

Vergaderjaar 1999–2000

**26 981**

## Verantwoord verslaggeven over sociale verzekeringen

**Nr. 2**

**RAPPORT**

**INHOUD**

<b>1</b>	<b>Inleiding</b>	<b>7</b>	<b>4.1</b>	Onderzoekskader	<b>27</b>
1.1	Doel van dit rapport	7	4.1.1	Inrichting van de sector	27
1.2	Aard van het verrichte onderzoek	7	4.1.2	Object van onderzoek	27
			4.1.3	Informatiebehoeften	27
<b>2</b>	<b>Verslaggeving: belang en te stellen eisen</b>	<b>10</b>	<b>4.2</b>	Wet- en regelgeving	<b>28</b>
2.1	Context van het onderzoek	10	4.2.1	Toetsing aan de handreiking	28
2.2	Verslaggeving over uitvoering van publieke taken	10	4.2.2	Toetsing aan algemene uitgangspunten	29
2.3	Algemene uitgangspunten	11	4.2.3	Analyse onderwerpen van verslaggeving in wet- en regelgeving	31
2.4	Onderwerpen van verslaggeving	12		Verslaggeving over 1997	32
2.4.1	Algemene informatie over de organisatie	12	4.3	Toetsing aan de handreiking	32
2.4.2	Verantwoording over prestaties	12	4.3.1	Toetsing aan algemene uitgangspunten	33
2.4.3	Verantwoording over bedrijfsvoering	12	4.3.2	Analyse onderwerpen van verslaggeving	34
2.4.4	Financiële verantwoording	13	4.3.3	Conclusies	35
			4.4		
<b>3</b>	<b>Sociale zekerheid</b>	<b>14</b>	<b>5</b>	<b>Slotbeschouwing, reacties en nawoord</b>	<b>37</b>
3.1	Onderzoekskader	14	5.1	Algemeen	37
3.1.1	Inrichting van de sector	14	5.2	Sociale zekerheid	37
3.1.2	Object van het onderzoek	14	5.3	Sociale zorgverzekeringen	38
3.1.3	Informatiebehoeften	15	5.4	Toepassing van de handreiking	38
3.2	Wet- en regelgeving	15	5.5	Reacties ministers, toezichthouders, fonds-beheerders en uitvoeringsorganisaties	39
3.2.1	Toetsing aan de handreiking	15	5.6	Nawoord Rekenkamer	40
3.2.2	Toetsing aan algemene uitgangspunten	16			
3.2.3	Analyse onderwerpen van verslaggeving in wet- en regelgeving	18			
3.3	Verslaggeving over 1997	20	Bijlage 1:	Enkele kerncijfers	42
3.3.1	Toetsing aan de handreiking	20	Bijlage 2:	In het onderzoek betrokken wetten en actoren in de sector sociale zekerheid	44
3.3.2	Toetsing aan algemene uitgangspunten	21	Bijlage 3:	Onderzochte verslaggeving sociale zekerheid over 1997	45
3.3.3	Analyse onderwerpen van verslaggeving	22	Bijlage 4:	In het onderzoek betrokken wetten en actoren in de sector sociale zorgverzekeringen	46
3.4	Conclusies	25			
<b>4</b>	<b>Sociale zorgverzekeringen</b>	<b>27</b>			

## **SAMENVATTING**

### *Het onderzoek*

De Rekenkamer heeft onderzoek gedaan naar de verslaggeving van op afstand van de overheid functionerende organisaties over de uitvoering van wettelijke taken en de inning en besteding van publiek geld. Het onderzoek past binnen een onderzoeksprogramma dat op deze organisaties is gericht. De Rekenkamer sluit in dit programma aan bij maatschappelijke ontwikkelingen op het gebied van sturing, beheersing, toezicht en verantwoording, als behorende tot wat wel wordt genoemd «good governance» (goed bestuur). Wat betreft verslaggeving is ook aangesloten bij de ontwikkelingen bij het Rijk, die hebben geleid tot de regeringsnota «Van beleidsbegroting tot beleidsverantwoording».

Dit onderzoek viel uiteen in twee delen:

- een verkenning van de eisen waaraan verslaggeving, mede met inachtneming van recente ontwikkelingen, zou moeten (gaan) voldoen, in samenspraak met een aantal organisaties in het sociale zekerheids- en het zorgveld. Dit heeft geresulteerd in een handreiking, die als uitgangspunt kan dienen voor verdere ontwikkeling en toespitsing op specifieke situaties. Waar verder in dit rapport sprake is van «de handreiking» wordt de in het kader van dit onderzoek ontwikkelde handreiking bedoeld. Deze handreiking wordt apart gepubliceerd;
- toepassing van deze handreiking op de wet- en regelgeving en de verslaggeving over 1997 van zorg- en sociale zekerheidsorganisaties die de sociale verzekeringen uitvoeren. Dit heeft conclusies opgeleverd over die wet- en regelgeving en de daarop gebaseerde verslaggeving en over de toepasbaarheid van de handreiking.

### *Handreiking*

Volgens de handreiking zou de verslaggeving moeten aansluiten bij de taken en verantwoordelijkheden van de belanghebbenden. Samenhang zowel binnen één document als tussen verslaggevingsdocumenten en een evenwichtige verdeling van aandacht over de verschillende onderwerpen zijn andere gewenste algemene kenmerken. De verslaggeving zou naast de gebruikelijke financiële verantwoordingsinformatie ook algemene informatie over de organisatie, informatie over prestaties en informatie over de bedrijfsvoering moeten bevatten. Met «informatie» wordt niet alleen beschrijvende informatie bedoeld: toelichtingen en oordelen zijn belangrijke onderdelen van de verslaggeving zoals die de Rekenkamer voor ogen staat. Dat is het soort informatie waarmee de minister zich inzicht kan verschaffen in de samenhang van beleid, prestaties, kosten en effecten én waarmee de op afstand functionerende organisatie recht doet aan haar eigen verantwoordelijkheid.

### *Sociale zekerheid*

In de sector sociale zekerheid bleek men reeds een eind op weg met de ontwikkeling van de verslaggeving. De wettelijke voorschriften voor de verslaggeving sluiten op onderdelen aan bij de handreiking, bijvoorbeeld waar het gaat om financiële verslaggeving, beleid in samenhang met prestaties, informatie over verbeteringsactiviteiten en informatie over onderdelen van de bedrijfsvoering. Toch miste de Rekenkamer in de voorschriften enkele zaken die zij voor toekomstige verslaggeving belangrijk acht. Het belangrijkste verschil met de handreiking is dat de wet- en regelgeving nog niet voorziet in samenhangende verslaggeving

over prestaties, bedrijfsvoering en financiën. Verder vindt de Rekenkamer de gevraagde verslaggeving over prestaties te beperkt en die over de bedrijfsvoering niet evenwichtig.

De verslaggeving over 1997 van de onderzochte organisaties in dit veld bleek op een paar omissies na aan de wettelijke vereisten te voldoen. Dat betekent dus ook dat een aantal zaken die de Rekenkamer belangrijk vindt nog onvoldoende in de verslaggeving voorkomt. Wel bleek dat de organisaties op sommige belangrijke punten (organisatie, taken, strategie, prestaties) wel degelijk informatie verstrekten, ook al zijn zij dat niet wettelijk verplicht. De meeste aspecten van bedrijfsvoering komen op één of andere manier in de verslaggeving aan de orde.

De verslaggeving is in het algemeen weinig overzichtelijk; de informatie is verspreid over verschillende documenten, die elkaar deels overlappen en vaak slecht op elkaar aansluiten. Dit komt vooral doordat in de voorschriften om relatief veel verslaggevingsdocumenten wordt gevraagd, waarbij de gestelde eisen niet altijd duidelijk zijn.

### *Zorg*

In de sector zorg is de ontwikkeling van de verslaggeving in volle gang. Op dit moment voorziet de wet nog slechts in summiere eisen aan de verslaggeving van de op afstand functionerende organisaties, waaronder de ziekenfondsen. Daar komt echter verandering in. Waar de toezicht-houder vooral door eigen onderzoek informatie verzamelde moeten de ziekenfondsen zich in de toekomst zelf verantwoorden over hun recht- en doelmatig handelen. De eerste stap is het opstellen van protocollen voor de financiële verantwoording van de ziekenfondsen. Op termijn zullen de wettelijke regels voorzien in verantwoording van de ziekenfondsen over prestaties, bedrijfsvoering en financiën in onderlinge samenhang, waarmee in belangrijke mate aan de handreiking van de Rekenkamer tegemoet zal zijn gekomen.

De verslaggeving over 1997 van de ziekenfondsen en de Ziekenfondsraad blijkt aan de summiere wettelijke vereisten te voldoen. Daarnaast wordt ook niet verplichte, maar wel relevante informatie geleverd, bijvoorbeeld over de organisatie en de strategie. Maar de Rekenkamer mist verslaggeving over prestaties, bedrijfsvoering en rechtmatigheid van ontvangsten en uitgaven. In de wet- en regelgeving werd hiernaar niet gevraagd.

### *Aanbevelingen voor de sectoren*

In de sector sociale zekerheid komt de belangrijkste aanbeveling neer op stroomlijning van de verslaggeving: minder documenten, meer samenhang en evenwicht in informatie over prestaties, bedrijfsvoering en financiën. De op handen zijnde wetswijzigingen in het kader van de oprichting van Centra voor werk en inkomen lijken een goede gelegenheid om in de wetten regelgeving verbeterde structuren en eisen voor verslaggeving neer te leggen.

Voor de sector zorg komen de aanbevelingen neer op het met kracht voortzetten van de in gang gezette ontwikkelingen, waarbij de handreiking als referentiepunt kan worden gebruikt. Het gaat daarbij niet alleen om het tot stand brengen van wetten regelgeving, maar ook om een intensief implementatietraject, dat van alle betrokkenen in de sector grote inzet zal vergen.

Voor beide sectoren beval de Rekenkamer versnelling van de verslaggeving aan, mede in verband met de versnelling van de verslaggeving van de ministers aan de Staten-Generaal.

## *Reacties*

Het rapport is voorgelegd aan alle betrokkenen. Over het algemeen konden zij zich vinden in de bevindingen, conclusies en aanbevelingen. De minister van SZW zal op korte termijn de knelpunten van de verantwoordingssystematiek en de mogelijkheden tot aanpassing onderzoeken. Ook het Ctsv en enkele uitvoeringsinstellingen reageerden positief op de aanbeveling de regelgeving te stroomlijnen. De reacties uit de zorgsector laten zich goed samenvatten met de woorden van de minister van VWS die de onderzoeksresultaten een steun voor het ingezette beleid noemde. Het rapport en de handreiking zullen in deze sector worden gebruikt bij de vormgeving van de verslaggeving nieuwe stijl.

De zorg van de Rekenkamer over het tijdsverschil tussen de departementale verantwoording en die over de beide sectoren leidde niet tot concrete toezeggingen. Vooral de minister van VWS ziet praktische bezwaren. De Rekenkamer realiseert zich dat, met name in de zorgsector, eerst prioriteit moet worden gegeven aan inhoudelijke verbeteringen van verantwoording en toezicht. Voor de korte termijn acht zij de wijze waarop de Staten-Generaal zullen worden geïnformeerde de best haalbare. Daarna zou echter wel degelijk een versnelling van de verslaggeving op sector-/wetsniveau tot stand moeten gebracht. Dynamisering van toezicht kan hiertoe bijdragen.

## *Algemene toepassing van de handreiking*

Gedurende het onderzoek bleek dat de handreiking van de Rekenkamer voldoende algemene geldigheid heeft om in twee verschillende sectoren toegepast te kunnen worden. Uiteraard vergt dit in verschillende situaties specifieke toepassing, maar daar bleek de handreiking zich goed voor te lenen. Dat betekent volgens de Rekenkamer dat ook andere sectoren hun voordeel zouden kunnen doen met deze handreiking en zij hoopt dat dat ook gebeurt. Samenhangende en evenwichtige verslaggeving, waarin prestaties, financiën en bedrijfsvoering in onderling verband worden belicht zou immers een algemeen streven moeten zijn. Uit het onderzoek bleek wel dat dit alleen tot stand kan komen in goed overleg tussen de organisaties die zich verantwoorden en de belanghebbenden.

# 1 INLEIDING

## 1.1 Doel van dit rapport

Verslaggeving van rechtspersonen met een wettelijke taak vertoont in de praktijk grote verschillen. Met dit rapport wil de Algemene Rekenkamer een bijdrage leveren aan de kwaliteit van de verslaggeving van deze organisaties.

## 1.2 Aard van het verrichte onderzoek

Het onderzoek dat aan dit rapport ten grondslag ligt, bestond uit twee delen.

### 1. *Opstellen van de handreiking*

In eerste instantie heeft de Rekenkamer een handreiking samengesteld die zij bruikbaar acht voor verslaggeving door op afstand van de overheid functionerende rechtspersonen die een wettelijke taak uitvoeren, waarmee publiek geld gemoeid is. Dit deel van het onderzoek omvatte een uitgebreide literatuurstudie en vond plaats in samenspraak met de in dit het tweede deel van het onderzoek betrokken organisaties. Een aantal recente ontwikkelingen op het gebied van verslaggeving is in de handreiking verwerkt. Zo vormde het studierapport *Government Governance* van de Directie Accountancy Rijksoverheid van het Ministerie van Financiën een belangrijke inspiratiebron.

Ongetwijfeld kan de handreiking nog verder ontwikkeld en verbeterd worden. Zij zal voor specifieke toepassingen uitgewerkt en aangevuld moeten worden. De handreiking moet dan ook gezien worden als een eerste poging om de verslaggeving in lijn te brengen met nieuwe eisen die bestuurlijke ontwikkelingen stellen en om een minimumniveau van uniformiteit te brengen in de informatievoorziening door op afstand van de overheid functionerende organisaties.

Tegelijk met dit rapport wordt de handreiking afzonderlijk gepubliceerd. De Rekenkamer hoopt dat betrokkenen – ministers, toezichthouders en andere belanghebbenden, maar zeker ook de verslaggevende organisaties zelf – dit document ter hand nemen bij de verdere ontwikkeling van verslaggeving. De handreiking voor verslaggeving is in het volgende hoofdstuk samengevat.

### 2. *Onderzoek in de sectoren sociale zekerheid en zorg*

In het tweede deel van het onderzoek paste de Rekenkamer de ontwikkelde handreiking toe op verslaggeving van uitvoeringsorganisaties in de sectoren sociale zekerheid en zorg over de uitvoering van sociale verzekeringen. In bijlage 1 zijn enkele kerncijfers betreffende de sectoren opgenomen.

Aanleiding tot de keuze van deze sectoren was onder meer gelegen in de ontwikkeling die de verslaggeving van het Rijk doormaakt, ingezet met het rapport «Jaarverslag in de politieke arena» (juni 1998) van een door de Commissie voor de Rijksuitgaven ingestelde werkgroep. De ontwikkeling heeft inmiddels vervolgd gevonden in de regeringsnota «Van beleidsbegroting tot beleidsverantwoording» (mei 1999).

