

Kenmerk	W12.00.0110/IV
Datum advies	20 april 2000
Vindplaats	Bijvoegsel Staatscourant 14 november 2000, nr 221

## Volledige tekst

Ontwerpbesluit met nota van toelichting tot wijziging van het Besluit voorwaarden erkenning uitvoeringsinstelling als bedoeld in artikel 60 van de Organisatiewet sociale verzekeringen 1997.

Bij Kabinetsmissive van 21 maart 2000, no.00.001612, heeft Uwe Majesteit, op voordracht van de Staatssecretaris van Sociale Zaken en Werkgelegenheid, J.F. Hoogervorst, bij de Raad van State ter overweging aanhangig gemaakt het ontwerpbesluit met nota van toelichting tot wijziging van het Besluit voorwaarden erkenning uitvoeringsinstelling als bedoeld in artikel 60 van de Organisatiewet sociale verzekeringen 1997.

Het ontwerpbesluit strekt ertoe om een aantal wijzigingen aan te brengen in het Besluit voorwaarden erkenning uitvoeringsinstelling. Deze wijzigingen strekken ertoe enkele voorbereidingsmaatregelen te treffen om op termijn de overgang te vergemakkelijken naar één publiekrechtelijke uitvoeringsinstantie voor de werknemersverzekeringen. Daartoe wordt een nieuwe stichting in het leven geroepen met in het ontwerpbesluit bepaalde doelstellingen, waarvan de bestuursleden en de voorzitter door de Minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid worden benoemd. De aandelen in de (bestaande) uitvoeringsinstellingen, die thans (direct of indirect) in handen zijn van de overheid of van particulieren moeten in handen worden gesteld van deze stichting om voor erkenning als bedoeld in artikel 60 van de Organisatiewet Sociale Verzekeringen 1997 (OSV) in aanmerking te komen.

De Raad van State maakt naar aanleiding van het ontwerpbesluit een aantal opmerkingen, in het bijzonder met betrekking tot de vraag of de gekozen benadering past binnen het stelsel van de wet.

1. De OSV legt aan het Landelijk instituut sociale verzekeringen (Lisv) de verplichting op om zijn bevoegdheden te mandateren aan de verschillende uitvoeringsinstellingen (artikel 41 OSV). Daartoe worden per sector of sectoronderdeel administratieovereenkomsten en jaarovereenkomsten gesloten (artikel 43 OSV). Uitvoeringsinstelling kunnen alleen zijn rechtspersonen die aan bepaalde voorwaarden voldoen (artikelen 59 tot en met 64 OSV). Tussen de verschillende (erkende) rechtspersonen vindt mededinging plaats bij het afsluiten van de administratieovereenkomsten en de jaarovereenkomsten. Ingevolge artikel 38, eerste lid, onderdeel i, OSV, is het bevorderen van concurrentie tussen uitvoeringsinstellingen één van de wettelijke taken van het Lisv.

De in het ontwerpbesluit voorgestelde wijzigingen hebben betrekking op de voorwaarden voor erkenning. Ingevoerd wordt de eis dat alle aandelen in een uitvoeringsinstelling moeten

worden ondergebracht bij een stichting, waarvan de doelstellingen in het ontwerpbesluit zijn omschreven, waarvan alle bestuursleden door de minister worden benoemd en waar de minister toezicht op uitoefent. Daardoor worden doel en strekking van het huidige wettelijke stelsel gewijzigd. De mededinging komt in het gedrang indien alle uitvoeringsinstellingen tot hetzelfde concern behoren. De mogelijkheden tot delegatie zijn weliswaar ruim, maar de vraag of de in het ontwerpbesluit gekozen benadering past binnen het bestek van artikel 60 OSV vergt een specifieke beantwoording. Delegatie moet in ieder geval blijven binnen het kader van hetgeen de formele wetgever heeft beoogd over te laten aan de gedelegeerde regelgeving. De Raad is er niet onmiddellijk van overtuigd dat de gekozen benadering past binnen het wettelijke kader van de OSV. De Raad adviseert in de toelichting een dragende motivering te geven voor de gekozen benadering, dan wel te bevorderen dat voor de beoogde maatregelen een geschikt wettelijk kader wordt gecreëerd. Dit klemmt temeer omdat met het onderbrengen van de aandelen in de uitvoeringsinstellingen bij een door de overheid gecontroleerde stichting, wordt vooruitgelopen op de voorgenomen wetswijzigingen inzake de uitvoering van de sociale zekerheid. Door de grote financiële gevolgen die met deze stap zijn gemoeid, zal in feite een onomkeerbaar proces in gang worden gezet. De parlementaire betrokkenheid bij dat proces dient te worden gewaarborgd. De Raad adviseert op dit aspect in te gaan.

2. De stichting, waarvan de doelstellingen in het nieuwe artikel 10 en de benoeming van de bestuursleden in het nieuwe artikel 11 worden geregeld, moet, gezien haar taak en de samenstelling van het bestuur, worden aangemerkt als een zelfstandig bestuursorgaan. Daarbij dienen de aanwijzingen 124a tot en met 124z van de Aanwijzingen voor de regelgeving in acht te worden genomen. De Raad adviseert de regeling op dit punt aan te vullen.

3. In de wijzigingen van voorwaarden die zijn opgenomen in de bijlage van het bestaande besluit wordt de overdracht van de aandelen in de uitvoeringsinstellingen van de stichting naar een door de minister aangewezen rechtspersoon geregeld en wordt bepaald dat de minister het daarbij te bepalen bedrag vaststelt. Het ontwerpbesluit bevat geen overeenkomstige regeling voor het bij de stichting onderbrengen van de aandelen in de uitvoeringsinstellingen. De Raad adviseert de regeling op dat punt aan te vullen.

