

Vergaderjaar 1997–1998

**25 765**

## Rijksbijdragen in zorg en sociale zekerheid

**Nr. 2**

### RAPPORT

#### Inhoud

	<b>Samenvatting</b>	<b>5</b>			
<b>1</b>	<b>Inleiding</b>	<b>8</b>			
1.1	Onderzoek	8	3.2.2	Afrekening rijksbijdragen	23
1.2	Normen	10	3.2.3	Uitvoeringskosten	24
<b>2</b>	<b>Zorg</b>	<b>12</b>	3.2.4	Toezicht	24
2.1	Doelmatigheid	12	3.2.5	Accountantsverklaringen	25
2.1.1	Doelstellingen	12	3.2.6	Verantwoordingsinformatie	26
2.1.2	Zicht op effecten	13	3.2.7	Informatie aan de Staten-Generaal	26
2.1.3	Efficiency	13	3.3	Rechtmatigheid	26
2.2	Financieel beheer	14			
2.2.1	Administratieve organisatie	14	<b>4</b>	<b>Conclusies en aanbevelingen</b>	<b>27</b>
2.2.2	Afrekenen rijksbijdragen	15	4.1	Ministeries	27
2.2.3	Uitvoeringskosten	15	4.1.1	Doelmatigheid	27
2.2.4	Toezicht	16	4.1.2	Ordelijkheid en controleerbaarheid	28
2.2.5	Accountantsverklaringen	17	4.1.3	Rechtmatigheid	30
2.2.6	Verantwoordingsinformatie	18	4.2	Fondsbeheerders	30
2.2.7	Informatie aan de Staten-Generaal	19	4.3	Toezichtouder	30
2.3	Rechtmatigheid	19	4.4	Samenvattend overzicht conclusies	31
<b>3</b>	<b>Sociale zekerheid</b>	<b>21</b>	<b>5</b>	<b>Reacties betrokkenen</b>	<b>33</b>
3.1	Doelmatigheid	21	5.1	Minister van Volksgezondheid, Welzijn en Sport	33
3.1.1	Doelstellingen	21	5.2	Ziekenfondsraad	34
3.1.2	Zicht op effecten	21	5.3	Minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid	35
3.1.3	Efficiency	22	5.4	College van Toezicht Sociale Verzekeringen	36
3.2	Financieel beheer	23	5.5	Landelijk Instituut Sociale Verzekeringen	36
3.2.1	Administratieve organisatie	23	5.6	Sociale Verzekeringsbank	36
			<b>6</b>	<b>Nawoord</b>	<b>37</b>
			Bijlage 1	Lijst van afkortingen	39



## SAMENVATTING

De Rekenkamer onderzocht vier rijksbijdragen in de sectoren zorg en sociale zekerheid. Het betrof rijksbijdragen aan de fondsen ter bekostiging van de Algemene Wet Bijzondere Ziektekosten inclusief de Wet Afbreking Zwangerschap en de Ziekenfondswet van het Ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport en de Toeslagenwet en de Algemene Kinderbijslagwet van het Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid. Rijksbijdragen werden in dit onderzoek gedefinieerd als «bijdragen van het Rijk in plaats van of naast financiering door middel van premieheffing». Het onderzoek richtte zich op doelen en doelbereiking, financieel beheer en toezicht, en een rechtmatige verstrekking van de rijksbijdragen.

In de keten van actoren die betrokken zijn bij de verstrekking en ontvangst van en toezicht op de rijksbijdragen doen zich bij het Ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport meer problemen voor rond de doel- en rechtmatigheid dan bij het Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid. De toeslagenwet en de Algemene Kinderbijslagwet zijn volledig rijksgefinancierd. Hierdoor zijn de rijksbijdragen in de sociale zekerheid te volgen tot het moment waarop zij als een toeslag op een uitkering of als kinderbijslag bij de eindgebruikers terecht komen. De ziekenfondswet en de Algemene Wet Bijzondere Ziektekosten zijn gedeeltelijk rijksgefinancierd. De rijksbijdragen in de zorgsector zijn slechts te volgen tot het moment van storting in de fondsen van de ziekenfondsraad waar zij met de premies vermengd worden. Er is een grote hoeveelheid organisaties betrokken bij de uitvoering van de genoemde wetten. In dit onderzoek is slechts een deel van de totale keten betrokken. Het zwaartepunt van het onderzoek lag bij de verstrekking van de rijksbijdrage door het departement en de ontvangst van de rijksbijdrage door de fondsbeheerder. Daarnaast is nagegaan of de toezichthouder zicht heeft op de effecten van de rijksbijdragen en de rechtmatigheid van de bestedingen. De efficiency van de uitvoeringsorganisaties is niet aan de orde geweest.

Bij het Ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport bestaat onduidelijkheid over de formele en feitelijke doelen die worden nagestreefd met de rijksbijdragen. Het ministerie heeft de financieringswijze van de Algemene Wet Bijzondere Ziektekosten en de Ziekenfondswet nog nooit geëvalueerd. Doordat er veelvuldig mutaties plaatsvinden op de hoogte van de rijksbijdragen die niet altijd duidelijk onderbouwd zijn, is er sprake van een weinig consistent beleid. Hoewel er bij het Ministerie van sociale Zaken en Werkgelegenheid wel duidelijke doelen gesteld worden, is er geen volledig inzicht in hoeverre de doelen daadwerkelijk bereikt worden. Dit als gevolg van het onvoldoende onderzoeken van de rol van mogelijk optredende misbruik en onderbenutting.

Daarnaast is er voor de rijksbijdragen van het Ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport sprake van een weinig efficiënte uitvoering. De bevoorschotting op de rijksbijdrage Algemene Wet Bijzondere Ziektekosten is niet in overeenstemming met de liquiditeitsbehoefte in het Algemeen Fonds Bijzondere Ziektekosten, waardoor een gering renteverlies ontstaat. De minister heeft ten onrechte geen regels gesteld voor het vermogensbeheer van de gelden in het Algemeen Fonds Bijzondere Ziektekosten. Door de oplopende tekorten in de fondsen sinds het begin van de jaren 90 zijn de rentekosten sterk toegenomen. Over de bundeling van het middelenbeheer is een wetsvoorstel bij de Tweede Kamer in behandeling. De Rekenkamer concludeert voorts dat deze voorgenomen bundeling van het middelenbeheer, waardoor de fondsen hun middelen moeten inbrengen in een rekening-courantverhouding met het Ministerie van Financiën, niet op alle punten even duidelijk is. Zo bestaat er

onduidelijkheid over de kosten van en het toezicht op dit systeem, dat naar verwachting in 1998 van start zal gaan.

Het gevoerde beheer rond de rijksbijdragen bij het Ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport was weinig ordelijk en controleerbaar ingericht. Bij het Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid was het gevoerde beheer op hoofdlijnen goed, maar is nog op enige punten verbetering mogelijk. In de eerste plaats is voor geen van de rijksbijdragen voorzien in wettelijke termijnen voor afrekening door het ministerie. Als gevolg van de vertraging in de afrekeningen van de Wet Afbreking Zwangerschap staat in de voorschotadministratie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport f 36 miljoen open. Door een wijziging in de afrekeningssystematiek wordt dit probleem verholpen, maar het probleem van de trage afrekening met enkele abortusklinieken blijft bestaan. Afrekening van de rijksbijdragen Ziekenfondswet en Algemene Wet Bijzondere Ziektekosten vindt wel tijdig plaats. Door vertragingen in de afrekening van de Toeslagenwet en de algemene Kinderbijslagwet staat onnodig een bedrag van bijna f 8,9 miljard open in de voorschotadministratie van het Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid. Overigens ontbreekt bij beide ministeries een complete en actuele beschrijving van de administratieve organisatie.

Het Ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport stelt onvoldoende eisen aan de financiële verantwoording van de Ziekenfondsraad. Rond de fondsen van de Ziekenfondsraad heeft het Ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport niet gezorgd voor een sluitende controlestructuur. Zo is de review van de accountantsdienst van het Ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport op de externe accountant van de Ziekenfondsraad weinig diepgaand en wordt er geen review uitgevoerd op de Interne Accountantsdienst Belastingen en het College van Toezicht Sociale Verzekeringen terwijl wel van de voorcontroles van deze organisaties gebruik wordt gemaakt. Ook hoeft de Ziekenfondsraad geen rechtmatigheidsverklaring bij zijn jaarrekening te verstrekken. Volgens de Rekenkamer bieden de veranderingen die voortkomen uit de door de minister van Volksgezondheid, Welzijn en Sport ontwikkelde toezichtsvisie met betrekking tot rechtmatigheidsverklaring en controlestructuur overigens mogelijkheden om het toezicht op onder meer de rijksbijdragen te verbeteren.

Tenslotte is er geen voldoende wettelijke basis voor de bevoorschotting van deze beide rijksbijdragen.

Bij het Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid is er wel sprake van een sluitende controlestructuur en een voldoende wettelijke grondslag voor de bevoorschotting.

Omdat de Toeslagenwet en de Algemene Kinderbijslagwet volledig begrotingsgefinancierd zijn, valt het toezicht op deze wetten samen met het toezicht op de rijksbijdrage. Voor de rijksbijdragen van het Ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport geldt dat niet, en wordt in de praktijk toezicht uitgeoefend op het geheel aan uitgaven uit de Algemene Kas en het Algemeen Fonds Bijzondere Ziektekosten, zonder dat onderscheid gemaakt kan worden naar besteding van rijksbijdragen en van premiegelden. Door het ontbreken van toezicht op de Wet Afbreking Zwangerschap is er geen zicht op de werkelijke kosten van de abortuswetgeving.

Ten slotte is de informatie die het Ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport aan de Staten-Generaal verstrekt te summier.

Ten aanzien van de uitoefening van het toezicht door de minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid merkte de Rekenkamer op dat de voormalige voorschriften van het College van Toezicht Sociale Verzeke-

ringen niet tijdig van een wettelijke basis zijn voorzien. Inmiddels is hierin op twee na voorzien.

De Rekenkamer concludeert dat de verantwoordingsinformatie die de fondsbeheerders verstrekten voldeed aan de wettelijke eisen en termijnen en dat het College van Toezicht Sociale Verzekeringen haar toezichthoudende taken uitvoerde in overeenstemming met wet- en regelgeving. Geen zekerheid bestaat over een evenredige toerekening van de uitvoeringskosten van de diverse organisaties naar de fondsen van het Ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport. Door deze gang van zaken blijft het onbekend of er sprake is van een eerlijke verdeling van de lasten over de verschillende groepen heffingsplichtigen. Overigens is niet geconstateerd dat deze methodiek tot problemen als verspilling of weglekken van publieke gelden naar de private sector leidt.

De Rekenkamer beveelt de minister van Volksgezondheid, Welzijn en Sport aan om een duidelijk beleid voor rijksbijdragen op te stellen. De trage afrekening met enkele abortusklinieken zou tot een oplossing moeten worden gebracht. Bij beide departementen zou een complete en actuele beschrijving van de administratieve organisatie moeten worden opgesteld en worden voorzien in wettelijke termijnen voor het afrekenen van de rijksbijdragen. De Rekenkamer beveelt het Ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport daarnaast aan de informatievoorziening naar de Staten-Generaal uit te breiden en te verduidelijken.

In hun reacties onderschreven de betrokkenen de conclusies en aanbevelingen in belangrijke mate. De Rekenkamer heeft met instemming kennis genomen van een aantal belangrijke toezeggingen die gedaan zijn om te komen tot verbeteringen rond de inzet van rijksbijdragen. Het gaat hierbij onder andere om een verbeterde informatievoorziening aan de Staten-Generaal door het Ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport, het mogelijk versneld afrekenen en definitief vaststellen van rijksbijdragen, onderzoek naar de onderbenutting van de Toeslagenwet, het houden van reviews als onderdeel van de verantwoordingsstructuur door de Ziekenfondsraad en het vormgeven van een efficiënte verantwoordingsstructuur, waarin rechtmatigheidsverklaringen een plaats krijgen door het ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport en de Ziekenfondsraad.

Met name in de sector Zorg zijn echter nog verbeteringen mogelijk. Zo dringt de Rekenkamer aan op duidelijkheid over doelen, aangezien in de praktijk formele en feitelijke doelen van rijksbijdragen door elkaar lopen. Hierdoor ontbreekt het zicht op het bereiken van de doelen. Ook evaluatie van de financieringswijze van de zorgsector is naar het oordeel van de Rekenkamer van groot belang, omdat jaarlijks circa f 6 miljard wordt uitgegeven aan de rijksbijdragen.

Ten aanzien van de ordelijkheid en controleerbaarheid van het financieel beheer verwacht de Rekenkamer dat de toezeggingen van de minister van Volksgezondheid, Welzijn en Sport een deel van de tekortkomingen zal oplossen.

Voor beide sectoren vraagt de Rekenkamer expliciet aandacht voor het toezicht op en kosten van het geïntegreerd middelenbeheer, dat naar verwachting per 1 januari 1998 in werking zal treden.

## 1 INLEIDING

### 1.1 Onderzoek

De Rekenkamer onderzocht vier rijksbijdragen in de sectoren sociale zekerheid en zorg (de wettelijke ziektenkostenverzekeringen). Het betrof de rijksbijdragen aan de fondsen ter bekostiging van de Ziekenfondswet (ZFW) en de Algemene Wet Bijzondere Ziektekosten (AWBZ), inclusief de Wet Afbreking Zwangerschap (WAZ) van het Ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport (VWS) en de Toeslagenwet (TW) en de Algemene Kinderbijslagwet (AKW) van het Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid (SZW). Onder rijksbijdragen wordt in dit onderzoek verstaan bijdragen van het Rijk in plaats van of naast financiering door middel van premieheffing. De selectie vond plaats op grond van twee criteria: de Rekenkamer wenste de geldstromen te kunnen volgen van verstrekker tot ontvanger en bovendien moest er sprake zijn van een overdracht van rijksmiddelen aan een fonds in de sociale zekerheid of de zorgsector. Het onderzoek richtte zich op de periode 1993–1997. De hoogte van de onderzochte rijksbijdragen over deze periode is weergegeven in tabel 1.

