



Besluit

BESLUIT van Autoriteit Consument en Markt naar aanleiding van een aanvraag tot het nemen van een besluit in de zin van artikel 70c, eerste lid, aanhef en onderdeel a en onderdeel b, van de Mededingingswet

Ons kenmerk : ACM/UIT/503152

Zaaknummer : ACM/18/032642

Inhoudsopgave

1	Inleiding en leeswijzer	3
2	Wettelijk kader	3
3	Procedure	4
4	Feiten	5
5	Toepasselijkheid artikel 25i	8
5.1	Bestuursorgaan	8
5.2	Economische activiteit of wettelijke taak	8
5.2.1	Beoordelingskader	8
5.2.2	Standpunten SVB en Verloning	9
5.2.3	Beoordeling door de ACM	10
5.3	Conclusie toepasselijkheid artikel 25i Mw	15
6	Zienswijze Verloning B.V.	15
7	Reactie van de ACM op de zienswijze van Verloning	16
8	Besluit	17

1 Inleiding en leeswijzer

1. De Autoriteit Consument & Markt (hierna: ACM) ziet toe op de naleving van de Wet Markt en Overheid. De Wet Markt en Overheid (hierna ook: Wet M&O) is onderdeel van de Mededingingswet (hierna: Mw).¹ Het doel van de Wet M&O is *“het creëren van zo gelijk mogelijke concurrentieverhoudingen tussen enerzijds overheden die als aanbieder van goederen of diensten aan derden optreden en anderzijds particuliere ondernemingen.”*
2. Het uitgangspunt van de Wet M&O is dat overheidsorganisaties de vrijheid hebben om “economische activiteiten” te verrichten (en daarbij mogelijk met particuliere ondernemingen concurreren), maar dat ze zich daarbij wel aan een aantal gedragsregels moeten houden.
3. Op 26 maart 2018 heeft de ACM in het kader van de Wet M&O een aanvraag tot het nemen van een besluit als bedoeld in artikel 70c, eerste lid, onderdeel a en onderdeel b Mw ontvangen (hierna: handhavingsverzoek).² Dit handhavingsverzoek is ingediend door Verloning.nl B.V (hierna: Verloning). In het handhavingsverzoek stelt Verloning dat de Sociale Verzekeringsbank (hierna: SVB) salarisadministratiediensten aan houders van een persoonsgebonden budget gratis aanbiedt en daarmee de verplichting tot kostendoorberekening van artikel 25i Mw overtreedt. Verloning verzoekt de ACM bij besluit te verklaren dat de SVB artikel 25i eerste lid heeft overtreden en nog steeds overtreedt. Daarnaast verzoekt Verloning de ACM aan de SVB een last onder dwangsom op te leggen voor elke dag dat de overtreding voortduurt. Tot slot verzoekt Verloning de ACM een last onder dwangsom op te leggen aan natuurlijke personen die opdracht hebben gegeven tot de overtreding of feitelijk leiding hebben gegeven aan de overtreding.
4. Naar aanleiding van het handhavingsverzoek van Verloning heeft de ACM onderzocht of de SVB de Wet M&O overtreedt. De ACM concludeert op basis van haar onderzoek dat artikel 25i Mw niet van toepassing is op het aanbieden van salarisadministratiediensten van de SVB. In dit besluit legt de ACM uit waarom zij tot deze conclusie komt. De ACM beschrijft achtereenvolgens het wettelijk kader waarbinnen de ACM tot dit besluit komt (hoofdstuk 2), de door de ACM gevolgde procedure (hoofdstuk 3), de relevante feiten (hoofdstuk 4), de toepasselijkheid van artikel 25i (Mw hoofdstuk 5) en de conclusie van de ACM (hoofdstuk 6).

2 Wettelijk kader

5. De Wet M&O richt zich tot overheidsorganisaties die economische activiteiten verrichten. Om concurrentievervalsing met ondernemingen te voorkomen, dienen overheidsorganisaties die activiteiten ‘op de markt’ verrichten zich te houden aan vier gedragsregels zoals neergelegd in de Wet M&O. Deze gedragsregels omvatten de plicht tot integrale kostendoorberekening in artikel 25i, eerste lid, Mw, het bevoordelingsverbod in artikel 25j, eerste lid Mw, de plicht tot

¹ Hoofdstuk 4B Mededingingswet.

² Handhavingsverzoek van 26 maart 2018, ACM/IN/414422.

beschikbaarstelling gegevens in artikel 25k Mw en de plicht tot functiescheiding in artikel 25l Mw.

6. In de artikelen 25h, 25i en 25j Mw zijn uitzonderingsbepalingen opgenomen waarbij de Wet M&O niet van toepassing is. Deze uitzonderingsbepalingen zien zowel op de aard van het bestuursorgaan als op de aard van de verrichte activiteiten.
7. In het Besluit Markt en Overheid³ (hierna: Besluit M&O) zijn, op grond van artikel 25m, eerste lid, Mw, nadere regels gesteld over de toepassing van de plicht tot integrale kostendoorberekening (artikel 25i, eerste lid, Mw) en het bevoordelingsverbod (ex artikel 25j, eerste lid, Mw). De nadere regels over de plicht tot integrale kostendoorberekening gaan onder andere in op:
 - a. de (soort van) goederen en diensten waarop de kostendoorberekening moet worden toegepast (aggregatieniveau in de activiteiten);
 - b. de in aanmerking te nemen kostensoorten (operationele kosten, afschrijvings- en onderhoudskosten en vermogenskosten);
 - c. de bron van de door te berekenen kosten (bijvoorbeeld: raming, realisatie).
8. Op grond van artikel 70c, eerste lid, aanhef en onderdeel a, Mw kan de ACM, ingeval van een overtreding van artikel 25i, eerste lid, Mw verklaren dat zij een overtreding heeft vastgesteld. Daarnaast kan de ACM, ingeval van een overtreding van artikel 25i, eerste lid, Mw op grond van artikel 70c, eerste lid, aanhef en onderdeel b, Mw een last onder dwangsom opleggen.
9. Om te kunnen vaststellen welke verplichtingen uit de Wet M&O in een concreet geval van toepassing zijn, dient achtereenvolgens:
 - a. het bestuursorgaan in kwestie te worden gekwalificeerd;
 - b. de verrichte activiteit te worden gekwalificeerd als economische activiteit;
 - c. te worden vastgesteld dat geen van de wettelijke uitzonderingsbepalingen en/of overgangstermijn van toepassing zijn.

