

Vergaderjaar 1994–1995

**24 065**

**Fondsbeheer in de sociale zekerheid**

**Nr. 2**

**RAPPORT**

**Inhoud**

	<b>Bladzijde</b>		<b>Bladzijde</b>
<b>Samenvatting</b>	<b>4</b>	<b>Slotbeschouwing</b>	<b>27</b>
<b>1 Inleiding</b>	<b>8</b>	<b>Lijst van afkortingen</b>	<b>28</b>
1.1 Algemeen	8	<b>Bijlagen</b>	
1.2 Geldstromen	9	1 De drie onderzochte fondsen	29
1.3 Drie algemene uitgangspunten	11	2 Overzicht uitvoeringsorganisaties per wet per 31 december 1992	32
<b>2 Beheer fondsen</b>	<b>12</b>		
2.1 Wet- en regelgeving	12		
2.1.1 Normen	12		
2.1.2 Taken en bevoegdheden	12		
2.1.3 Rechtmatigheid	14		
2.1.4 Conclusie	14		
2.1.5 Reacties	14		
2.2 Waarborgen fondsbeheer	15		
2.2.1 Normen	15		
2.2.2 Overzicht oordelen	16		
2.2.3 Algemene Kas	17		
2.2.4 Ouderdomsfonds	17		
2.2.5 Arbeidsongeschiktheidsfonds	18		
2.2.6 Conclusie	19		
2.2.7 Reacties	19		
2.2.8 Nawoord Rekenkamer	20		
2.3 Vergelijking van de drie fondsen	20		
2.3.1 Het combineren van functies	20		
2.3.2 Vergelijking beleggen en lenen	21		
<b>3 Toezicht</b>	<b>22</b>		
3.1 Normen	22		
3.2 Sociale Verzekeringsraad	22		
3.3 Bewindspersonen	23		
3.4 Conclusies	24		
3.5 Reactie	24		
3.6 Nawoord Rekenkamer	25		
<b>4 Organisatiewet Sociale Verzekeringen</b>	<b>25</b>		
4.1 Controle op rechtmatigheid	25		
4.2 Reacties	26		
4.3 Nawoord Rekenkamer	26		

## SAMENVATTING

Het stelsel van sociale zekerheid (sociale verzekeringen en wettelijke ziektekostenverzekeringen) wordt gefinancierd met publieke gelden, in hoofdzaak premies. Met de uitvoering van dit stelsel was in 1992 in totaal circa f 128 miljard gemoeid.

De Algemene Rekenkamer verrichtte een onderzoek naar het beheer bij drie fondsen van het stelsel van sociale zekerheid, die tezamen in 1992 f 57 miljard uitgaven. Dit waren de Algemene Kas, beheerd door de Ziekenfondsraad, het Ouderdomsfonds, beheerd door de Sociale Verzekeringsbank en het Arbeidsongeschiktheidsfonds, beheerd door het bestuur van dit fonds. Het onderzoek betrof het jaar 1992 en richtte zich op drie zaken. In de eerste plaats onderzocht de Rekenkamer of de taken en bevoegdheden voor de controle op de geldstromen naar en uit de fondsen in de wet- en regelgeving sluitend geregeld waren. In de tweede plaats heeft zij de waarborgen voor een goede uitvoering van het fondsbeheer geïnventariseerd en beoordeeld.

Tenslotte onderzocht de Rekenkamer het toezicht op het fondsbeheer door de toezichthouder op het Ouderdomsfonds en het Arbeidsongeschiktheidsfonds, de Sociale Verzekeringsraad, en door de verantwoordelijke bewindspersonen. In 1992 waren dit de staatssecretarissen van Welzijn, Volksgezondheid en Cultuur en van Sociale Zaken en Werkgelegenheid. Sinds 22 augustus 1994 behoort de politieke verantwoordelijkheid voor het beleidsterrein Volksgezondheid bij de minister van Volksgezondheid, Welzijn en Sport. De toezichthouder op de wettelijke ziektekostenverzekeringen, de Ziekenfondsraad, beheert zelf de Algemene Kas en is om die reden niet als toezichthouder in het onderzoek betrokken.

Per 1 januari 1995 is de nieuwe Organisatiewet Sociale Verzekeringen (OSV) in werking getreden (Stb. 790, 1994). Twee in dit onderzoek betrokken organisaties gaan onder andere namen door. Het beheer van het Arbeidsongeschiktheidsfonds is per 1 januari 1995 overgedragen aan het Tijdelijk instituut voor coördinatie en afstemming (TICA). Het toezicht op het veld is overgedragen aan het College van toezicht sociale verzekeringen (CTSV). Omdat deze nieuwe organen in hoofdlijnen de in het onderzoek betrokken taken uitvoeren en zij daarbij voor een belangrijk deel worden ondersteund door dezelfde werkorganisaties, heeft de Rekenkamer het zinvol geacht ook haar bevindingen over de reeds opgeheven organen te publiceren.

De Rekenkamer hanteerde de volgende uitgangspunten:

- elk orgaan heeft een eigen verantwoordelijkheid om zich te verzekeren van de rechtmatigheid van zijn eigen geldstromen;
- er moet in het sociale-zekerheidsveld voorzien zijn in externe controle op de rechtmatigheid van de ontvangsten en uitgaven van elk orgaan;
- de verantwoording van de geldstromen in de sociale zekerheid moet openbaar zijn en moet ook de rechtmatigheid van de geldstromen betreffen.

Volgens de Rekenkamer dient de fondsbeheerder zich dus niet alleen te verzekeren van de rechtmatigheid van zijn eigen inkomsten en uitgaven, maar ook van de rechtmatigheid van de bedragen die door collecterende en distribuerende organen ten gunste of ten laste van het fonds zijn gebracht. De fondsbeheerder hoeft de daarvoor benodigde controles niet zelf uit te voeren of te doen uitvoeren, hij kan ook kennis nemen van verklaringen van andere controle instanties. Hierbij is van belang dat uit de verklaring of een toelichting daarop de reikwijdte van deze controle blijkt.

Voor alle geldstromen van de drie fondsen bleek de gewenste externe controle op de rechtmatigheid van de ontvangsten en uitgaven in de wet- en regelgeving geregeld te zijn. Aan de verantwoordelijkheid van de fondsbeheerders bleek in de wet- en regelgeving echter te weinig aandacht te worden geschonken. Zo bleken twee van de drie fondsen (het Arbeidsongeschiktheidsfonds en het Ouderdomsfonds) niet de bevoegdheid te hebben om kennis te nemen van de reikwijdte en de uitkomsten van de door anderen uitgevoerde controles. Wél is in de wet- en regelgeving de verantwoordelijkheid van de toezichthouders om zich te verzekeren van de rechtmatigheid van de geldstromen geregeld. Bij het Arbeidsongeschiktheidsfonds bleek sprake te zijn van een overlap in de controletaken van de fondsbeheerder en de toezichthouder. Voor geen van de fondsen was voorgeschreven dat zij in hun financiële verantwoording of in de daarbij behorende accountantsverklaring inzicht geven in de rechtmatigheid van de geldstromen.

De fondsbeheerders bleken het overigens wel als hun taak te beschouwen om zich op de hoogte te stellen van de rechtmatigheid van de bedragen die ten gunste of ten laste van het fonds worden gebracht. De minister van Volksgezondheid, Welzijn en Sport is blijkens haar reactie ook tot de overtuiging gekomen dat de fondsbeheerder een eigen verantwoordelijkheid heeft om zich te verzekeren van de rechtmatigheid van de eigen geldstromen. De Sociale Verzekeringsraad en de staatssecretaris van Sociale Zaken en Werkgelegenheid bleken echter van mening te zijn dat deze verantwoordelijkheid niet noodzakelijkerwijs bij de fondsbeheerder ligt. De Rekenkamer is van mening dat deze laatste opvatting onvoldoende recht doet aan de eigen verantwoordelijkheid van de fondsbeheerders.

Ook in de nieuwe Organisatiewet Sociale Verzekeringen wordt de verantwoordelijkheid van de fondsbeheerders beperkt tot een kassiersfunctie waarbij de beheerders niet goed kunnen vaststellen of hun ontvangsten en uitgaven rechtmatig zijn. De staatssecretaris van Sociale Zaken en Werkgelegenheid benadrukte in zijn reactie dat in de nieuwe Organisatiewet Sociale Verzekeringen door deze opzet een van de sociale partners onafhankelijk toezicht was gewaarborgd en dat bovendien door een andere taakverdeling de overlapping van de controlerende taak van fondsbeheerder en toezichthouder was opgelost.

De Rekenkamer is echter van mening dat de eigen verantwoordelijkheid van de fondsbeheerder zo onvoldoende tot zijn recht komt. De fondsbeheerder kan nu in zijn jaarverslag alleen getrouw de geldstromen weergeven die gemoeid zijn met de uitvoering van de betreffende wet. Over de rechtmatigheid van de geldstromen wordt afzonderlijk door de toezichthouder gerapporteerd. Een en ander kan dus alleen in onderlinge samenhang beoordeeld worden. Dit komt naar de mening van de Rekenkamer de duidelijkheid van de verantwoordingsstructuur niet ten goede. De Rekenkamer is van mening dat in een veld met zeer veel grote en kleine geldstromen een goede uitvoering van de controle beter gewaarborgd wordt met een getrapte controlestructuur met de toezichthouder als sluitstuk.