Er wordt naar gestreefd de derde woensdag in mei het jaarlijkse startmoment te laten zijn van Algemene Verantwoordingsbeschuwingen in de Tweede Kamer. De Kamer heeft verschillende malen aangegeven daarbij ook de budgetsectoren sociale zekerheid en zorg te willen betrekken. De Rijksbegroting en de budgetsectoren zorg en sociale zekerheid vormen immers tezamen het totale budget waarvoor het kabinet beleidsverantwoordelijkheid draagt.

In dit verband correspondeerde de Rekenkamer met een viertal commissies uit de Tweede Kamer. In een brief van 11 maart 1998 wees de Rekenkamer er op dat de verantwoordingsstelsels van beide sectoren nog volop in ontwikkeling waren, waarbij de stand van de ontwikkeling in de sociale zekerheid verder was dan die in de zorg. Er zou, zo stelde de Rekenkamer, meer duidelijkheid moeten ontstaan over de te stellen eisen aan door de betrokken ministers aan de Staten-Generaal te verstrekken verantwoordingsinformatie over de beide sectoren. De Rekenkamer achtte het van belang dat ten behoeve van de betrokken ministers sprake is van (tijdige) verantwoordingsinformatie over de sectoren, inclusief rechtmatigheidsoordelen van onafhankelijke toezichthouders.

In «Jaarverslag in de politieke arena» werd al aangegeven dat het rapport ook voor de budgetsectoren zorg en sociale zekerheid bruikbare aanwijzingen kan bevatten. Uiteraard zijn de verslaggevingsstructuren in de sectoren zorg en sociale zekerheid anders dan die bij het Rijk en dient verslaggeving van op afstand functionerende organisaties op onderdelen aan andere specifieke eisen te voldoen, doch in beide gevallen gaat het om de uitvoering van publieke taken en de verkrijging en besteding van publiek geld.

De Rekenkamer is zich er van bewust dat verslaggeving als in de handreiking omschreven nog geen gemeengoed is. Zij onderzocht in hoeverre de regelgeving voor verslaggeving in de beide sectoren reeds overeenkwam met wat de Rekenkamer blijkens de handreiking voor de nabije toekomst wenselijk acht. Daarbij heeft zij ook de ontwikkelingen in de regelgeving betrokken.

Vervolgens is de verslaggeving over 1997 van uitvoerende organisaties in de twee sectoren onderzocht. Enerzijds is beoordeeld of de verslaggeving voldoet aan de geldende regelgeving. Anderzijds is gekeken in hoeverre de op afstand functionerende organisaties zich al op weg begeven naar de volgens de Rekenkamer wenselijke verslaggeving.

De resultaten van dit tweede deel van het onderzoek staan in de hoofdstukken 3 en 4.

De Rekenkamer acht het van belang al op deze plaats op te merken dat het eventueel ontbreken van bepaalde verantwoordingsinformatie niet altijd hoeft te betekenen dat belanghebbenden geheel van informatie verstoken blijven. Een belanghebbende kan zich ook op andere wijze op de hoogte stellen, bijvoorbeeld door gesprekken, door het ad hoc opvragen van gegevens, door regelmatige ontvangst van gegevensbestanden, of door kennis te nemen van documenten als begrotingen en beleidsplannen. Aan deze informatie ontbreekt dan echter het verantwoordingskarakter. Juist het belang hiervan wil de Rekenkamer met dit onderzoek onderstrepen.

Dit rapport wordt afgesloten met een slotbeschouwing. Bepaalde conclusies en aanbevelingen zijn gericht op de beide sectoren. Bepaalde

aanbevelingen hebben een bredere strekking. De reacties die betrokkenen op het conceptrapport hebben gegeven zijn in de slotbeschouwing opgenomen, evenals het nawoord van de Rekenkamer.

## 2 VERSLAGGEVING: BELANG EN TE STELLEN EISEN

### 2.1 Context van het onderzoek

In de loop van de jaren negentig is, in eerste instantie in Angelsaksische landen, een aantal belangwekkende publicaties verschenen over «good governance». Deze hebben betrekking op sturing en beheersing van organisaties en op toezicht en verantwoording. In Nederland bracht de commissie Corporate Governance in oktober 1996 een rapport uit, dat met name gericht was op het bedrijfsleven. Ook bij de rijksoverheid werden initiatieven ontplooid. Zo bracht de Directie Accountancy Rijksoverheid van het Ministerie van Financiën in september 1996 een studierapport uit onder de titel Government Governance.

De afgelopen jaren zijn veel overheidstaken overgedragen aan bestaande of nieuwe op afstand van de ministeries functionerende organisaties. «Good governance» met betrekking tot dergelijke organisaties nam daarmee aan belang toe.

De Rekenkamer heeft een onderzoeksprogramma ontwikkeld waarmee zij wil bijdragen aan de invulling van sturing, beheersing, toezicht en verantwoording in de specifieke situatie, waarin zelfstandige organisaties op afstand van het ministerie publieke taken uitvoeren waarmee publiek geld is gemoeid<sup>1</sup>. Het onderzoeksprogramma is zowel gericht op de organisaties die de wettelijke taken uitvoeren en de daarmee gemoeide publieke gelden innen, beheren en/of besteden, als op hun omgeving, in het bijzonder de toezichthouders en de ministers. Aan op afstand van het Rijk fungerende organisaties stelt de Rekenkamer ten principale dezelfde eisen als aan de ministeries: zij dienen transparant te maken dat zij recht- en doelmatig handelen. Wat de ministers betreft is de Rekenkamer van mening dat zij op sector-/wetsniveau aan de Staten-Generaal moeten kunnen verantwoorden dat publiek geld rechtmatig is geïnd en besteed; informatie over de ordelijkheid en controleerbaarheid van het financieel beheer in de sector hoort daarbij. Bovendien zouden de ministers op sector-/wetsniveau inzicht moeten kunnen verschaffen in de efficiency en de effectiviteit van de uitvoering van de publieke taken.

### 2.2 Verslaggeving over uitvoering van publieke taken

Het onderhavige onderzoek belicht een belangrijk aspect in het kader van het genoemde onderzoeksprogramma, namelijk de verslaggeving die op afstand van de overheid functionerende organisaties aan belanghebbenden verstrekken. Een belanghebbende kan de betrokken minister zijn of een toezichthouder, maar bijvoorbeeld ook een adviesorgaan of een belangenorganisatie.

Onder verslaggeving verstaat de Rekenkamer alle al dan niet openbare schriftelijke informatie die een organisatie ter verantwoording over de uitvoering van haar publieke taak periodiek aan haar belanghebbenden verstrekt. Het betreft informatie achteraf, voorzien van de context en toelichting.

Naast de verantwoordingsfunctie kan verslaggeving ook een informatie-functie vervullen, daarom is voor de bredere term verslaggeving gekozen. In dit onderzoek stond de verantwoordingsfunctie voorop.

Door middel van verslaggeving zou een belanghebbende zich periodiek op efficiënte wijze inzicht moeten kunnen verschaffen in de uitvoering van wettelijke taken en de daarmee gemoeide publieke middelen. Verslag-

<sup>1</sup> Het onderzoeksprogramma heeft betrekking op organisaties als bedoeld in artikel 59, lid 1 onder d, van de Comptabiliteitswet: «rechts-personen voor zover die een bij of krachtens de wet geregelde taak uitoefenen en daartoe geheel of gedeeltelijk worden bekostigd uit de opbrengst van bij of krachtens de wet ingestelde heffingen».



geving moet het onder meer mogelijk maken dat toezichthouders op gepaste afstand functioneren, dat financiers de besteding van de middelen nagaan en dat beleidsmakers hun beleid aan de praktijk toetsen. Gezien het publieke karakter is het niet in de laatste plaats van belang dat de burger van de verslaggeving kennis kan nemen. Voorts heeft de verslaggeving een belangrijke functie in het democratische staatsbestel: ministers worden in staat gesteld de Staten-Generaal toereikend te informeren over de uitvoering van wettelijke taken. Verslaggeving geeft de verslaggevende organisatie zelf de mogelijkheid om formeel verantwoording af te leggen over het functioneren. Belangrijk is het vertrouwen dat met goede verslaggeving wordt gewekt; bovendien kan het proces van verslaggeving leiden tot interne reflectie op het eigen functioneren.

### **2.3 Algemene uitgangspunten**

Verslaggeving dient relevant te zijn in de zin van toegesneden op de informatiebehoeften van de belanghebbenden. Zij kunnen verschillende wensen hebben, voor wat betreft het onderwerp, het aggregatieniveau en de frequentie. De informatiebehoeften vloeien voort uit de taken en verantwoordelijkheden van de belanghebbenden.

In principe past bij de uitvoering van een publieke taak, die met publiek geld is gefinancierd publieke, openbare verantwoording. Echter wanneer het bijvoorbeeld gaat om bedrijfsgevoelige informatie, kan er ook sprake zijn van niet-openbare verslaggeving die slechts aan één partij wordt verstrekt.

De mate van succes van de taakuitvoering door op afstand van de overheid functionerende organisaties die publieke taken verrichten kan niet (primair) worden afgelezen uit het financiële resultaat. Daarom acht de Rekenkamer de traditionele financiële verslaggeving in engere zin niet voldoende. De belangrijkste vraag waarop de verslaggeving in dit geval antwoord moet geven is of de organisatie erin is geslaagd de wettelijke taak zo te vervullen dat, binnen de gestelde randvoorwaarden, gerealiseerd is wat van haar werd verwacht. De nadruk zou derhalve moeten liggen op de prestaties, in relatie tot de middelen. Daarnaast dient aandacht te worden geschonken aan de bedrijfsvoering. Deze vormt immers de basis voor een effectieve en efficiënte taakuitvoering. Tevens dient de bedrijfsvoering ter waarborging van de integriteit en vertrouwelijkheid van informatie, de continuïteit van de organisatie, de rechtmatigheid van ontvangsten en uitgaven en de beveiliging van waarden. Prestaties, ermee gemoeide middelen en bedrijfsvoering behoren naar de mening van de Rekenkamer in de verslaggeving met elkaar in verband te worden gebracht. De Rekenkamer hecht waarde aan samenhang, zowel binnen een document als tussen verslaggevingsstukken, en aan evenwichtigheid in de verdeling van aandacht voor onderwerpen.

Met het oog op het gebruik door de belanghebbenden moet de verslaggeving tijdig worden verstrekt; de informatie moet voldoende actueel zijn. De verslaggeving dient juist en volledig te zijn (betrouwbaar), duidelijk (begrijpelijk) en stelselmatig (consistent).

Gepaste informatie is niet te weinig, maar ook niet teveel. Vanuit het oogpunt van efficiency behoren de informatiebehoeften van belanghebbenden afgestemd te worden met de interne informatiebehoeften (en vice versa). Overleg over informatiebehoeften en de voorziening daarin acht de Rekenkamer van cruciaal belang. Uiteraard is men gebonden aan de wettelijke voorschriften terzake. De verslaggeving conform deze

voorschriften te worden opgeleverd. Het verantwoordingselement van verslaggeving komt daarbij tot zijn recht door de autorisatie.

Resumerend kunnen de volgende algemene eisen worden gesteld:

- relevantie;
- samenhang;
- evenwichtigheid;
- tijdigheid;
- deugdelijkheid (= getrouwheid, duidelijkheid en stelselmatigheid);
- efficiency;
- overeenstemming met wettelijke voorschriften; autorisatie.

## **2.4 Onderwerpen van verslaggeving**

### *2.4.1 Algemene informatie over de organisatie*

Een aantal zaken van algemene aard dient in verslaggeving aan de orde te komen, zoals de wettelijke taken van de organisatie, de niet publieke activiteiten, de inrichting van de organisatie, de samenstelling van het bestuur en/of de directie en eventuele samenwerkingsverbanden. Daarnaast dient een organisatie zich te verantwoorden over haar strategie. Doelstellingen en het langere termijn beleid dienen aan de orde te komen.

### *2.4.2 Verantwoording over prestaties*

In het licht van het door de organisaties gevoerde beleid dient verslag gedaan te worden over de gerealiseerde prestaties in samenhang met de daarvoor gemaakte kosten. Dit dient te gebeuren zowel op het concrete niveau van output, eventueel op het niveau van activiteiten, als, waar zinvol en met een geringere periodiciteit, op het niveau van effecten. Daarbij dient de mate van realisatie van de doelstellingen te worden weergegeven door de prestaties af te zetten tegen wat beoogd werd. Eventuele verschillen dienen te worden toegelicht en activiteiten ter verbetering dienen te worden vermeld. Vergelijkende waarden van voorgaande jaren ten aanzien van prestaties, kosten en effecten en een toelichting van de verschillen kunnen inzicht bieden. Kengetallen kunnen inzicht geven in de prestaties en effecten, mede in relatie tot de gemaakte kosten. Het gebruik hiervan is, waar mogelijk en mits goed gedoseerd, wenselijk.

### *2.4.3 Verantwoording over bedrijfsvoering*

Bedrijfsvoering kan worden omschreven als het geheel van activiteiten inzake de verwerving, het beheer en de aanwending van financiële, materiële, personele en informatiemiddelen in het kader van de uitvoering van de wettelijke taken waarvoor een op afstand functionerende organisatie verantwoordelijkheid draagt.

Een mogelijke methode van verantwoording is een bedrijfsvoeringsverklaring, waarmee het bestuur verklaart dat de bedrijfsvoering op te benoemen onderdelen aan bepaalde afgesproken eisen heeft voldaan. Dit zou kunnen betekenen dat het bestuur verklaart dat sprake is van een zodanig beheersingssysteem dat met een bepaalde mate van zekerheid gewaarborgd is dat de organisatie effectief en efficiënt opereert, dat de verantwoording deugdelijk is, dat wet- en regelgeving is nageleefd en dat waarden voldoende zijn beveiligd. Eventuele problemen worden

toegelicht, inclusief maatregelen om deze te verhelpen en het bijbehorende tijdpad.

In geval (nog) geen gebruik wordt gemaakt van een bedrijfsvoeringsverklaring, dient op andere wijze bondig inzicht te worden geboden in de kwaliteit van de bedrijfsvoering. Hierbij kan worden gedacht aan onderwerpen als:

- de administratieve organisatie en het systeem van informatievoorziening;
- kwaliteitsborging;
- personeel;
- integriteit;
- misbruik en oneigenlijk gebruik;
- de wijze waarop de organisatie zorg draagt dat publieke en private geldstromen gescheiden blijven.

#### *2.4.4 Financiële verantwoording*

Financiële informatie heeft in eerste plaats in de jaarrekening haar plek; maar ook in andere documenten kan worden verantwoord over financiën. Indien geen andere wettelijke voorschriften zijn opgesteld, verdient het aanbeveling voor de jaarrekening de eisen uit het Burgerlijk Wetboek (BW2, titel 9) als uitgangspunt te nemen.