4. In het voorstel is niet voorzien in overgangsrecht. Dat heeft tot gevolg dat aan de nieuwe voorwaarden moet worden voldaan vanaf de datum van inwerkingtreding. Dat doet de vraag rijzen hoe moet worden omgegaan met nog lopende administratieovereenkomsten en jaarovereenkomsten. De Raad adviseert om gepaste maatregelen van overgangsrecht te treffen.

5. Aan het besluit kunnen direct en indirect aanzienlijke financiële gevolgen zijn verbonden. In de toelichting wordt daarin geen inzicht gegeven. De Raad adviseert om de toelichting aan te vullen.

6. In de artikelsgewijze toelichting wordt slechts een toelichting gegeven op het in artikel I, onderdeel I, opgenomen nieuwe artikel 22 van het Besluit voorwaarden erkenning uitvoeringsinstelling. De overige wijzigingen worden niet toegelicht. De Raad adviseert de toelichting aan te vullen.

De Raad van State geeft U in overweging in dezen geen besluit te nemen dan nadat met het

vorenstaande rekening zal zijn gehouden.

De Vice-President van de Raad van State

---

### **Nader rapport (reactie op het advies) van 10 oktober 2000**

1. De Raad is er niet onmiddellijk van overtuigd dat de in het ontwerpbesluit gekozen benadering past binnen het stelsel van de Osv 1997.

Het ontwerpbesluit dient te blijven binnen het kader van hetgeen de formele wetgever heeft beoogd over te laten aan de gedelegeerde regelgeving. Meer in het bijzonder dient het ontwerpbesluit te passen binnen het bestek van artikel 60 Osv 1997. De Raad adviseert in de toelichting een dragende motivering te geven voor de gekozen benadering.

De voorgestelde wijzigingen van de erkenningscriteria passen binnen het stelsel van de Osv 1997, omdat de doelstelling van het ontwerpbesluit in overeenstemming is met deze wet, spoort met de bedoelingen van de wetgever en de taken en bevoegdheden van de in de Osv 1997 genoemde instanties hetzelfde blijven. Dit standpunt wordt in het navolgende onderbouwd. In de nota van toelichting is deze motivering overgenomen. Allereerst zal echter worden ingegaan op een ander aspect waar de Raad in dit verband aandacht voor heeft gevraagd, te weten de parlementaire betrokkenheid bij het proces.

#### **Parlementaire betrokkenheid**

Bij brief van 22 februari jl. hebben de Minister van SZW en ondergetekende ingevolge artikel 29, eerste lid, Comptabiliteitswet de Tweede en Eerste Kamer geïnformeerd over het voornemen van de Staat om een stichting op te richten, waarbij de aandelen in de uitvoeringsinstellingen zullen worden ondergebracht (zie Kamerstukken 27 028, nrs. 187 en 1). Vervolgens hebben de Minister van SZW en ik bij brief van 13 maart jl. de concept-oprichtingsakte, waarvan de concept-statuten een onderdeel uitmaken, van deze stichting aan beide Kamers toegezonden. Tenslotte hebben de Minister van SZW en ik bij brief van 21 maart jl. de door de Tweede Kamer gevraagde nadere inlichtingen verstrekt over de voorgenomen oprichting van de stichting. Deze nadere inlichtingen betroffen de eerste reactie van de Algemene Rekenkamer op de concept-oprichtingsakte en onze opmerkingen over die reactie. Omdat geen van beide Kamers het oordeel heeft uitgesproken dat de voorgenomen oprichting van de stichting een voorafgaande machtiging bij wet behoeft, is op 20 april jl. de Stichting Voorbereiding Uitvoeringsorgaan Werknemersverzekeringen, de Stichting VUWV, formeel opgericht.

Na publicatie van het ontwerpbesluit in het Staatsblad zal de Minister van SZW de aandeelhouders in de uitvoeringsinstellingen verzoeken om de aandelen in de uitvoeringsinstellingen over te dragen aan de Stichting VUWV. De belangrijkste taak van deze stichting is het implementeren van de kabinetsvoornemens inzake de toekomstige Structuur Uitvoering Werk en Inkomen (SUWI), althans voor zover het de inrichting van het toekomstige Uitvoeringsorgaan Werknemersverzekeringen (UWV) betreft. Over deze kabinetsvoornemens heeft op 21 en 23 maart jl. een debat met de Tweede Kamer plaatsgevonden, waaruit bleek dat er brede steun bestaat voor die voornemens. Het parlement is derhalve nauw betrokken bij het voornemen om de aandelen van de

uitvoeringsinstellingen onder te brengen in de Stichting VUWV.

Doel, strekking en stelsel van de Osv 1997

De belangrijkste doelstellingen van het socialezekerheidsbeleid zijn het bieden van bestaanszekerheid door inkomensbescherming en bevordering van de arbeidsparticipatie. Het verstrekken van uitkeringen en de reïntegratie van uitkeringsgerechtigden zijn dan ook de kerntaken van de uitvoeringsorganisatie. De beleidswijzigingen in de jaren negentig waren vooral gericht op een verbetering van de activerende werking van het stelsel. Ook de doorgevoerde wijzigingen in de uitvoeringsorganisatie hadden tot doel het aantal uitkeringsgerechtigden terug te dringen. De uitvoeringsorganisatie dient volgens de memorie van toelichting op de Osv 1997 zodanig te zijn ingericht dat deze in staat is een bijdrage te leveren aan de beperking van het beroep op de werknemersverzekeringen (zie Kamerstukken 24 877, nr. 3, blz. 2). Belangrijk uitgangspunt daarbij is dat de claimbeoordeling onafhankelijk van sociale partners plaatsvindt (Kamerstukken 24 877, nr. 3, blz. 7). Beleid en uitvoering dienen van elkaar te zijn gescheiden.