**Tabel 1**  
**Financieel belang rijksbijdragen (x f 1 miljoen)<sup>1</sup>**

	1993	1994	1995	1996	1997
AKW <sup>2</sup>	9 945	6 087	4 695	6 580	6 440
AWBZ <sup>3</sup>	700	559	372	112	42
TW	734	733	745	748	723
ZFW	2 348	2 874	4 667	5 598	5 962
<i>Totaal</i>	<i>13 727</i>	<i>10 253</i>	<i>10 479</i>	<i>13 038</i>	<i>13 167</i>

<sup>1</sup> Bron: Begroting Ministerie van VWS en SZW (1997), Verantwoording Ministerie van VWS en SZW (1993–1996).

<sup>2</sup> Bij de AKW vonden geëffectueerde kasschuiven plaats. Van 1994 naar 1993 een kasschuif à f 2 542 mln en van 1995 naar 1994 à f 2 095 mln.

<sup>3</sup> Dit financieel belang is inclusief de rijksbijdrage WAZ. Het gaat bij de WAZ om een bedrag van f 8,6 miljoen in 1993 oplopend tot f 10,1 miljoen in 1997.

In overzicht 1 zijn de betrokken actoren bij en de financieringswijze van de rijksbijdragen schematisch weergegeven. De verstrekker van een rijksbijdrage is een ministerie. Taken in het kader van de rijksbijdragen liggen op het gebied van:

- beleidsvorming;
- voeren van een ordelijk en controleerbaar beheer;
- voorwaarden scheppen voor een efficiënt beheer en een controleerbare uitvoering door de fondsbeheerders;
- een zodanige inrichting van wet- en regelgeving dat het zicht op de aanwending van de rijksbijdrage mogelijk is en de prestaties van fondsbeheerder en toezichthouder bijgestuurd kunnen worden;
- beleidsevaluatie;
- informatievoorziening aan de Staten-Generaal.

De fondsbeheerders beheren de gelden die bestemd zijn voor de bekostiging van de AKW, AWBZ, TW en ZFW. Zij dienen de regels van het departement rond het vermogensbeheer en de accountantscontrole na te leven, in hun zorg voor een efficiënt beheer van de gelden en een controleerbare uitvoering.

Het Ministerie van VWS houdt zelf toezicht op de Ziekenfondsraad (de fondsbeheerder). Weliswaar is er een Commissie Toezicht Uitvoeringsorganen, maar deze houdt geen toezicht op de rijksbijdragen. In de sector

sociale zekerheid is er een aparte toezichthouder, het CTSV. Het is onder meer de taak van het CTSV een rechtmatigheidsverklaring te verstrekken voor de verschillende wetten en tevens te rapporteren over de doelmatigheid van de uitvoering.

De financieringswijze van de genoemde wetten verschilt in de beide sectoren. In de sector sociale zekerheid is sprake van een volledige rijksfinanciering, in de zorgsector worden de fondsen voor het grootste deel gevuld door premies. Hierdoor zijn de rijksbijdragen in de sector sociale zekerheid te volgen tot het moment waarop zij als een toeslag op een uitkering of als kinderbijslag bij de eindgebruikers terecht komen. De rijksbijdragen in de zorgsector zijn te volgen tot het moment van storting in de fondsen van de ZFR waar zij met de premies vermengd worden. Het effect van de rijksbijdragen in de sociale zekerheid is vast te stellen bij de eindgebruiker, in de zorgsector bij de fondsbeheerder.

Dit onderzoek heeft zich beperkt tot de verstrekking van de rijksbijdragen door de departementen en de ontvangst ervan door de fondsbeheerders. Hoewel er door de Rekenkamer geen onderzoek is gedaan naar het uiteindelijke effect van de rijksbijdragen, is wel onderzocht in hoeverre de toezichthouder hier zicht op heeft.

**Overzicht 1**  
**De vier onderzochte rijksbijdragen**

Rijksbijdrage	Ministerie	Fondsbeheer	Toezichthouder	Financiering van de wet	Fonds	Uitvoerder	Rechtheb-benden
AWBZ (incl. WAZ)	VWS	Ziekenfonds-raad (ZFR)	VWS	95% premies 5% rijk	Algemeen Fonds Bijzondere Ziektekosten (AFBZ)	uitvoerings-organisaties	ingezetenen
ZFW	VWS	ZFR	VWS	75% premies 25% rijk	Algemene Kas (AK)	zieken-fondsen SVB	ziekenfonds-verzekerden ouders/ verzorgers
AKW	SZW	Sociale Verzekerings-bank (SVB)	CTSV	volledig rijk	Algemeen Kinderbijslagfonds (AKF)		
TW	SZW	Landelijk Instituut Sociale Verzekeringen (LISV)	CTSV	volledig rijk	Toeslagenfonds (TF)	Uitvoerings-instellingen (UVI's)	uitkeringsge-rechtigden onder het sociaal minimum

*Algemene Wet Bijzondere Ziektekosten*

De AWBZ trad in 1968 in werking en biedt ondermeer dekking voor het (langdurig) verblijf in instellingen van gezondheidszorg en in verzorgingshuizen. Als onderdeel van de rijksbijdrage AWBZ wordt een rijksbijdrage verstrekt voor de financiering van de Wet Afbreking Zwangerschap (WAZ). Dat gekozen is voor financiering via een rijksbijdrage en niet voor premiefinanciering heeft te maken met de inrichting van het verzekeringsstelsel (hoofdverzekerde en medeverzekerden) in Nederland. Het is pas mogelijk om aanspraak op een verstrekking te maken als hiervoor premie wordt betaald, met uitzondering van de gewetensbezwaarden. Als een hoofdverzekerde zou aangeven gewetensbezwaarde te zijn en dus ook geen premie zou betalen, zou de verzekerde daarmee evenmin recht hebben op het verkrijgen van een abortus. Tegelijkertijd zou de verzekerde hiermee zijn medeverzekerden uitsluiten van de mogelijkheid een abortus te laten verrichten.

*Ziekenfondswet*

De rijksbijdrage ZFW bestaat sinds 1986. In de Wet op de toegang tot de ziektekostenverzekering die in 1986 in werking trad, is de opheffing van de vrijwillige ziekenfondsverzekering en van de bejaardenverzekering

opgenomen. Deze beide verzekeringen werden deels gefinancierd uit een rijksbijdrage. Met het vervallen van deze verzekeringen kreeg de rijksbijdrage ZFW een algemeen karakter<sup>1</sup>.

#### *Algemene Kinderbijslagwet*

De AKW was van oorsprong een volksverzekering waarvan de premies werden betaald door werkgevers. De afschaffing van de Wet op de Investeringsrekening (WIR) in 1989 betekende een lastenverzwaring voor de werkgevers. Ter compensatie hiervan werd de premie AKW afgeschaft. Sindsdien wordt de AKW volledig gefinancierd uit de rijksbijdragen.

#### *Toeslagenwet*

De TW is in 1987 ingevoerd en heeft tot doel loondervingsuitkeringen op grond van de verschillende (moeder)wetten aan te vullen tot het sociaal minimum. Er is gekozen voor één rijksbijdrage, in plaats van het instellen van afzonderlijke rijksbijdragen voor de aparte verzekeringen. In het kader van de stelselherziening sociale zekerheid is een strikte scheiding doorgevoerd tussen de loondervingsfunctie en de minimumbehoeftefunctie van de sociale verzekeringen. De loondervingsfunctie behoort primair tot de verantwoordelijkheid van de sociale partners. De minimumbehoeftefunctie behoort tot de verantwoordelijkheid van het Rijk.

De Rekenkamer onderzocht:

- de doelen van (de inzet van) de rijksbijdragen van VWS en SZW en de doelbereiking door de bewindspersonen;
- het financieel beheer rond en het toezicht op de rijksbijdragen;
- de rechtmatigheid van de verstrekking van rijksbijdragen aan de fondsen.

Op grond van het onderzoek heeft de Rekenkamer de inzet van de rijksbijdragen in de sectoren sociale zekerheid en zorg vergeleken. In de komende jaren beoogt de Rekenkamer inzicht te verwerven in de rechtmatigheid en doelmatigheid van deze sectoren als geheel.

De Rekenkamer zond haar bevindingen in augustus 1997 voor commentaar naar de betrokken ministers, de Ziekenfondsraad, het CTSV, het LISV en de SVB. Zij reageerden in september 1997. De hoofdlijnen van hun reacties zijn weergegeven in hoofdstuk 5 en voorzien van een nawoord. Waar de reacties haar daartoe aanleiding gaven, heeft de Rekenkamer haar rapport aangepast.

## **1.2 Normen**

### **Ministerie**

#### *doelmatigheid*

#### Beleid:

- er dient duidelijkheid te zijn over de doelen die de minister beoogt te bereiken met de inzet van de rijksbijdrage;
- er dient een consistent beleid gevoerd te worden bij het realiseren van de doelstellingen;
- het ministerie dient zicht te hebben op het bereiken van de gestelde doelen.

#### Efficiënt beheer:

- de bevoorschotting op de rijksbijdrage is aangepast aan de liquiditeitsbehoefte van de fondsen;
- de doelen van de rijksbijdragen zijn onder andere gericht op het voorkomen van tekorten in de fondsen zodat de rentekosten beperkt blijven;
- er dienen regels gesteld te zijn omtrent het vermogensbeheer door de fondsbeheerders.

<sup>1</sup> Tweede Kamer, vergaderjaar 1984–1985, 18 972, nr. 3.



<i>ordelijkheid en controlebaarheid</i>	<ul style="list-style-type: none"> <li>– er is een complete en actuele beschrijving van de administratieve organisatie;</li> <li>– de werking van het financieel beheer is in overeenstemming met de opzet;</li> <li>– er is een sluitende controlestructuur;</li> <li>– wet- en regelgeving dienen gericht te zijn, al dan niet via de toezichthouder, op een goede informatievoorziening over de aanwending van de rijksbijdrage;</li> <li>– de minister dient zo nodig de prestaties van de fondsbeheerders en toezichthouder bij te kunnen sturen;</li> <li>– de minister informeert de Staten-Generaal over de aanwending van de rijksbijdragen;</li> <li>– verantwoordingsdocumenten vormen een deugdelijke weergave van de uitgevoerde activiteiten.</li> </ul>
<i>rechtmatigheid</i>	<ul style="list-style-type: none"> <li>– er dient een wettelijke grondslag aanwezig te zijn voor de verstrekking van de rijksbijdrage.</li> </ul>
<b>Fondsbeheerder</b> <i>doelmatigheid</i>	<p>Efficiënt beheer:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>– het vermogensbeheer dient plaats te vinden in overeenstemming met de gestelde regels;</li> <li>– de uitvoeringskosten van organisaties die meer dan één fonds beheren dienen naar evenredigheid te worden toegerekend aan de verschillende fondsen.</li> </ul>
<i>ordelijkheid en controlebaarheid</i>	<ul style="list-style-type: none"> <li>– de controlestructuur is in overeenstemming met de door de minister gestelde regels.</li> </ul>
<b>Toezichthouder</b> <i>doelmatigheid</i>	<ul style="list-style-type: none"> <li>– de toezichthouder informeert de minister over de effecten van de rijksbijdrage.</li> </ul>
<i>ordelijkheid en controlebaarheid</i>	<ul style="list-style-type: none"> <li>– de toebedeelde taken worden uitgevoerd in overeenstemming met wet- en regelgeving.</li> </ul>

## 2 ZORG

### 2.1 Doelmatigheid

#### 2.1.1 Doelstellingen

Het Ministerie van VWS hanteert als uitgangspunt dat de rijksbijdragen AWBZ en ZFW uitsluitend worden verstrekt met het doel een algemene financiële bijdrage aan de desbetreffende fondsen te verlenen. Uit de Memorie van Toelichting bij de wijziging van de ZFW en de Wet financiering volksverzekeringen (WV<sup>2</sup>) kunnen echter nog twee andere doelstellingen worden afgeleid, te weten «lastendruk» (vanuit macro-economische politieke overwegingen als koopkracht en financieringstekort) en «schuiven met zorgvoorzieningen van begrotingsfinanciering naar premiefinanciering».

In de praktijk blijkt uit de mutaties die jaarlijks plaatshebben op de hoogte van de rijksbijdragen, dat de rijksbijdrage inderdaad gebruikt wordt om deze twee doelstellingen te realiseren. In tabel 2 is een overzicht opgenomen van de mutaties in de ontwerpbegrotingen uit de periode 1993–1997 die de Rekenkamer heeft geanalyseerd.

**Tabel 2**  
**Overzicht mutaties op de hoogte van de rijksbijdragen in de periode 1993–1997 (financieel belang in miljoenen guldens)**

Doelstelling	AWBZ		ZFW	
	Aantal mutaties	Fin. belang	Aantal mutaties	Fin. belang
Onduidelijk welke rijksbijdrage de mutatie betreft <sup>1</sup>	12	>297*	12	>297*
Schuiven met zorg	5	82	5	5 969
Lastendruk	2	1 016	3	4 180
Verandering werkwijze	6	19	–	–
Beleidswijzigingen	10	>585*	2	86
Onduidelijke omschrijving	12	757	1	60
Overig	2	1	3	157
<b>Totaal</b>	<b>49**</b>	<b>&gt;2 757**</b>	<b>26**</b>	<b>&gt;10 749**</b>

<sup>1</sup> Door de gecoprimeerde begrotingsopbouw is het niet mogelijk de mutaties in de begroting te volgen. Deze gegevens worden wel aan de ZFR bekend gemaakt en ook in de departementale administratie is te zien op welke rijksbijdrage de mutatie is verricht.

\* In verband met het ontbreken van de financiële omvang van een aantal mutaties in de begrotingen is onbekend hoe groot het financieel belang van deze categorieën precies is.

\*\* Dit aantal en financieel belang is inclusief de mutaties waarvan onduidelijk is of deze betrekking hebben op de rijksbijdrage AWBZ of ZFW.

Tabel 2 laat zien dat de doelstellingen «lastendruk» en «schuiven met zorgvoorzieningen» leidden tot 15 mutaties, 24% van het totaal aantal mutaties in de periode 1993–1997 met een financieel belang van f 11,3 miljard (83% van het totale financiële belang dat gemoeid was met de mutaties).

Al in 1988<sup>3</sup> heeft de ZFR het standpunt ingenomen dat door de vele mutaties in de rijksbijdragen het zo lijkt te zijn dat begrotingsproblemen afgewenteld worden op de fondsen. De ZFR vindt dat de vaststelling van de hoogte van de rijksbijdragen ten onrechte afhankelijk wordt van macro-economische grootheden.