Naast het onderzoek naar de wet- en regelgeving inventariseerde en beoordeelde de Rekenkamer de waarborgen voor een goede uitvoering van het fondsbeheer. Tot het fondsbeheer behoren de beoordeling van de gecollecteerde en gedistribueerde bedragen en de daarmee gemoeide uitvoeringskosten, het liquiditeitsbeheer en het afleggen van verantwoording over het gevoerde beheer.

Uit het onderzoek bij de fondsbeheerders bleek dat een juist fondsbeheer over het algemeen gewaarborgd was, zij het dat er een aantal tekortkomingen werd geconstateerd. De uitvoering van de taak om zich te verzekeren van de rechtmatigheid van de gecollecteerde en gedistribueerde bedragen bleek geen problemen op te leveren wanneer de

fondsbeheerder de controle zelf uitvoerde. Bij de geldstromen van de Algemene Kas en het Arbeidsongeschiktheidsfonds, waar de controle werd uitgevoerd door de Sociale Verzekeringsraad, bleken de fondsen echter niet de gewenste zekerheid te hebben. Voorts werd zowel bij het Ouderdomsfonds als het Arbeidsongeschiktheidsfonds een tekortkoming in de betalingsorganisatie geconstateerd. Geen van de onderzochte fondsbeheerders bleek het tot zijn taak te rekenen om uit zijn financieel verslag te laten blijken of zijn geldstromen rechtmatig waren.

De Rekenkamer ging voor de drie onderzochte fondsen na welke invloed het al dan niet combineren van de functies toezicht, distributie en beheer op de taakuitvoering van het beheer had. Bij de fondsbeheerders waar functies worden gecombineerd, de Ziekenfondsraad en de Sociale Verzekeringsbank, bleken voldoende voorzieningen te zijn getroffen om ieder van de functies tot haar recht te laten komen en bleken de functies elkaar zelfs te versterken.

Een vergelijking van de uitvoering van de onderzochte beherende taken door de fondsen en het toezicht daarop leverde met name voor de deeltaak beleggen en lenen opmerkelijke verschillen in wettelijk kader en in uitgeoefend toezicht op. Ook het ten aanzien van de rentabiliteit te voeren beleid verschilde tussen de fondsen onderling. Alhoewel de Rekenkamer zich realiseert dat functionele decentralisatie verschil in beleid en uitvoering met zich mee kan brengen, is het naar haar mening gewenst dat wettelijk kader, toezicht en uitvoeringspraktijk in de beide stelsels op hoofdlijnen niet uiteenlopen.

Uit het onderzoek naar het toezicht door de Sociale Verzekeringsraad op het Arbeidsongeschiktheidsfonds en het Ouderdomsfonds bleek dat het toezichtsbeleid op het beheer van de fondsen nog nauwelijks was uitgewerkt en nog niet was uitgevoerd. Ten aanzien van het toezicht op de rechtmatigheid van de ontvangsten en uitgaven van de fondsen acht de Rekenkamer de aanpak van de Sociale Verzekeringsraad van de controle in opzet voldoende. De afstemming van werkzaamheden tussen de Sociale Verzekeringsraad en de interne en externe accountants van de bedrijfsverenigingen liet echter nog te wensen over.

De Rekenkamer is van mening dat de toenmalige staatssecretaris van Welzijn, Volksgezondheid en Cultuur zijn verantwoordelijkheid voor het fondsbeheer door de Ziekenfondsraad te eng opvatte. Omdat de Ziekenfondsraad toezichthoudende en beherende taken combineert, ontbreekt een onafhankelijk toezicht op de uitvoering van de beherende taken. Naar de mening van de Rekenkamer zou de verantwoordelijke bewindspersoon zich daarom zelf van de werking van het fondsbeheer moeten vergewissen en zonodig corrigerend moeten optreden. Dit gebeurde echter onvoldoende.

De toenmalige staatssecretaris van Sociale Zaken en Werkgelegenheid gaf volgens de Rekenkamer een goede invulling aan haar/zijn taken en verantwoordelijkheden ten aanzien van het fondsbeheer en het toezicht daarop door de Sociale Verzekeringsraad.

De Ziekenfondsraad en de Sociale Verzekeringsbank namen met voldoening kennis van de conclusie dat de juiste uitvoering van het fondsbeheer in het algemeen gewaarborgd was. De Sociale Verzekeringsbank en het Arbeidsongeschiktheidsfonds gaven aan dat inmiddels maatregelen getroffen waren om de tekortkomingen in de betalingsorganisatie op te heffen. Alle fondsen overwogen om in hun verantwoording meer aandacht te geven aan de rechtmatigheid van de geldstromen.

De Toezichtkamer van de Sociale Verzekeringsraad gaf aan bewust besloten te hebben om prioriteit te geven aan het uitvoeren van de rechtmatigheidsonderzoeken en om het overleg over de afstemming met de interne en externe accountants van de bedrijfsverenigingen en de fondsen te temporiseren.

De Rekenkamer merkt daarbij op dat het toezicht op de fondsen niet alleen het toezicht op de rechtmatigheid van de geldstromen betreft, maar ook het toezicht op het liquiditeitsbeheer en het afleggen van verantwoording. De toezichthouder is naar haar mening ten aanzien van deze laatste aspecten niet voldoende actief geweest.

De minister van Volksgezondheid, Welzijn en Sport schreef in haar reactie dat zij niet de indruk heeft dat er sprake is van ernstige tekortkomingen in de toezichthoudende taak van het ministerie. Desalniettemin zal de minister zich aan de hand van de bestaande activiteiten nogmaals beraden of er doublures of witte vlekken in de loop der jaren zijn ingeslopen.

## **1. INLEIDING**

### **1.1. Algemeen**

De Rekenkamer verrichtte over 1992 een onderzoek bij drie fondsen van het stelsel van sociale zekerheid (sociale verzekeringen en wettelijke ziektekostenverzekeringen), te weten de Algemene Kas (AK), het Ouderdomsfonds (OF) en het Arbeidsongeschiktheidsfonds (AOF). Deze fondsen werden beheerd door respectievelijk de Ziekenfondsraad (ZFR), de Sociale Verzekeringsbank (SVB) en het Arbeidsongeschiktheidsfonds (AOF).

De politieke verantwoordelijkheid voor de opzet en globale werking van het stelsel van wettelijke ziektekostenverzekeringen en het stelsel van sociale verzekeringen berust bij de minister van Volksgezondheid, Welzijn en Sport, respectievelijk de staatssecretaris van Sociale Zaken en Werkgelegenheid. De Sociale Verzekeringsraad (SVR) was in 1992 toezichthouder in het veld van de sociale verzekeringen. De toezichthouder in het veld van de wettelijke ziektekostenverzekeringen, de ZFR, beheert zelf de AK en heeft om die reden geen toezichthoudende taak ten opzichte van het beheer van de AK.

Per 1 januari 1995 is de nieuwe Organisatiewet Sociale Verzekeringen (OSV) in werking getreden (Stb. 790, 1994). Met deze wet wordt beoogd de meest urgente knelpunten uit de oude OSV op te lossen, zoals de overlapping van de controlerende taak van enkele fondsbesturen en de toezichthoudende taak van de SVR. Ook is van de gelegenheid gebruik gemaakt de Wet op de Sociale Verzekeringsbank in de OSV te integreren. Twee in dit onderzoek betrokken organen zijn als gevolg van deze wetwijziging opgeheven. Het beheer van het AOF is per 1 januari 1995 overgedragen aan het Tijdelijk instituut voor coördinatie en afstemming (TICA). Alhoewel de organisatievorm van het TICA tijdelijk is, zal zijn takenpakket ook na realisatie van een definitieve uitvoeringsstructuur centraal uitgevoerd worden. Daarnaast is het toezicht op het veld overgedragen aan het College van toezicht sociale verzekeringen (CTSV). Omdat deze nieuwe organen in hoofdlijnen de in dit onderzoek betrokken taken moeten uitvoeren en zij daarbij voor een belangrijk deel worden ondersteund door dezelfde werkorganisaties, heeft de Rekenkamer het zinvol geacht haar bevindingen over de reeds opgeheven organen te publiceren.

De Rekenkamer heeft onderzocht of de taken en bevoegdheden voor de controle op de gecollecteerde en de gedistribueerde bedragen in de wet- en regelgeving sluitend geregeld zijn. Vervolgens heeft zij onderzocht of in 1992 een juiste uitvoering van het fondsbeheer (het liquiditeitsbeheer, de beoordeling van de gecollecteerde en gedistribueerde bedragen en de verantwoording over het fondsbeheer) voldoende gewaarborgd was. De premiecalculatie is, vanwege het andere karakter van deze taak, niet in dit onderzoek betrokken. Tenslotte onderzocht zij de rol van de toezichthouder en de verantwoordelijke bewindspersonen.

De Rekenkamer legde haar bevindingen in oktober 1994 voor aan de besturen van de onderzochte fondsen, de toezichthouder, de minister van Volksgezondheid, Welzijn en Sport en de staatssecretaris van Sociale Zaken en Werkgelegenheid. Zij reageerden in november en december 1994. De hoofdlijnen van deze reacties zijn in dit rapport verwerkt.