In de Osv 1997 is daarom, in navolging van de Osv 1995, gekozen voor een model van opdrachtgever en opdrachtnemer. Karakteristiek daarvoor is dat er een scheiding wordt aangebracht tussen de verantwoordelijkheid voor en de feitelijke uitvoering van wettelijke taken. Het Landelijk instituut sociale verzekeringen (Lisv) is verantwoordelijk voor de uitvoering van de werknemersverzekeringen, maar is verplicht om alle werkzaamheden met betrekking tot de voorbereiding en de uitvoering van zijn besluiten uit te besteden aan één of meer uitvoeringsinstellingen. Daarnaast kan het Lisv zijn bevoegdheid tot het nemen van besluiten aan deze uitvoeringsinstellingen mandateren. Het Lisv sluit daartoe per sector of sectoronderdeel een administratieovereenkomst die voor één of meer jaren wordt aangegaan en jaarovereenkomsten die voor één jaar worden aangegaan. De door het Lisv erkende sectorraden kunnen het Lisv adviseren over de opdrachtverlening aan een uitvoeringsinstelling. De sectorraden kunnen zowel over het aantal als over de inhoud van de overeenkomsten en de te contracteren uitvoeringsinstelling adviseren.

In de relatie tussen het Lisv, de sectorraden en de uitvoeringsinstellingen vervullen de overeenkomsten op basis waarvan het Lisv taken uitbestedt aan uitvoeringsinstellingen een centrale rol. Het Lisv sluit per sector of sectoronderdeel een administratieovereenkomst met een bepaalde uitvoeringsinstelling. De administratieovereenkomst bevat het raamwerk waarbinnen het handelen van de contractpartijen zich moet afspelen. De jaarovereenkomst bevat de nadere concretisering van het in de administratieovereenkomst opgenomen raamwerk, zoals afspraken over producten, produktspecificaties en prijzen.

Het model van opdrachtgever en opdrachtnemer maakt een beperkte vorm van marktwerking mogelijk. Het Lisv kan immers na beëindiging van een administratieovereenkomst voor een bepaalde sector of bepaald sectoronderdeel, de uitvoering van de werknemersverzekeringen aan een andere uitvoeringsinstelling uitbesteden. Met andere woorden, de uitvoeringsinstellingen moeten onderling concurreren voor het verwerven van opdrachten. Bij de invoering van de Osv 1997 werd door de wetgever onderkend dat tot het jaar 2000 er nog geen sprake kon zijn van daadwerkelijke concurrentie. Het Lisv was immers gebonden aan de overeenkomsten die de toenmalige bedrijfsverenigingen hadden gesloten met de uitvoeringsinstellingen, zodat voorlopig nog niet de mogelijkheid bestond om van uitvoeringsinstelling te wisselen. Het kabinet wilde deze overgangperiode benutten om na te denken over de noodzakelijke voorwaarden voor de

totstandkoming van een open markt vanaf 2000. Het was wel de bedoeling dat de uitvoeringsinstellingen zich reeds zouden voorbereiden op een situatie waarin andere partijen zouden kunnen toetreden tot deze markt. Het Lisv kreeg vooruitlopend daarop tot taak om de concurrentie tussen uitvoeringsinstellingen te bevorderen (Kamerstukken 24 877, nr. 3, blz. 23).

De uitvoeringsinstellingen voeren, als gezegd, op basis van met het Lisv gesloten overeenkomsten feitelijk de werknemersverzekeringen voor één of meerdere sectoren of sectoronderdelen uit. Zij verzorgen de claimbeoordeling, verstrekken uitkeringen, innen de premies en verrichten reïntegratieactiviteiten. Slechts rechtspersonen die door de minister van SZW zijn erkend, kunnen met het Lisv overeenkomsten sluiten. Een rechtspersoon kan ingevolge artikel 59, eerste lid, onder a, Osv 1997 door de Minister van SZW worden erkend, indien deze blijkens zijn statuten bij uitsluiting als doel heeft het uitvoeren van de werknemersverzekeringen, alsmede het vervullen van taken waarvoor door de Minister van SZW schriftelijk toestemming is verleend.

Voorts dient de Minister van SZW met de statuten van deze rechtspersoon in te stemmen (zie artikel 59, eerste lid, onder b, Osv 1997).

In het Besluit voorwaarden erkenning uitvoeringsinstelling (Stb. 1997, 803) zijn de criteria neergelegd waaraan de statuten van een rechtspersoon moeten voldoen om voor erkenning in aanmerking te kunnen komen.

Ingeval de rechtspersoon die om erkenning verzoekt een vennootschap is, stelt de Osv 1997 als aanvullende eis dat de aandelen zijn geplaatst bij een rechtspersoon waarvan de statuten eveneens voldoen aan bij of krachtens algemene maatregel van bestuur gestelde regels (artikel 60, derde lid, onder a, Osv 1997). Ook daartoe zijn criteria neergelegd in het Besluit voorwaarden erkenning uitvoeringsinstelling. Voorts dient de rechtspersoon die de aandelen houdt in een uitvoeringsinstelling met betrekking tot die aandelen schriftelijk jegens de Staat verplichtingen op zich te nemen (artikel 60, derde lid, onder b, Osv 1997). In de bijlage bij het Besluit voorwaarden erkenning uitvoeringsinstelling is een model voor een overeenkomst opgenomen die door de betreffende rechtspersoon met de Staat moet worden gesloten. In deze overeenkomst wordt een first calloptie op de aandelen in de uitvoeringsinstelling aan de Minister van SZW verleend, zodat deze de mogelijkheid heeft om de aandelen over te dragen aan een andere rechtspersoon.

Het Besluit voorwaarden erkenning uitvoeringsinstelling

Blijkens de nota van toelichting bij het Besluit voorwaarden erkenning uitvoeringsinstelling is het hoofddoel van deze regeling het scheppen van waarborgen in de vennootschapsrechtelijke constructie van de uitvoeringsinstellingen, zodat de publieke middelen, die in een uitvoeringsinstelling worden bijeengebracht, ook binnen de publieke sfeer worden aangewend. Door het stellen van eisen aan de statuten van zowel de vennootschap die om erkenning verzoekt als de rechtspersoon die aandeelhouder in de vennootschap is, wordt gewaarborgd dat de Minister van SZW invloed kan uitoefenen op belangrijke beslissingen die door en ten aanzien van de uitvoeringsinstellingen worden genomen. Deze invloed is, aldus de nota van toelichting, nodig om het publieke karakter van de bijeengebrachte gelden te bewaken.