Volgens de minister van VWS is het verstrekken van rijksbijdragen uit macro-economische overwegingen echter geen afzonderlijk doel, maar ligt dit in het verlengde van de formele doelstelling. Het schuiven met zorgvoorzieningen ziet de minister niet als doel, maar als een wijze om

<sup>2</sup> Tweede Kamer, vergaderjaar 1993–1994, 23 652, nr. 3.

<sup>3</sup> Nota verschuiving van rijksmiddelen naar premiesector, ZFR, 1988

financiële gevolgen van overheveling van zorgvoorzieningen tussen sectoren te verwerken, zonder verstoringen op de begroting of op de hoogte van de premies. Doelen die betrekking hebben op het voorkomen van tekorten in de fondsen ter vermindering van nodeloze rentekosten heeft het ministerie niet geformuleerd.

De rijksbijdrage WAZ heeft als enige doelstelling de financiering van de WAZ. Mutaties op deze bijdrage vinden zelden plaats en hebben uitsluitend te maken met veranderingen in kosten die gemoeid zijn met de uitvoering van de WAZ.

### **2.1.2 Zicht op effecten**

Het Ministerie van VWS heeft de rijksbijdragen of de financieringswijze van de AWBZ en de ZFW en de rijksbijdrage WAZ tot nu toe niet geëvalueerd.

In 1988 heeft de ZFR een analyse gemaakt van de financieringswijze van de AWBZ en de ZFW, omdat de ZFR aan het ministerie wilde verzoeken om duidelijk beleid ten aanzien van overheveling van zorgvoorzieningen van begrotingsfinanciering naar premiefinanciering. Deze analyse liet zien wat het relatieve aandeel van de rijksbijdrage was in de totale financiering van de zorgverzekeringen. Hierbij werd met name ingegaan op de financiële gevolgen van de overheveling van zorgvoorzieningen van begrotingsfinanciering naar premiefinanciering. In het jaar dat een zorgvoorziening samen met het bijbehorende begrotingsbudget wordt overgeheveld doen zich geen problemen voor. In het jaar volgend op deze overheveling wordt een zorgvoorziening geacht in het normale pakket te zijn opgenomen en dient deze uit de premies gefinancierd te worden. De ZFR maakte met zijn analyse inzichtelijk dat pakketuitbreidingen niet altijd vergezeld gingen van verhoging van de premies. In het op 25 maart 1993 uitgebrachte advies inzake de wijziging van de Ziekenfondswet en de Wet financiering volksverzekeringen heeft de ZFR ook een uitgebreide beschouwing opgenomen omtrent de toepassing van het instrument rijksbijdragen.

### **2.1.3 Efficiency**

#### *Bevoorschotting en liquiditeitsbehoefte*

De bevoorschotting op de rijksbijdrage ZFW vond oorspronkelijk plaats op de 15e van iedere maand. In het kader van een bezuinigingsoperatie is de betaaldatum binnen het ministerie verplaatst naar de 23e van iedere maand. Voor de ZFR zou dit betekend hebben dat de rijksbijdrage enige dagen na het ontstaan van het liquiditeitsdieptepunt in de AK, dat op de 20e van elke maand optreedt, ontvangen zou worden. Om te voorkomen dat de rentelasten oplopen is gekozen voor een betaalbaarstelling van deze rijksbijdrage op de 19e van elke maand.

Bevoorschotting op de rijksbijdrage AWBZ vindt rond de 7e van elke maand plaats, sinds de overheveling van de thuiszorg naar de AWBZ. De vervroeging van de betaaldatum gebeurde op verzoek van de ZFR, omdat de betalingsverplichtingen op het veld van de thuiszorg rond deze datum liggen. Het argument voor de vervroegde betalingen aan de ZFR geldt niet meer, omdat de thuiszorg niet meer via de rijksbijdrage gefinancierd wordt. Door het handhaven van de vervroegde betaaldatum ontstaat er een gering renteverlies voor het Rijk. Op basis van de rijksbijdrage AWBZ over 1995 was dat f 0,7 miljoen<sup>4</sup>.

#### *Vermogensbeheer*

Het ministerie heeft geen gebruik gemaakt van de mogelijkheden die de

<sup>4</sup> Gerekend met een gemiddelde rente van 5%.

ZFW en de AWBZ bieden om regels te stellen over het beheer. Ook heeft de minister geen gebruik gemaakt van het voorschrift in de WFV om regels te stellen met betrekking tot de belegging van de AWBZ-gelden.

Het saldo in de fondsen was in het begin van de jaren negentig nog positief. Dit leverde dan ook opbrengsten uit beleggingen op. Door de gezamenlijke schuld van f 3 miljard in de AK en in het AFBZ ultimo 1995 is deze beleggingsopbrengst vrijwel tot nihil geslonken en heeft plaats gemaakt voor rentelasten, omdat op grote schaal leningen op de geldmarkt moeten worden afgesloten. De financiële gevolgen die dat met zich heeft meegebracht zijn:

- een afname van de rentebaten op beleggingen van f 77 miljoen in 1991 tot f 2 miljoen in 1995;
- een toename van de rentelasten op leningen van f 0,5 miljoen in 1991 tot f 151 miljoen in 1995.

De oorzaak van het ontstaan van deze schuld ligt in de verlaging van het premieplichtige inkomen en de vaststelling van niet-kostendekkende premies waardoor het totaal aan premie-opbrengsten sterk achterbleef bij de ramingen.

Om de efficiency te vergroten zijn er voornemens om te komen tot een geïntegreerd middelenbeheer. Hiertoe is momenteel bij de Tweede Kamer een wetsvoorstel in behandeling. In het kader van het geïntegreerd middelenbeheer zijn de premiegefinancierde fondsen, waaronder de AK en het AFBZ, verplicht hun middelen in te brengen in een rekening-courantverhouding met het Ministerie van Financiën. De fondsbeheerders blijven de zeggenschap over de gelden behouden maar het vermogensbeheer wordt uitgevoerd door het Ministerie van Financiën. Met de bundeling van de middelen zullen volgens het Ministerie van Financiën de rentelasten die de tekorten met zich meebrengen gereduceerd worden. Het Ministerie van Financiën hoopt een besparing op de rentekosten te realiseren, die wordt geraamd op f 25 tot f 75 miljoen per jaar. Of er ook extra kosten zijn verbonden aan de bundeling van de fondsen is niet berekend.

Gelijktijdig met de invoering van het geïntegreerd middelenbeheer zal een verlaging van de normvermogens van de sociale fondsen worden doorgevoerd. Het Ministerie van Financiën verwacht dat hiermee zowel een lastenverlichting als een daling van de totale staatsschuld bereikt wordt. Dit laatste is met name van belang in het kader van de criteria voor de toetreding tot de Europese Monetaire Unie.

De Rekenkamer constateert dat nog niet duidelijk is welke gevolgen het geïntegreerd middelenbeheer heeft voor de beheerfunctie van de fondsen. Evenmin is voorzien in toezicht op de geldstromen noch in een evaluatie. De Organisatiewet sociale verzekeringen (OSV) 1997 geeft het CTSV onder andere de taak om doelmatigheidsonderzoek uit te voeren. Het is de vraag in hoeverre het CTSV efficiency-onderzoeken die in dit kader uitgevoerd zullen worden, kan uitvoeren bij het Ministerie van Financiën in haar rol als vermogensbeheerder.

## **2.2 Financieel beheer**

### **2.2.1 Administratieve organisatie**

Het financieel beheer rond de rijksbijdragen ZFW en AWBZ is (op het Ministerie van VWS) gedeeltelijk vastgelegd in een beschrijving van de administratieve organisatie (AO). Niet is vastgelegd, dat er sprake is van een meerjarenraming waarop lopende het begrotingsjaar mutaties plaatshebben, welke tussentijdse informatie van de ZFR ontvangen wordt en hoe deze vervolgens door het departement behandeld wordt.

De AO-beschrijving suggereert dat er sprake is van een automatische betaling via het financiële informatiesysteem IFIS. Echter, de maandelijkse boeking die in IFIS plaatsheeft, betreft het storten van de te betalen rijksbijdragen op een tussenrekening van het departement. Het belangrijkste deel, de daadwerkelijke betaling van de rijksbijdrage aan de fondsbeheerder, vindt handmatig plaats door de departementale boekhouding. De departementale accountantsdienst (AD) controleert deze betaling, maar deze gang van zaken is niet opgenomen in een AO-beschrijving.

In de departementale administratie wordt de rijksbijdrage WAZ apart geregistreerd. Betaling van de WAZ vindt gelijktijdig met de rijksbijdrage AWBZ plaats, maar wel met een afzonderlijke boeking. Ook dient de rijksbijdrage WAZ, in tegenstelling tot de rijksbijdrage AWBZ afgerekend te worden op basis van de werkelijke kosten. Van de jaarlijks verschijnende ministeriële regeling waarin de hoogte van de rijksbijdrage AWBZ wordt vastgesteld, maakt de rijksbijdrage WAZ geen deel uit. De afwijkende behandeling van deze rijksbijdrage is niet vastgelegd in een AO-beschrijving. De hoogte van de bevoorschotting op de rijksbijdrage WAZ wordt jaarlijks bij brief meegedeeld aan de ZFR.

### **2.2.2 Afrekenen rijksbijdragen**

De WFV noch de ZFW voorziet in termijnen voor afrekening van rijksbijdragen. De feitelijke afrekening van de rijksbijdragen met de ZFR gebeurt in de praktijk kort na de totstandkoming van de AMVB voor de rijksbijdrage ZFW en de ministeriële regeling voor de rijksbijdrage AWBZ.

De afrekening van de rijksbijdrage WAZ vond oorspronkelijk plaats op basis van afrekeningen van de ZFR met elke abortuskliniek op basis van de werkelijke kosten. Omdat de afrekening van de rijksbijdrage WAZ niet voortvarend verliep, heeft het Ministerie van VWS besloten de afrekeningssystematiek te veranderen. De rijksbijdrage WAZ wordt vastgesteld op het saldo van uitgaven en inkomsten van de ZFR ten behoeve van de abortuswetgeving in het desbetreffende jaar, ongeacht het boekjaar en ongeacht of een definitieve afrekening met de abortusklinieken hieraan vooraf ging. De wettelijke grondslag voor deze wijziging van afrekeningssystematiek is nog niet tot stand gekomen. Het is de bedoeling dat deze met de wijziging van de ZFW en WFV wordt meegenomen.<sup>5</sup> Bij brief van 9 december 1996 is aan de ZFR meegedeeld dat de afrekeningssystematiek veranderd zou worden.

Het laatste volledig afgerekende jaar voor de rijksbijdrage WAZ is 1991. De reden dat de ZFR de jaren daarna niet heeft afgerekend met de abortusklinieken is het gevolg van discussies met twee abortusklinieken over de te declareren behandelingskosten en huisvestingskosten. Het totaal aan openstaande voorschotten in de departementale administratie bedroeg hierdoor f 36 miljoen (ultimo april 1997). Op 1 mei 1997 heeft de ZFR een declaratie, voorzien van een accountantsverklaring, aan het ministerie gestuurd. Met deze declaratie kan door het ministerie een bedrag van f 47 miljoen worden afgerekend. Met deze gewijzigde afrekeningssystematiek wordt de hoogte van de openstaande voorschotten in de departementale administratie verminderd. Het probleem van de trage afrekening met een aantal abortusklinieken wordt hierdoor echter niet opgelost.

### **2.2.3 Uitvoeringskosten**

De beheerskosten die ten laste komen van de AWBZ en ZFW bestaan uit drie componenten<sup>6</sup>, te weten:

- de kosten van de ZFR en zijn secretariaat (f 47 miljoen);

<sup>5</sup> Tweede Kamer, vergaderjaar 1993–1994, 23 652, nr. 2.

<sup>6</sup> Uit: jaarverslag ZFR 1995.

- de beheerskosten van de ziekenfondsen (f 1 060 miljoen);
- een vergoeding voor de heffing en inning van de premies (f 191 miljoen).

De beheerskosten van de ZFR worden toegedeeld aan de AWBZ en de ZFW op basis van schattingen die de ZFR na afloop van het begrotingsjaar maakt over de bestede tijd. Het Ministerie van VWS stelt vervolgens bij ministerieel besluit vast hoe de beheerskosten moeten worden toegedeeld.

De beheerskosten van de ziekenfondsen worden eveneens toegedeeld naar de AWBZ en de ZFW. Het is de ZFR die de budgetten van de ziekenfondsen vaststelt binnen het kader van het macro-beheerskosten-budget dat vastgesteld wordt door de minister van VWS. Voor de beheerskosten die toegerekend worden aan de AWBZ geldt een fictie. Dat wil zeggen dat ervan uitgegaan wordt dat het toegekende budget overeenkomt met de werkelijke kosten. Er wordt niet meer gekeken naar de daadwerkelijke kosten. De resterende beheerskosten worden toegerekend aan de ZFW.

De derde component beheerskosten wordt gevormd door de kosten die aan de bedrijfsverenigingen<sup>7</sup> (voor de ZFW) en de Belastingdienst (voor de AWBZ) moeten worden vergoed voor de heffing en inning van de premies. Met ingang van 1-1-1998 zal de vergoeding aan de Belastingdienst worden beëindigd.

De Rekenkamer acht deze gang van zaken weinig inzichtelijk omdat met deze systematiek de werkelijke uitvoeringskosten van de beide wetten onbekend blijven en doelmatigheidsproblemen ontbreken. Daardoor blijft onbekend of er sprake is van een eerlijke verdeling van de lasten over de verschillende groepen heffingsplichtigen. Overigens is niet geconstateerd dat deze methodiek tot problemen als verspilling of weglekken van publieke gelden naar de private sector leidt.

#### **2.2.4 Toezicht**

Het toezicht op de rijksbijdragen is niet vastgelegd in wetten of regelgeving maar valt samen met het toezicht van de minister van VWS op de ZFR. De minister heeft onder andere de bevoegdheid de begroting en rekening van de ZFR goed te keuren. De ZFR is rekenplichtig aan de minister voor het beheer van de AK en het AFBZ. De rekening van de beide fondsen moet goedgekeurd worden.

Het toezicht op de rijksbijdrage WAZ is niet geregeld. Het enige sturingsinstrument dat de minister ter beschikking staat is het vergunningenstelsel. Immers, uitsluitend vergunninghoudende abortusklinieken komen in aanmerking voor subsidie<sup>8</sup>. In verband met de politieke gevoeligheid van het onderwerp heeft het Ministerie van VWS bewust afgezien van sturingsinstrumenten. In de praktijk oefent het Ministerie van VWS dan ook geen toezicht uit op de besteding van de rijksbijdrage WAZ.