## **1.2. Geldstromen**

De fondsen kunnen gezien worden als de belangrijkste financiële knooppunten in het met publieke gelden gefinancierd stelsel van sociale verzekeringen en wettelijke ziektekostenverzekeringen. Met de uitvoering van dit stelsel was in 1992 in totaal f 128 miljard gemoeid. De drie onderzochte fondsen namen hiervan f 57 miljard voor hun rekening (Sociale Nota 1994, Tweede Kamer, vergaderjaar 1993–1994, 23 402, nrs. 1–2).

Het volgende schema geeft de geldstromen in het kader van de sociale verzekeringen en de wettelijke ziektekostenverzekeringen vereenvoudigd weer. Bij de sociale verzekeringen en wettelijke ziektekostenverzekeringen is aan de meeste wetten één afzonderlijk centraal beheerd fonds gebonden (zie bijlage 2).





De in totaal tien centraal beheerde fondsen zijn in drie groepen onder te verdelen: die waarbij het beheer is opgedragen aan de ZFR; die waarbij het beheer is opgedragen aan de SVB; die waarbij het beheer is opgedragen aan zelfstandige rechtspersonen. De Rekenkamer selecteerde voor haar onderzoek uit elke groep één fonds.

### **1.3. Drie algemene uitgangspunten**

In de velden van de sociale verzekeringen en de wettelijke ziektekostenverzekeringen is de term rechtmatigheid relatief nieuw. Dit wil overigens niet zeggen dat er nooit onderzoek naar de rechtmatigheid plaatsvond. Er werden echter zowel in de wet- en regelgeving als in de praktijk andere termen gehanteerd.

Op basis van algemene en specifieke wet- en regelgeving en de door de Rekenkamer ontwikkelde normatiek voor het beheer en de controle op publieke gelden formuleerde de Rekenkamer de volgende uitgangspunten voor haar onderzoek op het terrein van de sociale zekerheid:

- elk orgaan heeft een eigen verantwoordelijkheid om zich te verzekeren van de rechtmatigheid van zijn eigen geldstromen; onder «rechtmatig» verstaat de Rekenkamer juist, volledig, tijdig en in overeenstemming met de wet- en regelgeving;
- er moet in het sociale-zekerheidsveld voorzien zijn in externe controle op de rechtmatigheid van de ontvangsten en uitgaven van elk orgaan.

Deze uitgangspunten impliceren dat de fondsbeheerder zich niet alleen dient te verzekeren van de rechtmatigheid van zijn eigen inkomsten en uitgaven. Ook moet hij zich verzekeren van de rechtmatigheid van de bedragen die door collecterende en distribuerende organen ten gunste of ten laste van zijn fonds zijn gebracht.

De fondsbeheerder hoeft de daarvoor benodigde controles niet noodzakelijkerwijs zelf uit te voeren of daarvoor medeverantwoordelijkheid te dragen. Hij kan de gewenste zekerheid ook verkrijgen door kennis te nemen van verklaringen van andere controle instanties.

Hierbij is van belang dat uit de verklaring of een toelichting daarop de reikwijdte van deze controle blijkt. Voorts zou overleg mogelijk moeten zijn over controle-aspecten die voor de fondsbeheerder van belang zijn.

Ten aanzien van de gewenste reikwijdte is de Rekenkamer van mening dat in het oordeel van de controleur over de rechtmatigheid tevens een oordeel moet zijn begrepen over het beleid voor en de uitvoering van de controle door het uitvoeringsorgaan op de gegevens die in het kader van misbruik relevant zijn.

Een derde algemeen uitgangspunt van de Rekenkamer betreft de eis dat de verantwoording van de geldstromen in de sociale zekerheid openbaar dient te zijn en dat uit deze verantwoording of uit de daarin opgenomen accountantsverklaring de rechtmatigheid van de geldstromen duidelijk moet blijken.

Naast deze algemene normen voor controle en verantwoording hanteerde de Rekenkamer een aantal specifieke normen voor de taakuitvoering van de fondsen, die in het volgende hoofdstuk aan de orde komen.

## **2. BEHEER FONDSEN**

### **2.1. Wet- en regelgeving**

#### *2.1.1. Normen*

De Rekenkamer heeft de regeling van taken en bevoegdheden in de wet- en regelgeving voor het vaststellen van en de controle op de gecollecteerde en gedistribueerde bedragen en de daarvoor benodigde uitvoeringskosten getoetst. De regeling werd sluitend geacht wanneer daarin was vastgelegd dat:

- de rechtmatigheid van de bedragen gecontroleerd moet worden door een ander dan het collecterend of distribuerend orgaan zelf, namelijk een externe accountant, een fondsbeheerder, een toezichthouder of een controleur die valt onder de controlestructuur van de rijksdienst;
- de controleur de noodzakelijke bevoegdheden heeft om de controles uit te voeren, zoals bijvoorbeeld de bevoegdheid tot inzage in boeken en bescheiden;
- er geen overlap in controletaken is tussen de fondsbeheerder en de controleur;
- de fondsbeheerder zich van de reikwijdte en uitkomsten van de controle kan vergewissen.

#### *2.1.2. Taken en bevoegdheden*

De resultaten van het onderzoek zijn weergegeven in het volgende overzicht.

Bij de AK bleek dat de taken en bevoegdheden voor het vaststellen van en de controle op de gedistribueerde bedragen en de daarvoor benodigde uitvoeringskosten en nagenoeg alle (98%) gecollecteerde bedragen sluitend geregeld waren. Slechts bij een zeer klein deel (2%) van de gecollecteerde bedragen van de AK (de door de pensioenfondsen, het Ministerie van Defensie en het Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid gecollecteerde bedragen) was niet bepaald welke bevoegdheden de ZFR heeft voor de uitvoering van zijn eigen wettelijke controletaak. In de praktijk bleek dan ook dat de ZFR mede door het ontbreken van bevoegdheden geen zekerheid heeft gekregen over de volledigheid van dit deel van de gecollecteerde bedragen.

Bij het OF waren de taken en bevoegdheden ten aanzien van het vaststellen van en de controle op de gedistribueerde bedragen en de kostenvergoeding voor het collecteren sluitend geregeld. De regeling van de taken en bevoegdheden ten aanzien van het vaststellen van en de controle op de gecollecteerde bedragen en de kosten van de distributie en het beheer vertoonde echter tekortkomingen.

De eerste tekortkoming betrof het feit dat geen bepaling was opgenomen op grond waarvan de fondsbeheerder van het OF kennis kon nemen van de reikwijdte en uitkomsten van de controle op nagenoeg alle (99%) gecollecteerde bedragen. Deze controle is opgedragen aan de interne accountantsdiensten van het Ministerie van Financiën. In het jaar 1992 bleek overigens dat het Beheersverslag Belastingdienst en de daarin opgenomen accountantsverklaring voldoende zekerheid verschaffen over de rechtmatigheid van de premie AOW en de heffings- en invorderingsrente.

Ten tweede was in de wet- en regelgeving niet voorzien in een bevoegdheid van de SVB om na te gaan of pensioenfondsen zich houden aan de door de SVB gestelde voorschriften.

De SVB heeft namelijk op grond van wet- en regelgeving een aantal pensioenfondsen vergunning verleend tot het uitbetalen van AOW-pensioenen. De Rekenkamer constateerde dat de SVB in de praktijk geen aandacht besteedde aan de wijze waarop de vergunninghouders hun taak uitvoeren. Zij is van mening dat de bevoegdheid om de vergunning in bepaalde gevallen in te trekken en de bevoegdheid om aanwijzingen of voorschriften te geven de plicht met zich meebrengt om zich, bijvoorbeeld door het vragen van een accountantsverklaring, ervan te verzekeren dat de rechtmatige uitbetaling van pensioenen door deze pensioenfondsen, bijna één kwart van de uitgaven van het OF, voldoende is gewaarborgd en dat deze pensioenfondsen zich houden aan de door de SVB gegeven voorschriften.

Bij het AOF bleek bij de controle op de gecollecteerde en de gedistribueerde bedragen sprake te zijn van een overlapping van de controletaken van de fondsbeheerder en die van de toezichthouder, de SVR. Beide organen hebben controlebevoegdheden bij de bedrijfsverenigingen. In tegenstelling tot de SVR had het AOF echter niet de bevoegdheid boeken en bescheiden van de bedrijfsverenigingen in te zien. In de wet- en regelgeving was geen bepaling opgenomen dat het AOF kennis kon nemen van de reikwijdte en uitkomsten van de controles van de SVR. Overigens is in de nieuwe OSV deze overlap verdwenen.

De taken en bevoegdheden voor de vaststelling van de kosten van het collecteren bleken bij de AK en de AOF niet sluitend geregeld. Voor de vaststelling van de kosten van distributie bleek dit het geval bij het AOF en in mindere mate bij het OF. Verder bleken geen regels aanwezig voor het bepalen van de hoogte en de aanvaardbaarheid van te vergoeden uitvoeringskosten, noch was voorzien in de goedkeuring van de begrote

kosten door een ander orgaan. Overigens voorziet de nieuwe OSV in budgetfinanciering van de uitvoeringskosten.

### *2.1.3. Rechtmatigheid*

Aan de eigen verantwoordelijkheden van de fondsbeheerder om zich te verzekeren van de rechtmatigheid van zijn geldstromen bleek in de wet- en nadere regelgeving weinig aandacht te zijn besteed. Zo is in de wet- en regelgeving niet voor alle geldstromen de bevoegdheid van het fonds geregeld om zich op de hoogte te kunnen stellen van de reikwijdte en de uitkomsten van de controle. Ook is bij geen van de fondsen voorgescreven dat zij in hun verantwoording over de geldstromen of in de daarbij behorende accountantsverklaring inzicht geven in de rechtmatigheid van die geldstromen.