De statuten van de vennootschap die om erkenning verzoekt dienen te voldoen aan de artikelen 3 tot en met 9 van het Besluit voorwaarden erkenning. Daarin is ten eerste geregeld dat de vennootschap uitsluitend werkzaamheden mag verrichten in het kader van de

uitvoering van de werknemersverzekeringen. Andere taken mogen slechts worden verricht indien de Minister van SZW daarvoor toestemming heeft verleend. Voorts worden enkele incompatibiliteiten opgesomd voor de leden van het bestuur en, indien aanwezig, voor de leden van de Raad voor Commissarissen. Tot slot is geregeld dat de eventuele winsten binnen de publieke sfeer blijven (zie hierna).

Op dit moment zijn vijf rechtspersonen door de Minister van SZW erkend, te weten GAK Nederland BV, SFB Uitvoeringsorganisatie Sociale Verzekering NV, Cadans Uitvoeringsinstelling BV, GUO Uitvoeringsinstelling BV en USZO BV. Aangezien al deze uitvoeringsinstellingen de rechtsvorm hebben van een (naamloze of besloten) vennootschap, is er per definitie sprake van aandeelhouders.

Daarbij zijn twee constructies mogelijk: de aandelen in de uitvoeringsinstelling worden gehouden door een stichting, de zogenaamde Stichting A, of door een houdstermaatschappij. In het laatstgenoemde geval dienen de aandelen in de houdstermaatschappij onderscheiden te worden in A- en B-aandelen. De A-aandelen, die recht geven op de resultaten en liquidatiesaldi van de uitvoeringsinstelling, kunnen slechts gehouden worden door een Stichting A. Een Stichting A houdt derhalve direct of indirect de aandelen in een uitvoeringsinstelling.

Voor beide constructies bevat het Besluit voorwaarden erkenning uitvoeringsinstelling een aantal waarborgen om het publieke karakter van de uitvoeringsinstellingen veilig te stellen.

De belangrijkste taak voor een Stichting A is om de publieke belangen te behartigen. Ingeval zij zelf de aandelen in een uitvoeringsinstelling houdt, kan de uitvoeringsinstelling bepaalde besluiten slechts nemen met voorafgaande goedkeuring van de Stichting A. Voorts kan de eventuele winst van de uitvoeringsinstelling en het batig saldo bij liquidatie slechts worden uitgekeerd aan de Stichting A. Hiermee wordt bereikt dat de publieke middelen of de opbrengst daarvan in de publieke sfeer blijven.

Ingeval een Stichting A indirect de aandelen in een uitvoeringsinstelling houdt, heeft zij vergaande bevoegdheden om de publieke belangen te behartigen. Dit is nodig omdat de wetgever van de Osv 1997 het slechts onder strikte voorwaarden toelaatbaar vond dat een uitvoeringsinstelling onderdeel uitmaakt van een concern met meerdere vennootschappen (Kamerstukken 24 877, nr. 3, blz. 16).

Belangrijke voorwaarde is dat er een waterdichte scheiding bestaat tussen het private en publieke deel van het concern. De houdstermaatschappij kan bepaalde majeure besluiten dan ook niet nemen zonder instemming van de Stichting A. Voorts kunnen de eventuele positieve financiële resultaten van de uitvoeringsinstelling door de houdstermaatschappij slechts worden uitgekeerd aan de Stichting A.

Ook in dit geval wordt dus veilig gesteld dat deze winsten binnen de publieke sfeer blijven.

Op de Stichtingen A wordt invloed en toezicht uitgeoefend door de Minister van SZW. Zo wordt de voorzitter van een Stichting A benoemd door de Minister van SZW. Voorts heeft de Stichting A voor het vervreemden of bezwaren van haar aandelen in de uitvoeringsinstelling of van haar A-aandelen in de houdstermaatschappij voorafgaande schriftelijke toestemming van de Minister van SZW nodig. Tot slot heeft de Stichting A als aandeelhouder van de houdstermaatschappij eveneens voorafgaande schriftelijke toestemming nodig van de Minister van SZW voordat zij instemt met bepaalde besluiten van de houdstermaatschappij.

Het ontwerpbesluit

Het ontwerpbesluit heeft geen gevolgen voor het in de Osv 1997 vastgelegde stelsel. De taak- en bevoegdheidsverdeling tussen het Lisv, de sectorraden en de uitvoeringsinstellingen blijft onveranderd.

Het Lisv blijft verantwoordelijk voor de uitvoering van de werknemersverzekeringen, maar besteedt de feitelijke uitvoering uit aan een of meer uitvoeringsinstellingen. Daartoe sluit het Lisv per sector of sectoronderdeel, na daarover eventueel te zijn geadviseerd door een sectorraad, een administratieovereenkomst en jaarovereenkomsten.

Tussen het Lisv en de uitvoeringsinstellingen blijft derhalve sprake van een relatie van opdrachtgever en opdrachtnemer, zodat beleid en uitvoering van elkaar gescheiden zijn. Daarmee wordt bewerkstelligd dat de claimbeoordeling onafhankelijk van sociale partners plaatsvindt, hetgeen een belangrijk uitgangspunt was bij de totstandkoming van de Osv 1997.