In 1997 heeft het Ministerie van VWS een toezichtvisie opgesteld die het algemene kader dient te vormen voor de toezichtsactiviteiten. In deze visie wordt gesteld dat het doel van het toezicht gericht is op het inzichtelijk maken en beoordelen van een recht- en doelmatige uitvoering van wetten en regelgeving door organisaties die daarvoor bestuurlijke taken opgedragen hebben gekregen, alsmede het corrigeren van uitvoeringshandelingen van die organisaties. Ook is een toezichtvisie opgesteld die specifiek betrekking heeft op het toezicht op de wettelijke ziektekostenverzekeringen. Deze visie sluit aan bij de algemene visie van het departement.<sup>9</sup>

<sup>7</sup> De taken van de bedrijfsverenigingen zijn na de inwerkingtreding van de OSV 1997 overgeheveld naar het LISV.

<sup>8</sup> artikel 2 WAZ.

<sup>9</sup> De nota Toezicht op het beleidsterrein van VWS: een algemene visie en de nota Toezicht op verzekeringen in de gezondheidszorg zijn op 15 april 1997 aangeboden aan de Tweede Kamer. De bespreking hiervan heeft plaatsgehad op 21 april 1997.

De uitwerking van de toezichtsvisie zal gevolgen hebben voor de uitoefening van het toezicht. Nadere regelingen omtrent het toezicht op de rijksbijdragen zullen niet getroffen worden omdat het ministerie de rijksbijdragen als één geheel met de overige financieringsstromen beschouwt. In de toezichtsvisie is overigens niet voorzien in afzonderlijke aandacht voor het instrument rijksbijdragen.

### **2.2.5 Accountantsverklaringen**

Het Ministerie van VWS eist niet van de ZFR dat de rekeningen van de AK en het AFBZ voorzien zijn van een rechtmatigheidsverklaring. Wel dient het financiële verslag vergezeld te gaan van een rapportage omtrent de rechtmatigheid van de uitgaven en ontvangsten voor zover niet betrekking hebbend op de uitvoeringskosten van de Ziekenfondsraad. Met de beeldverklaring die de externe accountant van de ZFR bij de rekening van de fondsen verstrekt, wordt dan ook voldaan aan de eisen die het ministerie stelt. De Rekenkamer is van oordeel dat voor de waarborging van een rechtmatige besteding van de rijksbijdrage een beeldverklaring onvoldoende is en acht het derhalve noodzakelijk dat bij de jaarrekening van fondsen een rechtmatigheidsverklaring wordt verstrekt. Met een rechtmatigheidsverklaring wordt, naast de verklaring omtrent de getrouwheid ook zekerheid verschaft over het in overeenstemming zijn van de geldstromen met wet- en regelgeving.

De accountantscontrole op de ZFR wordt uitgevoerd door een externe accountant. Niet alle geldstromen van en naar de fondsen worden door de externe accountant zelf gecontroleerd, maar deze steunt hierbij voor een belangrijk deel op controles van anderen.

De Algemene Kas wordt voornamelijk gevoed door premies en de rijksbijdrage. De premies worden geïnd door bedrijfsverenigingen, de SVB en pensioenfondsen. Voor de premies die via de bedrijfsverenigingen en de SVB worden geïnd kan de externe accountant steunen op de rechtmatigheidsverklaring die het CTSV verstrekt. In de verklaring over 1995 wordt een voorbehoud gemaakt ten aanzien van de premie-inning door de bedrijfsverenigingen. De controle door de uitvoeringsinstanties heeft in onvoldoende mate geleid tot de vaststelling dat voorschriften en besluiten die misbruik moeten tegengaan, toereikend zijn en worden nageleefd. Hierdoor ontstaat onzekerheid met betrekking tot van derden verkregen gegevens die aan de berekening van de ontvangsten ten grondslag ligt. Het CTSV heeft een goedkeurende rechtmatigheidsverklaring afgegeven over de premie-inning ZFW door de SVB. De premie-inning door de pensioenfondsen wordt gecontroleerd door de AD van de ZFR.

Het AFBZ wordt voornamelijk gevoed door de premies die de Belastingdienst int, de rijksbijdrage van het Ministerie van VWS en de eigen bijdragen, geïnd door het Centraal Administratie Kantoor (CAK), de ziekenfondsen en de SVB. De Interne Accountantsdienst Belastingen (IAB) heeft over 1995 een goedkeurende rechtmatigheidsverklaring verstrekt voor de premie-inkomsten AWBZ. De eigen bijdragen vormen een onderdeel van de controles door de AD van de ZFR.

De uitgaven uit zowel de AK als de AFBZ bestaan voornamelijk uit verstrekkingen en subsidies. De rechtmatigheid van de verstrekkingen is voldoende gewaarborgd en vastgesteld door de voorcontroles van de AD van de ZFR.

Ten aanzien van de subsidies is dat niet altijd het geval. Niet in alle subsidieregelingen van de ZFR is opgenomen dat gesubsidieerde

instellingen een subsidieverklaring (dit is een verklaring dat de subsidies besteed zijn aan het daarvoor bestemde doel) dienen te overleggen. Subsidies vormen echter een belangrijke uitgave van met name het AFBZ. In de periode 1992–1995 is het financiële belang van deze uitgaven-categorie toegenomen van f 2,3 miljard tot f 2,9 miljard. De subsidies die uit de AK worden verstrekt zijn toegenomen van f 55 miljoen in 1992 tot f 65 miljoen in 1995. Door het Ministerie van VWS zijn geen nadere regels gesteld omtrent de inrichting van het subsidieproces bij de ZFR.

De Rekenkamer constateerde dat de voorcontroles van de diverse inkomsten- en uitgavenstromen niet altijd specifiek zijn gericht op de rechtmatigheid.

## **2.2.6 Verantwoordingsinformatie**

De ZFR informeert het ministerie halfjaarlijks over de (geraamde) financiële ontwikkelingen in de door de ZFR beheerde kassen van de ZFW en de AWBZ. Deze ramingen verschijnen in april en oktober. Verder verschijnt in juli het algemeen jaarverslag en in december volgend op het begrotingsjaar de rekening.

De rekening van de ZFR, van de AK en van het AFBZ moeten worden goedgekeurd door het Ministerie van VWS. De goedkeuring van de rekening vindt plaats mede op basis van een advies van de AD. De review van de AD vormt de grondslag van dit advies.

Omdat de AD van VWS gebruik maakt van de voorcontroles van de interne accountantsdienst van de ZFR (AD/ZFR) en van de externe accountant van de ZFR worden bij deze beide organisaties reviews uitgevoerd door de AD van VWS. De review op de AD/ZFR is de meest uitgebreide en bestaat uit:

- een oordeel over de opzet van de controlestructuur;
- uitvoering van een dossier-review;
- periodiek (1 tot 2 keer per jaar) voeren van collegiaal overleg.

Over zowel de opzet als de uitvoering van de controles oordeelt de AD van VWS positief.

De review van de AD van VWS op de externe accountant van de ZFR bestaat uit het voeren van een collegiaal overleg (1 tot 2 keer per jaar). De externe accountant van de ZFR maakt gebruik van voorcontroles van onder andere de IAB en het CTSV. Verwacht mag worden dat de externe accountant van de ZFR een review uitvoert op deze organisaties. Dit vindt echter niet plaats. Ook de AD van VWS heeft geen review uitgevoerd op de IAB of het CTSV. Dit is het gevolg van het feit dat er geen rechtmatigheidsverklaring wordt verstrekt.

Uit de recent verschenen toezichtsvisie «Toezicht op verzekeringen in de gezondheidszorg»<sup>10</sup> blijkt dat inzicht in de rechtmatigheid van de uitvoering van de ZFW en de AWBZ in de toekomst wel gegeven moet worden. De verdere uitwerking hiervan moet in de komende jaren plaatsvinden.

Voor de definitieve afrekening van de rijksbijdrage WAZ moet de ZFR na afloop van een begrotingsjaar een declaratie, voorzien van een accountantsverklaring, indienen. Deze declaratie is het enige verantwoordingsdocument dat het departement ontvangt met betrekking tot de rijksbijdrage WAZ.

---

<sup>10</sup> 15 april 1997 aangeboden aan de Tweede Kamer.



## 2.2.7 Informatie aan de Staten-Generaal

Er is geen geregelde informatiestroom naar de Staten-Generaal die specifiek betrekking heeft op de aanwending van de rijksbijdragen. De informatie aan de Staten-Generaal door het Ministerie van VWS beperkt zich tot de begroting en de suppletoire wetten. De toelichting bij de begroting kenmerkt zich door een opsomming van de vele mutaties die zich voordoen op de rijksbijdragen. De toelichting bestaat uit vele, vaak zeer ingewikkelde uiteenzettingen.

Daarnaast ontbreekt vaak informatie in de omschrijvingen. Zo is het voor twaalf (19%) van de mutaties in de periode 1993–1997 volstrekt onduidelijk op welke rijksbijdrage deze betrekking heeft, voor zes mutaties (10%) is het onbekend welk financieel belang ermee gemoeid is en bij dertien mutaties (21 %) is de tekst in onbegrijpelijke termen opgesteld. Enkele voorbeelden hiervan zijn «... een verhoging ter dekking van de voorziening ombuiging op de bejaardenoorden;»

«... een verlaging in verband met de intensivering van de facilitering van het ziekteverzuim.»

In de toelichting bij deze artikelen worden geen gegevens opgenomen die betrekking hebben op de beoogde prestaties en effecten. Ook zijn geen kengetallen opgenomen.

## 2.3 Rechtmatigheid

De rijksbijdrage ZFW wordt verstrekt op basis van artikel 14a van de ZFW. De rijksbijdrage AWBZ wordt verstrekt op basis van artikel 39 van de WFV. De hoogte van de rijksbijdrage ZFW en AWBZ is niet vastgelegd in de genoemde wetten maar wordt na afloop van een begrotingsjaar vastgesteld met een AMVB voor de rijksbijdrage ZFW en een ministeriële regeling voor de rijksbijdrage AWBZ.

De verstrekking van de voorschotten op de rijksbijdrage is onrechtmatig tot het moment dat de AMVB of ministeriële regeling wordt vastgesteld. In maart 1994 heeft de minister van VWS een wetsvoorstel bij de Tweede Kamer ingediend om dit probleem tot een oplossing te brengen. De minister beoogde met dit wetsvoorstel de verantwoordelijkheid te krijgen voor de vaststelling van de hoogte van de rijksbijdrage. De behandeling van dit wetsvoorstel is aangehouden in de Tweede Kamer omdat het niet wenselijk geacht werd dat de hoogte van de rijksbijdrage, die onder andere ingezet wordt voor inkomenspolitieke doelen, vastgesteld zou worden zonder dat de Tweede Kamer hiervan op de hoogte is gesteld. De minister heeft enige jaren geen actie ondernomen om dit wetsvoorstel aan te passen. Inmiddels heeft de minister een derde nota van wijziging ingediend bij de Tweede Kamer. Zij verwacht dat deze nota tegemoet komt aan de bezwaren tegen het oorspronkelijke wetsvoorstel.

Indien tijdig voor 1 september een AMVB tot stand wordt gebracht, wordt in het rechtmatigheidsonderzoek van de Rekenkamer de rijksbijdrage ZFW rechtmatig verklaard. Omdat de AMVB voor de rijksbijdrage die in 1995 verstrekt werd gereed kwam voor 1 september 1996, werd de wettelijke grondslag voor de rijksbijdrage tijdig verkregen en was de rijksbijdrage derhalve rechtmatig. In juni 1997 is de AMVB geslagen waarmee de wettelijke grondslag voor de rijksbijdrage van 1996 werd verkregen.

Zwangerschapsafbrekingen worden vergoed op grond van artikel 39, lid 3 WFV. Deze bepaling maakt het mogelijk dat de ZFR andere uitgaven uit het AFBZ doet dan de in de wet opgesomde. Uit de brief van de minister van WVC die op 29 januari 1985 verstuurd is aan de ZFR blijkt dat zwangerschapsafbrekingen gefinancierd dienen te worden uit de rijksbijdrage AWBZ. De rijksbijdrage WAZ maakt geen onderdeel uit van de ministeriële

regeling die de hoogte van de rijksbijdrage AWBZ vaststelt, omdat de rijksbijdrage WAZ afgerekend wordt op basis van de werkelijke kosten. De wettelijke grondslag voor de rijksbijdrage WAZ komt dan ook niet op hetzelfde moment tot stand als de wettelijke grondslag voor de rijksbijdrage AWBZ.

Daarnaast wordt vooruitlopend op een wetswijziging de afrekenings-systematiek veranderd. De Rekenkamer vraagt zich af of deze gang van zaken rechtmatig is (zie 2.2.2). In het rechtmatigheidsonderzoek over 1997 zal dit onderwerp meegenomen worden.

### 3 SOCIALE ZEKERHEID

#### 3.1 Doelmatigheid

##### 3.1.1 Doelstellingen

Het doel van de AKW is het leveren van een bijdrage in de kosten van levensonderhoud van eigen, aangehuwde, stief- en pleegkinderen van de rechthebbenden die belast zijn met de verzorging van hen.

De doelstelling van de TW is het aanvullen van loondervingsuitkeringen tot aan het sociaal minimum. Aan de reden om te kiezen voor een volledige begrotingsfinanciering van de TW liggen principiële overwegingen ten grondslag. Het aanvullen van uitkeringen tot aan het sociaal minimum wordt geacht tot de verantwoordelijkheid van de overheid te behoren.

##### 3.1.2 Zicht op effecten

De doelen van de AKW zijn bereikt als de doelgroep gebruik maakt van de regeling en als misbruik van de regeling niet voorkomt. Niet-gebruik van de AKW lijkt zich in de praktijk niet of nauwelijks voor te doen. In de jaren 1992–1993 is misbruik van de AKW verschillende keren onderzocht<sup>11</sup> (*Misbruikgevoeligheid van de regelgeving in de sociale zekerheid*<sup>12</sup>; *Te goeder trouw*<sup>13</sup>; *Greep op de grens?*<sup>14</sup>). Uit het Beleidsplan Handhaving 1997 van de SVB blijkt dat misbruikgevoelige elementen onderwerp van onderzoek zijn.