3 Procedure

10. De ACM heeft naar aanleiding van het handhavingsverzoek beoordeeld of de Sociale verzekeringsbank bij het aanbieden van salarisadministratiediensten heeft gehandeld in overeenstemming met het bepaalde in artikel 25i Mw.
11. De SVB heeft op 1 mei 2018 desgevraagd aan de ACM informatie verstrekt over haar salarisadministratiedienst die zij aanbiedt aan houders van een pgb.⁴
12. Op 1 oktober 2018 heeft de ACM de conceptversie van dit besluit aan Verloning toegezonden. De

³ Besluit van 6 juni 2012, houdende regels voor overheden over de doorberekening van kosten en de toepassing van het bevoordelingsverbod (Besluit M&O).

⁴ Antwoorden van 1 mei 2018, ACM/IN/421274.

ACM heeft de Verloning zodoende in de gelegenheid gesteld een zienswijze op dit besluit naar voren te brengen.

4 Feiten

Het Nederlandse zorgstelsel en de pgb-regeling

13. Het zorgstelsel in Nederland wordt geregeld met vier stelselwetten: de Zorgverzekeringswet (Zvw), de Wet langdurige zorg (Wlz), de Wet maatschappelijke ondersteuning (Wmo) en de Jeugdwet. De vier stelselwetten leggen de basis voor de zorg. De uitvoering van het zorgstelsel heeft de overheid toebedeeld aan gemeenten (Wmo en Jeugdwet), zorgkantoren⁵ (Wlz) en zorgverzekeraars (Zvw).
14. Toegang tot zorg is in Nederland geregeld via zorg in natura waarbij de zorg beschikbaar wordt gesteld die het zorgkantoor, zorgverzekeraar en gemeenten hebben ingekocht bij bepaalde zorgaanbieders.⁶ Mensen met een zorgindicatie kunnen daarnaast ook met een persoonsgebonden budget (pgb) toegang krijgen tot zorg. Een pgb is een budget (geldbedrag) waarmee mensen die zorg en ondersteuning nodig hebben zelf hun zorg kunnen inkopen. Met een pgb worden mensen met een zorg- of ondersteuningsbehoefte in alle zorgdomeinen in staat gesteld hun eigen zorg te regelen, zelf hun hulpverleners te kiezen en daarmee regie te houden op hun leven.⁷
15. Het pgb is geregeld in de vier genoemde zorgwetten. Mensen die intensieve, langdurige (24x7) zorg nodig hebben, zoals chronisch zieken, kwetsbare ouderen en mensen met een ernstige geestelijke of lichamelijke beperking of aandoening kunnen een pgb aanvragen via de Wlz. Een pgb via de Wmo is bedoeld voor mensen die begeleiding en ondersteuning nodig hebben (individueel of in groepsverband), zoals huishoudelijke hulp, dagbesteding of bepaalde voorzieningen en hulpmiddelen. Kinderen en jeugdigen die zorg, hulp en/of ondersteuning nodig hebben, zoals persoonlijke verzorging, begeleiding of kortdurend verblijf kunnen via de Jeugdwet in aanmerking komen voor een pgb. De Zvw regelt een pgb voor mensen die persoonlijke verpleging en/of verzorging nodig hebben of kinderen die behoefte hebben aan intensieve zorg, bijvoorbeeld bij autisme.⁸
16. De budgethouder sluit zelf zorgovereenkomsten (arbeidsovereenkomst of overeenkomst van opdracht) met zorgverleners af en wordt dan werkgever of opdrachtgever van zijn zorgverlener(s). Dit brengt automatisch een groot aantal wettelijke en administratieve verplichtingen met zich mee waaronder in bepaalde gevallen ook het voeren van een salarisadministratie. In een salarisadministratie worden alle gegevens bijgehouden over de

⁵ De Wlz wordt op landelijk niveau in opdracht van de rijksoverheid uitgevoerd door Wlz-uitvoerders. De Wlz-uitvoerders hebben het feitelijke werk uitbesteed aan regionale zorgkantoren.

⁶ In geval van de Zvw kan men ook kiezen voor een restitutiepolis.

⁷ Ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport, Het Nederlandse Zorgstelsel, januari 2016, p. 1-23.

⁸ <https://www.zorgwijzer.nl/faq/hoe-kom-ik-aanmerking-voor-het-pgb>, laatst geraadpleegd op 18 september 2018.

lonen, belastingafdrachten en premies.

17. Tot 1 januari 2015 ontving de budgethouder het pgb op zijn of haar eigen rekening en betaalde zelf de gecontracteerde zorgverlener. Budgethouders bleken echter niet in alle gevallen even vaardig om zelf aan hun taak als werkgever of opdrachtgever invulling te geven. Daarnaast bleek het pgb gevoelig voor oneigenlijk gebruik.⁹ De wetgever heeft er toen voor gekozen om de SVB aan te wijzen als bestuursorgaan om onder meer het pgb te beheren en namens de budgethouder de betalingen uit het pgb te verrichten aan de zorgverlener, door de introductie van het zogeheten 'trekkingsrecht' per 1 januari 2015.¹⁰
18. Sinds de invoering van het trekkingsrecht ontvangt de budgethouder niet langer het pgb op de eigen rekening. De SVB beheert het pgb voor de budgethouder en zorgt onder meer voor betaling van de gecontracteerde zorgverlener(s) uit het pgb. Dit geldt voor de Wlz, Jeugdwet en de Wmo.¹¹ De Zvw kent geen trekkingsrecht. Het pgb op basis van de Zvw staat op rekening van de zorgverzekeraar. De budgethouder kan de SVB verzoeken om ondersteuning bij het verkrijgen van de vergoeding van zijn zorgverzekeraar.¹²
19. De dienstverlening van de SVB aan de budgethouder is in alle gevallen (ook bij ondersteuning op grond van de Zvw) gratis.¹³ De taken die de SVB uitvoert in het kader van het pgb worden volledig uit overheidsmiddelen gefinancierd.¹⁴

De salarisadministratiedienst van de SVB

20. De SVB voert de salarisadministratie voor de budgethouder als deze budgethouder op grond van de belastingwetgeving inhoudingsplichtig is.¹⁵ Een budgethouder is inhoudingsplichtig als hij met zijn zorgverlener een arbeidsovereenkomst voor vier of meer dagen per week heeft afgesloten. In deze situatie gaat de budgethouder een dienstbetrekking met de zorgverlener aan.¹⁶
21. Als de budgethouder inhoudingsplichtig is, omvat de dienstverlening van de SVB aan de budgethouder naast het uitbetalen van de gecontracteerde zorgverlener ook de afdracht van loonbelasting, premies sociale verzekeringen en inkomensafhankelijke bijdragen als bedoeld

⁹ *Kamerstukken II*, 2013/14, 33891, nr. 3, p. 93-94 (Memorie van Toelichting bij de Wlz) en *Kamerstukken II*, 2013/14, 33841, nr. 3, p. 37-39 (Memorie van Toelichting bij de Wmo).