De jaarrekening dient een balans, resultatenrekening en toelichtingen te omvatten. De toelichtingen bij de balans en resultatenrekening omvatten onder meer:

- de belangrijke posten en een verklaring van belangrijke verschillen tussen cijfers van het betreffende en het voorgaande jaar;
- opvallende ontwikkelingen, onder andere in de vermogenssamenstelling;
- verklaring van belangrijke verschillen tussen begroting en realisatie;
- verliezen en risico's, voor zover bekend voor het einde van het boekjaar;
- aan balansposten ten grondslag liggende waarderingsprincipes, veronderstellingen, schattingen en inherente onzekerheden;
- vermelding van overheidsbijdragen;
- in geval van subsidies, vermelding van de subsidieverplichtingen.

Een kasstroomoverzicht kan aanvullend inzicht bieden in de financiering van activiteiten, alsmede in de liquiditeit en solvabiliteit van de organisatie.

Tenslotte dienen bij de financiële verantwoording de oordelen van door deskundigen uitgevoerde controles te zijn gevoegd. Een accountant dient te oordelen over het getrouwe beeld dat de jaarrekening geeft van de grootte en de samenstelling van het vermogen en het resultaat en over de naleving van de wettelijke bepalingen inzake de jaarrekening. Een onafhankelijk deskundige (veelal eveneens een accountant) dient te oordelen over de rechtmatigheid van de uitgaven en ontvangsten.

### 3 SOCIALE ZEKERHEID

#### 3.1 Onderzoekskader

##### 3.1.1 Inrichting van de sector

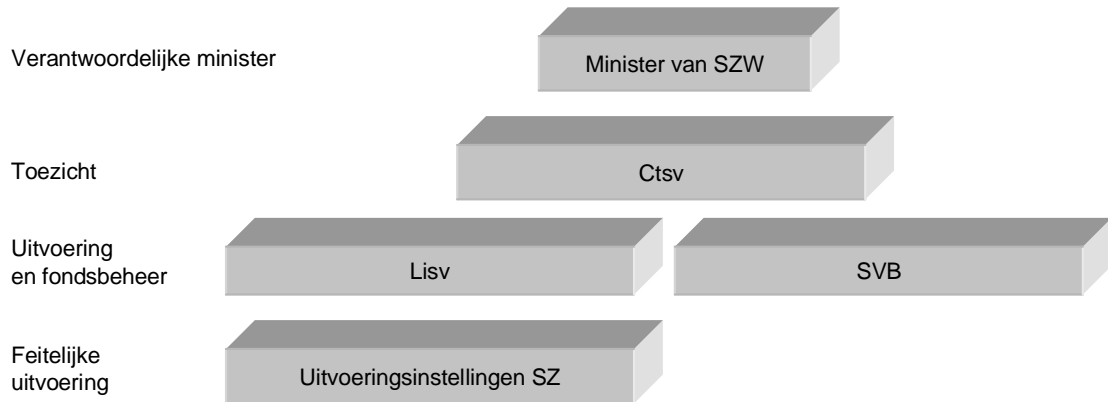
De Sociale Verzekeringsbank (SVB) en het Landelijk instituut sociale verzekeringen (Lisv) voeren in deze sector de sociale zekerheidswetten uit en beheren de aan de wetten verbonden fondsen. Het Lisv heeft de uitvoerende werkzaamheden grotendeels overgedragen aan de uitvoeringsinstellingen voor sociale verzekeringen.

Het College van toezicht sociale verzekeringen (Ctsv) houdt toezicht op de uitvoering van de sociale zekerheidswetten.

De minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid (SZW) draagt verantwoordelijkheid voor het stelsel van sociale zekerheidswetten, voor de hoofdlijnen van het beleid en voor een goed functionerend toezicht.

In de volgende figuur is een schets van de sector sociale zekerheid opgenomen.

**Figuur 1 Schets van de sector sociale zekerheid**



In bijlage 2 is een meer uitgebreide beschrijving van de sector en van de daarbij behorende wetten opgenomen.

##### 3.1.2 Object van het onderzoek

In de sector sociale zekerheid was het object van onderzoek de verslaggeving van de SVB, het Lisv en de uitvoeringsinstellingen voor de sociale verzekeringen. Het betrof hun verslaggeving over de uitvoering van in het onderzoek betrokken sociale verzekeringswetten (zie bijlage 2); deze was met name gericht aan het Ctsv.

De verslaggeving van het Ctsv aan de minister van SZW is in het onderzoek betrokken voor wat betreft het (geaggregeerd) doorgeven van informatie die het Ctsv via verslaggeving van de uitvoeringsorganisaties

heeft verkregen. De verslaggeving over de toezichtswerkzaamheden is niet beoordeeld omdat het toezicht buiten het onderzoek viel.

### 3.1.3 Informatiebehoeften

De minister van SZW en het Ctsv hebben wat de verslaggeving over de uitvoering van de sociale verzekeringen betreft op hoofdlijnen dezelfde informatiebehoeften. Als toezichthouder zal het Ctsv echter over bepaalde onderwerpen meer gedetailleerde informatie wensen. De minister en het Ctsv hebben belang bij verslaggeving over de rechtmatigheid en doelmatigheid van de uitvoering. Concreet betekent dit dat zij informatie moeten krijgen over de geleverde prestaties en de mate waarin geformuleerde doelstellingen worden bereikt. Verder dienen zij informatie te krijgen over de bedrijfsvoering en over de financiële gang van zaken.

Als opdrachtgever van de uitvoeringsinstellingen heeft het Lisv belang bij dezelfde verantwoordingsinformatie van de uitvoeringsinstellingen als het Ctsv. Daarnaast maakt het Lisv jaarlijks afspraken met de uitvoeringsinstellingen over het leveren van meer gedetailleerde gegevens. Dit betreft echter geen verslaggeving en valt dus buiten het onderzoek.

## 3.2 Wet- en regelgeving

### 3.2.1 Toetsing aan de handreiking

In tabel 1 is aangegeven in hoeverre de algemene uitgangspunten van de handreiking van de Rekenkamer waren terug te vinden in de wet- en regelgeving zoals die in 1997 gold. Dit is tevens weergegeven rekening houdend met lopende ontwikkelingen in de wet- en regelgeving. Tabel 2 bevat de resultaten van de vergelijking van de wet- en regelgeving met de in de handreiking opgenomen onderwerpen: algemene informatie over de organisatie, prestaties, bedrijfsvoering en financiën. De tabellen worden toegelicht in punten 3.2.2 en 3.2.3.

**Tabel 1 Confrontatie handreiking met wettelijke vereisten en ontwikkelingen in verslaggeving sociale zekerheid: algemene uitgangspunten**

	Wettelijke vereisten 1997	Incl. ontwikkelingen
<i>Algemene uitgangspunten</i>		
Relevantie	0	0
Samenhang	-	-
Evenwichtigheid	-	0
Tijdigheid	-	-
Deugdelijkheid	+	+
Efficiency	n.v.t.	n.v.t.
Wetsconformiteit	n.v.t.	n.v.t.
Autorisatie	+	+

+ = voldoende

0 = ten dele

- = onvoldoende

**Tabel 2 Confrontatie handreiking met wettelijke vereisten en ontwikkelingen in verslaggeving sociale zekerheid: onderwerpen**

	Wettelijke vereisten 1997	Incl. ontwikkelingen
<i>Algemene informatie over de organisatie</i>		
Wettelijke taken		
Inrichting en samenstelling	√	√
Samenwerkingsverbanden		
Strategie, doelstellingen en beleid		
<i>Verantwoording over prestaties</i>		
Beleid in samenhang met prestaties	√	√
Prestaties in samenhang met kosten		
Effecten		
Toelichting van verschillen		
Activiteiten ter verbetering	√	√
Kengetallen		√
<i>Verantwoording over bedrijfsvoering</i>		
Bedrijfsvoeringsverklaring		
Administratieve organisatie en informatievoorziening	√	√
Kwaliteitsborging		
Personeelsbeleid		
Integriteitsbeleid		
Maatregelen ter voorkoming en bestrijding van misbruik en oneigenlijk gebruik	√	√
Scheiding private en publieke geldstromen		
<i>Financiële verantwoording</i>		
Jaarverslag en jaarrekening met balans, resultatenrekening en toelichting hierop	√	√
Kasstroomoverzicht	√	√
Getrouwheidsverklaring	√	√
Rechtmatigheidsoordeel	√	√

√ = voorgeschreven

### 3.2.2 Toetsing aan algemene uitgangspunten

#### 3.2.2.1 Wet- en regelgeving inzake verslaggeving 1997

De Organisatiewet sociale verzekeringen 1997 (Osv97) bevat een duidelijke structuur voor verslaggeving over de uitvoering van de sociale zekerheidswetten. De structuur is verder uitgewerkt in de Regeling jaarrekening en jaarverslag uitvoeringsorganisaties Sociale Verzekeringen (Staatscourant 1998, nummer 71) en de Regeling rechtmatigheidsverklaring sociale verzekeringen 1997 (Staatscourant 1997, nummer 41). Daarnaast heeft het Ctsv protocollen over de verslaggeving van uitvoerende organisaties opgesteld.

Het Lisv, de SVB en de uitvoeringsinstellingen richten ingevolge de wet- en regelgeving hun verantwoording primair aan het Ctsv. Het betreft jaarverslagen en jaarrekeningen van de eigen organisatie en van de beheerde fondsen, verantwoordingen Sociale Verzekeringen (SV), rechtmatigheidsverklaringen over de uitvoering en doelmatigheidsrapportages.

Het Ctsv stelt op zijn beurt geaggregeerde verantwoordingsrapportages aan de minister van SZW op: een totaal-verantwoording SV, rechtmatigheidsverklaringen per wet en per uitvoeringsorganisatie en een totaal-doelmatigheidsrapportage.

De minister van SZW stuurt tenslotte de jaarrekeningen en jaarverslagen van de uitvoeringsorganisaties en de fondsen ter kennisneming aan de Staten-Generaal, alsmede de rechtmatigheidsverklaringen en de

doelmatigheidsrapportage van het Ctsv, met daarbij het oordeel van de minister.

De Rekenkamer merkt over deze verslaggevingsstructuur op dat zij de opdrachtgever, het Lisv, als de primaire belanghebbende ziet van verslaggeving van de uitvoeringsinstellingen. Zij beschouwt het dan ook niet als logisch dat de uitvoeringsinstellingen hun verantwoording ingevolge de Osv97 primair aan het Ctsv dienen te richten. Ook had het, gezien de verdeling van verantwoordelijkheden en de gewenste scheiding van verantwoording en controle, volgens de Rekenkamer voor de hand gelegen dat het Lisv, en niet het Ctsv, geaggregeerde verantwoordingsrapportages aan de minister zou opstellen.

De verslaggevingsstructuur is in de loop der jaren gegroeid. Daarbij zijn, met goede redenen, nieuwe verslaggevingsdocumenten toegevoegd, met bijbehorende voorschriften. Dit heeft ertoe geleid dat in verschillende documenten verantwoording wordt gevraagd over een aanmerkelijk aantal relevante onderwerpen. Huidige ontwikkelingen stellen echter wederom nieuwe eisen. Wanneer die eisen worden gehanteerd blijken bepaalde onderwerpen, zoals de verantwoording over prestaties, in de wet- en regelgeving onderbelicht. Ook werkt de wet- en regelgeving op onderdelen nog onvoldoende aansturend voor bondige, oordelende rapportages, met name op het terrein van bedrijfsvoering.

De huidige wet- en regelgeving leidt, ten opzichte van de handreiking van de Rekenkamer, dus niet tot een evenwichtige besteding van aandacht aan relevante onderwerpen. De wet- en regelgeving werkt gezien de vorenstaande ook nog niet voldoende aansturend voor samenhangende verantwoording over prestaties, bedrijfsvoering en financiën. De samenhang wordt verder bemoeilijkt door de verschillende documenten waarin verslaggeving wordt gevraagd; de verlangde inhoud van de documenten overlapt elkaar bovendien. Soms wordt over dezelfde onderwerpen op verschillende wijze verantwoording gevraagd; de eisen aan de verantwoording zijn, ondanks de uitgebreide voorschriften, niet altijd duidelijk.

De Osv97 voorziet in verslaggeving aan het Ctsv voor 1 juli en aan de minister voor 1 november. Voor de informatievoorziening aan de Staten-Generaal is in de Osv97 geen termijn vermeld. Mede met het oog op de in punt 1.2.2 aangehaalde wens van de Tweede Kamer om de verantwoordingsinformatie over de sector sociale zekerheid tegelijk met die over het Rijk te kunnen bespreken beschouwt de Rekenkamer de voor de sector sociale zekerheid geldende verslaggevingstermijnen als ruim. De departementale verantwoording wordt immers steeds vroeger in het jaar opgeleverd. Het tijdsverschil tussen de departementale verantwoording en de verantwoording over de sociale zekerheidssector als geheel wordt hierdoor steeds groter.

In wet- en regelgeving worden eisen gesteld aan de deugdelijkheid van de verslaggeving. Naast gebruikelijke getrouwheidsverklaringen bij financiële verantwoordingen dienen de uitvoeringsorganisaties in doelmatigheidsrapportages verslag te doen over de wijze waarop de betrouwbaarheid daarvan is gewaarborgd.

In de wet- en regelgeving is steeds duidelijk wie verantwoording dient af te leggen.

### 3.2.2.2 Ontwikkelingen

Door het Ctsv ingezette ontwikkelingen kunnen tot meer evenwichtige verslaggeving leiden. Ten tijde van het onderzoek was bij het Ctsv een andere aanpak in ontwikkeling van het toezicht op de bedrijfsvoering. Daarbij zou meer verantwoordelijkheid bij de uitvoeringsorganisaties worden gelegd. Zij dienen zich, geconcentreerd op een aantal aandachtpunten met gebruikmaking, van kengetallen te verantwoorden in hun doelmatigheidsrapportages. Een concrete invulling van deze nieuwe aanpak was ten tijde van het onderzoek nog niet voor handen.

### 3.2.3 Analyse onderwerpen van verslaggeving in wet- en regelgeving

#### 3.2.3.1 Algemene informatie over de organisatie

In wet- en regelgeving wordt weinig algemene informatie over de organisatie verlangd. Alleen over de inrichting van de organisatie worden de uitvoeringsorganisaties gevraagd verslag te doen, middels het Protocol Doelmatigheidsrapportages uitvoeringsinstanties 1998 van het Ctsv. In de wet- en regelgeving is geen verslaggeving vereist over samenwerkingsverbanden en strategie, doelstellingen en beleid. Ofschoon in de jaarverslagen van de uitvoeringsorganisaties de verwachtingen moeten worden vermeld over toekomstige ontwikkelingen die van materiële invloed kunnen zijn op de dienstverlening, wordt niet gevraagd naar de beleidsmatige reactie van de organisatie hierop.