In de wet- en regelgeving wordt de nadruk vooral gelegd op de verantwoordelijkheid van de toezichthouders in de beide stelsels.

Ook in de praktijk wordt het door de betrokken ministeries niet altijd als de taak van een fonds beschouwd om zich op de hoogte te stellen van de rechtmatigheid van de gecollecteerde en gedistribueerde bedragen. Hoewel het Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid erkent dat de fondsen een bepaalde verantwoordelijkheid voor de rechtmatigheid hebben, is het van mening dat vooral de toezichthouder goed op de hoogte moet zijn. Het Ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport vond ten tijde van het onderzoek dat de ZFR zich als toezichthouder op de distribuerende functie en beheerder vooral moet verzekeren van de rechtmatigheid van de gedistribueerde bedragen. Volgens het ministerie was het niet de verantwoordelijkheid van de ZFR om zich te verzekeren van de rechtmatigheid van de gecollecteerde bedragen ZFW, omdat die verantwoordelijkheid lag bij de SVR, die daarover conform de wet- en regelgeving rapporteerde aan de staatssecretaris van Sociale Zaken en Werkgelegenheid. In haar reactie onderschreef de minister van Volksgezondheid, Welzijn en Sport wél de eigen verantwoordelijkheid van elk orgaan voor de rechtmatigheid van zijn geldstromen en zegde zij toe in overleg te treden met de minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid teneinde te bewerkstelligen dat de SVR rechtmatigheidsverklaringen aan de ZFR gaat overleggen.

### *2.1.4. Conclusie*

De over verschillende organen verdeelde taken en bevoegdheden voor het vaststellen van en de controle op de gecollecteerde en de gedistribueerde bedragen en de bijbehorende kosten bleken in het algemeen in de wet- en regelgeving op enkele tekortkomingen na sluitend geregeld te zijn.

De Rekenkamer constateerde dat in de wet- en regelgeving in alle gevallen was voorzien in een controle op de gedistribueerde en gecollecteerde bedragen die ten gunste of ten laste van een fonds worden gebracht. Aan de eigen verantwoordelijkheden van de fondsbeheerder voor de rechtmatigheid van de geldstromen is in de wet- en regelgeving echter te weinig aandacht besteed.

### *2.1.5. Reacties*

Ten aanzien van de verantwoordelijkheid van de SVB voor de goede uitvoering van de pensioenbetalingen door de vergunninghoudende pensioenfondsen, benadrukt de SVB dat dit alleen mogelijk is als de SVB ook wettelijk wordt voorzien van goede instrumenten en bevoegdheden, bijvoorbeeld de verplichting voor de pensioenfondsen om aan de SVB een accountantsverklaring te overleggen. Overigens zal vooruitlopend op

nadere regelgeving overleg met de vergunninghoudende pensioenfondsen worden gestart.

De staatssecretaris van Sociale Zaken en Werkgelegenheid merkt op dat in de nieuwe OSV door een andere taakverdeling tussen fondsbeheerder en toezichthouder er geen sprake meer zal zijn van een overlap in bevoegdheden. De Rekenkamer komt hier in paragraaf 4 op terug.

De minister van Volksgezondheid, Welzijn en Sport zegt in haar reactie toe maatregelen te nemen om de tekortkomingen weg te nemen ten aanzien van de bevoegdheden van de ZFR om zekerheid te verkrijgen over de rechtmatigheid van alle gecollecteerde bedragen. Voorshands sluit zij niet uit dat daarvoor wetgeving noodzakelijk zal zijn. Het gaat hier om de door de pensioenfondsen, het Ministerie van Defensie en het Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid gecollecteerde bedragen.

## **2.2. Waarborgen fondsbeheer**

### *2.2.1. Normen*

De Rekenkamer heeft de waarborgen beoordeeld voor een goede uitvoering van de beherende taken. Als waarborg voor een goede taakuitvoering zag de Rekenkamer met name een goede interne organisatie.

Het bestuur is extern verantwoordelijk en dient sturing te geven aan het secretariaat door de hoofdlijnen van het beleid vast te stellen. Het bestuur dient zich te laten informeren over de uitvoering van de beherende taken.

Het onderzoek was gericht op de opzet van de waarborgen. De Rekenkamer heeft niet systematisch onderzocht of de werking conform de opzet was.

De Rekenkamer hanteerde de volgende specifieke normen voor het liquiditeitsbeheer, de administratie en de verantwoording van de fondsbeheerder. De fondsbeheerder dient zorg te dragen voor een goede en actuele liquiditeitsplanning op grond waarvan hij kan beoordelen hoeveel geld op welk moment belegd dan wel geleend moet worden. De overtollige gelden dienen veilig te worden belegd, waarbij tenminste een marktconforme rente moet worden bedongen. De fondsbeheerder dient tenslotte te zorgen voor een ordelijk en controleerbaar betalingsverkeer en een ordelijke en controleerbare administratie. Tenslotte dient het fonds zich in zijn algemeen of financieel jaarverslag te verantwoorden over de wijze waarop het fondsbeheer is gevoerd.

### 2.2.2. *Overzicht oordelen*

Het onderzoek naar de waarborgen leverde de volgende resultaten op.

In de volgende paragrafen worden de tekortkomingen in de waarborgen per fonds toegelicht. Voor alle fondsen gold dat zij volgens de wet niet verplicht zijn in hun jaarverslag of in de daar opgenomen accountantsverklaring bij de jaarrekening verantwoording af te leggen over de rechtmatigheid van de gecollecteerde en gedistribueerde bedragen en de overige geldstromen. Daarom wordt alleen verantwoording afgelegd over de getrouwe weergave van baten, lasten en vermogen in de jaarrekening.

Over de rechtmatigheid van de gedistribueerde bedragen legt de ZFR, als toezichthouder op de ziekenfondsen, overigens wel in zijn jaarboek en in zijn periodiek «Raadzaam» verantwoording af.

De Rekenkamer is van mening dat het de duidelijkheid van de verantwoordingsstructuur ten goede komt, wanneer de fondsen expliciet op één plaats verantwoording afleggen over de rechtmatigheid van de inkomsten en uitgaven van het fonds en de getrouwheid van de jaarrekening. Volgens haar zou het aanbeveling verdienen aan de fondsbeheerders de verplichting op te leggen ook over de rechtmatigheid van de gecollecteerde en gedistribueerde bedragen en de overige geldstromen verantwoording af te leggen.

Overigens achtte de Rekenkamer de controles van de interne en externe accountant bij het OF in opzet toereikend om ook over de rechtmatigheid van de geldstromen verantwoording af te leggen.

### *2.2.3. Algemene Kas*

Bij de AK bleek dat de juiste uitvoering in het algemeen voldoende gewaarborgd was, zij het dat er voor het beoordelen van de gecollecteerde bedragen een aantal tekortkomingen werden gesignaleerd.

De ZFR kon van de SVR, de toezichthouder op de bedrijfsverenigingen, geen zekerheid krijgen over de rechtmatigheid van de afdrachten van de bedrijfsverenigingen (94% van de gecollecteerde bedragen). Naar de mening van de Rekenkamer had de ZFR meer druk kunnen uitoefenen om de gewenste zekerheid te krijgen. Inmiddels heeft de staatssecretaris van Sociale Zaken en Werkgelegenheid in 1992 de SVR verplicht een rechtmatigheidsverklaring af te geven. Tot nu toe heeft de SVR echter volstaan met een rapport van bevindingen als resultaat van zijn rechtmatigheidsonderzoeken.

De ZFR maakt voor het verkrijgen van de gewenste zekerheid ook gebruik van verklaringen van de externe accountants van de bedrijfsverenigingen en andere organisaties die premies aan de AK afdragen. De Rekenkamer constateerde echter dat de controles die ten grondslag liggen aan de verklaringen niet altijd specifiek op de rechtmatigheid zijn gericht. Zij is daarom van mening dat de ZFR richtlijnen zou moeten geven voor de reikwijdte van de gevraagde verklaringen.

Tenslotte constateerde de Rekenkamer dat het beleid van de ZFR ten aanzien van zijn behorende taak in het algemeen niet samenhangend was beschreven. Alleen de belangrijkste procedures waren schriftelijk vastgelegd. De invulling van het beleggingsbeleid achtte de Rekenkamer onvoldoende schriftelijk vastgelegd. Het bestuursniveau van de ZFR is zeer betrokken bij de taak om de gedistribueerde bedragen, de kosten van de ziekenfondsen, te beoordelen. Meer sturing zou nog gegeven kunnen worden ten aanzien van de te hanteren normen bij het corrigeren van gedeclareerde kosten.

De Rekenkamer constateerde dat het bestuursniveau te weinig betrokken is bij de andere behorende taken. De Rekenkamer is van mening dat het bestuursniveau met name meer aandacht zou moeten besteden aan het beleid voor de beoordeling van de gecollecteerde bedragen, het beleggingsbeleid, en de bevindingen van de externe accountant over het functioneren van het secretariaat. Een periodieke evaluatie van het beleggingsbeleid zou naar de mening van de Rekenkamer zinvol zijn.

### *2.2.4. Ouderdomsfonds*

Bij het OF was volgens de Rekenkamer in het algemeen een juiste uitvoering van de behorende taken voldoende gewaarborgd, zij het dat er voor het liquiditeitsbeheer een aantal tekortkomingen werden gesignaleerd.