¹⁰ Dit is geregeld in artikel 3.3.3 lid 7 Wlz, artikel 2.6.2 Wmo en artikel 8.1.8 Jeugdwet jo. artikel 34, eerste lid onder d Wet structuur uitvoeringsorganisaties werk en inkomen (Wet SUWI).

¹¹ *Kamerstukken II*, 2013/14, 33891, nr. 3, p. 93-94 (Memorie van Toelichting bij de Wlz) *Kamerstukken II*, 2012/13, 33684, nr. 3, p. 223 (Memorie van Toelichting bij de Jeugdwet).

¹² Dit is geregeld in artikel 13a lid 8 Zvw jo artikel 6a.2 Regeling Zorgverzekering. Zie ook de toelichting bij de Regeling zorgverzekering, Stcrt, 2018, nr. 1583, p. 3.

¹³ SVB, SUWI jaarverslag 2016, p.43, *Kamerstukken II*, 2013/14, 33891, nr. 3, p. 159 (Memorie van toelichting bij de Wlz) en artikel 6a.2, tweede lid Regeling Zorgverzekering.

¹⁴ SVB, SUWI jaarverslag 2016, p. 79, 92 en 97, Toelichting bij de regeling Zorgverzekering, Stcrt. 2018, nr. 1583, p. 4 en artikel 6a. 2 van de Regeling Zorgverzekering.

¹⁵ *Kamerstukken II*, 2013/14, 33841, nr. 3, p. 161 (Memorie van toelichting bij de Wmo), *Kamerstukken II*, 2013/14, 33891, nr. 3, p. 29, p. 30, en p. 58 (Memorie van toelichting bij de Wlz) en *Kamerstukken II*, 2015/16, 34279, nr. 3, p.7 en p. 8 (Memorie van toelichting bij de wijziging van de Wlz, Wmo, Jeugdwet en de Zvw).

¹⁶ Artikel 3 jo, artikel 5, lid 1 jo artikel 6 van de Wet op de loonbelasting 1964.

in de Zvw.¹⁷ Hiervoor moet de SVB ook een salarisadministratie voeren. Het voeren van een salarisadministratie is namelijk wettelijk verplicht als een budgethouder inhoudingsplichtig is.¹⁸

22. Een salarisadministratie is niet vereist als de budgethouder niet inhoudingsplichtig is. Dit is het geval bij een arbeidsovereenkomst voor maximaal drie dagen per week, of een overeenkomst met een partner, een familielid of een zorgverlener die in opdracht werkt van de budgethouder. De SVB betaalt de zorgverlener in dat geval bruto uit het pgb van de budgethouder. De zorgverlener is dan zelf verantwoordelijk voor de afdracht aan de Belastingdienst.¹⁹
23. De budgethouder en zorgverlener kunnen echter overeenkomen om hun arbeidsrelatie aan te merken als een fictieve dienstbetrekking. Dit heet ook wel opting-in. Een budgethouder wordt door gebruik te maken van de opting-in regeling inhoudingsplichtig.²⁰ Omdat de SVB de betalingen namens de budgethouder verricht, betekent dit dat de SVB ook bij de opting-in regeling namens de budgethouder de afdrachten aan de Belastingdienst en de benodigde salarisadministratie verzorgt.
24. De SVB voert dus de salarisadministratie voor de budgethouder als deze inhoudingsplichtig is. Dit is het geval als de budgethouder en zorgverlener een contract hebben voor vier of meer dagen per week. De budgethouder is ook inhoudingsplichtig als de budgethouder en de zorgverlener kiezen voor de opting-in regeling. De salarisadministratie die de SVB voor de pgb-houder uitvoert, bestaat uit de volgende elementen:
 - De SVB betaalt de zorgverlener een nettoloon uit het PGB van de budgethouder.
 - De SVB draagt de verplichte belasting en premies af aan de Belastingdienst ten laste van het PGB van de budgethouder.
 - De SVB stuurt elke maand een loonstrook.
 - De SVB onderhoudt het contact met de Belastingdienst namens de budgethouder.
 - De SVB verzorgt de jaaropgave.²¹

¹⁷ *Kamerstukken II*, 2013/14, 33841, nr. 3, p. 161 (Memorie van toelichting bij de Wmo), *Kamerstukken II*, 2013/14, 33891, nr. 3, p. 29, p. 30, en p. 58 (Memorie van toelichting bij de Wlz) en *Kamerstukken II*, 2015/16, 34279, nr. 3, p.7 en p. 8 (Memorie van toelichting bij de wijziging van de Wlz, Wmo, Jeugdwet en de Zvw).

¹⁸ Op grond van artikel 28 van de Wet op de loonbelasting 1964 zijn inhoudingsplichtigen gehouden een salarisadministratie te voeren.

¹⁹ https://www.svb.nl/int/nl/pgb/salarisadministratie/wanneer_is_een_salarisadministratie_nodig_geraadpleegd laatst geraadpleegd op 18 september 2018.

²⁰ Dit is geregeld in artikel 4 sub f jo artikel 6 jo artikel 7 sub k van de Wet op de loonbelasting 1964. Zie ook https://www.svb.nl/int/nl/pgb/salarisadministratie/wanneer_is_een_salarisadministratie_nodig/index.jsp en https://www.belastingdienst.nl/bibliotheek/handboeken/html/boeken/HL/stappenplan-stap_1_nagaan_of_er_een_dienstbetrekking.html laatst geraadpleegd op 18 september 2018.

²¹ https://www.svb.nl/int/nl/pgb/salarisadministratie/wat_is_een_salarisadministratie/ laatst geraadpleegd op 18 september 2018.

5 Toepasselijkheid artikel 25i

5.1 Bestuursorgaan

25. De gedragsregels van de Wet M&O zijn gericht op bestuursorganen. De SVB is een zelfstandig bestuursorgaan met een publiekrechtelijke organisatievorm. De SVB is namelijk als rechtspersoon krachtens publiekrecht ingesteld bij artikel 3 van de Wet structuur uitvoeringsorganisaties werk en inkomen (Wet SUWI). De raad van bestuur van de SVB is daarmee een bestuursorgaan in de zin van artikel 1:1, eerste lid, sub a, van de Algemene wet bestuursrecht (hierna: Awb). Daarom richt in dit geval de norm van artikel 25i, eerste lid, Mw zich tot de raad van bestuur van de SVB.