#### 3.2.3.2 Prestaties

In wet- en regelgeving wordt weinig verantwoording gevraagd over prestaties, kosten en effecten van beleid van de uitvoeringsorganisaties. Op grond van de Osv97 zouden de jaarlijkse doelmatigheidsrapportages wel informatie dienen te bevatten over de doelbereiking. Dit is echter niet in deze zin uitgewerkt door het Ctsv. De invulling die het Ctsv heeft gegeven middels zijn doelmatigheidsprotocol richt zich met name op bedrijfsvoeringsinformatie. De minister gaf het Ctsv daarbij overigens geen richting aan; hij heeft geen gebruik gemaakt van zijn bevoegdheid om nadere regels te stellen voor de doelmatigheidsrapportages. Beleid in samenhang met prestaties wordt summier gevraagd over enkele onderwerpen. In de jaarlijks op te leveren verantwoording SV moeten de uitvoeringsorganisaties inzicht geven in hun besluiten gericht op het voorkomen van misbruik van regelgeving en de naleving daarvan. Naar verslaggeving over de effecten van handhaving in brede zin, uitvoering van wetten en regels in overeenstemming met de wet, wordt gevraagd. Het gerealiseerde rechtmatigheidspercentage is hiervoor een indicator. Deze informatie zou zowel in de verantwoording SV moeten worden opgenomen als in de rapportages over de voortgang van plannen ter verbetering van de rechtmatigheid, die het Ctsv halfjaarlijks verlangt. In hun jaarverslag dienen de uitvoeringsorganisaties zich te verantwoorden over de effecten van doelmatigheidsbevordering.

#### 3.2.3.3 Bedrijfsvoering

In wet- en regelgeving wordt veel verslaggeving gevraagd over bedrijfsvoering, zij het slechts op een aantal aspecten en verspreid over verschillende documenten. De door de uitvoeringsorganisaties op te leveren verantwoording SV dient te bestaan uit de onderdelen financieel, verbeteringstraject rechtma-



tigheid en overige elementen van rechtmatigheid. Het Ctsv heeft hier uitwerking aangegeven middels een verantwoordingsprotocol, ofschoon dit zich nog beperkt tot het onderdeel financieel. In het verantwoordingsprotocol wordt onder meer vereist dat de opzet en werking van de administratieve organisatie en interne controles wordt toegelicht. Ook wordt gevraagd naar informatie over het voorkomen van misbruik van regelgeving.

Daarnaast vraagt het Ctsv rapportages over de voortgang van plannen ter verbetering van de rechtmatigheid. Hoewel deze rapportages apart worden opgeleverd van de verantwoording SV kunnen deze worden beschouwd als de invulling van het onderdeel verbeteringstraject rechtmatigheid daarvan. Voor de voortgangsrapportages ontbreken duidelijke, richtinggevende voorschriften. Het Ctsv is voornemens een verdere uitwerking te geven aan deze voortgangsrapportages, conform het deel financieel van de verantwoording SV. Ook in de voortgangsrapportages wordt onder meer gevraagd naar aspecten die de administratieve organisatie betreffen, te weten een analyse van knelpunten in de wetsuitvoering, de maatregelen ter verbetering van de rechtmatigheid en de geboekte resultaten.

De scheiding van publieke en private geldstromen is gewaarborgd door de jaarlijks door de uitvoeringsinstellingen op te leveren accountantsverklaring terzake. Verband tussen deze verklaringen en de op te leveren verslaggeving ontbreekt helaas nog.

Volgens het doelmatigheidsprotocol van het Ctsv dienden de uitvoeringsorganisaties in de doelmatigheidsrapportage over 1997 verslag te doen over onder meer de wijze van sturing en beheersing (in het bijzonder een uitspraak over de mate van «in control» zijn). Het betrof een «achteraf bezien- éénmalige invulling van de doelmatigheidsrapportage, die in de richting ging van een bedrijfsvoeringsverklaring. Daartoe was het protocol echter nog onvoldoende éénduidig en gespecificeerd.

#### 3.2.3.4 Financiën

De wet- en regelgeving bevat veel voorschriften voor financiële verslaggeving, verspreid over meerdere documenten.

De jaarrekeningen dienen te zijn voorzien van een getrouwheidsverklaring van een accountant. Inrichting en waarderingsgrondslagen zijn voorgescreven. De Rekenkamer merkt op dat geen toelichting in de jaarrekening is voorgescreven voor belangrijke verschillen tussen cijfers van het desbetreffende jaar en het voorgaande jaar, net zo min als voor de verschillen met de begrote cijfers voor het desbetreffende jaar.

Het Ctsv heeft een model voorgescreven voor de verantwoording SV. Hierin moeten uitvoeringsorganisaties per wet en/of fonds een recapitulatie van baten en lasten respectievelijk balansposten geven, vergezeld van accountantsverklaringen over de getrouwheid en de rechtmatigheid. Op grond van de Regeling rechtmatigheidsverklaring sociale verzekeringen 1997 dienen de uitvoeringsorganisaties jaarlijks rechtmatigheidsverklaringen op te leveren, gebaseerd op de verantwoordingen SV. Deze dienen een gemotiveerd eenduidig oordeel over de rechtmatigheid van de uitvoering en de belangrijkste bevindingen te bevatten. Het Ctsv heeft echter in het verantwoordingsprotocol geen helder onderscheid gemaakt tussen de verantwoording SV enerzijds en de rechtmatigheidsverklaring anderzijds. Ook heeft het Ctsv voor de rechtmatigheidsverklaringen geen modelverklaring voorgescreven.

### 3.3 Verslaggeving over 1997

#### 3.3.1 Toetsing aan de handreiking

De Rekenkamer ging na in hoeverre de verslaggeving over 1997 van de SVB, het Lisv en de uitvoeringsinstellingen voldeed aan haar algemene uitgangspunten. De resultaten zijn weergegeven in tabel 3. De tabel wordt toegelicht in punt 3.3.2.

**Tabel 3 Confrontatie handreiking met feitelijke verslaggeving sociale zekerheid: algemene uitgangspunten**

	Wettelijke vereisten 1997	Verslaggeving 1997
<i>Algemene uitgangspunten</i>		
Relevantie	0	0
Samenhang	-	-
Evenwichtigheid	-	-
Tijdigheid	-	-
Deugdelijkheid	+	0
Efficiency	n.v.t.	0
Wetsconformiteit	n.v.t.	0
Autorisatie	+	+

+ = voldoende

0 = ten dele

- = onvoldoende

Tevens ging de Rekenkamer na in hoeverre de verslaggeving over 1997 informatie bevatte over de in haar handreiking opgenomen onderwerpen. De resultaten zijn weergegeven in tabel 4. De tabel wordt toegelicht in punt 3.3.3.

**Tabel 4 Confrontatie handreiking met feitelijke verslaggeving sociale zekerheid: onderwerpen**

	Wettelijke vereisten 1997	Verslaggeving 1997
<i>Algemene informatie over de organisatie</i>		
Wettelijke taken		✓
Inrichting en samenstelling	✓	✓
Samenwerkingsverbanden		✓
Strategie, doelstellingen en beleid		✓
<i>Verantwoording over prestaties</i>		
Beleid in samenhang met prestaties:	✓	
– het voorkomen en bestrijden van misbruik reïntegratie		✓
– terugdringen van de uitvoeringskosten		
– klantgerichtheid		✓
– bevorderen van concurrentie	✓	✓
Prestaties in samenhang met kosten		
Effecten		
Toelichting van verschillen		
Activiteiten ter verbetering	✓	✓
Kengetallen		
<i>Verantwoording over bedrijfsvoering</i>		
Bedrijfsvoeringsverklaring		
Administratieve organisatie en informatie- voorziening	✓	✓
Kwaliteitsborging		✓
Personeelsbeleid		✓
Integriteitsbeleid		
Maatregelen ter voorkoming en bestrijding van misbruik en oneigenlijk gebruik	✓	✓
Scheiding private en publieke geldstromen		✓
<i>Financiële verantwoording</i>		
Jaarverslag en jaarrekening met balans, resultatenrekening en toelichting hierop	✓	✓
Kasstroomoverzicht	✓	✓
Getrouwheidsverklaring	✓	✓
Rechtmatigheidsoordeel	✓	✓

✓ in de eerste kolom = voorgeschreven

✓ in de tweede kolom = over dit onderwerp werd informatie aangetroffen in de verslaggeving van ten minste twee organisaties

De Rekenkamer heeft de onderzoeksbevindingen gemiddeld naar sectorniveau. Zij wil echter niet onvermeld laten dat de verslaggeving van de SVB en van Gak Nederland boven dit gemiddelde uitsteken. Een overzicht van de onderzochte verslaggeving is te vinden in bijlage 3.

### 3.3.2 Toetsing aan algemene uitgangspunten

Ten aanzien van het uitgangspunt relevantie constateerde de Rekenkamer dat de geleverde financiële verantwoording aansluit bij de informatie-behoefte van het Ctsv en de minister van SZW. De verslaggeving over prestaties en bedrijfsvoering vindt de Rekenkamer nog onvoldoende toegesneden op de taken en verantwoordelijkheden van het Ctsv en de minister.

Met name waar het de financiële verantwoording betreft sluiten documenten vaak slecht op elkaar aan.

Samenhang en evenwichtigheid van de verslaggeving beschouwt de Rekenkamer nog niet als voldoende. Zo trof zij veel beschrijvende informatie over de bedrijfsvoering aan. Verantwoording over prestaties werd daarentegen weinig verstrekt.

In punt 3.3.3 zal een en ander worden geïllustreerd.

Deugdelijkheid van financiële verantwoordingen bleek uit de accountantsverklaringen bij de jaarrekeningen en voor zover aanwezig bij de verantwoordingen SV. Bij doelmatigheidsrapportages ontbrak in de meeste gevallen de gevraagde informatie waaruit de deugdelijkheid had moeten blijken. Een review van het Ctsv had tot gevolg dat het Ctsv de in deze rapportages vermelde conclusies en oordelen van de uitvoeringsorganisaties vrijwel niet overnam.

Met het oog op efficiency gaf een aantal uitvoeringsorganisaties aan dat de van hen gevraagde verslaggeving soms op een gedetailleerder niveau dient te worden opgeleverd dan waarop de organisatie zelf stuurt. Ook wordt soms over andere onderwerpen of aspecten verslaggeving gevraagd dan die welke uitvoeringsorganisaties van belang vinden.

Alle wettelijk verplichte verslaggeving werd opgeleverd, met uitzondering van een jaarverslag van één uitvoeringsinstelling, waar alleen sprake was van een geconsolideerde jaarrekening van het concern waarvan de instelling deel uitmaakte. Ook bleken niet alle uitvoeringsorganisaties een kasstroomoverzicht te hebben opgeleverd.

De naleving van de verantwoordingsprotocollen van het Ctsv liet te wensen over; de vereiste accountantsverklaringen bij de verantwoordingen SV ontbraken soms of hadden betrekking op slechts een deel van het gevraagde (per fonds én per wet). Bij de uitvoeringsinstellingen was het onderscheid tussen rechtmatigheidsverklaringen enerzijds en verantwoordingen SV anderzijds niet altijd helder. Informatie werd veelal verspreid over verschillende documenten en op uiteenlopende wijze opgeleverd. Dit gold onder meer voor de rapportages over de verbetering van de rechtmatigheid. De doelmatigheidsrapportages (1997 en 1998 golden als proefjaren) bleven vooral beschrijvend van aard, terwijl het Ctsv oordelen had gevraagd over de mate waarin de organisatie «in control» was. Uitvoeringsorganisaties leverden soms ook nog rapportages aan het Lisv die in het verleden waren afgesproken; voorzover hiervan sprake was verschilde vorm en inhoud.

Jaarrekeningen, verantwoordingen SV en bijbehorende accountantsverklaringen werden niet altijd binnen de gestelde termijn opgeleverd. Doordat het Lisv de jaarrekeningen van de fondsen te laat opleverde was het Ctsv niet in staat de vereiste rechtmatigheidsverklaringen vóór 1 november aan de minister te sturen.

De verslaggeving werd geautoriseerd opgeleverd.

### *3.3.3 Analyse onderwerpen van verslaggeving*

#### *3.3.3.1 Algemene informatie over de organisatie*

Uitvoeringsorganisaties verstrekten in het algemeen voldoende informatie over taken, organisatie en strategie. Zo gaven met name het Lisv en de SVB in het jaarverslag een heldere opsomming van doelstellingen en taken. Ook verstrekten uitvoeringsorganisaties informatie over de opbouw van het concern, de inrichting van de organisatie en samenwerkingsverbanden. In de jaarverslagen werd op hoofdlijnen ingegaan op de strategie; in de doelmatigheidsrapportages geschiedde dit concreter.

### 3.3.3.2 Prestaties

De onderwerpen waarover verslag wordt gedaan, dienen door de sector zelf te worden ingevuld. Mede op basis van de verantwoordelijkheden van de uitvoeringsorganisaties benoemde de Rekenkamer als belangrijke onderwerpen het voorkomen en bestrijden van misbruik, reïntegratie, het terugdringen van de uitvoeringskosten, klantgerichtheid en het bevorderen van concurrentie tussen uitvoeringsinstellingen.

- *Beleid en prestaties*

In hun verslaggeving schonken de uitvoeringsorganisaties op uiteenlopende wijze aandacht aan handhaving. Het Ctsv bood in de jaarlijkse augustusrapportage handhaving inzicht in beleid en prestaties van de uitvoeringsorganisaties.

Over het reïntegratiebeleid, dat in handen is van het Lisv, verantwoordde het Lisv zich enigszins. Noch het Lisv, noch de uitvoeringsinstellingen verantwoordden zich over de gerealiseerde prestaties inzake de integratie van arbeidsgehandicapten. Het SFB vormt hierop een uitzondering. Het Ctsv verzamelde door eigen onderzoek informatie over reïntegratie en deed hiervan verslag.

Het Lisv verantwoordde zich uitgebreid over zijn beleid ten aanzien van het terugdringen van de uitvoeringskosten en gaf inzicht in de projecten welke hiervoor zijn opgezet. In de verslaggeving van de uitvoeringsinstellingen was weinig over dit beleid en projecten te vinden. Wel nam Gak Nederland een gekwantificeerde doelstelling op.

De uitvoeringsorganisaties verantwoordden zich meestal niet over klantgerichtheid. Uitzondering hierop vormden Gak Nederland (alleen beleid) en de SVB. Andere uitvoeringsorganisaties zien klantgerichtheid als een interne aangelegenheid en in die zin niet als een onderwerp voor verantwoording.

Aan het beleid voor het bevorderen van de concurrentie, waarvoor het Lisv verantwoordelijk is, besteedde het Lisv wel aandacht.

- *Kosten*

Verantwoording over kosten in samenhang met beleid en prestaties was zeer summier te vinden in de verslaggeving.

De SVB gaf op wetsniveau wel inzicht in kosten per klant, begrote kosten per klant en kosten per klant in het voorgaand jaar. Tevens gaf de SVB inzicht in de kosten van het terugdringen van de uitvoeringskosten.

