitvoeringsinstellingen een majeure inspanning vereisen. Daarnaast merkte de voorzitter op dat voor de beoogde marktwerking inzicht in de produktspecificaties van meer belang is dan inzicht in de prijzen.

8.3 Tijdelijk Instituut voor Coördinatie en Afstemming

De voorzitter van het Tijdelijk Instituut van Coördinatie en Afstemming schreef dat het rapport van de Rekenkamer geen aanleiding gaf tot het maken van opmerkingen.

8.4 GAK Nederland

De directeur van de uitvoeringsinstelling GAK Nederland erkende in zijn reactie dat inzicht in prijzen verbeterd kan worden. Verder was hij van mening dat de besturen van de bedrijfsverenigingen hun rol als opdrachtgever zeer actief invulling hebben gegeven. Hij verwees hierbij naar de onderhandelingen over de administratie- en jaarovereenkomsten. Ook was hij van mening dat de huidige criteria voldoende garanties bieden ten aanzien van het risico van onderschikking van het belang van de uitvoeringsinstelling aan dat van de holding en voor een scheiding van publieke taken en private activiteiten.

De directeur van GAK Nederland onderschreef de aanbevelingen van de Rekenkamer. Inzake de toenemende raakvlakken tussen de uitvoering van publieke en private werknemersverzekeringen in holdingverband wees hij op de beperkte sturingsmogelijkheden van de overheid. Volgens de directeur bepalen afnemers in de markt voor een toenemend deel hun

eigen dienstenpakket en komen met de verzekeraar een prijs overeen. Hierbij hechten zij aan een geïntegreerde dienstverlening. Hij erkende het belang van een grondig toezicht bij holdings. Het toezicht mag echter niet dermate bureaucratisch zijn dat het gezonde marktwerking verstikt.

8.5 Cadans

De directeur van de uitvoeringsinstelling Cadans schreef in zijn reactie dat het kostprijs- en activiteitenmodel dat Cadans hanteert nog niet optimaal is. Naar zijn mening gaf dit model wel voldoende inzicht in prijzen en produkten voor een verantwoording van de begroting.

Hij onderschreef de conclusie van de Rekenkamer inzake het naar achterschuiven van marktwerking door inkadering van de holding-constructie met regelgeving. Hij verwees hierbij naar het wetsvoorstel osv 1997 dat het veranderingsproces naar marktwerking in zijn ogen niet ondersteunt.

Tot slot was hij van mening dat de scheiding tussen publiek en privaat niet binnen de holding moet worden gelegd maar tussen opdrachtgever en opdrachtnemer.

8.6 GUO-uitvoeringsinstelling

De directeur van GUO-uitvoeringsinstelling ging in zijn reactie in op marktwerking en kostprijzen. Naar zijn mening is inzicht in kostprijzen weliswaar een noodzakelijke maar niet de enige voorwaarde voor marktwerking. In een stelsel waarin de enige vrager op de markt (het LISV) op basis van procesbeschrijvingen van de aanbieders (de uitvoeringsinstellingen) met de daarbij behorende kostprijzen en met daaraan gekoppelde referentieproducten de budgetten van de aanbieders bepaalt, is het de vraag of marktwerking tot stand kan komen.

Verder verwees de directeur naar het feit dat er reeds jaren sprake is van uitbesteding van taken (beveiliging, kantine, drukkerij, schoonmaak etcetera). Er is hooguit sprake van een toename van de omvang van uitbesteding en dus een toename van het risico. Tot slot deelde de directeur de opvatting van de Rekenkamer niet betreffende het toezicht in de besluitvorming op holdingniveau. Hij verwees hierbij naar de eigen verantwoordelijkheid van de uitvoeringsinstelling op basis waarvan de uitvoeringsinstelling zelf stappen dient te nemen als niet aan de eigen doel- en prioriteitsstellingen wordt voldaan.

8.7 SFB UOSV

De directeur van de uitvoeringsinstelling SFB UOSV deelde mee zich te kunnen vinden in de conclusies en aanbevelingen van de Rekenkamer. Hij wees erop dat het ontbreken van zicht op de kostprijs en prijsopbouw geen blijvende situatie is. Tot de invoering van de nosv bestond er immers geen behoefte aan dergelijke inzichten. Naar zijn verwachting zal medio 1997 het systeem operationeel zijn dat zicht op de kostprijzen dient te bieden.