5.2 Economische activiteit of wettelijke taak

5.2.1 Beoordelingskader

26. De Wet M&O is alleen van toepassing als het bestuursorgaan een economische activiteit verricht. Om te bepalen of sprake is van een economische activiteit moet worden aangesloten bij de Europese jurisprudentie ten aanzien van het begrip “economische activiteit”²². Volgens vaste jurisprudentie is een economische activiteit “elke activiteit die bestaat in het aanbieden van goederen en diensten op een bepaalde markt”.²³
27. Een leidend beginsel in de rechtspraak van het Hof van Justitie omtrent het ondernemingsbegrip en het begrip economische activiteit is of het gaat om activiteiten die ook door particuliere ondernemingen op een markt en in concurrentie kunnen worden verricht, zodat de entiteit in kwestie daarmee, feitelijk of potentieel, in concurrentie treedt of zou kunnen treden.²⁴ De rechtsvorm of de financiering van de entiteit is hierbij niet doorslaggevend.²⁵
28. Voor het vaststellen of een bestuursorgaan een economische activiteit verricht, is de aard van de activiteit bepalend.²⁶ Uit jurisprudentie blijkt dat in dit kader onder meer van belang is wat het doel is waarmee de activiteiten worden verricht en aan welke regels de activiteiten zijn onderworpen.²⁷
29. Als het gaat om activiteiten die door bestuursorganen worden verricht, dient volgens jurisprudentie onderscheid te worden gemaakt tussen de situatie waarin het bestuursorgaan

²² *Kamerstukken II*, 2007/08, 31354, nr. 3, p. 30-31 (Memorie van toelichting).

²³ HvJ EU 26 maart 2009, ECLI:EU:C:2009:191 (C-113/07 SELEX Sistemi Integrati SpA), r.o. 69.

²⁴ Zie hiertoe bijvoorbeeld zaak HvJ EU 16 november 1995, ECLI:EU:C:1995:392 (C-244/94 FFSA), HvJ EU 21 september 1999, ECLI:EU:C:1999:434 (gevoegde zaken C-115/97 - C-117/97 Brentjes' Handelsonderneming B.V.) en HvJ EU 23 april 1991, ECLI:EU:C:1991:161 (C-41/90 Höfner/Elser).

²⁵ HvJ EU 12 september 2000, ECLI:EU:C:2000:428 (gevoegde zaken C-180/98 - C-184/98 Pavlov), r.o.74.

²⁶ HvJ EU 19 januari 1994, ECLI:EU:C:1994:7 (C-364/92 SAT Fluggesellschaft mbH), r.o. 19.

²⁷ HvJ EU 19 januari 1994, ECLI:EU:C:1994:7 (C-364/92 SAT Fluggesellschaft mbH), r.o. 30.

handelt in de uitoefening van overheidsgezag, en de situatie waarin het bestuursorgaan economische activiteiten van industriële of commerciële aard verricht bestaande uit het aanbieden van goederen en diensten op de markt.²⁸

30. Voor zover bestuursorganen handelen in de uitoefening van overheidsgezag, verrichten zij in beginsel geen economische activiteit. Hierbij is relevant of de betreffende activiteit verband houdt met de taken van de overheid.²⁹ Voor een verband met de uitoefening van openbaar gezag is hierbij niet vereist dat de betrokken activiteit essentieel of onontbeerlijk is. Het gaat erom dat de activiteit nauw verband houdt met de publieke taak van de overheid.³⁰
31. Ten slotte heeft het hof verschillende criteria ontwikkeld die meewegen bij de bepaling of een activiteit al dan niet een economische activiteit is. Deze criteria zien onder andere op de vraag of voor de activiteit moet worden betaald en of er een winstoogmerk bestaat.³¹

5.2.2 Standpunten SVB en Verloning

Opvatting SVB

32. Volgens de SVB ligt de grondslag om salarisadministratie voor budgethouders uit te voeren in haar wettelijke taken: het doen van betalingen uit het pgb en het uitvoeren van het aan het pgb verbonden budgetbeheer.³² In de onderliggende regelingen en de bijbehorende toelichtingen daarop wordt volgens de SVB uitgewerkt wat haar taken zijn: afdrachten doen aan de Belastingdienst, administreren en faciliteren van verplicht werkgeverschap van de budgethouder.³³ Gelet op de geschiedenis van de totstandkoming van de herziening van het pgb-stelsel moeten de door de wetgever aan de SVB toevertrouwde taken volgens haar worden gezien als typische overheidstaken. De SVB geeft voorts aan dat zij haar taken zonder winstoogmerk uitvoert.³⁴

Opvatting Verloning

33. Verloning stelt³⁵ dat er geen wettelijke grondslag is op basis waarvan de budgethouder verplicht kan worden de salarisadministratie bij de SVB onder te brengen. Het staat de budgethouder en zorgverlener vrij om in onderling overleg te kiezen óf de salarisadministratie wordt uitbesteed en, zo ja, wie daarvoor verantwoordelijk wordt. De diensten van de SVB zijn daarmee volgens Verloning een alternatief voor de dienstverlening van Verloning.

²⁸ HvJ EU 18 maart 1997, ECLI:EU:C:1997:160 (C-343/95 Diego Cali & Figli Srl), r.o. 16.

²⁹ HvJ EU 26 maart 2009, ECLI:EU:C:2009:191 (C-113/07 SELEX Sistemi Integrati SpA), r.o. 72 e.v. en HvJ EU 12 juli 2012, ECLI:EU:C:2012:449 (C-138/11 Compass-Datenbanken GmbH) r.o. 38.

³⁰ HvJ EU 26 maart 2009, ECLI:EU:C:2009:191 (C-113/07 SELEX Sistemi Integrati SpA), r.o. 79.

³¹ Gerecht EU 28 september 2017, ECLI:EU:T:2017:675 (T-138/15 TenderNed), r.o. 58.

³² De SVB geeft aan dat zij deze taken op basis van artikel 3.3.3 lid 7 Wlz, artikel 2.6.2 Wmo en artikel 8.1.8 Jeugdwet jo. artikel 34, eerste lid onder d Wet SUWI opgedragen heeft gekregen. Het voeren van een salarisadministratie voor budgethouders vanuit de Zvw vindt volgens de SVB zijn wettelijke grondslag in de artikelen 13a lid 8 Zvw en 6a. 1. e.v. van de Regeling zorgverzekering.

³³ De SVB verwijst hierbij naar de toelichting bij artikel 5.23 regeling langdurige zorg, Stcrt. 2014 nr.36917 en bij artikel 8 regeling jeugdwet, Stcrt. 2015, nr. 46550.

³⁴ Antwoorden van 1 mei 2018, ACM/IN/421274.

³⁵ Handhavingsverzoek van 26 maart 2018, ACM/IN/414422.