Het Lisv zal dus nog steeds, daarin bijgestaan door de sectorraden, contracten moeten sluiten met uitvoeringsinstellingen. De wijziging van het Besluit voorwaarden erkenning uitvoeringsinstelling noch de aandelenoverdracht aan de Stichting VUWV zal het aantal uitvoeringsinstellingen doen verminderen. De uitvoeringsinstellingen blijven als zelfstandige rechtspersonen voortbestaan en blijven gebonden aan de overeenkomsten die ze met het Lisv en andere derden, waaronder de huidige zustermaatschappijen in het private deel van de houdstermaatschappij, hebben gesloten. Dit betekent voorts dat het Lisv in principe van uitvoeringsinstelling kan wisselen na beëindiging van de administratieovereenkomst.

In principe, want wij achten het niet aannemelijk dat het Lisv hiervan gebruik zal maken. Dit is echter geen gevolg van het ontwerpbesluit, maar een gevolg van het gewijzigde toekomstperspectief. Bij de voorbereiding van de Osv 1997 gingen het kabinet en het parlement er vanuit dat op termijn er sprake zou zijn van een open markt. Na uitgebreide publieke discussie in de afgelopen jaren, zowel binnen als buiten het parlement, is het huidige kabinet echter tot de conclusie gekomen dat de uitvoering van de werknemersverzekeringen, althans voor zover het de 'klassieke' uitvoeringstaken (premie-inning, claimbeoordeling en uitkeringsverstrekking) betreft, het beste kan worden opgedragen aan één publiekrechtelijke organisatie. De reïntegratie van werklozen en arbeidsgehandicapten kan het beste worden uitgevoerd door private reïntegratiebedrijven die met elkaar concurreren om opdrachten. Dit stelsel biedt naar de opvatting van het kabinet de meeste vooruitzichten op een structureel doelmatige en doeltreffende uitvoeringsorganisatie, waardoor een maximale bijdrage wordt geleverd aan een terugdringing van het beroep op de werknemersverzekeringen.

In deze opvatting wordt het kabinet, als gezegd, ondersteund door het parlement.

Het gevolg van de publicatie en de goede ontvangst van het kabinetsstandpunt SUWI is dat het toekomstperspectief van de uitvoeringsinstellingen is gewijzigd. Zij gingen er tot voor kort vanuit dat zij in de toekomst met elkaar zouden moeten concurreren voor het verwerven van opdrachten. Ook de houdstermaatschappijen die aandelen in de uitvoeringsinstellingen beheren, gingen hiervan uit. Dit perspectief is echter door het kabinetsstandpunt SUWI ingrijpend gewijzigd. De uitvoeringsinstellingen gaan er nu vanuit dat zij op termijn zullen samenwerken in één organisatie. Dit maakt de taak van het Lisv om de concurrentie tussen uitvoeringsinstellingen te bevorderen moeilijk, zo niet onmogelijk. Dit is echter, ik benadruk dat nogmaals, niet een gevolg van het ontwerpbesluit, maar een gevolg van het breed gedragen kabinetsstandpunt SUWI. Ook zonder inwerkingtreding van het ontwerpbesluit, zullen de uitvoeringsinstellingen elkaar niet langer als concurrenten beschouwen. De mededinging tussen de uitvoeringsinstellingen komt derhalve niet in het gedrang door het

ontwerpbesluit of doordat de aandelen in alle uitvoeringsinstellingen aan de Stichting VUWV worden overgedragen, maar door de politieke ontwikkelingen.

Het hoofddoel van het Besluit voorwaarden erkenning uitvoeringsinstelling wordt met de voorgestelde wijzigingen niet aangetast.

Hoofddoel is nog steeds te waarborgen dat de publieke middelen die in een uitvoeringsinstelling worden bijeengebracht, binnen de publieke sfeer worden aangewend. Eveneens blijft gewaarborgd dat de Minister van SZW invloed kan uitoefenen op belangrijke beslissingen die door en ten aanzien van de uitvoeringsinstellingen worden genomen. Sterker, na de aandelenoverdracht aan de Stichting VUWV kan het publieke karakter van de bijeengebrachte gelden beter worden gewaarborgd.

De belangrijkste wijziging betreft de regeling van de zeggenschap over de uitvoeringsinstellingen. De constructie dat de aandelen in een uitvoeringsinstelling worden gehouden door een houdstermaatschappij is in de toekomst niet langer mogelijk. Het uitsluiten van deze mogelijkheid is niet in strijd met de bedoelingen van de wetgever van de Osv 1997. De holdingconstructie werd immers slechts toegestaan onder de conditie dat een strikte scheiding tussen het private en publieke deel van de holding kan worden gewaarborgd. De ervaringen in de afgelopen jaren hebben echter geleerd dat er risico's verbonden zijn aan de holdingconstructie. Er is voortdurend en intensief toezicht nodig op de wettelijk voorgeschreven scheiding tussen de private en publieke activiteiten en de private en publieke geldstromen binnen de concerns. Bovendien is het door de gelaagde structuur zeer moeilijk voor de Minister van SZW om de uitvoering beleidsmatig aan te sturen. Er zijn zoveel schijven dat in de praktijk aan de beleidsmatige verantwoordelijkheid voor de uitvoering van de werknemersverzekeringen moeilijk inhoud valt te geven. Ik meen dan ook dat steeds duidelijker is geworden dat het huidige Besluit voorwaarden erkenning uitvoeringsinstelling in onvoldoende mate aan zijn hoofddoel, zoals weergegeven in de vorige alinea, beantwoordt.

Daarmee is overigens bij de totstandkoming van de Osv 1997 reeds rekening gehouden. Onderkend werd dat er onvoldoende waarborgen te treffen zouden zijn om de publieke belangen te verzekeren, indien de uitvoeringsinstelling onderdeel uitmaakt van een concern. Daarom is in artikel 60, derde lid, onder b, Osv 1997 bepaald dat de rechtspersoon die aandelen houdt in de vennootschap die om erkenning verzoekt, met betrekking tot die aandelen schriftelijk jegens de Staat verplichtingen op zich neemt. Deze verplichting is in artikel 2, onder b, van het Besluit voorwaarden erkenning uitvoeringsinstelling nader uitgewerkt. De aandeelhouders dienen, alvorens tot erkenning kan worden overgegaan, met de Staat een overeenkomst te hebben gesloten, waardoor de Minister van SZW de mogelijkheid heeft om de aandelen in, en daarmee de zeggenschap over, de uitvoeringsinstelling over te dragen aan een andere rechtspersoon. Op basis daarvan heeft iedere houdstermaatschappij een overeenkomst met de Staat gesloten, waarin onder meer een first calloptie aan de Minister van SZW is verleend op de aandelen in de uitvoeringsinstelling. Zodoende werd gegarandeerd dat met de holdingconstructie geen onomkeerbare stappen werden gezet.