De belangrijkste tekortkoming bij het liquiditeitsbeheer was gelegen in het ontbreken van een interne controle in één van de procedures voor het betalingsverkeer. Door het ontbreken van deze interne controle was er enig risico dat een fout of misbruik niet tijdig zou worden gesignaleerd.

Voorts bleek de SVB te weinig aandacht te hebben voor de naleving van de wettelijke bepalingen en de door het bestuur van de SVB gestelde bepalingen betreffende de toegestane limieten bij het beleggen en lenen.

Ook had de SVB weinig aandacht voor de mogelijke rentevoer- of nadelen die bij de Belastingdienst blijven hangen wanneer de werkelijke premie-afdrachten van de premieplichtigen aan de Belastingdienst afwijken van de ramingen.

Naast het beheer van het OF is ook het distribueren van de uitkeringen de taak van de SVB. De beoordeling van de gedistribueerde bedragen bij het OF is dus een interne controletaak. De Rekenkamer concludeerde dat er in opzet voldoende waarborgen bij de SVB waren voor een juiste uitvoering van deze interne controle.

Tenslotte constateerde de Rekenkamer dat het beleid voor het fondsbeheer niet altijd samenhangend was beschreven. De procedures waren schriftelijk vastgelegd, maar de beschrijving was niet altijd actueel. Het bestuur van de SVB was op hoofdlijnen betrokken bij het fondsbeheer. Naar de mening van de Rekenkamer zou echter met name bij het beleggingsbeleid en het beleid voor het beoordelen van de gecollecteerde bedragen meer sturing vanuit en terugkoppeling naar het bestuur gewenst zijn. Een periodieke evaluatie van de financiële gevolgen van het gevoerde beleid zou zinvol zijn.

#### *2.2.5. Arbeidsongeschiktheidsfonds*

Het beheer van het AOF is per 1 januari 1995 overgedragen aan het TICA. De werkorganisatie van het AOF is in stand gebleven.

De juiste uitvoering van de beherende taken door het AOF was volgens de Rekenkamer niet op alle punten gewaarborgd.

Bij de beoordeling van de gecollecteerde en gedistribueerde bedragen en de daarmee gemoeide kosten kon het AOF geen zekerheid krijgen over de rechtmatigheid van deze bedragen. Dit werd veroorzaakt door het ontbreken van goede afspraken tussen de SVR en het AOF over het uitvoeren van de controletaak en de rapportage daarover en door het ontbreken van controleprotocollen tussen het AOF, de SVR en de bedrijfsverenigingen.

Bij het liquiditeitsbeheer was er sprake van het ontbreken van functiescheiding bij het telefonische betalingsverkeer. Ook bleek de functiescheiding bij de verzending van de schriftelijke bankopdrachten onvoldoende te zijn. Door het ontbreken van deze functiescheidingen bestond het risico dat een fout of misbruik niet tijdig zou worden gesignaleerd.

Tenslotte constateerde de Rekenkamer dat er sprake was van een zorgvuldige beleidsvoorbereiding, schriftelijk vastgelegde procedurebeschrijvingen en een ordelijke en controleerbare administratie.

Het bestuur was op hoofdlijnen betrokken bij het fondsbeheer, hoewel met name ten aanzien van het beleggingsbeleid meer sturing gegeven had kunnen worden. Ook hier is de Rekenkamer van mening dat een periodieke evaluatie van het gevoerde beleid zinvol zou zijn geweest.



### 2.2.6. Conclusie

De Rekenkamer concludeerde dat een juist fondsbeheer over het algemeen gewaarborgd was, zij het dat er een aantal tekortkomingen werd geconstateerd.

Alle fondsen bleken het als hun taak te beschouwen om zich te verzekeren van de rechtmatigheid van de gecollecteerde en gedistribueerde bedragen die ten gunste of ten laste van hun fonds worden gebracht.

Ten aanzien van de uitvoering van deze taak constateerde de Rekenkamer dat deze niet altijd voldoende was gewaarborgd. Wanneer het fonds zelf de controletaak had waren er geen problemen. In de gevallen dat de controle bij een ander orgaan lag ontstonden er nogal eens problemen om de gewenste zekerheid te verkrijgen.

De Rekenkamer was voorts van mening dat de onderzochte fondsen aan het ook door hen onderkende belang van zekerheid omtrent de rechtmatigheid de conclusie hadden moeten verbinden om daarover in het financieel verslag verantwoording af te leggen. Overigens beveelt de Rekenkamer aan dit als wettelijke verplichting op te leggen (zie punt 2.2.2).

De fondsen zijn belast met de betaling van aanzienlijke geldbedragen. In dat kader vond de Rekenkamer het bezwaarlijk dat bij twee van de drie onderzochte fondsen een tekortkoming in de betalingsorganisatie werd geconstateerd.

### 2.2.7. Reacties

De ZFR en SVB hebben met voldoening kennis genomen van de conclusie dat de juiste uitvoering van het fondsbeheer in het algemeen gewaarborgd was.

De ZFR merkte op dat hij, omdat hij niet primair verantwoordelijk is voor de rechtmatigheid van de gecollecteerde bedragen, zeer terughoudend was omgegaan met richtlijnen met betrekking tot reikwijdte van de verklaringen die gevraagd worden van de externe accountants van de bedrijfsverenigingen. De activiteiten van de SVR waren desalniettemin steeds kritisch gevolgd. De Toezichtkamer van de SVR voegde hier nog aan toe dat met name de in eerste instantie door de ZFR gevraagde rapportage vaktechnisch geen haalbare optie was, maar dat de ZFR vanaf 1992 de rapportage over de resultaten van het rechtmatigheidsonderzoek bij de werknemersverzekeringen ontving.

De ZFR was voorts van mening dat de controle door de externe accountant wel impliciet de controle op de rechtmatigheid omvatte en dat zijn financiële verantwoording op zich voldeed aan de door de Rekenkamer gestelde eis.

Hoewel de wetgever niet heeft voorgeschreven dat in het financieel jaarverslag verantwoording wordt afgelegd over de rechtmatigheid, zou de ZFR nagaan of in zijn financieel jaarverslag nader aandacht aan dit verantwoordingsaspect kon worden gegeven.

De ZFR zegde toe op bestuurlijk niveau binnenkort het beleid ten aanzien van het liquiditeitsbeheer nog eens nader te evalueren en vast te leggen. Ook zou aandacht worden gegeven aan de betrokkenheid van het bestuur bij de bevindingen van de externe accountant en het formuleren van criteria ten aanzien van het corrigeren van gedeclareerde kosten.

De SVB schreef in zijn reactie dat inmiddels maatregelen waren genomen om de tekortkomingen in het liquiditeitsbeheer weg te nemen. Het bestuur van de SVB zou verder meer betrokken worden bij het beleggingsbeleid. De SVB zegde maatregelen toe om de administratieve organisatie ter zake van het fondsbeheer verder te vervolmaken conform de door de Rekenkamer gedane aanbevelingen.

Het AOF benadrukte in zijn reactie dat het ontbreken van zekerheid over de rechtmatigheid van de geldstromen mede veroorzaakt werd door de ook door de Rekenkamer gesignaleerde tekortkomingen in de wet- en regelgeving. Overigens bestreed het AOF dat er geen goede afspraken waren gemaakt met de SVR.

Inmiddels waren de tekortkomingen in het liquiditeitsbeheer weggenomen.

Over de bevindingen inzake de rechtmatigheid van de lasten en baten van het fonds werd volgens het bestuur van het AOF vanaf het jaarverslag van 1993 verslag gedaan.

De bemoeienis van het bestuur met betrekking tot het beleggingsbeleid was volgens de reactie van het bestuur van het AOF zo gering, omdat de speelruimte ook zeer gering was. Er werd wel sinds 1993 periodiek geëvalueerd.

De Toezichtkamer van de SVR was ook van mening dat er goede afspraken gemaakt waren met het AOF met dien verstande dat de in de afspraak genoemde datum voor de oplevering van de rechtmatigheidsrapportage bij de in 1992 en 1993 geldende wetgeving en toepassing van de controle op controlemethodiek niet haalbaar was.

Overigens merkte de Toezichtkamer ook op dat hij van mening was dat de uitvoeringsorganen intern een zodanige structuur dienen te hebben dat verantwoording over de rechtmatige uitvoering van de wetten publiekelijk plaats kan vinden. Aan deze verantwoording kunnen verschillende vakdisciplines hun bijdrage leveren. De Toezichtkamer deelde mee van mening te zijn dat een externe accountant niet per definitie de aangevoerde deskundige is om een rechtmatigheidsverklaring af te geven, gezien de hiervoor benodigde specifieke wetstechnische deskundigheid.

#### *2.2.8. Nawoord Rekenkamer*

De Rekenkamer constateert dat zowel het AOF als de SVR van mening is dat er goede afspraken gemaakt waren over de inhoud en rapportage van de rechtmatigheidscontrole van de ontvangsten en uitgaven. De Rekenkamer constateerde echter dat pas in april 1993 definitieve afspraken waren gemaakt over de controle-activiteiten van de SVR ten behoeve van het AOF. Ten aanzien van haalbare opleverdata waren nog geen afspraken gemaakt.