Uit het rapport «*Sociale verzekeringsfraude en administratieve sancties 1995*»<sup>15</sup> blijkt dat misbruik van de AKW in de praktijk vóórkomt. Van de 307 fraude-onderzoeken die de SVB in het kader van haar reguliere controle in 1995 instelde naar de AKW bleek er in 110 gevallen, met een financieel belang van f 1 miljoen, daadwerkelijk sprake te zijn van fraude. De aard van de fraude bleek voornamelijk toe te schrijven te zijn aan de gezinssituatie en het verzwijgen of onjuist doorgeven van wijzigingen in de gezinssituatie. Uit het rapport blijkt niet expliciet op welke wijze de fraude-onderzoeken door de SVB zijn geselecteerd.

De SVB stelt dat de risico's met betrekking tot de AKW zeer beperkt zijn en heeft de resterende onzekerheid ten aanzien van misbruik en oneigenlijk gebruik niet gekwantificeerd. Volledige kwantificering is volgens de SVB niet mogelijk. De SVB is bezig met het ontwikkelen van een beredeneerde risico-analyse over 1996 van de risico's bij de uitvoering van de AKW.

Voor de TW geldt dat de doelen van de wet bereikt worden als rechthebbenden daadwerkelijk een toeslag op hun uitkering tot het sociaal minimum ontvangen en als misbruik van de regeling niet voorkomt. Daarbij gaat de Rekenkamer ervan uit dat de minister van SZW betrokkenen in staat stelt om een beroep te doen op de voor hem of haar relevante regeling. Zij onderschrijft het standpunt van de minister dat het een keuze van de betrokkenen blijft of zij een beroep doen op een regeling.

Na invoering van de TW in 1987 werd al in 1988 geconstateerd dat de uitgaven van de TW over 1987 44% waren achtergebleven bij de raming. Voor een groot deel werd dit verschil tussen raming en realisatie veroorzaakt door een vertraging in de verrekening van de financiering. Voor circa 16% was er sprake van daadwerkelijke onderbenutting van de regeling. Het onderzoek *Wie niet vraagt...*<sup>16</sup> onderzocht de redenen voor onderbenutting van de TW. De resultaten lieten zien dat gebrek aan kennis

<sup>11</sup> Zie ook Rechtmatigheidsonderzoek 1993, Algemene Rekenkamer, Tweede Kamer, vergaderjaar 1993–1994, 23 825, nr. 1–2.

<sup>12</sup> Heroverwegingsrapport, 1993.

<sup>13</sup> Sociale Verzekeringsraad, 1992.

<sup>14</sup> Sociale Verzekeringsraad, 1993.

<sup>15</sup> CTSV, 1997.

<sup>16</sup> Sociale Verzekeringsraad, 1992.

over het bestaan van de TW en het ten onrechte menen geen recht te hebben op een toeslag de belangrijkste oorzaken waren van het niet-gebruik van de TW.

De later uitgevoerde onderzoeken «*Samen zonder werk?*»<sup>17</sup> en «*De werking van de partner- en middelentoets*»<sup>18</sup> hadden niet rechtstreeks betrekking op de oorzaken van de onderbenutting van de TW, maar zouden wel zicht kunnen geven op de mogelijke oorzaken. Deze analyse is niet uitgevoerd.

Wel is er sprake geweest van intensivering van de voorlichting door de bedrijfsverenigingen, op advies van de toenmalige Sociale Verzekeringsraad<sup>19</sup>.

Het LISV heeft verder ook geen specifieke acties ondernomen, of concrete plannen hiertoe gemaakt, om het niet-gebruik van de TW tegen te gaan.

Het CTSV heeft in het rapport «*Sociale verzekeringsfraude en administratieve sancties 1995*» misbruik van de TW aan de orde gesteld. Over 1995 zijn 364 fraudegevallen opgespoord met een financiële omvang van f 2,5 miljoen. Ter verbetering van de uitvoering van de TW, inclusief het aspect van misbruik en oneigenlijk gebruik, dienen de UVI's verbeteringsplannen in te dienen bij het CTSV. Het CTSV toetst deze plannen in eerste aanleg en bewaakt de realisatie. Sinds 1 maart 1997 oefent het CTSV uitsluitend een toezichtsfunctie uit en ligt de bestuurlijke verantwoordelijkheid bij het LISV. Het LISV onderneemt pas actie indien er vanuit de reguliere controle door de UVI's inzake de moederwetten duidelijke aanwijzingen van misstanden naar voren komen. Het LISV heeft verder geen specifieke acties ontwikkeld om misbruik van de TW aan te pakken. Uiteraard heeft de Rekenkamer hier begrip voor gezien de korte bestaansduur.

### 3.1.3 Efficiency

#### *Bevoorschotting en liquiditeitsbehoefte*

De Financieringsregeling TW 1996<sup>20</sup> en de Financieringsregeling AKW 1995<sup>21</sup> zijn bij de inwerkingtreding van de Organisatiewet Sociale Verzekeringen (OSV) 1997<sup>22</sup> samengevoegd en vervangen door de Financieringsregeling TW en AKW 1997<sup>23</sup>. Inhoudelijk is deze regeling, in vergelijking tot de twee afzonderlijke regelingen, ongewijzigd. De regelingen zijn vastgesteld door de minister van SZW en geven aan welke informatie het ministerie op welke tijdstippen dient te ontvangen ter beheersing van de uitgaven voor beide wetten. De hoogte van de voorschotten wordt bepaald op grond van een raming van toekomstige en een overzicht van gerealiseerde uitgaven. Het ministerie blijkt deze informatie conform de regelingen te ontvangen. Tevens bepalen de regelingen op welke tijdstippen voorschotbetalingen en voorlopige afrekeningen plaatsvinden. Voorschotten worden verstrekt vlak voordat de fondsen de uitkeringen uitkeren. De fondsen ontvangen de voorschotten conform de regelingen juist, tijdig en volledig.

#### *Vermogensbeheer*

In zowel het TF als in het AKF vindt niet of nauwelijks fondsvorming plaats. Soms is tijdelijk sprake van tekorten of overschotten in de fondsen, wanneer de werkelijke uitgaven afwijken van de ramingen. De wettelijke grondslag voor het vermogensbeheer wordt gevormd door artikel 67, OSV 1997. Door middel van het Besluit Beleggingsvoorschriften Sociale Verzekeringen<sup>24</sup> is verder voorzien in voldoende en plausibele regels omtrent het omgaan met eventuele tekorten of overschotten in de fondsen.

<sup>17</sup> Sociale Verzekeringsraad, 1993.

<sup>18</sup> Instituut voor Arbeidsvraagstukken, 1996.

<sup>19</sup> De Sociale Verzekeringsraad was tot 01-01-1995 de voorganger van het CTSV.

<sup>20</sup> Stcrt 84, 2-5-1996.

<sup>21</sup> Stcrt 216, 7-11-1995.

<sup>22</sup> Stb. 95, 26-2-1997.

<sup>23</sup> Stcrt 41, 27-2-1997.

<sup>24</sup> Stcrt 196, 3-10-1991. Deze regeling is vervangen door het Besluit Beleggingsvoorschriften van 24-1-1996, Stcrt 19.

## 3.2 Financieel beheer

### 3.2.1 Administratieve organisatie

Per 1 januari 1995 heeft op het Ministerie van SZW een herinrichting plaatsgevonden. De verdeling van taken en verantwoordelijkheden over de verschillende directies is vastgelegd in de nota «Positionering bekostigingstaken SZW» van maart 1996. Bij de raming en de toekenning van de rijksbijdragen TW en AKW zijn de volgende directies betrokken:

- Sociale Verzekeringen (SV): primair verantwoordelijk voor de rijksbijdragen, draagt zorg voor de bewaking van de budgetten;
- Analyse en Onderzoek (A en O), verantwoordelijk voor de kwantitatieve analyse van ontvangen (met name financiële) stukken van het CTSV, het LISV en de SVB. Overzichten van de bevindingen van deze directie worden, samen met een advies, doorgestuurd naar de directie SV;
- Financieel Economische Zaken (FEZ): betaalbaarstelling van de rijksbijdragen en verwerking in het financiële informatiesysteem CAFAS; tevens verantwoordelijk voor de totstandkoming van de ontwerp-begroting en wijzigingen hierop;
- Toezicht: draagt zorg voor het inhoudelijk beoordelen van de jaarverantwoording en het vaststellen van de definitieve rijksbijdrage.

De bestaande AO is beschreven vóór de herinrichting van het ministerie en blijkt niet te zijn geactualiseerd. De directies blijven de AO-beschrijving niet toe te passen omdat deze niet meer volledig is. Met name de onderlinge informatievoorziening binnen het ministerie is gewijzigd door de herinrichting. Uitsluitend de directie Toezicht beschikt over een vernieuwde én vastgelegde AO. De directies A en O, FEZ en SV beschikken niet over aangepaste procedurebeschrijvingen en werkinstructies. Inmiddels zijn deze directies wel gestart met het vastleggen van een nieuwe AO. Een extern bureau heeft hiertoe een opdracht gekregen.

### 3.2.2 Afrekening rijksbijdragen

In de Financieringsregeling TW en AKW is geen termijn opgenomen waarbinnen de definitieve afrekening van de rijksbijdragen moet plaatsvinden («zo spoedig mogelijk na ontvangst van de verklaring over de rechtmatigheid...»). Hierdoor blijven er onnodig bedragen langdurig openstaan in de voorschotadministratie van het Ministerie van SZW. Het totale openstaande bedrag tot en met 1996 is f 15,35 miljard voor het AKF en f 1,17 miljard voor het TF. Van het totaal had f 8,9 miljard al afgerekend kunnen zijn, omdat dit de voorschotten tot en met 1994 betreft<sup>25</sup>.

Op verzoek van de directie Toezicht onderzoekt de AD van SZW in een review de toereikendheid van de toezichtsinformatie van het CTSV. De werkzaamheden van de AD bestaan hierbij onder andere uit een review op het CTSV en het vaststellen of de werkzaamheden die het CTSV uit heeft gevoerd een deugdelijke grondslag vormen voor de verstrekte verklaring. Verder gaat de AD na of eerder gesignaleerde tekortkomingen zijn verbeterd. Met ingang van de controle over 1995 wordt als basis voor het oordeel over de AKW en TW de rechtmatigheidsverklaring van het CTSV gehanteerd, die jaarlijks voor 1 november aan de minister moet worden aangeboden. Vastgesteld is dat begin januari 1997 de AD de review werkzaamheden met betrekking tot de volksverzekeringen en werknemersverzekeringen over 1994 had afgerond. Dit heeft tot op heden echter nog niet geleid tot een definitieve afrekening van de AKW. De definitieve afrekening van de TW over 1994 vond plaats in augustus 1997.

---

<sup>25</sup> De vaststelling en afrekening met betrekking tot de TW over 1994 heeft in augustus 1997 plaatsgevonden. Hierdoor resteert voor het TF een openstaand voorschot van f 1,17 miljard.

Het opstellen van deze definitieve afrekening is de verantwoordelijkheid van de directie Toezicht.

### 3.2.3 Uitvoeringskosten

Het CTSV heeft regelingen uitgevaardigd voor de toerekening van uitvoeringskosten van de UVI's en het LISV, die het ministerie heeft goedgekeurd. De SVB heeft eigen interne richtlijnen inzake de uitvoeringskosten van de AKW opgesteld. Het CTSV heeft deze beoordeeld en geen aanleiding gezien hier kanttekeningen bij te plaatsen.

De minister stelt het budget van de uitvoeringskosten van het CTSV vast. Hiervoor wordt een toetsingskader gehanteerd. Dit toetsingskader is voor het CTSV ook leidraad voor het opstellen van de begroting. Het CTSV berekent zijn uitvoeringskosten door aan de SVB, het LISV en de UVI's. Het CTSV draagt zorg voor de goedkeuring van de begroting en het vaststellen van de budgetten uitvoeringskosten van de SVB en het LISV. De SVB rekent zijn uitvoeringskosten toe aan de fondsen die zij beheert. De uitvoeringskosten van het LISV worden toegerekend aan de centrale en wachtgeldfondsen.

Over 1995 bedroegen de aan de AKW en aan de TW toegerekende uitvoeringskosten respectievelijk f 144 miljoen en f 76 miljoen<sup>26</sup>. Deze bedragen zijn inclusief een deel van de uitvoeringskosten van het CTSV.

Er vindt een jaarlijkse herijking van de normen plaats op grond waarvan de uitvoeringskosten naar de diverse fondsen worden toegerekend. Onder andere informatie die verzameld wordt in de controle wordt hierbij gebruikt.

### 3.2.4 Toezicht

Het toezicht van het departement richt zich voornamelijk op het CTSV, de primaire toezichthouder. De minister geeft voorschriften door middel van de Regeling rechtmatigheidsverklaring uitvoering sociale verzekeringen (RR)<sup>27</sup>, beschikt over een aanwijzingsbevoegdheid richting CTSV en kan regels stellen aan het CTSV omtrent de inrichting van de begroting, de jaarrekening en het jaarverslag. Jaarlijks dient de minister bovendien het budget voor de uitvoeringskosten van het CTSV vast te stellen en de werkzaamheden van het CTSV te beoordelen.

Naast de indirecte beïnvloeding van het LISV en de SVB door het toezicht op het CTSV heeft de minister de bevoegdheid om regels te stellen omtrent de inrichting van de begroting, de jaarrekening en het jaarverslag van SVB en LISV en de UVI's. Tevens heeft de minister een inzage- en informatierecht. In de Financieringsregeling TW en AKW 1997 zijn onder andere regels gesteld over de financiële maand- of kwartaalrapportages die aan het departement worden gestuurd waarin een raming van de lasten is opgenomen, alsmede de werkelijke uitgaven tot dan toe. De Regeling financiële rapportage fondsbeheerders<sup>28</sup> van het Ministerie van SZW voorziet in regels omtrent de verstrekking van de beleidsinformatie.

Het CTSV heeft als taak een rechtmatigheidsverklaring verbijzonderd per wet te verstrekken. Daarnaast stelt het CTSV de budgetten van de SVB en het LISV vast. Het CTSV beschikt verder over een aanwijzingsbevoegdheid richting de fondsbeheerders.