34. Verloning stelt voorts dat uit de Wlz, de Wmo, de Jeugdwet en de Zvw niet volgt dat de SVB de wettelijke taak heeft gekregen om salarisadministratie aan te bieden. Ook is het aanbieden van salarisadministratie geen noodzakelijk vereiste voor het kunnen uitoefenen van de wél aan de SVB opgedragen wettelijke taken. Dit volgt volgens Verloning niet alleen uit het ontbreken van een wettelijke basis hiervoor in genoemde wetten, maar ook uit de bewoordingen die de SVB zelf gebruikt.³⁶ Die bewoordingen zouden volgens Verloning het facultatieve karakter van deze dienstverlening aan de budgethouder onderstrepen. De SVB handelt bij het aanbieden van de salarisadministratiediensten volgens Verloning daarom niet in de uitoefening van een aan haar toebedeelde publieke taak.
35. De SVB oefent met het aanbieden van salarisadministratiediensten volgens Verloning een economische activiteit uit waarmee zij direct in concurrentie treedt met particuliere ondernemingen die deze diensten aanbieden aan budgethouders of zorgverleners. Verloning geeft vervolgens aan dat zij oneerlijke concurrentie ondervindt van de SVB omdat de SVB haar salarisadministratiediensten gratis aanbiedt. Daarmee handelt de SVB volgens Verloning in strijd met de verplichting tot doorberekening van de integrale kosten van artikel 25i, eerste lid Wet M&O.

5.2.3 Beoordeling door de ACM

36. De ACM is van oordeel dat de SVB met het aanbieden van salarisadministratiediensten voor houders van een pgb een publieke taak uitvoert. Deze activiteit van de SVB houdt volgens de ACM nauw verband met de publieke taak van de overheid om een zorgstelsel in te richten waarmee iedereen in Nederland gegarandeerd toegang heeft tot kwalitatief goede zorg. De ACM legt haar standpunt hieronder uit.

Het Nederlandse zorgstelsel

37. De Nederlandse rijksoverheid richt met wet- en regelgeving een zorgstelsel in waar iedere inwoner gebruik van kan maken. De ACM is van oordeel dat dit naar zijn aard een overheidsprerogatief is. Dit volgt uit de wet- en regelgeving die ten grondslag ligt aan het Nederlandse zorgstelsel en het doel waarmee de rijksoverheid het zorgstelsel heeft ingericht.
38. Artikel 22, lid 1 van de Grondwet bepaalt namelijk dat de overheid maatregelen treft ter bevordering van de gezondheid. Het Rijk, meer in het bijzonder het ministerie van Volksgezondheid Welzijn en Sport (VWS), is verantwoordelijk voor het Nederlandse zorgstelsel. De overheid heeft de inrichting van het zorgstelsel wettelijk geregeld in onder meer de Zvw, Wlz, Wmo en de Jeugdwet. Het is het Rijk die de inhoud en omvang van het wettelijk verzekerde zorgpakket bepaalt dat voor iedereen toegankelijk is. Ook stelt de

³⁶ De ACM begrijpt dit aldus dat Verloning doelt op de bewoordingen op de website van de SVB, in het bijzonder https://www.svb.nl/int/nl/pgb/salarisadministratie/wanneer_is_een_salarisadministratie_nodig/.

rijksoverheid vast aan welke kwaliteitseisen de zorg moet voldoen.³⁷

39. Daarnaast heeft het Nederlandse zorgstelsel tot doel om een goede kwaliteit van zorg voor iedereen toegankelijk te maken en solidariteit te creëren met behulp van een verplichte en toegankelijke zorgverzekering.³⁸
40. Daarbij komt dat de rijksoverheid geen winstoogmerk heeft met het opzetten en inrichten van het zorgstelsel. Een deel van de voor eenieder toegankelijke zorg wordt bovendien gefinancierd door de overheid. Zo betaalt de overheid voor kinderen en jongeren tot achttien jaar uit algemene middelen de kosten van de zorgverzekering; vult de overheid uit de algemene middelen het Fonds langdurige zorg aan als er te weinig in zit; en krijgen gemeenten geld van het Rijk voor de zorg op basis van de Wmo en de Jeugdwet.³⁹
41. Private partijen kunnen bovendien niet op eenzelfde wijze een zorgstelsel opzetten en inrichten. Het is dan ook geen activiteit die op een markt plaatsvindt of kan plaatsvinden.⁴⁰

Tussenconclusie

42. Gelet op het bovenstaande concludeert de ACM dat de Rijksoverheid een publieke taak heeft om een zorgstelsel op te zetten en in te richten dat voor een ieder in Nederland toegankelijk is. Dit volgt uit de aard, het doel (toegankelijke en kwalitatief goede zorg voor een ieder) en de wet- en regelgeving op grond waarvan het stelsel is vormgegeven. Ten overvloede merkt de ACM op dat de overheid met het opzetten en inrichten van het zorgstelsel geen winstoogmerk heeft en er geen private partijen zijn die op eenzelfde wijze een zorgstelsel kunnen opzetten en inrichten.

Het Nederlandse zorgstelsel, de pgb-regeling en de taken van de SVB

43. De pgb-regeling maakt onderdeel uit van het Nederlandse zorgstelsel. De pgb-regeling is een van de manieren waarmee de overheid uitvoering geeft aan haar publieke taak om een zorgstelsel in te richten waarmee iedereen in Nederland toegang heeft tot kwalitatief goede zorg. Via de pgb-regeling kunnen mensen met een zorgindicatie immers zelf hun zorg inkopen.
44. Toegang tot kwalitatief goede zorg via de pgb-regeling kwam onder druk te staan. De pgb-regeling bleek namelijk fraudegevoelig. Het grootste deel van de geconstateerde fraude betrof fraude waarbij budgethouders dan wel bemiddelingsbureaus en/of zorgverleners fraudeerden door onjuist te declareren. Niet-geleverde uren werden gedeclareerd of geleverde uren werden gedeclareerd

³⁷ Ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport, Het Nederlandse zorgstelsel, januari 2016. <https://www.rijksoverheid.nl/documenten/brochures/2016/02/09/het-nederlandse-zorgstelsel> laatst geraadpleegd op 18 september 2018.

³⁸ Ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport, Het Nederlandse zorgstelsel, januari 2016, p. 3. <https://www.ziektekostenverzekering.nl/informatie/achtergrond/zorgstelsel-nederland> laatst geraadpleegd op 18 september 2018.

³⁹ Ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport, Het Nederlandse zorgstelsel, januari 2016.