### **2.3. Vergelijking van de drie fondsen**

#### *2.3.1. Het combineren van functies*

Het fondsbeheer is een functie in het veld die te onderscheiden is van de collecterende, distribuerende en toezichthoudende functies. Dit betekent echter niet dat deze functie uitgevoerd moet worden door een afzonderlijk orgaan. Het fondsbeheer kan ook gecombineerd worden met andere functies, mits er voldoende garanties zijn dat ieder van de verschillende functies tot haar recht komt.

De Rekenkamer ging bij de drie onderzochte fondsen na welke invloed het al dan niet combineren van distributie, toezicht en beheer op de taakuitvoering had.

De ZFR is zowel met het beheer van de AK als met het toezicht op de ziekenfondsen belast.

De ZFR heeft intern voldoende scheiding aangebracht tussen zijn toezichthoudende taak en het liquiditeitsbeheer. Wel gebruikt hij zijn toezichthoudende bevoegdheden om informatie in te winnen en bij de ziekenfondsen te controleren ten behoeve van zijn beheersfunctie. Tevens gebruikt hij zijn beherende bevoegdheid (namelijk de bevoegdheid om bepaalde uitgaven niet te vergoeden) als instrument van zijn toezicht. Door het betrekken van zijn beherende taak bij zijn toezichthoudende taak versterkt de ZFR zijn positie als toezichthouder (zie ook het Rekenkamer-rapport Toezicht door de Ziekenfondsraad, Tweede Kamer, vergaderjaar 1992–1993, 23 211, nrs. 1–2).

Een consequentie van de combinatie van toezicht en beheer bij de ZFR is het ontbreken van een onafhankelijk toezicht in het veld op het beheer.

Bij de Wet op de arbeidsongeschiktheidsverzekering (WAO) waren het beheer en het toezicht gescheiden. Het AOF beheerde het fonds, de SVR hield toezicht. Deze scheiding van beheer en toezicht leverde een overlap op van de taken om de rechtmatigheid van de gecollecteerde en gedistribueerde bedragen vast te stellen en daarmee een competentiestrijd tussen het AOF en de SVR.

In de nieuwe OSV is deze overlap verdwenen. De verantwoordelijkheid om zich te verzekeren van de rechtmatigheid van de gecollecteerde en gedistribueerde bedragen wordt voorbehouden aan de CTSV. De staatssecretaris van Sociale Zaken en Werkgelegenheid benadrukt in zijn reactie dat de gekozen taakverdeling het signaleerde probleem van een competentiestrijd oplost. De Rekenkamer deelt deze conclusie, maar merkt op dat hiermee afbreuk wordt gedaan aan de verantwoordelijkheid van de fondsbeheerder. Zij zal hier in paragraaf 4 op terugkomen.

De SVB is zowel met het beheer van het OF als met de distributie belast.

De SVB heeft intern voldoende scheiding aangebracht tussen zijn distribuerende taak en het liquiditeitsbeheer. Vanuit de verantwoordelijkheid voor de distribuerende taak en voor het afleggen van verantwoording wordt veel aandacht gegeven aan de interne controles. De SVB meent dat de distribuerende en beherende taken elkaar op deze wijze versterken.

Deze combinatie van functies kan goed werken wanneer er – zoals in dit geval – sprake is van één distribuerend orgaan.

De Rekenkamer concludeerde dat bij de fondsbeheerders waar functies werden gecombineerd, namelijk de ZFR en de SVB, voldoende voorzieningen waren getroffen om ieder van de functies tot haar recht te laten komen en dat bij beide fondsen de functies elkaar zelfs versterkten.

### *2.3.2. Vergelijking beleggen en lenen*

De Rekenkamer constateerde bij de deeltaak beleggen en lenen opmerkelijke verschillen tussen de drie fondsen. In de eerste plaats verschilt het wettelijk kader waarbinnen het beleggen en lenen plaatsvindt.

Voor de AK gelden geen wettelijke voorschriften voor het beleggen en lenen van gelden, terwijl voor de beide andere fondsen regels zijn gesteld in het ministeriële Besluit Beleggingsvoorschriften Sociale Verzekeringsfondsen en de daarop gebaseerde regelgeving van de SVR.

Ook ten aanzien van het toezicht op de beleggingen is een belangrijk verschil te constateren tussen de AK enerzijds en het OF en AOF anderzijds. De SVR hield toezicht op de beleggingen van het OF en het AOF aan de hand van de maandrapportage over de bij banken uitstaande gelden

en de kwartaalrapportage over de standen van alle middelen en beleggingen. Het Ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport voert slechts jaarlijks een marginale toets uit op de liquiditeit van de beleggingen van de AK.

De Rekenkamer vergeleek ook het beleggingsbeleid van de drie onderzochte fondsen.

Daarbij moet overigens worden bedacht dat de liquiditeitsposities van de fondsen onderling, maar ook die van een fonds tussen verschillende jaren en binnen een jaar sterk kunnen verschillen.

Alle drie de fondsbeheerders hebben veel aandacht voor de liquiditeit en veiligheid (risicomijding) van de beleggingen. Het beleid voor de rentabiliteit verschilt echter tussen de fondsen ten aanzien van de looptijden, de vorm van de beleggingen en de rentevisie.

De ZFR laat bij het beleggingsbeleid mogelijke rente-ontwikkelingen buiten beschouwing, zodat deze geen rol spelen in de besluitvorming over de omvang en de looptijd van de beleggingen. Het AOF hanteerde wel een rentevisie die mede bepalend is voor de looptijd. De SVB voert een actief beleggingsbeleid waarbij de rentevisie mede bepalend is voor de omvang en de looptijd.

De ZFR merkte op dat een rentevisie voor hem niet aan de orde is, omdat er ten gevolge van de schommelingen in de liquiditeitspositie de laatste jaren bij voortdurend sprake is geweest van kortlopende transacties. De Rekenkamer is van mening dat de situatie bij de AK op dit punt niet wezenlijk afwijkt van die bij de andere twee onderzochte fondsen.

Alhoewel de Rekenkamer zich realiseert dat functionele decentralisatie verschil in beleid en uitvoering met zich mee kan brengen, is het naar haar mening gewenst dat wettelijk kader, toezicht en uitvoeringspraktijk in de stelsels van sociale verzekeringen en wettelijke ziektekostenverzekeringen op hoofdlijnen niet uiteenlopen.

### **3. TOEZICHT**

#### **3.1. Normen**

Ook het toezicht moet verricht worden conform de wet- en regelgeving. De toezichthouder moet onder meer waarborgen dat hij zodanige informatie ontvangt dat hij inzicht krijgt in de opzet en de werking van het fondsbeheer. Zonodig moet hij op basis hiervan zijn maatregelen nemen.

De twee betrokken bewindspersonen zijn verantwoordelijk voor de opzet en globale werking van het stelsel van respectievelijk de sociale verzekeringen en de wettelijke ziektekostenverzekeringen. Deze verantwoordelijkheid houdt volgens de Rekenkamer in dat zij er zich van dienen te vergewissen dat het fondsbeheer naar behoren functioneert en dat de toezichthouder op juiste wijze invulling geeft aan zijn taak. Zonodig dienen zij vervolgens correctieve actie te nemen.

#### **3.2. Sociale Verzekeringsraad**

Per 1 januari 1995 is het toezicht op de sociale verzekeringen overgedragen aan het CTSV. Voor het bestuur van het CTSV zijn nieuwe onafhankelijke leden aangewezen. Voor de uitvoering van de werkzaamheden zijn medewerkers van de voormalige SVR beschikbaar.

In een onderzoek van de Rekenkamer naar het toezicht van de SVR van maart 1992 (Tweede Kamer, vergaderjaar 1991–1992, 22 555, nrs. 1–2) is

geconcludeerd dat de SVR de centrale fondsen niet expliciet als object van toezicht had onderscheiden.

De centrale fondsen maakten in 1992 wel onderdeel uit van het toezichtbeleid van de SVR, maar doordat de SVR bewust prioriteit heeft gegeven aan de werkzaamheden voor het afgeven van de vanaf 1992 van de SVR gevraagde rechtmatigheidsverklaring, was het toezichtbeleid op de centrale fondsen (waaronder de twee onderzochte fondsen die onder het toezicht van de SVR vallen) nog nauwelijks uitgewerkt en nog niet in uitvoering genomen, met uitzondering van het toezicht op de rechtmatigheid.

De in 1991 voorgenomen intensivering van het toezicht op de beleggingen van de fondsen kwam naar de mening van de Rekenkamer te traag op gang. De Rekenkamer constateerde dat de SVR oogluikend toestond dat de fondsen de beleggingsvoorschriften overtraden.

Ten aanzien van het toezicht op de rechtmatigheid van ontvangsten en uitgaven van de fondsen is de Rekenkamer van mening dat de controle in opzet voldoende was. De SVR wenste in zijn rechtmatigheidscontrole gebruik te maken van de controlebevindingen van de interne en externe accountants van de gecontroleerde instanties. Er bestond begin 1994 echter met de interne en externe accountants van de bedrijfsverenigingen ondanks sinds 1992 lopend overleg geen afstemming over de werkzaamheden, bijvoorbeeld in controleprotocollen. De voortvarendheid om deze werkzaamheden op elkaar af te stemmen liet te wensen over. Hierin ligt dan ook de belangrijkste oorzaak van het feit dat de SVR nog geen rechtmatigheidsverklaringen kon afgeven en zich moest beperken tot het afgeven van rapporten van bevindingen.