Uitvoeringsinstellingen gaven sporadisch alleen de op grond van afgesproken tarieven aan het Lisv betaalde vergoeding voor activiteiten weer. Het Lisv gaf van verschillende projecten in het kader van zijn informatievoorzieningstaak de kosten weer.

In de augustusrapportage handhaving van het Ctsv is aan de kosten van handhaving geen aandacht geschonken.

- *Effecten*

De informatievoorziening over de effecten van het beleid staat nog in de kinderschoenen. In sommige gevallen is het begrijpelijk dat deze informatie achterwege blijft. Zo zijn de uitvoeringsinstellingen nog niet in staat om de effecten van handhaving, en meer in het bijzonder van het voorkomen en bestrijden van misbruik, in kaart te brengen door een inschatting van de omvang van de resterende onzekerheid te geven. Dat de uitvoeringsinstellingen zich niet verantwoorden over de effecten van het beleid om de uitvoeringskosten terug te dringen is ook logisch. Het Lisv maakt afspraken met de uitvoeringsinstellingen over de lagere

tarieven waar deze projecten toe moeten leiden. De te bereiken effecten zijn hiermee direct zichtbaar voor het Lisv.

Tot en met 1997 rapporteerde het Ctsv over de ontwikkeling van de uitvoeringskosten van de werknemers- en volksverzekeringen. Het Ministerie van SZW heeft het Lisv verzocht om, als opdrachtgever te rapporteren over de uitvoeringskosten van de werknemersverzekeringen. Het Lisv heeft voor het eerst deze rapportage in september 1998 uitgebracht. De SVB verantwoordde zich enigszins over de effecten van het beleid om de uitvoeringskosten terug te dringen; de kosten per klant in de loop van de tijd werden weergegeven.

Alle uitvoeringsorganisaties lieten onderzoek verrichten naar de klanttevredenheid, maar alleen het SFB en de SVB besteedden hieraan in de verslaggeving aandacht. De SVB verantwoordde zich over het aantal ontvangen klachten en deed verslag ten aanzien van de realisatie van haar doelstelling voor de reactietijd.

### 3.3.3.3 Bedrijfsvoering

De uitvoeringsinstellingen zijn van mening dat hun bedrijfsvoering over het algemeen een interne aangelegenheid is. Levering volgens de afgesproken prijs en kwaliteit van de producten zoals vastgelegd in jaarcontracten met het Lisv zou voldoende zijn. De Rekenkamer is van mening dat bepaalde kritische informatie over de bedrijfsvoering wel degelijk relevant is voor verslaggeving. Informatie over geleverde productie zegt immers niets over bijvoorbeeld de beveiliging van waarden, zoals gegevensbestanden, en het anticiperen op nieuwe omstandigheden. Op dit moment worden nog geen bedrijfsvoeringsverklaringen afgegeven.

Over de in de handreiking genoemde onderwerpen werd vaak gerapporteerd. De informatie bleek veelal beschrijvend van aard te zijn en in verschillende verslaggevingsdocumenten te zijn opgenomen:

- over wijzigingen in de administratieve organisatie en systemen van informatievoorziening verantwoordden de uitvoeringsorganisaties zich met uitzondering van het Lisv in verschillende rapportages;
- over kwaliteitsborging werd uiteenlopende informatie in verschillende verantwoordingsdocumenten verstrekt; de meeste uitvoeringsorganisaties verantwoordden zich over personeelszaken; integriteit had in het algemeen weinig aandacht in de verslaggeving; alleen de SVB vermeldde hier iets over;
- voor de scheiding publiek/privaat refereerden de uitvoeringsinstellingen aan de in de erkenningsvoorwaarden voorgeschreven specifieke accountantsverklaring. Meestal werden de uitkomsten vermeld van dit accountantsonderzoek naar de scheiding van publieke en private geldstromen. Soms werd ingegaan op andere aspecten van de scheiding publiek/privaat. Het GUO bijvoorbeeld ging in op organisatorische maatregelen ter waarborging van marktconforme transacties en marktconformiteit van de gehanteerde tarieven bij (interne) uitbesteding.

### 3.3.3.4 Financiën

De jaarrekeningen van de uitvoeringsorganisaties werden in het algemeen compleet opgeleverd. Wel heeft de Rekenkamer enkele opmerkingen over de inhoud van de jaarrekeningen. Zo zouden naast de realisatiecijfers ook de begrote cijfers voor het desbetreffende jaar en de realisatiecijfers van voorgaande jaren in de jaarrekeningen opgenomen kunnen worden.

Daarnaast zouden belangrijke verschillen tussen deze cijfers kunnen worden toegelicht. Alleen de SVB schonk hier aandacht aan. Accountantsverklaringen bij de verantwoordingen SV en rechtmatigheidsverklaringen betreffende de wettelijke gelden werden niet altijd compleet in de zin van de Osv97 opgeleverd. Wel had het Ctsv op zijn beurt de minister van SZW rechtmatigheidsverklaringen verstrekt, verbijzonderd per wet. Het bleek vaak bijzonder lastig om cijfers uit verschillende financiële verslaggevingsdocumenten, in het bijzonder de jaarrekening en de verantwoording SV, op elkaar aan te sluiten. De verslaggeving van de SVB vormde een positieve uitzondering hier op.

### **3.4 Conclusies**

De Osv97 biedt de uitvoeringsorganisaties voldoende duidelijkheid over de verslaggevingsstructuur. Sterk vindt de Rekenkamer dat de SVB, het Lisv en de uitvoeringsinstellingen zich zelf moeten verantwoorden over recht- en doelmatigheid. Voorzien is voorts in verslaggeving door het Ctsv aan de minister van SZW en door de minister aan de Staten-Generaal. In de Osv97 hadden verantwoording en controle beter gescheiden kunnen zijn. In de huidige structuur stelt het Ctsv verslaggeving op die het voor de uitvoering verantwoordelijke Lisv zou behoren te maken.

De voor 1997 voorgeschreven verslaggeving sluit ten dele aan bij de taken en bevoegdheden van het Ctsv en de minister van SZW. Niet alle volgens de Rekenkamer relevante verantwoordingsinformatie kwam aan bod. Er is weinig verantwoording over prestaties gevraagd, met uitzondering van het onderwerp handhaving. In de Osv97 wordt verslaggeving over doelbereiking wel beoogd, maar de door het Ctsv gevraagde doelmatigheidsrapportage sluit hierbij niet aan. Verantwoording over financiën en bedrijfsvoering wordt wel veel gevraagd. De verslaggeving over bedrijfsvoering is echter nog te weinig oordelend van aard. Ten opzichte van de recent ontwikkelde handreiking acht de Rekenkamer de voorgeschreven verslaggeving onvoldoende evenwichtig. De praktijk bleek hierbij aan te sluiten.

De samenhang in de verslaggeving beoordeelt de Rekenkamer als onvoldoende. Er worden nog teveel verschillende verslaggevingsdocumenten gevraagd, die niet goed op elkaar aansluiten. Verslaggeving over prestaties, bedrijfsvoering en financiën is, zeker ten opzichte van recente inzichten, nog niet voldoende geïntegreerd.

Mede gelet op de wens van de Tweede Kamer om de verantwoordingsinformatie van de sector sociale zekerheid tegelijk met die van het Rijk te kunnen bespreken beschouwt de Rekenkamer de termijnen voor verslaggeving in de Osv97 als ruim.

Het Ministerie van SZW en het Ctsv hebben in verscheidene documenten eisen aan verslaggeving gesteld, mede met het oog op de vergelijkbaarheid en aggregatie. Ondanks uitgebreide voorschriften ontbreekt op aantal onderdelen duidelijke richtinggeving. Over de toepassing van voorschriften bleken ook niet altijd sluitende afspraken te zijn gemaakt. Dergelijke afspraken zijn tevens van belang met het oog op de efficiency van de verslaggeving, met name waar het de aansluiting tussen interne en externe informatievoorziening betreft.

De in wet- en regelgeving gevraagde informatie werd niet altijd opgeleverd. Zo ontbraken sommige accountantsverklaringen bij de verantwoording SV en is onvoldoende verantwoord over de deugdelijkheid van de doelmatigheidsrapportages. Hoewel in wetten regelgeving veel aandacht is gegeven aan waarborging van de deugdelijkheid bleek deze in de praktijk derhalve niet altijd vast te stellen. Over enkele volgens de Rekenkamer relevante onderwerpen bleken de uitvoeringsorganisaties wel informatie op te leveren terwijl zij daartoe niet verplicht waren. Dit betreft met name algemene informatie over organisatie. Ook over prestaties kwam de Rekenkamer soms niet gevraagde informatie tegen. Alle verslaggeving was geautoriseerd.



## 4 SOCIALE ZORGVERZEKERINGEN

### 4.1 Onderzoekskader

#### 4.1.1 Inrichting van de sector

De ziekenfondsen voeren de Ziekenfondswet (ZFW) uit. Zij zijn, naast andere uitvoeringsorganen, ook belast met de uitvoering van de Algemene Wet Bijzondere Ziektekosten (AWBZ).

Per 1 juli 1999 is de Ziekenfondsraad omgevormd tot College voor Zorgverzekeringen (CVZ). Het CVZ coördineert de uitvoering en beheert de aan de wetten verbonden fondsen.

De Commissie Toezicht Uitvoeringsorganisatie (CTU) van het CVZ houdt toezicht op de uitvoering van de sociale zorgverzekeringswetten. Het is de bedoeling om de CTU te verzelfstandigen.

De minister van Volksgezondheid, Welzijn en Sport (VWS) draagt verantwoordelijkheid voor het stelsel van sociale zorgverzekeringswetten, voor de hoofdlijnen van het beleid en voor een goed functionerend toezicht.

In de volgende figuur is een schets van de sector sociale zorgverzekeringen opgenomen.

**Figuur 2 Schets van de sector sociale zorgverzekeringen**



In bijlage 4 is een meer uitgebreide beschrijving van de sector en van de daarbij behorende wetten opgenomen.

#### 4.1.2 Object van onderzoek

In de sector zorg vormde de verslaggeving van de Ziekenfondsraad en van ziekenfondsen over de uitvoering van de ZFW en de AWBZ het object van onderzoek.

Wat betreft de ziekenfondsen betrof het met name verslaggeving aan de toezichthouder.

De verslaggeving van de toezichthouder aan de minister is in het onderzoek betrokken voor wat betreft het (geaggregeerd) doorgeven van informatie die de toezichthouder via verslaggeving van de ziekenfondsen

heeft verkregen. De verslaggeving over de toezichtswerkzaamheden is niet beoordeeld omdat het toezicht buiten het onderzoek viel.

#### 4.1.3 Informatiebehoeften

De minister van VWS en het CVZ/CTU hebben op hoofdlijnen dezelfde informatiebehoeften. De CTU zal als toezichthouder over bepaalde onderwerpen meer gedetailleerde informatie wensen. De minister en het CVZ/CTU hebben belang bij verslaggeving over de rechtmatigheid en doelmatigheid van de uitvoering. Dit betekent dat zij informatie dienen te krijgen over de geleverde prestaties en de mate waarin geformuleerde doelstellingen worden bereikt. Verder dienen zij informatie te krijgen over de bedrijfsvoering en over de financiële gang van zaken.

## 4.2 Wet- en regelgeving

### 4.2.1 Toetsing aan de handreiking

De Rekenkamer onderzocht in hoeverre de in 1997 geldende wet- en regelgeving correspondeerde met de handreiking. Zij ging tevens na in hoeverre ontwikkelingen in de wet- en regelgeving aan de handreiking tegemoet komen.

De resultaten zijn wat betreft de algemene uitgangspunten weergegeven in tabel 5. Tabel 6 bevat de resultaten van de vergelijking voor de onderwerpen die de Rekenkamer in haar handreiking opnam: algemene informatie over de organisatie, prestaties, bedrijfsvoering en financiën. De tabellen worden toegelicht in de punten 4.2.2 en 4.2.3.

**Tabel 5 Confrontatie handreiking met wettelijke vereisten en ontwikkelingen in verslaggeving sociale zorgverzekeringen: algemene uitgangspunten**

	Wettelijke vereisten 1997	Incl. ontwikkelingen
<i>Algemene uitgangspunten</i>		
Relevantie	0	0
Samenhang	-	0
Evenwichtigheid	-	0
Tijdigheid	-	-
Deugdelijkheid	0	0
Efficiency	n.v.t.	n.v.t.
Wetsconformiteit	n.v.t.	n.v.t.
Autorisatie	+	+

+ = voldoende

0 = ten dele

- = onvoldoende

**Tabel 6 Confrontatie handreiking met wettelijke vereisten en ontwikkelingen in verslaggeving sociale zorgverzekeringen: onderwerpen**

	Wettelijke vereisten 1997	Incl. ontwikkelingen
<i>Algemene informatie over de organisatie</i>		
Wettelijke taken		✓
Inrichting en samenstelling		✓
Samenwerkingsverbanden		✓
Strategie, doelstellingen en beleid		✓
Beleid in samenhang met prestaties		✓
Prestaties in samenhang met kosten		
Effecten		✓
Toelichting van verschillen		
Activiteiten ter verbetering		
Kengetallen		
<i>Verantwoording over bedrijfsvoering</i>		
Bedrijfsvoeringverklaring		
Administratieve organisatie en informatievoorziening		✓
Kwaliteitsborging		
Personeelsbeleid		
Integriteitsbeleid		
Maatregelen ter voorkoming en bestrijding van misbruik en oneigenlijk gebruik		
Scheiding private en publieke geldstromen		
<i>Financiële verantwoording</i>		
Jaarverslag en jaarrekening met balans, resultatenrekening en toelichting hierop	✓	✓
Kasstroomoverzicht		
Getrouwheidsverklaring	✓	✓
Rechtmatigheidoordeel		✓

✓ = voorgeschreven

#### 4.2.2 Toetsing aan algemene uitgangspunten

##### 4.2.2.1 Wet- en regelgeving inzake verslaggeving 1997

De wet- en regelgeving voor de verslaggeving over de uitvoering van de sociale zorgverzekeringen is sterk in beweging. Hierop wordt ingegaan in punt 4.2.2.2. Op de wet- en regelgeving voor de verslaggeving over 1997 hadden de nieuwe ontwikkelingen nog geen invloed. Daarin komt verslaggeving nauwelijks aan de orde.

Ziekenfondsen zijn conform het Burgerlijk Wetboek, boek 2 (BW2), titel 9 verplicht om een jaarverslag en een jaarrekening op te stellen. De ZFW en de AWBZ bevatten op dit punt geen voorschriften voor ziekenfondsen. Noch het Ministerie van VWS, noch de Ziekenfondsraad/CTU heeft aanvullende eisen gesteld aan de verslaggeving van de ziekenfondsen. De Ziekenfondsraad/CTU vergaarde vooral door eigen onderzoek informatie over de uitvoering van de ZFW en de AWBZ. De Ziekenfondsraad vroeg aan de ziekenfondsen wel kwartaal- en jaarstaten met cijfermatige informatie over verstrekkingen ZFW en AWBZ. Deze heeft de Rekenkamer niet in het Onderzoek betrokken, omdat het gegevens betreft zonder toelichting.