Verder merkte de directeur op dat openbare aanbesteding conform de Europese richtlijnen bij uitbesteding van taken door de uitvoeringsinstelling niet vereist is. Volgens hem schrijft de Europese richtlijn betreffende de plaatsing van overheidsdiensten slechts voor dat achteraf bericht van de gunning van de overheidsopdracht wordt gezonden aan het Bureau voor officiële publicaties der EG.

9 NAWOORD

In zijn reactie gaat de minister van SZW met name in op drie algemene punten, te weten:

- het stap voor stap beleid en de normen die de Rekenkamer daaraan stelt;
- de risico's voortvloeiend uit de holdingconstructie;
- marktwerking.

Normenkader

De ontvlechtingsoperatie, de introductie van marktwerking bij de uitvoering van de sociale verzekeringen, de Organisatiewet Sociale Verzekeringen 1995 (osv 1995) en de Organisatiewet Sociale Verzekeringen 1997 (osv 1997) zijn aan te merken als majeure operaties waarvan de implementatie geruime tijd vergt. De normen die de Rekenkamer stelt aan de *uitvoering* ontleent zij aan hetgeen is vastgelegd in vigerende wet- en regelgeving. De Rekenkamer stelt derhalve geenszins de principiële keuzes die gemaakt zijn voor marktwerking of holdingconstructies ter discussie: regeerakkoord en kabinetsbeleid zijn voor de Rekenkamer een gegeven.

De Rekenkamer stelt ook normen aan het *implementatieproces*. Deze normen zijn in hoofdstuk 1 van het rapport expliciet uiteengezet.

De Rekenkamer is er van overtuigd dat deze normen basaal en realistisch zijn. Zij acht het reëel om bij processen van dergelijke omvang, die stap voor stap en gedurende langere tijd worden uitgevoerd, te eisen dat gedurende dit proces door de minister inzicht wordt verschaft in de samenhang tussen de verschillende stappen en in de voortgang in de richting van het gewenste einddoel. Zij acht het daarom van groot belang dat wordt stilgestaan bij de tot dusverre bereikte resultaten en dat een grondige analyse wordt gemaakt van de bestaande situatie alvorens tot nieuwe ingrijpende beleidswijzigingen over te gaan. De minister vermeldt in zijn reactie overigens niet aan welke eisen complexe en incrementele beleidsprocessen zoals hierboven genoemd volgens hem moeten voldoen.

Risico's

De Rekenkamer benadrukt dat zij zich in haar onderzoek niet heeft uitgesproken over de wenselijkheid van holdingconstructies als zodanig. De keuze hiervoor is, zoals hiervoor reeds is uiteengezet, voor haar een gegeven. Zij wijst echter wel op de risico's voor de publieke sector die inherent zijn aan het accepteren van een publiek-private uitvoering, bijvoorbeeld waar het gaat om informatiebeheer en toezicht.

In dat verband valt het Rekenkamer op dat de minister in zijn reactie enerzijds aangeeft dat de risico's naar zijn mening voldoende zijn afgedekt, maar anderzijds het CTSV opdracht heeft gegeven om nader onderzoek te doen naar het gegevensbeheer. Bovendien wijst hij op de werkzaamheden van een interdepartementale werkgroep die de samenhang en de verschillen tussen de verschillende toezichtsystemen in kaart moet brengen. De Rekenkamer acht een spoedige rapportage van deze werkgroep alsmede politieke besluitvorming hierover van groot belang. Uit bijvoorbeeld de voorgenomen fusie tussen GAK en de Achmea-groep blijkt immers dat de ontwikkelingen in de praktijk niet stil staan.

Dat de door de Rekenkamer gesignaleerde risico's onverminderd actueel zijn laten ook de bevindingen in de Vervolgrapportage

Ontvlechting van het CTSV (20 maart 1997) zien. Hieruit blijkt het volgende:

- het tot stand komen van de jaarovereenkomsten 1997 vergt veel tijd. De jaarovereenkomsten voor 1996 zijn niet beoordeeld door het CTSV;
- de informatievoorziening rondom de uitbestedingen en de eventuele efficiëncywinst daarvan is nog steeds onvolledig;
- het CTSV wijst er op dat er nog steeds twijfels bestaan over de haalbaarheid van volledige implementatie van kostprijsmethodieken vóór 1 januari 2000;
- het CTSV merkt op dat de bedrijfsrisico's die de uitvoeringsinstellingen lopen nog niet eenduidig in kaart zijn gebracht. Hierdoor is het niet mogelijk de vermogensbehoefte van de uitvoeringsinstelling vast te stellen.