Naast de gesprekken over afstemming wordt er in het veld ook gediscussieerd over de definities van het begrip rechtmatigheid, de diepgang van de controle en de bij de controle te hanteren toleranties.

Ten aanzien van de diepgang is er onder meer discussie over de wenselijkheid om de in 1992 door de SVR gehanteerde aanpak, die geënt is op de accountancy, aan te vullen met juridische en medische controles. De Rekenkamer is van mening dat over de diepgang van de controle in het veld afstemming met het Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid zou moeten plaatsvinden.

### **3.3. Bewindspersonen**

Naast de verantwoordelijkheid voor de opzet en globale werking van het stelsel van de wettelijke ziektekostenverzekeringen heeft de minister van Volksgezondheid, Welzijn en Sport de specifieke taak om de jaarrekening van de AK goed te keuren.

Door de combinatie van de toezichthoudende en beherende taken bij de ZFR ontbreekt een onafhankelijk toezicht op de uitvoering van de beherende taken. Naar de mening van de Rekenkamer zou de verantwoordelijke bewindspersoon zich daarom zelf van de werking van het fondsbeheer moeten vergewissen en zonodig correctieve actie moeten nemen.

De toenmalige staatssecretaris van Welzijn, Volksgezondheid en Cultuur verrichtte volgens de Rekenkamer onvoldoende werkzaamheden om zich te vergewissen van de werking van het fondsbeheer en zou met name meer aandacht moeten hebben voor de taak van de ZFR om gelden te lenen en te beleggen. Naar de mening van de Rekenkamer verdiende het aanbeveling dat de minister van Volksgezondheid, Welzijn en Sport zich beraadt over de wijze waarop in het veld verantwoording over de controle op de rechtmatigheid wordt afgelegd.

De staatssecretaris van Sociale Zaken en Werkgelegenheid maakte om zich te vergewissen van de werking van het fondsbeheer hoofdzakelijk gebruik van de informatie van de toezichthouder, de SVR, en zijn waarnemers bij bestuurs- en commissievergaderingen van de fondsen.

Zijn werkzaamheden in dit kader waren naar de mening van de Rekenkamer voldoende.

### **3.4. Conclusies**

De Rekenkamer concludeerde dat de SVR nog niet op alle punten voldoende waarborgen had gecreëerd voor een goede uitvoering van het toezicht op de beheerstaken van de fondsen.

Zij was van mening dat de toenmalige staatssecretaris van Welzijn, Volksgezondheid en Cultuur zijn verantwoordelijkheid voor het fondsbeheer te eng opvatte. De Rekenkamer concludeerde tenslotte dat de voormalige staatssecretaris van Sociale Zaken en Werkgelegenheid voldoende gewaarborgd heeft dat op juiste wijze invulling wordt gegeven aan haar/zijn taken en verantwoordelijkheden ten aanzien van het fondsbeheer en het toezicht daarop.

### **3.5. Reactie**

De Toezichtkamer van de SVR merkte op dat het in essentie terecht was dat de Rekenkamer constateerde dat het toezicht op de centrale fondsen nog nauwelijks uit de verf was gekomen. De kern van de activiteiten ten behoeve van het vaststellen van de rechtmatigheid lag tenslotte ook bij de uitvoeringsorganen. Door de rechtmatigheid en het kwalitatief voldoende functioneren daar vast te stellen, was volgens de Toezichtkamer ook de rechtmatigheid van de ontvangsten en uitgaven van de centrale fondsen in principe geregeld.

De Toezichtkamer had besloten de schaars beschikbare noodzakelijke deskundigheid in te zetten voor de rechtmatigheidsonderzoeken. Ook het overleg over de afstemming van de werkzaamheden met de interne en externe accountants van de bedrijfsverenigingen was derhalve getemporeerd. Medio 1994 zijn die werkzaamheden weer opgepakt. De Toezichtkamer van de SVR merkte overigens op dat controleprotocollen een goede bijdrage kunnen leveren om te komen tot rechtmatigheidsverklaringen, maar dat ze daar geen absolute voorwaarde voor zijn.

De Toezichtkamer wijst er tenslotte op dat door regelmatige rapportages over de beleggingen van de fondsen de Toezichtkamer impliciet op de hoogte wordt gesteld van afwijkingen van de regelgeving. In verband met de overschrijdingen van de debiteurenlimieten is inmiddels om een aanpassing van de voorschriften gevraagd.

De Minister van Volksgezondheid, Welzijn en Sport zegt in haar reactie dat de toezichthoudende taak van het ministerie een complexe materie betreft. De ZFR is aan de ene kant een zelfstandig bestuursorgaan met een eigen in de wet vastgelegde verantwoordelijkheid. Aan de andere kant is de ZFR verantwoording schuldig aan de Minister van Volksgezondheid, Welzijn en Sport. Naar de mening van de minister vinden er reeds een groot aantal activiteiten plaats die vorm geven aan de toezichthoudende taak, wellicht anders dan uit het onderzoek is gebleken. De minister heeft niet de indruk dat er sprake is van ernstige tekortkomingen. Desalniettemin zal de minister zich aan de hand van de bestaande activiteiten nogmaals beraden of er doublures of witte vlekken in de loop der jaren zijn ingeslopen.

### **3.6. Nawoord Rekenkamer**

De Rekenkamer wijst erop dat de prioriteitskeuze van de SVR op de korte termijn een oplossing voor de werkdruk bood, maar dat goede afspraken met de interne en externe accountants van de uitvoeringsorganen hadden kunnen leiden tot een efficiëntere aanpak en misschien zelfs tijdwinst.

Naar de mening van de Rekenkamer is het niet voldoende dat de Toezichtkamer impliciet op de hoogte werd gesteld van afwijkingen van de regelgeving bij het doen van beleggingen. Daarnaast is door de Toezichtkamer te lang de situatie gedoogd dat een naar de mening van de uitvoeringsorganen te beperkte regelgeving in de praktijk niet meer werd nageleefd.

Overigens merkt de Rekenkamer naar aanleiding van de reactie van de SVR op dat het toezicht op de fondsen niet alleen het toezicht op de rechtmatigheid van de geldstromen betreft, maar ook het toezicht op het liquiditeitsbeheer en het afleggen van verantwoording.

## **4. ORGANISATIEWET SOCIALE VERZEKERINGEN**

### **4.1. Controle op rechtmatigheid**

De Rekenkamer merkt op dat de nieuwe OSV voorziet in een aantal veranderingen in de controle op en de verantwoording over de rechtmatigheid van de geldstromen in het veld van de sociale verzekeringen. De wet legt een sterke verantwoordelijkheid bij de nieuwe toezichthouder in het veld, het CTSV. Aan de fondsbeheerders in het stelsel van sociale verzekeringen is daarentegen geen eigen verantwoordelijkheid toegekend om zich te verzekeren van de rechtmatigheid van de gecollecteerde en gedistribueerde bedragen.

Het CTSV dient zich te verzekeren van de rechtmatigheid van alle geldstromen in het veld. Het CTSV heeft daarvoor ook de noodzakelijke bevoegdheden gekregen, zoals de bevoegdheid om zelf controles uit te voeren en de bevoegdheid om kennis te nemen van de reikwijdte en strekking van controles van de accountantsdiensten van het Ministerie van Financiën. Het CTSV heeft tevens de bevoegdheid gekregen om de fondsen die zullen worden beheerd door het TICA aanwijzingen te geven. De toezichthouder dient in de beoogde opzet een verklaring af te leggen over de rechtmatigheid van de geldstromen en deze tezamen met de financiële jaarverslagen van de fondsen en andere uitvoeringsorganisaties aan de Staatssecretaris van Sociale Zaken en Werkgelegenheid te zenden.

Het TICA heeft als fondsbeheerder geen enkele bevoegdheid gekregen om controles uit te voeren danwel kennis te nemen van de reikwijdte en uitkomsten van de controles van de toezichthouder en de uitvoeringsorganisaties. Het heeft derhalve ook geen inzicht in de rechtmatigheid van hun belangrijkste geldstromen. Het financieel verslag van een fonds kan daarom te zijner tijd geen inzicht geven in de rechtmatigheid van de geldstromen die in zo'n verslag verantwoord zijn.

De controle op de rechtmatigheid van de geldstromen in het veld van de sociale verzekeringen is in de wet naar de mening van de Rekenkamer sluitend geregeld, in die zin dat de toezichthouder en de minister voldoende zicht kunnen krijgen op de rechtmatigheid. Het fondsbeheer wordt in die opzet overigens beperkt tot een kassiersfunctie waarbij de kassier niet goed kan vaststellen of hij de ontvangsten krijgt waar hij recht

op heeft en of hij declaraties mag vergoeden. In zijn jaarverslag kan het fonds alleen getrouw de geldstromen weergeven, die gemoeid zijn met de uitvoering van een specifieke wet. Over de (on)rechtmatigheid van de geldstromen wordt afzonderlijk door de toezichthouder gerapporteerd. Een en ander moet dus in onderlinge samenhang beoordeeld worden. Dit komt naar de mening van de Rekenkamer de duidelijkheid van de verantwoordingsstructuur niet ten goede.

De Rekenkamer wijst erop dat er in de gekozen controlestructuur een zeer zware verantwoordelijkheid op de schouders van de toezichthouder wordt gelegd. Het gaat immers om een veld waar sprake is van zeer veel grote en kleine geldstromen met elk een geheel eigen achtergrond. Zij vraagt zich af of in een dergelijk veld een goede uitvoering van de controle niet beter gewaarborgd had kunnen worden met een getrapte controlestructuur met de toezichthouder als sluitstuk.