Van de Ziekenfondsraad verlangden de ZFW en de AWBZ over 1997 een verslag van de werkzaamheden en rekeningen en verantwoordingen over het beheer van de fondsen; vereisten hieraan zijn niet gesteld.

Er is niets geregeld betreffende ter kennis stellen van verslaggeving aan de Staten-Generaal.

In wet- en regelgeving werd over 1997 vooral gevraagd naar verslaggeving van financiële aard. Afgezien van relevante financiële verantwoording, ontbraken echter wettelijke vereisten ten aanzien van algemene informatie over de organisatie, verantwoording over prestaties en bedrijfsvoering.

De Rekenkamer kan daardoor slechts negatief oordelen op de uitgangspunten samenhang en evenwichtigheid.

De oplevering van het verslag van werkzaamheden van de Ziekenfondsraad aan de minister van VWS diende vóór 1 juli te geschieden; de oplevering van de verslaggeving van de raad over de fondsen voor 31 december. Mede met het oog op de in punt 1.2.2 aangehaalde wens van de Tweede Kamer om de verantwoordingsinformatie over de sector zorg tegelijk met die over het Rijk te kunnen bespreken beschouwt de Rekenkamer de voorgeschreven verslaggeving over de sector zorg als laat. De departementale verantwoording wordt steeds vroeger in het jaar opgeleverd. Het tijdsverschil tussen de departementale verantwoording en de verantwoording over de zorgsector als geheel wordt hierdoor steeds groter.

Slechts ten dele werd in wet- en regelgeving waarborging van de deugdelijkheid van de verslaggeving vereist. In tegenstelling tot de ziekenfondsen gold voor de Ziekenfondsraad geen wettelijk verplichting om een accountantsverklaring bij de jaarrekening te verstrekken.

Aangegeven is wie de verslaggeving moet indienen.

#### 4.2.2.2 Ontwikkelingen

In gang gezette ontwikkelingen zullen aanmerkelijke verbeteringen tot gevolg kunnen hebben voor de relevantie, samenhang en evenwichtigheid van de verslaggeving. De invulling moet nog verder gestalte krijgen; zo is nog niet duidelijk op welke wijze de ziekenfondsen zich zullen verantwoorden over prestaties en bedrijfsvoering. Ook is nog niet duidelijk hoe de deugdelijkheid van niet-financiële informatie wordt gewaarborgd. Gezien de nog bestaande onduidelijkheden kon de Rekenkamer, ondanks haar waardering voor belangrijke onderdelen van de plannen, in dit stadium voor de algemene uitgangspunten in tabel 4.1 geen hogere waardering toekennen dan «ten dele». Ten aanzien van het aspect tijdigheid merkt zij op dat ook in de voornemens voor modernisering en verzelfstandiging van het toezicht is voorzien dat de minister van VWS pas eind december van het volgend jaar een financieel verslag van het CVZ zal ontvangen.

Inmiddels zijn per 1 juli 1999 voor het CVZ de verslaggevingsvereisten nader gespecificeerd. Het CVZ dient financiële verantwoordingen op te leveren, zowel over de beheerskosten als over de fondsen. Verantwoording over bedrijfsvoering wordt ten dele vereist in de vorm van rapportage over het financieel beheer. De deugdelijkheid dient middels accountantsverklaringen gewaarborgd te zijn. Ook accountantsverklaringen over de rechtmatigheid zijn nu aan de orde.

In de toekomst zal de modernisering en verzelfstandiging van het toezicht verstrekken gevolgen hebben voor de verslaggeving in de sector. Elk uitvoeringsorgaan moet zich dan verantwoorden dat het rechtmatig en doelmatig (inclusief doeltreffend) heeft gehandeld.

De volgende verslaggeving van de ziekenfondsen is voor 1 maart voorzien:

- een uitvoeringsverslag over de recht- en doelmatige uitvoering van de ZFW en de AWBZ en over het functioneren in het afgelopen jaar. Hierin dient, zo gaf het secretariaat van de Ziekenfondsradaad aan, aandacht te worden besteed aan de organisatie, prestaties en de administratieve organisatie en informatievoorziening. Het CVZ/CTU heeft een ontwikkelingsplan opgesteld voor de periode tot 2001. In 1999 is oplevering van een eerste ontwerp van het uitvoeringsverslag door de «proeftuin» voorzien. In 2000 wordt gewerkt aan de operationele toepassing hiervan. In 2001 is oplevering van een eerste proeve van een uitvoeringsverslag door alle ziekenfondsen voorzien. Afstemming met de ziekenfondsen neemt in het ontwikkelingstraject een centrale plaats in;
- een financieel verslag over de juistheid, volledigheid en rechtmatigheid van baten en lasten; het verslag dient vergezeld te worden van een accountantsverklaring over de getrouwheid, de rechtmatigheid en de ordelijkheid en controleerbaarheid van het gevoerde beheer. Eind 1998, begin 1999 is bij wijze van proef bij vier ziekenfondsen met gedeeltelijke protocollering gewerkt voor het afgeven van rechtmatigheidsverklaringen door externe accountants. In 1999 is deze pilot uitgebreid tot alle ziekenfondsen.

De toezichthouder zal jaarlijks voor 1 november aan het sturingsorgaan en de minister rapporteren door middel van een rechtmatigheidsrapportage per ziekenfonds en per wet. Tevens zullen door het jaar heen doelmatigheidsrapportages worden verstrekt.

#### *4.2.3 Analyse onderwerpen van verslaggeving in wet- en regelgeving*

In de volgende punten wordt kort aangegeven wat de in punt 4.2.2 uitvoeriger beschreven voorschriften voor verslaggeving en de ontwikkelingen daarin betekenen voor de verslaggeving per onderwerp.

##### 4.2.3.1 Algemene informatie over de organisatie

De wet- en regelgeving bevat geen verslaggevingsvoorschriften over dit onderwerp. In het kader van bovengeschetste ontwikkelingen zijn voor de ziekenfondsen wettelijke vereisten terzake in de toekomst te voorzien.

##### 4.2.3.2 Prestaties

De wet- en regelgeving bevat over dit onderwerp evenmin verslaggevingsvoorschriften. In het kader van bovengeschetste ontwikkelingen zijn voor ziekenfondsen en de toezichthouder wettelijke vereisten terzake in de toekomst te voorzien.

##### 4.2.3.3 Bedrijfsvoering

De wet- en regelgeving bevatte voor 1997 geen verslaggevingsvoorschriften over dit onderwerp.

Sinds 1 juli 1999 is verplicht dat wordt gerapporteerd over het door het CVZ gevoerde financieel beheer. Blijkens de geschetste ontwikkelingen zal ook over de bedrijfsvoering van de ziekenfondsen verslaggeving worden gevraagd.

#### 4.2.3.4 Financiën

Ziekenfondsen zijn reeds verplicht om een jaarverslag en een jaarrekening met accountantsverklaring op te stellen. In de toekomst komen daar rechtmatigheidsoordelen bij.

De Ziekenfondsraad diende rekeningen en verantwoordingen over het beheer van de fondsen aan de minister van VWS op te leveren. Sinds 1 juli 1999 moeten de verantwoordingen van het CVZ over de beheerskosten en de fondsen vergezeld zijn van accountantsverklaringen over de getrouwheid en de rechtmatigheid.

### 4.3 Verslaggeving over 1997

#### 4.3.1 Toetsing aan de handreiking

De Rekenkamer onderzocht:

- de jaarverslagen en jaarrekeningen van zes van de in totaal dertig ziekenfondsen: AMICON Zorgverzekeraar, CZ Groep zorgverzekeringen, Het Groene Land Zorgverzekeraar, Salland verzekeringen, Zorgverzekeraar Trias en Zorgverzekeraar VGZ;
- het financieel verslag van de Ziekenfondsraad;
- het verslag van werkzaamheden van de Ziekenfondsraad.

Zij ging na in hoeverre de verslaggeving over 1997 voldeed aan haar algemene uitgangspunten. Zij ging tevens na in hoeverre deze verslaggeving informatie bevat over de onderwerpen die zij in de handreiking opnam. De resultaten zijn weergegeven in de tabellen 7 en 8. De tabellen worden toegelicht in de punten 4.3.2, respectievelijk 4.3.3.

De Rekenkamer heeft de onderzoeksbevindingen gemiddeld naar sectorniveau. Zij wil niet onvermeld laten dat de verslaggeving van de Ziekenfondsraad en van de CZ Groep boven dit gemiddelde uitsteken.

**Tabel 7 Confrontatie handreiking met feitelijke verslaggeving sociale zorgverzekeringen: algemene uitgangspunten**

	Wettelijke vereisten 1997	Verslaggeving 1997
<i>Algemene uitgangspunten</i>		
Relevantie	0	0
Samenhang	–	–
Evenwichtigheid	–	–
Tijdigheid	–	–
Deugdelijkheid	0	+
Efficiency	n.v.t.	0
Wetsconformiteit	n.v.t.	+
Autorisatie	+	+

+ = voldoende  
0 = ten dele  
– = onvoldoende

**Tabel 8 Confrontatie handreiking met feitelijke verslaggeving sociale zorgverzekeringen: onderwerpen**

	Wettelijke vereisten 1997	Verslaggeving 1997
<i>Algemene informatie over de organisatie</i>		
Wettelijke taken		
Inrichting en samenstelling		✓
Samenwerkingsverbanden		✓
Strategie, doelstellingen en beleid		✓
<i>Verantwoording over prestaties</i>		
Beleidsin samenhang met prestaties		
Prestaties in samenhang met kosten		
Effecten		
Toelichting van verschillen		
Activiteiten ter verbetering		
Kengetallen		
<i>Verantwoording over bedrijfsvoering</i>		
Bedrijfsvoeringverklaring		
Administratieve organisatie en informatievoorziening		
Kwaliteitsborging		
Personeelsbeleid		✓
Integriteitsbeleid		
Maatregelen ter voorkoming en bestrijding van misbruik en oneigenlijk gebruik		
Scheiding private en publieke geldstromen		
<i>Financiële verantwoording</i>		
Jaarverslag en jaarrekening met balans, resultatenrekening en toelichting hierop	✓	✓
Kasstroomoverzicht		✓
Getrouwheidsverklaring	✓	✓
Rechtmatigheidoordeel		

✓ in de eerste kolom = voorgeschreven

✓ in de tweede kolom = over dit onderwerp werd informatie aangetroffen in de verslaggeving van ten minste twee organisaties.

#### 4.3.2 Toetsing aan algemene uitgangspunten

De in punt 4.2.2 geschetste ontwikkelingen waren nog niet van invloed op de verslaggeving over 1997. Daardoor omvatte deze verslaggeving, zoals in het volgende punt wordt toegelicht, niet alle informatie die de Rekenkamer relevant acht. In hun interne verantwoording verstrekten ziekenfondsen met het oog op hun eigen informatiebehoefte vaak informatie die de Rekenkamer ook voor de externe verslaggeving relevant acht, doch die daarin niet was opgenomen. Gezien het vorenstaande stelde de Rekenkamer vast dat de werkelijke verslaggeving over 1997 ten aanzien van de uitgangspunten relevantie, samenhang, evenwichtigheid en efficiency nog niet overeenstemde met de eisen waaraan deze volgens de Rekenkamer zou moeten gaan voldoen.

Ten aanzien van het aspect tijdigheid (actualiteit) merkt de Rekenkamer op dat de Ziekenfondsraad /CTU in zijn verslag over 1997 nog rapporteerde over baten en lasten over de periode 1993 tot en met 1995.

De onderzochte organisaties hebben alle voor 1997 wettelijk verplichte verslaggeving opgeleverd. De verslaggeving die werd opgeleverd was vooral van financiële aard. De jaarverslagen en jaarrekeningen van de ziekenfondsen voldoen aan de vereisten van BW2 Titel 9. De deugdelijkheid van deze verslaggeving en van die van de Ziekenfondsraad bleek uit accountantsverklaringen. De verslaggeving werd geautoriseerd opgeleverd.

### 4.3.3 Analyse onderwerpen van verslaggeving

#### 4.3.3.1 Algemene informatie over de organisatie

Alleen de Ziekenfondsraad ging in het verslag van werkzaamheden in op de taken en activiteiten. De ziekenfondsen en de Ziekenfondsraad verstrekten in de jaarverslaggeving informatie over de inrichting en samenstelling van hun bestuurs- en toezichtsorganen. Twee ziekenfondsen en de Ziekenfondsraad gaven een organigram of een korte beschrijving van de organisatie. Een drietal ziekenfondsen maakte melding van samenwerkingsverbanden met andere ziekenfondsen, particuliere verzekeraars en uitvoeringsinstellingen sociale verzekeringen. Vier ziekenfondsen en de Ziekenfondsraad namen in hun jaarverslag informatie op over de strategie, waaronder missie en doelstellingen. De CZ Groep ging in het verslag uitgebreid in op de strategie, de projecten en beleidsprogramma's van de organisatie. De doelstellingen werden echter in geen enkel verslag gekwantificeerd weergegeven.

De ziekenfondsen gaven in gesprekken met de Rekenkamer aan dat zij in verslaggeving aandacht willen gaan besteden aan missie, strategie en doelstellingen en de wijze waarop zij deze in de toekomst denken te realiseren. De ziekenfondsen waren echter van mening dat het beleid van het Ministerie van VWS moeilijk te vertalen is naar concrete doelstellingen voor de eigen organisatie.

#### 4.3.3.2 Prestaties

Over beleid, prestaties en effecten van beleid werd geen informatie aangetroffen in de verslaggeving van de ziekenfondsen en de Ziekenfondsraad. In de verslaggeving van vijf ziekenfondsen trof de Rekenkamer de totale kosten per verstrekking ZFW en AWBZ en de totale uitvoeringskosten per wet aan. De CZ Groep presenteerde de kosten per verstrekking per verzekerde, door middel van figuren met tijdreeksen en het aandeel van de gemiddelde kosten per verstrekking ten opzichte van de totale kosten per verzekerde. Een niet openbare rapportage van de Ziekenfondsraad aan de ziekenfondsen<sup>2</sup> bevatte geanonimiseerde kosten per verstrekking van individuele ziekenfondsen en een vergelijking tussen ziekenfondsen van deze kosten. Omdat de rapportage bedoeld was voor de ziekenfondsen zelf beschouwde de Rekenkamer deze rapportage niet als verslaggeving.