De OSV 1997 heeft een aantal wijzigingen met zich meegebracht voor het takenpakket van het CTSV. Zo wordt de wettelijke informatietaak voor wat betreft de volksverzekeringen overgeheveld van het CTSV naar de SVB en voor wat betreft de werknemersverzekeringen naar het LISV. De bevoegdheid van het CTSV om vast te stellen welke besluiten van de SVB en het LISV vooraf ter goedkeuring moeten worden voorgelegd aan het

<sup>26</sup> Bron: Verantwoording Ministerie van SZW 1995. In feite bedroegen de uitvoeringskosten TW 1995 circa f 93 mln. Het verschil wordt verklaard door een correctie van de uitvoeringskosten van de voorgaande jaren.

<sup>27</sup> Stcrt 57, 21-3-1995. Deze regeling heeft de minister in 1997 opnieuw uitgevaardigd: Stcrt 41, 27-2-1997.

<sup>28</sup> Stcrt 224, 17-11-1995.

CTSV is overgeheveld naar de minister. De regelgevende bevoegdheid van het CTSV is beperkt tot het stellen van regels die noodzakelijk zijn voor het adequaat kunnen uitoefenen van het toezicht.

Aandacht voor doelmatigheid behoorde ook vóór 1997 tot de toezichttaak van het CTSV. Hieraan wordt voor het eerst in 1997 gestructureerd aandacht besteed (novemberrapportage).

In 1995 heeft het Ministerie van SZW in 1995 een toezichtfilosofie opgesteld met de volgende uitgangspunten:

- een normconforme toepassing van de wettelijke regels (begroting, rechtmatigheidsverklaring, etcetera);
- een efficiënte inrichting van de uitvoering (doelmatigheid);
- een uitvoering die bijdraagt aan het realiseren van de in wettelijke regelingen neergelegde doelstellingen (doeltreffendheid).

Ook het CTSV oefent zijn toezicht uit aan de hand van een toezichtsfilosofie die een goede basis vormt voor de uit te voeren toezichtsactiviteiten.

#### *Werking van het toezicht*

Eén van de belangrijkste schakels in het toezicht wordt volgens het «Plan van aanpak toezicht SZW 1996» gevormd door het bestuurlijk overleg tussen het CTSV en het departement. Het aanvankelijk vanaf 1995 periodiek ingestelde overleg is medio 1996 vervangen door AD hoc-overleg. Wel vindt er regelmatig overleg op diverse andere niveaus plaats. Het CTSV is samen met het Ministerie van SZW bezig een communicatieprotocol op te stellen, waarin de overlegstructuur wordt vastgelegd.

De directie Toezicht heeft in 1995 een risico-analyse opgesteld inzake de nog bestaande knelpunten en tekortkomingen ten aanzien van sturing, controle en uitvoering door het CTSV. Naar aanleiding van deze risico-analyse en de opgestelde actiepuntenlijst is de werkgroep Rijksgefinancierde regelingen opgericht waarin zowel SZW als het CTSV zitting hebben. Deze werkgroep had tot taak de controle ten aanzien van de TW en de AKW die nog niet aan de eisen voldeed, volkomen te maken. Met het uitbrengen van de rechtmatigheidsverklaring over 1995 is aan deze doelstelling voldaan. Tot november 1996 was de werkgroep een belangrijk sturings- en informatiekader voor het Ministerie van SZW. De werkgroep is inmiddels opgeheven. Het periodiek overleg over rechtmatigheid vindt wel nog steeds plaats, in verband met de permanente aandacht voor dit onderwerp.

De wijziging in bevoegdheden van het CTSV brengt met zich mee dat de regelgeving uitgevaardigd door het CTSV voor de invoering van de OSV 1997 dient te worden aangepast, danwel dient te worden voorgeschreven door de minister. Ultimo april 1997 was dit nog niet volledig gerealiseerd.

### **3.2.5 Accountantsverklaringen**

Van de rechtmatigheidsverklaring die het CTSV moet opstellen vormen een accountantsverklaring en een rapport van bevindingen een afzonderlijk onderdeel. Op basis van de RR heeft het CTSV in overleg met SZW en de UVI's, een controleprotocol opgesteld. Hierin worden de reikwijdte, wijze en methoden van onderzoek ten behoeve van de accountantsverklaring uiteengezet. Het CTSV maakt conform het protocol voor zijn oordeelsvorming gebruik van zowel eigen onderzoek als van beoordelingen van voorcontroles van de accountantsdiensten van de UVI's.

Op 31 oktober 1995 is voor het eerst een rechtmatigheidsverklaring per wet door het CTSV afgegeven over de volksverzekeringen, waaronder de AKW, over 1994. De strekking van de verklaring is goedkeurend. De rapportage over de uitgaven en ontvangsten werknemersverzekeringen, waaronder de TW, over 1994 bevatte nog geen rechtmatigheidsverklaringen per wet. Het CTSV heeft toen volstaan met een rapport van bevindingen, aangezien er geen volkomen controle ten aanzien van de TW was uitgevoerd. De reden hiervoor was onder andere het ontbreken van uniforme begrippen en foutdefinities bij het CTSV en de verscheidene UVI's. In zijn rapportage komt het CTSV tot het oordeel, dat met name de uitvoering van onder andere de TW bij nagenoeg alle bedrijfsverenigingen over 1994 kwalitatief onvoldoende was. De rechtmatigheidsverklaring 1995 over de volksverzekeringen van het CTSV bevat voor de AKW een positief oordeel. De rechtmatigheidsverklaring 1995 bevat voor de TW een negatief oordeel, omdat de fouten niet binnen de norm van 3% zijn gebleven. De te hoge foutmarge was het gevolg van het feit dat ook over 1995 de uitvoering van de TW kwalitatief onvoldoende was.

### **3.2.6 Verantwoordingsinformatie**

De SVB en het LISV stellen voor 1 juli voor elk fonds afzonderlijk de jaarrekening en het jaarverslag over het verstreken boekjaar vast, die worden aangeboden aan het CTSV. De jaarrekeningen dienen te zijn voorzien van een accountantsverklaring. In de OSV 1997 krijgen de fondsbeheerders ook de taak om een verklaring omtrent de rechtmatigheid ten aanzien van hun uitvoeringskosten te verstrekken. De UVI's dienen een rechtmatigheidsverklaring over de uitkeringen op te stellen en aan te bieden aan het CTSV. Dit zal voor het eerst gebeuren over 1997. De jaarrekeningen worden voor 1 november aan de minister aangeboden. Het CTSV geeft op basis van deze stukken en op basis van eigen onderzoek een oordeel over de rechtmatigheid van uitgaven en ontvangsten betreffende de AKW en de TW. Naast de uitgebreide rechtmatigheidsverklaring van 1 november stelt het CTSV in april nog een rapportage op over de rechtmatigheid. Tevens ontvangt het ministerie ieder kwartaal door het CTSV opgestelde rapportages over de fondsen en over het eigen functioneren van het CTSV.

### **3.2.7 Informatie aan de Staten-Generaal**

Conform artikel 83, lid 6 OSV 1997 brengt de minister de jaarrekeningen, jaarverslagen en rechtmatigheidsverklaringen, alsmede zijn oordeel over deze stukken ter kennis aan de Staten-Generaal. Daarnaast ontvangen de Staten-Generaal van de minister de begroting, de verantwoording en het toezichtsverslag. Tevens biedt de toelichting in de begroting informatie over de uitvoering van de TW en de AKW. In de begroting wordt een onderscheid gemaakt naar uitkeringslasten en uitvoeringskosten. Ook worden de mutaties voor het lopende jaar en de effecten hiervan voor toekomstige jaren toegelicht. De toelichting op de AKW en TW bevat tevens volumecijfers en de hoogte van de gemiddelde uitkering. Terzake worden kengetallen in de begroting opgenomen.

### **3.3 Rechtmatigheid**

De rijksbijdrage aan het AKF wordt verstrekt op basis van artikel 29c AKW. De rijksbijdrage aan het TF wordt verstrekt op grond van artikel 26 van de TW. De wettelijke basis voor de bevoorschotting en afrekeningen wordt sinds 1 maart 1997 gevormd door de Financieringsregeling AKW en TW.



## **4 CONCLUSIES EN AANBEVELINGEN**

### **4.1 Ministeries**

#### **4.1.1 Doelmatigheid**

Voor de inzet van de rijksbijdragen Ziekenfondswet en Algemene Wet Bijzondere Ziektekosten van het Ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport kunnen drie doelen worden gereconstrueerd. Het bereiken van het enige formele doel, het geven van een algemene financiële bijdrage aan de fondsen, staat vast. Daarnaast blijken in de praktijk nog twee doelen een rol te spelen die bepalend zijn voor de hoogte van de rijksbijdragen, te weten de mogelijkheid om te schuiven met zorgvoorzieningen van begrotingsfinanciering naar premiefinanciering zonder dat hiermee de premie hoeft te worden aangepast en doelen die betrekking hebben op de lastendruk. Deze twee doelen worden door de minister echter niet benoemd als afzonderlijke doelen. De Rekenkamer concludeert dan ook dat er geen duidelijk beeld is over de wijze waarop formele en feitelijke doelen met de rijksbijdragen worden nagestreefd. Vanwege de veelvuldige mutaties in de hoogte van de rijksbijdragen is bovendien geen sprake van een consistent beleid. Voor de rijksbijdrage Wet Afbreking Zwangerschap is het doel duidelijk.

De minister van Volksgezondheid, Welzijn en Sport heeft de financieringswijze van de Algemene Wet Bijzondere Ziektekosten, de Ziekenfondswet en de Wet Afbreking Zwangerschap tot nu toe niet geëvalueerd. Zicht op de effecten van deze rijksbijdragen is er dan ook niet.

De doelen van de rijksbijdragen van het Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid komen overeen met de feitelijk gehanteerde doelen. Ook de minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid heeft echter geen volledig zicht op de effecten van de rijksbijdragen Toeslagenwet en Algemene Kinderbijslagwet, doordat onbekend is in welke mate misbruik en onderbenutting van deze regelingen een rol spelen. Een efficiënte uitvoering vindt door het Ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport niet op alle punten plaats. De bevoorschotting op de rijksbijdrage Algemene Wet Bijzondere Ziektekosten is bijvoorbeeld niet in overeenstemming met de liquiditeitsbehoefte in het fonds waardoor een gering renteverlies ontstaat. De bevoorschotting op de rijksbijdrage Ziekenfondswet, Toeslagenwet en Algemene Kinderbijslagwet is wel in overeenstemming met de liquiditeitsbehoefte in de fondsen.

De Rekenkamer acht het een tekortkoming dat de minister van Volksgezondheid, Welzijn en Sport geen regels heeft gesteld omtrent het vermogensbeheer door de Ziekenfondsraad. Door de oplopende tekorten in de fondsen sinds het begin van de jaren negentig zijn de rentekosten sterk toegenomen. De Rekenkamer concludeert voorts dat de voorgenomen bundeling van het middelenbeheer, zoals vastgelegd in het wetsvoorstel dat thans bij de Tweede Kamer in behandeling is, niet op alle punten even duidelijk is. Het Ministerie van Financiën heeft bijvoorbeeld niet geraamd welke kosten deze bundeling met zich meebrengt en onbekend is hoe en door wie het toezicht op de geldstromen uitgevoerd zal worden.

De Rekenkamer beveelt aan dat de minister van Volksgezondheid, Welzijn en Sport een duidelijk beleid ten aanzien van de rijksbijdragen opstelt. Dit beleid dient niet alleen zo concreet mogelijk geformuleerde doelstellingen te bevatten maar ook aan te geven hoe en op welke momenten evaluatie van de gekozen financieringswijze zal plaatsvinden. De mutaties op de rijksbijdragen die jaarlijks in de zorgsector plaatsvinden dienen in dit beleidskader geplaatst te worden.

Tevens beveelt de Rekenkamer aan dat de minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid onderzoek uitvoert om meer zicht te krijgen op mogelijk misbruik en onderbenutting van de Toeslagenwet en Algemene Kinderbijslagwet.

De Rekenkamer beveelt aan het toezicht ten aanzien van de bundeling van het middelenbeheer vast te leggen en de bundeling door een onafhankelijke instantie in 1998 te laten evalueren.

#### **4.1.2 Ordelijkheid en controlebaarheid**

Op een aantal punten kan het financieel beheer verbeterd worden. Er ontbreekt bij beide ministeries een actuele AO-beschrijving waarin de te volgen procedures rond de rijksbijdragen zijn vastgelegd. De Rekenkamer concludeert dat voor geen van de rijksbijdragen voorzien is in wettelijke termijnen voor afrekening door het ministerie. De definitieve afrekening van de rijksbijdragen Toeslagenwet en Algemene Kinderbijslagwet verloopt weinig voortvarend. Door vertragingen in de afrekening staat er in de voorschotadministratie van het Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid onnodig een bedrag van bijna f 8,9 miljard open. Bij het Ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport staat f 36 miljoen onnodig open in de voorschotadministratie als gevolg van de vertraging in de afrekeningen van de rijksbijdrage Wet Afbreking Zwangerschap. De wijziging in de afrekeningssystematiek van de Wet Afbreking Zwangerschap kan weliswaar leiden tot een vermindering van de openstaande voorschotten in de departementale administratie maar brengt het probleem van de trage afrekening met enkele abortusklinieken niet tot een oplossing. Ook ontstaat door de wijziging een weinig inzichtelijke verantwoordingsstructuur omdat nabetalingen op reeds afgerekende jaren nog langdurig mogelijk zijn. Zo is er nog geen duidelijkheid over de werkelijke kosten die de abortuswetgeving in 1992 met zich meebracht. De Rekenkamer vraagt zich af of de gewijzigde afrekeningssystematiek wel rechtmatig is. In het rechtmatigheidsonderzoek over 1997 zal de Rekenkamer hieraan mogelijk aandacht besteden.

De Rekenkamer concludeert daarnaast dat het Ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport onvoldoende eisen stelt aan de financiële verantwoording van de Ziekenfondsraad. Ook acht de Rekenkamer het een tekortkoming dat het Ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport geen zorg heeft gedragen voor een sluitende controlestructuur rond de Algemene Kas en het Algemeen Fonds Bijzondere Ziektekosten. De Rekenkamer is van mening dat de review van de ad van het Ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport op de externe accountant van de Ziekenfondsraad te weinig diepgaand is. Tevens concludeert de Rekenkamer dat niet voorzien is in een review op de Interne Accountantsdienst Belastingen of het College van Toezicht Sociale Verzekeringen terwijl wel van voorcontroles van deze organisaties gebruik wordt gemaakt. De controlestructuur rond de rijksbijdragen Toeslagenwet en Algemene Kinderbijslagwet voldoet aan de eisen.