Uit het voorgaande volgt dat de OCV 1997 niet eist dat uitvoeringsinstellingen onderdeel moeten kunnen uitmaken van een concern. Ons voornemen om de uitvoeringsinstellingen te ontvlechten uit de concerns is dan ook in overeenstemming met het stelsel van de Osv 1997. Zodoende kan beter worden gewaarborgd dat private en publieke geldstromen worden gescheiden, dat publieke middelen binnen het publieke domein blijven en dat de Minister van



SZW invloed kan uitoefenen op de belangrijkste beslissingen die door en ten aanzien van de uitvoeringsinstellingen worden genomen.

Tot slot rijst de vraag of de aandelen in alle uitvoeringsinstellingen door één Stichting mogen worden gehouden. Daarover merk ik in de eerste plaats op dat het karakter van de Stichting VUWV overeenkomt met het karakter van de huidige Stichtingen A. Ook de Stichting VWUV heeft als belangrijkste taak het behartigen van de publieke belangen.

In de tweede plaats merk ik op dat het ook op grond van de huidige regeling mogelijk is dat de aandelen in alle uitvoeringsinstellingen (direct of indirect) gehouden worden door één stichting. Ingevolge artikel 10 Besluit voorwaarden erkenning uitvoeringsinstelling kan een Stichting A aandelen houden en beheren in één of meer uitvoeringsinstellingen. Het uitsluiten van de holdingconstructie brengt derhalve niet mee dat er per uitvoeringsinstelling een Stichting A moet worden opgericht.

In de derde plaats merk ik op dat het behartigen van de publieke belangen het beste kan worden gediend door de aandelen in de uitvoeringsinstellingen in handen te leggen van één en dezelfde stichting. Zoals het Lisv (als opdrachtgever) en het Ctsv (als toezichthouder) "van buitenaf" bewaken of de uitvoeringsinstellingen hun publieke taken naar behoren verrichten, kan de Stichting VUWV dat "van binnenuit" doen. Deze stichting kan erop toezien dat de uitvoeringsinstellingen hun aandacht richten op het reïntegreren van uitkeringsgerechtigden. Zodoende kan de doelstelling van de Osv 1997, het beperken van het beroep op de werknemersverzekeringen, worden gerealiseerd.

Tot slot merk ik op dat met het onderbrengen van de aandelen in de Stichting VUWV geen onomkeerbaar proces in gang wordt gezet. De uitvoeringsinstellingen blijven ook na de aandelenoverdracht als zelfstandige rechtspersonen voortbestaan. Indien alsnog besloten zou worden dat de uitvoeringsinstellingen volledig moeten worden geprivatiseerd, kan de Stichting VUWV de uitvoeringsinstellingen verkopen aan diverse marktpartijen. Ik ga er uiteraard vanuit dat dit een theoretische optie is. Er bestaat immers in het parlement brede instemming om de uitvoering van de werknemersverzekeringen in de toekomst op te dragen aan één publieke instantie.

2. De Raad stelt dat de stichting, gezien haar taak en de samenstelling van het bestuur, moet worden aangemerkt als een zelfstandig bestuursorgaan. Daarbij dienen de aanwijzingen 124a tot en met 124z van de Aanwijzingen voor de regelgeving in acht te worden genomen, aldus de Raad.

Aanwijzing 124a van de Aanwijzingen voor de regelgeving luidt:

"Onder zelfstandig bestuursorgaan wordt verstaan: bestuursorgaan op het niveau van de centrale overheid, dat niet hiërarchisch ondergeschikt is aan een minister en niet is een adviescollege, als bedoeld in de Kaderwet adviescolleges, waarvan de adviestaak de hoofdtak is.

Hierbij rijst de vraag of de stichting een bestuursorgaan is. Artikel 1:1, eerste lid, van de Algemene wet bestuursrecht luidt:

"Onder bestuursorgaan wordt verstaan:

- a. een orgaan van een rechtspersoon die krachtens publiekrecht is ingesteld, of
- b. een ander persoon of college, met enig openbaar gezag bekleed."

De stichting is een door een rechtshandeling in het leven geroepen rechtspersoon die blijkens artikel 286 van het Burgerlijk Wetboek moet worden opgericht bij notariële akte. De rechtshandeling waarmee de stichting in het leven wordt geroepen is een rechtshandeling naar burgerlijk recht. Een stichting is een rechtspersoon met een privaatrechtelijke rechtsvorm die wordt geregeld in het Burgerlijk Wetboek.

De Stichting VUWV is niet ingesteld bij wet, algemene maatregel van bestuur of ministeriële regeling, maar bij notariële akte op 20 april jl. opgericht. Hieruit volgt dat deze stichting niet krachtens publiekrecht is ingesteld, maar krachtens privaatrecht. Het bestuur van de Stichting VUWV is derhalve geen bestuursorgaan in de zin van het hierboven geciteerde artikel 1:1, eerste lid, onderdeel a, van de Algemene wet bestuursrecht.

Vervolgens rijst de vraag of het bestuur van de Stichting VUWV een bestuursorgaan in de zin van artikel 1:1, eerste lid, onderdeel b, van de Algemene wet bestuursrecht is. Met andere woorden, is het bestuur "een persoon of college, met enig openbaar gezag bekleed"? Deze vraag dient ontkennend te worden beantwoord, omdat aan het bestuur van de Stichting VUWV geen publiekrechtelijke bevoegdheden zijn toegekend. Hierbij is het volgende van belang.