#### 4.3.3.3 Bedrijfsvoering

Informatie over de bedrijfsvoering ontbrak grotendeels in de verslaggeving van de ziekenfondsen en de Ziekenfondsraad. De CTU vermeldde in het jaarverslag op hoofdlijnen bevindingen op het vlak van de administratieve organisatie en informatievoorziening van alle ziekenfondsen. Het Groene Land gaf informatie over activiteiten gericht op het verbeteren van de primaire processen. Het personeelsbeleid kwam, zij het op uiteenlopende wijze, bij vier ziekenfondsen en de Ziekenfondsraad aan bod. Trias, de CZ Groep en Salland verstrekten personeelsaantallen. Over het integriteitsbeleid, over het beleid ter voorkoming en bestrijding van misbruik en oneigenlijk gebruik en over de scheiding tussen publieke taken en private activiteiten trof de Rekenkamer in het geheel geen verslaggeving aan. Trias vermeldde in het jaarverslag wel dat het ziekenfonds werkzaamheden verrichtte voor de aanvullende ziekenfonds-

---

<sup>2</sup> Spiegelinformatie ZFW 1997, Pro Forma Ziekenfonds, Ziekenfondsraad, juli 1998.



verzekering en voor de overige verzekeringsactiviteiten binnen de organisatie.

#### 4.3.3.4 Financiën

De verslaggeving van vijf ziekenfondsen en de Ziekenfondsraad bevat een algemene beschouwing over de financiële positie en/of het financiële resultaat. Verder gaven de ziekenfondsen een nadere toelichting over de toekomstverwachting. De Rekenkamer trof in de toelichtingen bij de balansen en de resultatenrekeningen geen verklaringen aan van de verschillen tussen boekjaar en voorgaand jaar. Een uitzondering hierop vormde de toelichting bij de balans en resultatenrekening van Zorgverzekeraar VGZ.

In de verslaggeving van AMICON en Het Groene Land was een kasstroomoverzicht opgenomen.

Een rechtmatigheidoordeel voor de ZFW en de AWBZ is in wet- en regelgeving niet voorgeschreven en ontbrak dan ook in de verslaggeving.

#### 4.4 Conclusies

De ZFW en de AWBZ boden in 1997 onvoldoende duidelijkheid over de te verstrekken verslaggeving. Er werden geen aanvullende eisen gesteld aan de verslaggeving van de ziekenfondsen, omdat de Ziekenfondsraad/CTU zelf informatie verzamelde door eigen onderzoeken. De minister van VWS had beperkte eisen gesteld aan de verslaggeving van de Ziekenfondsraad/CTU. In verslaggeving aan de Staten-Generaal was niet voorzien.

Er zijn ontwikkelingen gaande die tot aanpassingen van de verslaggevingstructuur in de ZFW en de AWBZ zullen leiden. Belangrijk vindt de Rekenkamer dat ieder uitvoeringsorgaan zelf verantwoordelijk wordt voor controle op en verantwoording over recht- en doelmatigheid. De hierbij behorende verslaggevingsvereisten zijn een duidelijke stap in de richting van de handreiking zoals de Rekenkamer deze heeft opgesteld. De ontwikkelingen moeten voor de financiële verslaggeving over 1999 leiden tot protocollering bij alle ziekenfondsen en op termijn tot verantwoording over de prestaties, de bedrijfsvoering en de financiën. In deze fase kan over de invulling van de beoogde verantwoording over prestaties en bedrijfsvoering nog geen volledige duidelijkheid bestaan.

Voor de verslaggeving over 1997 hadden deze ontwikkelingen nog geen gevolgen. De wet- en regelgeving voorzag nagenoeg uitsluitend in financiële verslaggeving. Relevantie, samenhang en evenwichtigheid voldeden derhalve over dat jaar nog niet aan de in paragraaf 2.3 beschreven algemene uitgangspunten.

Als gevolg van de ontoereikende voorschriften en afspraken zijn er aanzienlijke verschillen in de door ziekenfondsen opgeleverde verslaggeving over 1997. De verslaggeving die wettelijk vereist was, werd ook geleverd. Deze voldoet aan de gestelde eisen, is geautoriseerd en blijktens de geleverde accountantsverklaringen deugdelijk. Daarnaast is ook niet verplichte, maar wel relevante informatie geleverd, bijvoorbeeld over de organisatie en de strategie. Andere onderwerpen die de Rekenkamer evenzeer relevant acht komen echter niet aan bod, zoals prestaties, bedrijfsvoering en rechtmatigheid van de ontvangsten en uitgaven. Uit interne verslaggeving is de Rekenkamer gebleken dat uitvoerings-

organisaties vaak wel over dergelijke informatie beschikken. Een en ander heeft tot gevolg dat de verslaggeving over 1997 op het uitgangspunt efficiency nog niet voldeed aan de huidige inzichten.

De tijdigheid van de verslaggeving beoordeelde de Rekenkamer, mede gelet op de wens van de Tweede Kamer om de verantwoordingsinformatie van de sector zorg tegelijk met die van het Rijk te kunnen bespreken, als onvoldoende.

## **5 SLOTBESCHOUWING, REACTIES EN NAWOORD**

### **5.1 Algemeen**

Hoewel de verslaggevingssituatie er in de onderzochte sectoren duidelijk verschillend bleek voor te staan bevestigde het onderzoek de stelling dat samenhangende verslaggeving over prestaties, bedrijfsvoering en financiën nog geen gemeengoed is. Van deze drie onderdelen is de financiële verantwoording het verst ontwikkeld.

De Rekenkamer is van mening dat uitgebreide voorschriften niet per definitie het juiste instrument vormen om verslaggeving aan te sturen. Voorschriften zijn éézijdig, bieden weinig flexibiliteit en zijn bijna altijd multi-interpretabel. De Rekenkamer ziet meer in een beperkte set met dwingende voorschriften op hoofdlijnen, die in overleg tussen de organisaties die zich verantwoorden en de belanghebbenden tot stand behoort te komen. De voorschriften dienen slechts voor één uitleg vatbaar te zijn; modellen en voorgeschreven teksten voor te verstrekken oordelen kunnen hiertoe bijdragen.

De verdere invulling dient te worden bepaald in goed overleg tussen de verslaggevende organisatie en haar belanghebbenden. Open communicatie acht de Rekenkamer hierbij een voorwaarde.

De Rekenkamer vestigt de aandacht op de verslaggeving op sectorniveau. De verslaggeving van het Rijk wordt verbeterd en versneld. De Tweede Kamer wenst in het debat daarover ook de budgetsectoren zorg en sociale zekerheid te betrekken. Het streven zal er derhalve op gericht moeten zijn de verslaggeving aan de ministers eveneens te versnellen.

### **5.2 Sociale zekerheid**

De verslaggeving over de sociale verzekeringen kwam over 1997 in de sector sociale zekerheid op belangrijke punten overeen met de handreiking van de Algemene Rekenkamer. De Rekenkamer heeft waardering voor de jarenlange aandacht die in deze sector aan de verslaggeving is besteed en voor de vruchten die deze aandacht heeft afgeworpen: in de loop van de tijd is een verantwoordingsstelsel gegroeid waarbij alle organisaties zichzelf op basis van uitgebreide voorschriften dienen te verantwoorden, met name over rechtmatigheid en bedrijfsvoering; de deugdelijkheid van de verslaggeving kreeg daarbij veel aandacht.

Mede met het oog op ontwikkelingen rond het onderwerp verslaggeving, zowel bij het Rijk als in het algemeen, acht de Rekenkamer voor de eerstkomende jaren niettemin verbeteringen noodzakelijk. De verbeteringen die de Rekenkamer voorstaat komen vooral neer op stroomlijning: minder beschrijvende teksten in minder documenten. De op handen zijnde wetswijzigingen voor de sector in het kader van de oprichting van Centra voor werk en inkomen, waarbij nieuwe organisatorische structuren zullen ontstaan, vormen volgens de Rekenkamer een goede gelegenheid om in de wetten regelgeving verbeterde structuren en eisen voor verslaggeving neer te leggen. De Rekenkamer acht het vooral van belang dat een samenhangend stelsel van verslaggeving over prestaties, bedrijfsvoering en financiën wordt gecreëerd.

Daarbij zou de verslaggeving over prestaties (kengetallen) en over de bedrijfsvoering (in oordelende zin) nog aanmerkelijk verbeterd kunnen worden. Met bedrijfsvoeringverklaringen kunnen belanghebbenden beter

worden geïnformeerd, waar nodig kan enige aanvullende informatie worden verstrekt. Ook de uitvoeringsorganisaties kunnen baat hebben bij een dergelijke efficiënte rapportagevorm. Strakkere éénduidige regelgeving en overleg zullen volgens de Rekenkamer de naleving positief beïnvloeden.

### **5.3 Sociale zorgverzekeringen**

In de sector sociale zorgverzekeringen zijn ontwikkelingen in gang gezet waarmee de verslaggeving ook daar in belangrijke mate aan de handreiking kan gaan voldoen. Een fundamentele stap is dat uitvoerende organisaties zich zelf moeten verantwoorden over hun recht- en doelmatig handelen. Relevantie, samenhang en evenwichtigheid van de verslaggeving zullen sterk verbeteren wanneer de voorgenomen vorm van verslaggeving wordt ingevoerd. De Rekenkamer constateerde dat op dit moment nog niet duidelijk kan zijn hoe de verslaggeving over prestaties en bedrijfsvoering wordt ingevuld. Zij waardeert de inspanningen van het CVZ om tot deze invulling te komen en met name dat het CVZ de ziekenfondsen bij de ontwikkeling betreft. Dit kan de efficiency van de verslaggeving ten goede komen.

Gelet op de summier eisen die nu aan verslaggeving over de uitvoering van sociale verzekeringswetten in de zorgsector worden gesteld acht de Rekenkamer volledige invoering van de voorgestane verslaggeving binnen enkele jaren dringend noodzakelijk. De Rekenkamer vindt het dan ook van groot belang dat de ontwikkelingen met kracht worden voortgezet. Door alle betrokkenen in de sector zal daarbij nog veel werk moeten worden verzet. De Rekenkamer beveelt aan te bekijken in hoeverre de handreiking zoals in dit onderzoek gehanteerd kan helpen bij de verdere vormgeving van de verslaggeving.

Gezien het feit dat er zo weinig informatie over beleid, prestaties, kosten en effecten wordt gegeven acht de Rekenkamer het van belang dat in samenspraak tussen ziekenfondsen, CVZ, CTU en Ministerie van VWS prestatie-indicatoren worden ontwikkeld.

Wat het uitvoeringsverslag van ziekenfondsen betreft acht de Rekenkamer transparantie inzake de bedrijfsvoering van belang, in principe ook in een concurrerende omgeving. Zij staat daarbij een efficiënte vorm van rapportage voor, met als basis verklaringen over de bedrijfsvoering, afgegeven door de leiding.

### **5.4 Toepassing van de handreiking**

De Rekenkamer heeft de handreiking zo opgesteld dat deze algemeen bruikbaar is voor (sectoren van) organisaties die op afstand van het Rijk publieke taken uitvoeren en/of publieke gelden innen of besteden. De handreiking kan volgens de Rekenkamer bijdragen aan het expliciteren van de eigen verantwoordelijkheid van de uitvoerende organisaties en aan efficiënt toezicht. De handreiking bleek in het onderzoek naar verslaggeving over de uitvoering van sociale verzekeringswetten toepasbaar. De conclusies en aanbevelingen van dit rapport kunnen ook in andere gevallen bruikbaar zijn. Zij hoopt dat dit rapport en de handreiking niet alleen in de twee onderzochte sectoren ter hand zullen worden genomen.

## **5.5 Reacties ministers, toezichhouders, fondsbeheerders en uitvoeringsorganisaties**

Het rapport is voorgelegd aan alle betrokkenen. Voor de sector sociale zekerheid waren dat de minister van SZW, Ctsv, SVB, Lisv, Cadans, Gak Nederland, GUO en SFB. Voor de sector sociale zorgverzekeringen betrof het de minister van VWS, CVZ, CTU en de betrokken zes ziekenfondsen: AMICON, CZ Groep, Het Groene Land, Salland, Trias en VGZ. Over het algemeen konden betrokkenen zich vinden in de bevindingen, conclusies en aanbevelingen van dit rapport.

### *Sociale zekerheid*

De reacties uit het sociale zekerheidsveld zijn, naast enkele neutrale antwoorden, waardierend, instemmend en ondersteunend. De belangrijkste aanbeveling, stroomlijning van de regelgeving, vond veel weerklank. Zo ook bij de minister van SZW, die mededeelde op korte termijn een onderzoek te zullen starten naar de knelpunten van de verantwoordingssystematiek en naar de mogelijkheden tot aanpassing. Het Ctsv zal aan deze aanbeveling aandacht besteden bij de komende wijziging van de Osv. Uitvoeringsinstellingen ondersteunen de aanbeveling door de gedachte van een beperkte set voorschriften te onderschrijven (Gak Nederland) en te bevestigen dat de aan de verslaggeving gestelde eisen niet altijd even duidelijk zijn, waarbij gewezen wordt op overlap en de hoeveelheid te verstrekken informatie (SFB). Het Lisv ging niet op de aanbevelingen in.

De minister toonde begrip voor de zorg van de Rekenkamer over het tijdsverschil tussen de departementale verantwoording en die over de sociale zekerheidssector als geheel. Het Ctsv gaf op het punt van versnelling van de verslaggeving aan zijn voordeel te zullen doen met de aanbeveling terzake.

Het SFB toonde zich op dit punt niet erg optimistisch: er is geen sprake van een beleidsstabiele omgeving; zolang dit niet het geval is vindt het SFB het verkorten van de rapportagertermijn te ambitieus.

Ctsv, SFB en Gak Nederland gingen in op de conclusie dat het Ctsv ingevolge de Osv97 verslaggeving opstelt die het voor de uitvoering verantwoordelijke Lisv zou behoren te maken. Waar het SFB en Gak Nederland deze conclusie op zijn minst herkennen vindt het Ctsv dat de Rekenkamer onvoldoende rekening houdt met het feit dat de wetgever voor de structuur gekozen heeft omdat een onafhankelijke toezichthouder de verantwoordingsinformatie zou moeten controleren.

Het Ctsv gaf met enige klem aan dat zijn thematische onderzoeken wel degelijk informatie over prestaties en doelbereiking bevatten die samenhangend inzicht bieden. Ook verwees het Ctsv naar informatie in zijn rapporten over handhaving en meer in het bijzonder het voorkomen en bestrijden van misbruik, reïntegratie en het terugdringen van uitvoeringskosten. Wat betreft de scheiding van publieke en private geldstromen verwijst het Ctsv naar de terzake voorgeschreven accountantsverklaring.

Tenslotte deelde Gak Nederland mede op weg te zijn naar een bedrijfsvoeringsverklaring.

De minister van VWS, het CVZ en de CTU reageerden met instemming op het rapport en toonden waardering voor de handreiking. Zij gaven aan dat deze zal worden gebruikt bij de vormgeving van de verslaggeving nieuwe stijl. De minister beschouwt de onderzoeksresultaten als een steun voor het ingezette beleid ter modernisering van het toezicht, dat haar eerste prioriteit heeft. Zij beschouwt het tijdpad voor deze ontwikkelingen, dat in 2001 tot een eerste proeve van verslaggeving nieuwe stijl door alle uitvoeringsorganisaties moet leiden, als ambitieus maar realistisch. De zes ziekenfondsen reageerden neutraal tot instemmend en constructief.