De Rekenkamer concludeert dat zowel de minister van Volksgezondheid, Welzijn en Sport als de minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid het toezicht op de verstrekte rijksbijdragen niet expliciet hebben vastgelegd. Echter, omdat de Toeslagenwet en de Algemene Kinderbijslagwet volledig begrotingsgefinancierd zijn, valt het toezicht op deze wetten samen met het toezicht op de rijksbijdrage. Voor de rijksbijdrage van het Ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport geldt dat niet. In de praktijk wordt er geen toezicht uitgeoefend op deze rijksbijdragen, wel is het toezicht op de totale bestedingen, dus inclusief premies, vastgelegd. Door het ontbreken van toezicht en de nieuwe afrekeningssystematiek voor de rijksbijdrage Wet Afbreking Zwanger-

schap, ontbreekt voor de minister van Volksgezondheid, Welzijn en Sport daarbij het zicht op de werkelijke kosten die de abortuswetgeving met zich meebrengt.

Daarnaast concludeert de Rekenkamer dat de minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid het toezicht uitoefent aan de hand van een toezichtvisie. Ook de minister van Volksgezondheid, Welzijn en Sport heeft recent een eerste toezichtvisie geformuleerd. Ten aanzien van de uitoefening van het toezicht concludeert de Rekenkamer dat de minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid niet tijdig alle voormalige voorschriften van het College van Toezicht Sociale Verzekeringen van een wettelijke basis heeft voorzien.

De Rekenkamer concludeert ten slotte dat de informatie aan de Staten-Generaal van het Ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport te summier is omdat wordt volstaan met de informatie die opgenomen is in de toelichting bij de begroting. Deze toelichting is bovendien niet altijd even helder geformuleerd. De informatie van het Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid aan de Staten-Generaal is uitgebreider en biedt voldoende inzicht.

Samenvattend is de Rekenkamer dan ook van oordeel dat het gevoerde beheer rond de rijksbijdragen bij het Ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport weinig ordelijk en controleerbaar was ingericht. Bij het Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid is het gevoerde beheer op hoofdlijnen goed.

De Rekenkamer beveelt aan dat de minister van Volksgezondheid, Welzijn en Sport een complete en actuele beschrijving van de administratieve organisatie opstelt en dat de minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid vaart zet achter het actualiseren van de AO-beschrijving. Ook zou moeten worden voorzien in wettelijke termijnen voor het afrekenen van de rijksbijdragen.

Daarnaast beveelt de Rekenkamer aan dat nagegaan wordt hoe de trage afrekening met enkele abortusklinieken tot een oplossing kan worden gebracht.

De Rekenkamer beveelt aan dat het toezicht op de rijksbijdragen in de zorgsector expliciet wordt opgenomen in wet- en regelgeving. Tevens zou dit onderwerp onderdeel moeten uitmaken van de toezichtvisie van het Ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport. Ook beveelt de Rekenkamer aan dat het toezicht op de rijksbijdrage Wet Afbreking Zwangerschap een wettelijk kader krijgt. In de Wet Afbreking Zwangerschap zou opgenomen moeten worden welke maatregelen het ministerie kan treffen indien de controle hiertoe aanleiding geeft. De Rekenkamer acht het van belang dat coördinatie en afstemming tussen toezichthouder en Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid gewaarborgd blijft, bijvoorbeeld door een werkgroep met een duidelijke taakopdracht in het leven te roepen.

De verantwoordingsinformatie aan de Staten-Generaal over de rijksbijdragen in de zorgsector dient enerzijds meer uitgebreid plaats te vinden. De Rekenkamer beveelt het Ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport aan te bezien of het mogelijk is om een vergelijkbare systematiek te hanteren als door het Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid wordt gebruikt, dat wil zeggen een afzonderlijke rapportage te verzorgen. Anderzijds beveelt de Rekenkamer aan dat de toelichting in de begroting verduidelijkt wordt. Het opnemen van kengetallen en prestatiegegevens kan hierbij een goed hulpmiddel zijn.

Een suggestie voor een op te nemen kengetal is bijvoorbeeld de bereikte besparing op de premies door het verstrekken van een rijksbijdrage. Een duidelijk beleid ten aanzien van de met de rijksbijdragen te bereiken doelen kan aansturend werken voor deze rapportage.

#### **4.1.3 Rechtmatigheid**

De Rekenkamer komt tot de conclusie dat het Ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport de oplossing van het probleem van de onrechtmatige bevoorschotting van de rijksbijdrage Ziekenfondswet en Algemene Wet Bijzondere Ziektekosten niet voortvarend ter hand heeft genomen. Pas onlangs heeft de minister van Volksgezondheid, Welzijn en Sport bij de Tweede Kamer de derde nota van wijziging ingediend bij een wetsvoorstel uit 1994. De Rekenkamer concludeert dat voor de verstrekking van de rijksbijdragen Toeslagenwet en Algemene Kinderbijslagwet door het Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid wel een voldoende wettelijke grondslag aanwezig is.

#### **4.2 Fondsbeheerders**

De Rekenkamer concludeert dat de verantwoordingsinformatie die de fondsbeheerders verstrekken aan de wettelijke eisen en termijnen voldoet. Ook concludeert de Rekenkamer dat voor zover de Ministeries van Volksgezondheid, Welzijn en Sport en Sociale Zaken en Werkgelegenheid regels gesteld hebben omtrent het vermogensbeheer en de inrichting van de controlestructuur, de fondsbeheerders deze hebben nageleefd. Tot slot concludeert de Rekenkamer dat er geen zekerheid is dat de beheerskosten van zowel de Ziekenfondsraad als die van de ziekenfondsen naar evenredigheid worden toegerekend naar de beide fondsen bij het Ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport.

#### **4.3 Toezichthouder**

De Rekenkamer concludeert dat het uitgevoerde onderzoek naar misbruik van de Algemene Kinderbijslagwet onvoldoende inzicht heeft geboden in het feitelijke misbruik van de Algemene Kinderbijslagwet. Onderzoek naar de onderbenutting van de Toeslagenwet is relatief gedateerd en heeft niet geleid tot activiteiten van het Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid of het Landelijk Instituut Sociale Verzekeringen om het niet-gebruik te verminderen. Tevens acht de Rekenkamer het een tekortkoming dat geen plannen zijn opgesteld om misbruik van de Toeslagenwet aan te pakken.

Voor het overige concludeert de Rekenkamer dat het College van Toezicht Sociale Verzekeringen haar toezichthoudende taken uitvoert in overeenstemming met de wettelijke eisen.

Het toezicht van de Ziekenfondsraad wordt uitgevoerd in overeenstemming met de wettelijke eisen. Er is echter geen sprake van onafhankelijk toezicht en het is vooral gericht op de (verstrekkingen door) ziekenfondsen en uitvoeringsorganen Algemene Wet Bijzondere Ziektekosten. De Rekenkamer zal de veranderingen die voortkomen uit de ontwikkelde toezichtsvisie met belangstelling volgen.

## 4.4 Samenvattend overzicht conclusies

### Ministerie

	Zorg	Sociale zekerheid
<i>doelmatigheid</i>	Beleid: – onduidelijkheid formele-feitelijke doelen – geen consistent beleid bij realiseren van doelen – geen zicht op bereiken doelen Efficiënt beheer: – bevoorschotting AWBZ niet in overeenstemming met liquiditeitsbehoefte fonds – geen regels vermogensbeheer  – geïntegreerd middelenbeheer niet duidelijk geregeld	Beleid: – duidelijke doelen  – onvoldoende inzicht rol van misbruik en onderbenutting Efficiënt beheer: – bevoorschotting in overeenstemming met liquiditeitsbehoefte fondsen – voldoende regels vermogensbeheer – geïntegreerd middelenbeheer niet duidelijk geregeld
<i>ordelijkheid en controleerbaarheid</i>	– geen actuele AO-beschrijving – geen wettelijke termijnen voor afrekening – onvoldoende eisen financiële verantwoording ZFR – geen sluitende controlestructuur – achterstand in afrekenen WAZ  – geen toezicht op rijksbijdragen, wel op totale bestedingen  – weinig heldere, summier rapportage aan Staten-Generaal	– geen actuele AO-beschrijving – geen wettelijke termijnen voor afrekening  – controlestructuur voldoende  – achterstand afrekenen TW en AKW  – geen wettelijke basis voormalige voorschriften CTSV – voldoende informatie aan Staten-Generaal
<i>rechtmatigheid</i>	– onrechtmatige bevoorschotting	– voldoende wettelijke basis

### Fondsbeheerder

Zorg	Sociale zekerheid
– verantwoordingsinformatie voldoet aan wettelijke eisen – geen zekerheid over evenredige toerekening uitvoeringskosten naar de fondsen	– verantwoordingsinformatie voldoet aan wettelijke eisen

### Toezichthouder

Zorg	Sociale zekerheid
– taken uitgevoerd in overeenstemming met wet- en regelgeving, maar geen volledig en onafhankelijk toezicht en geen rechtmatigheidsverklaringen	– onvoldoende onderzoek naar effecten – taken uitgevoerd in overeenstemming met regelgeving leiden tot rechtmatigheidsverklaring

Als de sectoren sociale zekerheid en zorg worden vergeleken blijkt dat zich bij het Ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport meer problemen voordoen rond de doel- en rechtmatige verstrekking van de rijksbijdragen dan bij het Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid. In de zorgsector behoeven de onderwerpen rechtmatige verstrekking, een ordelijk en controleerbaar beheer, de inrichting van de controlestructuur en toezicht nog verbetering terwijl deze bij het Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid in opzet goed geregeld zijn.

De Rekenkamer beveelt aan dat bij het instellen van nieuwe rijksbijdragen – op korte termijn gaat het bijvoorbeeld om een rijksbijdrage Algemene Ouderdomswet – de conclusies en aanbevelingen uit dit onderzoek betrokken worden.

## **5 REACTIES BETROKKENEN**

### **5.1 Minister van Volksgezondheid, Welzijn en Sport**

#### *Algemeen*

De minister van VWS sprak haar erkentelijkheid uit voor de analyses van de Rekenkamer en gaf aan de conclusies en aanbevelingen te zullen betrekken bij beleidsontwikkeling ten aanzien van de verlening van rijksbijdragen.

#### *Informatie aan de Staten-Generaal*

De minister nam de kritiek van de Rekenkamer op de gebrekkige informatie aan de Staten-Generaal ter harte. Zij zal in het vervolg de toelichting op de VWS-begroting weer uitsplitsen naar Algemeen Fonds Bijzondere Ziektekosten, Algemene Kas en (tot 1998) de publiekrechtelijke ziektekostenvoorziening voor ambtenaren. Tevens wil zij bevorderen dat de begrotingstoelichting in meer begrijpelijke taal wordt opgesteld.

#### *Onrechtmatige bevoorschotting*

Om de onrechtmatige bevoorschotting van de rijksbijdragen in de zorgsector op te lossen, merkte de minister op dat zij onlangs een derde nota van wijziging – bij het voorstel van wet tot wijziging van de Ziekenfondswet en de Wet financiering volksverzekeringen – heeft ingediend bij de Tweede Kamer. In deze nota wordt voorgesteld een koppeling aan te brengen van de rijksbijdragen met de begrotingswetgeving en majeure wijzigingen in rijksbijdragen vooraf aan de Staten-Generaal te melden, nog voor de behandeling van het begrotingswetsvoorstel met de voorgestelde mutaties. Hiermee verwachtte de minister tegemoet te komen aan de bezwaren van de Tweede Kamer tegen het oorspronkelijke wetsvoorstel uit 1994.

#### *Afrekening*

De minister was van mening dat het ontbreken van wettelijke termijnen voor het afrekenen van de voorschotten niet tot een gebrek aan ordelijkheid en controleerbaarheid op dit punt leidt. Om de periode van formele onrechtmatigheid zo kort mogelijk te houden, is steeds onmiddellijk na afloop van het begrotingsjaar begonnen met de procedures voor de vaststelling van de rijksbijdragen. Na afronding hiervan is steeds tot afrekening overgegaan.

Bij de afrekening van de rijksbijdrage voor de abortusklinieken was vooraf niet voorzien dat de keuze om de werkelijke kosten van de abortusklinieken te subsidiëren zou resulteren in vertragingen in de afrekening. Deze vertraging wordt veelal veroorzaakt door problemen over de aanvaardbaarheid van bepaalde kosten, die in lange juridische procedures ter beoordeling staan. Overigens zal de minister de Ziekenfondsraad verzoeken de afrekeningen met de klinieken zoveel mogelijk te bespoedigen.

#### *Evaluatie rijksbijdragen*

De minister was van mening dat afzonderlijke evaluaties, gericht op de verlening van de rijksbijdragen, niet voor de hand liggen. Volgens haar dient de beoordeling van de recht- en doelmatigheid van de rijksbijdragen een onderdeel te vormen van het uit te oefenen toezicht op de Ziekenfondswet en de Algemene Wet Bijzondere Ziektekosten.

### *Administratieve organisatie*

Het ontbreken van een complete en actuele beschrijving van de administratieve organisatie leidde volgens de minister in de afgelopen jaren niet tot lacunes in de werking van de noodzakelijke maatregelen van administratieve organisatie. Momenteel wordt gewerkt aan het actualiseren en completeren van de beschrijvingen van administratieve organisatie op het departement. De administratief-organisatorische maatregelen ten aanzien van de rijksbijdragen zijn een onderdeel van een op te stellen directiehandboek.

### *Toezicht*

Ten aanzien van het toezicht merkte de minister op dat in vervolg op het project Raad op maat op het ministerie een wetsvoorstel wordt voorbereid waarin de taak, samenstelling en werkwijze van een aantal bestuursorganen op het terrein van de volksgezondheid worden gewijzigd. Het wetsvoorstel behelst verder een aanscherping van de regeling voor het afleggen van financiële verantwoording. In dit wetsvoorstel is opgenomen dat er een rechtmatigheidsrapportage bij de rekening van de Ziekenfondsraad, van de Algemene Kas en van het Algemeen Fonds Bijzondere Ziektekosten moet komen. Tevens wordt een eerste stap gezet op weg naar volledige verzelfstandiging van de toezichthoudende functie van de Ziekenfondsraad. De minister streeft ernaar om de voorbereiding van het wetsvoorstel dat hierop betrekking heeft medio 1998 af te ronden.