De Stichting VUWV heeft als eerste doel het houden en beheren van aandelen in de uitvoeringsinstellingen. De uitvoeringsinstellingen hebben de rechtsvorm van besloten of naamloze vennootschappen. Indien de Stichting VUWV de aandelen in de uitvoeringsinstellingen gaat houden en beheren, verkrijgt de stichting in de uitvoeringsinstellingen de bevoegdheden van de algemene vergadering van aandeelhouders die zijn geregeld in het Burgerlijk Wetboek. Daardoor verkrijgt de Stichting VUWV privaatrechtelijke bevoegdheden. De Stichting VUWV wordt daardoor niet met enig openbaar gezag bekleed. Zij verkrijgt geen publiekrechtelijke bevoegdheden.

Indien de Stichting VUWV aandelen in de uitvoeringsinstellingen gaat houden en beheren, verkrijgt de stichting uitsluitend privaatrechtelijke bevoegdheden jegens de uitvoeringsinstellingen. De uitvoeringsinstellingen kunnen niet worden aangemerkt als zelfstandige bestuursorganen in de zin van de Algemene wet bestuursrecht. De uitvoeringsinstellingen nemen geen besluiten in eigen naam en onder eigen verantwoordelijkheid. Zij hebben slechts bevoegdheden tot het nemen van besluiten in naam van het Landelijk instituut sociale verzekeringen.

Het Lisv heeft hen daartoe gemandateerd. Op grond van artikel 10:2 van de Algemene wet bestuursrecht geldt een door de gemandateerde (uitvoeringsinstelling) binnen de grenzen van zijn bevoegdheid genomen besluit als een besluit van de mandaatgever (het Lisv). De mandaatgever kan de gemandateerde per geval of in het algemeen instructies geven ter zake van de uitoefening van de gemandateerde bevoegdheid (art. 10:6 Awb). Het Lisv is het krachtens publiekrecht (bij wet) ingestelde en met openbaar gezag beklede bestuursorgaan.

Dit geldt niet voor de uitvoeringsinstellingen en evenmin voor de Stichting VUWV die aandelen in de uitvoeringsinstellingen houdt. Zij zijn niet met openbaar gezag bekleed. De Stichting VUWV zal als houder van aandelen in de uitvoeringsinstellingen geen bevoegdheden met betrekking tot de uitoefening van openbaar gezag verkrijgen. Indien de Stichting VUWV de aandelen in de uitvoeringsinstellingen gaat houden en beheren, blijft het Lisv het met openbaar gezag beklede bestuursorgaan.

De Stichting VUWV heeft als tweede doel het zorgdragen voor de voorbereiding van de uitvoeringsorganisatie voor werknemersverzekeringen (UWV) op de situatie waarin één publiekrechtelijke rechtspersoon taken van het Landelijk instituut sociale verzekeringen (Lisv) en de uitvoeringsinstellingen als bedoeld in artikel 41, derde lid, van de Osv 1997 uitvoert. Dit is een taak die de stichting moet uitoefenen met behulp van de bevoegdheden die zij als houder van de aandelen in de uitvoeringsinstellingen heeft. Zij heeft geen publiekrechtelijke bevoegdheden. Ook in het licht van het tweede doel kan de Stichting VUWV daarom niet worden aangemerkt als een bestuursorgaan in de zin van de Awb. Gelet op de memorie van toelichting bij artikel 1:1, onder b, van de Awb (PG Abw, p. 133) is een privaatrechtelijke rechtspersoon immers slechts met openbaar gezag bekleed indien aan hem een of meer overheidstaken zijn opgedragen en de daarvoor benodigde publiekrechtelijke bevoegdheden zijn toegekend.

Dit standpunt is onderschreven door de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State in haar uitspraak van 3 oktober 1996 (Rawb 1997, nr. 28,).

Gelet op vorenstaande overwegingen kan worden geconcludeerd dat (het bestuur van) de Stichting VUWV niet kan worden aangemerkt als een bestuursorgaan in de zin van artikel 1:1, eerste lid, van de Algemene wet bestuursrecht. De Stichting VUWV kan derhalve ook niet, anders dan de Raad stelt, worden aangemerkt als een zelfstandig bestuursorgaan. De aanwijzingen 124a tot en met 124z van de Aanwijzingen voor de regelgeving hoeven derhalve niet in acht te worden genomen.

3. De Raad merkt op dat de wijzigingen in de bijlage van het besluit de overdracht van de aandelen in de uitvoeringsinstellingen van de stichting naar een door de minister aangewezen rechtspersoon regelen.

Het ontwerpbesluit bevat echter geen overeenkomstige regeling voor het bij de stichting onderbrengen van de aandelen in de uitvoeringsinstellingen.

Een regeling om de aandelen in de uitvoeringsinstelling onder te brengen in de Stichting VUWV is niet nodig, omdat de Minister van SZW reeds over deze bevoegdheid beschikt. Ingevolge artikel 2, onder b, van het huidige Besluit voorwaarden erkenning uitvoeringsinstelling hebben de bestaande rechtspersonen die aandelen in een uitvoeringsinstelling houden, met de Staat schriftelijke overeenkomsten gesloten overeenkomstig het model dat in de bijlage is opgenomen. Het sluiten van deze overeenkomsten door de aandeelhouders in de uitvoeringsinstellingen was een noodzakelijke voorwaarde om voor erkenning in aanmerking te komen.

De aandeelhouders in de uitvoeringsinstellingen hebben in de overeenkomsten een calloptie op de aandelen aan de Minister van SZW verleend.