Marktwerving

De scheiding tussen publiek en privaat ligt thans binnen de holdings. In de loop van komend jaar zal het kabinet definitief bepalen of die vormgeving wordt vervangen door het verleggen van de scheiding naar opdrachtgever (publiek) – opdrachtnemer (privaat).

Met haar beklemtonen van de noodzaak van ijkpunten voor marktwerving vraagt de Rekenkamer om een preciezer toetsingskader dan de minister thans kan bieden. Ieder zijn rol.

De nog komende aan de Eerste Kamer toegezegde evaluatie (welke thans in de steigers staande vorm van marktwerving betreft) en het in het vooruitzicht gestelde standpunt van het kabinet welke de keuze tussen twee modellen voor marktwerving betreft) bieden ongetwijfeld nieuwe aanknopingspunten voor beoordeling.

Per 1 januari 1996 zijn vier uitvoeringsinstellingen door de minister van SZW erkend, te weten Cadans BV, GAK Nederland BV, GUO uitvoeringsinstelling BV en SFB UOSV NV. Cadans BV is de rechtsopvolger van de «oude» uitvoeringsinstellingen Detam en BVG. De andere uitvoeringsinstellingen zijn respectievelijk de opvolgers van de «oude» uitvoeringsorganisaties GAK, GUO en SFB. Hieronder is een beschrijving van de structuur van de vier uitvoeringsorganisaties opgenomen (momentopname september 1996). Elke uitvoeringsinstelling besteedt taken uit. Gedurende de onderzoeksperiode is dit (per uitvoeringsinstelling) in wisselende mate het geval geweest.

- Cadans Groep

De Cadans Groep bestaat uit de uitvoeringsinstelling Cadans BV en Cadans Tussenholding BV met de B-poot maatschappijen. Aan het hoofd van de Cadans Groep staat Cadans Holding BV. De B-poot maatschappijen zijn op twee uitzondering na leeg. Operationeel is een verwerkings- en bewerkingsbedrijf van elektronische gegevens van werkgevers (Cadans Databank BV). Verder is er in de B-poot een bemiddelingsbedrijf voor verzekeringen (Cadans Intermediair BV).

- GAK Groep

De GAK Groep NV is de holding waaronder de uitvoeringsinstelling GAK Nederland BV en de GAK Holding BV met de B-poot maatschappijen ressorteren. De GAK Holding BV bevat vijf maatschappijen: een arbodienst (Arbo Groep GAK BV), een dienstverlenend bedrijf voor de sociale zekerheid (GAK Diensten BV), een aanlever- en distributiepunt voor elektronische gegevens van werkgevers (Viaprisma NV) en twee automatiseringsbedrijven (Svianed BV en ASZ BV).

- Stigas GUO Groep

De Stigas GUO Groep NV (SGG) bestaat uit de GUO uitvoeringsinstelling BV en SGG Beheer BV. SGG Beheer BV bevat de maatschappijen: een arbodienst (Stigas BV), bedrijf voor het uitvoeren van bovenwettelijke regelingen (SGG Collectief BV), een bedrijf voor de uitvoering van pensioen- en vut-regelingen en vermogensbeheer (GUO Fondsen BV), een bedrijf voor facilitaire dienstverlening (SGG Diensten BV), een bedrijf voor het verrichten van ondersteunde bestuurswerkzaamheden (GUO Secretariaatscentrum BV) en een beheersmaatschappij voor gebouwen en materieel (SGG Leasing BV).

- SFB Groep

Aan het hoofd van de SFB Groep staat SFB Holding NV. Hieronder vallen de uitvoeringsinstelling SFB UOSV NV en SFB Fintus BV met de B-poot maatschappijen. Deze maatschappijen zijn verzelfstandigde eenheden van de oude SFB-organisatie van vóór 1 januari 1995. De taken zijn dienstverlening voor de holding (SFB Diensten BV), uitvoering van pensioen en vut-regelingen en het beheren van beleggingen (SFB Pensioen en vermogensbeheer BV), uitvoering van bovenwettelijke regelingen (SFB cao-regelingen BV), uitoefenen van verzekeringsbedrijf (SFB Verzekeringsgroep NV) en arbodienstverlening (SFB ArboDuo BV).

Naast deze werkzaamheden verrichten de uitvoeringsinstellingen meerdere werkzaamheden voor opdrachtgevers zowel binnen als buiten de holding, zoals de uitvoering van bedrijfstakeigen-, pensioen- en vut-regelingen. Zowel voor het verrichten van andere taken als voor uitbesteding van werkzaamheden zijn overeenkomsten vereist.