⁴⁰ N.B. Daar waar het gaat om het aanbieden van zorg is in de meeste gevallen wel sprake van een markt waarop concurrentie mogelijk is. Dit dient per uitvoerende activiteit te worden beoordeeld.

tegen een onjuist tarief.⁴¹ Ook liet de kwaliteit van de zorg soms ernstig te wensen over. Daarnaast bleken niet alle mensen die een beroep deden op de pgb-regeling in staat om de taken en verplichtingen die samenhangen met het pgb goed te vervullen.⁴²

45. Om toegang tot kwalitatief goede zorg via de pgb-regeling te waarborgen en ter voorkoming van fraude heeft de wetgever ervoor gekozen om de betalingen uit het pgb en het daarmee samenhangende budgetbeheer per 1 januari 2015 centraal te laten plaatsvinden door de SVB.⁴³ Dit is wettelijk geregeld in artikel 3.3.3 lid 7 Wlz, artikel 2.6.2 Wmo en artikel 8.1.8 Jeugdwet jo. artikel 34, eerste lid onder d Wet SUWI. Voor de Zvw is dit wettelijk verankerd in de artikelen 13a lid 8 Zvw en 6a.1 e.v. van de Regeling zorgverzekering.⁴⁴

Salarisadministratie onderdeel van de taken van de SVB

46. De ACM is van oordeel dat de salarisadministratiedienst die de SVB voor budgethouders op grond van de Zvw, Wlz, Wmo en de Jeugdwet uitvoert onderdeel uitmaakt van de taken die de wetgever aan de SVB heeft opgedragen. Dit volgt uit de wetsgeschiedenis en onderliggende regelingen bij de Zvw, Wlz, Wmo en de Jeugdwet.

Wlz, Wmo en Jeugdwet

47. Uit de onderliggende regelingen bij de Wlz, Wmo en de Jeugdwet volgt dat de SVB naast het uitbetalen van de gecontracteerde zorgverlener onder andere ook zorg moet dragen voor de afdracht van loonheffing, premies voor de sociale verzekeringen en inkomensafhankelijke bijdragen op grond van de Zvw.⁴⁵ Deze ondersteuning vindt plaats als de budgethouder inhoudingsplichtig is op grond van de Wet op de loonbelasting 1964.⁴⁶ Hierbij is het voeren van een salarisadministratie wettelijk verplicht.⁴⁷
48. Gezien het ingevoerde trekkingsrecht in de Wmo, Wlz en de Jeugdwet kan de budgethouder die inhoudingsplichtig is niet kiezen om de salarisadministratie door een private partij te laten doen. Het budget van de budgethouder staat immers op rekening van de SVB. De SVB voert namens de budgethouder het budgetbeheer uit en verricht de betalingen aan de zorgverlener.

Zvw

49. In tegenstelling tot de Wmo, Wlz en de Jeugdwet is de budgethouder met een Zvw-rgb niet verplicht om gebruik te maken van de dienstverlening van de SVB. Het staat de budgethouder die inhoudingsplichtig is vrij zijn verplichtingen – inclusief de

⁴¹ Aanpak pgb-fraude 2013/2014, <https://zoek.officielebekendmakingen.nl/blg-197173.pdf> en Inspectie SZW, Fenomeenonderzoek PGB-fraude in Nederland, 24 augustus 2012.

⁴² *Kamerstukken II*, 2013/14, 33841, nr. 3, p. 37-38 (Memorie van toelichting bij de Wmo).

⁴³ *Kamerstukken II*, 2013/14, 33841, nr. 3, p. 37-39 en p.152 (Memorie van toelichting bij de Wmo), *Kamerstukken II*, 2012/13, 33684, nr. 3, p. 220 en p. 223 (Memorie van Toelichting bij de Jeugdwet) en *Kamerstukken II*, 2013/14, 33891, nr. 3, p. 89-91 en p.93 en p.94 (Memorie van toelichting bij de Wlz).

⁴⁴ *Kamerstukken II*, 2016/17, 34766, nr. 3, p. 56 (Memorie van Toelichting bij de Verzamelwet SZW 2018).

⁴⁵ Artikel 2, tweede lid, onder c van de Uitvoeringsregeling Wmo 2015, Stcrt. 2014, nr. 36807, artikel 3.6.6, eerste lid onder c van het Besluit langdurige zorg, 9 december 2014 en artikel 8b, tweede lid van de Regeling Jeudwet.

⁴⁶ Artikel 3 jo. artikel 5 jo. artikel 6 van de Wet op de loonbelasting 1964.

⁴⁷ Artikel 28 Wet op de loonbelasting 1964.

salarisadministratie – jegens de zorgverlener zelf (of door een derde) uit te (laten) voeren of om de SVB te vragen voor ondersteuning. Als de budgethouder de SVB om ondersteuning verzoekt dan heeft de SVB echter de wettelijke plicht om deze te verlenen.⁴⁸ Dit betekent dat de SVB een acceptatieplicht heeft.

50. Dat de SVB in dat geval zorg moet dragen voor de salarisadministratie volgt expliciet uit de Regeling zorgverzekering. Hierin staat dat de ondersteuning van de SVB bestaat uit het namens de budgethouder die ten aanzien van zijn zorgverlener inhoudingsplichtig is, indienen van declaraties bij zijn zorgverzekeraar, ontvangen van de vergoedingen van zijn zorgverzekeraar, betalen van zijn zorgverleners met de ontvangen vergoedingen, voeren van een salarisadministratie en doen van aangiften en afdrachten.⁴⁹
51. De wetgever heeft gekozen om de SVB deze taken te geven omdat dit aansluit bij de bestaande wettelijke taak van de SVB in het kader van het trekkingsrecht voor personen met een persoonsgebonden budget op grond van de Wmo, de Wlz en de Jeugdwet. Met de aanwijzing van de SVB als ondersteuner in het kader van het Zvw-pgb, blijft de uitvoering van de ondersteuning in alle genoemde zorgdomeinen in één hand. Dit is temeer van belang voor budgethouders die een zorgverlener betalen uit meerdere budgetten.⁵⁰

Salarisadministratie voor pgb-houders is een publieke taak

52. De ACM is van oordeel dat de SVB met het aanbieden van salarisadministratiediensten voor houders van een pgb een publieke taak uitvoert. Dit volgt onder meer uit het doel en de regels waaraan de activiteit is onderworpen en het verband van de betreffende activiteit met de taken van de overheid.
53. Dat salarisadministratiediensten in zijn algemeenheid (dus buiten de pgb-regeling) ook door particuliere ondernemers als Verloning kunnen worden uitgevoerd, betekent volgens de ACM niet dat de salarisadministratiedienst van de SVB voor houders van een pgb een economische activiteit is.⁵¹
54. De salarisadministratiedienst van de SVB is volgens de ACM namelijk nauw verbonden met de publieke taak van de Rijksoverheid om een zorgstelsel in te richten waarmee iedereen in Nederland toegang heeft tot kwalitatief goede zorg. Door de SVB het budgetbeheer (inclusief de salarisadministratie) te laten uitvoeren en betalingen uit het pgb te laten verrichten geeft het Rijk uitvoering aan deze publieke taak.⁵² Het Rijk zorgt er op deze manier voor dat mensen met een pgb toegang hebben tot kwalitatief goede zorg en dat geld bestemd voor zorg ook aan zorg van goede kwaliteit wordt besteed.