#### **4.2. Reacties**

Het AOF deelde de visie van de Rekenkamer dat de fondsbeheerder verantwoordelijk is voor het verkrijgen van zekerheid over de rechtmatigheid van de geldstromen. Hij nam met instemming kennis van de gemaakte kanttekening bij de nieuwe OSV. Ook de Staatssecretaris van Sociale Zaken en Werkgelegenheid onderschreef dat de fondsbeheerder een eigen verantwoordelijkheid heeft om zich te verzekeren van de rechtmatigheid van eigen geldstromen en dat ze de daarvoor benodigde controles niet zelf hoeft te doen. In de nieuwe OSV is echter gekozen voor een andere benaderingswijze, waarmee de competentiestrijd is opgelost en waarmee bovendien een onafhankelijk toezicht is gewaarborgd. Het TICA, waar de sociale partners in het bestuur vertegenwoordigd zijn, krijgt namelijk geen taak in het rechtmatigheidstoezicht. Het CTSV is daarvoor geheel verantwoordelijk.

De staatssecretaris van Sociale Zaken en Werkgelegenheid merkte verder op dat de taakverzwaring van de toezichthouder afhankelijk is van de opzet en werking van de controle bij de bedrijfsverenigingen. De besturen daarvan zijn primair verantwoordelijk voor de rechtmatigheid. Controleprotocollen vormen een belangrijke schakel in dit traject.

De staatssecretaris deelde de conclusie dat de controle op de rechtmatigheid in het veld sluitend geregeld is. De mening dat de gekozen constructie de verantwoordingsstructuur niet ten goede komt deelde hij niet. De jaarverslagen van de uitvoeringsinstanties worden impliciet als verantwoordingsprodukt aangemerkt, waarin de besturen van deze instanties zich over de rechtmatigheid van de uitgaven en ontvangsten verantwoorden. In de nieuwe OSV is duidelijk geregeld dat de jaarverslagen van alle uitvoeringsinstanties aan het CTSV worden gezonden. Het CTSV zal zich van de rechtmatigheid van de inkomsten en uitgaven vergewissen en de jaarverslagen tezamen met die van het CTSV en de rechtmatigheidsverklaring per wet aan de minister zenden.

#### **4.3. Nawoord Rekenkamer**

De Rekenkamer is van mening dat de benaderingswijze van de nieuwe OSV weliswaar de competentiestrijd oplost en een onafhankelijk toezicht waarborgt, maar dat de fondspositie wordt verzwakt, omdat de fondsbeheerder (het TICA) niet meer kan vaststellen of het fonds de juiste bedragen ontvangt en betaalt.

Voorts is zij van mening dat uit één openbaar stuk, bij voorkeur de verantwoording van de fondsen, zou moeten blijken welke uitgaven en ontvangsten er per wet zijn en of deze rechtmatig zijn.



## 5. SLOTBESCHOUWING

De Rekenkamer constateerde in dit onderzoek dat een juist fondsbeheer over het algemeen gewaarborgd was. Opvallend daarbij was dat, ondanks de onduidelijkheid daarover in wet- en regelgeving, alle fondsbeheerders het als hun taak beschouwden om zich te verzekeren van de rechtmatigheid van hun geldstromen. De fondsbeheerders achtten dit van belang om vast te kunnen stellen of zij alle bedragen hadden ontvangen waarop zij recht hadden en alle bedragen terecht hadden betaald.

In de nieuwe OSV ontbreekt deze mogelijkheid voor de fondsen die beheerd worden door het TICA. Naar de mening van de Rekenkamer brengt dit risico's met zich mee voor een juist fondsbeheer. Bijvoorbeeld het risico dat kleine geldstromen die voor een toezichthouder in het grote geheel minder van belang zijn uit het zicht verdwijnen. Ook komt het de duidelijkheid niet ten goede als de verantwoording over de rechtmatigheid wordt losgekoppeld van de verantwoording over de getrouwheid van de geldstromen.

De Rekenkamer erkent dat de controle in het veld ook sluitend geregeld is wanneer deze primair bij de toezichthouder wordt gelegd, zoals de Staatssecretaris van Sociale Zaken en Werkgelegenheid stelt. Gezien echter de risico's die dit voor het fondsbeheer met zich meebrengt beveelt zij de staatssecretaris aan alsnog te overwegen of het niet beter is om de fondsbeheerders een eigen verantwoordelijkheid te geven zich te verzekeren van de rechtmatigheid van hun geldstromen.

Uit haar reactie blijkt dat de Minister van Volksgezondheid, Welzijn en Sport het standpunt van de Rekenkamer over de verantwoordelijkheid van de fondsbeheerder deelt, dit in tegenstelling tot de Staatssecretaris van Sociale Zaken en Werkgelegenheid.

## LIJST VAN AFKORTINGEN

AK	Algemene Kas
AOF	Arbeidsongeschiktheidsfonds
AOW	Algemene Ouderdomswet
CTSV	College van toezicht sociale verzekeringen
IW	Invalideitswet
MOOZ	Medefinanciering Oververtegenwoordiging Oudere Ziekenfondsverzekerden
OF	Ouderdomsfonds
OSV	Organisatiewet Sociale Verzekering
OW	Ongevallenwet
Stb.	Staatsblad
SVB	Sociale Verzekeringsbank
SVR	Sociale Verzekeringsraad
TICA	Tijdelijk instituut voor coördinatie en afstemming
WAO	Wet op de arbeidsongeschiktheidsverzekering
WfV	Wet Financiering Volksverzekeringen
WSVB	Wet op de Sociale Verzekeringsbank
WSW	Wet Sociale Werkvoorziening
ZFR	Ziekenfondsraad

**1. Algemene Kas**

De Ziekenfondswet (ZFW) heeft ten doel werknemers met een loon beneden een bepaalde grens te verzekeren voor de kosten van medische verstrekkingen. De Algemene Kas (AK) is het fonds behorende bij deze wettelijke ziektekostenverzekering. Het beheer van de AK is in de ZFW opgedragen aan de Ziekenfondsraad (ZFR).

De ZFR is voor het beheer van de AK verantwoording schuldig en rekenplichtig aan de Minister van Volksgezondheid, Welzijn en Sport.

De baten van de AK bedroegen in 1992 f 13,2 miljard. De grootste inkomstenbron (f 9,9 miljard; 75,2%) wordt gevormd door de premies die door de bedrijfsverenigingen worden geïnd.

De lasten van de AK bedroegen in 1992 f 13,7 miljard. Zij bestaan voor het grootste deel uit de vergoeding van de kosten van de ziekenfondsen (f 13,4 miljard; 97,7%).

## **2. Ouderdomsfonds**

De Algemene Ouderdomswet (AOW) regelt het recht op een ouderdomspensioen voor de Nederlandse bevolking. Het Ouderdomsfonds (OF) is het fonds behorende bij de volksverzekering AOW. Het beheer van het OF is op grond van de Wet Financiering Volksverzekeringen (WFV) opgedragen aan de Sociale Verzekeringsbank (SVB). Naast beheerder van het OF is de SVB in het kader van de AOW ook het uitvoeringsorgaan dat belast is met de distributie van de AOW-pensioenen.

De SVB is op grond van de Wet op de Sociale Verzekeringsbank (WSVB) hierover verantwoording schuldig en rekenplichtig aan de toezichthouder de Sociale Verzekeringsraad (SVR).

De baten van het OF bedroegen in 1992 f 32,5 miljard. Veruit de grootste inkomstenbron van het OF (98,7%) wordt gevormd door de premie AOW. Deze wordt geïnd door de Belastingdienst en bedroeg in 1992 f 32,1 miljard.

De lasten van het OF bedroegen in 1992 f 32,4 miljard en bestonden nagenoeg geheel (98,9%) uit de uitgekeerde AOW-pensioenen.

### **3. Arbeidsongeschiktheidsfonds**

De Wet op de arbeidsongeschiktheidsverzekering (WAO) regelt het recht op een loonvervangende uitkering voor werknemers die langer dan een jaar geheel of gedeeltelijk arbeidsongeschikt zijn. De premie voor de verzekering wordt door de bedrijfsverenigingen via de werkgevers bij de werknemers geïnd. De uitkeringen worden door de bedrijfsverenigingen aan de verzekerden verstrekt. De bedrijfsverenigingen dragen de premies van de werknemers af aan het Arbeidsongeschiktheidsfonds (AOF) onder verrekening van de gelden die nodig zijn om uitkeringen te doen aan arbeidsongeschikten.

Het AOF is een bij artikel 72 WAO ingestelde rechtspersoon. Het bestuur van het fonds is verantwoording schuldig en rekenplichtig aan de toezichthouder, de SVR. Het beheer van het AOF is per 1 januari 1995 overgedragen aan het Tijdelijk instituut voor coördinatie en afstemming (TICA).

De baten van het AOF bedroegen in 1992 f 10,1 miljard. De grootste inkomstenbron (99,7%) wordt gevormd door de door de bedrijfsverenigingen geïnde premies.

De lasten van het AOF bedroegen in 1992 f 9,6 miljard en bestaan voor het grootste deel (92,7%) uit verstrekte arbeidsongeschiktheidsuitkeringen.

**BIJLAGE 2**

BIJLAGE 2