Deze calloptie houdt in dat de aandeelhouder (de houdstermaatschappij of de Stichting A) op eerste verzoek van de Minister van SZW haar aandelen in een uitvoeringsinstelling ten titel van koop overdraagt aan een door de Minister van SZW aangewezen rechtspersoon tegen een koopprijs die de nominale waarde van de aandelen bedraagt, tenzij de Minister van SZW en de bij de overdracht betrokken partijen, gehoord het Lisv, een ander bedrag overeenkomen. Ter effectuering van deze aandelenoverdracht, hebben de aandeelhouders tevens een onherroepelijke volmacht aan de Minister van SZW verleend in de voornoemde

overeenkomst.

De Minister van SZW beschikt derhalve al over een instrument om de aandelen in de uitvoeringsinstellingen onder te brengen bij de Stichting VUWV. De huidige aandeelhouders dienen immers op grond van de gesloten overeenkomsten de aandelen in de uitvoeringsinstellingen op eerste verzoek van de Minister van SZW ten titel van koop over te dragen aan een door de minister aangewezen rechtspersoon, mits voldaan is aan de voorwaarden voor uitoefening van de calloptie.

In het onderhavige geval is van belang dat de calloptie kan worden uitgeoefend, indien bij of krachtens de wet een wijziging van beleid gelding heeft gekregen die tot een andere regeling van de zeggenschap over de uitvoeringsinstelling of de inrichting van de uitvoeringsinstelling leidt. Na inwerkingtreding van de onderhavige amvb is aan deze voorwaarde voldaan.

4. De Raad merkt op dat niet voorzien is in overgangsrecht en adviseert om de daarvoor gepaste maatregelen te treffen. Naar mijn oordeel is overgangsrecht in het onderhavige geval echter niet noodzakelijk.

Het Besluit voorwaarden erkenning uitvoeringsinstelling (hierna: Besluit) regelt de voorwaarden waaraan de statuten van een rechtspersoon moeten voldoen alvorens die, op grond van artikel 59 van de Osv 1997, kan worden erkend door de minister. Het besluit geeft criteria aan de hand waarvan de Minister van SZW beoordeelt of hij instemt met de statuten van de rechtspersoon die om erkenning verzoekt.

Het Besluit is derhalve te beschouwen als een toetsingskader (checklist) voor de Minister van SZW om de statuten te beoordelen van een vennootschap die om erkenning verzoekt. Deze statuten dienen op het moment van het verzoek om erkenning te voldoen aan de artikelen 3 tot en met 9 van het Besluit.

Het Besluit bevat tevens een toetsingskader voor de Minister van SZW om de statuten van de aandeelhouders in de vennootschap te beoordelen. De statuten van de zogenaamde Stichting A en - indien van toepassing - de houdstermaatschappij dienen ook in overeenstemming te zijn met het Besluit. Ingevolge artikel 5 van het Besluit dienen de statuten van de Stichting A te voldoen aan de artikelen 10 tot en met 14 van het Besluit en dienen de statuten van de houdstermaatschappij te voldoen aan de artikelen 15 tot en met 22 van het Besluit.

Het voorgaande betekent het volgende. Bij een verzoek om erkenning dient een Vennootschap die uitvoeringsinstelling wil worden, zijn eigen statuten, de statuten van de Stichting A en - indien van toepassing - de statuten van de houdstermaatschappij aan de Minister van SZW te overleggen. Indien alle statuten voldoen aan de in het Besluit genoemde criteria, stemt de minister in met de statuten van de vennootschap die om erkenning verzoekt. Vervolgens kan de Minister van SZW tot erkenning overgaan. De erkenning blijft bestaan totdat de Minister van SZW de erkenning intrekt. De gronden voor intrekking zijn in de artikelen 61 en 62 Osv 1997 opgesomd.

Een wijziging van het Besluit heeft geen rechtstreekse (rechts)gevolgen voor de reeds erkende uitvoeringsinstellingen en hun aandeelhouders. Na inwerkingtreding van het gewijzigde Besluit dreigt echter op grond van artikel 62, eerste lid, aanhef en onder c en d

Osv 1997 een intrekking van de reeds verleende erkenningen. Ervan uitgaande dat de uitvoeringsinstellingen hun erkenning willen behouden, brengt deze dreigende intrekking met zich dat uitvoeringsinstellingen de facto verplicht zullen zijn om hun statuten aan te passen aan de gewijzigde bepalingen van het Besluit en in verband daarmee dienen hun aandelen te worden overgedragen aan een door de Minister van SZW aangewezen stichting.

Daarnaast heeft een wijziging van het Besluit gevolgen voor vennootschappen die, na inwerkingtreding van het gewijzigde Besluit, om erkenning verzoeken. De statuten van deze vennootschappen, alsmede de statuten van hun aandeelhouders, dienen te voldoen aan de nieuwe erkenningscriteria. Dit betekent dat de aandelen in deze vennootschappen slechts gehouden kunnen worden door een door de Minister van SZW aangewezen stichting.

Gelet op het voorgaande is het treffen van maatregelen van overgangsrecht dan ook niet noodzakelijk.

5. De Raad stelt dat aan het besluit directe en indirecte financiële gevolgen zijn verbonden. Hij adviseert om in de toelichting daarin inzicht te geven.

Aan de inwerkingtreding van de amvb zijn geen direct financiële gevolgen verbonden. Voorts zijn de financiële gevolgen van de daaropvolgende aandelenoverdracht aan de Stichting VUWV gering, omdat deze overdracht, afgezien van de afwikkelingskosten, met gesloten beurzen kan plaatsvinden. In de nota van toelichting is deze procedure nader toegelicht.

6. In de nota van toelichting is alsnog een artikelsgewijze toelichting gegeven op de nieuwe en gewijzigde artikelen.

Ik moge U hierbij het gewijzigde ontwerpbesluit en de gewijzigde nota van toelichting doen toekomen en U verzoeken overeenkomstig dit ontwerp te besluiten.

De Staatssecretaris van Sociale Zaken en Werkgelegenheid