⁴⁸ Deze ondersteuning is wettelijk verankerd in de artikelen 13a lid 8 Zvw en 6a.1 e.v. van de Regeling zorgverzekering. Aan deze bepalingen die met de wetwijziging van 29 november 2017 in werking zijn getreden, is terugwerkende kracht tot 1 januari 2015 verleend. Zie hiervoor de Verzamelwet SZW 2018, Stb. 2017, nr 484 en de Regeling zorgverzekering, Stcrt. 2018, nr. 1583.

⁴⁹ Artikel 6a.2, lid 1 onder a Regeling Zorgverzekering.

⁵⁰ Toelichting bij de regeling Zorgverzekering, Stcrt. 2018, nr. 1583, p. 3.

⁵¹ Gerecht EU 28 september 2017, ECLI:EU:T:2017:675 (T-138/15 TenderNed), r.o.103.

⁵² Vergelijk HvJ EU 18 maart 1997, ECLI:EU:C:1997:160 (C-343/95 Diego Cali & Figli Srl), r.o. 23.

55. Het verband tussen de salarisadministratiedienst van de SVB en de publieke taak om een zorgstelsel in te richten waarmee iedereen in Nederland toegang heeft tot kwalitatief goede zorg volgt ook uit de memorie van toelichting bij de Wlz. Hierin geeft de regering aan dat de rijksoverheid de taak heeft om de benodigde wet- en regelgeving zo vorm te geven, dat fraude met pgb's en oneigenlijk gebruik zo veel mogelijk worden voorkomen. De regering vindt het namelijk ongewenst dat de kwaliteit en de betaalbaarheid van de zorg onder druk zou komen te staan doordat de beschikbare middelen op een onjuiste manier worden gebruikt. Ook de solidariteit die in het zorgstelsel nodig is wordt door fraude met pgb's en oneigenlijk gebruik bedreigd. Verrijking ten koste van de premiebetaler zet volgens de regering de solidariteit onder het zorgstelsel onnodig onder druk. Het tegengaan van fraude en oneigenlijk gebruik heeft daarom voor de regering hoge prioriteit. Om fraude tegen te gaan en te borgen dat het pgb aan zorg van goede kwaliteit wordt besteed heeft de regering de SVB aangewezen om voor budgethouders betalingen uit het pgb te verrichten en het budgetbeheer uit te voeren.⁵³
56. Zoals uit randnummers 44 tot en met 50 blijkt hebben de taken van de SVB een duidelijke grondslag in de Wlz, Wmo en Jeugdwet en onderliggende regelingen. Hieruit volgt dat de SVB de wettelijke plicht heeft om de salarisadministratie te voeren voor een inhoudingsplichtige budgethouder. Dat geldt ook voor de Zvw als een budgethouder met een Zvw-pgb om ondersteuning van de SVB verzoekt. De SVB heeft in dat geval een acceptatieplicht. De SVB moet de ondersteuning verlenen. Dit maakt dat de salarisadministratiedienst van de SVB nauw verbonden is met de publieke taak van de Rijksoverheid om een zorgstelsel in te richten waarmee iedereen in Nederland toegang heeft tot kwalitatief goede zorg. Het feit dat de salarisadministratiedienst van de SVB in geval van de Zvw facultatief is, sluit het verband met de publieke taak van de rijksoverheid om een zorgstelsel in te richten waarmee iedereen in Nederland toegang heeft tot kwalitatief goede zorg niet uit. Het gaat erom dat de activiteit nauw verband houdt met de publieke taak van de overheid.⁵⁴
57. Ten overvloede merkt de ACM op dat de SVB geen winstoogmerk heeft met het aanbieden van salarisadministratiediensten. De SVB moet deze salarisadministratiediensten gratis verstrekken aan de budgethouder. Als gevolg hiervan heeft de SVB geen commerciële vrijheid om zelf haar tarieven vast te stellen. De activiteiten, inclusief de salarisadministratiedienst, die de SVB in het kader van het pgb uitvoert, worden volledig uit overheidsmiddelen gefinancierd.⁵⁵

Conclusie

58. Gelet op het bovenstaande concludeert de ACM dat de salarisadministratie die de SVB in het kader van het pgb-stelsel uitvoert een publieke taak is.

⁵³ *Kamerstukken II*, 2013/14, 33891, nr. 3, p. 89-91 en p. 93 en p. 94 (Memorie van toelichting bij de Wlz).

⁵⁴ HvJ EU 26 maart 2009, ECLI:EU:C:2009:191 (C-113/07 SELEX Sistemi Integrati SpA), r.o. 79.

⁵⁵ SVB, SUWI jaarverslag 2016, p. 79, 92 en 97, Toelichting bij de regeling Zorgverzekering, Stcrt. 2018, nr. 1583, p. 4 en artikel 6a. 2 van de Regeling Zorgverzekering.

5.3 Conclusie toepasselijkheid artikel 25i Mw

59. Artikel 25i Mw is alleen van toepassing in het geval een bestuursorgaan economische activiteiten verricht. Nu de SVB met het aanbieden van de salarisadministratiediensten geen economische activiteit verricht, is artikel 25i Mw in dit geval niet van toepassing. ACM concludeert daarom dat de SVB bij het gratis aanbieden van salarisadministratiediensten artikel 25i Mw niet overtreedt.