### *Review*

De minister was van mening dat een review van de accountantsdienst van het Ministerie van VWS bij de Interne Accountantsdienst Belastingen en het CTSV niet nodig is voor het verkrijgen van voldoende inzicht in de werkzaamheden die hebben geleid tot de getrouwheidsverklaring bij de jaarrekening van de Ziekenfondsraad. In het eerder genoemde wetsvoorstel zullen de te stellen eisen aan de financiële verantwoording van de Ziekenfondsraad worden betrokken.

## **5.2 Ziekenfondsraad**

De Ziekenfondsraad deelde de mening van de Rekenkamer dat voor het waarborgen van een rechtmatige besteding van de rijksbijdragen een getrouw beeld verklaring van de externe accountant onvoldoende is en achtte het daarom noodzakelijk dat bij de jaarrekening van de fondsen een rechtmatigheidsverklaring wordt verstrekt. Het beleid is er dan ook op gericht dit – zodra het technisch mogelijk is – te realiseren. Tevens krijgen de constatering inzake de rechtmatigheidscontrole van de subsidiegelden de nodige aandacht.

De Ziekenfondsraad deelde de mening van de Rekenkamer dat een review op de Interne Accountantsdienst Belastingen en het CTSV noodzakelijk is in het kader van de aan de Ziekenfondsraad te verstrekken rechtmatigheidsverklaring. Zij pleitte er echter tevens voor om de doelmatigheid van deze review te waarborgen, mede gezien de reviewwerkzaamheden die de accountantsdienst van het Ministerie van SZW al verricht met betrekking tot het CTSV. Een afspraak over de reikwijdte en raakvlakken van de relevante reviews tussen de accountants van de Ziekenfondsraad, het CTSV en de Ministeries van VWS en SZW lijkt wenselijk. De Ziekenfondsraad zal het initiatief nemen voor dit overleg.



### **5.3 Minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid**

#### *Misbruik en onderbenutting*

De minister van SZW wees erop dat op zijn ministerie al jaren veel aandacht is voor de risico's van misbruik en oneigenlijk gebruik. Dit heeft ertoe geleid dat het LISV en de uitvoeringsinstellingen algemene verbeterplannen hebben opgesteld. Ook besteedt het CTSV aandacht aan misbruik in de onderzoeken en rapporten bij de rechtmatigheidsverklaringen.

Wat betreft de onderbenutting van de Toeslagenwet deed de minister de toezegging een onderzoek naar de onderbenutting van de Toeslagenwet te laten uitvoeren aangezien het meest recente onderzoek dateert uit 1992.

#### *Wettelijke termijnen voor afrekening*

De minister van SZW was het niet eens met de Rekenkamer dat het ontbreken van wettelijke termijnen voor het afrekenen van de voorschotten tot het optreden van vertragingen bij het afrekenen zou leiden. Deze «vertragingen» berusten op bewuste keuzes ter waarborging van de rechtmatigheid. Niettemin zal de minister de interne procedures nog eens tegen het licht houden om na te gaan of een versnelling mogelijk is.

#### *Administratieve organisatie*

De minister onderschreef de constatering van de Rekenkamer dat de beschrijving van de administratieve organisatie niet meer actueel is. Hij gaf aan dat de vertraging in de uitvoering van het project van de beschrijving van de administratieve organisatie het gevolg is van een nieuwe visie op het vastleggen van de administratieve organisatie. Deze nieuwe visie zal naar verwachting eind 1997 gereed zijn en de vertaling naar de vastlegging van beschrijvingen zal waar nodig in 1998 haar beslag krijgen. Daarnaast vindt thans binnen het ministerie een herijking plaats van het bekostigingsproces die eind 1997 zal zijn afgerond.

#### *Toezicht*

De minister gaf aan dat de voormalige voorschriften van het CTSV – op twee na – inmiddels van een wettelijke basis zijn voorzien. Verder nam de minister de suggestie van de Rekenkamer over om de afstemming tussen toezichthouder en het ministerie te waarborgen in een werkgroep.

#### *Geïntegreerd middelenbeheer*

De minister was van mening dat het toezicht op het geïntegreerd middelenbeheer voldoende is vastgelegd door middel van de reguliere accountantscontrole en de controle daarop van de Algemene Rekenkamer. De minister deed de toezegging, indien het wetsvoorstel geïntegreerd middelenbeheer tot wet wordt verheven, de situatie blijvend te volgen en te beoordelen.

#### *Rijksbijdrage Algemene ouderdomswet*

Ten aanzien van de rijksbijdrage Algemene ouderdomswet merkte de minister het volgende op: bij de financiering van de Algemene ouderdomswet is vanaf dit jaar ook sprake van een combinatie van rijksbijdragen en premies. Volgens de minister wordt langs twee wegen aan de eisen van rechtmatigheid voldaan: enerzijds zal het spoor worden gevolgd tot het moment van storting in het Ouderdomsfonds van de SVB.

Anderzijds zal de rechtmatigheid van het totaal van de uitgaven worden afgedekt door een rechtmatigheidsverklaring van de SVB over de totale AOW-uitgaven. Hierdoor is de aanwending van de rijksbijdrage dus verder te volgen dan alleen tot het moment van storting in het fonds. De minister zou graag van de Rekenkamer vernemen indien zij zich hier niet in kan vinden<sup>29</sup>.

Tot slot deed de minister de toezegging bij het instellen van nieuwe rijksbijdragen de conclusies en aanbevelingen van de Rekenkamer ter harte te zullen nemen.

#### **5.4 College van Toezicht Sociale Verzekeringen**

Met betrekking tot het onderzoek naar misbruik van de Algemene kinderbijslagwet gaf het bestuur van het CTSV aan over 1996 na te zullen gaan of verbetering is opgetreden ten aanzien van de toelichting op resterende onzekerheid. Het College was van mening dat zij haar toezichthoudende taak op dit punt naar behoren heeft uitgevoerd. Het bestuur was van mening dat de Rekenkamer ten onrechte de suggestie heeft gewekt dat het College zijn toezichthoudende taak niet goed heeft uitgevoerd met betrekking tot misbruik en niet-gebruik van de Toeslagenwet, omdat het CTSV de beleidsplannen op het punt van misbruik heeft beoordeeld en hierover heeft gerapporteerd.

#### **5.5 Landelijk Instituut Sociale Verzekeringen**

De voorzitter van het bestuur van het LISV gaf in zijn reactie aan dat in de onderzochte periode (1993–1997) verschillende instanties met verschillende taken, verantwoordelijkheden en bevoegdheden – mede – belast waren met het beheer van het Toeslagenfonds. Hij merkte op dat het, gelet op de aan de voorgangers van het LISV toegekende taken, verantwoordelijkheden en bevoegdheden niet voor de hand lag dat zij actie zouden ondernemen om misbruik en onderbenutting aan te pakken. Voor beide onderwerpen gold volgens hem dat het LISV ten tijde van het Rekenkameronderzoek te kort bestond om maatregelen te hebben kunnen nemen.

In reactie op de afrekening Toeslagenwet en de rechtmatigheidsrapportage van de uitvoeringsinstellingen/bedrijfsverenigingen, merkte de voorzitter op dat het bestuur besloten heeft in de jaarovereenkomsten 1998 met de uitvoeringsinstellingen extra aandacht te besteden aan de kwaliteit van de wetsuitvoering van met name de distribuerende functie.

#### **5.6 Sociale Verzekeringsbank**

Het bestuur van de SVB had geen opmerkingen bij het deelrapport dat hen voor commentaar was voorgelegd. Het bestuur van de SVB zou het echter op prijs hebben gesteld als het gehele conceptrapport was toegezonden en niet slechts de onderdelen die op de SVB betrekking hadden. Het bestuur was van mening dat zij nu niet de mogelijkheid hadden om de bevindingen van de Rekenkamer met betrekking tot de Algemene kinderbijslagwet in de totale context te plaatsen.

---

<sup>29</sup> De Rekenkamer zal de minister hierover separaat berichten.

## 6 NAWOORD

De Rekenkamer heeft met instemming kennisgenomen van de toezeggingen die zijn gedaan om te komen tot een aantal verbeteringen rond de inzet van rijksbijdragen, zoals:

- de verbetering van de informatievoorziening aan de Staten-Generaal (VWS);
- het mogelijk versneld afrekenen en definitief vaststellen van rijksbijdragen (VWS en SZW);
- aangekondigd onderzoek naar de onderbenutting van de Toeslagenwet (SZW);
- het houden van reviews als onderdeel van de verantwoordingsstructuur (ZFR);
- het vormgeven van een efficiënte verantwoordingsstructuur, waarin rechtmatigheidsverklaringen een plaats krijgen (VWS en ZFR).

De Rekenkamer heeft geconstateerd, dat de minister van VWS een review van de accountantsdienst van haar ministerie op de Interne Accountantsdienst Belastingen en het CTSV niet noodzakelijk acht, terwijl de Ziekenfondsraad mét de Rekenkamer van mening is dat een dergelijke review wel plaats dient te vinden, zij het op een doelmatige wijze. Volgens de Rekenkamer ligt een verbetering van het toezicht op de rijksbijdragen juist in de combinatie van de invoering van reviews, verbetering van de verantwoordingsstructuur en implementatie van de toezichtsfilosofie.

De Rekenkamer is van mening dat nog niet alle gesignaleerde tekortkomingen met de toezeggingen volledig tot een oplossing zullen worden gebracht. Met name in de sector zorg zijn nog verbeteringen mogelijk. Zo dringt de Rekenkamer aan op duidelijkheid over doelen, aangezien in de praktijk formele en feitelijke doelen van rijksbijdragen door elkaar lopen. Hierdoor ontbreekt het zicht op het bereiken van de doelen. Evaluatie van de financieringswijze van de zorgsector is naar het oordeel van de Rekenkamer echter van groot belang, omdat jaarlijks circa f 6 miljard wordt uitgegeven aan de rijksbijdragen.

De minister van VWS ontkent in haar reactie dat het ontbreken van wettelijke termijnen voor afrekening van voorschotten leidt tot een gebrek aan ordelijkheid en controleerbaarheid van het financieel beheer rond de rijksbijdragen. De minister gaat in haar betoog echter voorbij aan het feit, dat de Rekenkamer haar oordeel over ordelijkheid en controleerbaarheid baseerde op een aantal tekortkomingen, waarvan het ontbreken van bedoelde wettelijke termijnen er één was. Voor een deel van de tekortkomingen doet de minister toezeggingen (beschrijving administratieve organisatie, verbetering verantwoordingsstructuur, reviews), die naar verwachting zullen leiden tot een verbetering in ordelijkheid en controleerbaarheid van het financieel beheer. De Rekenkamer blijft echter van mening dat ook voorzien zou moeten worden in wettelijke termijnen voor de afrekening van de voorschotten op de rijksbijdragen. Geen van beide ministers nam deze aanbeveling over, al zegden zij wel toe te bezien of de afrekening van de rijksbijdragen bespoedigd zou kunnen worden.

De Rekenkamer heeft over het algemeen een positief oordeel over de wijze waarop het CTSV haar toezichhoudende taken heeft vervuld. De in het vooruitzicht gestelde doelmatigheidsrapportages ziet zij met belangstelling tegemoet. De Rekenkamer stelt met tevredenheid vast dat de Ziekenfondsraad het initiatief heeft genomen om in overleg met andere betrokkenen te komen tot een betere verantwoordings- en controlestructuur.

Zowel voor de sector zorg als voor de sector sociale zekerheid vraagt de Rekenkamer tot slot expliciet aandacht voor het toezicht op en kosten van geïntegreerd middelenbeheer, dat zoals thans voorzien per 1 januari 1998 in werking zal treden. De reacties van de betrokken bewindspersonen leidden op deze punten niet tot meer duidelijkheid. De Rekenkamer geeft in overweging om een dergelijke nieuwe en ingrijpende wijziging na enige tijd te evalueren.

In de volgende samenvattende tabel zijn per sector en per actor de onderwerpen aangegeven waarbij naar het oordeel van de Rekenkamer nog verbeteringen mogelijk zijn.

#### Ministerie

	Zorg	Sociale zekerheid
<i>doelmatigheid</i>	Beleid: – onduidelijkheid formele – feitelijke doelen – geen consistent beleid bij realiseren van doelen – geen zicht op bereiken doelen  Efficiënt beheer: – bevoorschotting AWBZ niet in overeenstemming met liquiditeitsbehoefte fonds – geïntegreerd middelenbeheer niet duidelijk geregeld	– geïntegreerd middelenbeheer niet duidelijk geregeld
<i>ordelijkheid en controleerbaarheid</i>	– geen wettelijke termijnen voor afrekening	– geen wettelijke termijnen voor afrekening

#### Fondsbeheerder

Zorg	Sociale zekerheid
– geen zekerheid over evenredige toerekening uitvoeringskosten naar de fondsen	

#### Toezichthouder

Zorg	Sociale Zekerheid
– onvoldoende onderzoek naar effecten	

## Bijlage 1

### Lijst van afkortingen

A en O	Directie Analyse en Onderzoek
AD	Accountantsdienst
AFBZ	Algemeen Fonds Bijzondere Ziektekosten
AK	Algemene Kas
AKF	Algemeen Kinderbijslagfonds
AKW	Algemene Kinderbijslagwet
AMVB	Algemene Maatregel van Bestuur
AO	Administratieve Organisatie
AWBZ	Algemene Wet Bijzondere Ziektekosten
FEZ	Directie Financieel Economische Zaken
CAK	Centraal Administratie Kantoor
CTSV	College van Toezicht Sociale Verzekeringen
FPB	Directie Financieel en Personeel Beheer
IAB	Interne Accountantsdienst Belastingen
LISV	Landelijk Instituut Sociale Verzekeringen
OSV	Organisatiewet Sociale Verzekeringen
RR	Regeling rechtmatigheidsverklaring
SV	Directie Sociale Verzekeringen
SVB	Sociale Verzekeringsbank
SZW	Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid
TF	Toeslagenfonds
TICA	Tijdelijk Instituut voor Coördinatie en Afstemming
TW	Toeslagenwet
UVI	Uitvoeringsinstelling
VPZ	Directie Verzekeringen en Prijsvorming Zorgsector
VWS	Ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport
WAZ	Wet Afbreking Zwangerschap
WFV	Wet Financiering Volksverzekeringen
WIR	Wet Investeringsregeling
WVC	Ministerie van Welzijn, Volksgezondheid en Cultuur
ZFR	Ziekenfondsraad
ZFW	Ziekenfondswet