De minister miste de onderbouwing van de kwalificatie onvoldoende wat betreft tijdigheid. Zij legde uit dat de uitvoeringsorganen vóór 1 maart zullen gaan rapporteren, de toezichthouder vóór 1 november en het CVZ uiterlijk 31 december. Verdere versnelling zou, gezien de getrapte uitvoeringsstructuur van de sector, op bezwaren stuiten. De minister refereerde aan de nota «Van beleidsbegroting tot beleidsverantwoording». Zij verwees naar de pragmatische handelwijze waarbij verschillende documenten de Kamer in staat moeten stellen om tegelijk met de verantwoording van het Rijk ook over de sector zorg te kunnen spreken. De minister noemde het voor een verantwoord gebruik van deze informatie in de Voorjaarsbrief niet nodig de afronding van de formele verantwoordingsprocedures af te wachten. Ook de CTU liet op dit punt doorklinken nog niet overtuigd te zijn.

De CTU plaatste nog de kanttekening dat in de praktijk zal moeten blijken of de normen wenselijk en/of van toepassing zijn op de zorgsector. De CTU meent dat de normen vooral op de situatie bij de rijksoverheid zijn gebaseerd. Specifiek refereert de CTU, naast tijdigheid, aan de vraag of, gezien de marktwerking in de sector, de externe accountant van een uitvoeringsorgaan over de ordelijkheid en controleerbaarheid zou moeten rapporteren.

Het CVZ deelde de Rekenkamer mede dat de verslaggeving van de Ziekenfondsraad over 1998 al een stuk meer in de door de Rekenkamer voorgestane richting komt dan die over 1997. Over 2001 wil het CVZ onder meer een bedrijfsvoeringsverklaring gaan verstrekken. Ook Zorgverzekeraar VGZ gaf ten slotte aan dat de verslaggeving over 1998 al beter aansluit bij onze handreiking dan die over 1997.

### **5.6 Nawoord Rekenkamer**

De Rekenkamer heeft een aantal opmerkingen van de betrokkenen verwerkt in het rapport. Zij stelt het op prijs dat de meesten van hen aangaven de aanbevelingen te zullen opvolgen en de handreiking te zullen gebruiken.

Verder constateerde zij dat een aantal organisaties inmiddels inderdaad stappen in de door de Rekenkamer voorgestane richting heeft gezet.

Wat betreft de verslaggevingsstructuur in de sector sociale verzekeringen benadrukt het Ctsv dat de wetgever voor de structuur heeft gekozen omdat een onafhankelijke toezichthouder de verantwoordingsinformatie zou moeten controleren. De Rekenkamer onderschrijft dit laatste van harte, doch verbindt hieraan niet dat de verantwoordingen aan de toezichthouder gericht zouden moeten zijn, noch dat de toezichthouder zelf de verslaggeving over de sector zou moeten opstellen. Zij beschouwt

dit als een weeffout in de Osv97; verantwoording en toezicht behoren gescheiden te zijn.

Het is de Rekenkamer bekend dat het Ctsv informatie oplevert over een aantal onderwerpen waarover uitvoeringsorganisaties zich niet verantwoorden. De onderzoeksrapporten van het Ctsv die tot stand zijn gekomen door eigen informatieverzameling vielen evenwel buiten het onderzoek. De Rekenkamer heeft juist willen benadrukken dat de uitvoeringsorganisaties zich zelf over de desbetreffende onderwerpen dienen te verantwoorden.

In reactie op de opmerking van de CTU merkt de Rekenkamer nog op dat de handreiking gebaseerd is op een brede selectie uit literatuur. De bedrijfsvoeringsverklaring is ontstaan in het bedrijfsleven in Angelsaksische landen.

Inzake de tijdigheid van de verslaggeving tenslotte bleken de reacties gemengd. De minister van VWS miste de onderbouwing van de conclusie hierover. De Rekenkamer plaatst de norm tijdigheid in de context van het gebruik door belanghebbenden. Zij is van mening dat de verslaggeving van de ministers over de sectoren te laat wordt opgeleverd, immers deze kan niet meer worden gebruikt bij het verantwoordingsdebat in de Tweede Kamer. De Rekenkamer realiseert zich dat, met name in de zorgsector, eerst prioriteit moet worden gegeven aan inhoudelijke verbeteringen van verantwoording en toezicht. Voor de korte termijn acht zij de wijze waarop de Staten-Generaal zullen worden geïnformeerde de best haalbare. Daarna zou echter wel degelijk een versnelling van de verslaggeving op sector-/wetsniveau tot stand moeten gebracht. Dynamisering van toezicht kan hiertoe bijdragen.

**Enkele kerncijfers**• *Sociale zekerheid*

Het totale financiële belang van de onderzochte wetten in de sociale zekerheidssector in 1997 is ruim f 85 miljard. De uitkeringen op dit terrein betreffen circa f 82 miljard. De uitvoeringskosten bedroegen in 1997 rond f 3,3 miljard.

In 1997 werden door de uitvoeringsinstellingen op grond van de onderzochte werknemersverzekeringen de volgende bedragen uitgekeerd:

**Aantallen uitkeringsgerechtigden en uitkeringsbedragen werknemersverzekeringen (in miljoenen guldens) in 1997**

	aantallen uitkeringsgerechtigden	Totaal uitkeringen
WAO/AAW	865 000	22 294
WW	335 000	8 496
ZW	98 000	2 812
TW/Bia	91 000 <sup>1</sup>	626
<b>Totaal</b>	<b>1 389 000</b>	<b>34 228</b>

<sup>1</sup> Betreft het aantal TW uitkeringen eind 1997, exclusief de uitkeringen op grond van de Wet Bia. Bronnen: Ctsv-rapport Rechtmatigheidsonderzoek werknemersverzekeringen 1997; Lisv-publicatie Kroniek van de sociale verzekeringen 1998

In 1997 keerde de SVB aan volksverzekeringen de volgende bedragen uit:

**Aantallen uitkeringsgerechtigden en uitkeringsbedragen volksverzekeringen (in miljoenen guldens) in 1997**

	aantallen uitkeringsgerechtigden	Totaal uitkeringen
AOW	2 248 000	36 601
AKW	1 809 000	6 245
Anw	185 000	4 606
<b>Totaal</b>	<b>4 242 000</b>	<b>47 452</b>

Bronnen: Ctsv-rapport Rechtmatigheidsonderzoek volksverzekeringen 1997; Lisv-publicatie Kroniek van de sociale verzekeringen 1998

• *Sociale zorgverzekeringen*

In 1997 bedroegen de totale uitgaven op grond van de ZFW en AWBZ circa f 50,4 miljard. Onderstaande tabel bevat een aantal kerncijfers. Belangrijkste uitgaven ZFW zijn ziekenhuiszorg (in 1997: f 11,8 miljard), belangrijkste uitgaven AWBZ zijn verzorging en verpleging (in 1997: f 9,2 miljard).



**Verzekerden, uitgaven en ontvangsten ZFW en AWBZ in 1997**

	ZFW	AWBZ	
Aantal verzekerden (in miljoenen)	9,9		15,6
Uitgaven (in miljarden guldens)			
waarvan:	23,7		26,7
– Verstrekkingen		22,5	26,3
– uitvoeringskosten		1,2	0,4
Ontvangsten (in miljarden guldens)			
waarvan:	23,1		27,1
– premies: procentueel		14,5	23,9
Nominaal		1,3	
– rijksbijdragen		6,1	0,2
– MOOZ-bijdrage		0,8	
– eigen bijdragen verzekerden		0,4	3,0

Bron: Ziekenfondsraad, Jaaroverzicht ZFW en AWBZ, december 1998.

De SVB voert de Algemene Ouderdomswet (AOW), Algemene nabestaandenwet (Anw) en Algemene Kinderbijslagwet (AKW) uit. Belangrijke verantwoordelijkheden hierbij zijn het handhaven van deze wetten, het terugdringen van de uitvoeringskosten, het bevorderen van klantgerichtheid en de informatievoorziening over deze wetten. De SVB beheert de aan de genoemde wetten verbonden fondsen.

Het Lisv is belast met de uitvoering van de Werkloosheidswet (WW), de Wet op de Arbeidsongeschiktheidsverzekering (WAO), de Ziektewet (ZW), de Toeslagenwet (TW), de Wet op de (re)integratie arbeidsgehandicapten (REA) en de Tijdelijke wet beperking inkomensgevolgen arbeidsongeschiktheidscriteria (Bia). In 1997 voerde het Lisv ook de Algemene Arbeidsongeschiktheidswet (AAW) en de voorganger van de REA, de Wet arbeid gehandicapte werknemers (WAGW) uit. De uitvoering van de genoemde wetten omvat ook de verantwoordelijkheid voor het handhaven van deze wetten, het bevorderen van reïntegratie van personen die een uitkering ontvangen, het terugdringen van de uitvoeringskosten, het bevorderen van klantgerichtheid, de informatievoorziening en het bevorderen van concurrentie tussen uitvoeringsinstellingen. Het Lisv beheert de fondsen die aan de vermelde wetten zijn verbonden.

De premie-inning, claimbeoordeling en verstrekking van uitkeringen heeft het Lisv overgedragen aan vijf uitvoeringsinstellingen: Gak Nederland, Cadans Uitvoeringsinstelling, SFB Uitvoeringsorganisatie Sociale Verzekering, GUO Uitvoeringsinstelling en Uitvoeringsinstelling Sociale Zekerheid voor Overheids- en onderwijspersoneel (USZO)<sup>3</sup>. Deze zijn daarbij verantwoordelijk voor de uitvoering van het reïntegratiebeleid, wetshandhaving, terugdringen van de uitvoeringskosten en bevorderen van klantgerichtheid. Uitvoeringsinstellingen maken deel uit van holdings waarin ook private activiteiten worden uitgevoerd.

Het Ctsv houdt toezicht op de recht- en doelmatigheid van de uitvoering van de sociale zekerheidswetten door de SVB, het Lisv en de uitvoeringsinstellingen.

De minister van SZW draagt verantwoordelijkheid voor het stelsel van sociale zekerheidswetten. Hij is verantwoordelijk voor de hoofdlijnen van het beleid en voor een goed functionerend toezicht op de uitvoering.

---

<sup>3</sup> Met ingang van 1 januari 1998, niet in het onderzoek betrokken.

## SVB:

- jaarrekening en jaarverslag;
- jaarrekeningen en jaarverslagen van de fondsen;
- verantwoording SV;
- doelmatigheidsrapportage;
- jaarlijkse handhavingrapportage

## Lisv:

- jaarrekening en jaarverslag;
- jaarrekeningen en jaarverslagen van de fondsen;
- verantwoording SV;
- doelmatigheidsrapportage;
- rapportage uitvoeringskosten werknemersverzekeringen 1995-2003.

## Gak Nederland, Cadans, SFB en GUO:

- jaarrekeningen en jaarverslagen van de uitvoeringsinstellingen en de holdings;
- verantwoordingen SV;
- doelmatigheidsrapportages;
- rapportages verbetering rechtmatigheid;
- kwartaalrapportages over onder meer reïntegratie, handhaving en premie-inning. Deze rapportages vloeien voort uit oude overeenkomsten met de opgeheven bedrijfsverenigingen; niet alle uitvoeringsinstellingen leveren deze rapportages meer op en de rapportages verschillen.

Ctsv (alleen in het onderzoek betrokken voor wat betreft het geaggregeerd doorgeven van informatie die de toezichthouder via verslaggeving van de uitvoeringsorganisaties heeft verkregen, zie paragraaf 3.1):

- rechtmatigheidonderzoek werknemersverzekeringen;
- rechtmatigheidonderzoek volksverzekeringen;
- doelmatigheidsrapportage 1998;
- augustusrapportage handhaving 1998.

**In het onderzoek betrokken wetten en actoren in de sector sociale zorgverzekeringen**

De uitvoering van de ZFW is opgedragen aan ziekenfondsen. De uitvoering van de AWBZ is opgedragen aan uitvoeringsorganen AWBZ (dit zijn ziekenfondsen, particuliere zorgverzekeraars en organen die publiek-rechtelijke ziektekostenregelingen voor ambtenaren uitvoeren), het Centraal Administratiekantoor Bijzondere Ziektekosten (CAK-BZ) en verbindingskantoren (inmiddels zorgkantoren).

Ziekfondsen sluiten overeenkomsten af met zorgaanbieders, zoals ziekenhuizen en artsen, zodat verzekerden hun aanspraken tot gelding kunnen brengen. Ziekfondsen zijn daarnaast belast met de premie-inning ZFW, het beheer van de reserves en de inning van de eigen bijdragen ZFW (tot 1999). Voorts dragen ziekenfondsen zorg voor de verbetering van de toegankelijkheid, beschikbaarheid en kwaliteit van de zorg, de beheersing van uitgaven en de doelmatige uitvoering van beide wetten.

Per 1 juli 1999 is de Ziekenfondsraad omgevormd tot het CVZ; nagenoeg alle taken zijn behouden en enkele nieuwe taken zijn toegevoegd (staatsblad 1999, nummer 185). De belangrijkste taken zijn de aansturing van de uitvoering en het beheer van de Algemene Kas en het Algemeen Fonds Bijzondere Ziektekosten. De CTU, die onderdeel uitmaakt van het CVZ, houdt toezicht op de taakuitvoering van de ziekenfondsen. De CTU beoordeelt in dit kader de correcte uitvoering van de ZFW en AWBZ, de aanvaardbaarheid van de ontvangsten en uitgaven en alle indicatoren die voor de vaststelling van het budget van belang zijn, zoals de opgegeven aantallen verzekerden.

De toekomstige modernisering en verzelfstandiging van het toezicht in de sector zal tot gevolg hebben dat het CVZ en de CTU in de toekomst als twee nevenschikende zelfstandige bestuursorganen zullen opereren:

- een «stuuringsorgaan», het CVZ, met als taken sturing geven aan een rechtmatige en doelmatige uitvoering van de ZFW en de AWBZ, het beheer van de Algemene Kas en het AFBZ en het toelaten van ziekenfondsen, ziektekostenverzekeraars en zorginstellingen;
- een onafhankelijk toezichtorgaan met als belangrijkste taak toezicht houden op een rechtmatige en doelmatige uitvoering van de ZFW en de AWBZ door de uitvoeringsorganen.

De ministeriële verantwoordelijkheid krijgt vorm door toezicht van de minister van VWS op het functioneren van beide organen. De termijn waarop het wetsvoorstel inzake ontvlechting van de CTU tegemoet kan worden gezien is nog niet bekend.

De minister van VWS draagt verantwoordelijkheid voor het functioneren van de zorgsector. De minister is verantwoordelijk voor de hoofdlijnen van het beleid en voor een goed functionerend toezicht.