6 Zienswijze Verloning B.V.

60. Op 18 oktober 2018 heeft Verloning ten kantore van de ACM een mondelinge zienswijze gegeven op het conceptbesluit van de ACM van 1 oktober 2018. In haar zienswijze brengt Verloning het volgende naar voren.⁵⁶
61. Verloning erkent het belang van een (door de overheid in het leven geroepen) zorgstelsel dat fraude voorkomt en waarin effectief beheer van geld plaatsvindt. Volgens Verloning is het beheer van pgb-gelden in dit stelsel de publieke taak van de SVB, maar behoren salarisadministratiediensten daar niet toe. Volgens Verloning is de SVB niet wettelijk verplicht om de salarisadministratie uit te voeren. Er bestaat geen nauw verband tussen het beheer van de pgb-gelden en de salarisadministratiediensten. Dat de SVB er zelf voor kiest om deze diensten aan te bieden, kan volgens Verloning geen reden zijn om dit nauwe verband aan te nemen.
62. De SVB zou de salarisadministratiediensten niet zelf moeten oppakken, maar er op toe moeten zien dat marktpartijen deze activiteit op een goede manier uitvoeren. Dit stemt volgens Verloning overeen met de invoering van het trekkingsrecht dat slechts tot doel heeft fraude te voorkomen en een goede besteding van de pgb-gelden te garanderen. De salarisadministratiediensten dragen op zichzelf niet bij aan dit doel, aldus Verloning.
63. Volgens Verloning zijn salarisadministratiediensten commerciële producten waarbij de SVB in concurrentie treedt met marktpartijen. Verloning wijst erop dat de SVB niet voor iedereen met een pgb-budget de salarisadministratie voert. De SVB doet dit slechts soms, op aanvraag en naar keuze van de betrokken particuliere partijen. Verloning merkt hierbij op dat de SVB deze activiteiten ook aan particuliere bedrijven kan overlaten.
64. Tevens merkt Verloning op dat de Wet Markt en Overheid juist in het leven is geroepen om de overheid enigszins in toom te houden ten opzichte van ondernemers. Tot slot benadrukt Verloning dat de SVB uiteraard vrij is om salarisadministratiediensten op de markt aan te bieden, maar dan wel krachtens artikel 25i Mw verplicht is om de integrale kosten van deze activiteit door te berekenen aan de afnemer.

⁵⁶ Verslag mondelinge zienswijze d.d. 18 oktober 2018, ACM/UIT/501180 en reactie op het verslag van de mondelinge zienswijze d.d. 2 november 2018, ACM/IN/422950.

7 Reactie van de ACM op de zienswijze van Verloning

65. Het beheer van de pgb-gelden behoort tot de taken die de SVB van het Rijk heeft gekregen. Om toegang tot kwalitatief goede zorg via de pgb-regeling te waarborgen en ter voorkoming van fraude heeft de wetgever ervoor gekozen om de betalingen uit het pgb en het daarmee samenhangende budgetbeheer centraal te laten plaatsvinden door de SVB. Deze taken zijn neergelegd in de Zvw, Wlz, Wmo en Jeugdwet. Met Verloning is de ACM van oordeel dat dit een publieke taak is van de SVB.
66. In tegenstelling tot Verloning is de ACM van oordeel dat ook de salarisadministratiediensten die de SVB aanbiedt aan houders van een pgb onderdeel uitmaken van het budgetbeheer en dus van de taken van de SVB. Dit staat weliswaar niet letterlijk in de Zvw, Wlz, Wmo en de Jeugdwet, maar volgt wel uit de wetsgeschiedenis en de onderliggende regelingen bij de Zvw, Wlz, Wmo en de Jeugdwet. Hierin staat dat de SVB in het kader van het budgetbeheer onder andere zorg moet dragen voor de afdracht van loonheffing, premies voor de sociale verzekeringen en inkomensafhankelijke bijdragen op grond van de Zvw.⁵⁷ Hiervoor moet de SVB een salarisadministratie voeren. Het voeren van een salarisadministratie is namelijk wettelijk verplicht als inhoudingen moeten worden gedaan op het loon.⁵⁸ In de Regeling zorgverzekering staat bovendien ook expliciet dat de SVB zorg moet dragen voor de salarisadministratie als de budgethouder inhoudingsplichtig is.⁵⁹ Hieruit volgt dus dat de salarisadministratiediensten die de SVB uitvoert onderdeel uitmaken van het budgetbeheer.
67. Zoals de ACM in randnummers 20, 21, 47 en 48 toelicht, kan de budgethouder in bepaalde gevallen niet kiezen om de salarisadministratie door iemand anders dan de SVB te laten doen. Verloning stelt terecht dat de SVB niet in alle gevallen de salarisadministratie hoeft te voeren. De budgethouder en de zorgverlener kunnen soms kiezen door wie de salarisadministratie plaatsvindt, bijvoorbeeld door de SVB of een private partij. Zoals de ACM in randnummers 23 en 49 tot en met 51 uitlegt, kan die keuze door opting-in en bij een Zvw-budget op de SVB vallen. Voor alle gevallen geldt dat de SVB niet de vrijheid heeft om te weigeren de salarisadministratiediensten uit te voeren. Ook kan zij er niet voor kiezen om de salarisadministratie door een ander te laten doen. De SVB heeft namelijk een acceptatieplicht. Dit volgt uit de wet- en regelgeving.⁶⁰
68. Anders dan Verloning stelt, heeft de SVB er dus niet zelf voor gekozen om de salarisadministratiediensten uit te voeren, maar is het de bedoeling van de wetgever om dit tot taak van de SVB te maken. Dit volgt ook uit het feit dat de SVB de diensten gratis moet aanbieden en deze volledig door de overheid worden gefinancierd.

⁵⁷ Artikel 2, tweede lid, onder c van de Uitvoeringsregeling Wmo 2015, Stcrt. 2014, nr. 36807, artikel 3.6.6, eerste lid onder c van het Besluit langdurige zorg, 9 december 2014, artikel 8b, tweede lid van de Regeling Jeugdwet en artikel 6a.2, lid 1 onder a Regeling Zorgverzekering.

⁵⁸ Op grond van artikel 28 van de Wet op de loonbelasting 1964 zijn inhoudingsplichtigen gehouden een salarisadministratie te voeren.

⁵⁹ Artikel 6a.2, lid 1 onder a Regeling Zorgverzekering.

⁶⁰ Zie randnummers 47, 48 en 49.

69. Gelet op het voorgaande blijft de ACM bij haar oordeel dat de SVB met het aanbieden van salarisadministratiediensten voor houders van een pgb uitvoering geeft aan haar publieke taak. De SVB is dan ook niet gehouden om voor deze activiteit de integrale kosten door te berekenen als bedoeld in artikel 25i Mw.

8 Besluit

70. De ACM stelt vast dat de SVB bij het aanbieden salarisadministratiediensten artikel 25i Mw niet overtreedt. De ACM wijst het handhavingsverzoek van Verloning daarom af.

Den Haag,

Datum: 3 december 2018

Autoriteit Consument en Markt
namens deze,

w.g.

drs. C.M. van den Broek

Teammanager Directie Mededinging

*Als u rechtstreeks belanghebbende bent, kunt u bezwaar maken tegen dit besluit. Stuur uw gemotiveerde bezwaarschrift naar de Autoriteit Consument en Markt, Juridische Zaken, postbus 16326, 2500 BH Den Haag. Graag ontvangen wij uw bezwaarschrift **binnen zes weken** na de dag waarop dit besluit bekend is gemaakt. In uw bezwaarschrift kunt u de Autoriteit Consument en Markt verzoeken in te stemmen met rechtstreeks beroep bij de bestuursrechter.*